



Eenige opmerkingen over het eigendomsrecht der gemeenten

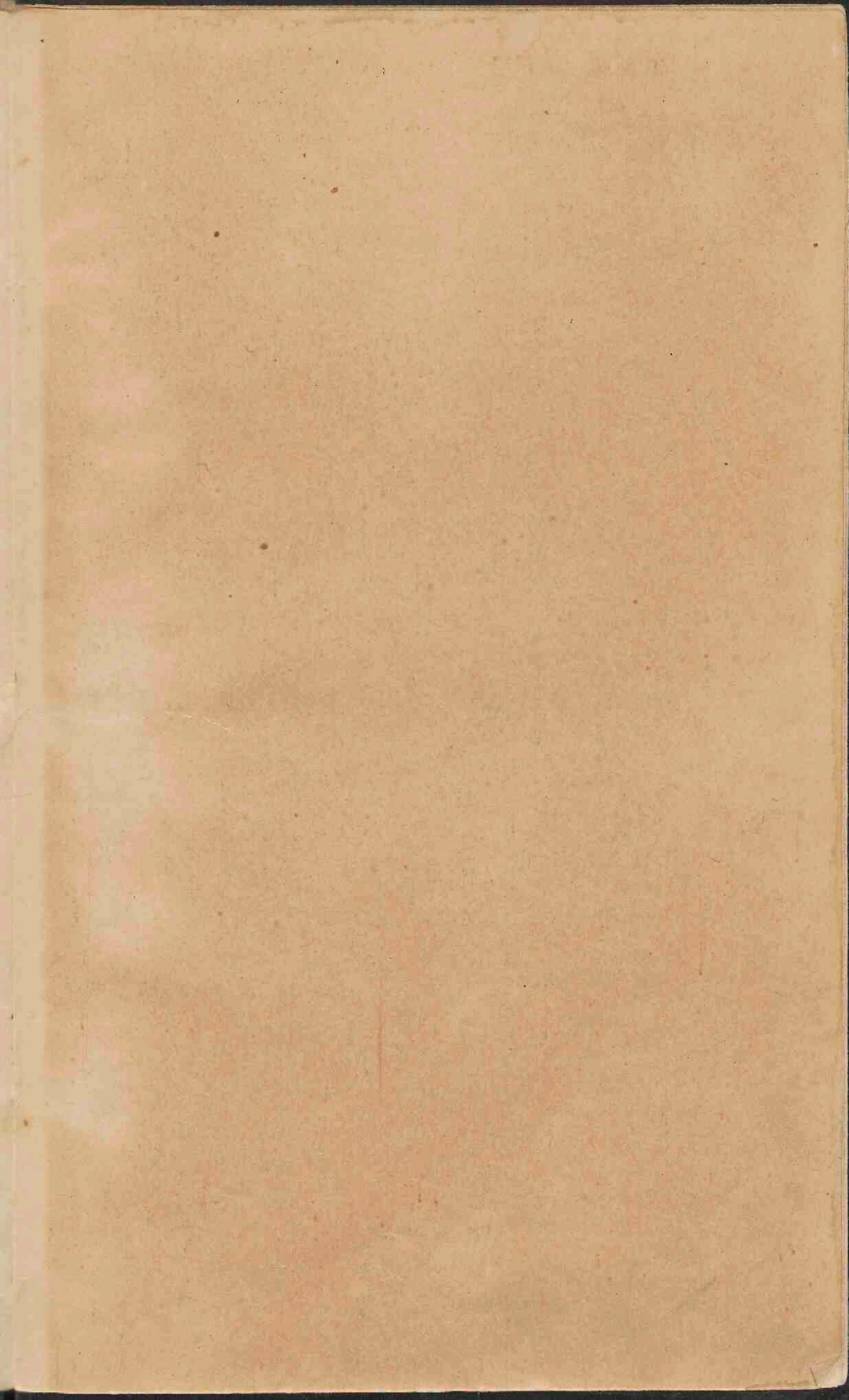
<https://hdl.handle.net/1874/295832>

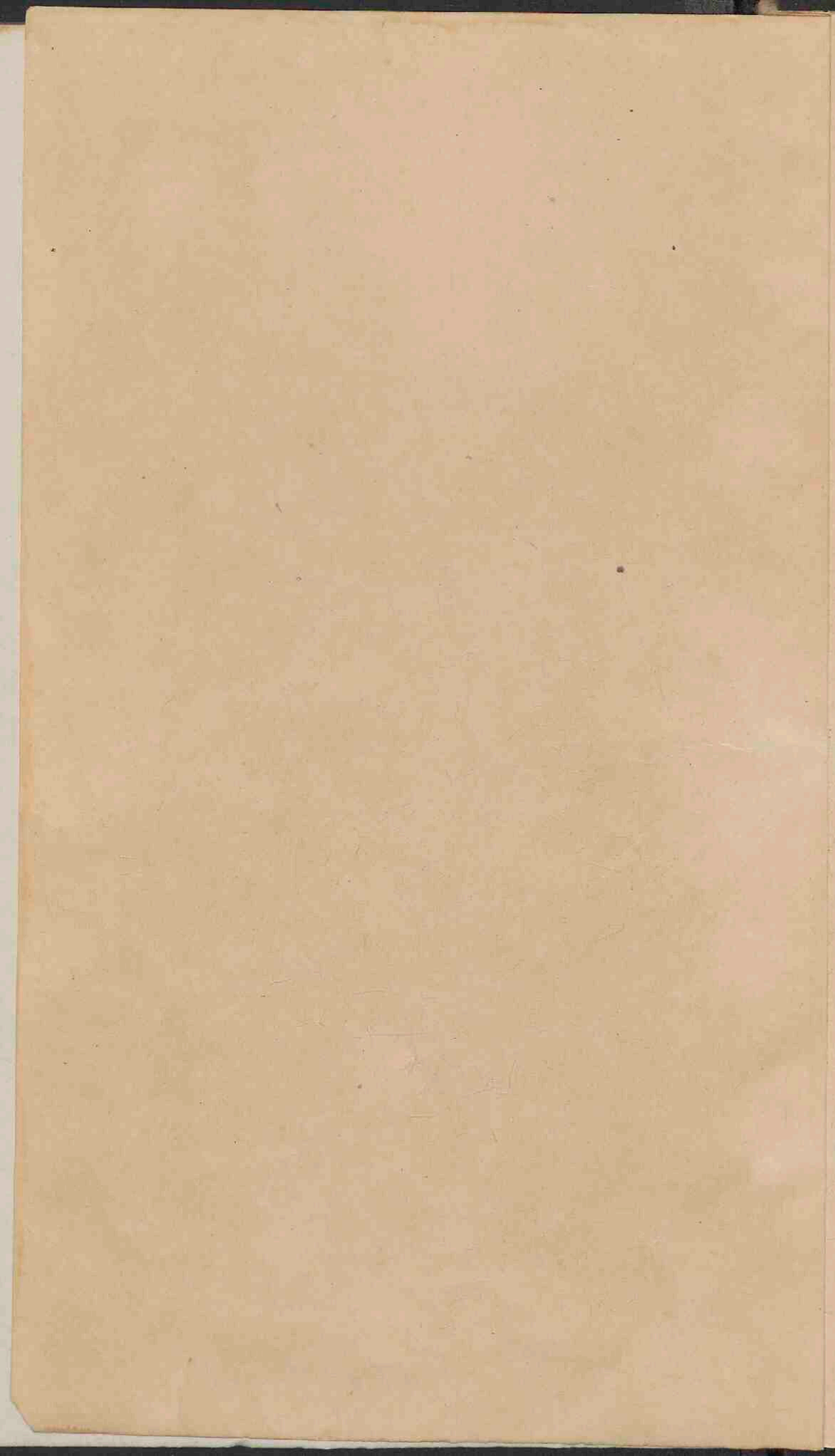


21.

Wrights

1863/64 I





EENIGE OPMERKINGEN

OVER HET

EIGENDOMSREGT DER GEMEENTEN.

Oct
1800
John
Hes

45
A. Ph. RIDDER.

EENIGE OPMERKINGEN

OVER HET

EIGENDOMSREGT DER GEMEENTEN.

ACADEMISCH PROEFSCHRIFT,

TER VERKRIJGING VAN DEN GRAAD

VAN

DOCTOR IN HET ROMEINSCH EN HEDENDAAGSCH REGT

AAN

DE UTRECHTSCH E HOOGESCHOOL,

OP GEZAG VAN DEN RECTOR-MAGNIFICUS

C. H. D. BUYS BALLOT,

HOOGLEERAAR IN DE WIS- EN NATUURKUNDE,

MET TOESTEMMING VAN DEN ACADEMISCH EN SENAAT

EN

VOLGENS BESLUIT DER REGTSGELEERDE FACULTEIT,

TE VERDEDIGEN

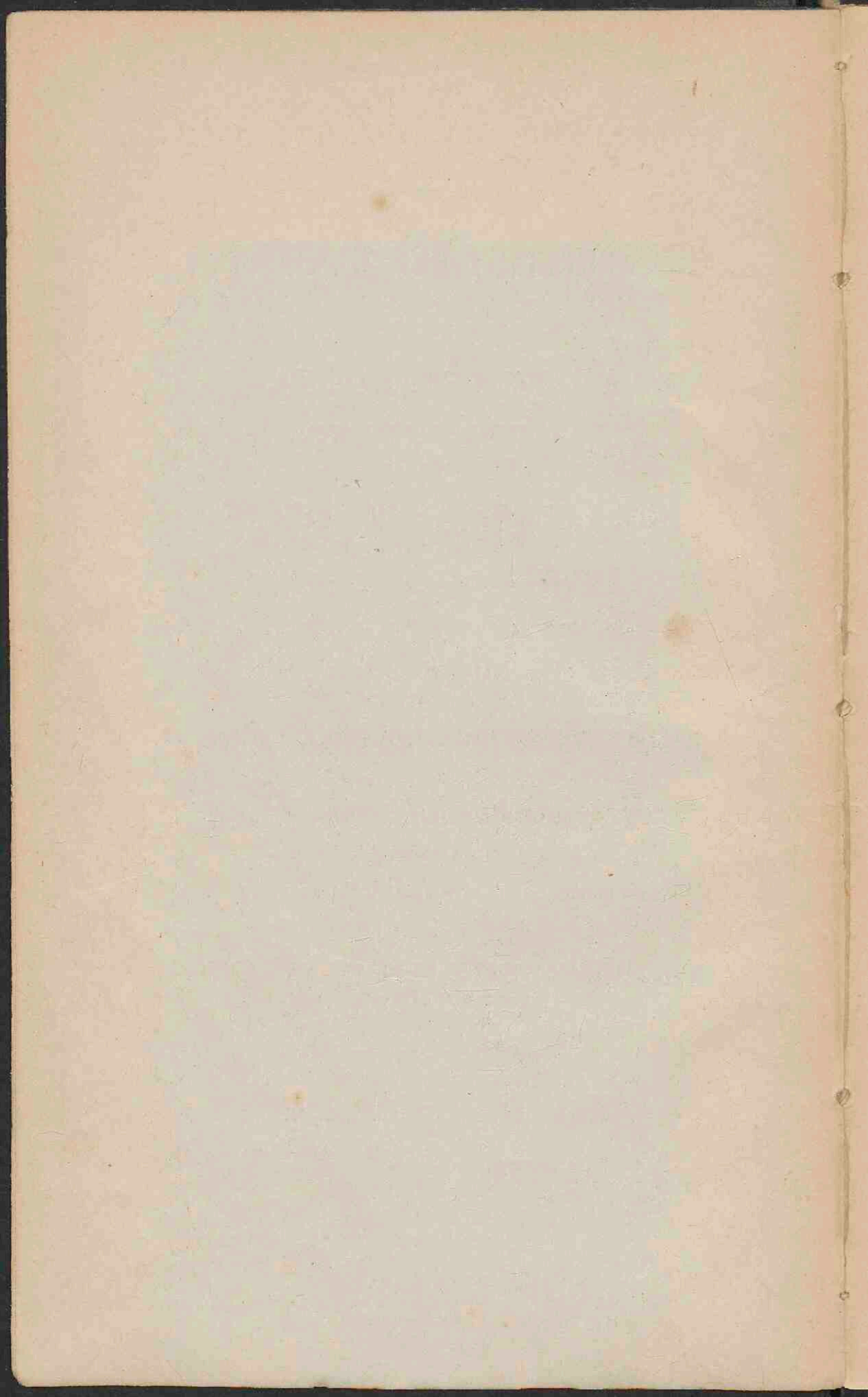
OP DINGSDAG, DEN 16^{den} JUNIJ 1863, TE 2 URE.

DOOR

CAREL JACQUES WILLEM NICOLAAS VAN HENGST,
geboren te Utrecht.

Utrecht. KEMINK EN ZONN. 1863.

BIBLIOTHEEK DER
RIJKSUNIVERSITEIT
UTRECHT.



AAN

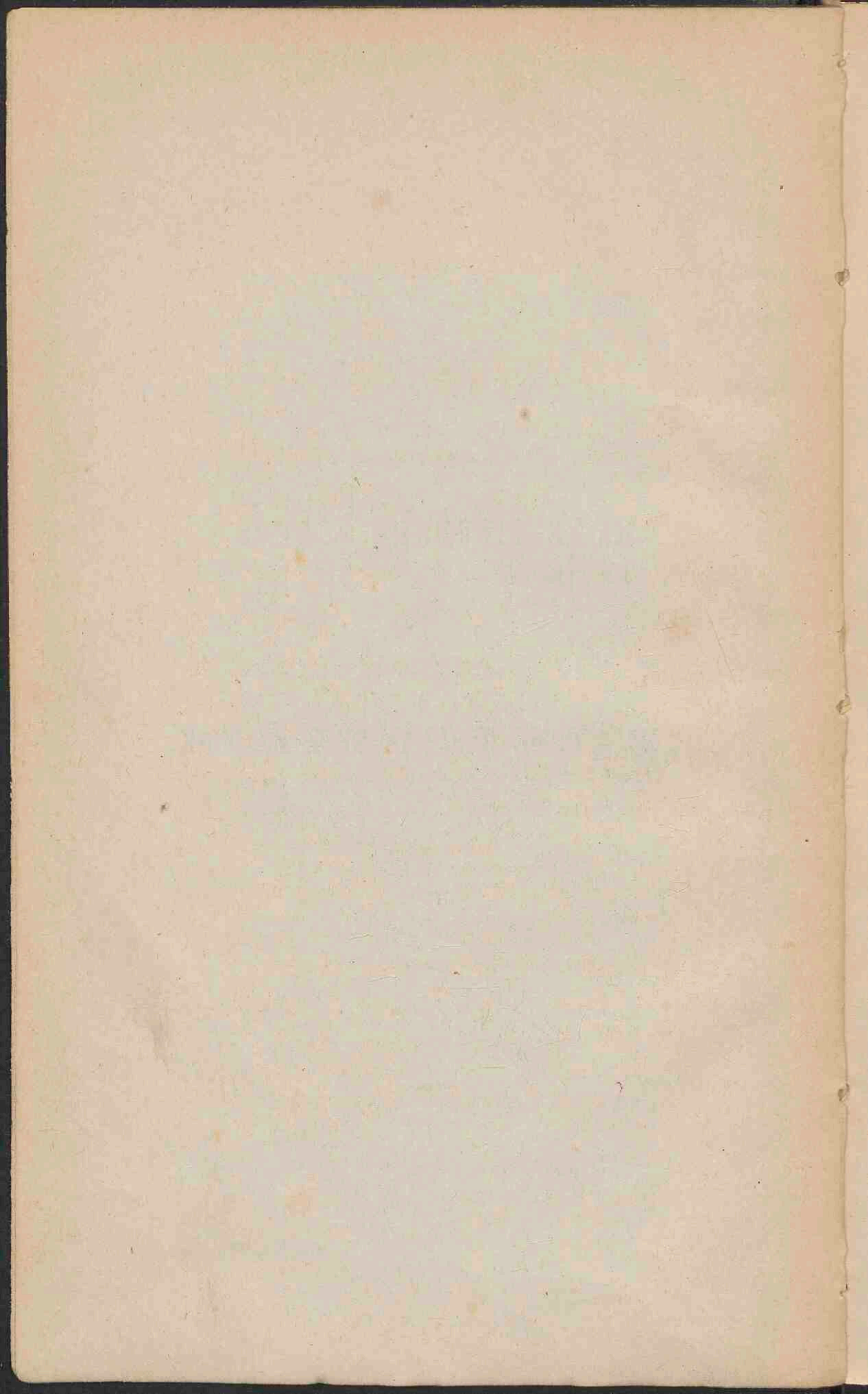
MIJNE DIERBARE OUDERS

EN

AAN DEN HEER

J^{HR.} M^{R.} J. O. DE JONG VAN BEEK EN DONK,

MIJNEN HOOGGESCHATTEN AANSTAANDEN SCHOONVADER.



I N H O U D.



HOOFDSTUK I.

Over den oorsprong, de opkomst en vestiging der gemeenten . . .	Bladz. 3.
---	-----------

HOOFDSTUK II.

Over de wijzen waarop de gemeenten hare goederen verkregen hebben	14.
---	-----

HOOFDSTUK III.

Over de bepalingen omtrent de gemeente-eigendommen vóór de invoering der Gemeente-wet.	20.
--	-----

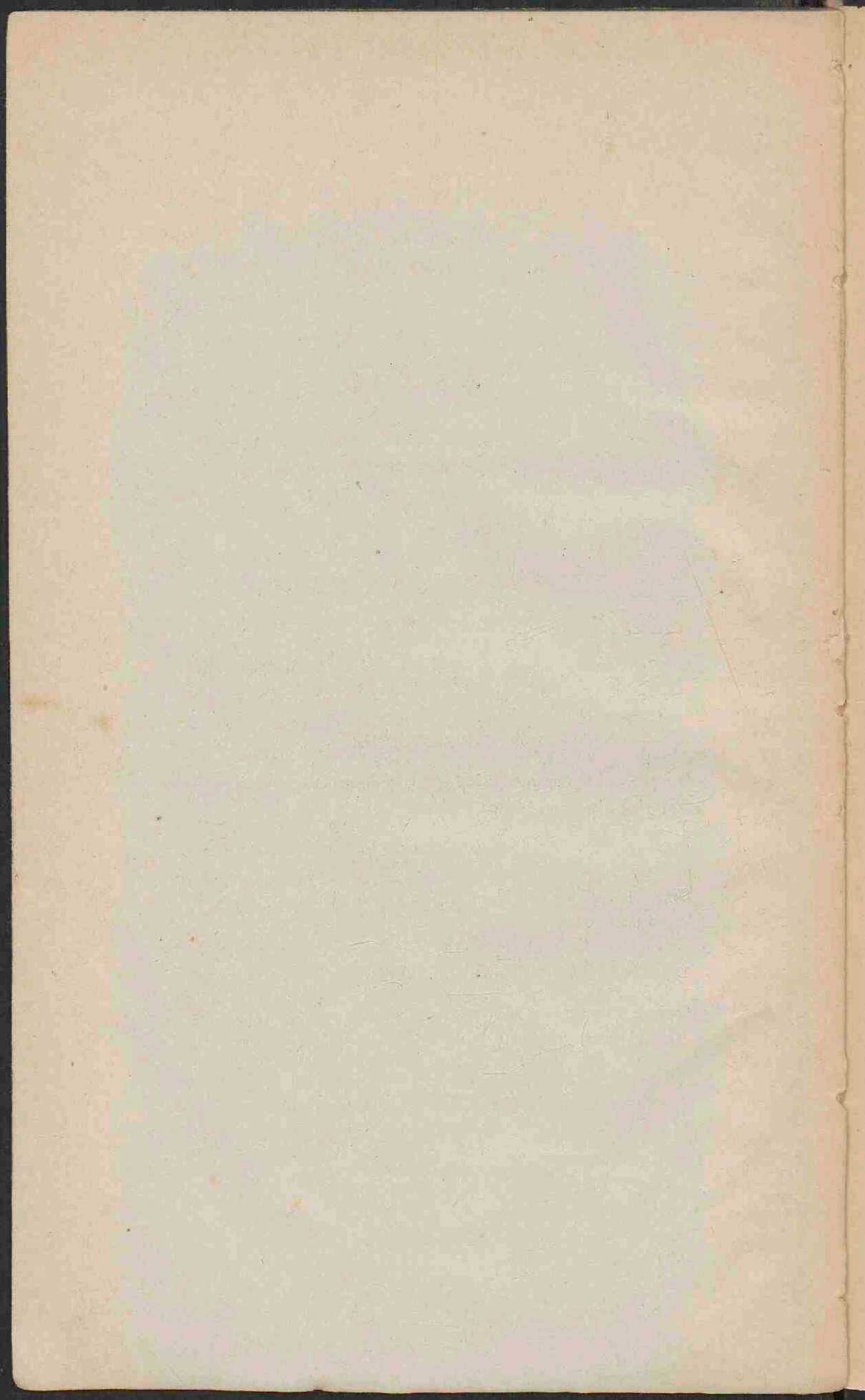
HOOFDSTUK IV.

Over den aard en de kenmerken van publieken en privaten eigendom.	32.
---	-----

HOOFDSTUK V.

Over de voorschriften en bepalingen der wet omtrent de gemeente-eigendommen.	68.
--	-----





*La commune....., c'est la patrie en bref,
et, pour ainsi dire au petit pied; c'est
là plus particulièrement ce qu'on appelle
son pays....*

M. DUPIN AÎNÉ, *Préface de l'histoire
de l'administration locale*, par le
baron C. F. E. DUPIN.

Onder de vragen die tegenwoordig zeer aan de orde zijn en waarover tot nu toe hier te lande zeer weinig in 't licht is verschenen, is voorzeker die, welke handelt over het eigendomsregt der gemeente, niet de minst gewigtige.

Het is daarom dat ik mij voorstel in de volgende bladzijden eenige opmerkingen betreffende dat onderwerp te leveren, en te trachten daarin voornamelijk het onderscheid en de kenmerken van hetgeen publiek of privaatrechtelijk door eene gemeente bezeten wordt, aan te toonen. ¹⁾

1) Dat onderscheid tusschen hetgeen eene gemeente publiek- of wel privaatrechtelijk bezit, vindt men ook in ons Gemeente-regt erkend.

In art. 229 der Gemeente-wet leest men: „De gemeente-besturen zor-

Voor dat ik echter tot het hoofddoel dezer proeve overga, wil ik vooraf eenige punten, die daarmede onafscheidelijk verbonden zijn, behandelen.

„gen, dat een nauwkeurige staat opgemaakt en bijgehouden worde, van hetgeen, naar het burgerlijk recht, eigendom der gemeente is.”
Voorts bepaalt art. 230 dat: *„de aan de gemeente behorende wegen, straten enz. niet mogen worden veroreemd, bezwaard of verpand, dan nadat zij door een besluit van den Raad verklaard zijn, ter openbare dienste niet meer bestemd te wezen.”*

HOOFDSTUK I.

OVER DEN OORSPRONG, DE OPKOMST EN VESTIGING DER GEMEENTEN.

De oorsprong der gemeenten verliest zich in den stroom der eeuwen. Ieder mensch gevoelt behoefte zich met anderen te vereenigen, om, daar hij een redelijk wezen is, zijne gedachten aan anderen mede te deelen, de zijne te verrijken met die, welke hij van anderen ontvangt, en daardoor ook meer in staat te worden gesteld in zijne behoeften te voorzien. ¹⁾

Er rust echter op een ieder een dure pligt, en wel om de regten die hij wil dat in hem zullen geëerbiedigd worden, ook in anderen te ontzien. Maar desniettemin stelt ieder mensch zich zelve op den voor-

1) „Het doel en de reden der menschelijke samenleving en de grondslag van hare natuurlijke ordening liggen in de behoefte, die den mensch „als stoffelijk en geestelijk wezen van natuur eigen zijn.” VISSERING, *Handb. v. prakt. staath. Inleiding*, N^o. 1.

grond en tracht steeds anderen op te offeren om zijne begeerten en hartstogten te voldoen.

Dit alles brengt mede, het volgt uit den aard der zaak, dat zoodra zich eenige menschen op eene plaats vestigden, er terstond behoefte ontstond naar eene vereeniging, eene soort van inwendig bestuur om de regten van allen in bescherming te nemen. Zoo ontstonden er reeds in de vroegste tijden vereenigingen van personen, die men als het ware met den naam van *gemeenten* kan bestempelen.¹⁾

Voor al bij de Romeinen, bij dat volk, dat bijna de geheel toen bekende wereld aan zijne heerschappij onderworpen heeft, welks wetten en gewoonten de overwonnen volken overgenomen hebben, vindt men sporen van instellingen, die veel overeenkomst met de latere gemeenten hebben. Niettegenstaande de algemeene eenheid van bestuur bij de Romeinen, vindt men dikwijls bij hen gewag gemaakt van *municipia*. Dit waren steden, welke door hare eigene overheidspersonen bestuurd werden en die hare eigene wetten en regten bezaten, zonder dat zij daardoor echter ophielden onderworpen te zijn aan het algemeen bestuur.²⁾

Aan het hoofd dier steden stond een raad (*curia*), die over de algemeene belangen der stad beraadslaagde, hare eigendommen bestuurde en verschillende

1) ULRIK HUBER, *De jure civitatis*. lib. II. cap. 10, § 1 en 9: „plurimaeque autem et plures personae vel familiae communis utilitatis causa in unum conveniunt, quae corpora sive universitates dicuntur.”

2) ULRIK HUBER, lib. II. cap. 6. § 1. „Municipia autem sunt urbes majori subjectae imperio.”

overheidspersonen aanstelde, zooals *duumviri*, *principales*, *curatores* enz. ¹⁾ Buitendien werd er nog door de burgers een overheidspersoon gekozen, *defensor civitatis* genoemd, welke de rust en vrede in de stad moest handhaven, de voortvlugtige slaven en misdadigers aanhouden, en de burgers verdedigen tegen het misbruik van gezag der andere overheidspersonen; hij was als het ware met de politie der gemeente belast. ²⁾

Toen de Romeinen onder Julius Caesar Gallië na een langdurigen strijd onderworpen hadden, drongen de Romeinsche wetten en gewoonten ook in die streken door. Het land, tot op dien tijd onder verscheidene kleine volksstammen verdeeld, werd tot één geheel vereenigd. Evenals in Italië verkregen sommige steden de hoedanigheid van *civitates foederatae*, andere de regten der *municipia* onder het bestuur van eene *curia* of *ordo*. ³⁾

Nadat het Westersch-Romeinsche rijk gedurende langen tijd weerstand geboden had aan de aanvallen der barbaren, werd het eindelijk in het begin der

1) GUIZOT, *Histoire des origines du gouvernement représentatif en Europe*. I. bl. 322 en vlg. — RAEPSAET, *Analyse historique et critique de l'origine et des progrès des droits civils, politiques et religieux des Belges et des Gaulois*. I. bl. 170. N^o. 38.

2) GUIZOT, I. bl. 324. — RAEPSAET, I. bl. 171. N^o. 38. „Le premier rang entre les magistrats municipaux était le *defensor civitatis*, c'était le tuteur ou protecteur de la cité.”

3) GUIZOT I. bl. 295 en vlg. — V. BOSSE, *Diss. de regiminis municipalis origine, progressu et praesenti conditione in Francia, Germania et patria nostra*. bl. 8.

vijfde eeuw ten onder gebragt en het weleer zoo magtige rijk onder verschillende volken verdeeld. Niet-tegenstaande de inwendige toestand des lands geene groote verandering onderging, ¹⁾ ontstonden er toch overal botsingen tusschen de Romeinsche en vreemde wetgevingen, tusschen den geest van eenheid der Romeinen en dien van verdeeling der andere volken. ²⁾

Te vergeefs trachtte Karel de Groote aan dezen staat van verwarring een einde te maken. Het weinige echter, dat hij tot stand had kunnen brengen, ging verloren, toen zijne opvolgers, niet opgewassen tegen de toenemende magt van den adel, aan de Graven, die hen bij de steden vertegenwoordigden, toestonden hunne waardigheid erfelijk te maken en zoodoende het leenstelsel vestigden. ³⁾

Deze Graven of Edelen kregen hierdoor alle magt in handen, onderdrukten de geringere klassen op eene vreesselijke wijze, onderwierpen steden en dorpen aan

1) THOURET, *Abrégé des révolutions de l'ancien gouvernement français*, livre IV. § 8. „On voyait les mêmes officiers dans chaque cité. „Chacune avait conservé son territoire, sa curie et sa milice, dans chacune un comte, officier du prince, remplissait les mêmes fonctions que „les comtes de l'empire Romain.”

2) RAEPSAET, I. bl. 203. N^o. 48. — VAN DE SPIEGEL, *Verhandeling over den oorsprong en de historie der vaderlandsche regten*. hoofdst. II. No. 7, 17, 20, 25, 30 enz. „Behalve de wetten der Saliërs, Ripuariërs, Saxen, Friezen, Capitularia en Romeinsche regten, waren ook „in de regtbanken onder de Frankische vorsten in gebruik de wetten „der Burgunders, Longobarden, Alemannen, en andere.” — v. BOSSE, bl. 11 en 12.

3) VAN HEES VAN BERKEL, *Diss. de nobilibus ac urbium delegatis sub Comitum Hollandiae regimine ordinibus constituentibus*, bl. 20 en 22.

hunne heerschappij en maakten zich hoe langer hoe meer onafhankelijk van den Vorst, hunnen leenheer.

Deze toestand was onhoudbaar, een ieder gevoelde behoefte zich onder de bescherming eener bestaande magt te stellen, of zich te vereenigen om aan de onderdrukking weerstand te bieden. Zoo vereenigden de inwoners der steden zich allengskens om zich vrij te maken van het juk dat op hen rustte. Deze beweging, welke weldra algemeen werd, wordt de bevrijding der gemeenten, *l'affranchissement des communes* genoemd.

Om hunne vrijheden te doen gelden, maakten de inwoners dier steden als het ware overeenkomsten met hunne Heeren, waarin de regten en verpligtingen van beide kanten werden beschreven. Deze overeenkomsten verkregen den naam van *privilegiën, charten, coutumes*.

Evenals in andere landen, werden er ook bij ons omstreeks de twaalfde eeuw aan de steden vele privilegiën gegeven.¹⁾ Het oudste dier privilegiën is dat hetwelk in het jaar 1200 door graaf Dirk VII aan de stad Dordrecht werd gegeven;²⁾ waarop dat van graaf Willem I in 1213 aan de stad Geertuidenberg geschonken, volgde.³⁾

Nadat de gewoonte, om de steden door het verleenen van vrijheden tegen de overheersching van den adel te beschermen, ook in ons land was doorgedron-

1) V. HEES VAN BERKEL, bl. 97. — V. BOSSE, bl. 27, 28, 74 en vlg.

2) VAN DE WALL, *Handvesten en privilegiën der stad Dordrecht*.

3) VAN MIERIS, *Groot Charterboek*, I. bl. 158.

gen, werden er behalve aan de beide opgenoemde steden aan vele andere door de Graven dergelijke vrijheden verleend. Hieronder bekleeden die van Haarlem in 1245, van Delft in 1246, van Alkmaar in 1254 en van Leiden in 1266 eene eerste plaats.¹⁾

De Edelen, wier magt hierdoor bijna geheel gefnuikt werd, verzetten zich met al hunne krachten tegen het verleenen dier privilegiën; al hunne pogingen echter mislukten, de steden namen meer en meer in bloei en aanzien toe. Vooral onder de Hoeksche en Kabeljauwsche twisten 1349—1492 werd hare magt hoe langer hoe grooter. O. a. werden door gravin Maria van Bourgondië in 1476 aan de steden Haarlem, Leiden, Delft, Amsterdam, Gouda, Rotterdam en Schiedam vele vrijheden verleend, welke onder den naam van het *Groot privilegie* bekend zijn.²⁾

Vele schrijvers hebben het willen doen voorkomen dat de Vorsten de bewerkers dezer beweging zijn geweest,³⁾ mij dunkt echter dat meestal de eerste stap tot het verkrijgen dier privilegiën door het volk gedaan werd en dat zij later door den Vorst werden bekrachtigd.⁴⁾

1) VAN MIERIS, I. bl. 219, 228, 283.

2) WAGENAAR, *Vaderl. hist.* IV. bl. 116.

3) THOURET, III. § 5. — Zie ook de *préambule de la Charte de 1814*: „C'est ainsi que les communes ont dû leur affranchissement à Louis le Gros.” Zie hiertegen RAEPSAET, *Supplément à l'analyse etc.* bl. 294. N^o. 413.

4) K. D. HÜLLMANN, *Städtewesen des Mittelalters*, deel III. bl. 9 en 12. — AUG. THIERRY, *Lettres sur l'hist. de France*, lettre XIII, bl. 232. —

Het voorbeeld door eenige steden gegeven, werd weldra algemeen gevolgd, en de Vorsten, inziende dat zij door deze nieuwe instellingen de toenemende magt van den adel zouden kunnen fnuiken, gaven hunne goedkeuring aan de nieuwe privilegiën.¹⁾

Deze verschilden wel is waar in vele opzigten, maar kwamen toch in de hoofdpunten overeen. Zij begonnen alle met eene zekere formule, waarbij de burgers elkander hulp en bijstand beloofden. „*Juraverunt quod „alter alteri secundum opinionem suam auxiliabitur et quod „nullatenus patietur quod aliquis alicui aliquid auferat „vel talliatum faciat.*” Voorts bevatten zij bepalingen, waarbij den burgers vrijdom van personen en goederen en het regt om hunne overheidspersonen te kiezen gegeven werd. De inwoners der gemeenten daarentegen, beloofden meestal den Vorst eene som gelds te betalen voor het verkrijgen dier vrijheden²⁾ en hem

HENRION DE PANSEY, *Du pouvoir municipal*, chap. III, bl. 24. „Enfin „l'oppression exerça sur eux (les habitants des villes) sa lente mais inévitable influence. Elle leur révéla le secret de leur force, et ils arrachèrent aux seigneurs ces concessions que nous appelons chartes de „communes,” en bl. 25: „Dans toutes les villes, érigées en communes „il s'éleva un pouvoir qui, habilement secondé par les rois,” etc.

1) RAEPSAET, *Suppl.* bl. 342, N°. 435. — v. HEES VAN BERKEL, bl. 102. — v. BOSSE, bl. 27 en 28. „Imperatores Germaniae, Reges „Franciae, Comites Hollandiae et Flandriae omnes hanc libertatem maxime „mopere augebant, urbesque novis privilegiis exornabant.” — KLUIT, *Primaë lineae* etc. cap. XIII. § 509.

2) VAN MIERIS, I. bl. 222. — *Haarl. priv.* bl. 18: „Oppidani de Harlem solvent mihi aut meo heredi Hollandiae annuatim et in perpetuum „ad natalem Domini X libras et in feste Johannis X libras.” — v. HEES VAN BERKEL, bl. 100, — v. BOSSE, bl. 34.

in den oorlog bij te zullen staan; ¹⁾ zij drukten in één woord de wederzijdsche regten en verpligtingen der burgers en hunne Heeren uit. ²⁾

De invloed der opkomende gemeenten werd hoe langer zoo grooter, zoodat weldra de adel ten onder gebragt was en de steden bijna onafhankelijk werden. ³⁾

De Vorsten, die zich tot dien tijd van de gemeenten tegen hunne leenmannen bediend hadden, begonnen omstreeks de veertiende eeuw aan die gemeenten hunne bescherming te weigeren en haar langzamerhand hare voorregten te ontnemen. „L'autorité royale, qui, „pendant toute la durée de cette lutte, les avait puis- „samment secondées, non seulement leur retira son „appui, mais, comme l'architecte qui brise ses écha- „fauds lorsque l'édifice est construit, elle abolit suc- „cessivement, et sur les prétextes souvent les plus „légers, toutes les chartes de commune. . . . Chaque „jour voyait augmenter leurs charges et diminuer leurs „privilèges.” ⁴⁾ De steden derhalve, die hare toevlugt

1) Het schijnt dat deze verpligting algemeen was en in alle privilegiën voorkwam. Zie art. 2 *de la Coutume de Crespy*: „Ut ipsi nobis „debent exercitus et equitationes sicut aliae communiæ nostrae.” *Ord. des rois de France*, T. XI, bl. 305.

2) KLUIT, *Præmæ lineæ*, cap. XIII, § 517 en vlg. — GRON, *Essai sur le droit communal de la Belgique*. Chap. XIII. bl. 63.

3) FOUcart, *introd.* op HENRION DE PANSEY, *Du pouv. mun.* bl. 29. „Ainsi „la commune, à peu près indépendante de fait du pouvoir royal ou „seigneurial, avec sa législation, sa juridiction, sa milice bourgeoise, „ses murs fortifiés, réalisait assez l'idée que nous nous formons d'une „république.” — V. BOSSE, bl. 53.

4) HENRION DE PANSEY, chap. III. bl. 27 en 28. — RAEPSAET, *Suppl.* bl. 420. N^o. 448.

bij de Koningen gezocht hadden, om van hen bescherming te erlangen tegen de overheersching van den adel, gevoelden ook het eerst de magt van den Vorst.

Terwijl in Frankrijk de bijzondere wetten voor deze of gene gemeente werden opgeheven en eindelijk in 1789 door eene algemeene wetgeving vervangen werden,¹⁾ had er in ons vaderland geheel iets anders plaats. Evenals elders verkregen de steden hier te lande, zooals ik heb opgemerkt, vele privilegiën, doch de Graven, inziende dat zij hierdoor hunne magt langzamerhand zouden verliezen, stonden dergelijke vrijheden niet ten eeuwigden dage maar slechts voor een bepaalden tijd toe.²⁾

Nadat het Groot-privilegie, door Maria van Bourgondië in 1476 aan verschillende steden gegeven, door haren zoon Philips II herroepen was,³⁾ verdwenen ook

1) DALLOZ, *Répertoire de législation, etc.* in voce *commune*, No. 52 en vlg. „À ces mesures partielles on en joignit de générales; les officiers municipaux étaient juges des affaires entre marchands. En 1563 cette attribution leur fut enlevée par l'établissement de juridictions consulaires. En 1579, l'ordonnance de Blois leur fit défense de connaître des affaires criminelles etc. Ce fut sous Louis XIV que les derniers coups furent portés aux traces encore vivantes des anciennes institutions communales.” — „L'embarras des finances porta Louis XIV à faire ressource des dignités municipales, et donna naissance aux édits de „Juillet 1690, Avril 1692, Mai 1702, et Janvier 1704.” — GIRON, Chap. XIII. bl. 65 en vlg.

2) KLUIT, *Primae lineae*, cap. XIII. § 568. „Dabantur ad terminum duratura, ad dimidium anni vel integrum annum durantia; ad annos tres, duodecim etc.; dum regimen vel tutela duraret; donec Princeps annum 25. aetatis attingeret.”

3) KLUIT, *Primae lineae*, -cap. XIV. § 715.

in ons vaderland, doch slechts voor een korten tijd, de verschillende privilegiën. Ofschoon zij in het jaar 1504 bijna overal opgehouden hadden te bestaan,¹⁾ herkregeren sommige steden echter onder de regering van graaf Karel II hare vrijheden, welke door zijnen opvolger bevestigd werden. Evenals dit vroeger het geval was geweest werden zij echter niet ten eeuwigden dage geschonken, daar de Graven zich het regt voorbehielden ze naar willekeur te herroepen.

Toen echter op het einde der zestiende eeuw onze voorvaderen de Spaansche heerschappij vernietigd, en tevens een einde gemaakt hadden aan het bestuur der Graven nam de vrijheid der steden zoowel in Holland als in de andere provinciën aanmerkelijk toe.²⁾ Ofschoon vele der vroegere privilegiën vernietigd waren, werden de steden echter door hare bijzondere keuren en reglementen bestuurd.

Dit bestuur, hoewel tot vele twisten en ongeregelheden aanleiding gevende, bleef nogtans gedurende twee eeuwen bestaan. Toen echter ons vaderland in 1810 bij Frankrijk werd ingelijfd, werden onze steden aan de algemeene Fransche wetgeving onderworpen en geheel van hare vorige vrijheden beroofd.

Ik heb dit overzicht slechts in algemeene trekken gegeven, omdat de oorsprong en vestiging der gemeenten bij alle volken bijna dezelfde is geweest; om dit voor alle in 't bijzonder na te gaan, zoude ons te ver leiden.

1) KLUIT, *Historie der Hollandsche Staatsregering*, IV. bl. 272.

2) VAN BOSSE, bl. 77 en vlg.

De gemeenten in de vroegste tijden ontstaan zijnde, waren eerst door den adel geheel ten onder gebragt. Doch nadat zij omstreeks de twaalfde eeuw een afzonderlijk bestaan verkregen hadden, ¹⁾ werd hare magt hoe langer hoe grooter. Hiervoor bevreemd ontnamen de Vorsten haar vele harer voorregten; haar bestuur dat vroeger bijna onbepaald was, werd beperkt binnen de grenzen eener bepaalde plaats; zij werden van afzonderlijke magten in den staat, hoe langer hoe meer ondergeschikt aan het groote geheel.

1) HÜLLMANN, III. bl. 77. — GACHARD, *Coll. de documents inédits concernant l'hist. de la Belgique*, III. bl. 6. — KLUIT, *Hist. der Holl. Staatsregering*, IV. bl. 105. „De eerste aanvang dier steden was „in Italië in de XIIde eeuw, en die algemeene geest doorliep vervolgens geheel Europa en strekte zich ook uit over deze landen.”

HOOFDSTUK II.

OVER DE WIJZEN WAAROP DE GEMEENTEN HARE
GOEDEREN VERKREGEN HEBBEN.

Wat verstaat men tegenwoordig onder eene gemeente? — Het antwoord op deze vraag kan tweeledig zijn, het verschilt naar mate men de gemeente in één der beide karakters, welke zij bezit, beschouwt. 1)

Vooreerst is zij een deel van den staat; als zoodanig vormt zij een politisch ligchaam en zijn de algemeene wetten en bepalingen, die den staat regeren, ook op haar toepasselijk; haar bestuur is aan de algemeene regels onderworpen.

Ten tweede kan men de gemeente op zich zelve, als een zelfstandig geheel beschouwen; alsdan vormt

1) FOUCART, *Introd.* bl. 51 en vlg. — DALLOZ, in voce *commune*, N^o. 1. — LAFFERRIÈRE, *Cours de droit publ. et adm.* II. bl. 409. — THORBECKE, *Over de hervorming van ons kiesstelsel*, bl. 71. — BOISSE-VAIN, *Staatsregt v. Ned. Algem. overzicht der Gemeente-wet*, bl. 14.

zij een zedelijk ligchaam, dat zijne eigene belangen heeft en door de wet erkend en geregeld wordt. ¹⁾

In welk dier karakters men de gemeente beschouwe, in beide kan zij goederen in eigendom hebben.

Hoe zijn de gemeenten aan hare goederen gekomen? — Dit is eene vraag, die zich hierbij dadelijk aan ons voordoet, en die ik in korte trekken zal beantwoorden, om daarna het verschil aan te toonen tusschen den eigendom eener gemeente als deel van den Staat, of als zedelijk ligchaam.

Zoodra zich ergens eene vereeniging van personen had nedergezet, zoodra er als het ware eene gemeente was gevestigd, ontstonden er gemeente-eigendommen. Zij waren aan alle inwoners gemeen, allen konden er gebruik van maken om in hunne eerste behoeften te voorzien. Dit vindt men reeds in de oudste tijden; ²⁾ zoo hadden de inwoners der Romeinsche koloniën bezittingen, die aan allen gemeen waren. ³⁾ Ook de Romeinsche Keizers maakten op dit punt vele wetten, de wijze bepalende waarop de steden goederen in eigendom konden verkrijgen. ⁴⁾ Zelfs

1) B. W.boek III. tit. X. art. 1690 en vlg.

2) HENRION DE PANSEY, *Des biens communaux*, 2de edit. chap. I. bl. 3. — ULRİK HUBER, boek II, cap. 55, N^o. 11 en 12.

3) AGENUS URBICUS in FRONTINUM, *De controu. agrorum*. „Relicta sunt „et multa loca, quae veteranis data non sunt. . . . Haec fere pascua „data sunt depascenda, sed *in communi*.” — ISIDORUS, *Orig.* lib. XV. cap. 1. „Ager compascuus dictus qui a divisoribus agrorum relictus „*communiter* vicaneis.” — POMPEIUS FESTUS, voce *compascuus*.

4) ULPIANUS, *Fragm.* lib. XXIV. cap. 28. „Civitatibus omnibus quae

onder de barbaarsche volken, die het Romeinsche rijk vernietigd hebben, vindt men sporen dat zij eveneens goederen hadden, die aan allen gemeen waren. ¹⁾

Onder de laatste Romeinsche Keizers echter, maar vooral na de invoering van het leenstelsel, werden de steden dikwijls van hare eigendommen beroofd. De Edelen, hoe langer hoe magtiger wordende, beschouwden de overige inwoners als hunne lijfeigenen en ont namen hun al hunne bezittingen.

Toen de steden zich echter van het juk dat op haar rustte bevrijd, en vele privilegiën verworven hadden, veranderde de vorige toestand geheel. Hare bezittingen, te voren zeer gering, vermeerderden in korten tijd. Men vindt bijna overal gemeente-huizen en torens (*beffroy*) die aan de steden in eigendom toebehoorden. ²⁾ Somtjids bevatten de privilegiën zelve de bepaling dat de gemeenten, behalve de algemeene regten, zoo even door mij opgenoemd, eenige andere voorregten zouden genieten. Zoo verkregen zij daarbij somtijds eenige zaken in eigendom, zooals eene *arca communis*, *domus communis*, *sigillum*, *befridum*, *arma communia* (arsenaal) enz. ³⁾

In de oude privilegiën onzer steden vindt men mel-

„sub imperio populi Romani sunt, legari potest idque a divo Nerva introductum, postea a Senatu auctore Hadriano diligentius constitutum est.”

1) GAUDRY, *Traité du domaine*, T. III. bl. 269, N°. 644, en de bij hem aangehaalde wet der Ripuariërs, tit. 76.

2) GACHARD, III. bl. 109. — JOHAN MEERMAN, *Gesch. v. graaf Willem van Holland, Roomsche Koning*, III. bl. 339.

3) RAEPSAET, *Suppl.* bl. 370. N°. 441.

ding gemaakt dat de Graven aan hunne onderzaten veel hebben weggeschonken of ten gebruike gegeven. ¹⁾ Zoo werd in 1433 door graaf Philips den Goede aan de stad Leiden in erfpacht gegeven: „alsulcke visscherijen omtrent onser Stede gelegen, geheten dat Vroon.” ²⁾

Er was echter vooral eene reden, waardoor de bezittingen der gemeenten in dien tijd zoo zeer toenamen. Door de aanhoudende oorlogen die de Vorsten tegen elkander voerden, werden zij door geldgebrek *genoodzaakt* hunne domeinen aan Edelen en steden te verpanden of wel te verkoopen. ³⁾ Ten slotte zij nog aangemerkt dat zij ook dikwijls goederen aan de gemeenten afstonden ter belooning van bewezene diensten.

De wetten en bepalingen die later in vele landen voor de gemeenten gemaakt zijn, hebben niet alleen dat regt van eigendom gehandhaafd, maar ook tevens de wijze bepaald waarop zij in het bezit der goederen, waarvan zij wederregtelijk beroofd waren, konden hersteld worden. ⁴⁾

1) v. MIERIS, II. bl. 228. III. bl. 549. — KLUIT, *Hist. der Holl. Staatsr.* IV. bl. 433.

2) v. MIERIS, IV. bl. 1017. — J. A. DE FREMERY, *Memorie over de regten der stad Leiden op het Haarlemmermeer.*

3) v. MIERIS, IV. bl. 609. — De Leidsche Vroonvisscherij, die de stad Leiden in 1433 in *erfpacht* had verkregen, werd haar in 1583 bij opene brieven van prins Willem I van Oranje *wegens geldgebrek in eigendom gegeven.* Zie hierover DE FREMERY. t. a. p.

4) Zie o. a. in Frankrijk de wet van 28 Aug. 1792. *Décret relatif au rétablissement des communes et des citoyens dans les propriétés et droits dont ils ont été dépouillés par l'effet de la puissance féodale,*

Wij hebben gezien dat de gemeente in haren tegenwoordigen toestand een tweeledig karakter heeft; in beide kan zij goederen in eigendom bezitten; die eigendom is echter verschillend. In het eerste geval maakt de gemeente een deel van den staat uit en kan even als de staat zelf, ¹⁾ goederen in eigendom hebben. Daar deze goederen echter ten nutte van het algemeen zijn, zijn zij gemeen aan alle burgers der gemeente; zij zelve kan er geene eigenares van genoemd worden, zij heeft er slechts het toezigt over, zij bezit die goederen *jure publico*. ²⁾

Maar de gemeente kan ten tweede ook als een burgerlijk persoon beschouwd worden, die evenals ieder particulier tot alle regtshandelingen bevoegd is. Zij vormt dan een zedelijk ligchaam, door de wet erkend en geregeld, ³⁾ en kan ook als zoodanig goederen bezitten. ⁴⁾ Van deze goederen is zij eigenares evenals ieder privaat persoon; ⁵⁾ zij bezit ze *jure privato*.

Eene gemeente kan dus zaken in eigendom hebben, die eigendom echter is verschillend; sommige zaken bezit zij publiek-, andere privaatrechtelijk. Dit onder-

art. 7, 8 en 9 en het decreet van 10 Junij 1793, sect. IV, art. 1, 8 en 14. — *Diss. van den Heer QUARLES VAN UFFORD, Proeve eener beschouwing over de gemeente als burgerlijk persoon*, bl. 18.

1) B. W. boek II, tit. I, art. 575—577.

2) GAUDRY, III. bl. 205. N^o. 625.

3) B. W. boek III. tit. X. art. 1690 en vlg.

4) B. W. boek II. tit. I. art. 575 en 582. — FOUCART, *Introd.* bl. 52.

5) Mr. H. G. QUARLES VAN UFFORD, *Proeve eener beschouwing enz.*

scheid heb ik in korte trekken aangetoond; over den verschillenden aard en de kenmerken van publieken en privaten eigendom zal ik in het verdere gedeelte dezer proeve handelen.

HOOFDSTUK III.

OVER DE BEPALINGEN OMTRENT DE GEMEENTE- EIGENDOMMEN VÓÓR DE INVOERING DER GEMEENTE-WET.

Nadat zich reeds lang de behoefte naar eene herziening der Grondwet had doen gevoelen, had die eindelijk in 1848 plaats, en werd de nieuwe Grondwet den 3den November van hetzelfde jaar afgekondigd. Een der punten, die het meest verandering en verbetering behoeften, was zeer zeker het gemeentewezen. De reglementen en instructiën waardoor tot dus verre de gemeenten bestuurd werden, waren zowel in samenstelling als in werking zeer gebrekkig. ¹⁾

1) Ten bewijze dat te dier tijde de comptabiliteit in het gemeentewezen veel te wenschen overliet, kan o. a. strekken de procedure tegen Casper Seyn, beëdigd klerk ter stedelijke rekenkamer der stad Leiden, die zich schuldig had gemaakt aan het verduisteren, weerloos maken en aan hunne bestemming onttrekken van gelden, welke hij in zijne betrekking van eersten klerk ter rekenkamer der stad Leiden en belast

De nieuwe Grondwet zoude hierin verandering te weeg brengen; behalve dat zij in art. 5 der add. artt. bepaalde dat er zoo spoedig mogelijk aan de afgevaardigden der beide Kamers eene Gemeente-wet zoude worden voorgedragen, werden er in art. 138—144 eenige algemeene regels voor de Gemeente-besturen gegeven. De artt. 140 en vlg. verdienen hierbij vooral onze aandacht; zij regelen het toezigt op de handelingen dier besturen op verschillende wijze.

Het is mijn doel niet, al de voorschriften, die deze artt. bevatten, te onderzoeken; ik zal mij slechts tot art. 141 bepalen, omdat daarin melding gemaakt wordt van gemeente-eigendommen, van een punt dat tot ons onderwerp behoort. Dat art. luidt aldus:

„De besluiten der Gemeente-besturen, rakende de beschikking over gemeente-eigendom en zoodanige andere burgerlijke regtshandelingen, welke de wet aanwijst, alsmede de begrotingen van inkomsten en uitgaven, worden aan de goedkeuring der Provinciale Staten onderworpen.”

Hoe dit art. moet opgevat worden, is, dunkt mij, aan geenen twijfel onderhevig. De goedkeuring der Provinciale Staten wordt daarin vereischt op besluiten, 1^o. waarbij over gemeente-eigendom beschikt wordt, 2^o. die eenige andere burgerlijke regtshandeling ten

met de financiële aangelegenheden dier stad, belast was te ontvangen en aan die stad te verantwoorden. Zie *Weekblad* 2 Oct. 1839, N^o. 48. Dat dergelijke misdrijven spoediger aan 't licht komen, dan in de zoo even gemelde zaak het geval is geweest, daarin wordt thans voorzien door de artt. 218 en vlg. onzer Gemeente-wet.

onderwerp hebben, op welke de wet goedkeuring vereischt, enz.

De meening dat de woorden „*welke de wet aanwijst*” zoowel op gemeente-eigendommen, als op andere burgerlijke regtshandelingen slaan, dat dus alleen de beschikking over vaste goederen en effecten aan de goedkeuring der Staten moet worden onderworpen, is, dunkt mij, van allen grond ontbloot.

Uit de geschiedenis der Grondwet toch, blijkt dat *elke* beschikking over gemeente-eigendom de goedkeuring der Staten behoeft. Men ziet dit vooral in het antwoord der Regering op de bedenkingen der dubbele Kamer. Daar men het zeer belemmerend vond de tuschenkomst der Staten telkens bij de beschikking over het nietigste gemeente-eigendom in te roepen, wilde men de woorden „*welke de wet aanwijst*,” ook op gemeente-eigendom doen slaan. De Regering antwoordde hierop:

„De bescherming, aan de eigendommen der gemeente „te verleen, vordert *algemeenheid van regel*. Die „bescherming wordt niet in strijd, — maar volledig in „overeenstemming met den natuurlijken werkring der „Provinciale, in het bijzonder der Gedeputeerde Staten „aan dezen opgedragen. Indien daaruit, in een enkel „geval, voor een enkel Gemeente-bestuur, al eenige „moeite of belemmering mogt voortvloeijen, zoo mag „daarom de regel zelf niet opgegeven, *zelfs niet door „uitzonderingen verzwakt worden*,” enz. ¹⁾

1) VOORDUIN, *Geschiedenis en beginselen der Grondwet*, bl. 345-347. —

Alle besluiten dus, die eene beschikking over gemeente-eigendom, hetzij roerend of onroerend, inhouden, en die welke andere burgerlijke rechtshandelingen betreffen, doch wat deze laatstbedoelde besluiten betreft alleen wanneer de wet het gebiedt, zijn aan de goedkeuring der Staten onderworpen. ¹⁾

Het zoo algemeen voorschrift dat wij in art. 141 der Grondwet hebben nagegaan, vindt men in geene der oude Staatsregelingen. Ofschoon zij alle eenige algemeene regels voor de Gemeente-besturen bevatten, ²⁾ werden de gemeenten voor het overige overeenkomstig hare reglementen bestuurd. Deze reglementen behelzen enkele bepalingen, waarbij de Gemeente-besturen in hunne beschikking over gemeente-eigendommen beperkt worden. Die beperkingen waren echter zeer gering; zij hadden de vrije beschikking over de roerende goederen der gemeente, slechts dan wanneer zij over de vaste goederen of effecten wenschten te beschikken, waren hunne besluiten aan de goedkeuring eener hogere staatsmagt onderworpen.

De Publicatie van het Uitvoerend Bewind van 20 Jan.

THORBECKE, *Aant. op de Grwet.* II. bl. 136 en 137. „Over de gemeente-goederen inzonderheid mag niet door het thans regerend bestuur, als „door particulieren over de hunne, worden beschikt.”

1) Zie art. 143. Prov. wet. „De besluiten der Gemeente-besturen betreffende de beschikking over gemeente-eigendom *en andere door de „Gemeente-wet aan te wijzen burgerlijke rechtshandelingen*, enz.

2) Staatsr. v. 1798, art. 190-199. — Staatsr. v. 1801, art. 73-76. — Staatsr. v. 1805, art. 66-68. — Constit. v. 1806, art. 63 en 64. — Grw. v. 1814, art. 78-81, 94-98. — Gew. v. 1815, art. 132-134, 154-160. — Grw. v. 1840, art. 152-158.

1801 ter uitbreiding van de Instructie voor de Gemeente-besturen der Bataafsche Republiek van 9 Junij 1800 bepaalde: „Dat geene Gemeente-besturen voortaan eenige *plaatselijke vaste goederen of effecten*, het eigendom zijnde van de gezamenlijke ingezetenen hunner gemeente, zullen mogen verkoopen, beleenen of op eenigerhande wijze veralieneren, dan na alvorens daaromtrent te hebben gehandeld en te zijn overeengekomen met gevolmagtigden uit de stembevoegde burgeren en verder bij deze handelingen denzelfden weg, die bij het vaststellen van belastingen was voorgeschreven,” te hebben gevolgd. (goedkeuring van het Vertegenwoordigend Ligchaam volgens art. 97 der Instructie).

Volgens art. 72 der Staatsregeling van 1801 was de nieuwe regeling der Gemeente-besturen aan de Departementale besturen opgedragen; deze maakten daarop eenige reglementen, waarin enkele voorschriften voor de Gemeente-besturen gegeven werden. In al deze reglementen werd ingevolge art. 74 der Staatsregeling aan de Gemeente-besturen de vrije beschikking over hunne huishoudelijke belangen overgelaten, het Departementaal bestuur mogt zich daarmede niet bemoeijen. ¹⁾

Na de invoering der Staatsregeling van 1805 werd er bij publicatie van 20 Dec. 1805 door H. Hoog-

1) Art. 95 van het regl. voor het dep. Zeeland, — art. 116 en 119 voor Holland, — art. 69 voor Overijssel, — art. 44 en 45 voor Friesland, — art. 25 voor Gelderland enz. Deze reglementen werden den 4den Junij 1802 afgekondigd.

mogenden, vertegenwoordigende het Bataafsche Gemeenebest, een reglement voor de Gemeente-besturen bekend gemaakt. In art. 10 van dit reglement werd aan de Gemeente-besturen de vrije beschikking over hunne huishoudelijke belangen en het vaststellen van plaatselijke verordeningen toegestaan, mits zij daarin niet tegen de algemeene voorschriften der Staatsregeling handelden. In art. 29 van hetzelfde reglement werd hun echter het vervreemden van *eenige plaatselijke vaste goederen, zakelijke regten, schuldbrieven of effecten* zonder voorafgaande goedkeuring van het Departementaal bestuur verboden.

Nadat er in 1806 wederom eene nieuwe Constitutie was uitgevaardigd, werd er bij publicatie van 13 April 1807 eene wet op de Gemeente-besturen ingevoerd. Ook daarin werden de vorige bepalingen gehandhaafd; de Gemeente-besturen hadden de vrije beschikking over de goederen der gemeente, uitgenomen de vaste goederen of effecten.

Eveneens bepaalden de Staatsregelingen van 1814 ¹⁾ en 1815 ²⁾ dat er reglementen voor de Gemeente-besturen zouden gemaakt worden. Het zoude ons te ver leiden al die verschillende reglementen na te gaan; het zij ons genoeg aan te merken dat zij bijna dezelfde bepalingen behelsden als de vorige. Zij drukken allen hetzelfde beginsel uit, dat de Gemeente-besturen de vrije beschikking hadden over hunne huis-

1) Art. 78, 81 en 94.

2) Art. 132, 154 en 155.

houdelijke belangen, maar dat zij tot het vervreemden enz. van vaste goederen of effecten der gemeenten de goedkeuring eener hoogere staatsmagt behoefden.

Nadat in de vorige jaren de inrigting der gemeenten van sommige provinciën door bijzondere reglementen was vastgesteld, werden al deze reglementen in de jaren 1824 en 1825 bij Koninklijke besluiten tot één geheel vereenigd. Zoo werd er den 4^{den} Januarij 1824 een algemeen reglement op het bestuur der steden en den 31^{sten} Julij 1825 een reglement op het bestuur ten platten lande ingevoerd.

Daar deze reglementen voor alle gemeenten dezelfde zijn, zoo zijn *de bijzondere omstandigheden van elk derselwe* buiten aanmerking gebleven. ¹⁾ Zij bevatten even als de vorige enkele bepalingen over het bestuur der gemeente-eigendommen. Zoo bepaalt art. 71 van het reglement op het bestuur der steden „dat de raad „delibereren zal over aankoop, verkoop, verruiling of vervreemding onder eenige benaming van „*stadsbezittingen*” ²⁾ en geregtigheden, over het belasten „of bezwaren van dezelve, of van eenige stedelijke „inkomsten en over het doen van geldopnemingen „zonder onderscheid. Deszelfs besluiten aangaande

1) THORBECKE, *Aant. op de Grw.* II. bl. 116 en 117.

2) Wat men onder het woord „*bezittingen*” te verstaan heeft, vindt men in de Rescripten van 2 Maart en van 14 Mei 1828. Aldaar wordt bepaald, dat men onder het woord „*bezittingen*” alleen *onroerend* goed te verstaan heeft. Bij Koninklijk besluit van 27 Oct. 1845 echter werd er bepaald, dat bij de vervreemding der roerende goederen, opgenoemd in art. 567 B. W., eveneens eene Koninkl. autorisatie noodig was.

„deze onderwerpen worden ter overweging gezonden
 „aan de Staten der provincie, welke dezelve met
 „hunne consideratiën aan de goedkeuring van den
 „Koning onderwerpen. — Vóór deze goedkeuring mo-
 „gen dezelve niet ten uitvoer worden gebragt.” 1)

Terwijl dus al deze reglementen de Gemeente-besturen in hunne beschikkingen over de gemeente-eigendommen, uitgezonderd wanneer zij betrekking hadden op vaste goederen of effecten, geheel vrijlieten, is er een geheel ander beginsel in art. 141 onzer Grondwet opgenomen. Hetgeen bij de vorige Staatsregelingen aan de reglementen werd overgelaten, is thans in de Grondwet zelve, in art. 141, geplaatst. Of eene dergelijke bepaling wel in de Grondwet te huis behoort, en of dit onderwerp niet veeleer aan den gewonen wetgever konde worden overgelaten, is eene vraag, waarover ik geen oordeel zal vellen.

Ik wil slechts opmerken dat in andere landen, bijv. in Frankrijk, de bepalingen betreffende de beschikkingen der Gemeente-besturen over de gemeente-eigendommen niet in de Constitutie, maar in de verschillende Gemeente-wetten voorkomen. Vóór 1789 konden de Gemeente-besturen geene beschikkingen maken over de gemeente-goederen zonder autorisatie des Konings, ten zij het goed eene waarde van 3000 francs of minder had; alsdan werd slechts de goedkeuring eener *Cour souveraine* vereischt. Volgens het Decreet van 14—18 Dec. 1789 werd de Koninklijke goedkeuring vervangen

1) Zie ook art. 35 van het regl. op het bestuur ten platten lande.

door die van het Departementaal bestuur. De wet van 15 Aug. 1791 echter bepaalde dat de Gemeentebesturen bij aankoop van onroerende goederen de toestemming der Wetgevende magt behoeften, en in 1797 werd er bij de wet van 2 Prairial an V, *volée sur déclaration d'urgence*, vastgesteld, dat de Gemeentebesturen geenerlei beschikking zouden mogen maken, dan volgens eene afzonderlijke wet. In de wet van 18 Julij 1837 eindelijk werd bepaald, dat de autorisatie door den Koning moest verleend worden.

Art. 46 dier wet luidt aldus: „Les délibérations „des conseils municipaux ayant pour objet des acquisitions d'immeubles, sont exécutoires sur „arrêté du préfet, en conseil de préfecture, quand „il s'agit d'une valeur n'excédant pas 3.000 fr. pour „les communes dont le revenu est au dessous de „100.000 fr., et 20.000 fr. pour les autres communes. — S'il s'agit d'une valeur supérieure, il est „statué par ordonnance du roi.”¹⁾

Ik heb dit voorbeeld alhier aangehaald, om aan te toonen, dat elders bij veranderde omstandigheden de gewone wetgever de handen vrij heeft, om dergelijke bepalingen tot stand te brengen en aan de besturen eene ruimere beschikking over de gemeente-eigendommen toe te kennen; hetgeen door de grondwettige bepaling van art. 141 in ons land bijna onmogelijk gemaakt wordt.

Ik heb zoo even opgemerkt dat er behalve de algemeene regels van art. 138—144 voor de Gemeente-

1) DALLOZ, in voce *commune*, N^o. 158. bl. 244.

besturen, in art. 5 der add. artt. onzer Grondwet bepaald werd, dat er aan de Kamers eene Gemeente-wet zoude voorgedragen worden. Nadat er den 3^{den} Sept. 1849 een ontwerp van Gemeente-wet aangeboden, doch niet in beraadslaging gebragt was, werd er den 3^{den} Maart 1851 een nieuw ontwerp ingediend. Dat ontwerp, hetwelk den 4^{den} Junij 1851 werd aangenomen, maakt onze tegenwoordige Gemeente-wet uit.

Onder de zaken, die tot dusverre stilzwijgend waren voorbijgegaan, behoorde vooral het onderscheid en de kenmerken van *publieken* en *privaten* eigendom. Dat onderscheid bestaat niet alleen bij ons, maar ook in andere landen. Het zoude mij echter te ver leiden, de verschillende wetgevingen hierbij aan te halen, ik zal mij daarom tot de Fransche bepalen.

Ofschoon er ook aldaar wel degelijk onderscheid bestaat tusschen *le domaine public municipal* en *particulier communal*,¹⁾ vindt men dat verschil echter in de Fransche Gemeente-wetten niet aangeduid. Terwijl de wetten van 14 Dec. 1789²⁾ (*Décret relatif à la constitution des municipalités*), en van 28 Pluviôse an VIII daarvan niets bepalen, wordt het begrip van publieken en privaten eigendom geheel verward in de wet van 20 Maart 1813 (*Loi concernant les finances*)

1) CAUDRY, III. bl. 203. N^o. 623.

2) Het decreet van 14 Dec. 1789 was de eerste algemeene wet betreffende de gemeenten in Frankrijk; hierdoor werden alle vroegere plaatselijke wetgevingen op dit punt opgeheven. DALLOZ, in voce *commune*, N^o. 71.

en in de nieuwe Fransche Gemeente-wet van 18 Julij 1837. (*Loi sur l'administration municipale.* ¹⁾)

Daar er bij ons te lande vóór de invoering onzer tegenwoordige Gemeente-wet, geene afzonderlijke wet op dit punt bestond, schreven de Staatsregelingen van 1798 en die daarop volgden voor, dat er reglementen op en instructiën voor de Gemeente-besturen zouden vastgesteld worden. ²⁾ Ditzelfde had na de Fransche overheersching plaats; de Staatsregelingen van 1814, 1815 en 1840 maakten hieromtrent dezelfde bepalingen: de gemeenten zouden overeenkomstig hare reglementen bestuurd worden. Hoewel er in al die reglementen geene melding gemaakt wordt van het onderscheid tusschen *publieken* en *privaten* eigendom, bevatten zij echter enkele bepalingen over het bestuur der gemeente-goederen. ³⁾

Men zoude dus verwacht hebben dat de nieuwe Gemeente-wet daarin eenige verandering zoude te weeg

1) Zie de wet van 20 Maart 1813, art. 2. De wet van 18 Julij 1837, art. 5. al. 2 en art. 6. al. 2.

2) Jhr. Mr. w. G. VAN DE POLL, *De Gemeente-best. onder de staatsr. van 1798, 1801, 1805 en 1806.*

3) Zie de Publicatie van het Uitvoerend Bewind van 20 Jan. 1801, houdende uitbreiding van art. 97 der instructie voor de Gem.-best. der Bat. rep. van 9 Junij 1800. — de ontwerpen voor de departementen van Holland art. 116 en 119; Zeeland art. 95; Gelderland art. 25 en vlg.; Overijssel art. 69; Friesland art. 44 en 45 enz. van 4 Junij 1802. Art. 10 en 29 der Publicatie van 20 Dec. 1805, houdende een regl. voor de Gem.-best. — Wet v. 13 April 1807 over de Gem.-best. — Art. 71 van het regl. op het bestuur der steden van 4 Jan. 1824. — Art. 35 van het regl. op het bestuur ten platten lande van 31 Julij 1825.

gebracht hebben, dat zij een einde zoude hebben gemaakt aan de bestaande onzekerheid en in bepaalde regels hebben aangegeven, wat *publieke* wat *private* eigendom was. Dit is echter geenszins het geval geweest. In titel V dier wet, handelende over de Gemeente-eigendommen, werken en inrigtingen, vindt men in art. 229: „*De Gemeente-besturen zorgen, dat een naauwkeurige staat opgemaakt en bijgehouden worde, van hetgeen naar het burgerlijk recht eigendom der gemeente is.*” enz.

Voorts bepaalt art. 230: „*De aan de gemeente behoorende wegen, straten, pleinen, grachten, vaarten, kanalen, bruggen, havens, kaden, wallen en openbare gebouwen mogen niet worden vervreemd, bezwaard of verpand, dan nadat zij door een besluit van den Raad verklaard zijn, ter openbare dienst, niet meer bestemd te wezen*” enz.

Zoowel dus uit de woorden der wet, als uit de Memorie van toelichting op art. 229¹⁾ blijkt dat onze Gemeente-wet het onderscheid kent, tusschen hetgeen *jure publico* en *jure privato* aan eene gemeente behoort. Nergens echter vindt men in die wet hieromtrent eenige nadere bepaling; zij laat de ontwikkeling van dit begrip aan de wetenschap over.

1) „Dat steeds naauwkeurig blijke hetgeen de gemeente *jure privato* bezit, is met het stelsel dezer wet te zeer in overeenstemming, dan dat het bijzondere aanbeveling zoude behoeven.”

HOOFDSTUK IV.

OVER DEN AARD EN DE KENMERKEN VAN PUBLIEKEN EN PRIVATEN EIGENDOM.

In iedere maatschappelijke vereeniging heeft men behoefte aan zaken, die aan allen gemeen, ten nutte van allen bestemd zijn. Zij zijn zoo lang die bestemming duurt buiten den handel en kunnen geen voorwerp van eigendom uitmaken; zij behooren aan alle inwoners te zamen en maken den *publieken eigendom* dier vereeniging uit.¹⁾

De verdeeling van zaken in en buiten den handel vindt men reeds in het Romeinsche regt, alwaar gewag gemaakt wordt van zaken „*quae vel in nostro patrimonio sunt, vel extra nostrum patrimonium habentur.*”²⁾ Tot de eerste soort behooren de *res singu-*

1) Diss. van den Heer DE BIEBERSTEIN, *Proeve over de zaken buiten den handel*, bl. 9.

2) *Instit.* lib. II. tit. 1. pr.

lorum, tot de laatste de *res communes, publicae*,¹⁾ *universitatis et nullius*.²⁾

Ook bij DE GROOT³⁾ vindt men eene dergelijke verdeeling terug; „de zaken behooren, zegt hij, of allen „mensen, of aan eene groote gemeenschap van menschen, of aan bijzondere menschen, of aan niemand.” De zaken welke aan eenige groote gemeenschap behooren, verdoelt hij weder in die, welke de eigendom zijn van de gansche burgerlijke gemeenschap, zooals stroomen, meeren en andere bevaarbare wateren, en in die welke tot eene mindere gemeenschap behooren. Tot deze laatste brengt hij de goederen van steden, waarden, bannen, gildens⁴⁾ enz. Al deze zaken zijn tot verschillende doeleinden bestemd, bv. tot heilig gebruik zooals de kerken, tot het bestuur der gemeente zooals de raadhuizen, tot vermaak zooals de wandelplaatsen enz.

HUBER⁵⁾ neemt o. a. eene verdeeling aan van zaken die niemand of iemand toebehooren. De laatste zijn of algemeen of bijzonder; de algemeene zijn die, welke

1) „De goederen, bij de Romeinen *res publicae* genoemd, vormen „voor het grootste gedeelte bij ons, hetgeen men noemen kan het *publiek Domein*.” DE BIEBERSTEIN, bl. 18.

2) Wat *res nullius* zijn, bepaalt lib. II. tit. 1. § 7. der *Instit.* „*Nullius autem sunt res sacrae, et religiosae et sanctae; quod enim divini juris est, id nullius in bonis est.*”

3) DE GROOT, *Inleiding tot de Holl. regtsgeleerdh.* boek II. deel 1. § 16 en vlg.

4) Dit zijn de *res universitatis* der Romeinen. *Instit.* lib. II. tit. 1. § 6.

5) ULRIK HUBER, *Hedendaagsche regtsgeleerdh.* boek II. cap. 1.

aan den staat behooren of aan eenige gemeente.¹⁾ Aan den staat behooren de rivieren, openbare vaarten en havens, de poorten en wallen der steden enz.; aan de gemeenten de raad- en regthuizen, de stads-goederen of opkomsten, de kerken enz. „Al deze „zaken,” zegt hij, „zijn buiten eigendom van bijzondere lieden, en behooren ieder gemeente toe.”

Reeds in de oudste tijden waren er dus zaken die aan allen gelijkelijk toebehoorden; de staat of wel de gemeente had er den eigendom van in naam van allen, om er alle inwoners genot van te doen hebben.²⁾

Eene verdeeling welke in het administratieve regt eene eerste plaats bekleedt, is die, welke een onderscheid maakt tusschen den publieken en privaten eigendom. Ik zal mij in deze proeve niet met de eigendommen van den staat inlaten, maar mij uitsluitend tot die der gemeenten bepalen; dezelfde beginselen toch, die de eigendommen van den staat (*domaine*

1) Wat hij onder *gemeente* verstaat, vindt men in § 20 en 21. boek II. cap. 1. — Dat er ook tegenwoordig aan het woord *gemeente* niet altijd dezelfde beteekenis wordt gehecht, blijkt uit een arrest van den Hoogen Raad van 18 Sept. 1855. *Weekblad*, N^o. 1788, waarbij beslist werd, dat „vermits het woord vroente is eene gemeene en openbare weide, en ook het woord gemeente dikwerf wordt gebezigt in de bijzondere beteekenis van gemeene weide — alzoo uit de zamenvoeging en verwisseling dier beide woorden in art. 2. der publicatie van representanten van het volk van Balafsch Brabant van den 27sten Mei 1796 volgt, dat de wetgever de uitdrukking gemeente aldaar heeft gebezigt in den beperkten zin woesten en ledigen grond.”

2) l. l. *Dig. de div. rerum*. „Hae autem res, quae publicae sunt, nullius in bonis esse creduntur; ipsius enim universitatis esse creduntur.”

public de l'état en domaine de l'état) beheerschen, zijn ook op de gemeenten toepasselijk. Evenals de staat, heeft ook de gemeente sommige zaken in publieken, andere in privaten eigendom.

De gemeente, als een deel van den staat beschouwd, is gevestigd om de belangen harer inwoners te verdedigen en te beschermen. Als zoodanig kan zij geene eigenares genoemd worden der goederen, die ten nutte van al hare inwoners bestemd zijn, die aan allen te zamen toebehooren, zij heeft er slechts het toezigt over om ze voor allen te behouden, om er allen genot van te doen hebben; deze zaken behooren haar publiekrechtelijk toe.¹⁾

Als zedelijk ligchaam echter, heeft de gemeente hare eigene behoeften en uitgaven; om deze te voldoen moet zij goederen bezitten, waarover zij evenals ieder priyaat persoon op de volkomenste wijze beschikken, wier

1) Jhr. Mr. C. DE JONGE, *Iets over het toezigt op de besluiten der Gemeentebest.*, volgens art. 141. Grw. in de *Bijdr. tot de kennis v. het staats-, prov.- en gemeentebest. in Nederl.* deel IV. bl. 36. „*Jure publico* „behooren aan de gemeente die zaken, welke tot algemeen gebruik en „ten algemeene nutte bestemd zijn. Bestemming en gebruik voor de „openbare dienst is dus het criterium ter beoordeeling of de goederen „*jure publico* eigendom der gemeente zijn.” — DALLOZ, *Répertoire in voce domaine public*. N^o. 1. „C'est l'ensemble des choses qui ont pour destination d'être asservies à l'usage ou à la protection de tous, et qui, „en raison même de cette destination et tant qu'elle dure n'appartiennent „propriétement à personne, pas même à l'État, lequel n'exerce „à leur égard, qu'une espèce de possessoire au nom et dans l'intérêt „du public.” — PROUDHON, *Domaine public*, I. bl. 84. — GAUDRY, *traité du domaine*, III. bl. 208. — LAFERRIÈRE, *Cours de droit publ. et adm.* III. bl. 713.

inkomsten zij te haren eigen bate gebruiken kan. Deze goederen bezit zij evenals ieder particulier persoon, zij maken den privaten eigendom der gemeente uit.¹⁾ Het onderscheid tusschen hetgeen aan de gemeente publick-, of privaatrechtelijk toebehoort is van zeer groot belang, want naarmate men eene zaak onder haren publieken of privaten eigendom rangschikt, is zij al of niet onderworpen aan de beginselen van vervreemding en verjaring.

Ik heb zoo even opgemerkt dat het regt hetwelk de gemeente over haren publieken eigendom bezit geen zuiver eigendomsregt is, dat zij er slechts het toezigt over heeft. Eene vraag die zich hierbij al aanstonds aan ons voordoet is deze:

Wordt door dat toezigt aan die zaken het karakter van publieken eigendom niet ontnomen, wordt daardoor geen inbreuk gemaakt op het regt der inwoners om er het vrije genot van te hebben?

Dat daardoor eenige beperking van hun regt plaats vindt, is, dunkt mij, aan geenen twijfel onderhevig; ik geloof echter niet dat die beperking in strijd zoude zijn met dat regt, dat die zaken daardoor haar karakter van publieken eigendom zouden verliezen.

Ook in de Romeinsche wetgeving vindt men van een dergelijk toezigt melding gemaakt; de praetoren vaardigen talrijke interdicten uit om de goederen tot den publieken eigendom behoorende in hunnen oorspron-

1) LAFERRIÈRE, bl. 713.

kelijken toestand te bewaren en ze tegen de misbruiken der burgers te beveiligen.¹⁾

Het karakter van publieken eigendom brengt mede, dat de zaken die daartoe behooren ten dienste van allen bestemd zijn, dat ieder inwoner der gemeente er genot van kan hebben, mits hij ze niet gebruike tot een ander einde dan waartoe zij oorspronkelijk bestemd zijn en geen inbreuk make op de regten der andere inwoners.²⁾ Het is daarom dat dit toezigt noodzakelijk vereischt wordt.

Even als het privaot regt der gemeente en dat harer leden door het burgerlijk regt wordt beschermd, moet ook hetgeen haar en haren inwoners publiekregtelijk toekomt tegen de aanrandingen van privaot personen beveiligd worden; dit geschiedt door het politie-regt.³⁾

Wie oefent dat regt uit, wie heeft dat regt van beperking? — Art. 625 B. W. geeft ons daarop het antwoord, men leest er: „mits men geen gebruik make „van zijn regt, strijdig met de wetten of openbare „verordeningen, daargesteld door zoodanige magt, die „daartoe (d. i. tot het maken van wetten of verordeningen, die den eigendom beperken) volgens de „Grondwet de bevoegdheid heeft.” De Grondwet leert

1) l. l. *Dig. ne quid in loco sacro fiat.* — l. l. pr. *Dig. de loco publ. fruendo.* — l. l. *Dig. de via publ. et itinere publ. reficiendo.* — l. 2. § 45. *Dig. ne quid in loco publ. vel itinere fiat,* enz.

2) DE BIEBERSTEIN, bl. 10.

3) OLIVIER, *Proeve over de beperkingen van den eigendom door het politie-regt.* — v. HOGENDORP, *Bijdragen tot de huishouding van staat,* deel IX. 1ste stuk, bl. 202 en vlg.

ons aldus wie die magten zijn,¹⁾ en kent in art. 131 aan de Provinciale Staten, en in art. 141 aan de Gemeente-besturen het regt van eigendomsbeperking toe. Ofschoon het niet alleen aan de Provinciale Staten en Gemeente-besturen, maar ook aan andere zedelijke lichamen, door de wet erkend en geregeld, vrijstaat om reglementen en verordeningen te maken, zooals dit bv. met de Nederlandsche bank het geval is, worden er echter in art. 625 B. W. geene andere verordeningen bedoeld, dan die welke door de Staten der Provinciën en door de besturen der gemeenten, ingevolge de Grondwet, gemaakt zijn. De Gemeente-besturen moeten door hun toezigt, door hun politie-regt over hetgeen aan de gemeente publiekrechtelijk toebehoort, de belangen dier gemeente en harer leden behartigen. Zij moeten zorgen dat de zaken, die ten nutte van allen bestemd zijn, in dien toestand blijven waarin zij aan die bestemming kunnen voldoen. Zij moeten waken dat het regt van allen niet door de aanranding van dezen of genen gekrenkt, of te niet gedaan worde.

Wanneer toch een ieder, die eigendomsregten over eene zaak kan uitoefenen, daarover vrijelijk zoude kunnen beschikken, zonder door een hooger toezigt eenigermate beperkt te worden, zoude hij ze door zijne handelingen of zeer in waarde kunnen doen verminderen of wel geheel vernietigen.

1) Uit art. 5 A. B. vloeit voort, dat de algemeene wetgever evenzeer het regt van eigendomsbeperking heeft.

Daardoor dus en niet door dat toezigt zoude aan die zaken, dunkt mij, het karakter van publieken eigendom ontnomen worden, de inwoners zouden ieder oogenblik blootstaan aan het gevaar om van hun regt te worden beroofd, de zaken, ten nutte van allen bestemd, zouden door de handeling van dezen of genen burger aan het algemeen kunnen onttrokken worden, niemand zoude er eenig nut meer van kunnen hebben. Dat toezigt maakt geen inbreuk op het regt der inwoners, maar brengt het genot der zaak in overeenstemming met de belangen van een ieder.¹⁾

Die verordeningen echter, moeten dienen om de wet uit te voeren en in werking te brengen, zij mogen nogtans niet verder gaan. Gaan zij verder dan de wet, strekken zij zich over meerdere en andere eigendommen uit, zijn de wijzigingen en bepalingen van het gebruik van denzelfden eigendom menigvuldiger, dan heeft elk ingezeten het regt om te klagen; hij kan zijne gehoorzaamheid aan die verordening weigeren.

Uit de omstandigheid dat de goederen die publiekregtelijk aan de gemeenten behooren, somtijds eenige winst afwerpen of inkomsten opbrengen, rijst de vraag op: of daardoor hun karakter niet verandert, of zij dien ten gevolge niet onder de private eigendommen der gemeenten moeten gerangschikt worden? — Deze vraag moet, dunkt mij, in ontkenningen zin beantwoord wor-

1) ДОМАТ. *Droit publ.* livre I. tit. VIII. sect. II. „Il est du droit naturel, que, les biens communs à tous étant une occasion continuelle de querelles et d'une infinité de mauvaises suites, il y soit pourvu par quelque police.”

den; de bestemming dier zaken is, dat zij ten dienste van alle inwoners gevestigd zijn; die bestemming verandert niet omdat de gemeenten of uit de natuur dier zaken, of door administratieve maatregelen, of wel door eene toevallige omstandigheid, daaruit eenige winst trekken. De gemeente echter mag eene zaak, tot haren publieken eigendom behoorende, zoolang zij namelijk dat karakter behoudt, geenszins aan de dienst van het algemeen onttrekken om er winst mede te behalen. Hare bestemming zoude geheel verloren gaan, het Gemeente-bestuur zoude daardoor eene onregtmatige daad plegen. Doch wanneer eene zaak, haar karakter van publieken eigendom behoudende, vruchten oplevert, behooren die vruchten aan de gemeente. Zij behooren haar privaatrechtelijk, zij kan er evenals ieder privaat persoon vrijelijk over beschikken.

Vele voorbeelden zoude ik hierbij tot staving van mijn gevoelen kunnen bijbrengen, ik wil mij echter tot dit eene bepalen.

Zoo levert een weg tot den publieken eigendom eener gemeente behoorende, uit zijne natuur vruchten, bijv. gras op. ¹⁾ De gemeente vermag, ik heb dit zoo even reeds opgemerkt, dien weg niet afsluiten om er meer vruchten van te trekken, de zaak zoude daardoor van

1) Wat men bij de Romeinen onder *via publica* verstond, vindt men in de l. 2. § 21. *Dig. Ne quid in loco publico.* „*Viam publicam eam dicimus, cuius solum publicum est, relictum ad directum certis finibus latitudinis ab eo, qui jus publicandi habuit, ut ea publice iretur, commicaretur.*”

haar publiek karakter beroofd worden. Het Gemeentebestuur is echter volkomen in zijn regt die vruchten te verkoopen, te verpachten, of op eenige andere wijze, zooals dit het voordeeligst geacht wordt, ten dienste der gemeente te gebruiken. De inwoners dier gemeente hebben er hoogenaamd geen regt op; hun regt bestaat daarin, dat zij te allen tijde over dien weg mogen gaan, dat zij daarvan tot vervoer, tot communicatie gebruik mogen maken. Het genot der vruchten behoort aan de gemeente, zij mag iedere inbreuk op haar regt ten strengste tegengaan.

Evenzoo is het met de inkomsten gesteld, die de publieke eigendommen eener gemeente door administratieve maatregelen kunnen opleveren, bijv. gelden voor standplaatsen op markten, enz. Deze betalingen, wel verre van als eene soort van verhuring te moeten beschouwd worden, vloeijen voort uit het toezigt dat de Gemeente-besturen over de publieke eigendommen uitoefenen. Door deze gelden worden zij in staat gesteld die zaken in eenen toestand te behouden, waarin zij voor allen dienstig kunnen zijn, daardoor juist worden de algemeene belangen der gemeente behartigd.

De publieke eigendommen eener gemeente kunnen ook door toevallige omstandigheden eenige winsten afwerpen. Zoo kunnen er o. a. in eenen weg, die publiekrechtelijk aan de gemeente toebehoort steengroeven, schatten, enz. gevonden worden. Het karakter van publieken eigendom gaat evenmin daarop over, als dit met de vruchten dier goederen het geval is.

Het is noodzakelijk dat de inwoners eener gemeente wegen, straten enz. bezitten, het algemeen belang vereischt echter geenszins dat er onder die wegen steengroeven of schatten zouden aanwezig zijn; die zaken behooren evenals de vruchten aan de gemeente priyaatregtelijk toe.

Ofschoon de goederen die tot de publieke eigendommen eener gemeente behooren niet bestemd zijn winsten of inkomsten op te leveren, verandert echter daardoor hun karakter niet. Men moet ze daarom niet onder hare winstgevende of private bezittingen rangschikken; hunne oorspronkelijke bestemming blijft bestaan, zij blijven den publieken eigendom der gemeente uitmaken.

Ik heb zoo even opgemerkt dat een der voornaamste gevolgen van het beginsel van publieken eigendom daarin bestaat, dat de goederen die tot dien eigendom behooren, zoolang namelijk die bestemming duurt, voor geene vervreemding of verjaring vatbaar zijn. De zaken immers, die den publieken eigendom eener gemeente uitmaken, zijn wegens hare bestemming niet vatbaar voor een uitsluitend eigendomsregt; zij zijn buiten den handel en dien ten gevolge onvervreemdbaar. ¹⁾ Hare bestemming is de dienst van het publiek; wanneer nu bijv. een weg, die publiekregtelijk aan eene gemeente toekomt, de eigendom kon worden van som-

1) Zaken die buiten den handel zijn, kunnen, volgens art. 593. B. W. geen voorwerp van bezit uitmaken; hetgeen niet vatbaar is voor bezit, is dien ten gevolge ook onvervreemdbaar.

nige harer inwoners, zouden deze bevoegd zijn dien weg af te sluiten, aan de algemeene dienst te onttrekken en het verkeer te verhinderen.

Het geval zoude zich kunnen voordoen, dat men bij eene verkooping van eene private bezitting der gemeente, uit onwetendheid eene zaak had opgenomen, die haar publiekrechtelijk toekwam. Uit het beginsel van onvervreemdbaarheid volgt, dat die verkooping ten opzichte dier eene zaak nietig en van onwaarde is; men zoude die overeenkomst of geheel moeten vernietigen, of er ten minste de bewuste zaak aan onttrekken, mits eene schadeloosstelling aan den koper betalende. ¹⁾

Het beginsel van onvervreemdbaarheid moet echter niet in alle opzichten even algemeen opgenomen worden. Zoo moet men ten opzichte der wegen en straten, die publiekrechtelijk aan eene gemeente toebehooren, deze beperking aannemen, dat de eigenaars der aangrenzende erven daarop eenige regten kunnen verkrijgen; waaronder die van uitzigt en waterdrop. ²⁾ De uitoefening dezer erfdiensbaarheden maakt geen inbreuk op het karakter van publieken eigendom der goederen, die er mede bezwaard zijn; zij houden daardoor niet op voor de dienst van het publiek bestemd

1) Tot de bestaanbaarheid der overeenkomsten worden in art. 1356. B. W. vier voorwaarden vereischt; o. a. ten derde een bepaald onderwerp; vergelijk hiermede art. 1368. B. W., alwaar bepaald wordt dat alleen zaken, welke in den handel zijn, het onderwerp van overeenkomsten kunnen uitmaken.

2) Art. 686, 700 en 729, B. W. — 1. 2. § 2. *Dig. ne quid in loco publ.*

te zijn. M. TROPLONG, in zijn werk getiteld: *traité de la prescription* ¹⁾ drukt zich te dien opzichte aldus uit: „Leur destination conserve, au contraire, toute son intégrité, et plus ils sont soumis à ces usages communs, plus ils portent l’empreinte de leur affectation au service public.” Dit beginsel vindt men eveneens in de Fransche wetgeving uitgedrukt, alwaar in de artt. 649 en vlg. van den Code Civil melding gemaakt wordt van servituten door de wet opgelegd, welke, zooals art. 649 bepaalt, ingesteld zijn *pour l’utilité publique ou communale, ou l’utilité des particuliers*.

Wanneer het echter regten betreft, door wier uitoefening de inwoners der gemeente zouden worden benadeeld, waardoor de zaak, die ten nutte van allen bestemd was, of in waarde zoude verminderen of geheel aan de publieke dienst onttrokken worden, moet het beginsel van onvervreemdbaarheid ten strengste worden toegepast.

Zoo kunnen de inwoners der gemeente niets tot stand brengen, waardoor de breedte van eenen publieken weg verminderd wordt; zij mogen o. a. op de gronden vóór hunne eigendommen gelegen geene vooruitspringende werken enz. oprigten. Daardoor zoude het verkeer belemmerd worden, de bestemming van dien weg geheel verloren gaan. Het Gemeente-bestuur kan wel is waar somtijds aan dezen of genen eenige dier regten toekennen, zij moeten echter alsdan als concessien beschouwd worden, welke, zoo zij al niet voor een

1) TROPLONG, *traité de la preser.* I. N^o. 156.

bepaalden tijd toegestaan zijn, toch zeker altijd weder ingetrokken kunnen worden, zoodra het publiek belang het vereischt. ¹⁾)

Niet alle regten echter, die met de bestemming der publieke eigendommen eener gemeente in overeenstemming kunnen gebragt worden, moeten, dunkt mij, aan de inwoners worden toegestaan. De Gemeente-besturen moeten zorg dragen dat aan de eigendommen der gemeente, zelfs aan die, welke enkel tot hare versiering zijn gevestigd en die evenzeer een deel van haren publieken eigendom uitmaken, ²⁾) geen nadeel worde toegebragt. ³⁾) Dikwijls toch, worden er op deze eigendommen erfdiensbaarheden gevestigd bv. die van het *onus ferendi*, welke, ofschoon niet lijnrecht in strijd met hunne bestemming, hen toch in waarde doen verminderen, hen eenigzins kunnen benadeelen. ⁴⁾) Wat

1) DE BIEBERSTEIN, bl. 111 en vlg. — OLIVIER, § 5. bl. 115 en vlg. „De beperkingen, waaraan de eigenaars der erven langs den publieken „weg onderworpen zijn, zijn gegrond op publiek nut. De eigenaar „mag door het gebruik, dat hij van zijn erf maakt, de dienst van den „weg niet hinderen of storen.”

2) GAUDRY, III. bl. 598 en vlg. N^o. 266.

3) Men vindt dit beginsel reeds in de Romeinsche wetgeving uitgedrukt, l. 6. *Cod. de operibus publicis*. „Diruenda sunt omnia, quae per „diversas urbes, vel in foro, vel in quocunque publico loco *contra ornatum* et commodum ac decoram faciem civitatis extrueta noscuntur.”

4) DALLOZ in voce *domaine public*, N^o. 59, die daarbij de woorden van D'ARGENTRÉ, *Coutume de Bretagne* aanhaalt: „publicorum usus non „solum ex commodo, sed ex ornatu etiam et facie aestimatur.” Wat het servituut *oneris ferendi* hetreft, drukt hij zich aldus uit: „Il est „manifeste que toute servitude qui grève un édifice, et spécialement „la servitude *oneris ferendi*, est susceptible d'entraîner nécessairement

de monumenten en andere zaken betreft, die alleen tot versiering zijn gevestigd, ook deze verliezen veel van hunne waarde, wanneer particulieren het regt hebben daartegen zulke gebouwen te plaatsen, als hun goeddunkt. Men moet echter hierin niet te ver gaan, en, zooals ik reeds vroeger heb opgemerkt, die beperking van het eigendomsregt niet te ver drijven. Alleen dan, wanneer door deze of gene handeling van eenen particulier een wezentlijk nadeel, hetzij direct, hetzij indirect voor de gemeente ontstaat, kan het Gemeente-bestuur met zijn regt van beperking tusschen beide treden. Wanneer echter, zooals Mr. OLIVIER zich op bl. 126 uitdrukt, een eigenaar eene opene plek maakt, of voor een fraai gebouw een onaanzienlijk in de plaats stelt, is het Gemeente-bestuur niet bevoegd den eigenaar hierin te keer te gaan. Uit deze handelingen spruit geen nadeel voort voor de gemeente, het Gemeente-bestuur mag hier niet tusschen beide treden.

Men zoude hiertegen kunnen aanmerken dat deze regten door den tijd verkregen zijn, dat het een *fait accompli* is, dat men er niets meer aan kan doen; welnu! er blijft een middel overig om daartoe te geraken, een middel dat men hoe lang zoo meer begint aan te wenden, de onteigening ten algemeenen nutte. ¹⁾

„dans un espace de temps plus ou moins éloigné, des dégradations au préjudice de cet édifice, et des dégradations telles qu'elles peuvent équivaloir à une sorte d'aliénation partielle et finalement affecter, ainsi, dans une certaine mesure, la destination publique.”

1) OLIVIER, bl. 12 en vlg.

Een ander gevolg van het karakter van publieken eigendom is dat de goederen, die daartoe behooren, niet voor verjaring vatbaar zijn.¹⁾ Dit beginsel is een onvermijdelijk gevolg van de onvervreemdbaarheid dier goederen en spruit uit dezelfde gronden voort. Hetgeen aan alle inwoners eener gemeente gezamenlijk toebehoort, hetgeen ten nutte van allen bestemd is, kan, zoolang die bestemming duurt, op geenerlei wijze de eigendom worden van privaatspersonen, welke daarop evenmin eenig zakelijk recht kunnen uitoefenen.²⁾

1) DIEPHUIS, *het Ned. burg. regt*, deel IX. bl. 351. — DE BIEBERSTEIN, bl. 106. — HUBER, boek III. cap. 29. N^o. 13. — LAFERRIÈRE, II. bl. 713. — DALLOZ in voce *dom. publ.* N^o. 47. — GAUDRY, I. bl. 89. N^o. 63. — Ook bij de Romeinen vindt men daaromtrent vele bepalingen, o. a. die van de l. 6. *Cod. de operibus publ.* „Praescriptio temporis juri publico non debet obsistere.” — *Instit.* lib. II. tit. 6. § 1. *De usucap.* etc., waarop VINNIUS in zijne *commentariën* op de *instit.* het volgende zegt: „Quarundam rerum ea natura est, ut omnem omnino acquisitionem, qualiscunque ea sit, respuant, et consequenter simul „usucapionem: cuiusmodi sunt, quae commercio humano sunt exemptae” etc. — l. 9. *Dig. de usarp. et usuc.* etc.

2) Zie hierover een merkwaardig arrest van den Hoogen Raad van 11 Dec. 1846. N^o. 205 bij v. D. HONERT, *Verzam. v. arr. Gemengde Zaken*, deel V. bl. 226, waarbij aangenomen werd, dat de wallen der steden, als behoorende tot de res sanctae of wel publicae (HUBER, boek II. cap. I. N^o. 26), buiten den handel en daarom voor geene vervreemding of verjaring vatbaar zijn. Dat zij dus aan geene erfdiensbaerheden kunnen onderworpen worden, op welke wijze dan ook ingesteld, en mitsdien evenmin aan die, welke zouden kunnen zijn verkregen door verjaring van 30 jaren. — Zie ook het arrest van het Hof van Gelderland van 25 Oct. 1854, *Regtsgel. bijblad*, 1855. bl. 118, waarbij het vonnis der arr. regtbank te Tiel van 14 Oct. 1852, *Regtsgel. bijblad* 1854. bl. 116, werd bevestigd.

Zaken die den publieken eigendom eener gemeente uitmaken zijn, zooals ik heb opgemerkt, buiten den handel, en daarom volgens art. 1990 B. W. aan geene verjaring onderhevig.

Door verjaring heeft er een eigendomsovergang plaats,¹⁾ waartoe een gedurende eenige jaren voortgezet bezit vereischt wordt;²⁾ de zaken dus die volgens art. 593 B. W. geen voorwerp van bezit kunnen uitmaken, zijn daarom niet onderworpen aan het beginsel van verjaring. De voornamste reden voor de bepaling, dat men door verjaring den eigendom eener zaak kan verkrijgen, is daarin gelegen, dat die verjaring dienen moet om eene beperking van de onzekerheid der bezittingen en regtsbetrekkingen van privaatspersonen te vestigen, om den eigendom eener zaak niet te lang in het onzekere te laten. Ook deze reden vervalt geheel bij publieke eigendommen; de gemeente bezit ze voor allen, met het doel om ze voor allen te bewaren, om ze in eenen staat van gemeenschap te behouden.

Wanneer iemand beweren mogt een uitsluitend regt te hebben om eene zaak, tot de publieke eigendommen eener gemeente behoorende, te zijnen dienste te gebruiken, zoo zal hij moeten bewijzen of door eene wettige vergunning der daartoe bevoegde magt dat gebruik te hebben verkregen, of, nadat de bestemming der zaak veranderd was, er door verjaring eigenaar van geworden te zijn.

1) Art. 639 en 665. B. W.

2) Art. 665 en 1992. B. W.

Evenals alle andere zaken die tot den publieken eigendom behooren, zijn ook de wegen en straten, die publiekrechtelijk aan eene gemeente toekomen, onverjaarbaar. De eigenaars der aangrenzende erven zouden zich te vergeefs daarop beroepen, dat zij gedurende den tijd tot de verjaring vereischt, een uitsluitend genot van dien weg gehad, dat zij dien grond bebouwd, en met hunne privaats bezittingen vereenigd hadden. Zij zouden altijd eene verjaring inroepen, die in duidelijke woorden door art. 1990 B. W. wordt uitgesloten. Doch niettegenstaande het beginsel van onvervreemdbaarheid en onverjaarbaarheid der publieke eigendommen, kunnen particulieren daarop soms eenige regten verkrijgen.¹⁾ Zoo hebben vele gemeenten pompen in eigendom; niet alleen die zaken zelve, maar ook het water dat er uit voortkomt, behoort aan de gemeente publiekrechtelijk toe, het is ten dienste van allen bestemd.

Het geval zoude zich kunnen voordoen, dat een Gemeente-bestuur aan dezen of genen burger der gemeente in het bijzonder het regt toekende door buizen of pijpen een gedeelte van dat water in zijne woning te brengen, om het tot zijne particuliere dienst te besteden.²⁾ Daar echter hierdoor dat gedeelte aan de dienst van het algemeen zoude onttrokken worden,

1) Dat zij er sommige erfdiensthaarheden op kunnen vestigen, heb ik reeds op bl. 43 aangemerkt.

2) Zie hierover DE LABORDE, *De l'esprit d'association dans tous les intérêts de la communauté*, Livre IV. Chap. IV. Sect. 1. bl. 409 en vlg. *De la distribution de l'eau dans les maisons*.

moet er, dunkt mij, hierbij eene voorname beperking worden gemaakt; eene beperking die wij reeds in het Romeinsche regt aantreffen.¹⁾ Door het regt aan dezen of genen burger toegekend, moet geen inbreuk gemaakt worden op het regt der overigen, op de bestemming der zaak, dat gedeelte moet afgenomen worden van het overtollige water, *ex aqua superflua*.

Hieruit volgt echter niet dat het regt, onder deze beperking toegestaan, onherroepelijk zoude zijn, dat men het door verjaring in eigendom zoude kunnen verkrijgen.²⁾ Het Gemeente-bestuur moet niet alleen zorgen dat de regten der inwoners voor het tegenwoordige, maar ook voor de toekomst niet gekrenkt worden. Wannecr dat regt, aan een burger toegekend, onherroepelijk ware en het later blijken mogt dat het overblijvende water niet voldoende was om in de behoeften van allen te voorzien, zoude er inbreuk gemaakt zijn op het regt van allen, de zaak zoude in waarde verminderd, hare bestemming miskend zijn. Er zoude hierdoor in één woord eene vervreemding hebben plaats gehad, en hetgeen voor het geheel niet vatbaar voor vervreemding is, kan dit ook niet ten opzichte van een zijner deelen zijn. Dat regt

1) l. 5 et 11. *Cod. de aquaeductu*.

2) Dit is de meening van TROPLONG, l. N^o. 168. „L'eau d'une fontaine," zegt hij, „n'est publique que par la destination: si la destination aux usages publics est changée l'eau rentre dans le domaine „privé, elle subit le niveau du droit commun.... l'autorité a fait „pour la portion ce qu'elle aurait pu faire pour le tout. Elle a rendu „une fraction d'eau au commerce, elle l'a dégagée de ses entraves; il y „a eu possibilité de l'aliéner.”

moet dus, dunkt mij, slechts als eene tijdelijke vergunning van het Gemeente-bestuur aangemerkt worden, welke altijd, zoodra het publiek belang het eischt, weder kan worden ingetrokken.

Wanneer het om niet is toegestaan, kan de intrekking geene moeilijkheden opleveren; anders is het echter gesteld met die vergunningen, welke onder eenen bezwarenden titel zijn verkregen. Wanneer hij, aan wien zulk eene vergunning is verleend, daarvoor jaarlijks eene zekere som gelds betaalt, spreekt het van zelf dat deze betaling, welke slechts voor het genot der zaak gegeven wordt, te gelijk met dat genot ophoudt. Zoodra de vergunning wordt ingetrokken, behoeft die prijs niet meer betaald te worden.

Het zoude echter eveneens kunnen gebeuren dat een Gemeente-bestuur de uitoefening van zulk een regt aan eenen burger had toegestaan tegen betaling eener bepaalde som, welke alsdan veel overeenkomst met eenen koopprijs zoude hebben. Ook in dit geval moeten de regels der goede trouw en billijkheid in acht genomen worden. Het Gemeente-bestuur is, bij de intrekking der vergunning, verplicht den concessionaris eene schadevergoeding te betalen, een gedeelte van den koopprijs terug te geven, geëvenredigd aan den langeren of korteren duur van zijn genot. ¹⁾ Deze regten of vergunningen strijden derhalve in geenen deele met het beginsel van onvervreemdbaarheid der zaken, die publiekrechtelijk aan eene gemeente toebehooren. Zij

1) GAUDRY, III. bl. 389. N°. 181.

zijn slechts tijdelijk en kunnen daarom geen inbreuk maken op het karakter van algemeenheid en voortdurendheid (*généralité et perpétuité*) dier eigendommen.

Hetgeen tot den publieken eigendom behoort, heeft het karakter van algemeenheid, het behoort aan allen te zamen, het is ten dienste van allen bestemd. Dit regt wordt wel is waar door het toezigt van het bestuur eenigermate beperkt, ik heb echter reeds vroeger aangemerkt, dat daardoor geen inbreuk op het karakter dier zaken gemaakt wordt, dat hare bestemming er geenszins door verandert.

Het laatste kenmerk, dat ik hier omtrent de publieke eigendommen wil aanhalen, is dat zij voortdurend zijn. Men moet daaruit niet afleiden, dat hetgeen eenmaal publiekrechtelijk aan eene gemeente toebehoort, nimmer van toestand of bestemming zoude kunnen veranderen. Het beteekent alleen, dat zoolang het publiek belang zulks eischt of de natuur der zaak het toelaat, die goederen ten nutte van alle inwoners moeten dienen, dat zij tot dien tijd geen voorwerp van privaten eigendom kunnen uitmaken. Zoodra echter dat publiek belang ophoudt, zoodra door deze of gene omstandigheid de dienst dier zaken niet meer vereischt wordt, zoodra in één woord hare bestemming verloren gaat, vallen zij in den privaten eigendom der gemeente.

De gemeente toch heeft de kosten van aanleg en onderhoud dier goederen gemaakt, zij heeft in vele gevallen den grond, waarop hare publieke gebouwen moeten gevestigd worden, afgestaan; niets billijker

derhalve, dan dat zij, nadat het publiek belang heeft opgehouden, er den eigendom van verkrijgt, evenals ieder particulier.

Eene vraag echter, waarover de gevoelens zeer uiteenloopen, en die door de Fransche schrijvers, welke over dit onderwerp gehandeld hebben, verschillend is beantwoord, is de volgende.

Hoc houdt de bestemming ten algemeenen nutte op, door welke maatregelen wordt datgene, dat vroeger tot den publieken eigendom behoorde, voor privaten eigendom vatbaar? Men heeft gevraagd of daartoe eene wet of eene uitdrukkelijke handeling der bevoegde magt noodzakelijk was, en of het niet voldoende zoude zijn om die zaken voor privaten eigendom vatbaar te doen worden, dat het publiek, waarvoor zij bestemd waren, er geen gebruik meer van maakte; of in één woord een langdurig bezit geene verjaring zoude kunnen bewerken ten behoeve van dezen of genen privaats persoon?

Volgens art. 1990 B. W. kan men door verjaring den eigendom niet verkrijgen van zaken die buiten den handel zijn; verandert echter die natuur of bestemming, dan vallen zij in den handel terug, zij worden hierdoor voor privaten eigendom vatbaar.

Het publiek doet, zegt men, ¹⁾ door gedurende een

1) PROUDHON, I. bl. 289 en vlg.: „l'usage contraire à la destination „exceptionnellement imprimée sur un sol, par l'un des pouvoirs publics, doit être assez puissant pour faire rentrer les fonds sous l'empire du droit commun, qui est celui de la prescriptibilité.” — TROP-LONG, I. N^o. 162. bl. 244. „Les besoins changent, qui empêche les „habitants, véritables créateurs des chemins, de réduire à un vain mot

langen tijd geen gebruik te maken van eene zaak, die ten nutte van allen bestemd is, afstand van zijn regt, die zaak wordt daardoor voor privaten eigendom vatbaar.

Volgens art. 5 A. B. kan eene wet slechts door eene latere wet, voor het geheel of gedeeltelijk, hare kracht verliezen. Daar echter nergens in onze wetgeving eenige bepaling voorkomt van hetgeen tot den publieken of privaten eigendom behoort, en er zelfs geene definitie van zaken buiten den handel wordt gegeven, kan men zich bij dit onderwerp niet op dat artikel beroepen.

Of het niet wenschelijker en beter zoude zijn, vooral met het oog op de groote gevolgen van het verschil van eigendom, in de wet in duidelijke bewoordingen uit te drukken, wat men onder publieken, wat onder privaten eigendom te verstaan heeft, is eene vraag *de jure constituendo*, waarmede ik mij hier ter plaatse niet zal inlaten. Het *jus constitutum* geeft hieromtrent geene vaste regels aan, de ontwikkeling van het begrip wordt aan de wetenschap overgelaten.

De Gemeente-besturen moeten derhalve in ieder bijzonder geval, wanneer het blijkt dat het algemeen belang zulks eischt, verklaren, dat eene zaak tot den publieken eigendom eener gemeente behoort.

Dat de ingezetenen door geene handelingen eene zaak onder de publieke eigendommen eener gemeente

„la publicité? . . . Quand le public se retire définitivement d'une chose, „cette chose cesse d'être publique, elle perd tacitement sa destination.”

kunnen doen rangschikken, spreekt, dunkt mij, van zelf. Eene gemeente is, zooals ik reeds vroeger heb opgemerkt, een door de wet erkend en geregeld zedelijk ligchaam; zij vormt dit echter slechts dan, wanneer zij door haar bestuur, een Raad, een burgemeester en wethouders volgens art. 1 der Gemeentewet wordt vertegenwoordigd. Volgens art. 1692 B. W. „zijn de bestuurders van een zedelijk ligchaam, voor „zooverre daaromtrent bij de instellingen enz. niets „anders is bepaald, gerechtigd om in naam van dat lig- „chaam te handelen,” enz. Ditzelfde beginsel wordt in art. 140 Grw. en art. 134 Gem.-wet gehuldigd, alwaar bepaald wordt dat de regeling en het bestuur van de huishouding der gemeente aan den Raad, en al wat tot het dagelijksch bestuur behoort aan den burgemeester en wethouders wordt overgelaten. De inwoners der gemeente kunnen derhalve eigenmagtig geene daad van bestuur uitoefenen, zij kunnen door hunne handelingen geene zaak onder de publieke eigendommen plaatsen, te hunnen eigenen voordeele geenen publieken eigendom vestigen.

Kunnen de inwoners eener gemeente door het gebruik, dat hun van eene zaak is toegestaan, een regt van eigendom op die zaak verkrijgen? — Kunnen zij, wanneer hun bijv. een uitweg over het land van eenen particulier is toegekend, dien weg daardoor tot publieken eigendom maken? — Deze vraag moet, dunkt mij, in ontkennenden zin beantwoord worden. Dat gebruik is slechts eene vergunning van den eigenaar, die haar, zoodra zijn belang zulks vereischt, kan herroepen en

intrekken. De gebruikers verkrijgen hierdoor geen eigendomsregt, zij kunnen geene beschikkingen over die zaak maken, haar niet aan den privaten eigendom onttrekken. Het gebruik der inwoners kan eene zaak niet onder de publicke eigendommen eener gemeente brengen, zij kan dit slechts worden door eene handeling der daartoe bevoegde magt.

Om bijna dezelfde redenen, maar in tegenovergestelden zin genomen, kan volgens mijn gevoelen het gebruik der ingezetenen, dat geene eigendomsregten kan scheppen, zo evenmin vernietigen. ¹⁾ Wanneer, zegt men, de inwoners eener gemeente van eene zaak, welke hun publiekrechtelijk toebehoort, om deze of gene reden, of omdat, zooals TROPLONG zich uitdrukt, *de behoeften veranderen*, geen gebruik meer maken, doen zij afstand van hun regt. Zij brengen die zaak in den handel terug, zij kan derhalve door verjaring de eigendom worden van privaat personen. Deze beweringen meen ik echter om verschillende redenen te moeten ontkennen.

Dat zij daardoor van hun regt afstand zouden doen, is, dunkt mij, onmogelijk aan te nemen. Wanneer men van eene zaak, van een regt afstand doet, pleegt men eene vervreemding, men brengt zijnen eigendom over in de handen van een ander, men beschikt er over op de volkomenste wijze. Dat de inwoners eener

1) OPZOOMER, *Aant. op de wet houdende Alg. bep.* op art. 5. bl. 25.
„Het opheffen van een bestaand regt is altijd het doen ontstaan van
„een ander, al bestaat het slechts in terugkeering tot eenen nog vroegeren regtstoestand.”

gemeente onbevoegd zijn eenige daad van bestuur voor de gemeente te verrigten, dat zij dien ten gevolge geenen afstand, op welke wijze ook bewerkstelligd, mogen doen van goederen, die aan die gemeente toebehooren, heb ik zoo even opgemerkt. Het Gemeentebestuur is daarmede belast; wanneer het blijken mogt dat de inwoners geene behoefte meer hadden aan het gebruik eener zaak, die hun publiekrechtelijk behoorde, zoude alleen dat bestuur die zaak in den privaten eigendom kunnen doen terugkeeren. De inwoners moeten daarom echter niet met minderjarigen worden gelijk gesteld; uit art. 143 der Gemeente-wet blijkt, dat „elk ingezetene, daartoe volgens art. 194 gemagtigd, „ten zijnen laste, namens de gemeente een eisch in „regten kan doen, die volgens zijne meening door den „Gemeente-raad in het belang der gemeente behoorde „te zijn gedaan.” Ieder ingezetene kan, zooals de Memorie van Toelichting op dat art. 143 zich uitdrukt, als de Gemeente-raad nalatig blijft, als eischer de regten der gemeente doen gelden.

Hieruit volgt nogtans niet, dat een ingezetene namens de gemeente in hooger beroep kan komen van een tegen haar gewezen vonnis, indien het geding in eersten aanleg voor de gemeente is gevoerd ten name van de gemeente. 1)

Ook uit de Memorie van Toelichting op art. 230 der Gemeente-wet blijkt, dat de ingezetenen tot handhaving

1) Arrest v. d. Hoogen Raad van 12 Maart 1853. *Weekblad* No. 1453.
— *Regtsgel. Adviezen*. 5de verzam. bl. 24.

van hun regt of gerief bij den Raad en vervolgens bij de Gedeputeerde Staten en den Koning bezwaren kunnen inbrengen tegen de verklaring van den Gemeenteraad, waardoor eenige zaken van den publieken in den privaten eigendom der gemeente worden gebragt. ¹⁾

Ofschoon de ingezetenen derhalve niet bevoegd zijn om alle handelingen ten name der gemeente uit te voeren, kunnen zij echter geenszins met minderjarigen gelijk gesteld worden, welke tot geene regtshandelingen, van welken aard ook, bevoegd zijn.

Doch ook om eene andere reden meen ik dien be-
weerden afstand te moeten ontkennen. Hetgeen publiekrechtelijk aan eene gemeente toekomt, maakt niet alleen den eigendom van het tegenwoordige, maar ook van het toekomstige geslacht uit. De tegenwoordige leden der gemeente kunnen derhalve door het niet gebruik maken conor zaak geen afstand doen van het regt, dat ook de toekomstige burgers daarop hebben. Wanneer men dit beginsel, dat namelijk een deel der eigenaars de regten der overigen zouden kunnen vervreemden, aannam, zoude men met evenveel regt kunnen beweren, dat zij, die een grooter genot der zaak hebben dan de overige, bijv. de eigenaars der aangrenzende erven van een publieken weg, die zaak ten nadeele van alle andere inwoners der gemeente zouden kunnen vervreemden.

1) Zie hierover het besluit der Ged. Staten van Overijssel van 4 Mei 1861. *Gemeentestem* van 10 Junij 1861. No. 506, en van 20 April 1863. No. 603, waarover ik later zal handelen.

De meening dat door het niet gebruik maken eener publieke zaak, die zaak in den handel zoude terugkeeren en door verjaring de eigendom zoude kunnen worden van privaas personen, is, dunkt mij, evenzeer aan twijfel onderhevig.

Verjaring berust volgens art. 1992 B. W. op een voortdurend en onafgebroken enz. bezit, als eigenaar. — Van welk oogenblik zoude zij in dit geval beginnen te loopen? — Dit is eene vraag, die zich hierbij dadelijk aan ons voordoet. — Zoolang eene zaak tot den publieken eigendom behoort, kan zij volgens art. 593 B. W. geen voorwerp van bezit uitmaken. Van het oogenblik derhalve dat zij heeft opgehouden publieke eigendom te zijn; maar ook in dit geval kan een privaas persoon er geen regt hoegenaamd op uitoefenen, daar zij alsdan in den privaten eigendom der gemeente valt. De bestemming eener zaak ten algemeenen nutte houdt, dunkt mij, alleen dan op, wanneer zij door een wet-tigen maatregel van het daartoe bevoegd bestuur aan de publieke dienst onttrokken wordt. ¹⁾

De Gemeente-besturen behoeven dit echter niet altijd door uitdrukkelijke bepalingen of reglementen te doen, zelfs eene stilzwijgende handeling, bv. het sluiten van een publieken weg, is daartoe voldoende. ²⁾

1) GAUDRY, I. bl. 448 en vlg. — Men vindt dit beginsel eveneens in het Romeinsche regt gehuldigd, l. 2. *Dig. de via publica et itinere publico reficiendo*. „Viam publicam populus non utendo amittere non potest.”

2) GAUDRY, I. bl. 101. „Quant aux choses qui sont du domaine public par la destination du gouvernement, le gouvernement, qui leur

De beginselen, welke ik in de vorige bladzijden heb gesteld, zijn: dat de kenmerken van hetgeen publiekrechtelijk aan de gemeenten toebehoort, daarin bestaan, dat het ten nutte van alle inwoners, en wel zoolang het publiek belang het eischt, is ingesteld. Dat het zoolang het die bestemming behoudt, voor geene vervreemding en verjaring vatbaar kan zijn. Dat het wel is waar in sommige gevallen inkomsten kan opleveren, maar nogtans aan alle inwoners te zamen toebehoort. Dat de gemeente zelve er geene eigenares van kan genoemd worden, maar dat zij er slechts in het algemeen belang daden van toezigt of politie op kan uitoefenen.

De goederen, welke volgens deze kenmerken den publieken eigendom der gemeenten uitmaken, worden in de artt. 141, 230 en 238 der Gemeente-wet opgenoemd.¹⁾ In deze artt. wordt melding gemaakt van *wegen, straten, pleinen, grachten, waterleidingen, vaarthen, kanalen, bruggen, havens, kaden, wallen en openbare gebouwen*, welke alle blijkbaar onder de publieke eigendommen der gemeenten moeten gerangschikt worden.

Hieruit volgt echter niet, dat geene andere dan de

„a donné cette nature, peut les faire passer dans la catégorie des propriétés privées, non seulement par un acte écrit, tel qu'un déclassement administratif, un arrêté ou une loi, mais aussi par un fait positif et légal.”

1) Men vindt die goederen verder uitvoerig beschreven bij LAFERRIÈRE, II. bl. 714 en vlg. — GAUBRY, III. bl. 211. N^o. 626 en vlg. — zie wat Nederland betreft, DE GROOT, *Holl. regtsgeel.* boek II. deel I. § 31 en vlg. — ULRIK HUBER, *Hedendaagsche regtsgeleerdheid*, boek II. cap. 1. § 22 en vlg. — *Diss.* van den Heer DE BIEBERSTEIN, bl. 106 en vlg.

in die artikelen opgenoemde zaken aan de gemeenten publiekrechtelijk toekomen; alleen de voornaamste zijn aldaar door den wetgever opgenoemd.

Voorts zij nog aangemerkt dat de uitdrukkingen *werken*, *inrigtingen* en *openbare gebouwen* van eenen zeer algemeenen aard zijn, en dat dien ten gevolge vele zaken daaronder kunnen begrepen worden.

Het is voor den wetgever onmogelijk in de wet alle zaken, die den publieken eigendom kunnen uitmaken, op te noemen. Of eene zaak publiek-, dan wel of zij privaatrechtelijk aan eene gemeente toebehoort, hangt dikwijls van de zeden en gewoonten van het volk, van hare eigene behoeften af. Dezelfde zaak kan derhalve bij het eene volk, bij de eene gemeente tot den publieken, bij de andere tot den privaten eigendom behooren.

Zoo werden in de Romeinsche wetgeving de schouwburgen onder den publieken eigendom gerangschikt,¹⁾ daar zij hoofdzakelijk tot de nationale en godsdienstige plegtigheden dienen moesten. Bij ons daarentegen zijn zij slechts tot openbaar vermaak bestemd, zij worden in geenen deele door de behoeften van het volk vereischt. De gemeente kan ze instellen of niet, zooals het haar goeddunkt; zij kan ze verhuren, verpachten enz., alles behoudens de bepalingen van art. 194 der Gemeente-wet. Zij kan er in één woord eene winstgevende zaak van maken; de schouwburgen maken bij ons een deel der private eigendommen van de gemeente uit.

1) *Instit.* lib. II. tit. 1. § 6.

Ik heb tot dus verre de verschillende kenmerken der goederen, die de gemeenten, als een deel uitmakende van den Staat, kunnen bezitten, aangetoond, en de beginselen en regels, waardoor zij beheerscht worden, nagegaan.

De gemeente is echter in de tweede plaats, zooals ik heb opgemerkt, eene vereeniging van personen, zij vormt een door de wet erkend en geregeld zedelijk ligchaam. 1) Als zoodanig kan zij evenals ieder privaat persoon goederen verkrijgen en in eigendom hebben; die goederen vormen den privaten eigendom der gemeente.

De algemeene regels, waardoor de regten en bezittingen der particulieren beheerscht worden, zijn derhalve ook op de gemeenten toepasselijk. Daar zij echter in het belang van een groot aantal personen zijn ingesteld, is het noodzakelijk dat de wet somtijds tusschen beide trede en eenige beperkingen op dien eigendom stelle, om de regten van alle inwoners in bescherming te nemen. 2)

De goederen, die den privaten eigendom der gemeenten uitmaken, kunnen tot twee klassen gebragt worden:

1°. die, welke de gemeente als eenheid bezit, waarover zij, met uitsluiting van alle anderen eigendoms-

1) B. W. boek. III. tit. X. art. 1690 en vlg.

2) Art. 1691. B. W. „Alle wettig bestaande zedelijke lichamen zijn, evenals particuliere personen, bevoegd tot het aangaan van burgerlijke handelingen, behoudens de openbare verordeningen, waarbij die bevoegdheid mogt zijn gewijzigd, beperkt of aan zekere formaliteiten onderworpen.”

regten kan uitoefenen en wier opbrengsten ten haren voordeele gebruikt worden, bijv. huizen en hoeven.

2°. die, waarvan het gebruik of genot aan de inwoners der gemeente toebehoort, bijv. weiden, bosschen, heidevelden enz. 1)

Men moet hieruit echter niet afleiden, dat deze goederen, bijv. weiden, altijd ten gebruike der ingezetenen moeten worden afgestaan. Meestal zal de gemeente ze, evenals ieder privaat persoon dit zoude kunnen doen, uitsluitend bezittten en er mede handelen zooals dit het meest met haar belang overeenkomt.

In de voormalige Fransche wetgeving bestond er een groot verschil in de wijze van eigendomsverkrijging dier beide soorten van gemeente-goederen, *propriétés communales* en *communaux* genoemd. Op dezelfde wijzen als particulieren, konden de gemeenten den eigendom der *propriétés communales* verkrijgen; wat echter de eigendomsverkrijging der *communaux* betreft, hierover zijn verschillende bepalingen gemaakt. Volgens art. 9 van het decreet van 28 Aug.—14 Sept. 1792 werden de onbeheerde landerijen (*terres vaines et vagues*. etc.) vermoed de eigendom te zijn der gemeenten, waarin zij gelegen waren, welk vermoeden, behoudens eenige weinige bepalingen in dat art. voorkomende, voldoende

1) STOCKMANS, *Decisiones Brabantiae*, Dec. 87. pr. „Inter res universitatis numerari debent communia pascua, prata et sylvae publicae, quae intra fines alicuius pagi consistunt et ab antiquo incolis in commune patuerunt ad pascendum, vel ad caedendum ligna. Huiusmodi agri Latinis dicuntur *compascui*, item *salluenses* vel *sallus communes*.”

was om haar den eigendom dier goederen te doen verkrijgen.

Volgens art. 1. sect. IV. van het decreet van 10 Junij 1793 behoorden deze goederen *uit hunne natuur* aan de gemeenten. Zij behoefden ze derhalve niet op de gewone wijzen in eigendom te verkrijgen, zij hadden dien eigendom van regtswege en konden die goederen van elkeen opvorderen; volgens art. 8 van dat decreet liet men daartegen alleen eene autentieke acte, constaterende dat anderen op eene wettige wijze eigenaars dier goederen waren geworden, als tegenbewijs toe.

Dat verschil is echter zoowel in de nieuwe Fransche wetgeving als bij ons geheel verdwenen. De gemeenten verkrijgen den eigendom harer goederen, van welken aard zij ook zijn mogen, op dezelfde wijze.¹⁾ Wat de onbeheerde landerijen en onroerende goederen betreft, die binnen den kring der gemeenten gelegen zijn, deze behooren volgens art. 576 B. W. en art. 539 C. C. aan den Staat.²⁾

Geheel anders is het met de wijze van genot gesteld: hierin bestaat een groot verschil tusschen de beide soorten van gemeente-goederen. Terwijl de gemeente, als één persoon het genot heeft der goederen,

1) Art. 639. B. W. — artt. 711 en 712. C. C.

2) Dat dit vroeger eveneens bij ons hier te lande was, blijkt uit de woorden van STOCKMANS, *Decisiones Brabantiae*, Dec. 89. N^o. 2. „*Hae enim vastitates a nullo unquam occupatae, neque publicae sunt neque universitatis; sed prorsus res nullius, quae secundum mores nostros ad „Dominium Principis pertinent,*” etc. Zie ook N^o. 7 *in fine*.

die tot de eerste soort behooren en welker opbrengsten uitsluitend ten bate der gemeente-kas komen, worden de andere aan de ingezetenen in gebruik gegeven. Deze kunnen er, zoolang zij namelijk tot die gemeente blijven behooren, genot van hebben. De Gemeente-Besturen zijn bevoegd, hetgeen in sommige streken ook wel gebeurt, voor dat gebruik eenen huurprijs van de inwoners te vorderen; ¹⁾ meestal echter leveren die goederen voor de gemeente zelve geene winsten op.

Van al deze zaken, tot welke klasse zij ook behooren mogen, is de gemeente eigenares, zij kan daarop alle regten van eigendom uitoefenen. Die regten kunnen tot drie hoofdklassen gebragt worden: genot, uitsluiting en beschikking.

Wat het genot dier goederen betreft, dit is, zooals ik zoo even heb opgemerkt, van verschillenden aard; het hangt van de natuur dier eigendommen af.

1) Zie hierbij het belangrijk Kon. besl. v. 24 Augustus 1854 Staatsbl. N^o. 112, houdende vernietiging der verordeningen, vastgesteld door den gemeenteraad van GENDRINGEN, op het gebruik der gemeenteweiden onder GENDRINGEN en ULFT. Voorts de artt. 2, 3, 4 en 5 van het reglement der gemeente Soest over het gebruik der gemeente-gronden van 4 Maart 1847, en art. 4 van het reglement tot het in gebruik geven van de openbare heide- en zandgronden in diezelfde gemeente van 19 Januarij 1860.

Zoo bezit, naar ik geloof, de stad Kampen eveneens tweederlei soort van gemeente-goederen;

1^o. die, welke van wege de gemeente verpacht worden, en wier opbrengsten in de gemeente-kas vloeijen, b. v. het geheele Kamper-eiland.

2^o. die, waarvan het gebruik en genot aan de burgers is toegekend. De inwoners kunnen hun vee op die landen laten weiden, welk regt zij echter aan de gemeente kunnen afstaan tegen eene vast bepaalde som, of ook aan andere inwoners kunnen verhuuren.

Eveneens is dit met het regt van uitsluiting het geval. De gemeente heeft het regt de inwoners te beletten gebruik te maken van die goederen, die haar als eenheid toebehooren. Geheel anders is het met die zaken gesteld, waarvan het gebruik aan alle ingezetenen is toegestaan; dat regt kan hun door de gemeente niet worden ontnomen, zij mist alsdan te hunnen opzichte het regt van uitsluiting. Dat zij aan alle andere personen, die geene burgers der gemeente zijn, dat gebruik kan ontzeggen, is, dunkt mij, aan geenen twijfel onderhevig.

Het laatste regt, dat mij nu nog ter behandeling overblijft, is het regt van beschikking. Dit is voor beide soorten van gemeente-goederen hetzelfde en omvat het regt van vernietiging, vervreemding, verandering enz. Hetgeen privaatrechtelijk aan eene gemeente toebehoort, is het voorwerp van een uitsluitend eigendomsregt, het is vatbaar voor bezit; de algemeene regels van vervreemding en verjaring zijn derhalve daarop toepasselijk.

De gemeenten hebben het regt die goederen, wanneer haar belang het medebrenge, te verkoopen, te verhuren, met hypotheek te bezwaren enz.; de inkomsten, die zij alsdan opbrengen, zijn ten bate der gemeente-kas. Ofschoon dit regt van vervreemding in het belang der inwoners aan eenige beperkingen is onderworpen,¹⁾ wordt echter daardoor aan de zaken, die den privaten eigendom der gemeenten uitmaken, haar karakter niet ontnomen.

1) Art. 194 en vlg. der Gem.-wet.

De bewering dat alle inwoners der gemeente er hetzij direct, hetzij indirect, genot van hebben, dat zij derhalve tot den publicken eigendom behooren, is, dunkt mij, van allen grond ontbloot. De gemeente kan er zonder twijfel in het belang van al hare inwoners voordeel van trekken, die zaken missen echter het karakter van algemeenheid en voortdurendheid, dat aan de publieke eigendommen eigen is. De gemeente, en hierop dient wel te worden gelet, zoude sommige dier goederen, bijv. schouwburgen, kunnen opheffen of hunne bestemming wijzigen, zonder daartoe eenige hogere goedkeuring noodig te hebben.¹⁾ Daar deze zaken niet streng noodzakelijk zijn om in de behoeften der burgers te voorzien, kan de gemeente er evenals ieder privaat persoon over beschikken.²⁾

Het voornamelijk kenmerk van den privaten eigendom bestaat daarin, dat de goederen die daartoe behooren voor eenen uitsluitenden eigendom vatbaar zijn, dat zij uit hunne natuur eene bron van inkomsten kunnen opleveren, dat zij in één woord gelijk staan met die goederen, welke den eigendom van particulieren uitmaken.

1) Zij mag ze echter niet verkoopen enz., of onderhands verhuren, welk regt bij art. 194, sub litt. c en e aan de goedkeuring der Gedeputeerde Staten is onderworpen.

2) Wat de goederen betreft, die volgens deze regels een deel uitmaken van den privaten eigendom der gemeenten, zie hierover GAUDRY, III. bl. 285. N^o. 650 en vlg. — LAFERRIÈRE II. bl. 725 en vlg. — *Diss. van den Heer QUABLES VAN UPFORD, Proeve eener beschouwing over de gemeente als burgerlijk persoon.*

HOOFDSTUK V.

OVER DE VOORSCHRIFTEN EN BEPALINGEN DER WET
OMTRENT DE GEMEENTE-EIGENDOMMEN.

Na in het algemeen het onderscheid tusschen, en de kenmerken van de publieke en private eigendommen der gemeenten te hebben aangegeven, wil ik nu tot de voorschriften en bepalingen, welke dienaangaande in de Gemeente-wet voorkomen, overgaan.

Met betrekking tot de eigendommen der gemeenten, trekken in de eerste plaats de artt. 137, 138 en 139 onze aandacht.

Bij die artt. wordt aan den Gemeente-raad de vrije beschikking gelaten over al de eigendommen der gemeente; hij kan besluiten tot het koopen, ruilen of vervreemden, het bezwaren enz. dier eigendommen, het treffen van dadingen, het verhuren, verpachten of in gebruik geven dier goederen, het verleenen van kwijtschelding enz. aan huurders, pachters of gebruikers.

De Gemeente-raad is echter in zijne bevoegdheid beperkt ten aanzien zijner besluiten, betreffende:

1°. het koopen, ruilen, vervreemden, bezwaren en verpanden van onroerend goed, van inschrijvingen in een der grootboeken van de Nederlandsche schuld, van schuldbrieven of vorderingen;

2°. het onderhands verhuren, verpachten of in gebruik geven van gemeente-eigendommen;

3°. het treffen van dadingen;

Al deze handelingen worden volgens art. 194 sub. litt. *c*, *e* en *g* aan de goedkeuring der Gedeputeerde Staten onderworpen.

Met het oog op den vijfden titel der Gemeente-wet is het, dunkt mij, niet twijfelachtig, dat de zoo even gemelde artt. 137—139 en art. 194 slechts op die eigendommen slaan, welke privaatrechtelijk aan de gemeenten toebehooren. In art. 230 immers worden ten aanzien der zaken, die uit haren aard den publieken eigendom der gemeenten uitmaken, nadere voorschriften gegeven. Zij kunnen niet vervreemd worden, dan nadat zij door een besluit van den Raad verklaard zijn, ter openbare dienst niet meer bestemd te wezen; alsdan keeren zij tot den privaten eigendom der gemeenten terug en worden door de artt. 137 en vlg. en art. 194 beheerscht.

In het algemeen kan men niet ontkennen, dat door den wetgever eene groote vrijheid aan de Gemeentebesturen ten aanzien der gemeente-eigendommen wordt verleend; in die gevallen toch, waarin de wet geene beperkingen op hunne beschikkingen maakt, genieten zij eene volkomene vrijheid.

De wetgever is echter in het toekennen dier vrijhe-

den aan de Gemeente-besturen, volgens mijn inzien, verder gegaan, dan de Grondwet gewild heeft. In art. 141 der Grondwet worden aan de goedkeuring der Provinciale Staten onderworpen, de besluiten der Gemeente-besturen rakende de beschikking over *gemeente-eigendom*; en als men daarmede art. 143 der Provinciale wet vergelijkt, komt het mij niet twijfelachtig voor, dat geene beschikking over gemeente-eigendommen aan die goedkeuring kan worden onttrokken.

In de Gemeente-wet echter vindt men niet de minste beperking omtrent de beschikking over de *roerende* goederen der gemeente, met uitzondering van inschrijvingen in de grootboeken, van schuldbrieven of vorderingen; de Gemeente-besturen hebben derhalve de vrije beschikking, zonder eenige beperking, over de andere *roerende* zaken, die aan de gemeenten toebehooren.

Men zoude verwacht hebben, dat de eenvoudige inzage en vergelijking van het artikel der Grondwet met die der Gemeente-wet den strijd zoude hebben doen in het oog springen, maar noch in de gewisselde stukken, noch in de discussiën over de Gemeente-wet bij de Staten-Generaal, komt daaromtrent eene enkele aanmerking of toelichting voor.

Op art. 136 en vlg. zegt de Regering in hare Memorie van Toelichting dat de wetgever, ofschoon buiten magte alles te vermelden, wat onder de huishoudelijke gemeente-aangelegenheden is te rangschikken, wel zal doen, het voornaamste te noemen, opdat al-

thans te dien aanzien geen twijfel ontsta, en daaruit ten aanzien van het overige een besluit kunne worden afgeleid.¹⁾ Voorts wordt op art. 194 aangemerkt, dat volgens art. 141 der Grondwet de besluiten der Gemeente-besturen omtrent de beschikking over gemeente-eigendom en sommige andere burgerlijke regts-handelingen aan de goedkeuring der Staten worden onderworpen; dat de Grondwet alzoo het vermogen der gemeenten tegen onbedachtzaamheid, verzuim of misbruik van haar bestuur wil beschermen, en dat vandaar een hooger toezigt noodzakelijk wordt vereischt, evenals het toezigt der regterlijke magt op de handelingen van den voogd van eenen minderjarigen.

Dat toezigt heeft de wetgever echter niet op roerende zaken in het algemeen noodzakelijk geacht, althans hij heeft dienaangaande geene enkele bepaling in de wet opgenomen.

Voor dat ik echter van dit punt afstap, wil ik nog eene opmerking in het midden brengen. Bij art. 194 sub lit. *e* wordt het onderhands verhuren enz. van *gemeente-eigendommen*, waaronder zeker de roerende zaken moeten begrepen worden, en sub lit. *g* het treffen van dadingen in het algemeen aan eene hoogere goedkeuring onderworpen, zoodat het koopen, vervreemden enz. van roerende goederen aan de Gemeente-besturen geheel vrij is gelaten, terwijl het onderhands verhuren dier goederen en het aangaan van dadingen daarover aan de goedkeuring der Staten is onderworpen. De

1) *Bijblad van de Nederlandsche Staats-Courant*, 1850—1851. II.

reden van eene dergelijke bepaling is, naar het mij voorkomt, moeilijk aan te geven.

Een ander gevolg van deze bepalingen is, dat de Gemeente-besturen zonder hoogere goedkeuring gebouwen kunnen oprigten, en aan de bestaande gebouwen groote herstellingen kunnen bewerkstelligen, of wel die geheel kunnen afbreken, eene vrijheid welke, dunkt mij, ook weder met de meermalen aangehaalde bepaling der Grondwet moeilijk is overeen te brengen. ¹⁾

De wetgever heeft verder in de Gemeente-wet een afzonderlijken titel opgenomen, tot opschrift voerende: „*Van de gemeente-eigendommen, werken en inrigtingen,*” uit slechts drie artikelen bestaande, waarvan ik reeds te voren melding gemaakt heb; namelijk de artt. 229, 230 en 231.

In het eerstgemeld artikel wordt voorgeschreven het opmaken en bijhouden van eenen staat van hetgeen, naar het burgerlijk regt, eigendom der gemeente is. ²⁾

1) In de Belgische Gemeente-wet heeft men hieromtrent een ander beginsel aangenomen; aldaar komen onder de *actes soumis à l'approbation de la Députation Provinciale* in art. 77. N^o. 7. voor: „*Les projets de construction, de grosses réparations et de démolition des édifices communaux.*” — GIRON, *Essai sur le droit communal de la Belgique*. Chap. LXXIII. Sect. II. bl. 335.

2) Zie hierover een merkwaardig arrest van den Hoogen Raad van 22 Dec. 1857. *Regtsgel. bijblad.* 1858. bl. 12 en vlg. waarbij o. a. aangenomen werd, dat het opmaken en bijhouden der leggers eener gemeente slechts is een administratieve maatregel. Dat zij alleen strekken om aan te wijzen, wie voor het beheer en toezigt der zaken, die daarop voorkomen, voor onderhoudpligtigen moeten gehouden worden, en dat, wanneer eene zaak niet op den legger eener gemeente voorkomt, daaruit niet

In het tweede worden de formaliteiten vastgesteld ten aanzien van het vervreemden enz. der daarbij opgenoemde, aan de gemeenten toekomende zaken, die klaarblijkelijk tot haren publieken eigendom behooren, en daaronder ook genoemd de „*openbare gebouwen.*” In art. 231 wordt het onderhoud der in art. 230 bedoelde werken en gebouwen ten laste der gemeenten gebragt.

Bij besluit der Gedeputeerde Staten van de provincie Overijssel van 4 Mei 1861, ¹⁾ werd aan de Gemeente-besturen in die provincie voorgeschreven, om, daar de bepaling van art. 230 der Gemeente-wet veeltijds door de besturen, bij den afstand van dergelijke zaken niet wordt in acht genomen, waardoor de goedkeuring der besluiten tot vervreemding enz. dikwijls vertraging ondervindt, tusschen het afleggen der verklaring en het vervreemden enz. der eigendommen *eenigen tijd te doen verloopen*, althans zoo geene reden van dringenden spoed zulks belet. Zij wenschen derhalve dat die verklaring geschiede in eene raadsvergadering, voorafgaande aan die, waarin de Raad een besluit volgens art. 137 of 138 der

kan worden afgeleid dat zij dien ten gevolge aan dezen of genen particulier in eigendom toebehoort. — Zie ook het arrest van het Provinciaal Gerechtshof in Noord-Brabant van 9 Febr. 1847. *Weekblad* N^o. 818. waarbij aangenomen werd, dat *de gronden tot eene gemeente behoorende* ALTIJD EN TOT TEGENBEWIJS moeten geacht worden tot die gemeente te hebben behoord.

1) *Gemeentestem* van 10 Junij 1861. N^o. 506. en van 20 April 1863. N^o. 603.

Gemeente-wet neme, en dat van die verklaring eene openbare afkondiging plaats vinde. Daardoor wordt aan de inwoners gelegenheid gegeven hunne bezwaren in te brengen, waarop zij volgens de Memorie van Beantwoording van art. 230 der Gemeente-wet regt hebben. 1)

In dienzelfden geest is door de gemeente Utrecht gehandeld, toen in 1853 een gedeelte van den *achterweg*, grenzende aan het krankzinnigen-gesticht daar ter stede, aan dat gesticht is afgestaan. 2) Er werd eene Commissie uit den Raad benoemd om naauwkeurig onderzoek te doen omtrent de zaak en de belanghebbenden, *na openbare oproeping* te hooren. Nadat deze belanghebbenden in de Stads-Courant opgeroepen, en over de zaak geraadpleegd waren, werd bij de Commissie op den voorgrond gesteld, dat de Raad alleen bevoegd was om uitspraak te doen over de vraag, of de weg in kwestie niet meer kon geacht worden ter openbare dienst bestemd te zijn. Dat derhalve het te nemen besluit noch aan de goedkeuring der Gedeputeerde Staten, noch aan die der Regering behoefde onderworpen te worden. Dat tegenover dat regt van den Raad geene regten der ingezetenen, *ut singuli*, overstonden, maar alleen de aan-

1) *Bijblad van de Nederlandsche Staats-Courant*. 1850—1851. II. — BOISSEVAIN. *Staatsr. van Nederl.* op art. 230. der Gemeente-wet. bl. 292.

2) Ik ben deze inlichting verschuldigd aan de vriendelijkheid van den Heer Mr. J. C. VOORDUIN, thans lid van den Hoogen-Raad der Nederlanden, vroeger en tijdens de behandeling dezer zaak lid van den Gemeente-raad te Utrecht, en rapporteur der na te melden Commissie.

spraken der geheele gemeente op het openbare gebruik, aanspraken naar art. 230 der Gemeente-wet ter soevereine beoordeeling van den Raad overgelaten. Dat echter de Raad niet mogt treden op het gebied van den regter, bij art. 148 der Grondwet afgebakend. Dat dan ook bij art. 230 der Gemeente-wet geen sprake is van regten aan particulieren toekomende, als van overpad, uitzigt of van eenige andere erf-dienstbaarheid; maar van openbare dienst, van genot, van gerief, aan alle inwoners der gemeente, waar ook woonachtig, toekomende.

Men moet dus eene grenslijn trekken tusschen regtsverkorting en ongerief. Waar het eerste plaats heeft, zoude art. 147 der Grondwet, wanneer namelijk de Raad uitspraak deed, geschonden worden; aldaar wordt onteigening ten algemeenen nutte tegen voorafgaande schadeloosstelling gevorderd.

Waar echter alleen van *ongerief* sprake is, wordt geen eigendomsregt geschonden, daar kan geene schadeloosstelling te pas komen. Zulk ongerief te dragen, als door het algemeen belang wordt opgewogen, behoort tot de lasten en verpligtingen der ingezetenen.

Deze beginselen werden in Frankrijk door verscheidene regterlijke uitspraken bevestigd, waarvan in het rapport der vermelde Commissie eenige voorbeelden werden aangehaald.

Zoo was te Parijs de uitvoering van lijfstraffen en bepaaldelijk van doodvonnissen, van de *Place de Grève* naar het uiteinde van den *Faubourg St. Jacques* verplaatst. De bewoners der aangrenzende erven

verzetten zich aanstonds daartegen; in het gezicht van het schavot wilde men niet *dan tegen zeer verminderden huurprijs* wonen. Een der eigenaars sprak de stad Parijs aan. Het Hof verwierp dien eisch bij arrest van 14 Januarij 1833, ¹⁾ op grond dat de stad van een haar toekomstend regt had gebruik gemaakt, en bij gevolg voor geene schade aansprakelijk kon zijn.

De stedelijke regering van Parijs ondernam het gelijk maken (nivelleren), van den *Boulevard St. Denis*; de bewoners der aangrenzende erven kwamen hiertegen op, vermits de *vrije circulatie* daardoor werd belemmerd, en er, om van hunne huizen toegang te hebben tot het genivelleerd terrein, verbouwingen noodig waren, waarvan zij de kosten van de stad Parijs terugvorderden. Laatstgemelde eisch in hooger beroep door het Hof van Parijs toegewezen zijnde, werd bij arrest van 12 Junij 1833 door het Hof van Cassatie vernietigd. ²⁾

Geheel verschillend waren de navolgende gevallen, waarom ook de beslissing in tegenovergestelden zin plaats had.

1°. Ten gevolge van eene aanmerkelijke verhooging van eene straat te Nantes, om die in verband te brengen met waterkeerende landswerken, was eene herberg gedeeltelijk onder den grond bedolven. Het bedrijf, waartoe het perceel verhuurd was, dien ten

1) SIREY. *Recueil*. T. XXXIV. 2^e partie. bl. 12.

2) SIREY. XXXIII. 1. 604.

gevolge niet meer daarin kunnende uitgeoefend worden, vorderde de huurder de ontbinding van het huurcontract, welke eisch werd toegewezen. De eigenares sprak de stad Nantes om schadevergoeding aan, welke vordering door het Hof van Cassatie bij arrest van 18 Januarij 1826 regtmatig geacht werd. ¹⁾

2°. Door het overdekken eener straat te Grenoble met een dak, en het inrigten alzoo van die straat tot een afgesloten gebouw, was de toegang tot de kelders van een aan die straat uitkomend huis ten eenenmale afgesloten. Dat gedeelte van dat huis was derhalve aan het genot van den eigenaar onttrokken. Bij arrest van het Hof van Cassatie van 5 Julij 1836 werd een eisch tot schadevergoeding te dier zake toegewezen. ²⁾ — Eene soortgelijke uitspraak was bereids door het Hof van Cassatie geveld bij arrest van 11 Februarij 1828, ³⁾ en door den Franschen Conseil d'Etat bij arrest van 17 Augustus 1825. ⁴⁾

In de Utrechtsche questie omtrent den *achterweg* werden geene *regtsverkortingen* tegen de opheffing van een gedeelte van dien weg aangevoerd, er werd slechts geklaagd over de vermindering van circulatie der bevolking en de daaruit voortvloeiende vermindering van huurprijzen. Er was derhalve slechts sprake van *ongerief*, er kon geene questie zijn van onteigening of schadeloosstelling.

1) SIREY. XXVI. 1. 267.

2) SIREY. XXXVI. 1. 600.

3) SIREY. XXIX. 1. 164.

4) SIREY. XXVI. 2. 196.

Om echter den Raad op de hoogte te brengen van zulke bezwaren, zal het, bij de onvolkomenheid onzer wetgeving ten aanzien van de wijze waarop art. 230 der Gemeente-wet moet worden ten uitvoer gelegd, raadzaam zijn bij analogie het Koninklijk besluit van 31 Januarij 1824, *Staatsblad* N^o. 19, rakende de *vergunning ter oprigting van sommige fabrieken* enz. toe te passen, en volgens dat besluit *eene informatie de comodo et incommodo* te houden. Dezelfde strekking, ofschoon langs eenen anderen weg, schijnt te liggen in het besluit der Gedeputeerde Staten van Overijssel, zoo even door mij aangehaald.

In die artt. 229, 230 en 231 ligt het groote beginsel opgesloten, en, zoo al niet in duidelijke woorden, het onderscheid erkend tusschen hetgeen de gemeenten *jure publico* en *jure privato* bezitten.

De Memorie van Toelichting op art. 230 laat daarentrent geen twijfel over, daarbij toch wordt het volgende gezegd: „Hetgeen ten gebruike van het algemeen is bestemd, mag daaraan niet naar willekeur worden onttrokken. De bewoners der gemeente hebben er regt op, dat, zoolang de weg weg, de kade kade is, de weg of kade niet kunne overgaan in handen van een bijzonder eigenaar, die hun het gebruik daarvan zoude kunnen beletten.

„Het kan echter soms in het belang der gemeente, bij gevolg in dat der ingezetenen, zijn, dat de zaak van natuur verandere, en *privaat eigendom* worde. „Indien” enz.

Bij de gewisselde stukken komt verder dienaan-

gaande niets voor; alleen zijn op de aanmerking in het voorloopig verslag voorkomende, in artikel 230 opgenomen *de vaarten en kanalen*, welke in de eerste redactie van dat artikel niet voorkwamen. Bij de openbare beraadslaging zijn die artikelen zonder eenige discussie aangenomen.

Waren echter de bij die artikelen behandelde onderwerpen zoo duidelijk en eenvoudig, dat daarover geen verder licht behoefde verspreid te worden?

Heeft men bij art. 230 alles opgenoemd, wat tot den publieken eigendom moet gerekend worden, of worden hier slechts eenige zaken opgegeven, en moet men de bepaling van dit art. bij analogie ook op andere zaken toepassen?

Bedoelt men hier slechts het geval van het vervreemden, bezwaren of verpanden, en wil de wetgever aan de Gemeente-besturen de volle vrijheid geven om de daarbij vermelde zaken op eene andere wijze aan hare bestemming te onttrekken? Kan bijv. het bestuur grachten, vaarten en kanalen dempen, bruggen en gebouwen afbreken, en alzoo over die eigendommen, die den gemeenten publiekrechtelijk toekomen, beschikken, zonder eenige hoogere goedkeuring noodig te hebben?

De wetgever heeft het, zooals het schijnt, niet noodig geacht daaromtrent eenige beperkende bepalingen te maken; de Gemeente-besturen genieten derhalve hieromtrent, behoudens de bevoegdheid des Konings volgens art. 133 der Grondwet, eene volkomene vrijheid.

Ik heb zoo even opgemerkt, dat er in art. 230 melding wordt gemaakt van *openbare gebouwen*. Wat heeft

men daaronder verstaan? — Nergens vindt men eene juiste bepaling opgegeven; het ware echter zeer te wenschen geweest, dat dienaangaande eenig licht ware verspreid, daar deze vraag in de toepassing groote moeilijkheden oplevert.

Evenals de roerende goederen, die privaatrechtelijk aan de gemeenten toekomen, in de wet met stilzwijgen zijn voorbijgegaan, zijn ook de roerende zaken, die den publieken eigendom der gemeenten uitmaken, zonder eenige regeling gebleven.

Toen ik de natuur en de kenmerken van den publieken eigendom heb nagegaan, heb ik daarbij de onvervreemdbaarheid dier goederen steeds op den voorgrond gesteld.

Mogen nu de roerende goederen, die tot den publieken eigendom der gemeenten behooren, nimmer en in geen geval vervreemd worden, zelfs als zij niet meer kunnen dienen of onbruikbaar zijn geworden? — De dagelijksche handelingen der Gemeente-Besturen geven op die vraag wel een antwoord, maar of de vrijheid, die zij zich dienaangaande veroorloven, op de wetenschap of op eene wettige bepaling is gegrond, is, dunkt mij, te betwijfelen.

De Gemeente-wet derhalve en hare geschiedenis laten veel in het duister, zij hebben veel aan de wetenschap overgelaten.

In het algemeen echter valt daarvoor veel te zeggen; de wetgever kan niet alles opnoemen, van allos definitiën geven; ook in de Gemeente-wetgevingen van andere volken vindt men geene bepalingen, waarbij

definitieën gegeven worden van hetgeen tot den publieken of privaten eigendom der gemeenten behoort.

Dáár echter biedt de vraag niet dat belang aan, hetwelk daaraan door onzen wetgever door de bepalingen der artt. 238 en 254 is gegeven. De strekking en beteekenis dier artikelen is, dat de opbrengst der publieke eigendommen van de gemeenten voor plaatselijke belasting wordt gehouden, en dat deze tot geen hooger bedrag mogen worden geheven dan noodig is „om den betaler, naar evenredigheid van het gebruik of genot, dat hij heeft, in de kosten van aanleg, onderhoud of verstrekking van het door hem gebruikte of genotene te doen dragen.” Daarbij wordt dus met een pennestreek als het ware uitgemaakt, dat de publieke eigendommen voor de gemeenten geene winst mogen afwerpen.

Zoover ik heb kunnen nagaan, is men hierin veel verder gegaan dan in eenige andere wetgeving; nergens vindt men een dergelijk voorschrift terug. De gevolgen, welke uit dat stelsel voortvloeijen, zijn van groot belang; het is daarom dat ik daarbij eenige oogenblikken wil stilstaan; de zaak staat buitendien met ons onderwerp in een onafscheidelijk verband.

Art. 238 luidt aldus:

„Voor plaatselijke belastingen worden gehouden, of daarmede, wat de toepassing van artt. 232—237 betreft, gelijk gesteld de in naam der gemeente gevorderde weeg-, straat-, brug-, kaai-, haven-, kraan-, sluis-, dok-, boom- en veergelden, wik-, weeg-, meet- en keurloonen, gelden voor banken of staanplaatsen in hallen, op mark-

„ten en dergelijke openbare plaatsen, begrafenisregten en
 „andere gelden voor het gebruik of genot van openbare ge-
 „meentewerken, bezittingen of inrictingen, en dat van door
 „of van wege het gemeentebestuur verstrekte diensten.”

Het is bijna niet mogelijk meer algemeene uitdrukkingen te bezigen, dan er in dit artikel en vooral in de laatste zinsneden voorkomen; „gelden voor het gebruik of genot van openbare gemeentewerken” enz. Nog uitgestrekter was de eerste redactie der Regering in haar ontwerp, toen het woord „openbare” daarin werd gemist, hetwelk echter op de aanmerkingen der sectiën werd opgenomen.

Het is mijn voornemen niet, de doelmatigheid dier wetsbepaling *in jure constituendo* na te gaan; men zoude de vraag kunnen opperen, waarom in de Gemeente-wet belasting wordt genoemd, hetgeen nimmer in ons Staatsrecht (daaronder is begrepen. Waarom weg-, straat-, brug-, kaai-, havengelden enz. hier in de rij van belastingen worden geplaatst, terwijl van Rijkswegen dergelijke inkomsten daaronder niet worden gerekend, en door Koninklijke besluiten worden geregeerd, evenals de opbrengsten der posterijen,¹⁾ der tollén op 's Rijks groote wegen,²⁾ van den ijk,³⁾ der maten en gewig-

1) Vóór de wet v. 12 April 1850. *Staatsbl.* N^o. 15., tot vaststelling van het briefpost enz., gewijzigd door de wet v. 5 Julij 1855. *Staatsbl.* N^o. 61. werd deze aangelegenheid door Koninklijke besluiten geregeld.

2) Koninkl. besluit v. 29 October 1833. *Staatsbl.* N^o. 59, houdende nadere regeling der tollén op 's Rijks groote wegen.

3) *Tarief van het verificatie- en ijkloon*, behoorende tot het Koninkl. besluit v. 18 December 1819, *Staatsbl.* N^o. 58, houdende bepalingen nopens de wijze van invoering der nieuwe maten en gewigten, op 1^o. Januarij 1820.

ten, van entrepots, van het grootboek en dergelijke meer, niet onder den naam van *belastingen* zijn gerangschikt, en nimmer op de wijze, bij art. 171 der Grondwet voorgeschreven, zijn geregeld. ¹⁾

Als men de discussiën over dat artikel en de redevoeringen, vooral door den Minister gehouden, nagaat, bemerkt men dat er naar het oordeel der Regering noodzakelijkheid bestond om in de wet zelve uit te maken, wat men door belasting te verstaan hebbe. De onzekerheid daaromtrent moest weggenomen worden, want anderszins zoude de regterlijke magt kunnen geroepen worden om uit te maken, wat men onder belasting moest rangschikken; iets hetwelk naar het oordeel des Ministers niet onder de bevoegdheid der regterlijke magt kan vallen.

Dat verschijnsel had zich reeds een en andermaal opgedaan, en o. a. was de Hooge Raad geroepen geworden om te beslissen, of keurloonen voor het slagvee al dan niet belasting waren. ²⁾ Dit wilde men vermijden en bij de wet hebben uitgemaakt, en van daar de noodzakelijkheid van art. 238.

Het doel, hetwelk de Regering op die wijze beoogd heeft, kan, dunkt mij, door niemand worden afgekeurd. De wetgever had volkomen regt, toen hij in de wet wilde hebben uitgemaakt, wat al dan niet als belasting moest worden aangemerkt. Eene andere

1) THORBECKE, *Aant. op de Grondwet*. II. bl. 234.

2) *Bijblad van de Nederlandsche Staats-Courant*, 1850—1851. II. bl. 957. — Zie het arrest van den Hoogen Raad v. 23 Maart 1841, v. D. HONERT, *Gemengde zaken*. Deel I, bl. 348.

vraag echter rijst hierbij op, namelijk deze: of hij niet te ver is gegaan, toen hij al de onderwerpen, in ons artikel opgenoemd, onder belastingen heeft gerangschikt?

Bij de gevoerde discussiën zijn daartegen belangrijke bedenkingen ingebracht, welke nogtans de aanneming van het artikel niet hebben belet. Het zoude mij te ver leiden daarvan een verslag te geven, ook vindt men ze uitvoerig vermeld in de bijbladen der Staats-Courant.¹⁾

Voor het onderwerp door mij behandeld is het voldoende op te merken, dat, wat er ook van art. 238 zij, er volstrekt geen twijfel bestaat, dat de wetgever de daarbij bedochte heffingen onder belastingen rangschikt, omdat zij alle krachtens *regeringsrecht* geschieden.

In den geest der Gemeente-wet zijn ook de bepalingen dier wet betrekkelijk de invordering van plaatselijke belastingen en de straffen op de in art. 238 vermelde heffingen toepasselijk; in de geheele wet ligt eene gelijkstelling dezer heffingen met plaatselijke belastingen.²⁾

De wet maakt zelve uit, dat daartoe behooren de

1) Zie ook BOISSEVAIN, *Staatsr. v. Nederl.* op art. 238 der Gem.-wet.

2) Arrest van den Hoogen Raad v. 4 Maart 1847. v. D. HONERT, *Gemengde zaken*. Deel XIV. bl. 65 en vlg. — Overigens over den zin van art. 238 der Gemeente-wet, de arresten v. 11 Junij en 19 Junij 1855 en v. 30 April 1856. v. D. HONERT, *Belastingen*. Deel VI. N^o. 351, 353 en 371, en het arrest v. 13 Januarij 1858. v. D. HONERT, *Belastingen*. Deel VII. N^o. 418. en aldaar de conclusie van den Adv.-Generaal RÖMER.

„weg-, straat-, brug-, kaai-, haven-, kraan-, sluis-, dok-,
 „boom- en veergelden, de wik-, weeg-, meet- en kour-
 „loonen, de gelden voor banken of staanplaatsen in
 „hallen en dergelijke openbare plaatsen, en de begra-
 „fenisregten;” dienaangaande kan derhalve geen twijfel
 bestaan; die regten en loonen zijn door de wet zelve
 aangewezen en zijn volgens haar belastingen.

Maar de wetgever gaat verder en wil ook onder
 belastingen gebragt hebben, „*andere gelden voor het ge-
 „bruik of genot van openbare gemeentewerken, bezittingen
 „of inrigtingen, en dat van door of van wege het ge-
 „meentebestuur verstrekte diensten.*”

Hier heeft men veel aan de uitlegging overgelaten;
 de vragen derhalve, die hierbij kunnen oprijzen, na-
 melijk welke werken, bezittingen of inrigtingen in den
 zin der wet als *openbare* zijn aan te merken, en welke
 diensten hier door de wet worden bedoeld, zullen dik-
 wijls groote moeilijkheden opleveren.

De eenige toetssteen, die hierbij weder in aanmer-
 king moet worden genomen, is, dunkt mij, of de hier
 bedoelde werken door de gemeenten krachtens *rege-
 ringsrecht* zijn tot stand gebragt, en of die bezittin-
 gen en inrigtingen publiekrechtelijk door haar worden
 bezeten.

Dit is in den geest der wet aan geenen twijfel on-
 derhevig; de Minister immers zeide op de aanmerkin-
 gen der Tweede Kamer op dit onderwerp: ¹⁾ „Open-
 „bare bezittingen of inrigtingen, dat is die *jure publico*

1) *Bijblad der Nederlandsche Staats-Courant*. 1850—1851. II. bl. 974. ²⁾

„worden bezeten, die ter algemeene dienste zijn, kunnen niet worden gelijk gesteld met hetgeen aan particulieren behoort *jure privato*.”

En wat het genot van door of van wege het Gemeente-bestuur verstrekte diensten betreft, daarover liet de Minister zich aldus uit. „Mogt het blijken, dat in sommige gevallen — en die gevallen zullen inderdaad gevallen van uitzondering zijn — die loonen voor zoodanige diensten in allen deele behooren te worden gelijkgesteld met de loonen, die *jure privato*, voor eene particuliere dienst door particulieren bezeten, gevraagd worden, dan zal de zaak geene afkeuring hoegenaamd van het Gouvernement kunnen ondervinden.”

Hiermede stemt het gevoelen van den Minister in eene vroeger door hem uitgegevene verhandeling „*Over plaatselijke begrooting*,” volkomen overeen, alwaar hij op bl. 64 als beslissend kenmerk aangeeft, „of namelijk de inrigting, waarbij of waarvoor de recognitie wordt opgelegd, publieke dienst zij en alleen aan de regering, als publieke magt, haar aanwezen kunne zijn verschuldigd. Want is het eene inrigting om te wegen, te keuren of van onderwijs, die op *denzelfden* voet, als door de overheid, *door particulieren* tot stand kan worden gebragt, dan is het regt, krachtens hetwelk de betaling wordt geëischt, geen regeringsregt.”¹⁾

¹⁾ Men vindt ditzelfde beginsel bij GAUDRY, III. bl. 294. No. 652, alwaar hij zegt: „Ainsi, elle (la commune) construit un lavoir dont

Art. 238, onder den invloed van de daaraan door den Minister gegevene uitlegging aangenomen, schijnt derhalve te beteekenen, dat daarbij worden bedoeld gelden voor het gebruik of genot van openbare gemeente-werken, bezittingen of inrigtingen, welke krachtens *regeringsregt* zijn tot stand gebragt, en voor het genot van door of van wege het Gemeente-bestuur, *ingevolge dat regeringsregt*, verstrekte diensten.

Hier behoort men dus de lijn te trekken tusschen hetgeen het Gemeente-bestuur als magt in den Staat, als *politiek ligchaam* bevoegd of verplicht is tot stand te brengen, en datgene waartoe het als *zedelijk ligchaam*, als *burgerlijk persoon* gerechtigd is.

In het laatste geval staat het Gemeente-bestuur gelijk met elk ander zedelijk ligchaam, het heeft hetzelfde regt als dat der privaatspersonen, zijne handelingen worden als zoodanig door het burgerlijk regt geregeerd. — Als politieke magt neemt het Gemeente-bestuur een hooger standpunt in den Staat in, het oefent het regeringsregt uit, waarop ik vroeger gewzen heb.

Het zal niet noodig zijn, om bij dit onderscheid lang stil te staan. Het vloeit uit den aard der zaak voort en is vooral door den Heer THORBECKE in zijne reeds aangehaalde verhandeling op onderscheidene plaatsen

„l'usage est accordé moyennant un prix de location; elle élève des bâ-
 „timents pour remiser des voitures; elle dispose des abris sur des ports
 „ou sur des places, pour lesquels elle fait payer une rétribution; ce
 „sont là des industries presque privées exploitées par la commune. Les
 „bâtimens ainsi établis sont des propriétés communales.”

in het helderste licht gesteld. ¹⁾ Men kan derhalve veilig aannemen, dat dit beginsel ook in onze Grondwet en in de Gemeente-wet op den voorgrond staat.

Zoo treedt het Gemeente-bestuur als politiek ligchaam op, als het verordeningen instelt in het belang der openbare orde, zedelijkheid en gezondheid, als het besluiten neemt tot het invoeren, wijzigen of afschaffen van belastingen. Voorts kan daaronder gerangschikt worden hetgeen aan den Raad wordt opgedragen bij de artt. 140, 144 en 147 der Gemeente-wet; zelfs kan men daartoe art. 141 dier wet brengen, voor zooverre daarbij, met het oog op de artt. 230 en 238, openbare gebouwen, werken en inrigtingen worden bedoeld.

Bij al die onderwerpen treedt het Gemeente-bestuur als politicke magt op; als zedelijk ligchaam, als burgerlijk persoon zoude het daartoe op geene wijze de bevoegdheid hebben. Zoodra het echter het beheer betreft der eigendommen, welke de gemeente privaatrechtelijk bezit, zoodra de Gemeente-besturen daden verrigten of inrigtingen tot stand brengen waartoe elk ander zedelijk ligchaam of privaat persoon bevoegd is, staan zij met deze volkomen gelijk. De bezittingen, gebouwen of inrigtingen der gemeente kunnen alsdan in geenen exceptionelen toestand worden geplaatst, waardoor zij voor geene vervreemding, verjaring enz. vatbaar zouden zijn.

Wanneer de Raad handelt volgens de artt. 137,

1) THORBECKE, *Over plaats. begrooting.* bl. 9, 49, 59, 60, 64 enz. Verg. ook het boven vermelde Kon. besluit v. 24 Augustus 1854, *Staatsbl.* N^o. 112.

138, 139 en 143, ja zelfs wanneer hij volgens deze artt. beschikkingen maakt over onderwerpen, die niet in de Gemeente-wet zijn opgenomen, staat de gemeente onder den invloed van het burgerlijk regt. Zij is hierin volkomen gelijk aan andere zedelijke ligchamen of privaas personen.

Tot opheldering van hetgeen ik in de vorige bladzijden heb betoogd, wil ik hier eenige voorbeelden, tot ons onderwerp behoorende, bijvoegen.

Behalve de opbrengsten in art. 238 opgenoemd, behooren, dunkt mij, tot de categorie van gelden voor het genot van openbare inrigtingen, de schoolgelden voor het onderwijs op *openbare* scholen.

De vraag, hoe het schoolgeld moet beschouwd worden, wordt echter verschillend beantwoord. Mr. P. F. HUBBRECHT, in eene verhandeling tot opschrift voerende: „*De kosten van het lager onderwijs volgens de wet van 13 Augustus 1857, Staatsbl. N^o. 103,*”¹⁾ wil die als eene geheel exeptionele heffing hebben aangemerkt, en betoogt dat de artt. 238 en 254 der Gemeente-wet daarop niet toepasselijk zijn, daar zij niet in art. 34 der Wet op het lager onderwijs worden aangehaald.

Dit is evenzeer het gevoelen van den Heer MAAS GEESTERANUS,²⁾ met wiens denkwijze ik mij echter in het geheel niet kan vereenigen, als gegrond op de geheel valsche stelling, dat er in art. 238 der Ge-

1) *Bijdragen tot de kennis van het Staats-, Provinc.- en Gemeentebestuur in Nederl.* Deel I. bl. 134. en volg. en voorts bl. 325 en vlg.

2) A. M. MAAS GEESTERANUS, *Schoolgelden als plaats. belasting beschouwd. Bijdragen.* Deel V. bl. 293 en vlg.

meente-wet gesproken wordt van heffingen of schade-loosstellingen, voor het gebruik van zaken of inrigtingen, die de gemeente naar het gewoon burgerlijk recht bezit, bijv. sluis- of bruggelden.

Ofschoon er in art. 34 der Wet op het lager onderwijs niet *nominatim* melding gemaakt wordt van de artt. 238 en 254 der Gemeente-wet, zoo geloof ik echter dat die artt. wel degelijk op de schoolgelden van toepassing zijn. In art. 34 der Wet op het lager onderwijs worden de bepalingen omtrent de invoering, wijziging, afschaffing en invordering der plaatselijke belastingen op de schoolgelden toegepast, waaruit, volgens mijn inzien, volgt, dat men deze gelden evenals alle, in art. 238 der Gemeente-wet opgenoemde heffingen, als belastingen te beschouwen heeft. ¹⁾

De openbare scholen moeten door de Gemeentebesturen worden opgerigt, ²⁾ zij zijn daartoe als politieke lichamen verplicht, privaat personen zijn daartoe niet gerechtigd; de Gemeentebesturen derhalve oefenen daarmede een regeringsrecht of liever eene regeringspligt uit, welke zij aan niemand anders kunnen afstaan.

Indien daarentegen een Gemeente-bestuur goedvindt eene *berwaarschool* op te rigten, zouden, dunkt mij, de

1) BOISSEVAIN, *Staatsrecht van Nederl.* op art. 34 der Wet op het lager onderwijs. aant. 1. bl. 98. — *Gemeente-stem* v. 24 Januarij 1858. N^o. 331 en van 28 Julij 1862, N^o. 565. — *Weekblad van de Burg. Administratie*, van 14 Januarij 1858, N^o. 448. — Zie ook het Koninkl. besluit van 2 Julij 1856, *Staatsbl.* N^o. 66, houdende vernietiging van artikelen eener verordening van den gemeenteraad van Zwollerkerspel.

2) Art. 3, 16 en 31 der Wet op het lager onderwijs.

schoolgelden aldaar gevorderd, niet onder de inkomsten van art. 238 vallen. Eveneens immers hebben andere zedelijke lichamen en privaat personen het regt dergelijke scholen tot stand te brengen. Het Gemeente-bestuur oefent daarmede geen regeringsregt uit, maar een regt, hetwelk het als zedelijk ligchaam met elk persoon gemeen heeft.

De Gemeente-besturen hebben zonder twijfel de bevoegdheid lokalen te bouwen en in te rigten voor kunsten en wetenschappen, voor schouwburgen, voor badhuizen, voor het houden van publieke verkooping en z., ik geloof echter niet, dat zij in dergelijke gevallen regeringsregten uitoefenen. In geene wet worden de gemeenten tot het oprigten van dergelijke inrigtingen verplicht, of wel uitsluitend bevoegd verklaard. Het zijn slechts handelingen, waartoe elk ander zedelijk ligchaam of ieder privaat persoon bevoegd is.

Om dezelfde reden meen ik dat de gebouwen voor openbare scholen ingerigt, als behoorende tot den publieken eigendom, als *openbare gebouwen* moeten worden aangemerkt. Men kan ze derhalve als zoodanig niet verhuren of aan anderen opdragen; het Gemeente-bestuur zoude daardoor eene daad verrigten in strijd met de wet, welke de openbare scholen aan de uitsluitende zorg dier besturen opdraagt. 1)

Geheel anders is het echter met de bewaarscholen en de overige door mij opgenoemde gebouwen gesteld. Deze toch kunnen tot het bestemde einde verhuurd,

1) Art. 3 der Wet op het lager onderwijs.

en aan anderen in beheer gegeven worden. Zij behooren naar mijn inzien ongetwijfeld in den zin van art. 238 tot die zaken, welke volgens het stelsel der wet, een deel uitmaken van den privaten eigendom der gemeenten, wier opbrengsten niet als belastingen zijn aan te merken.

Ik vermeen hier geheel in overeenstemming te zijn met het gevoelen van den heer THORBECKE, als hij in de reeds dikwijls aangehaalde verhandeling zegt: ¹⁾

„Ontvangsten kunnen voortvloeijen: 1°. uit bezittingen, regten of handelingen van *burgerlijk regt*; „2°. uit regten van *regering*, hetzij die als gemeene „belasting, hetzij als gevorderde vergelding van be- „paalde overheidsdiensten of vergunningen een middel „van ontvangst voor de gemeentekas worden.”

Het publiek en het privaat regt der gemeenten is derhalve de grenslijn om te beoordeelen welke opbrengsten der gemeente-eigendommen als belastingen moeten worden beschouwd. Ik vermeen dien ten gevolge dat in art. 238 alleen die opbrengsten onder belastingen zijn te rangschikken, welke voortvloeijen uit zoodanige zaken, welke het Gemeente-bestuur krachtens *regeringsregt*, dat is als politiek ligchaam, tot stand heeft gebragt.

Dat het onderscheid tusschen den publicken en privaten eigendom in ons Gemeente-regt van het uiterste belang is, zal ik hier niet behoeven te herhalen. Ook in andere wetgevingen is de vraag, of eene zaak pu-

1) THORBECKE, t. a. p. bl. 59 en 60.

blijk- dan wel of zij privaatrechtelijk aan eene gemeente toebehoort, van zeer groot gewigt, daar het van de beantwoording dier vraag afhangt, of die zaak buiten den handel is of niet, of zij al of niet voor vervreemding, verjaring, enz. vatbaar is.

Die vraag, welke ook in ons regt blijft bestaan, verkrijgt echter door art. 254 der Gemeente-wet, zooals ik reeds vroeger met een enkel woord heb gezegd, een veel grooter gewigt. De opbrengsten toch, waarvan bij art. 238 sprake is, mogen volgens art. 254 geene winsten voor de gemeenten afwerpen.

Bij het primitieve ontwerp der Provinciale wet kwam in art. 115 de navolgende bepaling voor.

„De voorgedragene provinciale belastingen mogen niet in accijnsen bestaan.”

„Heffingen voor gebruik van openbare provinciale werken of inrigtingen of voor het genot van diensten van wege het Provinciaal-bestuur verstrekt, worden tot geen hooger bedrag aangevraagd, dan hetgeen noodig is om de kosten der werken en inrigtingen te vergoeden of de diensten te beloonen.”

„Voor het overige is de voordragt van provinciale belastingen onderworpen aan de regels en beperkingen door de wetten betreffende 's Lands belastingen gesteld.”

Uit de Memorie van Toelichting moet men opmaken, dat de Regering, in art. 115 de provinciale belastingen behandelende, ook de heffingen waarvan sprake is als zoodanig wilde aanmerken, en daaronder de opbrengsten van vaarten, wegen enz. gebragt wilde hebben.

Bij de beraadslagingen over dat art. zijn menig-

vuldige bezwaren tegen de tweede alinea aangevoerd. Zij waren vooral daarop gegrond, dat men te veel op de provinciale huishouding ingreep, dat de regeling van het bedrag dier opbrengsten aan de Provinciale Staten kon worden overgelaten, dat dergelijke opbrengsten geene belastingen waren, enz.

Het blijkt uit de Verslagen dat de Minister van Binnenlandsche Zaken bij die gelegenheid onderscheidene malen het woord heeft gevoerd. Het zoude voorzeker hoogst belangrijk zijn die redevoeringen te kennen, omdat daaruit de bedoelingen der Regering met klaarheid zouden zijn te voorschijn gekomen; hare mededeeling echter, welke in de Verslagen werd toegezegd, is nogtans nergens te vinden.

Alleen is bij gelegenheid der discussiën over de Gemeente-wet¹⁾ door den Minister op de interpellatie van een' der leden (Mr. GODEFROI) geantwoord, dat ook bij heffingen van regten op provinciale vaarten, kanalen enz., de onderscheiding moest gelden tusschen hetgeen de provincie *jure publico* en *jure privato* bezit; waarbij hij ten slotte nog deze woorden liet volgen:

„Dat de provincie vaarten of kanalen, ten dienste
 „van allen bestemd, *jure privato* zoude kunnen bezit-
 „ten, dit is, naar mijne wijze van zien, ten eenen-
 „male onredelijk en met den aard der zaak strijdig.
 „Het is echter een betwist punt, dat, geloof ik, beslist
 „zal moeten worden bij de Wet op den Waterstaat.”

1) Bijblad van de Nederlandsche Staats-Courant, 1850-1851. II. bl. 974. ³.

Hieruit, en vooral uit hetgeen in het algemeen voortvloeit uit de reeds meermalen door mij aangehaalde geschriften van den Minister, geloof ik dat het wel degelijk in de bedoelingen der Regering lag de opbrengsten der provinciale vaarten, wegen enz. onder de provinciale belastingen te brengen, en tevens te belotten dat die belastingen eene bron van voordeel zouden uitmaken.

Intusschen is de tweede alinea van art. 115 door de Kamer verworpen, en is de poging der Regering om dat beginsel in de Provinciale wet te brengen, mislukt.

De Regering is echter daarop en wel met beter gevolg bij de Gemeente-wet teruggekomen; het bij de Provinciale wet verworpen beginsel vindt men in art. 254 der Gemeente-wet terug.

Ik zal hier niet herhalen, hetgeen ik reeds vroeger heb gezegd, dat namelijk in het Gemeente-regt belasting is, hetgeen bij het Staats-bestuur niet als zoodanig wordt beschouwd. Ik wil hier alleen opmerken dat dezelfde anomalie ook tusschen de Provinciale- en Gemeente-wet bestaat; dat dezelfde heffingen, als daar zijn weg-, brug- en veergelden, bij de eerste *niet*, bij de laatste *wel* als *belasting* zijn aangenomen.

Intusschen ondervond art. 254 bij de discussiën ook geene geringe oppositie. Vele leden wezen op de groote bezwaren, welke uit de aanneming van het artikel voor sommige gemeenten zouden ontstaan. Er waren er toch niet weinige, die een groot deel harer inkomsten aan de bedoelde opbrengsten ontleenden.

De Minister wees daar echter op, als op zoovele misbruiken, welke behoorden te worden opgeruimd. Hij noemde *Nijmegen*, waar het veer *f* 14,000 opbragt, dat is 15 à 16 percent van de geheele opbrengst der belastingen; *Gouda*, waar de doorvaartregten *f* 35,— à *f* 36,000 beliepen, dat is 44 à 45 percent van de inkomsten der stad; *Alkmaar*, waar de marktgelden en weegloonen *f* 38,— à *f* 39,000; *Hoorn*, waar zij *f* 24,000 à *f* 25,000 opbragten enz.

Te regt werd door den Minister op dergelijke feiten tot staving van zijn gevoelen gewezen, maar werden ook door hem de moeilijkheden erkend, die daaruit voor eenige gemeenten zouden voortvloeijen.

Van daar dat gedurende de discussiën een nieuw artikel door de Regering als correctief werd voorgesteld en aangenomen. Bij art. 255 wordt bepaald, dat in het belang van sommige gemeenten bij bijzondere wetten van den bij art. 254, al. 1, gestelden regel kan worden afgeweken.

Ik zal mij niet vermeten de wetsbepaling van art. 254, *ex jure constituendo* te beoordeelen; ik erken het groote doel hetwelk de Regering en de wetgever trachtten te verkrijgen, en waarbij men zich voorstelde de belemmeringen uit den weg te ruimen, welke kleingeestige inzigten van sommige Plaatselijke-besturen aan handel en nijverheid door buitensporige heffingen kunnen veroorzaken.

Ik wil echter vragen of die bepaling wel voor uitvoering en contrôle vatbaar is. — Kunnen er door de Gemeente-besturen niet allerlei berekeningen wor-

den gemaakt, die de toepassing van het beginsel verijdelen?

Kan men, als het b. v. het marktwezen geldt, de hooge marktgeden niet verdedigen door daartegen de kosten van politie te stellen, waaraan juist ten behoeve van die markten eene grootere uitgebreidheid moet worden gegeven? — Zullen ook de kosten van toezigt door de ambtenaren der belastingen daar niet tegenover kunnen gesteld worden?

Het komt mij voor, dat de grenslijn, van hetgeen voor de afzonderlijke onderwerpen, in art. 238 der Gemeente-wet opgenoemd, wordt aangegeven, moeilijk te trekken is; dat het bijna onmogelijk is die uitgaven in de huishouding der gemeenten te splitsen en uit elkander te houden, zooals art. 254 dit voorschrijft.

Ten andere veroorloof ik mij de vraag, of die bepaling noodzakelijk was. Al die heffingen worden bij art. 238 voor belastingen gehouden, of daarmee gelijk gesteld. Zij worden daardoor aan de goedkeuring der Regering onderworpen; de artikelen 232—237 der Gemeente-wet zijn ook daarop toepasselijk.

De Regering kan derhalve de misbruiken, die hier of daar mogten aanwezig zijn en die de Gemeentebesturen zouden willen bestendigen, door hare weigering te keer gaan, zonder ze aan de knellende banden van art. 254 te onderwerpen.

Daar de bij art. 238 der Gemeente-wet opgenoemde heffingen als belastingen worden beschouwd, moeten zij volgens art. 291 dier wet binnen den tijd van vijf

jaren na de dagteekening der wet worden herzien en aan de goedkeuring des Konings onderworpen, op straffe van verval.

Dien ten gevolge wendden zich in het jaar 1855 eenige Gemeente-besturen tot de Regering met het verzoek, dat de termijn bij art. 291 vastgesteld, mogt worden verlengd.

De toenmalige Minister van Binnenlandsche zaken nam daarop eene beschikking, waarbij werd te kennen gegeven, dat de meening, alsof de belastingen, die bij hare invoering 's Konings goedkeuring niet hadden verworven, bij het verstrijken van den termijn zouden zijn vervallen, was onjuist; daar, om dit laatste te voorkomen slechts vereischt werd, dat de belastingen door de Gemeente-besturen zouden worden herzien en aan de goedkeuring des Konings onderworpen, en dat bijaldien art. 291 volgens de letter en den goest der wet werd opgevat, eene verlenging van den termijn onnoodig was

Welke zijn nu de gevolgen der wetsbepaling van art. 254 geweest? — Heeft zij na verloop van meer dan tien jaar na het in werking treden der wet, aan haar doel beantwoord?

De Gemeente-besturen in Noord-Holland gingen in-gevolge de bepaling van art. 291, zoo even door mij opgenoemd, tot de herziening van hun belastingstelsel over, en zonden de daartoe betrekkelijke Raadsbesluiten ter goedkeuring bij den Koning in. De beslissing werd echter voor sommige gemeenten verdaagd, tot dat in hare belangen bij eene speciale wet volgens art. 255 der Gemeente-wet zoude zijn voorzien.

Bij Koninklijke boodschap van 24 April 1856 werden er aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal vier dergelijke wetsontwerpen toegezonden, tot afwijking van de bij de wet ten aanzien van plaatselijke belastingen gestelde regels, in het belang der gemeenten *Hoorn, Alkmaar, Purmerende* en *Kampen*. Die ontwerpen werden in de afdeelingen onderzocht en omtrent dat onderzoek een voorloopig verslag door de Commissie van Rapporteurs uitgebragt. ¹⁾ Dat verslag is echter onbeantwoord gebleven wegens de kort daarop gevolgde aftreding van het toenmalig Kabinet, en noch het daarop volgend, noch eenig later Kabinet heeft aan deze zaak eenig verder gevolg gegeven, zoodat zij gebleven is, wat zij was.

De Noord-Hollandsche Gemeente-besturen zijn intuschen met de heffing hunner marktgeden op den ouden voet voortgegaan, welke handelwijze door de elkander opvolgende Gouvernemen ten is goedgekeurd.

Voor al uit de verslagen van den toestand van verschillende provinciën zoude men opmaken, dat de werking van art. 254 in den loop der zaken geene wezenlijke verandering heeft te weeg gebragt.

Om dit aan te toonen, laat ik hier tabellarisch de opbrengst volgen der heffingen voor het gebruik van openbare inrigtingen gedurende het jaar 1861, in de volgende steden.

1) *Bijblad van de Nederlandsche Staats-Courant*, 1855—1856. II.

	Brug-, kaai-, haven-, kraan-, dok-, boom- en veergelden.	Markt- of staangelden.	Waaggelden.
<i>Alkmaar</i>	f 3,330.	f 4,550.	f 35,000.
<i>Amsterdam</i> . . .	191,605.	38,400.	
<i>Haarlem</i>	23,900.	975.	800.
<i>Hoorn</i>	1,400.	3,000.	19,000.
<i>Purmerende</i> . ¹⁾	427.	5,200.	13,100.
<i>Gouda</i>	45,265.	4,200.	900.
<i>Rotterdam</i> . . .	121,330.	23,050.	32,000.
<i>Delft</i> . ²⁾	14,000.	4,950.	4,400.

In *Gelderland* bragten in 1861 de bedoelde heffingen op, in *Arnhem* f 23,435,80.

Doesburg 4,710,92.

Nijkerk 9,366,60.

Nijmegen 12,609,82⁵.

Tiel 4,899,99.

Zutphen ³⁾ 17,348,12⁵.

In de Geldersche steden zijn daaronder echter de begrafenisregten begrepen, waarvoor men alzoo iets moet aftrekken. Deze cijfers zullen nogtans genoegzaam doen zien, dat die heffingen een aanzienlijk gedeelte der inkomsten van de vermelde gemeenten

1) *Verslag van den toestand der prov. Noord-Holland* in 1861, door de Ged. Staten dier prov. bl. 126 en 138.

2) *Verslag idem van Zuid-Holland*. Bijlage N^o. 15.

3) *Verslag idem van Gelderland*, bl. 165, 169 en 171.

uitmaken, en dat dáár althans art. 254 voor alsnog buiten toepassing schijnt gebleven te zijn.

Ik beken echter gaarne, dat het voor mij zeer gewaagd zoude zijn, hier iets anders dan gissingen te maken, welke in het oog van deskundigen waarschijnlijk minder gegrond zouden wezen.

Ik stap van dit onderwerp af in de overtuiging, die ik met bescheidenheid nederschrijf, dat de groote Staatsman, aan wiens denkbeelden¹⁾ omtrent het beheer der gemeenten de beginselen der artt. 238 en 254 hunnen oorsprong te danken hebben, daarin den materiëlen toestand der gemeentelijke huishouding eenigermate uit het oog heeft verloren, de besturen te zeer heeft gewantrouwd, en hunne vrijheid zonder noodzakelijkheid te veel aan banden heeft gelegd.

1) Zie de meermalen door mij aangehaalde Verhandeling: *Over plaatsel. begrooting.*

STELLINGEN.

I.

Non facio cum BREMER (*Zeitschrift für Civilr. und Process.* N. F. I.) per procuratorem omnium bonorum possessionem acquiri.

II.

Qui negatoria agit, tantum dominium suum probare tenetur, licet eum adversarius in lite de quasi possessione superavit.

III.

Locator non habet jus pignoris in frivola secundi conductoris, neque habet pignus pignoris.

IV.

De verbindtenis tot het geven van levensonderhoud is ondeelbaar noch hoofdelijk.

V.

De negotiorum gestor heeft geen recht van retentie en renten voor zijne voorschotten.

VI.

De aanspoelingen komen volgens art. 651 B. W. niet aan den eigenaar der naast den oever gelegen landen.

VII.

De houder eener assignatie heeft eene regtsverdring tegen den acceptant.

VIII.

De nog niet gerehabiliteerde kan niet op nieuw failliet verklaard worden.

IX.

Bij weigering om de koopmansboeken open te leggen, wordt uit den suppletoiren ced., door de tegenpartij (art. 13 Wb. v. K.) gedaan, de geheele handeling bewezen.

X.

In het geval van art. 141 Wb. v. Burg. Regtsv. wordt het verzoekschrift van art. 286 niet vereischt.

XI.

De verdeling van misdrijven tegen den Staat en de bijzondere personen is af te keuren.

XII.

Daar het door inbraak en zelfs des nachts dringen in een anders woning geene poging tot diefstal daarestelt, is het wenschelijk, dat er op dit en dergelijke feiten eene straf bepaald worde.

XIII.

Het moedwillig in brand steken van heide is strafbaar.

XIV.

De strafwetgeving ten aanzien der misdrijven door ambtenaren der posten begaan (art. 187 C. P.), is onvolledig.

XV.

Wanneer de bij verstek veroordeelde in verzet komt, is geen nieuw onderzoek noodig.

XVI.

De gaz-fabrieken door eene gemeente opgericht, zijn

niet onder hare publieke eigendommen te rangschikken. Die inkomsten, die daaruit voortvloeijen, vallen derhalve niet onder de artt. 238 en 254 der Gemeente-wet.

XVII.

Te regt zegt BASTIAT: „Toute mesure législative, qui rend la vie matérielle difficile, nuit à la vie morale des nations.”

XVIII.

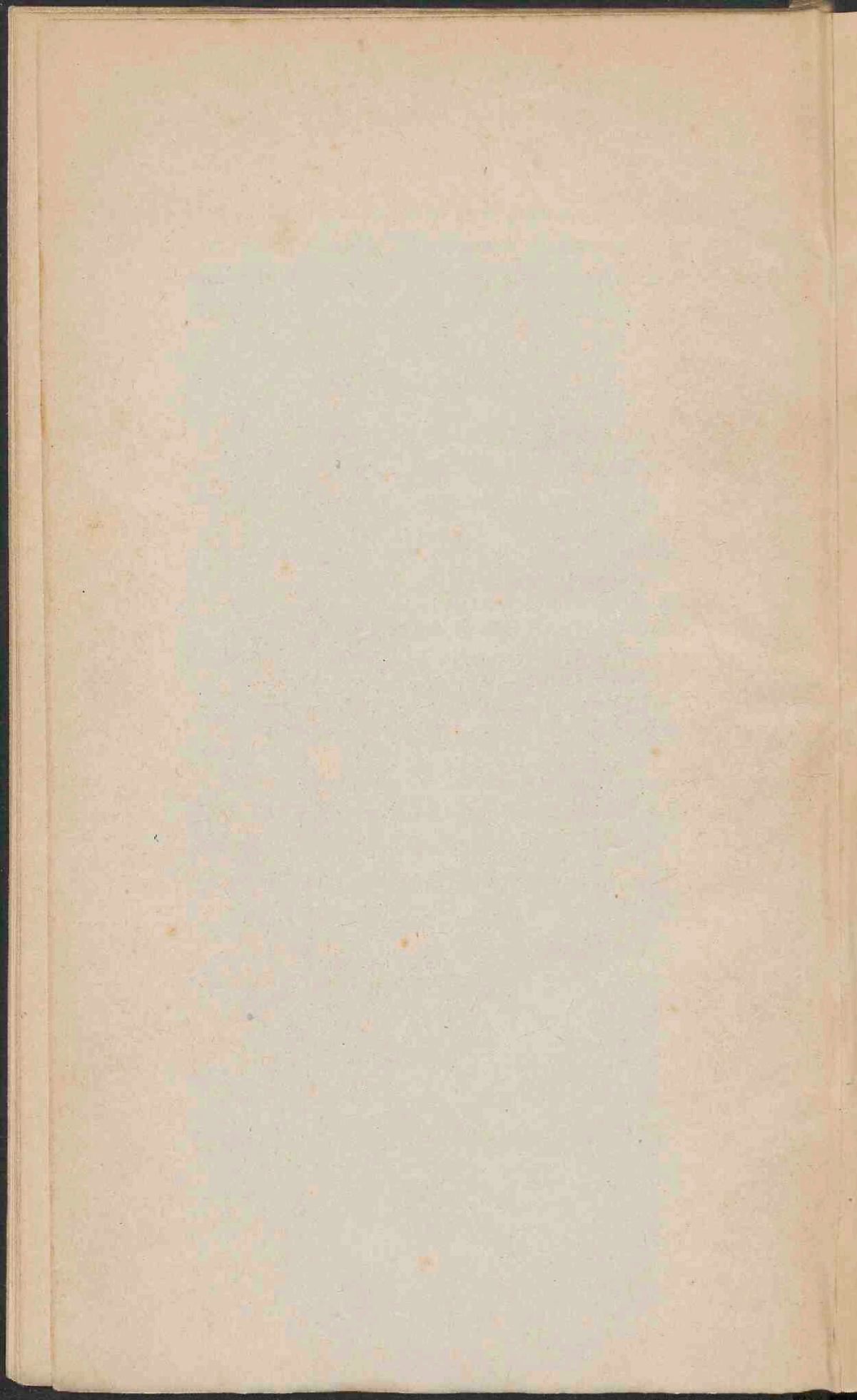
Het gebruik van vreemde kapitalen is niet af te keuren.

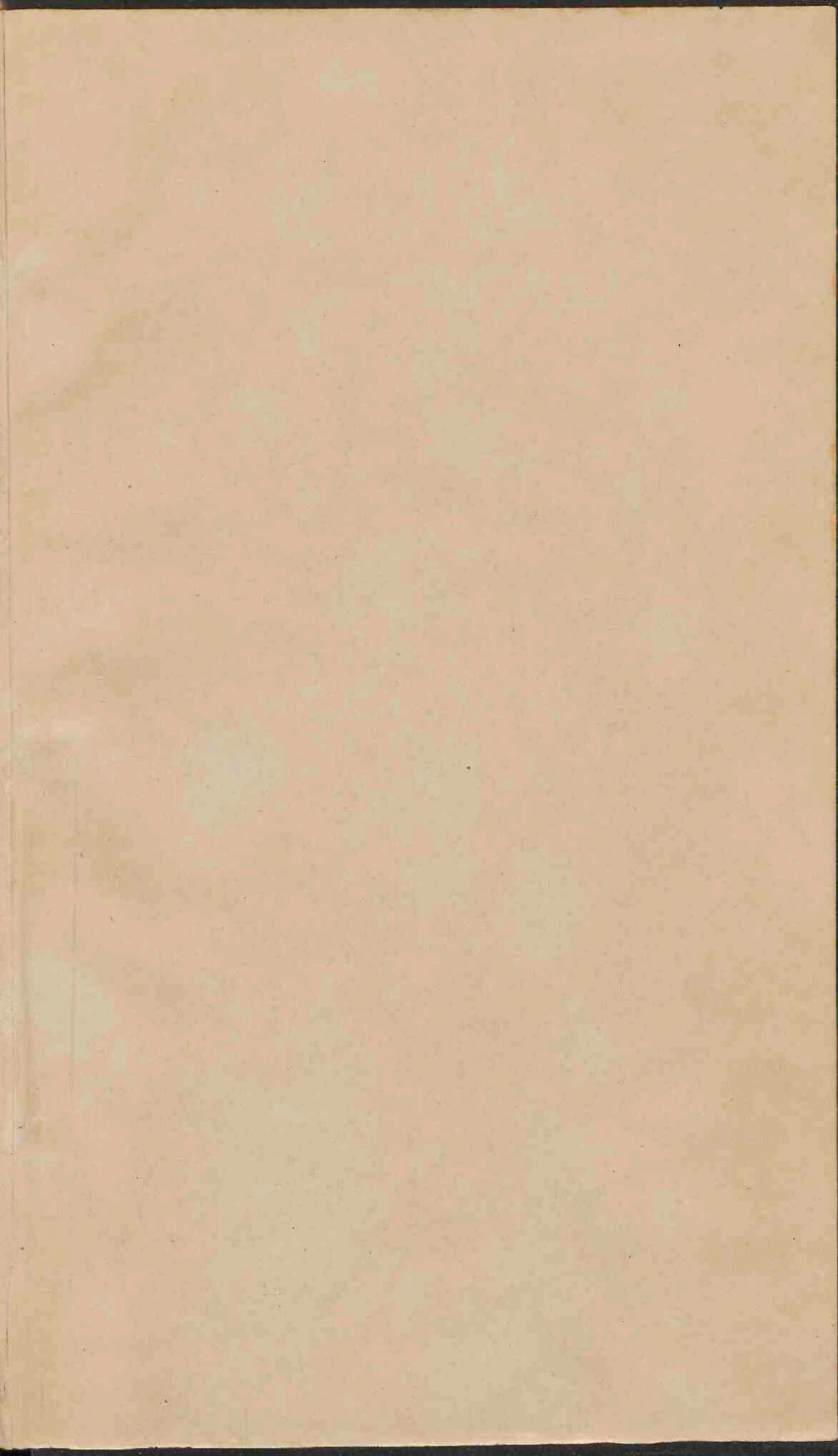
XIX.

Weelde is alleen dan af te keuren, wanneer zij dient tot bevrediging eener onzedelijke behoefte, of wanneer door hare bevrediging hoogere behoeften zonder noodzaak worden verwaarloosd.

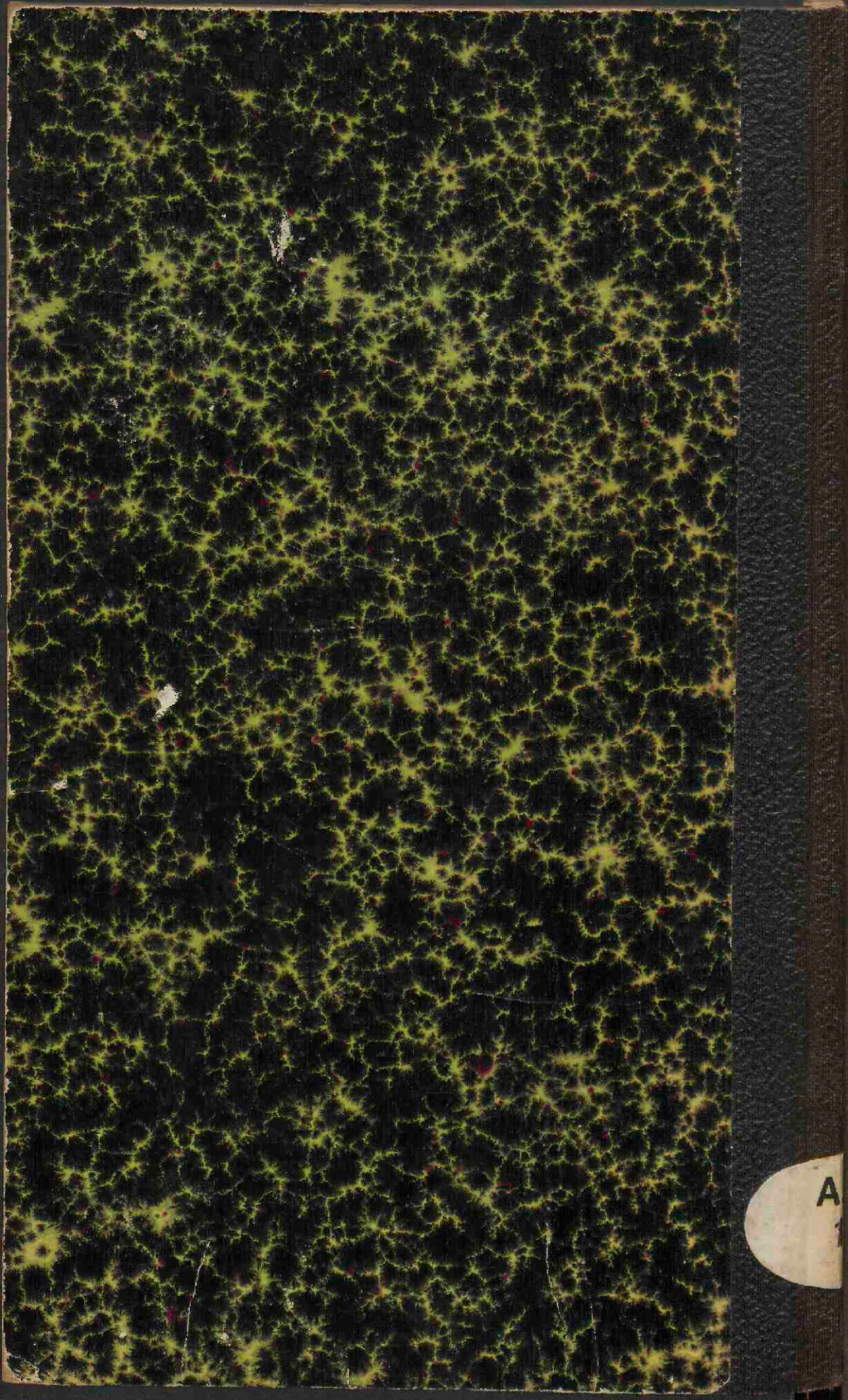
E R R A T A.

- Op bl. 15. Noot 2 regel 2 staat: *Huber, boek II*, lees: *Huber, Hedendaagsche reytsgel. boek II*.
- „ „ 38. regel 2 staat: *in art. 141*, lees: *in art. 140*.
- „ „ 47. Noot 1. regel 2 staat: *de Bieberstein. bl. 106*. — *Huber, boek III. cap. 29. N^o. 13*. — *Laferrière*, lees: *de Bieberstein. bl. 106*. — *Laferrière*.
- „ „ 70. regel 26 staat: *op art. 136 en vlg.*, lees: *op art. 135 en vlg.*
- „ „ 89. Noot 2 regel 2 staat: *bl. 293*, lees: *bl. 295*.









A