



# **De autonomie van de gemeente in Nederland en in Nederlandsch-Indië**

<https://hdl.handle.net/1874/322641>

1936

*Aug. 192, 1936. ~~Amsterdam~~*

DE AUTONOMIE VAN DE  
GEMEENTE IN NEDERLAND  
EN IN NEDERLANDSCH-INDIË

W. P. H. VAN OORSCHOT

qu.  
2

**A. qu.**  
**192**







BIBLIOTHEEK UNIVERSITEIT UTRECHT



2838 483 6

# DE AUTONOMIE VAN DE GEMEENTE IN NEDERLAND EN IN NEDERLANDSCH-INDIË

ACADEMISCH PROEFSCHRIFT TER VERKRIJ-  
GING VAN DEN GRAAD VAN DOCTOR IN DE  
RECHTSGELEERDHEID AAN DE RIJKSUNIVER-  
SITEIT TE UTRECHT, OP GEZAG VAN DEN  
RECTOR MAGNIFICUS DR C. W. VOLLGRAFF,  
HOOGLEERAAR IN DE FACULTEIT DER LET-  
TEREN EN WIJSBEGEERTE, VOLGENS BESLUIJ  
VAN DEN SENAAT DER UNIVERSITEIT TEGEN  
DE BEDENKINGEN VAN DE VEREENIGDE FA-  
CULTEITEN DER RECHTSGELEERDHEID EN DER  
LETTEREN EN WIJSBEGEERTE TE VERDEDIGEN  
OP 16 JUNI 1936, DES NAMIDDAGS TE 2 UUR

DOOR

WILHELMUS PETRUS HUBERTUS  
VAN OORSCHOT

GEBOREN TE BANDOENG

UTRECHT

N.V. A. OOSTHOEK'S UITGEVERS-MAATSCHAPPIJ

1936

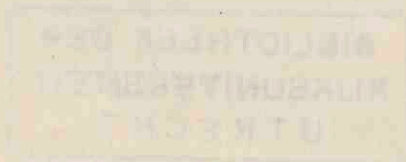
**BIBLIOTHEEK DER  
RIJKSUNIVERSITEIT  
UTRECHT.**

Deze studie verschijnt tevens als deel V der  
UTRECHTSCHЕ BIJDAGEN TOT DE GE-  
SCHIEDENIS, HET STAATSRECHT EN DE  
ECONOMIE VAN NEDERLANDSCH-INDIË

onder leiding van

Prof. Dr C. Gerretson en Prof. Mr Dr H. Westra.  
N. V. A. Oosthoek's Uitgevers Maatschappij  
Utrecht

Zij is alleen in dien vorm in den handel





AAN MIJN OUDERS



Met vreugde maak ik gebruik van de mij hier geboden gelegenheid, om U, hooggeschatte promotor, professor Westra, mijn dankbaarheid te toonen, voor den grooten steun, die ik van U mocht ontvangen.

De intensieve omgang, die voor het totstandkomen van dit geschrift noodzakelijk was, heeft mijn eerbied voor U doen toenemen en ongetwijfeld zult Gij voor mij op mijn verderen levensweg een voorbeeld zijn, waaraan ik mij dankbaar spiegelen zal. Uw rijke ervaring, gepaard aan Uw veelomvattende kennis, Uw gastvrijheid, vriendschap en hartelijkheid zullen de vele uren, die ik met U mocht doorbrengen, onvergetelijk maken. Ik dank U hiervoor.





## INHOUD

	Blz.
INLEIDING . . . . .	I
HOOFDSTUK I. De Nederlandsche gemeente . . . . .	3
AFDEELING I. De wetgeving . . . . .	3
AFDEELING II. De literatuur . . . . .	27
AFDEELING III. De praktijk . . . . .	48
HOOFDSTUK II. De Nederlandsch-Indische gemeente . . . . .	59
INLEIDING . . . . .	59
AFDEELING I. De wetgeving . . . . .	61
AFDEELING II. De literatuur . . . . .	71
AFDEELING III. De praktijk . . . . .	82
HOOFDSTUK III. De slotbeschouwingen . . . . .	85
GERAADPLEEGDE LITERATUUR . . . . .	94

#### AFKORTINGEN:

- D. B. — Decentralisatie-Besluit.
- G. G. — Gouverneur-Generaal
- G. W. — Grondwet.
- I. S. — Indische Staatsregeling.
- L. R. O. — Locale radenordonnantie.
- M. v. T. — Memorie van Toelichting.
- P. O. — Provincieordonnantie.
- R. O. — Regentschapsordonnantie.
- R. R. — Reglement op het beleid der Regeering in Nederlandsch-Indië.
- S. R. O. — Stadsgemeenteordonnantie.



## INLEIDING.

De strijd om de beteekenis en de draagwijdte van de gemeentelijke autonomie houdt tot op heden de meeningen verdeeld. Zelfs heeft de huidige finantieele crisis er een verhoogd actueel accent aan gegeven, zoodat het loont den inhoud van de gemeentelijke zelfstandigheid nog eens aan een onderzoek te onderwerpen. Moet daarbij de nederlandsche gemeente bezien worden tegen een historischen achtergrond, de nederlandsch-indische, dateerend van ruim een kwart eeuw, heeft bijna geen verleden, doch is juist waar het een nieuwe rechtsfiguur is, voor de vergelijking van zoo groot belang.

De autonomiegedachte in buitenlandsche wetgeving en literatuur is niet in het onderzoek betrokken, waar het vraagstuk een zoo sprekend beeld van eigen nationale ontwikkeling vertoont.

De nederlandsche provincie wordt slechts hier en daar ten tooneele gevoerd, omdat haar ontwikkeling een ander karakter draagt dan die der gemeente. Van soeverein deel van den statenbond der Republiek der Vereenigde Nederlanden in den franschen tijd, neergedrukt tot enkel ambtskring, beleeft de provincie op papier een nieuwe herleving in de Schets van Van Hogendorp. De eenheidsstaat van 1814 drukt de provincie naar een lager plan terug, door haar in de eerste plaats te zien als werktuig van het centraal gezag en eerst op het tweede plan als regeerder van eigen huishouden. Ook het preventief toezicht over de geheele linie, het onthouden van eigen provinciale middelen en de positie van de gouverneurs der provincie in den geest van de fransche prefecten, wijzen in dezelfde richting. Bij de fundeering van provincie en gemeente in 1848, blijft haar positie een

secundaire, vergeleken bij die van de gemeente<sup>1)</sup>. Het is voornamelijk te danken aan het feit, dat het autonomie-probleem zijn eersten toets in praktische toepassing vindt in de provinciale wet van 1850, dat de bespreking van de provincie niet gemist kan worden.

<sup>1)</sup> Cf. Handelingen van de Regeering en de Staten-Generaal over de herziening der Grondwet 1847/48. Uitgave Belinfante, deel II, blz. 378, waar de Regeering verklaart: „Ziedaar een groot verschil tusschen de huishoudingen der provinciën en die der gemeenten: een mindere bevoegdheid voor de Provinciale Staten dan aan de Gemeentebesturen verleend.”

## HOOFDSTUK I.

### AFDEELING I. DE WETGEVING.

Als punt van uitgang kan gevoegelijk het jaar 1814, het herstel van het nederlandsch gezag na de napoleontische overheersching, gekozen worden. Aan de staatsrechtelijke zelfstandige positie van steden en dorpen in den republikeinschen tijd wordt door de Bataafsche Republiek een einde gemaakt. Het probleem van den nieuwen eenheidsstaat van 1814 is een middenweg te zoeken tusschen de, aan onafhankelijkheid grenzende zelfstandigheid ten tijde van de Republiek en haar plaats als enkel ambtskring in den franschen tijd.

Gemeenlijk wordt het jaar 1848 als uitgangspunt gekozen. Labberton motiveert dit gevoelen door te zeggen, dat het werk van de Grondwet van 1848 „het fundament van ons huidig organiek recht is”<sup>1)</sup>. Maar wanneer in 1848 de Minister van Binnenlandsche Zaken zijn standpunt aan de Kamers bloot legt, zegt hij: „Bij het vaststellen der Grondwet in 1814 werd een ruime blik in het verledene geslagen, het oogenblik weinig geraadpleegd, de toekomst uit het oog verloren. Het omgekeerde heeft thans plaats; men weegt het oogenblik, men raadpleegt het verledene en maakt voorzieningen voor de toekomst.”<sup>2)</sup> Het „raadplegen van het verledene” noopt tot terugblik, al behoeft die om de hierboven vermelde reden niet verder te gaan dan 1814.

Onvermeld blijve echter niet — wij danken Prof. Jhr. Dr. B. C. de Savornin Lohman voor zijn in dezen geest gemaakte opmerking — dat ook reeds in de Staatsregelingen sedert 1801 — vide art. 74 dier regeling — aan de gemeente de

<sup>1)</sup> Labberton, blz. 8.

<sup>2)</sup> Handelingen Grondwetsherziening 1847/48, II, blz. 372.



vrije beschikking wordt gegeven over haar „huishoudelijke belangen en bestuur”. Deze uitdrukking is blijkbaar synoniem met den, tot 1848 voor de provincie gebruikten term „inwendig”, dien wij ook reeds aantreffen in art. 71 der Staatsregeling van 1801. Er is echter geen sprake van, dat in deze Staatsregeling met het woord „huishouding” iets materieels wordt bedoeld, m.a.w. er is geen sprake van, dat zij „het onderscheid zoekt in den aard der onderwerpen, waarover zich de wettelijke regeling uitstrekt”<sup>1)</sup>.

## I.

### DE GRONDWET VAN 1814.

Tijdens den veldtocht van Napoléon naar Rusland in 1812, maakt Gijsbert Karel van Hogendorp, voorvoelende dat het russische avontuur den keizer zijn kroon zou doen verliezen, een schets van een Grondwet voor het koninkrijk Holland<sup>2)</sup>. Behoedzaam draagt de eerste redactie de antedateering 1806, omdat Van Hogendorp, naar zijn eigen mededeeling bevreesd was voor een inval in zijn huis door de fransche politie en hij het stuk dan kon laten doorgaan als een ontwerp, bedoeld voor het optreden van Lodewijk Napoléon als Koning van Holland<sup>3)</sup>. Die redactie en een tweede zijn voor ons onderzoek van geen belang. Eerst een derde redactie heeft voor ons waarde, waar zij door een commissie bij souverein besluit van 21 December 1813 ingesteld tot „Zamenstelling der constitutioneele wetten voor den Staat der Vereenigde Nederlanden” tot leidraad wordt genomen en als grondslag heeft gediend voor de Grondwet van 1814.

Zoowel de Staten der Provinciën, als de Stedelijke Regeeringen, zoo heet het daar, „blijven op den ouden voet” en behouden de volledige vrijheid om alle veranderingen te brengen in „hunne Constitutiën en Reglementen” in overleg met den Souvereinen Vorst. Alles voorzoover de Grondwet daarin geen verandering brengt<sup>4)</sup>. En juist op het meest

<sup>1)</sup> Buys II, blz. 183.

<sup>2)</sup> Colenbrander, I, blz. XXIII.

<sup>3)</sup> Id. blz. 1.

<sup>4)</sup> Art. 39 en 40.

gevoelige punt van de provinciale zelfstandigheid — de financiën — heeft de Grondwet een ernstige inbreuk gemaakt, door te bepalen, dat de provinciën geen eigen inkomsten zouden hebben, doch hunne bestuurskosten aan het hoofd van het departement van financiën moesten opgeven, die het weer ter goedkeuring aan de Staten-Generaal zou voordragen<sup>1)</sup>.

Over de geldmiddelen van de steden wordt met geen enkel woord gerept.

Bij de besprekingen in de commissie, onder voorzitterschap van Van Hogendorp, richtten de bezwaren zich vooral tegen de uitdrukking „blijven op den ouden voet”, waarin terecht — behalve een hoogst vage — vooral een minder juiste uitdrukking wordt gezien, waar in vele opzichten met het verleden wordt gebroken<sup>2)</sup>. De verdediging van Van Hogendorp, die zooveel mogelijk van het oude tracht te redden, hierop neerkomende, dat die uitdrukking gebezigd wordt om de pil voor de Staten te vergulden, is dan ook begrijpelijk onvoldoende om haar door de commissie te doen handhaven<sup>3)</sup>.

Over den omvang van het provinciaal huishouden, doet een duidelijke vraag van Elout „zullen de Staten eenig eigen gezag hebben, dan wel blootelijk uitvoerders zijn van het algemeen belang”, verwachten, dat de besprekingen over deze kernvraag eenig licht zullen verschaffen<sup>4)</sup>. Al verklaart Elout zich tot de „discussie van dit point volkomen gereed”, de kwestie komt niet ter sprake. Verwondering behoeft dat niet te baren. Men is er in die dagen nog niet aan toe, zich een klare voorstelling te maken van den inhoud der autonomie<sup>5)</sup>. Of men al dan niet met een praeëxistente rechtssfeer voor de lagere gemeenschappen te maken heeft, of het begrip huishouding een materieel dan wel een formeel karakter draagt, zijn vragen, die eerst veel later bij de uitwerking van de

<sup>1)</sup> Art. 42.

<sup>2)</sup> Colenbrander, I, blz. 78.

<sup>3)</sup> Id. blz. 80 en 81.

<sup>4)</sup> Id. blz. 79.

<sup>5)</sup> In dit verband zij de mislukte poging genoemd een negatieve afbakening te vinden voor het begrip huishouden in de departementale reglementen van 1802 voor Holland, Overijssel en Friesland, door aan te geven in algemeene formules, wat niet daartoe behoorde.



beginselen ter sprake komen. In het algemeen zweeft de gedachte aan een eigen rechtssfeer voor provincie en stad voor den geest en is de tegenstelling in de commissie, belichaamd in de beide leidende figuren Van Hogendorp en Elout, er een van gradeering van zelfstandigheid, waarbij Van Hogendorp's idee zich meer aansluit bij de vroegere onafhankelijkheid<sup>1)</sup> en Elout het oog vooral richt op de inlijving van de onderdeelen van den eenheidsstaat. De beschrijving van de geschilderde antithese bij Beel, die wij hieronder opnemen, onderstelt een veel moderner onderscheidingsvermogen, dan men in dien tijd mag aannemen.

„Behoefde bij de structuur door Van Hogendorp voorgestaan, de Grondwet geene regelen in te houden omtrent de bevoegdheid der Staten tot eigen huishouding, daar dit recht werd voorondersteld en de Staten hun ontstaan en hunne bevoegdheden derhalve niet zouden ontleenen aan de te treffen staatkundige ordening, welke enkel hunne verhouding had te bepalen tot het centraal gezag; Elout zag de Staten als „inwendige”, m.a.w. aan het geheel ondergeordende corporatiën, welke bevoegdheidssfeer in en door de Grondwet omlijning vinden zou”<sup>2)</sup>.

Het standpunt van Elout laat zich het best kennen uit zijn aantekeningen op de tweede redactie van de Schets in 1813 gemaakt, waar hij een redactie voor de provinciale autonomie ontwerpt, vrijwel overeenkomende met die, in de Grondwet van 1814 opgenomen. Tijdens de commissievergaderingen in 1814 komt hij echter met een redactievoorstel, dat verder schijnt te gaan en den indruk wekt, alsof het recht der lagere corporatiën een afgeleid recht is, al blijkt in geen enkel opzicht, dat hij er zich van bewust was. „De Regeering van elke Provincie of Landschap wordt opgedragen aan eene Statenvergadering, welke samenstelling en werkzaamheden worden gewijzigd door bijzondere Reglementen, welke door

<sup>1)</sup> „Maar tevens is er dit merkwaardig onderscheid in op te merken, dat bij de provinciale wetgeving de voordragt opgedragen is bij uitsluiting aan de Staten, en dat de Kroon het regt van goedkeuring of afkeuring heeft. Dit onderscheid is gegrond in den aard der zaak, omdat de Kroon zich voornamelijk bezig houdt met nationale belangen en het algemeen bestuur” (Van Hogendorp, deel 8, blz. 361).

<sup>2)</sup> Beel, blz. 11.

provinciale commissiën op 's Vorsten last worden gemaakt en aan Hoogstdezelfs goedkeuring worden onderworpen" <sup>1)</sup>). Bij deze redactie sluit zich een door Aylva voorgestelde aan, die hetzelfde beoogt, doch in andere bewoordingen is vervat en aan latere grondwetsredactie's herinneren: „De Administratie en het Bestuur der Provinciale of Landschaps huishoudelijke zaken en aangelegenheden wordt opgedragen aan eene vergadering onder den naam van Staten . . . enz." <sup>2)</sup>).

De artikelen in de Schets worden hier — voorzoover voor ons onderwerp van direct belang — naast die van de Grondwet van 1814 ter vergelijking weergegeven:

*Art. 39. Schets.*

De Staten der Provinciën en Landschappen blijven op den ouden voet, in zooverre geene verandering daarin gebragt is bij deze Grondwet. Zij behouden tefens de volkomen vrijheid, om alle zoodanige veranderingen in hunne Constitutiën en Reglementen als zij goedvinden, met overleg van den Souvereinen Vorst, te maken, behoudens alleen deze Grondwet. De regten van de Stadhouderlijke waardigheid vervallen vanzelve aan den Souvereinen Vorst.

*Art. 40, lid 2.*

De Stedelijke Regeeringen blijven mede op den ouden voet, op dezelfde wijze en met dezelfde vrijheid als bovengemeld.

*Art. 88, Grondwet 1814 (oud art. 59).*

Aan gemelde Staten wordt geheel en al overgelaten de beschikking en beslissing van alles wat tot de inwendige policie en oeconomie behoort.

Zij maken hieromtrent, alsmede ten aanzien van het aanstellen van ambtenaren, of het inleveren van nominatiën tot ambten, zoodanige ordonnantiën en reglementen, als zij ten meeste nutte oirbaar achten, behoudens deze Grondwet, en onder goedkeuring van den Souvereinen Vorst.

*Art. 94, Grondwet 1814 (oud art. 56, 5de gedeelte).*

De Besturen van Steden, Districten, Heerlijkheden en Dorpen, hebben, overeenkomstig den inhoud hunner Reglementen, de vrije beschikking over hunne huishoudelijke belangen, en maken daaromtrent de vereischte plaatselijke bepalingen.

<sup>1)</sup> Colenbrander, I, blz. 170 en 506.

<sup>2)</sup> Id. I, blz. 182.



Deze bepalingen echter mogen niet strijdig zijn met de algemeene wetten of het algemeene belang der ingezetenen.

Ter illustratie van den inhoud van de provinciale autonomie volgt het betreffende artikel van de Grondwet van 1814, waarbij aan de provincie een eigen belastingrecht wordt onthouden.<sup>1)</sup>

*Art. 42. Schets.*

De Staten der Provinciën vergaderen eens in het jaar, en vervolgens zoo menigmaal als zij goedvinden. De Afgevaardigden genieten een daggeld, hun toegelgd door hunne committenten naar ouder gewoonte. De verder kosten van hun bestuur geven zij op aan het Hoofd van het Departement van Financiën, om dezelve ter goedkeuring voor te dragen aan de Staten-Generaal. Zij doen den volgenden eed, en nemen denzelven af van de nieuwe leden.

*Art. 84 (oud 63, 2de ged.).*

Zij dragen de kosten van hun bestuur aan den Souvereinen Vorst, die dezelve, ingevalle van goedkeuring, op de begrooting der Staatsbehoeften brengt.

Zooals reeds boven vermeld, zwijgt de Schets van de stedelijke geldmiddelen, terwijl de Grondwet van 1814 een eigen belastingrecht der steden in de artikelen 95 en 96 regelt, zij het ook onder streng hooger toezicht.

De conclusie, waartoe de Grondwet van 1814 voert, is dat de stedelijke huishouding (de term komt niet in de wet voor, wel in het hierboven geciteerde ontwerpvoorstel van Aylva, die van „huishoudelijke zaken en aangelegenheden” spreekt) wordt gevoeld als een eigen rechtssfeer, zonder dat men zich over den omvang daarvan met zoovele woorden rekenschap geeft.

<sup>1)</sup> Een ander belangrijke kentrum van de provincie is, dat zoowel in de Schets als in de Grondwet van 1814 het medebewind, de medewerking aan de uitvoering van de centrale taak, vooropgesteld wordt en eerst daarna de autonomie.

## DE GRONDWET VAN 1815.

Het belangrijke van de totstandkoming van de Grondwet van 1815 ligt in de medewerking van de staatkundig anders geörienteerde Belgen, noodig in verband met de opname van België in een grooter Nederland. Wanneer de Grondwet van 1814 als leidraad voor de constitutie in de hollandsch—belgische commissie onder voorzitterschap van Van Hogendorp besproken wordt, komt het telkens tot controversen, die in het journal van Raepsaet met alle levendigheid — hijzelf was trouwens een der felste opponenten — geteekend worden.

Het schijnt, dat Van Hogendorp nog de illusie koesterde, dat zijn denkbeelden in de Schets, omtrent de plaats der provinciën, deze keer zouden zegevieren, getuige zijn, aan de behandeling van het betrekkelijk hoofdstuk voorafgaande, uiteenzettingen. Daaraan viel evenwel geen oogenblik te denken. De repliek van het belgische lid De Thiennes: „Wij verstaan malkander niet; — wat zijn Staten, bij ons waren zij geene souverainen; — bij U wel en daarvan vinde ik zelfs nog traces in Uwe Grondwet”, zal hem wel spoedig bekeerd hebben<sup>1)</sup>. Het verzet richt zich tegen het deuken van de provinciale autonomie door het onthouden van eigen belastingrecht, welk pleit door de Belgen wordt gewonnen. De verdediging van Mollerus, die de motieven van zijn tegenstanders toegevend, als verweer aanvoert, dat „si ce système est adopté, il va changer tout à fait le système actuel d'unité et de concentration des finances”, zijn dan ook weinig overtuigend<sup>2)</sup>.

Ten opzichte van de steden brengt de Grondwet van 1815 inzooverre verandering, dat zij een nieuw lid toevoegt aan art. 155, bepalende, dat de plaatselijke verordeningen in afschrift moeten worden medegedeeld aan de provinciale staten, terwijl de Koning ten allen tijde inzage daarvan kan vorderen en — hierop komt het neer — zoodanige bevelen kan geven als hij vermeent te behooren. Deze tekst geeft alle

<sup>1)</sup> Colenbrander, II, blz. 268, en Beel, blz. 16.

<sup>2)</sup> Id. II, blz. 346.



aanleiding aan te nemen, dat naast het negatieve stelsel van art. 94 der Grondwet van 1914, in 1915 overgenomen, n.l. een vetorecht voor geval plaatselijke verordeningen in strijd zijn met de wet of het algemeen belang, den Koning een positief recht is ingeruimd om met zijn beveelrecht in de stedelijke autonomie in te grijpen.

Merkwaardig is het evenwel, dat in de Grondwetscommissie alleen blijkt, dat men het bestaande stelsel heeft willen verduidelijken, geenszins, dat men de bevoegdheden van den Koning heeft willen uitbreiden. Prof. Dr. F. C. Gerretson heeft ons in staat gesteld — waarvoor hem hier groote erkentelijkheid wordt betuigd — kennis te nemen van de onuitgegeven geschriften van Jhr. W. F. Roëll, Minister van Staat en belast met de uitwerking der grondwettelijke voorschriften ten opzichte van de provinciale en stedelijke besturen. Roëll wijst erop, dat de woorden in ieder geval meer betekenen dan het enkel veto, dat de vorige Grondwet reeds kende. Niet in dien zin echter, dat de plaatselijke besturen verplicht zouden zijn zonder meer dergelijke bevelen ten opzichte van hun huishouding na te komen. Wanneer zij de uitvoering dier bevelen als onbestaanbaar met hun huishoudelijke belangen beschouwen, zou een nakomen der bevelen een „contradictio in adjecto” zijn, waar zij niet aan den eenen kant de beschikking over die belangen kunnen hebben en aan den anderen kant genoodzaakt zouden zijn den hand te leenen tot het nemen van maatregelen, tegenstrijdig aan wat wenschelijk wordt geacht. Hij geeft eenige voorbeelden van gevallen, waarin het koninklijk beveelrecht mogelijk zou zijn, b.v. in geval van verwaarloozing van plaatselijke werken, bruggen, grachten of dergelijke, alsmede voor geval maatregelen moeten genomen worden om uitbreiding eener epidemie tegen te gaan.

Ondanks de groote autoriteit van Roëll en het feit, dat zijn opvatting door den tekst wordt gerechtvaardigd, wil het ons op grond van het feit, dat zoowel Van Hogendorp als de commissieleden geen verandering van koers gewild hebben, dat het koninklijk beveelrecht slechts het karakter moet gehad



hebben van een opmerkzaam maken — desnoods een printah  
aloes — op wenschelijkheden, die voor plaatselijke regeling  
in aanmerking zouden komen, waar den Koning toch het  
recht ontbreekt om zelfstandig op te treden en op de stoel  
van den plaatselijken wetgever te gaan zitten. Trouwens bij  
de toelichting van de positie der steden door Van Hogendorp  
gehouden vóór de bespreking van het betrekkelijk hoofdstuk,  
wijst hij uitdrukkelijk op de gemeentelijke zelfstandigheid:  
„Aan de Stedelijke en Plaatselijke Besturen is voor  
hunne huishoudelijke belangen een volkomene vrijheid  
en onafhankelijkheid gewaarborgd, hoezeer ook hier telkens  
door de onderwerping aan de Staten voor misbruik van magt  
is gezorgd. De belastingen, tot vinding van plaatselijke uit-  
gaven te leggen, hebben de goedkeuring der Staten noodig  
alvorens te kunnen worden ingevoerd, en hieruit volgt reeds  
vanzelve de bepaling, dat de steden en dorpen hun begroo-  
tingen van ontvangst en uitgave en de opgaven hunner be-  
hoefsten aan de Staten moeten zenden”<sup>1)</sup>).

Ter vergelijking volgen hieronder de artikelen betreffende  
de gemeenten in de Grondwet van 1814 en 1815.

Art. 94, Grondwet 1814 (oud art.  
56, 5de ged.).

De Bestuuren van Steden, Dis-  
tricten, Heerlijkheden en Dorpen  
hebben overeenkomstig den in-  
houd hunner Reglementen, de  
vrije beschikking over hunne  
huishoudelijke belangen, en ma-  
ken daaromtrent de vereischte  
plaatselijke bepalingen.

Deze bepalingen echter mogen  
niet strijdig zijn met de algemeene  
wetten of het algemeen belang  
der ingezetenen.

Art. 155, Grondwet 1815.

De Plaatselijke Bestuuren heb-  
ben overeenkomstig den inhoud  
hunner Reglementen de vrije be-  
schikking over hunne huishoude-  
lijke belangen, en maken daar-  
omtrent de vereischte plaatselijke  
verordeningen, welke echter in  
geen geval met de algemeene wet-  
ten of het algemeen belang strij-  
dig mogen zijn.

Zij zenden afschriften van de-  
zelve aan de Staten der Provin-  
ciën, blijvende den Koning het  
voorts onverlet om ten allen tijde  
inzage te vorderen en zoodanige  
bevelen te geven als Hij vermeent  
te behooren.

<sup>1)</sup> Colenbrander, II, blz. 270.

De conclusie ten aanzien van de voorstelling over den omvang der stedelijke autonomie in de Grondwet van 1814 aanvaard, geldt zonder meer ook voor 1815.

3.

THORBECKE.

Zooals Van Hogendorp de geestelijke vader is van de Grondwet van 1814, zoo is Thorbecke die van de Grondwet van 1848. Thorbecke heeft daarop zijn stempel gedrukt door de voorstudie in de Aanteekening op de Grondwet van 1815 in 1841—1843, door zijn leiding bij het initiatiefvoorstel der Negenmannen in 1844, door het voorzitterschap van de staatscommissie voor de herziening der Grondwet van 1848 en door zijn invloed als Kamerlid bij de behandeling daarvan in hetzelfde jaar. Dit rechtvaardigt dan ook zijn bespreking hier ter plaatse en niet in de afdeeling literatuur.

In zijn Aanteekening geeft hij allereerst een interpretatie van de woorden van art. 144 van de Grondwet van 1815, „de beschikking en beslissing van alles wat tot de inwendige politie en oeconomie behoort”. Hij wijst erop, dat politie in den franschen tekst als administration wordt vermeld en door Van Hogendorp als régie interne verklaard.” Gewone inwendige politie behelst echter de binnenlandsche provincie-regeering niet in haar ganschen omvang, maar ten 1ste slechts overeenkomstig met het oude gebruik, die buiten de defensie, justitie en finantiën”. Het woord inwendige sluit als tweede deel uit de uitwendige politie, die in handen van de rijks-regeering is. De overige takken van binnenlandsche regeering eischen geen of enkel wat de eerste grondslagen betreft, regeling van landswegen. In het eerste geval is het bestel van den aanvang af uitsluitend provinciaal; in het laatste is het de verdere bijzondere ontwikkeling, die voor rekening van de provincie komt<sup>1)</sup>.

Duidelijk is de uitleg zeker niet te noemen, maar zij geeft voldoende houvast aan de stelling, dat Thorbecke zich een

<sup>1)</sup> Thorbecke, 2de uitgave, blz. 91.



eigen — en praeëxistente sfeer voor de provincie heeft gedacht. |4

Bevestigd wordt dien indruk door wat Thorbecke verderop aanvoert. De Grondwet „bestemt de provinciale vertegenwoordiging ten aanzien van het binnenlandsch huishouden, dat art. 144 haar onderwerpt tot de gewone dagelijksche regeermacht van de provincie. Het rijksgezag heeft slechts te handelen of aan te vullen, waar dat der Staten te kort schiet”<sup>1)</sup>).

Ten aanzien van de steden kan de conclusie geen andere zijn. „De vrije beschikking, die ons artikel aan de Plaatselijke Bestuuren toekent, omvat niet enkel goederen en werken, maar de gansche regeering, inzonderheid de policie der gemeentelijke maatschappij, voorzoover zij niet door algemeener rijks- of provinciale verordeningen wordt geregeld. En die algemeener verordeningen komen te pas, waar het een recht of belang geldt, dat tevens het rijk, de provincie of andere gemeente raakt”<sup>2)</sup>).

Hoe weinig overigens de vraag door Thorbecke is gerealiseerd, blijkt verder wel duidelijk uit zijn definitie van huishoudelijk belang: „’t geen alleen de gemeente, ’t zij in haar geheel, ’t zij hare leden als leden dier gemeente, betreft. Het is het oude gemeene regt van wettige corporatiën, dat de Grondwet hier aan de plaatselijke burgerij verzekert”<sup>3)</sup>. Het definieeren van het begrip huishouding laat, zooals Buys terecht opmerkt, de cardinale vraag: „aan welk merkteeken men nu de onderwerpen kan herkennen, die uitsluitend in dat kader thuishooren”, geheel buiten beschouwing<sup>4)</sup>.

Hoe zich Thorbecke gedacht heeft, dat de Grondwet er behoorde uit te zien, laat zich kennen uit zijn: Proeve van herziening der Grondwet, volgens de aantekening van 5 Januari 1840. In wezen is zijn ontwerp hetzelfde als het voorstel van de Negenmannen en de redactie der staatscommissie voor de grondwetsherziening in 1848, wel een bewijs hoezeer hij zijn stempel op het staatsrecht van dien tijd heeft gedrukt.

<sup>1)</sup> Thorbecke, 2e uitgave, blz. 94.

<sup>2)</sup> Id. blz. 122.

<sup>3)</sup> Id. blz. 122.

<sup>4)</sup> Buys, II, blz. 180.

De voor dit werk van belang zijnde artikelen, betreffende de provinciale- en gemeentelijke autonomie uit de Proeve van herziening der Grondwet — Leiden 1840 — worden hier weergegeven:

*Art. 129.*

Aan de Staten wordt de regeling en het bestuur van het bijzonder provinciaal huishouden geheel en al overgelaten. Alle zoodanige reglementen en verordeningen, als zij voor het algemeen provinciaal belang noodig oordeelen te maken, moeten, alvorens hun beslag te hebben, aan de goedkeuring van den Koning worden onderworpen.

*Art. 138.*

De plaatselijke besturen hebben, overeenkomstig met de wet, de vrije beschikking over hunne huishoudelijke belangen, en maken daaromtrent de vereischte plaatselijke verordeningen, welke echter met de algemeene wetten of het algemeen belang niet strijdig mogen zijn.

Zij zenden afschriften van die verordeningen aan de Staten der provincie. De Koning vordert, des goedvindende, inzage, en schorst of stelt buiten werking de verordeningen, welke met het algemeen belang mochten strijden.

4.

HET VOORSTEL DER NEGENMANNEN, 1844.

Al heeft het initiatiefvoorstel der Negenmannen geen gevolg gehad, omdat de Kamer het ontijdig oordeelde en meende, dat een dergelijk belangrijk voorstel van de Kroon moest uitgaan, de poging blijft een merkwaardig hoofdstuk in de staatkundige geschiedenis. Van blijvende waarde vooral, waar die voorstellen den grondslag vormen van de grondwetswijziging van 1848.

Voor ons onderwerp van belang is de omschrijving van de provinciale- en gemeentelijke huishouding, vervat in de hieronder volgende artikelen 104 en 112.

*Art. 104.*

Aan de Staten wordt de regeling en het bestuur van het provinciaal huishouden door de wet overgelaten. Behoudens de voorschriften in artikel — moeten alle zoodanige reglementen en verordeningen, als zij voor het algemeen provinciaal belang noodig oordeelen te maken, aan de goedkeuring van den Koning onderworpen.



Art. 112.

Aan den raad wordt de regeling en het bestuur van het gemeentelijk huishouden overgelaten. Op de verordeningen, welke hij te dien aanzien maakt en aan de provinciale Staten moet mededeelen, is de bepaling van artikel — toepasselijk.

De toelichting op het artikel 112 verwijst naar die op artikel 104 en luidt: „Het begrip, dat zich verbergt achter de woorden: beschikking en beslissing van alles wat tot de gewone inwendige politie en oeconomie behoort: dient meenen wij helderder en juist(er) uit te komen.

Regeling duidt in overstelling met bestuur, de provinciale wetgeving aan, waarop ook de tweede volzin van het artikel ziet.

Door de wet overgelaten: om ook hier de wetgever te nopen, dat hij den huishoudelijken werkkring der Staten, waarvan de Grondwet slechts den omtrek kan geven, organiseere.

Bij de tweede zinsnede was het noodig, het artikel aan te halen, in artikel 101 van ons ontwerp opgenomen. Ook de verordeningen aldaar bij de twee laatste alinea's bedoeld, zijn verordeningen voor het algemeen provinciaal belang gemaakt of te maken<sup>1)</sup>. De opmerkingen in de Kamer in het verslag — vrees voor onnoodige inmenging van den wetgever in de provincie — kunnen onvermeld blijven, waar de voorstellers er terecht mee konden volstaan in hun antwoord te zeggen: „De gemaakte opmerkingen schijnen ons voorstel te rechtvaardigen”.

De conclusie over deze periode brengt geen verandering in ons oordeel over de Grondwet van 1814 uitgesproken en over die van 1815 herhaald.

5.

DE REGEERINGSONTWERPEN TOT GRONDWETSHERZIENING,  
1847/48.

In 1847 neemt de Regeering de herziening der Grondwet zelf ter hand door 27 ontwerpen in te dienen. Zij beteekenen

<sup>1)</sup> Handelingen omtrent het voorstel van negen leden der tweede Kamer van de Staten-Generaal tot herziening der Grondwet in 1845, blz. 85.



in het algemeen een reactie tegen het voorstel der Negenmannen en een poging om de hervorming tot het uitsterfte te beperken door zich zoo nauw mogelijk aan te sluiten aan de Grondwet van 1815. Het was van te voren te voorspellen dat deze poging to put the clock back zou stranden.

Het voor ons van belang zijnde artikel 153 der Grondwet van 1815 krijgt een andere redactie; „meer niet”, zooals uit de toelichting te lezen valt. Het zou dan luiden:

„De Plaatselijke Besturen hebben, overeenkomstig de bepalingen der wet, de beschikking over hunne huishoudelijke belangen, en maken daaromtrent de vereischte plaatselijke verordeningen.

Zij zenden de afschriften daarvan aan de Staten, die bevoegd zijn die verordeningen en alle beschikkingen der plaatselijke besturen, wanneer zij met de wetten of bestaande voorschriften of met het algemeen belang strijdig zijn, tijdelijk te schorsen, onverminderd het regt des Konings om die buiten effect te stellen.”

Ook deze fase levert voor ons onderzoek geen nieuws op.

## 6.

### VOORSTELLEN DER STAATSCOMMISSIE TOT GRONDWETSHERZIENING, 1848.

De staatscommissie voor de herziening der Grondwet, onder leiding van Thorbecke, bij K.B. van 17 Maart 1848 ingesteld, kan het zich gemakkelijk maken door de Proeve van haar voorzitter tot leidraad te nemen. In haar verslag aan den Koning wordt nog eens de plaats van de provincie en gemeente in het rijksverband geschetst: „Ten andere de kiem te leggen eener zoodanige inrigting der provinciale- en plaatselijke regeeringen, dat zij de inwendige huishouding onder behoorlijk toezigt, zelfstandig regelende en besturende, tevens, in algemeene belangen geschikte werktuigen van het rijksbestuur zijn.

Ten derde: den rijkswetgever te verplichten, dat hij volgens deze beginselen de provinciale en plaatselijke lighamen formeere, en alzoo voor de hoofdeden van den staat, in harmonie met het geheel, een stelsel en een zekerheid van regt sceppe, die tot hiertoe ontbraken”<sup>1)</sup>).

<sup>1)</sup> Handelingen. Grondwetsherziening, 1847/48, I, blz. 218.

Het voorgestelde artikel voor de gemeentelijke autonomie art. 133, gelijkkluidend aan dat der Negenmannen, geeft, evenmin als de toelichting, eenig ander licht over den omvang der autonomie. Ook hier blijft het inzicht onveranderd.

7.

#### DE GRONDWET VAN 1848.

De Regeering neemt het artikel betreffende de gemeentelijke autonomie woordelijk over van het ontwerp der Negenmannen en de staatscommissie. Zij bevestigt dit in de memorie van toelichting waar staat, dat zij geen enkele koersverandering wil en het voorgestelde artikel „in beginsel en bepaling geene verandering heeft ondergaan”, vergeleken met artikel 153 der Grondwet van 1840 (dezelfde redactie in 1815) doch dat „de taal alleen is gezuiverd en de uitdrukking verkort”<sup>1)</sup>.

De Kamer is echter niet gerust en acht de voorgestelde bepaling onduidelijk, waar zij niets zegt over den oorsprong en den omvang van het huishouden. In het bijzonder is haar achterdocht gewekt door de redactie, waar — in afwijking van de Proeve van Thorbecke — de regeling en het bestuur van het provinciale huishouden „door de wet” wordt overgelaten. Hieruit wordt door sommigen gelezen, dat „werkelijk al wat de regeling van het provinciaal huishouden betrof, aan de Staten zou worden overgelaten, dat de tot stand te brengen wet dit beginsel moest eerbiedigen” — het bestaan van een praeëxistente rechtssfeer derhalve — terwijl aan den anderen kant de woorden worden opgevat „alsof de wet zou kunnen regelen, wat al dan niet tot het provinciaal huishouden behoorde”<sup>2)</sup> — een afgeleide sfeer van bevoegdheid derhalve.

De Regeering schijnt de portée van de vraag niet begrepen te hebben. Zij antwoordt, dat de zin van artikel niet twijfelachtig kan wezen. „Aan de Staten wordt overgelaten de regeling en het bestuur van het provinciaal huishouden. Dat zal worden gedaan, dit beginsel in toepassing gebracht

<sup>1)</sup> Handelingen. Grondwetsherziening, 1847/48, I, blz. 363.

<sup>2)</sup> Id. blz. 473.



door de wet. Dit beginsel moet de wet eerbiedigen. Zij zal de uitoefening van het recht regelen. Zoodanige regeling door de wet is in art. 24 voor de gemeentebesturen niet noodig geoordeeld<sup>1)</sup>". Het waarom wordt in de korte afgebeten zinnen niet aangegeven.

Het is geen wonder, dat bij de mondelinge debatten de vraag weer ter sprake komt, het scherpst door De Man. Hij leest eruit, dat de wet het provinciaal huishouden in omvang geheel kan bepalen, ja zelfs tot niets beduidende bemoeienis zou kunnen terugbrengen, onder erkenning, dat anderen er weer uit lezen, dat „in beginsel” alles door de wet aan de Staten wordt verzekerd.<sup>2)</sup>

Wanneer dit laatste het geval is, waarom wordt dan aan de wet voorgeschreven het huishouden te eerbiedigen, wanneer dat al uit de Grondwet volgt? En ten slotte, waarom zijn die woorden niet gebezigd bij de gemeente, waar het toch de bedoeling is dat er een Gemeentewet komt?

Hijzelf gelooft muurvast aan een voorgrondwettig recht der provincie en zijn bezwaar is, dat z.i. door de redactie met het stelsel is gebroken. De redactiewijziging door de Negenmannen in hun voorstel aangebracht om „door de wet” te vervangen door: „volgens de bepalingen der wet” sterkt De Man nog meer in zijn zienswijze<sup>3)</sup>.

Het antwoord van den tijdelijken Minister van Binnenlandsche Zaken, De Kempenaer, is dubbelzinnig, daar hij de situatie niet schijnt te doorzien. Na een historisch overzicht, dat de strekking heeft, aan te toonen dat in de Grondwet van 1815 nog te veel sporen over zijn van den toestand vóór 1798 — „vele van die overblijfselen kwellen ons nog heden” —, betoogt hij, dat daarin verandering dient te komen. Dit moet weer met takt geschieden.

„Zal men de provinciën en hare zelfstandigheid eensklaps sloopen?” Neen, men wil ze behouden, maar men heeft hen

<sup>1)</sup> Handelingen, Grondwetsherziening, 1847/48, I, blz. 554.

<sup>2)</sup> Id. II, blz. 354.

<sup>3)</sup> Voor deze verandering die zonder eenige toelichting wordt gegeven en later weer wordt ingetrokken, zie: Handelingen 1854, blz. 45 (art. 127), verslag blz. 141 en gewijzigd ontwerp, blz. 239.

de bevoegdheid ontnomen om zelf hare inrichting te regelen en die aan de wet opgedragen <sup>1)</sup>).

Den indruk, die het citaat maakt, alsof er van een radicalen overgang van een eigen naar een afgeleid huishouden sprake zou zijn, blijkt niet juist. De bedoeling [alleen] is geweest om een uniform huishouden voor de provinciën te verkrijgen en te breken met de differentiatie van vroeger, toen iedere provincie op haar eigen wijze haar huishouding regelde; maar dit heeft met de kern van de kwestie niets te maken.

Uit wat de Minister vervolgens zegt, blijkt de bedoeling duidelijk. De denkbeelden van de Grondwet van 1815 worden behouden, „alleen hebben wij voor verduidelijking en verbetering der uitdrukkingen gezorgd, zonder eenige inbreuk te maken op hetgeen aan de Staten overgelaten was. Wij hebben de bemoeiing van de wet ingeroepen, doch haar voorgeschreven, wat zij eerbiedigen, overlaten moet” <sup>2)</sup>).

Moesten vroeger de provinciën de door hen gemaakte regelingen betreffende hun huishouden aan de koninklijke goedkeuring onderwerpen, thans stelt de wet een uniform huishouden vast, terwijl de Koning zich mengen mag in de door de Staten te maken verordeningen en reglementen, door zijn goedkeuringsrecht.

Vandaar dan ook, dat de Minister het woord „overlaten” bij de oude en nieuwe grondwetsredactie verantwoord acht. Op de kern van de vraag van De Man wordt niet ingegaan.

Nog eens bij de memorie van antwoord op het verslag van de dubbele Kamer komt de Regeering op haar standpunt terug, door voor de positie der gemeenten te verwijzen naar de „Bijdrage tot de huishouding van den Staat” van Van Hogendorp en te verklaren, dat hier niets nieuws wordt voorgesteld, maar „alleen het bestaande verduidelijkt”.

Weer komt De Man bij de motiveering van zijn stem tegen het ontwerp, met zijn zwaarigheid, die hij in de strekking ervan blijft zien; van een langzaam ondermijnen van de provinciale huishoudingen. Zijn vrees richt zich tegen de

<sup>1)</sup> Handelingen. Grondwetsherziening, 1847/48, II, blz. 372.

<sup>2)</sup> Id. blz. 380.



regeling van een uniform provinciaal huishouden door de wet te regelen, tegen, wat hij noemt, het dringen naar centralisatie. Het is dus hier niet een verzet tegen den aard en omvang van het provinciaal huishouden, maar tegen een breken met de provinciale differentiatie. De Minister opent in zijn antwoord geen andere gezichtspunten dan hij vroeger reeds deed. Zoo komt het artikel over de provinciale en gemeentelijke autonomie ongewijzigd in de Grondwet van 1848. Welk standpunt huldigt de Regeering? Zij had de gelegenheid zich uit te spreken na den aanval van De Man in eerste instantie, doch haar antwoord verraad, dat zij zich de kern van het vraagstuk niet heeft gerealiseerd; zij schijnt vast te houden aan een praeëxistente sfeer voor provincie en gemeente. Merkwaardig is het, dat De Man niet terugkomt in tweede instantie op de door hem gestelde, doch niet beantwoorde, vraag naar het wezen der autonomie. Men ont- komt niet aan den indruk, dat ook hij de vraag niet heeft doordacht, doch alleen heeft gezien in het licht van het vraagpunt van een gedifferentieerde of uniforme omlijsting van de provinciale autonomie.

Bij de behandeling van de provinciale wet komt de grondwetsredactie: „de provinciale huishouding wordt „door de wet” overgelaten”, weer ter sprake. Duymaer van Twist leest eruit, dat de Grondwet bedoelt „dat wij ons van de behandeling van het provinciaal huishouden zullen onthouden”<sup>1)</sup>. Hij wijst vervolgens op art. 135 van de Grondwet (1848) „de wijze waarop het gezag en de macht aan de provinciale Staten wordt opgedragen, wordt door de wet geregeld”. De klem valt daarbij, zegt hij, op „het is dus alleen *de wijze* die geregeld moet worden, niets anders. Deze wet kan aan de macht van Gedeputeerde Staten niets geven, niets ontnemen”<sup>1)</sup>.

Thorbecke, als Minister van Binnenlandsche Zaken, kan zich met deze opvatting in het geheel niet vereenigen. „Ik heb het artikel”, zegt Thorbecke, „dikwijls gezien en herlezen, ja, nog meer, ik heb het zelf geschreven, maar ik heb

<sup>1)</sup> Bijsterbos, 1ste druk, blz. 257.



nooit kunnen denken, dat het zoo zou kunnen worden uitgelegd". „Overlaten", moet niet in tegenstelling, maar in verband gebracht worden met art. 135. Artikel 131 zelf is in de plaats gekomen van het artikel der vorige Grondwetten, waarbij gezegd werd, dat aan de Staten de beschikking en beslissing van alles wat tot de gewone inwendige politie en oeconomie behoort, geheel en al wordt overgelaten. „De Grondwet van 1848 laat niet zelf over, maar verlangt, dat de wet overlate, zoo echter, dat deze het gebied van de provinciale huishouding bepale. De regeling en het bestuur van dat huishouden worden aan de Staten overgelaten binnen de grenzen en volgens de beginselen door de wet te stellen"<sup>1)</sup>).

De motiveering van Thorbecke versterkt de toevoeging „door de wet" geenszins, maar toont veeleer haar overbodigheid aan. Aan den anderen kant moet worden toegegeven, dat er geen beperking voor het provinciaal huishouden in gelegen is. Bij de grondwetswijziging van 1887 worden die woorden dan ook terecht ingetrokken.

## 8.

### DE PROVINCIALE WET, 1850.

De totstandkoming van de provinciale wet heeft voor ons onderwerp deze beteekenis, dat de uitwerking van de grondwettelijke grondslagen noopt zich precies rekenschap te geven van den inhoud van het autonomie-begrip. Bij de bepaling van de grenzen van de provinciale huishouding naar boven (ten opzichte van het rijk) en van het rijk naar beneden (ten opzichte der provincie) kan de kern van het vraagstuk: prae-existente rechtssfeer of formeel huishouding-begrip niet meer ontweken worden. Wanneer Thorbecke een artikel voorstelt, dat de provinciale reglementen en verordeningen geen bepalingen kunnen inhouden omtrent onderwerpen van algemeen rijksbelang, ziet hij de onmogelijkheid in om de provinciale sfeer materieel te bepalen. „Met juistheid en volledig de grens te trekken binnen welke, in de regeling van het provinciaal huishouden, de provinciale wetgever zich

<sup>1)</sup> Bijsterbos, 1ste druk, blz. 258.

vrij bewegen, de algemeene niet gebieden mag, is onmogelijk. Stellige onmiskenbare kenmerken, dië voor alle gevallen, het provinciaal van het rijksbelang onderscheiden, zijn niet te vinden"<sup>1)</sup>. Toch blijft Thorbecke vasthouden aan het kenmerk onhoudbare materieele huishouding-begrip. „Het staat echter vast” zegt hij, „dat de provinciale wetgever zich niet heeft in te laten met onderwerpen van algemeen rijksbelang, noch de algemeene wetgever met de regeling van het provinciaal huishouden”, maar voegt hij er triestig aan toe: „Het eerste kan worden geboden, gelijk in art. 139 is geschied. Het laatste daarentegen voor te schrijven, hoe juist in beginsel, ware een ijdel gebod geven. Tegen hetgeen de wet eenmaal heeft bepaald, zullen de Staten weinig vermogen"<sup>2)</sup>. Thorbecke handhaaft zijn principe ondanks de bekentenis, dat het niet is door te voeren. „Men ziet hieruit, dat alleen feitelijke onmogelijkheid den wetgever heeft bewogen een theoretische consequentie te verzwijgen”<sup>3)</sup>. In strijd met het materieel huishoudbegrip is het verder, dat art. 142 bepaalt, dat bepalingen van provinciale verordeningen en reglementen ophouden te gelden, zoodra het daarin geregelde onderwerp door een wet of algemeene maatregel van bestuur wordt geregeld.

De Kamer maakt in haar verslag met geen enkel woord melding van den juridischen tweestrijd der regeering. Is de portée van het onderwerp haar ontgaan? Bij de openbare behandeling is het alleen Verwey Mejan, die in het laatst genoemd artikel — het van rechtswege vervallen van een provinciale regeling — strijd ziet met de vorige artikelen, het maken van de provinciale verordeningen en reglementen zonder op rijks-terrein te treden. Hij concludeert eruit, dat er overal sprake is van „uitsluitend een zaak van provinciaal belang” en vraagt of in die sfeer van regeling door de wet of algemeene maatregel van bestuur sprake kan zijn.<sup>4)</sup> Ook hij blijkt Thorbecke's strijd niet te hebben begrepen. Het ant-

<sup>1)</sup> Bijsterbos, 2de druk, blz. 474.

<sup>2)</sup> Bijsterbos, 2de druk, blz. 474/475.

<sup>3)</sup> Jansen, blz. 13.

<sup>4)</sup> Bijsterbos, 2de druk, blz. 476.



woord van den Minister treedt niet meer in bespreking van de strijdvraag, maar zegt enkel: „Er wordt hier ondersteld, dat de zaak, aan geen algemeene voorschriften onderworpen, tot dusver als een provinciaal belang beschouwd werd; zijn die algemeene voorschriften gegeven, dan is daardoor de provinciale wetgever uitgesloten, waar de algemeene wetgever zijn recht doet gelden”<sup>1)</sup>. In moderne bewoordingen: een onderwerp, dat door de provincie is geregeld, doch vervolgens door het rijk aan zich wordt getrokken, maakt het geregelde belang van provinciaal automatisch tot rijksbelang.

De provinciale wet beteekent daarom een belangrijke schrede voorwaarts in de ontwikkeling, omdat duidelijk gebleken is, dat doorvoering van het materieel huishouding-begrip praktisch onmogelijk is, terwijl Thorbecke niet tot de erkenning is gekomen, dat hij dit overboord moest gooien en een formeel criterium aanvaarden.

## 9.

### DE GEMEENTEWET, 1851.

De ervaring door Thorbecke opgedaan, bij de provinciale wet — dat het doorvoeren van het materieel huishouding-begrip een onmogelijkheid is — heeft hem in de Gemeentewet tot dezelfde consequentie gebracht, dat de gemeentelijke regeling niet treden mag op het gebied van het rijk of van de provincie. Zij blijft dan wel gelden, doch dient vernietigd te worden. Doet het omgekeerde geval zich voor, dat in het onderwerp van een plaatselijke regeling door een wet, algemeene maatregel van bestuur of een provinciale verordening wordt voorzien, dan vervalt het gemeenteproduct vanzelf, „houdt van rechtswege op te gelden”.

Er mag de aandacht op gevestigd worden, dat Thorbecke hier verder moest gaan dan bij de provinciale wet. Schreef hij toenmaals, dat de provinciale wet een andere wet bezwaarlijk verbieden kon, op het terrein van de provincie te komen, bij de Gemeentewet moest hij zelfs de consequentie aanvaarden, dat de provinciale verordening het terrein van

<sup>1)</sup> Bijsterbos, 2de druk, blz. 476.



de gemeente mocht betreden, al was het rechtens wel mogelijk het te verbieden, waarvan de indische wetgeving het bewijs levert<sup>1)</sup>.

Bij de behandeling van de Gemeentewet komt nog eenmaal de vraag van de praeëxistente gemeentelijke huishouding ter sprake. Niemand minder dan Groen van Prinsterer tracht met een spitsvondige juridische constructie er iets van te redden. Hij wil n.m.l. het woord „verordening” in art. 140 van de Grondwet lezen, alsof daarbij bedoeld zou zijn: verordeningen, die betrekking hebben op het algemeen plaatselijk belang, en dan ook aan vernietiging bloot staan. Daarnaast neemt hij nog een eigen terrein aan van zuiver plaatselijk belang, waarbinnen de gemeente in haar beschikkingen omtrent bijzonderheden vrij is<sup>2)</sup>.

Thorbecke heeft als Minister van Binnenlandsche Zaken gemakkelijk spel, door aan te toonen, dat de gemeenten, zooals ook de provinciën onderdeelen van den Staat zijn, en niet „een afzonderlijk bestanddeel van het geheel, waaraan hij (Groen v. Pr.) een afzonderlijk bestaan wil verzekeren”<sup>3)</sup>.

Verderop zegt Thorbecke het nog duidelijker: „De gemeente bestaat, en leeft in den Staat door den wil van den wetgever en de gemeente zal door den wil van den wetgever sterven. Wanneer de wetgever de gemeente verkiest te ontbinden, dan wordt zij ontbonden; dat is het voorschrift van de Grondwet. Maar dat de gemeente zou kunnen zijn, bestaan, handelen tegen het algemeen belang, dit zou zijn eenheid met een daaraan vijandig element, dit zou zijn eene zelfstandigheid niet te dulden in den Staat, zooals wij dien begrijpen en zooals die ook door de Grondwet begrepen wordt; in een Staat die geheel verschillend is van zoodanigen Staat uit vroegere tijden, als wellicht den geachten spreker

<sup>1)</sup> Art. 51, lid 1 LRO. art. 64, lid 2 PO, art. 56, lid 2 Reg.O.

<sup>2)</sup> Francken, blz. 300/301.

<sup>3)</sup> Id. blz. 312.

In een beminlijke bestrijding van mr. Wintgens, die de stelling poneert, dat de gemeente in de eerste plaats een zelfstandig geheel, in de tweede plaats een onderdeel van den staat is, zegt Thorbecke den spreker de hand te willen reiken, mits hij de volgorde omkeert. (Francken, blz. 47).

Het ontwerp gemeentewet De Kempnaer biedt voor ons onderwerp geen punt van aanknooping.

voor den geest zweefde, waar de Staat inderdaad is eene aggregatie, een zamenrijgsel van gemeenten, streken of provinciën, die elk voor zich in het bezit zijn voor wat men wel eens pleegt te noemen souvereiniteit, maar die dan ook nog iets overlaten aan het algemeen bestuur, een zamenbindende magt, zoodat, hetgeen niet uitdrukkelijk aan deze overgelaten is, toekomt aan elk van de deelen afzonderlijk.

Het begrip eener zelfstandigheid, als in die vroegere dagen bestond, is strijdig met de Grondwet, strijdig met hetgeen de tegenwoordige tijd eischt<sup>1)</sup>.

Men zou na deze uiteenzetting kunnen meenen en hopen, dat aan de idee van de gemeentelijke eigen — niet aan het hooger gezag ontleende — zelfstandigheid, een einde zou gemaakt zijn. Het volgend hoofdstuk over de literatuur geeft bewijzen te over van het tegendeel.

#### 10.

### DE GRONDWET VAN 1887.

Voor de provincie beteekent de grondwetsherziening van 1887 op het eerste gezicht een verandering ten gunste van de autonomie. De functie van de provincie als werktuig in het hooger gezag — het medebewind — komt niet meer voorop te staan; zij heeft haar eerste plaats moeten afstaan aan de autonomie. De verandering in volgorde blijkt echter maar schijn. De staatscommissie had voorgesteld de autonomie en het medebewind in één artikel te vereenigen, doch de regeering splitste de beide functie's en deed ze behuizen ieder in een apart artikel.

Met geen enkel woord rept de Regeering over de veranderde volgorde, niemand in de Kamer vraagt ernaar, zoodat mag worden aangenomen, dat er geen bedoeling achter heeft gezeten.

Bevestiging vindt dit oordeel in het feit, dat de Regeering in afwijking van de voorstellen der staatscommissie en tegen het verzet in de Kamer, vasthoudt aan het geldend stelsel om van alle provinciale verordeningen voorafgaande goed-

<sup>1)</sup> Francken, blz. 313.



keuring te blijven eischen<sup>1)</sup>), maar haar gronden zijn weinig steekhoudend. Misschien leefde in het onderbewustzijn nog de vrees voort, die destijds tot dit voorschrift aanleiding gaf, n.m.l. dat de Staten zouden trachten hun vroegere onafhankelijkheid te herwinnen.

Verder verdwijnen in het artikel, dat aan de Staten de regeling en het bestuur van het provinciaal huishouden wordt overgelaten de woorden „door de wet”, waarover vroeger zoo-veel te doen is geweest, doch die beter gemist kunnen worden.

De betrekkelijke artikelen volgen hieronder:

1848.

Art. 130.

De Staten worden belast met de uitvoering der wetten en koninklijke bevelen, betrekkelijk tot die takken van algemeen binnensch bestuur, welke de wet zal aanwijzen, en zoodanige andere bovendien, welke de Koning goedvindt hun op te dragen.

Art. 131.

Aan de Staten wordt de regeling en het bestuur van het provinciaal huishouden door de wet overgelaten.

Behoudens de voorschriften in art. 129 moeten alle zoodanige reglementen en verordeningen, als zij voor het provinciaal belang noodig oordeelen te maken, aan de goedkeuring van den Koning worden onderworpen. Zij zorgen, dat de doorvoer en de uitvoer naar en invoer uit andere provinciën geene belemmering ondergaan.

<sup>1)</sup> Buys, IIari 131.

Kranenburg, Nederlandsch Provinciaal recht, blz. 43, e.v.

1887.

Art. 134 (131).

Aan de Staten wordt de regeling en het bestuur van de huishouding der provincie overgelaten. Zij maken verordeningen, die zij voor het provinciaal belang noodig oordeelen.

Die verordeningen behoeven de goedkeuring des Konings; deze kan niet worden geweigerd, dan bij een met redenen omkleed besluit, den Raad van State gehoord.

Art. 135 (130).

Wanneer de wetten of de algemeene maatregelen van bestuur het vorderen, verleenen de Staten hunne medewerking tot uitvoering daarvan.



Voor de gemeente beteekent de grondwetswijziging enkel het opnemen van het zelfbestuur in de Grondwet. Het is niet uit eigen aandrang van de Regeering, maar op verzoek van de Kamers, dat dit principe, al in de Gemeentewet be-  
lichaamd, in de Grondwet werd overgenomen.

Uit het hoofdstuk wetgeving moet worden geconcludeerd, dat bij alle formuleering en bespreking het wezen der auto-  
nomie van provincie en gemeente aanvankelijk gevoeld wordt, als een aan de Grondwet praeëxistente eigenrechtssfeer, zon-  
der nadere grondwettelijke omlijning van den inhoud hiervan.

Bij het vaststellen der provinciale wet, reeds accuut voor de oplossing van dit vraagstuk geplaatst, blijkt dan doorvoer-  
ing van een materieel huishoudingscriterium, hoezeer ook  
begeerd, een onmogelijkheid te zijn, waarbij de Gemeente-  
wet zich moet aansluiten, zoodat thans de omvang van de  
provinciale- en gemeentelijke huishouding geheel afhankelijk  
is, van het inzicht van hoogere autoriteiten. Onder meer  
wijst hierop de koninklijke goedkeuring op provinciale ver-  
ordeningen, derzelver vernietiging bij de wet, het vernie-  
tigingsrecht van den Koning t.a.v. besluiten van de provin-  
ciale besturen, van gemeenteverordeningen en besluiten  
en mede de voorschriften, dat autonome regelingen van  
rechtswege vervallen, wanneer een hooger gezag zich op dit  
terrein begeeft.

## AFDEELING II.

### DE LITERATUUR.

#### I.

### DE VRIES, 1846.

Om twee redenen vangt het literatuur-overzicht aan met het werk van mr. G. de Vries — De wetgevende magt der Plaatse-  
lijke Bestuuren naar art. 153 der Grondwet, Leiden 1846.

Ten eerste uit een chronologisch oogpunt, omdat het da-  
teert van 1846 en daarnaast, omdat het stamt van een leerling  
van Thorbecke. Naar het voorbericht meldt, heeft Thorbecke  
het werk doorgelezen en den auteur zijn opmerkingen mede-  
gedeeld, waarmede De Vries bij de samenstelling rekening  
heeft gehouden.

Het is dan ook geen wonder, dat wij, evenmin als bij Thorbecke, een klaar inzicht over den omvang van het autonomie-begrip kunnen verwachten, waarvoor, het is al in het eerste hoofdstuk gezegd, de tijd toen nog niet rijp was. Het moet gezegd worden, dat De Vries, scherper dan zijn leermeester, een poging heeft gedaan om de vraag te ontwarren.

De Vries begint met aan te nemen, dat er een drietel huishoudingen zijn, ieder met hun eigen rechtssfeer, n.m.l. die van het rijk, van de provincie en van de gemeente. Wanneer hij zich afvraagt, wat nu specifiek huishoudelijke belangen van een gemeente zijn, antwoordt hij, dat het belangen zijn, die „uitsluitend een bepaalde gemeente betreffen, die van andere gemeenten niet raken. Zoodra een belang van het Rijk of van een provincie of van enkele en bijzondere plaatsen daarin direct of indirect betrokken zijn, houden de belangen op enkel huishoudelijk te zijn”<sup>1)</sup>. In wezen beteekent dit derhalve de aanvaarding van een, van huis uit eigen rechtssfeer der lagere corporatie, zonder dat de schrijver aan heeft gegeven naar welk criterium getoetst moet worden. Hij voelt dit bezwaar aan, door te erkennen, dat de grenslijn niet overal even duidelijk is. Dit zou op zichzelf aan zijn opvatting geen afbreuk behoeven te doen. Recht af doodend voor zijn stelling is echter zijn klacht, dat de Grondwet geen macht heeft aangewezen om de handelingen „van den algemeen provincialen wetgever te keer te gaan, wanneer deze uit overdrevene zucht tot centralisatie zijne bemoeiing tot de byzondere belangen der gemeenten mogt uitstrekken. De beschikking van den algemeen wetgever is dus voor den plaatselijken verbindend; immers de provinciale reglementen mogen niet strijden met de wet; plaatselijke verordeningen mogen noch met deze, noch met de provinciale reglementen in strijd zijn”<sup>2)</sup>.

De erkenning van de hiërarchie van de drie huishoudingen heeft De Vries juist ingezien. Hij heeft echter niet gevoeld, dat daarmede zijn punt van uitgang was te niet gedaan. Zijn optimistisch geloof „Wanneer de algemeene wetgever daarbij

<sup>1)</sup> De Vries, blz. 30.

<sup>2)</sup> Id. blz. 33.



het beginsel der Grondwet in het oog houdt, zal hij evenmin zich onttrekken aan de regeling van datgene, wat algemeene regeling vordert, als zich inlaten met hetgeen uit de aard der zaak stellig tot de taak der gemeentebesturen behoort"<sup>1)</sup> redt zijn dualisme niet, toont veeleer de zwakheid ervan aan.

2.

OLIVIER, 1847.

Het in tijdsorde volgend werk van Olivier — Proeve over de beperking van den eigendom door het politieregt-1847 — beteekent voor ons onderwerp een schrede terug. Ook hij gaat uit van het materieel huishoudingsbegrip. „Onze Grondwet wijst aan elk dezer magten (Rijk, Provincie en Gemeente) haren afzonderlijken werkkring aan. Zoodra nu een dier magten den kring van eenen der anderen binnendringt, verliest zij haar gezag. Zij kan in de haar vreemde atmosfeer niet leven. Zij is onbevoegd op tweederlei grond; vooreerst omdat zij een werk doet, dat uitdrukkelijk aan eene andere magt was opgedragen. Wanneer de Grondwet organiseert, dan zal het toch wel zijn, opdat die organisatie stipt gevolgd worde. Wat baat het voorschriften te geven, die de taak van elke magt beschrijven, wanneer iedere magt vrijlijk kan kiezen of zij hare taak of die van eene andere magt zal afwerken"<sup>2)</sup>. Wanneer wij zijn opvatting als een teruggang bij die van De Vries kenmerken is het, niet, omdat hij strak blijft vasthouden aan de drie-kringenleer, maar omdat hij geen hiërarchie ziet in de drie huishoudingen, doch ze coördineert, waardoor de organisatie in de Staatstaak onherroepelijk vastloopt<sup>3)</sup>.

3.

KEER, 1864.

In het proefschrift van H. Keer — De regten der gemeenten volgens de Grondwet, 1864 — komt de vraag naar het wezen der autonomie ook ter sprake. Hij begint zich aan te sluiten bij De Vries en bestrijdt de oplossing van Olivier.

<sup>1)</sup> De Vries, blz. 37.

<sup>2)</sup> Olivier, blz. 20 en 21.

<sup>3)</sup> Duymaer van Twist schijnt zich in zijn proefschrift — Over de bevoegdheid der gemeentebesturen volgens de wet van 29 Juni 1881, Leiden 1860 — aan te sluiten bij Olivier, al behandelt hij in zijn uitvoerige beschouwing het kernpunt terloops (blz. 54).



Als zoodanig behoefde hem in dit werk niet meer te worden ingeruimd dan een noot, ware het niet, dat hij ten slotte nog komt met een eigen idee. Hij maakt n.m.l. een splitsing tusschen wetgeving en bestuur en beschouwt de wetgevende taak der gemeente als een delegatie van de algemeene wetgevende macht. Het is enkel het feit, dat de gewone wetgever in de onmogelijkheid verkeert, om in alles te voorzien: „omdat verscheiden zaken van de eigenaardigheid van plaats, zeden en gebruiken afhankelijk zijn, of een oogenblikkelijke regeling vereischen”. Daarom zijn de plaatselijke besturen gerechtigd tot aanvulling van de algemeene wetgeving<sup>1)</sup>.

Het bestuur van de huishouding daarentegen, maakt de eigenlijke werkkring der plaatselijke besturen uit: „Hier is elke inmenging verboden. Hier is een eigenaardig plaatselijk gebied aan te geven en zoodra eenige hoogere magt hier zou willen regelen, zou deze haar bevoegdheid te buiten gaan”<sup>2)</sup>.

Deze oplossing om de eigen rechtssfeer te redden, is geen gelukkige greep. Of de gemeente heeft een eigen sfeer, maar dan op bestuur en wetgeving, óf zij heeft een afgeleide macht. Door het introduceeren van de grenslijn tusschen bestuur en wetgeving, heeft hij de booze staatsrechtelijke geesten eerst recht opgeroepen.

4.

BOISSEVAIN — VAN OOSTERWIJK — 1864.

In de commentaar op de Gemeentewet van mr. J. H. G. Boissevain, aangevuld door mr. G. van Oosterwijk, wordt in het algemeen overzicht de onmogelijkheid van de afbakening van rijks-, provinciaal- en gemeentebelang toegegeven, al

<sup>1)</sup> Keer, blz. 96.

<sup>2)</sup> Id. blz. 97.

Bij de opvatting van het materieel huishoudingsbegrip sluit zich ook aan H. P. Hoog, in: — De Wetgevende Magt der Provinciale Staten. Proefschrift Leiden 1856. — „De ondervinding heeft helaas geleerd, dat de regeering te dikwijls de grenzen der provinciale wetgevende magt heeft overschreden. Doch de Grondwet is gemaakt in de veronderstelling, dat zij zal gehandhaafd worden” (blz. 47) en het met instemming aangehaalde citaat uit Boissevain — De Provinciale Wet. — „„Onze Grondwet, zegt mr. Boissevain, wijst aan beide magten haar afzonderlijke werkkring aan. Zoodra nu eene dier magten den kring van den anderen indringt, verliest zij haar gezag. Zij is daar onbevoegd, vooreerst, omdat zij een werk verrigt dat haar niet was opgedragen, en ten andere, omdat zij zich mengt in eene bevoegdheid, die uitdrukkelijk aan een andere magt was overgelaten. Wat zou het baten of de Grondwet organiseert en de taak van elke magt omschrijft, zoo iedere magt vrij bleef te kiezen om, naast hare taak, ook die van een andere magt aan zich te trekken”” (Hoog, blz. 53).

zeggen de schrijvers ook, dat in beginsel vaststaat: „zoomin nu de gemeentewetgever buiten zijn sfeer mag treden, evenmin mag een ander of hooger gezag daarbinnen komen”<sup>1)</sup>.

„De onmogelijkheid echter om het terrein, waarop elk gezag zich vrijlijk mag bewegen, bepaaldelijk af te bakenen, heeft de wet doen rusten op de onderstelling, dat de algemeene wetgever nimmer in strijd met de Grondwet zich begeven zal op het gebied van een provinciaal of een gemeentewetgever en dat inderdaad de voorschriften in wetten of Algemeene Maatregelen van inwendig Bestuur gegeven, onderwerpen van algemeen belang raken”<sup>2)</sup>.

Aan dezen stroohalm klemmen de schrijvers zich vast om hun overtuiging van het materieele huishoudingsbegrip te handhaven.

Weinig daarmede in overeenstemming is de positieve en juiste uitspraak op blz. 547, dat alles, wat de rijkswetgever aan zich heeft getrokken, „in den zin der wet als een onderwerp van Rijksbelang wordt aangemerkt”, en om deze constructie te redden wordt dan wederom als beginsel aangenomen, de fictie, dat wanneer de rijkswetgever zich iets aantrekt, dit door wettelijke fictie een rijksbelang wordt<sup>3)</sup>. Deze leer zullen wij meerdere malen ontmoeten.

5.

PIJLS, 1879.

Het proefschrift van J. A. M. H. Pijls — Het Begrip van Provinciaal en Gemeentebelang — beteekent een belangrijke schrede in de ontwikkeling van het autonomiebegrip.

Hij gaat in zijn werk eerst de opvatting van den grondwetgever en den wetgever, van de toen voornaamste literatuur en van de praktijk na, om tot de conclusie te komen, dat hij bij geen der drie groepen bevrediging heeft gevonden. Overal constateert hij onvastheid van beginselen en als gevolg daarvan, allerlei variëteiten in toepassing. Zijn eindconclusie is treffend, al proeft men eruit, dat zij niet voortspuit uit overtuiging, maar veeleer uit wanhoop, omdat het niet anders kan.

<sup>1)</sup> Boissevain van Oosterwijk, blz. 36.

<sup>2)</sup> Id. blz. 37.

<sup>3)</sup> Id. blz. 549.



„Objectief zijn de onderwerpen niet aan te geven, wier regeling tot dezen of genen wetgever zou behooren: alleen kan in ieder gegeven geval subjectief geoordeeld worden, dat een onderwerp bij een bepaald lichaam behoort, zoodat er dan ook niets vreemds in gelegen is, dat zoodanig onderwerp onder verschillende tijdsomstandigheden door verschillende wetgevers wordt geregeld”<sup>1)</sup>.

Met subjectief bedoelt hij dan, de vraag welke macht op een gegeven oogenblik het beste regelt. „Op welke wijze in een gegeven geval het algemeen welzijn het best zal worden behartigd, welk lichaam door zijne bepaling het meeste nut zal stichten, het volkomenst het doel zal doen bereiken. Zie daar de politieke questie, die de keuze tusschen de drie wetgevers zal moeten bepalen”<sup>2)</sup>.

2  
Tegen de conclusie, in moderner zin uitgedrukt, dat de doelmatigheid, die door den hiërarchischen opbouw van de drie huishoudingen in laatste handen berust bij de Kroon en de wet, het eenige criterium is, valt niets aan te voeren.

Dat een schrijver reeds in 1879 tot deze gevolgtrekking kwam, is verwonderlijk. Al rust zijn oordeel ook niet op positief inzicht, ingegeven door de negatieve gedachte, dat een materieel huishoudings-begrip, nu eenmaal niet te handhaven is, de tijd is nog niet gekomen om een dergelijke idee anders dan negatief te formuleeren.

*drie en  
wetsmacht!*

1) Pijs, blz. 172.

Bij mr. C. de Jonge — Eenige beschouwingen omtrent plaatselijke wetgeving in verband met voorziening bij een algemeene wet — (Bijdrage tot de kennis van het Staats-Provinciaal en Gemeentebestuur in Nederland, 1862) wordt allereerst geconstateerd, dat er „geen stellige voorschriften te geven zijn ten aanzien van hetgeen als huishoudelijk belang der gemeente moet worden beschouwd” (blz. 39). Daarna komt hij ertoe, een onderwerp dat door een gemeente is geregeld en naderhand door rijk of provincie aan zich wordt getrokken, een *fictie* te noemen. Ph. W. van Heusde — De autonomie der gemeente in Nederland — Proefschrift Utrecht 1871 — komt tot de negatieve conclusie, dat het zoeken naar een grenslijn vruchteloos werk is. Het eenige positieve schuilt in zijn erkenning, dat, wanneer de rijkswetgever een materieel regelt, die „op zich zelf tot de bevoegdheid der gemeenten behoort” (blz. 114) „deze van plaatselijk belang rijksbelang wordt. De woorden „op zich zelf” behooren tot een bepaalde rechtssfeer, wijzen erop, dat ook bij hem het materieele criterium voorziet en dat alleen de onmogelijkheid van grensbepaling hem tot zijn conclusie voert. Tot staving van ons oordeel kan ook verwezen worden naar blz. 122, waar hij de vraag, of een gemeenteverordening aanvullend mag optreden, afhankelijk stelt van het criterium of het onderwerp „uit den aard der zaak tot de bevoegdheid der plaatselijke besturen behoort, of wel hun uitdrukkelijk is opgedragen.”

2) Pijs, Blz. 174.



Buys is ook voor ons onderwerp van groot belang, ondanks een dualisme in zijn beschouwingen.

Na een uitvoerige bespreking van de literatuur, komt hij tot de conclusie, dat vrijwel allen de leer huldigen, „dat de aard van het onderwerp de vraag beslist, of het recht van regeling aan Rijk, provincie of gemeente toebehoort”, alzoo het materiele huishoudingsbegrip<sup>1)</sup>.

In een noot — typeerend alleen in een noot — wijst hij op de uitzonderlijke positie, die Pijls inneemt. Buys voegt er wel aan toe „in dit geschrift wordt dezelfde leer als ik in deze bladzijden uiteenzet, in den breede verdedigd en met tal van voorbeelden toegelicht”<sup>2)</sup>, maar hij is toch veel minder stellig.

Een veel sterker sprekend voorbeeld, dat hij zich ook niet vrijmaakt van de gedachte eener te eerbiedigen praeëxistente rechtssfeer, levert het volgend betoog, waar hij constateert, dat voor 1848 de plaatselijke besturen de vrije beschikking hadden over hunne huishoudelijke belangen overeenkomstig den inhoud hunner reglementen, zoodat deze dus de bronnen waren, waaruit de vrijheid voortvloeide, terwijl thans die vrijheid in de Grondwet zelve gelegen is. Wel is nu ook aan den wetgever opgedragen de bevoegdheid van de gemeentebesturen te regelen „maar aan die bepaling verbindt ons artikel het gebod, om bij deze regeling aan de zelfstandigheid van het huishoudelijk bestuur niet te kort te doen. Deze zelfstandigheid, voorbestaande aan de wet, moet door haar eenvoudig geëerbiedigd worden”<sup>3)</sup>.

Eenzelfde conclusie trekt hij uit het woord „overlaten”, dat onbetwistbaar doelt op iets, dat voorbestaat aan de wet, „welke verplicht zal zijn om het te eerbiedigen”<sup>4)</sup>.

Hetzelfde blijkt weer, waar hij verderop den algemeenen wetgever voorschrijft, dat hij aan provinciën en gemeenten „haar natuurlijk aandeel in de wetgevende macht” moet overlaten<sup>5)</sup>.

<sup>1)</sup> Buys, II, blz. 185.

<sup>2)</sup> Id. blz. 184.

<sup>3)</sup> Id. blz. 177.

<sup>4)</sup> Id. blz. 81.

<sup>5)</sup> Id. blz. 190.

Negatief blijkt zijn vasthouden aan de oude leer ook hieruit, dat Buys zegt, dat Thorbecke, hoe sterk deze ook vroeger heeft aangedrongen op een afbakening van de huishoudingen, als provinciale wetgever de gelegenheid om dit te doen ongebruikt heeft laten voorbijgaan<sup>1)</sup>.

Het is blijkbaar Buys ontgaan, dat Thorbecke in de provinciale wet, zoals wij hierboven hebben aangetoond, heeft gecapituleerd.

Om praktische redenen komt Buys dan tot de conclusie, dat men de drie machten heeft ingesteld, alleen omdat men meende „op die wijze de veelsoortige behoeften van de bonte menschenmaatschappij doelmatig te kunnen bevredigen”<sup>2)</sup> en heel scherp ook in formulering is zijn conclusie: „om redenen van doelmatigheid ingesteld, moeten ook redenen van doelmatigheid beslissen over de grenzen van de wetgevende macht aan Rijk, provincie en gemeente toekomende”<sup>3)</sup>. Hij voelt daarbij terecht, dat deze redenen van staatsbeleid niet voor alle tijden en onder alle omstandigheden dezelfde kunnen zijn. Wie „op een gegeven oogenblik tot het vervullen van die taak de meeste geschiktheid mag bezitten” is beslissend criterium<sup>4)</sup>.

Van ganscher harte is het doelmatigheids criterium door Buys niet aanvaard, omdat het zijn oorsprong niet vond in een juridisch beginsel, maar omdat de praktische toepassing hem ertoe dwong, zoals zij Thorbecke bij de provinciale wet ook het roer deed omgooien. Maar door de erkenning van het doelmatigheids criterium, beteekent zijn werk ten slotte een bevrijding van zijn hier en daar opduikend dualisme.

7.

BORRIAS, 1898.

Het academisch proefschrift van Ch. G. D. Borrias — Over de Beperking van de wetgevende Bevoegdheid der plaatselijke Besturen door de Wetgeving van Rijk en Pro-

<sup>1)</sup> Buys, II, blz. 179.

<sup>2)</sup> Id. blz. 189.

<sup>3)</sup> Id. blz. 189.

<sup>4)</sup> Id. blz. 191.



vincie, Utrecht, 1898 — levert een kenmerkend bewijs van het hinken op twee gedachten, eenerzijds de taaiheid der ongerepte drie-kringenleer, anderzijds aanvoelen van modern opvattingen.

Wanneer hij de vraag bespreekt, wat de beteekenis is van de als bloemlezing vermelde onderwerpen van gemeentelijke zorg in art. 135 Gemeentewet merkt hij terecht op, dat regeling dier onderwerpen door den hooger en wetgever hierdoor geenszins is uitgesloten, zooals tal van wetten aantoonen en voegt daaraan de opmerking toe: „Regeling der huishoudelijke belangen is niets dan regeling der inwendige aangelegenheden, en hiertoe behooren die onderwerpen zonder twijfel ook, zoowel in de huishouding van den Staat, als in die der provincie, als in die der gemeente”<sup>1)</sup>. Maar een bladzijde verder zoekt ook hij weer naar de grensbepaling van de huishoudingen, waar de Grondwet zich „ongetwijfeld drie verschillende huishoudingen, die ieder hare eigene grenzen hebben” voorstelt.

Aan het slot van de bespreking der literatuur over de grensbepaling komt hij tot een treffende conclusie.

„Twee van de drie huishoudingen”, zegt Borrias, „zijn echter niets dan producten van den staatswil en dus vanzelf daaraan ondergeschikt”<sup>2)</sup>. De huishoudingen staan niet naast elkaar, „maar onder elkaar, en werken niet ieder voor zich zelf, maar samen tot een gemeenschappelijk doel, het staatsdoel.

Het is niets dan een verdeeling van arbeid, zich niet latende beperken tot bepaalde onderwerpen, maar die locale grenzen heeft, welke zich de eene over de andere uitstrekken, terwijl het doel van alle drie evenzeer is *samenwerking*”<sup>3)</sup>.

Dat in 1898 een schrijver al kon wijzen op het feit, dat er maar één gemeenschappelijk doel was, dat arbeidsverdeling noopt tot distributie van den stof, maar dat het einddoel is samenwerking, wijst op de voortschrijding naar het juiste inzicht. De formulering is minder scherp dan vroeger bij

<sup>1)</sup> Borrias, blz., 11.

<sup>2)</sup> Id. blz. 129.

<sup>3)</sup> Id. blz. 129.



Pijls en later bij Labberton, maar ondanks de slip op blz. 12, het zoeken naar de afbakening der grenzen, is het vraagstuk helder doorzien.

8.

OPPENHEIM, 1902.

Voor het werk van Oppenheim — Het Nederlandsch Gemeenterecht — geldt wel in het bijzonder het woord van Valckenier Kips „Autonomie schijnt door sommigen niet te kunnen worden uitgesproken zonder begeleiding van harpen en cymbalen”<sup>1)</sup>).

Oppenheim toont zich een aanhanger van de drie-kringenleer, van een eigen recht der gemeente. Dat blijkt al dadelijk, waar hij De Vries bijvalt, als deze het beginsel van de Grondwet aldus omschrijft: „de gemeente souverain zoo dikwijls belangen ter sprake zijn, die niet haar betreffen als gronddeel van de Staat of van de provincie, maar die uit hare eigene aard, uit haar zelfstandig bestaan voortvloeien”<sup>2)</sup>).

Voor al de woorden de gemeente „souverain” en uit „haar eigene aard” vragen de aandacht. Verderop, heeft hij het over de drie onderscheidene huishoudingen, die de Grondwet kent „naast en boven elkander”, wier grenzen soms ineens kunnen loopen, maar die ieder specifieke belangen hebben „welke niet door een andere huishouding behooren te worden geannexeerd. Dergelijke annexatie mag eene machtsuitoefening zijn, waartegenover de provincie als het Rijk het vergrijp pleegt, de gemeente, als Rijk en provincie aan hun begeerigheid den teugel vieren, weerloos staat en lam, recht is zij nooit!”<sup>3)</sup>).

Hier dus rondweg de erkenning van een eigen rechtsfeer.

Oppenheim onderschrijft de erkenning van Thorbecke, dat er stellige kenmerken om voor alle gevallen het provinciaal- van het rijksbelang te onderscheiden, niet te vinden zijn, maar hij sluit zich toch aan bij diens conclusie, dat de wetgever

<sup>1)</sup> Kips, blz. 2.

<sup>2)</sup> Oppenheim I, blz. 63.

<sup>3)</sup> Id. blz. 66.

nimmer in strijd met de Grondwet de regeling van provinciaal huishoudelijke zaken aan zich trekken zal<sup>1)</sup>).

Een kwade noot in de eigensfeer-gedachte is het, ook voor Oppenheim onloochenbare feit, dat in laatste instantie de hoogere huishouding het gebied van de lagere bepaalt en kan verkleinen.

De erkenning van dit feit „zoodat tenslotte de grens van het huishoudelijk belang der gemeente wordt bepaald door en afhankelijk is van de grenslijn, die de hoogere machten traceeren voor hare huishoudingen” stemt den hoogleeraar dan oprecht ontmoedigend<sup>2)</sup>). Men behoeft daar maar voor na te lezen zijn fulmineeren tegen de Woningwet, waarvan de groote sociale beteekenis voor hem wegvalt, vergeleken bij een deuk in zijn eigen stelsel. „Die Menschen wissen so selten, dass ihre grösste Leiden aus ihrem falschen Theoriën folgen”<sup>3)</sup>). In

9.

LABBERTON, 1906.

Het is een Japansche gewoonte in hun uitgave van wetboeken, de Grondwet met een gouden rand te versieren. Wij, minder decoratieve westerlingen, beperken ons ertoe bij Engelbert en Fruin de Grondwet voorop te drukken, in uitgave echter niets verschillend van welk ander wettelijk product in de collectie ook.

Getrouw aan deze vaderlandsche zeden, krijgt de paragraaf over mr. J. H. Labberton — De Gemeente als rechtsorgaan

<sup>1)</sup> Oppenheim I, blz. 321.

<sup>2)</sup> Id. blz. 64.

<sup>3)</sup> Martin Berardt Der Richter, blz. 13.

Het jaartal van Oppenheim is van de tweede druk, waar het autonomiebegrip uitvoeriger is neergelegd. Citaten zijn uit Oppenheim—v. d. Pot (5de druk 1928), waartegen geen bezwaar bestaat, omdat de grond-ideeën van Oppenheim dezelfde zijn gebleven. Bij mr. L. E. Lentink — mr. H. J. Romein — Schets van het Nederlandsch Staatsbestuur en dat der overzeesche bezittingen 1904 — is het standpunt nog wettelijk. Nadat Lentink gezegd heeft, dat de grenzen der huishouding niet zijn aan te wijzen, poneert hij de stelling, dat de verschillende wetgevers „zich bij hunne werkzaamheid die grenzen zelf moeten stellen, in beginsel zullen zij zich wederkeerig moeten onthouden van te treden op elkanders gebied” (blz. 562). Toch geeft hij toe, dat de rijkswetgever het laatste woord spreekt en doet een beroep op diens „eerlijke overtuiging”.



in haar verhouding tot den Staat — proefschrift Groningen — in dit boek geen gouden omlijsting, al zoude zij het in der daad verdiend hebben.

Reeds dadelijk stelt Labberton voorop, dat er een punt is, waaruit zonder voorafgaand onderzoek ons het gevoel bekruipt, dat er iets niet in den haak is. Het feit toch van een gepretendeerd eigen onafhankelijk terrein der lagere corporatie's is, „zoozeer in strijd met de moderne idee van den eenheidsstaat”, dat het zeker wel geschikt is om tot nadenken te stemmen<sup>1)</sup>.

Hiermede is dezelfde gedachte uitgedrukt, die Jellinek nog kernachtiger heeft geformuleerd ten aanzien van het recht der lagere rechtsgemeenschappen, „Alle Herrschaftsrechten, die sie ausüben, sind vom Staate abgeleitet”<sup>2)</sup>.

Verder merkt Labberton op, dat de omstandigheid, dat de grondwetgever van de gedachte eener eigen werkkring schijnt uit te gaan, alleen een reden is „om bij de interpretatie van die mogelijke bedoeling de noodige rekening te houden, nog niet om de eigen werkkring als een vaststaand feit en als een voor de juridische redeneering bruikbaar begrip te beschouwen”<sup>3)</sup>.

Wanneer hij het begrip gemeentehuishouding onder de loupe neemt, constateert hij — en dat is het algemeene oordeel — dat zowel een wettelijke algemeene omschrijving van het begrip, als een wettelijke enumeratie van maatschappelijke belangen gemist wordt<sup>4)</sup>.

Daarna stelt hij zich de vraag of misschien „de aard der

<sup>1)</sup> Labberton, blz. 4.

<sup>2)</sup> Prof. Georg Jellinek. Gesetz und Verordnung, s. 339. Verg. ook Jellinek. Allgemeine Staatslehre, 3. Auflage, s. 644. „Alles Imperium, dass der Gemeinde zusteht, ist abgeleitet, auch die ihnen zu eigenem Rechte verliehenen Herrschaftsrechten”. Mr. H. D. van Werkum — Provinciaal- en regentschapsrecht, 1934 — maakt naar aanleiding van het eerste citaat van Jellinek — ook door Westra — Ned. Ind. provinciaal recht — met instemming aangehaald — in verband met zijn oordeel, dat de lagere gemeenschappen geen oorspronkelijk recht bezitten, de opmerking, dat dit volkomen inhaerent is aan de leer der staatssoevereiniteit. Deze uitspraak is in zooverre onjuist, dat het al of niet aannemen van een afgeleide sfeer der lagere corporatie's in geen enkel opzicht prejudiciëert op de vraag, waar de oorsprong van het recht in laatste instantie te zoeken is. Zij kan evenzeer een uitvloeisel zijn van de theorie der goddelijke souvereiniteit, als van de rechtssouvereiniteit.

<sup>3)</sup> Labberton, blz. 5.

<sup>4)</sup> Id. blz. 8.



te behartigen belangen ons een middel aan de hand kan doen, om de afgesloten „huishoudingen” te construeeren”<sup>1)</sup>). Ook deze kwestie acht hij beslist in den zin, dat een dergelijk criterium niet is aan te wijzen. Trouwens, hij voegt er aan toe, dat het aanwijzen van een bepaald criterium op algemeene gronden onmogelijk is „als zijnde in strijd met de roeping van het recht”<sup>2)</sup>).

„Als het juist is, dat in iederen rechtsregel de stelling wordt afgebakend, die eenig belang zal mogen innemen tegenover daarmede strijdige andere belangen, en dat die stelling wordt bepaald door de waarde, die dit belang heeft voor de gemeenschap, m.a.w. door de verhouding, waarin het zich bevindt tot het gemeenschapsdoel; wanneer men dus mag aannemen, dat het recht de steeds wisselende, steeds veranderende individueele en maatschappelijke belangen behoort te brengen en te houden in de met het oog op het gemeenschapsdoel zoo doelmatig mogelijke verhouding, dan mag het als een eerste eisch worden aangemerkt, dat het recht tegenover die steeds veranderende en wisselende stof een zoo groot mogelijke vlugheid en lenigheid van beweging trachte te bewaren. Dit nu geschiedt niet, wanneer eens en vooral uitgemerkt wordt, dat een bepaald belang al of niet door de gemeente te behartigen zal zijn, omdat volstrekt niet vooruit te zeggen is, of de voortgaande ontwikkeling later niet algemeene regelen zal eischen”<sup>3)</sup>).

Zijn conclusie is, dat waar dus vaststaat, dat het begrip huishouding „noch krachtens de wet, noch uit den aard der betrokken belangen de beteekenis kan hebben van een voor de gemeentelijke wetgeving bij uitsluiting aangewezen terrein, daar moet men concludereen, dat de gemeente is een plaatselijk rechtsorgaan met rechtens onbepaalde competentie. Alleen waar de Grondwet uitdrukkelijk bepaalde opdrachten aan den wetgever deed, staat vast, dat zij onbevoegd is . . . De vraag, of op haar wetgevende bevoegdheid door

<sup>1)</sup> Labberton, blz. 8.

<sup>2)</sup> Id. blz. 9.

<sup>3)</sup> Id. blz. 9.

den algemeen wetgever inbreuk gemaakt is, is nimmer te herleiden tot de vraag, of de wetgever met een bepaalde norm in strijd is gekomen" <sup>1)</sup>).

Labberton doet hierbij een beroep op Buys en Pijls. Volledig vereenigt hij zich met de conclusie van eerstgenoemden „dat de doelmatigheid van algemeene of locale regeling het beslissend moment is”, hetwelk dus neerkomt „of iets, gegeven een bepaald ontwikkelingsstadium der maatschappij, op een bepaald oogenblik bij den algemeen wetgever of bij de gemeente behoort” <sup>2)</sup>).

Ons positieve recht is in dien zelfden zin gevestigd, want de vraag of „locaal gedifferentieerd recht, doelmatig is voor een gegeven onderwerp”, wordt in laatste instantie nimmer door de gemeente zelf beantwoord <sup>3)</sup>. Het is de algemeene wetgever, die „door zelf zich iets ter regeling aan te trekken (of zich, als grondwetgever, voor te behouden) daardoor implicite verklaart, dat locale differentiatie hier onnoodig en dus de gemeente onbevoegd is. Ter beoordeeling der opportuniteit zijner bemoeiing is boven den wetgever geen orgaan aanwezig, daar hij het hoogste rechtsorgaan is” <sup>4)</sup>. Bij de gemeente daarentegen is wel een orgaan aanwezig, dat „a posteriori de doelmatigheid harer bemoeiing als zoodanig beoordeelt” <sup>4)</sup>. Art. 150 der gemeentewet draagt den Koning op gemeentelijke verordeningen te vernietigen, wanneer er iets geregeld is, dat „naar zijn oordeel door lokaal recht niet doelmatig te regelen is” <sup>4)</sup>.

Tegen dit sluitende betoog is naar onze meening geen enkele tegenwerping te maken. Versterkt worden wij nog in dit gevoel door het feit, dat Labberton wel overal scherpzinnig geheeten wordt, doch men zich aan een serieuze bestrijding niet gewaagd heeft. Eerst in onze dagen daagt de erkenning van zijn inzicht, waarvoor alleen moge verwezen worden naar de aantekeningen van v. d. Pot. (Laatste druk van Oppenheim's gemeenterecht).

<sup>1)</sup> Labberton blz. 10.

<sup>2)</sup> Id. blz. 11.

<sup>3)</sup> Id. blz. 11.

<sup>4)</sup> Id. blz. 12.



In een hoogst merkwaardig artikel in de Tijdspiegel 1909, schrijft mr. J. A. Levy over gemeente-autonomie, waarin hij van leer trekt tegen de voorstanders van een eigen onaantastbaar recht der gemeente. In een geestige boutade hekelt hij het bazuingeschal, dat zich verheft, zoodra deze rechtsfiguur, voor hem een rondwarend spookgestalte op staatkundig gebied, verschijnt. Het sterkst is Levy in zijn negatieve critiek. Hij citeert de verzuchting van Buys, dat de Grondwet geen antwoord geeft op de afbakening der juiste grenzen der drie gemeenschappen en dit overlaat aan wetenschap en practijk. „Ik zou meenen”, zegt Levy, „dat de wetenschap met zulk een onnoozel vraagstuk al heel spoedig gereed kan zijn. Rechten van de gemeente zijn er niet, er zijn alleen rechten van het Rijk. Dat dit de gemeente in de huishoudelijke bereddering niet bemoeilijke, is een voorschrift van verstandig beleid. Doet het dit wel, het schendt niet een recht, maar beschaamt een zedelijke verwachting, neergelegd in het zoeven afgeschreven grondwettelijke voorschrift”<sup>1)</sup>).

Duister daarentegen is Levy weer, wanneer hij het doelmatigheids-criterium van Buys bestrijdt, dat hij toch implicite heeft aanvaard, blijkens het zoeven aangehaald citaat. Bijzonder fel keert hij zich tegen Oppenheim, die inderdaad zijn tegenvoeter is. Op de tirade van Oppenheim, dat art. 144 der Grondwet de regeling en het bestuur van de huishouding der gemeente aan den gemeenteraad overgeeft, merkt Levy nuchter op, dat de Grondwet spreekt van „overgelaten”. „Overlaten is de handeling van een macht, die, harer eigene hoogheid zich bewust, hooghartig en goedgunstig, een concessie doet, die zij laten kan, Zóó doet de Staat. Overgeven is de erkenning van een recht, dat, van nature aanwezig, door den hoogere moet worden ingewilligd. Zóó waant Oppenheim”<sup>2)</sup>).

Men moge terecht critiek uitoefenen over de toon van het

<sup>1)</sup> Tijdspiegel 1909, blz. 21.

<sup>2)</sup> Id. blz. 26 e.v.



artikel en het veelvuldig citeeren van buitenlandsche literatuur, dit neemt niet weg, dat er een frissche gedachte uit spreekt, die niet nagelaten heeft in dien tijd van autonomie-romantiek haar werking uit te oefenen.

II.

STRUYCKEN, 1912.

In een studie over „de Gemeenten en haar gebied”, komt Struycken terloops op het vraagstuk der autonomie. Hij uit ook al weer de vrees, dat de alom aan den dag tredende centralisatie meer en meer de plaatselijke zelfstandigheid bedreigt. Hij is zich natuurlijk wel bewust, al wordt dat niet met zooveel woorden uitgesproken, dat het terrein der lagere huishouding bepaald wordt door de hogere, in laatste instantie het Rijk; maar van harte is ook bij hem die conclusie niet. Een citaat „de komende Grondwetsherziening zorge evenwel ervoor, dat de wetgever niet een sluipweg van het z.g. zelfbestuur hoeft te betreden, als hij voor een bepaald onderwerp de autonomie wil handhaven, doch haar meer toezicht of dwangmiddelen wil aanleggen, dan de Grondwet thans toelaat”, kenschetst zijn visie over ons onderwerp<sup>1</sup>).

12.

VAN POELJE, 1914.

In het proefschrift van mr. G. A. van Poelje — Het hedendaagsch Gemeenterecht — komt ons vraagstuk slechts incidenteel ter sprake. De beteekenis van dit proefschrift zit in het wijzen op het feit, dat de leer der Verfassungswandlung tegenover de leer der Verfassungsänderung ook op het gebied van het gemeenterecht heeft gewerkt. Van belang voor ons is de passage, dat de onderscheiding tusschen de gemeente in het genot van autonomie en de gemeente als orgaan van zelfbestuur staat of valt met „de aanvaarding of verwerping van een eigen, niet aan het staatsgezag ontleend oorspronkelijk recht der gemeente. Wie het laatste doet, ziet tusschen autonomie en zelfbestuur in wezen geen verschil:

<sup>1</sup>) Struycken, blz. 4.

de zelfstandigheid der gemeente is voor hem geen absoluut begrip, geen rechtsbegrip ook, over de schending waarvan bij een rechter geklaagd zou kunnen worden, redenen van doelmatigheid zijn het, die beslissen, of aan de gemeente een meer of minder ruim veld ter bearbeiding zal worden overgelaten" <sup>1)</sup>).

Nog veel scherper dan in zijn proefschrift heeft Van Poelje, — later in 1921 — De Nederlandsche Gemeente — Dl. I — al op de eerste bladzijde het staatsgezag rechtens als bron van het gezag der gemeente aangewezen. „Als onderdeelen van den staat ontleenen de plaatselijke gemeenschappen *rechtens* aan het staatsgezag haar organisatie en bevoegdheden, ook, waar die overeenstemmen met hetgeen van oudsher feitelijk heeft bestaan" <sup>2)</sup>. En iets verderop „Daar de gemeenten rechtens *alle* bevoegdheden aan den staat ontleenen, geldt dit ook voor hetgeen zij tot vervulling van haar roeping als organisatie van bijeenwonenden hebben te doen" <sup>3)</sup>.

Wij zouden ons inzicht bezwaarlijk beter en scherper formuleerd kunnen zien dan in deze uiteenzetting. De daaruit voortvloeiende en door Van Poelje besproken consequentie, dat de wettelijke tegenstelling tusschen autonomie en zelfbestuur als kwalitatief verschil niet bestaat, komt in het volgend hoofdstuk nader ter sprake.

### 13.

VALCKENIER KIPS.

VAN DER GRINTEN, 1923.

In twee praeadvieszen over de vraag, of er wijziging gebracht moet worden in de autonomie der gemeente, door Prof. Dr. J. H. Valckenier Kips en mr. Dr. J. A. M. van der Grinten, zijn twee schrijvers aan het woord, die in visie sterk verschillen <sup>4)</sup>.

<sup>1)</sup> van Poelje, blz. 111.

<sup>2)</sup> Id. blz. 17.

<sup>3)</sup> Id. blz. 18.

<sup>4)</sup> Vereeniging tot het bevorderen van de beoefening der wetenschap onder de Katholieken in Nederland.



Beiden zien in, dat er geen rechtskundige begrenzing van de gemeentelijke sfeer te vinden is, maar de eerste heeft voor de plaatselijke autonomie heel wat minder over, dan de tweede schrijver.

VALCKENIER KIPS is getroffen door het feit, dat men over de autonomie sprekend altijd een lyrische toon aanslaat. Zoowel de opvattingen van Thorbecke, Oppenheim, Buys en Struycken noemt hij „meer zwaar van beeldspraak te zijn, dan dwingend van redeneering, ze lijken meer loflied dan betoog”<sup>1)</sup>.

Hij kan zich veel beter vereenigen met het oordeel van De Savornin Lohman, dat de bevoegdheid van de gemeentebesturen zelfs wat ver gaat en het beter zou zijn „dat de wet een algemeene regel voorschreef en de verordening zich daaraan moest aansluiten, zoodat deze, evenals de algemeene maatregel van bestuur, steunde op een wet”<sup>2)</sup>.

Zonder nu nog in beoordeeling van dit standpunt te willen treden, wil het ons toch voorkomen, dat deze oplossing technisch minder gewenscht is, waar de wet te weinig soepel is, om in de wisselende behoeften te voorzien en dat daarvoor beter de algemeene maatregel van bestuur zou passen. Een stelsel, dat door de practijk meer en meer wordt gehuldigd<sup>3)</sup>.

Valckenier Kips sluit zich ten slotte aan bij Buys, als hij schrijft, dat een grensomschrijving niet te geven is en dat het doelmatigheids criterium moet beslissen<sup>4)</sup>.

VAN DER GRINTEN ziet duidelijk in, ten eerste „dat ~~er~~ rechtens door geen rem belemmerde algemeene wetgever eene tot dusver bestaande bevoegdheid voor de lagere wetgevende organen vermag op te heffen, door het onderwerp zelf ter hand te nemen”, ten tweedé, „dat slechts het bestaan van een concrete regeling beslist over de vraag tot welke huishouding een onderwerp behoort”, ten derde, „dat eenzelfde onderwerp binnen de competentiegrens kan vallen van meer dan een huishouding”<sup>5)</sup>.

<sup>1)</sup> Praeadvies, blz. 2, e.v.

<sup>2)</sup> Id. blz. 3.

<sup>3)</sup> Zie hieromtrent de conclusie in het proefschrift van mr. v. d. Pot: Wet of Algemeene Maatregel van Bestuur.

<sup>4)</sup> Praeadvies, blz. 17.

<sup>5)</sup> Id. blz. 52.



Hieruit volgt dus, dat er geen rechtens af te bakenen sfeer bestaat (1), en dat de huishouding zuiver formeel is (2 en 3).

Toch ontbreekt bij hem niet een gevoel van deernis voor de verloren gegane eigen autonome sfeer. Daaruit is te verklaren, dat hij in zijn critiek op Labberton slechts een afkeuring over heeft voor diens formuleering, dat de gemeente het rechtsorgaan is voor de plaatselijke verschillen in het recht. Over Labberton's scherp geformuleerde oordeel van het doelmatigheids criterium spreekt Van der Grinten met geen woord.

Bij Levy's voorstelling, alsof de autonomie een spookgestalte zou zijn, vervalt Van der Grinten in een ontboezeming van hetgeen de gemeenten uit eigen kracht tot stand hebben gebracht<sup>1)</sup>. Ook uit de vrees voor de bemoeizucht van het centraal gezag, voor de „departementale Wille zur Macht” spreekt zijn liefde voor de oude theoriën, al erkent hij ook ietwat spijtig, dat de praktijk toeneming van het zelfbestuur in tal van nieuwe vormen gaat vertoonen.

#### 14.

VAN DER POT, 1928.

Bij de bewerking van den 5den druk van het Nederlandsch Gemeenterecht door Oppenheim, heeft Van der Pot het oorspronkelijk karakter in het werk willen behouden, door van zijn eigen inzicht slechts te getuigen, in onder aan de bladzijden gevoegde noten.

Voor ons onderwerp in het bijzonder, wijkt zijn gevoelen sterk af van dat van Oppenheim. Zoo, waar hij diens bewering bestrijdt, dat het ingrijpen van rijkswegen, waartegen, naar Oppenheim toegeeft, de gemeente weerloos is en dit beschouwt als strijdig met het recht. Van der Pot sluit zich ten deze geheel aan bij Labberton, dat niet naar een recht — maar naar een doelmatigheids criterium het hoogste gezag de grenzen der gemeente bepaalt<sup>2)</sup>.

Ook bij de passage, waar Oppenheim met de figuur van de Woningwet verlegen zit en haar eenvoudig als verkrach-

<sup>1)</sup> Praeadvies, blz. 56.

<sup>2)</sup> Oppenheim, blz. 66 en 67 noot.

ting van de autonomie betitelt, komt Van der Pot — zich wederom aansluitend bij Labberton — tot de conclusie, dat men hier met een tusschenvorm tusschen autonomie en zelfbestuur te doen heeft <sup>1)</sup>).

15.

BOOL, 1930.

Bij mr. J. Bool — De Gemeentewet — zijn wij volledig op het modern terrein. Na een kort hoofdstukje, waarin wordt aangetoond, dat de opvatting der gescheidene huishoudingen, ontoereikend is, wordt als juist standpunt gekenmerkt, het doelmatigheids criterium met een beroep op Buys. „De onmiddellijke consequentie van deze zienswijze”, zegt Bool, „is, dat waar de gemeenten a priori er geen recht op hebben, dat bepaalde onderwerpen niet door Rijk of provincie worden geannexeerd, zoodanige annexatie dan ook geen inbreuk kan zijn op de grondwettelijke bevoegdheid der gemeente en dus geen onrecht. De vraag toch, welke corporatie een zaak doelmatig kan regelen, is geen vraag van recht, doch een vraag van staatsmanbeleid” <sup>2)</sup>).

Consequent is ook zijn conclusie, dat van „de oogenschijnlijk scherpe onderscheiding tusschen autonomie en zelfbestuur in de praktijk weinig is overgebleven. Ze is gebleken een theoretische te zijn, die praktisch geen stand kan houden, toen de overheidszorg zich meer en meer uitbreidde en steeds ingewikkelder werd” <sup>3)</sup>).

Beiden zijn uitingen van één gedachte, de decentralisatiegedachte. Al hadden wij liever gezien, dat Bool had gezegd, dat er geen kwalitatief verschil was.

16.

KRANENBURG, 1933.

Het standpunt van Prof. mr. R. Kranenburg — Het Nederlandsch Staatsrecht — is moeilijk te bepalen, maar toch wel in dien zin weer te geven, dat hij de kamp om de prae-

<sup>1)</sup> Oppenheim, blz. 72 en 73 noot.

<sup>2)</sup> Bool, blz. 16.

<sup>3)</sup> Id. blz. 27.



existente rechtssfeer als opgegeven moet beschouwen, al doet hij dit ongaarne. De lof voor Thorbecke, De Vries en Olivier, die zooals wij vroeger al gezegd hebben, voor hun tijd bezwaarlijk een ander oordeel konden hebben, is typeerend. Zelfs wanneer Kranenburg tenslotte Oppenheim moet toegeven, dat praktisch de vraag, wat tot een huishouding behoort, door de hoogste instantie moet worden bepaald, verbindt Kranenburg er toch weer aan de conclusie, dat de wetgever wel een afzonderlijk gebied als huishouding voor Rijk, provincie en gemeente heeft gedacht, zoodat het feit, dat de hoogere corporatiën tenslotte de grenzen aangeven, door hem onbevredigend wordt genoemd.

In het bijzonder typeerend is het verzet tegen Labberton en Levy.

Voor den eersten heeft Kranenburg niets anders over dan lof voor scherpzinnigheid en blaam voor de ontkenning van het juridisch bestaan van de gemeentelijke autonomie. Labberton heeft er slechts mee willen zeggen, dat de grenzen van het gemeentebestaan niet op rechts-, maar op doelmatigheidsgrond berusten en dat deze conclusie toch ook uit de wetgeving zelf is te trekken.

Ook het phantoom van Levy acht Kranenburg niet juist, waarbij Kranenburg toch vergeet te vermelden, dat Levy het spookverschijnsel alleen heeft opgeroepen t.o.v. degenen, die zoo verheerlijkend over het eigen onaantastbaar recht der gemeente spreken.

Dezelfde opvatting spreekt uit Kranenburg's bestrijding van Van der Pott, die in een noot wordt afgewerkt.

Het is bij Kranenburg tenslotte een berusten in het feit, dat het niet anders kan en dat de belangenferen door den algemeenen wetgever worden bepaald, zoodat de lagere een negatieve begrenzing hebben, voor de inperking waarvan Kranenburg immer vrees koestert<sup>1)</sup>.

\* \* \*

De conclusie uit het hoofdstuk der literatuur trekkende, blijkt de gedachte aan een eigen oorspronkelijk recht der

<sup>1)</sup> In dezelfde zin Kranenburg, Het Nederlandsch provinciaal Recht 1931.



gemeente nog lang den boventoon houden. De meest conservatieve voorstander Olivier aanvaardt drie gesloten huishoudingen aan elkaar gecoördineerd, een stelsel, dat zelfs met het positieve recht in tegenspraak is. De Vries is de eerste, die de gesubordineerde plaats der huishoudingen erkent en dan — met velen na hem — een materieel criterium zoekt voor de grensafbakening.

Pijls ontdekt al, dat dit een zoeken naar de steen der wijzen is en dat niet naar recht, maar naar doelmatigheid de afbakening plaats heeft. Hij moet — ook weer op dien weg door latere auteurs gevolgd — erkennen, dat de materie, aanvankelijk door gemeente of provincie geregeld, door het Rijk aan zich getrokken kan worden.

Bij Labberton treft de positieve uitspraak, dat geen recht— maar doelmatigheids criterium, de overheid bij de toebedeeling van de stof leidt.

De moderne auteurs — Van Poelje, Bool en Van der Pot — erkennen de drie-kringenleer alleen als formeel begrip en trekken daaruit de conclusie, dat de materiele tegenstelling tusschen autonomie en zelfbestuur daarmede vervalt. Het zijn beide — alleen quantitatief verschillende — uitingen van de decentralisatiegedachte.

In het volgend hoofdstuk over de praktijk — die veel eerder moderne banen betreedt — komt dit vraagstuk uitvoerig ter sprake.

### AFDEELING III.

#### DE PRAKTIJK.<sup>1)</sup>

In een zijner staatsrechtelijke studiën, „Administratie of rechter” wijst Struycken erop, dat bij het vraagstuk van de administratieve rechtspraak vrijwel alle aandacht gewijd is aan de dogmatisch-juridische gedachte, daaraan ten grondslag liggende, doch verzuimd is te letten op wat de groei van de staatsrechtelijke praktijk al gebracht heeft.

Huart, erop wijzend, dat de leer, als zouden er van nature

<sup>1)</sup> Onder praktijk rekenen wij in de eerste plaats de uitwerking van de beginselen van Grondwet, provinciale- en Gemeentewet bij latere wetten en verordeningen.

onderwerpen zijn, die tot de huishouding van Rijk, provincie of gemeente behooren, onhoudbaar is, voegt eraan toe „ondanks het trouwens gedurende kleiner wordend verzet van theoretische zijde, heeft in de practijk steeds de opvatting geheerscht, dat het niet het geval is”<sup>1)</sup>.

Inderdaad bevestigt zelfs, kort na het in werking treden van de Gemeentewet, de practijk, dat er belangen zijn, die nu eens tot deze, dan weer tot een andere huishouding gerekend worden.

Een enkel voorbeeld moge dit toelichten. De Minister van Binnenlandsche Zaken verklaart in 1853, dat het nemen van maatregelen tegen de hondsdolheid, een gemeentebelang is en diensgevolge trekken de Staten van Zeeland hun verordening tot wering daarvan in. In 1866 wordt weer een andere koers gevolgd en wijst de Minister met instemming op het nuttige van een provinciale regeling door de provincie Drente genomen inzake diezelfde materie, omdat gebleken is, dat „door het nemen van maatregelen tegen hondsdolheid aan de gemeentebesturen over te laten, de wering van dit kwaad niet voldoende verzekerd is”<sup>2)</sup>.

In 1875 wordt de zaak tot een rijksbelang gemaakt, doordat die stof bij de wet geregeld wordt.

Dat wij het hier bij een enkel geval laten, hetgeen wij in den vervolge ook zullen doen, ligt in de lijn van onze bedoeling, om enkel de karaktertypen in de ontwikkeling van de practijk te geven.

Naast het inzicht, dat de doelmatigheid eischt, dat een onderwerp nu eens beter door de eene, dan weer door een andere huishouding geregeld moet worden, staat het inzicht, dat een belang tot de huishouding van meer dan een corporatie kan behooren. „De doelmatigheid kan vorderen, dat bijvoorbeeld de gemeente en het rijk in samenwerking de regeling van een bepaalde stof ter hand nemen”<sup>3)</sup>.

Naar de onderscheiding van Labberton, die in verdere

<sup>1)</sup> F. J. A. Huart. De ontwikkeling der gemeentelijke autonomie in Nederland sedert omstreeks 1910, blz. 422.

<sup>2)</sup> Pijls, blz. 86 e.v.

<sup>3)</sup> Bool, blz. 71.

S P R  
1853-1866 - 1875



details treedt, welke voor ons geen belang hebben, kan die samenwerking gecoördineerd of gesubordineerd zijn. In het eerste geval is de gemeente de vrijheid al of niet te regelen gelaten, in het tweede geval is haar de vrijheid ontnomen om te beoordeelen of geregeld zal worden, dan wel h<sup>o</sup>e geregeld zal worden, of zijn beide gevallen haar onttrokken <sup>1)</sup>).

Hiermede betreden wij het vraagstuk van de aanvullingsbevoegdheid der lagere organen. De wet laat ons in den steek, want zoowel de provinciale- als de gemeentewetgever hebben het vraagstuk niet onder oogen gezien; eerst later heeft de wetgever er rekening mee gehouden en wel in 1895 bij de Keurenwet, waar onderscheid gemaakt is tusschen onderwerpen en punten, waarbij aanvulling van het eerste wel mogelijk is, doch van de, door het hooger gezag geregelde, punten niet.

{ Dit stelsel heeft tot model gediend bij de decentralisatie-wetgeving in Indië van 1903 en 1925.

{ Men mag overigens Bool gelijk geven, dat ook deze oplossing niet afdoende is en dat het moeilijk zal zijn te bepalen in welke punten een hoogere regeling voorziet, evenals uit te maken, wat het onderwerp der regeling is <sup>2)</sup>).

Over de vraag of en wanneer aanvulling b.v. door de gemeentewetgever mogelijk is, heeft Oppenheim de theorie opgesteld, dat het motief beslissend is. De daartegen geopperde bezwaren van Bool achten wij juist. Het zal vaak een heksenwerk zijn, om het motief van een wettelijke regeling, voldoende zeker te bepalen <sup>3)</sup>).

Het door Oppenheim aangehaalde voorbeeld van de Trekhondenwet, is dan ook een van de weinige voorbeelden, waar het wel mogelijk is. Moet men daarbij nog nagaan, wat door Regeering en Kamers bij de geschiedenis van het totstandkomen van een wet is gezegd, dan verdwaalt men in een warnet van inzichten en zal het oordeel tenslotte — met instemming zij het Bool nagezegd — zuiver subjectief zijn. Bovendien

<sup>1)</sup> Bool, blz. 71.

<sup>2)</sup> Id. blz. 80.

<sup>3)</sup> In dezelfde zin Roskott, blz. 27.



brengt het vinden van het motief lang niet altijd uitkomst op de vraag; waar het om gaat is „welk gedeelte van het in de wet geregeld onderwerp heeft de wet verklaard te zijn van algemeen rijksbelang? — en het motief is daarvoor maar al te vaak niet beslissend”<sup>1)</sup>.

Ook wanneer men de jurisprudentie van de Kroon nagaat, kan men tot geen andere beslissing komen, dan die van Bool „dat het geven van een antwoord op dergelijke vragen, volkomen willekeurig is, waar iedere maatstaf ontbreekt, is het inzicht van de Kroon in elk voorkomend geval beslissend”<sup>2)</sup>.

Hoe weinig houvast de heerschende praktijk heeft, blijkt uit de voorbeelden, die Bool aanhaalt (blz. 75 e.v.).

Wel staat vast, dat zowel de Kroon als de H. R. de aanvullingsbevoegdheid van de gemeente erkend hebben<sup>3)</sup>.

Mag men derhalve in het algemeen aannemen, dat de bevoegdheid van de gemeente „afhangt van hetgeen de doelmatigheid van het oogenblik meebrengt” (het standpunt van Labberton en Bool) dan is het ook wederom de doelmatigheid, die beslist of er locale differentiatie en derhalve gemeentelijke aanvulling noodig is, dan wel of die doelmatigheid gebiedt, dat er uniformiteit zij voor het rijk, zoodat de gemeente niet aanvullend mag regelen. Deze vraag wordt beslist door den wetgever in de eerste plaats en verder door de Kroon krachtens het vernietigingsrecht.

Heeft er een regeling bij de wet plaats, dan heeft de gemeente aanvullende bevoegdheid, doch staat het de Kroon vrij te beoordeelen, of de bemoeienis van de gemeente wel doelmatig is en daarnaast of de aanvullende regeling doelmatig is.

In sommige gevallen — zij zijn betrekkelijk zeldzaam — heeft de wet bepaald, dat aanvulling door de gemeente in het algemeen (b.v. Hondsdolheidwet 1875) of op bepaalde punten (b.v. Hinderwet 1875) toegestaan is; het gevolg daarvan is, dat de Kroon dan niet meer in het algemeen of voor die bepaalde punten de doelmatigheid van de bemoeiing te be-

<sup>1)</sup> Bool, blz. 79.

<sup>2)</sup> Id. blz. 76.

<sup>3)</sup> Zie de arresten, aangehaald bij Bool in de noot op blz. 73.

oordeelen heeft, doch zijn recht de eventueele aanvullende regeling op doelmatigheidsgronden te beoordeelen blijft ongerept.

De wetgever, die de aanvullingsbevoegdheid geheel of partieel toestond, heeft zich lang niet altijd de consequentie, door ons geteekend, gerealiseerd, want zij motiveert herhaaldelijk haar uitdrukkelijke toestemming tot aanvulling, als een toekenning van het recht aan de gemeente, om aan te vullen, terwijl wij van het standpunt uitgaan, dat de gemeente zonder meer tot aanvullend regelen bevoegd is. Wanneer gemeente of provincie van hun aanvullingsbevoegdheid gebruik maken, is het geregelde belang derhalve zoowel een rijks-, provinciaal- als gemeentebelang.

De volgende rechtsfiguur in de ontwikkeling, is de goedkeuring op gemeentelijke verordeningen. Het voorspel dateert van 1875 van de Hinderwet, waarbij minister Heemskerck in zijn ontwerp voor bepaalde gemeentelijke regeling een goedkeuring van Gedeputeerde Staten had voorgesteld. Het verzet in de Kamer bij monde van Kappeyne, die dit stelsel in flagranten strijd acht met de zelfstandigheid van den raad als wetgever, doet de minister afzien van zijn plan. Bijval vindt het standpunt der Kamer bij Oppenheim, die het eveneens van ongrondwettigheid beschuldigt<sup>1)</sup>.

Ten onrechte, want, zooals Labberton opmerkt, het onderwerp is in zooverre van plaatselijk belang, dat de raad „vrijlijk te beslissen heeft, of daaromtrent regelen gesteld zullen worden, als ook bevoegd is om de zijns inziens noodige regelingen voorloopig te ontwerpen. Het is echter in zooverre van algemeen rijksbelang, dat het doelmatig geacht kan worden, dat deze regels zonder meer rechtskracht erlangen”<sup>2)</sup>.

De lagere wetgever blijft vrij te regelen, zoodat van ingrijpen door den hooger wetgever in de gemeentelijke huishouding geen sprake is.

Een andere klacht, die later telkens weer gehoord wordt,

<sup>1)</sup> Oppenheim, I, blz. 69.

<sup>2)</sup> Labberton, blz. 59.



is, dat het uniforme karakter der administratie verloren gaat en er een chaos ontstaat. Deze bewering gaat echter niet op, want, zooals Labberton terecht schrijft, zij miskent de eischen van de zich ontwikkelende en steeds ingewikkelder wordende taak van een staat.

Bij dit vraagstuk komt voor het eerst de kwestie ter sprake, of door het opnemen van een goedkeuring, men nog wel te maken heeft met autonomie, of dat het wellicht een vorm van zelfbestuur is, een kwestie, die zich in nog sterker mate doet gevoelen bij de hieronder te bespreken rechtsfiguur: de, aan de gemeente opgelegde, verplichting tot regelen.

In de eerste afdeeling, waar wij de ontwikkeling van de wetgeving hebben nagegaan, zagen wij, dat bij de uitwerking in de organieke wetgeving, de onhoudbaarheid van een eigen, onafhankelijk recht der gemeente, van het doorvoeren van het materiele huishoudingsbegrip, is gebleken. Ook in het volgend hoofdstuk van de literatuur kwamen wij tot dezelfde conclusie. De gesloten drie-kringenleer blijkt ook daar onhoudbaar en met de aanvaarding van het doelmatigheids-criterium komt de erkenning van het formeel huishoudingsbegrip.

Hoe geleidelijk dit proces zich voltrokken heeft, hebben wij aangetoond door eerst den strijd te teekenen over de bepaling van de grenzen van de verschillende huishoudingen, waarbij tenslotte wetgever en Kroon het laatste woord spreken door hanteering van het uiteindelijk aanvaarde doelmatigheids-criterium.

Met het aannemen van het formeel karakter van de huishouding eener corporatie, komen wij vanzelf de begrippen autonomie en zelfbestuur niet meer in het licht van de scherpe tegenstelling tegen, zooals de wet hen destijds heeft gezien.

Wanneer Van Vollenhoven zijn afkeuring erover uitspreekt, dat men deze antithese ook in het Indische staatsrecht heeft ingevoerd in 1925, voegt hij er terecht aan toe, dat het een dwaasheid is, om die tegenstelling over te nemen „in den ongerepten staat en met de rosige kinderwangen, die



ze had in '48 en zich ontveinzen, dat in de 80 verloopen jaren haar scherpte is zoekgeraakt, haar vel, dat van een oud besje geworden is" <sup>1)</sup>).

Het volgende hoofdtype, de door het rijk opgelegde verplichting aan de gemeente om bepaalde punten te regelen, is door Labberton in tegenstelling met de vorige rechtsfiguren als gesubordineerde samenwerking aangeduid. De eerste categorie qualificeert hij als wet en verordening naast elkaar op één gebied, de tweede als de wet heerschend over het gemeentelijk initiatief. Zoo scherp, als hij de grenzen stelt, zijn zij in de praktijk wel niet, want het een vloeit geleidelijk uit het andere voort. Het motief is echter in alle gevallen hetzelfde.

De voortschrijdende ontwikkeling dwingt tot het ter hand nemen van belangrijke sociale maatregelen, die men of onder scherpe contrôle aan het initiatief der gemeente overlaat, of zelfs, wanneer men het belang door het gemeentelijk initiatief niet voldoende verzorgd acht, in een verplichting tot regelen omzet.

Het oudste voorbeeld is de Begraveniswet 1869, die wij hier echter niet als voorbeeld zullen uitwerken, omdat men zich destijds geen helder beeld vormde van de constructie <sup>2)</sup>. Voldoende is hierbij te verwijzen naar Labberton en in het bijzonder naar een, aldaar geciteerde, ministerieele missive van 1870, waarin de minister het opleggen van een bijzondere verplichting als niet bedoeld aangeeft. Een merkwaardige wetsinterpretatie!

Het klassieke geval is echter de Woningwet 1901, al doen zich daarbij ook enkele meer gecompliceerde variaties voor, n.m.l. hogere goedkeuring en speciale waarborgen tegen verzuim van medewerking. Bij deze wet wordt de kwestie autonomie of zelfbestuur accuut.

Voor Oppenheim, die conservatief vasthoudt aan het Entweder-Oder en beide begrippen als kwalitatief verschillend beschouwt is het een onoplosbaar probleem. Hoe fel zijn afkeer voor deze rechtsfiguur is, blijkt wel het beste hieruit,

<sup>1)</sup> Staatsrecht Over-zee, blz. 146. In gelijke zin Kranenburg.

<sup>2)</sup> Hoewel het uit zich zelf al voldoende blijkt, mag er wel op gewezen worden, dat de volgorde niet zuiver chronologisch is.

dat hij het groote sociale belang van de woningverbetering geringer acht, dan de aanranding van zijn principe. „Al het voortreffelijke in de Woningwet”, zegt hij, „treedt voor mij op den achtergrond, vergeleken bij het kwaad door zoo grove minachting der gemeentelijke autonomie, als haar eerste paragraaf (Woningwet) te aanschouwen geeft, is gesticht”<sup>1)</sup>. Wel stelt Oppenheim zich de vraag of wij in dit geval misschien te maken hebben met medebewind (zelfbestuur). „Mooi zelfbestuur” roept hij uit, „dit „gemass-regelt worden” door anderen”<sup>2)</sup>, alsof per slot van rekening zelfbestuur ooit iets anders kan zijn, dan juist dwang van boven.

Maar ook rondom de leer van het zelfbestuur klinken, zij het ook in mindere mate dan bij de autonomie, „cymbalen en harpen”.

Dit is het geval, wanneer men zegt, dat de medewerking aan de uitvoering van regelen van hoogere corporatiën niet als werktuigen van hooger gezag — de juiste uitdrukking door Thorbecke gebruikt — heeft gedacht, maar als uitvoering middelijk door het volk ~~zelf~~.

Oppenheim, Buys en Kranenburg hebben die leerstelling verkondigd, bij Sybenga wordt het zelfs pure lyriek, wanneer hij het heeft over het hooger beginsel, de uitvoering van de voorschriften van het hooger gezag te leggen in handen van de plaatselijke vertegenwoordigers van het volk. En in 1930 klinkt hetzelfde geluid uit den mond van Marchant. Zijn mede-Kamerlid De Wilde had een veel reëler kijk op de zaak, door te zeggen: „het al of niet gekozen zijn door de burgerij kan het zelfbestuur meer of minder aantrekkelijk maken, maar het is niet het kenmerk, waar het op aankomt”<sup>3)</sup>. Labberton en Bool komen tot dezelfde conclusie.

De H. R. heeft naar aanleiding van een arrest betreffende de Woningwet, als zijn meening te kennen gegeven, dat daarbij geen vraag van, de aan de gemeente toekomende autonomie, maar van een uitvoering eener rijkswet sprake is.

<sup>1)</sup> Oppenheim, I, blz. 69.

<sup>2)</sup> Id. blz. 71.

<sup>3)</sup> D. Kooiman. Parlementaire geschiedenis. Herziening Gemeentewet 1931, blz. 288. Ook geciteerd bij Beel, blz. 79.



De H. R. is sindsdien aan dit stelsel — er een vorm van medebewind in te zien — trouw gebleven.

Grondwet en wet kennen alleen de beide categoriën autonomie en medebewind (zelfbestuur), die zij zich als kwalitatief verschillend hebben gedacht.<sup>1)</sup> Den wetgever kan geen verwijt gemaakt worden, dat hij toenmaals alles in het keurslijf van twee categoriën passend heeft geacht; het was toch niet meer dan de neerslag van de denkbeelden, die vóór '48 golden. Waar, zooals gezegd, de wetgever de beide begrippen als van nature verschillend heeft gedacht, heeft hij ook een verschillende sanctie op het niet na komen ervan voorgeschreven. Het heeft dus praktisch belang tot welke categorie men de moderne vormen rekent. Daarnaast is er een tweede praktische consequentie: n.m.l. het vraagstuk van de aansprakelijkheid, staatsrechtelijke verantwoordelijkheid aan den raad of aan een hogere opdrachtgever. En ten derde spelen ook hier de finantiën een rol, welke corporatie de geldelijke verantwoordelijkheid te dragen heeft. In de slotbeschouwingen van ons werk, komen wij op deze kwesties, die hier terloops worden aangehaald, nog terug.

Er is evenwel nog een andere mogelijkheid, waarop Van Vollenhoven heeft gewezen. Wanneer wij de idee frisch noemen, is het, omdat hij gevoeld heeft dat het ontwikkelende staatsleven niet meer te dwingen was in het keurslijf van oude wettelijke categoriën. De vreugde over zijn vondst blijkt al dadelijk uit de titel: „Sprongen in de ontwikkeling van het gewoonterecht” en het karakteriseeren van dezen nieuwen vorm als een juridische teunis-bloem. Wij blijven liever bij het oude adagium, *natura non facit saltus* en zien er een geleidelijke groei in, als noodwendige consequentie van de toenemende overheidstaak en de, uit doelmatigheid van organisatie geboren, differentiatie.

Oppenheim moge deze constructie van zijn leerling een schrale troost noemen, schraal is de oplossing zeker niet, zij getuigt juist van het groene leven. Niet, dat wij ons daarom

<sup>1)</sup> Verder zullen wij de selfgovernments-functie met de term „medebewind” aanduiden.



kunnen vereenigen met de wijze, waarop Van Vollenhoven de constructie voordraagt; want zijn motiveering, dat naast autonomie en medebewind een derde vorm is ontstaan „volgens welke provincie of gemeente noch gelaten zijn in haar eigen kring van vrijheid, noch gebracht in den vreemden kring van gebondenheid, maar gedwongen om binnen haar eigen kring van vrijheid bepaalde onderwerpen ter hand te nemen”<sup>1)</sup> suggereert, zooals Van der Grinten terecht opmerkt, de gedachte alsof autonomie een a priori vaststaande vrijheidssfeer beteekent. Van der Grinten zelf rekent haar tot een vorm van medebewind<sup>2)</sup>, als tusschenvorm is zij, om maar enkele moderne auteurs te noemen, door Van der Pot, Kranenburg en Bool aangenomen.

De voortschrijdende praktijk van het leven heeft, door het veel sterker ingrijpen op sociaal gebied, in de nieuwere wetgeving de door ons geschetste lijn voortgezet. Allerlei variëteiten van rechtsfiguren en combinatie's daarvan zijn in latere wetten te vinden en het aantal tusschenfiguren is daarmee groter geworden<sup>3)</sup>. Dit proces zal zich in de toekomst blijven voortzetten, door telkens rijker nuanceering van vormen te geven.

Ten Brink heeft een poging gedaan om de verschillende nuances met eigen termen aan te duiden. Medebestuur — wanneer het handelend orgaan, als afhankelijk van zijn lastgever in staatsrechtelijke zin uitsluitend aan dien lastgever verantwoording van zijn daden verschuldigd is. Zelfbestuur — wanneer het centraal gezag het zelfbestuur overdraagt en geheel voor het lagere orgaan terug treedt, waardoor dit een eigen verantwoordelijkheid krijgt. Beperkte autonomie — wanneer het onderwerpen betreft, die „van nature” tot de gemeentelijke huishouding behooren, doch deze de wetgever in Nederland, na het verleen van de onbeperkte autonomie

<sup>1)</sup> Mr. C. van Vollenhoven. „Sprongen in de ontwikkeling van het gewoonterecht” in Verslagen en mededeelingen der Koninklijke Academie van Wetenschappen, 4de reeks, 11de deel (1912), blz. 223.

<sup>2)</sup> Van der Grinten, blz. 59.

<sup>3)</sup> B.v. de Vleeschhouwerwet 1929, Warenwet 1919, Motor- en Rijwielwet 1905, Pandhuiswet 1916, Broodcoopwet 1926, Ambtenarenwet 1929. ||

en in Indië bij het verleenen van de autonomie, die wel daardoor inperkte, zooals bij de Woningwet <sup>1)</sup>).

Behalve, dat het classificeeren weer de fout herbergt, dat het staatsleven weer in categoriën — zij het ook op ruimer schaal, dan de wet deed — vastlegt, is de opvatting om onderwerpen, die van nature tot deze of gene kring behoorren, een overwonnen standpunt.

Zooals in Indië allang gebruikelijk, burgert zich in Nederland het gebruik in van ministerieele aanschrijvingen, om gemeentelijke voorschriften te wijzigen in de, door de regering, aangegeven vorm. Een typisch voorbeeld hiervan levert een aanschrijving van den Minister van Binnenlandsche Zaken aan de Provinciale Besturen om met verwijzing naar art. 126 der gewijzigde ambtenarenwet 1929, in de reglementen van de gemeenteambtenaren bepalingen op te nemen in verband met het dragen van insignes, het uitsteken van vlaggen, ontslag wegens revolutionaire gezindheid, enz. Pasklaar worden die voorschriften geformuleerd en aan de gemeenten toegezonden.

Bestaat daartegen staatsrechtelijk bezwaar?

Rechtstreeks dwingen kan de Regeering niet, doch zij bezit een middel door zelf de materie voor te schrijven als verplichtend voor de gemeenten. Zoo zijn deze circulaires een middel om langs minnelijken weg gedaan te krijgen, wat langs een anderen weg toch te bereiken is en dan in een vorm zou geschieden, die voor de gemeente de idee vrijheid nog meer zou breken.

De praktijk heeft in den groei van haar rechtsvormen, waarvan wij enkel de hoofdtypen hebben gememoreerd, veel sneller dan wetgeving en theorie deden tot dezelfde conclusie gevoerd, als in de beide vorige afdelingen: toebedeeling van de stof door hoogerhand uit doelmatigheidsoogpunt en oplossing van de, van nature als tegenstelling gevoelde, begrippen autonomie en medebewind als in wezen niet verschillende uitingen van eenzelfde decentralisatiegedachte.

<sup>1)</sup> Locale Belangen, Mededeeling no. 92.



## HOOFDSTUK II.

### DE NEDERLANDSCH-INDISCHE GEMEENTE.

#### INLEIDING.

In de inleiding voor het eerste hoofdstuk wezen wij met een enkel woord op het belang van de vergelijking van de moederlandsche- met de Indische gemeente. Wij gaven toen al het karakteristieke verschil aan, de een met een verleden, de ander een geheel nieuwe schepping. De noodwendigheid om met een schoone lei te beginnen heeft den goeden kant gehad, dat men zich over het begrip autonomie moest bezinnen, omdat de nieuw op te richten rechtsgemeenschappen van huis uit niets meebrachten. Er viel niets te „laten” of „over te laten”, want zooals Idenburg het destijds in de Kamer in verband met de provinciale autonomie opmerkte, „er bestaat op het oogenblik geen provinciaal huishouden, er kan dus niets aan worden overgelaten. Het huishouden moet worden gemaakt”.

Er kwam een tweede factor bij, dat men te maken had met een proeve en men dus behoedzaam te werk ging in het toekennen van bevoegdheden, om later te zien, hoe zich alles zou ontwikkelen. Vandaar de eenige mogelijkheid om een aantal onderwerpen van de algemeene landstaak ter verzorging aan die gemeenschappen toe te vertrouwen en hun een uitkeering uit de algemeene landsmiddelen te verstrekken, naast het recht tot het heffen van eigen middelen. Het heeft dus een heel ander aanzien dan in het moederland.

De noodzakelijkheid om in Indië van boven af nieuwe rechtsgemeenschappen in te stellen, waarbij het moederland, maar in zeer verwijderde mate (en helaas nog te veel), als



model gebruikt kon worden, maakt het probleem van de Indische gemeente uit een rechtsvergelijkend oogpunt zoo belangrijk en verhelderend.

Het woord gemeente past in het Indische staatsrecht voor niet minder dan drie soorten lagere gemeenschappen.

1  
Vooreerst, de van oudsher dateerende, inlandsche gemeente, thans vastgelegd in art. 128 van de Staatsregeling, waarbij haar op het voetspoor van de hollandsche gemeente regeling en bestuur van de huishouding is gelaten. Deze gemeenschap levert door haar uitgesproken adatrechtelijk karakter een dergelijk afwijkend en specifiek oostersch beeld, dat zij voor vergelijking met de moederlandsche gemeente niet in aanmerking komt.

2  
3  
De beide andere vormen van gemeenten, de thans alleen in de buitengewesten voorkomende gemeenteraden en de op Java en Madoera (met uitzondering van de Vorstenlanden) voorkomende stadsgemeente, komen beide voor ons onderzoek in aanmerking.

Toen in 1903, na tal van pogingen om de topzwaar geworden centrale regeeringstaak te verlichten, de beslissing viel, daartoe nieuwe rechtsgemeenschappen in het leven te roepen, werd het toenmalige Regeeringsreglement aangevuld met een drietal artikelen: 68a, b en c, waarbij de mogelijkheid werd geopend om gewesten en deelen van gewesten van eigen geldmiddelen te voorzien en hen eenige onderwerpen van algemeene gouvernementzorg, met name genoemd, ter verzorging toe te vertrouwen.

De als gevolg daarvan, onder de collectieve naam „locale raden” ingestelde gewestelijke-, plaatselijke- en gemeenteraden, werden in den loop der jaren in Indië ingevoerd en wel in dier voege, dat gewestelijke raden alleen op Java, plaatselijke raden alleen in de buitengewesten en gemeenteraden over geheel Indië werden ingesteld.

Te beginnen met 1925 verdwenen de gewestelijke raden, door de instelling van de provinciën op Java, terwijl de gemeenteraden op Java werden omgezet in stadsgemeenteraden, die hoewel juridisch beter uitgerust en onder provin-

ciaal toezicht gesteld, in wezen niets anders zijn, dan de vroegere gemeenteraden. Zoozeer blijkt dit het geval te zijn, dat de instellingsordonnanties van de stadsgemeente, wat de haar toevertrouwde, concrete onderwerpen betreft, verwijzen naar de instellingsordonnanties van de gemeenteraden.

Wij zullen thans, evenals bij het vorige hoofdstuk, de wetgeving literatuur en praktijk, in afzonderlijke afdeelingen behandelen.

## AFDEELING I.

### DE WETGEVING.

Toen na lange jaren van wikken en wegen, op welke wijze beter deelneming aan de staatstaak, ook door niet-ambtenaren, zou kunnen worden gewaarborgd, waartoe men nu weer eens uitbreiding van den Raad van Indië, dan weer instelling van een Kolonialen Raad voor oogen had<sup>1)</sup>, is men tenslotte naar Britsch-Indisch model met diverse „raden” aangekomen. De, voor ons onderwerp alleen van beteekenis zijnde, gemeenteraden worden in het R.R. met plaatselijke raden als deelen van gewesten aangeduid.

Het betreffelijke art. 68a vangt al aan met een voorbehoud „naarmate de omstandigheden het toelaten” (geheel ter beoordeeling der Regeering derhalve) worden voor gedeelten van gewesten geldmiddelen uit de algemeene landskas afgezonderd, om als eigen geldmiddelen van het betrokken gebied te strekken, ter voorziening in de bijzondere behoeften van het gebied. Het komt dus hierop neer, dat er een bepaald aantal onderwerpen, die voorheen tot de algemeene gouvernementstaak behoorden, in beheer worden gegeven en dat voor de verzorging daarvan gelden en naar het tweede lid doet gelooven, evenveel gelden als er vroeger beschikbaar waren, aan die nieuwe instelling zouden worden uitgekeerd. De decentralisatie-praktijk schijnt deze finantieele illusie wel grondig verstoord te hebben. Het bestuur van die geldmidde-

<sup>1)</sup> Zie hierover L. Margadant.



len en de regeling van de uitgaven worden, zooals art. 124, lid 2 I.S. zegt, zooveel mogelijk overgelaten aan een voor dat gebiedsdeel in te stellen raad. Als finantieele veiligheidsklep, voegt het derde lid er nog aan toe, dat de nieuwe rechtsgemeenschappen leeningen mogen aangaan onder voorafgaande goedkeuring bij ordonnantie.

// } Gaat men nu na, welke bevoegdheden aan die raden worden toegekend, dan is het eenige positieve recht aan de wet ontleend en ook in artikel 125 I.S. vooropgesteld, dat zij hun belangen bij den Gouverneur-Generaal mogen voorstaan.

Hun verdere bevoegdheid, hun taak — met welke beide woorden in voorzichtige termen, zooals uit de geschiedenis van het tot standkomen der wet blijkt, bedoeld is hun autonomie en medebewind — hun inrichting enz. zullen nader bij ordonnantie worden geregeld<sup>1)</sup>. Die ordonnantie, zegt de wet, kan aan de raden tevens de bevoegdheid geven verordeningen te maken omtrent belastingen, heerendiensten en omtrent onderwerpen, die door de gewestelijke bestuursambtenaren, krachtens art. 72 R.R. (art. 129 I.S.) geregeld werden.

Zijn de grondslagen in de wet uiterst behoedzaam neergelegd, de uitwerking is royaler geweest. Er waren eenige onderwerpen, die bij een algemeene maatregel van bestuur — het z.g. Decentralisatiebesluit 1904 — moesten geregeld worden, omdat zij afwijking vormden van andere algemeene maatregelen van bestuur. Het Decentralisatiebesluit heeft zich echter daartoe geenszins beperkt, maar een vrij uitvoerig stel van hoofdbeginselen aangegeven, die weer nader uitgewerkt zijn in de L.R.O. van het volgend jaar.

Zoodoende is er tusschen die beide wetgevende producten, waarvan het eerste in Nederland en het tweede in Indië is vervaardigd, op meerdere punten gebrek aan overeenstemming.

<sup>1)</sup> Het woord taak is, door amendement van Van Karnebeek, na bevoegdheid in de wet gebracht, om uitdrukkelijk te constateeren, dat locale raden primo zorg voor eigen huishouding hebben en secundo medewerking verleenen aan de volvoering van de taak van hoogere rechtsgemeenschappen. Handelingen T.K. 1902—1903, blz. 1198/1199. Woesthoff, blz. 12.



Art. 12 D.B., waarin de raden bevoegd worden verklaard, om voor het gebied, waarvoor zij zijn ingesteld, verordeningen vast te stellen, betreffende onderwerpen, die de belangen van het gebied raken, wekt den schijn alsof een ruime bevoegdheid is toegekend. De draagwijdte van deze bepaling is echter heel wat minder ruim, dan het artikel doet gelooven, omdat zij bezien moet worden in het licht van de instellingsordonnanties, die een reeks onderwerpen met zoveler woorden ter verzorging hebben opgedragen, welke opsomming in wezen niet veel beteekent. Het overgroot gedeelte van de te verzorgen belangen is nog steeds gebleven bij het binnenlandsch bestuur. De sanctiebepalingen zijn voor autonomie als medebewind dezelfde.

Het daarop betrekking hebbend art. 16, lid 1, bepalende, dat de Gouverneur-Generaal bevoegd is bij ordonnantie de noodige voorziening te treffen, wanneer een raad nalaat, wat hij naar het oordeel van den G.G., behoorde te doen, is in de literatuur heftig aangevallen.

Woesthoff is over dit voorschrift weinig te spreken en gewaagt zelfs van het exorbitante art. 16 D.B.<sup>1)</sup>

Ook voor de aanvullende bevoegdheid door de gemeenteraden is gezorgd, waar art. 12 D.B. sinds 1908 spreekt van verbod van regeling omtrent punten, die voorzien zijn bij algemeene verordeningen, dus aanvulling van het onderwerp buiten die punten openlaat.

Dit onderwerp is nader uitgewerkt in de L.R.O. en wel in art. 51, dat een lagere raad niet in regeling van punten mag treden, die reeds door een hooger raad zijn voorzien. Het D.B. spreekt alleen over algemeene verordeningen, doch bedoelt inderdaad hetzelfde<sup>2)</sup>.

Wij hebben hier wederom een geval waarop reeds gedoeld werd, dat het D.B. en L.R.O. wel hetzelfde willen, doch het geheel anders uitdrukken. „Blijkbaar doet zich hier het vreemde verschijnsel voor, dat de koninklijke wetgever en die van de ordonnantie een analoog onderwerp te regelen

<sup>1)</sup> Woesthoff, blz. 81.

<sup>2)</sup> Zie hierover in gelijke zin Woesthoff, blz. 120.

*à contrario*

*dit is v. Geweste  
Raad of  
— 1200*

hebbende, geen overleg met elkander gepleegd hebben" <sup>1)</sup>).

Bij de uitwerking is het echter niet alleen gebleven, er is zelfs een ander stelsel aanvaard.

Krachtens art. 51 mogen de verordeningen van de gemeenteraden geen bepalingen inhouden omtrent punten, waaromtrent is voorzien door een raad, wiens ressort het hunne omvat.

Hier dus de hiërarchie van huishoudingen, in casu de erkenning van de gedecentraliseerde gewesten als een hogere huishouding. Volkomen daarmee in overeenstemming is het derde lid van art. 51, dat de bepalingen van een lagere raad van rechtswege vervallen, wanneer in het door hen geregelde onderwerp door een hooger raad wordt voorzien.

Zoover is het stelsel volmaakt kloppend, maar de verrassing komt in het eerste lid van art. 51, waar bepaald is, dat verordeningen van raden niet mogen treden in de regeling van de huishoudelijke belangen van binnen hun ressort gelegen ressorten van raden. Doen zij dit wel, dan blijven zij gelden tot zij vernietigd worden <sup>2)</sup>. Het is merkwaardig te moeten constateeren, dat er geen les getrokken is uit de moeilijkheid, waarvoor Thorbecke zich in 1851 gesteld zag, dat doorvoeren van het stelsel, dat de wetten niet mochten komen op het terrein van provinciaal huishouden, niet mogelijk bleek. In de Gemeentewet aanvaardde Thorbecke de consequentie, door vernietiging voor te schrijven voor een posterieure lagere regeling, wanneer zij op het hogere terrein mocht komen en aan den anderen kant een anterieure regeling van rechtswege te laten vallen, wanneer het hooger gezag dezelfde materie regelde.

Van Vollenhoven, die voor de decentralisatie van 1903 groote bewondering koestert, noemt het voorschrift van de L.R.O, dat de hogere gemeenschap niet mag treden in de huishouding van een lagere, een oorspronkelijke gedachte. Hij voegt er ironisch aan toe, dat oorspronkelijkheid in het

<sup>1)</sup> Woesthoff, blz. 245.

<sup>2)</sup> De beteekenis van het voorschrift, dat de rechter van het toetsingsrecht is uitgesloten, zij hier als bijkomend vermeld.



indische staatsrecht te schaarsch is, dan dat zij niet op waardeering aanspraak zou hebben<sup>1)</sup>.

Wanneer wij schrijven ironisch, dan doelen wij erop, dat hij erkent, dat die beide gedachtestelsels niet te rijmen zijn<sup>2)</sup>.

In ieder geval is het een feit, dat men daarmee de hiërarchie van den gewestelijken raad over de gemeente den nekslag heeft toegebracht. Of was dit wellicht de bedoeling? Aanwijzingen daarvoor levert in de eerste plaats het feit, dat het R.R. de decentralisatie van gewesten op den voorgrond stelt en daarna eerst over deelen van gewesten spreekt, doch de praktijk is anders uitgevallen en heeft het ook zuiverder aangevoeld. Want men heeft eerst gemeenten ingesteld (in 1905 en 1906) en daarna pas is men met decentralisatie van gewesten begonnen, blijkbaar omdat men voelde, dat de eerste meer levensvatbaar zouden zijn dan de tweede, wat de praktijk ook ten vollè bewezen heeft<sup>3)</sup>. Westra heeft, zoekend naar de reden, waarom de Regeering de ondergeschiktheid in de praktijk liet varen, eveneens gewezen op de bedoeling, de gemeenten meer kans op ontwikkeling te geven en daarbij een rondschrjven geciteerd van den eersten gouvernements-secretaris in 1912 (bijblad 7586) waaruit blijkt, dat het regeeringsstandpunt inderdaad dit schijnt te beoogen, dat: „in twijfelachtige gevallen”, aldus het rondschrjven, „(is) een beslissing ten gunste van den gewestelijken wetgever in overeenstemming is met de bedoelingen van den decentralisatiewetgever, die de zelfstandigheid van den gemeentelijken wetgever op eigen terrein met bijzondere waarborgen heeft omringd”<sup>4)</sup>.

Het moge dan wel waar zijn, dat de gemeente meer kans van slagen had, het neemt niet weg, dat het voor den gewestelijken raad, die daarboven geplaatst is en o.a. het goedkeuringsrecht over de gemeentebegrotingen hanteert, een onhoudbare positie was geworden.

<sup>1)</sup> Staatsrecht Overzee, blz. 49.

<sup>2)</sup> In 1925 heeft Westra — Nederlandsch-Indisch provinciaal recht, blz. 69 — al op de onhoudbaarheid van het stelsel gewezen.

<sup>3)</sup> Zie Westra 1ste druk N.I. staatsregeling 1927 blz. 82. Schrieke, Ontstaan en groei der stads- en landgemeenten in N.I. (38), acht de ondergeschiktheid „in strijd met de feiten”.

<sup>4)</sup> Westra, N.I. staatsregeling, blz. 189.

*gemeenten*  
↓  
*gewesten*

*gemeente meer dan*

Wanneer wij de decentralisatiewetgeving van 1903 voor ons onderwerp samenvatten, dan zien wij, dat de gemeenten met uitkeering van landsgelden en eigen belasting, een reeks onderwerpen, die met name opgesomd zijn in de instellingsordonnanties, te verzorgen heeft gekregen.

21 Over het medebewind wordt in de uitvoeringsvoorschriften, het D.B. en de S.R.O. niet verder gesproken, al kent de praktijk ook gevallen, waarin haar een speciale opdracht tot medewerking aan de uitvoering van het hogere gezag is gegeven.

Van afzonderlijke sanctie, het is hierboven reeds gezegd, voor bevoegdheid en taak (autonomie en medebewind) is nog geen sprake.

\* \*  
\* \*

Na een ongeveer twintigjarige praktijk is gebleken, dat de scheppingen van 1903 herziening noodig hadden<sup>1)</sup>.

De gewestelijke raden hadden, wat van te voren al voorspeld kon worden, geen innerlijke kracht. Als grondslag toch had gediend het gewest, zuiver ambtskring, zoodat er van een territoriale band geen sprake kon zijn. Een andere belangband bestond evenmin. Trouwens hun positie was al

<sup>1)</sup> Men mag aan van Vollenhoven (Staatsrecht Overzee, blz. 38) gaarne toegeven, dat de decentralisatiewet van 1903 altoos zijn roem zal blijven behouden, het vraagstuk eener rijkere ordening van het Indische staatswezen aan de orde te hebben gesteld met de daad, maar dat zij ook gestreefd zou hebben „naar een decentralisatie, die waarlijk zelfstandigmaking zou kunnen beteekenen” valt, gezien haar povere juridische uitrusting, die de ontwikkeling moest remmen, te betwijfelen.

Het spotwoord van Stokvis, dat de raden van 1903 slechts zouden zijn „een met plaatselijke autoriteit opgesmukt stukje rijksofdom” bevat veel waarheid. Geciteerd bij Westra, De N.I. staatsregeling, blz. 185.

De weinige ingenomenheid, die Haga voor de decentralisatiewetgeving van 1903 toont, berust op zijn inzicht, dat de inheemsche bevolking er weinig aan gehad heeft, vandaar ook zijn citeering van Van Vollenhoven, dat het westersche enclaves zijn in het Oosten. (Indonesische- en Indische democratie).

Inderdaad moet worden toegegeven, dat de inheemsche bevolking, gedurende eeuwen gewend zich tot het B.B. te wenden, de gemeenten, die toch goeddeels ingesteld zijn om inlandsche medezeggenschap te waarborgen, altijd als iets vreemds heeft gevoeld. Een prachtige illustratie levert het verhaal bij Schrieke — De Indische politiek, blz. 79 —, dat bij de communistische putsch te Batavia in November 1926 „toen volgens het program van actie, aan het eind van een welbestede avond, waarin tal van regeeringspersonen zouden zijn omgebracht, een geslaagde bestorming van het gemeentehuis ter verdelging van de daar gehuisveste plaag, het werk zou kronen en, voegt de schrijver er terecht aan toe, „er zit ironie in dien aanslag op de gemeente, die ook haar inheemsche ingezetenen zooveel objectief goeds bracht”.



door de praktijk ondergraven, waar aan hun hiërarchieke hoogerstelling getornd was. Zij werden opgeheven en in plaats daarvan provinciën ingesteld, waarbij men het gemeenschapelijk belang vond in het criterium van de drie bevolkingsgroepen op Java: Soendaneezen, Javanen en Madoereezen. Om etiquette redenen bleven de Vorstenlanden buiten provinciaal verband.

De gemeenten in de buitengewesten bleven in hun staatsrechtelijke positie van 1903, die op Java en Madoera echter kregen een nieuwe juridische uitrusting en werden omgedoopt in stadsgemeenten.

Het is te betreuren, dat men daarbij het beeld der nederlandsche gemeente in de glorie van den tijd van Thorbecke overnam. Maar het ergste is, dat men die principes zoo uitvoerig in de I.S. neerlegde, waardoor de lagere wetgever bij de uitwerking gebonden was.

Het eerste ontwerp sloot zich geheel aan bij het moederland en sprak zelfs van „overlaten van de regeling en het bestuur van het huishouden”. Waar die term voor Nederland al dubieus is, omdat zij voedsel geeft aan de opvatting van een oorspronkelijk eigen recht op huishouding, een praeëxistente rechtssfeer, was die term voor Indië, waar het huishouden nog gemaakt moest worden, heel weinig op haar plaats<sup>1)</sup>.

Zij is dan in het tweede ontwerp ook vervangen door een juistere uitdrukking: dat de raden worden ingesteld „tot regeling en bestuur van de eigen huishouding”.

Ook het medebewind krijgt in de wet de hollandsche formuleering en zoowaar worden de sancties bij grove verwaarloozing van de autonomie en bij weigeren van medewerking aan de uitvoering van hoogere verordeningen klakkeloos overgenomen. *art. 121 73*

Zoover is het met de imitatie gegaan, dat bij de regeling van het vernietigingsrecht uit art. 140 G.W. de term (besluiten) in de I.S. is overgenomen, hetgeen naar aller oordeel onjuist is, omdat er ook verordeningen onder het vernietigingsrecht vallen en naar veler oordeel ook beslissingen in ge-

<sup>1)</sup> Westra, N.I. provinciaal recht, blz. 63. *art. 119 258*

schil. Deze fout van de Grondwet is in de Gemeentewet in 1851 ontdekt en sindsdien in de literatuur unaniem afgekeurd. Ruim 70 jaar later werd zij door Regeering en Kamer bestendigd.

De uitwerking in de S.G.O. van 1926 levert vele punten van overeenkomst met de nederlandsche Gemeentewet. Zoo vinden wij ook dezelfde formule: Aan den raad behoort de regeling en het bestuur van de huishouding der stadsgemeente. (Gelukkig werd het hollandsche voorbeeld niet overgenomen den raad aan het hoofd van de gemeente te plaatsen). In art. 74 wordt bepaald, dat de raad de verordeningen vaststelt, die hij in het belang van de stadsgemeente noodig oordeelt, een formule, die wel gelijkkluidend is aan de nederlandsche, maar van veel beperkter strekking. Immers al de te verzorgen belangen zijn met zoovele woorden opgesomd in de instellings- en andere ordonnantiën.

Het stelsel van de Indische Staatsregeling is, dat de niet aan de gemeente overgedragen onderwerpen (of aan de provincie) automatisch blijven bij de algemeene landstaak.

De verdere bepaling van de huishouding in art. 75 is in overeenstemming met de geldende leer, dat in stadsgemeenteverordeningen geen bepalingen mogen worden opgenomen omtrent punten „waaromtrent voorzien is bij algemeene- of provinciale verordeningen”, terwijl de bepalingen van de raad van rechtswege ophouden te gelden, wanneer in het onderwerp dier bepaling wordt voorzien door een algemeene of provinciale verordening (art. 75 S.G.O.).

Er is nog een opmerking te maken naar aanleiding van het zoeven genoemde art. 75, lid 1 S.G.O., het verbod van opnemen van bepalingen omtrent punten, voorzien bij algemeene- of provinciale verordeningen, n.m.l. de toevoeging „tenzij daartoe bij die verordening vrijheid is gegeven”.

Die slotwoorden komen niet voor in de, waarschijnlijk als model gediend hebbende, Keurenwet van 1895. Zij doen denken aan art. 143 van het ontwerp wijziging-gemeentewet der commissie Oppenheim, zooals het verslag van de commissie tot technische herziening der S.G.O. opmerkt, waar



die woorden wel op haar plaats waren, omdat men aan het omgekeerde stelsel uiting wilde geven, n.m.l. uitsluiting als regel van aanvullingsbevoegdheid, weshalve de laatstgenoemde commissie dan ook terecht voorstelt die woorden weg te laten<sup>1)</sup>. Zij voegt er echter aan toe, dat de bron van het artikel zeer waarschijnlijk art. 12, lid 1 D.B. is geweest, zooals het oorspronkelijk was vastgesteld. De bedoeling was toen echter een geheel andere, zooals uit de toelichting blijkt, n.m.l. om te kennen te geven, dat de centrale wetgever een aantal regelingen als zijnde van lokaal belang ter besteding, wijziging of intrekking zal overlaten aan den lokalen wetgever en voegt het verslag eraan toe: „een zoodanig voorschift is naast art. 125, lid 3 I.S. volkomen overbodig”<sup>2)</sup>.

Er rest ons tenslotte op een punt de aandacht te vestigen, op art. 77, dat bij ordonnantie ten aanzien van raadsbesluiten omtrent bepaalde onderwerpen kan worden voorgeschreven, dat zij niet in werking treden, dan na goedkeuring, hetzij van den Gouverneur-Generaal, hetzij van het college van Gedeputeerden. De in de S.G.O. met zoovele woorden genoemde gevallen, waarbij preventief toezicht is voorgeschreven, kunnen dus te allen tijde worden uitgebreid.

De toelichting van de zijde der Regeering bij de wijziging van het R.R. ten opzichte van de decentralisatie en bij de behandeling van de provincie- en gemeenteordonnantie, toonen een typisch onvast beeld. Minister De Graaff betoogt herhaaldelijk, dat het voorstel van de herzieningscommissie 1918 „de regeling van de huishouding van het gouvernement is overgelaten aan de Staten” precies van denzelfden inhoud is als de indische provinciale autonomie<sup>3)</sup>. Trouwens wij hebben het al vermeld, de aanvankelijke redactie sprak ook van „overlaten” en eerst later komt de formule, dat de raad wordt ingesteld „tot regeling en bestuur van de huishouding” en in aansluiting daarop zegt de toelichting: aan de provin-

<sup>1)</sup> Verslag van de commissie tot technische herziening der S.G.O., blz. 57.

<sup>2)</sup> Id. blz. 57.

<sup>3)</sup> De commissie bedoelde met gouvernement hetzelfde als provincie. Ook in Indië is, evenals in Nederland, de provincie het eerst in behandeling genomen.

ciale raad „zullen de regeling en het bestuur van de gewestelijke huishouding zijn toevertrouwd”.

Verder is wel merkwaardig, dat nu eens voor de provincie het medebewind voorop wordt gesteld en de autonomie in de tweede plaats komt, dan weer juist andersom, hetgeen het volksraadslid Stokvis — volgens ons ten onrechte — meende te moeten verklaren uit het feit, dat men in Nederland liefst de autonomie vooropstelde, omdat men toen voor nederlandsche ooren sprak<sup>1)</sup>.

Inderdaad doet zich bij de behandeling van de uitwerkingsordonnanties in Indië, met name dan bij het ontwerp P.O. deze nieuwigheid voor, dat over het karakter van autonomie en medebewind een positieve uitspraak wordt gedaan. De M. v. T. van de P.O. noemt het verschil tusschen beide functies „voor de praktijk van weinig invloed, meer van academisch belang”, een uitspraak die later nogeens herhaald wordt en zelfs door den regeeringscommissaris voor de bestuurshervorming nog eens onderstreept wordt, door te zeggen „tusschen autonomie en medebestuur is geen materieel, doch alleen een formeel verschil”<sup>2)</sup>.

De Regeering geeft toe, dat er een verschil is, en wel dat bij autonomie in geval van niet-goedkeuring of vernietiging van een beslissing (met deze algemeene term is verordening, besluit en beslissing in geschil bedoeld), de lagere gemeenschap bij uitsluiting de bevoegdheid heeft om in de ontstane leemte te voorzien, bij medebewind kan de hoogere macht zich stellen in de plaats der lagere.

Eenige jaren later bij de behandeling van de instellingsordonnanties van de provincie, waarin dus de concrete onderwerpen met name worden opgesomd, zegt de Regeering uitdrukkelijk, dat de vraag of wij met autonomie of medebewind te maken hebben, haar feitelijke beantwoording vindt in de wijze, waarop het onderwerp aan de provincie wordt overgelaten, dan wel opgedragen. Zij voegt eraan toe, dat de autonomie en het medebewind wisselen „in dien zin,

<sup>1)</sup> Handelingen Volksraad, 2de gewone zitting 1923, blz. 608. Brückel, blz. 48.

<sup>2)</sup> Id. blz. 720/721. Brückel, blz. 53.



dat wat thans in autonomie wordt overgedragen in den loop van den tijd wellicht moet worden omgezet in medebewind, terwijl de gang van zaken ook het tegengestelde wenschelijk kan maken" <sup>1)</sup>).

Nu is het een feit en een fout, dat in de ordonnantie, waarbij concrete bevoegdheden aan de provincie worden overgedragen, de wijze van formuleeren zoo slecht in acht is genomen, dat het een puzzle is voor de provinciale autoriteiten en de literatuur (Van Beusekom, Roskott en Van Werkum) zich er telkens het hoofd over breekt of men in een concreet geval te maken heeft met autonomie of met medebewind.

## AFDEELING II.

### DE LITERATUUR.

De indische literatuur loopt over een dergelijk kort tijdvak, dat bespreking in chronologische volgorde, zooals bij de nederlandsche literatuur, geen zin heeft. Verder zal uit den aard der zaak ook hier weer over het wezen van autonomie en medebewind worden gesproken, zoodat het den schijn wekt, alsof er in herhaling wordt vervallen. Dit is echter niet meer dan schijn, omdat er drie stroomingen zijn waar te nemen:

1ste, zij, die het bestaan van gemeentelijke autonomie voor Indië ontkennen,

2de, zij, die haar wel erkennen, doch haar van geheel anderen aard, dan de moederlandsche, als een autonomie sui generis opvatten, terwijl er tenslotte een derde richting bestaat, die de autonomie van de nederlandsche en indische gemeente in wezen identiek achten, zij het in gradatie verschillend.

Een vertegenwoordiger van de eerste richting is Van Volenhoven. Naar oud-juristen gebruik, zegt, hij, ziet autonomie op „overgelaten regeermacht of eigen-meesterschap (bestuur,

<sup>1)</sup> Handelingen Volksraad, 1ste gewone zitting 1925, stuk 56, par. 2, blz. 2. Brückel blz. 57.

politie, rechtspraak, regeling) in zake van eigen huishouding en dus het bestaan van de huishouding eener eigen rechtsgemeenschap veronderstellende" <sup>1)</sup>).

Volkomen consequent is dan ook zijn uitspraak, dat de decentralisatiewet van 1903 nergens eigen meesterschap (autonomie) van haar gedecentraliseerde lichamen waarborgt, terwijl de wet van 1922, „dit jegens haar zelfstandige provincie's en zelfstandige provinciedeelen slechts doet in schijn" <sup>2)</sup>).

Hij vindt derhalve het verschil in sanctie ook volkomen ongemotiveerd. „Het merg der Hollandsche tegenstellingen — autonomie alleen aantastbaar krachtens uitdrukkelijke machtiging der Grondwet; selfgovernmentsbevoegdheid onderworpen aan het welnemen der hoogere gemeenschap — is zoowel aan de wet van 1922 als aan de ordonnantie's, die haar uitwerken, vreemd; wat baat is dan te wachten van een principieele grenslijn tusschen het een en het ander" <sup>3)</sup>).

Het tweede inzicht — de indische autonomie is van ander geaardheid dan de moederlandsche — vinden wij bij Woesthoff, wiens boek in 1915 verschenen en derhalve alleen de indische gemeenten onder vigueur van de decentralisatiewetgeving 1903 behandelt.

„Zooals de decentralisatiewet luidt", zegt de schrijver, „levert zij een onoverkomelijk bezwaar om de indische decentralisatie gelijk te willen stellen aan de moederlandsche, provinciale of gemeentelijke", omdat een voorschrift, dat de regeling en het bestuur wordt overgelaten, gemist wordt <sup>4)</sup>).

Verderop haalt hij een uitspraak van den Minister aan, die „over een autonoom ressort" spreekt en haast zich daarbij neer te schrijven, dat het woord autonoom, wat de indische raden betreft, zeker niet gemeend is het alomvattend karakter, dat de Grondwet aan de gemeenten toekent <sup>5)</sup>).

Bij deze zienswijze, ook ten aanzien van de decentralisatie

<sup>1)</sup> Staatsrecht Overzee, blz. 43.

<sup>2)</sup> Id. blz. 49.

<sup>3)</sup> Id. blz. 146.

<sup>4)</sup> Woesthoff, blz. 11.

<sup>5)</sup> Id. blz. 28.



van 1925, sluit zich een modern schrijver aan. In een werk over provinciaal- en regentschapsrecht, verkondigt Van Werkum de stelling, dat de indische autonomie een historisch gegroeid begrip is, dat echter geenszins op een lijn staat met die van moederland. Hij heeft een open oog voor de moeilijkheden, waarvoor de indische wetgever geplaatst was en verdedigt dan ook de door de Regeering aangenomen oplossing, om de onderwerpen, die deel uitmaken van de autonome bemoeienis, op te sommen. Zoo zegt hij o.a., dat het van een eerlijk beleid van de Regeering getuigt, om niet naar het revolutionaire voorbeeld der herzieningscommissie, al dadelijk volledig autonomie toe te kennen, maar zich te baseeren op de realiteit van de historie. „Wie den inhoud van het begrip „Indische provinciale autonomie” wil leeren verstaan, hij ga niet te leer in het moederland om met verontwaardiging vonnis te vellen over aard en toepassing van dit begrip, doch prijze veeleer de wijsheid des wetgevers, die met sterk uiteenloopende toestanden en verhoudingen heeft rekening gehouden, ter voorkoming van chaos en mislukking der decentralisatie”<sup>1)</sup>).

Ook sluit hij zich volkomen aan bij de regeeringsverklaring, dat het verschil tusschen de begrippen autonomie en medebestuur meer van academisch dan praktisch belang is. Van Werkum erkent trouwens ook, dat van die onderscheiding in de praktijk van het nederlandsch staatsrecht weinig is overgebleven en sluit zich, wat het moederlandsche autonomiebegrip betreft, aan bij Bool, dat het juridisch mogelijk is de gemeentelijke bevoegdheid tot nul terug te brengen, maar dat het redenen van doelmatigheid zijn, die den omvang bepalen, zoowel van de autonomie als van het medebewind, als uiting van één gedachte, de decentralisatiegedachte. De tusschenvormen ziet Van Werkum als een schakeering van medebewind.

Het is dan ook verrassend om bij hem te lezen, dat wie het begrip „indische autonomie” met het moederlandsche denkbeeld van autonomie verwacht, op den bodem staat van het

<sup>1)</sup> Van Werkum, blz. 13.

natuurrecht en een rechtsidee daarmee huldigt, geldig voor alle tijden en alle volken, met miskenning van den historischen groei van het recht en de sfeer, waarin het geworteld is<sup>1)</sup>.

Hoe deze uitspraak te rijmen is met zijn oordeel, dat het verstandig was, niet dadelijk volledig autonomie toe te kennen in Indië, is ons niet duidelijk, want daarin ligt toch opgesloten, dat de moederlandsche autonomie in quantiteit verschilt van de indische en niet in qualiteit<sup>2)</sup>. Voor Nederland moest men nog op historische gronden de reeds bestaande gemeentelijke huishoudingen handhaven en inperken, in Indië moest zij stuksgewijze worden toegekend om later uit te groeien. Verschil in wezen kunnen wij derhalve niet zien, maar een beroep op het natuurrecht lijkt ons onbegrijpelijk, juist, waar wij niet een rechtsidee, geldig voor alle tijden en volken aannemen, doch den historischen groei volledig erkennen.

De vraag, hoe Van Kempen staat t.o.v. het nederlandsche, in vergelijking met het indische autonomie-vraagstuk, is niet zoo eenvoudig op te lossen.

Wanneer hij in een zestal punten opsomt, wat de autonomie van de stadsgemeente nu wel beteekent, zegt hij:

1ste, dat autonomie heel wat anders is dan souvereiniteit, welk laatste een attribuut van den staat is; maar nimmer van zijn onderdeelen, gemeenten, provincies, enz., welke slechts van den staat afgeleide rechten kunnen hebben en derhalve nimmer nevengeordend aan den staat kunnen gedacht worden;

2de, dat derhalve „de staat of het centraal gezag het laatste woord heeft, wat betreft de bepaling op negatieve- of positieve wijze van de grenzen van de autonomie”;

3de, dat „dit trouwens volkomen overeenstemt met de strekking der decentralisatie, welke niet meer is dan een middel tot bereiking van een doelmatige verzorging van plaatselijke belangen, zoodat de decentralisatie niet om haar zelfs wil is ingevoerd”;

<sup>1)</sup> Van Werkum, blz. 13.

<sup>2)</sup> Id. blz. 13 en 10.



4de, „dat immers de plaatselijke burgerij mede behoort tot de staatsonderdanen en dus het leven en werken dier burgerij den staat niet onverschillig kan wezen”;

5de, dat „de Indische stadsgemeente, zulks in tegenstelling tot de Nederlandsche gemeente, die als product der historie zelfs vóór den Nederlandschen eenheidsstaat bestond, — zich niet kan beroepen op een eigen oorspronkelijke huishouding, maar haar huishouding nog moest worden *gemaakt*, door het zich terugtrekken van de centrale regelende- en besturende macht, van te voren door deze bewerkte gebieden.”

6de, dat „vooral door de snelle ontwikkeling der techniek, die op verwonderlijke wijze tijd en afstanden heeft weten te overwinnen door de intensivering van het verkeer, tal van onderwerpen, welke aanvankelijk van zuiver lokaal belang waren, een nationale- en later zelfs een internationale betekenis hebben gekregen, zoodat zij niet langer specifiek tot de huishouding van bepaalde gemeenten behooren.”

Wanneer men deze zes punten overziet, dan treft het, dat, blijkens de formuleering met uitzondering van no. 5, de andere evenzeer voor het moederland als voor Indië gelden.

De tegenstelling, die hij in punt 5 maakt tusschen de indische stadsgemeente en de nederlandsche gemeente is niet gelukkig geformuleerd, door te zeggen, dat de indische gemeente zich niet kan *beroepen op een eigen oorspronkelijke huishouding*<sup>1)</sup>.

De woorden suggereeren het bestaan van een praeëxistente rechtssfeer van de nederlandsche gemeente, maar er zijn plaatsen te over in het boek, waaruit blijkt, dat de schrijver het toch niet zoo bedoeld heeft; hij heeft blijkbaar alleen willen zeggen, dat die gemeente al een eigen huishouding had, zoodat die haar kon worden overgelaten.

Dat blijkt ook nog hieruit, dat hij tot de conclusie komt, dat tusschen autonomie en medebewind, en hierbij heeft hij evenzeer het oog op de moederlandsche gemeente, geen principieel, doch slechts gradueel verschil bestaat. „Want, kan het medebestuur worden gedefiniëerd als de uitvoering

<sup>1)</sup> Van Kempen, blz. 84/85.

van een bijzondere opdracht van het centraal gezag, de autonomie berust op een in algemeene termen vervatte opdracht van dat gezag." (Regelt uw eigen huishouding!)<sup>1)</sup>.

Hij ziet het kenmerk tusschen autonomie en medebewind hierin, dat het eerste het recht is van „het zelfstandig staatsdeel om zich uit eigen aandrift de regels en perken te stellen, die het noodig acht voor de behartiging van de belangen op zijn gebied, waardoor de regelingen zich kunnen aanpassen aan de plaatselijke behoeften en waardoor deze behoeften ook beter tot haar recht komen, dan wanneer de centrale wetgever algemeene regelingen moet stellen.”<sup>2)</sup>.

En medebewind: „medewerking aan de uitvoering van hogere regelingen, waarbij ruimte is gelaten aan locale inzichten”<sup>3)</sup>.

Ook hier geeft de definitie van autonomie en v.n.l. dan de passage uit de eigen aandrift „zich perken te stellen” weer alle reden om bij den schrijver te onderstellen het aannemen van een eigen oorspronkelijk recht der gemeente. Wel erkent Van Kempen, dat de beoordeeling van den omvang van het huishouden in laatste instantie berust bij het centraal gezag, doch voegt hij er aan toe, dat al is de inhoud van het recht onzeker, het bestaan ervan niet te ontkennen valt. Hierin ligt iets tweeslachtigs, maar rechtvaardigt o.i. niet de conclusie als zou Van Kempen de autonomie van de nederlandsche gemeente als iets van anderen aard dan die van de indische gevoeld hebben.

Gelijkheid in wezen van autonomie in Nederland en Indië<sup>4)</sup>, zij het ook met gradueele verschillen, vinden wij bij De Kat Angelino. Hij erkent voor de lagere gemeenschappen van 1903 en 1922 wel degelijk eigen meesterschap en mede-

<sup>1)</sup> Van Kempen, blz. 85.

<sup>2)</sup> Id. blz. 83/84.

<sup>3)</sup> Ook Roskott, opmerkende, dat er voor locale ressorten, provincies, regentschappen en stadsgemeenten tusschen autonomie en medebewind geen wezenlijk verschil bestaat, geeft als een der remedies daartegen, geen onderscheid te maken in de wetgeving tusschen beide functies. Hij wil dan de bepaling omtrent medebewind in de staatsregeling schrappen (blz. 155).

<sup>4)</sup> Carpentier Alting — Grondslagen der rechtsbedeeling in Ned. Indië, blz. 73 e.v. — spreekt t.a.v. de rechtsgemeenschappen in 1903 en 1922 als autonomie-bezittend. Over de verhouding tot de moederlandsche autonomie laat hij zich niet uit.



bewind, al voegt hij er aan toe, dat het eerste „aanvankelijk niet zoo onaantastbaar kan worden gewaarborgd” als in Nederland<sup>1)</sup>. Hij schijnt verschil in gradatie, niet in aard aanwezig te achten.

In het proefschrift van Van Beusekom, is het begrip autonomie en medebewind aan de hand van de nederlandse rechtsontwikkeling kort en zeer juist geteekend. Hij komt tot de conclusie, dat van een eigen aan het positieve recht ontleende praeëxistente sfeer, niet te denken valt en dat alleen redenen van doelmatigheid binnen de staat, provincie en gemeente bestaan. Tevens, zegt Van Beusekom, wordt nu: „de obsedeerende werking van het woord „overlaten” tot normale proporties teruggebracht, immers, het afzonderlijke gebied, dat door den rijkswetgever als huishouding der provincie zal moeten worden overgelaten, wordt door de eerste zelf bepaald. Hij laat onderwerpen deel uitmaken van de provinciale huishouding, voor zooveel en voor zoolang hij het zelf goeddunkt<sup>2)</sup>.”

3) *graag met not.*

Als gevolg daarvan voelt Van Beusekom ook het vraagstuk van autonomie en medebewind niet als een verschil van qualiteit, maar van quantiteit en is hij van oordeel, dat er tusschen de nederlandsche- en de indische autonomie geen verschil van wezenlijken aard is<sup>3)</sup>. Het is zoo juist geformuleerd, dat wij hier het citaat in zijn geheel overnemen.

„Het gaat dus vooreerst, in vergelijking met wat er in Holland na 1814 gebeurde, andersom. Daar een voortdurend pogen, tot beperking der oude souvereine macht der Staten, in Indië een streven de provinciale autonomie juist te versterken. Het verschil met de Hollandsche autonomie is dus niet van wezenlijken aard. Ook hier is het wederom geen qualiteitsverschil, doch een van quantiteit. Het gaat om een questie van beginsel. Wat is de

<sup>1)</sup> Kleintjes (blz. 29) heeft er alleen bezwaar tegen, dat van ruime overdracht van bevoegdheden op het gebied van autonomie en medebewind tot nu toe geen sprake is geweest, doch hij erkent implicite beide functies.

De Kat Angelino, II, blz. 404 e.v.

<sup>2)</sup> Van Beusekom, blz. 100. Voor de gemeente geldt hetzelfde.

<sup>3)</sup> Van Beusekom spreekt over de provincie, voor de gemeente is dit eveneens het geval.

zoogenaamde Hollandsche autonomie eener rechtsgemeenschap au fond anders, dan het recht om bepaalde belangen voor haar gebied door regeling en bestuur te verzorgen? En is dit met de Indische autonomie dan niet het geval? Slechts de wijze, waarop in den aller-eersten aanvang de omvang der eigen huishouding bepaald zal worden is verschillend. Doch daarmede verandert de autonomie toch niet van karakter?"<sup>1)</sup>

Bij Westra bestaat van den aanvang af het inzicht, dat er geen wezenlijk verschil is tusschen de nederlandsche- en de indische autonomie, maar dat het alleen een kwestie is van formuleering, in Nederland berustend op het feit, dat de gemeente al vooraf bestonden, haar dus iets kon worden overgelaten, in Indië een andere wijze van toevertrouwen nl. per enumeratie, omdat men te maken had met een nieuw te scheppen rechtsgemeenschap.

Reeds in 1922 wordt door hem als gevolg van de ontkenning van een praëxistente rechtssfeer der lagere corporaties en de toekenning van de stof om redenen van doelmatigheid, erkend, dat er tusschen autonomie en medebewind geen kwalitatief doch een verschil in quantiteit bestaat<sup>2)</sup>.

Het aannemen op voetspoor van Van Vollenhoven van een tusschenvorm, zooals de Woningwet die te zien gaf, die onder geen van de beide begrippen autonomie en medebewind te brengen was, vinden wij reeds in zijn artikel over „De wettelijke grondslagen der Indische provincie”<sup>3)</sup>.

Uitvoeriger zijn deze theoriën uitgewerkt in het daarop verschijnend boek van het volgend jaar: Nederlandsch-Indisch provinciaal Recht, en wel in de inleiding van de werking der provincie, waarin ook nog eens gewezen wordt op het feit, dat bij een moderne staat het niet te verdragen zou zijn met het soevereiniteitsbegrip naar binnen, met zijn eigen macht in huis, dat er staatsdeelen zouden kunnen bestaan met bevoegdheden, waarvoor het hooger gezag halt zou moeten maken. Hij acht het recht van de lagere rechtsgemeen-

<sup>1)</sup> Van Beusekom, blz. 106.

<sup>2)</sup> Locale belangen 1922, blz. 327 e.v.

<sup>3)</sup> Koloniaal Tijdschrift 1924, blz. 75 e.v.



schappen in den modernen staat een afgeleid- en niet een oorspronkelijk recht.

Het verschil tusschen autonomie en medebewind, ziet hij met Van Poelje in de wijze, waarin opdracht door het hooger gezag geschiedt „in algemeene termen (autonomie) bij bijzondere opdracht (medebestuur”<sup>1)</sup>). Een verschil in vorm van overdracht derhalve.

Voor Nederland is dit criterium, waar autonomie bij algemeene formule is toegekend — regeling en bestuur van de huishouding wordt overgelaten — „scherper dan voor Indië, waar voor de autonomie een enumeratiesysteem is gevolgd”<sup>2)</sup>.

Tot de literatuur mogen wij ook rekenen het Ontwerp van de commissie tot herziening van de staatsinrichting van Nederlandsch-Indië, onder leiding van Carpentier Alting en de Proeve van de staatsregeling van Nederlandsch-Indië door Oppenheim, Van Vollenhoven, e.a.

Beide ontwerpen, het eene van een staatscommissie, het andere van een vrijwillige commissie, staan sterk onder den invloed van den tijd. Het beëindigen van den wereldoorlog en de doorgestane ellende hadden allerwege de hoop doen postvatten, dat er een betere tijd zou aanbreken en dat het, naar het woord van Wilson, zoover gekomen zou zijn, dat „the world safe for democracy” zou zijn geworden.

Radicaal is het breken met het verleden en een scherpe kritiek valt op de decentralisatiewetgeving van 1903, waarin vooral gewraakt wordt „dat het verleenen aan ingezetenen van staatkundige rechten en hun deelneming aan de overheidstaak, afhankelijk zijn gesteld van de afzondering van een deel der algemeene geldmiddelen.”

Vandaar dan ook het overnemen van het nederlandsch voorbeeld in art. 114: de regeling van de huishouding van het gouvernement (hiermede is de tegenwoordige provincie bedoeld) „is overgelaten aan de Staten. Zij stellen de verordeningen vast, die zij in het huishoudelijk belang van het gouvernement noodig oordeelen.”

<sup>1)</sup> Westra, blz. 61.

<sup>2)</sup> Id. blz. 61.

De Proeve is nog veel militanter, door neer te schrijven in art. 127 „aan den Provinciaalen Raad wordt het bestuur en de regeling van het huishouden der provincie overgelaten. De omvang dezer huishouding kan niet worden aangegeven door opsomming van onderwerpen.”

Wij kunnen ons ten dezen geheel aansluiten bij wat Van Beusekom schrijft „Dit woord „overlaten”, hetwelk van 1814 af tot heden in de Grondwet is meegesleept en daar thans, zooals gezegd, eigenlijk geen zin meer heeft, omdat het mede een onaantastbare, aan de wet voorbestaande zelfstandigheid der huishouding suggereert, wat een fictie bleek te zijn, dit woord „overlaten” wordt ten aanzien van een nog te creëeren rechtsgemeenschap gebruikt, ofschoon het een reeds bestaande huishouding veronderstelt. En bovendien tracht het in flagrante tegenspraak met den eveneens in het ontwerp-artikel voorkomende term „onder de bepalingen bij die algemeene verordening te stellen” onaantastbaarheid te „waarborgen”<sup>1)</sup>.

Logemann aanvaardt zoowel voor de corporaties van 1903 als van 1925 het bestaan van autonomie, zij het ook dat bij eerstgenoemde categorie een zekere gezagsvrijheid niet is gewaarborgd. Hij neemt als criterium van het verschil van autonomie en medebewind aan de tegenstelling tusschen vrije en gedwongen taak der lagere corporaties. Het onderscheid betreft dus slechts „het punt van de vrijheid dan wel gebondenheid t.a.v. de vraag of en hōe de betrokken gemeenschap zeker concreet belang zal verzorgen.”

De onderscheiding scheidt „niet de onderwerpen van overheidszorgen naar hun aard in twee groepen, het zijn begrippen, die op de gezagsverhouding betrekking hebben, waarin zekere taak door een lagere corporatie wordt vervuld.”

Voor de finantieele verhouding tusschen land, provincie, gemeente, regentschap, en andere locale ressorten acht hij de onderscheiding van geen belang<sup>2)</sup>.

<sup>1)</sup> Van Beusekom, blz. 104.

<sup>2)</sup> Rapport van de commissie voor de finantieele verhouding tusschen het land, provincie's, gemeenten, regentschappen en andere locale ressorten. Bijlage 1.



Brückel waarschuwt ertegen, dat men uit officieele beweringen zou kunnen opmaken als zou de nederlandsch provinciale- en indisch provinciale autonomie overeenkomstige begrippen zijn<sup>1)</sup>.

Het verschil tusschen beide stelsels ziet hij hierin, dat de Grondwet de autonomie voor Nederland waarborgt, terwijl de Staatsregeling dat voor Indië niet doet, welk verschil zijn uitdrukking vindt in de redactie der betreffende artikelen. „De regeling en het bestuur wordt overgelaten” (Nederland) en „de raad wordt ingesteld tot regeling en bestuur” (Indië).

Tot slot vermelden wij Ten Brink, die voor Indië de autonomie der stadsgemeente erkent, doch zich over haar karakter t.o.v. die der nederlandsche gemeente niet uitlaat en dus niet in ons driedelig stelsel kan worden ingepast. Hij heeft zich echter uitvoerig uitgelaten over de verhouding van autonomie en medebewind<sup>2)</sup>. Naar aanleiding van de theoretische uiteenzetting der Regeering, dat het verschil tusschen autonomie en medebewind meer een kwestie van academisch- dan van praktisch belang is, merkt Ten Brink op, dat dit onjuist is, omdat de wet er praktische gevolgen aan verbindt. Zij heeft enkel willen zeggen, dat er in wezen tusschen beide begrippen geen ander onderscheid bestaat dan in gradatie, in quantiteit.

Ook vindt hij, dat het regeeringsstandpunt, de wijze van toebedeeling als criterium, op een hellend vlak voert, waarbij hem kan worden toegegeven, dat de wijze van toebedeelen dan ook duidelijk moet worden aangeduid, zooals o.a. bij de instellingsordonnantie van de provincie West-Java niet is geschied<sup>3)</sup>.

Zijn betoog tast echter het regeeringsstandpunt niet aan, wanneer de opdracht wel in duidelijke bewoordingen is gevat.

<sup>1)</sup> Brückel, blz. 42 Voor de stadsgemeente geldt hetzelfde.

<sup>2)</sup> Over het door hem aanvaarde onderscheid tusschen medebestuur en zelfbestuur, zie blz. 56 van dit werk.

<sup>3)</sup> Locale belangen, praeadvies mr. Jan ten Brink over Verdere overdracht van bevoegdheden op de gemeentelijke bestuursorganen. Mededeeling no. 92.

### AFDEELING III.

#### DE PRAKTIJK.

Voor Indië volgen wij dezelfde methode als bij de bespreking van de moederlandsche gemeente, door slechts hoofdtypen van ontwikkeling aan te geven. Een moeilijkheid levert hierbij ongetwijfeld het feit, dat de Indische praktijk niet in de literatuur verwerkt of in verzamelingen opgenomen is, terwijl het bezwaarlijk is om hier te lande over de verspreide gegevens te beschikken.

Verder vertoont de indische praktijk een ander beeld dan de nederlandsche. Waar de toebedeeling van bevoegdheden in Indië, zoowel in autonomie als in medebewind, puntsgewijze is geschied, zijn er veel minder wrijfvlakken tusschen die beide begrippen, nog daargelaten het feit, dat de Indische praktijk aanvangt in een jaar, toen de moederlandsche praktijk al een groote ontwikkeling achter den rug had, waarmede men daar zijn voordeel kon doen. Verder zij nogmaals in herinnering gebracht, dat het staatkundig leven der stadsgemeente zich op veel kleiner terrein afspeelt dan in de nederlandsche gemeente. Het overgrootste deel van de binnen de gemeente te verzorgen belangen, berust nog steeds bij het binnenlandsch bestuur.

Een voorbeeld van een onderwerp van gemeentelijk belang, dat later tot een provinciaal belang wordt gemaakt, levert de verordening tot regeling van het oplaten van vliegers in de provincie West-Java van 15 Sept. 1928. De gemeenteverordeningen hadden zich bepaald tot een verbod om bij het oplaten van vliegers in de nabijheid van bovengrondsche electriche leidingen, gebruik te maken van draad van bepaald contact veroorzakende samenstelling. De provincie achtte de veiligheid daarmede onvoldoend verzekerd en vaardigde een absoluut verbod uit om vliegers op te laten in de nabijheid van bovengrondsche electriche leidingen, waardoor de gemeentelijke regelingen kwamen te vervallen.

Het probleem van aanvullingsbevoegdheid van een lagere gemeenschap bestaat voor Indië niet, waar zij uitdrukkelijk



in de Indische wetgeving verzekerd is, door het opnemen van bepalingen in den trant van de Keurenwet 1895 (Art. 12 D.B., art. 75 S.G.).

Ook vinden wij in de indische praktijk voorbeelden, waarin de in het algemeen toegekende aanvullende bevoegdheid van de gemeente, aan banden wordt gelegd.

De Hinderordonnantie — S. 1926, 226 — bepaalt uitdrukkelijk, welke aanvullende verordeningen de stadsgemeente mag vaststellen. Daarmede is de bevoegdheid van den Gouverneur-Generaal om de doelmatigheid van de aanvulling in het algemeen te beoordeelen, hem ontnomen en blijft nog over de beoordeeling van de doelmatigheid van de eventueel gemaakte regeling.

De vraag, die in Nederland de gemoederen in beweging heeft gebracht, n.m.l. de bij de speciale wet geëischte goedkeuring van gemeenteverordeningen, bestaat voor Indië niet. De S.G.O. bevat een uitdrukkelijk voorschrift (art. 77), dat een ordonnantie goedkeuring kan voorschrijven voor een gemeentelijke regeling, waarvan het motorreglement S. 1927—253 een voorbeeld levert.

Het vraagstuk van de verplichte regeling — de figuur van de Woningwet — heeft onder de vigueur van de decentralisatiewetgeving, geen beteekenis. Art. 16 D.B. toch schrijft voor, dat de Gouverneur-Generaal bevoegd is, wanneer gemeentelijke overheden nalaten, wat zij naar zijn inzicht hadden behooren te doen, zelf de noodige voorzieningen te treffen. Daarenboven bestaat in Indië de praktijk om bij rondschrijven van den eersten gouvernementssecretaris, de aandacht der gemeenten te vestigen op de wenschelijkheid, bepaalde regelingen te maken, waaraan gereedelijk gevolg wordt gegeven.

Zoo bevat bijblad 6465 een circulaire van den eersten gouvernementssecretaris, waarin namens den Gouverneur-Generaal aan de gemeenteraden een reeks beginselen wordt rondgezonden, die zij bij het maken van verordeningen betreffende rooilijnen in acht behooren te nemen.

De staatkundige ontwikkeling heeft ook in Indië ertoe

geleid om in het landsbelang afwijking te vorderen van de voorschriften der stadsgemeente-ordonnantie. Zoo bepaalt een ordonnantie (S. 1933, 135), dat stadsgemeente ambtenaren van déloyale gezindheid door den Gouverneur-Generaal kunnen worden ontslagen, wanneer de raad het niet doet.

Ook ten aanzien van bezoldigings-regelingen vinden wij iets dergelijks; een ordonnantie van S. 1935, 495 verklaart den Gouverneur-Generaal bevoegd, om bezoldigingsregelingen van de stadsgemeente, in overeenstemming te brengen met de voor landsdienaren geldende regelingen. De raad krijgt dan een „uitnoodiging” een bestaande regeling te wijzigen, aan te vullen, in te trekken of een nieuwe te maken en wanneer hij dan niet binnen een bepaalden tijd hieraan voldoet, treedt in plaats van den raad, het college van Gedeputeerden op en desnoods de Gouverneur-Generaal.

Dat de ontwikkeling rechtsfiguren te zien geeft, waarvan de staatsrechtelijke constructie niet onder een der bestaande categoriën te brengen is, levert het door Roskott geciteerde voorbeeld, waarbij de Regeering met voorbijgaan van de lagere corporaties diens ambtenaren bevelen geeft. In S. 1926, 568 wordt n.m.l. in verband met de landbouwvoorlichting voorgeschreven, dat de provinciale landbouwambtenaren, plannen hebben uit te voeren, te maken door den directeur van Landbouw, Nijverheid en Handel<sup>1)</sup>.

<sup>1)</sup> Roskott, blz. 67.



### HOOFDSTUK III.

#### SLOTBESCHOUWINGEN.

De methode van ons onderzoek naar den aard der autonomie van de moederlandsche gemeente en de indische stadsgemeente is een historische geweest, voor de eerste aanvangend met 1814, voor de laatste met 1903.

Er is in de inleiding reeds gezegd, waarom als aanvangspunt niet het geboortjaar der Nederlandsche gemeente werd gekozen, maar haar wederopleven bij de restauratie van 1814; voor Indië beteekent het jaar 1903 — of liever gezegd 1905, toen als eerste gemeente Batavia werd ingesteld — tevens het begin van haar bestaan.

Langs drie wegen heeft het historisch onderzoek plaats gehad — de gang der wetgeving, de ontwikkeling in de staatsrechtliteratuur en de weg der praktijk — die allen tot hetzelfde resultaat voeren, zij het ook met verschil in tempo.

In den aanvang zweeft een eigen oorspronkelijk recht der gemeente voor den geest, een recht, waarop hogere organen wel eenigen controleerenden invloed uitoefenen, maar waarvan de aantasting als onrecht wordt gevoeld. Wij zeggen: voor den geest zweeft, want een klare voorstelling bestaat in het begin nog niet, omdat de tijd er nog niet rijp voor was. De drie-kringenleer (Rijk, provincie en gemeente met een eigen voor den ander niet te betreden sfeer) wordt bij Olivier voorgesteld als een trias gecoördineerde huishoudingen, terwijl De Vries de hiërarchie der huishoudingen erkent. Het ontwerpen van de provinciale wet in 1851 maakt Thorbecke duidelijk, dat doorvoering van het stelsel van onaantastbare, van nature aan de provincie toebehoorende belangen, in de praktijk onmogelijk is. Het aannemen van het vernietigingsrecht, wanneer een lagere corporatie op het terrein van een

hoogere komt en het vervallen van rechtswege, wanneer een hoogere huishouding iets regelt, wat de lagere van te voren al geregeld heeft, beteekent het bankroet van het stelsel.

De zucht tot het vaststellen van vaste grenzen tusschen de drie huishoudingen blijft nog lang in de literatuur heerschen, tot tenslotte de erkenning baan breekt, dat het hooger huishouden de grenzen traceert van een lager huishouden, waarbij men zich sust met de hoop, dat de hoogere wetgever het eigen-recht der lagere corporaties, dat de Grondwet hun eerbiedigt, niet zal aantasten.

Bij Pijs in 1879 breekt het inzicht door, dat het feit, dat de hoogere huishoudingen het gebied van de lagere kunnen inperken, om redenen van doelmatigheid geschiedt, zoodat een beroep op rechtsaantasting niet opgaat.

Eerst bij Labberton is van het dualistisch stelsel, eenerzijds vasthouden aan de idee van een, van nature praëxistent huishouden en anderzijds de erkenning van de praktische onmogelijkheid van doorvoering, geen sprake meer; het zijn doelmatigheidsgronden, waarop het werk door wetgever en Kroon over de verschillende huishoudingen verdeeld wordt. Een eigen-recht is in strijd met de moderne idee van eenheidsstaat, is in strijd ook met de algemeene functie van het recht: in de differentiatie der rechtsstof zoo lenig mogelijk te voorzien.

Eerst later trekt men de conclusie uit deze leer, dat daarmede de tegenstelling, die men zich heeft gedacht, als materieel verschil tusschen autonomie en medebewind, komt te vervallen (Westra, Van Poelje, Van der Pot, Bool).

Dat er ook nog moderne stemmen opgaan, die de principiele verwerping van het verschil ontkennen, bewijst Beel, die zich aansluit bij Romijn.

Beel geeft toe „dat het huidige terrein van eigen-meesterschap onzer gemeenten mede onderwerpen van overheidszorg omvat, in aard niet te onderscheiden van die, welke zij bij wijze van zelfbestuur behartigen.” Maar, zegt hij, het eigen-meesterschap „strekt zich allereerst uit over de „eigen” sfeer dezer lage corporatieën, m.a.w. over die bevoegdheden,



waardoor deze gemeenschappen zijn, wat zij zijn: t.w. rechts-  
personen naar het publieke recht" <sup>1)</sup>). Alleen door te tornen  
aan de, in de Grondwet neergelegde „erkenning van het  
zelfbestaan der rechtsgemeenschappen binnen het staats-  
verband — naar Thorbecke's woord — het oude gemeene  
recht van wettige corporatie's aan de plaatselijke burgerij  
verzekerd," zoo, meent Beel, kan er van een principieele  
verwerping van het verschil tusschen autonomie en mede-  
bewind sprake zijn.

Inderdaad hebben wij getornd aan deze opvatting, die steunt  
op het gevoel van een aan de wet voorbestaande, eigen huis-  
houding der gemeente. De opvatting van Beel is wel een  
bewijs, hoe taai deze laatstgenoemde voorstelling is blijven  
voortleven.

Accuut wordt de strijd, wanneer bij de uitbreiding en ver-  
zorging van sociale belangen, nieuwe rechtsfiguren in het  
leven worden geroepen, voortgekomen, niet uit theoretische  
overwegingen, maar als gevolg van een zoo doelmatig moge-  
lijke verzorging van de te behartigen belangen, uit de prak-  
tijk van het staatsleven derhalve. Drie standpunten zijn daar-  
bij te onderkennen, of men weet met deze rechtsfiguren  
heelemaal geen weg, en acht ze ongrondwettig (Oppenheim),  
of men wringt ze onder medebewind, omdat de wet nu eenmaal  
twee categoriën kent (H. R. en Van der Grinten), of men  
neemt een tusschenvorm aan (Westra, Van Vollenhoven,  
Kranenburg, Van der Pot).

Er ligt onmiskkenbaar waarheid in de uitspraak van Bool,  
dat het aannemen van een derden vorm gebruikt wordt, om  
de antithese in materieelen zin van autonomie en mede-  
bewind staande te houden <sup>2)</sup>. Van Vollenhoven levert daar-  
voor het beste bewijs, waar hij eigen-meesterschap en mede-  
bewind als van nature verschillende begrippen ziet. Noodig  
is dit niet, want ook, wanneer men het verschil niet kwalitatief  
maar quantitatief ziet, waarbij dan bij autonomie een grooter  
marge van vrijheid wordt gelaten, dan bij medebewind, kan

<sup>1)</sup> Beel, blz. 132.

<sup>2)</sup> Bool, blz. 27.

men nog verschillende schakeeringen aannemen van meerdere of mindere gebondenheid. De ontwikkeling van het rechtsleven zal het, zooals nu al gebleken is, niet bij één tusschenform laten, maar ongetwijfeld in de toekomst nog meerdere schakeeringen te zien geven.

Waar de Grondwetgever aanvankelijk het onderscheid tusschen autonomie en medebewind, uitsluitend qualitatief heeft gevoeld, is het ook niet te verwonderen, dat zij belangrijke verschillen in rechtsgevolgen verbond aan de onderscheiding (Verschil in sanctie, in staatsrechtelijke- en in finantieele verantwoordelijkheid). Het verschil in sanctie: ingrijpend bij autonomie, eerst in geval van grove verwaarloozing, bij speciale wet of ordonnantie; verantwoordelijkheid aan den Raad bij autonomie, aan den opdrachtgever bij medebewind; finantieele verantwoordelijkheid voor medebewind aan den opdrachtgever, alsmede aansprakelijkheid voor geldelijke gevolgen daaruit voortvloeiend.

Ook op dit laatste gebied is kentering te zien. Beel voor Nederland, Logemann voor Indië, b.v. bepleiten, ook voor medebewind verantwoording aan den Raad. Ook voor de geldelijke gevolgen van het medebewind gaan stemmen op, die niet onverdeeld de kosten willen laten komen, uitsluitend ten laste van den opdrachtgever<sup>1)</sup>.

Weinig verheugend is het, dat in 1887 — nadat bij het vaststellen der provinciale wet in 1850 gebleken was, dat doorvoering van een materieel huishoudingscriterium onmogelijk was en tot de autonomie van provincie en gemeente slechts datgene behoort, wat het hogere gezag goed vindt haar te laten — de grondwetgever zich niet gerealiseerd heeft, dat daarmee tevens van qualitatief verschil tusschen autonomie en medebewind, eigenlijk geen sprake meer kan zijn. De verschillen in rechtsgevolgen, verbonden aan de onderscheiding mogen passen in het door Thorbecke voorgestane — maar eigenlijk reeds door hemzelf prijs gegeven

<sup>1)</sup> Beel, blz. 97 e.v.

Logemann — Opmerkingen over het ontwerp S.G.O., Locale belangen, Februari 1926, blz. 550.

Ten Brink: Locale belangen, Mededeeling no. 92.



— stelsel, in 1887 is daar geen plaats meer voor, temeer waar inmiddels parlementaire contrôle op de handelingen van de Kroon tot vast stelsel is gegroeid.

Bij de behandeling in de Kamer werd in 1887 echter reeds door minister Heemskerk betoogd, dat „beide deze rechten eenzelfde karakter dragen”<sup>1)</sup>, waaruit — al moge in den Grondwetstekst verschil in sanctie aangenomen zijn — toen reeds een symptoom van moderner visie blijkt.

Momenteel hinkt de Grondwet op een dualistische gedachte, waar zij enerzijds de Kroon als orgaan aanwijst om met doelmatigheidsmaatstaf de bevoegdheidssfeer der gemeente te bepalen en anderzijds sancties opneemt, gebaseerd op vermeende kwalitatieve verschillen tusschen autonomie en medebewind.

Waar wij kwalitatief verschil tusschen autonomie en medebewind verwerpen, wil het ons voorkomen, dat een verschil in sanctie gebaseerd op utiliteitsgronden, de praktijk voor moeilijkheden zal stellen. In dit verband wijzen wij erop, dat art. 144<sup>4</sup> Grondwet in de praktijk weinig toepassing vond en dan nog in gevallen, waar met evenveel recht gesproken zou kunnen worden van verwaarloozing van medebewind.

Art. 144<sup>4</sup> Grondwet is dan ook in wezen een doode letter, waar verschil in sanctie niet is vol te houden.

Het is dan ook te verwachten, dat de administratieve praktijk er toe zal overgaan, autonomie op te vatten als plicht van de lagere corporaties om mede te werken tot een doelmatige vervulling van de staatstaak, waarvan o.m. de consequentie zal zijn, dat wanneer een gemeente een onderwerp regelende, welke regeling door de Kroon vernietigd wordt wegens strijd met het algemeen belang, — i.c. wegens ondoelmatigheid van den inhoud met erkenning van de doelmatigheid van de regeling op dit punt, — verplicht zal zijn een doelmatiger regeling tot stand te brengen, m.a.w. dat de Kroon bevoegd is ook in te grijpen in geval van autonomie-verwaarloozing. *geval van (passieve) vernietiging*

<sup>1)</sup> Buys, III, blz. 252.

Men leze derhalve in art. 144<sup>2</sup> Grondwet j<sup>o</sup> 135 van de Gemeentewet een plicht tot regelen.

Immers het loslaten van het materieel huishoudingsbegrip impliceert de erkenning van enkel quantitatief onderscheid tusschen autonomie en medebewind.

Van moderner inzicht geeft de indische wetgever reeds in 1903 blijk, daar hij er niet over dacht om verschil in sanctie aan te nemen; die van 1922 copieerde het hollandsche stelsel. Verzet daartegen is bij meerdere schrijvers gerezen, omdat zij op het standpunt stonden, dat of in Indië de autonomie maar schijn was, of dat er een eigen, van Nederland verschillend autonomiebegrip zou bestaan.

Wanneer men op ons standpunt staat en aanneemt, dat het verschil in Nederland en Indië graueel is en dat de tijd misschien wel komt, dat door besnoeiing van de autonomie in Nederland — het is toch een algemeen gevoelen, dat het medebewind ten opzichte van de autonomie terrein wint — en meerdere toekenning van bevoegdheden aan de Indische gemeente, het Indische terrein uitbreidt — ook in die richting gaat de ontwikkeling<sup>1)</sup> — dan zal materieel de inhoud ongeveer dezelfde worden.

Geeft de aanvaarding van het formeel huishoudingsbegrip en van het enkel quantitatief verschil tusschen autonomie en medebewind, zoomede ook de praktijk, dat het autonoom gebied wordt ingekrompen ten faveure van het medebewind, reden tot bezorgdheid?

Geenszins. Veel meer is er reden tot optimisme. Wie van een recht op autonomie gewaagt, als van eigen oorsprong, zal telkens te voorschijn komen met klachten over rechtskrenking en juist in deze dagen, waar in het bijzonder de moederlandsche gemeente telkens met deze legende als een kersverse leuze komt aandragen, brengt het gevoel van aantasting van recht, het gevoel mee van tegenstelling tusschen gemeente en Rijk, als ware het een klassenstrijd. Het besef, dat doelmatigheid de doorslaande factor is, zal moeten leiden tot het zich meer bewust worden van *samenwerking*

<sup>1)</sup> Ten Brink, Locale belangen, Mededeeling no. 92.



van Rijk, provincie en gemeente, omdat het toch in wezen dezelfde taak is, die behartigd moet worden en om praktische redenen door het *hoogste gezag* aan verschillende huishoudingen worden *toevertrouwd*. Men zal zijn klachten over vermeende, te groote bemoeienis van het Rijk moeten kleden in den vorm, dat een bepaald belang inderdaad beter door de lagere corporatie kan worden verzorgd en dat met bewijzen staven. Een leus — nog te vaak in de Kamers en gemeenteraden vernomen — als „Strijd met de Grondwet” kan alleen verbittering wekken en is in wezen onjuist.

Trouwens ook het veld winnen van het medebewind t.o.v. de autonomie is een natuurlijk gevolg van de ontwikkeling. De verzorging van belangrijke sociale belangen, die vroeger niet door den staat werden behartigd, vergt uniformiteit, dwingt niet afhankelijk te zijn van de willekeur in medewerking van de gemeenten.

Hoevele maatregelen stuiten niet af op den eigen wil van de gemeente, waarvan hier enkele typeerende voorbeelden mogen volgen.

Een recent voorbeeld levert de luchtbescherming, waarvan het groote belang toch niet afhankelijk gesteld kan worden van het meer of minder nationale voelen van de diverse gemeenteraden.

Koesterde de Regeering in 1927 nog deze illusie, de praktijk leerde haar alras, dat het aan medewerking der gemeenten haperde en zij de zaak zelf ter hand moest nemen, waarvoor zij terecht een sterke centralisatie koos: leiding van den Minister van Binnenlandsche Zaken, uitvoering door de gemeenten, op kosten van de gemeenten.

Wanneer op een recente vergadering, waar de lintbebouwing ter sprake komt, de wenschelijkheid wordt uitgesproken, om door een algemeen streekplan aan dit euvel een einde te maken, zegt een der burgemeesters typeerend: „Helaas — het is voor mij, die altijd voor de gemeentelijke autonomie heeft gestreden onaangenaam dit te moeten erkennen — zijn de stedenbouwkundige belangen niet altijd veilig bij de gemeenten. Daarvoor is recht begrip te veel afwezig, zijn de opvat-

tingen vaak te beperkt en is de goede wil meer dan eens absent" <sup>1)</sup>).

En wanneer wij dit feit met illustraties wilden aantonen, zou een als bijlage geproduceerde foto van de diverse ambts-tenues, waarin de gemeenten hun politiedienaren hebben gestoken, boekdeelen spreken.

Op een geheel ander terrein overgaand, zou een reproductie van de bevolkingskaarten, die de verschillende gemeenten er op na houden, uiteenlopend in vorm, kleur en indeeling, een treffend voorbeeld geven van slechte en dure organisatie.

Daar komt nog bij, dat de Verfassungswandlung — die haar oorzaak vond in de uitbreiding van het verkeer — zijn invloed doet gelden. Was Thorbecke al genoodzaakt de afzonderlijke huishoudingen — de uiteenlopende plaatselijke reglementen — te sloopen en alles bij de wet te regelen en gaf hij daarmee al een concessie aan het meer een worden in het Rijk, hij verdedigde toch de autonomie bovenal op grond van de plaatselijke verscheidenheid <sup>2)</sup>. Hoeveel meer spreekt thans de eenheid nu door de ontwikkeling van de verkeersmiddelen op welk terrein ook, die verscheidenheid is komen te vervallen.

Voor Indië zullen de voorbeelden van eigen wil der gemeenten veel minder talrijk zijn, omdat het terrein van de gemeenten beperkter is, doch ook daar doet zich het verschijnsel voor, dat het werk der gemeenten zoo ongelooflijk veel kosten met zich meebrengt, hetwelk een hooggeplaatst B.B.ambtenaar de klacht ontlokte, dat al mochten de gemeenten het werk, vroeger door het binnenlandsch bestuur gedaan, tien maal beter doen, het toch zeker honderd maal duurder werd gedaan.

Men zal hiertegen dadelijk als bezwaar gevoelen, dat meer-

<sup>1)</sup> Verslag van de vergadering van 8 November 1935, betreffende de Lintbebouwing. (Vergadering belegd door A.N.W.B., de K.N.A.C., enz.).

<sup>2)</sup> „Zelfstandigheid, het vermogen om zich naar eigen regel te gedragen, moet naar het inzien des Gouvernements, rusten op bijzonderheid van aard of behoeften, die bijzondere regels vorderen. Verder dan die bijzonderheid het meebrengt, mag de zelfstandigheid niet gaan, of zij *ware zonder grond*. Voorzooveel onze Gemeenten gelijke aard en gelijke behoeften hebben, behoort die gelijkheid tegen plaatselijke eigenzin te worden gehandhaafd”. Francken, blz. 5.



der ingrijpen van het Rijk, door onbekendheid met wat nog aan plaatselijke verscheidenheid is overgebleven, dit zou doen verloren gaan, maar ook hier is een oplossing te vinden in het zoo weinig gebruikte en toch zoo bruikbare *vertoogrecht* der gemeente.

Onder *vertoogrecht* verstaan wij hier, wat in de wandeling *petitierecht* wordt genoemd. Ten Brink heeft in een studie: *Opstellen over Staats- en Gemeenterecht*, aangetoond, dat het *petitierecht* van publiekrechtelijke corporaties van geheel anderen oorsprong is, dan het individueele *petitierecht*. Het laatstgenoemde is een uitvloeisel van de Fransche revolutie en als zoodanig in de Grondwet opgenomen. Het spreekt nu ook vanzelf, dat Van Hogendorp het in zijn *Schets* eruit liet en de Grondwet van 1848 het evenmin kent, doch het in 1815 onder Belgischen invloed weer wordt opgenomen.

Het recht van de corporaties hun belangen voor te dragen, is in de *Schets* van Van Hogendorp al te vinden en is daar ook niet geformuleerd als een *petitierecht*, maar als een zelfstandig recht om de belangen van provincie en ingezetenen bij Vorst en volksvertegenwoordiging voor te staan. Vandaar ook, dat de beperkingen en de vormvereischen van het individueel *petitierecht* daar niet bestaan. Er is dus alle reden voor dit recht *sui generis* met een eigen naam te betitelen. Wat ligt nu meer voor de hand, dat de gemeente, het Rijk of de provincie telkens attendeeren op datgene, wat zij wenscht geregeld te zien en hoe zij dat wil. Het Rijk kan dan op grond van deze gegevens van de betrokkenen uitmaken of het doelmatig is aan de verlangens van de gemeentebesturen tegemoet te komen. Ook op deze wijze kan er gezorgd worden voor een betere *samenwerking* tusschen het centrale Rijk en zijn locale deelen.

## GERAADPLEEGDE LITERATUUR.

- Brakel, D. Decentralisatie ze druk. Bandoeng 1912.
- Beel, L. J. M. Zelfbestuur of Afhankelijke Decentralisatie. Diss. Nijmegen 1935.
- Beusekom, J. van. De Indische Provincie. Diss. Utrecht 1933.
- Boissevain, J. H. G. De Provinciale wet 1850.
- Boissevain, J. H. G. en G. van Oosterwijk. De Gemeentewet 1864.
- Bool, J. De Gemeentewet. Zwolle 1930.
- Borrias, Ch. G. D. Over de Beperking van de wetgevende Bevoegdheid der plaatselijke Besturen door de Wetgeving van Rijk en Provincie. Diss. Utrecht 1898.
- Brink, J. ten. Prae-advies uitgebracht voor het 22ste Decentralisatiecongres, over: Verdere overdracht van bevoegdheden op de gemeentelijke bestuursorganen. Locale Belangen. Mededeeling 92.
- Opstellen over Staats- en gemeenterecht 1931.
- Brückel, A. J. W. Indische Bestuursvorming. De tekst der Wet. Diss. Leiden 1930.
- Buys, J. T. De Grondwet, Dl. II, III. Toelichting en critiek. Arnhem 1881/88.
- Bijsterbos, J. C. De Provinciale Wet. 1ste druk 1855, 2de druk 1911, 's-Gravenhage.
- Carpentier Alting, J. H. Grondslagen der rechtsbedeeling in Ned.-Indië, 2de druk 1926.
- Colenbrander, H. T. Het ontstaan der Grondwet. Bronnenverzameling, Dl. I, 1814, Dl. II, 1815, 's-Gravenhage 1908.
- Duymaer van Twist, C. Over de bevoegdheid der gemeentebesturen volgens de wet van 29 Junij 1851. Diss. Leiden 1860.
- Francken, W. De Gemeentewet. Nijmegen 1851.
- Grinten, J. A. M. van der en J. H. Valckenier Kips. Moet er wijziging gebracht worden in de autonomie van de Gemeenten. Praeadvies voor de Vereeniging tot het bevorderen van de beoefening der wetenschap onder Katholieken in Nederland, 1923.
- Haga, B. J. Indonesische- en Indische Democratie. Diss. Leiden 1924.
- Handelingen omtrent het voorstel van negen leden der Tweede Kamer van de Staten-Generaal tot herziening der Grondwet in 1845.
- Handelingen van de Regeering en de Staten-Generaal over de herziening der Grondwet 1847/48. Uitgeve Belinfante, I, II en III.
- Handelingen van de Tweede Kamer der Staten-Generaal 1902/03.
- Handelingen van de Tweede Kamer der Staten-Generaal 1854.
- Handelingen van de Volksraad 2de gewone zitting 1923.
- Heusde, Ph. W. van. De autonomie der gemeente in Nederland. Diss. Utrecht 1871.
- Hogendorp, G. K. van. Bijdragen tot de huishouding van Staat in het Koninkrijk der Nederlanden, verzameld ten dienste der Staten-Generaal. Ite verbeterde uitgave onder toezicht van Mr. Thorbecke 1855.
- Hoog, H. P. De Wetgevende Magt der Provinciale Staten. Diss. Leiden 1856.
- Huart, F. J. A. De ontwikkeling der gemeentelijke autonomie in Nederland sedert omstreeks 1910. — Gemeentebestuur 1927.
- Jansen, A. Problemen van algemeene wetgeving in Nederlandsch-Indië sinds 1926. Diss. Batavia 1931.
- Jellinek, Georg. Gestez und Verordnung Allgemeine Staatslehre, 3de druk. Berlin 1914.
- Jonge, C. de. Eenige beschouwingen omtrent plaatselijke wetgeving in verband met voorziening bij een algemeene wet. (Bijdrage tot de kennis van het Staats- Provinciaal- en Gemeentebestuur in Nederland 1862).
- Kat Angelino, A. D. A. de. Staatkundig beleid en bestuurszorg in Nederlandsch-Indië 1929/30.
- Keer, H. De regten der gemeenten volgens de Grondwet. Diss. 1864.
- Kempen, Th. W. van. Inleiding tot het Nederlandsch-Indisch stadsgemeenterecht (zonder jaartal).
- Kempenaar, J. M. Ontwerp-gemeentewet met memorie van toelichting.



- Kleintjes, Ph. Staatsinstellingen van Nederlandsch-Indië. Dl. I, 6de druk 1932.  
Dl. II, 5de druk 1929.
- D. Kooiman, Parlementaire Geschiedenis. Herziening Gemeentewet 1931.
- Kranenburg, R. Het Nederlandsch Provinciaal recht, 1931.  
Het Nederlandsch Staatsrecht, 1933.
- Labberton, J. H. De Gemeente als rechtsorgaan in haar verhouding tot den Staat.  
Diss. Groningen 1906.
- Lenting, L. E. en H. J. Romeyn. Schets van het Nederlandsch Staatsbestuur en dat der overzeesche bezittingen. 6de uitgave 1904.
- Levy, J. A. Gemeenteautonomie. Tijdspiegel 1909.
- Logemann, Opmerking over het ontwerp S. G. O. Locale Belangen 1926.
- Margadant, L. De Raad van Nederlandsch-Indië gedurende 1845—1893. Diss. Utrecht 1935.
- Olivier, W. C. D. Proeve over de beperkingen van den eigendom door het politieregt, 1847.
- Oosterwijk, G. van en J. H. G. Boissevain. De Gemeentewet 1864.
- Oppenheim, J. Het Nederlandsch Gemeenterecht, bewerkt door Mr. Dr. C. W. van der Pot Bzn. 5de druk. Haarlem 1928.
- Overzicht van de werkzaamheden van de commissie voor de financieele verhouding tusschen het land, provincies, gemeenten en andere locale ressorten. Locale belangen 1928. Aflevering 23.
- Poelje, G. A. van, Hedendaagsch Gemeenterecht. Diss. Leiden 1914.  
De Nederlandsche Gemeente 1921.
- Pot, C. W. van der. Wet of Algemeene Maatregel van Bestuur in het Nederlandsch Staatsrecht. Diss. Leiden 1916.
- Proeve van eene staatsregeling voor Nederlandsch-Indië, door J. Oppenheim c.s. 1922.
- Pijls, J. A. M. H. Het begrip van provinciaal en gemeentebelang naar het Nederlandsch staatsrecht. Diss. Leiden 1879.
- Romeyn, H. J. en L. E. Lenting. Schets van het Nederlandsch Staatsbestuur en dat der overzeesche bezittingen. 6de uitgave 1904.
- Roskott, B. F. De lagere Nederlandsch-Indische rechtsgemeenschappen en haar verhouding tot de centrale gemeenschap. Diss. Leiden 1931.
- Savornin Lohman, Jhr. Mr. A. F. de. Onze Constitutie (3e uitgave) Utrecht 1920.
- Schrieke, J. J. Ontstaan en groei der stads- en landgemeenten in Nederlandsch-Indië, 1918.  
De Indische politiek, 1929.
- Struycken, A. A. H. De Gemeenten en haar gebied. Arnhem 1925.
- Thorbecke, J. R. Aanteekening op de Grondwet. 1ste uitgave 1839, 2de uitgave 1841/43.
- Valckenier Kips, J. H. en J. A. M. van der Grinten. Moet er wijziging gebracht worden in de autonomie der Gemeente. Praeadvies voor de vereeniging tot bevorderen van de beoefening der wetenschap onder Katholieken in Nederland, 1923.
- Verslag van de Commissie ingesteld bij gouvernementsbesluit van 31 Maart 1927, no. 91, nopens de haar opgedragen technische herziening van de stadsgemeente-ordonnantie en van de provincie en regentschapsordonnanties. Landsdrukkerij 1929.
- Verslag van de commissie tot herziening van de staatsinrichting van Nederlandsch-Indië, 1920.
- Verslag van de Vergadering van 8 November 1935, betreffende de Lintbebouwing.
- Vollenhoven, C. van. Staatsrecht Overzee. Leiden 1934.  
„Sprongen in de ontwikkeling van het gewoonterecht” in verslagen en mededeelingen der Koninklijke Academie van Wetenschappen. 4de reeks. Dl. II, 1912.
- Vries, Azn. G. der. De wetgevende magt der plaatselijke besturen naar artikel 153 der Grondwet. 2de druk 1846.
- Werkum, H. D. van. Provinciaal en Regentschapsrecht, 1934.
- Westra, H. Nederlandsch-Indisch provinciaal recht, 1925. 2de druk 1924.  
De Nederlandsch-Indische Staatsregeling, 1ste druk, 1927.  
Autonomie en zelfbestuur. Locale Belangen 1922.  
De wettelijke grondslagen der Indische provincie. Kol. Tijds. 1924.
- Woesthoff, P. F. De Indische Decentralisatie-wetgeving 1915.





# STELLINGEN

## I

Terecht heeft de nederlandsche Regeering het verzoek van den Volksraad afgewezen, om art. 69 I. S. aan te vullen in dier voege, dat daardoor boven alle twijfel komt te staan, dat de indische Regeering (buiten het geval van lid 2) mondeling heeft te antwoorden, wanneer de Volksraad daartoe den wensch te kennen geeft.

## II

De door Boeke (Dorp en Desa, blz. 73) aangegeven drie oplossingen voor hervorming van de desa, zijn geen van alle aanvaardbaar.

## III

Onder afkeurenswaardige adatrechtelijke regels (Cassutto, Adatrecht van Nederlandsch-Indië, 1936 blz. 9) had niet onvermeld mogen blijven, het geval dat de I. S. in art. 131 lid 2b noemt, dat afwijking der codificatie van adatrecht mogelijk is, wanneer de bij de inheemsche bevolking gebleken maatschappelijke behoeften zulks vorderen.

## IV

De indische praktijk, dat bij de benoeming van wethouders der stadsgemeente rekening gehouden wordt met de drie bevolkingsgroepen is in strijd met het wezen der stadsgemeenteordonnantie.

## V

De praktijk der zelfbestuurders om gemeenteverordeningen toepasselijk te verklaren op de landschapsonderhoorigen, is onjuist.





## VI

Het is wenschelijk, dat de Raad van Nederlandsch-Indië van het, hem bij de indische Staatsregeling gegeven, recht van initiatief gebruik maakt.

## VII

De chineesche geldschieter levert voor de inheemsche bevolking minder gevaar op dan de inlandsche.

---













