

[18. 3.]

MEMORIE VAN TOELICHTING.

De ondergeteekende, overtuigd van de wenschelijkheid eener wettelijke regeling van het toezigt op fabrieken enz., die gevaar, schade of hinder kunnen veroorzaken, heeft het daartoe betrekkelijke wets-ontwerp, 't welk twee malen, gedurende de zittingen van 1864/65 en 1865/66 (1), in de section der Tweede Kamer onderzocht werd, geraadpleegd.

Zijn onderzoek leidde tot erkenning der deugdelijke beginselen, waarop het wets-ontwerp zijns voorgangers berustte.

Indien desniettemin het tegenwoordige wets-ontwerp eenige wijzigingen aantoont, raken deze minder eene verandering van beginselen dan wel eene poging om in de wet nader te omschrijven, welke inrigtingen eene wakende tusschenkomst van het gezag vereischen, en om tevens het aantal dier inrigtingen zoo veel mogelijk te beperken.

Zooval in het Voorloopig Verslag der zitting 1864/65, bladz. 2 en 3, als in dat der volgende zitting, bladz. 1 en 2, werd de wensch uitgedrukt, dat de wet de inrigtingen, die gevaar, schade of hinder veroorzaken, zou aanwijzen.

Liet men de aanwijzing dier inrigtingen aan een algemeen maatregel van inwendig bestuur over, dan zou, zoo luidde het, de Regering eene veel te onbeperkte magt tegenover de nijverheid verkrijgen. Het laatste Voorloopig Verslag meende bovendien, dat het niet tot de roeping van het Staatsgezag behoort om tegen den *hinder* dien sommige bedrijven kunnen veroorzaken, te waken.

De Minister wenscht daar te laten of de magt der Regering zoo onbeperkt zou zijn, daar toch het beroep op den Koning steeds was opengesteld, en geene beslissing vallen kan, zonder de afdeeling geschillen van bestuur van den Raad van State gehoord te hebben, waarbij, in geval de Minister in het gevoelen dier afdeeling niet deelt, een met redenen omkleed afwijkend besluit te gelijk met het advies van den Raad van State ter openbare kennis gebracht zou moeten worden.

Maar hij wenscht zekerheid voor den industrieel, en vooral dat het openbaar gezag nooit tusschen beide trede, waar de noodzakelijkheid het niet gebiedend vordert.

Daarom zag hij geen overwegend bezwaar om de inrigtingen, wier oprigting voorafgaande vergunning vereischt, aan het oordeel der wetgevende magt te onderwerpen. Hij ontwierp derhalve de lijst die art. 2 vermeldt.

Gevaarlijk zijn geacht inrigtingen die de publieke veiligheid bedreigen door het gevaar van zelf-ontbrandende, lichtontvlambare of ontplofbare stoffen.

Schadelijk zijn geacht inrigtingen, die den algemeenen gezondheidstoestand door uitdamping en stoffen, alsmede door het lozen van vochten, vermengd met ongezonde en stinkende bestanddeelen, bedreigen.

Het begrip van hinderlijke industriën is uit den aard der zaak onbepaald en rekbaar. Hinder, in engeren zin, namelijk afgescheiden van gevaar of schade, hangt dikwerf samen met het subjectief gevoelen van hem, die gehinderd wordt, in plaats van te zijn eene onafscheidelijk aan eenig bedrijf verbonden ongelegenheid, zoodat moeilijkelijk een bepaald, voortdurend karakter daaraan toe te kennen valt.

Te meer schijnt er bezwaar om een algemeene definitie van hinder te geven, daar tegenover het regt des eenen om niet gehinderd te worden, ook het regt des anderen om niet in de uitoefening van zijn bedrijf belemmerd te worden, wegeen moet.

Er zijn evenwel gevallen waarin de belangen van den fabrikant ondergeschikt zijn aan die van derden.

Deze gevallen heeft de wet erkend in art. 5: daar stelt zij voorafgaande vergunning, maar verder acht zij geene tusschenkomst van het gezag wenschelijk.

Een belangrijk element bij de nijverheid is de stoomkracht. Ten aanzien van deze heeft de Minister gemeend te kunnen afwijken van het preventive stelsel door deze wet gehuldigd en op het voetspoor van Frankrijk een repressief stelsel te mogen aannemen. Aan geene voorafgaande vergunning zal derhalve de oprigting van stoomwerktuigen meer verbonden zijn.

De aanvragen om vergunning tot oprigting van gevaarlijke of schadelijke fabrieken wordt beoordeeld zonder daarbij plaatsing van stoomwerktuigen in aanmerking te

nemen. De ondergeteekende meent hiermede een belangrijken stap op het gebied der vrijheid voor de nijverheid te doen, terwijl de veiligheid van belendende perceelen niet bedreigd zal worden, maar integendeel krachtiger dan tot dusver het geval was, beschermd zal zijn door afgebakende en zekere voorschriften.

Het onderzoek van het stoomwerktuig vindt plaats volgens de regelen, die de daartoe betrekkelijke wet stelt. Die wet waakt voor de algemeene veiligheid; en art. 6 van het tegenwoordig ontwerp voor de bijzondere veiligheid van de naburige eigendommen.

Het schijnt overigens billijk de naleving van laatstgemelde bepaling alleen dan te eischen, wanneer naburige eigenaars het vorderen.

Van het voorschrift tot rookverbranding, elders verplichtend, doch ook in ons vaderland meermalen met goed gevolg toegepast, verwacht de ondergeteekende uitstekende uitkomsten. Het ontmoet te minder bezwaar, daar volgens deskundigen hieruit voor den fabrikant bezuiniging voortvloeit.

In het vorig ontwerp waren uitzonderingen gemaakt van het beginsel, door deze wet gehuldigd om voorafgaande vergunning door de plaatselijke besturen te doen verleen, ten aanzien van inrigtingen op publieke Rijkswateren gesteld of daardoor in beweging gebragt en van die, waarbij het belang van eenig waterstaatswerk, onder het beheer van het Rijk staande, betrokken is. Voor zoodanige inrigtingen zou men, volgens het vorig ontwerp, rechtstreeks van den Koning vergunning moeten vragen.

De ondergeteekende zag voor die uitzonderingen geenen genoegzamen grond. Het komt hem voor, dat de verschillende belangen, waarvoor gewaakt moet worden, wel te onderscheiden zijn. In deze wet worden alleen voorzieningen gemaakt tegen het gevaar, de schade en den hinder, die de op te rigten fabrieken, uit den aard harer inrigting en de daarin verrigte werkzaamheden, voor naburen kunnen veroorzaken.

Die punten worden door de gemeentebesturen met het oog op de plaatselijke omstandigheden onderzocht op de wijze in deze wet bepaald. De gemeentebesturen gaan, volgens die wet, na, hoe aan de geopperde bezwaren zou kunnen worden te gemoet gekomen; zien vervolgens toe op de naleving der gestelde voorwaarden; en worden bij de wet bevoegd verklaard de nakoming der verplichtingen, uit deze wet voortspruitende, te verzekeren; de voorschriften dier wet te handhaven. Dat alles heeft niets gemeens met de politie op 's Rijks publieke wateren, noch met de zorg van 's Rijks waterstaat.

De wet, die de politie der publieke wateren regelt, zal bepalen in hoe verre men vrijelijk inrigtingen op die wateren zal mogen stellen of door die wateren in beweging zal mogen brengen; aan welke verplichtingen men zich daardoor onderwerpt; door wien en hoe de klagen over het gebruik dier wateren zullen worden onderzocht; wie met de handhaving der gegeven voorschriften zal zijn belast. Die zaak moet met het onderwerp der wet, die nu in behandeling is, niet worden vermengd.

Evenzoo eischt het toezigt op den waterstaat andere voorschriften dan dit ontwerp, en staat het op zich zelve, nevens het toezigt op de fabrieken, krachtens dit ontwerp uit te oefenen, maar is daar niet mede vereenigd.

Het is dan ook niet noodzakelijk, dat bij de behandeling der aanvragen, volgens dit ontwerp te doen, op de belangen der politie van 's Rijks wateren of die van den waterstaat te letten.

Door het verleen van vergunning tot oprigting eener fabriek, volgens de nu behandelde wet, wordt alleen uitgemaakt, dat, met het oog op het gevaar, de schade of den hinder voor naburige perceelen of bewoners, geen beletsel tegen de oprigting bestaat.

Maar de concessionaris zal van de verkregen vergunning geen gebruik mogen maken, wanneer daartegen uit andere wetten, provinciale of gemeente-verordeningen of waterschapskeuren eenig beletsel voortspruit.

Voor dezelfde inrigting kan, behalve de vergunning bij het ontwerp als vereischte gesteld, op grond van de wet van 21 December 1853, n^o. 128, op het bouwen binnen zekeren afstand van vestingen, of op grond der algemeene wet van 26 Augustus 1822 (*Staatsblad* n^o. 38) betreffende de heffing van in-, uit- en doorvoer en van de accijnsen, nog eene andere vergunning noodig zijn: van den Minister van Binnenlandsche Zaken om zulks op een zee- of rivier-

(1) Zie gedrukte stukken, zitting 1864/65 (C) en zitting 1865/66 (58).

Regeling van het toezigt bij het oprigten van fabrieken enz., welke gevaar, schade of hinder kunnen veroorzaken.

waterkeerenden dijk te doen; krachtens provinciale verordening eene vergunning om binnen zekeren afstand van een provincialen weg het fabrieksgebouw te stichten; van een waterschapsbestuur om het plaatsen bij of aan den dijk of in de nabijheid van een poldermolen.

Elke dier vergunningen moet afzonderlijk van het daartoe bevoegd gezag worden aangevraagd; elke aanvraag afzonderlijk onderzocht in verband met de belangen, wier handhaving het verkrijgen van vergunning tot een vereischte heeft doen stellen. Aan elke dier vergunningen kunnen, met het oog op die belangen, voorwaarden worden verbonden, op welker naleving door verschillende autoriteiten naar gelang van het onderwerp moet worden toegezien.

Het zou niet tot vereenvoudiging, maar veeleer tot verwarring leiden, indien men de behandeling der zaak uit die verschillende oogpunten vereenigen wilde, op eene aanvraag haar in al die rigtingen onderzoeken wilde en bij ééne beschikking, uitspraak doende over hetgeen, ter verzekering van elk dier belangen, mogt gevorderd worden, eene vergunning gaf, die onmiddellijk volkomen vrijheid tot oprigting der fabriek verzekerde. Naar de meening der Regering moet ieder gezag zelf onderzoeken en uitspraak doen over hetgeen vereischt wordt tot waarborg van de belangen, welke aan zoodanig bepaald gezag zijn opgedragen; de vergunning van dat gezag beslist alleen dat er in verband met die belangen geen bezwaar tegen de stichting bestaat.

Maar daarom kan dan ook de omstandigheid, dat buiten de vergunning, die dit ontwerp van wet vereischt, nog een ander verlof, zij het ook van hooger gezag, uit anderen hoofde noodig is, geen aanleiding geven om de beslissing van hetgeen volgens dit ontwerp te onderzoeken is, in eersten aanleg aan de daartoe bij dit ontwerp geroepen gemeentebesturen te onttrekken.

De ondergeteekende heeft hiermede de belangrijkste wijzigingen aangegeven door hem in het vorige wets-ontwerp gebracht. De overige van meer ondergeschikten aard stelt hij zich voor aan te wijzen bij de toelichting der artikelen, die tevens tot beantwoording strekken moge van het Voorloopig Verslag door de Commissie van Rapporteurs onder dagteekening van 16 Maart 1866 uitgebragt.

§ 2. Na de ontwikkeling der meening, dat het ontwerp de grenzen van het Staattoezigt verder uitbreidt dan in het algemeen belang noodzakelijk kan worden geacht, werd in het 2de Voorloopig Verslag het denkbeeld geopperd, om in de wet de bepaling op te nemen, dat vóór de oprigting van elke fabriek of soortgelijke inrigting aan het gemeentebestuur van het voornemen daartoe zou worden te kennen gegeven en dat dit bestuur dan zou moeten beslissen of zijne toestemming al dan niet noodig is.

De Minister meent, dat de verwezenlijking van dit laatste denkbeeld de nijverheid werkelijk aan de onzekerheid zou prijs geven, waartegen de beide Voorloopige Verslagen overigens zoo ernstig waarschuwen. Is er bepaald, voor welke inrigtingen men vergunning behoeft, men kan zich daarnaar voegen en te voren de vergunning vragen.

§ 4. De bestrijding der opdracht van het toezigt aan de gemeentebesturen kan de ondergeteekende niet juist achten.

Het eerste Voorloopig Verslag merkt te regt op (bladz. 2) dat de zorg voor de openbare orde en gezondheid, volgens de beginselen der gemeentewet, de taak der plaatselijke besturen is en dat daarmede het beginsel dezer voordragt overeenstemt.

De ondergeteekende ziet in het behoud van het toezigt der gemeenten eene erkenning harer autonomie, doch wenscht deze niet zoo onbepakt te laten, dat herstel van mogelijke onjuiste opvatting, bij gemis aan hooger beroep, zou afgesneden zijn.

De opdracht der beslissing in het hoogste ressort aan Gedeputeerde Staten zou de eenheid van uitspraak en daardoor de zekerheid niet geven, die voor de nijverheid zoo wenschelijk is; die eenheid is alleen door eene behandeling bij den Raad van State verkrijgbaar.

Het ontwerp heeft de termijnen in de onderscheidene gevallen in acht te nemen, overal waar dit met de belangen der nijverheid strookt, aangewezen.

§ 5. Hoe ver, vraagt het 2de Voorloopig Verslag, zal de bevoegdheid bij art. 7 (oud art. 2) zich uitstrekken?

Dit artikel staat in verband met art. 19 (oud art. 15). Ook aan inrigtingen niet in art. 2 genoemd moeten voorwaarden kunnen worden gesteld als het algemeen belang dit vereischt. De Regering heeft overigens de redactie der

vroegere artt. 2 en 15 (thans 7 en 19) gewijzigd, zoo dat daaruit duidelijk blyke, dat nieuwe voorwaarden, uitsluitend in het belang der openbare veiligheid en gezondheid, kunnen worden opgelegd.

De meening op art. 2 (oud) thans art. 7 te kennen gegeven dat daarin zoowel als in art. 3 (oud) thans art. 8 en art. 135 der gemeentewet moet gesproken worden van openbare orde, in plaats van openbare veiligheid, omdat anders voor hetzelfde denkbeeld niet dezelfde uitdrukking zou worden aangewezen, schijnt niet juist, naardien het begrip van orde zich verder uitstrekt dan dat van veiligheid.

Het is werkelijk de bedoeling der Regering een onderscheid te maken tusschen de gevallen in art. 7 en 8 (nieuw) voorzien.

§ 6. Voorschriften omtrent fabriekarbeiders zouden in deze wet, die de politie op de fabrieken in het algemeen belang regelt, naar de meening des ondergeteekenden, niet te huis behooren.

§ 7. Het weglaten van het woord fabrieken uit dit ontwerp, komt den ondergeteekende niet wenschelijk voor. Het toezigt, bij deze wet geregeld, geldt hoofdzakelijk de fabrieken; de magazijnen of bewaarplaatsen, worden slechts bij uitzondering daaronder gebracht. Het hoofdkarakter van het toezigt wordt alzoo door het behoud van het woord fabrieken uitgedrukt.

Art. 8 (art. 3 oud). Het doel van dit artikel is tweeledig: 1°. bevoegdheid om uitoefening van een bepaald bedrijf aan eene bepaalde plaats te verbinden:

2°. om eene bepaalde wijk of straat voor de uitoefening van sommige bedrijven aan te wijzen.

Art. 9 (art. 4 oud). De ondergeteekende gelooft niet, dat het de bedoeling van het vorige wets-ontwerp was om zoodanige beschrijving van eene fabriek te eischen, dat daaruit kennismaking met verbeteringen, die het geheim van den fabrikant behooren te blijven, zou voortvloeijen. Het doel van het voorschrift kon geen ander zijn dan het openen der gelegenheid om een juist oordeel uit het oogpunt der ontworpen politie te vellen.

In het tegenwoordig wets-ontwerp is getracht de redactie zoo in te rigten, dat de voorschriften geen bezwaar meer zullen ontmoeten.

Art. 10 (art. 5 oud). De bijvoeging van: » met de bijlagen » zal den geopperden twijfel wegnemen. Aan het dagelijksch bestuur wordt de verplichting opgelegd tot eene spoedige kennisgeving. In het geval van nalatigheid van die zijde voorziet art. 127 der gemeentewet.

Art. 11 (art. 7 oud). In de eerste plaats is in dit artikel de aanwezigheid van een lid van het dagelijksch bestuur der gemeente bij het onderzoek der geopperde bezwaren voorgeschreven; voor dat onderzoek zal derhalve niet, zoo als vroeger het voorschrift luidde, de tegenwoordigheid van een ambtenaar voldoende zijn.

De tegenwoordige redactie van het tweede lid laat de gelegenheid voor een contradictoir debat.

Art. 12, alin. 3 (art. 8, alin. 3 oud). Het stellen van een bepaalden termijn voor de verdaging, zou niet in het belang van den aanvrager eener vergunning zijn.

Des Ministers voorganger heeft op bladz. 4 der tweede Memorie van Toelichting de redenen daarvoor ontwikkeld; hij meent daarheen te mogen verwijzen.

Art. 15, alin. 2 (art. 11, alin. 2 oud). Het was de bedoeling dat de bepaling van art. 12 (oud art. 8) ook hier van toepassing is. Zekerheidshalve is het in de laatste alinea herhaald.

De vergunning voor een bepaalden tijd, waarvan hier sprake is, schijnt als proeftijd aan te merken. Een mogelijk onzeker regt van bestaan schijnt toch de voorkeur te verdienen boven eene vergunning, die de schromelijkste gevolgen na zich zou kunnen slepen.

Art. 17 (art. 13 oud). De ondergeteekende heeft vrijheid gevonden om dit artikel in vrijgevegen zin te wijzigen. In de eerste plaats is weggelaten, dat bij verandering van de gebezigde werktuigen eene nieuwe vergunning noodig is; deze wordt alleen vereischt bij uitbreiding der inrigting of bij eene andere wijze van bewerking, welke den aard der inrigting tevens wijzigt. In de tweede plaats is de termijn sub 2 in het vorige wets-ontwerp in plaats van op twee op vier jaren gebracht. Bovendien is een nieuw lid aan dit artikel toegevoegd, bepalende dat onder den termijn van vier jaren niet begrepen is het tijdvak, gedurende hetwelk eene inrigting door het openbaar gezag, volgens art. 25, mogt gesloten zijn.

Art. 18 (art. 14 oud). De ondergeteekende is van oordeel, dat dit artikel behoort aangevuld te worden met eene bepaling, die voorziet in het geval dat eene inrigting in twee gemeenten gelegen is.

Van daar het laatste lid, 't welk in het vorige ontwerp niet werd aangetroffen.

Art. 21 (art. 17 oud), 22, 23. De bezwaren tegen art. 21 zullen vermoedelijk opgeheven zijn, nu het getal personen, aan wie de bevoegdheid tot het binnentreden der fabrieken geschonken wordt, zeer verminderd is, en van die bevoegdheid uitdrukkelijk uitgesloten worden de leden van het gemeentebestuur, die zelve eene industriële of handelsonderneming uitoefenen (art. 24).

Art. 24 (art. 18 oud). Het schijnt wenschelijk het toezigt op buskruidfabrieken uitsluitend aan het Departement van Oorlog op te dragen. Het toezigt toch, op die inrigtingen uit te oefenen, is van zeer bijzondere aard, en vordert bijzondere kennis en voorzorgen; haar getal is uit den aard der zaak zeer beperkt (thans bestaat er slechts eene); het Staatsbelang is naauw met haar bestaan verbonden; alle deze redenen leidden den ondergeteekende tot het voorstel der in art. 2 opgenomen uitzondering.

Het komt den ondergeteekende niet wenschelijk voor het voorschrift in het eerste lid facultatief te laten. Mogt de niet-naleving der voorwaarden waaronder vergunning verleend is, geen bezwaar opleveren, het dagelijksch bestuur kan die voorwaarden ten allen tijde opheffen (art. 15, 2delid).

Art. 26 (art. 20 oud). Mogelijke twijfel wie in sommige gevallen als hoofd eener onderneming te beschouwen is, zal waarschijnlijk opgeheven zijn door de bepaling, dat bij eene vennootschap onder eene firma de leden der firma en bij eene naamlooze vennootschap de bestuurders als zoodanig aangemerkt worden.

Het laatste lid van dit artikel zondert van de bedreigde straffen uitdrukkelijk die hoofden der onderneming uit, welke zich niet aan overtreding hebben schuldig gemaakt.

Art. 30 (art. 28 oud). De vroeger verleende vergunningen blijven van kracht ten aanzien der inrigtingen waarvan de oprigting bij het in werking treden dezer wet reeds is aangevangen.

De Minister van Binnenlandsche Zaken,

FOCK.

[19. 1.]

KONINKLIJKE BOODSCHAP *ingekomen in de zitting van den 23sten September 1869.*

MIJNE HEEREN!

Wij bieden U hiernevens ter overweging aan een ontwerp van wet tot regeling der banken van leening.

De toelichtende memorie, die het wets-ontwerp vergezelt, bevat de gronden waarop het rust.

En hiermede, Mijne Heeren! bevelen Wij U in Godes heilige bescherming.

's Gravenhage, den 20sten September 1869.

WILLEM.

Aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

[19. 2.]

ONTWERP VAN WET *tot regeling der banken van leening.*

WIJ WILLEM III, ENZ.

Alzoo Wij in overweging genomen hebben, dat het noodig is nieuwe en wettelijke bepalingen te maken, betreffende de banken van leening;

Zoo is het, dat Wij, den Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

EERSTE AFDEELING.

Oprigting van banken van leening.

Art. 1.

Het staat aan ieder vrij banken van leening op te rigten, met toestemming van de voorschriften dezer wet.

TWEDE AFDEELING.

Verplichtingen van den bankhouder.

Art. 2.

De bankhouder is verplicht naauwkeurige en volledige registers te houden van alle beleeningen, lossingen en verkooping van panden, overeenkomstig het daarvan door Ons, bij algemeene maatregel van inwendig bestuur, vast te stellen model.

Die registers worden door den burgemeester of een der wethouders gequoteerd en gearapheerd.

Art. 3.

De waardering der panden geschiedt vóór de beleening door schatters, door burgemeester en wethouders goedgekeurd.

De schatters leggen vóór hunne optreding, in handen van burgemeester en wethouders, den eed of de belofte af, dat zij de panden niet hooger of lager dan op de hun bekende waarde zullen schatten.

Art. 4.

De pandbrieven aan de pandgevers uit te reiken moeten inhouden: de ter leen verstrekte som, de rente tegen welke de beleening geschiedt, den tijd binnen welken de lossing der panden of de vernieuwing der beleening moet plaats hebben, de beschrijving van de panden, de waarde waarop die zijn geschat, de dagteekening der beleening, de vermelding dat alle regten van den pandgever door eenvoudige overgifte van den pandbrief overgaan op den houder van dien brief, en het nummer onder hetwelk het pand op het register is ingeschreven.

Dit nummer wordt aan het pand gehecht.

Art. 5.

In de rente is alles begrepen wat van den pandgever mag worden gevorderd. Onder geen naam of voorwendsel mag eenige andere betaling gevergd, ingehouden of aangenomen worden.

Art. 6.

De bankhouder zorgt voor eene goede bewaring der panden in de daartoe geschikte lokalen. Van die lokalen moet, vóór de in-gebruik-stelling, aan burgemeester en wethouders aanwijzing worden gedaan.

Hij is verplicht de panden tegen brandschade te doen verzekeren.

Art. 7.

De bankhouder is vergoeding schuldig aan de pandgevers voor hetgeen de panden, ten gevolge van gebrek aan voorzorg, bij de lossing minder dan, blijkens de schatting, bij de beleening waardig zijn, en, in geval van vermissing der panden, voor het verschil tusschen de geleende som met de daarop verschuldigde renten en de geschatte waarde.

Indien, zonder schuld of nalatigheid van den bankhouder, de assurantiepenningen niet of slechts gedeeltelijk worden uitbetaald, zal de geleden schade aan de pandgevers slechts percentsgewijze worden uitgekeerd.

Zoo het pand is gestolen met braak of inklimming, is geene vergoeding door den bankhouder verschuldigd, ten ware de diefstal zij begaan door bestuurders, beambten of bedienden der bank of handlangers van dezelve.

Art. 8.

Bij het verloren gaan van den pandbrief geschiedt de lossing van het pand en de uitkeering, in art. 11 bedoeld,