

235. 3.

MEMORIE VAN TOELICHTING.

§ 1. *Inleiding.* Bij Koninklijke boodschap van 17 Juli 1923 werd aan de Tweede Kamer van de Staten-Generaal een ontwerp van wet ter overweging aangeboden tot herziening van de Gemeentewet. In hoofdzaak ongewijzigd waren daarin de voorstellen overgenomen van de bij Koninklijk besluit van 6 December 1918 n^o. 7 ingestelde Staatscommissie.

In de Memorie van Antwoord op het Voorloopig Verslag van de afdelingen der Tweede Kamer naar aanleiding van Hoofdstuk V der Staatsbegroting voor het dienstjaar 1928 deelde de ondergeteekende mee, dat het in zijn voornemen lag het ontwerp in te trekken onder gelijktijdige indiening van een nieuw ontwerp tot wijziging en aanvulling der Gemeentewet.

Reden hiervan is, dat juist de belangrijkste wijzigingen, die het wetsontwerp van 1923 beoogde, niet diernmate noodzakelijk worden geacht, dat zij verandering van het beproefde stelsel der Gemeentewet zouden wettigen. Gedacht wordt onder meer aan onderscheiding van de gestie in gemeenten onder en boven een bepaald aantal zielen, overdracht van bestuursfuncties aan ambtenaren, instelling van vaste commissies van bestuur, oplossing van het delegatievraagstuk, uitschakeling van den ontvanger.

Overigens is een dankbaar gebruik gemaakt van de vele verbeteringen, die het wetsontwerp-RUYS DE BEERENBROUCK in overweging gaf. Ook waar het in een beginsel-quaestie, als die van benoembaarheid van vrouwen, partij koos, is dit ontwerp gevolgd. Slechts op twee punten zijn de ontworpen regelingen van groote beteekenis door geheel andere vervangen. Het betreft de samenwerking tusschen de gemeenten en de vereeniging en splitsing van gemeenten en andere wijziging harer grenzen.

Zooals in de boven-aangehaalde Memorie van Antwoord op het Voorloopig Verslag van de afdelingen der Tweede Kamer naar aanleiding van Hoofdstuk V der Staatsbegroting voor het dienstjaar 1928 als bekend is gememoreerd, heeft de ondergeteekende aanvankelijk tot drie, later uitgebreid tot vijf burgemeesters (Utrecht, Groningen, Breda, Heemstede en Oldemarkt), het verzoek gericht om, met een hoofdamtenaar van zijn departement, voorstellen te doen nopens wettelijke regeling van samenwerking van gemeenten. Nadat bedoelde burgemeesters hun advies hadden uitgebracht, heeft de ondergeteekende hen nader uitgenoodigd hem van voorlichting te dienen nopens de vraag, of, nu de bepalingen betreffende samenwerking van gemeenten aan een herziening worden onderworpen, de voor de grenswijzigingen geldende wettelijke regeling ongewijzigd kan blijven.

De ondergeteekende heeft gemeend, den met groote bereidwilligheid en uitnemende zaakkennis door bedoelde burgemeesters verrichten arbeid, behoudens enkele afwijkingen van ondergeschikt belang, ten grondslag te mogen leggen aan zijne voorstellen ten deze. In het ontwerp van wet komen de ontworpen bepalingen voor als artikelen 121 tot en met 122r en 128 tot en met 133c. In de §§ 2 tot en met 12 zijn de beginselen van de nieuw ontworpen regeling der intercommunale samenwerking, in § 13 die van de nieuw ontworpen regeling van de vereeniging en splitsing van gemeenten en andere wijziging harer grenzen uiteengezet.

Over het ontwerp is het advies van Gedeputeerde Staten der onderscheidene provinciën en van de Vereeniging van Nederlandsche gemeenten ingewonnen.

§ 2. *De bestaande wetgeving in zake samenwerking van gemeenten en hare gebreken.* In toenemende mate wordt in het gemeentelijk leven behoefte gevoeld aan samenwerking tusschen gemeentebesturen, aan eenzijdig of wederzijdsch hulpbetoon of gezamenlijke behartiging van gemeenschappelijke belangen. In de praktijk tracht men zich zoo goed, zoo kwaad als men kan te redden, doch het is om tal van redenen wenschelijk, dat voor die velerlei samenwerking een meer bevredigende wettelijke regeling worde getroffen dan thans bestaat.

Het gebied der samenwerking wordt voornamelijk beheerscht door de artikelen 121 en 122 der Gemeentewet. Volgens deze bepalingen kunnen besturen van twee of meer gemeenten gemeenschappelijke zaken, belangen, inrichtingen of werken niet regelen dan na machtiging en onder goedkeuring van Gedeputeerde Staten, of, zoo deze de machtiging of goedkeuring weigeren, van de Kroon, — zulks met dien verstande, dat, wanneer de gemeenten in verschillende provinciën liggen, Gedeputeerde Staten hunne machtiging slechts na verkregen goedkeuring van de Kroon kunnen verleen. De kosten, uit de gezamenlijke regeling voortvloeiende, worden door de kassen der betrokken gemeenten gedragen naar gelang van het belang, dat elk daarbij heeft; geschillen, welke hierover mochten rijzen, pogen Gedeputeerde Staten in der minne te doen bijleggen; slagen zij daarin niet, dan dragen zij het geval, zoo het een geschil van bestuur betreft, aan de Kroon ter beslissing voor.

Daarnaast treft men voor eenige onderwerpen van zelfbestuur in een aantal wetten een reeks van onderling verschillende regelingen aan, zoo in de Begraveniswet van 1869 (art. 13²), de wet op de besmettelijke ziekten (art. 7), de Woningwet (artt. 9, 10, 32), de Warenwet (artt. 2 v.), de Vleeschkeuringswet (artt. 20, 23a), de Lager-onderwijswet 1920 (art. 19⁴) en zoo meer.

Hebben deze speciale voorschriften wellicht mede hun ontstaan te danken aan de omstandigheid, dat de regeling in de Gemeentewet geen goeden grondslag voor een nadere uitwerking bleek te bieden, de bezwaren, welke deze grondregeling in de praktijk met zich bracht, hadden verder tengevolge, dat de intercommunale samenwerking zich niet zóó heeft ontwikkeld als wellicht wenschelijk ware geweest. Deze bezwaren vloeien voor een deel voort uit het door de Kroon ingenomen standpunt, dat belangen, gemeen aan twee of meer gemeenten, niettemin huishoudelijke belangen van elk dier gemeenten blijven, zoodat zij voor de behartiging dier belangen geen gemeenschappelijk orgaan zouden kunnen instellen. Voor een ander deel worden zij veroorzaakt door de remmende werking der dubbele inneming — en machtiging en goedkeuring — van de hogere organen, niet alleen bij de totstandkoming van een intercommunale regeling, maar ook b.v. bij hare uitbreiding tot andere gemeenten. In niet geringe mate hangen zij voorts samen met het ontbreken van een bepaling, welke buiten twijfel stelt, dat een gemeenschappelijke regeling ook tegen den wil van een of meer der daarbij betrokken gemeenten kan worden gewijzigd of opgeheven, zij het dan ook alleen door de Kroon. En eindelijk zijn zij mede een gevolg van de omstandigheid, dat de Grondwet, vóór de herziening van 1922, niet de mogelijkheid voor een hooger gezag opende om zulk een regeling op te leggen.

§ 3. *Vroegere voorstellen tot herziening.* Reeds menige poging is ondernomen om door een wetswijziging aan de gerezen bezwaren te gemoet te komen, daarmede het terrein voor de intercommunale samenwerking te effenen en zoowel aanlokkelijker als geriefelijker en veiliger te maken, waardoor tegelijkertijd de aanleiding voor de gemeenten zou worden weggenomen om voor het bereiken van het gewenschte doel andere wegen (van privaatrechtelijke regelingen aan den eenen, van grenswijzigingen aan den anderen kant) in te slaan.

Behalve op enkele proeven van wetgeving, als in 1913 door eene commissie uit de Nederlandsche Vereeniging voor Gemeentebelangen geleverd, en op enkele geschriften van rechtsgeleerden (STRUYCKEN, VAN DER GRINTEN, VAN LEYDEN, VAN POELJE e. a. en laatstelijk het acad. proefschrift van Dr. F. C. CREMER), zij gewezen op het wetsontwerp-CORT VAN DER LINDEN van 1915 en op het wetsontwerp-RUYS DE BEERENBROUCK van 1923, welk laatste op dit stuk geheel overeenkomt met de voorstellen der Staatscommissie-OPPENHEIM van 1918, betreffende de herziening der Gemeentewet.

In beide ontwerpen is er naar gestreefd, om de artikelen 121 e. v., met behulp waarvan men tot dusver nooit veel had kunnen bereiken, leniger te maken en geschikt om in een tijd als de onze — waarin, naar de woorden der Staatscommissie, gemeenschap van belangen steeds luider roept om gemeenschappelijke voorzieningen en het aan tal van gelijksoortige zaken, die alléén door samenwerking afdoende kunnen worden behartigd, gestadig aangroeit — de samenwerking op groote schaal te bevorderen.

De ondergeteekende acht het onnoodig in deze toelichting den inhoud dezer ontwerpen in bijzonderheden na te gaan, en meent zich te kunnen bepalen tot het aangeven van enkele voorname onderlinge verschilpunten en overigens tot deze opmerking, dat veel van wat deze ontwerpen boden van groot nut is geweest.

Tegenover één, hierboven reeds aangestipt, bezwaar stonden de Staatscommissie en de Minister RUYS DE BEERENBROUCK sterker dan vroegere hervormers, n.l. tegenover het bezwaar, dat er naar de bestaande wettelijke voorschriften slechts van een vrijwillige samenwerking sprake kon zijn en de mogelijkheid tot het opleggen van de verplichting aan een of meer gemeentebesturen om, ook tegen hun wil, aan een gemeenschappelijke regeling mede te werken, niet bestond. Het was de Grondwet, welke die mogelijkheid uitsloot, en eerst bij de herziening van 1922 is deze leemte aangevuld door de opnemng van een nieuw, in overleg met de Staatscommissie-OPPENHEIM ontworpen artikel 149, bepalende dat de wet de voorziening zal regelen in zaken, belangen, inrichtingen of werken, bij welke twee of meer gemeenten zijn betrokken.

Van deze nieuwe bevoegdheid gebruik makende, heeft de Minister RUYS DE BEERENBROUCK, op het voorbeeld der Staatscommissie, welke op de totstandkoming van het gewenschte grondwetsartikel reeds was vooruitgelopen, de gedwongen samenwerking in zijn ontwerp opgenomen.

Op nog twee andere belangrijke punten — juist ook de punten, waaromheen zich de strijd in woord en geschrift in hoofdzaak heeft samengetrokken — week het ontwerp-RUYS DE BEERENBROUCK van dat van zijnen ambtsvoorganger af.

Het eerste punt betreft het wel of niet toelaten van de naamlooze vennootschap als vorm van samenwerking. De Minister CORT VAN DER LINDEN wilde haar verboden zien, uit overweging, dat zij, zoowel door haar op vruchtbaarmaking van het kapitaal gericht doel, als door haar gemis van regeeringsbevoegdheid, onmachtig is, een behoorlijke behartiging van het algemeen belang te verzekeren en dat zij tevens een bedreiging vormt voor een gezonde ontwikkeling van het publieke leven, in zoover de gemeenten allicht de gemakkelijke vrijheid van het bedrijf zullen verkiezen boven de contróle van hooger bestuur en het verder gelegen publiek belang opofferen aan de bevrediging van haar onmiddellijke behoeften. De Staatscommissie-OPPENHEIM, en met haar de Minister RUYS DE BEERENBROUCK, meende niet zoover te mogen gaan; zij erkende, dat de vorm der naamlooze vennootschap in vele gevallen niet aanbevelenswaardig was en zelfs afkeuring verdiende, doch achtte het, met name met het oog op de intercommunale bedrijven, moeilijk verdedigbaar, haar volstrekt te verbieden; wel gaf zij aan haar voorkeur voor de publiekrechtelijke vormen van samenwerking uiting, o.m. door de mogelijkheid te scheppen, dat het hooger gezag zijn goedkeuring aan het tot stand brengen van een interlocale vennootschap zou onthouden, indien de vennootschaps-

vorm z. i. aan een deugdelijke behartiging van het openbaar belang in den weg stond en door met betrekking tot de belangrijkste besluiten eener vennootschap de medewerking of goedkeuring van het hooger gezag te vorderen.

Het andere voorname verschilpunt raakte de vraag, of aan de samenwerkende gemeenten de bevoegdheid behoorde te worden toegekend om ter behartiging van gemeenschappelijke belangen niet slechts een afzonderlijk bestuur in te stellen, maar zelfs een rechtspersoonlijkheid bezittend lichaam te vormen, met een zelfstandig orgaan. De Minister CORT VAN DER LINDEN beantwoordde deze vraag bevestigend en beschouwde de vorming van zulk een zelfstandig lichaam (een „bond”), waaraan ver strekkende bevoegdheden zouden kunnen worden toegekend, als een hoofdbeginsel van de regeling. De Staatscommissie-OPPENHEIM en de Minister RUYS DE BEERENBROUCK namen dit beginsel niet over, met name omdat zij het een bezwaar achtten, dat naast de huishouding van Rijk, provincie, gemeente en waterschap nieuwe lichamen zouden worden gevormd, aan welke inrichting moeite en kosten verbonden zouden zijn, niet evenredig aan het nut, dat zij zouden afwerpen, en welke verhouding tot de andere publiekrechtelijke lichamen, naar te vreezen viel, tot ernstige conflicten zou leiden, nieuwe lichamen bovendien, op de samenstelling van welke bestuur de kiezers geen directen invloed zouden kunnen uitoefenen en welke, met het oog op deze omstandigheid, dus minder aangewezen schenen om belastingen te heffen en algemeen bindende regelen te treffen.

§ 4. *Praktijk.* De praktijk, zooals die zich vooral in de laatste jaren hier te lande heeft ontwikkeld — en deze praktijk geeft een aanwijzing van wat in de kringen van deskundige belanghebbenden als wenschelijk en noodig wordt gevoeld — geeft een bont beeld van een veelsoortige samenwerking te zien. Wat daarin o.m. opvalt is, dat er ter wille van een goede behartiging van gemeenschappelijke belangen tusschen gemeenten, evenzeer als door gemeenten met het Rijk, een provincie, een maatschappij of particulieren, in de laatste jaren zeer vele naamlooze vennootschappen zijn opgericht, menige stichting is gevormd en talloze meer of minder eenvoudige bijzondere burgerrechtelijke contracten zijn gesloten, vele van welke door het hooger gezag goedgekeurde of toegelaten regelingen niet onbevredigend werken, en dat daarnaast publiekrechtelijke regelingen zijn tot stand gekomen, welke in de uitwerking, o.m. wat de uitvoering, het beheer, de beslissing van geschillen, de verhouding tot de medewerkende gemeenten aangaat, een tamelijk groote afwisseling vertoonen en met welke men — de omstandigheden in aanmerking genomen — menigmaal tamelijk gunstige uitkomsten heeft weten te bereiken.

§ 5. *Samenwerking van gemeenten en grenswijziging.* Van een doeltreffende, aan de hedendaagsche eischen beantwoordende wettelijke regeling der samenwerking tusschen gemeentebesturen verwacht men, dat zij orde zal brengen in den huidige, min of meer chaotischen toestand, minder wenschelijke, en, zacht uitgedrukt, nauwelijks wettige uitwassen voor de toekomst zal voorkomen en binnen de ruim getrokken en ten volle op groei en veelzijdige ontwikkeling berekende grenzen voor het instituut der intercommunale samenwerking een rijk verschiet zal openen. Zelfs koestert men de hoop, dat menigmaal een gemeenschappelijke behartiging van belangen op den nieuwen grondslag een grenswijziging of vereeniging van gemeenten overbodig of althans minder noodig zal maken. Waarschijnlijk zal dit inderdaad meermalen zoo zijn, doch daarnaast zullen er zich ongetwijfeld gevallen blijven voordoen, waarin niet een intercommunale samenwerking, maar slechts een grenswijziging een afdoende, bevredigende oplossing kan brengen. Beide figuren zullen dus in de wet haar plaats moeten behouden. Ten aanzien van de vereeniging en splitsing van gemeenten en andere wijziging harer grenzen zij overigens verwezen naar § 13.

§ 6. *Publiekrechtelijke en privaatrechtelijke vormen van samenwerking.* Een eerste hoofdgedachte, waarvan bij het ontwerpen van wettelijke bepalingen voor de intercommunale samenwerking is uitgegaan, is deze, dat op den voorgrond behoort te staan de publiekrechtelijke regeling en dat regelingen op privaatrechtelijke grondslag slechts in daarvoor zich bijzonder eigenende gevallen mogen worden toegelaten.

De openbare lichamen hebben inzonderheid de zorg voor belangen eener gemeenschap, dus voor algemeene publieke belangen. Men mag aannemen, dat zij die het best zullen kunnen behartigen langs den weg van het publieke recht, beter dan bij de uitvoering van burgerrechtelijke contracten of in vennootschappen, waarbij allicht het gevaar dreigt, dat de publiekrechtelijke beschouwing van het onderwerp te zeer op den achtergrond geraakt. Bovendien bezit een regeling volgens de grondslagen van het gemeenterecht, in beginselen als die van de openbaarheid en de verantwoordelijkheid, waarborgen tegen misbruik, welke men slechts noode kan missen, en ook in dit opzicht staan dus de privaatrechtelijke regelingen, waarbij men die waarborgen niet aantreft, bij haar achter.

Intusschen kan geen der vormen van privaatrechtelijke regelingen geheel worden gemist, ook de vennootschapsvorm niet. Men zou, door haar te verbieden, te zeer ingrijpen in wat de praktijk van het gemeenschapsleven en inzonderheid van het openbaar bedrijfsleven als nuttig heeft aangewezen, en het doel voorbijstreven. Slechts moet men de privaatrechtelijke figuur als een figuur op het tweede plan, of, sterker gezegd, als een uitzondering op den regel beschouwen en ook als zoodanig behandelen.

Daartoe is in het ontwerp haar toepassing althans in tweeërlei opzicht aan een beperking onderworpen. Vooreerst worde elke dwang tot samenwerking op dit gebied buitengesloten; bij regelingen op privaatrechtelijke grondslag zij slechts plaats gelaten voor een vrijwillige samenwerking. En in de tweede plaats worde de privaatrechtelijke vorm (stichting, vennootschap of andere burgerrechtelijke overeenkomst) alleen toegelaten, indien deze vorm in verband met het te regelen belang zich daarvoor in het bijzonder eigent. Of dit het geval is zal eerst door de gemeentebesturen zelf, en daarna, bij de beslissing over de goedkeuring der regeling, door Gedeputeerde Staten of, in beroep, door de Kroon moeten worden beoordeeld. Die beslissing zal overigens mede afhankelijk zijn van den ganschen inhoud der regeling; van invloed is b.v. of de bepalingen eenerzijds aan het karakter van een vennootschap, een stichting, geen geweld doen, anderzijds een goeden waarborg bieden, dat de belangen van de deelnemende gemeenten en hare ingezetenen voldoende in het oog zullen worden gehouden en dat door de regeling geen gewichtige publieke belangen worden geschaad. Te meer moet aan dit alles bij de totstandkoming van de regeling zelve een bijzondere aandacht worden geschonken, omdat men ten aanzien van stichtingen en vennootschappen, voor welke onze burgerlijke en handelswetgeving eigen reeksen van voorschriften bevat, moeilijk, zooals ten opzichte van publiekrechtelijke vormen van samenwerking, in de wet kan bepalen, dat zekere besluiten van het orgaan of het bestuur in navolging van de desbetreffende artikelen (b.v. 153, 167 v., 194 v., 207 v., 233 v.) der Gemeentewet aan een hooger, preventief of repressief, toezicht onderworpen zullen zijn.

§ 7. *De publiekrechtelijke samenwerking.* Bij de publiekrechtelijke vormen van samenwerking zal de door gemeentebesturen te treffen regeling al naar gelang van den aard en het gewicht van het onderwerp meer of minder eenvoudig kunnen zijn.

Soms zal men met een uiterst simpele en beknopte regeling, waarbij zelfs van geen behartigende commissie sprake is, kunnen volstaan.

Een andermaal zal men voor de behartiging van het gemeenschappelijk belang een commissie moeilijk kunnen missen.

En daarnaast zullen er zich dan nog gevallen voordoen, waarin de gemeenten nog verder zullen willen gaan, n.l. zullen willen

komen tot de vorming van een rechtspersoonlijkheid bezittend lichaam, met een eigen orgaan. Ook hiertoe moet de gelegenheid worden geopend. Ongetwijfeld zou het niet wenschelijk zijn, zoo er veel van zulke nieuwe zelfstandige publiekrechtelijke lichamen, waarmede de Grondwet, sinds de herziening van 1922, in artikel 194 rekening houdt, ontstonden. Doch ook afgezien van het op zich zelf staand geval der gewestelijke plannen, zijn toch gevallen denkbaar, waarin een doeltreffende behartiging van gewichtige belangen, bij welke verschillende gemeenten in sterke mate zijn betrokken, de vorming van een nieuw zelfstandig orgaan eischt.

De beoordeeling van de vraag, of zulk een geval zich voordoet en, zoo ja, of in de te treffen regeling conflicten en andere gevaren op doeltreffende wijze kunnen worden ondervangen, kan men veilig aan het beleid der betrokken gemeentebesturen en het inzicht der controleerende hoogere organen overlaten.

De gemeentebesturen zelve — of, als zij hierover te licht mochten oordeelen, het college van Gedeputeerde Staten en, in beroep, de Kroon — zullen wel weten te verzekeren, dat het nieuwe orgaan (of de commissie) hen voldoende van den gang van zaken op de hoogte houdt; ook zullen zij niet in gebreke blijven er voor te zorgen, dat het, dank zij een goede inrichting, doeltreffend kan werken, en niet de bevoegdheid verkrijgt tot het maken van verordeningen, door strafbepaling of politiedwang te handhaven, en het heffen van belastingen, als het voor die verantwoordelijke taak niet behoorlijk is toegerust; en eindelijk zullen zij zich ongetwijfeld bij de regeling het recht voorbehouden, om haar, zoo noodig tusschentijds, mits met inachtneming van zekere termijnen en voorwaarden, op te zeggen.

§ 8. *Samenwerking van raden of van colleges van burgemeester en wethouders.* Met opzet is telkens gewaagd van een samenwerking van „besturen van gemeenten”, omdat de mogelijkheid van samenwerking ruim moet worden gesteld en dit niet beter kan geschieden dan door die uitdrukking te bezigen, welke in artikel 121 nader is omschreven. Hierdoor wordt bereikt, dat de samenwerking, al naar het onderwerp, zal kunnen uitgaan nu eens van gemeenteraden en dan weer van colleges van burgemeester en wethouders, en dat zij zoowel onderwerpen, de huishouding der gemeente rakende, zal kunnen betreffen als zaken, liggende op het gebied van het zelfbestuur. Slechts geldt, wat dit laatste gebied aangaat, uit den aard der zaak het voorbehoud, dat de intercommunale regeling zich niet mag begeven op het terrein, dat door een bepaald wet, waarin voorschriften omtrent een samenwerking tusschen gemeenten voorkomen, wordt bestreken.

§ 9. *Soepelheid der wettelijke voorziening.* Wat den inhoud der te treffen regeling betreft, heeft de ondergeteekende zich op het standpunt gesteld, dat de wet zelve slechts een minimum-inhoud moet aangeven, het overigens aan de gemeentebesturen overlatend om, onder hoogere goedkeuring, al datgene in de regeling op te nemen wat zij in het gegeven geval dienstig oordeelen, mits zij zich daarbij gedragen naar de richtlijnen en zich blijven bewegen binnen de grenzen, welke in de wet zijn getrokken.

De richtlijnen hebben ten doel te waarborgen, dat de rechten en belangen der onderscheidene samenwerkende gemeenten nauwkeurig en billijk tegen elkander worden afgewogen (getuige b.v. de bepaling dat de verschillende gemeenten in den regel in het gemeenschappelijk bestuur moeten zijn vertegenwoordigd) en er tegen te waken, dat de commissie, c. q. het zelfstandig lichaam met zijn eigen orgaan aan de zelfstandige rechten der onderscheiden gemeentebesturen zou te kort doen. De grenzen raken de bevoegdheid tot het maken van verordeningen onder sanctie van straf of politiedwang en die tot het heffen van belastingen.

§ 10. *Goedkeuring, bekendmaking en inschrijving der regelingen.* De intercommunale regelingen zijn van zooveel gewicht, dat zij niet kunnen werken zonder hoogere goedkeuring.

Bestendiging van de welhaast algemeen afgekeurde omslachtige bepaling, volgens welke bovendien nog een voorafgaande machtiging van een hooger college wordt gevorderd, komt den ondergeteekende onnoodig en ongewenscht voor. Met het oog op de belangen van derden zal een bekendmaking van de regelingen, zoomede van hare wijzigingen of opheffing, in de *Nederlandsche Staatscourant* en hare inschrijving in provinciale registers moeten worden voorgeschreven.

§ 11. *Gedwongen samenwerking.* In zeer vele gevallen zal ongetwijfeld de gemeenschappelijke regeling door vrijwillige samenwerking van de daarbij betrokken gemeentebesturen tot stand worden gebracht. Doch het zal ook voorkomen, dat één of meer gemeentebesturen de gevraagde medewerking niet wenschen te verleenen, hetzij omdat zij in een bepaald geval tegen elke samenwerking gekant zijn, hetzij omdat de inhoud der hun voorgestelde regeling overwegende bezwaren bij hen ontmoet, en de gansche regeling op die weigering dreigt te stranden.

De vraag, of in zoodanig geval de medewerking door een hooger gezag moet kunnen worden afgedwongen, meent de ondergeteekende bevestigend te moeten beantwoorden, evenals deze andere vraag, of dit hooger gezag tevens de bevoegdheid moet hebben, om bij de vaststelling van een intercommunale regeling af te wijken van het ontwerp, dat de gemeente of gemeenten, van welke het initiatief uitging, hadden opgemaakt.

De ondergeteekende ziet niet voorbij, dat tegen beide punten bezwaren kunnen worden aangevoerd. Als de regeling een ontwerp betreft, dat ligt op het gebied van de huishouding der gemeente, wordt de autonomie van een gemeente, aan welke door het hooger gezag zulk een regeling in wel of niet gewijzigden vorm wordt opgelegd, aangetast. En de wetenschap, dat het hooger gezag in de voorgedragen, gewenschte regeling veranderingen kan aanbrengen, zal wellicht menig gemeentebestuur er van afhouden, voorstellen tot het opleggen van regelingen aanhangig te maken.

Niettemin is beiderlei bevoegdheid in het kader van het ontwerp onmisbaar, omdat daarin één der voorwaarden voor een gezonde ontwikkeling van het instituut der intercommunale regelingen is gelegen. En zij kan, naar het den ondergeteekende voorkomt, zonder ernstige bedenking worden toegekend, mits zij niet zoover ga, dat de regeling ook tegen den wil van *alle* betrokken gemeentebesturen kan worden opgelegd en mits de procedure, welke aan het opleggen van een regeling vooraf moet gaan, de noodige waarborgen biede, dat geen overijlde beslissingen worden genomen en dat aan de verschillende, bij de regeling betrokken gemeentebesturen ruimschoots de gelegenheid wordt geschonken om hun bezwaren kenbaar te maken en hun belangen te bepleiten.

Daartoe heeft de ondergeteekende zich den volgenden procesgang gedacht.

Eerst zullen Gedeputeerde Staten het ingekomen verzoek tot het opleggen van een regeling onderzoeken en desgewenscht met de verschillende belanghebbende gemeentebesturen behandelen. Vervolgens zal de met de uitvoering van de wet belaste Minister — hierbij is er van uitgegaan, dat dit steeds de Minister van Binnenlandsche Zaken (en Landbouw) zal zijn, — zoo hij na kennisneming van het advies van de Gedeputeerde Staten de voorgedragen regeling in het algemeen wenschelijk oordeelt, de besturen van de door hem aangewezen gemeenten opdragen nader over een gemeenschappelijke regeling in overleg te treden. Als dit overleg zonder goed gevolg blijft, dienen Gedeputeerde Staten den Minister nader van advies, onder bijvoeging van een ontwerp der op te leggen regeling, en wordt de zaak, aldus voorbereid, bij wijze van een geschil van bestuur bij den Raad van State aanhangig gemaakt, waarna de Kroon beslist.

Voor uitbreiding van een regeling — tot andere onderwerpen of tot meer gemeenten — zal telkens eenzelfde procedure moeten worden gevolgd.

§ 12. *Samenwerking van andere publiekrechtelijke lichamen. Deelneming aan particuliere vennootschappen, enz.* Met een

regeling van de intercommunale samenwerking alleen kan niet worden volstaan. Zij zal haar aanvulling moeten vinden in soortgelijke bepalingen betreffende de samenwerking van andere publiekrechtelijke lichamen (provinciën, waterschappen), hetzij met gemeenten, hetzij onderling. En ook zal althans in artikel 194 der Gemeentewet hogere goedkeuring moeten worden voorgeschreven op het deelnemen door gemeentebesturen in particuliere naamlooze vennootschappen en dergelijke, zulks niet alleen omdat daarbij ook uit financieel oogpunt gewichtige gemeentebelangen kunnen zijn betrokken, maar ook omdat de gemeentebesturen anders te licht zouden kunnen bezwijken voor de verleiding om aan de beperkende voorwaarden, waaraan zij voortaan bij het tot stand brengen van een privaatrechtelijke intercommunale regeling zullen zijn onderworpen, te ontkomen door b.v. in de door hen gewenschte naamlooze vennootschap ook particulieren op te nemen. En daarnaast zal voor privaatrechtelijke regelingen, waarbij gemeentebesturen met particulieren of vereenigingen samenwerken, in de Gemeentewet bij voorkeur in een nieuw artikel 199a een bepaling moeten worden opgenomen, in den trant van het ontworpen artikel 122p.

§ 13. *De bestaande wetgeving in zake gemeentelijke grenswijziging en hare gebreken.* De Grondwet onderscheidt in artikel 3 ter zake van wat men kortweg „grenswijziging” zou kunnen noemen twee mogelijkheden; t. w. aan de eene zijde vereeniging van gemeenten, splitsing van gemeenten en vorming van nieuwe gemeenten, aan de andere zijde verandering van de gemeentelijke grenzen.

In de artikelen 128—133 der Gemeentewet wordt slechts voor twee der onder de eerste mogelijkheid gerangschikte gevallen, n.l. voor vereeniging of splitsing van gemeenten, een regeling uitgewerkt.

Deze regeling berust in hoofdzaak op de volgende beginselen: de wijze en voorwaarden der vereeniging of splitsing worden, nadat Burgemeester en Wethouders der betrokken gemeenten zijn gehoord, ontworpen door Gedeputeerde Staten, of, zoo de gemeenten in meer dan één provincie liggen, door eene commissie uit de Gedeputeerde Staten der provinciën (artikel 129); hun ontwerp wordt in elk der betrokken gemeenten voorgelegd aan het oordeel van den Raad en van een door de kiezers voor den Raad te kiezen commissie uit de ingezetenen (artikel 131), het gevoelen van deze beide lichamen wordt schriftelijk aan Gedeputeerde Staten uitgebracht en door dezen vervolgens met hun advies aan het Departement van Binnenlandsche Zaken en Landbouw ingezonden (artikel 132).

Naar het den ondergeteekende voorkomt, is de regeling niet slechts onvolledig, maar ook op elk der genoemde hoofdpunten onbevredigend.

a. *De verschillende gevallen van grenswijziging.* Hoewel de artikelen 128 en volgende alleen betrekking hebben op vereeniging en splitsing van gemeenten, worden de daarin vervatte regelen in de praktijk ook toegepast bij vrijwel elke grenswijziging. Het moge twijfelachtig zijn, of deze praktijk met de bepalingen der wet in overeenstemming is, zeker was zij aanbevelenswaardig, want de toepassing der bepalingen was ongetwijfeld wenschelijk, vooral als een grenswijziging, dikwijls nog sterker dan een vereeniging van gemeenten zou kunnen doen, in het leven en de belangen der gemeentenaren ingreep. Het verdient aanbeveling, elken twijfel hieromtrent weg te nemen en de wet bij de bestaande praktijk aan te passen.

b. *Het initiatief tot grenswijziging.* Rechtsens moge de juistheid van de staatsrechtelijke stelling, dat Gedeputeerde Staten het absoluut initiatief hebben in zake grenswijziging, niet boven twijfel staan, de praktijk berust geheel in handen van deze colleges. Het schijnt wenschelijk, buiten twijfel te stellen, dat dit recht ook aan de Regeering toekomt; menigmaal reiken de belangen, welke bij een grenswijziging zijn betrokken, veel verder dan één of enkele provinciën; er is geen reden een toestand te bestendigen, waarbij de Regeering op dit ééne gebied van wetgeving afhankelijk is van het inzicht

van een lager college. Daarnaast behoort ook aan een gemeenteraad uitdrukkelijk het recht te worden toegekend, een verzoek tot grenswijziging aanhangig te maken.

c. *Procedure en termijnen.* Ook thans reeds bestaat zulk een recht, althans in zoover de gemeentebesturen, krachtens artikel 120 der Gemeentewet de belangen hunner gemeenten o. a. bij de Kroon en bij de Staten der provincie, waartoe zij behooren, kunnen voorstaan. Maar in feite strekt dit recht niet verder, dan tot het leveren van een schriftelijk of mondeling pleidooi voor een meer of minder uitgewerkt plan van grenswijziging; nergens is voorgeschreven, dat een verzoek van die strekking binnen een bepaalden termijn en volgens een zekere administratieve procedure moet worden behandeld. Ook voor het geval dat Gedeputeerde Staten zelve een grenswijziging overeenkomstig artikel 129 ter hand nemen ontbreekt te dien aanzien elk voorschrift. Het schijnt geraden, dat hierin wordt voorzien in dier voege, dat in alle gevallen — zoowel dus als het initiatief van de Gedeputeerde Staten zelve uitgaat, als wanneer hun oordeel door de Kroon, wel of niet naar aanleiding van een verzoek van een gemeentebestuur, wordt ingewonnen — de zaak wordt afgewikkeld binnen een bekwaamen termijn en volgens regelen, welke aan de gemeentebesturen den noodigen waarborg schenken, dat zij met volledige kennis van zaken hun gevoelen kunnen uiten en het belang hunner gemeente kunnen bepleiten. Wordt door het laatste (de voorgeschreven procedure) bereikt, dat een gemeentebestuur niet, zooals thans dikwijls het geval is, in het onzekere behoeft te verkeeren omtrent het standpunt en de wenschen van een andere gemeente, het eerste (de bepaalde termijnen) zal een einde maken aan de — niet zeldzame — gevallen van zeer langdurige onzekerheid omtrent het lot van een ontworpen, althans aanbevolen grenswijziging, en aldus het belang dienen van de onderscheidene, bij zulk een grenswijziging betrokken gemeenten. Deze zijn immers — onverschillig of zij een verlegging van de grenzen verlangen, dan wel zich daartegen verweren — alle gelijkelijk gebaat bij een beslissing binnen een redelijken termijn; zij alle hebben er belang bij, dat spoediger dan tot dusverre een einde kome aan de onzekerheid, door plannen tot grenswijziging veroorzaakt, — een onzekerheid, welke thans soms tientallen van jaren blijft voortduren en menigmaal een verlammen invloed uitoefent op de werkzaamheden van de besturen der gemeenten in het belang harer toekomst.

d. *De commissie uit de ingezetenen.* Thans moet over een ontwerp van vereeniging of splitsing van gemeenten behalve de gemeenteraad ook eene afzonderlijke commissie uit de ingezetenen worden gehoord. Deze dubbele waarborg — destijds noodig geoordeeld met het oog op de gevallen, waarin het bestaan eener gemeente op het spel stond, — wordt door de Staatscommissie-OPPENHEIM, en op haar voetspoor ook door den Minister RUYSS DE BEERENBROUCK, als „onnoodig en tijdrovend” gekenschetst, en door Mr. STRUYCKEN in zijn geschrift „De gemeenten en haar gebied” als „geheel doelloos”. In overeenstemming met dit wel haast gemeen gevoelen wordt in overweging gegeven het instituut van de afzonderlijke commissie uit de ingezetenen niet langer te bestendigen.

Artikel I. De bestaande redactie van artikel 1 kan den indruk wekken, dat naast den raad en den burgemeester niet het college van burgemeester en wethouders, maar de individueele wethouders bestuursorgaan zijn.

Artikel II. Door het voorgestelde nieuwe tweede lid van artikel 2 wordt verband verkregen met de artikelen 3 en 98.

Artikel III. Het criterium van het tweede lid van artikel 3, waarnaar de hoegrootheid der bevolking moet worden beoordeeld, geldt niet alleen voor het geval in het eerste lid van genoemd artikel omschreven, maar voor alle gevallen, waarin de wet aan het bevolkingscijfer der gemeente gevolgen verbindt. Daarom scheen het wenschelijk, het lid uit artikel 3 te lichten en tot een zelfstandig artikel 3a te maken.

Hetzelfde geldt voor het tweede lid van artikel 19. De daar gegeven omschrijving van het begrip „ingezetenen” is niet beperkt tot de toepassing van genoemd artikel 19, maar geldt voor alle bepalingen der Gemeentewet, waarin de term gebezigd wordt. Het lid is nu, in algemeenen vorm geredigeerd, gemaakt tot het tweede lid van het nieuwe artikel 3a.

Artikel IV. Deze wijziging dient om het artikel in overeenstemming te brengen met artikel 3a.

Artikel V. In verband met de uitwerking van het stelsel van evenredige vertegenwoordiging is van het bestaande artikel het gevolg, dat, indien geen opvolger kan worden aangewezen, omdat de kandidatenlijst uitgeput is, waarop het raadslid, dat ontslag neemt, voorkomt, het lidmaatschap gedurende de geheele nog loopende periode, voor welke de raad gekozen is, moet behouden blijven. Daar dit niet wenschelijk voorkomt, wordt voorgesteld, te bepalen, dat het lidmaatschap van hem, die ontslag neemt, ook eindigt, nadat het centraal stembureau heeft beslist, dat geen opvolger kan worden benoemd.

Artikel VI. Ten aanzien van het vervallen van het tweede lid van artikel 19 zij verwezen naar artikel III en de daarbij behorende toelichting.

Artikel 20 kan worden gemist naast het tweede lid van het voorgestelde artikel 3a en mede in verband met artikel 77 van het Burgerlijk Wetboek.

Artikel VII. Een raadslid kan ook in den verboden graad van bloedverwantschap geraken, doordat bijvoorbeeld zijn vader of zoon tot burgemeester wordt benoemd. Er is geen reden om in dat geval anders te handelen dan bij later ontstane zwagerschap.

De zwagerschap zal evenzeer moeten ophouden bij ontbinding van het huwelijk door echtscheiding en door nietigverklaring van het huwelijk als door overlijden.

Artikel VIII. Voor de onderwijzers bij het handels- en nijverheidsonderwijs geldt dezelfde reden tot uitsluiting van het raadslidmaatschap als voor hun collega's bij het lager- en middelbaar onderwijs.

Het tweede lid vermeldt niet meer de leden van de ambtenaren, welke het tweede lid alleen op het oog heeft.

Artikel IX. Artikel 25 geldt niet voor het geval, dat na de toelating van een raadslid blijkt, dat hij een vereischte mist om lid van den raad te zijn of een met het lidmaatschap onverenigbare betrekking vervult of aanneemt. De voorgestelde wijziging beoogt hierin te voorzien.

Eene leemte in artikel 25 is, dat, wanneer zoowel het betrokken raadslid als burgemeester en wethouders stil zitten, niemand kan ingrijpen. Daarom wordt voorgesteld aan Gedeputeerde Staten de bevoegdheid te geven ambtshalve tusschenbeide te komen.

Artikel X. Het verlies van het raadslidmaatschap, in artikel 26 op het handelen in strijd met het voorschrift van artikel 24 gesteld, wordt facultatief. Elk geval kan dan op zichzelf worden beschouwd; met goede trouw en onopzettelijk verzuim kan worden rekening gehouden en verlies van raadslidmaatschap zal slechts behoeven te volgen als een stellige daad is gepleegd, waarbij het raadslid het gewicht van zijn lidmaatschap in de schaal heeft geworpen, om een levering te doen toevallen aan een leverancier of aan eene onderneming, bij wiens of welker zaken hij is geïnteresseerd.

Wanneer Gedeputeerde Staten geen reden vinden om, na een door den raad uitgesproken schorsing, de vervallenverklaring uit te spreken, behooren zij de schorsing te kunnen opheffen.

Het tegenwoordige artikel geeft alleen aan den belanghebbende een recht van beroep van de uitspraak van Gedeputeerde Staten op de Kroon. Het is wenschelijk, dat ook aan den raad dit recht wordt toegekend.

Artikel XI. Het voorgestelde eerste lid van artikel 41 maakt een eind aan de twistvraag, of de raad bevoegd is, in zijn reglement van orde den voorzitter ten aanzien van dag en uur der vergadering te binden.

Artikel XII. Door de wijziging van het tweede lid van artikel 42 wordt aan den raad de bevoegdheid gegeven, om in het reglement van orde te bepalen, dat over andere dan de in de oproepingsbrieven vermelde zaken niet zal worden beraadslaagd en besloten.

Artikel XIII. Door het laatste lid van het geldende artikel 43 wordt de geheimhouding niet voldoende gewaarborgd. De bepaling laat onbeslist, of de raad de geheimhouding ook kan opleggen ten aanzien van stukken, die wel in de vergadering worden overgelegd, maar welker inhoud niet in de vergadering is behandeld. De oplegging van de geheimhouding strekt zich in het geldende artikel niet uit tot de leden, die later van de stukken of van het behandelde kennis nemen. Het ontworpen vijfde lid van artikel 43 vult de leemten aan.

Overigens is er in de daaropvolgende nieuwe leden mee rekening gehouden, dat de stukken veelal ter inzage worden gelegd, voordat de raad de daarop betrekking hebbende aan gelegenheid heeft behandeld en daarvoor geheimhouding heeft kunnen opleggen. Het is daarom wenschelijk, dat burgemeester en wethouders bij het ter inzage leggen van dergelijke stukken een voorloopige geheimhouding kunnen opleggen, welke later door den raad moet worden bekrachtigd.

Artikel XIV. Tegen het beraadslagen in een besloten vergadering kan weinig bezwaar bestaan. De praktijk heeft de noodzakelijkheid aangetoond, daarvoor de gelegenheid te openen.

De aanvulling van letter *f* beoogt boven twijfel te stellen, dat niet alleen de besluiten tot het in leen nemen, maar ook die tot het in leen geven van gelden, het beleggen van kasgelden daaronder begrepen, niet in besloten vergadering mogen worden genomen. Eveneens is dit het geval met de rekening-courant-overeenkomsten.

Artikel XV. De wijziging is aangebracht, om het artikel in overeenstemming te brengen met artikel 87 der Grondwet.

Artikel XVI. Door de voorgestelde bijvoeging wordt buiten twijfel gesteld, dat onder „zaken” in het eerste lid van artikel 46 ook benoemingen, schorsingen en ontslagen zijn begrepen.

Artikel XVII. Door artikel 47 in overeenstemming te brengen met artikel 98 der Grondwet, wordt een bekende twistvraag opgelost. Het is wenschelijk de immuniteit, welke de raadsleden genieten, ook toe te kennen aan den burgemeester, zoo hij niet lid van den raad is.

Artikel XVIII. Niet meer wordt geëischt de aanwezigheid van de grootste helft van het aantal leden, in artikel 4 bepaald, maar die van meer dan de helft van het aantal zitting hebbende leden, omdat, onder de werking van het evenredige kiesstelsel, de mogelijkheid bestaat, dat, door uitputting van kandidatenlijsten, niet alle open vallende plaatsen kunnen worden vervuld.

Door de voorgestelde redactie wordt bereikt, dat, behoudens het bepaalde in het tweede lid, de vergadering kan doorgaan, ook wanneer het aantal aanwezigen daalt beneden het in het eerste lid bepaalde quorum.

Artikel XIX. De vraag, of in eene vergadering, waarin ingevolge artikel 50 moet worden beslist over een zaak, waarover in eene vorige vergadering de stemmen hebben gestaakt, de

beraadslagen kunnen worden heropend, wordt door de voorgestelde aanvulling bevestigend beantwoord.

Artikelen XX en XXI. Volledigheidshalve wordt in de gewijzigde artikelen 51 en 52 ook van aanbevelingen gesproken.

Het aan artikel 52 toe te voegen lid brengt het praktische voordeel, dat niet tot tijdroovende stemmingen bij hoofdelijke oproeping behoeft te worden overgegaan, indien geen der leden zulks verlangt.

Artikel XXII. Het eerste lid van artikel 54 laat onzeker, of de burgemeester, die niet lid is van den raad, voorzitter van een commissie van voorbereiding kan zijn.

Het derde lid van artikel 54 bepaalt niet, wie aanwijst, welk lid van het college van burgemeester en wethouders voorzitter van de commissie van bijstand zal zijn. Voorgesteld wordt, die aanwijzing te doen geschieden door het college zelf.

Artikel XXIV. Het is billijk het verlenen van een vergoeding ook mogelijk te maken voor het bijwonen van vergaderingen van afdelingen van den raad en van commissiën van voorbereiding of van bijstand en van commissiën ad hoc.

Artikel XXV. Het artikel maakt ook de vrouw tot burgemeester benoembaar.

Bij de wet van 16 December 1927 (*Staatsblad* n°. 388) is in artikel 37 der Provinciale wet de uitdrukking „niet bij rechterlijke uitspraak de beschikking of het beheer over zijne goederen heeft verloren” vervangen door eene terminologie, waarbij de daar bedoelde uitsluiting beperkt wordt tot bedoeld verlies, voorzover het gegrond is op krankzinnigheid of zwakheid van vermogens. Bij nadere beschouwing schijnt het niet noodig in het onderhavige artikel deze uitsluiting te stipuleeren. Het is toch ondenkbaar, dat een wegens krankzinnigheid of zwakheid van vermogens onder curateele gestelde tot burgemeester zou worden benoemd.

Het artikel laat den eisch van ingezetenschap los. In de praktijk komt het veelvuldig voor, dat niet-ingezetenen tot burgemeester worden benoemd. Bovendien is het bij de steeds hogere eischen, die aan den bekleeder van het burgemeestersambt moeten worden gesteld, wenschelijk, dat de Regeering volledige vrijheid heeft, afgezien nog hiervan, dat in de kleine gemeenten, wegens de plaatselijke verhoudingen, een burgemeester-niet-ingezetene wellicht meer gezag zal hebben dan een burgemeester-ingezetene.

Artikel XXVI. Bij het tot stand komen der Gemeentewet werd onder „regterlijk collegie” het kantongerecht begrepen geacht. Uit een redactioneel oogpunt schijnt het in verband met de thans geldende opvatting beter het artikel in den voorgestelden zin te wijzigen.

Artikel XXVII. Vgl. de in artikel VIII voorgestelde wijziging.

Artikel XXVIII. Door de opheffing der schutterij heeft het bestaande artikel 64 geen beteekenis meer. Het komt intusschen noodig voor, ook met het oog op de in de oorlogsjaren opgedane ervaring, den burgemeester vrij te stellen van elken militairen dienst.

Artikel XXIX. Ook in artikel 39 ontbreken de woorden: „op de wijze zijner godsdienstige gezindheid”.

Artikel XXX. Het nieuwe derde lid voorziet in een leemte der bestaande wet. De tijd gedurende welken aan een raadslid de toegang tot de vergaderingen kan worden ontzegd, moet gelimiteerd zijn. Werd een zoodanige limiet niet in het artikel opgenomen, dan zou de raad feitelijk aan een lid zijn mandaat kunnen ontnemen.

Artikel XXXI. Het toe te voegen lid is wenschelijk uit een oogpunt van vereenvoudiging van de administratie en bovenal van verlichting van de werkzaamheden van den burgemeester.

Artikel XXXII. Het nieuwe eerste lid van artikel 71, in overeenstemming met bijvoorbeeld artikel 29 van de wet op de coöperatieve vereenigingen, bedoelt, dat de gemeente zelf — overeenkomstig meer moderne opvattingen — partij is in haar processen, zoowel eischend als verwerend, dus zelf moet dagvaarden en gedagvaard worden, doch dat de Burgemeester degeen is, die bij die gedingen voor haar optreedt, handelt en besluit.

De voorgestelde nieuwe redactie van het eerste lid maakt een redactioneële verandering van het tweede lid wenschelijk.

Artikel XXXIII. Dat de burgemeester in de gemeente, waar hij niet woont, ten minste slechts éénmaal per week te spreken is, moet met het oog op de tegenwoordige beteekenis en omvang van het gemeentelijk bestuur te weinig worden geacht.

Artikel XXXIV. Drie gevallen van vervanging van den burgemeester zijn denkbaar: ontstentenis, ongesteldheid en afwezigheid. Het komt den ondergeteekende voor, dat bij ontstentenis de waarnemer aanspraak heeft op de volle wedde, en wel voor den ganschen tijd zijner waarneming. Is de burgemeester ongesteld of afwezig, dan is er niet dadelijk reden, voor de waarneming eene vergoeding toe te kennen. Wel treedt die reden in, als de ongesteldheid of afwezigheid geruimen tijd aanhoudt. Maar het is niet billijk, dat dan de vergoeding, die in dit geval niet hooger behoeft te zijn dan de halve wedde, moet worden betaald door den ongestelden of afwezigen burgemeester.

Artikel XXXV. Het is meermalen gebleken, dat eenerzijds in gemeenten beneden 20 000 inwoners de behoefte aan drie wethouders werd gevoeld, terwijl anderzijds in gemeenten boven dat zielental het hebben van meer dan twee wethouders overbodig bleek. Het aan artikel 79 toe te voegen lid beoogt in dit opzicht aan de gemeenten meer vrijheid te geven.

Artikel XXXVI. De nieuwe leden van artikel 83 brengen voor de wethouders bepalingen analoog aan hetgeen het bestaande artikel 30bis voor de raadsleden bepaalt. De woorden „met het oog op het zielental” zijn gebezigd in tegenstelling tot de vermeerdering of vermindering, waartoe de raad krachtens artikel 79 mocht besluiten.

Artikel XXXVII. De voorgestelde wijziging van het tweede lid van artikel 84 houdt, evenals de wijziging van het tweede lid van artikel 18, rekening met de werking van het evenredige kiesstelsel.

Artikel XXXVIII. Artikel 85 regelt niet de gevolgen van een te laat gedane verklaring van aanneming van de benoeming tot wethouder. In deze leemte voorziet de voorgestelde aanvulling.

In verband met deze aanvulling is het te meer wenschelijk, den termijn van artikel 85, welke in de praktijk gebleken is te kort te zijn, te verlengen.

Artikel XXXIX. Het geldende artikel 90 voorziet niet in het geval van ontstentenis van een wethouder. Er is geen reden om voor dit geval niet ook de gelegenheid te geven tijdelijk op dezelfde wijze te voorzien als in de gevallen, in artikel 90 genoemd.

De aan het slot van het eerste lid voorgestelde wijziging geeft bevestigende beantwoording aan de vraag, of het vrij staat bij raadsbesluit bij voorbaat een vasten plaatsvervangenden wethouder aan te wijzen. Zoowel in de jurisprudentie als in de literatuur is deze vraag tot dusver verschillend beantwoord.

De regeling van de vergoeding voor den plaatsvervangenden wethouder is gelijk gemaakt aan de in artikel XXXIV voorgestelde regeling van de vergoeding voor den waarnemenden burgemeester.

Van het presentiegeld wordt in de nieuwe lezing niet meer gewaagd, met het oog op de in artikel XLIII van het ontwerp voorgedragen wijziging van het bestaande artikel 94.

Artikelen XL, XLI en XLII. In verband met de onder meer in de artikelen I en XXIII gebruikte terminologie is het wenschelijk ook in de artikelen 91, 92 en 93 het woord „collegie” te vervangen door: college.

Artikel XLI. In het derde lid van artikel 92 worden ook aanbevelingen genoemd.

Artikel 92 bevat geen aanwijzing van hetgeen geschieden moet, als ook eene herhaalde vergadering onvoltallig blijkt. In het nieuwe vierde en vijfde lid is daarvoor eene regeling opgenomen in den geest van het ten aanzien van den raad bepaalde.

Artikel XLII. Met een mededeeling van het reglement van orde aan den raad kan worden volstaan.

Artikel XLIII. Voor een splitsing van de vergoeding der wethouders in jaarwedde en presentiegeld bestaat geen reden meer in verband met de wijze, waarop de functie van wethouder zich ontwikkeld heeft, tengevolge waarvan het zwaartepunt van de wethouders-functie in de groote meerderheid der gemeenten niet meer is gelegen in het bijwonen van de vergaderingen van het college van burgemeester en wethouders.

Het ware niet juist, dat een wethouder-plaatsvervangend burgemeester, die als wethouder door een raadslid wordt vervangen, volle belooning als wethouder zou blijven genieten, althans wanneer hij als plaatsvervangend burgemeester wordt beloond.

Artikel XLIV. Voorgesteld wordt de mogelijkheid van pensionneering van de wethouders en van hunne weduwen en weezen in de wet vast te leggen. Het schijnt niet geraden te dezer zake eene verplichting op te leggen. De desbetreffende besluiten zullen zijn onderworpen aan de goedkeuring van Gedeputeerde Staten.

Artikel XLV. De schrapping van het woord „mannelijk” in het geldend artikel 96 zal ook vrouwen benoembaar maken tot secretaris. Overigens zij verwezen naar lid 2 van de toelichting op artikel XXV.

Artikel XLVI. De voorgestelde wijzigingen zijn een gevolg van het toelaten van vrouwen tot het secretariaat.

Artikel XLVII. Vgl. artikel XXIX en de daarbij behorende toelichting.

Artikel XLVIII. De in artikel 115 voorgestelde wijziging houdt verband met die in artikel 206. Vgl. de daarbij gegeven toelichting.

Artikel IL. Na de algemeene beschouwingen meent de ondergeteekende te kunnen volstaan met een enkele beknopte toelichting op eenige der voorgedragen artikelen in zake intercommunale samenwerking.

Artikel 121.

De redactie van het eerste lid is zóó ruim, dat zoowel het gebied van de huishouding der gemeente als dat van het zelfbestuur er door wordt bestreken.

Dacht, evenals de Staatscommissie-OPPENHEIM, de Minister Ruys de BEERENBROUCK, blijkens zijn ontwerp, slechts aan een samenwerking, uitgaande van gemeenteraden, in het onderhavige ontwerp is ook de mogelijkheid geopend, dat colleges van burgemeester en wethouders een gemeenschappelijke regeling tot stand brengen.

Naar de meening van den ondergeteekende geeft de uitdrukking „te zamen eene regeling treffen ter gemeenschappelijke behartiging van belangen” de kern van het onderwerp, dat in dit en de volgende artikelen behandeld wordt, juist weer, doch ten einde alle misverstand uit te sluiten zijn in de omschrijving

de woorden van artikel 149 der Grondwet, waarop de gansche regeling rust, „de voorziening in zaken, inrichtingen of werken, bij welke zij (d. z. de samenwerkende gemeenten) betrokken zijn" opgenomen; in zoover is dit een begripsverruiming, dat b.v. de groote stad, welke met een kleine zustergemeente een regeling treft voor het verleenen van hulp bij brand in die gemeente met haar personeel en materiaal, wél gezegd kan worden, bij die zaak betrokken te zijn, doch niet, in deze met de kleine zustergemeente een gemeenschappelijk belang te hebben.

Het tweede lid dwingt, bij de regeling te voorzien in het geval, dat één of meer der samenwerkende gemeenten de getroffen regeling gewijzigd of opgeheven wenschen te zien, en reeds aanstonds de daarbij te volgen procedure aan te geven en de noodige bepalingen te maken omtrent de financieele gevolgen van de opheffing.

Artikel 122.

Inzonderheid in geval van samenwerking tusschen gemeenten, die niet alle in dezelfde provincie zijn gelegen, zou o. m. in verband met de goedkeuring van verschillende besluiten veel omslag en tijdverlies dreigen, als daarvoor geen afzonderlijke maatregel werd getroffen. Het doeltreffendst is, te bepalen, dat de regeling een plaats van vestiging voor de commissie of orgaan aanwijst. In de goedkeuring van de regeling door de Kroon ligt dan tevens de sanctie van de gekozen plaats van vestiging en de aanwijzing van het college van Gedeputeerde Staten, dat verder het preventief en repressief toezicht zal uitoefenen.

Artikelen 122c en d.

In het eerste lid van artikel 122c is de gedachte neergelegd, dat de commissie (of het orgaan), hetwelk voor de behartiging van de gemeenschappelijke belangen is ingesteld, geen andere bevoegdheid kan hebben dan de gemeentebesturen, welke te zamen de regeling troffen; dat zijn dus nu eens de gemeenteraden, en dan weer de colleges van burgemeester en wethouders.

Op twee punten is echter, ter voorkoming van moeilijkheden, een afwijkende regeling noodzakelijk. Als daaromtrent niets werd bepaald, zou, voor het geval gemeenteraden samen een regeling troffen, volgens den regel van het eerste lid de nieuwe commissie (of het orgaan) geen uitvoeringsmaatregelen mogen nemen, want niet gemeenteraden, doch de colleges van burgemeester en wethouders zijn met de uitvoering van raadsbesluiten belast, en toch moet de nieuwe commissie (of het orgaan) de uitvoering zijner besluiten zelf ter hand kunnen nemen, als het dit wenscht; het vierde lid van artikel 122c maakt dit mogelijk. En in de tweede plaats moet in elk geval worden voorkomen, dat een commissie, als bedoeld in artikel 122, de bevoegdheid zou kunnen verkrijgen om verordeningen onder sanctie van straf of politiedwang uit te vaardigen of belastingen te heffen; het tweede lid van artikel 122c waakt hiertegen. Slechts wanneer een afzonderlijk rechtspersoonlijkheid bezittend lichaam wordt gevormd — aldus artikel 122d in verband met het eerste lid van artikel 122c — zou aan het orgaan van dat lichaam, althans als dit tot stand komt door de samenwerking van gemeenteraden, een eenigermate grootere bevoegdheid kunnen worden toegekend, met name die om voor bepaald omschreven gevallen een zoodanige verordening vast te stellen en die om een enkele daarvoor in aanmerking komende belasting te heffen. Of dit zal geschieden hangt wederom van het inzicht van de gemeenteraden en dat der goedkeurende hogere organen af.

Artikel 122e.

Gelijk alreeds in de algemeene beschouwingen is aangegeven, acht de ondergeteekende een voorafgaande machtiging om tot een intercommunale regeling te komen ongewenscht en overbodig, naast den eisch van goedkeuring van de regeling door het hogere orgaan. Doch deze goedkeuring zij dan ook meer dan een bloote formaliteit. Haar waarde moet hierin zijn gelegen,

dat de autoriteit, aan welks goedkeuring de regeling is onderworpen, niet slechts beoordeelt, of de regeling op zich zelve in het algemeen toelaatbaar en zelfs wenschelijk is, maar zich ook begeeft in een onderzoek naar de deugdelijkheid, volledigheid en billijkheid van haren inhoud in onderdeelen.

Artikel 122j.

Ook hier zullen, gelijk o. a. in artikel 121, al naar den aard van het onderwerp, de gemeentebesturen, die gehoord moeten worden, nu eens de gemeenteraden en dan weer de colleges van burgemeester en wethouders zijn.

Artikel 122m.

Dat het in het belang van een gezonde ontwikkeling van het instituut der intercommunale samenwerking noodig is, aan de Kroon de bevoegdheid toe te kennen, een publiekrechtelijke regeling op te leggen, als het overleg om tot een vrijwillige samenwerking te geraken faalt, is bij de algemeene beschouwingen uiteengezet.

Intusschen mag deze bevoegdheid niet zoo ver gaan, dat de Kroon ten slotte een regeling zou kunnen opleggen, welke geen der daarbij betrokken gemeentebesturen wenscht. Met het oog hierop moet het gemeentebestuur, dat aanvankelijk het verzoek daartoe tot de Kroon richtte, dit verzoek kunnen intrekken. Tenzij daarna een van de andere gemeentebesturen zijnerzijds het verzoek in wel of niet gewijzigden vorm overneemt, zal de Kroon de zaak verder laten rusten.

In alle andere gevallen kan de Kroon Hare beslissing geven. Doch Zij zal dit niet kunnen doen dan na vooraf den Raad van State, afdeling voor de geschillen van bestuur, te hebben gehoord. In den procesgang is eene behandeling voor den Raad van State, bij wijze van geschil van bestuur opgenomen, mede ten einde tegemoet te komen aan bezwaren, die anders ongetwijfeld in de kringen der gemeentebesturen zouden worden geuit tegen den aanslag op de zelfstandigheid der gemeentebesturen, welke in het instituut der gedwongen intercommunale samenwerking kan worden gezien.

Artikel 122o.

Deze bepaling is passend voor allerlei vormen van samenwerking; het bestuur eener gemeente zal tot een bestaande regeling in haar geheel of slechts tot een gedeelte daarvan kunnen toetreden, of in een of anderen vorm aan de regeling gaan medewerken.

Artikel 122p.

Om duidelijk te doen uitkomen, dat de privaatrechtelijke vorm van samenwerking slechts in bepaalde gevallen moet worden toegelaten en dus slechts een uitzondering dient te blijven, zijn de daarop betrekking hebbende bepalingen samengevat aan het eind van de regeling van de intercommunale samenwerking.

Artikel LI. Het geldende artikel 125 noemt niet de geschillen tusschen gemeenten en waterschappen, veenschappen of veenpolders.

Artikel LII. Tot 1887 toe bezigde de Grondwet den term „algemeene maatregel van inwendig bestuur". Bij de Grondwetsherziening van dat jaar is het woord „inwendig" vervallen. De voorgestelde wijziging strekt, om de Gemeentewet met de nieuwe terminologie in overeenstemming te brengen.

Geleidelijk is in verschillende Rijkswetten de burgemeester tot medewerking aan hare uitvoering geroepen. De ondergeteekende is van oordeel, dat, in aansluiting aan deze ontwikkeling van het administratief recht, de burgemeester als orgaan van zelfbestuur in de Gemeentewet behoort te worden opgenomen. Hij acht het ook wenschelijk, dat de burgemeester als zelfbestuursorgaan in de Gemeentewet wordt erkend. Voor de uitvoering van menige wet en provinciale verordening verdient het aanbeveling haar te leggen in de handen van één persoon,

bevorderlijk als dit is aan den spoed en de eenheid in de uitvoering en aan de verantwoordelijkheid.

In aansluiting aan het derde lid van artikel 144 der Grondwet worden de Koninklijke bevelen niet meer vermeld.

Artikel LIII. Artikel 126a. In artikel 180 wordt de politiedwang op kosten der overtreders als een attribuut, aan de uitvoering van verordeningen verbonden, omschreven. Het is wenschelijk, ook waar het de medewerking aan de uitvoering van hoogere regelingen geldt, de bevoegdheid tot dwangoefening met verhaal van kosten uitdrukkelijk te erkennen. Het artikel komt overeen met artikel 153bis der Provinciale Wet.

Artikel 126b—126d. Deze artikelen komen overeen met de artikelen 153ter—153quinquies der Provinciale Wet. De artikelen 126b en c voorzien ten aanzien van de zelfbestuurstaak der plaatselijke besturen, in wat de wet van 31 Augustus 1853 (*Staatsblad* n°. 83) regelt ten aanzien van de uitvoering van verordeningen op het gebied der plaatselijke huishouding.

Artikel LIV. In artikel 127 is de burgemeester ingelascht. Thans is het eenige middel tegen nalatigheid in het zelfbestuur van den burgemeester gelegen in het disciplinair gezag van de Kroon. Het is meer in harmonie met 's burgemeesters karakter als gemeentelijk bestuursorgaan, dat bij zijne nalatigheid op dezelfde wijze gehandeld wordt als bij verzuim van het college van burgemeester en wethouders.

Artikel LV. Na de algemeene beschouwingen meent de ondergeteekende te kunnen volstaan met een enkele beknopte toelichting op eenige der voorgedragen artikelen in zake vereeniging of splitsing van gemeenten of andere wijziging harer grenzen.

Artikel 128.

Uitdrukkelijk wordt een wettelijke grondslag verleend aan de bestaande praktijk, dat alle vormen van grenswijziging op dezelfde wijze worden voorbereid. In het nieuwe artikel is voorts het beginsel neergelegd, dat hetzij — als tot dusverre — de voordracht tot een wetsvoorstel door Gedeputeerde Staten wordt gedaan, hetzij, zoo het initiatief niet van hen uitgaat, vooraf hun gevoelen wordt ingewonnen.

Artikel 129.

In de beide gevallen, in artikel 128 genoemd, zullen Gedeputeerde Staten — in den regel waarschijnlijk na vooraf Burgemeester en Wethouders geraadpleegd te hebben — het oordeel van de Raden der betrokken gemeenten moeten inwinnen; zij zullen hen, door overlegging van de noodige stukken en bescheiden in staat moeten stellen een juist oordeel over het voorstel te vormen. Thans worden, ingevolge het geldend artikel 129, in de eerste phase van voorbereiding, Burgemeester en Wethouders over de wijze en voorwaarden der vereeniging en splitsing gehoord, doch het schijnt den ondergeteekende in de lijn der nieuwe regeling te liggen, dat terstond de Raden zelve in de gelegenheid zijn, hun zienswijze over de aanhangig gemaakte plannen kenbaar te maken.

Artikel 130.

De Raden moeten hun oordeel binnen een door Gedeputeerde Staten bepaalden termijn schriftelijk doen kennen. Bij het bepalen van dien termijn zullen Gedeputeerde Staten er rekening mede hebben te houden, dat zij zelve, behalve als het initiatief van hen uitgaat, krachtens artikel 132 voor het uitbrengen van hun advies aan den Minister aan een termijn gebonden zijn.

Het oordeel van ieder der geraadpleegde Raden wordt door Gedeputeerde Staten met alle ter zake dienende stukken aan de andere betrokken Raden toegezonden, opdat deze alle geheel van elkanders meeningen en motieven op de hoogte zullen zijn

ter openbare vergadering van Gedeputeerde Staten, waar zij de gelegenheid zullen krijgen door gemachtigden hun oordeel toe te lichten.

Artikel 131.

Na aldus het „hoor en wederhoor“ te hebben toegepast beslissen Gedeputeerde Staten, of zij de of door hen zelve voorloopig aanhangig gemaakte of hun van andere zijde aanbevolen grenswijziging wenschelijk achten, en, zoo ja, hoever die zal moeten gaan. Wenschen zij haar te bevorderen, dan maken zij het ontwerp eener regeling op. Over dit ontwerp moeten uiteraard wederom de Raden der betrokken gemeenten worden gehoord, doch thans kan de procedure beperkt blijven tot het inwinnen van hun schriftelijk advies.

Artikel 132.

Gedeputeerde Staten overwegen de verschillende ingekomen adviezen en brengen vervolgens hun gevoelen ter kennis van den met de uitvoering der wet belasten Minister. Voor het geval het initiatief niet van Gedeputeerde Staten uitging, is hun voor het uitbrengen van hun advies een zoo noodig verlengbare termijn van een jaar gesteld, opdat de zaak binnen een redelijk tijdsverloop tot een beslissing kunne geraken.

Ook indien het initiatief van hen is uitgegaan bindt het artikel hen aan een termijn, opdat langdurige onzekerheid zooveel mogelijk worde vermeden.

Artikel 133.

Mocht de overweging Gedeputeerde Staten tot de slotsom leiden, dat grenswijziging niet wenschelijk is, dan moet de gelegenheid open blijven, dat de Kroon tot een tegenovergestelde conclusie komt. Tot deze conclusie kunnen de van hun gevoelen afwijkende adviezen, welke zich onder de ingevolge artikel 132 meegezonden stukken mochten bevinden, bijdragen en ook de daarnaast te Harer kennis gekomen pleidooien, voor een grenswijziging geleverd door daarbij betrokken gemeentebesturen, vereenigingen of burgers, die den Minister voor de zaak eener grenswijziging pogen te winnen. Gelijk trouwens, in omgekeerden zin, de Kroon, door verschillende adviezen overtuigd, te rade kan worden, dat een door Gedeputeerde Staten gedane voordracht voor een wetsontwerp tot grenswijziging verdient te worden terzijde gelegd.

Voor het geval de Kroon, in afwijking van het gevoelen van Gedeputeerde Staten, een grenswijziging wel wenschelijk oordeelt, kan Zij aan dat college opdragen, het ontwerp eener regeling op te maken en daarover de Raden der daarbij betrokken gemeenten te hooren, op de wijze, in het tweede lid van artikel 131 aangegeven.

Daarnaast kan zich het geval voordoen, dat de Kroon aan de grenswijziging een grooteren omvang wil geven dan Gedeputeerde Staten voorstelden; hiervoor geeft het laatste lid enkele regels.

Artikel 133a.

In dit artikel wordt bepaald, welke gegevens een door den gemeenteraad tot de Kroon gericht verzoek om grenswijziging moet bevatten en hoe met zulk een verzoek moet worden gehandeld.

Artikel 133b.

Dit artikel voorziet in het geval, dat de bij een grenswijziging betrokken gemeenten in meer dan één provincie liggen. Zoo dikwijls zich dit voordoet, treedt in de plaats van een college van Gedeputeerde Staten een commissie uit de colleges der provinciën.

Artikel 133c.

De materie, waaraan het laatste der over de vereeniging of splitsing van gemeenten handelende artikelen, n.l. artikel 133, is gewijd, kan niet ongeregeld blijven, zij het dan dat de regeling iets soepeler dient te worden. Het is voldoende voor te

schrijven, dat elke speciale wet zal bepalen — of, en zoo ja, in hoeverre, totdat daaromtrent andere regelingen worden getroffen, de bestaande besluiten en machten zullen voortduren en de bestaande ambtenaren hun bediening zullen blijven waarnemen.

Het tweede lid van het geldend artikel 133 kan in wezen onveranderd worden gelaten.

Artikel LVI. Het geldende artikel 135 is dikwijls als limitatief aangemerkt. Om deze opvatting te voorkomen, is de redactie van het tweede lid van artikel 144 der Grondwet overgenomen, waardoor de ruime omvang van 's raads verordenende macht en zijne bevoegdheid om, behoudens de werking van het Koninklijk vernietigingsrecht, te beoordeelen wat in het belang der gemeente te regelen noodig is, buiten allen twijfel wordt gesteld.

Artikelen LVII en LX. Nu in de Gemeentewet de verordeningen een species zullen worden van het genus besluiten, zal in de artikelen 153 tot en met 160 niet meer van vernietiging van verordeningen, maar van besluiten moeten worden gesproken. Daardoor echter passen zij niet meer in het kader van het Tweede Hoofdstuk, tot opschrift dragende: „Van de plaatselijke verordeningen”, maar zullen zij moeten worden overgebracht naar een nieuw: Tweede Hoofdstuk, dat zal voorafgaan aan het nieuwe Tweede Hoofdstuk A, waarvan de artikelen 150 en 151 de eerste paragraaf zullen vormen.

Artikel LVIII. Volgens artikel 140 der Grondwet van 1848 had de Koning het recht, de verordeningen der gemeenteraden wegens strijd met de wet of met het algemeen belang te vernietigen. Over de vernietiging van besluiten, welke naar hun inhoud geen verordeningen waren, sprak de Grondwet van 1848 niet. Deze zouden mitsdien niet aan hooger toezicht onderworpen zijn, indien niet de wetgever aan het begrip verordeningen een uitbreiding gaf, waardoor het alle besluiten zou omvatten. Met het oog op deze consequentie is in het eerste lid van artikel 150 der Gemeentewet een begripsomschrijving opgenomen, volgens welke onder plaatselijke verordeningen moeten worden verstaan alle voorschriften en beschikkingen van den raad en van burgemeester en wethouders. Tegenover deze omschrijving staat artikel 135 der Gemeentewet in een eenigszins zonderling licht, terwijl de definitie ook wel eens tot conclusies heeft geleid, die de wetgever vermoedelijk niet heeft voorzien en zelfs niet gewild.

Artikel 145 der Grondwet van 1887 kende een vernietigingsrecht ten aanzien van alle besluiten der gemeentebesturen. Daarmee was alle aanleiding voor de uitbreiding van het begrip verordening buiten zijn grondwettelijke grenzen vervallen. Indien het onderhavige ontwerp tot wet zal zijn verheven, zal dan ook de afwijking op dit punt tusschen Grondwet en Provinciale Wet eenerzijds en Gemeentewet anderzijds verdwijnen.

Volgens het eerste lid van artikel 150 der Gemeentewet mag de gemeentewetgever met zijne regelingen niet treden in hetgeen van algemeen Rijks- of provinciaal belang is. Dit uitgangspunt is onmiskenbaar juist. Maar bij de verdere uitwerking in de wet van de verhouding, door dit uitgangspunt ingegeven, stuit men op de onoverkomelijke moeilijkheid, dat de Grondwet niet heeft aangegeven en de Gemeentewet niet er in is geslaagd te omschrijven, welke stof als van algemeen Rijksbelang, welke als van specifiek provinciaal- of gemeentebelang moet worden aangererkt. Iedere poging ook om eene afbakening van de afzonderlijke belangen tegenover elkaar tot stand te brengen, loopt uit op niets. Stellige, onmiskenbare kenmerken, die de verschillende belangen van elkaar onderscheiden, zijn niet te vinden. De toepassing van het eerste lid van artikel 150 der Gemeentewet heeft dan ook in het licht gesteld, dat men met de verwachting, die in 1851 werd gekoesterd, dat met dit wetsvoorschrift, versterkt door dat van artikel 151, de verhouding van de raadsverordeningen, dit woord nu genomen in den beperkten, den materieelen zin, waarin het in het ontwerp wordt gebezigd, tot de hoogere regelingen zou vaststaan en scherp en juist zou zijn ge-

teekend, bedrogen is uitgekomen. Is het feit, dat de hoogere wetgever zich eene aangelegenheid heeft aangetrokken, voldoende, om de bemoeiing van den raad met dezelfde stof onherroepelijk uitgesloten te rekenen? Of heeft de raad, ook zonder speciale toekenning in de hoogere regeling, eene aanvullende regelingsbevoegdheid ten aanzien van de eerstbedoelde regelingen, zoodat hij, mits onder eerbiediging van deze regelingen, voor dezelfde stof bindende voorschriften kan uitvaardigen, met het oog op de specifieke eischen der aan zijne zorg toevertrouwde huishouding? De draagwijdte van artikel 150 is onzeker. De Kroon heeft nooit nog, behoudens een heel enkel geval, op grond van strijd met artikel 150, eerste lid, der Gemeentewet, andere bepalingen van gemeenteverordeningen vernietigd, dan zulke, waarin een stof was voorzien, waarover reeds eenige regeling van hooger gezag zich uitstreckte.

Naar geldend recht is de verhouding van de verordeningen van den raad tot de regelingen van hooger gezag min of meer onzeker; het is van ingrijpend belang, dat zekerheid en vastheid op dit gebied worden verkregen. Het zal daartoe naar de meening van ondergeteekende noodig zijn, dat het verschil van huishouding, dat gebleken is geen houvast te verschaffen, maar louter verarring te stichten, als uitgangspunt voor de verhoudingsregeling wordt verlaten. De raad zal voor zijne gemeente de verordeningen moeten kunnen maken, die hij in het belang der gemeente noodig oordeelt, zonder dat hij zich het hoofd behoeft te breken met de vraag, of zijne regeling niet misschien komt op verboden terrein, of met deze andere vraag, of voor hem de bevoegdheid tot aanvulling van eene hoogere regeling bestaat. Slechts ééne beperking behoeft hem daarbij te worden opgelegd, te weten, dat zijne regeling niet tot object mag hebben hetzelfde „belang” waarin de hoogere regeling voorziet. *Belang*, niet „onderwerp”, de uitdrukking, die artikel 151 der Gemeentewet bezigt. De stof, die de hoogere macht heeft geregeld, welke ook, moet de raad evenzeer tot het object van regeling kunnen maken. Hij mag veilig eene, met de wetgevende bevoegdheid der hoogere regelaars concurreerende, regelingsbevoegdheid hebben. Mits maar het belang, het oogmerk, dat hem tot regeling doet overgaan, een ander is dan dat, hetwelk den hoogeren regelaar voortbewoog.

De ondergeteekende wenscht dus het oogmerk, het motief, aanvaard te zien als beslissend voor de bepaling van de grens van 's raads wetgevende bevoegdheid in verhouding tot die der hoogere regelende organen. Daarmede behoort dan gepaard te gaan de schrapping van het tweede lid van artikel 150 der Gemeentewet, zoodat tot de kennisneming van den rechter gaat behorende de vraag, of hetzelfde belang, dat aan de hoogere regeling ten grondslag ligt, den raad bij het maken zijner verordening heeft voortbewogen. De beslissing van die vraag moet als rechtspraak worden aangemerkt en behoort daarom, onverminderd de toepassing van het vernietigingsrecht der Kroon, bij de rechterlijke macht.

Ten slotte is in het nieuwe artikel aan de intercommunale regelingen hoogere geldingskracht toegekend dan aan de plaatselijke verordeningen.

Artikel LIX. Vgl. artikelen LVIII en LII en de daarbij gegeven toelichtingen.

Artikel LXI. Vgl. artikel LII en de daarbij behorende toelichting.

De mate der straf, die de raad kan stellen, is verhoogd met het oog op de belangen, welke de strafverordeningen beschermen. De voorgestelde maxima zijn die, welke in artikel 37 der Woningwet zijn gesteld. In het tweede lid is de mogelijkheid opengesteld, openbaarmaking van de rechterlijke uitspraak als bijkomende straf te bepalen.

Artikel LXII. De woorden „of daarvoor vrijwillig de geldboete is betaald” kunnen uit het bestaande artikel 162 vervallen wegens het bepaalde in het Wetboek van Strafrecht.

Artikel LXIII. De termijn van tweemaal vier en twintig uren is te kort gebleken.

De eisch van waarmede door den burgemeester kan als overbodig vervallen.

Artikel LXIV. Vgl. § 10 der Algemeene Beschouwingen.

Artikel LXV. Artikel 176 mist practische beteekenis. Het artikel kan daarom veilig vervallen.

Artikel LXVI. De ten aanzien van letter *a* van artikel 179 voorgestelde wijziging is een gevolg van de verandering van het plaatselijk verordeningbegrip.

De wijziging van letter *b* brengt ten deze overeenstemming met artikel 153 der Provinciale Wet. Slechts is hier eenvoudigheidshalve de term „wettelijk voorschrift” gebruikt.

De thans in artikel 179, letter *c*, tot strafverordeningen beperkte afkondigingstaak is uitgebreid tot alle besluiten, waarvan de afkondiging bij wet of raadsbesluit is voorgeschreven.

Door de ten aanzien van letter *e* voorgestelde wijziging wordt in de wet tot uitdrukking gebracht wat de eenig redelijke uitlegging van het geldende voorschrift kan zijn, namelijk dat met de in genoemde letter als mogelijk onderstelde opdracht aan „anderen” alleen moet zijn bedoeld, die, welke uitgaat van de wet zelve of, krachtens hare machtiging, door den raad wordt gedaan.

Artikel LXVII. Voor de toelichting van de gewijzigde redactie en de aanvulling zij verwezen naar de toelichting van artikel LIII van het ontwerp.

De artikelen 126*b* en *c* zullen ten deze geen daarmede overeenkomstige toepassing vinden in verband met de wet van 31 Augustus 1853 (*Staatsblad* n^o. 83) tot verzekering der uitvoering van sommige voorschriften van plaatselijke verordeningen.

Artikel LXVIII. Evenals in de Provinciale Wet in de artikelen 161 tot en met 161*ter* wordt door de artikelen 180*a* en 180*b* de mogelijkheid geopend, dat de raad, onder goedkeuring van Gedeputeerde Staten, de genoemde bevoegdheden overlaat aan burgemeester en wethouders.

Aangezien in de praktijk moeilijkheid kan ontstaan, indien het aan de gemeentebesturen toegekende recht van beroep tegen administratieve beslissingen, in alle gevallen moet worden uitgeoefend door den Raad, is in het nieuwe derde lid bepaald, dat dit recht, onder de voorwaarden, bedoeld in het eerste lid, kan worden uitgeoefend door burgemeester en wethouders. Verwezen zij overigens naar de toelichting op artikel XII van het wetsontwerp in zake wijziging van enkele artikelen van de Gemeentewet betreffende de plaatselijke belastingen. (Gedrukte Stukken Zitting 1926—1927, n^o. 410).

Artikel LXIX. De vraag is onder oogen gezien, of op behoud van het verslag, bedoeld in artikel 182, moet worden prijs gesteld. Deze vraag bevestigend beantwoordend sluit de ondergeteekende zich aan bij de adviezen van de Centrale Commissie voor de Statistiek en de Vereeniging van Nederlandsche Gemeenten. Het schijnt intusschen niet noodig, dat een zoodanig verplicht verslag elk jaar wordt uitgebracht. In het bijzonder voor kleinere gemeenten zal kunnen worden volstaan met een verslag over een langere periode. Hiervan is vooral verbetering te verwachten, omdat daardoor het bezwaar wordt vermeden van de naschrijving, waarin het opmaken van het jaarverslag langzamerhand veelszins is ontaard. De kans dat over een langere periode iets vermeldenswaardigs zal zijn te zeggen, wordt grooter. Zoo is in het ontwerp de verplichte periode gesteld op vijf jaar, terwijl bij Koninklijk besluit eventueel aan te wijzen gemeenten kunnen worden verplicht tot een jaarlijksch verslag. Daarnaast is de Raad bevoegd, een jaarlijksch verslag te doen

uitbrengen. Nu het verslag zich over een langere periode zal uitstreken, behoort een iets ruimere tijd voor de bewerking te worden toegekend.

Artikel LXX. Het beginsel van collectieve verantwoordelijkheid, omtrent de erkenning waarvan artikel 183 twijfel overlaat, is in het artikel van het ontwerp uitdrukkelijk neergelegd en daarnaast de persoonlijke verantwoordelijkheid uitgesproken. Nog verduidelijkt de nieuwe voorgestelde redactie hetgeen reeds in het geldend artikel ligt, dat de verantwoordelijkheid zich alleen uitstrekt over het bestuur van de huishouding der gemeente en niet ook over de medewerking van burgemeester en wethouders aan de uitvoering van regelingen van hooger gezag. Bovendien is de verantwoordelijkheid beperkt „tot het door hen gevoerd bestuur”.

Artikel LXXI. In het eerste lid wordt door opneming van de woorden „of van ernstige vrees voor het ontstaan daarvan”, overeenkomstig de praktijk, een bevestigend antwoord gegeven op de vraag, of de burgemeester zijne bevoegdheid reeds bij het nog niet feitelijk aanwezig zijn van de ordeverstoring mag uitoefenen.

De in het geldende artikel 184 neergelegde beperking der vordering tot het in de gemeente aanwezige of naastbijzijnde krijgsvolk levert bezwaren op. Het kan voorkomen, dat in de gemeente of in hare nabijheid geen krijgsvolk genoeg is of dat het krijgsvolk in de buurt daar beschikbaar moet worden gehouden met het oog op ordeverstoring ter plaatse. Het geval kan zich ook voordoen, dat het in de gemeente aanwezige of naastbijzijnde krijgsvolk in verband met het wapen of onderdeel der krijgsmacht, waartoe het behoort, voor het beoogde doel minder geschikt is.

Het voorgestelde tweede lid maakt een eind aan de thans bestaande onzekerheid tot wie de vordering moet worden gericht.

Artikel LXXII. In het eerste lid wordt, in onmiddellijk verband met de nieuwe redactie van het vorige artikel, het gezag, dat aan de vordering van den burgemeester moet voldoen, nauwkeuriger omschreven dan in het bestaande artikel 185. Het tweede lid van dit laatste artikel is, als onnoodig, vervallen.

Het nieuwe tweede lid beoogt de oplossing van de twistvraag, wie de sterkte en den aard van de door den burgemeester noodig geoordeelde krijgsmacht moet bepalen. Terwijl de verantwoordelijkheid van den burgemeester en diens bekendheid met de plaatselijke verhoudingen er toe moet leiden, hem de beslissing te geven, kan van den anderen kant niet worden ontkend, dat het militair gezag rekening heeft te houden met de elders bestaande behoefte aan krijgsvolk. Daarom wordt voorgesteld de sterkte en de soort van het noodig geachte krijgsvolk door den burgemeester te doen bepalen, in overleg met het gezag, tot hetwelk de vordering is gericht, en bij mislukking van dit overleg door den burgemeester alleen. Het gezag, tot hetwelk de vordering is gericht, kan dan beroep instellen bij den met de uitvoering van de wet belasten Minister, die in hoogste instantie zal beslissen.

Daar het altijd dringende omstandigheden zijn, waarin dergelijke geschillen zich zullen voordoen, bepaalt het derde lid, dat aan 's burgemeesters vordering voorloopig uitvoering moet worden gegeven, voor zoover zulks met het oog op andere verder reikende belangen slechts eenigszins mogelijk is.

Artikel LXXIII. De voorgestelde nieuwe leden van artikel 187 voorzien in enkele leemten van het derde lid van het tegenwoordige artikel, daarin bestaande, dat niet blijkt, of de eerstvolgende vergadering, in het derde lid bedoeld, de eerstvolgende vergadering met het vereischte quorum beteekent, en dat niet geregeld is het geval, dat de eerstvolgende vergadering zich aan niet besluiten over het al of niet bekrachtigen onttrekt.

De onduidelijke bepaling van het laatste lid van het geldende artikel 187 wordt beter geschrapt.

Artikel LXXIV. Artikel 190 kent naast veldwachters alleen commissarissen van politie en dienaren van politie. In overeenstemming met de tegenwoordige organisatie dienen ook de hoofdcommissarissen en andere politie-ambtenaren in het artikel te worden opgenomen.

De ondergeteekende zou aan een algemeen maatregel van bestuur voorbehouden wenschen te zien de wijze, waarop de gemeentepolitie hulp verleent aan de Rijkspolitie. Met name de dienst der recherche kan aldus aan vaste regels gebonden worden.

Eindelijk aanvaardt de ondergeteekende de gedachte, dat het innig verband tusschen het gemeentelijk en het Rijks-politiegezag in de gemeente, en het groote belang, dat het Rijk bij de bruikbaarheid van den gemeentelijken politiedienst heeft, het bij uitstek wenschelijk maken, dat de Kroon invloed uitoefene op de bezoldiging, de samenstelling, de eischen van benoembaarheid, het aantal en de rangen van het gemeentelijk politiepersoneel. Het voorgestelde derde lid van artikel 190 geeft aan deze gedachte uitdrukking. Het daar opgenomen voorschrift zal de zekerheid eener goede samenstelling van de gemeentepolitie en hare bekwaamheid, ook met het oog op de uitoefening van de algemeene politiezorg, waaraan de Gemeentewet haar dienstbaar maakt, verhoogen.

Artikel LXXV. In het derde lid wordt nu ook de schorsing genoemd, terwijl, door de wijziging van de uitdrukking „in overleg” in „na overleg” aan den burgemeester de eindbeslissing bij het vaststellen der instructie wordt gegeven.

Terwijl het laatste lid van het bestaande artikel 191 wel regelt, wie de veldwachters benoemt, blijkt niet, wie hun aantal bepaalt. In het voorgestelde nieuwe lid wordt de bepaling van het aantal overgelaten aan den Commissaris der Koningin en worden de gemeenten, waarin veldwachters zullen fungeeren, door de Kroon aangewezen. De Commissaris der Koningin zal over het aantal overleg moeten plegen met den burgemeester. Bij de aanstelling zal hij, anders dan tot dusver, rekening moeten houden met eene aanbeveling van den burgemeester. Naast deze bepaling blijft de algemeene bevoegdheid bestaan, om den ambtenaren van gemeentepolitie, de veldwachters daaronder begrepen, eene aanstelling als onbezoldigd Rijksveldwachter te verleenen.

Artikel LXXVI. In de wet ware de mogelijkheid te openen, dat, volgens bij algemeen maatregel van bestuur te stellen regels, in de kleinste gemeenten de Rijkspolitie de taak der gemeentepolitie overneemt, wanneer zulks door de besturen der gemeenten tot besparing van kosten en tot beter toezicht wordt verzocht.

Artikel LXXVII. Dit artikel maakt een eind aan de twistvraag, of de burgemeester voor de handhaving der openbare orde aan den raad verantwoording schuldig is.

Of de bestaande wet den burgemeester de verplichting oplegt tot verantwoording van zijn beleid in zake handhaving van de openbare orde, is wellicht twijfelachtig. De burgemeester pleegt echter zich daaraan niet te onttrekken. Het artikel geeft aan deze praktijk wettelijken grondslag, maar erkent tevens de mogelijkheid om zich van het geven van inlichtingen te versoonen.

Artikel LXXVIII. Ten aanzien van de wijziging van artikel 194, letter *a*, zij verwezen naar artikel XIV en de daarbij behorende toelichting.

De redactie van letter *c* is verduidelijkt, terwijl „bewijzen van aandeel” is toegevoegd.

Daar de mogelijkheid niet is uitgesloten, dat de gemeenten in de toekomst meer dan tot dusver zullen gaan deelnemen in stichtingen en vennootschappen, onverschillig of de deelneming al dan niet gemeenschappelijk met andere gemeenten plaats vindt, en het wenschelijk is er voor te waken, dat daarbij zoowel

het algemeen als het gemeentelijk belang op voldoende wijze wordt behartigd, wordt voorgesteld, dergelijke deelneming aan de goedkeuring van Gedeputeerde Staten te onderwerpen (letter *g*).

Ten einde de vraag op te lossen, of een besluit van den raad, waarbij de beslissing van een bestaand geschil aan scheidsmannen wordt opgedragen, aan de goedkeuring van Gedeputeerde Staten onderworpen is, wordt dit nadrukkelijk in het artikel (letter *h*, nieuw) vermeld.

Artikel LXXIX. Vgl. artikel LII en de daarbij behorende toelichting.

Artikel LXXX. Dit artikel betreft het deelnemen door gemeentebesturen in particuliere naamloze vennootschappen en dergelijke. Verwezen zij naar § 12 der Algemeene Beschouwingen.

Artikel LXXXI. Door de in artikel 200 voorgestelde wijziging wordt voorzien in een bezwaar, dat de praktijk aan het licht heeft gebracht.

Artikel LXXXII. Uit de vernietiging van een besluit van Gedeputeerde Staten, waarbij een raadsbesluit, als bedoeld in artikel 194, wordt goedgekeurd, kunnen moeilijkheden voortspuiten, vooral ook in verband met de omstandigheid, dat daarbij derden betrokken zijn, die burgerrechtelijk met de gemeente gehandeld hebben en daaraan een aanspraak ontleenen op erkenning van hunne uit die handeling voortspuitende rechten. Aan de Kroon kan eenerzijds het recht tot vernietiging van besluiten als deze niet worden ontzegd; aan den anderen kant echter kan niet worden toegelaten, dat door die vernietiging het rechtsverkeer met derden, die te goeder trouw met de gemeente gehandeld hebben en daarbij alle voorschriften hebben nageleefd, welke het burgerlijk recht hun oplegt, op losse schroeven wordt gezet. Daarom ware een termijn te stellen, waarbinnen het schorsings- of vernietigingsrecht door de Kroon moet worden toegepast. Deze termijn ware te stellen op twee maanden. Is die termijn verstreken, zonder dat schorsing of vernietiging is toegepast, dan heeft het gemeentebestuur zekerheid, hoe het verder te handelen heeft, zonder het gevaar te loopen, dat uit een eventueele vernietiging bezwaren en complicaties zullen voortvloeien. Natuurlijk staat niets in den weg, dat men zich reeds vroeger dienaangaande, dan noodig, zekerheid tracht te verschaffen.

Artikelen LXXXIV en LXXXV. Bij de wet van 30 December 1909 (*Staatsblad* n^o. 426) is in de Gemeentewet een artikel 114bis opgenomen. Volgens dit artikel lijdt het in de artikelen 113 en 114 bepaalde uitzondering, voorzover de raad, onder goedkeuring van Gedeputeerde Staten, ter zake van met name aangewezen inkomsten, ontvangsten en betalingen andere regelen stelt. De artikelen 196, 197, 198, 200, 201 en 202 zijn daarbij toepasselijk. De bedoeling van dit artikel is een wettelijken grondslag te geven aan de van de gemeene kas afgescheiden kassen van de gemeentebedrijven. Wil men de inkomsten, ontvangsten en betalingen ter zake van deze bedrijven aan een afzonderlijk beheer onderwerpen, dan moeten daartoe regelen worden gesteld onder goedkeuring van Gedeputeerde Staten. Toen het artikel in de wet werd opgenomen, sanctioneerde het slechts een reeds bestaanden toestand, waarbij op de algemeene begrooting en in de algemeene gemeenterekening slechts in één ontvangst- of uitgaafpost het saldo der begrotingen en rekeningen van andere rekenplichtige ambtenaren door den ontvanger wordt opgenomen. Ten aanzien van die afzonderlijke begrotingen en rekeningen zelve komen in de wet geen bepalingen voor. De ondergeteekende acht het wenschelijk, dat overeenkomstige budgetaire en comptabele bepalingen als bij de wet van 16 December 1927 (*Staatsblad* n^o. 388) in de Provinciale Wet zijn gekomen, ook in de Gemeentewet worden opge-

nomen; hij verwijst te dien aanzien overigens naar de Memorie van Toelichting, behoorend bij het ontwerp der wet van 1927.

Artikel LXXXVI. Onder meer voor een behoorlijke statistiek der gemeente-financiën is het noodzakelijk, dat alle gemeentebegrotingen volgens hetzelfde model worden ingericht. Hieruit vloeit voort, dat niet voor elke provincie het model door Gedeputeerde Staten moet worden vastgesteld, doch dit voor het geheele land door de Kroon moet geschieden.

Artikel LXXXVII. In artikel 211 is de beperkende bepaling weggenomen, dat, bij niet-goedkeuring der begrooting door Gedeputeerde Staten vóór 1 Januari, de begrotingsposten, waartegen zij geen bedenking hebben, slechts voor de helft mogen worden gebruikt. Het komt herhaaldelijk voor, dat krachtens contract of uit anderen hoofde grootere uitgaven moeten worden gedaan dan de thans toegestane helft van den begrotingspost toelaat.

Artikel LXXXVIII. De praktijk heeft de wenschelijkheid van een dergelijke bepaling aangetoond.

Artikel LXXXIX. Vgl. de artikelen 116 en 117 der Provinciale Wet.

Artikel XC. Vgl. artikel 119 der Provinciale Wet.

Artikel XCII. Vgl. artikel 125 der Provinciale Wet.

Artikel XCIII. Uit het onderzoek, door den ondergeteekende toegezegd in het antwoord op de schriftelijke vragen van het

lid van de Tweede Kamer, den heer VAN DEN BERGH (*Aanhangsel Handelingen Tweede Kamer 1927/1928, blz. 51*) is gebleken, dat het arrest van den Hoogen Raad van 2 November 1927 in zake precariorechten voor verschillende gemeenten min of meer nadeelige gevolgen zal hebben. Zoo zal o.a. Amsterdam f 130 000, Rotterdam f 13 300, 's Gravenhage f 1500, Utrecht f 30 000, Haarlem f 15 000, Groningen f 215,50, Maastricht f 3600, Leiden f 2400, Tilburg f 6000, Alkmaar f 2700, Zaan- dam f 2300 moeten missen.

Hoewel de nadeelige gevolgen voor de meeste gemeenten niet van ernstigen aard kunnen worden beschouwd, is de ondergeteekende van oordeel, dat voorziening ten deze wel aanbeveling verdient.

Bovendien bestaat daartoe aanleiding omdat in voormeld arrest, hetwelk alleen betrekking heeft op de *boven* den openbaren weg uitstekende voorwerpen, zooals balcon, erkers, enz., nog de volgende overweging voorkomt, welke het standpunt van den Hoogen Raad omtrent de geheele heffing van precariorechten weergeeft: „dat in dit voorschrift (art. 238) wordt bedoeld op een gebruik of genot *overeenkomstig de bestemming van het gemeentewerk, in dezen gemeentegrond of dit -water;*”.

Streng doorvoering van het daarin neergelegd beginsel zal leiden tot een veel dieper ingrijpende inkrimping van de precarioheffing.

Artikel XCIV. Vgl. artikel LXXIV en de daarbij gegeven toelichting.

*De Minister van Binnenlandsche Zaken
en Landbouw,
J. B. KAN.*