

ONZE BEURTVEEREN.

EENE WENSCHELIJKE HERVORMING.

OVER BEURTVEEREN. *Academisch Proefschrift*, door J. DE SITTER, Groningen, J. B. Wolters, 1868

Gelyk er nog steeds verschil van gevoelen bestaat over den werkring van den staat in het algemeen, zoo treft men dat niet minder aan bij de vraag naar de grenzen van het terrein van den staat tegenover dat der nijverheid in het bijzonder. En gelukt het nu al in het afgetrokkene een en ander juist af te bakenen, geheel anders loopt het dikwijls uit, wanneer het er op aankomt de vastgestelde beginselen op een gegeven geval toe te passen. Niet zelden pleegt het dan te gebeuren, dat men voor de praktische toepassing van het in theorie als eenig ware opgestelde terugdenkt, alsof er eene onoverkomelijke kloof bestond tusschen die theorie en hare toepassing.

Verwonderlijk verschijnsel, te vreemder, omdat er toch wel geen goede praktijk denkbaar zal zijn, wanneer zij niet haar steunpunt heeft op eene juiste theorie.

Denken wij over de zaak na, dan treft het onze aandacht, dat de oorzaken hiervan wel velerlei zijn en bij elke bijzondere zaak, waartoe het aangeduide verschijnsel betrekking heeft, verschillen, maar dat er toch ook algemeene oorzaken gevonden worden, die regelmatig terugkeeren. Als de zoodanige ontmoeten wij o. a. veelvuldig: eene den mensch ingeschapen groote gemakzucht en daarmede gepaard gaande vrees voor afwijking van eenmaal aangenomen begrippen; een beginselshalve vasthouden aan het eens vastgestelde, dat reeds lang bestaan en daardoor eene zekere eerwaardigheidsautoriteit verkregen heeft, en eindelijk het individueel belang. Het is vooral dit laatste, dat krachtig op den voorgrond pleegt te treden wanneer men wapenen byeenzoekt om het oude te verdedigen en het nieuwe te bestrijden.

Ook bij die personen, welke niet directelyk door de genoemde

beweegredenen tegen het nieuwe worden ingenomen, treffen wij dikwijls eene andere oorzaak aan, die hen er toe brengt zich tegen het toepassen van nieuw gegrondveste beginselen aan te kanten. Hier is het dan eene zekere *theorophobie*, zooals zij door den Hoogleeraar Buys wordt betiteld, die de drijfveer is om het bestaande te bestendigen. Het is dikwijls genoeg, zoo zegt genoemde schryver, om eenigerlei bewering te bestempelen met den naam van „theorie,” om die in de oogen van de meerderheid onaannemelijk en onjuist te maken. Het wapen is gevaarlijk, vooral omdat het elk betoog onmogelijk maakt en met hetzelfde gemak en met evenveel vrucht tegen de onomstootelijkste waarheid als tegen de grofste dwaling kan worden aangevoerd.” (*)

Het zal zeker onnoodig zijn het aangevoerde met voorbeelden te staven. Het kan niemand moeielijk vallen, zich uit eigen ervaring zoodanige voor den geest te brengen, als geschikt zijn om de waarheid van het gezegde te bewijzen. Trouwens, wie heeft wel niet eens van „kacheltheoriën” hooren spreken?

Het waargenomen verschijnsel trok onlangs op nieuw mijne aandacht in verband met den hierboven afgeschreven titel van het Academisch Proefschrift van den heer de Sitter. Bij dit onderwerp toch neemt men geheel hetzelfde waar. Niemand zal licht in deze dagen in twyfel trekken, dat *vryheid* de hoeksteen moet zijn van het gebouw der nijverheid, zal deze de welvaart in den ruimsten kring verzekeren. En toch blijft men nog altijd in gebreke dat beginsel in toepassing te brengen op het onderwerp der beurten en veeren, en weet men hier onder allerlei voorwendselen eene uitzondering daarop te betoogen. De gevolgen hiervan kunnen wij nagaan, wanneer wij meer in het bijzonder kennis nemen van het door den heer de Sitter behandelde onderwerp.

Een enkel woord vooraf over de door den schryver hierbij gevolgde wijze van bewerking.

Hij heeft zijne stof verdeeld in drie hoofdstukken, waarvan het eerste eene korte geschiedenis bevat der beurtveeren, terwijl het tweede en derde gewijd zijn aan eene beschouwing van zijn onderwerp uit een staatsrechtelyk en staathuishoudkundig oogpunt.

In de inleiding geeft de schryver het standpunt aan, waaruit de zaak der veeren beoordeeld moet worden. De oorsprong der Gilden, hunne strekking en bedoeling is bekend. In de Middeleeuwen, toen

(*) Mr. J. T. BUYS, *de Verordeningen op Veer- en Beurtschepen*, Haarlem, 1853, bl. 34.

er allerwege behoefte bestond aan rechtszekerheid, moesten de burgers zelve de handen aan het werk slaan om door het opmachten van vereenigingen, wier doel was de bescherming harer leden, te hulp te komen aan de zwakke krachten van het staatsgezag, dat niet bij machte was, door het scheppen en onderhouden van geregelde rechtsbepalingen, de algemeene ontwikkeling te bevorderen. Hoe meer nu langzamerhand de kracht van den Staat aanwies, des te minder werd de behoefte aan die particuliere vereenigingen tot bescherming der burgers; het was nu de Staat, die de tot dusver door de ingezetenen zelve verrichte taak op zijne schouders nam. Zoo verloren die vereenigingen gaandeweg haar *raison d'être*, hoewel zij daarom nog niet verdwenen. Immers, zij treden nu een nieuw tijdperk in, dat hemelsbreed van het vorige verschilt; de vroegere geest van broederschap, van bescherming tegen het ruwe geweld, van krachtige bevordering der algemeene belangen ontaardt tot een geheel tegenovergesteld iets. Separatiegeest tot in het uiterste vervangt de broederschap; heerschzucht en broodnijd, zich uitende in het weren van mededinging van hen, die buiten de vereeniging staan, nemen de plaats in van vroegere aaneensluiting.

Het kon niet utbljven, of er moesten zich stemmen doen hooren tegen deze besloten Gilden, en wij behoeven ons dan ook slechts staathuishoudkundigen voor den geest te brengen als een Pieter de la Court en een Turgot, om overtuigd te zijn van de krachtige aanvallen, die de zoo ontaarde gilden te verduren hadden. Desniettemin waren er revolutien noodig om het gezag van het oude te verbreken en, ook op dit terrein, een nieuw licht voor de Maatschappij te ontsteken.

Op deze wijze werd de genadeslag toegebracht aan het oude, dat verderfelyk was geworden voor de menschheid, maar verreis het er van af, dat daarmede alle kracht van dat verouderde voor goed in de praktijk zou zijn gebroken. Neen, in meer dan één opzicht spookte de invloed van hetgeen voorheen bestaan had, nog na, en menige instelling van den huidigen dag kan getuigen van dien ouden zuurdeesem. Als een merkwaardig voorbeeld hiervan vinden wij de reglementen op de beurt- en veerscheppen.

Ziehier beknoptelyk de wijze aangeduid, waarop de schrijver zijn onderwerp inleidt.

Het is waar, de feiten zijn bekend en geenszins nieuw, maar toch geloof ik deze vluchtige blik op het verledene uiterst heilzaam; in het algemeen, omdat men zich bij het beoordeelen eener instelling verplaatsen moet in den tyd, waarin zij haar oorsprong nam,

en in het bijzonder hier, waar het eene zaak geldt, die in den Gildentijd t'huis behoort, maar thans door velen in een modern pak wordt gestoken.

De nadere ontwikkeling van het verband tusschen beurtveeren en Gilden laat de schrijver volgen in hoofdstuk I, dat eene geschiedenis levert der veeren hier te lande.

Aan het slot der inleiding wijst de heer de Sitter nog kortelijk op de belangrijkheid van zijn onderwerp. En dat terecht. Voor den binnenlandschen handel toch is de kwestie der veeren eene levensvraag, daar deze voor een groot deel met dergelyke schepen wordt uitgeoefend.

In de middeleeuwen, zoo merkt hij op, toen door de mindere concurrentie nog niet, zooals tegenwoordig, snelheid van vervoer een der gewichtigste voordeelen voor den handel was, werd overal en vooral in ons zoo waterrijk vaderland, meer gelet op verbetering der waterwegen dan op die der landwegen, en werd ook meer-malen het graven eener vaart als eene gunst gevraagd en toegeestaan. En hierdoor is dan ook waarschijnlijk te weeg gebracht, dat in die vroegere tijden van protectionisme en reglementering op dit gebied zooveel is ingevoerd, dat door de tegenwoordige begrippen van staathuishoudkunde wordt gewraakt.

Ik geloof, dat de schrijver hierbij te veel uit het oog heeft verloren het onderscheid dat er bestaat tusschen het verkeer te water en dat te land, tusschen de natuurlijke en de door kunst aangelegde wegen. Immers is uit den aard der zaak het verkeer te water veel oorspronkelijker dan dat te land, en waterwegen zijn eene hulpe des handels, wanneer de landwegen nog ongenaakbaar en onbruikbaar zijn. Houdt men dit niet in het oog, stelt men de meerder aan de waterwegen geschonken aandacht te veel op rekening van de mindere concurrentie en dienvolgens minder noodzakelijke snelheid in het vervoer, dan zou men daaruit al licht de gevolgtrekking kunnen maken, dat in den tegenwoordigen tijd van groote concurrentie en daarom hoog noodzakelijke snelheid van vervoer, de verbetering der waterwegen en al wat daartoe behoort van veel geringer belang is, en het nu vooral aankomt op eene goede inrichting der landwegen, die ook meer vatbaar zijn voor de toepassing van sneller middelen van vervoer. Zoo zou het onderwerp der veeren thans grootendeels zijne belangrijkheid hebben verloren, en de vraag niet ongepast zijn: „waarom veel woorden verspild aan eene instelling, waarvan het practisch gewicht toch uterst gering is?” Neen, men behoeft hier niet op te komen met de overi-

gens juiste bewering, dat in materie van wetgeving alles met zorg moet worden opgeruimd, wat niet meer strookt met den geest des tijds, want ook nu nog in de dagen der vliegende spoorwegen is het vervoer te water van het grootste gewicht voor den handel. Dit volgt uit het verschil zelf tusschen beide middelen van vervoer. Welke ook de snelheid zij, waarmede thans het vervoer te land plaats vindt, steeds blijft voor de waterwegen een eigenaardig terrein afgebakend. Voor het *personen*-vervoer blijft de landweg altijd verkieselijk, én om de grootere snelheid én om de meerdere zekerheid, die dit middel oplevert voor den duur der reis; het *goederen*-vervoer zal in den regel den waterweg blijven verkiezen, omdat het in menig opzicht goedkooper en geschikter is.

„Onze scheepvaart,” zoo zegt de hoogleeraar Vissering, „op de havens van de Oostzee en de Middellandsche zee is niet verminderd, al zijn ook onze koopsteden heden ten dage door onafgebroken spoorweglijnen met Stettin en Dantzig, met Marseille en Triëst verbonden. Zoo dus hier het sneller vervoer geen invloed heeft gehad, nog veel minder zal het dien bij kleinere afstanden hebben.” (*)

Men ziet het, het onderwerp der veeren heeft geenszins zijn gewicht verloren. Voor tallooze streken van ons Vaderland zijn de veeren beurtschepen het eenig middel om hunne producten te vervoeren daar, waar de belangen des handels zulks medebrengen. Bedenkt men, dat goede en zekere middelen van communicatie er niet weinig toe bijbrengen om de balans tusschen den natuurlijken en den marktprijs der producten in evenwicht te houden, dan moet dit onderwerp warme belangstelling vinden bij een ieder, wien de algemeene welvaart ter harte gaat.

En het is hierom, dat wij de keuze van den heer de Sitter in het onderwerp zijner dissertatie zeer toejuichen, omdat het in hooge mate actualiteit bezit. Wel is deze gewichtige zaak reeds van vele kanten besproken; wel hebben reeds mannen, door den kring hunner werkzaamheden daartoe uitstekend bevoegd, en ook de organen van handel en nijverheid, meer dan eens een hoogst ongunstig oordeel over de tegenwoordige regeling dezer zaak uitgesproken, en zijn er reeds voor jaren, zelfs uit den kring der personen, voor wie deze regeling heet te bestaan, stemmen tegen haar opgegaan, (†)

(*) Mr. S. VISSERING, *Practische Staatshuishoudkunde*, 1^e druk, no 179.

(†) Zie o a een adres van schippers en eigenaren van schepen, omtrent de beurtveeren, ingediend aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, den 7 Febr 1843, te vinden in het *Weekbl v h. Recht*, no. 363

maar tot dusver is in dezen nog geene wettelijke beslissing genomen. Moge hier dus al van vele zijden protest zijn aangeteekend, en de zaak eenigzins geacht kunnen worden in staat van wijzen te zijn, men vergete niet, dat het punt zich nog bevindt *in statu quo*, en het daarom niet van belang ontbloot is, ook in verband met den tragen aard van ons volkskarakter, dat zoo noode tot verandering in het bestaande overgaat, ook waar die op goede gronden als noodzakelijk is betoogd, nogmaals de zaak à fond te behandelen, en zoo de overtuiging van haar onhoudbaren toestand zoo algemeen mogelijk te vestigen.

Het proefschrift van den heer de Sitter kan, naar ik geloof, daartoe veel bijbrengen. Het is geenzins mijn plan hier eene reproductie te leveren van zijn betoog, en bepaaldelijk zal ik niet treden in eene geschiedkundige beschouwing van het onderwerp, hoe gewichtig die overigens ook zijn moge, om ons den aard en het wezen der beurtveeren kenbaar te maken. Het zij mij alleen vergund hier enkele punten uit het debat te releveren, die m. i. bij deze zaak van het meeste gewicht zijn.

In de eerste plaats dan een woord over den wettelijken grondslag, waarop de regeling der veeren hier te lande berust. Het *jus constitutum* in dezen wordt geformeerd door de Kon. Besl. van 1 Maart 1818 (*Sb.* n^o. 9), 21 Aug. 1818 (*Sb.* n^o. 33) en 4 Sept 1819 (*Sb.* n^o. 46), naar welke bepalingen ook in art. 97 van het Wetb. van Kooph. wordt verwezen. Bij het eerste Besluit werden vervallen verklaard alle verordeningen, bij welke in sommige plaatsen van elders aankomende schippers bezwaard en belemmerd werden boven de aldaar t'huis behoorenden, terwijl de inrichtingen en verordeningen op de beurt- en veerschepen, die op vaste dagen en uren van de eene plaats naar de andere varen, gehandhaafd werden. Het tweede bepaalde, dat alle goederen en waren, bestemd om te water versonden te worden, met dezelfde beurtschepen als van ouds moesten geexpedieerd worden, uitgezonderd spoedeischende verzendingen en de zoodanigen, die door één of twee, doch hoogstens door drie particulieren of kooplieden in gemeenschappelijk overleg werden gedaan; terwijl eindelijk het derde strekte tot alteratie en ampliatie van het Besluit van 21 Aug., door aan kermis- en marktschuiten verlof te geven, goederen te vervoeren ook voor meer dan drie personen.

Het doel dezer bepalingen was, om de tot dus ver door de Gemeentebesturen in dezen gevolgde willekeur te doen ophouden; om deze lichamen, met behoud van het monopolie der veeren, immers

voor zooverre zij zulks noodig oordeelden, aan eenige wettelijke beperkingen te binden, en om zoo, in een woord, langzamerhand een toestand voor te bereiden van geheele vrijheid in de binnenslandsche scheepvaart. Het moet wél opgemerkt worden: de strekking dezer Besluiten was vrij liberaal, en zoowel de considerans, waarmede zij werden ingeleid, als hun doorgaande inhoud kunnen zulks getuigen (*).

Algemeene regelen worden hier alzoo gegeven die bij de vaststelling van beurtveerreglementen in het oog moeten worden gehouden. In betrekking hierop rijst de vraag: heeft de Koning zich bij die besluiten bewogen binnen den kring zijner bevoegdheid hem bij de Grondwet voorgeschreven? Kon hij dergelijke regelen bij eenzijdigen maatregel van inwendig bestuur vaststellen? Ik geloof geenzins. Immers onder de Grondwet van 1815 was de grens getrokken tusschen wetgevende en uitvoerende macht.

In afwijking van die van 1814, droeg zij expressis verbis de wetgevende macht aan Koning en Staten-Generaal te zamen op. (art. 105). Wel gaf zij geene bepaling van hetgeen tot het terrein der wetgevende macht behoorde, maar zij oordeelde dit onnoodig, zij vooronderstelde de materiele beteekenis van het woord *wet* als bekend. (†).

Toen den 1 December 1813 Willem I als vorst werd uitgeroepen onder de bijvoeging: „Uwe vrijheid zal door *wetten* gegrondvest zijn,” werd dit begrip van *wet* als algemeen bekend voorondersteld. Met het oog op de geschiedenis van ons staatsrecht alzoo kan er geen twijfel bestaan over den kring, binnen welken de wetgevende macht bevoegd is; alleen bij de *wet* kunnen ons *rechtsverplichtingen* worden opgelegd. (§) Het opleggen van plichten aan de ingezetenen, het geven van voorschriften, waardoor zij gelast worden iets te doen of natelaten, kan alleen geschieden door de wet.

In art. 73 van de Grondwet 1815 werd echter ook gesproken van algemeene maatregelen van inwendig bestuur door den Koning te nemen. Welke was de verhouding van deze tot de wetten? De Grondwetgever sprak er niet over, al was door de Commissie ter grondwetsherziening van 1815 ook eenige bepaling voorgedragen omtrent *le pouvoir réglementaire du Roi*. Men oordeelde zulks on-

(*) Zie *Bydragen* van Mrs. Boer, Fruin en Hubrecht, D I, bl 436, D XII, bl 137 en volg.

(†) Zie Mr. B D H Tellegen, *de Wet*. Eene toespraak, bl. 6.

(§) De Bosch Kemper, *Handl* enz, bl 215.

noodig: de Staten-Generaal konden toezien, dat de Koning niet buiten zijne grondwettige bevoegdheid ging. (*)

Hoe dit zij, art. 73 voornoemd had geenzins de strekking den Koning eene andere bevoegdheid toe te kennen, dan die hij had ter uitvoering van de Grondwet en andere wetten onderwerpen, waarover geene wet bestond, die dus niet strekten ter uitvoering, kon de Koning niet eenzijdig regelen.

Het is bekend, hoe onder Willem I eene weinig hiermede strookende practijk werd gevolgd. Vooral sedert het tot stand komen der wet van 6 Maart 1818, *Stb.* n° 12, in het algemeen straf bedreigende tegen de overtreders van maatregelen van inwendig bestuur, werd de kroon hier te lande inderdaad wetgever (†).

Tal van besluiten zijn in die dagen uitvaardigd, die geene wet achter zich hadden, en dus volkomen ongrondwettig zijn. Met name geldt dit van de Kon. Besl. over de beurtveeren. Volgens den Hoogen Raad evenwel hebben zij verbindende kracht. De jurisprudentie, die dit collegie hierbij sints lang volgt, gaat zoo ver, dat zij alle maatregelen van inwendig bestuur handhaaft, niet alleen wanneer zij strekken tot bevordering eener goede politie, maar ook wanneer zij ten doel hebben voorkoming van gevaar, schade en hinder voor de ingezetenen, altijd mits zij niet rechtstreeks strijden met de bepalingen der wetten. Voorwaar, men mag met het oog hierop met den hoogleeraar Tellegen vragen: wanneer alzoo niet door den Koning een onderwerp van *wetgeving* wordt geregeld, waarom dan maar niet het geheele strafrecht overgelaten aan de Kroon? Ook dat immers heeft geene andere strekking, dan de ingezetenen voor gevaar, schade of hinder te vrijwaren.

Wij moeten ons bij die leer van den H. R. feitelijk neerleggen, al zij het dan onder protest. Ook de lagere takken der rechterlijke macht nemen in het algemeen het gevoelen van het hoogste rechterlijk collegie aan. Evenwel niet allen even getrouw. Zoo oordeelde o. a. het Hof van N-Holland, bij arrest d.d. 19 Oct. 1863, W. v. h. R. n° 2529, dat het onderwerp der beurtveeren eene *wettelijke* regeling vorderde, en werd op dezen grond het K. B. van 21 Aug. 1818, *Sb.* n° 33, onverbindend verklaard. Zoodanig cardinaal ver-

(*) De Bosch Kemper, t. a. p. 314, volg.

(†) Zie over deze wet, die het evenwicht der grondwettige staatsmachten verbrak, M. Tellegen, t. a. p. bl. 9 en volg., alsmede het Akad. Proefschr. van J. P. T. Du Quesne van Bruchem de Bevoegdheid der regterlijke macht met opzicht tot de wetten die de Grondwet schenden Utrecht, 1867, bl. 66 en volg.

schil van gevoelen onder de rechterlijke autoriteiten is zeker weinig bevorderlijk aan algemeene rechtszekerheid.

Het voorgaande zal, naar ik vertrouw, voldoende zijn om duidelijk te maken, hoe deze Besluiten weinig in overeenstemming zijn met de beginselen van ons staatsrecht, zoowel wat hun grondslag als wat hunne bijzondere bepalingen betreft. Dit laatste punt behandel ik hier niet, maar uitstekend vinden wij zulks betoogd bij Mr. de Vries, in zijn geprezen werk: *de Wetgevende macht der Plaatselijke Besturen*, bl. 43 en volg.

Letten wij vervolgens op de wijze, waarop deze besluiten zijn toegepast door de Gemeentebesturen, dan springt het in het oog, hoe deze daarbij weinig acht hebben gegeven op de strekking en bedoeling der daarin vervatte bepalingen. Met geheel voorbijzien van den geest dezer Kon. besl. hebben de meesten in hunne beurtveerreglementen voorschriften opgenomen, die indruischen tegen de landswetten en van eene belemmerende werking zijn voor de ontwikkeling van den handel. En het verdient opmerking dat zij, de milde bedoeling dezer besluiten niet achtende, de beperkende bepalingen in hunne veerreglementen verdedigen met een uitdrukkelijk beroep op de K. B. Vooral geldt dit van het recht van *uitsluitende vaart*, een privilegie, dat in de meeste reglementen aan den beurtschipper wordt toegekend. Hierdoor wordt de vrijheid van anderen aan banden gelegd op eene wijze, die onvereinigbaar is met de algemeene vrijheid van arbeid, zoo als die hier te lande gegrondvest is door de constitutie van 1798, en nader berust op de wet van 21 Mei 1819, *Sb.* no. 34, waarbij het recht van een ieder erkend is vrijelijk een beroep te kiezen, mits hij de op het beroep gestelde belasting aan den Staat betale. Volgens art. 2 dier wet kan de uitoefening van beroepen of bedrijven geheel worden verboden door de landswet of eene door den Koning goedgekeurde verordening (Provinciale reglem., volgens art. 140 Prov. wet aan de goedkeuring des Konings onderworpen), of wel kan eenige tak van nijverheid in de wijze van uitoefening worden beperkt door verordeningen van algemeene of plaatselijke politie. (Art. 135, Gemeentewet) *Verbod* van uitoefening kan dien ten gevolge nimmer geschieden bij plaatselijke verordening: daarvoor is altijd noodig eene wet of een door den Koning goedgekeurd provinciaal reglement. Eene gemeente is dus onbevoegd in hare verordening het beroep van beurtschipper te verbieden, zooals dat geschiedt door het toekennen van het recht van uitsluitende vaart. Het is zeker moeielijk te begrijpen, hoe — het zij met allen eerbied gezegd, — de Hooge Raad hier-

over anders kan oordeelen. Hij ziet daarin evenwel geen strijd met de patentwet. (*)

Maar, zoo werpen de Gemeentebesturen tegen, wij nemen het recht van uitsluitende vaart in onze reglementen op krachtens de K. B., die deze zaak regelen, en art. 2 van het besl. van 21 Aug. 1818 vordert de expeditie der goederen tusschen plaatsen, die door een veer zijn verbonden, op de wijze als van ouds geschiedde, nl. door een monopolie.

Deze tegenwerping heeft weinig kracht. In de eerste plaats, omdat de K. B., waarop men een beroep doet, het aan de plaatselijke besturen geheel overlaten, in hunne veerreglementen zoodanige verordeningen op te nemen, als zijn aangewezen in art. 1 en 2 bovengenoemd. Het is hun facultatief, maar geenzins verplichtend gesteld (†). Onder die algemeene voorschriften van art. 2 kan ook gebracht worden het recht van uitsluitende vaart, dit valt niet te ontkennen. Dit privilege is er onder opgenomen, hoewel dit weinig strookt met den vrijzinnigen geest dezer Besl. De ratio van deze opname schijnt gezocht te moeten worden in de omstandigheid, dat in de dagen hunner uitvaardiging de aanstelling tot beurtschipper bijna overal een vast karakter had aangenomen, zoodat zij als het ware bij wege van eigendom werd overgedragen: d. w. z. de schipper, die was aangesteld, verloor dit recht niet met den dood, maar droeg het aan een opvolgend schipper over. Dit gebruik, langzamerhand tot een zoogenaamd „recht van veer” overgegaan zijnde, zou door het huldigen van het beginsel van vrijheid in deze materie te loor gaan, en daarvoor deinsde men toen nog terug.

Wat hiervan zij, de beperking van het bedrijf van beurtschipper tot sommige daartoe aangestelde personen, met uitsluiting van alle anderen, al ware die ook absoluut gehuldigd door deze K. B. — hetgeen, zoo als wij later zullen zien, niet het geval is, hoewel vele gemeentebesturen zulks hebben gemeend, — is in elk geval onwettig als in strijd met de uitdrukkelijke bepalingen der patentwet, zooals die boven zijn aangegeven. Immers de binnenlandsche vrachtschipper heeft ook een patent, hij deelt dus mede in het

(*) Anders en juist het bovengenoemde arrest van het Hof van N.-Holland, hetwelk zoodanige verordening, als in strijd met de wet op het recht van patent en dus op grond van art. 153 der Gemeentewet, voor niet geldig verklaart

(†) Zie Missive van den Min. van Binnenl. zaken dd. 19 April 1862, no. 193, te vinden bij Mr. Boissevain, *Gemeentewet* ad art. 121, bl. 469. *Bydr.* van Ml. Boer, D. XII, bl. 138.

voorrecht van art 2 dier wet en mag zijn bedrijf uitoefenen, waar hem zulks goeddunkt (*).

Hier moet opgemerkt worden, dat de scheepvaart op de binnenwateren vroeger aan twee wettelijke verordeningen onderworpen was. De schipper nl. moest voor de vrije uitoefening van zijn beroep voorzien zijn van een patent- en een lastbrief. Dit was duidelijk uitgedrukt in art 4 der ordonnantie op het patent, vastgesteld bij de wet van 11 Febr. 1816, *Sb.* n^o 14, later vervangen door art. 2 W. 21 Mei 1819, *Sb.* n^o 34, en van art. 35, 36 der wet van 15 Sept. 1816 op het binnenlandsch lastgeld, *Sb.* n^o 45. Dit was dan ook door den Koning erkend in zijn besluit van 1 Maart n^o 230 1818, *Sb.* n^o 9, blijkens de considerans. Zie ook W. v. h. R., col. 3. Later is op dit punt verandering gekomen door de wet van 22 April 1852, tot herziening van de wetgeving op het recht van patent, waarbij Art. 2 der patentwet ook geheel op de schipperij toepasselijk werd verklaard. Wanneer de heer de Sitter, in zijn Profschr., bl. 36, meent, dat men nu ook eerst sedert 1852 van strijd met de patentwet kan spreken, dan houdt hij daarbij den vroegeren toestand niet in het oog. Zie over die wet van 1852: LUTTENBERG, Chron. Verz., jaar 1852, bl. 72.

Onder de door den Koning goedgekeurde verordeningen, waarvan art. 2 patentwet spreekt, kunnen niet begrepen worden deze direct door hem uitgevaardigde Besluiten; er is toch een groot onderscheid tusschen zelf besluten, en goedkeuren wat een ander besloten heeft. (†)

Uit alles volgt alzoo, dat de onbestaanbaarheid van het verbod van uitoefening van beurtschipper, zooals dat in de plaatselijke verordeningen wordt opgenomen, niet gedekt wordt door art. 2 van het besl. van 21 Aug 1818. (§)

Om het recht van uitsluitende vaart te wettigen, hebben sommige Gemeentebesturen nog een beroep gedaan op art 121 der Gem.-wet. Geheel ten onrechte.

Gaat men toch de geschiedenis van dit art. na, zooals ons die wordt medegedeeld door Mr. van Oosterwijk, in zijn *Aanteekening op de Gemeentewet van Boissevain*, dan blijkt het spoedig, dat het

(*) Mr. Buys, t. a. p. bl. 28.

(†) De Vries, t. a. p. bl. 146

(§) Meer bezwaren hiertegen vindt men nog bij de Sitter, bl. 38 en volg., en in betrekking tot het hier in aanmerking komende art 155, alin. 2, Grondwet 1815, vergelyk men H. Keer, *de rechten der Gemeente volgens de Grondwet*, Amst. 1864, bl. 115

beroep hierop niet opgaat. Immers dit gewichtig art. moest hoofdzakelijk strekken, om het tot dusverre in ons staatsrecht in het algemeen onbekende *gemeenschappelijk overleg* der Gemeentebesturen in de wet te brengen, waarvan de ontstentenis vele zwaarigheden deed geboren worden. Met het oog hierop kan dit art. nimmer de beteekenis krijgen, als zouden de Gemeentebesturen zich daarop kunnen beroepen, wanneer zij verordeningen uitvaardigen in strijd met de wet of het algemeen belang.

Alzoo is het duidelijk, dat de beurtveer-reglementen, waarin het recht van uitsluitende vaart is opgenomen, een wettelijken grondslag missen. Met een woord hebben wij ook opgemerkt, hoe weinig de Gemeentebesturen zich in de toepassing aan den geest der Kon. Besluiten van 1818 hebben gehouden. In het algemeen is op de verschillende plaatsen van ons land deze zaak zoo tegenstrijdig geregeld en ontbreekt hier zoo alle éénheid, dat men zelfs met het kluwen van Ariadne gewapend, te vergeefs een vast beginsel op dit stuk zal zoeken. Bij de aangehaalde schrijvers kunnen wij hiervan vele voorbeelden vinden. Geen wonder derhalve, dat wij hier een vruchtbaar terrein hebben, waarop allerlei geschilpunten welig tieren. De heer de Sitter, proefschr. bl. 42 volg., heeft verscheidene daarvan ter sprake gebracht. Ik roer hier enkele belangrijke aan.

Zoo is er gevraagd: Is tot het oprichten van een beurtveer tusschen twee of meer gemeenten noodzakelijk het gemeenschappelijk overleg der besturen dier gemeenten, zoodoende dat bij gebreke hiervan rechtens geen beurtveer mogelijk is? Bij de beantwoording dezer vraag pleegt men onderscheid te maken tusschen den tijd vóór — en dien ná de Gemeentewet. Eerst in 1851 toch, naar wij reeds zagen, is het gemeenschappelijk overleg in ons staatsrecht gegrondvest. Was het nu vóór dien tijd, in casu bij de oprichting van een beurtveer, niet noodig? Vrij algemeen wordt dit aangenomen, maar ik meen ten onrechte. Immers welke groote veranderingen de Gemeentewet ook gebracht moge hebben in den staatsrechtelijken toestand der gemeenten hier te lande, — en het is zeker de onverwelkelijke glorie van de geniale hand, die deze wet tot stand bracht, een nieuw leven aan deze lichamen gegeven te hebben, — ook onder de grondwet van 1815, tijdens welke de Besluiten omtrent de veeren werden uitgevaardigd, was aan het gezag der gemeentebesturen een eigen terrein afgebakend, en hadden zij alleen de vrije beschikking over hunne *huishoudelyke* belangen, overeenkomstig den inhoud hunner reglementen, zonder daar buiten eenige

autonomie te bezitten. Het is waar, dat zeer juiste beginsel, op den aard der Gemeente gegrond, vond in die dagen, noch in de reglementen, die er de uitvoering van moesten regelen, noch in de practijk eene juiste toepassing, (*) maar het spreekt van zelf, dat die misbruiken geen recht konden vestigen. De gemeentebesturen waren dus in zake beurtveeren geheel incompetent. Bij veeren geldt het de belangen van den handel, en deze zijn meer dan die van ééne gemeente.

Bij veeren zijn meerder gemeenten betrokken, sommigen meer direct, anderen meer zijdelings; in elk geval moeten hier twee gemeentebesturen zamenwerken, zal er sprake kunnen zijn van een beurtveer. Hoe voorzigtig men nu hierin? Allerwege werden bepalingen over de beurtvaart in het leven geroepen bij wijze van *acccoorden* tusschen de daarbij betrokkene plaatsen.

Aan de zoo noodige goedkeuring eener hoogere macht werd niet gedacht. Daardoor ontstond een ongeredderde toestand. Onder Willem I zou daaraan een einde gemaakt en een beter beginsel hieromtrent gevestigd worden. Men zag in, dat aan dat willekeurig regelen van niet-huishoudelyke aangelegenheden door de verschillende gemeentebesturen, met voorbygang der grondregelen van hun staatsrechtelyk bestaan, paal en perk moest gesteld worden. Daartoe werd in art. 1 van het K. B. 21 Augustus 1818 uitdrukkelijk gesproken van een *gemeenschappelyk overleg* tusschen de respectieve regeeringen der bij de opgerichten veeren betrokkene plaatsen, en in art. 3 werden de Gedeputeerde Staten der provincien, onder welke zij zouden ressorteren, als tusschenkomende macht aangewezen. Wilde een gemeentebestuur eene buitenlandsche beurt of veer oprichten, dan was volgens art. 5 van hetzelfde besluit daartoe noodig prealabele autorisatie van den Koning.

Ongelukkig hadden deze voorschriften weinig uitwerking. Men ging op de oude wijze voort in de regeling der veeren te voorzien, even als of die Besluiten niet bestonden. Ook hier was de gewoonte tot eene tweede natuur geworden. (†)

Sints de vaststelling van art. 121 der Gemeentewet, waardoor *in casu* art. 1 van het aangehaalde besluit verviel, is ook hier een betere toestand gekomen. In heldere bewoordingen wordt hier de voorwaarde gesteld, die in acht genomen moet worden bij het

(*) Mr Boissevain, *de Gemeentewet*, Algemeen overzicht, bl. 23.

(†) De Jurisprudentie werkte de bepaling der K. B. niet in de hand. De rechterlyke macht handhaafde byna algemeen de ook in dit opzicht onwettige veereglementen.

regelen van gemeenschappelijke zaken, belangen, inrichtingen of werken, door de Besturen van twee of meer gemeenten. De Memorie van toelichting op dit artikel doet de portée dezer bepaling duidelijk uitkomen (*). De beurtveeren worden als onder dit art. begrepen, uitdrukkelijk door de regeering genoemd, hoewel dit overigens van zelf sprak. Eindelyk moet hier nog worden opgemerkt, dat niet alleen de oprichting van een veer tusschen twee of meer gemeenten overeenkomstig art 121 moet geschieden, maar ook de ter toepassing daarvan uitgevaardigde reglementen *gemeenschappelyk* behooren te worden vastgesteld. Eene missive van den minister van Binnenl. zaken, dd. 25 Aug. 1851, n°. 250 (te vinden in het Bijvoegsel tot het Staatsblad) stelt dit buiten allen twyfel, al bracht de aard der zaak het niet reeds mede. Anders was evenwel geoordeeld in het arrest van den H. R. dd. 27 Mei 1851 (W. v. h. R. n°. 1351), doch overeenkomstig genoemde missive in het arrest H. R. 28 Januari 1857 (zie *Gemeentestem* n° 284) (†).

Bij de K. B. van 10 April 1856 (*Sb.* n°. 15) en 26 Nov. 1862 (*Sb.* n° 195) is beslist, dat eene gemeenschappelyk vastgestelde regeling ook gemeenschappelyk moet worden ingetrokken. Een gemeentebestuur kan rechteus dus niet eenzijdig tot de opheffing van een beurtveer overgaan. (§).

Eene belangrijke vraag bij dit onderwerp is die naar de verhouding tusschen de gewone veeren en de zoogenaamde *overzetveeren*.

Volgens den H. R. zijn onder de benaming van beurten en veeren mede de overzetveeren begrepen, zoodat de beschermende bepalingen, vervat in het K. B. van 21 Aug. 1818 ook op de overzetveeren van toepassing zijn, deels omdat hier dezelfde ratio legis geldt, deels omdat van de meer belangrijke beurtveeren a fortiori tot de minder belangrijke overzetveeren moet worden besloten. Welke kracht nu deze redeneering van het meerdere tot het mindere hier moge hebben, het is zeker, dat er tusschen beide middelen van vervoer onderscheid bestaat. Immers *gene* strekken zich over ruimeren kring uit, en worden op de bepaalde uren regelmatig bediend; *deze* hebben een meer stationnair karakter, en worden alleen gebruikt, naarmate iemand onmiddellijk hunne dienst verlangt (**). Wat de competente

(*) Zie *Gemeentewet* van Boissevain, met eene aanteekening van Mr. Oosterwyk, sub art 121, bl. 454 en volg.

(†) Vergelyk over een en ander Boissevain, t. a. p. bl. 463 en volg.

(§) Mr. E. L. van Emden, *de Rechtspraak op de Ned. Staatswetten*, enz. ad art 121 Gemeentewet, n° 4, bl. 275

(**) de Sitter, Proefschr. bl. 55.

macht tot regeling dezer materie aangaat, bestaat er nog grooter verschil.

Het onderwerp der veeren wordt, zoo als wij zagen, beheerscht door plaatselyke reglementen, dat der overzetveeren door de wet van 6 Frimaire, an VII, relative au Régime sur les fleuves, rivières et canaux navigables, welke hier te lande executoir verklaard, nog niet is afgeschaft. (*) Zij draagt het maken van Reglementen op den overtocht aan hoogere autoriteiten op, terwijl de gemeenten, waaronder de plaatsen van overtocht ressorteren, alleen bevoegd zijn tot het nemen van voorloopige maatregelen, in geval van noodzakelijkheid. Het vaststellen van maatregelen van orde en politie ten aanzien van overzetveeren, behoort, ook volgens den H. R., tot de bevoegdheid der Prov. Staten, terwijl bij het bestaan van een veer tusschen twee aan elkander grenzende Provinciën, volgens art. 32 der genoemde wet, het vaststellen van verordeningen hieromtrent behoort tot de bevoegdheid der autoriteit van het Departement (Provincie), tot hetwelk van de beide plaatsen van overtocht, even kort bij het veer gelegen, diegene behoort, welke de meeste inwoners telt (†). De vraag van den heer de Sitter, of deze wyze van regeling niet vervallen is door art 97 der Prov. wet, dat het regelen van zaken die twee of meer Provinciën aangaan, aan de Staten der Provinciën gemeenschappelyk opdraagt na machtiging en onder goedkeuring van den Koning, schijnt bevestigend antwoord te moeten worden.

Bij dit punt heerschen dus over het algemeen gezondere begrippen dan bij dat der gewone veeren, en terecht is hier ingezien, dat dit middel van vervoer een belang is van een te algemeen karakter, dan dat de gemeentebesturen hierbij alleen regelend kunnen optreden. Eene gewichtige verandering bracht deze wet van Frimaire in den ouden rechtstoestand der overzetveeren, die, gelyk dat in vroegere tijden met vele andere staatsrechten het geval was, in particulieren eigendom waren. Zij beval de onteigening van alle overzetveeren, welke tot publiek gebruik bestemd zijn, tegen schadeloosstelling, en stelde regelen voor hunne verpachting, alsmede afzonderlijke tarieven, volgens welke het gebruik dier veeren zoude worden betaald. Hier te lande is evenwel aan dien eisch der wet niet voldaan, en zijn zij aan de eigenaren verbleven, volgens het keiz. decr. van 21 Oct. 1811, waardoor de genoemde bepalingen der wet over den eigendom der overzetveeren, hier te lande niet in aanmerking kunnen worden

(*) Jhr. Mr de la Bassecour Caan, *Handl tot het Adm recht*, 2e uitg bl 277.

(†), de la Bassecour Caan, t a p.

genomen. Vergelijk van Deinse, *Strafoelten*, voce: beurt- en veerschepen, n^o. 47. De H.-R. heeft meermalen beslist, dat de overzetveeren *wettige* monopolieën waren. (*)

Wij hebben gezien, dat volgens de wet van Frimaire, de Gemeentebesturen hier onbevoegd zijn. In de practijk is dit echter met leede oogen aangezien, en hebben sommige dezer besturen dikwijls eigenmachtige beschikkingen omtrent de overzetveeren genomen. Van hier conflict. Bewijs hiervan levert een Kon. Besl. van 28 Mei 1852, *Sb.* n^o. 105, waarbij vernietigd werd eene door den Gemeenteraad van Tiel vastgestelde verordening tegen het inbreuk maken op het recht van veer over de rivier de Waal voor de stad Tiel, op grond dat door het Gemeentebestuur in dezen de bevoegdheid was overtreden, bij art. 140 der Grondwet verleend. (†)

In het algemeen heerscht er in de wijze, waarop dit punt thans geregeld is, eene bonte verscheidenheid. Bij sommige veeren bestaan bijzondere reglementen, waarvan wij voorbeelden vinden bij de la Bassecour Caan. Sommige Prov. Staten hebben reglementen op de overzetveeren gemaakt; meermalen ook heeft de algemeene regeering zich het recht van concessie van overzetveeren toegekend (§), terwijl ook hier somtijds verboden is, op niet tot de veeren behoorende schepen, passagiers over te brengen. Zoo is dus ook bij dit punt dringend behoefte aan verandering in den bestaanden toestand. Er is geene reden, evenmin als bij de veeren, waarom aan enkelen, met uitsluiting van anderen, het monopolie van vervoer zal gegeven worden, en terecht merkt de heer de Bosch Kemper op, dat de vrijheid van het stroomend water iedereen bevoegd maakt, personen of goederen over te zetten. De regeling der algemeene communicatiemiddelen behoort uit te gaan van den algemeenen wetgever, en moet niet onderworpen zijn aan gemeentelyke, provinciale of eenzijdige verordeningen van den Koning. Wij hebben hier te doen met eene zaak van algemeen belang, die door het algemeen gezag moet vastgesteld worden.

En in zooverre is aan beide middelen van vervoer: beurt- en overzetveeren, een gemeenschappelyk karakter eigen, dat gemeenschappelyke regeling behoeft.

Gevoegelyk zou dit kunnen geschieden bij ééne algemeene wet op de middelen van vervoer.

(*) Ml. de Bosch Kemper, *Handl. tot het Ned. Staatsr.*, bl. 880.

(†) Mr. Boissevain, t. a. p. ad art. 161, bl. 824, van Emden, t. a. p. ad art. 140 Gw. n^o. 3, bl. 59.

(§) Ml. de Bosch Kemper, bl. 880.

Ik eindig dit punt, na nog gewezen te hebben op het K. B. van 4 Sept. 1862, n^o. 51, houdende vernietiging van een Provinciaal reglement op de overzetveeren, vastgesteld door de Staten van Gelderland, op grond, vooreerst, dat het onderwerp der veeren een onderwerp was van rijksbelang, blijkens de wet 6 Frim. an VII, welke daaromtrent regelen gegeven had; ten tweede, op grond van den aard der zaak, die medebracht, dat de regeling der algemeene communicatie-middelen moest verblijven aan het rijk (*)

Een groot bezwaar tegen de afschaffing der veer- en beurtvaarten wordt door sommigen gevonden in de omstandigheid, dat wij hier te doen hebben met eigendoms- of zakelijke rechten, waarvan niemand wederrechtelijk ontzet kan worden. De beurtschipper heeft volgens deze beschouwing een *recht* op zijn veer, dat hem niet ontnomen kan worden dan volgens de regelen, die bij de onteigening van dergelijke rechten in acht moeten genomen worden. Ziehier een argument aan het recht ontleend, dat dikwijls pleegt opgeworpen te worden, wanneer de afschaffing van een monopolie wordt be-
toogd. Zijn de behouders dan ten einde raad en in hunne laatste verschansing teruggeworpen, dan brengen zij dit argument te berde, beginnen te redeneeren over eigendomsrecht, verkregen rechten enz. en trachten zoo een glimp van juistheid aan hunne argumentatie te geven. Het kan niet ontkend worden, dat deze wijze van oppositie-voeren bijzonder lastig is, en wenschelijke hervormingen door deze tactiek menigmaal op de lange baan worden geschoven.

Wat is er nu van dit argument bij onze kwestie? Wanneer wij het oog vestigen op den vroegeren toestand der veeren, dan leert ons de geschiedenis, dat op vele plaatsen de beurtvaart erfelyk was geworden in de familiën, die tot het schippersgilde behoorden, hetgeen door de Gemeentebesturen, die aan de uitoefening van het bedrijf van beurtschipper het betalen eener geldsom als recognitie verbonden, geëerbiedigd werd. De familie-regeering der 17^e en 18^e eeuw bevestigde dit; de beurtveeren kwamen langzamerhand onder de macht van voorname familiën, die door het voorschieten van geld bij den koop van — of het geven van hypotheek op een veer, een dadelijk belang daarbij verkregen, en haar invloed nu aanwendden in het belang van eigen beurs, maar tot groot nadeel van den handel. (†)

(*) Vergelyk over dit K. B. Mr. Boissevain, ad A. 150, bl. 556, idem, ad A. 240, bl. 1366. — Mr. van Emden, t. a. p., ad A. 141 Prov. wet, bl. 169, n^o 2.

(†) De heer de Sitter heeft in zijn eerste hoofdstuk dit punt uitvoerig uiteengezet, bl. 12 en volg.

Op deze wijze ontstond het begrip, dat het recht van veer, als zijnde in *commercio privatorum*, geheel van civielrechtelijken aard en aldus onderworpen was aan de bepalingen van het gewone recht omtrent koop, pacht en hypotheek.

Met het oog op die vroegere tijden kunnen wij ons voorstellen, dat men sprak van eigendomsrecht van een veer; bij de weinig gezuiverde rechtsbegrippen van die dagen, bij de geringe ontwikkeling der verschillende rechtsbetrekkingen, — toen de vorsten *ex plenitudine potestatis* willekeurige monopolien verleenden aan particulieren, als een middel om den fiscus te stijven, en men zelfs sprak van een windrecht, — kunnen wij begrijpen, dat men dit monopolie van veer construeerde als een recht, maar moeielijk is het te vatten, hoe in den tegenwoordigen tijd van meer gezuiverde rechtsbegrippen, zoowel op het terrein van privaats- als van publiek recht, (*) bij een veer te denken is aan een recht van eigendom; daar toch een veer, als zijnde eene inrichting tot den publieken dienst bestemd, als zaak buiten den handel nimmer het voorwerp kan zijn van bezit of van eigendom, (art. 593, B. W.) noch het onderwerp eener overeenkomst uitmaken volgens art. 1368 B. W.

Zij, die aan de veerscheippers een eigendom toekennen op hunne veeren, blijven dan ook het stilzwijgen bewaren over den aard van dat recht hier ter plaatse. Dit punt dus daarlatende, moet men vragen: Aan wien hebben de veerscheippers hun recht ontleend? Aan de Gemeentebesturen, antwoordt men, of aan particulieren. Aan de Gemeentebesturen, in zoover deze hun die voorrechten hebben verkocht of verpacht. Aan de particulieren, in zoover deze de van de Gemeentebesturen verkregen rechten op hunne beurt aan anderen hebben gecedeerd.

Wat nu in de eerste plaats den door de Gemeentebesturen gedane verkoop betreft, zoo moet hier, zal die geldig zijn, beschikt zijn over een gemeente-eigendom, dat in particulier eigendom kan overgaan. Is dat hier het geval? Geenzins, naar ik vermeen. Nog daar gelaten, dat het hier meestal zal gelden een veer, aangelegd over een water, dat aan het Rijk of de Provincie toebehoort, zoo hebben wij hier te doen met het recht van uitsluitende vaart.

(*) Sedert de Fransche revolutie zijn vele rechten, die vroeger *jure privato* werden bezeten, in den boezem van den staat teruggekeerd. Zoo is het ook met de veeren gelegen. Van schadeloosstelling kan daarbij geen sprake zijn. Zie de Memorie van Toel. ad A. 254 Gem.-W. by Boissevain, bl. 1396.

tusschen twee of meer plaatsen, d. i. eene zaak, die niet tot de eigendommen behoort, waarover eene Gemeente vrijelijk mag beschikken. Het geldt hier eene tot openbaren dienst bestemde zaak; die wel is waar het eigendom eener Gemeente *kan* zijn, maar die, zoolang zij in dezen toestand verkeert, een aan alle ingezetenen gemeen gebruik oplevert en moet opleveren. In dezen toestand kent zij, zooals Mr. van Oosterwijk terecht opmerkt, slechts een openbaar gezag dat haar in het algemeen belang regelt en beheert, maar geen eigenaar als zoodanig. (*)

Een veer als zoodanig behoort tot het *domaine public*, zooals de Fransche schrijvers over administratief recht het uitdrukken, 't welk al datgene omvat, wat staat, provincie of gemeente bezitten krachtens overheids- of regeeringsrecht, en waarvan het genot aan allen zonder onderscheid toekomt, onder het *toezicht* en *beheer* der overheid. Dat toezicht, dat beheer, sluit *beschikking* uit. Had nu een Gemeentebestuur de bevoegdheid, om het recht van veer aan particulieren te verkoopen en te vervreemden, dan moesten wij hier te doen hebben met eene andere soort van gemeente-eigendommen, n. l. diegene, welke de Gemeente uitsluitend bezit als eigenares, en waarvan het gebruik niet aan alle ingezetenen gemeen is, als daar zijn: vleeschhallen, beursgebouwen, bibliotheken, enz. Doch van dit *domaine de l'état* is bij de veeren geenzins sprake.

Geschiedt alzoo eene beschikking over het recht van veer door eenige Gemeente, draagt zij het, óf *titulo oneroso*, óf *titulo gratuito* aan een particulier over, of gaat het van dezen op anderen over, dan is de titel van aankomst *vicius* en volgens den regel, dat niemand meer recht aan een ander kan overdragen, dan hij zelf heeft, wettelijk geheel krachteloos. Dikwijls echter zijn vroeger, en worden ook nu nog, (†) dergelijke veeren aan particulieren *verpacht*; hebben nu de gemeenten daartoe de bevoegdheid, en kunnen dientengevolge de veerschippers aan die verpachtingen rechten ontleenen? Met het oog op onze Gemeentewet meen ik met eenigen grond de wettigheid van dusdanige verpachtingen in twyfel te mogen trekken. Ten eersten om dezelfde reden, als waarom de verkoop van een veer zonder rechtskracht is: het recht van uitsluitende vaart kan niet het onderwerp zijn eener gewone burgerlijke overeenkomst. Anders is evenwel geoordeeld door den Hoogen

(*) T. a. p., ad art. 240, bl. 1366.

(†) Zoo werd in April jl. door den Gemeenteraad van Rotterdam het overzetveer op Katendrecht verpacht. Zie iets uit de daarover gevoerde beraadslagingen in *Gemeentestem*, n^o 871.

Raad in zijn Arrest. van 4 Februari 1864, W. v. h. R. n°. 2563, waarbij de wettigheid eener zoodanige verpachting werd aangenomen, omdat het veerrecht is een zakelijk recht, dat als zoodanig kan zijn eigendom van een particulier en dus ook wettig verhuurd en verpacht worden. Ik vereenig mij, *salva reverentia*, liever met van Oosterwijk (*) en een schrijver in de *Gemeentestem*, (†) die eene tegenovergestelde meening huldigen. Boven is reeds opgemerkt, dat een veer, als zijnde eene tot den publieken dienst bestemde zaak, slechts kent een *openbaar* gezag, dat haar regelt en beheert. Dergelijke zaken mogen volgens de uitdrukkelijke bepaling van art. 230 Gem.-W. niet worden vervreemd, bezwaard of verpand, zoo lang zij ter openbare dienst strekken, want, zooals de Mem. van Toel opmerkte, hetgeen ten gebruike van het algemeen is bestemd, mag daaraan niet naar willekeur worden onttrokken. Nu is het waar, dat er niet expressis verbis van *verpachting* wordt gesproken, maar de *ratio legis* is hier volkomen dezelfde, en de door de Regeering gebezigde uitdrukkingen moeten tot de opvatting leiden, dat zij onder de bepaling is begrepen.

Hiermede komt overeen art. 238, nopens de zaken, die voor plaatselijke belastingen worden gehouden, en waaronder ook de veergelden worden genoemd. De bedoeling van dit art. was, volgens de M. v. T., om waarborgen te geven tegen ongepaste belastingen, hetgeen noodzakelijk scheen, wilde men niet gevaar loopen, dat in de meening of onder voorwendsel, zoodanige heffing zij geene belasting, een druk op de ingezetenen worde gelegd, die onder een anderen naam niet zou zijn toegelaten.

Verklaart men nu de verpachting der veeren geldig, dan maakt men deze geheele bepaling van art. 238 illusoir. Immers overweegt men, dat de verpachting door de Gemeenten wordt aangewend als een middel, waardoor zij het vooruitzicht verkrijgen op de grootst mogelijke voordeelen in de heffing dier gelden; dat dienvolgens het veer niet wordt gegund aan hem, die de meeste waarborgen aanbiedt voor getrouwe plichtsbetrachting, maar alleen aan hem, die als hoogste inschrijver optreedt; dat de veerschipper de aldus betaalde hooge pachtsom terugzoekt in hooge vrachtlonen, door welke de handeldrijvende ten slotte gedrukt worden, dan spreekt dit op zich zelf duidelijk genoeg. Op deze wijze zou op de ingezetenen een druk worden gelegd, dien het bedoelde art. juist wilde

(*) Ad art. 240, bl. 1365

(†) Nos 861 en 871.

voorkomen (*). En met deze heilzame bedoeling van gemeld art hangt zamen de bepaling van art. 254 Gem. wet, dat voor het gebruik of genot van openbare gemeentewerken, inrichtingen of diensten niet meer mag gevorderd worden, dan tot dekking der kosten noodig is.

Het is waar, dat in de practijk dikwijls wordt gehandeld, als of dat geheele art. 254 niet bestond, maar door dergelijke misbruiken van niet-naleving der wet, vervalt de geschreven bepaling geenzijs (†).

Na het voorgaande ligt, naar ik geloof, de conclusie voor de hand, dat ook de *verpachtingen* der veeren den vereischten grond van wettigheid missen. Uit alles volgt alzoo, dat dat zoogenaamd recht der schippers op hunne veeren weinig te beduiden heeft, wanneer men de zaak meer van nabij beziet. Die leer van verkregen rechten, waarop men appelleert, houdt, gelijk dikwijls, ook hier geen steek.

Maar al is het dus, dat het strenge recht den schippers niet te hulp komt, iets anders is het of niet, in sommige gevallen, gronden van billijkheid aanleiding moeten geven tot het verleenen van schadeloosstelling in geval van afschaffing hunner monopolien. Mr. Buijs heeft dit helder in het licht gesteld, op grond, dat sommige schippers hun veer inderdaad *titulo oneroso* hebben verkregen, en hier dus eene tegemoetkoming billijk zou zijn, omdat men moeielijk aan deze eenvoudige menschen de onwettigheid van hun monopolie kan verwijten, indien de gemeentebesturen zelve daartoe aanleiding hebben gegeven. Op grond hiervan kunnen tegen eene schadeloosstelling, die dan billijkerwijze door de Gemeenten moet worden betaald, geene bedenkingen worden geopperd. De uitvoering van dit middel schijnt ook aan weinig bezwaar onderhevig te zijn (§).

Ten slotte is er nog ééne belangrijke vraag, die door ons moet

(*) By missive van den minister v. Binnenl. Zaken, dd. 26 Februari 1866, n^o 242, werd onwettig geoordeeld eene gemeentelyke verordening op de invordering van marktgelden, waarbij bepaald was, dat het recht om die marktgelden in te vorderen, in het openbaar zou worden verhuurd. Boissevan, bl. 1377.

(†) De zeldzame toepassing van het beginsel, in art. 254 neergelegd, waardoor, in strijd met de wet, eene milde bron van inkomsten voor de gemeentekassen wordt gevonden, is met voorbeelden aangetoond in een belangrijk vertoog, opgenomen in de *Gemeentestem*, nos 870 en 871.

(§) Zie o. a. de missive van den Min. v. Binnenl. zaken in 1860, betreffende die schadeloosstelling, en het antwoord daarop van het gemeentebestuur van Groningen, by de Sitter, bl. 63.

beantwoord worden: nl die naar de strafrechtelijke aansprakelijkheid volgens deze K. B. Te meer schijnt het van belang hierop de aandacht te vestigen, omdat zij veelal niet gescheiden wordt van eene andere vraag, waarmede zij wel eenigzins samenhangt, maar waarvan zij aan den anderen kant zeer verschilt, nl of de strafbepaling op de overtreding van een veerreglement in het reglement zelf moet worden opgenomen om effect te hebben, dan wel of het K. B. van 21 Aug. 1818, en in verband daarmede de wet van 6 Maart 1818, *Sb. n.* 12, junctis artt. 161 en 162 Gem.-wet, de rechtsgeldige verbodsbepaling bevatten. Men vindt *deze* vraag besproken bij de Sijter, bl. 58, naar wien ik dus meen te mogen verwijzen.

Over de vraag, die wij hier behandelen, bestaat verschil van gevoelen. Sommigen meenen, dat het K. B. 21 Aug. 1818 aan de Plaatselijke Besturen overlaat te bepalen, wie bij dit onderwerp de in rechten aansprakelijke personen zullen zijn; anderen zijn van oordeel, dat het K. B. zelf de personen opnoemt, die bij overtreding zijner voorschriften strafbaar zijn, met name de afzenders der vervoerde goederen en de schippers, wanneer zij expresselijk in lading liggen tot het vervoer. Volgens deze meening moet zich de strafbaarheid tot deze uitdrukkelijk aangewezenen personen bepalen, en kunnen de plaatselijke reglementen daar niet buiten gaan.

Deze vraag, het is duidelijk, is van niet weinig practisch gewicht. Daarom meen ik dan ook eenigzins uitvoerig op dit punt de aandacht te mogen vestigen.

Het eerst vermeld gevoelen, dat ook in de meeste beurtveerreglementen schijnt gehuldigd te worden, wordt voorgestaan o. a. door Mr. A. de Pinto, die zijne meening hieromtrent heeft uitgesproken naar aanleiding eener Haagsche verordening van 19 Dec. 1855, houdende straffen op de overtreding van het K. B. 21 Aug. 1818. Art. 1 van gemelde verordening luidde: „Alle schippers, die goederen hebben vervoerd naar of overgebracht van plaatsen, tusschen welke en deze Gemeente een beurt-, markt- of veerschip bestaat; alle personen, die met zulke schippers goederen van hier hebben verzonden, en allen die voor zulke schippers bestellingen hebben gedaan, worden gestraft met f 25 boete en gevangenis van 1 tot 3 dagen, te zamen of afzonderlijk, alles behoudens de uitzonderingen, voorkomende in art. 2 van het K. B. 21 Aug. 1818.” (*)

Dit art. werd door den Haagschen Gemeenteraad zonder discussie

(*) *Bijdragen* van Mrs. Boer, Fijn en Huijsch, I, bl. 204 en volg.

goedgekeurd, en nadat ook de overige artt. waren aangenomen, werd de geheele verordening opgezonden aan Gedeputeerde Staten, bij wie zij echter eenig bezwaar vond, met opzicht tot de straf in art. 1 bedreigd tegen de afzenders van goederen met particuliere schippers, op grond: „dat vermits bij art. 2 litt. b van het besluit van 1818, het vervoer van goederen aan schippers wordt verboden, ook alleen tegen de schippers, die dit verbod overtreden, uit kracht van art. 4, straf kan worden bedreigd.”

De Commissie voor de strafkeuren kon zich met deze bedenking volstrekt niet vereenigen, op grond, dat art. 2 van het Besluit zeer duidelijk in den aanhef verbiedt het expedieeren van goederen met particuliere schippers, dat het expedieeren nu geschiedt niet door den schipper, maar door den expediteur of afzender, zoodat ook deze wel degelijk in overtreding is van het Besluit, waaruit volgt, dat tegen hem, zoowel als tegen den schipper, straf kan worden bedreigd uit kracht van art. 4, dat, algemeen luidende, volstrakt geen onderscheid maakt tusschen schippers en afzenders. Daar de zaak intusschen aan genoemde Commissie van te ondergeschikt belang voorkwam om daarover verder moeielijkheden uit te lokken, zag zij er om deze reden geen bezwaar in, aan het verlangen van Gedeputeerde Staten te voldoen. Zij stelde dienvolgens deze wijziging voor: „Alle schippers, die goederen hebben vervoerd naar of overgebracht van plaatsen, tusschen welke en deze gemeente een beurt-, markt- of veerschip bestaat; en alle personen, die voor zulke personen bestellingen hebben gedaan, zullen worden gestraft, enz.”

Gedeputeerde Staten brachten tegen deze bepaling geene bedenkingen in het midden. Bij vergelijking van deze nieuwe bepaling met het vroegere art., dat door Gedeputeerden werd afgekeurd, heeft men evenwel reden om zich met mr. de Pinto te verwonderen, dat de Staten, zich ergerende aan de straf tegen expediteurs, die tegen de bestellers geheel onopgemerkt lieten voorbijgaan. Wat hiervan zij, er is ook door anderen twijfel gekoesterd aan de verbindbaarheid der verordening, in zoover zij straf bedreigt tegen de bestellers, op gelijksoortigen grond, als het vroegere bezwaar van Gedeputeerden tegen de strafbaarstelling der expediteurs. Met het oog hierop nu vraagt mr. de Pinto: „Wat is er van dezen twijfel, moet die strafbedreiging tegen de bestellers voor ongeldig, immers voor onwettig worden gehouden?” Ontkennend is des schrijvers antwoord op deze vraag. Hij herinnert daartoe eerstelijk aan de bepaling van art. 161 Gem.-wet: „De Raad kan tegen over-

treding zijner verordeningen, voor zoover daartegen bij geene wet, algemeene maatregel van inwendig bestuur of provinciale verordening is voorzien, geldboete enz bedreigen." Daaruit volgt in het algemeen, geheel in overeenstemming met de eischen eener goede staats-economie, dat het *feit*, reeds vallende onder het bereik eener meer algemeene strafbepaling, niet andermaal door eene plaatselijke verordening kan worden getroffen. Maar er volgt geenszins uit, dat nimmer een *onderwerp*, waarin is voorzien bij de algemeene of provinciale wetgeving, met volkomen eerbiediging van deze, ter voldoening aan locale behoeften, in het huishoudelijk belang der Gemeente, nader zou kunnen worden geregeld door de plaatselijke verordening. Ook mr. Boissevain merkt ad art. 161 op, dat de plaatselijke besturen allezins bevoegd zijn de bepalingen eener meer algemeene verordening door bijzondere voorschriften, in het huishoudelijk belang der gemeente, *aan te vullen*, mits het geen onderwerp zij van rijks- of provinciaal belang. Evenmin, zoo gaat de schrijver voort, kan de bestreden stelling worden afgeleid uit art. 151 Gem.-wet: „De bepalingen van plaatselijke verordeningen, in wier onderwerp door eene wet, een algemeene maatregel van inwendig bestuur of provinciale verordening wordt voorzien, houden van rechtswege op te gelden." Daargelaten nog de vraag, of deze geheele bepaling niet alle toepassing mist op algemeene maatregelen van inwendig bestuur, gelijk die op het stuk der beurtveeren, lang vóór de invoering der Gem.-wet gepubliceerd, die hij ongaarne met den Hoogen Raad (arr. 15 Mei 1855, W. no. 1645) ontkennend zou beantwoorden, is zooveel zeker, dat ook dit art. niet in den weg staat aan het gelijktijdig bestaan van bepalingen over hetzelfde onderwerp in de algemeene en plaatselijke wetgeving, mits de laatste slechts strekke tot aanvulling van de eerste. Alleen die bepalingen der plaatselijke verordening, alleen die bijzondere voorschriften, waarin door de algemeene wet of verordening wordt voorzien, komen te vervallen, maar daardoor worden de gemeentelijke keuren niet *in haar geheel* buiten werking gesteld, zoodat geene harer bepalingen meer geldt. De geschiedenis van dit art. bevestigt wederom deze opvatting.

Na dit in het algemeen over het verband tusschen de algemeene en plaatselijke wetgeving opgemerkt te hebben, vindt Mr. de Pinto verder in de K B van 1818 zelve, een steun voor zijn gevoelen. Het meermalen besproken besluit van 21 Aug. toch vestigt in beginsel het monopolie der beurt- en veerschenen, en erkent daarop in art 2 slechts een paar uitzonderingen, die, even als het beginsel

zelf, in de plaatselijke reglementen op dit stuk moeten worden geëerbiedigd. De bedoeling van dit besluit is blijkbaar geene andere, dan om eenige algemeene beginselen of regelen voor te schrijven, in acht te nemen bij de herziening der reglementen op de bestaande veeren, of bij de uitvaardiging van nieuwe reglementen, terwijl de regeling overigens geheel verblijft aan de plaatselijke besturen zelve. Eene nadere aanwijzing, wie de in rechten aansprakelijke personen zijn, is in het besluit niet te vinden. De goederen mogen in den regel alleen geëxpedieerd worden met de beurtschippers, maar wie strafrechtelijk ter zake van overtreding moeten vervolgd worden, de schippers, de afzenders, de bestellers, dit laat het besluit in het midden, en laat het alzoo ter regeling over aan de plaatselijke reglementen. Terecht, zoo luidt de conclusie van den schrijver, wordt dan ook in art. 1 der Haagsche verordening niet alleen herhaald het verbod van art. 2 K. B. 21 Aug 1818, maar tevens daarbij aangewezen, wie strafrechtelijk voor dit verbod verantwoordelijk zijn, en wel verre dat in deze bepaling eenige strijd zou gelegen zijn met- of afwijking van den algemeenen maatregel van inwendig bestuur, bevat zij slechts eene noodzakelijke aanvulling van dezen, noodig tot zijne toepassing in foro criminali, waarvoor het besluit op zich zelf, ook in verband met art. 1 der wet van 6 Maart 1818, niet vatbaar is.

Aldus de heer de Pinto. Gaan wij nu de tweede zienswijze na, om daaraan de gronden, door Mr de P ter adstructie van zijn gevoelen aangevoerd, te toetsen. De meening, dat het verbod van het besl. van 21 Aug. alleen treft de afzenders der goederen en de schippers slechts, in zoover zij expresselijk tot het vervoer in lading liggen, is helder uiteengezet in een belangrijk opstel van den heer B. Donker Curtius, te vinden in het W. v. h. R. n°. 267. In hoofdzaak komt zijn betoog hierop neder:

Volgens het Besl. 21 Aug. 1818 is het vervoer te water geheel vrijgelaten, en zijn de schippers aan geen banden gelegd, dan in zoover hun in art. 2 *sub finem* is verboden: expresselijk in lading te liggen om de zich aanbiedende personen of goederen in te nemen ter benadeeling der bestaande, hetzij binnen- of buitenlandsche, markt- en veerschepen. Het beroep op art. 2 *principio*, om het tegenovergestelde te betoogen, kan hier niet baten. Want daar is wel verboden om alle de goederen en koopmanschappen of waren, die bestemd zijn om te water verzonden te worden over plaatsen, tusschen welke beurt- en veerschepen bestaan, anders dan langs dezen weg te verzenden, maar wat gaat de verzending, de expeditie den

schipper aan, die niet verzendt, maar het verzondene vervoert. Zo lang verzending en vervoer onderscheidene zaken zijn, gaat het niet aan, om een verbod tegen den een eigenmachtig uit te strekken tot den ander, en dezen te straffen voor daden, die hem zijn vrijgelaten. Maar niet alleen de woorden, ook de geest en strekking van het bedoelde K. B. bevestigen dit gevoelen. In art. 2 toch worden twee uitzonderingen op het algemeene verbod aangenomen. Eerstelijk, ten opzichte van spoedeischende verzendingen, die niet kunnen wachten naar het afvaren van op onbestemde tijden vertrekkende veerschepen. Deze zullen op particuliere schepen mogen geschieden. Nu is het hier duidelijk, dat deze uitzondering alleen betrekking kan hebben op den afzender, niet op den schipper, die immers onmogelijk het spoed eischende der verzending vermag te beoordeelen, en daarvoor niet ter verantwoording kan worden geroepen. Alleen hij, wien de verzending aangaat, heeft de wetenschap wat hij verzendt, tot welk einde en onder welke omstandigheden zulks geschiedt. De schipper is daaraan uit den aard der zaak geheel vreemd, hij kan geene opening van het verzondene vragen. Aangezien nu de uitzondering den regel bevestigt, zoo is de regel, hier het algemeen verbod, alleen tegen den afzender, geenzins tegen den schipper gericht. Eene tweede uitzondering is het geval, wanneer een enkele of twee, doch hoogstens niet meer dan drie particulieren of kooplieden, zich ten aanzien der verzending van goederen onderling verstaan. Hier is alzoo sprake van onderlinge afspraak tusschen afzenders. Op deze alleen kan de uitzondering slaan, immers de schipper kan niet aansprakelijk gesteld worden voor eene handeling of overeenkomst, bij welke hij geene partij is geweest noch zulks heeft kunnen zijn. Stel, dat de schipper goederen ontvangt uit tien verschillende pakhuizen of magazijnen, hoe zal hij zeker zijn, dat zij inderdaad meer dan drie personen aangaan, die zich onderling niet hebben verstaan? Stel, dat hij goederen ontvangt van een enkelen persoon, hoe zal hij weten, dat die inderdaad alleen voor zijne eigene rekening verzendt? Wederom bewijst dus deze uitzondering voor het gevoelen, dat het *vervoer* te water, in het algemeen volgens dit besluit niet aan banden is gelegd.

Beschouwt men de K. B. van 1 Maart en 21 Aug. in hun onderling verband, dan springt dit nog sterker in het oog. De strekking van het eerste Besluit was, de schipperij te ontheffen van alle belemmeringen, die haar op vele plaatsen in den weg werden gelegd. Van hier de bepaling in art. 1, dat alle plaatselijke keuren, hoe ook genaamd, bij welke aan particuliere schippers eenige be-

perking werd opgelegd in het overbrengen van goederen naar elders, zouden zijn buiten werking gesteld. Behoudens het nemen van een lastbrief (thans een patent) was de schipperij van dat tijdstip geheel vrij, en bij het volgende besl. van 21 Aug. is daarop geen-zins teruggekomen. Daarbij werd toch niet bedoeld invoering van nieuwe bepalingen voor de particuliere schippers, maar alleen voorgeschreven eene wijziging der beurtveerreglementen, opdat deze in harmonie zouden komen met de behoeften des handels en van het vrije verkeer. Er wordt dan ook alleen gesproken van de verzendingen, hierop zien de beperkingen; van het vervoer, van de schippers is alleen in zooverre sprake, als hun wordt verboden in lading te liggen ter inneming van personen of goederen. Het verbod van in lading liggen, met het geannonceerde doel om goederen op vracht in te nemen van hen, die ze willen bezorgen, sluit niet in zich een verbod voor den schipper, om zijn schip met stukgoederen te bevrachten.

Uit het voorgaande, zoo besluit de schrijver, mag men afleiden, dat beperking van het vervoer te water, zooals dit in de praktijk veelvuldig voorkomt, door strafbedreiging niet alleen tegen de verzenders, maar ook tegen de schippers, met de K. B. van 1818 niet is overeen te brengen, en zelfs direct daartegen indruischt. Ik geloof, dat men zich met dit betoog van den heer Donker Curtius moet vereenigen. Ook de jurisprudentie staft vele der door hem aangevoerde gronden. Zoo is geoordeeld, dat het spoedeischnende der verzending niet kan beoordeeld worden door den schipper (*); zoo besliste de H. R. herhaaldelijk, dat het in lading liggen van vaartuigen tot vervoer van reizigers en goederen, ter benadeeling van bestaande beurtveeren, strafbaar is volgens art. 2. K. B. 21 Aug. 1818, en dat tot overtreding van dit art. geen-zins wordt ge-eischt, dat er een werkelijk vervoer hebbe plaats gehad; (†) zoo werd mede door den H. R. beslist, dat bij het K. B. 21 Aug. in dier voege de bestaande veer- en beurtschepen werden gehandhaafd, dat daarbij als beginsel is aangenomen, dat de *verzending* te water van goederen naar plaatsen, tusschen welke zoodanige veeren bestaan, naar den regel zal behooren te geschieden met die vaartuigen, en dat dit K. B., met het voorafgaande van 1 Maart, in verband en als één geheel moet worden beschouwd (§).

(*) W, n^o. 471

(†) Léon, *Rechtspraak*, D I, bl. 180, n^o 2.

(§) Van Deinse, *Strafwetten*, voce beurt- en veersschepen, n^{os}. 21 en 31.

Alles wijst er alzoo op, dat bij de kwestie, die ons bezig houdt, het laatst besproken gevoelen het ware is. Wat voert nu de heer de Pinto tot eene tegenovergestelde zienswijze aan?

Zooals wij hebben opgemerkt, begint hij met art 161 Gem.-wet, en bespreekt de beteekenis dezer bepaling. Tegen hetgeen daarover in het midden wordt gebracht, bestaat zeker geen bezwaar, maar ik betwijfel, of ons het beroep op dit art. hier veel verder brengt. Immers, het is hier juist de vraag of de strafrechtelijke aansprakelijkheid bij de veeren is een *feit* vallende onder het bereik der K. B., zoo dat het door de plaatselijke reglementen niet op nieuw met straf kan worden bedreigd, of wel een *onderwerp*, dat nader kan worden aangevuld in plaatselijke reglementen. Dit punt, — de *cardo quaestionis*, — kan alleen worden uitgemaakt volgens de K. B., niet volgens art. 161 Gem.-wet.

Nu meen ik, dat èn de bepaling van art. 2 K. B. 21 Aug., èn de geheele strekking der uitgevaardigde Besluiten, voldingend bewijzen, dat de strafbaarheid der overtreders in casu is een *feit*, dat in de plaatselijke reglementen geene uitbreiding of wijziging toelaat, maar dat volkomen daarin moet geëerbiedigd worden, *overeenkomstig art. 161 der Gem.-W.*

Die strafbaarheid is het hoofdbeginsel der geheele regeling, en men kan aan de plaatselijke besturen niet de macht geven daarin verandering te brengen, of het geheele instituut bekomt een ander karakter en de bedoeling, die de Koning bij de vaststelling dezer Besluiten had, wordt illusoir.

Stellen de reglementen straffen op andere overtredingen dan het expresselijk in lading liggen en het verzenden van goederen, ter benadeeling van bestaande beurtveeren, dan maken zij daardoor strafbaar een feit, waarin reeds voorzien is door eene hogere macht.

Anders is het met de regeling van ondergeschikte punten, die tot aanvulling van het onderwerp der veeren door de plaatselijke besturen nader kunnen worden vastgesteld, naar zij met het oog op locale omstandigheden dienstig oordeelen. Voorbeelden van dergelijke nadere aanvullingen, van algemeene voorschriften vinden wij bij Mr. Boissevain, op dit artikel. Eindelyk merk ik nog op, dat een K. B. 15 Nov. 1851, n^o. 145, vernietigde eene keur van den Raad der Gemeente Rotterdam, op grond, dat daarin op andere feiten straffen waren bedreigd, dan volgens het besl. van 21 Aug. waren toegelaten. (*)

(*) Mr. Buys, bl. 30, noot 2, van Denise, n^o. 21.

De heer de Pinto beroept zich ook nog op art. 151 Gem.-W , waar gesproken wordt van *byzondere* voorschriften, waarin door eene algemeene wet of verordening wordt voorzien, en waardoor in zoover plaatselijke verordeningen over dat onderwerp vervallen, terwijl zij ten opzichte der *algemeene* bepalingen stand blijven houden. Ik meen, dat van dit beroep hetzelfde moet gelden als van art. 161, omdat het hier juist de vraag is: Wat ziju in casu *byzondere*, wat *algemeene* voorschriften?

Eigenlyk kan van dit art. hier geen sprake zijn, zooals Mr. de P. zelf reeds te kennen geeft. Het ziet op een geheel ander geval, als wij hier bespreken. De H. R. heeft wel anders beshist in een arr. 15 Mei 1855, maar is hiervan terugggekomen, blykens twee arresten van 1861 en 1862, een en ander in extenso medegedeeld by Boissevain, ad locum, bl. 562 en volgg.

Wat eindelijk de uitlegging betreft, die de heer de P geeft aan de besluiten van 1818, ik geloof niet, dat iemand die zal verkiezen boven degene, welke wij hebben medegedeeld aan de hand van den heer Donker Curtius.

In de voorafgaande bladzijden heb ik enkele punten aangeroord, die by de staatsrechtelijke beschouwing van het onderwerp der veeren in aanmerking komen. Ik twyfel niet, of het aangevoerde zal voldoende ziju om tot het inzicht te komen, dat op dit punt eene geheele verandering wenschelyk is. Het is nu maar de vraag, welk beginsel daarby ten grondslag zal gelegd worden. Met een enkel woord daaromtrent wensch ik te besluiten.

De vraag, die hier beantwoord moet worden, is deze: Moet de beurtvaart aan eene algeheel vrije regeling der particuliere nijverheid worden overgelaten, of wel is hier noodig onmiddellijke controle van het staatsgezag?

Ik meen, dat de vraag aldus moet gesteld worden, zonder daarby melding te maken van het stelsel van uitsluitende vaart, omdat zeker in den tegenwoordigen tijd nemine contradicente mag aangenomen worden, dat alleen de vrije vaart de volkswelvaart kan bevorderen. Een monopolie doet de beurtschippers inslapen; een vrij stelsel doet hen wakker blijven en acht geven op de belangen van het publiek. Zonder twyfel moet dus vóór alles het privilegie van beurtvaart vervallen. Maar, werpt iemand wellicht tegen, acht gij dan voor niets het belang der schippers; wilt gij hen, die op eene eerlyke wijze hun brood verdienen, daarvan berooven? Ik geloof niet, dat de opheffing van het monopolie der veeren een noodlottigen invloed zou uitoefenen op den toestand

van die klasse van personen, welke in dit middel van nijverheid een bestaan zoekt. Integendeel. Immers de vrijheid moet in hare gevolgen even heilzaam zijn voor den schipper als voor het publiek, omdat uit een staathuishoudkundig oogpunt nimmer strijd bestaan kan tusschen voortbrenger en verbruiker. Beider belangen gaan hand aan hand, voor beide partijen is hier de toestand van vrijheid de meest verkieselijke.

Des te meer klemmt dit in ons geval, omdat de concurrentie, op eene wettelijke wijze uitgesloten, nu te voorschijn komt onder minder wettigen vorm, gelijk trouwens veelal plaats heeft daar, waar eenige instelling niet overeenkomt met de maatschappelijke behoeften. Veelvuldig zijn de klachten over het slecht opvolgen der beurtveer-reglementen, talrijk de daaruit voortvloeiende processen. En het behoeft geen betoog, dat daardoor de eerbied voor het door de overheid vastgestelde wordt ondermijnd, terwijl de belangen van den schipper en het publiek directelijk worden gekrenkt.

Van den schipper, die niet dan tegen hooge kosten (*) in het bezit is gekomen van zijn monopolie, dat hem nu door de handelingen dier zoogenaamde kraakschippers weinig voordeel oplevert; van den handelaar, die bij personen, welke tegen het verbod der wet hun bedrijf uitoefenen, geringen waarborg heeft voor eene nauwgezette waarneming zijner belangen.

Moet er dus vrijheid op dit stuk bestaan, in dien zin, dat het recht van uitsluitende vaart voor goed verdwijne, men behoeft daarom nog niet vrees te koesteren, dat het verkeer te water, in zoo ver dit met behulp der veerscheppen geschiedt, op losse schroeven zal worden gesteld, omdat de veerschipper, die qua talis aan zekere verplichtingen onderworpen is, zonder monopolie de concurrentie niet kan volhouden tegen niet wettelijk aangestelde en aan geene bepalingen gebundene schippers. Want de vrijheid, waaraan hier dringend behoefte is, moet niet van alle toezicht van het openbaar gezag ontheven zijn, en zulks schijnt zelfs geenzins raadzaam. Moge in het algemeen op het gebied der nijverheid eene algeheele vrijheid wenschelijk zijn, hier vordert het publiek belang de inmenging der openbare macht; de middelen van vervoer vereischen, zooals Mr. de Bosch Kemper opmerkt, wegens hun algemeen belang een aanhoudend toezicht van het staatsgezag (†).

(*) Na 1851 is wel de heffing van recognitiën tot styving der gemeentekas verboden, maar het sinds dien tijd in gebruik gekomen stelsel van verpachting der veeren brengt hierin nog weinig verbetering.

(†) *Handleiding*, § 442.

Door dit toezicht nu zal de veerschipper nog altijd een zeker officieel karakter behouden, en in zijne betrekking, die zekerheid geeft aan het publiek, een vertrouwen genieten, waartegen anderen niet lichtelijk kunnen concurreren (*).

Wat het gezag betreft, van hetwelk de noodige controle zou moeten uitgaan, zoo zal dit ongetwijfeld eene macht moeten zijn, die vrij van allen lokalen invloed en van onmiddellijk eigenbelang, een onbenyveld oog heeft voor de eischen van het algemeen verkeer. Door de wetgevende macht zouden algemeene regelen moeten worden gesteld, waarnaar door Gedeputeerde Staten of door het Departement van Binnenl. Zaken, naar mate b. v. een beurtveer wordt opgericht tusschen gemeenten in dezelfde of in verschillende provincien gelegen, concessie tot het in werking brengen der beurtvaart zou kunnen verleend worden (†). De gemeente-besturen zouden daardoor allen invloed verliezen op dit onderwerp, doch terecht; intmers de ondervinding bewijst voldoende, dat deze zaak niet dan tot groote schade voor het algemeen aan het bestuur der gemeenten kan worden overgelaten (§). Trouwens is de handel niet eene zaak van plaatselijk, maar van algemeen belang.

Wat nu de waarborgen zelve betreft, die eene wet op dit gewichtig onderwerp moet behelzen, ten behoeve van derden, hierover is verschil van gevoelen mogelijk, en sommigen zullen hier meer uitvoerige, anderen meer beknopte bepalingen verlangen. Mr. W. de Sitter betoogt, dat de eenige bepalingen, die bij iedere concessie dienen gemaakt te worden, deze zijn: bepaling van dag, plaats en uur van afvaart, van de kantoren en wisselplaatsen, vaststelling van den tijd der overvaart, eenige bepalingen van orde voor de veiligheid van personen, voor eene goede bewaring der goederen, vaststelling van een maximum van vrachtlouen, van eene verplichte keuring der schepen en aantekening der goederen en van het toezicht daarop (**).

Minder uitvoerige bepalingen worden, naar het schijnt, verlangd door den heer H. A. Wijne, die ten opzichte van de tarieven der vrachtlouen opmerkt, dat er in den tegenwoordigen tijd der

(*) Helder is dit uiteengezet door Mr. Buys, bl. 35 en volg.

(†) Zoo zou er eene wenschelyke overeenstemming komen met de tegenwoordige regeling van het binnenlandsch vervoer per diligence en per stoomboot. Zie dit punt ontwikkeld in *Bydragen* van Boer, enz., D. XII, bl. 140, volg.

(§) Zie sprekende voorbeelden hiervan bij Mr. Buys bl. 49 en volg.

(**) *Bydragen*, D. XII, bl. 140

maatschappij en der nijverheid geene meerdere noodzakelijkheid bestaat voor eene regeling der vrachtlöonen, als voor eene regeling van den prijs der schoenen. (*)

Hoe dit zij, — en de waarheid zal ook hier wel in het midden liggen, — eenige regeling in deze materie is noodzakelijk, aan eenige controle is behoefte, opdat er een vast, geregeld en zeker middel van vervoer voor den handel besta. Er zullen er evenwel ook zijn, die op dit gebied meer heil verwachten van eene algeheele vrijheid, dan van eenige wettelijke regeling. Een voorbeeld hiervan geeft de kamer van koophandel te Groningen, die concessie hier niet noodig acht en alles wil overlaten aan de particuliere nijverheid. (†) Ik heb reeds te kennen gegeven, dat eene algeheele toepassing van de beginselen van vrije concurrentie mij hier niet raadzaam voorkomt. Doch waar deskundigen nog verschillen, moet ik mij onthouden een beshassend oordeel uit te spreken.

Bepaaldelijk meen ik evenwel, dat het niet voldoende is om met den heer de Sitter, die tot het gevoelen der Groninger Kamer overhelt, te zeggen, dat men niet behoeft te vreezen voor een ongeregelden toestand van het binnenlandsch vervoer bij het vervallen der concessie, omdat hij die geene voldoende zorg draagt voor de veiligheid van personen en goederen, wel spoedig zou moeten wyken voor een meer ijverigen mededinger. Want mocht dit al zoo zijn, dan zou toch reeds aan menig een onherstelbaar verlies berokkend zijn, en het publiek niet dan met schade zeker worden, wie hier al of niet een vertrouwd persoon is.

Ook het voorbeeld, dat de schrijver bijbrengt van het bestaan van vele ongereguleerde veeren in de Provincie Groningen, waarover toch, volgens hem, nimmer klachten zijn ingekomen, schijnt niet afdoende, omdat dit op zijn hoogst zou bewijzen, dat men in eene bepaalde streek uit een groot aantal gereguleerde veeren wel eenige kan missen, geenzins, dat er in het geheel geene noodig zijn.

En hiermede neem ik afscheid van het Proefschrift, dat tot bovenstaande regelen aanleiding gaf. Het is mij aangenaam geweest, met dezen eersteling van den heer de Sitter kennis te maken, ik hoop, dat het niet te gelijk zijn laatste geschrift zal zijn.

Arnhem, Dec. 1868.

MR. E. STAR BUSMANN.

(*) *Economist*, 1855, bl. 311.

(†) Missive van die kamer, dd. 18 Mei 1861, bij de Sitter, Proefschr bl 85.