

University of Groningen

Gemeentelijk strafrecht

Troostwijk, Mozes

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Document Version

Publisher's PDF, also known as Version of record

Publication date:

1947

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):

Troostwijk, M. (1947). *Gemeentelijk strafrecht*. s.n.

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

bl.
ng 127
. 127
. 127
. 135
. 141
r-
. 141
k
. 146
is
. 148
g
. 149
i
. 151
. 154
. 154
e
. 162
. 167
. 174
. 174
178
180
183
187
187
191
197
203
207

INLEIDING.

§ 1. Doel en materiaal van het onderzoek.

De keuze van het onderwerp voor dit proefschrift is niet een toevallige. Mijn dagelijksche werkzaamheden brengen mij herhaaldelijk met de gemeentelijke strafverordening in aanraking. Dikwijls heb ik een opdracht moeten uitvoeren tot het concipieeren van nieuwe bepalingen van gemeentelijk strafrecht of tot het meer met de behoeften in overeenstemming brengen van bestaande voorschriften. Wat mij daarbij steeds heeft getroffen is, dat er op het gebied van het communale strafrecht wel zeer weinig literatuur in Nederland bestaat.

Trouwens het strafrecht is een tak der rechtswetenschap, die hier te lande betrekkelijk weinig belangstelling heeft weten te trekken. Boeken en studiën door Nederlandsche auteurs over strafrechtelijke onderwerpen geschreven, zijn in vergelijking met de buitenlandsche literatuur slechts in beperkte mate aanwezig. En vergelijkt men de hoeveelheid Nederlandsche civielrechtelijke literatuur met de Nederlandsche strafrechtwerken, dan slaan de laatsten een poover figuur. Bovendien: bestudeert men de hier te lande geschreven strafrechtswetenschap, dan valt het op, dat een overgroot plaats is ingeruimd aan de behandeling der misdrijven. De overtredingen komen nauwelijks ter sprake. Zoo kan het niet verwonderen, dat de gemeentelijke strafbepaling — die krachtens de Invoeringswet tot het Wetboek van Strafrecht slechts een overtreding kan opleveren — nagenoeg in het geheel geen behandeling heeft gevonden.

Speciaal aan de gemeentelijke overtreding is gewijd het werk van G o m b a u l t: „Communaal Strafrecht”. Maar dit boek heeft zeker geen *strafrechtelijke* instelling. Volgens den ondertitel wil het zijn: „Een handleiding bij het samenstellen, herzien en raadplegen van plaatselijke politieverordeningen”. Een handboek dus voor gemeentesecretarie- en politiepersoneel. Een domineerende plaats heeft daarin echter

verkregen het vraagstuk der afbakening van de strafwetgevende bevoegdheid der Gemeentebesturen tegenover die van de hogere instanties, toegelicht aan de hand van arresten van den Hoogen Raad en Koninklijke besluiten. Het is mij uit de practijk bekend, dat juist dít probleem — dat ook voldoende behandeling heeft gevonden in de hand- en leerboeken van Gemeenterecht — door hen, die in de gemeenten belast zijn met het ontwerpen van de communale strafbepalingen, als het allesbeheerschende wordt beschouwd. M.i. evenwel ten onrechte! Deze *staatsrechtelijke* zijde van het vraagstuk der gemeentelijke strafbepaling is zeker niet belangrijker dan de *strafrechtelijke* quaesties, die daaraan inhaerent zijn. En op het laatste gebied bestaat geen enkele behandeling. Meermalen hebben velen mijner vakgenooten evenals ik de behoefte daaraan gevoeld. Een bijdrage te leveren om in die behoefte te voorzien, ziedaar het doel van dit werk!

Teneinde een indruk te verkrijgen van de tekortkomingen, die het gemeentelijk strafrecht vertoont ten opzichte van de eischen, die men aan *strafrecht* moet stellen, heb ik een keus moeten doen uit de bestaande gemeentelijke strafverordeningen. Daartoe selecteerde ik de gemeenten naar hare grootte, politieke georiënteerdheid, en de voornaamste middelen van bestaan harer bevolking.

Naar hare grootte, omdat de behoeften inzake communaal strafrecht in de groote stad, bijv. ten aanzien van verkeer, openbare gemakkelikheden, gezondheidszorg, zedelijkheid, enz., anders liggen dan in de kleine plattelandsgemeente.

Naar hare politieke georiënteerdheid, omdat een Gemeenteraad, die in meerderheid van rechtschen huize is, bijv. voorschriften op het gebied van sluiting van café's en openbare gemakkelikheden, zedelijkheid, enz., pleegt te creëren, die verschillen van die, welke in linksche gemeenten gelden.

Naar de hoofdmiddelen van bestaan harer bevolking ten slotte, omdat de nooden in een landbouw- anders liggen dan in een industriegemeente, een toeristencentrum speciale eischen stelt, een havengemeente een reeks bepalingen vraagt nopens veiligheid van de scheepvaart, die in een binnengemeente achterwege kunnen blijven, enz.

Na deze indeeling der gemeenten verzocht ik 124 gemeentesecretarissen, mij een exemplaar van de in hunne gemeenten

geldende strafverordeningen te zenden. Het resultaat van dit verzoek is in het volgende overzicht verwerkt:

Aantal inwoners	Aantal gemeenten op 1 Jan. 1940	Aantal gem.-secretarissen, wien om toezending werd verzocht	Aantal ontvangen verordeningen
minder dan 3000	519	20	5
3000— 6000	253	19	7
6000— 10000	133	13	7
10000— 15000	57	11	6
15000— 20000	39	13	7
20000— 25000	8	8	8
25000— 30000	7	5	3
30000— 35000	5	5	4
35000— 40000	6	5	2
40000— 45000	2	1	1
45000— 50000	4	4	4
50000— 60000	4	4	4
60000— 70000	3	2	2
70000— 80000	3	3	—
80000— 100000	4	4	1
100000— 200000	4	4	2
meer dan 200000	3	3	1
Totaal	1054	124	64

Daar het toezicht van Gedeputeerde Staten op de strafwetgeving der gemeenten van groot belang kan zijn, heb ik ervoor gezorgd, dat materiaal uit alle provinciën te mijner bediening stond. Het resultaat mijner verzoeken in dit opzicht is als volgt:

Provincie	Aantal gevraagde verordeningen	Aantal ontvangen verordeningen
Friesland	6	6
Groningen	6	3
Drenthe	6	6
Overijssel	10	5
Gelderland	14	6
Utrecht	12	5
Noord-Holland	20	9
Zuid-Holland	21	6
Zeeland	4	3
Noord-Brabant	17	9
Limburg	8	6
Totaal	124	64

Het ontvangen verordeningenmateriaal lijkt mij voldoende, om te zeggen, dat „de” gemeentelijke strafverordening mij daarmede ter beschikking is gekomen. Den gemeentesecretarissen, die mij van hunne bereidwilligheid hebben willen doen blijken, zij hier mijne erkentelijkheid betuigd!

Van de 60 gemeentesecretarissen, die mij geen exemplaar van de in hunne gemeenten geldende verordeningen toezonden, berichtten:

18, dat toezending slechts plaats zou hebben na overmaking van leges. Ik meende hiertoe niet te kunnen overgaan, nadat 64 hunner collegae de toezending voor het wetenschappelijk doel, waarmede ik hen bekend had gemaakt, gratis hadden doen geschieden;

1, dat ik mijn onderzoek maar moest beperken, tot het model van de Vereeniging van Nederlandsche Gemeenten (!);

9, dat zij geen exemplaar ter verzending meer voorradig hadden. Ik hoop, dat intusschen een herdruk is tot stand gekomen;

2, dat in hunne gemeenten een „Algemeene Politieverordening” niet bestaat;

3, dat de in hunne gemeenten geldende „Algemeene Politieverordening” zóó verouderd is, dat zij toezending daarvan achterwege lieten. Moge dan intusschen een vernieuwing zijn tot stand gekomen!

Van 27 gemeente-secretarissen ontving ik geenerlei bericht. Van harte hoop ik, dat zij mede zullen profiteeren van de welwillendheid hunner collegae, die aan mijn verzoek hebben voldaan!

Naar gelang ik het verordeningenmateriaal onderzocht en bestudeerde, werd mij duidelijk, welke fouten en tekortkomingen aan de gemeentelijke strafverordening kleven, en welke vraagstukken van strafrecht den samenstellers niet of onvoldoende bekend moeten zijn geweest. Aan de hand hiervan stelde ik den inhoud van dit werk vast, waarbij ik ervan ben uitgegaan, dat het slechts op mijn weg ligt, de algemeene strafrechtelijke vraagstukken te behandelen, voor zoover zij van belang zijn voor het aantoonen van de feilen in het communale strafrecht en voor de totstandkoming van een gaver stuk wetgeving op dit gebied.

Zoo hoop ik met mijn arbeid tweërlei belang te dienen, n.l. het belang van het strafrecht, dat, naar mij gebleken is, door den gemeentelijken wetgever dikwijls wordt gehanteerd op een wijze, die zelfs aan minimum welstandseischen niet voldoet, en het belang der Nederlandsche gemeente, van welke gezegd moet kunnen worden, dat bij haar een bevoegdheid, die zeer diep ingrijpt in het leven der individuen, gebruikt wordt in overeenstemming met de reputatie, die zij zich op zoo velerlei gebied heeft weten te verwerven.

§ 2. *De bronnen van het gemeentelijk strafrecht.*

A. Terwijl art. 146 Grondwet den Gemeenteraad aanwijst als orgaan, belast met het maken van verordeningen, „die hij in het belang der gemeente noodig oordeelt”, verklaart art. 168 Gemeentewet, dat aan den Raad „behoort het maken van de verordeningen, die in het belang der openbare orde, zedelijkheid en gezondheid worden vereischt en van andere, betreffende de huishouding der gemeente”. Art. 195 Gemeentewet geeft den Raad bevoegdheid, om op overtreding zijner verordeningen straf te stellen (zie Oppenheim—van der Pot: „Het Nederlandsch Gemeenterecht” I, bl. 359 e.v., en Bool: „De Gemeentewet”, bl. 125 e.v.).

B. Krachtens art. 290 Gemeentewet kan de Gemeenteraad in de heffingsverordening eener plaatselijke belasting straf stellen „op niet- of niet-behoorlijke invulling van de formulieren, welke ter invulling worden aangeboden, alsmede op niet- of niet-behoorlijke vervulling van andere formaliteiten, welke tot richtige heffing der belasting worden gevorderd” (zie Oppenheim—van der Pot, I, bl. 689 e.v. en Bool, bl. 494 e.v.).

C. In geval van oproerige beweging, van samenscholing of andere stoornis der openbare orde of van ernstige vrees voor het ontstaan daarvan, is de Burgemeester krachtens art. 220 Gemeentewet bevoegd, strafverordeningen uit te vaardigen (zie Oppenheim—van der Pot, II, bl. 319 e.v. en Bool, bl. 352 e.v.).

D. Diverse administratieve wetten geven aan de Gemeentebesturen bevoegdheid strafverordeningen uit te vaardigen, zooals:

a. de Woningwet: art. 58 verklaart o.m. den Raad bevoegd,

om op overtreding van de verordeningen, krachtens de artt. 1, 2, 35 en 43 dier wet vastgesteld, straf te stellen;

b. de Warenwet, S. 1935, no. 793: art. 6 verklaart den Raad bevoegd, om op overtreding van zijn verordeningen op de keuring van waren straf te stellen;

c. de Veewet: art. 78 verklaart den Raad bevoegd, om op overtreding van zijn verordening, als bedoeld in art. 5, lid 1, dier wet, straf te stellen.

Met deze opsomming is het gebied van het gemeentelijk strafrecht aangegeven. Als wetgever in de gemeentelijke huis-houding treedt dus, behalve bij de voorschriften onder C bedoeld, de Gemeenteraad op. Deze kan in de gevallen A, B en D het stellen van „nadere” regels overlaten aan het College van Burgemeester en Wethouders (art. 169 Gemeentewet), doch, zooals ik op bl. 37 zal uiteenzetten, verdient het geen aanbeveling, dat op het terrein van het communale strafrecht van deze delegatiebevoegdheid een ruim gebruik gemaakt wordt.

Ad A. De strafbepalingen, die krachtens art. 168 jo. art. 195 Gemeentewet zijn gegeven, vinden in het overgrootste deel der gemeenten een plaats in ééne verordening, de z.g. „Algemeene Politieverordening”, of „Algemeen Reglement van Politie”, of „Algemeene Verordening van Politie” genaamd. Dat blijkt al hieruit, dat slechts twee van de 124 gemeentesecretarissen, wien ik verzocht, mij een exemplaar van hun APV toe te zenden, geantwoord hebben, dat in hunne gemeenten een APV niet bestaat, doch dat de onderwerpen, die daarin plegen te worden geregeld, in afzonderlijke verordeningen zijn opgenomen. Toch zijn er, naar mij bekend is, belangrijke gemeenten, waarin één Algemeene Politieverordening ontbreekt, o.a. Utrecht, Leiden en Arnhem.

M.i. is het systeem van de ééne Algemeene Politieverordening te prefereren boven dat van de verscheidene afzonderlijke strafverordeningen. Van de motieven, doorgaans voor codificatie aangevoerd, gelden hier die van de kenbaarheid en de economie van bepalingen. Immers: de ééne APV verhoogt in niet geringe mate de overzichtelijkheid van het communale strafrecht, zoowel voor hen, die met de toepassing belast zijn, als voor hen, die aan deze bepalingen zijn onder-

worpen. Voorts: bij de ééne APV geldt de „Beteekenistitel” en het Hoofdstuk „Straf- en slotbepalingen” voor het geheel van het krachtens art. 168 jo. art. 195 Gemeentewet uitgevaardigde strafrecht, terwijl men anders in elke afzonderlijke strafverordening een stel van dergelijke bepalingen moet opnemen.

Slechts strafbepalingen, die een tijdelijk karakter dragen, zou ik in afzonderlijke verordeningen willen opnemen. Dit accentueert haar tijdelijkheid, en de intrekking van een apart stukje wetgeving gaat, naar mij de practijk heeft geleerd, nu eenmaal vlotter dan een wijziging van de APV, die voor de gemeente een soort „strafwetboek” is. Als afzonderlijke verordeningen denk ik bijv. aan die, welke den grond van haar bestaan ontleenen aan oorlogs- en na-oorlogsche omstandigheden.

Zoo heeft de schaarschte van zeep en textiel vooral in de gemeenten met een groote arbeidersbevolking de scabies tot schrikbarenden omvang doen toenemen. Een „Verordening tot bestrijding van scabies” legt den inwoner de verplichting op, zich na een uitnoodiging van den Directeur van den Geneeskundigen Dienst te laten onderzoeken en eventueel te behandelen. Vele Gemeentebesturen zagen zich genoodzaakt door de brandstoffschaarschte en de gevolgen daarvan, een „Verordening, houdende het verbod tot het vervoeren van hout, zagen, bijlen en hakmessen” uit te vaardigen. Het na den oorlog clandestien in Nederland terugkomen van gevluchten of door den bezetter gedeporteerden en de gevaren daaraan verbonden, indien zulks geschiedde zonder de door de repatrieringsorganisaties gevestigde doorgangscentra voor ontsmetting, testing en geordende terugkeer te zijn gepasseerd, vormde voor menig communaal strafwetgever een aanleiding tot het in het leven roepen van een „Verordening tot aangifte van verleende huisvesting aan gerepatrieerden”, waarbij een ieder, die onderdak aan een gerepatrieerde verleende, verplicht werd, daarvan binnen 24 uren kennis te geven aan den Burgemeester.

Al deze verordeningen zijn bestemd om te verdwijnen, zoodra normale toestanden weer intreden. Daarom neme men haar niet in de APV op, doch houde men haar afzonderlijk.

Vele en velerlei zijn de bepalingen, welke in een APV zijn

opgenomen, verschillend van gemeente tot gemeente. Zij is in den regel in den volgenden geest ingericht:

Hoofdstuk I. „Algemeene Bepalingen”.

Dit hoofdstuk fungeert doorgaans als een „Beteekenis titel”, gelijk Titel IX van het Eerste Boek W. v. S. Men vindt er in bepaald, wat in de APV moet worden verstaan onder „bebouwde kom”, „wegen”, „wateren”, „eigenaar”, „schipper”, „herberg”, enz.

Hoofdstuk II. „Van de nummering van gebouwen en het aanbrengen van aanwijzingsborden”.

Hierin wordt o.m. de verplichting opgelegd aan de inwoners, om hunne huizen en andere gebouwen van een huisnummer te voorzien, het model daarvoor aangegeven, terwijl zij voorts moeten gedoogen, dat straatnaam- en andere door het Gemeentebestuur noodig geoordeelde borden aan hunne eigendommen worden aangebracht.

Hoofdstuk III. „Van de openbare orde” of „Van de straatpolitie”.

In dit hoofdstuk worden bepalingen ondergebracht als verboden om op den openbaren weg te spelen, drukwerken en andere stukken uit te gooien, te venten, te schreeuwen, te tieren, enz.

Hoofdstuk IV. „Van de veiligheid” of „Van de veiligheidspolitie”.

Dit hoofdstuk bevat verboden om zonder noodzaak op bruggen te vertoeven, de straat op te breken, prikkeldraad te hebben om eigendommen in bebouwde kommen, ongedekte regenwaterbakken aan openbare wegen te hebben, glijbanen te maken, vliegers op te laten, enz.

Hoofdstuk V. „Van de zedelijkheid” of „Van de zedelijkheidspolitie”.

Hier vindt men de verboden om vee op of aan den openbaren weg te laten dekken of op den openbaren weg te slachten, om te zwemmen in openbaar water, te kampeeren, voorts de anti-prostitutiebepalingen, enz.

Hoofdstuk VI. „Van logementen, herbergen, tapperijen, slaapsteden, enz.” of „Van de politie op de logementen, herbergen, tapperijen, slaapsteden, enz.”.

De bepalingen betreffende sluitingsuren, tapverboden op

Zon- en feestdagen, het bezoeken van vermakelijkheden in café's enz. door jeugdige personen, noodlantaarns tijdens uitvoeringen, toelaten van meer personen dan in verband met de veiligheid gewenscht is, enz. ziet men in dit hoofdstuk samengebracht.

Hoofdstuk VII. „Van openbare vermakelijkheden”.

De verboden tot het geven van vermakelijkheden, optochten, muziekkuitvoeringen, serenades, enz., zonder vergunning van den Burgemeester vormen den inhoud van dit hoofdstuk.

Hoofdstuk VIII. „Van collecten”.

Doorgaans bevat dit hoofdstuk slechts één bepaling, waarin verboden wordt inzamelingen te houden, die niet onder de Armenwet vallen, zonder toestemming van Burgemeester en Wethouders.

Hoofdstuk IX. „Van de reinheid en gezondheid” of „Van de reinheids- en gezondheidspolitie”.

In dit hoofdstuk zijn opgenomen verboden om kwalijk riekende of voor de gezondheid schadelijke stoffen te laten loopen of te werpen in of op openbare wegen, wateren, enz., vee of mesthoopen te hebben in bebouwde kommen, aan kinderen rookwaren te verkoopen, openbare privaten en urinoirs voor andere doeleinden te gebruiken dan waarvoor zij zijn bestemd, enz.

Hoofdstuk X. „Van het vervoer en het begraven van lijken”.

Hierin zijn aangegeven de uren, waarop begraven mag worden, de eischen waaraan lijkwagens moeten voldoen, de geboden tot het behoorlijk onderhouden van gedenkteekens op graven, enz.

Hoofdstuk XI. „Van de woonwagens en woonschepen”.

Den woonwagen- en woonschepenbewoners wordt hierin verboden een andere stand- of ligplaats in te nemen dan in het woonwagenkamp of de woonschepenhaven, hun door de politie aangewezen.

Hoofdstuk XII. „Van het voorkomen en blusschen van brand”.

In dit hoofdstuk zijn opgenomen verboden om vuurwerk af te steken, teertonnen te branden, vuren aan te leggen anders

dan in behoorlijke stookplaatsen, magazijnen van brandstoffen of verzamelingen van licht-ontvlambare voorwerpen te hebben elders dan in daartoe geschikte gebouwen, en verder geboden om bij hooibroei kennis te geven aan den Burgemeester en diens bevelen op te volgen, voorts om te gedoogen, dat bij brand brandbluschmateriaal op, over en door eigendommen wordt gebracht, verder om van een ontdekte brand onmiddellijk aangifte te doen, enz. Opgemerkt wordt, dat voorschriften ter voorkoming van gevaar voor bosch-, heide-, helm-, gras- of veenbrand krachtens art. 429 W. v. S. door *Burgemeester en Wethouders* worden uitgevaardigd en afgekondigd, zoodat deze bepalingen niet in de APV voorkomen.

Hoofdstuk XIII. „Straf- en slotbepalingen”.

Naast de strafbedreigingen zijn als regel in dit hoofdstuk opgenomen bepalingen, krachtens welke men bij niet-nakoming van de voorwaarden, aan een vergunning of ontheffing verboden, evenals bij weigering om dit stuk op eerste vordering aan een opsporingsambtenaar te toonen, geacht wordt, zonder vergunning te hebben gehandeld. Voorts is hierin geregeld welke bijzondere opsporingsambtenaren naast de algemeene, genoemd in art. 141 W. v. Sv., met de opsporing der overtredingen belast zijn. Ook bevat dit hoofdstuk een regeling nopens het binnentreden van woningen tegen den wil der bewoners krachtens de wet van 31 Augustus 1853, S. 83, en tenslotte noemt het den datum, waarop de verordening in werking treedt, en de verordeningen die daardoor vervallen.

Met het bovenstaande is de „grondvorm” van een APV aangegeven. Al naar de behoefte in de betreffende gemeente treft men nog meerdere hoofdstukken aan, zooals bijv.:

„Van (de politie op) havens, grachten, enz.”.

Hierin zijn dan opgenomen verboden tot het sleepen van meer dan een bepaald aantal schepen, het zonder toestemming innemen van ligplaatsen, het scheepsjagen, het onbeheerd laten drijven van vaartuigen, het naderen van gesloten bruggen op minder dan een bepaald aantal meters, e.d.

„Van de markten en de kermis”.

In een dergelijk hoofdstuk worden opgenomen verboden om andere standplaatsen in te nemen dan die, door den Direc-

teur van den marktdienst aangewezen, om goederen buiten de markt of kermis uit te stallen, om goederen na marktijd te laten staan, enz.

„*Van persoonlijke diensten*”.

De artt. 226 en 227 Gemeentewet verklaren den Gemeenteraad bevoegd, bij plaatselijke verordening te bepalen, dat ter handhaving der openbare orde, of in het algemeen belang, wanneer de bijstand der plaatselijke beambten of vrijwillige hulp ongenoegzaam is en de plaatselijke middelen het betalen van hulp niet gedoogen, de inwoners der gemeente tijdelijk tot het doen (!) van persoonlijke diensten kunnen worden opgeroepen (zie Oppenheim—van der Pot, I, bl. 625 e.v. en II, bl. 324 e.v.). In verschillende APVen ziet men van deze bevoegdheid gebruik gemaakt voor tijden van watersnood, openbare ordeverstoring, brand en andere calamiteiten.

„*Van overzetveren*”.

Het aantal tegelijk over te zetten personen wordt in een dergelijk hoofdstuk gelimiteerd, terwijl voorts geboden wordt het aan boord hebben van reddinggordels, het opvolgen van de politiebevelen voor de veiligheid op de steigers gegeven, enz.

„*Van het weren van ontsierende reclame*”.

Hierin wordt verboden een onroerend goed tot reclame te bezigen of daarop reclames aan te brengen, enz.

De strafverordeningen krachtens art. 168 jo. art. 195 Gemeentewet moeten aan Gedeputeerde Staten worden medegedeeld (art. 198 Gemeentewet), die haar ter schorsing of vernietiging aan de Kroon kunnen voordragen (artt. 200 en 201 Gemeentewet). Eerst nadat Gedeputeerde Staten hebben bericht, dat zij de verordening hebben ontvangen, zonder daarbij te vermelden, dat zij haar ter schorsing of vernietiging hebben voorgedragen, kan zij afgekondigd worden, behoudens in spoedeisende gevallen, waarin onmiddellijk tot afkondiging kan worden overgegaan (art. 202 Gemeentewet). Een strafverordening evenwel, waarbij aan degenen, die met de uitvoering belast zijn of daartoe moeten medewerken, de bevoegdheid wordt verleend de woningen der ingezetenen huns ondanks binnen te treden, mag nimmer onmiddellijk

na hare vaststelling worden afgekondigd (art. 1 Wet van 31 Aug. 1853, S. 83).

Voor de wijze van afkondiging bevat art. 203 Gemeentewet een voorschrift, geciteerd op bl. 104.

Art. 206 Gemeentewet beveelt aan de Gemeentebesturen de afgekondigde verordeningen, hetzij in druk, hetzij in afschrift, tegen betaling der kosten algemeen verkrijgbaar te stellen. In de grootere gemeenten worden zij bij wijze van (gedrukt) gemeenteblad uitgegeven, terwijl zij in kleinere gemeenten of gedrukt of gecyclostyleerd worden verkrijgbaar gesteld. De kosten, die in de legesverordening zijn vastgesteld, variëren, voor zoover mijn ervaring reikt, tusschen f 0.25 en f 3.—.

Voorts bepaalt art. 206 Gemeentewet nog, dat de afgekondigde strafverordeningen moeten worden medegedeeld aan het kantongerecht en de arrondissementsrechtbank, waaronder de gemeente behoort, en aan het openbaar ministerie bij dat kantongerecht en dat college.

Ad B. Van de bevoegdheid den Gemeenteraad in art. 290 Gemeentewet verleend, is een ruim gebruik gemaakt. Als voorbeelden mogen de navolgende verordeningen gelden:

1. *Verordening op de heffing en invordering eener bijzondere belasting op bouwterreinen.*

Hierin treft men veelal een bepaling aan, waarbij den belastingplichtige wordt bevolen, aangifte te doen van de door hem aan zijn perceel bouwterrein op 1 Januari van het belastingjaar toegekende verkoopwaarde. Niet-nakoming dezer verplichting valt onder een in de verordening voorkomende strafbepaling.

2. *Verordening op de heffing en invordering van havengeld.*

De belastingplichtige wordt veelal bevolen binnen 2 uren na aankomst in een haven zich te melden bij den Havenmeester, onder overlegging van den rijksmeetbrief of eenig ander document, waaruit de inhoudsgrootte of het laadvermogen van het vaartuig blijkt. Niet-nakoming valt onder een in de verordening opgenomen strafbepaling.

3. *Verordening op de heffing en invordering eener hondenbelasting.*

Tegen het niet-aangifte-doen van het hebben van een hond binnen acht dagen na aanschaffing of vóór een bepaalden datum, of van het overlijden of afschaffen van een hond, wordt veelal straf bedreigd, evenals tegen het niet- of niet-behoorlijk invullen der beschrijvingsformulieren betreffende de honden. (Zie arrest H. R. d.d. 7 November 1938, N. J. 1939, no. 176, Verordening der gemeente Stolwijk.)

4. *Verordening op de heffing van een belasting op tooneelvoortooningen en andere gemakkelikheden.*

In de verordening is als regel o.m. opgenomen, dat ieder, die voornemens is een openbare gemakkelikheden te ondernemen, van dit voornemen tevoren mededeeling moet doen, dat hij de te bezigen entreebewijzen ter stempelings moet aanbieden, dat hij een zitplaats voor den controleerenden ambtenaar moet reserveeren, enz. Niet-nakoming dezer verplichtingen valt onder een in de verordening opgenomen strafbepaling.

Krachtens art. 271 Gemeentewet moeten de belastingverordeningen door de Kroon worden goedgekeurd.

Nopens de afkondiging dezer verordeningen bevat de Gemeentewet geen speciale bepalingen, en men mag zeker niet aannemen, dat hiervoor art. 203 dier wet zonder meer geldt. In Oppenheim-van der Pot, I, bl. 689, wordt zelfs geconcludeerd uit het met zooveel woorden noemen van de artt. 195 en 196 Gemeentewet in art. 290 dier wet, dat de overige opstrafverordeningen betrekking hebbende bepalingen hier niet gelden. Toch dienen deze „belasting-strafverordeningen” op eenigerlei wijze ter algemeene kennis te worden gebracht, zal men niet de kans loopen, dat een overtreder der daarin genoemde strafbepalingen, door een beroep te doen op zijn onbekendheid met het voorschrift, straffeloos blijft (zie de Sententie H.M.G. 27 October 1916, W. 10010, aangehaald op bl. 99).

Ad C. De door den Burgemeester in buitengewone omstandigheden uitgevaardigde voorschriften brengt hij terstond ter kennis van den Commissaris der Koningin en zoo spoedig mogelijk ter kennis van den Gemeenteraad. De Commissaris der Koningin kan de uitvoering schorsen, terwijl de voor-

schriften vervallen, zoo zij niet aan den Raad in diens eerstvolgende vergadering, waarin meer dan de helft van het getal zitting hebbende leden tegenwoordig is, ter bekrachtiging worden aangeboden. Ten aanzien van een besluit tot niet-bekrachtiging kan de Burgemeester binnen vier en twintig uren bij den Commissaris der Koningin voorziening vragen, die binnen twee maal vier en twintig uren beslist. Hangende diens beslissing blijven de voorschriften van kracht (zie art. 230 Gemeentewet en Oppenheim—van der Pot, II, bl. 319 e.v.).

De strafbedreiging op overtreding der hier bedoelde voorschriften is neergelegd in art. 443 W. v. S., zoodat deze verordeningen niet zelf een strafbepaling kunnen bevatten.

Omtrent de afkondiging van deze verordeningen bepaalt de Gemeentewet niets. Dat zij alleen gelden, als zij zijn afgekondigd, besliste de Hooge Raad bij arrest d.d. 4 December 1933, W. 12717, N. J. 1934, bl. 153, waarbij ons hoogste rechtscollege het voldoende achtte, dat het gemeenteblad deed zien, dat het toegepaste voorschrift door den Burgemeester is vastgesteld en afgekondigd. De Burgemeester is dus vrij in de manier, waarop hij zijn bepalingen ter algemeene kennis wil brengen (aldus ook Oppenheim—van der Pot, II, bl. 319 en Noyon, „Het Wetboek van Strafrecht”, III, bl. 477). Hij zal m.i. goed doen met het oog op den roerigen tijd, waarin zijn verordeningen worden uitgevaardigd, zoo ruim mogelijke publicatie te doen geschieden (pers, radio-distributie, aanplakborden, omroeper, of dergelijke).

Het pleit intusschen voor de ordelievendheid van het Nederlandsche volk, dat art. 220 Gemeentewet zelden of nooit tot toepassing komt. Zoo deelde de Secretaris der gemeente Amsterdam mij mede, dat sinds 1 Januari 1916 de Burgemeester der rijkshoofdstad nimmer gebruik heeft gemaakt van de bevoegdheid tot het uitvaardigen van strafbepalingen.

Ad D. Sub a. Eén van de belangrijkste verordeningen in iedere gemeente is de krachtens de Woningwet uitgevaardigde z.g. „Bouwverordening”, waarin men voorschriften vindt opgenomen nopens het bouwen, het geheel of voor een gedeelte vernieuwen of veranderen, het uitbreiden en het sloopen van bouwwerken, alsmede voor het in gebruik nemen, geven en

hebben van gebouwen en voor behoorlijke bewoning. Voorts kan de Gemeenteraad krachtens art. 58 Woningwet straf-bepalingen geven nopens voor- en achtergevelrooilijnen, de plaatsing van gebouwen ten opzichte van elkaar, de hoogte van gebouwen, de regeling der bebouwing en de bestemming van gronden, de aard der bebouwing en het gebruik van gronden in de bebouwde kom, enz. Al deze verordeningen behoeven goedkeuring van Gedeputeerde Staten.

De afkondiging dezer strafverordeningen geschiedt met gebruikmaking van het formulier, krachtens art. 11 Woningwet vastgesteld bij art. 1 van het K. B. d.d. 11 Januari 1932, S. 7 (zoals dit is aangevuld en gewijzigd).

Sub b. De „Verordening op de keuring van waren”, ter wering van waren, die bij gebruik overeenkomstig de bestemming voor het leven of de gezondheid schadelijk zijn of kunnen zijn, die van ondeugdelijke samenstelling zijn of in ondeugdelijken toestand verkeren, of die niet voldoen aan de eischen, gesteld krachtens de Warenwet 1935, S. 793, behoeft op grond van art. 7 dier wet de goedkeuring van Gedeputeerde Staten. Zij wordt afgekondigd met gebruikmaking van het formulier, krachtens art. 10 der Warenwet 1935, S. 793, vastgesteld bij art. 1 van het K. B. d.d. 3 Maart 1936, no. 34, S. 846.

Sub c. Art. 5 der Veewet beveelt den Raden der gemeenten, waarin veemarkten worden gehouden, verordeningen vast te stellen, ter uitvoering van bij Algemeenen Maatregel van Bestuur te geven voorschriften betreffende het veeartsenijkundig toezicht op veemarkten. Deze verordeningen behoeven Koninklijke goedkeuring. Het betreft hier de uitvoering der voorschriften gegeven bij K. B. d.d. 23 Februari 1922, S. 76.

Omtrent de afkondiging dezer verordening bevat de Veewet geenerlei bepaling. In zijn circulaire d.d. 31 Juli 1922, Directie van den Landbouw, no. 9302, 3e afd., aan de Commissarissen der Koningin in de onderscheidene provinciën, gaf de Minister van Landbouw, Nijverheid en Handel in overweging te dezen het formulier van art. 173 Gemeentewet te bezigen. Dit artikel, bij de wet van 31 Januari 1931, S. 41 vernummerd in 204, is vervallen bij de wet van 22 April 1937, S. 311. Nu

de Minister hier afkondiging wenschte als van de verordeningen onder A genoemd, kan men ook voor de hier bedoelde verordening volstaan met toepassing van het huidig art. 203 Gemeentewet.

Behooren de strafverordeningen ongetwijfeld tot de belangrijkste legislatieve producten van den Gemeenteraad, in aantal en omvang nemen zij ten opzichte van het totaal der in een gemeente geldende verordeningen niet de grootste plaats in. De gemeentelijke verordeningen bijv. op het stuk van instructies aan ambtenaren, bedrijven, raadscommissiën, commissiën van toezicht op l.o., m.o. en tot wering van schoolverzuim, de voorwaarden waarop gemeentegrond in erfpacht kan worden uitgegeven, het scheidsgerecht, de ambtenaren- en werkliedenreglementen, en andere op overtreding waarvan geen straf is bedreigd, vormen mede een belangrijk onderdeel van de wetgevende bedrijvigheid van een Gemeenteraad.

De strafverordeningen moeten worden ontworpen, door hogere instanties getoetst, voor hare naleving moet worden gewaakt, en overtreding moet worden gestraft. Ingevolge een en ander komen vier ambtelijke instanties daarmede in aanraking, t.w. de gemeentesecretarie, de provinciale griffie c.q. het departement, de politie en de rechterlijke macht.

De totstandkoming en wijziging eener gemeentelijke strafverordening en het toezicht der provinciale griffie zullen behandeling vinden op bl. 46 e.v. Zooals daar zal blijken, gaat het initiatief tot wijziging der APV in den regel uit van de politie, wat ook begrijpelijk is, daar zij de instantie is, die dagelijks voor de naleving moet waken. Verder heeft een verschuiving in den Gemeenteraad, waardoor een „linksche” meerderheid plaats maakt voor een „rechtsche”, of omgekeerd, dikwijls een wijziging van de APV tot gevolg. Dit is niet verwonderlijk als men bedenkt, dat met name bepalingen over bijv. kermessen, het zich in het openbaar in badpak vertoonen, sluitingsuren van café's op Zon- en feestdagen, toezicht op openbare bibliotheken, het verstrekken, in voorraad hebben etc. van middelen tot voorkoming van zwangerschap, e.d. slechts worden gewenscht door categorieën van inwoners, die een bepaalde levens- en wereldbeschouwing hebben.

Ten opzichte van de bemoeiingen van de politie en de rechterlijke macht zullen eenige opmerkingen worden gemaakt op bl. 198 e.v.

Tot 1937 was in de Gemeentewet opgenomen art. 208, waarvan de eerste alinea luidde:

„Tenminste eenmaal in de vijf jaren verklaart de Raad, tengevolge eener algemeene herziening, welke dier verordeningen (d.z. strafverordeningen) nog gelden”.

Dit voorschrift was bedoeld (O p p e n h e i m—v a n d e r P o t, I, bl. 371), om de onzekerheid en onbestemdheid der plaatselijke wetgeving weg te nemen en om de ingezetenen niet voor de vraag te stellen, waarvan beantwoording voor hen hoogst moeilijk, zoo niet onmogelijk is, welke verordeningen als bestaande moeten worden aangemerkt. Maar aangezien het geciteerde artikel slechts een maatregel van orde inhield, was het gevolg van het niet-vaststellen eener vijfjaarlijksche herzieningsverordening niet, dat de bestaande strafbepalingen van rechtswege vervielen (arrest H. R. 19 Maart 1906, W. 8353). Vele Gemeentebesturen hebben dan ook nimmer het voorschrift van art. 208 nageleefd, om het risico te ontloopen, dat, door het niet-vermelden van een bepaalde verordening in de algemeene herziening, deze als vervallen moest worden beschouwd.

Bij de wet van 22 April 1937, S. 311, werd art. 208 uit de Gemeentewet verwijderd, omdat, volgens de Memorie van Toelichting, de verordening, verklarende, welke verordeningen nog gelden, voor de practijk van weinig of geen nut is en de algemeene herziening eens in de vijf jaren niet pleegt te geschieden.

Het ontbreken eener effectief gehandhaafde verplichting tot periodieke herziening van het gemeentelijk strafrecht heeft tot gevolg, dat niet meer geldende bepalingen nog langen tijd in de strafverordeningen blijven opgenomen. Zoo werden bij het Besluit Bevolkingsboekhouding 1936, S. 342, van rijkswege voorschriften gegeven nopens de verplichtingen bij verhuizing binnen de gemeente, welk onderwerp voordien doorgaans bij communale strafverordening was geregeld. In mijn in 1941 ontvangen verordeningmateriaal blijken de op dit stuk be-

staande gemeentelijke strafbepalingen nog rustig in de APVen voor te komen.

Betreffende de frequentie van het overtreden van gemeentelijke strafbepalingen zij opgemerkt, dat blijkens de Crimineele Statistiek over 1940 het totaal aantal kantongerechtsvonnissen en transacties wegens overtreding van plaatselijke verordeningen bedroeg 78519, d.i. 15,1 % van het totaal der kantongerechtsvonnissen en transacties en 88,4 per 10.000 inwoners. Hiervan bedroeg het aantal veroordeelingen 31862, d.i. 18,6 % van het totaal aantal door de kantongerechten uitgesproken veroordeelingen en 35,9 per 10.000 inwoners, en het aantal transacties 46657, d.i. van het totaal aantal transacties 13,4 % en 52,5 per 10.000 inwoners.

Het gemeentelijk strafrecht geeft een beeld van de nooden en behoeften van een bepaald tijdvak in de onderscheidene gemeenten. Het is daarom begrijpelijk, dat het van tijd tot tijd niet aan wijziging kan ontkomen. Veel wat vroeger communaal geregeld was, is thans in de landswetten opgenomen. Daarvan biedt van Poelje, die in zijn belangwekkende bijdrage in „Nederlandsch Bestuursrecht”, welke van „Openbare orde en veiligheid”, zooals de titel luidt, een historische schets geeft, vele voorbeelden, zooals onderwerpen, welke in later tijd geregeld zijn in Woningwet, Gezondheidswet, Veiligheidswet, Loterijwet, Warenwet, enz. Maar ook deze schrijver meent (bl. 383): „De groote massa van het plaatselijk recht ter verzekering van openbare orde en veiligheid vindt men echter nog altijd in de algemeene politieverordeningen”.

En zoo zal aan de gemeentelijke organen, wier taak het is vorm en kleur te geven aan het locale leven, duurzaam een belangrijke taak beschoren blijven in het totstandbrengen van communaal strafrecht.