

Rode draad 'Canon van het Recht'

arsaequi.nl/maandblad AA20090597

---

# De Tachtigers in het recht: het Meerenberg arrest

W.J.M. Voermans\*



\* W.J.M. Voermans is hoogleraar staats- en bestuursrecht aan de Universiteit Leiden.

Vooropgesteld: ik geloof niet in canons. De canongekte van de afgelopen jaren heeft een naar nationalistisch bijmaakje en drukt uit dat we, onzeker over onze tradities, een dolende natie zijn

geworden. Ogen gericht op een geromantiseerd verleden, de rug naar de toekomst net in een tijd dat dat onverstandig is. Nee, ik moet niets hebben van die canons, ook niet als ze over het recht gaan. Maar enfin, als er dan toch per se een voor het recht moet komen, dan mag daar het Meerenberg-arrest niet in ontbreken.

## Het bestuur van ‘geneeskundig gesticht voor krankzinnigen Meerenberg’ verzet zich vanaf 1878 tegen een bij koninklijk besluit opgelegde verplichting om een patiëntenregister bij te houden

### Meerenberg: de achtergrond

Want het is een mooi verhaal, dat van Meerenberg, voor wie er aardigheid in heeft tenminste. In 1879 loopt in Europa een roerig decennium ten einde, een tijdperk waarin de laatste voorsortering voor de machtsverhoudingen tot aan de Eerste Wereldoorlog plaatsvindt. Een tijdperk van vernieuwing en vernieuwers, die zich kenmerken door hun hang naar het pure, schoonheid en de natuur. Het tijdperk van de Tachtigers in de literatuur.<sup>1</sup> Tegen de achtergrond van dit decor verzet het bestuur van ‘geneeskundig gesticht voor krankzinnigen Meerenberg’ zich vanaf 1878 tegen een bij koninklijk besluit opgelegde verplichting om een patiëntenregister bij te houden.<sup>2</sup> Uit de stukken zijn de namen van die bestuurders<sup>3</sup> niet te achterhalen – ze zijn omdat het een strafzaak betreft geanonimiseerd – maar het is wel duidelijk waarom ze zich zo halsstarrig verzetten tegen de registratieverplichting. Meerenberg is in die jaren een moderne psychiatrische kliniek, niet langer eenzijdig gericht op het wegbergen van geesteszieken, maar ook op hun behandeling en genezing. Buitenlucht, wandelen en veel rust schrijft het niet helemaal bewezen recept uit het pre-Freud tijdperk voor. Niet voor iedereen weggelegd trouwens, want – behalve voor de patiënten op de goedkopere pariazolder – het verblijf in Meerenberg was een kostbare aangelegenheid. Alleen de gegoede burgerij en adelstand konden zich dat veroorloven. En daar knelde nu net de schoen: juist voor die chique clientèle was dat patiëntenregister uitermate stigmatiserend. De wetenschap dat een telg van deze of gene familie een tijdje in het Bloemendaalse dolhuis had verbleven – laat staan dat je zelf gast was geweest – kon in de negentiende-eeuwse ‘bourgeoisocratie’ verstrekkende gevolgen hebben.

**Juist voor de chique clientèle was het patiëntenregister uitermate stigmatiserend**

### De procedure

De zaak zelf dan. Op 23 september 1877 wordt bij koninklijk besluit de algemene maatregel ‘tot regeling der inschrijving in registers van personen zamenwonende in gebouwen of schepen onder bestuur of toezigt van het openbaar gezag (...)’ vastgesteld (*Stb.* 1877, 185 verder: *Registratiebesluit 1877*). De regeling verplicht bepaalde openbare instellingen<sup>4</sup> personenregisters bij te houden en via de bemiddeling van gemeentebesturen regelmatig toe te sturen aan de commissaris van de koningin. Een toelichting geeft het besluit niet, maar als je het zo doorleest dan valt wel op dat het hoofdzakelijk om een registratie van mensen met een smetje draait.

## Het bestuur van Meerenberg legt geen patiëntenregistratie aan en houdt – in weerwil van het besluit – evenmin aantekening van het ‘va et vient’ in de inrichting

Het bestuur van Meerenberg legt in ieder geval geen patiëntenregistratie aan en houdt – in weerwil van het besluit – evenmin aantekening van het ‘va et vient’ in de inrichting. Ongehoord snel staan ze voor de kantonrechter (Meerenberg is pas vanaf januari 1878 verplicht om de gegevens uit de registratie voor de eerste keer over te dragen aan het gemeentebestuur, eind april staan ze op dagvaarding van de officier van justitie terecht). Die kantonrechter stelt vast dat het bestuur van Meerenberg inderdaad de voorschriften van het Registratiebesluit 1877 heeft overtreden, maar dat het bestuur geen boete kan worden opgelegd onder de ‘Blanketwet’ van 6 maart 1818 (*Stb.* 181, 12).<sup>5</sup> Die wet stelt heel in het algemeen straf op het overtreden van bepalingen van algemene maatregelen van (inwendig) bestuur, of ze nu in delegatie zijn vastgesteld of niet.<sup>6</sup> De kantonrechter in Haarlem houdt het er op dat het Registratiebesluit 1877 geen algemene maatregel van bestuur is, maar slechts een soort interne overheidsinstructie met voorschriften van administratieve aard waaraan alleen ambtenaren en ondergeschikten binnen de overheidsorganisatie zijn gebonden. Geen binding van burgers, geen externe werking dus. Dat leidt tot de conclusie dat de bestuurders van Meerenberg weliswaar in overtreding zijn, maar dat ze geen boete of hechtenis kan worden opgelegd. De straffen uit de Blanketwet

- 1 De dichters en schrijvers uit die literaire beweging richtten zich in hun werk op het bereiken en uitdrukken van ‘Schoonheid’ en vonden die vooral terug in de natuur. Willem Kloos, Hélène Swarth, Albert Verwey, Frederik van Eeden, Lodewijk van Deyssel, Herman Gorter en Jacques Perk, waren de spraakmakende namen onder hen. Het in 1885 uitgebrachte tijdschrift *De Nieuwe Gids* was hun spreekbuis.
- 2 Koninklijk besluit van 23 september 1877, *Stb.* 1887, 185.
- 3 De door mij gemakshalve generiek als bestuur aangeduide eenheid is (zoals het arrest dat noemt) ‘de door de Ged. Staten van Noord-Holland benoemde commissie, belast met het algemeen beheer over de geldmiddelen, de huishouding en al de beamten van het Prov. geneeskundig gesticht voor krankzinnigen, genaamd “Meerenberg”, gelegen in de gemeente Bloemendaal’.
- 4 Het gaat om militaire opleidingsinstituten, ‘invalidhuizen’, jeugd-, vrouwen- en militaire gevangenis, correctionele gestichten (de zgn. veenkolonies in Veenhuizen en Doetinchem) en – op grond van art. 1, eerste lid, onder c. – krankzinnigengesticht of -bewaarplaats.
- 5 Wet van den 6 maart 1818, omtrent de straffen tegen overtreders van algemeene verordeningen uit te spreken of bij provinciale of plaatselijke reglementen vast te stellen. Meestal aangehaald als ‘Blanketwet’.
- 6 Art. 1 van de Blanketwet luidt: ‘1. De overtreding tegen de bepalingen, vastgesteld bij de algemeene maatregelen of reglementen van inwendig bestuur van den Staat, bij art. 73 der grondwet vermeld, op welke geene straffen bij de wetten zijn, of zullen worden vastgesteld, zullen door de regtbanken, naar gelang van den aard van het onderwerp, van de zwaarte van de overtreding, en der daarbij plaats gehad hebbende omstandigheden, worden gestraft met eene boete van ten minste tien en ten hoogste honderd guldens, of eene gevangenis van ten minste een en ten langste veertien dagen, of met boete en gevangenis te zamen, mits binnen de evengenoemde beperkingen respectievelijk begrepen zijnde’.

zijn immers niet van toepassing. Volgt ontslag van rechtsvervolging.

De rechtbank in Haarlem bevestigt in appel dit oordeel, maar op andere gronden. Volgens de rechtbank is overtreding van het Registratiebesluit 1877 niet strafbaar omdat dat besluit ‘niet strekt te uitvoering eener wet, noch tot regeling van een onderwerp, welks regeling bij de Grondwet aan den Koning is opgedragen, en dat mitsdien de overtredingen van de bepalingen van dat Kon. besluit niet kunnen geacht worden bij de wet van den 6 Maart 1818 strafbaar te zijn gesteld’.

Deze redenering wordt door de Hoge Raad overgenomen. Eerste stelt de Hoge Raad vast dat de Blanketwet noch enige andere wet duidelijk maakt wat nu precies onder een algemene maatregel van bestuur moet worden verstaan, en dat daarmee ook niet duidelijk is welke onderwerpen nu wel en niet bij algemene maatregel van bestuur mogen worden geregeld. Die vraag kan volgens de Hoge Raad alleen worden beantwoord door te kijken naar het stelsel van de Grondwet zelf. Die Grondwet van 1848 legt volgens de cassatierechter een nauwkeurig onderscheid aan tussen de bevoegdheid van de wetgever (neergelegd in art. 104 Gw toen – art. 81 nu) enerzijds en die van de Koning (art. 54<sup>7</sup> toen – min of meer art. 42, eerste lid, nu) anderzijds. De Grondwet 1848 kent aan de Koning (nu zouden we zeggen regering) geen algemene zelfstandige wetgevende bevoegdheid toe en dat betekent – in de ogen van de Hoge Raad – dat als de Koning een algemene maatregel van bestuur wil vaststellen dat *alleen maar kan* als de formele wetgever de Koning via delegatie de bevoegdheid heeft toegekend dat onderwerp (nader) te regelen.<sup>8</sup> Van een dergelijke delegatie is in de Blanketwet geen sprake.

## Het Meerenberg-arrest is in meerdere opzichten een ‘landmark-case’

### De betekenis van Meerenberg

Het Meerenberg-arrest is in meerdere opzichten een ‘landmark-case’. Ten eerste omdat het een principiële uitdrukking vormt van de rechtsstatelijkheid van ons constitutionele bestel. De Hoge Raad stelt vast dat onder het *stelsel* van de Nederlandse Grondwet alle overheidsorganen zijn gebonden aan het recht, en dat die overheidsorganen waar het de rechtsvorming betreft een beperkt mandaat hebben; ze kunnen alleen juridisch optre-

den – binden – als het recht ze dat toestaat. Het arrest drukt dat indirect, maar wel heel fraai uit.

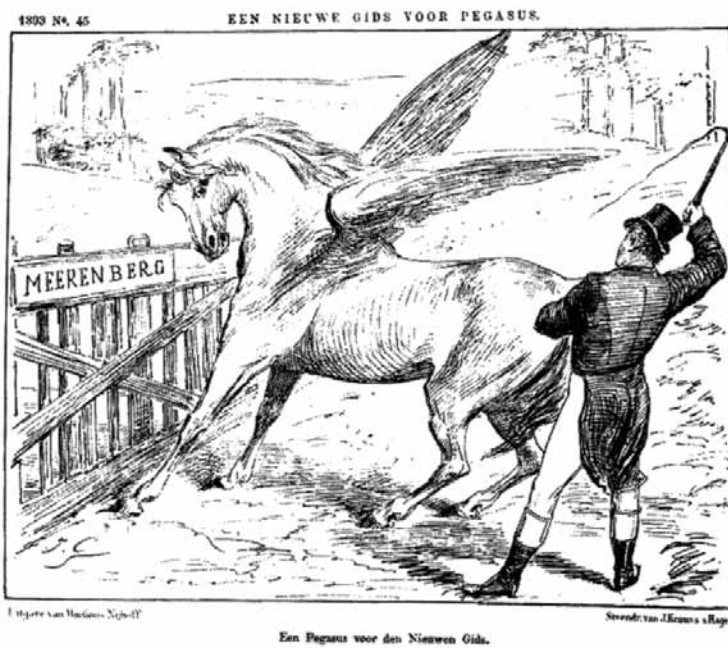
Uit het feit dat de Grondwet van 1848 de Koning niet verbiedt om zelfstandig burgerbindende regels vast te stellen, redeneert de Hoge Raad, mogen we niet afleiden dat hij dat *dus* mag. Onder de Grondwet 1848 heeft het bestuur (Koning) in de ogen van de Raad alleen afgeleide macht, geen eigen, bovengrondwettelijke macht. En als het bestuur die macht gebruikt om burgers te binden via wetgeving, dan moeten de burgers bij de vaststelling ervan via hun volksvertegenwoordiging worden betrokken. Want alleen regering en Staten-Generaal is de wetgevende macht opgedragen. Het startschot voor het moderne legaliteitsbeginsel; de mede door Buijs naar Nederland gebrachte idee dat waar burgers door regels juridisch worden gebonden er een volksvertegenwoordiging bij de vaststelling van die regels betrokken moet zijn. Vanzelfsprekend hoeven parlementen of vertegenwoordigingen niet bij alle regelgeving te worden betrokken. Regelgevingsbevoegdheid mag worden doorgegeven aan het bestuur (delegatie), maar het bestuur kan niet zonder dit mandaat van een volksvertegenwoordiging, zelfstandig aan het regelgeven (burgers binden) slaan. En ten derde heeft het Meerenberg arrest ons het materiële wetsbegrip opgeleverd, dat wil zeggen het concept dat burgers door algemene regels afkomstig van het bestuur of andere overheidsorganen evenzeer en op dezelfde wijze kunnen worden gebonden als door ‘wetten’ afkomstig van de wetgever in formele zin. En dat dergelijke regels dus aan dezelfde grondwettelijke beperkingen onderhevig zouden moeten zijn. Wetgeving mag alleen worden vastgesteld door de grondwettelijke wetgever in formele zin of op diens machtiging (delegatie).

## De gevolgen van het arrest werden na 1879 al direct als té verstrekkend ervaren. Het bestuur zou via deze jurisprudentielijn te zeer worden beknot

De gevolgen van het arrest werden na 1879 al direct als té verstrekkend ervaren. Het bestuur zou via deze jurisprudentielijn te zeer worden beknot. In de grondwetsherziening van 1887 werd een midden gevonden door te bepalen dat de Koning onder de grondwet

7 Art. 54 Grondwet 1848 luidde: ‘De uitvoerende magt berust bij den Koning’.

8 Er is wel een kleine uitzondering. De Grondwet 1848 kende ten aanzien van een aantal onderwerpen de koning het opperbestuur of oppergezag toe. Bijvoorbeeld art. 41 (Recht van munt), art. 58 (Oppergezag strijdkrachten), art. 190 (Oppertoezicht waterstaat) Grondwet 1848. In latere arresten werden dergelijke reglementen niet onverbindend geacht: de Grondwet leek daar wel een bevoegdheid te geven. Zie HR 30 juni 1879, W 4404 en HR 26 januari 1880, W 4477.



Door de opnames van Willem Kloos in Meerenberg ten gevolge van verschillende alcoholische deliria verkeerde De Nieuwe Gids in een crisis. Er verschenen spotprenten in de kranten. Een gevleugeld paard (symbool voor hoog dichterschap) stopt voor de poort van Meerenberg. Iederen wist genoeg.

algemene maatregelen van bestuur kan vaststellen, maar dat bepalingen door straffen te handhaven in die maatregelen niet worden gemaakt dan krachtens de wet. De wet regelt de op te leggen straffen. Een bepaling die we nu – in verwaterde en minder goed te begrijpen vorm – in artikel 89 van de Grondwet terug kunnen vinden. Niet helemaal waterdicht ook die bepaling, want zij heeft ons meer dan een eeuw discussie over de waarde, betekenis en werking van het legaliteitsbe-

ginsel opgeleverd. En die discussie gaat nog steeds voort.

### Epiloog

Meerenberg won en kon de inrichting op de oude voet voortzetten. De vertrouwelijkheid was weer gewaarborgd, maar de privacy van die ene beroemde patiënt te beschermen, nee dat lukte zelfs Meerenberg niet (zie afbeeldingen).