GESCHRIFTEN VAN DE VERENIGING VOOR
ADMINISTRATIEF RECHT

LXI

ALGEMENE BEPALINGEN VAN ADMINISTRATIEF RECHT

VERSLAG VAN DE ALGEMENE VERGADERING
GEHOUDEN TE UTRECHT OP 4 OKTOBER 1968
TER BESPREKING VAN DE IN DECEMBER 1967
VERSCHENEN DERDE DRUK VAN HET RAPPORT VAN DE

COMMISSIE INZAKE ALGEMENE BEPALINGEN VAN ADMINISTRATIEF RECHT

H. D. TJEENK WILLINK & ZOON N.V. - HAARLEM

1
3

GESCHRIFTEN VAN DE VERENIGING VOOR
ADMINISTRATIEF RECHT

LXI

ALGEMENE BEPALINGEN VAN ADMINISTRATIEF RECHT

VERSLAG VAN DE ALGEMENE VERGADERING
GEHOUDEN TE UTRECHT OP 4 OKTOBER 1968
TER BESPREKING VAN DE IN DECEMBER 1967
VERSCHENEN DERDE DRUK VAN HET RAPPORT VAN DE

COMMISSIE INZAKE ALGEMENE BEPALINGEN VAN ADMINISTRATIEF RECHT

H. D. TJEENK WILLINK & ZOON N.V. - HAARLEM

INHOUD

I *Openingsrede van prof. mr. A. D. Belinfante* 1

II *Beraadslaging over het rapport* 8
prof. dr. G. A. van Poelje 8
prof. mr. J. in 't Veld 11
prof. mr. J. M. Polak 15
mr. F. H. van der Burg 16
prof. mr. H. Th. J. F. van Maarseveen 19
prof. mr. A. Kleyn 21
mr. J. Wessel 23
prof. dr. S. O. van Poelje 29
mr. M. Bosboom 33
prof. mr. J. G. Steenbeek 34
mr. J. P. Scheltens 35

Antwoorden van de zijde van de commissie 38
mr. H. Fortuin 38
mr. W. Duk 41
mr. J. H. van der Meide 43

III *Verslag van de algemene vergadering* 50
Bijlage A: Jaarverslag 1967 53
Bijlage B: Rekening en verantwoording 1967 56
Bijlage C: Begroting voor 1969 57

IV *Ereleden en bestuur van de Vereniging* 58

I

OPENINGSREDE VAN PROF. MR. A. D. BELINFANTE

In het voorjaar van dit jaar 1968 verscheen onder de titel 'Over codificatie' een verzameling documenten over zin en mogelijkheid van codificatie van recht, bijeengebracht en ingeleid door Prof. Mr. H. Cohen Jehoram.[1] Het bevat redevoeringen, toelichtende memories, aanbiedingsbrieven te beginnen met de discours préliminaire du projet de Code civil van Portalis tot een rede van de huidige Nederlandse bewindsman van justitie over het Nederlandse ontwerp Burgerlijk Wetboek. Voor het overgrote deel hebben de documenten betrekking op ontwerpen voor burgerlijke wetboeken, maar ook een parlementaire rede van Minister Modderman bij de beraadslaging over de vaststelling van ons Wetboek van Strafrecht ontbreekt niet.

Wat wel ontbreekt is een document over codificatie van administratief recht. Men kan dit de samensteller moeilijk verwijten, omdat een codificatie van administratief recht nu eenmaal nergens bestaat. Wat in Frankrijk onder de titel Code administratif wordt uitgegeven, is niet meer dan een door de uitgever bijeengebrachte verzameling van de belangrijkste administratieve wetten.[2]

Over die niet bestaande codificatie van administratief recht wil ik, alvorens met onze beraadslagingen te beginnen, een enkel woord tot U spreken.

Over het onderwerp van onze vergadering: de derde druk van ons boek Algemene bepalingen van administratief recht, zal ik niets zeggen, hoewel dit onderwerp er – in zijn oorsprong – ook een van al dan niet codificatie is geweest. Ik behoef U wel niet in herinnering te brengen, dat de commissie die ons boek nu reeds in drie drukken redigeerde is ingesteld naar aanleiding van preadviezen van wijlen Jules Lespes, van Van Poelje Sr. en van Donner over de vraag, of de algemene beginselen van administratief recht in een wet algemene bepalingen van administratief recht zouden moeten worden neergelegd. Die grondvraag is in de euforie over het succes van ons boek op de achtergrond geraakt. Terwijl wij in 1948 in Nederland in het eerste gelid stonden door dit onderwerp aan de orde te stellen, zijn anderen ons thans op het gebied van de codificatie van algemene beginselen van administratief recht voor geraakt.[3]

Ik hoop, dat deze oorsprong van het boek bij onze discussies van vandaag nog weer zal blijken.

Wij kennen allen de reuzen-arbeid, die in dit land verricht wordt voor de hercodificatie van ons burgerlijk recht, van die burgerlijke regels

[1] Uitgegeven Deventer 1968.
[2] Code administratif, in de verzameling Dalloz, Paris 1966.
[3] Vgl. Carl Hermann Ule, Verwaltungsverfahrensgesetze des Auslandes, Berlin 1967.

„qui disposent sur les rapports naturels ou conventionnels, forcés ou volontaires, de rigueur ou de simple convenance, qui lient tout individu à un autre individu ou à plusieurs", zoals Portalis het uitdrukte. Dat burgerlijk recht moet, vervolgt hij, ingebed zijn in het politiek-constitutionele rechtsstelsel. Naast staatsrecht en burgerlijk recht bestaat, zegt hij, dan nog strafrecht, dat eigenlijk het sanctiestelsel van de andere delen van het recht is, en „les affaires militaires, le commerce, le fisc et plusieurs autres objets, qui supposent des rapports particuliers".[4]

De onderscheiding van de verschillende rechtsstelsels die Portalis maakt is een tamelijk willekeurige, zoals wij tegenwoordig weten. Hij maakt verschil tussen burgerlijk recht en „le commerce", het handelsrecht, omdat het handelsrecht niet behandeld werd in het romeinse recht. Het was van later datum, maar daarom niet fundamenteel anders. Nu na meer dan anderhalve eeuw weten wij, dat het handelsrecht niet anders is dan een regeling van benoemde overeenkomsten, ingewikkelder dan de klassiek-romeinse maar niet anders van grondslag. En wij vinden geen verschil meer tussen burgerlijk recht en handelsrecht: beide regelen zij rechtsverhoudingen tussen burgers.

De samenvoeging van burgerlijk recht en handelsrecht is een betrekkelijk simpele operatie. Dezelfde dogmatiek, dezelfde algemene beginselen liggen aan beide ten grondslag. Een achteraf gezien nogal naïef willen vasthouden van de romeins-rechtelijke inhoud van het burgerlijk recht heeft het onderscheid zo lang in stand gehouden.

Veel moeilijker is de vraag, waarom wij, met Portalis, nog altijd een onderscheid maken tussen het burgerlijk recht (maar nu met handelsrecht inbegrepen) en „les affaires militaires, le fisc et plusieurs autres objets", met andere woorden tussen burgerlijk recht en administratief recht.

Beschouwt men het recht naar de maatschappelijke verschijnselen waarop het betrekking heeft, zoals bijv. eigendom, contractsvrijheid, dan valt veel van het administratieve recht onder hetzelfde sociologische gezichtspunt als het burgerlijk recht. Wie in Amsterdam een oud woonhuis aan een gracht koopt met de bedoeling er na verbouwing een drukkerij in te vestigen, maakt met die koop behalve het burgerlijk recht de Monumentenwet, de Woningwet, de Woonruimtewet 1947 en de Hinderwet op zijn sociale situatie van toepassing. Nu kan men natuurlijk regels van burgerlijk recht en van administratief recht abstraheren, ook in onze gecompliceerde maatschappij, maar men kan hun maatschappelijke samenhang niet ontkennen.

Omdat burgerlijk recht en handelsrecht twee rechtsstelsels zijn, die op gelijke dogmatische grondslag berusten en niet op dezelfde maatschappelijke feiten betrekking konden hebben, is het betrekkelijk ge-

[4] Discours préliminaire du projet de Code civil, geciteerd bij Cohen Jehoram, Over codificatie, Deventer 1968, blz. 30-31.

makkelijk beide stelsels in elkaar te schuiven. Er komt een verlengstuk van benoemde contracten aan het burgerlijk recht: de vennootschap onder firma wordt evenzeer burgerlijk recht als de burgerlijke maatschap altijd is geweest. Bij burgerlijk recht en administratief recht zien wij iets anders: op dezelfde maatschappelijke situatie zijn twee verschillende rechtsstelsels van toepassing, die naar het schijnt ook een geheel andere dogmatische grondslag hebben. Daardoor is het eenvoudige aaneenrijgen van burgerlijk recht en administratief recht in één wetboek niet mogelijk. Zou men willen trachten beide stelsels tot één te verenigen, dan is meer nodig dan schaar en lijmpot. Men zou de grondslagen van beide stelsels opnieuw moeten doordenken en proberen beide in één begrippenstelsel onder te brengen.

Zoiets is misschien niet onmogelijk. Hugo de Groot heeft in zijn Inleiding Romeins en Nederlands recht tot één stelsel versmolten. Maar voordat ik inga op de vraag, of een dergelijke codificatie van burgerlijk recht en administratief recht samen mogelijk is, dienen wij een ogenblik stil te staan bij de vraag, welke zin het heeft haar op te werpen.

Kan een algemene, zowel civiel als publiek recht omvattende codificatie maatschappelijk betekenis hebben? Zo niet, dan heeft het stellen van de vraag naar de mogelijkheid van een versmelting van burgerlijk recht en administratief recht in één wetgeving geen zin, evenmin als een poging haar te beantwoorden.

Het burgerlijk recht regelt de betrekkingen tussen de ene burger en de andere. Het was in zijn oorsprong en ongeveer tot aan deze eeuw een tamelijk volledige beschrijving van de mogelijke rechtsbetrekkingen in de gemeenschap. Zeker, een terloopse verwijzing naar publiekrechtelijke beperkingen van de vrijheid van eigendom en van de contractsvrijheid ontbreekt in de artikelen 625 en 1372 B.W. niet. Maar voor het overige is het burgerlijk recht een adequate omschrijving, in grotendeels aanvullende normen, van een liberaal politiek-economisch stelsel, zoals dit in de vorige eeuw als ideaal gold.

Dit ideaal is in de realiteit verdwenen. De juridische gelijkheid van iedere burger heeft, zoals wij thans weten, niet geleid tot de sociale gelijkwaardigheid. De onbeperkte vrijheid heeft niet die ideale maatschappelijke evenwichtstoestand gebracht, die men ervan verwachtte. En langzaamaan zijn in de loop van deze eeuw die eigendomsvrijheid en de contractsvrijheid uitgehold, ter bescherming van de maatschappelijk zwakkeren.[5]

De individuele arbeidsovereenkomst is, zonder de achtergrond van een c.a.o., nog slechts van belang voor huispersoneel en topfunctionarissen van het bedrijfsleven. De pacht en de huur zijn nog maar zeer ten dele afhankelijk van bepalingen die partijen samen opstellen.

De ontwikkeling van de leer van de onrechtmatige daad leidt tot de

[5] Vgl. Valkhoff, Een eeuw rechtsontwikkeling, tweede druk, Amsterdam 1949.

erkenning, dat ook rechtmatig optreden soms niet onvergoed mag blijven.[6]

Maar de ontwikkeling is verder gegaan. Verbintenissen ontstaan, anders dan het Burgerlijk Wetboek suggereert, ook uit beschikkingen. Weliswaar zegt art. 6.1.1.1 van het nieuwe B.W. dat naast overeenkomst en onrechtmatige daad ook andere feiten bron van verbintenis kunnen zijn, indien zulks uit de wet voortvloeit, maar het noemt zelf alleen als zodanig zaakwaarneming, onverschuldigde betaling en ongerechtvaardigde verrijking. Van beschikkingen, van plannen geen woord. Toch zijn er verbintenissen die daaruit voortkomen. Er zijn er zelfs met zakelijke werking, zoals de aanschrijving tot woningverbetering krachtens de Woningwet.

Heeft het zin, ik herhaal de vraag, te trachten deze ontwikkeling vast te leggen in één codificatie?

Heeft het zin de algemene regels omtrent verbintenissen aan te vullen met algemene regels omtrent beschikkingen en plannen? Heeft het zin om, anders dan met een enkele summiere verwijzing in het Burgerlijk Wetboek naar het bestaan van publiekrechtelijke inbreuken daarop, te trachten een stelsel van individueel recht en gemeenschapsrecht samen te ontwerpen?

Ik geloof, dat dit zin heeft. De codificatie, die de maatschappij beschrijft, gezien door een gekleurde bril, beschrijft slechts een deel van die maatschappij, omdat alles, wat daarin de kleur van die bril heeft, wegvalt. Een codificatie van het ouder burgerlijk recht, hoezeer dat ook wordt bijgevijld en opgepoetst, geeft een facet weer van onze maatschappij, en niet meer. Een dergelijke codificatie draagt niet bij tot vermindering van de spanning die bestaat tussen individuele rechten en rechten van de gemeenschap. Wat nodig is voor onze maatschappij is het zoeken naar evenwicht tussen individu en gemeenschap. De jurist, de civilist zowel als de publicist, kan daartoe bijdragen.

Het liberale stelsel, dat met een enkele uitholling door het publiek recht, ten grondslag lag aan zowel ons Burgerlijk Wetboek als aan de maatschappij van de vorige eeuw, heeft zijn tijd uitgediend. De ontwikkeling leidt door velerlei oorzaken in een andere richting. Die richting kan zijn die van een nieuw evenwicht, dat men vindt door alle individuele rechten op te heffen en door alle rechtsbetrekkingen in de maatschappij te laten beheersen door het belang van de gemeenschap. Men krijgt dan een stelsel als in de socialistische landen, waarin de individuele rechten volledig ondergeschikt zijn gemaakt aan de gemeenschapsrechten en waarin dus het verbintenissenrecht in vrijwel zijn maatschappelijke totaliteit tot administratief recht geworden is. Ondernemingen immers zijn daar gemeenschapsinstellingen: hun bestaan hangt af van hun onderlinge rechtsverhoudingen. En aangezien zij alle staatsinstellingen zijn, is hun verbintenissenrecht administratief recht

[6] Vgl. Voorste Stroom en Haagse Waterleiding-arresten. Zie artikel 5.1.2 van het nieuw B.W. over de hinder die geduld moet worden.

geworden. Hetzelfde geldt voor het arbeidsrecht, omdat de werkgever altijd een publiekrechtelijk lichaam is.

Ons legislatief stelsel maakt oppervlakkig gezien de indruk een overgang te zijn van een systeem van liberaal burgerlijk recht naar een stelsel van gemeenschapsrecht. Het handhaaft, ook in het nieuwe Burgerlijk Wetboek, de facetwetgeving. Het handhaaft, ook in ons nieuwe Burgerlijk Wetboek, de onduidelijke scheiding tussen burgerlijk en publiek recht. In plaats van te bepalen dat ook de rechtmatige overheidsdaad grond is voor een naar billijkheid te bepalen schadevergoeding indien de speciale wet zulks bepaalt, waardoor wij de wetgever zouden dwingen zich telkens van de consequenties van de rechtmatige daden van de overheid rekenschap te geven, handhaven wij de mogelijkheid tot uitrekking van de schadevergoeding bij onrechtmatige overheidsdaad tot gevallen, waarin slechts de jurist – en dan nog met moeite – enige onrechtmatigheid aan de zijde van de overheid kan ontdekken. In plaats van te bepalen, welke betekenis een vergunning krachtens de Hinderwet heeft voor de verplichting tot schadevergoeding aan de gehinderde, laten wij alles in het vage.

Dit zijn enkele voorbeelden uit vele om aan te tonen, dat de onduidelijkheid van ons legislatief systeem en de vaagheid ervan er het karakter van overgangsrecht aan geven. Op weg van een liberaal naar een socialistisch stelsel, schijnt het, weten wij, aan het overgangssysteem geen vorm te geven. Wij stapelen de uitzonderingen op de regel, wij hollen onze rechtsinstituten uit, handhaven verschillende rechtsstelsels naast elkander en weten, waar zij elkander raken, geen harmonische afperking te vinden.

En toch is onze maatschappij niet een overgangsfase van liberale naar socialistische ordening.

Wij zien in de ontwikkeling die wij beleven veeleer het opkomen van een nieuw evenwicht tussen individu en gemeenschap. Wij zien, zowel op geestelijk als op sociaal-economisch terrein, de vrijheid van de individu als grondslag, maar evenzeer de gelijkmatige ontwikkeling van de gemeenschap, buiten welke de individu niet leven kan. Dat deze visie op geestelijk terrein tot een vrijwel onbeperkte vrijheid en op sociaal-economisch terrein tot een zeer sterke gebondenheid van de individu leidt is begrijpelijk: geestelijke vrijheid is een belang van allen in de gemeenschap, sociaal-economische ongebondenheid leidt tot verdrukking van de zwakkeren.

Het is de taak en de plicht van de jurist om aan deze nieuwe maatschappijstructuur waarin wij leven en waarin, naar wij hopen, ook volgende generaties zullen leven, in de wet uitdrukking te geven. Op sommige punten is dit niet moeilijk te bereiken door bijvoorbeeld de onteigening als wijze van eigendomsverkrijging in de codificatie te incorporeren evenals de belemmeringenregelingen. Anderzijds zal het verbintenissenrecht dan opnieuw doordacht moeten worden. De beschikking en het plan zijn eenzijdige rechtshandelingen waaruit verbintenissen ont-

staan. Het moet mogelijk zijn die in het bestaande stelsel van tweezijdige rechtshandelingen en eenzijdige niet-rechtshandelingen als bron van verbintenissen in te passen. Dat dan een apart hoofdstuk nodig zal zijn met algemene bepalingen omtrent de beschikking is even weinig verwonderlijk als dat een hoofdstuk in het bijzonder over de overeenkomst handelt. De verplichting tot schadevergoeding, op grond van rechtmatige en onrechtmatige daad, dient opnieuw doordacht. Waarom zou rechtmatige hinder door gebruik van eigendom wel grond voor schadevergoeding zijn, zoals het nieuwe B.W. bepaalt, maar rechtmatige overspanning van een rivier, waardoor een ander benadeeld wordt, niet? Het oude Burgerlijk Wetboek gaf een beeld van de toenmalige maatschappij. Het bevatte niet een deel van de rechtsbetrekkingen die burgers konden binden, maar — met uitzondering van de belastingen, de waterstaat en enkele andere administratieve regelingen – de totaliteit van mogelijke rechtsbetrekkingen. Het huidige burgerlijk recht weerspiegelt één facet van de maatschappelijke verhoudingen. Het geeft in zijn eenzijdigheid een vertekend beeld van de maatschappij, want de maatschappelijke verhouding die door het burgerlijk recht geregeld wordt, wordt vaak tegelijkertijd door in het burgerlijk wetboek niet genoemde publiekrechtelijke regelingen beheerst.

Men kan volhouden, dat het niet erg is, dat een wetboek maar één facet van de werkelijkheid weergeeft: in samenhang met administratieve wetten wordt uiteindelijk wel een compleet beeld bereikt.

Maar waarvoor, kan men vragen, heeft men dan wetboeken? Alle argumenten voor codificatie, zoals kenbaarheid van het recht en gelijkheid van toepassing van beginselen, verliezen aan kracht wanneer de codificatie maar een deel van het op een bepaalde maatschappelijke situatie betrekking hebbende recht betreft en een ander deel, ten dele ongeschreven, het gecodificeerde recht uitholt en ontkracht; wanneer de verhouding van het gecodificeerde recht tot het ongecodificeerde onduidelijk is. Het heeft zin te trachten individueel recht en gemeenschapsrecht in één codificatie samen te brengen. Dat er dan andere wetboeken zullen ontstaan dan de huidige is geen bezwaar. Er zal een wetboek van familierecht komen en een wetboek van de arbeid. Er zal een vermogensrechtwetboek zijn, dat bepalingen inhoudt die voor alle overeenkomsten en voor alle beschikkingen en plannen gelden, zoals de regels van het eerste boek van het Wetboek van Strafrecht van toepassing zijn op alle strafbare feiten, in welke wettelijke regelingen die ook voorkomen.

Codificatie is uitdrukking geven, in termen van een afdwingbaar normenstelsel, aan een bestaande maatschappelijke structuur. Om dit te doen moet men die structuur kennen. De eerste taak van de wetgever is het maken van een sociale analyse, de tweede het formuleren van de sociale verhoudingen in normen. Wie op dit ogenblik, in een tijd waarin naar algemene opinie de maatschappelijke verhoudingen fundamenteel veranderd zijn, het recht van de maatschappij van honderd jaar geleden

gaat bijwerken, geeft zijn kracht aan een rechtstelsel dat thans nog maar één facet van de maatschappij biedt. Hij heeft verzuimd de sociale analyse te maken, die hem zou leren, dat dit rechtsstelsel zonder aanvulling met het nieuwe gemeenschapsrecht een abstractie dreigt te worden.

Ik heb U hiermee niet willen voorspiegelen, dat het maken van een codificatie van wat in onze maatschappij werkelijk recht is, een eenvoudige zaak zou zijn. Het bijwerken van het burgerlijk recht is na twintig jaar intensieve arbeid van velen – het voorwerk van Meijers nog niet eens meegerekend – nog niet voltooid. De eenheid van hogere voorziening in administratiefrechtelijke zaken is na tachtig jaren van discussie nog niet bereikt. Hoeveel moeilijker zal het niet zijn beide, ieder voor zich reeds gecompliceerde, facetten van het recht samen te smelten tot één stelsel, dat een adequate weergave is van de maatschappelijke werkelijkheid.

En toch zullen wij, langzaam en moeizaam, aan deze arbeid moeten beginnen. Als wij dat verzuimen ontsnapt de maatschappelijke ontwikkeling aan ons juristen. Dat is niet zozeer erg voor ons, maar vooral voor de maatschappij. Want de vervreemding tussen maatschappelijke werkelijkheid en juridische instituties leidt op den duur tot een geweldadig openbreken daarvan, tot revolutie.

Zover zijn wij nog niet. Laten wij vandaag een eerste stap zetten in de richting die ik als onontkoombaar zie en geschetst heb.

Laten wij, voordat wij beginnen aan een hersystematisering van onze rechtsinstellingen, vandaag orde op zaken stellen in ons eigen huis en deze vergadering wijden aan de algemene beginselen van het administratieve recht. Zonder duidelijkheid op dat punt is een opnieuw doordenken van de algemene rechtssystematiek niet mogelijk.

En hiermee verklaar ik deze vergadering voor geopend.

II

BERAADSLAGING OVER DE DERDE DRUK VAN HET RAPPORT „ALGEMENE BEPALINGEN VAN ADMINISTRATIEF RECHT".

PROF. DR. G. A. VAN POELJE.

Toen aan de Commissie inzake Algemene Bepalingen van Administratief Recht de opdracht werd gegeven een derde druk van haar rapport voor te bereiden, was de laatste druk uitverkocht. De Commissie had ondertussen geleerd dat haar rapport meer betekenis had gekregen dan zij ooit had kunnen vermoeden, dat het in de academische sfeer en elders een zekere rol vervulde en dat het daar bezwaarlijk zou kunnen worden gemist. Dit bracht voor de Commissie de noodzaak mee om te trachten een nieuwe druk op vrij korte termijn gereed te krijgen en dit heeft de Voorzitter er toe gebracht een grote druk uit te oefenen, zowel op het secretariaat als op de subcommissies waarin de commissie zich verdeeld had, om inderdaad na niet te lange tijd met een nieuwe uitgave van het rapport gereed te komen.

Dit is tot mijn grote vreugde vrijwel gelukt en zowel de voorzitter van de vergadering van het vorige jaar, als het secretariaat en de leden bedank ik voor het werk, al het werk, dat zij hebben gedaan. Het werk dat hier voor ons ligt, is in het bijzonder te danken aan de zeer grote inspanning en toewijding van het secretariaat en van de leden van de Commissie. De wijze waarop deze nieuwe druk is tot stand gekomen, brengt ook mede, dat de beantwoording van de opmerkingen en van de vragen die uit de vergadering naar voren zullen komen, ten deel zal vallen aan de woordvoerders van de subcommissies en dat de voorzitter van de Commissie daarbij een plechtige zwijgende rol zal vervullen.

Ondertussen is er een bijzonder probleem. Wanneer het rapport zijn betekenis zal behouden, die het in de laatste jaren gekregen heeft, dan moet er geen gaping van betekenis ontstaan tussen twee drukken. Voorts heeft weliswaar de Commissie in de loop der tijden zekere vernieuwingen ondergaan, maar er zijn ook commissieleden, die tot driemaal toe zich aan dezelfde taak hebben gewijd. Een herhaling daarvan voor een vierde maal lijkt mij om principiële redenen onwenselijk. Wanneer eenzelfde commissie een rapport als dit telkens weer beziet, komen in volgende drukken natuurlijk bepaalde dingen te staan die verouderd zijn, hetzij in de opzet van het rapport, hetzij in de argumentering, hetzij in de rangschikking van de stof. Daarom lijkt het mij in hoge mate wenselijk, dat na deze vergadering het bestuur overgaat tot de benoeming van een nieuwe commissie. Die nieuwe commissie, waarin natuurlijk sommige leden van de oude commissie en van het secretariaat zitting zullen hebben, zal in aard en wezen niet een voortzetting van de oude commissie moeten zijn, maar een commissie, die zich fris en van voren af aan aan deze taak kan zetten om aan de vergadering een nieuw rapport voor te leg-

gen, dat voor een volgende periode de rol van het tegenwoordige rapport kan vervullen.

Toen de Commissie voor de derde maal haar taak zou beginnen, heb ik het bestuur de vraag gesteld of het niet wenselijk zou zijn om bij de ontwikkeling van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur ook contact met België op te nemen ten einde zo mogelijk tot een zekere gelijkheid tussen de Benelux-landen te komen. Het bestuur achtte dat op dat ogenblik, ik neem aan terecht, niet wenselijk, gezien de tijdnood. Ik zou dit punt thans opnieuw in overweging willen geven. Misschien is het wenselijk, dat aan de nieuwe commissie de vrijheid wordt gegeven te zien in hoeverre contacten met België tot eenheid in deze materie binnen Benelux kunnen leiden. Eenheid is uitermate belangrijk, gelet op de internationale ontwikkeling, ons daarbij rekenschap gevende van hetgeen zich in *La France* kan afspelen, wanneer het tegenwoordige regime door een ander zal worden vervangen.

Een tweede punt van betekenis is dit, dat het bestuur op de agenda heeft gezet de vraag of bepaalde beginselen in de wet moeten worden neergelegd. De bespreking van deze vraag – waarover zeker niet moet worden gezwegen – kon bepaald niet voldoende worden voorbereid, gezien het ogenblik waarop de convocatie de leden heeft bereikt. Omdat de vergadering niet is voorbereid om daarover een beslissing te nemen, zou ik het bestuur in overweging willen geven ook de vraag of en in hoeverre bepaalde beginselen in de wet moeten worden neergelegd, aan de nieuwe commissie voor te leggen met het verzoek ook daarover een voorstel te doen.

Een korte opmerking wil ik maken over het begrip van de algemene beginselen. Prof. Belinfante heeft daarover een artikel geschreven in Bestuurswetenschappen van maart 1968. Dit artikel, waarmede ik het niet in alle opzichten eens ben, eindigt met een kreet, waarover ik mij van harte verheugd heb en wel deze, dat algemene beginselen *zekerheden* geven, maar geen *recht*. Zekerheden, het woord „zeker" heeft noch een vergrotende, noch een overtreffende trap, wat zeker is staat vast, en staat vaster dan enige wettelijke bepaling ooit kan zijn. Dat betekent niet, dat het niet nuttig en praktisch kan zijn sommige zekerheden in een wettelijke bepaling te *herhalen*. Tenslotte is het echter zo, dat niet de zekerheid aan de wet wordt getoetst, maar dat de wet wordt getoetst aan hetgeen aan zekerheid in het maatschappelijk leven bestaat. Wiarda heeft in zijn in 1952 uitgebracht preadvies over „Algemene beginselen van behoorlijk bestuur" (geschrift XXIV, blz. 75) geschreven, dat hij het begrip algemene beginselen van behoorlijk bestuur zou willen omschrijven als de ethische tendenzen, welke aan ons bestuursrecht, zo geschreven als ongeschreven – met inbegrip dus van de bestuurspraktijk – ten grondslag liggen en dat ook van deze beginselen kan worden gezegd, dat zij zich uit dat recht en die praktijk gedeeltelijk laten afleiden, gedeeltelijk ook zich met een onmiddellijke evidentie aan ons opdringen. Ik heb de neiging om nog altijd mij aan te sluiten bij deze ten dele

wijsgerig gefundeerde omschrijving van Wiarda. Dit betekent intussen niet, dat ik een traan zal laten wanneer een nieuwe commissie met het voorstel zal komen om bepaalde elementen inderdaad in de wet vast te leggen.

Het ligt op mijn weg hier een zekere verdediging te geven voor de mij overigens niet bekende auteur van een bijdrage over het Nederlandse administratieve recht voor een Duitse uitgave.[1] In Bestuurswetenschappen van maart 1968 heeft de heer Belinfante op die bijdrage kritiek gegeven. Ik moet even op de geschiedenis van deze zaak ingaan. Eind 1964 heb ik een verzoek gekregen van Prof. Ule om voor het boek, dat daar in voorbereiding was, een verhaal te schrijven over de betrokken materie in Nederland en daarbij gebruik te maken van de vertaling van de Nederlandse wetten, die men ginds reeds ter beschikking had. Ik heb toen gedacht, dat men bereid zou zijn in dat boek, dat men in voorbereiding had, ter propaganda van de idee, niet alleen de zuiver propagandistische aspecten op te nemen, maar ook een verklaring van iemand die de problematiek anders zag dan de heer Ule en zijn medewerkers. Ik heb toen in een kleine bijdrage van een zestal bladzijden getracht uiteen te zetten hoe mijn persoonlijke opvatting daarover was en hoe wij sedert 1948 hier in Nederland het probleem van de algemene beginselen hadden behandeld. Aan die korte uiteenzetting heb ik toegevoegd een volledige weergave van de algemene beginselen, zoals zij in ons laatste rapport zijn vermeld. Wie belang stelt in dit beknopte stuk kan het – in franse vertaling – vinden in de Revue Internationale des Sciences Administratives, Vol. XXXI-1965, no. 4, blz. 275. In november 1965 kreeg ik een brief van de heer Ule, waarin hij mij schreef het zeer te betreuren, dat ik niet aan zijn verzoek had kunnen voldoen. Het artikel zond hij mij terug. Daarna heeft hij blijkbaar contact gekregen met een jongeman, die de voorgeschiedenis niet kende en die argeloos voldaan heeft aan het verzoek om een verhaal te schrijven op de basis van een vertaling van in Speyer aanwezige teksten. Naar mijn mening kan men het die schrijver allerminst kwalijk nemen, dat hij gedaan heeft wat van hem gevraagd is. Hij heeft het bovendien gedaan op een behoorlijke wijze.

Wanneer men spreekt over een vastleggen van algemene bepalingen, dan heeft men de neiging er van uit te gaan, dat de formele bepalingen zich, althans in eerste aanleg, lenen voor opneming in een wet.

Het onderscheid tussen het formele enerzijds en het materiële anderzijds gaat echter niet altijd op. In het Duitse Musterentwurf eines Verwaltungsverfahrensgesetzes vind ik een reeks voorschriften, die beogen de mogelijkheid van het later intrekken van rechtmatige bestuurshandelingen te regelen. Naar mijn overtuiging is dit eerder een vraagstuk van materieel recht en hoort het in deze wet dus eigenlijk niet thuis. In par. 38 van het ontwerp vind men een regeling van de Widerruf eines recht-

[1] Carl Hermann Ule, Verwaltungsverfahrensgesetze des Auslandes, Berlin 1967.

mässigen Verwaltungsaktes. Daarin wordt een aantal gevallen genoemd, waarin de herroeping van een begunstigende beschikking mogelijk is. Daarop volgt een uitspraak die voor ons op dit ogenblik wel een bijzondere actualiteit heeft, namelijk deze: „In den Fällen des Satzes 1 Nummern 3 und 4 darf ein Verwaltungsakt, der eine einmalige oder laufende Geld- oder Sachleistung gewährt, nicht widerrufen werden, soweit der Begünstigte auf den Bestand des Verwaltungsaktes vertraut hat und sein Vertrauen schutzwürdig ist. Der widerrufene Verwaltungsakt wird mit dem Wirksamwerden des Widerrufs unwirksam, wenn die Behörde keinen späteren Zeitpunkt bestimmt".

Met het oog op hetgeen thans bij de toepassing van onze Algemene Burgerlijke Pensioenwet aan de gang is, leek het mij van belang in deze vergadering mede te delen hoe een uitgelezen combinatie van Duitse juristen over het probleem van deze intrekking denkt. Het Departement van Onderwijs heeft reeds in de dertiger jaren bij de verificatie van de onderwijzersjaarwedden een dergelijk systeem gevolgd.

PROF. MR. J. IN 'T VELD.

Mijn eerste opmerking betreft de beginselen van behoorlijk bestuur. Wij werken nog altijd met de beginselen, zoals deze in 1952 in het preadvies van Wiarda zijn vermeld. Sindsdien is er een uitgebreide jurisprudentie verschenen, waarin de nogal ruime en vage begrippen van Wiarda in het algemeen wat scherper zijn geformuleerd. Dat lijkt mij alleen maar toe te juichen, want de administratie mag er aanspraak op maken, dat zo duidelijk mogelijk wordt aangegeven, waaraan zij zich te houden heeft. Dat is ook een eis van rechtszekerheid.

Neem bijv. het beginsel van 'fair play'. Het verwondert mij niet, dat men het in de jurisprudentie niet tegenkomt. In het rapport wordt één voorbeeld genoemd, het arrest van de Hoge Raad met betrekking tot de woonruimtevordering door burgemeester en wethouders van Hilversum. Ik betwijfel echter, of de Hoge Raad, ware hij genoodzaakt om het beginsel te formuleren, zoals door de Wet administratieve rechtspraak bedrijfsorganisatie en de Wet beroep administratieve beschikkingen is voorgeschreven, het aangedurfd zou hebben uit te spreken, dat burgemeester en wethouders gehandeld hadden in strijd met het in het algemeen rechtsbewustzijn levende beginsel van 'fair play'. Het begrip lijkt mij te ruim en te vaag. Ik maak mij sterk, dat bij een te houden enquête naar de betekenis nogal wat verscheidenheid van opvatting te voorschijn zou komen.

Het begrip stamt uit de sport. In mijn jeugd vonden wij alle ruw spel unfair. Tegenwoordig spreken wij van een harde, maar faire strijd. In strijd met fair play wordt nu aangemerkt o.a. natrappen en het zich schuldig maken aan geniepige trucjes. Het begrip 'natrappen' is duidelijk, maar het zal wel zelden voorkomen, dat de administratie zich daaraan schuldig maakt. Met 'geniepige trucjes' ligt het wat moeilijker.

Als een speler voor een open doel staat en door de tegenpartij wordt vastgegrepen of beentje gelicht, zal men geneigd zijn dit unfair te noemen. Maar is het dat ook, als het een spontane reactie geldt, waaraan elk boos opzet vreemd is? De scheidsrechter zal zich daarover in de regel het hoofd niet breken en eenvoudig een strafschop toekennen wegens handelen in strijd met de spelregels. Alleen als het er dik op ligt, zal hij de speler van het veld sturen. Maar voor een dergelijke maatregel vindt men in het administratieve proces moeilijk een equivalent, behalve dan ontslag van een ambtenaar, die het al te bont maakt. Dit valt echter buiten het bestek van ons onderwerp. De rechter zal nu, naar het mij voorkomt, in een geval als het Hilversumse verstandig doen zich niet te verdiepen in de vraag, of hier boos opzet in het spel was. Voor unfair optreden is immers de intentie beslissend. Wie strijd met het beginsel van fair play ten laste wordt gelegd, krijgt het odium van kwaadwilligheid op zich gedrukt. Durft men het aan en – wat belangrijker is – is het nodig burgemeester en wethouders van Hilversum van kwaadwilligheid te beschuldigen?

Ik houd het liever met onze scheidsrechter, die een strafschop toekent wegens overtreding van een spelregel. De formulering van de hier toepasselijke spelregel, het beginsel van behoorlijk bestuur, zou ik dan – ruwweg – als volgt willen formuleren: het gaat niet aan een op de wet gegronde procedure te doorkruisen door een administratieve maatregel, tenzij dwingende redenen daartoe nopen. Het lijkt mij niet zo moeilijk overeenkomstige gevallen te bedenken, waarop het beginsel evenzeer van toepassing is. Bijvoorbeeld het toepassen van politiedwang, als een zaak nog voor de rechter dient; het beginnen met de uitvoering van een bestemmingsplan, als er nog een beroepsprocedure lopende is. En al komt de rechter daaraan gewoonlijk niet te pas, gauw even een wettelijk voorschrift wijzigen om de rechter vóór te zijn. Ik herinner mij zelfs vagelijk, dat de Kamer eens bezwaar maakte tegen een voorgenomen wetswijziging, welke beoogde de rechter de pas af te snijden.

Laat ons voorzichtig zijn met al te ruime en vage formuleringen. Ik zou nog meer voorbeelden kunnen noemen, maar volsta met te verwijzen naar het pas verschenen boek van Van Wijk, Hoofdstukken van administratief recht, waarin hij nagaat, hoe de beginselen van Wiarda in de praktijk zijn uitgewerkt. Ten aanzien van het beginsel van de rechtszekerheid verwijst hij bijv. naar de kritiek van Mulder, die naar mijn mening alle overweging verdient. In menig geval zal het beginsel juister geformuleerd worden in deze zin: gewekte verwachtingen, waarop men in redelijkheid mocht bouwen, dienen te worden gehonoreerd, tenzij gewichtige redenen zich daartegen verzetten.

Deze formulering dekt ook precies het bekende K.B. van 1952 tot vernietiging van een besluit van burgemeester en wethouders van Amsterdam, waarbij een bouwvergunning geweigerd werd voor het inrichten van een zolderverdieping als woning. Het K.B. steunde op de overweging, dat in Amsterdam gebruikelijk was, dat als de betrokken dienst

de aanvraag na onderzoek in orde bevonden had, een zgn. voorlopige bouwvergunning werd afgegeven. Regel was, dat men dan kon beginnen: er was dus een verwachting gewekt, waarop men bouwen kon. Als minister de verantwoordelijkheid dragende voor de vernietiging, heb ik mij toch nog plaatselijk op de hoogte gesteld om mij er van te vergewissen, dat de geschapen toestand uit een oogpunt van volkshuisvesting niet onaanvaardbaar was. Pas toen mij dit bleek, heb ik de vernietiging aangedurfd. In het andere geval had belanghebbende zich misschien met vrucht tot de gewone rechter kunnen wenden met een verzoek om schadevergoeding wegens onrechtmatige daad (het buiten zijn boekje gaan van een gemeenteambtenaar).

Met deze enkele voorbeelden heb ik slechts willen aangeven, dat er aan het vraagstuk van de beginselen van behoorlijk bestuur toch nog wel iets meer vastzit, dan uit het voor ons liggende rapport naar voren komt. Stellig beoog ik niet een kritiek achteraf op het preadvies van Wiarda. Ik heb daarvoor alle bewondering; het heeft aan de ontwikkeling van de denkbeelden richting gegeven. Maar de tijd staat niet stil en in de fase, waarin wij nu gekomen zijn, lijkt het mij nuttiger de ontstane jurisprudentie te analyseren dan steeds weer terug te grijpen op het preadvies van Wiarda. De nieuwe commissie, die zal moeten nagaan of er reden kan zijn enkele van die algemene beginselen in de wet op te nemen, zou ik daarom de dringende raad willen geven te beginnen met een analyse van de bestaande rechtspraak, voordat men zich aan de formulering van een aantal in de wet op te nemen beginselen waagt. Ik moge er overigens op wijzen, dat er al een begin gemaakt is met het opnemen van een enkel algemeen beginsel in de wet, namelijk de bekende beroepsgrond c): het bij afwegen van de betrokken belangen in redelijkheid niet tot een beslissing kunnen komen. Dat is dus een van de beginselen, die al een plaats in de wet gekregen heeft.

Mijn tweede opmerking is van geheel andere aard en betreft de vele en dikwijls ongemotiveerde verschillen, welke in de diverse beroepsprocedures vallen waar te nemen. Het vergelijkend overzicht, opgenomen als bijlage bij het rapport, geeft daarvan al een groot aantal voorbeelden. Maar het is nog maar een bescheiden selectie en vele van deze verschillen zijn niet alleen schoonheidsfouten. Een sprekend voorbeeld is het volgende. De Wet a.r.b.o. en de Ambtenarenwet 1929 stellen beroep open van een *besluit of handeling*, de Beroepswet van een *beslissing*, de Wet b.a.b. van een *beschikking*. In de laatste wet wordt dan van 'beschikking' een scherpe definitie gegeven. Resultaat is – en dat was blijkbaar de opzet – dat de beroepsmogelijkheid, welke de Wet b.a.b. biedt, beperkter is dan die van de andere wetten. De beschikking moet o.a. schriftelijk gegeven en naar buiten gericht zijn. Waartoe dit laatste leidt, blijkt uit een K.B. van 28 juni 1968, no. 43. De houder van een boekhoud- en administratiekantoor kwam in beroep tegen een schrijven van de Staatssecretaris van Financiën, waarbij hem werd medegedeeld, dat uit een onderzoek was gebleken van zodanige gedragingen bij zijn op-

treden als gemachtigde in belastingzaken, dat aanleiding was gevonden de belastinginspecteurs, waarmede hij in aanraking kwam, ervan in kennis te stellen, dat er reden was voor algehele weigering de klager als gemachtigde te ontvangen en dat deze maatregel zou gelden tot en met 30 november 1968. De klager werd niet-ontvankelijk verklaard, omdat hier niet kon worden gesproken van een beschikking in de zin van artikel 2, eerste lid, der Wet b.a.b. en dit wel op grond, dat de aanschrijving van de Staatssecretaris was gericht tot de betrokken belastinginspecteurs en dus niet kon worden aangemerkt als een naar buiten gerichte schriftelijke wilsverklaring, waaraan niet vermocht af te doen de omstandigheid, dat de Staatssecretaris van zijn aan de inspecteurs kenbaar gemaakte zienswijze aan de klager mededeling had gedaan. Volgens de Wet a.r.b.o. en de Ambtenarenwet 1929 was hij stellig wel ontvankelijk geweest. Er was hier toch duidelijk sprake van een besluit, althans van een handeling, waardoor klager rechtstreeks in zijn belang werd getroffen. Erg bevredigend voor het rechtsgevoel is dit niet. De klager zal wel gedacht hebben: dit soort rechtsbescherming kan mij gestolen worden.

Degene, die deze gewrongen constructie van het begrip 'beschikking' uitgevonden heeft, verdient bepaald geen hulde. Waarom niet het voorbeeld van de Wet a.r.b.o. gevolgd: een besluit of handeling, waardoor men rechtstreeks in zijn belang getroffen is, maar geen besluit, strekkende tot het verrichten van een rechtshandeling naar burgerlijk recht, en voorts met uitdrukkelijke bepaling, dat voor de toepassing van deze wet onder besluiten niet begrepen zijn verordeningen en algemeen bindende voorschriften, die niet zijn verordeningen. In de praktijk heeft dit nimmer aanleiding gegeven tot moeilijkheden.

Ik beperk mij tot nog één tweede voorbeeld. De Ambtenarenwet 1929 in artikel 58, lid 5, en ook de Wet b.a.b. kennen het voorschrift, dat niet-ontvankelijk is het beroep tegen besluiten, handelingen, weigeringen onderscheidenlijk beschikkingen, tegen welke administratief beroep open staat of heeft open gestaan. De Wet a.r.b.o. kent een dergelijk voorschrift niet. Er kwam nu iemand bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven in beroep tegen een besluit van de voorzitter van een produktschap, terwijl de desbetreffende verordening een beroep op het bestuur mogelijk maakte. Het College kwam nu voor de vraag, of het een uitlegging naar analogie of a contrario moest toepassen. Het lag het meest in de rede de analogische interpretatie toe te passen en het College heeft dit dan ook gedaan. Maar voor zulke problemen komt men, als de diverse wetten hetzelfde onderwerp verschillend regelen.

Ik heb tot mijn vreugde bemerkt, dat het bestuur het voornemen heeft een stemming uit te lokken over de vraag, of wettelijke regeling van enige algemene bepalingen van administratief recht wenselijk is. Ik zou er op willen aandringen de vraag te splitsen. Zelf voel ik weinig behoefte aan codificatie van bepalingen van materieel recht. Het lijkt mij, dat de tijd daarvoor nog niet rijp is. Wij leven in een tijd van zo snelle ontwikkeling, dat het heel moeilijk lijkt om op dit punt te gaan codificeren.

Meer uniformiteit in de beroepsprocedures daarentegen acht ik dringend gewenst. Ik zou sterk willen pleiten voor een wetboek van administratieve rechtsvordering. Veel kan gelijkgeschaafd worden. Voor zover er behoefte mocht bestaan aan afwijkende voorschriften, kunnen die in afzonderlijke hoofdstukken opgenomen worden. Men is dan althans gedwongen zich er ernstig rekenschap van te geven, of de behoefte aan afwijking van de algemene voorschriften voor bepaalde onderdelen zó dringend is, dat de afwijking verantwoord is.

PROF. MR. J. M. POLAK.

Nog een ander geschrift van de voorzitter zou ik willen vermelden, en wel een artikel in het Nederlands Juristenblad van 1967, blz. 386-389, waarin de toen nog niet bekende Minister van Justitie welkom werd geheten en waarin over twee onderwerpen, die lagen te wachten op een aanpak, het volgende is gezegd: „De grond voor de hercodificatie van het burgerlijk recht is, dat het rechtersrecht zover is afgegroeid van de wet, dat daarin niet meer te vinden is wat recht is. De rechtszekerheid eist codificatie. Hetzelfde argument geldt voor het codificeren van de algemene bepalingen van het administratief recht. Er is daar zelfs geen wettekst. Er zijn alleen in speciale wetten regels voor die speciale materie en er is rechtersrecht". Ik ben het daar gaarne mee eens en ik zou daar nog aan willen toevoegen, dat naar mijn mening de geschiedenis met ons nieuwe B.W., die al een twintig jaar duurt, ook andere argumenten dan alleen dat van de rechtszekerheid naar voren heeft gebracht. In de openingsrede is het argument van de overzichtelijkheid, de kenbaarheid van het recht genoemd. Ik zou er nog twee aan willen toevoegen. Steeds meer, misschien in het burgerlijk recht nog meer dan in het administratief recht, komen wij tot de conclusie, dat de ontwikkeling van het recht door de rechtspraak toch niet in alle opzichten zo geslaagd is. Met name zijn er materies, waar de wetgever toch bepaald de voorkeur toekomt boven de rechter. Gaat de nieuwe commissie het administratief recht op dit punt na, dan zal zij zeker de voorbeelden vinden. Een tweede bezwaar van de ontwikkeling van het recht in de rechtspraak en de doctrine is, dat de ontwikkeling zo onevenwichtig voortschrijdt. Wanneer men de ontwikkeling laat bepalen door rechtspraak en doctrine, zijn er altijd terreinen, die niet behoorlijk aan bod komen, die achterblijven, omdat er toevallig niet over wordt geprocedeerd. Een van de voordelen van wetgeving, van codificatie, is, dat men de zaak gelijk kan trekken. Het nieuwe B.W. heeft dat al bewezen.

Om nog een andere reden wil ik dit voorbeeld hier naar voren halen. Sommigen zullen misschien de vergelijking met het nieuwe B.W. niet het beste argument vinden om te pleiten voor een codificatie van het administratief recht. Het duurt nu al twintig jaar en dat is een lange tijd. Naar mijn mening moeten wij daar niet te somber over zijn. Wij kunnen uit die geschiedenis ook wel lering trekken. Wij zijn tot de ont-

dekking gekomen, dat wij niet te veel ineens moeten doen. Geruime tijd is bij de plannen voor de nieuwe codificatie van het B.W. het standpunt geweest, dat het ineens tot stand moest komen en dat men zich moest verzetten tegen het laten rijden van zgn. voortreinen. Daar is men na een aantal jaren van afgestapt, hetgeen heeft kunnen leiden tot het totstandkomen van boek I van het nieuwe B.W., dat zojuist door de Tweede Kamer is aangenomen. Dit boek kan dus hopelijk binnenkort gaan werken, voordat de rest gereed is. Die ervaring moeten wij benutten, wanneer wij gaan overwegen het administratief recht te codificeren. Daarom stem ik van harte in met wat zojuist door de heer In 't Veld is gezegd en wat ook al eerder is geschreven door de heer Wessel: als wij met iets beginnen, moeten wij beginnen met het meest urgente. Dat meest urgente lijkt mij te zijn het formele recht, waarbij ik overigens de heer Van Poelje Sr. toegeef, dat het lang niet eenvoudig zal zijn, het materiële van het formele te scheiden.

Een tweede ervaring betreft de vraag, welke plaats in die herzieningsarbeid moet toekomen aan ons parlement. Natuurlijk moet dit werk door ons parlement heen, maar hoever moeten de Tweede Kamer en de Eerste Kamer in een dergelijke, toch vooral technische, herziening worden betrokken? Het is goed, dat men zich dat realiseert. Bij wijze van suggestie zou ik willen opmerken, dat het verstandig zou zijn om tijdig aan de hand van een door een commissie tot stand gebracht voorontwerp vraagpunten aan ons parlement voor te leggen en dan te hopen, dat wanneer de wetsvoorstellen ter tafel liggen, het parlement een wijze zelfbeperking in acht zal nemen. Ik betwijfel wel eens of dit bij het nieuwe B.W. het geval is.

MR. F. H. VAN DER BURG.

Graag wil ik beginnen met het uitspreken van waardering voor het rapport van de Commissie Algemene Bepalingen van Administratief Recht. Ieder, die zich beroepshalve met het administratief recht bezighoudt, weet hoe moeilijk het is deze materie de baas te worden, hoe moeilijk het is voor zichzelf een overzicht te krijgen. Het administratief recht is niet een mer à boire, het is een zee om in te verdrinken. De commissie geeft ons met haar compacte boekje een reddingsmiddel waarmee wij onszelf boven water kunnen houden. Wij moeten de commissie dankbaar zijn voor de scherpzinnigheid en het uithoudingsvermogen die in het boekje zijn geïnvesteerd.

Dankzij het rapport kunnen wij de zee waarin wij dreigden te verdrinken overzien. Juist daardoor echter komen vragen en opmerkingen naar voren. Ik zou hier in het bijzonder de aandacht willen vragen voor het thema van de verbondenheid van het administratief recht met het overige recht.

Deze verbondenheid dringt door tot wat het binnenste vestingwerk van het administratief recht schijnt te zijn, nl. de algemene beginselen

van behoorlijk bestuur. Om dit punt uiteen te zetten is het nodig nog eens terug te grijpen op het rapport van de Commissie-De Monchy. Deze commissie achtte het wel aanvaardbaar dat in het door haar opgezette b.a.b.-beroep getoetst zou worden aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, omdat de toetsing in haar opzet toch zou geschieden door de Kroon. Deze argumentatie gaat nu niet meer volledig op, omdat ook het College van Beroep voor het Bedrijfsleven aan deze beginselen toetst. De commissie spreekt in haar toelichting voorts over de openbare bestuursmoraal. In de desbetreffende passage van het rapport van de Commissie-De Monchy proef ik dat de bestuursmoraal te vergelijken zou zijn met de erecodes van bepaalde maatschappelijke groepen, erecodes die door die groepen zelf gehandhaafd moeten worden. Die gedachte is waarschijnlijk geïnspireerd op de franse administratieve rechtspraak. Het personeel van de Conseil d'Etat vormt de crème de la crème van de franse administratie, het doorloopt vele stages in de administratie en vervult later in hoge rangen vele missions extraordinaires in de administratie. Deze élite houdt in de wisselvalligheden van de politieke conjunctuur de eer van de stand hoog, zij handhaaft de moralité administrative. Tenminste zo lijkt het, maar men vergisse zich niet in dit voorbeeld. De Conseil d'Etat fundeert zijn rechtspraak breder, hij werkt niet met beginselen van behoorlijk *bestuur*, maar met principes généraux du droit. Er is zelfs een artikel van René Croisel (?), waarin gezegd wordt, dat les principes du droit iets anders zijn dan de juridische beginselen van de franse revolutie.

De term beginselen van behoorlijk bestuur zou eigenlijk zeer goed kunnen slaan op beginselen in de sfeer van de bestuurskunde. Plaatst men echter deze beginselen in de sfeer van de rechtmatigheidstoetsing, dan kan men met de gedachte van de bestuursmoraal niet zoveel aanvangen. De behoorlijkheid, waar de rechtspraak betreffende de algemene beginselen op doelt, is niet een specifieke groepsbehoorlijkheid en wel om de volgende redenen niet.

Kwantitatief bezien zijn waarschijnlijk de ministers de belangrijkste administratieve organen. Ook al wordt de rol van deze organen zeer vaak waargenomen door mandatarissen, het beleid betreffende dit optreden wordt toch door de ministers bepaald. Ministers zijn politieke figuren, politieke figuren, die regelmatig in gesprek zijn met de volksvertegenwoordiging en die zich in hun beleid sterk door dit contact met de volksvertegenwoordiging laten leiden.

Het is voorts misleidend te spreken van 'het' bestuur. Sommige onderdelen van het bestuur worden door de burger noodzakelijkerwijs als tegenpartij ondervonden (zo de belastingdienst). Andere zijn de natuurlijke bondgenoten van de maatschappelijke groeperingen, die zich voor hetzelfde belang inzetten (men denke aan de vele subsidiegevende afdelingen van de departementen van Sociale Zaken en Volksgezondheid, van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk en van Onderwijs en Wetenschappen). Of om nog een ander onderscheid te maken: in som-

mige sectoren van de overheid is de integratie van overheid en maatschappij zeer ver voortgeschreden, wordt het werk van de overheid begeleid door commissies en raden, andere sectoren daarentegen zoals de politie en de strijdkrachten, waarmede de burger zich overigens in bepaalde gevallen zeer sterk identificeert, staan veel meer op zichzelf.

Ontwikkelen nu al deze uiteenlopende onderdelen van de overheid dezelfde bestuursmoraal of is de bestuursmoraal de grootste gemene deler van de in verschillende sectoren van de overheid ontwikkelde erecodes?

Daarbij kunnen wij niet voorbijgaan aan de rechtsstaatsgedachte waarin juist het bestuur wordt gezien als het element dat gecontroleerd moet worden. Met die gedachte is moeilijk te verenigen de opvatting, dat de controle nu vooral zou moeten geschieden aan de hand van een door het bestuur zelf te ontwikkelen erecode.

De term behoorlijk bestuur moet m.i. slaan op maatschappelijke behoorlijkheid toegepast op het bestuur. Het bestuur functioneert in de samenleving, het maakt deel uit van het totale maatschappelijke bestel. Het begrip behoorlijk bestuur kan niet in vacuo ontwikkeld worden. Behoorlijkheid is een algemeen maatschappelijk begrip. Wat behoorlijk is en wat behoorlijk bestuur is, is een zaak van de samenleving in haar geheel. Men mag niet op grond van de argumentatie, dat het bestuur op voet van ongelijkheid in relatie treedt met de burger, het als een afzonderlijke grootheid uit de samenleving afzonderen.

Daaruit volgen dan twee conclusies:

De eerste is: de formule „in het algemeen rechtsbewustzijn levend beginsel van behoorlijk bestuur" is onnodig ingewikkeld. Wat men met „in het algemeen rechtsbewustzijn levend" heeft willen uitdrukken is reeds vervat in het woord behoorlijk. Het zou goed zijn bij de voorbereiding van de vierde druk of welke andere vorm ook aan dit rapport wordt gegeven, om te zien naar een andere term voor de nu zo ingewikkelde formule. Verder mogen de beoefenaren van het administratief recht de beginselen van behoorlijk bestuur niet beschouwen als hun eigen, voor anderen gesloten, terrein, doch zij moeten om deze beginselen verder te ontwikkelen zoveel mogelijk contact onderhouden met beoefenaren van andere onderdelen van het recht.

Onlangs heeft Prof. Verloren van Themaat in zijn bespreking van Dr. Veldkamp's boek Sociale Triptiek erover geklaagd, dat de beoefenaren van het sociale recht en van het sociaal-economisch recht zo weinig kennis nemen van elkaars werk. Men kan deze klacht veralgemenen. In juridisch Nederland kerkt ieder in eigen parochie. De gedachte van een rechtsorde waarin de verschillende onderdelen van het recht worden samengebonden door gemeenschappelijke beginselen, komt zo licht in het gedrang.

Het komt mij voor, dat er een zekere samenhang bestaat tussen de verbondenheid van het administratief recht met de overige rechtsorde en een ander punt, dat ik zou willen noemen, de verkoopbaarheid van het

administratief recht. De vraag is namelijk hoe men de Nederlandse politiek kan warm maken voor het administratief recht. Voor de hercodificatie van het burgerlijk wetboek bestaat krachtige steun. Steun is er ook – zij het in minder sterke mate – voor de codificatie van het sociale recht. Voor de algemene bepalingen van administratief recht bestaat in het parlement geen of nauwelijks belangstelling. En het merkwaardige is, dat de materie juist bij de consumenten – of moet ik zeggen lijdende voorwerpen – van het administratief recht niet leeft. In dit verband is het misschien interessant om er op te wijzen, dat de totstandkoming van de Administrative Procedure Act in Amerika te danken is geweest aan het werk van een vereniging, waarin juist de consumenten van het administratief recht zeer sterk vertegenwoordigd waren. De verklaring van de Nederlandse situatie zal, zoals zo vaak, wel zijn, dat de afzonderlijke groepen zich elk wel interesseren voor hun eigen wetgeving, maar niet voor de algemene problematiek. Ik neem aan, dat er op dit punt verbetering bereikt zou kunnen worden als het besef doordrong, dat het administratief recht niet een geheimwetenschap is voor specialisten, maar – om de beeldspraak van zo even voort te zetten – een parochie van dezelfde kerk, ondanks verschillende dogmatische uitdrukkingen. De vraag is nu hoe onze Vereniging dit besef zou kunnen doen doordringen. Moet er niet meer gedaan worden om juristen van het bedrijfsleven en van de advocatuur voor de Vereniging te interesseren door bijv. in het bestuur kwaliteitszetels voor deze sectoren te creëren?

Met mijn betoog ben ik op enige punten aan de rand van de orde geweest. Naar mijn mening is het goed, dat wij ons zo nu en dan bezinnen op de algemene opzet en de richting van ons werk. Het lijkt mij, dat de bespreking van het rapport van de Commissie Algemene Bepalingen daartoe een goede gelegenheid vormt.

Wat nu de vraag betreft, welke onderwerpen van het administratief recht voor een wettelijke regeling in aanmerking komen, geloof ik, dat wij niet moeten trachten een algemene wet houdende algemene bepalingen van administratief recht op te stellen, doch dat wij voor een aantal onderwerpen wettelijke regelingen dienen te ontwerpen. Ik denk daarbij aan een regeling vergelijkbaar met het Musterentwurf eines Verwaltungsverfahrensgesetzes.

PROF. MR. H. TH. J. F. VAN MAARSEVEEN.

Dat het bestuur mij toestemming heeft gegeven ondanks mijn lidmaatschap van de Commissie toch het woord te voeren over haar rapport, stemt mij dankbaar. De invitatie is een fraaie uitzondering op de even oude als verfoeilijke vaderlandse zede, dat wie in een commissie zitting neemt, zich daarbuiten monddood moet houden.

Er is een andere oud-vaderlandse zede – of, beter gezegd, opvatting – die hier meer belang heeft. Het is de reeds gedurende de tijd van de Republiek der Verenigde Nederlanden wijd verspreide overtuiging, dat men

in de materie van het bestuur – politie en justitie noemt Rijpperda Wierdsma het in zijn proefschrift – dat men vooral wanneer het de gronden van de staatsinrichting betreft, zo min als mogelijk is wijziging behoort te brengen en de veranderingen die noodzakelijk zijn, liefst aan de tijd, aan de werking der omstandigheden moet overlaten.[1]

Deze overtuiging, die uiteindelijk geleid heeft tot de volstrekte verwording van wat niet eens meer een staat te noemen was, die overtuiging leeft – proef ik het goed – ook thans nog in ruime mate bij de staats- en bestuursrechtjuristen waartoe ik mijzelf reken. Hoe is het anders te verklaren, dat de economen ons juristen wel voor hen aan het werk hebben gekregen – men denke aan de economische wetgeving – dat de sociale politiek ons een kolossaal brok sociale wetgeving heeft doen produceren, terwijl het ons zelf niet gelukt is het eigen juridisch ideaal van de rechtsstaat door een evenredig, coherent stuk wetgeving zeker te stellen? Wij hebben ons er nooit echt sterk voor gemaakt. De civilisten en strafrechtjuristen kan men niet de erkenning onthouden, dat zij de nieuwe gedachten en opvattingen op hun gebied wettelijk vorm weten te geven, althans daarmede druk doende zijn. Maar in het staats- en bestuursrecht laten wij het een beetje op zijn beloop.

Wij vinden dat wij niets moeten forceren. Behoedzaamheid en voorzichtigheid zijn geboden. Het recht moet vanzelf groeien. De natuurlijke ontwikkelingen moeten niet belemmerd worden. Op de rechter ook moeten wij onze verwachtingen stellen, hij is de belangrijkste rechtsvormer, al zorgen wij er dan tegelijkertijd in de wetgeving voor, dat hij het niet te gek kan maken. Wij willen het bestuur niet in een harnas zetten, men moet ook vertrouwen op de bestuursethiek, op de ambtelijke moraal. Ons bestuur is toch fatsoenlijk, moeten wij het dan met formele voorschriften gaan lastig vallen?

Dit soort overwegingen doet nog steeds opgeld, zij zijn tot in den treure herhaald, ook in de kring van onze Vereniging en zij hebben tot nog toe de doorslag gegeven.

De resultaten liegen er dan ook niet om.

Wij kennen ze allemaal voldoende. Zij zijn samen te vatten in de bewering, dat ons bestuursrecht door zijn versnippering en verscheidenheid en in het bijzonder door het totaal ontbreken van een gecoördineerde wetgeving, het stadium van desintegratie bedenkelijk dicht is genaderd. Het is al vrijwel ontoegankelijk geworden voor een principieel wetenschappelijke bearbeiding; het rapport bewijst dat afdoende, met detailstudies moet worden volstaan. In menig opzicht laat het zich ook vergelijken met het burgerlijk recht hier te lande, voordat onder buitenlandse pressie tot codificatie werd overgegaan.

En dat brengt mij dan op hetgeen het rapport in het laatste hoofdstuk opmerkt ten aanzien van de vraag of een wet houdende algemene bepalingen van administratief recht wenselijk is. De Commissie neemt

[1] J. V. Rijpperda Wierdsma, Politie en Justitie, Leiden, 1937, blz. XI.

daarin geen standpunt in. Jammer. Het rapport vermeldt alleen – zoals ook ambtelijke nota's plegen te doen – dat er voor- en tegenstanders zijn.

Enige kanttekeningen hierbij kunnen wellicht hun nut hebben.

In de eerste plaats is de gedachte aan een totale codificatie van het administratieve recht – zo die al ooit geleefd heeft – geheel verdwenen. Niemand denkt op dit moment aan iets als een wetboek. In de tweede plaats is de vraagstelling, die wij vandaag bespreken, nog wat bescheidener dan die in het rapport is genoemd. Het gaat nu immers om de wenselijkheid van een wettelijke regeling van *enige* bepalingen van administratief recht. In de derde plaats is het denken over de wet en de wetgeving sinds 1948, toen over deze aangelegenheid preadviezen werden uitgebracht, sterk veranderd. Het maken van een wet op een bepaald terrein heeft niet meer het karakter van iets definitiefs, iets onveranderlijks. Wij vinden het niet meer vreemd dat een bepaalde wet bij wijze van spreken jaarlijks herzien en aangevuld wordt. Wij accepteren wetgeving als een continu-proces.

Dat overwegende, meen ik, dat de vraagstelling eigenlijk hierop neerkomt: wil men een wettelijke regeling met in eerste aanleg bijvoorbeeld een vijf tot tien artikelen, die in de loop van de jaren langzamerhand kunnen worden uitgebouwd en aangepast? Naar mijn mening is deze vraag zo weinig pretentieus, stelt zij in technisch opzicht ook geen overdreven eisen, dat het antwoord niet gegrond kan worden op een zakelijke discussie. Het is meer een kwestie van gemoedsgesteldheid.

Wat wil men: de zaken blauw-blauw laten, zoals de wetgever totnogtoe deed of wil men een begin maken met een wettelijke vormgeving van het algemeen administratief recht? Objectieve argumenten spelen hierbij nauwelijks een rol, het is de mentaliteit die de doorslag zal geven.

Het is mijn overtuiging, dat rechtswetenschap en wetgeving een creatieve opdracht te vervullen hebben en het is op grond van zodanige instelling, dat ik de in de convocatie gestelde vraag met een „ja" beantwoord. Wat er na die stemming eventueel in concreto zal moeten gebeuren, daarover kunnen wij in een later stadium spreken.

PROF. MR. A. KLEIJN.

Volgens de inleiding van het rapport Algemene bepalingen van administratief recht is de regeling van het openbaar bestuur in het bijzonder het object van het administratief recht. Anders gezegd gaat het bij het administratief recht in zijn toepassing altijd mede om het gedrag van de overheid. Waar toepassing van het administratief recht in het geding is, is de overheid daar praktisch altijd op de een of andere wijze bij betrokken. Van de wijze waarop de overheid het administratief recht toepast hangt meestal grotendeels het effekt ervan af. Ook hangt ervan af hoe de burger reageert, niet alleen op de specifieke administratieve wet,

die in dit specifieke geval wordt toegepast, maar in het algemeen. De wijze waarop de overheid het administratieve recht hanteert, de manier waarop zij omspringt met de belangen van de burgers die bij toepassing van het administratieve recht in het geding zijn, bepalen voor een belangrijk deel 'het gezicht' der overheid, de wijze waarop zij door de burgers wordt bekeken, gewaardeerd of verwenst.

Uit deze gezichtshoek gezien gaat het dus bij een wet algemene bepalingen van administratief recht om een soort *organieke wet met betrekking tot het gedrag der overheid.* Ik sprak hier van een organieke wet met betrekking tot het gedrag van „de" overheid, daarmede dus bedoelend de diverse overheden waarmee de burger rechtstreeks te maken kan krijgen.

De belangrijkste organieke wetten uit het verleden, de gemeentewet en de provinciewet, deelden de administratie in in deelgebieden. Ze bepaalden de bevoegdheden en de organieke structuur van de gedecentraliseerde bestuursorganisatie, maar lieten de feitelijke wijze van gedragen van de bestuursorganen en hun helpers buiten beschouwing. Hoe *binnen* het kader van het bestuursbestel het bestuur zich te gedragen had bleef een zaak van dat bestuur zelf. Pas toen de algemene administratieve wetten als woningwet, armenwet, drankwet, ingang begonnen te vinden, met hun op medebewind gerichte uitvoering, kwamen geleidelijk allerlei specifieke gedragsregels voor het bestuur los, die zich thans tot een waar warnet hebben ontwikkeld.

Uit dit warnet heeft zich geleidelijk een aantal algemene beginselen verdicht, die nu voor het gehele bestuur op alle niveaus van belang zijn geworden. Nu praktisch alle belangrijke bestuursgebieden zich tot gebieden van medebewind hebben ontwikkeld, waar de drie bestuursniveaus in nauw onderling verband betrokken zijn geraakt bij de administratieve rechtstoepassing, is, in het kader van deze integratie, de tijd gekomen om te denken aan een organieke wet, die algemene regelen geeft met betrekking tot het bestuursgedrag der gehele Nederlandse overheid. Een ontwikkeling in deze richting werd ook duidelijk aangegeven in het rapport van de commissie-Wiarda inzake de toepassing van de Wet beroep administratieve beschikkingen ten aanzien van de beschikkingen der lagere publiekrechtelijke lichamen.

Valt er dus in het kader van een op drie niveaus geïntegreerd Nederlands bestuursbestel veel te zeggen voor een wet houdende algemene bepalingen van administratief recht, die voor het gedrag der overheid bepaalde regels stelt, daar staat tegenover – een zuiver feitelijk, dus niet principieel gegeven – dat de wetgever zich met zo'n wet wel heel wat op de hals haalt.

Allereerst al direkt een meer in het nieuwe verband passende, meer een duidelijke eenheid vormende regeling van het administratieve beroep en de administratieve rechtspraak. Immers wie met algemene bepalingen van administratief recht komt, zal ook in de chaos, of beter in het labyrinth van het administratieve beroep en de administratieve rechtspraak

meer orde en eenvoud moeten scheppen.

Bovendien betekent normalisering van het bestuursgedrag der overheid ook een normalisering van de specifieke gedragsvoorschriften, die verspreid zijn in de vele bestaande administratieve wetten, en die in deze wetten vaak een min of meer integrerend onderdeel vormen van de struktuur der voor dit specifieke geval gekozen regeling.

Legislatief zal een wet houdende algemene bepalingen van administratief recht, wil deze werkelijk van enige betekenis zijn, vooral door haar bijkomende consequenties een immense hoeveelheid juridische arbeid gaan vorderen, vooral ook doordat de minister van Justitie die er zich aan zet te maken krijgt met allerlei wetten die veelal de troetelkinderen zijn van praktisch alle andere departementen van openbaar bestuur.

Is echter, om tot een conclusie te komen, de nodige mankracht voor het verrichten van al dit werk aanwezig, en is er een minister van Justitie te vinden die van een mooi en ingewikkeld stuk werk houdt en die bereid is daar zijn schouders onder te zetten, dan zal een wet houdende algemene bepalingen van administratief recht stellig een belangrijke verbetering van onze op dit punt wel erg incoherente wetgeving vormen.

Een dergelijke wet zou tevens de bekroning zijn van een bestuurlijke ontwikkeling, die meer en meer aandacht wijdt aan de doelmatigheid, de effektiviteit en de doorzichtigheid van het bestuurlijk gebeuren, waarbij de belangstelling zich niet langer beperkt tot het werk van de organen die de belangrijke bestuursbeslissingen nemen, maar zich ook uitstrekt over het functioneren van héél het bestuursapparaat in al zijn geledingen, dat bij het bestuursgebeuren betrokken is. De tijd is stellig voorbij dat het bestuursgebeuren van alle dag beschouwd kon worden als „a practical detail which clerks could arrange after doctors had agreed upon principles". Ook wat deze klerken doen is meer en meer op de voorgrond gekomen omdat het bij voortduring de belangen raakt van heel de burgerij. Daarom is de manier waarop al de ambtenaren doen wat zij doen voor elke burger van eminente betekenis geworden. Daarbij is het voor de burger en voor zijn rechtskundige adviseur van het grootste belang dat zij te maken krijgen met een regeling, die algemeen geldend, praktisch en doorzichtig is. In dit opzicht is er werkelijk in ons stelsel heel wat te verbeteren.

MR. J. WESSEL.

Gaarne wil ik mij aansluiten bij de vorige sprekers, waar het betreft de woorden van waardering die over de nieuwe uitgave van het rapport Algemene bepalingen van administratief recht zijn gesproken. De leden van de commissie hebben hard gewerkt; ik gun ze dan ook van harte de voldoening, die het opleveren van een dergelijk werkstuk met zich mee brengt.

Mijn bijdrage tot deze discussie zal drieledig zijn.

In de eerste plaats zou ik iets willen zeggen over het rapport in het algemeen, in de tweede plaats over de vraag wat er nu verder dient te gebeuren om tenslotte te eindigen met een aantal detailopmerkingen, waartoe het rapport mij aanleiding geeft.

I. Allereerst dus iets over het rapport in het algemeen.

Het is één van de onhebbelijkheden van de onderzoekende mens om bij alles wat hij op zijn weg ontmoet de vraag te stellen: waar dient het toe, welke functie heeft het? Hij zal dan trachten een doel op te sporen en de onder zijn aandacht komende zaken bezien als een al dan niet deugdelijk middel tot dit doel. Wie mocht denken, dat dit een typische bêta-benadering is, zou ik er op willen wijzen, dat Rudolf von Jhering (1818-1892) in de vorige eeuw met zijn studie over het „Zweck im Recht" de weg geopend heeft voor een benaderingswijze „in juridicis", bekend als de teleologische wijze van wetsinterpretatie, waarbij de wet in eerste plaats bezien wordt als een middel om te komen tot een bepaald doel, een doel, dat de wetgever voor ogen moet hebben gestaan. Hiertegenover staat de instelling van de meer beschouwelijk ingestelden, die dankbaar genieten van alles wat op hun weg komt en zich hoogstens afvragen: wat kan ik er mee doen? Dat ook deze instelling ons niet vreemd is, zou ik willen toelichten aan de hand van een object, dat niet direkt binnen ons vakgebied valt. Wij genieten dankbaar van het zonlicht, zonder ons te bekommeren om de vraag waartoe het dient. We verheugen ons daarentegen op een zonnige vakantie en buiten het zonlicht uit om bruin te worden.

Het zijn deze twee soorten vragen, die rijzen bij kennismaking met een rapport als het onderhavige: Wat kan ik er mee doen en is het een deugdelijk middel tot het doel waartoe het is vervaardigd?

Zou het een onderschatting zijn van degenen, die het rapport aanschaffen om te stellen, dat bij hen voorop staat de meer beschouwelijke instelling, die leidt tot de vraag: wat kan ik er mee doen? In elk geval zijn de mensen uit de bestuurspraktijk, degenen, die een rechterlijke functie bekleden en degenen, die – al dan niet op universitair niveau – studie maken van het bestuursrecht, in hoge mate gebaat met dit naslagwerk, waarin op heldere en beknopte wijze een uiteenzetting gegeven wordt van de belangrijkste leerstukken van het bestuursrecht met een overvloed aan documentatiemateriaal. In zoverre kan men het rapport dus als een geslaagd werkstuk beschouwen. Toch zou ik hier een kleine kanttekening bij willen maken. In Leiden moeten alle studenten in de juridische faculteit – het zijn er momenteel meer dan 1500 – het rapport bestuderen; uit ervaringen opgedaan bij het examineren is evenwel gebleken, dat zij moeite hadden deze stof onder de knie te krijgen. Ervan uitgaande, dat de oorzaak hiervan in het rapport gelegen was, is de wetenschappelijke staf van de sectie staats- en administratief recht ertoe overgegaan om uitvoerige uittreksels uit het rapport te maken en die aan de studenten ter beschikking te stellen. Daarin is een strakkere in-

deling gevolgd en is meer onderscheid gemaakt tussen hoofd- en bijzaken, wat het inzicht ten goede komt. Als voorbeeld van paragrafen, die een ontoereikende indeling hebben, kunnen genoemd worden 5.5 Taak en bevoegdheid van de beroepsinstantie en 5.7 Schorsende werking van het beroep. Mocht men in de toekomst overgaan tot herdruk van het rapport in zijn huidige opzet — wat ik van harte hoop — dan zou dus de indeling en systematiek nog verder verbeterd kunnen worden.

Thans kom ik aan de tweede – en mijns inziens belangrijkste – vraag: Is het rapport, althans de derde druk ervan, een deugdelijk middel tot het doel waartoe het is vervaardigd?

Zoals reeds door vorige sprekers is betoogd, is het *rapport* opgesteld in het kader van een onderzoek naar de vraag welke onderwerpen in een wet, houdende algemene beginselen betreffende het administratieve recht, geregeld dienden te worden, waarbij tevens zou zijn aan te geven wat de inhoud van die wet zou moeten zijn.

Alvorens de vraag te kunnen beantwoorden of het gewenst is een dergelijke wet tot stand te brengen, waarover straks meer, moet er meer klaarheid komen over de vraag wat voor *soort wet* de Commissie voor ogen heeft gestaan.

De Commissie stelt op blz. 239, dat sommige aanbevelingen gericht zijn tot de administratie, sommige zich richten tot de wetgever en dat sommige een meer algemeen karakter hebben.

Moeten we nu denken aan een wet die zich uitsluitend richt tot de administratie of een wet, die zich uitsluitend richt tot de wetgever of de (vnl. lagere) wetgevers? Of zijn er nog meer mogelijkheden?

In de eerste druk van dit rapport, op blz. 89 van het befaamde rapport nr. 28, is sprake van richtlijnen, die zich al naar gelang hun inhoud niet alleen richten tot administratie en wetgever, maar ook tot administratiefrechtelijke beroepsorganen en administratieve rechters alsmede tot het tot spontane vernietiging bevoegde gezag. Dat deze laatste verwijzingen in de derde druk zijn weggevallen, valt te betreuren, want uiteindelijk is het *de rechter*, die aan deze bepalingen effect zal moeten verlenen. Het is de rechter, die het geldende recht moet uitleggen en de gedragingen van de administratie zal moeten toetsen. En onder rechter versta ik in dit verband gemakshalve ook de administratiefrechtelijke beroepsinstanties en de tot spontane vernietiging bevoegde instanties. Deze instanties beslissen uiteindelijk over de handhaving van de door ons opgestelde regels. Nu weet ik wel dat zij dit niet kunnen als niet reeds het overgrote deel van de administratie er blijk van heeft gegeven deze regels te willen volgen. Toch meen ik te kunnen stellen, dat het bij de algemene bepalingen van administratief recht in hoofdzaak gaat om een samenspel van rechter en wetgever.

De hierbedoelde wet (of wetten) zal de rechtsvormende taak van de rechter moeten ondersteunen door vastere fundamenten voor de jurisprudentie te verschaffen, richting te geven aan toekomstige ontwikkelingen en zo nodig corrigerend op te treden.

Is het onderhavige rapport nu een bijdrage tot het naderbij brengen van een dergelijke wet?

Ten dele wel, omdat de conclusies in aantal zijn toegenomen en aan kwaliteit hebben gewonnen, ten dele ook niet, omdat het rapport te veel een moment-opname is van de bestaande jurisprudentie en te weinig gericht is geweest op het in navolging van buitenlandse voorbeelden introduceren van nieuwe uitgangspunten en het aandragen van argumenten waarom de voorgestelde bepalingen gewenst zijn en welk effect zij zullen hebben.

II. Thans zou ik aan de orde willen stellen wat er nu verder dient te gebeuren.

De keuze is kennelijk die tussen het doorgaan met het weer doen verschijnen van nieuwe drukken van het rapport algemene bepalingen, die heilzaam kunnen inwerken op administratie, rechtspraak en wetgeving enerzijds, en het in gang zetten van een actie om te komen tot een wettelijke regeling anderzijds. Voor mij staat het echter niet vast of er niet nog een derde alternatief is, dat allereerst de aandacht verdient, en waarop al enigszins is gewezen, een ingrijpende reorganisatie en concentratie van onze administratieve rechtspraak.

Maar alvorens hierop in te gaan, zou ik enige woorden willen wijden aan het voornemen van het bestuur om in het voetspoor van de publiekrechtelijke sectie van de in 1960 te München gehouden 43e bijeenkomst van Duitse juristen, een stemming uit te lokken over de vraag of wettelijke regeling van enige algemene bepalingen van administratief recht wenselijk is. Daarbij zou ik voorop willen stellen, dat het idee van een dergelijke stemming mij in het algemeen wel aanspreekt. Toch meen ik, dat het niet in overeenstemming is met algemene beginselen van goede vergadertechniek om over deze gewichtige vraag te stemmen, zonder dat het op tafel liggende rapport aanknopingspunten voor een meningsvorming op dit punt bevat. Bovendien is het onderwerp waarover gestemd zal worden zo vaag omschreven, dat zonder nadere toelichting niet duidelijk is waarover gestemd zal moeten worden. Aan de uitslag van een dergelijke stemming moet dan ook naar mijn mening slechts een betrekkelijke waarde worden toegekend, meer die van *een soort opiniepeiling*, dan die van een besluit van een vergadering. Ik hoop dan ook, dat indien het bestuur in de toekomst nogmaals tot het houden van dergelijke stemmingen mocht besluiten, de aan de vergadering voor te leggen vraagpunten tevoren aan de leden worden rondgestuurd en dat deze aansluiten op schriftelijk uitgebrachte preadviezen.

Wat dient er nu dus verder te gebeuren?

Het komt mij voor, dat allereerst een inventaris dient te worden opgemaakt van de zaken, die wettelijk geregeld kunnen worden. Daartoe kan men onderscheid maken tussen het reeds eerder gestelde materiële bestuursrecht, het organisatierecht en het procesrecht. Op deze drie gebieden kan werk verricht worden: wat het materiële bestuursrecht be-

treft valt te denken aan een omschrijving van het begrip beschikking, de inhoud en de diverse modaliteiten (mogelijkheid van voorschriften, termijnen e.d.) alsmede aan de aan overeenkomsten met de overheid te stellen eisen; daarop is reeds door de heer In 't Veld gewezen. Op het gebied van het organisatierecht denk ik aan een regeling van delegatie en mandaat, maar vooral aan een regeling van de besluitvorming, een wettelijke regeling van de procedure, die leidt tot het geven van een beschikking. En tenslotte is er het administratieve procesrecht, dat verbetering behoeft. De bij het rapport gevoegde bijlage spreekt voor zichzelf. Datgene waar uiteindelijk de meeste behoefte aan zal blijken te bestaan, lijkt mij een wet op de administratieve procedure naar het voorbeeld van het Duitse Muster-Entwurf eines Verwaltungsverfahrensgesetze. Een dergelijke wet zou naar mijn mening het karakter van een *kaderwet* moeten krijgen, waarbij al naar gelang de zwaarte van een beschikking, een zwaardere of lichtere procedure mogelijk wordt gemaakt. Dat is een dergelijke wet op de administratieve procedure ook enige materieel-rechtelijke onderwerpen worden geregeld, zoals de beschikking zelf, zoals het geval is in het Duitse ontwerp, acht ik geen onoverkomelijk bezwaar.

Wat ik wel een bezwaar acht, is, dat een dergelijke wet, na totstandkoming, *geïnterpreteerd* zal worden niet door één rechter, maar door de talrijke administratieve rechters die wij kennen. Als ook nog het voorstel van de commissie-Wiarda tot wet zal worden, zal de Afdeling van de Raad van State dit aantal met één vermeerderen. Het komt mij voor, dat deze situatie ten zeerste moet worden betreurd. Waar wij in de eerste plaats behoefte aan hebben is aan een sanering van de lappendeken van onze administratieve rechtspraak, waarin de in ons land aanwezige hang naar *particularisme* zich weerspiegelt. Immers, zolang er niet één instantie is, die in hoofdzaak de interpretatie van ons bestuursrecht bepaalt, blijft ook een wet op de administratieve procedure, die nooit uitputtend kan zijn, een slag in de lucht.

Het reorganiseren van de administratieve rechtspraak kan worden voorbereid door het tot stand brengen van een uniforme regeling van het procesrecht, het recht, dat de procedure voor de rechter omschrijft.

Samenvattend lijkt het mij gewenst om eerst te streven naar concentratie van de met administratieve rechtspraak belaste colleges, bij voorkeur door het instellen van nieuwe administratieve kamers bij de Gerechtshoven en de Hoge Raad en in het kader van die concentratie te werken aan een wet op het procesrecht om daarna een wet tot stand te brengen, die voornamelijk de administratieve procedure, dus de besluitvorming voorafgaande aan een beschikking, tot object heeft.

III. En daarmede ben ik gekomen aan enige detailopmerkingen omtrent de inhoud van het rapport. Ik zou graag van de Voorzitter horen of het niet misschien verstandiger is, dat ik de detailopmerkingen voorleg

aan het bestuur, met het verzoek ze in het verslag te willen opnemen en ze dus niet hier uit tijdsoverwegingen uit te spreken.

(De Voorzitter stelt voor ze wel uit te spreken, doch dit te doen na de lunchpauze.)

De Voorzitter heropent de vergadering en geeft het woord aan de heer Wessel.

De heer Wessel.

Ik zal nog een paar opmerkingen maken, doch het niet te lang maken.

De pluriforme benaderingswijze van de stof, die de Commissie heeft gevolgd, heeft ertoe geleid, dat enige vraagstukken, die speciaal van belang zijn bij het proces van besluitvorming, onvoldoende aandacht hebben gekregen. Ik denk hier met name aan de problemen, die kunnen rijzen bij beschikkingen, die slechts op verzoek plegen te worden gegeven, zoals vergunningen. Aan welke eisen dient een aanvraag te voldoen? In hoeverre mag een bestuursorgaan afwijken van de aanvraag? Wat dient te geschieden als een orgaan wordt benaderd, dat onbevoegd is? Dient dan een onbevoegdverklaring dan wel een niet-ontvankelijkverklaring te volgen? En als een in soortgelijke gevallen bevoegd orgaan wordt benaderd met een verzoek, dat in dit geval op wettelijke bezwaren stuit, dient dan een niet-ontvankelijkheidsverklaring of een weigering te volgen? Deze problematiek is onlangs weer in de Gemeentestem 6010 aan de orde gesteld. Bepalingen hieromtrent zouden kunnen worden opgenomen in de paragraaf over de Voorbereiding van de beschikking op blz. 54 e.v.

In de paragraaf over delegatie trof mij een discrepantie tussen de tekst en de conclusie op blz. 28 en de daaraan voorafgaande passages van de rapporttekst. In de tweede conclusie op blz. 28 staat:

„Indien een bestuursorgaan de bevoegdheid tot het geven van een bepaalde beschikking aan een hem ondergeschikte ambtenaar heeft gedelegeerd, kan het – ook wanneer zulks niet uitdrukkelijk is bepaald – aan de ambtenaar terzake van de uitoefening van die bevoegdheid algemene en bijzondere instructies geven". Dit lijkt mij ook wel voor de hand liggend, omdat hier immers een verhouding van ondergeschiktheid tussen het orgaan dat delegeert en het orgaan dat de delegatie zal gaan uitvoeren gegeven is. De aan de conclusie voorafgaande tekst heeft echter betrekking op de algemene vraag van delegatie aan ambtenaren, dus ook op de althans theoretisch denkbare gevallen waarin de delegans delegeert aan hem niet ondergeschikte ambtenaren. Nu rijst de vraag, of de delegans aan de delegataris instructies mag geven, al of niet gebaseerd op een voorbehoud bij het verlenen van de delegatie en voorts indien deze vraag bevestigend beantwoord wordt, hoe zulks zich verhoudt tot de bevoegdheid van de hiërarchisch boven deze ambtenaar-delegataris geplaatste autoriteiten. M.i. zal in een dergelijk geval

de ambtenaar in de eerste plaats door de instructies van de delegans, in de tweede plaats door zijn superieuren en voorzover hij dan nog speelruimte heeft zelf vorm kunnen geven aan de uitoefening van zijn bevoegdheid.

Overigens geeft mij dit voorbeeld aanleiding tot de opmerking dat in het algemeen te weinig aandacht is geschonken aan het in toenemende mate in de belangstelling komende verschijnsel van de *pseudo-wetgeving*. Te denken valt aan vragen als de toetsing van en aan pseudowetgeving in beroep en de vraag of rekening mag of moet worden gehouden met verandering in pseudowetgeving op gelijke wijze als zulks het geval is met wijziging in de normale wetgeving in materiële zin.

Op blz. 237 worden verschillende wettelijke bepalingen vermeld op grond waarvan het treffen van voorlopige maatregelen mogelijk is; in deze opsomming ontbreekt naar mijn mening art. 102 van de Ambtenarenwet, waarin een beslissing bij voorraad mogelijk wordt gemaakt. Mijn speciale belangstelling had tenslotte de paragraaf inzake de aan een beschikking verbonden voorwaarden, thans aangeduid met de term voorschriften.

Ik betwijfel of deze terminologie gelukkig is. Uiteraard is het gewenst om de term 'voorwaarde' zoveel mogelijk te vermijden, omdat die term zowel gebruikt kan worden ter aanduiding van de voorwaarden *waarop* de vergunning wordt verstrekt, dus ter aanduiding van wat ik liever de *vereisten* waaraan moet zijn voldaan zou willen noemen, wil men de vergunning krijgen, als ter aanduiding van de voorwaarden *waaronder* de vergunning wordt verleend.

De voorwaarden waaronder de vergunning wordt verleend zou ik niet willen aanduiden met de term voorschriften, zoals het rapport doet, maar met de nog vagere term *bepalingen*. Tot deze bepalingen behoren dan in de eerste plaats de beperkingen (die ten onrechte niet door de Commissie genoemd zijn) en de voorschriften. Daarnaast vallen onder de bepalingen de echte opschortende en ontbindende voorwaarden, alsmede de talrijke andere clausules, die aan een vergunning verbonden kunnen worden, zoals een intrekkingsvoorbehoud, een voorbehoud tot het stellen van nadere voorwaarden, een naastingsclausule e.d., die men bezwaarlijk tot de gewone voorschriften of beperkingen kan rekenen. Overigens zou ik voor wat betreft deze materie willen besluiten met Uw aandacht te vestigen op blz. 76 e.v. van het zojuist verschenen voortreffelijke Boek, getiteld Hoofdstukken van Administratief Recht van de hand van Prof. Van Wijk.

PROF. DR. S. O. VAN POELJE.

De eenvoudige aankondiging in de convocatie, dat er gestemd zou worden over de vraag of er aanleiding bestaat te streven naar een codificatie van algemene bepalingen van administratief recht, heeft het mogelijk gemaakt om niet alleen over de vaktechnische verdiensten van het rap-

port te spreken, maar ook over het bestuursbeleid rondom het rapport. Over dat laatste punt zou ik enkele opmerkingen willen maken. Op blz. 54/55 staat een onschuldige zinsnede, nl. dat er – anders dan in sommige andere landen – in Nederland geen algemene regeling bestaat met betrekking tot de vereisten, waaraan voldaan moet zijn vóór het totstandkomen van een beschikking; in een noot worden enkele gegevens verstrekt omtrent landen waar een dergelijke regeling, uitvoerig of minder uitvoerig, wèl bestaat.

Gelet op de gegevens waarover wij nu beschikken, zijn er op het ogenblik 9 landen, waar een regeling op dit terrein, meer of minder uitvoerig, tot stand is gekomen. In 3 federale landen kent de federale regering zelf weliswaar niet een dergelijke regeling, maar zijn deelstaten wel tot het vaststellen daarvan overgegaan. Bovendien bestaan er in 7 landen ontwerpen. Gezien het totaal aantal leden van de Verenigde Naties (meer dan 120) is dit aantal niet zo groot, maar indien men let op de kwaliteit van die landen in juridisch opzicht, gaan de zaken anders liggen. Welke landen zijn het dan? In de eerste plaats de Verenigde Staten, een groot deel dus van het Angelsaksische gebied; men heeft daar de federale Administrative Procedure Act, en, naar ik meen, in 40 deelstaten een eigen regeling. Dan Scandinavië: in Noorwegen is onlangs een wet van kracht geworden; in Zweden wordt aan een ontwerp gewerkt (een tweede versie is onlangs tot stand gekomen). Verder kent Oostenrijk al sinds de twintiger jaren een wettelijke regeling; in Duitsland is vanwege de Bondsregering een „Musterentwurf" gepubliceerd. Tevens kennen verschillende deelstaten reeds een eigen wet; de reeds geldende regeling van Sleeswijk Holstein doet in zeer veel opzichten aan het Musterentwurf denken. Zwitserland kent ook een ontwerp, maar in verschillende kantons is men al verder; regelingen zijn daar reeds van kracht geworden. Ook verschillende Oosteuropese staten hebben een desbetreffende regeling; het is interessant om te zien, dat veel westerse juridische wetenschap daarin is doorgedrongen; de omstandigheden in Oost-Europa zijn evenwel zo anders, dat wij niet kunnen beoordelen welke de betekenis van een dergelijke voorziening is. Het voorgaande overziende moeten wij toch wel de indruk krijgen, dat juist in veel landen waarmede wij ons nauw verwant voelen een regeling voor de voorbereiding van de beschikking of reeds bestaat of in ontwerp gereed is.

Frankrijk en Engeland kennen nog geen algemene wet; in het rapport van een Franse rapporteur voor het onlangs in Dublin gehouden congres van het I.I.S.A. wordt met zoveel woorden gezegd, dat er in Frankrijk wel begrip ontstaat voor een wettelijke regeling, maar dat de officiële leer nog betoogt, dat de uitgewerkte Franse jurisprudentie van de Conseil d'Etat niet nodeloos belemmerd moet worden door codificatie; veel Franse juristen beginnen echter, ondanks die officiële leer, steeds meer te voelen voor de codificatiegedachte.

In Engeland bestaat ook geen regeling; daar heeft men maatregelen

getroffen in de sfeer van de organisatie. Twee punten komen hier aan de orde, nl. het punt van de delegatie van bevoegdheden en dat van de contentieuze administratie. Voor deze twee punten heeft men in Engeland speciale instellingen. Op grond van een wet uit 1946 is een speciale commissie uit het parlement in het leven geroepen, die de opdracht heeft om alle maatregelen die delegatie mogelijk maken en ook alle gedelegeerde regelingen die op grond daarvan tot stand zijn gebracht in algemene zin te onderzoeken en daarbij te letten op punten als terugwerkende kracht, behoorlijke publicatie van de gedelegeerde maatregelen en van maatregelen op grond van delegatie vastgesteld. Hier dus een organisatorisch apparaat van het parlement, dat op het belangrijke punt van de delegatie (vooral wanneer het om bevoegdheden van de executieve gaat) een zeker algemeen toezicht houdt en optreedt wanneer zich excessen dreigen voor te doen. En op dezelfde wijze heeft men in 1958, ook weer op grond van speciale wetten, een algemeen controleorgaan – de Council on Tribunals – tot stand gebracht, dat zijn zorgen uitstrekt over de activiteiten van meer dan 2000 beroepsinstanties in de Engelse administratie; dit orgaan wordt ook betrokken bij het oprichten van nieuwe beroepsinstanties; voorts moet het met name ook adviseren over de procedureregeling die dan zal worden toegepast. Men heeft dus, zij het niet in de vorm van een wetgevende maatregel, toch wel via deze twee instellingen een zekere controle op de bestuurspraktijk ingevoerd. Dit alles geeft de indruk dat er in de ons verwante landen een sterke stroming is, waar men zich moeilijk aan kan onttrekken. En dan gaat het er niet eens om of men het met deze stroming eens is of niet; het maakt op mij de indruk van een verschijnsel als industrialisatie, televisie, massatoerisme, men kan er voor zijn of niet, maar men moet er rekening mee houden op straffe van volkomen achter te blijven. Er is een duidelijke internationale stroming in de richting van codificatie en het vaststellen van algemene voorschriften.

Gaat men kijken naar de inhoud van de regelingen die elders tot stand zijn gekomen, dan moet ik toegeven dat de schrik ons wel om het hart slaat, als wij op onze Nederlandse verhoudingen letten. De uiterst moeilijk leesbare Administrative Procedure Act bijv., doet denken aan een prikkeldraadversperring voor ieder rechtlijnig logisch denken. Verdiept men zich in de geschiedenis dan blijkt hier een wet tot stand te zijn gekomen voor een situatie welke wij niet, althans niet in die sterke mate, kennen nl. dat er een groot aantal organen (zgn. 'agencies') met overheidstaken belast zijn en aan geen enkel hiërarchisch toezicht onderworpen zijn. Zij kunnen alleen maar door de rechter in bedwang worden gehouden. De rechter heeft dus de Administrative Procedure Act wel nodig om die 'agencies' te kunnen controleren.

Ook als wij kijken naar het Duitse „Musterentwurf" worden wij ongerust door de grote mate van gedetailleerdheid. De verhoudingen in Duitsland liggen echter anders: men heeft er meer dan bij ons een traditie van geformaliseerde bureaucratie. Bovendien heeft men in

Duitsland in veel opzichten een andere instelling tegenover de wetgeving; er is minder bezwaar tegen dan hier om niet-normatieve bepalingen (dus allerlei beginselbepalingen) en ook vele organisatorische kwesties in de wet zelf op te nemen.

Is wijs er uitdrukkelijk op, dat er heel duidelijk twee stromingen zijn in de discussies over de wenselijkheid van een dergelijke reeks van algemene bepalingen. De ene stroming is voor een uitvoerig ontwerp. Hiervoor worden verschillende argumenten aangevoerd; een interessant argument is dat men zegt: er zijn in de ambtelijke dienst van een overheidsapparaat bijzonder veel mensen die wel technisch maar niet juridisch geschoold zijn; zaken als hoor- en wederhoor, behoorlijke kennisgeving, behoorlijke motivering etc. (die voor juridisch en bestuurlijk geschoolden volkomen vanzelfsprekend zijn) kennen zij niet uit eigen wetenschap. Deze mensen moeten een duidelijke en uitvoerige handleiding hebben. De andere stroming zegt dat men zich moet beperken tot hele korte zeer principiële algemene beschouwingen.

Gaan wij nu na wat er in ons land moet gebeuren, dan vraag ik mij af of niet tussen de weg van doorgaan op de bestaande voet (het eventueel verder uitwerken van het rapport algemene bepalingen) en de weg van het pleiten voor een uitvoerige of minder uitvoerige codificatie een tussenweg bestaat. Ik denk met name aan de Engelse oplossing, een organisatorische oplossing dus. Mij staat voor ogen de mogelijkheid om het pionierswerk dat de Vereniging voor Administratief Recht heeft verricht – zeer verdienstelijk pionierswerk met bescheiden middelen berustend op extra werkkracht en bereidwilligheid van de leden van de commissie – te institutionaliseren en bijv. te bevorderen dat er een Staatscommissie tot stand komt met een dubbele opdracht: a. het instellen van een onderzoek naar de bestuurspraktijken; b. het doen van aanbevelingen omtrent het tot wet verheffen van de belangrijkste bepalingen uit het rapport van de commissie inzake algemene bepalingen van administratief recht. Ik zou in dit opzicht gaarne willen aansluiten bij collega Polak uit Wageningen, die over een voortrein heeft gesproken. Het zou best kunnen dat een codificatie aanvankelijk uit een aantal voortreinen, later samen te koppelen tot een hoofdtrein, zou moeten bestaan. Dit sluit ook aan op de ontwikkeling in de Verenigde Staten, waar men enkele jaren geleden heeft ingesteld een op de wet berustende en van een permanent apparaat voorziene 'Administrative Conference' (belast met het doen van aanbevelingen zowel voor de bestuurspraktijk als voor de wetgever), waar men in de V.S. zelf althans grote verwachtingen van heeft.

Hier is dus een soort tussenoplossing tussen het wat passieve denkbeeld: alleen het rapport „bijhouden" en de ambitieuze gedachte: direkt volledige codificatie.

Houdt men zich bezig met de vraag wat, als men tot geleidelijke codificatie overgaat, de voorrang moet verdienen, dan denk ik bijv. aan de verhouding delegatie-mandaat; aan de kwestie van het beroep dat zou

kunnen of moeten bestaan van de beslissing van de delegataris op de delegans; aan het punt van de publicatie van regelingen; aan de publicatie van jurisprudentie, die nu op zeer onvoldoende wijze plaatsvindt; ik denk verder aan de planprocedure – het plan begint immers steeds belangrijker te worden.

Mijn conclusie is dat men weifelt tussen twee standpunten nl. het standpunt dat de administratie (bij ons betrouwbaar, degelijk en behoorlijk, zij het wat perfectionistisch) niet met wettelijke procedurevoorschriften lastig gevallen moet worden en het standpunt dat men moet meegaan met de algemene stroming die duidelijke voorschriften, unificatie en meer zekerheid wenst.

Ik meen dat wij verstandig doen door ons aan te sluiten bij die Minister van Buitenlandse Zaken van wie de anecdote vertelt, dat hij in de tijd vóór de eerste wereldoorlog vredesvoorstellen van Nicolaas II voorzag van de kanttekening: ik vrees dat wij hieraan iets zullen moeten doen.

MR. M. BOSBOOM.

De commissie heeft terecht afzonderlijk behandeld het bestuur als functie en het bestuursorgaan.

Ten aanzien van het bestuursorgaan heeft de commissie opgemerkt, dat beschikkingsbevoegdheid soms aan privaatrechtelijke rechtspersonen gegeven is.

Ik meen echter dat het rapport – tenzij ik iets over het hoofd heb gezien – niet de vraag behandelt of er verband bestaat tussen functie en vorm, nl. privaatrechtelijke of publiekrechtelijke vorm. Al zou het antwoord over de gehele linie moeten luiden, dat dit verband afwezig is, dan zou het toch goed zijn geweest de vraag in het rapport te bespreken.

Ik ben zelf van mening dat er op één punt verschil bestaat, nl. ten aanzien van de mogelijkheid tot delegatie en mandaat en wel in deze zin: als het wettelijk voorschrift het geven van een beschikking opdraagt aan een bepaald orgaan van de privaatrechtelijke rechtspersoon (bijv. zoals dat voorkomt in de Ziektewet, waar de opdracht tot beslissingen gegeven wordt aan het bestuur van de bedrijfsvereniging), dan moet de mogelijkheid van delegatie en mandaat op dezelfde wijze beoordeeld worden als ten aanzien van publiekrechtelijke organen.

Als het wettelijk voorschrift het geven van de beschikking echter opdraagt aan de privaatrechtelijke rechtspersoon zonder meer, dan is de vraag wie de beschikking nemen mag en wie hem ondertekend uit mag geven, een vraag van burgerlijk recht geworden; dan gelden geen publiekrechtelijke waarborgen meer, mits er maar een procuratie is. Dit is bijv. het geval bij de Algemene Wet (bijzondere) Ziektekosten, die de uitvoering o.a. aan ziekenfondsen en ziektekostenverzekeraars overlaat.

Ik weet niet of de commissie de ziekenfondsen en ziektekostenverze-

keraars tot de lagere lichamen rekent. Mogelijk zijn op blz. 10, eerste volle alinea, eerder provincies, gemeenten, waterschappen e.d. bedoeld. Anders zou ik, gezien de vele beschikkingen van ziekenfondsen en genoemde verzekeraars uitgaande, de uitdrukking „sporadisch" liever geschrapt zien. De wat hybridische bedrijfsverenigingen heb ik hier maar buiten beschouwing gelaten.

Een slotopmerking t.a.v. dit voortreffelijke rapport betreft de tweede volle alinea op blz. 21. Daar staat, dat de ziekenfondsen blijkens art. 25 van de Ziekenfondswet zijn belast met de inning van premie. Dit artikel behandelt echter alleen de inning van premie voor de bejaardenverzekering. Deze tak van verzekering werd echter door de wetgever (al betwijfel ik of dit terecht is) als een privaatrechtelijke verzekering beschouwd. Er werd voor deze tak dan ook geen beroep op de raden van beroep en de Centrale Raad van Beroep opengesteld. Dit geschiedde alleen voor de verplichte verzekering. De premie hiervoor wordt door de bedrijfsverenigingen geïnd, niet door de ziekenfondsen.

PROF. MR. J. G. STEENBEEK.

Het rapport algemene bepalingen van administratief recht (abar, heb ik in Utrecht geleerd het te noemen) is voor de studenten een zeer belangrijk stuk studiestof. Men loopt evenwel de kans, dat gezegd wordt: 'abar', dat zijn nu 'de' beginselen van administratief recht. Het rapport beperkt zich echter tot de beschikking. Ik vind het daarom wat angstig om te volharden in het blijven uitgeven van het rapport onder gezag van een commissie van vooraanstaande beoefenaars van het administratieve recht.

Eenzelfde tendenz tot beperking van administratiefrechtelijke vraagstukken vind ik ook terug in het zeer onlangs verschenen boek van Van Wijk, Hoofdstukken van Administratief Recht, hoe verdienstelijk het ook is.

Ik vraag mij dus af, of het verstandig is op dezelfde wijze, ook al zou een andere commissie benoemd worden, met de uitgave van het rapport algemene bepalingen verder te gaan. Is dit níét verstandig, dan zou in principe de verdere bijwerking van het rapport – en dat zal ongetwijfeld nodig blijven – toevertrouwd kunnen worden aan een consciëntieus en goed onderlegd jurist. De speurtocht naar algemene beginselen ook op andere administratiefrechtelijke terreinen zou dan de inzet gemaakt kunnen worden van nieuwe commissoriale arbeid. Ik zou mij kunnen indenken, dat wij met elkaar gaan speuren naar algemene beginselen bijv. in het administratieve sanctierecht, waaraan Van Wijk al een groot stuk gewijd heeft, maar dat lang niet uitgeput is; ook denk ik aan de vraag welke rol het strafrecht nu eigenlijk in ons administratief sanctierecht speelt, aan de vraag welke de rol is van het privaatrecht in het bestuur (ook de heer Bosboom heeft hier op gezinspeeld). Verder noem ik het vraagstuk van het recht van het publiek domein. Zijn wij

na de voortreffelijke preadviezen van vorig jaar al wel klaar met de plannen in het openbaar bestuur?, ligt hier ook niet een terrein van onderzoek op algemene beginselen?

Een tweede punt, dat ik ter sprake wil brengen, is dat van de wetgeving. Ik wil op één aspect wijzen. Het vastleggen van algemene beginselen in een wet – ik ben daar in principe voorstander van – lijkt mij ook daarom van belang, omdat het toch verschil uitmaakt of iets in een wet staat of dat het alleen maar zijn kracht krijgt via de rechterlijke bewaking, als ik het zo mag uitdrukken. Ook een wet die eenmaal gegeven is, moet bewaakt worden, maar het maakt toch verschil of een burger die zich tegenover een administratie gesteld ziet, rechtstreeks aan een of andere regel van de wet een bepaalde positie kan ontlenen, dan wel of hij eerst bij een rechterlijk college moet vragen of het nu inderdaad recht is. Ik weet wel – het is al enige keren gezegd – dat onze administratie goed werkt en alle beginselen in acht neemt, maar ik geloof toch, dat het een illusie zou zijn te veronderstellen dat alle ambtenaren in Nederland werkelijk alle algemene beginselen van bestuur, welke deze ook zijn mogen, conscientieus toepassen, indien zij niet ergens in een wet vastgelegd zijn.

MR. J. P. SCHELTENS.

Ik heb de sprekers van vandaag beluisterd; ik heb ook de derde druk van het rapport van de commissie algemene bepalingen in grote lijnen gelezen; ik ken eveneens de vorige drukken van dit rapport. In het rapport mis ik enige belangrijke onderwerpen; ik kan mij aansluiten bij hetgeen professor Steenbeek heeft gezegd: kunnen wij niet op andere rechtsgebieden (privaatrecht, strafrecht) zoeken, of ook daar bepaalde belangrijke algemene beginselen gelden?

Een zeer belangrijk gebied, dat in het algemeen naar mijn mening in het administratieve recht teveel verwaarloosd is, is het formele fiscale recht. Het is mij opgevallen dat zowel bij de sprekers van vandaag alsook in het rapport en in wat in het algemeen over het administratieve recht wordt geschreven, het fiscale recht wel eens even wordt genoemd, maar overigens nagenoeg buiten beschouwing blijft. Het omgekeerde is trouwens ook het geval: ook de beoefenaren van het fiscale recht hebben zich over het algemeen weinig gelegen laten liggen aan de verworvenheden van het administratieve recht. En toch liggen er belangrijke aanrakingspunten. Ik meen dat er voor de Vereniging voor Administratief Recht hier nog een belangrijk terrein voor onderzoek aanwezig is. Ik zou deze mening met een aantal kleine voorbeelden willen illustreren.

In de eerste plaats de navordering van belasting. U weet: één keer per jaar krijgt u uw aanslag thuis. We kunnen gevoeglijk aannemen, dat deze aanslag een administratieve beschikking is. Indien de aanslag niet juist blijkt te zijn, kan de inspecteur in sommige gevallen een aanvul-

lende aanslag opleggen, in de fiscale terminologie een navorderingsaanslag. Vaste jurisprudentie van de Hoge Raad is – ik kan u zeggen dat ik het hiermede niet eens ben – dat de inspecteur dit alleen kan doen, als hij stoot op een feit, dat hem toen hij de aanslag vaststelde nog niet bekend was en redelijkerwijze ook niet bekend behoorde te zijn. Hier wordt de nadruk gelegd op wat men in de fiscale terminologie pleegt te noemen het ambtelijk verzuim van de inspecteur. Ik meen dat wij weliswaar deze kant niet op moeten, maar ik wil er op wijzen dat dit dan toch *bedoeld* is als een toepassing van een algemeen beginsel van behoorlijk bestuur. Een inspecteur die eenmaal als zijn mening naar buiten te kennen heeft gegeven hoeveel iemand schuldig is, zou in strijd met algemene beginselen van behoorlijk bestuur handelen als hij daarop zou terugkomen ten nadele van de belastingplichtige, aangenomen dat – maar dit is een aspect dat ik er in mijn opvatting aan toevoeg, maar welk aspect de jurisprudentie niet hanteert – de belastingplichtige zelf in redelijkheid op de juistheid van de aanslag had kunnen vertrouwen.

Een tweede punt: bij dezelfde navordering kan, als opzet of grove schuld aanwezig was, een verhoging worden opgelegd van 100% van de belasting. Maar volgens het uitermate belangrijke artikel 27 van de Algemene Wet Rijksbelastingen – tot mijn spijt heb ik deze reeds tien jaar oude wet nergens in het rapport genoemd gezien – kan de inspecteur deze verhoging – een administratieve boete – gedeeltelijk kwijtschelden als er een zekere vergeeflijkheid was bij de belastingplichtige, als hem opzet of schuld niet al te zeer was aan te rekenen. De inspecteur neemt daarover een besluit, waartegen op beperkte gronden (genoemd in artikel 27) beroep mogelijk is bij de rechter, nl. op grond van schending van de op de gebruikelijke wijze genoemde beginselen van behoorlijk bestuur. Jurisprudentie bestaat hierover nog weinig, daarvoor is de wet nog te jong. Ik wijs u er echter op om aan te geven de band die er is tussen het formele fiscale recht en het administratieve recht.

Een derde punt zou ik nog willen noemen. Enkele malen is hier gevallen het woord 'pseudowetgeving'. Ook het ministerie van Financiën geeft de inspecteurs via resoluties, aanschrijvingen, circulaires – welk woord u maar wilt gebruiken – aanwijzingen hoe in bepaalde situaties te handelen. Soms ook – en dat is hier belangrijk – zegt de minister dat een bepaalde wetstoepassing volgens de letter van de wet juist zou zijn, maar dat hij goedkeurt, dat de inspecteur in een bepaald geval soepeler handelt, bijv. een bijzonder tarief kan toepassen. En dan rijst de vraag wat de belastingplichtige kan doen, als de inspecteur een dergelijke aanschrijving niet heeft toegepast. Daarover bestaat – en ook dat mis ik in het rapport – een zeer uitgebreide jurisprudentie van de Hoge Raad. De Hoge Raad heeft steeds geleerd, dat een aanschrijving geen wet is en dat hij daar niets mee te maken heeft. In enkele arresten van de Hoge Raad valt een ietwat ander standpunt te beluisteren. Ik noem u de „vijf procent regeling": van uw salaris mag u als verwervingskosten 5% maar maximaal *f* 600,– opvoeren. Nu staat dit uitdrukkelijk in de wet, vroe-

ger was dit bij aanschrijving geregeld. In een arrest van 20 oktober 1965 – een zeer belangrijk arrest, te vinden in BNB 1966/3, waarover in de fiscaal-rechtelijke wereld veel is geschreven – heeft de Hoge Raad uitgesproken, dat de toelichting bij de aangifte, waarin de vijf procent regeling was opgenomen, als het ware een aanbod aan de belastingplichtige bevatte – weliswaar misschien niet in overeenstemming met de wet – om zijn verwervingskosten op *f* 600,– te stellen en dat de inspecteur, als de belastingplichtige dit aanbod had aangenomen, wat uit de aangifte kan blijken, daaraan was gebonden. Niet geheel duidelijk is de gedachtengang van de Hoge Raad, want later heeft hij weer uitgemaakt, dat aanschrijvingen e.d. geen wet zijn en dat de rechter daar dus niets mee te maken heeft.

Om op dit terrein nog even door te gaan, in 1957 heeft de hoogste rechtsprekende instantie op het gebied van de omzetbelasting – de Tariefcommissie – uitgemaakt, dat als een bepaalde aanschrijving, op grond waarvan zich in de aannemerswereld een bepaalde praktijk had ontwikkeld, niet zou worden toegepast, het vertrouwen van de belastingplichtige beschaamd zou worden en dat daarom de belastingplichtige die toepassing van de aanschrijving, hoewel deze geen wet is, wenst, daarin gevolgd moet worden. Door dit niet te doen zou de inspecteur onrechtmatig handelen en ook daarover mag de rechter oordelen. Ik meen dat dit een duidelijk voorbeeld is van het bindende karakter, niet als wet maar op grond van algemene beginselen van behoorlijk bestuur, van aanschrijvingen uitgegaan van bestuursinstanties.

Voor een bespreking van de problematiek die ik hier heb aangesneden verwijs ik naar het in 1967 besproken rapport van de Vereniging voor Belastingwetenschap, in welk rapport ook het fiscale compromis, de overeenkomst tussen inspecteur en belastingplichtige, aan de orde is gesteld. Opnieuw een in de fiscaalrechtelijke literatuur veel besproken onderwerp, passend in de leer van de publiekrechtelijke overeenkomst, maar dat bij de beoefenaren van het administratieve recht nagenoeg geen aandacht heeft verkregen.

Deze problematiek is van bijzonder belang ook voor de Vereniging voor Administratief Recht en ik zou zeggen, dat hier nog een wijd veld voor onderzoek open ligt.

ANTWOORDEN VAN DE ZIJDE VAN DE COMMISSIE

MR. H. FORTUIN.

Ik heb hier te verdedigen het laatste hoofdstuk als de eerste spreker vanwege de Commissie, zodat in zoverre het gewone gebruik niet wordt gevolgd. Ik stel mij voor enkele algemene opmerkingen te maken, die op het beroep betrekking hebben, doch misschien gaan zij wat verder. Ik hoop daarmede niet op het terrein van anderen te komen. De vraag van de codificatie van het administratief recht is een bijzonder belangrijke vraag. Ook in het volkenrecht speelt de codificatie een belangrijke rol. De Nederlandse Vereniging voor Internationaal Recht heeft al in 1938 een rapport over codificatie laten maken door een kleine commissie. Die commissie kwam toen tot de conclusie, waartoe men later ook gekomen is in de vergadering van de United Nations, dat codificatie ook voor het internationaal recht, waar ook veel administratief recht te vinden is, wenselijk moet worden geacht. Men zal zich daarbij niet alleen bezig kunnen houden met het vastleggen van het geldend recht, maar men zal onvermijdelijk ook moeten werken aan development. Datzelfde geldt, geloof ik, ook hier. In het algemeen zullen wij er goed aan doen, zoals ook de United Nations gedaan hebben, telkens een bepaald onderwerp te nemen. Zeker zullen niet alleen onderwerpen van processuele aard aan de orde moeten komen, maar ook belangrijke materiële onderwerpen.

De opmerking van Prof. Polak, dat de ontwikkeling onevenwichtig voortschrijdt, is stellig juist. Om een evenwichtige ontwikkeling te bevorderen, moeten wij enige codificatie bewerkstelligen.

Naar aanleiding van hetgeen Prof. In 't Veld gezegd heeft, zou ik willen opmerken, dat wij zeker niet alleen moeten kijken naar de jurisprudentie en stellig niet alleen naar de Nederlandse. Ook naar het buitenlands recht moet worden gezien. Ook voor algemene bepalingen van administratief recht is een parallel in het volkenrecht te vinden. Daar is men twintig jaren bezig met de bestudering en thans met de voorbereiding van een Law on treaties. Hoewel dat stuk in het algemeen niet op beschikkingen betrekking heeft, vindt men daar parallellen die zeker voor ons van groot belang kunnen zijn. Dat het procesrecht het eerst in aanmerking komt voor codificatie, is wel mogelijk. Het is echter ook moeilijk. Donner zegt in het Algemeen Deel van Nederlands Bestuursrecht, uitgave 1962, blz. 350, dat het bij de bestaande verbrokkeling niet wel mogelijk is een enigszins afgerond beeld te geven van het procesrecht dat voor de administratieve rechter en bij de behandeling in administratief beroep geldt. Hieraan kan ik toevoegen, dat dit in hoofdzaak een gevolg is van het feit, dat wij niet, zoals men in het buitenland wel heeft gedaan, een algemene administratieve rechtspraak hebben ingesteld.

Voor wat betreft de kwestie van de algemene rechtsbeginselen zou ik

willen opmerken, dat ik het persoonlijk niet eens ben met de indeling, zoals die op blz. 191 is weergegeven. Dat de rechter moet nagaan of de beschikking met een algemeen verbindend voorschrift strijdt, is duidelijk. De Centrale Raad van Beroep heeft daar, naar mijn mening terecht, van gezegd, dat wij hiervoor moeten lezen: zowel geschreven als ongeschreven rechtsregels. Als men deze uitleg ook elders had gevolgd, had men de internationale lijn aangehouden. Al in 1920 is in het statuut van het Permanente Hof van Internationale Justitie bepaald, dat de rechter mede moet rechtspreken naar de algemene rechtsbeginselen, die door de beschaafde naties erkend zijn, en dit voorschrift geldt nog steeds. Had men dat voorbeeld gevolgd, dan was men rechtlijnig aan het werk getogen. In plaats daarvan is men eerst de „détournement de pouvoir" gaan invoegen. Men heeft dat heel eenvoudig gedaan, omdat de Conseil d'Etat in Frankrijk indertijd begonnen was met de introductie van détournement de pouvoir als eerste voorzichtige toepassing van algemene rechtsbeginselen. De Conseil d'Etat heeft dat heel aardig gevonden, doch is later veel ruimer te werk gegaan. Het is nu zo, dat – zoals in noot 116a op blz. 112 is aangegeven – de Conseil d'Etat in latere jaren eigenlijk niet meer naar de détournement de pouvoir verwijst. Dat ligt ook voor de hand, want wanneer men eenmaal algemene rechtsbeginselen aanvaardt, dan zit daar het verbod van détournement de pouvoir in. Bij ons worden deze zaken echter naast en door elkaar gezet. Hieraan wordt dan afzonderlijk toegevoegd het in redelijkheid niet tot een beschikking kunnen komen. Tenslotte staat er dan nog strijd met enig in het algemeen rechtsbewustzijn levend beginsel van behoorlijk bestuur. Dat valt allemaal onder de algemene rechtsbeginselen. Hadden wij – evenals in Duitsland in 1929 al in een uitspraak van het Rijksgerechtshof en evenals in Amerika – die algemene beginselen erkend, dan was er geen vuiltje aan de lucht geweest en dan had de rechter deze materie verder kunnen ontwikkelen. Aangezien het hier echter zo 'gegroeid' is, zal er wel niemand zijn, die het kan en wil veranderen.

De term 'fair play' – waarmede Prof. In 't Veld moeite heeft – is indertijd gebruikt door de heer Wiarda. Ik vermoed, want ook ik ben het daar tegengekomen, dat hij het begrip 'fair play' in het Engelse recht heeft gevonden. Het beginsel van 'fair play' betekent – evenals de andere door Wiarda geformuleerde beginselen – een handleiding voor de rechter. In de jurisprudentie van de Hoge Raad en van andere colleges, zoals het College van Beroep voor het Bedrijfsleven en de Centrale Raad van Beroep, ziet men telkens weer ook andere formuleringen gebruiken. Het gaat er naar mijn indruk dan veelal om, dat het als kennelijk onredelijk moet worden aangemerkt. Er zijn dus veel meer formuleringen in de jurisprudentie te vinden. In een boek als dit kan dit niet uitvoerig worden ontwikkeld.

Dat de diversiteit in wettelijke regelingen tot moeilijkheden leidt, wil ik aan de hand van een voorbeeld trachten duidelijk te maken. Achterin het boekje is een vergelijkend overzicht opgenomen van het procesrecht

voor de verschillende administratiefrechtelijke colleges. Dat is bijzonder verhelderend. Naast de modernere wetten zoals de Wet b.a.b., de Wet a.r.b.o. en de Beroepswet is er evenwel de Ambtenarenwet 1929. Deze laatste wet is ouder, heeft daardoor verschillende bepalingen, die niet zo gunstig zijn als de bepalingen van de Beroepswet en van die andere moderne wetten. Bij het totstandbrengen van de nieuwe algemene burgerlijke pensioenwetgeving is bij het aanbrengen van veranderingen op aandrang van c.q. bij amendement door de Tweede Kamer een onregelmatigheid ontstaan. Op verlangen van de Kamer moest er een instantie worden ingevoegd. In verband daarmede is de Ambtenarenwet 1929 van toepassing verklaard. Daardoor is de gehele regeling dus processueel verbonden aan de Ambtenarenwet 1929 en niet aan de Beroepswet. Dit leidt tot verwarring. Zo spreekt de Beroepswet over degene op wiens aanspraken of verplichtingen de beschikking (mede) betrekking heeft, de Ambtenarenwet 1929 echter van hem, die rechtstreeks in zijn belang wordt getroffen. Verder is er verschil in de beroepstermijn. Erger is het echter met het verschil, wanneer men in verzuim is. De nieuwere wetten hebben hiervoor een ontsnappingsmogelijkheid „wanneer men redelijkerwijs niet in verzuim is te achten". De Ambtenarenwet 1929 heeft nog de oude regeling en zegt: „Binnen 30 dagen na de dag, waarop men van het besluit redelijkerwijs heeft kunnen kennis dragen". Dat is niet hetzelfde. Heeft men van de beschikking kennisgenomen, doch is men daarna enige tijd verhinderd beroep in te stellen, dan kan men net te laat zijn, doch men heeft dan niets aan de laatstgenoemde ontsnappingsmogelijkheid. Dat er een voorlopige voorziening is – het is vermeld in de bijlage op blz. 259 – is een detail dat niet in het rapport zelf is opgenomen. Bij de Beroepswet is die mogelijkheid er niet. Een belangrijk verschil is, dat de ambtenarenrechter – kort gezegd — alleen niet verklaren en verwijzen kan. De colleges van de Beroepswet kunnen echter zelf de beslissing nemen. Een ander verschil is, dat de ambtenarenrechter de zaak voor gedekt kan verklaren – een bevoegdheid die naar mijn mening niet bij de rechter, maar bij de administratie behoort – maar dat de colleges van de Beroepswet dit niet mogen. Tenslotte kent de Ambtenarenwet 1929 de – naar mijn mening ongelukkige — bepaling, dat wanneer de overheid het niet wenselijk acht, dat bepaalde stukken worden overgelegd, zulks achterwege kan blijven. De verwarring is hierdoor groot. De hele procesregeling voor de gewone en ook voor de militaire ambtenarenpensioenwetgeving is geheel gewijzigd, alleen vanwege het invoegen van een instantie.

De heer Wessel heeft wensen geuit met betrekking tot de paragrafen 5 en 7 van hoofdstuk 5. Paragraaf 5, handelende over de taak en bevoegdheid van de beroepsinstantie, zou een mooie beschrijving kunnen inhouden van de realiteit als het niet bij de diverse instanties telkens weer anders was. De Commissie heeft dit gedeelte zo eenvoudig mogelijk moeten houden. Voor paragraaf 7 geldt hetzelfde. De al dan niet

schorsende werking van het beroep is zeker een belangrijk onderwerp, maar eigenlijk bestrijkt het een zijterrein.

Aan het belastingrecht – waarover de heer Scheltens heeft gesproken – is wel degelijk in het hoofdstuk Beroep aandacht geschonken. Ik kan bijv. verwijzen naar blz. 216 van het rapport en naar de bijlage. Het was uiteraard niet mogelijk een dergelijk speciaal onderwerp uitvoerig in de tekst te behandelen.

MR. W. DUK.

Helaas is de voorzitter van de commissie die de hoofdstukken één en twee heeft voorbereid, de heer Wiarda, verhinderd, zodat ons het genoegen is ontzegd om te genieten van de fijnzinnige manier waarop hij ongetwijfeld zou hebben gereageerd op de – overigens weinige – opmerkingen die er over deze hoofdstukken zijn gemaakt. Ik bevind mij nu in de wat moeilijke positie van een surrogaat.

Het heeft mij verheugd, maar ook verbaasd, dat er zo weinig kritiek is geweest op die twee hoofdstukken. Gefrappeerd heeft het mij met name dat de laatste paragraaf, handelende over het ondermandaat, geen aanleiding heeft gegeven tot opmerkingen. Deze paragraaf was nl. voor mij, die toch nauw betrokken ben geweest bij de voorbereiding, onbegrijpelijk door een zeer storende zetfout. Alleen door raadpleging van het stencil, dat aan het gedrukte stuk ten grondslag lag, kon ik er uit wijs worden. Het is misschien goed als ik even opgeef wat de commissie bedoeld heeft te zeggen. In par. 2.4.6 op blz. 41 staat „In zijn preadvies heeft Phaf er op gewezen, dat ondermandaat . . ." etc. Wat daarna volgt is volkomen onbegrijpelijk. Er moet staan: „dat ondermandaat eigenlijk onbestaanbaar is. Indien immers orgaan A mandeert aan orgaan B, betekent dit, dat orgaan B de . . ." etc. Hierop sluiten dan de regels 4 e.v. aan.

Concrete opmerkingen over de inhoud hebben de heren Wessel en Bosboom gemaakt. De heer Wessel zag een discrepantie tussen de conclusie op blz. 28 en wat daaraan voorafging. Hij signaleerde, dat niet, althans niet uitdrukkelijk, de figuur is besproken van delegatie aan een ambtenaar die niet ondergeschikt is aan het delegerende gezag. Die figuur komt inderdaad wel voor, bijv. (op het terrein van de Vreemdelingenwet) de delegatie van de Minister van Justitie aan hoofden van plaatselijke politie (burgemeesters en korpschefs) en (o.a.) ambtenaren van de dienst der invoerrechten en accijnzen. Het is juist, dat die ambtenaren op het stuk van de uitvoering, het stuk bestuur waarop de delegatie betrekking heeft, zijn gebonden aan de aanwijzingen van het delegerend gezag, en niet aan die van het gezag waaraan zij overigens ondergeschikt zijn. De Minister van Financiën zal dus aanwijzingen van de Minister van Justitie op het terrein van de Vreemdelingenwet niet kunnen doorkruisen.

De opmerking die de heer Bosboom heeft gemaakt over de opdracht

van taken en bevoegdheden aan een privaatrechtelijke rechtspersoon – d.w.z.: zonder dat daarbij een bepaald orgaan van die rechtspersoon wordt genoemd – is naar mijn mening volkomen juist. De vraag wie namens de organisatie kan optreden, moet dan volgens de regels van het burgerlijk recht worden beantwoord.

De opmerking van de heer Bosboom betreffende de tweede volle alinea van blz. 21 houdt een correctie in. Ik neem gaarne aan – mijn ervaring is, dat een dergelijke technische opmerking van zijn kant altijd juist is – dat die tweede alinea iets te algemeen gesteld is.

Ik wil nu nog in het kort op een paar algemene opmerkingen ingaan, voor zover deze de eerste hoofdstukken raken. In de eerste plaats op de opmerking, dat het boekje toch nog wat beperkt is gebleven in zijn algemene opzet; dat allerlei belangrijke onderwerpen niet behandeld zijn, en dat met name nauwelijks aandacht besteed is aan het fiscale recht. De voorzitter van de commissie heeft er reeds op gewezen, dat wij bij de voorbereiding enigszins in een dwangpositie zaten. De vorige druk was al uitverkocht, en het was dus zaak, zo snel mogelijk tot een nieuwe druk te komen. Dit sloot een volkomen nieuwe, sterk uitgebreide, opzet uit. Wij zijn ons ervan bewust, dat de stof geconcentreerd is op de beschikking, en dat wij daarmede wel minder gegeven hebben dan men zou kunnen wensen. In elk geval omvat het onderwerp „algemene bepalingen van administratief recht" meer dan alleen maar algemene regels over beschikkingen en wat daarmede verband houdt.

Er is vrij veel gezegd over de vraag die destijds aanleiding heeft gegeven tot het opstellen van de eerste druk van het rapport; en wel de vraag naar de wenselijkheid van codificatie van beginselen van administratief recht. Ik ben naar deze vergadering gegaan zonder sterke gevoelens op dit punt, maar met een kleine voorkeur voor argumenten contra. Deze contra-argumenten waren: (1) Ik zie niet dat deze codificatie in het wetgevend programma van het kabinet een hoge prioriteit zou kunnen krijgen. (2) Gaan wij een wet houdende algemene bepalingen van administratief recht maken, dan is te vrezen, dat in die wet alleen komt te staan wat niemand kwaad kan doen, dus waar geen enkel van de bij een dergelijke wet betrokken departementen bezwaar tegen kan maken. Dat wordt dan een wel erg kleine grootste gemene deler. Er is in ons land nu eenmaal geen echt centraal wetgevend orgaan. Eenheid van wetgeving kan door de Staten-Generaal niet worden verwezenlijkt. De Raad van State is ook geen college waarvan men initiatieven tot het brengen van eenheid in de wetgeving kan verwachten. En de Ministerraad is hier het college helemaal niet voor. Daarin wordt onderhandeld, en daarin kan over heel belangrijke zaken worden beslist, maar van een college als de Ministerraad kan men niet vergen dat het zich werkelijk gaat verdiepen in de codificatie van algemene beginselen van bestuursrecht. Een centraal ambtelijk wetgevend orgaan kennen wij evenmin. Voor een wet houdende algemene bepalingen van administratief recht zou dan ook een schier eindeloze reeks onderhandelingen tus-

sen de verschillende departementen moeten worden gevoerd.

Een derde argument tegen is, dat men zich in een dergelijke wet zal gaan bedienen van zeer vage en rekbare termen, „vermits men daarvan" (naar het woord van Van Hogendorp) „maaken kan wat men wil", zodat de rechter, in plaats van een houvast te hebben, voor nieuwe puzzles, voor interpretatievragen wordt gesteld. Daardoor worden zijn moeilijkheden misschien eerder vergroot dan verkleind.

Niettemin, ik ben bekeerd door wat ik hier heb gehoord. Ik geloof nu inderdaad, dat de chaos op het gebied van ons administratief recht wel zo groot is, dat er iets aan gedaan moet worden. Er wordt trouwens al wel iets aan gedaan. Een commissie waarvan o.a. de heer Bosboom lid was, heeft een bijdrage daartoe geleverd, althans voor wat het administratief procesrecht betreft. Zij heeft voorgesteld, de procedures in ambtenarenzaken en in zaken van sociale verzekering in hoofdzaak gelijk te maken, en wel in aansluiting bij andere administratief-procesrechtelijke regelingen. Aan verdere ordening bestaat zeker behoefte.

Tegen de bestaande situatie, waarin de algemene beginselen van behoorlijk bestuur in het licht van de wetenschap door de jurisprudentie worden ontwikkeld, bestaat natuurlijk het algemene bezwaar tegen jurisprudentierecht, nl. dat het min of meer toevallig is wat uit de rechtspraak komt, doordat de rechter alleen maar beslissen kan in zaken die hem worden voorgelegd.

Ik ben nu dus wel een voorstander van codificatie. Was ik tegenstander gebleven, dan had mij trouwens het verwijt kunnen treffen, dat ik opzie tegen de mooie taak die professor Kleijn weggelegd ziet met name voor de Minister van Justitie. Het is thans geen goede stijl meer, tegen werk op te zien. Vroeger was dat blijkbaar anders, als wij afgaan op wat professor Van Poelje vertelde over Ministers van Buitenlandse Zaken, die vreesden dat hun departement ergens iets aan zou moeten doen. Ik eindig met een hierbij aansluitende anecdote. De later bekende professor Quak heeft in zijn jonge jaren nog gesolliciteerd bij Buitenlandse Zaken. Op de vraag van de minister wat hij daar dan dacht te gaan doen, antwoordde hij ijverig, dat hij van plan was hard te werken. Daarop repliceerde de bewindsman vaderlijk: „Jongeman, dat is hier niet de gewoonte".

MR. J. H. v. d. MEIDE.

De vorige spreker is begonnen met de opmerking, dat hij het woord kwam voeren, omdat de Voorzitter van de sub-commissie, waarvan hij deel uitmaakte, de heer Wiarda, verhinderd was. Ik kan mijn bijdrage aan de gedachtenwisseling op gelijke wijze beginnen. De Voorzitter van de sub-commissie, die het hoofdstuk over de rechtshandelingen heeft voorbereid, is nl. eveneens verhinderd om hier het woord te voeren. Hij is verhinderd dit te doen wegens andere bezigheden, namelijk het pre-

sideren van een vergadering van de Vereniging voor Administratief Recht.

In afwijking van hetgeen tot dusverre gebruikelijk was, bevat de convocatie een vraagstelling. Maar na het betoog van Prof. Van Maarseveen heb ik begrepen, dat die vraagstelling meer is dan een vraagstelling, dat die vraagstelling eigenlijk een provocatie is, zodat wij hier het bijzondere geval hebben van een convocatie, die een provocatie behelst. Ik laat mij graag provoceren. Ik beklim graag in goed gezelschap van Prof. v. Maarseveen de barricaden van ons 'gedesintegreerde staats- en bestuursrecht'. Als je een barricade beklimt, moet je een leuze hebben en men schijnt wel eens een barricade beklommen te hebben met de leuze: Constitutio, met de roep om een grondwet. Wij beklimmen nu barricaden met een andere leuze, namelijk codificatio. Ik geloof dat dit ongeveer de geest is, waarin Prof. v. Maarseveen bedoeld heeft ons op te wekken om bezig te zijn. Maar als wij dan de barricaden beklommen hebben en bepaalde leuzen gebezigd hebben, is het misschien toch goed, om teruggekeerd zijnde in een wat rustiger sfeer, ons te bezinnen op de vraag, wat wij eigenlijk met onze leuze bedoelen. En dan is de vraag, wat verstaan wij eigenlijk onder codificatie? Er wordt meestal gesproken over de codificatie van ons burgerlijk recht. Als wij dit begrip codificatie gaan analyseren dacht ik, dat er drie verschillende elementen in te onderkennen zijn. Ik dacht dat er in de eerste plaats een element in lag van vastleggen wat ongeschreven recht is, al wel recht dus, vaak jurisprudentierecht; in de tweede plaats dacht ik, dat er een element in lag van het bijeenbrengen wat verspreid is over verschillende wetten, wat verbrokkeld is; en in de derde plaats zit er toch ook altijd een element in van het moderniseren wat verouderd is. Soms wordt echter ook wel van codificatie gesproken zonder dat daarin alle drie genoemde elementen aanwezig zijn. Dan hebben wij van doen met een ruim begrip codificatie; dat het begrip codificatie ook wel in deze ruime betekenis gebezigd wordt, dat hebt U kunnen constateren toen er vorig jaar in ons parlement gesproken is over de codificatie van het sociale verzekeringsrecht. Daar werd bepaald niet bedoeld een vastleggen van ongeschreven recht, maar daar werd het begrip codificatie gebezigd in de betekenis van het bijeenbrengen van hetgeen over verschillende wetten verspreid is. Maar wanneer wij nu spreken over codificatie van het administratieve recht, in het bijzonder van het algemene deel van het administratieve recht, dan heb ik eerlijk gezegd het gevoel, dat we het woord codificatie in geen van de drie genoemde betekenissen hanteren: dan zijn wij immers niet aan het pleiten voor het vastleggen van wat al ongeschreven recht is, want het object is (nog) geen ongeschreven recht, wij zijn niet aan het bijeenbrengen van wat verspreid is, want vaak is er nog helemaal niets, en doordat er niets is, kan er ook geen sprake zijn van het moderniseren van wat verouderd is. Ik geloof dus eigenlijk, dat het beter is het woord codificatie te vermijden en eenvoudig te zeggen, en nu neem ik maar even de tekst van de convocatie: Is wettelijke regeling van enige bepaling

van administratief recht wenselijk? De formulering is, geloof ik, niet helemaal onberispelijk, want hoe regelt men algemene bepalingen, maar bedoeld zal wel zijn, dat is wel duidelijk: is het wenselijk te streven naar de totstandkoming van een wet houdende enige bepalingen van administratief recht?

Graag wil ik dan over deze algemene vraagstelling een enkele opmerking maken, want ik heb de indruk, na wat er van de zijde van verschillende sprekers naar voren is gebracht, dat men ook het object van die wet niet gelijk ziet. Er is gesproken van algemene bepalingen van administratief recht. Er is gesproken van algemene beginselen van administratief recht. Er is gesproken over algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Er is gesproken over administratieve rechtsvordering. Er is gesproken over administratief procesrecht. Het is duidelijk, dat al deze begrippen niet aan elkaar identiek zijn.

Van mijn kant zou ik willen stellen dat een vastleggen van algemene beginselen van behoorlijk bestuur mij een enigszins hachelijke zaak lijkt. De jurisprudentie in dezen is volop in ontwikkeling en ik dacht, dat er op dat punt nu niet bepaald behoefte bestond aan een vastleggen in de wet.

Wanneer sommige sprekers, ik denk aan de heer In 't Veld, gesproken hebben over een wetboek van administratieve rechtsvordering, dan vraag ik mij af hoe we ons dat moeten voorstellen. Bij 'administratieve rechtsvordering' ben ik geneigd te denken aan het procesrecht in de meest eigenlijke zin van het woord. Op dat punt lijkt mij op dit moment een vastlegging in één algemene wet bijzonder moeilijk, om de eenvoudige reden, dat wij verschillende administratieve rechters en administratieve beroepsinstanties hebben. Ik geloof, dat het bijzonder moeilijk zou zijn om, gegeven deze verscheidenheid van administratieve rechters en beroepsinstanties, te komen tot één wet voor de voor deze verschillende rechters te volgen procedure. Wel kan ik veel voelen voor de gedachte van de heer Wessel, dat wij geleidelijk zouden moeten trachten te komen tot één administratieve rechter. Inderdaad is onze administratieve rechtspraak zeer verbrokkeld en zo is het volkomen begrijpelijk, dat de behoefte ontstaat naar meer eenheid. Ik geloof, dat wij al op weg zijn naar een grotere eenheid van onze administratieve rechtspraak, maar het is best denkbaar dat men op den duur hier verder mee zou komen. Dat is echter een doel waarvan de verwezenlijking vrij ver af lijkt en zo lang dat doel niet is verwezenlijkt, lijkt het niet mogelijk om te komen tot een wetboek van administratieve rechtsvordering in de eigenlijke zin. Wat dan nog wel mogelijk zou zijn is, dat men de verschillende wetten die het procesrecht voor de verschillende beroepsinstanties behelzen zoveel mogelijk aan elkaar gelijk maakt. Dan moeten wij, dukt mij, niet spreken van codificatie, maar van unificatie. Die unificatie lijkt mij een bijzonder nuttige zaak; zij zou ook een bijdrage kunnen zijn voor de verwezenlijking van de volledige eenheid van administratieve rechtspraak, met een daarbij behorend wetboek van administratieve rechtsvordering. Maar op

het ogenblik lijkt mij daarvoor nog niet de tijd aangebroken. Mijn revolutionair sentiment zal de heer Van Maarseveen dus wel enigszins teleurstellen.

Toch meen ik dat er ruimte is voor een wet op het terrein van het algemene deel van administratief recht, maar dan niet een wet waarin algemene beginselen van behoorlijk bestuur zijn vastgelegd, ook niet een wetboek van administratieve rechtsvordering, maar een wet – en nu denk ik enigszins in dezelfde richting als waarin Prof. Kleyn gesproken heeft – een wet, waarin enkele regels zijn vastgelegd, die de overheidsorganen in acht behoren te nemen. Men spreekt in dit verband wel van het administratieve proces. Dat is een enigszins verwarrende terminologie, maar wat wij bedoelen is de gang van de voorbereiding van de beschikking en nu lijkt het mij, dat het inderdaad mogelijk moet zijn om te komen tot een wet, waarin enkele algemene regelen betreffende de voorbereiding van een administratieve beschikking zijn vastgelegd. Ik zou dat willen illustreren – ik moet dan eindelijk ook komen op de materie, die speciaal vervat is in het hoofdstuk over de rechtshandelingen van het bestuur, maar ik geloof, dat het inderdaad nu ook het goede moment is om daar op te komen – met drie voorbeelden: het eerste is al genoemd, het horen van belanghebbenden, voordat de beschikking wordt gegeven; ik denk in de tweede plaats aan de eis van motivering van beschikkingen en ik denk in de derde plaats aan het in de beschikking vermelden van een beroepsmogelijkheid. Hier zijn drie, dacht ik, duidelijke concrete punten die zich ertoe zouden lenen om in een wet te worden vastgelegd. Wat het eerste punt betreft, het horen van belanghebbenden voordat de beschikking wordt gegeven, daarvan vinden we voorbeelden in verschillende wetten. Als klassiek voorbeeld kan ik U noemen de Hinderwet en als voorbeeld uit de moderne wetgeving de regeling voor de vergunning tot opsporing en winning van delfstoffen krachtens de Mijnwet continentaal plat. Deze wetten behelzen uitdrukkelijk het voorschrift, dat de belanghebbenden moeten worden gehoord, voordat de beschikking wordt gegeven. Vele andere wetten behelzen zo'n bepaling niet, de meeste andere behelzen een dergelijke bepaling niet, maar dat betekent niet dat men daar dan vrijelijk van kan afzien, want de jurisprudentie aanvaardt onder zeker voorbehoud, dat in bepaalde gevallen de belanghebbende gehoord moet worden voordat de beschikking wordt gegeven. Ik herinner U in dit verband aan de uitspraak, die ook in het rapport genoemd is, van het College van Beroep voor het Bedrijfsleven van 21 juli 1965, vermeld op blz. 57 van het rapport, waaruit blijkt, dat naar het oordeel van dit college veelal als een eis van behoorlijk bestuur mag worden aangemerkt, dat men degene te wiens aanzien men bevoegdheden uitoefent als die tot weigering van een ontheffing, desverlangd in de gelegenheid stelt te worden gehoord. In beginsel aanvaardt het College van Beroep voor het Bedrijfsleven in bepaalde gevallen ten aanzien van bepaalde beschikkingen dus, wat ik nu maar kortheidshalve noem, een hoorplicht. Maar uit de uitspraak blijkt ook, dat die rechter

daarmee terughoudendheid betracht, en wel op grond van een overweging, die in dit verband onze bijzondere aandacht moet hebben, namelijk dat voor sommige gevallen die hoorplicht uitdrukkelijk in de wet is vastgelegd. Juist daarom, zegt het College van Beroep voor het Bedrijfsleven, moet ik voorzichtig zijn met het aannemen van zo'n hoorplicht in gevallen waarin deze niet in de wet is vastgelegd.

Iets dergelijks vindt men ten aanzien van het tweede punt, de motiveringseis. De motiveringseis is in sommige wetten uitdrukkelijk vastgelegd en wordt soms door de rechter aangenomen zonder uitdrukkelijke wetsbepaling, maar ook daarbij wordt een voorbehoud gemaakt. Ik verwijs naar de uitspraak van het College van Beroep van het Bedrijfsleven van 4 november 1963, vermeld op blz. 63 van het rapport; ook daar vinden we een voorbehoud op grond van de overweging, dat sommige wetten wel, maar andere niet ten aanzien van een bepaalde categorie van besluiten een motiveringsplicht scheppen.

Het derde voorbeeld betreft de vermelding van een beroepsmogelijkheid in een beschikking. Ik noem het een buitengewoon nuttige voorziening, dat men niet alleen de belanghebbende bij de wet een beroepsrecht geeft, maar ook hem in een concreet geval op die mogelijkheid attent laat maken. Wij hebben die bepaling in sommige wetten. Ik noem de sociale verzekeringswetgeving en ik noem ook de Vreemdelingenwet. En dan vraagt men zich toch af, als het in die wetten kan, waarom kan het dan in andere wetten niet? En is dat dan niet nog een argument voor het vastleggen van zulke bepalingen in een algemene wet? Op al de drie genoemde punten is het naar mijn gevoel zo, dat het van toevallige omstandigheden afhangt, of een dergelijke bepaling wel of niet in de wet komt. En het lijkt mij bijzonder nuttig en zeer aan te bevelen, dat in beginsel die regelen zouden gelden, en als er reden is om daarvan af te wijken, welnu, dan kan men dat in een bijzondere wet altijd bepalen.

Ik moet mij beperken om te voorkomen dat ik te lang aan het woord zou zijn. Ik wilde graag nog even ingaan op een opmerking van Prof. In 't Veld, die bezwaar maakte tegen het beginsel van fair play als beginsel van behoorlijk bestuur, omdat dat beginsel zo bijzonder vaag is.

Ik dacht ook dat dat beginsel van behoorlijk bestuur bijzonder vaag is, maar ik meen ook, dat het aan de beginselen van behoorlijk bestuur inherent is om een zekere vaagheid in zich te hebben en in zoverre is dit toch altijd een kwestie van meer of minder. In dit verband zou ik toch willen opmerken, dat het voorbeeld dat Prof. In 't Veld noemde, van een beginsel van behoorlijk bestuur dat wel in de wet is vastgelegd, namelijk het beginsel dat men bij afweging van de betrokken belangen in redelijkheid tot de beslissing heeft kunnen komen, dat dit ook niet een beginsel is, dat van iedere vaagheid is vrij te pleiten. Het lijkt mij dus, dat bij de beginselen van behoorlijk bestuur een zekere vaagheid onvermijdelijk is, wat natuurlijk niet wegneemt, dat het van belang is naar een zo groot mogelijke precisering te streven.

Ik kom nu op een hele categorie van opmerkingen, die ik maar wil

samen nemen, nl. de opmerkingen van de sprekers, die geconstateerd hebben, dat zij bepaalde onderwerpen gemist hebben in het rapport. Ik ben met mijn antwoord daarop heel gauw klaar: mijn antwoord is dat deze heren allemaal gelijk hebben, al zou ik nog een klein voorbehoud willen maken ten aanzien van hetgeen de heer Scheltens in dit verband heeft gezegd, want wij hebben nu juist pogingen gedaan om het belastingrecht niet helemaal te vergeten. De heer Fortuin heeft er al op gewezen, dat in het hoofdstuk over het beroep het belastingrecht echt niet vergeten is, maar ook elders is het belastingrecht niet vergeten, zelfs niet ten aanzien van de door de heer Scheltens genoemde 5% regeling. Ik mag verwijzen naar blz. 127 van het rapport, waarin vermeld wordt een arrest van het Gerechtshof in Arnhem van 27 mei 1964. Het is niet dezelfde uitspraak als die de heer Scheltens genoemd heeft, maar het is wel een uitspraak, die betrekking heeft op de 5% regeling en die zich bezighoudt met de toetsing van een bepaalde toepassing van die 5% regeling aan de beginselen van behoorlijk bestuur. Verder is ook nog verwezen naar de overzichten van de belastingrechtspraak, opgenomen in het tijdschrift Bestuurswetenschappen. Ik meen, dat we allemaal heel dankbaar mogen zijn dat we ieder jaar in het tijdschrift Bestuurswetenschappen zo'n mooi overzicht krijgen van de administratieve rechtspraak van de verschillende colleges en het zal de heer Scheltens ongetwijfeld genoegen doen te merken, dat ook in Bestuurswetenschappen de belastingrechtspraak niet vergeten wordt. Verder zou ik nog willen wijzen op de vermelding, zij het in een noot, maar men moet zich wel eens met nootoplossingen behelpen, van de rede van Prof. Christiaanse over redelijkheid in het belastingrecht, waarin Prof. Christiaanse zegt, dat het zo nodig is, om in het belastingrecht rekening te houden met wat er gaande is in andere onderdelen van het administratieve recht. Overigens alle sprekers, die op lacunes hebben gewezen, hebben gelijk.

De verleiding is groot om verder in te gaan op de inhoud die men aan zo'n wet, houdende enkele bepalingen van administratief recht, zou moeten geven. Ik wil nu niet op de inhoud daarvan ingaan, maar wil nog wel graag een enkele opmerking maken ter geruststelling van de vorige spreker, de heer Duk. Het lijkt mij namelijk allerminst vanzelfsprekend, dat de eerst verantwoordelijke bewindsman voor een dergelijke wet de Minister van Justitie zou moeten zijn; ik geloof dat zich op goede gronden zou laten verdedigen, dat de eerste verantwoordelijkheid voor de indiening van het ontwerp van een zodanige wet zou berusten bij de Minister van Binnenlandse Zaken.

Op gevaar af dat ik enkele belangrijke opmerkingen vergeet, ik bedoel belangrijke opmerkingen van de kant van de sprekers, zou ik toch nog iets willen zeggen over het boekje in het algemeen, naar aanleiding van de kritiek, die er op geuit is, de meer algemene kritiek. Ik moet zeggen, dat ik die algemene kritiek voor een groot deel niet alleen kan billijken, maar ook kan onderschrijven. Wat is namelijk de moeilijkheid? Het boekje is begonnen, velen van U zullen zich dat herinneren, als een

onderzoek naar de mogelijkheid van het vinden van algemene bepalingen van administratief recht. Maar op een gegeven moment, dat konden wij ook niet helpen, heeft dat boekje een functie gekregen voor het hoger onderwijs; daarmee moest bij de bewerking van de nieuwe druk rekening worden gehouden. Maar het boekje heeft nog een derde functie verkregen, en daarom meen ik, dat men het boekje niet het verwijt zal mogen maken, dat het tweeslachtig is, want het is minstens drieslachtig. Het is namelijk niet alleen een poging om te zoeken naar algemene regelen, algemene bepalingen, van administratief recht, en een leerboek, maar het heeft nog een functie als stuk documentatie. Ik meen te mogen zeggen, niet alleen uit eigen ervaring, maar ook op grond van wat ik van anderen mocht vernemen, dat in de praktijk, wanneer men zich met een algemene vraag van administratief recht bezig houdt, men vaak grijpt naar het boekje en dat men dan vaak, al is het maar in een noot, een aanknopingspunt vindt voor een antwoord waarmee men verder kan. En als men zich nu afvraagt, hoe moet het verder met dit boekje, dan geloof ik een beeld te mogen gebruiken: er is een weg, die tot dusverre is afgelegd, en die weg gaat zich nu splitsen in driën, en dan zie ik aan het eind van die eerste aftakking een wet houdende algemene bepalingen van administratief recht, en dan zie ik aan het eind van die tweede aftakking een beknopt en eenvoudig leerboek, dat het aan de wetenschappelijk staven van de juridische faculteiten ook mogelijk zal maken hun tijd te besteden aan andere dingen dan aan het maken van uittreksels, ik bedoel er niets hatelijks mee, dat zie ik dus aan het eind van die tweede weg; aan het eind van de derde weg zie ik, en nu zult U mij verwijten als amateur-futuroloog op te treden, aan het eind van de derde aftakking zie ik een computer. Ik geloof namelijk wat hier gebeurd is, en daar heeft Prof. Van Poelje zeer terecht op gewezen, dat is op enigszins amateuristische basis gebeurd, in vrije uren van mensen, die overigens een druk bezet leven hadden. Ik vraag mij af, of er niet grote behoefte aan bestaat om dit amateuristische werk te institutionaliseren, ik neem het woord van Prof. Van Poelje jr. over, en te komen tot een goede en zo volledig mogelijke documentatie op het terrein van het algemene deel van het administratief recht. Een documentatie van de jurisprudentie, niet alleen van de jurisprudentie, ook van belangrijke beschouwingen, die in de tijdschriften verschenen zijn, een documentatie, die op den duur zelfs zou kunnen uitgroeien, maar dan zal het sommigen van U zeker te futurologisch worden, tot een overzicht, waarin ook de wetenschap en rechtspraak van bijvoorbeeld België en Duitsland en Frankrijk verwerkt zouden zijn.

III. VERSLAG VAN DE ALGEMENE VERGADERING

De presentielijst is getekend door 121 leden en belangstellenden.

Van het bestuur zijn aanwezig: prof. mr. A. D. Belinfante, voorzitter, mr. L. G. van Reijen, sekretaris, mr. A. J. Hagen, mr. R. Lion, mr. E. H. Nuver, mr. J. Peters, prof. mr. J. G. Steenbeek, mr. R. Streng en prof. mr. M. Troostwijk.

De voorzitter *opent* het *huishoudelijke gedeelte* van de vergadering met een woord van welkom; hij deelt mede, dat de penningmeester wegens ziekte verhinderd is aanwezig te zijn.

De sekretaris brengt vervolgens zijn *jaarverslag* over *1967* uit (opgenomen in dit geschrift als bijlage A). Naar aanleiding van dit verslag vraagt de heer Bosboom of het in vervolg niet mogelijk is de convocaties voor de jaarvergadering tenminste een maand voor de vergadering te verzenden; ook dringt hij aan op tijdige publicatie van de vergadering in de verschillende vakbladen. De voorzitter zegt toe, dat aan beide punten aandacht zal worden gegeven; de late toezending van de convocaties dit jaar was te wijten aan de vacanties van voorzitter en sekretaris, waardoor de suggestie voor het op de convocatie vermelde vraagpunt eerst (te) laat besproken kon worden.

De voorzitter dankt vervolgens de sekretaris voor zijn verslag.

Namens de *kascommissie* brengt de heer Tinga verslag uit; hij stelt voor de penningmeester te dechargeren.

Op voorstel van de voorzitter keurt de vergadering de *rekening over 1967* (bijlage B) goed.

In de *kascommissie voor 1968* worden benoemd de heren Bagch, Tinga en Vorstius Kruyff.

De voorzitter deelt mede, dat voor de in 1969 te houden vergadering preadviezen zullen worden uitgebracht door mrs. Verpaalen en Beunke over de schadevergoeding bij rechtmatige overheidsdaad.

Voor de in 1969 te houden administratieve dagen staat als onderwerp op het programma: theorie en praktijk van de openbaarheid van het bestuur in België en Nederland.

Het verloop van de vergadering van vandaag zal bepalend zijn voor het antwoord op de vraag op welke wijze een follow-up kan worden gegeven aan de studie van de commissie algemene bepalingen.

De voorzitter verzoekt suggesties voor onderwerpen die in volgende vergaderingen aan de orde zouden kunnen worden gesteld aan het bestuur door te geven.

De *begroting voor 1969* wordt vervolgens goedgekeurd (bijlage C).

De aftredende *bestuursleden*, prof. mr. J. M. Pieters en prof. mr. J. G. Steenbeek, worden herbenoemd.

Voor de *rondvraag* heeft geen van de aanwezigen iets op te merken.

De voorzitter *sluit* dan het huishoudelijke gedeelte van de vergadering.

De *werkvergadering* vangt aan met een door de voorzitter gesproken woord van welkom tot de gasten: mejuffrouw Bok en de heer Van Kinschot als vertegenwoordiger respectievelijk van de Minister van Justitie en van de Minister van Binnenlandse Zaken en de heer Nis, vertegenwoordiger van het Belgische Instituut voor Bestuurswetenschappen. Het doet de voorzitter genoegen, dat deze dag aanwezig zijn de ereleden mejuffrouw Revers en de heren Van Poelje sr. en Van der Meide.

Vervolgens spreekt de voorzitter zijn openingsrede uit. Aan de discussie over de in 1967 verschenen derde druk van het Rapport van de Commissie inzake algemene bepalingen van administratief recht nemen elf sprekers deel; namens de commissie antwoorden de heren Fortuin, Duk en Van der Meide.

Aan het slot van de vergadering dankt de voorzitter al degenen die aan de discussie hebben deelgenomen voor hun bijdrage aan het welslagen van de vergadering.

De voorzitter zegt vervolgens dat de heer Van der Meide terecht heeft gezegd, dat wij het eigenlijk vandaag over verschillende problemen hebben, althans dat het boekje dat besproken is, aanleiding geeft tot verschillende vragen. De eerste vraag is deze: wat moet er nu met het rapport algemene bepalingen gebeuren? Met de heer Van der Meide is de voorzitter het eens dat dit rapport een enorme informatie geeft. Aan de andere kant kan de voorzitter met de heer Wessel meevoelen, dat voor studenten het boekje enerzijds te moeilijk, anderzijds te gemakkelijk is; spreker wil niet, dat zijn studenten administratief recht leren, dat is verloren moeite; zij moeten administratief recht leren maken. Weten zij alleen wat er vandaag is, dan zijn ze over vijf jaar achter.

De voorzitter zegt toe, dat het bestuur zich zal beraden over de vraag wat er verder met het rapport algemene bepalingen van administratief recht moet gebeuren.

De tweede vraag is het in de convocatie opgenomen vraagpunt. De voorzitter meent, gehoord de discussies, dat de mening van de vergadering is, dat een regeling houdende algemene bepalingen van administratief recht wenselijk is. Het bestuur stelt voor een commissie in te stellen die tot taak krijgt na te gaan of en in hoeverre een wettelijke regeling van algemene bepalingen van administratief recht wenselijk is. Zou deze commissie – over de samenstelling ervan zal het bestuur zich beraden –

ook een ontwerp van wet willen maken, dan zou dit alleen maar prettig zijn. (Applaus)

De heer Van Dooijeweert vraagt of het mogelijk is een genuanceerde enquête te houden onder de leden.

Prof. dr. G. A. van Poelje vindt ieder plan dat verder werken betekent aanvaardbaar. De vorm is z.i. tot op zekere hoogte indifferent. De hoofdzaak is dat er gewerkt wordt en verder gegaan wordt. Laat men er echter voor zorgen, dat over een jaar of vier weer een herdruk van het boekje, een nieuwe bewerking van de grondbeginselen ter tafel ligt; zijn er dan alleen commissies aan het praten, dan wordt de ontwikkeling, dan wordt het onderwijs schade gedaan.

De voorzitter sluit vervolgens de algemene vergadering.

BIJLAGE A

JAARVERSLAG 1967

Het jaar 1967 bracht voor onze vereniging in zekere zin een aflossing van de wacht. Mr. G. J. Wiarda, die haar sedert 1958 als haar – derde – president had geleid, moest op grond van dwingende statutaire bepalingen de voorzittershamer uit handen geven; mr. J. H. van der Meide zag zich, om meer in het persoonlijk vlak gelegen redenen, genoodzaakt het secretariaat over te dragen.

Mr. Wiarda, die – daarin een goede traditie voortzettende – onze openbare vergaderingen placht in te leiden met een beschouwende rede, geïnspireerd door het onderwerp, dat ter vergadering in discussie zou komen, wist zijn gehoor jaar op jaar te boeien door de ongemeen spirituele wijze, waarop hij schijnbaar nuchtere onderwerpen wist te plaatsen in een ruimer kader. Mr. Van der Meide zag zich vooral de rol toebedeeld van coördinator van allen, die op zich hadden genomen tot de activiteiten der vereniging bij te dragen; zijn nimmer aflatende zorg voor de goede gang van zaken dient hier stellig te worden gememoreerd.

De algemene vergadering benoemde in hun plaats prof. mr. A. D. Belinfante tot voorzitter en ondergetekende tot secretaris. Haar waardering en erkentelijkheid voor het vele werk, dat de scheidende voorzitter en secretaris in het belang van de vereniging hadden verricht, bracht de vergadering tot uitdrukking door de heren Wiarda en Van der Meide tot ereleden van de vereniging te benoemen.

Voor het overige werd in de vacature in het bestuur, ontstaan door het bedanken van prof. mr. C. H. F. Polak, benoemd mr. A. J. Hagen en werd de bestuursplaats, welke vrij kwam door het vertrek van de heer Van der Meide, ingenomen door mr. J. Peters.

De Vereniging zag zich op 19 augustus haar mede-oprichter, eerste voorzitter en oudste ere-lid prof. mr. C. W. de Vries ontvallen; zijn veelzijdige werkzaamheden en belangstelling zijn in tal van vak- en dagbladen belicht. Dr. C. van den Berg vond gelegenheid in De Nederlandse Gemeente [1] te memoreren, hoe het De Vries is geweest, die – nadat een eerder initiatief in die richting was doodgelopen – in 1938 het comité formeerde, dat de oprichtingsvergadering van onze vereniging – 4 maart 1939 – heeft voorbereid.

De samenwerking tussen onze vereniging en de Nederlandse en Belgische Instituten voor Bestuurswetenschappen kreeg opnieuw een tastbare vorm in de Administratieve Dagen, op 9 en 10 juni gehouden te Namen. Aan de hand van twee preadviezen, het Belgische geschreven door Philippe Monfils, assistent aan de rechtsfaculteit van de Universiteit van Luik, het Nederlandse van mijn hand, werd beraadslaagd over de bestuursrechtelijke aspecten van de bestrijding van luchtverontreiniging.

De jaarvergadering bracht ons tezamen voor een bespreking van preadviezen van mr. D. van Duyne en mr. J. Bulthuis over „Het plan in het

[1] Zie jg. 1967, nr 36.

openbaar bestuur". (Geschrift LIX der vereniging.) De eerste preadviseur belichtte voornamelijk de aard en betekenis van het planningsproces, de planvormen en plannormen; de tweede hield ons een aantal bestuursrechtelijke facetten voor van in het positieve recht erkende planfiguren. Het zal goed zijn er op bedacht te zijn, dat het 'plan' in onze bestuurspraktijk en in ons bestuursrecht een in betekenis toenemende plaats zal gaan innemen. Men vindt het terug in het onlangs ingediende ontwerp van wet op de ziekenhuisbouw; het ontwerp van wet inzake luchtverontreiniging introduceert een – als ik het goed zie – verwante rechtsfiguur in het „programma" ter vermindering van luchtverontreiniging in zgn. saneringsgebieden. Blijvende aandacht voor 'het plan' verdient daarom wellicht een plaats op het werkplan van onze vereniging.

Tegen het einde van 1967 kon een derde, geheel opnieuw bewerkte uitgave van het rapport der commissie-Algemene Bepalingen in de publiciteit worden gebracht. Met dit rapport, waarvan de oorspronkelijke versie in 1953 verscheen en een tweede bijgewerkte uitgave in 1959, heeft de commissie, onder de stimulerende leiding van haar energieke voorzitter, prof. dr. G. A. van Poelje, niet alleen onze vereniging maar ook het onderwijs aan zich verplicht. De benoeming van prof. Van Poelje tot erelid der vereniging gaf uitdrukking aan de grote erkentelijkheid van de ledenvergadering voor het vele voortreffelijke werk van onze eminence grise, niet alleen als voorzitter van de commissie, maar ook in velerlei andere kwaliteiten, in het belang van de ontwikkeling van het openbaar bestuur, de bestuurswetenschap en het bestuursrecht.

Omdat het rapport in de ledenvergadering van 4 oktober a.s. aan de orde komt, mag ik mij ervan onthouden op de inhoud van het rapport en op de vraag naar een eventuele voortzetting van de werkzaamheden der commissie in te gaan.

Hoewel het 9 maart 1968 werd, eer de in samenwerking met de Nederlandse vereniging voor europees recht belegde vergadering, gewijd aan de tenuitvoerlegging van het gemeenschapsrecht door de Nederlandse overheid, kon worden gehouden, kreeg de voorbereiding dier vergadering, waarin een vijftal preadviezen werd besproken, tegen het einde van 1967 haar beslag. In het volgende jaarverslag zal op deze belangrijke bijeenkomst nader worden ingegaan.

Omtrent de vorderingen van de commissie-documentatie kan nog weinig concreets worden medegedeeld; noch het *wat*, noch het *hoe* van hetgeen dient te worden bereikt, staat helder voor ogen.

Het ledental der vereniging steeg tot 599; het aantal donateurs beliep eind 1967: 106.

Tot slot mogen enkele woorden van dank worden gericht aan de beide dames, die ook in 1967 de penningmeester en de secretaris ter zijde hebben gestaan. Mede dank zij hun werk kon onze vereniging als organisatie weer feilloos functioneren.

L. G. van Reijen.

BIJLAGE B

REKENING EN VERANTWOORDING OVER HET JAAR 1967

Contributies 1967	*f* 5.830,—	*Bestuursuitgaven*		
Donaties 1967	„ 5.290,—	bureaukosten	*f* 793,70	
Contributies 1968	„ 270,—	porti	„ 201,53	
Verkoop geschriften	„ 372,80	telefoon	„ 63,42	
Rente Spaarbank	„ 759,22	reiskosten	„ 47,90	
		diversen	„ 95,—	
				f 1.201,55
		Algemene Vergadering		
		bureaukosten	*f* 40,—	
		porti	„ 85,20	
		reiskosten	„ 14,50	
		convocatie	„ 140,—	
		boekenbonnen	„ 200,—	
		zaalhuur	„ 250,—	
		bandopname	„ 53,45	
		geluidsopname	„ 30,—	
		lunch, koffie, thee, gasten	„ 111,15	
		kosten maken verslag (1966)	„ 175,—	
				„ 1.099,30
		Geschriften 58 en 59		„ 6.066,15
		Commissie Algemene Bepalingen		
		bureaukosten	*f* 25,—	
		offsetwerk	„ 579,47	
		lichtdrukken	„ 36,95	
		reiskosten, enz.	„ 62,18	
		porti	„ 68,32	
		telefoon	„ 31,79	
		diversen	„ 112,45	
				„ 916,16
		Administratieve dagen Namen		„ 206,60
		Contributies		
		Institut Intern. Sciences Brussel		„ 183,—
		Contact. Jur. Genootschappen		„ 15,—
		Kosten inning contributies 1967		„ 18,25
		Register geschriften 1939/1964		
		Terugstorting 1 ex.		„ 2,50
		Saldo		„ 2.813,51
	f 12.522,02			*f* 12.522,02
		Saldo giro 1 januari 1968		*f* 1.104,90
Saldo 1 januari 1967	*f* 14.919,16	Saldo kas 1 januari 1968		„ 208,25
Saldo 1967	„ 2.813,51	Saldo Spaarbank 1 januari '68		„ 16.419,52
Saldo 1 januari 1968	*f* 17.732,67			*f* 17.732,67

BEGROTING 1969

Contributies	f 6.000,—	*Bestuursuitgaven*			
Donaties	„ 5.290,—	bureaukosten	f 850,—		
Verkoop geschriften	„ 350,—	porti	„ 225,—		
Rente Spaarbank	„ 750,—	telefoon	„ 75,—		
Nadelig saldo	„ 35,—	reiskosten	„ 75,—		
		boeken, tijdschriften	„ 25,—		
		diversen	„ 75,—		
				f 1.325,—	
		Algemene vergadering			
		bureaukosten	f 50,—		
		boekenbonnen	„ 200,—		
		zaalhuur en micro kosten maken	„ 300,—		
		verslag	„ 150,—		
		geluidsopname	„ 50,—		
		lunch, koffie en thee gasten	„ 125,—		
		convocatie	„ 150,—		
		porti	„ 100,—		
		reiskosten	„ 25,—		
		typekosten pre-adviezen	„ 100,—		
				„ 1.250,—	
		Bijzondere vergaderingen		„ 500,—	
		Commissies		„ 1.000,—	
		Geschriften		„ 8.000,—	
		Propaganda		„ 100,—	
		Contributies		„ 200,—	
		Onvoorzien		„ 50,—	
	f 12.425,—			f 12.425,—	

IV. ERELEDEN EN BESTUUR VAN DE VERENIGING VOOR ADMINISTRATIEF RECHT

Ereleden:

mej. mr. H. J. D. Revers
mr. A. M. Donner
mr. J. H. van der Meide
prof. dr. G. A. van Poelje
mr. G. J. Wiarda

Bestuur:

prof. mr. A. D. Belinfante, voorzitter, Van Nijenrodeweg 896, Amsterdam (1971)
mr. L. G. van Reijen, secretaris, Paleisstraat 5, 's-Gravenhage (1969)
mr. F. W. ter Spill, penningmeester, Hart Nibbrigkade 120, 's-Gravenhage (1969)
dr. J. P. D. van Banning, burgemeester van Geleen (1970)
mr. A. J. Hagen, Hofwijckstraat 59, Voorburg (1971)
mr. R. Lion, Stationsplein, Arnhem (1969)
mr. E. H. Nuver, dr. Schaepmanlaan 1, Amersfoort (1970)
mr. J. Peters, Timorstraat 117, 's-Gravenhage (1971)
prof. dr. J. M. Pieters, Burg. Janssenstraat 34, Tilburg (1972)
prof. dr. J. G. Steenbeek, Prins Willem Alexanderlaan, Driebergen dam (1971)
mr. R. Streng, dr. Schaepmanlaan 6, Amersfoort (1970)
prof. dr. M. Troostwijk, de Savornin Lohmanlaan 40, Groningen (1970)
Adj. secretaresse: mevr. mr. A. Rothuizen-Geerts, Hilversumstraat 66, Amsterdam (Nieuwendam).