GESCHRIFTEN VAN DE VERENIGING VOOR
ADMINISTRATIEF RECHT

LXIII

SCHADEVERGOEDING TERZAKE VAN RECHTMATIGE OVERHEIDSDAAD

VERSLAG VAN DE ALGEMENE VERGADERING
GEHOUDEN TE UTRECHT OP 24 OKTOBER 1969
TER BEHANDELING VAN DE
PREADVIEZEN VAN

MR. F. J. BEUNKE
EN
MR. O. A. C. VERPAALEN

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

Ex libris

Prof. Mr. F. F. X. Cerutti

GESCHRIFTEN VAN DE VERENIGING VOOR
ADMINISTRATIEF RECHT

LXIII

SCHADEVERGOEDING TERZAKE VAN RECHTMATIGE OVERHEIDSDAAD

VERSLAG VAN DE ALGEMENE VERGADERING
GEHOUDEN TE UTRECHT OP 24 OKTOBER 1969
TER BEHANDELING VAN DE
PREADVIEZEN VAN

MR. F. J. BEUNKE
EN
MR. O. A. C. VERPAALEN

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

INHOUD

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

II. *Beraadslaging over de preadviezen* 6

prof. mr. P. de Haan 6
dr. J. R. Stellinga 9
prof. A. vander Stichele 13
prof. dr. J. G. Steenbeek 16
mr. J. H. Vergragt 18
mr. P. J. Swart 19
mr. J. F. Jansen 23
prof. mr. J. M. Polak 25
mr. A. F. Visser van IJzendoorn 26
prof. dr. S. O. van Poelje 28
mr. W. Droogleever Fortuyn 30
dr. J. P. D. van Banning 32
mr. W. Konijnenbelt 33
prof. mr D. Simons 34
prof. dr. G. A. van Poelje 35

Antwoorden van de preadviseurs 38

mr. F. J. Beunke 38
mr. O. A. C. Verpaalen 43

III. *Verslag van de algemene vergadering* 55

Bijlage A: Jaarverslag 1968 57
Bijlage B: Rekening en verantwoording 1968 60
Bijlage C: Begroting voor 1970 61

IV. *Ereleden en bestuur van de Vereniging voor Administratief Recht* 63

I

OPENINGSREDE VAN PROF. MR. A. D. BELINFANTE

Dames en Heren,

Het is een jaarlijks terugkerende vreugde U allen, als gewoonlijk in groten getale naar onze vergadering opgekomen, welkom te heten.

Tot onze grote vreugde begroeten wij onze ereleden. Hun aanwezigheid staat er borg voor, dat de traditie van een wetenschappelijke en vriendschappelijke gedachtenwisseling op de vergaderingen van onze vereniging gehandhaafd blijft.

Deze opmerking maak ik niet toevallig. Er zijn op het ogenblik in dit land discussies gaande over vragen van bestuurlijke aard, die dus het arbeidsveld van onze vereniging raken, waarbij van vriendschappelijkheid geen sprake is maar — en dat is erger — een wetenschappelijke benadering van de vraagstukken dreigt te verdwijnen, zelfs bij hen, die beter zouden kunnen weten. Ik doel hier op de discussies over het bestuur van de universiteiten. U zult het mij vergeven wanneer ik daarover een enkel woord zeg. Ik doe dit dan niet alleen vanuit een begrijpelijke beroepsdeformatie, maar ook en vooral, omdat er vragen aan de orde zijn, die van veel grotere reikwijdte zijn dan de universitaire organisatie alleen.

De vraag, waar het in de grond om gaat, is of wat met een op dit ogenblik schijnheilige term de universitaire gemeenschap heet, de uitsluitende zeggenschap zal hebben over de wijze van besteding van de overheidsgelden, die de wetgever ter beschikking van de instelling heeft gesteld, en wel met uitschakeling van de regering en daardoor met uitschakeling van het parlement.

Voorlopig wordt het belang van de strijd verduisterd door een machtsstrijd van de verschillende groepen binnen de universiteiten. Wanneer die eenmaal is beslist, zal blijken dat bij alle groepen de gerechtvaardigde roep om de medezeggenschap gekleed wordt in de excessieve vorm van een eis tot volledige autonomie.

En nu zijn wij, in deze vergadering, op bekend terrein. De gemeentelijke autonomie is voor wie enig belang stelt in publiek recht een zich voortdurend ontwikkelend leerstuk. Daarbij zijn wij ons dus ervan bewust, dat de gemeentelijke autonomie aan telkens wisselende grenzen gebonden is en dat in het bijzonder de afpaling van het terrein van medebewind en autonomie verschuift met de maatschappelijke ontwikkeling. Op het voetspoor van Oud, die het waarlijk niet slecht met de gemeenten voor had, spreken wij vaak liever niet meer van autonomie maar van vormen van samenwerking tussen centrale overheid en gedecentraliseerde lichamen.

De universitaire autonomie nu pleegt vergeleken te worden met de gemeentelijke. Reeds in die vergelijking zit een onwetenschappelijk element. De gemeente is een leefgemeenschap van mensen, die via

hun belastingaanslag door tussenkomst van het Gemeentefonds de organisatie van hun gemeenschap in stand houden. Hoe de gemeentenaren hun leven inrichten is hun zaak, op voorwaarde dat hogere regelingen worden nageleefd en het bestuur aan minimumeisen voldoet. De vraag of men prioriteit wil geven aan een park, een zwembad, bejaardensociëteiten of betere straatverlichting is er een, die uitsluitend de gemeente zelf aangaat. Bij de beslissing daarover heeft buiten de gemeente niemand belang.

De universiteit daarentegen is geen leefgemeenschap maar een doelgemeenschap. Het doel is door de wet gesteld. Ieder in Nederland heeft er belang bij, of er in dit land wel of niet een behoorlijke opleiding tot medicus, leraar of jurist bestaat en of de research gewaarborgd is. Niet de universitaire gemeenschap heeft uit te maken, of er ook straks vakidioten moeten zijn; die beslissing is aan de organen van de Nederlandse gemeenschap.

Dat is de eerste onwetenschappelijke wijze van gebruiken van het woord autonomie: de vergelijking van een leefgemeenschap met een doelgemeenschap schept verwarring.

De tweede fout is om het begrip autonomie te bezigen als: absolute onafhankelijkheid van het centrale gezag. Die betekenis heeft ook gemeentelijke autonomie niet. De gedachte, dat de centrale overheid twee miljard gulden, dat is één twaalfde deel van de rijksbegroting, ter beschikking stelt van belanghebbenden zonder enige zeggenschap of controle is absurd. De regering zou daardoor bijv. ten aanzien van de investeringen een instrument voor de conjunctuurbeheersing uit de hand geven. Autonomie van gedecentraliseerde organen is altijd beperkt; beperkt door de wet en beperkt door hogere afweging van belangen. Hoe die harmonisatie met een hoger beleid tot stand komt is een technische vraag: goedkeuringsrecht, vernietigingsrecht, benoeming van bestuurders, precieze reglementering zijn daartoe geijkte middelen. Welke harmonisatietechnieken men kiest, hangt van de omstandigheden af. Absolute autonomie komt in ons publiek recht bij mijn weten niet voor.

De roep naar volledige autonomie komt voort uit de meer fundamentele gedachte, dat het bestuur van de universiteiten in handen moet zijn van alle cives academici. Het zijn de werkers in een organisatie, die haar moeten besturen, niet autoriteiten in Den Haag.

De gedachte, dat de leiding niet alles alleen bepaalt, maar dat medezeggenschap van de werkers over het beleid zinvol en rechtvaardig is, leeft niet alleen in de universiteiten. Zij heeft al sinds jaren gestalte gekregen in de ondernemingsraden, in het georganiseerd overleg en in wat in Amsterdam medezeggenschapscommissies en elders dienstcommissies heten. Na jaren hard werken in een voorbereidingscommissie, waarvan ik het genoegen had voorzitter te zijn, heeft de Sociaal Economische Raad een aantal adviezen ter verbetering van de medezeggenschap in de bedrijven het licht doen zien. Het laatste advies, dat o.a.

handelt over bevoegdheid en benoeming van commissarissen van naamloze vennootschappen, was daarom zo moeilijk, omdat die medezeggenschap van de werknemers moest worden ingebouwd in een bestaande structuur met aandeelhoudersvergadering, met directie en met commissarissen.

Een soortgelijke moeilijkheid doet zich voor bij universiteiten en bij andere doelorganisaties. Zij staan niet op zichzelf, maar zijn ingebouwd in een stelsel van representatieve democratie, waarin via een verantwoordelijke bestuurder de laatste zeggenschap aan een vertegenwoordigend orgaan is. Het is wel duidelijk, dat naarmate men meer zeggenschap geeft aan de werkers, er minder zeggenschap bij de leiding overblijft. Dat betekent wederom, dat het parlement minder bevoegdheid overhoudt, omdat het een minister niet verantwoordelijk kan houden voor de gevallen, waarin hij geen bevoegdheid heeft. De minister van justitie, is, om een bekend voorbeeld te noemen, geen verantwoording schuldig voor de inhoud van door de onafhankelijke rechter gewezen vonnissen.

Naarmate men meer zeggenschap verleent aan de werkers in een suborgaan onttrekt men meer bevoegdheden aan een minister en dus aan het parlement. Iedere democratisering van een suborgaan is vermindering van de democratische controle door vertegenwoordigende lichamen. Ieder stuk autonomie aan een sub-orgaan verleend, holt de bevoegdheid van het parlement uit.

Dat is niet erg, indien dit sub-orgaan zelf een vertegenwoordigend lichaam heeft, zoals de gemeente. De democratische controle wordt dan van de centrale overheid naar de gedecentraliseerde verplaatst.

Indien men dit aanvaardt, is dan het overhevelen van bevoegdheden van een minister naar een gekozen universiteitsraad niet een soortgelijke en evenzeer aanvaardbare operatie als het toekennen van bevoegdheden aan de gemeenteraad?

Er bestaat hier een duidelijk verschil. De gemeente is een leefgemeenschap. Zij kan vrij kiezen tussen alternatieven, die alleen de gemeentenaren raken: een park of een zwembad, verkeerslichten of verkeersagenten. De keuzen, die een doelgemeenschap als een universiteit maakt, raken niet alleen de werkers in die universiteit, maar de totale Nederlandse gemeenschap. Of men gelden besteedt voor een sporthal dan wel voor een nieuw gebouw voor de biologie, raakt niet alleen de universitaire gemeenschap, maar de toekomst van onze landbouw. Of men voor de benoeming van docenten politieke of wetenschappelijke criteria aanlegt, raakt na korte tijd het niveau van de Nederlandse wetenschap en techniek en dat is een zaak, die veel verder om zich heen grijpt dan naar de universitaire werkers van dit ogenblik.

Medezeggenschap in en dus autonomie van een doelgemeenschap wordt beperkt door het door de centrale wetgever gestelde doel. Zij is daarom uit haar aard beperkter dan de gemeentelijke autonomie. Eén ding is bovenal duidelijk: het doel wordt door de centrale overheid en

niet door de gezamenlijke werkers bepaald. Regering en parlement besluiten tot uitvoering van het Deltaplan, niet de gezamenlijke ingenieurs, kantonniers en secretarissen van de directie rijkswaterstaat. Dat wil weer niet zeggen, dat in de uitvoering — zij het onder de formele verantwoordelijkheid van de minister — de werkers ieder op hun plaats niet een grote mate van vrijheid hebben en dat die vrijheid niet in gezamenlijk overleg kan worden gebruikt.

Bij een universiteit is die vrijheid zeer groot. Het is ten dele een professionele organisatie van docenten, aan wie men de wijze van onderwijs noch de exacte inhoud daarvan kan voorschrijven. Hier kan alleen overleg tot harmonisatie leiden. Studenten kan men niet voorschrijven hoe zij moeten studeren. Dat zij in de wijze van studeren meespreken, is een vanzelfsprekende zaak. Overleg over studie-opbouw en onderwijsmethodiek is een zaak van de instelling zelf. Binnen de grenzen van de wet en binnen het gestelde doel kan een grote mate van vrijheid gelaten worden. Voorzover het beheer invloed heeft op het onderwijs, kan men zich ook een zekere invloed op het beheer voorstellen.

Wanneer men tracht het probleem van de medezeggenschap los te maken uit de sfeer van emotionaliteit, waarin het heden ten dage niet besproken maar bevochten wordt, en wanneer men abstraheert van het ook voor sommige universitaire juristen besmettelijke revolutionaire elan dat tegen uitholling van onze parlementaire democratie niet opziet, dan blijft een aantal redelijke regels over.

De universiteit is doelgemeenschap en daarmee deelgemeenschap. Binnen de universiteit kan afweging van universitaire belangen tegen andere belangen niet plaatsvinden. Haar autonomie moet dus noodzakelijk geringer zijn dan die van de gemeente, die op haar autonome terrein wel alle in aanmerking komende belangen kan afwegen.

De universiteit is ten dele een professionele organisatie. Dat betekent, dat omtrent de uitvoering van onderwijs en onderzoek binnen de wettelijk gestelde doeleinden de overheid de docenten ternauwernood voorschriften kan geven. Harmonisatie van de uitvoering is alleen door overleg tussen leden van de professie mogelijk. In de huidige emotionele sfeer wordt de vraag niet eens meer gesteld, waarom de leden van de professie geen gezag van de minister willen aanvaarden, maar wel het gezag van een mede uit studenten en administratieve en technische ambtenaren samengestelde universiteitsraad. Het argument van de eigen aard van de professionele organisatie dreigt in de verwarring van de politieke emotie onder de tafel te geraken.

Binnen de doelgemeenschap wordt de mate van ieders medezeggenschap bepaald door twee overwegingen. De eerste is, dat de zeggenschap van een ieder groter zal zijn naarmate hij door zijn functie in de gemeenschap meer bijdraagt tot de verwezenlijking van het gestelde doel. De tweede is, dat ieder het recht moet hebben mee te spreken over zijn eigen arbeidssituatie binnen het gestelde doel. Dit leidt tot

een functionele vertegenwoordiging in besluitsvormende lichamen, waarbij niet tevoren vaststaat, dat iedere functie in relatie tot het te bereiken doel in ieder lichaam een gelijk gewicht heeft. In de tweede plaats voert dit tot een werkoverleg op alle niveaus.

In de emotionele sfeer van heden wordt een theorie als deze voor corporatistisch uitgekreten, omdat niet ieder in de doelorganisatie gelijke rechten worden toegekend. Vergeten wordt dan, dat ieder op de algemene volksvertegenwoordiging, die de doeleinden stelt en de uitvoering controleert, wel gelijke invloed heeft. Vergeten wordt, dat wat thans als democratisering wordt aangeprezen in feite corporatisering is: het in de handen van belanghebbenden leggen van beslissingen, die de totale volksgemeenschap aangaan ongeacht of en in hoever die belanghebbenden tot verwezenlijking van het gestelde doel kunnen bijdragen.

Ik kan op dit ogenblik op deze vraagstukken niet verder ingaan. Wij hebben vandaag andere problemen te behandelen. Ik heb echter Uw aandacht willen vestigen op een vraagstuk, dat zich dagelijks in voor niet-ingewijden onbegrijpelijke krantenberichten aan ons opdringt en dat dreigt ons denken over het fundamentele probleem van de verhouding van burger tot overheid, ook tot gekozen overheid, te vertroebelen. Een ontwikkeling in de richting van grotere invloed van de individuele burger is, naar ieder wel eens zal zijn, wenselijk. Als daarbij de parlementaire democratische structuur zou worden uitgehold en vervangen door een groep van elkaar bevechtende autonome doelcorporaties, dan is deze ingewikkelde maatschappij aan de wanorde overgeleverd.

Ik heb dit vraagstuk hier aan de orde willen stellen, omdat de werkelijke betekenis ervan dreigt te worden verduisterd door discussies over detailvragen. Een universitaire ontwikkeling onder dwang van dreigementen, zonder bezinning op de wezenlijke betekenis van de democratische instellingen voor onze vrijheid, kan leiden tot een verdwijnen van onze universiteiten in hun huidige vorm maar ook, en erger, tot aantasting van ons parlementaire stelsel zelf. Daarom is het goed in deze vereniging, op dit ogenblik, in de vorm van enkele opmerkingen ter inleiding van onze discussies, juist Uw aandacht voor deze actualiteit te vragen. Het wordt hoog tijd, dat bestuursjuristen de taak om hier oplossingen te vinden overnemen van kibbelende schoolmeesters en revolutionaire studenten.

Ik heb des te meer reden om dit onderwerp in Uw aandacht aan te bevelen, omdat een punt, dat ik het vorige jaar in mijn openingswoord ter sprake bracht, vandaag ten gronde wordt behandeld.

Ik merkte toen op, dat als wij ooit burgerlijke en administratieve wetgeving zouden willen samensmelten, een aantal leerstukken opnieuw zou moeten worden doorgedacht, zo onder andere de verplichting tot schadevergoeding bij rechtmatige en onrechtmatige daad. De pre-adviezen voor deze vergadering geven ons daartoe het aanknopingspunt.

En hiermede verklaar ik deze vergadering voor geopend.

II

BERAADSLAGING OVER DE PREADVIEZEN

PROF. MR. P. DE HAAN.

Wie, zoals ik, niet alleen met veel belangstelling maar zelfs geboeid deze derde serie preadviezen over de rechtmatige overheidsdaad heeft gelezen, zal toch moeten toegeven dat wij desniettegenstaande nog maar aan het begin staan van de rechtsontwikkeling die leidt tot een grotere aansprakelijkheid van de overheid in de sfeer van de ruimtelijke ordening. Dit blijkt ook uit het feit dat hier opnieuw *twee preadviseurs tegenover elkaar* staan, die nog wel op basis van dezelfde wetgeving tot zó verschillende standpunten komen, dat de één pleit voor een recht op volledige schadevergoeding en de ander voor iets, dat nauwelijks nog de naam van recht in de zin van subjectief recht verdient. De waarheid zal, zoals zo vaak, ook hier wel in het midden komen te liggen. Ik wil graag een bescheiden poging wagen om wat dichter bij dat midden te geraken.

Daarbij wil ik dan, anders dan de onderhavige wetgeving en anders ook dan de preadviseurs, uitgaan van het *onderscheid tussen rechten en belangen*. Maar dan niet in deze zin dat dit onderscheid de grens zou aangeven tussen gevallen die wel en gevallen die niet voor schadevergoeding in aanmerking komen, doch in die zin dat schade aan rechten eerder voor volledige vergoeding in aanmerking komt dan schade aan belangen. Trouwens, als dat niet zo was, dan zou ook niet te verklaren zijn, waarom bij onteigening — dus bij algehele ontneming van rechten — zonder meer een recht op volledige schadevergoeding wordt erkend en bij algehele negatie van andere belangen niet zonder meer.

En daarmee is dan tevens het *verband tussen planschade en onteigeningsschade* aan de orde. Naar mijn mening is in de preadviezen aan dit verband onvoldoende aandacht geschonken. Misschien komt dat, omdat geen van beide preadviseurs blijk heeft gegeven te hebben kennis genomen van de „enkele gedachten over planschade", die de secretaris van de Commissie Planologie van het Landbouwschap, Drs. Franssens in 1966 in het tijdschrift Bestuurswetenschappen heeft neergelegd. Mede aan de hand van buitenlandse wetgeving vraagt hij zich af of planologische beperkingen niet zouden kunnen worden bevestigd door het vestigen van zakelijke rechten krachtens onteigening, omdat zij in wezen kunnen neerkomen op een gedeeltelijke onteigening. Hoewel het vestigen van zakelijke rechten voor planologische doeleinden mij nogal omslachtig lijkt, is de gedachte van gedeeltelijke onteigening alleszins overdenking waard.

Nu zou men mij tegen kunnen werpen, dat planschade en onteigeningsschade twee geheel verschillende begrippen zijn, omdat planschade een gevolg is van het bestemmingsplan en onteigeningsschade

een gevolg van de onteigening. Maar men bedenke dan wel dat in art. 77 Onteigeningswet zelf dit verband wordt gelegd, doordat daar bepaald wordt dat onteigening kan plaatsvinden „ten behoeve van de uitvoering van of ter handhaving van de feitelijke toestand overeenkomstig een bestemmingsplan". Onteigening kan dus zijn een *middel tot uitvoering of handhaving van een bestemming*. Maar er zijn ook andere middelen die daartoe kunnen strekken, t.w. de gebruiksvoorschriften die ingevolge art. 10 W.R.O. in verband met de bestemming gegeven worden. En nu is het toch op zijn minst vreemd dat aan de toepassing van het ene middel (de onteigening) wel een recht op volledige schadevergoeding is verbonden en aan de toepassing van het andere middel (de gebruiksvoorschriften) niet, terwijl toch beide middelen bij uitsluiting gericht zijn tegen de eigenaren en gebruikers van de grond die de betrokken bestemming heeft gekregen. Dit leidt dan ook tot vreemde consequenties.

In de eerste plaats kan door de gebruiksvoorschriften het bestaande gebruik zodanig worden bevroren, dat de werkelijke waarde van het goed die bij onteigening moet worden vergoed hoe langer hoe meer daalt, evenals trouwens de bedrijfsschade bij onteigening. Hier vindt dan dus a.h.w. een geruisloze partiële onteigening plaats, zonder dat daar een wettelijk recht op volledige schadevergoeding tegenover staat. Vooral de landbouw wordt in grote gebieden van ons land n.m.m. door een dergelijke geruisloze partiële onteigening via gebruiksvoorschriften bedreigd, omdat stringente beperkingen t.a.v. kassenbouw, varkenshouderij, pluimveehouderij en andere vormen van noodzakelijke bedrijfsintensivering nu al niet van de lucht zijn. Gelukkig dat de Kroon de wettelijke bepaling dat gebruiksvoorschriften slechts om dringende redenen een beperking van het meest doelmatige gebruik mogen inhouden bijzonder ernstig schijnt te nemen. Maar dit neemt toch niet weg, dat juist die dringende redenen aanleiding moesten zijn om *schade door beperking van het meest doelmatige gebruik volledig te vergoeden*.

Voor zo'n recht op volledige vergoeding van schade als gevolg van gebruiksvoorschriften zal nog temeer aanleiding onstaan, wanneer de wetgever conform het *initiatiefontwerp-Van den Bergh c.s.* het bestaande gebruik tot grondslag van de waardebepaling bij onteigening zou maken. Immers bij de huidige regeling kan men nog zeggen dat planschade zich in de vermogenssfeer niet spoedig zal voordoen, wanneer daar onteigening op volgt, omdat meestal de ruwe bouwgrondwaarde de dalende utilitaire verkeerswaarde zal overtreffen. Maar wanneer men de onteigeningsvergoeding op laatstgenoemde waarde gaat baseren, dan wordt dit anders, zoals het trouwens nu al anders is met de bedrijfsschade, die vaak gedeeltelijk al vóór de onteigening en dus niet als gevolg daarvan zal intreden. Deze omstandigheid alleen al blijkt mij voldoende reden om tegen het voorstel-Van den Bergh c.s. te stemmen. Het voorstel getuigt duidelijk van een meten met twee maten: enerzijds wil men wèl de waardevermeerdering als gevolg van het bestemmings-

plan volledig aan de overheidskas ten goede laten komen, doch anderzijds wil men niet de waardevermindering als gevolg van het bestemmingsplan volledig ten laste van die kas brengen. Dit dan nog afgezien van het feit, dat de waardevermeerdering vaak maar ten dele een gevolg is van het bestemmingsplan en bovendien later weer toevalt aan particulieren, aan wie de grond na onteigening wordt uitgegeven. Er bestaat lang niet altijd een goede reden deze nieuwe eigenaren ten koste van de oude te bevoordelen. Vaak zijn die nieuwe eigenaren — ik denk met name aan de bouw- en beleggingswereld — zelfs veel kapitaalkrachtiger.

Maar ik keer terug naar de *planschade,* omdat die zich ook geheel *buiten het geval van latere onteigening* kan voordoen. En dan wel degelijk zowel in de vorm van vermogensschade als van inkomensschade. Waarbij ik herhaal, dat er een uitdrukkelijk wettelijk recht zou moeten komen op volledige vergoeding van deze schade, inzoverre zij ontstaat uit een beperking van het meest doelmatige gebruik door gebruiksvoorschriften e.d. Dus door publiekrechtelijke voorschriften betrekking hebbend op het gebruik van een bepaald onroerend goed, waardoor de eigenaar en gebruiker van dat goed schade lijden. De enige beperking die men zou kunnen doen gelden is, dat dit meest doelmatige gebruik moet vallen binnen het kader van de bestaande gebruiksbestemming. Dus nogmaals: wat er zou moeten komen is een wettelijk recht op volledige vergoeding van alle schade die het gevolg is van een publiekrechtelijke beperking van het meest doelmatige gebruik binnen het kader van de bestaande privaatrechtelijke bestemming. Hiermee zou de lijn van de onteigening n.m.m. op een logische wijze worden doorgetrokken.

Uiteraard zou daarmee nog geen oplossing zijn gegeven voor *schade aan andere belangen.* Hieronder versta ik mede de schade van omwonende eigenaren en gebruikers en zelfs schade van eigenaren en gebruikers, welke buiten het kader van de bestaande gebruiksbestemming valt. Verder schade van hen die helemaal geen rechten, doch alleen maar belangen hebben. Van al die schaden kan men niet op voorhand zeggen of zij volledig, onvolledig of helemaal niet moeten worden vergoed. Dat hangt teveel van de omstandigheden af. Neem nu maar het voorbeeld van schade buiten de bestaande gebruiksbestemming vallende, zoals de schade die een eigenaar lijdt, doordat een eerdere bestemming tot bouwterrein later komt te vervallen. Wat dat betreft zal het toch verschil maken, of hij dat terrein met het oog op die eerdere bestemming tegen een hoge prijs heeft gekocht of niet. De leer van het opgewekte vertrouwen mag ook hier wel een woordje meespreken. De afhankelijkheid echter van de concrete omstandigheden maakt dat men, afgezien van de schade door gebruiksvoorschriften, niet veel verder kan gaan dan de ruimtelijke ordeningswetgever tot nu toe heeft gedaan.

Aan de andere kant weiger ik met Verpaalen te erkennen, dat deze concrete omstandigheden overwegend beleidsfactoren zouden zijn, waarvan de beoordeling beter aan de administratie, dus aan de Kroon

kan worden overgelaten. Het gaat hier wel degelijk om een recht op schadevergoeding, zij het een vergoeding naar billijkheid, zoals ook in het pachtrecht voorkomt (artt. 31 en 54 Pachtwet). Ik meen dan ook dat de vaststelling beter aan de *burgerlijke rechter* kan worden opgedragen. Dit geldt a fortiori voor het door mij bepleite recht op volledige vergoeding van schade bij beperking van het meest doelmatige gebruik.

Wel meen ik dat ook hier, evenals ten aanzien van andere delen van het grondgebruikrecht – zoals pacht, ruilverkaveling en onteigening – rechtspraak door een *gespecialiseerde* rechter op zijn plaats is. Daarom kan ik mij met de gedachte van Verpaalen wel verenigen. Wij hebben hierover bij de behandeling van een vorig preadvies van hem voor de andere V.A.R., de Vereniging voor Agrarisch Recht, al eerder van gedachten gewisseld. En ik heb toen, zoals ik dat nu weer doe, gepleit voor een algemene Kamer voor Grond- en Pachtzaken, een „Grondkamer" zo gezegd, bij de rechtbanken. Maar men kan ergens voor pleiten, mijnheer de voorzitter, zonder er erg in te geloven. Ik zie dit alles nog niet direct gebeuren.

Tot slot wil ik nog een opmerking maken over het door de heer Beunke gemaakte *onderscheid tussen bestemmingsschade en uitvoeringsschade*. Ik zal niet zeggen, dat dit onderscheid niet bestaat, maar men moet er wel voorzichtig mee zijn, omdat vaak de uitvoeringsschade ook gewoon een redelijkerwijs voorzienbaar gevolg van de bestemming is. Want per slot van rekening is die bestemming wel degelijk op uitvoering gericht, ook al is het waar dat zij daar niet direct toe verplicht.

DR. J. R. STELLINGA.

Mag ik beginnen met mijn waardering uit te spreken voor de beide preadviezen. U heeft zelf al opgemerkt, dat het onderwerp al meer aan de orde geweest is op vergaderingen en dan valt het natuurlijk niet altijd mee om dat onderwerp weer ter sprake te brengen. Nu waren de preadviseurs in de gelukkige omstandigheid, dat er sinds 1955 veel nieuws was en daar hebben ze dan ook een voortreffelijke schets van gegeven. Ik heb in het bijzonder waardering voor de uiteenzetting van de heer Verpaalen, wanneer hij laat zien, hoe men door vallen en opstaan gekomen is van een tegemoetkoming naar een echte schadevergoeding. Als ik het allemaal zo lees, dan heb ik toch wel de indruk gekregen, dat de Ministers, Staatssecretarissen en Kamerleden, die daarbij betrokken waren, niet allemaal lid van onze vereniging waren! Maar met alle waardering, Mijnheer de Voorzitter, heb ik toch wel enkele vragen. Ik ben niet zo erg kritisch uitgevallen, zoals U weet, en daarom beperk ik mij tot het stellen van vragen! Ik wil eerst even opmerken, dat de *on*rechtmatige overheidsdaad eigenlijk een gemakkelijke zaak is, want daar hebben we de rechter voor, met de Hoge Raad als hoogste instantie. Deze heeft daar een prachtig stelsel voor ontwikkeld. Dat loopt op rolletjes. Maar niet alzo bij de *recht*matige overheidsdaad, omdat het moeilijk is om daarmede bij een rechter te komen. Als

wij als burgers rechtmatig optreden, zouden wij het ook niet zo prettig vinden, als we dan voor een rechter gesleept werden! Het zit heel anders; we zetten wel zo leuk naast elkaar onrechtmatige overheidsdaad en rechtmatige overheidsdaad, maar het zijn natuurlijk twee heel verschillende dingen. Er zijn natuurlijk wel eens burgers, die schade hebben door een rechtmatige overheidsdaad en die vinden dat niet leuk en proberen dan aan hun trekken te komen door zich tot de overheid zelf te wenden, maar dat schijnt in de praktijk niet altijd te helpen. Maar men heeft ook wel de weg naar de Hoge Raad gevonden en ik behoef in deze kring niet te vertellen, dat het een enkele keer wel eens gelukte. Ik denk natuurlijk aan de arresten over de Voorste Stroom en dergelijke. De Hoge Raad heeft er daarin naar gestreefd om de burger zoveel mogelijk aan zijn recht te helpen. Dat is de ene kant van de zaak, maar aan de andere kant heb ik toch wel enige kritiek op die arresten. Ik vind het altijd een beetje griezelig, als men een rechtmatige daad, die zelfs geboden kan zijn, zoals in die arresten staat, even later kan omdopen tot een *on*rechtmatige daad, om dan tot een schadevergoeding te komen. Dat is dan een enkele keer gelukt, maar het is een druppel in een emmer. Er zijn namelijk veel meer gevallen van rechtmatige overheidsdaad, die op die manier niet te helpen zijn.

Dan is er ook nog de jurisprudentie van de Kroon, waarop in de preadviezen ook gewezen is. De Kroon heeft bij de oude Woningwet voor een moeilijkheid gestaan. Het idee van de oude Woningwet was heel simpel: als er narigheid van een uitbreidingsplan komt, als er schade is, dan keur je het niet goed, en als er geen schade is en het plan ook overigens goed is, dan keur je het wèl goed. Maar dit bleek in de praktijk niet te gaan, want er waren uitbreidingsplannen, die dringend nodig waren voor wegomlegging en dergelijke, zodat men toch niet kon komen tot onthouding van goedkeuring. Toen heeft men dan op slimme wijze de schadevergoedingsverordening binnengevoerd in de jurisprudentie.

Dat zijn dus gevallen, M. de V., waarin men de burger wel kan helpen. Maar hoe moet dat nu verder gaan? Ik heb in het preadvies van de heer Verpaalen een uitspraak gelezen van Prof. Houwing, die mij uit het hart gegrepen is! Daar staat op blz. 10 „Welk een bevrijding van ficties zou het geven, als openlijk aanvaard of verworpen werd, dat uit ongeschreven regels een verplichting tot schadevergoeding ook wegens rechtmatige daad kan voortvloeien". Dat is een prachtige uitspraak, die ik helemaal kan aanvaarden. Maar ik kan niet aanvaarden, wat de geachte pre-adviseur er dan achteraan zegt: „Maar dit kan uiteraard slechts de wetgever doen". Dat gaat natuurlijk niet aan. Ik geloof, dat we allemaal veel respect voor de wetgever hebben, maar die heeft één gebrek — er zijn er wel meer — maar er is in elk geval één groot gebrek, nl. dat hij altijd achteraan komt, vooral in Nederland. Het is ook haast niet te doen; er moeten altijd eerst commissievergaderingen gehouden worden om een wetsontwerp te maken. Dat

gaat meestal jaren duren. Als wij de burger voor wat de schade door rechtmatige daad betreft, moeten laten wachten totdat de wetgever optreedt, dan wordt het toch wel een pijnlijke zaak. Er wordt dan bijv. ineens van overheidswege een nieuwe ingreep bedacht, en dan zou naar aanleiding daarvan eerst weer een nieuwe wet gemaakt moeten worden? Onderwijl zijn er dan weer een jaar of tien verstreken, vóórdat men aan schadevergoeding kan komen krachtens zo'n wet. Ik zeg niet, dat de wetgever geen verdiensten heeft. De preadviseurs hebben beiden een aantal wetten ten tonele gevoerd en ik vind het erg verdienstelijk dat ze er zijn, maar daar komt men er niet mee.

De heer Beunke heeft de raad gegeven om toch maar niet meer naar een algemene formule te zoeken. Hij zegt: men moet voor nieuwe terreinen daarvoor geschikte regelingen zien te vinden. (U vindt het op blz. 7 van zijn preadvies.) Wat dat eerste betreft, het niet meer naar een algemene formule behoeven te zoeken, M. de V., daar kan ik wel inkomen, want wij zijn er langzamerhand wel achter gekomen, dat het niet opgaat om een enkele formule te vinden. Ik wil dan ook heus niet gaan zoeken naar die ene algemene formule voor alle gevallen, maar ik zou wel graag willen zoeken naar een competentie voor de rechter, opdat die in alle gevallen, die nog niet in de wetgeving voorzien zijn, toch de burger zou kunnen helpen. Wat die gevallen betreft heeft de preadviseur Verpaalen wel ingezien, dat er telkens nieuwe gevallen zullen zijn, die niet voorzien zijn. En dan komt hij met de remedie, dat wij het begrip onrechtmatige overheidsdaad moeten moderniseren. Nu moet ik U eerlijk zeggen, M. de V., hier ben ik ontzettend van geschrokken! Ik dacht eigenlijk, dat hij een handleiding voor de overheid op het oog had, hoe zij op moderne wijze onrechtmatige overheidsdaden kan plegen. Maar ik ben weer bekomen van die schrik, want even verder heb ik wel begrepen, hoe het in elkaar zit. De geachte preadviseur wil de onrechtmatigheid uitbreiden en hij wil daar dan de risico-aansprakelijkheid bij onderbrengen. Dat is natuurlijk aardig gevonden, M. de V., maar ik zou er toch tegen willen waarschuwen, want men gaat dan weer het element van de rechtmatigheid brengen onder de *on*rechtmatigheid. Hetzelfde dus wat de Hoge Raad heeft gedaan in de Voorste Stroom-arresten. Risico-aansprakelijkheid ligt buiten het terrein van de onrechtmatigheid; de overheid treedt rechtmatig op. Ik zie er dus een groot bezwaar in om de burger op deze wijze aan zijn recht te helpen, dat men zegt: ja deze rechtmatigheid moeten wij eigenlijk maar onrechtmatig noemen en dan kunnen wij met art. 1401 de burger helpen. Ik vind dat toch een tournure die er niet gemakkelijk bij mij in gaat. Misschien dat de preadviseur mij straks kan duidelijk maken, dat ik hierin mis ben.

De vraag is nu, hoe krijgen we een instantie, die rechtmatige overheidsdaden kan bekijken en die zonodig de burger kan helpen ook in gevallen, die de wetgever nog niet heeft voorzien. In 1955 heeft preadviseur De Brauw voorgesteld om een bepaling in het B.W. op te

nemen, een aparte bepaling over schadevergoeding bij rechtmatige overheidsdaad. Daar zit iets in, dat mij wel aanspreekt, M. de V. Alleen vind ik, dat het B.W. daar niet de geschikte plaats voor is. Het riekt mij toch weer te veel naar: wij moeten dat maar bij de onrechtmatige overheidsdaad in de buurt zetten. Dit zou m.i. toch eventueel op een heel andere plaats moeten.

Er zijn nog andere wegen, en nu treft het mij, dat de preadviseurs daar niet op gekomen zijn. Dit geldt vooral voor de heer Beunke, die wijst op de jurisprudentie van de Franse Conseil d'Etat en dan het beroemde arrest la Fleurette noemt, waarbij de Franse Conseil d'Etat de aansprakelijkheid *pour le fait de la loi* heeft aangenomen. Dan krijgen we te maken met een heel andere figuur, nl. met een administratief-rechterlijk college, dat mèt een ruime competentie, zonder dat er altijd gecodificeerde rechtsregels zijn, een stelsel heeft opgebouwd voor de aansprakelijkheid ook voor de rechtmatige overheidsdaden. Aan alle stelsels zitten bezwaren, hier natuurlijk ook. In Frankrijk is het bijvoorbeeld zo, dat schade veroorzakende particuliere daden in hoogste instantie bij de Cour de Cassation komen en de daden van de overheid bij de Conseil d'Etat. Dat levert wel eens moeilijkheden op. Maar ik vraag mij toch werkelijk af of we ook niet naar zulk een stelsel toe moeten. Dienen we niet een instantie te vinden, die in alle gevallen, ook wanneer zij niet-geregeld zijn in de wetgeving, toch de burger kan helpen, als hij getroffen wordt door een rechtmatige overheidsdaad? Ik bedoel het nu helemaal niet zo, dat dit ook bij ons de Raad van State zou moeten zijn. Ik ga hier geen oratio pro domo houden. Ik moet U zelfs zeggen, dat ik er niets voor zou voelen om deze zaken bij de Raad van State te brengen, als dit college nooit een eigen beslissingsrecht krijgt. Dan is er toch eigenlijk geen rechtspraak. Dus ik zeg zo maar in het algemeen: een college met administratieve rechtspraak belast. Het kan ook best de burgerlijke rechter zijn; deze wordt immers ook ingeschakeld in de zes wetten, door de preadviseurs vermeld, en we hebben er nooit zo erg veel klachten over gehoord. Maar ik geloof wel, dat wij een administratieve rechter moeten krijgen, die ruime bevoegdheid heeft en die ook in gevallen die niet in de wet zijn voorzien de burger kan helpen. Er is een tijd geweest, dat weet ik wel, M. de V., dat men, als men voor administratieve rechtspraak pleitte, toch als een zielige stakker werd aangezien, die uit de tijd van Buys stamde! Maar ik geloof, dat dit wel voorbij is. Als ik nu deze preadviezen lees, waarin het steeds gaat over de burgerlijke rechter, die er bij gehaald moet worden en dit steeds meer, dan zeg ik toch: dat stadium zijn wij gelukkig voorbij. Wij gaan blijkbaar toch ook op publiekrechtelijk terrein heel rustig denken over rechtspraak. Bij ons, ik moet het voor de duidelijkheid even zeggen, is er een klein beginnetje met de wet-B.A.B., maar helaas is daar ook geen eigen beslissingsrecht bij. Het is altijd nog een stelsel van justice retenue, en er zijn beroepsgronden en tot nog toe bereikt men er alleen bescherming tegen

de centrale overheid mee. Dus ook dat is, tenzij men het verder gaat uitbouwen, iets dat niet de steen der wijzen is. Er is een vereniging gesticht — er zijn meer verenigingen dan de V.A.R. — van de Raden van State van de E.E.G., een heel gezellige vereniging, maar als je daar nu als Nederlandse staatsraad komt, dan word je zo echt aangezien als iemand uit een college, waarin ze geen eigen recht mogen spreken, maar de beslissing aan de Koningin moeten overlaten. Of het nu de Raad van State moet worden of niet, in ieder geval moet er toch iets gebeuren. Anders blijven wij met een grote lacune zitten en dan kunnen we prachtige commissies gaan instellen, en rapporten gaan maken, maar daar is de burger toch niet mee geholpen, als die staat tegenover de rechtmatige overheidsraad.

Nu ben ik niet erg optimistisch, M. de V.; grote stappen worden bij ons nu eenmaal nooit genomen op het gebied van de wetgeving en dergelijke. Daarom is er voor onze Vereniging nog heel wat te doen. Ik hoop dan ook, dat zij bij de voortduur ook aan dit punt aandacht zal schenken. Ik ben in elk geval blij, dat het vandaag op de agenda staat, en dat we met twee prachtige preadviezen een goed uitgangspunt voor een discussie hebben. Dank U zeer.

PROF. A. VAN DER STICHELE (GENT)

Aan het vertrekpunt van elke beschouwing over de schadevergoeding terzake van rechtmatige overheidsdaad ligt vooreerst een probleem van bevoegdheid.

Door artikel 92 van de Belgische grondwet wordt elk geschil over burgerlijke rechten aan de uitsluitende bevoegdheid van de rechtbanken toegewezen. Daarentegen wordt elk geschil over politieke rechten eveneens principieel toegewezen aan de rechtbanken behoudens de bij de wet bepaalde uitzonderingen (grondwet, artikel 93).

Het begrip van burgerlijke en politieke rechten moet hier niet worden toegelicht. Zowel in de rechtspraak als in de rechtsleer bestaat hierover een grote verscheidenheid van opvattingen.

Als vaste regel dient te worden aanvaard dat de burgerlijke en politieke rechten het geheel vormen der subjectieve rechten die tot betwisting vóór Staatsorganen aanleiding kunnen geven. Voor elk rechtsgeschil is er een bevoegd rechtscollege.

De rechtskrenking waardoor nadeel ontstaat, kan betrekking hebben op een burgerlijk of op een politiek recht. De aard van het gekrenkte recht heeft echter geen invloed op de aard van het recht op vergoeding dat uit een onrechtmatige benadeling voortvloeit. Dit recht op vergoeding is een burgerlijk recht, met het gevolg dat de vordering waardoor men dit recht laat gelden steeds behoort tot de bevoegdheid van de rechterlijke overheid.

Zonder de hoedanigheid der partijen in aanmerking te nemen hebben de rechtbanken de schade voortvloeiend uit het onrechtmatig optreden van de overheid onder het gemene recht teruggebracht en oor-

delen zij zich bevoegd schadevergoeding toe te kennen zodra vanwege de overheid een onrechtmatige rechtskrenking heeft plaats gegrepen.

Onrechtmatige rechtskrenking

In deze beide woorden dient het bevoegdheidscriterium der rechtbanken terzake van overheidsschade te worden samengevat. Is er rechtskrenking, en is zij onrechtmatig, dan dient de gewone rechter op te treden en is dus meteen de Raad van State uitgesloten. De rechtspraak heeft immers de rechtskrenking door de overheid geïdentificeerd met de onrechtmatige daad van de overheid. De fout is nog steeds het leidende principe van het systeem der burgerlijke verantwoordelijkheid, ook ten aanzien van de overheid.

Rechten worden op onrechtmatige wijze gekrenkt wanneer de overheid in haar appreciatie niet oprecht is, wanneer zij de wettelijke vormen niet eerbiedigt of niet in de wettelijke voorwaarden optreedt, wanneer blijkt dat overschrijding of afwending van macht of nog kwade trouw voorhanden is, dat substantiële vormen niet werden geëerbiedigd, ook wanneer slordigheid of onwil in de uitvoering tot uiting komt. In al die gevallen is er fout, onrechtmatige daad, krenking van recht. De burgerlijke rechter is bevoegd zulks vast te stellen en schadevergoeding toe te kennen.

Rechtskrenking kan nu ook geschieden door rechtmatig optreden van de overheid. Er is alsdan noch een contractuele, noch een delictuele of quasi-delictuele, noch enige andere fout vanwege de overheid voorhanden, met het gevolg dat de burgerlijke rechter niet bevoegd is om vergoeding toe te kennen.

Eigenlijk ligt aan de basis van die stelling een verwarring tussen diverse begrippen: enerzijds de rechtskrenking, zoals zij door de particulier wordt ondergaan, en anderzijds de onrechtmatige daad van de overheid. Het gaat hier veeleer om een afwegen van twee rechten: het onbetwistbaar recht van de particulier en het hoger recht van de gemeenschap waarvoor het eerste moet wijken. Hierdoor vervalt niet de rechtskrenking die dikwijls zeer zwaar blijft drukken op de particulier, doch hierbij ontbreekt de fout, de onrechtmatige daad, in hoofde van de overheid. Daarom ook kan er geen schadevergoeding worden toegekend.

Zo zullen de rechtbanken geen vergoeding toekennen wegens rechtmatige maatregelen betreffende gevaarlijke, ongezonde en hinderlijke bedrijven, wegens rechtmatige maatregelen van een burgemeester waarbij de afbraak bevolen wordt van een bouwvallig huis.

Naast de rechtmatige rechtskrenking is er ook de krenking van rechtmatige belangen, waardoor voorzeker geen recht op vergoeding onstaat met het gevolg dat de gewone rechter onbevoegd is.

De grens tussen rechten en belangen dient in de praktijk door het positieve recht te worden aangegeven. Rechtmatige, doch onbeschermde belangen worden in zeer veel gevallen door de overheid gekrenkt. Zo

kan de aanleg van een nieuwe verkeersweg zeer grote schade berokkenen aan personen die belangen hebben langsheen de oudere verkeersweg die door de nieuwe aanleg zijn betekenis verliest. Zo kan het verleggen van het tracé van een stroom een nadelige weerslag hebben op de inkomsten van een herberg.

In dergelijke gevallen zal de Raad van State kunnen optreden om tot de uitkering van herstelvergoedingen te adviseren[1].

Artikel 7 van de wet van 23 december 1946 tot instelling van een Raad van State is immers gesteld als volgt:

„Telkens wanneer er geen ander bevoegd rechtscollege bestaat, neemt de afdeling administratie kennis van de aanvragen om herstelvergoeding betreffende een buitengewone schade welke ontstaan is uit een door de Staat, de provincie, de gemeente genomen of gelasten maatregel, deze moge normaal, gebrekkig of met vertraging zijn uitgevoerd. De afdeling administratie spreekt zich, bij wege van gemotiveerd advies, uit naar billijkheid, rekening houdende met de omstandigheden van openbaar en privaat belang".

Hieruit volgt dat de Raad van State bevoegd is wanneer de overheidsschade voortvloeit uit rechtmatige rechtskrenking of uit krenking van rechtmatige belangen, dus uit het rechtmatig optreden van de overheid. Voorbehoud moet hier worden gemaakt voor die gevallen, waardoor bijzondere wetten het toekennen van vergoeding voor rechtmatige rechtskrenking of voor krenking van rechtmatige belangen aan de burgerlijke rechtbanken of aan speciale colleges wordt toegewezen. Zo voorziet de wet van 1 oktober 1947 in de oprichting van bijzondere rechtscolleges voor de toekenning van oorlogsschade die toch voor een gedeelte door de eigen overheid werd veroorzaakt. De wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedebouw voorziet onder bepaalde voorwaarden in een schadevergoeding toe te kennen door de burgerlijke rechtbanken wanneer het bouw- of verkavelingsverbod volgend uit een plan, een einde maakt aan het gebruik waarvoor een goed dient of normaal bestemd is.

De Raad van State heeft zijn bevoegdheid op een veeleer restrictieve wijze geïnterpreteerd ten minste wat betreft de verantwoordelijke overheid. Zo zijn de adviesaanvragen betreffende de maatregelen die niet werden genomen door de Staat, de provincie of gemeente uitgesloten als daar zijn de openbare instellingen, zoals de Nationale Maatschappij der Belgische Spoorwegen[2].

De Raad van State is evenmin bevoegd om advies te geven nopens schade veroorzaakt door jurisdictionele beslissingen of door maatregelen die verband houden met de voorbereiding of de uitvoering van jurisdictionele beslissingen[3].

[1] R. v. St., 11 april 1964, Brunin, nr. 10.561.
[2] R. v. St., 30 juni 1950, Leurin, nr. 429; 18 maart 1969, Beyaert, nr. 13.453.
[3] R. v. St. 23 november 1956, Indeherberg, nr. 5383; 10 februari 1966, Audouin, nr. 11.636.

Anderdeels kan gelijk welke maatregel aanleiding geven tot het erkennen van een buitengewone schade. Zo worden niet alleen bedoeld de daden van bestuur stricto sensu of individuele akten, maar ook de reglementaire handelingen[4].

Wat betreft de handelingen van de wetgevende macht heeft de Raad van State zich eerst onbevoegd verklaard[5].

In de zaak Simonin, d.d. 21 mei 1965, nr. 11.252, stelde de Raad vast dat de buitengewone schade weliswaar uitgaat van de wetgever, maar dat in casu de wet stellig iedere schadeloosstelling heeft willen weren. Een stap verder werd gezet door het advies d.d. 21 mei 1969 inzake Nuyten en Flamey, nr. 13.574. Hierbij werd aanvaard dat het woord „maatregel" dat door de wet van 23 december 1946 werd gebruikt, een zeer algemene betekenis heeft en in het algemeen spraakgebruik ook een wet als een maatregel van de overheid wordt aangeduid.

Bij het vaststellen van de toe te kennen schadevergoeding wordt door de Raad van State vooreerst geen rekening gehouden met de morele schade[6]. Anderdeels wordt een onderscheid gemaakt tussen de normale en de buitengewone lasten van het sociale leven. Om een advies tot vergoeding te kunnen verantwoorden moet de gelijkheid der openbare lasten op een bijzondere wijze verbroken zijn. De Raad zal zich moeten uitspreken „naar billijkheid rekening houdende met het openbaar en het privaat belang". Vaste regelen kunnen hier bezwaarlijk worden gesteld. Terecht heeft professor Dabin laten opmerken dat de billijkheid uiteraard aan iedere regel ontsnapt, juist omdat haar taak erin bestaat de regel te verbeteren in hetgeen zij te abstrakt, te hoekig heeft. Hierdoor wordt aan de rechter een zeer ruime bevoegdheid gegeven.

Er valt nu echter op te merken dat de bevoegdheid van de Raad van State louter adviserend is. Het behoort aan de verantwoordelijke overheid van de betwiste maatregel de uiteindelijke beslissing te treffen. Indien echter meestal de overheid is ingegaan op het advies van de Raad van State, toch kan er gewezen worden op bepaalde gevallen waar de overheid beslist heeft aan de aanvrager geen voldoening te schenken.

PROF. DR. J. G. STEENBEEK.

Ik wil enige opmerkingen maken n.a.v. preadviezen; ik zal mij vooral tot dat van Verpaalen beperken, hoewel ik daarmee niet wil zeggen dat ik het preadvies van Beunke minder belangrijk vind.

Voor beide preadviezen heb ik veel waardering. Voor Verpaalen komt daar nog bij, dat hij zich in het milieu van de administratiefrechtelijke juristen vrijmoedig plaatst op een standpunt, dat in die kring

[4] R. v. St., 22 november 1967, De Maeyer, nr. 12.674.
[5] R. v. St., 6 juni 1952, Mertens, nr. 1619; 29 januari 1954, Dumoulin, nr. 3111.
[6] R. v. St., 11 april 1964, Brunin, nr. 10.561.

niet door iedereen warm omhelsd zal worden. Ik zal Verpaalen ook niet omhelzen, maar ik ben bijzonder blij met het feit, dat juist een bekwaam jurist uit een ander stuk van ons recht, het privaatrecht, ons een spiegel voorhoudt, die doet zien, dat wij samen wat te leren hebben. Verpaalen smijt een knuppel in het administratieve hoenderhok. Hij smijt niet alleen, hij blijft er mee rondslaan. Op blz. 74 stelt hij, dat hij eigenlijk het gehele vraagstuk niet meer ziet. Zijn denkbeelden zijn verdwenen als sneeuwvlokken voor de zon. Ik ben geneigd het beeld zo te gebruiken, dat door al dat gezwaai in het hoenderhok een wolkvorming van veren ontstaat, waarbij het degelijke werk van Vrouw Holle nog amateuristisch is. Die wolk onttrekt inderdaad wellicht het vraagstuk aan ons oog.

Ik ga voorbij aan het punt van de vergelijking van de rechtsgang voor de burgerlijke rechter en die voor de administratieve rechter, na hierover slechts te hebben opgemerkt, dat Verpaalen m.i. o.m. te weinig aandacht geeft aan de grotere mogelijkheden van initiatief van de administratieve rechter.

Ik zeg ook niet veel over de ietwat eenzijdige beoordeling van dat vermaledijde, zijn macht koesterende ambtenarenapparaat (blz. 18) en over het daar blijkbaar veel voorkomende onbegrip voor het schadevergoedingsvraagstuk. Op blz. 72 wordt gesteld dat de op dit terrein werkzame ambtenaren eigenlijk niet over de schadevergoeding kunnen oordelen, maar gelukkig zijn er op blz. 61 ambtenaren, die de overheid heel nauwkeurig kunnen voorrekenen welke vergoedingen aan onteigeningen zullen vastzitten. En Troostwijk heeft het zijne over enige politieke aspecten gezegd, in N.J.B. 11-10-'69, waar de vonken van afvliegen.

Toch ben ik Verpaalen dankbaar voor zijn uiteenzetting en over wat er met dat begrip tegemoetkoming enz. wel niet allemaal gebeurd is. Dit is werkelijk een fraai betoog, als men zich tenminste niet stoot bijv. aan de politieke plagerijen die er in zitten. Maar wel vergaloppeert — het is een galop M. d. V. — de heer Verpaalen zich m.i. op blz. 32, waar hij zegt, dat schade niet moet worden gezien als een feitelijk begrip, maar als een juridisch begrip. Alles goed en wel, maar zonder feitelijke schade behoeven we over juridische schade niet te praten.

Mijn hoofdopmerking betreft de materie van de Deltaschadewet. Beunke zegt er heel weinig over, Verpaalen heeft er heel weinig waardering voor. Bij de voorbereiding van dit wetsontwerp heb ik indertijd mijn ambtelijke steen der onwijzen bijgedragen. Het is mij daarbij opgevallen, en het valt mij bij herlezing weer op, hoezeer dit wetsontwerp een materie moet regelen (omdat artikel 8 van de Deltawet dit nu eenmaal heeft bepaald) die een menging vormt van overheidsmaatregelen (voorzieningen, vgl. tekst art. 8 Deltawet. „Bij of krachtens afzonderlijke wet worden regelen gesteld hetzij door het treffen van voorzieningen, hetzij in geld, in schade, welke door de in artikel 1 onder I bedoelde werken voor de visserij en aanverwante bedrijven en voor andere daar-

voor in aanmerking komenden ontstaat!") en financiële uitkeringen. Dit gemengde stelsel bedoelt de deltabewoners, althans een deel daarvan, t.w. hun die erg getroffen worden, faciliteiten te bieden om hun bestaan op nieuwe basis voort te zetten. Typisch dus, ook in de ogen van Verpaalen, een kwestie van beleid. Typisch echter ook een stelsel van schadevergoedingsrecht op gemitigeerde basis. De schadeuitkeringen zijn, als ik het goed heb begrepen, niet op het niveau van de volledige schadevergoedingen van bijv. het onteigeningsrecht, maar liggen daar iets onder, om de tegemoetkomingsidee van art. 8 Deltawet uit te werken. Nu kan men ook wel zeggen, dat de Deltaschadevergoedingen volledig moeten worden vergoed volgens de normen van het wetsontwerp. Waren deze normen er niet, dan zou de rechter iets hoger moeten uitkomen. Zo zit het geloof ik in hoofdlijnen.

De vèrgaande detaillering van het wetsontwerp heeft ook nog deze nuttige functie — Verpaalen gaat hieraan voorbij — dat de getroffenen nu ongeveer weten waarop zij kunnen rekenen, en wat voor voorschotten zij kunnen verwachten, zodat men dadelijk zijn maatregelen kan gaan treffen. Als men moet wachten op de rechter komt dit belang in het gedraing. De regering kon m.i. niet na al dat wachten met een wetsontwerp komen dat alleen maar inhield dat de schade uiteindelijk door de rechter wordt vastgesteld, zonder nadere normen.

Concluderend, M. d. V., mijn grote respect voor de uiteenzetting van Verpaalen, maar ook een bezwaar van een zekere eenzijdigheid en onvolledigheid ten aanzien van de hoofdzaak.

MR. J. H. VERGRAGT.

Opm. 1. De zes wetten, in hoofdzaak in de preadviezen behandeld, hebben een uit oogpunt van gemeenschapsbelang conservatoire tendens. Verpaalen (noot pag. 30) noemt echter ook gevallen van rechtmatige overheidsdaden, die meer een defensief karakter hebben tegen gevaren door particuliere inrichtingen. Heeft het wellicht zin, beide categorieën te onderscheiden?

Opm. 2. Tot de tweede categorie behoort ook de Kernenergiewet (Stb. 1963, 82), die begin 1970 in werking zal treden. Art. 48 kent bij toepassing van de „calamiteits-artikelen" een „tegemoetkoming" toe aan gelaedeerden, met slagen om de arm. De oorsprong van deze beperking is te zoeken bij de overweging van het Ministerie van Financiën, de last voor de schatkist, *derhalve* voor de belastingbetalers binnen de perken te houden. Ondanks geruststellende geluiden van Verpaalen (pag. 60-61) acht ik deze overweging, bij toenemend aantal regelingen en vooral de onoverzienbaarheid der schade, niet onbelangrijk. Preadviezen zien de zaak in de sfeer van het *vermogen van de gelaedeerden;* ik meen dat men haar ook moet zien in die van het *inkomen* van hen die *de lasten dragen.* Men raakt het probleem van de herverdeling van het maatschappelijk inkomen. Huiverigheid daar-

voor kan een alternatieve verklaring voor een deel van de oppositie in de Kamer opleveren. Ik betuig adhaesie aan de kritiek, die Prof. Troostwijk in het Ned. Juristenblad op het desbetreffende gedeelte van preadvies-Verpaalen (pag. 18-21) heeft geleverd. Een ander deel van de Kamer-oppositie kan door dat gedeelte van het preadvies moeilijk worden verklaard.

Welke oplossing is er? De inductieve methode van preadvies-Beunke levert een aantal vingerwijzingen op. Het citaat van oud-Minister Scholten (pag. 9) dat „integrale vergoeding op alle terreinen- . . . overheidsoptreden onmogelijk zou maken" zou ik willen variëren: het zou, in het kader van de door de overheid in acht te nemen prioriteiten, een ondoelmatige besteding van de gemeenschapsmiddelen betekenen. De derde stelling van Verburg (Beunke pag. 38) is m.i. interessant; ook de opmerking-Beunke dat er ook niet te veel schadevergoeding moet worden gegeven. Vier posities zijn er m.i. te onderscheiden:

1. die van gelaedeerde;
2. die van de schade-toebrengende overheid;
3. die van de belastingbetaler;
4. die van degenen, die door rechtmatig overheidshandelen onverplicht voordeel genieten.

Behoort het niet tot „algemene beginselen van behoorlijk bestuur", groep 4 te laten bijdragen?

Opmerking 3.

Verpaalen (pag. 8) noemt onder de theoretici de niet-civilisten uitzondering. Hij noemt niet (Beunke wel) de theorie van het evenredigheidspostulaat van Kranenburg, geldend omdat het evident zou zijn voor het rechtsbewustzijn. Die evidentie had ik vroeger getroffen, doch ook de vraag naar de praktische waarde van de theorie. Thans blijkt zij te kunnen worden ingevoerd als onderbouw voor een groeiend positiefrechtelijk stelsel.

De Voorzitter attendeert t.a.v. de kernenergie-schade op de civiele aansprakelijkheidsregeling volgens het Verdrag van Parijs. *Mr. Vergragt* merkt op, dat dit Verdrag ook een verzekeringsplicht (in het belang van gelaedeerden) schept. Ook de „caféhouders van Van Oven" zouden zich kunnen verzekeren.

MR. P. J. SWART.

Een van de grote verdiensten van de eerste preadviseur — tot wie ik mij beperk — is, dat hij in zijn preadvies uitgebreid gelegenheid biedt tot discussie. Immers, wie kaatst kan de bal verwachten. Persoonlijk zou ik een balletje willen opwerpen over een vraag die doorgaans als de meest belangrijke wordt gezien, te weten de vraag of er een algemene bepaling dient te komen voor de vergoeding van de schade door rechtmatige overheidsdaad.

In 1955 stelde De Brauw een bepaling voor, die de overheid tot op

zekere hoogte aansprakelijk zou maken voor rechtmatige daden, en wel een bepaling waarin de rechter met zoveel woorden werd genoemd. De eerste preadviseur nu heeft blijkbaar bezwaren tegen die bepaling en zegt een andere oplossing te prefereren, die hij aanduidt met modernisering van het begrip onrechtmatige daad. De aard van zijn bezwaren tegen het voorstel de Brauw is mij niet geheel duidelijk geworden, evenmin als hetgeen hij daarvoor precies in de plaats wil stellen. Ik begrijp echter, en ga er dus van uit, dat hij een soortgelijke algemene formule voor rechtmatige daden voorstaat als wij sinds 1919 voor onrechtmatige daden hebben.

Deze preadviseur wil de aansprakelijkheid van de overheid blijkbaar benaderen vanuit een civielrechtelijke gezichtshoek. Nu is daar wel iets voor te zeggen, immers tussen particulieren kunnen zich soortgelijke kwesties voordoen, zij het dan ook minder frequent. Polak, de huidige Minister, heeft daar in 1955 reeds op gewezen. Ik denk hierbij aan gevallen als handelen in noodtoestand, bijv. in het verkeer, en aan averij grosse. Voorts aan gevallen van risicoaansprakelijkheid. Wat betreft nu deze risicoaansprakelijkheid heeft men lang gestreden over de grondslag of ratio. Daar is men het nu wel min of meer over eens. De vraag is nu veeleer in hoeverre een algemene bepaling, op basis van die grondslag, gewenst is. Deze vraag houdt onder meer de gemoederen in Duitsland bezig naar aanleiding van het zogenaamde Referententwurf. Het is in feite dezelfde vraag als waar het hier om gaat.

Wat is nu de moeilijkheid? Waarom niet een soortgelijke algemene formule voor de rechtmatige daad als voor de onrechtmatige daad? Mijns inziens vooral om de volgende twee onderling samenhangende redenen. In de eerste plaats omdat men door zo'n algemene bepaling de rechtsvormende taak, en daarmede de moeilijkheden, grotendeels naar de rechter verplaatst. In de tweede plaats omdat wij hier bij de rechtmatige daad niet primair te doen hebben met een verplichting om na te laten, maar met een verplichting om te geven, zijnde een species van de verplichting om te doen. In andere woorden, het gaat niet primair om een verbod zoals bij de onrechtmatige daad, maar om een gebod, en wel een gebod tot geven. Dat is in de eerste plaats veel ingrijpender – het strafrecht bemoeit er zich dan ook slechts bij uitzondering mee –, maar het is ook veel moeilijker te regelen.

Een en ander kan de schroom om de terughoudendheid van de rechter verklaren, waarvan Polak in 1955 sprak. Het was voor de rechter veel gemakkelijker geweest zich in deze de nodige bevoegdheden aan te meten. De formule van 1919 spreekt immers ook over onrechtmatig nalaten en wat is gemakkelijker dan daar ook „niet geven" onder te begrijpen? Het zag er bij het Voorste-Stroom-arrest ook even naar uit alsof de Hoge Raad deze richting wilde uitslaan. Daarbij komt nog, dat de Hoge Raad sinds 1958 (arrest Quint-te Poel) de mogelijkheid erkent van verbintenissen, die niet rechtstreeks op een wetsartikel steunen. Bij een en ander vertoont de Hoge Raad echter een duidelijke

drempelvrees voor verbintenissen om te geven, een drempelvrees, die meestal wordt verklaard met een beroep op het systeem van de wet. In dat systeem speelt echter het door mij genoemde verschil in structuur tussen verbintenissen om niet te doen en om te geven een belangrijke rol. Het valt min of meer samen met wat men in Duitsland wel aanduidt als de Zweispurigkeit des Haftpflichtsrechts.

De moeilijkheid is, dat als de rechter zich in zaken als deze op de stoel van de wetgever plaatst, of daarop wordt geplaatst, hij geconfronteerd wordt met dezelfde vragen als die wetgever. Bij invoering van een objectieve aansprakelijkheid op verschillende gebieden (bijv. schade door vliegtuigen, motorvoertuigen, kernenergie, olieverontreiniging) zijn die voornamelijk de volgende:

1. In de eerste plaats de vraag wie men aansprakelijk moet stellen. U zult wellicht geneigd zijn te denken: de dader uiteraard. De daad verliest echter met de onrechtmatigheid veel van haar belang. Een andere mogelijkheid die zich in de praktijk opdringt is de belanghebbende. De mogelijkheden tot verzekering (afwenteling) van de aansprakelijkheid en de mogelijkheid van doorbelasting spelen hierbij een zekere rol. Tenslotte is er de mogelijkheid van fondsvorming, zoals bij verkeersschade en luchtverontreiniging.

2. De volgende vraag waarvoor de wetgever gesteld wordt is de vraag waartoe de aansprakelijkheid zich moet uitstrekken. Moet er een eigen risico zijn? Dienen bepaalde voordelen te worden verrekend? Dient er een limiet aan de aansprakelijkheid te worden gesteld?

3. In de derde plaats de vraag wanneer betaald moet worden, bijv. vóór of na de daad en of de aansprakelijkheid verzekerd moet worden al dan niet met de mogelijkheid van directe actie.

4. Kwesties als procedure, verjaring.

5. Tenslotte is er de vraag welke overgangsregeling dient te worden getroffen.

De beantwoording van deze vragen stelt de wetgever over het algemeen voor grote problemen. Voor de rechter is het echter bijkans onbegonnen werk. Hij komt aan sommige vragen eenvoudig niet toe om de eenvoudige reden dat ze hem niet worden voorgelegd. Andere vragen kan hij niet beantwoorden omdat hij de daartoe nodige bevoegdheden en het daartoe nodige apparaat mist. Polak heeft er in 1955 op gewezen. H. Drion is er onlangs, in zijn afscheidscollege over „Rechtspraak en wetgeving", nader op ingegaan. Zo wijst Drion erop dat de rechter niet de mogelijkheid heeft een overgangsregeling te treffen en dat het door hem gevormde recht steeds terugwerkende kracht heeft, maar dat zal nu juist in gevallen als deze meestal niet gewenst zijn. Aan de overige door Drion genoemde bezwaren inherent aan rechtsvorming door rechtspraak, zoals de kostbaarheid voor betrokkenen, de onvoldoende publicatie, de lange duur e.d. ga ik hier maar voorbij.

Het is verleidelijk dit nader te illustreren aan de hand van de rechtspraak over de geluidshinder door vliegtuigen, vooral in Frankrijk. Ik denk daarbij onder meer aan de schade tengevolge van de zogenoemde sonic boom, en aan de geruchtmakende zaak tegen Air France over schade aan huizen bij het vliegveld te Nice door de normale vluchten van straalvliegtuigen. Ik zal die verleiding echter weerstaan omdat ik ander teveel van Uw tijd verg.

Mijn conclusie is, dat wij er ons voor moeten hoeden de rechter een omvangrijke en moeilijke taak op te dragen, ik zou haast zeggen op te dringen, mede om dezelfde reden als waarom boek 6 van het nieuwe B.W. in het algemeen geen verbintenissen buiten de wet om uit het ongeschreven recht wil erkennen. De toelichting (p. 459) zegt daarover, dat in dat geval (ik citeer): „grote rechtsonzekerheid zal ontstaan en rechtsongelijkheid. Immers, terwijl de opvattingen over de rechtmatigheid en onrechtmatigheid van een gedraging in het algemeen niet zover uiteenlopen, zou bijvoorbeeld de vraag of de redelijkheid en billijkheid medebrengen dat de veroorzaker van eens anders schade die schade moet vergoeden *bij afwezigheid van onrechtmatigheid en schuld* in vele gevallen door de een bevestigend, door de ander ontkennend worden beantwoord. Bovendien zou het probleem of de wettelijke regeling van een bepaalde rubriek van verbintenissen — zoals die tot schadevergoeding of tot alimentatie — limitatief bedoeld is . . . vaak onoplosbaar zijn".

Ik heb daaraan weinig toe te voegen. Ik vraag mij in verband daarmede wel af welke invloed de door de eerste preadviseur gewenste algemene bepaling zou hebben op het hele leerstuk der risico-aansprakelijkheid en op de ongegronde vermogensvermeerdering. Ik vraag mij ook af of de preadviseur zich daar wel rekenschap van heeft gegeven.

Tot slot Mijnheer de Voorzitter, nog een enkele opmerking over dat ontwerp nieuw B.W. en de daarin voorgestelde regeling betreffende de onrechtmatige daad. Commentaar daarop is van meet af aan gevraagd en helaas nog betrekkelijk weinig geleverd. Voor de critiek daarop van de eerste preadviseur kan ik weinig bewondering hebben. Door te zeggen of te suggereren dat die regeling alleen het bestaande vastlegt, en dat zij verouderd is en getuigt van een gebrek aan visie brengt men de zaak niet verder. Het is bovendien apert onjuist. Deze regeling geldt nog steeds als een van de meest moderne en best doordachte, ook over de grenzen. Daarmede wil ik uiteraard niet zeggen dat men er geen bedenkingen tegen kan hebben. Men zal dan echter met duidelijke, goed gemotiveerde tegenvoorstellen moeten komen. Mede daarom hoop ik dat deze preadviseur nog eens het afzonderlijke preadvies zal schrijven waarover hij spreekt. Ik ben overtuigd dat het hem tot een meer genuanceerd oordeel over de regeling in het nieuwe B.W. zal brengen.

Tussen de wettelijke regelingen welke in de preadviezen zijn behandeld, is er mijns inziens een duidelijk verschil: voor een goed begrip acht ik het voor mijzelf verhelderend daarop steeds bedacht te zijn en te constateren, dat bij de Boswet, de Monumentenwet enz. de schade, welke voor eventuele vergoeding in aanmerking komt, is gebaseerd op incidentele beslissingen als bijv. het weigeren van een kapverbod. Bij de Wet op de Ruimtelijke Ordening ligt dit geheel anders. Dan is de basis een bestemmingsplan, d.w.z. een meer algemene regeling, die reeds zonder meer schade kan veroorzaken en anderzijds ook baat kan verschaffen. Ik heb nu de indruk, dat de pre-adviseur mr. Beunke bij dat verschil niet voldoende heeft stil gestaan, toen hij ten aanzien van de betekenis van art. 49 W.R.O. — het artikel waarmede hij zich bijzonder verbonden (niet: gebonden!) voelt — een onderscheid maakte tussen uitvoeringsschade en bestemmingsschade. Dit lijkt mij nl. geen haalbaar verschil. De overheid, in dit geval de gemeente, zal m.i. altijd aansprakelijk zijn voor bijzondere schade tengevolge van de bestemmingsplannen die zij heeft vastgesteld. Of die bestemming al dan niet wordt gerealiseerd en door wie die uitvoering geschiedt is irrelevant. Indien bijvoorbeeld een open ruimte tegenover een particuliere bungalow wordt bestemd voor hoge flatbouw, dan heeft dit invloed op de waarde van de bungalow. Uiteraard kan de eigenaar van de bungalow rustig wachten met de indiening van een claim op schadevergoeding totdat de flats zijn gebouwd, zulks in de hoop, dat de taxateurs tot een hogere schade zullen komen als zij in feite kunnen constateren hoe hinderlijk de flats zijn. Ik herhaal: in het kiezen van het tijdstip van indiening van de claim is de betrokkene volledig vrij. Zulks staat geheel los van het tijdstip van uitvoering.

Misschien zou zelfs kunnen worden verdedigd, dat de eigenaar van de bungalow zover kan gaan, dat hij direct bij het van kracht worden van de nieuwe bestemming toepassing van art. 49 W.R.O. vraagt en dan naderhand als de flats zijn gebouwd, een tweede verzoek indient omdat de schade dan meer voelbaar zou zijn. Een dergelijke gang van zaken lijkt mij echter niet juist. Het risico, dat de getroffene heeft dat bij een vroegere toepassing de vergoeding lager (kan ook wel hoger zijn) uitpakt dan bij een behandeling op een later tijdstip, kan mijns inziens niet worden ontlopen door twee maal een schadevergoeding te claimen.

Alles duidt er naar mijn mening op, dat het onmogelijk is een onderscheid te maken tussen bestemmingsschade en uitvoeringsschade.

Hoogstens kan de laatste schade een onderdeel uitmaken van de bestemmingsschade.

M. d. V. Het zij mij vergund nog op enkele punten heel in het kort in te gaan.

a. Gaarne verneem ik de opvatting van de preadviseurs over de des-

tijds door drs. Franssens — wiens naam hedenochtend reeds is genoemd — verdedigde stelling, welke ikzelf ook heb geponeerd in mijn in 1965 gehouden inleiding voor de Ver. voor Agrarisch Recht, over de eventuele toekenning van een recht op onteigening. Indien iemands belangen door een planologische bestemming zeer zwaar zijn „beschadigd", dan zou op grond van art. 49 WRO wel een billijke en redelijke tegemoetkoming kunnen worden gegeven, doch geen volledige vergoeding. Zou in zo'n geval een uitspraak van de burgerlijke rechter — ik kom hiermede in het schuitje van mr. Verpaalen — mogelijk moeten worden gemaakt, waarbij de overheid wordt verplicht tot onteigening over te gaan? M.i. is dit een facet, die bij de bespreking van schadevergoeding tengevolge van rechtmatige overheidsdaden niet uit de weg mag worden gegaan.

b. De preadviseur mr. Verpaalen wijst er op (zie blz. 61) dat de gemeenten vrij zelden gebruik maken van de mogelijkheid na het rechterlijk eindvonnis toch van onteigening af te zien omdat de schadevergoeding hoger uitviel dan de gemeentelijke financiën toelaten. De inleider ziet dat als een bewijs van zijn stelling dat de schadevergoedingen tevoren vrij nauwkeurig zijn te ramen. Ik hoop dat dit laatste — althans in doorsnee — het geval is, maar ik zie in het feit, dat het slechts sporadisch voorkomt, dat een gemeente zich op het allerlaatste moment terugtrekt, beslist geen argument dat tevoren juist is geraamd.

Naar mijn mening is het nl. maar nauwelijks oorbaar te achten, dat als een gemeente op basis van een door de Kroon goedgekeurde onteigening bij de burgerlijke rechter een procedure aanhangig heeft gemaakt ter bepaling van de hoogte van de schadevergoeding, die gemeente de door haar zelve uitgelokte „arbitraire" uitspraak van die rechter niet zou accepteren.

c. Een ander punt is, dat de mening van mr. Verpaalen (zie blz. 70), dat „men" — waarmede de gemeente zal zijn bedoeld — „poogt in de planschade-vergoedingsverordening richtlijnen op te stellen voor de taxatiecommissies" mijns inziens op een misverstand moet berusten. In de „oude" gemeentelijke schadevergoedingsverordening was dit mogelijk. Thans is deze materie uitputtend geregeld in art. 49 W.R.O., zodat de gemeenten slechts „administratieve procedureverordeningen" kunnen vaststellen en *geen* richtlijnen of aanwijzingen kunnen geven ten aanzien van de bepaling van de grootte van de schade, derhalve ook niet omtrent de uitleg van de begrippen onevenredige schade en vergoeding naar billijkheid.

d. Tenslotte merk ik naar aanleiding van het slot van het preadvies van mr. Beunke nog op, dat de in art. 33 WRO vervatte bepaling (bestemmingsplannen moeten tenminste éénmaal in de tien jaren worden herzien) naar mijn mening niet als een reëel argument mag worden

gebezigd om een opgewekt vertrouwen te kunnen ontzenuwen. Art. 33 betekent in de praktijk immers niet meer dan een „kreet".

PROF. MR. J. M. POLAK.

1. De beide preadviezen beperken zich tot de ontwikkeling na 1955, zoals die tot uitdrukking is gekomen in een aantal wetten zoals — chronologisch — Monumentenwet, Boswet en Wet Ruimtelijke Ordening. De vraag is of deze opzet — die overigens voor de hand lag — niet het zicht op de totaliteit en daardoor op andere oplossingen heeft vertroebeld.

2. Er zijn in elk geval nog andere ontwikkelingen te signaleren. Men kan schematisch de volgende onderscheiden:

a. *Overheid versus particulier.* Dat is de geschetste ontwikkeling die overigens — ook dat is een beperking — bijna geheel de particulier als eigenaar van onroerend goed betreft.

b. *Overheid versus groep.* Soms kan een duidelijk af te grenzen groep worden aangewezen die het slachtoffer is van bepaald rechtmatig overheidsoptreden. Te denken valt aan ontwerp-Deltaschadewet en aan de brandstoffendetailhandel die als gevolg van de ontdekking en de productie van het aardgas met ondergang bedreigd wordt.

c. *Groep versus groep.* Niet steeds worden de schades die het gevolg zijn van de economische groei toegerekend aan de overheid maar worden bepaalde groepen als veroorzakers en vergoeders aangewezen waar dan andere groepen (van consumenten) tegenover staan. Dit is het geval met de vervuilers van water en lucht op grond van het adagium „de vervuiler betaalt". Deze gedachte van de toerekening van kosten aan bepaalde groepen — en niet aan de overheid — wint aan populariteit omdat er in zoverre op die groepen kan worden teruggevallen en niet een beroep gedaan behoeft te worden op de algemene middelen van de overheid.

d. *Groep versus particulier.* Men kan de gedachte van de toerekening aan groepen doortrekken en ook een aanspraak aan particulieren toekennen. Dit gebeurt in art. 58 ontwerpluchtverontreiniging, dat een fonds introduceert dat gevormd wordt uit de heffingen van de vervuilers en „ten laste waarvan aan een ieder die tengevolge van de luchtverontreiniging schade heeft geleden, welke redelijkerwijze niet te zijnen laste behoort te blijven, op zijn verzoek een tegemoetkoming kan worden toegekend indien niet uit anderen hoofde in een redelijke tegemoetkoming is of kan worden voorzien".

3. Er bestaat m.i. behoefte aan een hernieuwde poging het vraagstuk in zijn algemeenheid — derhalve met inbegrip van de andere dan geschetste ontwikkelingen — te bezien.

4. Mijn eigen ideeën zijn voorlopig deze:

a. Voorkeur voor groepen boven overheid lijkt aantrekkelijk maar de bezwaren overwegen. Deze bezwaren zijn: de moeilijkheid de toerekening te effectueren, de administratieve rompslomp die het meebrengt en de noodzaak van bestuurlijke inspraak.

b. De overheid draagt verantwoordelijkheid voor de gevolgen van de economische groei.

c. Uit een oogpunt van individuele rechtsbescherming dient aan particulieren die als gevolg van rechtmatig overheidsoptreden schade lijden steeds een naar billijkheid te bepalen schadevergoeding te worden toegekend indien de schade redelijkerwijs niet te hunnen laste behoort te komen. Dit betekent dat naast de bestaande regelingen een algemene behoort te komen, op soortgelijke wijze als we naast de bestaande vormen van administratieve rechtspraak en administratief beroep een algemene voorziening (zoals de ombudsman) wensen. De vrees dat de zaak uit de hand zal lopen is niet gegrond, als we de overheid zelf de beslissing toevertrouwen.

MR. A. F. VISSER VAN IJZENDOORN (résumé).

Spreker vraagt aandacht voor de Duitse litteratuur[1] over wat men daar noemt de „General Klausel", daarbij doelende op die bepalingen in de wetgeving waarbij aan de rechter grote vrijheid wordt gelaten (van ouds o.a.: goede trouw, billijkheid, goede huisvader, buitensporigheden; nieuw o.a.: de kartelregeling in de E.E.G. en artikel 49 R.O.). In die litteratuur wordt onderscheiden tussen aanvaardbare, verwerpelijke en uiterst verwerpelijke bepalingen van die soort. De laatste groep wordt gevormd door die bepalingen, waarbij „de facto" de regeling van een geheel nieuw onderwerp aan de rechter wordt overgelaten, zoals in het aan de orde zijnde artikel 49 Wet Ruimtelijke Ordening. Dit is begrijpelijk omdat de rechter bij een geheel nieuw onderwerp het Fingerspitzengefühl ontbeert, dat hem op de van ouds bekende terreinen zal helpen.

In dit verband herinnert spreker aan de laatste 8-februari-dagen in Leiden. Daar deed Prof. Houwing, tot voor kort lid van de Hoge Raad, gelijksoortige geluiden horen[2]. Een van zijn argumenten was dat de rechter alleen dan rechtsvormend kan optreden, wanneer (toevallig) een daarvoor geëigende zaak bij hem wordt aangebracht. Dit argument klemt in het onderhavige geval nog veel sterker, omdat de verzoeker in dit administratief proces van twee instanties, zelfs indien hij over de gehele linie gelijk krijgt, geen cent kosten krijgt vergoed.

Verdergaande betoogt spreker, dat de wetgever met de regeling van artikel 49 Wet Ruimtelijke Ordening nog iets veel ergers heeft ge-

[1] o.a. Prof. Hedemann „Die Flucht in die General Klausel" (1933). Prof. Dr. F. Rittner, uit Freiburg i.B., in zijn preadvies getiteld „Ermessungsfreiheit und Billigkeitsspielraum des Zivilrichters im deutschen Recht" behandeld in 1963 in Wenen in een congres over rechtsvergelijking.

[2] De voordracht was getiteld „De functie van de Hoge Raad in de rechtsvorming".

creëerd dan wat hij tot zover besprak. Artikel 49 laat de rechtsvorming niet over aan de onpartijdige onafhankelijke rechter, maar aan de belanghebbende administraties, gemeenten en Rijk, immers indien een schade brengende bestemming op aanwijzing van het Rijk in het plan is opgenomen moet het Rijk aan de Gemeente vergoeden wat deze aan de reclamant moet betalen. Men kan — aldus spreker — toch in redelijkheid van de getroffene niet vorderen dat hij geestelijk aanvaardt een rechtsvorming te zijnen nadele door zijn, zich zelve daardoor bevoordelende, tegenpartij.

> Op bladzijde 37 (onderaan) van zijn preadvies schrijft Mr. Beunke: „De wet geeft niet meer dan een uiterst vage bepaling, namelijk dat vergoed moet worden wat niet ten laste van de belanghebbende behoort te blijven. Men zou zeggen, de wetgever heeft er zich wel heel gemakkelijk afgemaakt en dat misprijzend oordeel vindt ondersteuning bij vergelijking met de in het buitenland tot stand gekomen wetgeving, waarvan wij in het voorgaande iets hebben gezien."

Spreker stelt hiertegenover dat het geenszins alleen de regelingen in het buitenland zijn, die voor de regering aanleiding hadden behoren te zijn, met een op vele punten uitgewerkte regeling te komen in plaats van met deze „uiterst vage". In ons eigen, nauw met dit onderwerp samenhangende, onteigeningsrecht zijn immers allerlei onderdelen geregeld, die ook op het onderhavige terrein niet ongeregeld hadden mogen blijven. Spreker noemt daarvan (zich ook hier wegens de 10 minutengrens sterk bekortend): de onlangs aangebrachte feitelijke of juridische veranderingen; eventuele verrekening van waardevermindering met waardevermeerdering; de voor de berekening beslissende datum (data?). Tenslotte wijst hij nog op het zeer belangrijke controvers Nederland-Duitsland inzake de gevolgen van bestemmingswijziging, op welk stuk in Duitsland het uitgangspunt is het door de overheid door het oude plan opgewekte vertrouwen, aldus in afwijking van het z.i. verwerpelijke, meestal in Nederland aangehangen, standpunt.

En passant wees spreker er op dat Mr. Beunke ter plaatse voormeld zijn eigen interpretatie van artikel 49, te vinden op blz. 22 van zijn preadvies, niet juist weergeeft. Daar staat toch te lezen:

> Het is een beperking op twee manieren: er wordt gesproken van schade die redelijkerwijze niet ten laste van de getroffene behoort te blijven en in die schade wordt een naar billijkheid te bepalen schadevergoeding gegeven. Uit de totstandkomingsgeschiedenis van de bepaling weten wij dat zij ruimte laat voor de mogelijkheid dat er schade geleden kan worden die geheel althans voor een deel ten laste van de getroffene behoort te blijven. In het voorschrift dat de vergoeding naar billijkheid moet worden bepaald ligt blijkens dezelfde geschiedenis zoals wij die kort in herinnering hebben gebracht, eveneens de gedachte van een doorbreking van het automatisme van een volledige vergoeding.

Het spijt spreker ontzettend dat hij niet de gelegenheid zal krijgen als pleiter voor de Raad van State in het strijdperk te treden tegen Mr. Beunke aldaar — conform het hierboven afgeschreven citaten — betogende: dat de rechter (Kroon) eerst moet uitrekenen wat redelijkerwijze *niet* ten laste van de getroffene behoort te blijven, en dat de rechter vervolgens van het aldus gevonden bedrag van bijv. *f* 80.000,— (van de *f* 100.000,—), dat niet ten laste van de getroffene behoort te blijven, nog weer wat moet aftrekken, bijv. *f* 15.000,—, op grond van de wetshistorische betekenis van de woorden „naar billijkheid te bepalen".

PROF. DR. S. O. VAN POELJE.

Ik zou over enkele punten een opmerking willen maken, zij het een korte opmerking, omdat de tijd dringt.

In de eerste plaats wil ik iets zeggen over de titel van het onderwerp, waar wij mee bezig zijn. Dit onderwerp staat algemeen bekend als „schadevergoeding voor rechtmatige overheidsdaad". Nu kan ik mij niet onttrekken aan de indruk, dat deze titel op den duur misleidend is en het probleem niet op juiste wijze weergeeft. Het is in beginsel een vreemde en zelfs een onaanvaardbare zaak, dat voor een volledige rechtmatige daad schadevergoeding moet worden betaald. Zowel overheidsorganen als particulieren verrichten bij hun handelen voortdurend rechtmatige daden. En juist omdat die daden rechtmatig zijn, behoeft — dit in tegenstelling tot onrechtmatige daden — geen schadevergoeding te worden betaald. Slagter heeft niet zo lang geleden met betrekking tot de eigendom gewezen op drie verschillende ontwikkelingen: in de eerste plaats het toenemen van de beperkingen; in de tweede plaats de erkenning van plichten naast rechten: en in de derde plaats het verminderen van de betekenis van de stoffelijke eigendom en het groeien van het belang van de economische eigendom. Onder economische eigendom moet dan worden verstaan de waarde van een eigendomsobject. Nu meen ik, dat het er bij ons probleem niet om gaat of de overheid als uitvoerend orgaan zich voortdurend moet afvragen: ik verricht een rechtmatige daad, maar moet ik nu toch schadevergoeding betalen? Het is veeleer zo, dat de overheid als wetgevend orgaan zich moet realiseren of en in hoeverre beperkingen van de eigendom — en met name van de economische eigendommen — mogelijk moeten zijn zonder schadevergoedingsplicht. De moeilijkheid is, dat de economische gevolgen van een eigendomsbeperking in het ene geval veel zwaarder zijn dan in het andere. Het gelijkheidsbeginsel brengt dan mee, dat de beperking wel mogelijk wordt gemaakt, maar dat daarnaast te grote ongelijkheden kunnen worden weggenomen door een schadevergoedingsplicht. Dus nogmaals: het is niet in de eerste plaats een vraagstuk van rechtvaardig uitvoeringsbeleid, maar een vraagstuk van rechtvaardige wetgeving.

Mijn tweede opmerking heeft betrekking op het preadvies van de heer Beunke. In dit preadvies wordt melding gemaakt van het systeem van de Staatscommissie-Van den Bergh, waarbij werd voorgesteld om

in gevallen van onteigening de waarde die voortvloeit uit het bestaande gebruik te vergoeden, maar om de waarde die zou voortvloeien uit toekomstig gebruik niet te erkennen – behoudens een zekere algemene afkoop van gevestigde rechten. De preadviseur vindt, dat de grens tussen bestaand gebruik en toekomstig gebruik bijzonder willekeurig getrokken is. Dit nu zou ik willen bestrijden: de Commissie-Van den Bergh is ervan uitgegaan, dat bestaand gebruik een reeds aanwezige, duidelijk aanwijsbare, economische eigendom vertegenwoordigt, die vergoed moet worden bij onteigening. Toekomstig gebruik daarentegen vertegenwoordigt nog geen economische eigendom; wanneer de wetgever aankondigt voor toekomstig gebruik niets te zullen vergoeden, ontneemt hij geen bestaande economische eigendom, maar belet alleen, dat nieuwe economische eigendom tot stand komt. Dit laatste is een geoorloofde beperking, mits maar met gevestigde rechten rekening wordt gehouden. Het heeft mij getroffen, dat in geen van beide preadviezen aandacht is gegeven aan de ontwikkeling in Engeland. In Engeland heeft men in 1950 een zeer radicale poging gedaan om de groei van toekomstige economische eigendom, voorzover ontstaan door de stedebouwkundige ontwikkeling, uitsluitend te gebruiken voor het algemeen belang. Dit wilde men bereiken door alle bestaande „development value" te onteigenen voor een bedrag van 300 millioen pond en verder in de toekomst iedere waardevermeerdering, voortvloeiend uit stedebouwkundige verbeteringen, ten voordele te brengen van de staat. Dit plan is destijds mislukt, maar men heeft het in 1965 op bescheidener schaal weer opgevat. Het resultaat daarvan is de Land Commission Act van 1967, krachtens welke niet iedere waardevermeerdering naar de staat gaat, maar wel een belangrijk gedeelte van die waardevermeerdering. Op de „development value" die een particuliere eigenaar toevalt wordt namelijk een belasting van 40 à 50% geheven. Deze belasting kan zelfs geheven worden van een door de overheid aan een eigenaar te betalen schadevergoeding wegens eigendomsbeperking, want een dergelijke schadevergoeding kan soms beschouwd worden als gekapitaliseerde „development value".

Als laatste punt zou ik een vraag aan de heer Beunke willen stellen. Er wordt in de verschillende wettelijke schadevergoedingsclausules gesproken over een „naar billijkheid te bepalen" schadevergoeding. Nu ben ik, o.a. met het oog op de toekomstige juriprudentie, bijzonder geïnteresseerd in de vraag wat in dit verband onder „billijk" moet worden verstaan. Kan men daarbij denken aan artikel 7 van de inleidende titel van het nieuwe Burgerlijk Wetboek? Daar wordt gezegd: bij de vaststelling van hetgeen de billijkheid vordert moet rekening worden gehouden met de algemeen erkende rechtsbeginselen, met de in het Nederlandse volk levende rechtsovertuiging, met de maatschappelijke belangen en ook – daar is het mij hier om te doen – met de persoonlijke belangen, die bij het geval betrokken zijn. Het intrigeert mij bijzonder of bijvoorbeeld bij de interpretatie van de schadevergoedings-

bepaling van de Wet op de Ruimtelijke Ordening rekening moet worden gehouden met de persoonlijke belangen van degene, die de schade claimt. Met andere woorden: is het gerechtvaardigd een verzoek om schadevergoeding van een grote maatschappij, die de schade misschien makkelijk dragen kan, af te wijzen en precies hetzelfde verzoek van een kleine eigenaar, die door de beperking in moeilijkheden komt, in te willigen?

Met deze drie opmerkingen zou ik willen volstaan.

MR. W. DROOGLEEVER FORTUYN.

Om het kort te maken, zal ik de kritiek, die ik had willen uiten op het preadvies van de heer Verpaalen, niet uitspreken. Ik wilde alleen zeggen, dat ik het met hem in zoverre eens ben, dat er in wezen geen verschil moest zijn tussen de wijze van beoordeling van schade-aanspraken, of ze nu gericht zijn tot de overheid of tot een particulier. Ik dacht dus dat de Kroon, die tot nu toe bijvoorbeeld bij artikel 49 van de Wet op de ruimtelijke ordening nog steeds een eerste uitspraak moet doen, zich zou kunnen spiegelen aan de gedachtengang, die men in het civiele recht zich ziet ontwikkelen, en dan zou ik persoonlijk wel voelen voor de gedachte, die dan in het civiele recht ergens aarzelend wordt aangehangen, aan een risico-verdeling. Het lijkt mij, dat het geen verschil maakt of een geweldig viaduct, een enorme dijk of weet ik wat voor rijkswerk mij schade berokkent of dat het de Hoogovens zijn, wat een particulier bedrijf is. En dat in wezen dus de ernstige hinder die ik van de een of van de ander ondervind gelijk beoordeeld moet worden. Maar dat het daarbij gaat niet om een volledige vergoeding maar om een risicoverdeling. Ik ben het in zover niet eens, en dat is dan het enige punt van kritiek dat ik wel zou willen uiten, dat ik niet zo zwaar til aan het onderscheid tussen volledige vergoeding of tegemoetkoming, omdat het nu eenmaal gaat om die risicoverdeling.

Dan zou ik twee vragen willen richten tot de heer Beunke. De eerste vraag is deze. De heer Beunke heeft een artikel van mij aangehaald, waarin ik heb gezegd dat het voor mij zo was, dat het vraagstuk van de schade voor de rechtmatige overheidsdaad ontstaat doordat er gevallen zijn waarin de burgerlijke rechter zich als het ware niet bevoegd acht een oordeel uit te spreken over de mate van zorgvuldigheid, die de overheid betaamt in het maatschappelijk verkeer. In die gevallen en ook in die gevallen, waarin de overheid rechtmatige inbreuk maakt op de eigendom kan de burgerlijke rechter geen uitspraak doen en daarom moet er een andere procedure worden geschapen. Maar de wijze van beoordeling moet naar mijn idee in wezen dezelfde zijn. Om duidelijk te maken wat ik daarmee bedoel, zou ik enkele gevallen willen noemen, maar zuiver om de vergelijking van de gevallen, niet om de uitspraken die erover gedaan zijn. M.i. kan men de Voorste Stroomgevallen vergelijken met een weg die praktisch door je slaapkamer loopt. Dan vind ik dat bijvoorbeeld de volgende overweging uit een

„Voorste Stroom-arrest" evenzeer op die weg zou kunnen slaan. De Hoge Raad overwoog in 1937, „dat de gemeente Tilburg sinds tal van jaren de Voorste Stroom schromelijk verontreinigt met de inhoud van haar riolen, waardoor dit riviertje in wijde omtrek een verfoeilijke stank verspreidt, welke ook in en om het huis van verweerster doordringt en de dampkring verpest". Ik dacht, dat mensen, die in gelijke omstandigheden verkeren, ook gelijk berecht moeten worden. En daarom zouden er mogelijkheden moeten zijn om met toepassing van artikel 49 van de Wet op de ruimtelijke ordening iemand die die stank krijgt (niet van een riool maar van een rijksweg) met een zekere risicoverdeling toch wel iets van de schade die hij lijdt te vergoeden. Daarbij is er ook reden voor een risicoverdeling en niet voor een alles ten laste brengen van de staat, omdat het tenslotte de staat niet is, die die stank verspreidt maar de auto's. Het is billijk lijkt mij, dat ook degene die de stank verspreidt zelf wordt aangesproken, maar omdat je al die automobilisten niet aan kunt spreken, valt er dus een deel van die schade af. Daar is geen schuldige voor te vinden. Wat er dan overblijft, daar zou toch wel iets van vergoed kunnen worden. Maar het gaat dan in wezen om hetzelfde vraagstuk in het verkeer tussen de burgers en de overheid als in het verkeer tussen de burgers onderling, namelijk om excessieve gevallen, excessieve schade. Ook bijvoorbeeld wanneer het gaat om wijziging van een bestemmingsplan; dan kan ik mij voorstellen, dat er gevallen zijn, waarin vertrouwen gewekt is door de gemeente en dat er dan reden is voor schadevergoeding. Stel dat men een huis heeft gekocht op basis van het bestemmingsplan waarnaar men geïnformeerd heeft; stel dat de gemeente misschien zelfs zelf dat bouwterrein verkocht heeft aan de betrokkene. Wanneer dan kort nadat hij het gekocht heeft het bestemmingsplan gewijzigd wordt en er een groot flatgebouw voor zijn neus geprojecteerd wordt, dan geloof ik, dat ons rechtsgevoel ons zegt, dat er een mogelijkheid moet zijn van schadevergoeding. Maar ook dat is naar mijn gevoel in wezen niet anders dan in het verkeer tussen burgers onderling. Dus geen andere beoordelingseisen, maar alleen een procedure die nodig is omdat de overheid, omdat de rechter nu eenmaal niet in die gevallen in een beoordeling van de overheid kan treden. Want wat is het verschil tussen het Tilburgse geval van de Voorste Stroom en die bestemmingsplannen? Dat er bij die bestemmingsplannen een uitgebreide administratieve procedure is voor het vaststellen van het plan. Men gaat tot de Kroon toe en als de Kroon dan eindelijk een uitspraak heeft gedaan, na afweging van alle belangen, dan zie ik de rechter niet uitspreken, zoals hij dat wel eens met woonruimteverordeningen heeft gedaan, dat die Kroon een uitspraak heeft gedaan waartoe geen redelijk denkend mens had kunnen komen. In zulke gevallen gaat het ook niet om het terugdraaien van de beslissing omtrent het bestemmingsplan, maar om de vergoeding van de schade tengevolge van het plan. Ook die gevallen doen zich in het civiele recht voor. Er zijn gevallen waarin men elkaar

schade toebrengt, dat het eenvoudigweg onvermijdelijk is, dat men niet kan zeggen, dat men op zichzelf iets fout doet, maar men aan die schade dan toch wel iets moet doen.

Dan kom ik aan mijn tweede vraag aan de heer Beunke, die slaat op nummertje c van de stellingen van mijnheer Verburg, die dan in onze rechtsbeginselen een nieuwe rechtsbeginsel wil invoeren, namelijk dat het toekennen van de schadevergoeding niet te zwaar mag drukken op de overheid die de schade berokkent. Ik dacht niet dat dit in het rechtsbewustzijn een beginsel was dat iets met recht te maken heeft. Daarom vind ik het ook zo gevaarlijk te zeggen, dat die beoordelingswijze van schade door rechtmatige overheidsdaad anders zou moeten zijn dan in het civiele recht.

Nu mijn opmerking nog even over de kwestie van de bestemmingsschade en de uitvoeringsschade. Ik kan U uit de praktijk vertellen, dat er regelmatig gevallen zijn, waarin een rijksweg of een provinciale weg wordt aangelegd, na onteigening op grond van de Wegenwet, zonder bestemmingsplan (het kan zelfs ook zijn met bestemmingsplan). Stel dat men dan zo'n auto door zijn slaapkamer practisch ziet rijden. Ik ken de briefjes (want ik heb er zelfs wel eens aan meegewerkt) die men dan krijgt, als men om schadevergoeding vraagt. Dan krijgt men namelijk een briefje thuis, dat het de overheid erg spijt, maar dat nu eenmaal schade door rechtmatige overheidsdaad in ons recht niet vergoed wordt en dat het daarom dus voor de overheid onmogelijk is deze schade te vergoeden om namelijk geen schele ogen te krijgen. En daaruit ziet U, dunkt mij, dat er een duidelijke leemte in onze wetgeving bestaat.

Ik ben het niet eens met de heer Jansen, dat die schade, die uitvoeringsschade, onder de bestemmingsschade zou vallen. Maar in ieder geval, het lijkt mij, dat het duidelijk is, dat dit uitgemaakt moet worden. Een van de twee, of de uitvoeringsschade valt onder de bestemmingsschade of niet, en dan is hier een hele duidelijke leemte in de wet. Het zou mij aardig lijken als deze Vereniging de Ministers van ruimtelijke ordening en justitie deze vraag eens voor zou leggen en hun tevens zou vragen of ze er misschien wat voor voelen om een commissie te benoemen om dit te onderzoeken.

DR. J. P. D. VAN BANNING.

De teneur van de preadviseurs is dengene, die nadeel lijdt, vergoeding te bezorgen, maar het heeft natuurlijk ook een andere zijde, nl., dat degene die voordeel heeft van een overheidsmaatregel aan de overheid niets hoeft te vergoeden. Het voorbeeld is de herbergier, die plotseling aan een ingang van een autoweg komt te liggen en die de waardestijging en bedrijfsvoordelen incasseert.

Daar is misschien een oplossing voor, maar dat zal erg moeilijk zijn. Vanmorgen heeft de heer Swart gesproken over fondsvorming: je

zou je kunnen voorstellen dat je zo'n fondsvorming kreeg, waaruit een soort „Ausgleich", zoals op hele grote schade in Duitsland bij de oorlogsschade geschiedde.

Het tweede punt, M. de V., waar helemaal niet over is gesproken, zijn de politiemaatregelen die nadelen teweeg brengen, die in deze gedachtengang ook voor compensatie in aanmerking zouden komen. Je kunt hier een hele groep van besluiten voor noemen: het maken van een verkeersvrije straat, wijziging in parkeergelegenheden, de bij het verspreiden van een oproerige groep mensen toegebrachte schade aan ruiten en auto's. Ik meen, dat als U dit gaat uitwerken, U een heel grote scala zoudt krijgen van mogelijkheden, waarbij men zegt: wegens maatregelen van de overheid heb ik schade gekregen, de maatregelen zijn wel rechtmatig genomen, maar ondertussen zit ik met de gebakken peren!

MR. W. KONIJNENBELT.

Mijnheer de Voorzitter, ik houd het heel kort. Een goed tijdschrift eindigt met een buitenlandse kroniek, een boekbespreking of met een boekaankondiging. Ik wil iets dergelijks doen in het kort. Het is mij opgevallen dat de beide preadviseurs zich voornamelijk hebben bepaald tot het beoordelen van het administratief rechtelijke schadevergoedings-, laat ik zeggen schadeloosstellingsrecht, dat sinds 1955 het daglicht heeft gezien.

Opvallend is dus, dat geen van beide preadviseurs zich uitvoerig heeft beziggehouden met de rechtsgrond voor deze schadeloosstelling, terwijl naar mijn idee juist deze rechtsgrond van groot belang moet zijn voor de vraag, wanneer en naar welke maatstaf schadeloosstelling dient te worden toegekend. In 1955 hebben Vegting en De Brauw zich uitgebreid met deze zaken beziggehouden en ruime aandacht besteed vooral aan het Franse en aan het Duitse recht. Dat is in de voorliggende preadviezen niet of nauwelijks gebeurd. Ik zou U daarom willen wijzen op een zo juist verschenen Franse dissertatie over vrijwel dit onderwerp. Het is een dissertatie van 1967 van Pierre Devolvé en de titel is duidelijk „le principe de l'égalité devant les charges publics". Devolvé behandelt daarin o.m. de responsabilité sans fautes en hij concludeert na een uitgebreide analyse van de jurisprudentie van de Conseil d'Etat, dat de overheidsaansprakelijkheid buiten het gebied van de onrechtmatige daad in Frankrijk berust op twee fundamenten, namelijk soms op de égalité devant les charges publics en soms op risicoaansprakelijkheid (begrippen door de preadviseurs slechts in het voorbijgaan genoemd) en hij behandelt ook wanneer het een en wanneer het ander het geval is en ook die risicoaansprakelijkheid, daarvan geeft hij dan ook weer een nadere analyse, hij verdeelt die weer onder in drie groepen. Hij behandelt ook het verband tussen het algemene belang dat door de overheid wordt gediend en de al of niet aansprakelijkheid van de overheid wanneer ter-

wille van het dienen van het algemene belang inbreuk wordt gemaakt op de gelijkheidsnorm. Hij wijst er dan op dat het algemene belang soms ongelijkheid juist eist en denkt aan de belastingheffing of aan sommige sociaal-economische maatregelen, maar soms ook onbedoeld ongelijkheid aangeeft. In het laatste geval kan er grond bestaan voor schadeloosstelling. Daarnaast behandelt hij dan ook de algemene eisen, die, zoals wij weten, de Franse jurisprudentie stelt aan de schade om voor vergoeding in aanmerking te komen, namelijk de spécialité en de anormalité. Wat ik hiermee wil zeggen is, dat het mij om te beginnen van het grootste belang lijkt om anders dan deze keer is gebeurd bij problemen als de onderhavige, ruime aandacht te besteden aan dit theoretische fundament van de hele zaak en om daarbij dan niet het buitenland te vergeten.

PROF. MR. D. SIMONS.

Evenals de heer Visser van IJzendoorn meen ik, dat er reden is om voorzichtig te zijn met een al te algemene formulering van de wetten. Ook acht ik het gevaarlijk al te veel over te laten aan de rechter. Het is aardig te wijzen op de geleidelijke ontwikkeling bij het onteigeningsrecht, die in 1864 is ingezet, maar zij die thans schade lijden door maatregelen van ruimtelijke ordening zullen niet worden getroost doordat een claim zoals zij die thans indienen misschien een eeuw later zal worden gehonoreerd bij iemand anders. Naar mijn mening moet de rechtsvorming anders verdeeld worden tussen wetgever en rechter. De wetgever zal telkens en telkens — ik geloof niet zo erg in een generale clausule die voor alle gevallen zou kunnen dienen — van groep tot groep gevallen zich rekenschap moeten geven of er reden is voor schadevergoeding en daarbij zal hij duidelijke richtsnoeren aan de rechter moeten verschaffen. Richtsnoeren waarop de rechter zal kunnen voortbouwen.

Nog op een ander punt wil ik wijzen, dat als een bijprodukt uit de preadviezen is gekomen: er is ten aanzien van de schadevergoeding weinig coördinatie geweest in die wetten sinds 1955. Terecht heeft ook mijn voorganger gezegd, dat er zo weinig aandacht is gegeven aan wat er op dit terrein in het buitenland is gepubliceerd en als wetgeving tot stand is gebracht. Hier acht ik een duidelijk manko aanwezig. Daarom acht ik het goed, dat de heer Verpaalen de staf heeft gebroken — hij heeft dit op een uitstekende wijze gedaan — over de ambtelijke voorbereiding van deze wetten. De ambtenaren staan wel zo stevig, dat ze een dergelijke aanval kunnen verdragen en het lijkt mij slechts nuttig wanneer op deze wijze op die feilen wordt gewezen. De Tweede Kamer heeft zeker haar best gedaan om de wetsontwerpen te verbeteren — wij zien tegenwoordig van haar ook vrij veel initiatieven — maar juist bij dergelijke ingewikkelde zaken komt men er niet met amendementen alleen, daar zal het grote werk tevoren moeten gebeu-

ren op de departementen zelf. M.i. had Verpaalen's kritiek op dit punt meer waardering verdiend dan het in de voorafgaande bespreking — men pleegt wel eens te zeggen het derde preadvies — in het Juristenblad heeft gevonden.

PROF. DR. G. A. VAN POELJE*.

Als wij over de administratieve problematiek spreken, mogen wij nooit vergeten, dat de 19e eeuwse rechtsstaat — die trouwens nergens wezenlijk bestaan heeft — sedert het begin van deze eeuw geleidelijk verdrongen is door de welvaartstaat of nog liever, de sociale staat, een proces, dat sedert het einde van de tweede wereldoorlog in snel tempo is versterkt en verdiept. Daardoor is de oude functie van het openbaar bestuur door een andere verdrongen.

Het is vooral de Duitser Forsthoff geweest, die hierop met veel nadruk heeft gewezen[1]; zijn voorstelling, dat de *Eingrifsverwaltung* heeft plaats gemaakt voor de *Leistende Verwaltung* is thans wel vrij algemeen aanvaard; in onze taal betekent dit, dat het ordenende bestuur door het sociale of het scheppende bestuur vervangen is. Al in mijn inleidende voordracht ter gelegenheid van de studiedagen van het I.B.W. in 1962 heb ik erop gewezen, dat het, de door de wetgever gestelde regelen uitvoerende, bestuur zijn plaats heeft moeten afstaan aan een bestuur, dat aan de sociale ordening van de gemeenschap vorm geeft, dat dus in plaats van een overwegend uitvoerend karakter in de eerste plaats een vormend of bouwend karakter gekregen heeft[2]. Het is, zoals Mignot en d'Orsay zeggen in hun beknopte maar belangrijkste studie „La machine administrative: „l'administration devient l'organisatrice et la régularitrice de la collectivité. Jadis chargé de réglementer et de gérer quelques services publics, la voici maintenant concernée par toutes les grandes décisions de l'Etat"[3]).

Het is deze verandering van doel en taak, die ertoe geleid heeft, dat men in deze tijd regels van administratief recht ontmoet op alle terreinen van het leven, van vóór de geboorte tot na de dood, en dat men als gevolg hiervan de grootste verscheidenheid van gevallen ontmoet, waarin de administratieve rechtsregel die beoogt aan enkelen of aan de gemeenschap vooruitgang of verbetering van de bestaande situatie te brengen, anderen aanwijsbaar benadeelt: het probleem van schade en

* Prof. Van Poelje was helaas verhinderd de vergadering bij te wonen. Gaarne voldoen wij aan zijn verzoek zijn opmerkingen over de preadviezen in het verslag op te nemen.

[1] In *1938* gaf Forsthoff al uit „Die Verwaltung als Leistungsträger". Men zie verder zijn een aantal malen herdrukte Lehrbuch des Verwaltungsrechts en de voordracht *Begriff und Wesen des sozialen Rechtsstaats* in zijn bundel *Rechtsstaat im Wandel* (Kohlhammer, 1964).

[2] Deze woorden heb ik gebruikt in mijn inleidende voordracht op de studiedagen van het I.B.W. in 1962. Ik heb later in een noot er op gewezen, dat ook Walter Jellinek al de uitdrukking *Gestaltende Verwaltungsakt*" kende.

[3] Gabriel Mignot et Philippe d'Orsay, La machine administrative, Paris 1968, blz. 121.

baat is niet een probleem van de ruimtelijke ordening alleen, het is een probleem, waarmee de ernstige beoefenaar van het administratieve recht in aanraking komt, onverschillig aan welk onderdeel daarvan hij zijn bijzondere aandacht wijdt.

Zo is er dus tegenwoordig geen enkele reden meer om het vraagstuk van de schadevergoeding voor overheidshandelen, de vraag, wanneer wel en wanneer niet, voor het geheel of voor een gedeelte van de schade, gecombineerd met een belasten van de baat of los daarvan, op de een of andere wijze te koppelen aan de verheffing van de eigendom tot een element van min of meer geheiligd recht, in de geest van de hervormers van het eind der 18e eeuw. Dit brengt ook mede, dat het gebruiken van het woord schadevergoeding in dit verband in wezen is het werken met een verouderd, op 18e-eeuwse opvattingen steunend begrip, en dat het vraagstuk, waarmee men in het openbaar bestuur van onze tijd haast dagelijks in aanraking komt, dit is, of, en zo ja, in welke vorm en met welke begrenzing enige tegemoetkoming moet worden gegeven aan hen, die door een bestuurlijke regeling of door haar uitvoering in vergelijking met anderen, naar het algemene oordeel van redelijke mensen van deze tijd, op ernstige wijze benadeeld worden. Het is dus niet zó, als Mr. Verpaalen meent, dat de vervanging van „tegemoetkoming" door „schadevergoeding" een modern gebaar was; het was integendeel een uiting van het nog niet ontgroeid zijn aan de starre theorieën van de 19e eeuw, voor de principiële tegenstanders alleen aanvaardbaar, omdat zij inzagen, dat de andere woordkeus voor de toepassing van het recht zonder zin en zonder praktische betekenis zou zijn. Dat de keuze van het woord schadevergoeding voor de conservatieve voorstanders betekende, dat een juridisch begrip voor een feitelijk begrip in de plaats werd gesteld is een m.i., volstrekt onaanvaardbare theorie.

Als we het probleem van schade en baat[1] zien als een algemeen probleem, dat zich op allerlei terrein kan voordoen bij de vorming en de toepassing van het administratieve recht, dan is er ook geen enkele reden om de beoordeling van de concrete gevallen, die men in de praktijk ontmoet, te onttrekken aan de bestuurlijke instanties, die tot dusverre bewezen hebben — enkele uitzonderingen misschien daargelaten — voor hun taak ten volle berekend te zijn en deze op een alle partijen bevredigende wijze te vervullen, over te brengen naar de zgn. gewone rechter, die al meer dan genoeg te doen heeft, als hij de ontwikkeling van civiel en strafrecht wil bijhouden, en die op zeer enkele uitzonderingen na de eventueel noodzakelijke bestuurlijke ervaring mist. De

[1] In de beide preadviezen heb ik gemist het rapport *Schade en Baat*, in 1950 uitgebracht door een commissie, ingesteld door het Ned. Instituut voor Volkshuisvesting en stedebouw, waarvan voorzitter was de allervoortreffelijkste jurist en hoogstaand mens Mr. Dr. A. L. Scholtens.
De wijze waarop in het postuum uitgegeven werk van Van Randwijk „In de schaduw van gisteren" over Scholtens wordt gesproken (blz. 67) getuigt van volledig wanbegrip.

administratieve rechtspraak die wij hebben, onvolledig als ze is, voldoet tot dusverre zeker aan de eisen, die men haar zou mogen stellen, er is, ook bij haar uitbreiding, geen enkele reden om haar over te brengen naar andere organen, wier geschiktheid voor deze nieuwe taak zeker niet aanstonds algemeen aanwezig zou zijn. En er is in het bijzonder geen reden om de toestand, waarbij in de administratieve procedure juridische bijstand mogelijk, maar niet verplicht is, verandering te brengen. Integendeel, zulk een verandering zou een hoogst bedenkelijke stap in achterwaartse richting zijn.

ANTWOORDEN VAN DE PRE-ADVISEURS

MR. F. J. BEUNKE

Mijnheer de Voorzitter,

Er is een stroom van interessante beschouwingen over ons hoofd gekomen en daar ben ik erg dankbaar voor. Dit is ook de bedoeling van Uw congres en ik geloof, dat U niet teleurgesteld behoeft te zijn over de oogst die wij vanochtend hebben binnengehaald. Het is alleen voor de preadivseurs een zware taak om daarop te antwoorden. Het is veel te veel omvattend; er zou niet alleen een dissertatie, zoals de heer Konijnenhelt gezegd heeft over te schrijven zijn, maar misschien wel een hele rij dissertaties en dat is een kwestie van tijd, die ons thans niet ter beschikking staat. Dit is ook al gebleken in mijn preadvies, prof. Troostwijk heeft er in het Juristenblad op gewezen; ik heb mij in mijn beschouwingen erg moeten beperken. En ik zal ook nu helaas niet op alles kunnen ingaan. U moet dat maar goed vinden; ik zal proberen mijn eigen weg te vinden in de gemaakte opmerkingen en alleen op die opmerkingen ingaan waar ik meen iets over te kunnen zeggen. En dat nog binnen de wel zeer beperkte tijd die me daarvoor gelaten wordt.

Prof. Van Poelje heeft een onderwerp aangesneden dat ik ook in mijn hoofd had en dat was de term rechtmatige overheidsdaad. In mijn preadvies, ik geloof op blz. 7, ben ik eigenlijk een kruistocht tegen deze terminologie begonnen. Ik heb daar gezegd: het gaat hier om een zo grote scala van verschillend liggende gevallen; die kun je niet allemaal in één term omvatten, je kunt ze ook niet allemaal in één beschouwing bevatten. En evenmin is het mogelijk één algemene formule te vinden om de vragen die in deze zo verschillende gevallen rijzen op te lossen. Daarmede ook alvast een opmerking naar aanleiding van verschillende sprekers die gezegd hebben: ja maar, we moeten toch zoeken naar een algemene formule. Voorzitter, ik heb gezocht en voor mij hebben anderen gezocht, maar wij komen er niet uit; ik geloof dat wij moeten erkennen dat er te veel verschillende gevallen zijn die verschillend beoordeeld moeten worden; ik geloof dat het winst is als wij erkennen dat er geen algemeen geldende formule te vinden is; zouden wij verder blijven zoeken naar een algemene formule, dan blijven we in de algemeenheden steken en het gaat er nu juist om in de zozeer verschillende gevallen die zich voordoen tot een rechtvaardige beslissing te komen. Daar is iedereen mee gediend; daar zijn die arme overheidsdienaren, die de claims moeten gaan beoordelen, mee gediend. Aan de andere kant ook de mensen die claims menen te hebben; zij doen niets met algemene gedachten en zouden met een meer casuïstische uitwerking meer gebaat zijn. Dat was dus wat ik in de eerste plaats tegen die algemene term *rechtmatige overheidsdaad* heb. Hij suggereert een homogeniteit van de gevallen, die er niet is. Maar er is nog meer reden waarom ik eigenlijk bezwaar heb tegen die term rechtmatige overheidsdaad. Als iemand zegt rechtmatige overheidsdaad, dan bedoelt hij te zeggen: ik heb het nu eens niet over de

onrechtmatige overheidsdaad, dat is duidelijk. Alleen in de praktijk heb ik het gevoel, dat het resultaat precies andersom is. Dat is net als met die olifant; in onze stedelijke omgeving kom je steeds minder dieren tegen, dieren van geen enkele soort en zeker geen olifant. Als je tegen iemand zegt: zorg er voor dat je niet denkt aan een olifant, dan komt dat beest juist in zijn gedachte. Hij denkt: „Waarom mag ik niet aan een olifant denken; als ik nu toch zin heb om aan een olifant te denken" enz. Zo wordt dat beest steeds groter in zijn gedachte. Op dezelfde manier, zo heb ik het gevoel, werkt de term rechtmatige overheidsdaad. Bij onze gedachten over de rechtmatige overheidsdaad staat altijd die olifant van de onrechtmatige overheidsdaad op de achtergrond. Ik ben hier geloof ik lijnrecht in tegenstelling met wat de heer Drooglever Fortuyn heeft gezegd; ik meen dat die twee dingen volkomen anders te benaderen zijn. Ik vind het toch nog wel even een verschil of het onrechtmatig is of rechtmatig; daar hebben andere sprekers ook op gewezen. Het gaat niet aan om te zeggen het is een geboden handeling, een noodzakelijk gedrag van de overheid en toch is het onrechtmatig. Ook bij handelingen, bij daden van burgers spreekt men niet van rechtmatige handeling. Je zegt handeling of rechtshandeling van een burger, maar je zegt niet opzettelijk dat is nu een rechtmatige handeling. Dit zegt men in feite wel van de overheid; dit is nu eens een rechtmatige daad van de overheid; maar hij moet niettemin wel betalen. Dit is nu maar een grapje, maar er zit toch ook ernst in. Ik ben het met prof. Van Poelje helemaal eens dat wij moeten afstappen van deze terminologie van rechtmatige overheidsdaad; deze term brengt een zekere verwarring in de gedachten.

Ik kom nu aan prof. de Haan uit Delft. Hij heeft gezegd, kijk eens even, je moet bij de vergoedingen je gewoon baseren op de Onteigeningswet en dan ben je altijd goed uit, dan maak je geen ongelukken, dat is allemaal uitgedokterd. Dan zeg ik jawel, maar er is toch nog in ons recht wel enig verschil tussen onteigenen en beperken van rechten. De Hoge Raad heeft het ook uitgemaakt. Verordeningen van lagere lichamen mogen tot een zekere grens bij het opleggen van beperkingen gaan, maar er moet iets overblijven van de eigendom. Als men over die grens heen gaat dan kan dat alleen door middel van onteigening gebeuren. Dat is ook het systeem, dat gevolgd is in de Belemmeringswet. In Duitsland bijvoorbeeld is dat totaal anders. Daar valt elke beperking van eigendom onder het begrip onteigening. Alles is daar onteigening, elke beperking, elke geringe beperking is onteigening; maar bij ons is daar geen twijfel meer over. In ons positieve recht is duidelijk een onderscheid aanvaard tussen beperking en onteigening van rechten. De stelling dat we na de gevolgen van beperkingen van rechten, die de overheid oplegt, rechtstreeks zouden moeten behandelen alsof het onteigening was, daar ben ik een beetje huiverig voor. Nu zegt prof. de Haan kijk eens, daar hebben we in de Wet Ruimtelijke Ordening het voorschrift dat bestemmingen en gebruiksvoorschriften niet mogen veroorzaken een beperking van het meest

doelmatige gebruik van de grond; als dat nu wel gebeurt, dan zou men een wettelijk recht moeten hebben tot vergoeding van alle schaden. Ja, dat is een stelling, maar die zou me veel te ver gaan. De wet kent niet een verbod om beperkingen van het meest doelmatige gebruik op te leggen. De wet zegt dat dit slechts om dringende redenen mag gebeuren. Het mag dus wel en het gebeurt ook af en toe, als het nodig is. Maar nu rijst de vraag, waarom nu juist in dit geval een wettelijk recht op volledige schadeloosstelling moet worden gegeven, terwijl dat in zoveel andere gevallen, die in de preadviezen zijn vermeld, niet gebeurt. Verder zou er bij een dergelijke bepaling geen ruimte zijn voor een beoordeling van het nadeel dat belanghebbende nu eenmaal zelf behoort te dragen als gevolg van zekere maatregelen in het algemeen belang.

Ik zou hier een opmerking van heel algemene aard willen maken. Bij het onderwerp dat wij vandaag bespreken zijn er twee polen, die we in de gaten moeten houden. Dat is aan de ene kant het risico dat de burger zelf van nature, door zijn omstandigheden, toch al draagt en aan de andere kant de positie van de overheid. Wat is eigenlijk de positie van de overheid? Ik ben zo benauwd dat wij met onze gedachten over een wenselijkheid van het vergoeden van schade die door de overheid wordt toegebracht de betekenis van de overheid sterk overschatten. Achter de maatregelen die de overheid neemt zit meestal de maatschappelijke ontwikkeling. De overheid doet in het algemeen niet zo maar wat. Die doet dingen die noodzakelijk zijn; en waardoor noodzakelijk? Doordat het noodzakelijk geworden is in de ontwikkeling van de omstandigheden. Ik ben eigenlijk van mening dat de overheid daarom niet zonder meer steeds aansprakelijk wordt voor de gevolgen van een zekere maatregel. De overheid beïnvloedt de ontwikkeling, bestuurt de ontwikkeling, leidt die in goede banen; maar de ontwikkeling zelf en de dynamiek van de ontwikkeling, dat doet de overheid niet, dat doen wij allemaal met elkaar, dat doen de burgers, dat doet de maatschappij, dat doet ook het buitenland en in zoverre kun je de overheid — die alleen maar bestuurt — ook eigenlijk slecht voor alle schade laten opdraaien. Als wij dat doen, dan nemen wij een heel ander standpunt in en zeggen: kijk eens, we willen niet dat er überhaupt tengevolge van overheidsbeleid schade voorkomt. Maar dat is natuurlijk heel wat anders, dat is eigenlijk een sociale voorziening. Als tegenpool van de positie van de overheid noemde ik het risico van de burger zelf; het risico, dat hij loopt in zijn bezigheid en dat in zijn bestaan toch al ingebouwd is. De caféhouder die ineens een grote strop krijgt doordat een weg omgelegd wordt. Dat kan een noodzakelijke maatregel zijn en dat kan wel heel zuur zijn voor die man, maar moet hem dat vergoed worden? Wanneer naast hem een ander café gesticht wordt, dat veel beter is, dan zou hij niets krijgen, dat is een vergelijkbaar risico. Er zit in het deelnemen aan ons economisch leven, in ons persoonlijk leven een grote mate van risico ingebouwd en het lijkt mij nu verkeerd — daar heb ik dan ook aan het slot van mijn

preadvies op gewezen — dat al dat risico zal worden overgenomen door de overheid. Dat zijn twee polen waartussen ons probleem zich afspeelt.

Ik wil niet voorbijgaan aan de gedachte, die prof. Stellinga heeft uitgesproken. Inderdaad we moeten niet zoeken naar een algemene formule om al deze gevallen van schade, om al deze problemen op te lossen; daar zal je er ook inderdaad niet mee komen. Maar je zou kunnen geven een zekere compensatie aan een rechter en hij denkt dan aan een administratiefrechtelijk college. Dat zou inderdaad een heel goede ontwikkeling kunnen zijn. De gedachte over dit onderwerp is, dat we aan het begin staan van een ontwikkeling, die naar verschillende kanten uitgebouwd moet worden. Prof. Simons heeft er ook op gewezen, dat de rechtsvorming zowel van de wetgever als van de rechter kan uitgaan. In de gedachte van prof. Stellinga zou dat een administratiefrechtelijk college zijn. Ik kan me daar geheel mee verenigen. Ik geloof niet dat langs een van de aangegeven wegen afzonderlijk een oplossing zou kunnen worden gevonden. Wij zijn dankbaar voor de uiteenzetting die ons vanochtend van Belgische kant is gegeven over de situatie zoals die in België bestaat; deze wijst ook in de richting die prof. Stellinga heeft aangegeven.

Ik kom op wat mijnheer De Swart gezegd heeft; hij heeft gevraagd moet hier niet onderscheid gemaakt worden naar de aard van de maatregel; hij sprak over conserverende maatregelen en verdedigende maatregelen. Inderdaad geloof ik ook, dat wij bij de beoordeling van schadeclaims de strekking van die maatregel heel zwaar moeten laten wegen. Een verdedigende maatregel zal in het algemeen, als het om een ernstig belang gaat, inderdaad niet gauw tot vergoeding van schade aanleiding kunnen geven. Ik noem bijvoorbeeld de verdediging van de staat tegen uitwendige vijanden. De heer Van Banning heeft genoemd de relletjes, dan krijg je een verdediging van de gemeenschap tegen binnenlandse opstanden, minder ernstig van karakter wellicht, maar ik geloof dat dan ook niet gauw een vergoedingsplicht moet bestaan; hier gaat het ook weer om een gebeurtenis die de overheid moet weerstaan en de overheid is dan tot maatregelen gedwongen. Hij is niet vrij om het nemen van maatregelen na te laten en daardoor wordt naar mijn mening zijn aansprakelijkheid nogal ingeperkt. Maar daar staat tegenover, dat wanneer het gelaedeerde belang erg groot is, de aanleiding om toch te vergoeden weer toeneemt. We hebben het geval van de „Heldenkermis" van voor de oorlog. Ik moet zeggen persoonlijk betreur ik de uitspraak, dat de nagelaten betrekkingen van de journalist die daarbij de dood vond in de Passage in Den Haag geen schadevergoeding kregen. Wat de Hoge Raad hier besliste was alleen maar dat er geen onrechtmatigheid bij dat overheidshandelen was. Maar wij voelen een zekere sociale verplichting om toch tot vergoeding over te gaan. Het lijkt wel dat ons rechtsgevoel minder dan vroeger tevreden is met een uitspraak van *niet-onrechtmatig* en meer dan vroeger de honorering van een sociale verplichting verlangt.

De heer De Swart heeft gesproken, de heer Van Poelje ook, over de kwestie van schade en baat. Dat staat ook in het preadvies van de heer Verpaalen. Als je zegt ik ga over tot de vergoeding van de schade op grote schaal, integraal, dan moet daar tegenover staan, dat ik alle voordelen die uit de overheidshandelingen komen ook zou weg belasten, zou wegnemen; dat lijkt heel plausibel, maar ik geloof, dat het dat niet helemaal is. Ik sprak daarnet over de positie van de overheid en zijn rol in de min of meer autonome ontwikkeling van de maatschappij. Volgens onze opvattingen komen de voordelen en ook nadelen van de zich ontwikkelende maatschappij in het algemeen ten voordele en ten nadele van de burger. Ook als de overheid daarin een zekere sturende of besturende rol speelt, dan is zij nog geen veroorzaker van die voor- en nadelen. De overheid, ik heb het al gezegd, wordt ook maar gedreven door die ontwikkeling. Als de overheid voordeel niet rechtstreeks veroorzaakt, is er geen kans om dat voordeel weg te nemen van de burger. De overheid kan alleen maar via belastingwetten, die aan haar eigen beperkingen gebonden zijn, financiële lasten opleggen. Ik noem nu bijvoorbeeld de baatbelasting, zoals wij die kennen is deze beperkt door de kosten van door de overheid uitgevoerde werken; die kosten kunnen door baatbelasting geheel teruggevorderd worden, verhaald worden, maar verder niet. Aan een waardestijging die er verder mocht zijn, voorzover die de kosten te boven gaat, kan de overheid niet komen. Ik geloof dat dit juist is. Wil men het anders, dan gaan we naar een ander regime over dan we nu in rechte kennen. Wie zich op het uitgangspunt van integrale vergoeding stelt, die zal — wellicht ongewild — tot die consequentie komen. Maar dan ben ik toch van mening, dat men een andere rechtsgrond nodig heeft voor het wegnemen van de genoten voordelen en die andere rechtsgrond zie ik binnen onze huidige rechtsopvattingen eigenlijk niet.

Voorzitter, ik heb in mijn preadvies veel nadruk gelegd op de restricties die aan de moderne regelingen die ik noemde zijn verbonden. Ik geloof dat dat goed is, want pas vanuit die situatie kunnen wij gemakkelijker praten over eventuele verdere uitbouw. Behalve bij onteigening leidt aantasting van subjectieve rechten in de zin van door overheidsmaatregelen opgelegde beperkingen niet vanzelfsprekend tot vergoeding van de schade. En in de gevallen waarin daartoe toch aanleiding bestaat niet vanzelfsprekend tot totale vergoeding. Grondslag van de toekenning, dat wil dus ook zeggen de motivering van de claim, is niet gelegen in het feit dat ons recht werd aangetast, maar, prof. Troostwijk heeft in zijn stuk in het Juristenblad er ook op gewezen, in de excessiviteit van de schade, de mate van de schade. Dat wil zeggen dat die bekeken moet worden in relatie tot verschillende andere factoren. Een van die factoren is vooral het gewicht van het met de maatregel gediende algemene belang.

Tot zover over rechten. Maar we hebben ook nog belangen, enkele belangen, die geschaad worden. In beginsel is de verplichting van de overheid om toegebrachte schade niet onvergoed te laten niet beperkt

tot de gevallen van aantasting van in subjectieve rechten geconcretiseerde belangen. Hij kan zich in beginsel ook uitstrekken tot particuliere belangen, die niet tot concretisering in algemeen erkende subjectieve rechten zijn gekomen. In onze rechtsopvattingen zijn echter de in subjectieve rechten geconcretiseerde belangen sterker dan de andere. Maar aan die andere belangen kunnen we niet voorbij gaan. Voor de vergoeding van schaden die in die belangen zijn gelegen is minder vlug aanleiding; er is in die gevallen wel aanleiding, maar minder spoedig in onze rechtsopvattingen, dan wanneer het gaat om in subjectieve rechten geconcretiseerde belangen. Er zal, wil men tot vergoeding van schade aan deze wat ik wil noemen *enkele belangen* kunnen overgaan, tevens een zwaar wegend algemeen belang gediend moeten zijn, ofwel de schade moet zeer excessief zijn. Toch gebeurt dat. We hebben de Zuiderzeesteunwet, we hebben de Deltaschadewet en vele andere regelingen die daar rekening mee houden. Ook artikel 49 van de Ruimtelijke Ordening spreekt van belanghebbende en sluit dus mensen die een enkel belang hebben niet uit.

Dit zou ik willen zeggen als conclusie, aan het slot van wat ik hier naar voren heb willen brengen: in het algemeen moet er voor gewaakt worden, dat niet risico's, die een gevolg zijn van de maatschappelijke ontwikkeling, plaatselijk of in het algemeen, afgewenteld worden op de overheid. Wanneer de overheid slechts een zekere ordenende, een zekere vormgevende rol speelt is daar geen reden voor.

Mijnheer de Voorzitter, ik heb maar op enkele gedachten die vanochtend tot uitdrukking gebracht zijn kunnen ingaan. Dat betekent niet dat ik de andere van minder belang acht voor de studie van ons onderwerp van vandaag. Om des tijds wille moet ik het hier echter bij laten.

MR. O. A. C. VERPAALEN.

Nu ik als laatste aan het woord kom, heb ik het gevoel, dat ik de lijkrede uitspreek. Wij hebben vandaag de uitvaart bijgewoond van de preadviezen van de heer Beunke en mij. Hierna volgt de bijzetting in het juridisch familiegraf, het kaartsysteem van de rechtsliteratuur.

Zoals het gaat wanneer men aan een graf staat — men denkt onwillekeurig terug aan het begin, aan de kraamkamer. Die kraamkamer was in dit geval, M. de V., Uw zitkamer, waar U de Heer Beunke en mij had uitgenodigd voor een bespreking. Ik meen, dat hij en ik eigenlijk aan U onze verontschuldigingen zouden moeten aanbieden, want wij hebben van die zitkamer in zekere zin een hondehok gemaakt. Want wat hebben wij gedaan! Mr. Beunke en ik hebben als honden eens aan elkaar gesnuffeld, we hebben enige malen om elkaar heengedraaid en zijn vervolgens ieder ons weegs gegaan. Wij mochten kennelijk elkanders lucht niet! Wij hebben elkaar dus honds behandeld. Met andere woorden gezegd, M. de V., U hebt toen wij bij U waren de mogelijkheid van een arbeidsverdeling tussen de preadviseurs onder het

oog gezien, maar de heer Beunke en ik hebben beiden, ieder op onze wijze, opgemerkt, dat het feit, dat wij in het maatschappelijke leven andere functies vervullen, voldoende waarborg inhield voor een gedifferentieerde benadering van het ons voorgelegde probleem. Wij hebben nadat wij U hadden verlaten geen enkel contact meer gehad; vandaag hebben wij elkaar voor het eerst teruggezien.

Wat mij nu heeft getroffen, is, dat desniettemin de heer Beunke en ik bij de benadering van het ons voorgelegde probleem intuïtief dezelfde weg hebben gevolgd. Er was ons, toen ons dit onderwerp werd opgedragen, geen enkele leidraad verstrekt. Wij zouden een preadvies schrijven over schadevergoeding terzake van rechtmatige overheidsdaad en daarmede basta. Het merkwaardige is nu, dat de heer Beunke en ik, onafhankelijk van elkaar, ons dezelfde beperking hebben opgelegd, namelijk ons hebben bepaald tot de periode na 1955. Het was zo — ik was het eerst klaar met mijn preadvies — dat ik mij eigenlijk een beetje geneerde, toen ik mijn preadvies legde naast die van de jaren 1929 en 1955, welke ditzelfde onderwerp zo zeer in de breedte en de diepte hadden behandeld. Ik heb toen maar getracht mijn preadvies wat op te sieren met enige doekjes voor het bloeden, ik heb derhalve aan de titel een paar jaartallen toegevoegd en ik heb er zelfs nog een ondertitel bijgemaakt. Wat bleek nu tot mijn opluchting? Dat Mr. Beunke precies hetzelfde had gedaan, namelijk ook die beperking in de tijd had aangebracht. Achteraf gezien had ik mij helemaal niet behoeven te generen, omdat de verklaring eenvoudig deze was, dat het probleem dat ons bezig hield in een andere fase was gekomen. De tijd was rijp geworden om spijkers met koppen te slaan. Het gevolg daarvan was, dat de heer Beunke en ik niet meer over een in kaart te brengen terrein hadden gezweefd als juridische arenden, neen, wij waren reeds — meer als nieuwsgierige eksters — afgedaald om een nieuwe vleugel van het flatgebouw van het Nederlandse Recht, dat men aan het timmeren is, te inspecteren. Het enige verschil tussen Beunke en mij is nu slechts, dat ik vind, dat de wetgever er wel eens naast heeft geslagen.

Dat was het eerste punt van overeenstemming. Maar er zijn meer punten. Het tweede punt van overeenstemming — en ik geloof dat dit een zeer belangrijk punt is — is dat Beunke en ik beiden roerend het er over eens zijn, dat het goed is geweest, dat de wetgever wetten heeft gemaakt. Wij beiden zijn eveneens van mening, dat de wetgever op dit terrein moet doorgaan. Dat is ook de conclusie van Kan in zijn artikel in de bundel Onroerend Goed, maar al evenzeer van Langemeijer in zijn artikel in het N.J.B. van 1955, dat Beunke en ik hebben aangehaald. Ik geloof, als ik althans goed heb gehoord, dat de heer Swart mij in dit opzicht verkeerd heeft begrepen. Primair ben ik dus van mening, dat de wetgever moet doorgaan en wel hierom — in dit verband lijkt mij bijzonder verhelderend hetgeen Prof. Polak heeft gezegd —, omdat er zo verschrikkelijk veel gevallen zijn, zoveel categorieën. Die kun je niet

in één algemene bepaling vatten, dat moet je wel in afzonderlijke wetten regelen. Iedere wet zal haar eigen moeilijkheden medebrengen en haar eigen oplossing inhouden, die waarschijnlijk zal verschillen van andere regelingen. Daarom zijn Beunke en ik het erover eens, dat het niet gewenst is op het ogenblik te spreken van schadevergoeding terzake van rechtmatige overheidsdaad, omdat dit een weinig vruchtdragend algemeen begrip is.

Hierbij wil ik echter wel aantekenen, dat ik één ding gemist heb in het preadvies van Beunke, en ook toen hij zojuist aan het woord was, hoewel hij het probleem wel heeft genoemd. Hij geeft, voorzover ik zie, geen oplossing voor de vraag hoe te handelen in de gevallen die men moeilijk in een wettelijke regeling kan neerleggen, die men slechts kan vangen onder een algemene bepaling. De heer Van Banning heeft er vanmiddag nog een aantal voorbeelden van gegeven. Ik bedoel gevallen als Heldenkermis en dergelijke. Nu kom ik aan de oplossing, die ik daarvoor heb bedacht. Ik meen dat op het ogenblik deze gevallen niet zijn op te lossen via het concipiëren van een algemene wetsbepaling. De heer Stellinga heeft er wel voor gepleit. Daarop antwoord ik, dat ik in dat opzicht voorzichtiger ben dan hij. Ik ben bang voor dergelijke bepalingen, waarvan ik de gevolgen niet kan overzien; ik weet niet waar ik terecht kom als de wetgever een dergelijke algemene bepaling zou maken. De Brauw heeft het in 1955 geprobeerd, ik vind het resultaat niet erg gelukkig. De moeilijkheden, waarmede De Brauw zat, blijken uit de abnormale lengte, die zijn wetsbepaling heeft gekregen. Op die manier komt men er niet. Nu ben ik door één ding getroffen, namelijk, dat de Heer Stellinga denkt, dat het met de onrechtmatige overheidsdaad in de rechtspraak zo gemakkelijk gaat. Hij zeide: „die onrechtmatige overheidsdaad loopt bij de Hoge Raad wel op rolletjes". Neen, zo is het helemaal niet. Die onrechtmatige daad is nog altijd even moeilijk als zij altijd geweest is. Ik zal U hiervan een voorbeeld geven, dat grenst aan de onrechtmatige overheidsdaad. Omstreeks het jaar 1950 zijn er zaken geweest voor de Hoge Raad, welke handelden over aanrijdingen en botsingen, welke hadden plaatsgevonden met tramwagens van de Rotterdamse Tramweg Maatschappij. Deze vroeg schadevergoeding, en één van de posten van die schadevergoeding was, dat de R.T.M. zei: ja Mijnheer de Rechter, ik houd rekening met het risico dat mijn tramwagens wel eens een aanrijding kunnen krijgen, ik houd dus tramwagens in reserve, die reserve-tramwagens kosten mij iedere dag geld en nu ik een aanrijding heb gehad, moet dat worden vergoed. De Hoge Raad heeft die claim gehonoreerd. Ik voor mij zou zeggen, dat het in reserve houden van tramwagens behoort tot het normale risico, tot de normale bedrijfskosten van een tramwegmaatschappij en ik zou derhalve, als ik op die plaats had gezeten, geen schadevergoeding hebben gegeven. Prof. Mr. Ph. A. N. Houwing, die later zelf in de Hoge Raad heeft gezeten, heeft onder dit arrest van 1950 een noot geplaatst en was het toen volstrekt oneens met de Hoge

Raad. U ziet het – bij de onrechtmatige daad zit men met precies dezelfde problemen als bij de rechtmatige overheidsdaad en dat maakt mij des te huiveriger om een algemene bepaling over rechtmatige overheidsdaad op te nemen. Ik meen, dat men dus de oplossing in een geheel andere richting moet zoeken, namelijk dat men het begrip onrechtmatige daad, zoals ons Burgerlijk Wetboek dat kent, moet gaan wijzigen. Nu kom ik terug op een opmerking, welke de heer Swart heeft gemaakt. Deze heeft gezegd, dat we eigenlijk af zouden moeten van het onderscheid tussen rechtmatig en onrechtmatig. Daarop antwoord ik, dat ik het helemaal met hem eens ben. Wij moeten inderdaad af van dat hele begrip onrechtmatigheid, wij moeten af van het begrip schuld. wij moeten dat vervangen door een bepaling, die zegt, dat men enerzijds aansprakelijk is voor schade, anderzijds recht heeft op vergoeding in die gevallen, waarin het volgens de opvattingen van het maatschappelijk verkeer redelijk is, dat men die schade vergoed krijgt. Dat is een risico-opvatting, waarbij men zich helemaal los maakt van de begrippen schuld en onrechtmatigheid. Nu heeft de heer Swart gezegd, dat we toch een mooi ontwerp voor een nieuw zesde boek van het B.W. hebben. Daarop antwoord ik, dat het zesde boek een heel mooi ontwerp mag wezen, maar dat de titel over de onrechtmatige daad niet mooi is. Als U dat hoofdstuk eens nauwkeurig zoudt lezen, dan zult U zien, dat de wetgever door aan de oude begrippen vast te houden voortdurend is vastgelopen, dat hij in strijd met zijn eigen systeem herhaaldelijk schadevergoeding toekent in gevallen, waarin van onrechtmatige daad geen sprake is. En zelfs is het zo, dat in die titel bepalingen voorkomen, waarin met zovele woorden wordt gezegd, dat schade wordt vergoed terzake van *rechtmatige* daad. In zulke gevallen is aan de rechter de bevoegdheid toegekend de hoogte van de schadevergoeding te matigen. Dat zou overigens betekenen, als ik het goed zie, dat als het ware de bepalingen van de nieuwe administratieve wetten en deze bepalingen van het nieuwe B.W. naar elkaar toegroeien. Dat zou een verheugende ontwikkeling zijn, want op het ogenblik is het zo, dat er min of meer twee vijandige rechtsgebieden zijn, het civielrechtelijke gebied en het administratiefrechtelijke. De beoefenaren van die beide disciplines begrijpen elkaar dikwijls niet, terwijl ik geloof dat men eigenlijk op betrekkelijk eenvoudige wijze misverstanden zou kunnen oplossen.

Maar nu keer ik terug naar de punten van overeenstemming tussen Mr. Beunke en mij. De tot dusverre besprokene waren in zekere zin van formele aard, namelijk dat wij beiden ons hebben beperkt tot de periode, waarin de wetgever is gaan ingrijpen, en dat wij beiden menen, dat de wetgever op de ingeslagen weg moet voortgaan. Maar ook materieel bestaat er, naar ik gemerkt heb, ver-gaande overeenstemming tussen Beunke en mij. Wij zijn het er over eens, dat in ons recht een algemeen beginsel, dat de overheid alle schade welke zij toebrengt moet vergoeden, niet bestaat. In ons recht is er derhalve buiten het ge-

val van onrechtmatige daad geen aansprakelijkheid van de overheid tot vergoeding van schade, wanneer de wet dit niet bepaalt. Daartegenover aanvaarden wij als een gegeven feit, dat er bepaalde vormen van overheidsingrijpen zijn, waarvan de schade welke zij veroorzaken dient te worden vergoed. En wij zijn het ook in dit opzicht eens, dat de wetgever terecht schadevergoeding heeft toegekend in de reeks van wetten die sinds 1955 tot stand zijn gekomen. Ik heb althans bij Mr. Beunke in het geheel geen kritiek op die bepalingen gelezen.

Dat zijn de punten van overeenstemming tussen Beunke en mij. Er zijn natuurlijk ook divergenties en die openbaren zich, zodra het gaat omtrent de hoogte van de vergoeding welke moet worden toegekend. En dan blijkt er al direct een meningsverschil te zijn, dat heel diep gaat. U vindt dat op pag. 20 van het preadvies van Beunke, waar hij zegt, dat het niet alleen gaat om het risico, dat verbonden is aan de handeling, die de schade heeft teweeg gebracht, maar steeds om een verdeling van risico tussen de handelende overheid en de geledeerde. Naar mijn mening is het daarentegen zo, dat men niet mag spreken van risico aan de zijde van de overheid. Wanneer de overheid een bepaalde maatregel neemt, dan heeft zij m.i. daarvan alle consequenties te aanvaarden, ook de financiële. Volgens mij gaat het dus uitsluitend om het risico van de *burger*. Als eenmaal vaststaat dat hij schade lijdt, welke volgens de opvattingen van het maatschappelijk verkeer niet te zijnen laste behoort te komen — maar dat moet dan ook vaststaan, hetgeen dus impliceert dat ik geenszins van mening ben, dat *ieder* overheidsoptreden, dat schade veroorzaakt, tot schadevergoeding aanleiding behoort te geven — dan behoort die schade volledig te worden vergoed. Daarmede bedoel ik dus, dat dan de vergoeding slechts mag worden bepaald door de hoogte van de schade en niet door andere factoren, welke met die schade op zichzelf niets te maken hebben, mitsdien niet mag worden beïnvloed door beleidsfactoren, overwegingen derhalve van de kant van de overheid. Daarom zeg ik, dat mijn stelling is, dat de schade die voor vergoeding in aanmerking komt integraal moet worden vergoed.

Nu kom ik aan het misverstand, dat in de Kamer heeft geheerst en dat ook mijn preadvies weer blijkt te hebben veroorzaakt. Hierbij doel ik in het bijzonder op het stuk dat Prof. Troostwijk heeft geschreven in het Nederlands Juristenblad. Daar vindt U dezelfde misverstanden, waarvoor ik zoveel moeite heb gedaan om ze uit de wereld te helpen, weer kant en klaar en volledig terug. Mijn these is, dat de *vergoeding* van de schade, welke voor vergoeding in aanmerking komt, volledig moet zijn, maar Prof. Troostwijk leest het alsof ik zeg, dat iedere *schade* moet worden vergoed. Prof. Troostwijk schreef — ik citeer nu letterlijk: „Als Verpaalen de gehele schade aan de burger tengevolge van rechtmatig overheidshandelen wil vergoeden, is dat ongetwijfeld zijn goed recht". Maar daar stel ik tegenover, Prof. Troostwijk, dat ik dat helemaal niet wil. Ik heb iets heel anders gezegd en nu plaats ik

dus tegenover Uw citaat een citaat van mijzelf. Op pag. 32 van mijn preadvies heb ik geschreven: „vergoed wordt slechts die schade, welke volgens de opvattingen van het maatschappelijk verkeer niet ten laste van de betrokkene behoort te blijven. Dat is de schade die in het civiele recht wordt vergoed, dat is ook de „volledige" schadeloosstelling waarop de onteigende recht heeft." En op de volgende pagina heb ik gezegd: „Waarom zou ik nu aanspraak kunnen maken op schadevergoeding alleen maar omdat het nu de overheid is die mij de schade aandoet? Dan zou het niet Sijmen zijn, die altijd moet betalen, maar de Overheid. Hoe dit ook zij, het valt a priori niet te zeggen, welke schade nog wel moet worden vergoed. Er is geen algemeen geldende maatstaf voor te vinden". Ik zou menen, dat ik me nu toch duidelijk genoeg had uitgedrukt. Mijn standpunt was, dat ik mij niet bemoeide met het antwoord op de vraag, welke schade moet worden vergoed. Het is een zaak òf voor de wetgever òf voor de rechter dat af te bakenen, maar ik zoek niet naar de rechtsgrond, want dat is een kwestie van rechtsfilosofie.

In dat opzicht zijn Beunke en ik het, om zo te zien, ook weer met elkaar eens, want hij heeft in zijn preadvies wèl gezocht en zegt dan ook (zie p. 11) „nu word ik filosofisch". Maar als U dan kijkt, wat hij daarover heeft geschreven, dan heeft hij naar mijn mening niets nieuws gevonden. Hij heeft een aantal citaten en voorbeelden verzameld, doch daarin merk ik niets van de door hem gepostuleerde verdeling van risico tussen de burger en de overheid, maar slechts van het afgrenzen van het risico, dat volgens de opvattingen van het maatschappelijk verkeer niet ten laste van de burger behoort te komen. Een heel merkwaardig ding kunt U constateren, wanneer U Frankrijk naast Nederland legt. Daar koestert men in wezen dezelfde rechtsovertuiging als bij ons, namelijk dat de lasten, welke de overheid oplegt, gelijkelijk op de burgers behoren te drukken. Ik verwijs nu naar het voorbeeld, dat Beunke (pag. 9) heeft aangehaald en dat is vermeld door Kan in zijn artikel in de bundel Onroerend Goed. Een winkelier lijdt schade omdat de regeling van het eenrichtingsverkeer door de Gemeente wordt veranderd. Deze Franse middenstander heeft met een beroep op dit gelijkheidsbeginsel schadevergoeding gekregen. Ik voor mij geloof, dat in Nederland niemand aan die winkelier schadevergoeding zou hebben toegekend.

In dat verband wil ik even tussen haakjes wat zeggen aan Mr. Vergragt, die erover klaagde, dat hij in mijn betoog Prof. Kranenburg had gemist. Deze heb ik echter wel degelijk ten tonele gevoerd, zij het in ander verband, namelijk als lid van de Eerste Kamer bij de behandeling van de Verkeerswet tegen lintbebouwing. Toen heb ik bepaald wel gedacht aan diens evenredigheidspostulaat en ik heb ook gedacht aan het artikel, dat hij heeft geschreven en dat U, telkens aangevuld, kunt vinden in de opeenvolgende drukken van zijn bundel, getiteld „Studiën over recht en staat". Ik heb het niet geciteerd, omdat ik nu een-

maal niet alles citeer wat ik lees en bovendien ben ik van oordeel, Mijnheer Vergragt, dat dat hele evenredigheidspostulaat van Prof. Kranenburg zelfbedrog was, zoals de hele leer van de Groningse school, van Prof. Heijmans dus, naar mijn mening zelfbedrog was. Het ging zo, dat Kranenburg, wanneer hij bij zichzelf tot een bepaalde conclusie was gekomen, op zijn colleges als een goochelaar uitriep, ziet hier, mijne heren, daartoe heeft nu geleid de toepassing van het evenredigheidsbeginsel, zonder dat hij zich realiseerde, dat zijn redenering slechts een petitio principii was.

Maar nu terug naar het filosoferen van Beunke! Ik kom tot een heel merkwaardige practische, dus niet filosofische conclusie: wanneer men Beunke en mij in een rechterlijk college zou zetten, of dat nu een administratiefrechterlijk of een civielrechterlijk college zou zijn, en ons zou een bepaald geval ter beslissing worden voorgelegd, dan geloof ik eigenlijk, dat Beunke en ik geen enkele moeilijkheid zouden hebben en dat wij heel gemakkelijk in raadkamer tot overeenstemming zouden komen, of wij in het ons voorgelegde geval schadevergoeding zouden toekennen en, zo ja, hoeveel die schadevergoeding zou moeten belopen.

Thans nogmaals Prof. Troostwijk. Hij is dus naar mijn mening begonnen met mij verkeerd te lezen. En hij betoogt dan vervolgens, en nu wordt het erger, dat ik de beraadslagingen in de Kamer naar mijzelf toe zou hebben geredeneerd. Daar blijft het niet bij, hij beweert bovendien, dat mijn bewijsvoering lacuneus is geweest. Dat vind ik nogal ernstige verwijten. Naar mijn mening, Professor, verwijten, welke men slechts mag doen als men ze kan staven. En nu meen ik te moeten constateren, dat — om met U zelf te spreken — „aan de deugdelijke adstructie daarvan in Uw artikel alles ontbreekt".

Dit zal ik zo dadelijk nader toelichten, maar eerst wil ik iets zeggen over de wijze waarop dat preadvies van mij tot stand is gekomen. Ik ben, toen ik eraan ging werken, volkomen blanco begonnen om de eenvoudige reden dat ik nog geen mening had. Zo'n mening vormt zich bij mij al lezende en schrijvende. Om het met andere woorden te zeggen, ik pleeg met mijn handen te denken. Aanvankelijk heb ik ten onrechte gedacht, dat het in de eerste plaats zou gaan om een civielrechtelijk probleem. Ik heb dan ook een halve Kerstvacantie besteed, achteraf gezien verdaan, aan de bestudering van de jurisprudentie van de Hoge Raad over de onrechtmatige overheidsdaad. Door deze materie ben ik pas gegrepen, Professor, nadat ik kennis had genomen van de geschiedenis van de wetgeving na 1955. Toen eerst werd dit preadvies voor mij het avontuur, dat ik zocht. U moet mij goed begrijpen — het schrijven van een preadvies is voor mij het mij begeven naar de speeltuin van het Recht. En dan verwacht ik niet daar in een soort botsautootje terecht te komen als waarin ik nu met U ben terecht gekomen. Wat voor mij *de* ontdekking is geweest bij het schrijven van dit preadvies, is geweest de kloof tussen het regeringsstandpunt en de meerderheid van de Kamer en het daaruit voortgevloeide misverstand. Ik heb

het nu als mijn taak beschouwd dit misverstand uit de doeken te doen en te analyseren. Ik heb geprobeerd dat zo goed en zo gedocumenteerd mogelijk te doen zonder al te vervelend te worden. Nadat ik Uw artikel had gelezen, Professor, ben ik gaan tellen en ik heb geteld, dat 24 pagina's, zijnde een derde gedeelte van het preadvies, aan deze kwestie zijn gewijd. En het gaat helemaal niet, zoals U hebt geschreven, om de mening van een enkel kamerlid. De Kamerleden die ik in mijn preadvies heb geciteerd, waren in deze materie de spreekbuizen van hun fracties. U hebt kennelijk niet de moeite genomen om na te lezen wat deze heren hebben gezegd, U hebt de door mij geciteerde Handelingen niet nagekeken! U schrijft letterlijk „maar ik heb nimmer de indruk gehad, dat integrale schadevergoeding de wens is geweest van Regering en Kamermeerderheid". Als U die Kamerstukken wel had gelezen, dan zou U hebben gezien, dat U tegen windmolens vocht, namelijk tegen dingen, die ik in het geheel niet heb geschreven.

Het is niet toevallig, dat U in Uw stuk spreekt van de Onteigeningswet, want het merkwaardige is, dat de schadevergoeding terzake van onteigening en terzake van bestemmingsplannen ook zo'n emotionerend onderwerp is, dat in de Kamer dan ook al meer tot misverstand aanleiding heeft gegeven. Ik laat nu een klein citaat volgen, waarvan ik zou zeggen, dat het een citaat zou kunnen zijn uit mijn preadvies: „Inderdaad moet men hier de parlementaire geschiedenis geheel buiten beschouwing laten, niet omdat de thans behandelde vraag daarbij onbesproken gebleven zou zijn, maar omdat hetgeen er over gezegd is niets dan een toonbeeld van verwarring en van niet-begrijpen van eigen wetgevende arbeid is geweest. Bij het gehele debat in de Tweede Kamer zijn namelijk voortdurend twee verschillende kwesties dooreengehaald". Dat is precies hetzelfde als het geen ik heb geschreven in mijn preadvies, maar wat ik U voorlas is een noot van Prof. Meijers uit het jaar 1933 onder een arrest van de Hoge Raad van dat jaar (H.R. 28 juni 1933, N.J. 1933 p. 1612) over de artikelen 92 en 92a van de Onteigeningswet. Dat zijn de wetsbepalingen, die toen juist, in 1931, waren ingevoerd en die gingen over de invloed van bestemmingsplannen op de waarde van onroerend goed. Het misverstand was toen zo groot, dat de Hoge Raad iets heeft gedaan, wat dit College eigenlijk helemaal niet mag. De Hoge Raad heeft toen domweg in een drietal arresten de wet gesteld door te zeggen zo moet de wet worden uitgelegd en daarmede uit!

Om op mijn uitgangspunt terug te komen, ik vind dus, Professor Troostwijk, dat U mij ten onrechte het verwijt hebt gemaakt, dat mijn preadvies in dit opzicht lacuneus zou zijn geweest.

Genoeg hiervan! Ik keer terug naar de schadevergoeding. Nog eens wil ik onderstrepen, dat ik bepaald geen integrale schadevergoeding heb bedoeld, maar slechts vergoeding van die schade, welke volgens de opvattingen van het maatschappelijk verkeer niet ten laste van de burger behoort te blijven. Daarvoor is geen algemene regel te stellen. Het

onderscheid tussen wat wel en wat niet behoort te worden vergoed zal variëren naar gelang van de materie, welke in de verschillende wetten wordt geregeld. Hierdoor kom ik op hetgeen Prof. Steenbeek heeft gezegd. Als voorbeeld neem ik daarom de Deltawet.

Toen de wetgever de Deltawet op stapel zette en met name daarin artikel 8 opnam, had hij zelf zich nog geen duidelijk beeld gevormd wat het nu eigenlijk moest worden, een tegemoetkoming of een schadevergoeding. De Regering heeft dus in de Kamer gezegd: laten wij nu deze bepaling maar opnemen, dan zullen wij wel zien hoe dat zal worden. Het heeft lang geduurd voordat die uitvoeringswet is ingediend. Eerst hebben we nog de Wet Schade oesterkwekers gekregen en thans eindelijk, in december van het vorig jaar, het ontwerp Deltaschadewet. En nu geloof ik, dat die Deltaschadewet een wet is, welke niet een tegemoetkoming geeft, maar recht op schadevergoeding toekent. Het bijzondere is echter, dat in die wet de wetgever zelf de schadevergoeding fixeert. Ik meen, dat dit geoorloofd is, dat dus een andere methode wordt gevolgd dan het geval is geweest in de Wet Ruimtelijke Ordening en in de Monumentenwet. Bovendien geloof ik, dat dit terecht is, want de Deltaschadewet is een wet, die een geheel andere materie regelt. Nu kom ik terug op de onderscheiding, welke Prof. Polak heeft gemaakt. Die andere wetten hebben in het algemeen betrekking op schadevergoeding aan individuele eigenaren, terwijl het hier gaat om een grote groep van de bevolking, die getroffen wordt. Naar mijn mening doet de wetgever, als hij daartoe in staat is, er inderdaad verstandig aan, de normen van de schadevergoeding in zo'n wet vast te leggen. Waar ik wèl bezwaar tegen heb — en in dat opzicht verschil ik dus bepaald van Prof. Steenbeek — is het navolgende. Ik meen, dat de wetgever dus wel algemene normen in de wet mag stellen, dat dit zelfs wenselijk is, maar dat het verkeerd is in een wet een te gedetailleerde schadevergoedingsregeling op te nemen, zoals dat nu in dit ontwerp is gebeurd en zoals men dat al eerder heeft geprobeerd bij het ontwerpen van een model voor een schadevergoedingsverordening. Ik meen, dat op deze wijze de schadevergoeding door de wetgever te veel wordt gefixeerd. M.i. is het veel beter de precieze bepaling van de hoogte van de schadevergoeding over te laten aan de rechter, wie die rechter ook moge zijn, de civiele of de administratieve.

Ik kom op een volgend punt. Mijn opvatting is dus, dat de schade, welke volgens de maatschappelijke opvattingen niet ten laste van de burger behoort te blijven, aan deze moet worden vergoed. Dat is volgens mij in wezen hetzelfde als ook de wetgever in bepaalde wetten heeft bedoeld met het bezigen van de begrippen „billijk" en „onevenredige schade". Op zichzelf zou ik dus geen bezwaar er tegen hebben de formule, gebruikt in de wetten die er nu gekomen zijn, te handhaven (dus om te blijven spreken van schade, welke volgens de opvattingen van het maatschappelijk verkeer redelijkerwijze niet ten laste van de betrokkene behoort te blijven), wanneer ik niet bang zou zijn, dat dit tot misverstand

aanleiding zal geven door de wijze waarop — anders dan 30 jaar geleden het geval is geweest bij de behandeling van de Verkeerswet lintbebouwing — deze begrippen bij de parlementaire behandeling van die wetten zijn gehanteerd. In dit opzicht sta ik niet alleen. Ik heb hier nu voor mij een artikel, waarvan het mij spijt, dat ik het niet in mijn preadvies heb geciteerd, namelijk een artikel van Prof. Van Poelje uit het jaar 1962 in het Tijdschrift Bouw. Hij zegt daar op pag. 87, in een artikel dat gaat over de ruimtelijke ordening, eigenlijk kunnen wij dat hele begrip redelijkerwijze missen, want men zegt in feite, dat schade, die niet vergoed behoeft te worden, niet wordt vergoed. En dat is nu met andere woorden precies hetzelfde wat ook ik voortdurend heb betoogd.

Dan is er nog dat tweede begrip, dat begrip „naar billijkheid". Nu is het merkwaardige, dat juist bij het begrip billijkheid zich het verschil openbaart tussen civielrechtelijke en administratiefrechtelijke juristen. Ik lees hier nu Prof. Van Poelje: deze vindt billijkheid een verschrikkelijk vaag begrip. Wanneer hij nu echter het nieuwe B.W. zou ter hand nemen of de toelichting erop, dan zou hij op iedere bladzijde een verwijzing vinden naar diezelfde billijkheid. Daar is het feitelijk zo, dat de billijkheid eigenlijk een stoplap is geworden. Maar iedere civielrechtelijke jurist en iedere burgerlijke rechter begrijpt precies wat met die billijkheid wordt bedoeld. En dan is het natuurlijk helemaal geen vaag begrip.

Waar het mij om gaat is, dat ik vrees dat de administratie, wanneer ze de hierbedoelde wetten gaat hanteren, andere factoren in het geding zal brengen dan erin behoren. Het frappantste voorbeeld vind ik nog altijd hetgeen de Staatssecretaris Scholten heeft aangevoerd in de Kamer bij de behandeling van de Monumentenwet. Hij heeft toen gezegd: kijk eens, we hebben een bepaalde pot; als we nu te veel schadevergoeding zouden uitkeren, dan zou de kans bestaan, dat we te weinig geld zouden overhouden om restauraties te financieren. Op die uitlating is mijn antwoord, dat dit een argument is dat niet mag worden gebezigd. Zodra iemand — dat ligt nu in de wet vast — recht heeft op schadevergoeding omdat hem een vergunning is geweigerd, dan behoort hem deze te worden vergoed, ook al zou die pot dreigen te worden aangetast. Het komt er dus op neer, dat ik zeg, dat het — of er nu gesproken wordt van schade of onevenredige schade — in beide gevallen gaat om een normatief oordeel, om schadevergoeding, die wordt vastgesteld volgens rechtsnormen, of dit nu geschiedt door de Raad van State of door de civiele rechter. Zij zullen dezelfde rechtsnormen moeten hanteren; de vaststelling van de hoogte van de vergoeding mag dus niet afhankelijk zijn van andere („beleids") factoren.

Thans kom ik op een onderwerp, dat ik persoonlijk bijzonder belangrijk vind, maar waaraan in deze vergadering tot mijn verrassing eigenlijk weinig aandacht is besteed, namelijk de vraag, welke rechter. Mijn mening, zoals ik deze in mijn preadvies heb uiteengezet, is, dat zodra het gaat om het vaststellen van schadevergoeding volgens

rechtsnormen, de civiele rechter de aangewezen rechter is. Die mening ben ik niet toegedaan, omdat ik denk, dat die civiele rechter dat „van nature" zou moeten doen, maar omdat nu eenmaal ons Nederlandse rechtssysteem zich zo ontwikkeld heeft, dat schadevergoeding, welke volgens rechtsnormen moet worden vastgesteld, al meer dan honderd jaar door de civiele rechter is bepaald. Ik voel dan ook geen enkele behoefte om, zoals Beunke doet, te spreken van een „administratief vergoedingsrecht". We hebben er volgens mij geen enkele behoefte aan in Nederland een nieuwe rechter te creëren, die aarzelend en tastend zal moeten gaan beginnen met het vaststellen van vergoedingen, welke toch in de meeste gevallen in geld zullen luiden, terwijl de gewone civiele rechter op dit terrein over een enorme ervaring en know how beschikt.

Ik heb maar één tegenargument gehoord, en dat is een argument waar ik gedeeltelijk in kan komen. Men heeft aangevoerd dat die civiele rechter niet de mogelijkheid heeft, welke aan de administratieve rechter ter beschikking staat, namelijk de schade te beperken door het voorschrijven van bepaalde voorzieningen. Daarop antwoord ik, dat is wel zo, en dat is niet zo. Met name in het onteigeningsrecht kan het wel. Daar kan de overheid bepaalde aanbiedingen doen en dan beslist de rechter of die aanbiedingen al dan niet terecht door de onteigende zijn verworpen. Het zijn ook dezelfde gedachten, waaraan Prof. De Haan vanochtend uiting heeft gegeven.

Wat ik mij als ideaal voorstel is een nieuwe rechter; ik denk aan een burgerlijke rechter, aan dezelfde rechter, die Prof. De Haan „Grondkamer" heeft genoemd. Die rechter zou dezelfde bevoegdheid moeten hebben als thans de onteigeningsrechter heeft, namelijk om te oordelen over de aanvaardbaarheid van door de overheid voorgestelde schade opheffende of schade beperkende voorzieningen. Deze zou ik willen samenstellen uit juristen en deskundigen, maar daarover kan men van mening verschillen. Die rechter zou over al dit soort schaden moeten oordelen, niet alleen over de onteigeningsvergoeding, maar ook over de planschade. Wanneer U een blik werpt naar het buitenlands recht, bijv. naar de Oostenrijkse Bundesbahngesetz, of U leest de Franse wetscommentaren op dit soort onderwerpen, dan zult U altijd de onteigeningsvergoeding en de planschade in dezelfde wet en in hetzelfde commentaar behandeld zien. Ze worden ook door dezelfde rechter beslist, omdat het in wezen gaat om de toepassing van precies dezelfde normen.

Daar wil ik nog het navolgende aan toevoegen, waarbij ik terug kom op hetgeen in ander verband door Prof. Troostwijk is gezegd. Deze heeft namelijk opgemerkt, dat men vooral niet toe zou willen naar de onteigeningsvergoeding zoals wij die kennen krachtens de Onteigeningswet. Daar stel ik tegenover, dat mijn indruk is, dat er met betrekking tot de onteigeningsschadevergoeding geen bezwaren bestaan zodra het gaat om het toekennen van vergoeding voor bedrijfsschade en dergelijke, maar dat er in het onteigeningsrecht één crux is, namelijk de waarde toe te kennen aan de grond. In mijn preadvies van twee jaar

geleden over het onteigeningsprocesrecht heb ik gezegd, dat er een nieuwe onteigeningswet moet komen, een onteigeningswet die soepeler is dan de huidige. Men zal de rechter moeten verlossen van allerlei beperkende bepalingen en hem bevrijden van allerlei ficties. Maar ik heb bovendien gezegd: laat dan één ding er buiten, laat dan er buiten een regeling van de vraag, hoe de waarde van de grond moet worden geschat. Dat is een zodanig controversieel punt, daar wordt men het op het ogenblik niet over eens. Dat blijkt uit de lotgevallen van het ontwerp-Samkalden. Deze heeft juist toen het kabinet viel, waarvan hij deel uitmaakte, een ontwerp ingediend, waarin voor de waardebepaling werd uitgegaan van de gebruikswaarde. Toen is iets gebeurd dat zelden pleegt te geschieden. Nadat de nieuwe Regering was opgetreden heeft Minister Polak het ontwerp ingetrokken. Dit betekent dus, dat hij het een te controversieel ontwerp achtte. Nu is het ontwerp in een vorm, die in wezen dezelfde is, weer ingediend door een aantal leden van de Partij van de Arbeid. Ik voor mij ben er van overtuigd — en nu laat ik mij er helemaal niet over uit wat ik persoonlijk van dit ontwerp denk — dat dit ontwerp in de Kamer geen haalbare kaart zal zijn. Daarom zeg ik, dat als men over deze problemen praat, dan mag men wel over de onteigeningsschadevergoeding spreken, maar men moet voorlopig de waarde, toe te kennen aan de grond er buiten laten.

Nu is er nog een punt en daarmee wil ik eindigen, namelijk de vraag Raad van State of civiele rechter. In mijn preadvies heb ik enerzijds zekere vooroordelen tegen de civiele rechter pogen te weerleggen, anderzijds gewezen op bepaalde inconveniënten, welke kleven aan de procedure voor de Raad van State. Daarop wil ik niet meer terugkomen, doch volstaan met erop te wijzen, dat ik — eigenlijk tot mijn verrassing — van geheel andere zijde steun heb gekregen. Ik heb hier voor mij een oratie van Mr. Wessel, die, naar ik heb begrepen, hier in de zaal aanwezig is. Deze heeft op dinsdag 14 oktober jl. bij de aanvaarding van het ambt als lector in het staats- en administratief recht een oratie in Leiden gehouden, getiteld „Burger contra Administratie. Enkele beschouwingen over rechtsbescherming". Daar staan een aantal pagina's in, die ik zo zou willen overnemen in mijn preadvies en ik denk, dat omgekeerd Mr. Wessel, als hij mijn preadvies had gekend, toen hij deze oratie voorbereidde, daaruit zou hebben geciteerd.

III

VERSLAG VAN DE ALGEMENE VERGADERING

1. De voorzitter *opent* het *huishoudelijke gedeelte* van de vergadering; hij verwelkomt de aanwezigen en deelt mede, dat de secretaris en de penningmeester resp. de heren Van Reyen en Ter Spill verhinderd zijn de vergadering bij te wonen.

2. De notulen van de huishoudelijke vergadering van 4 oktober 1968 (opgenomen in geschrift LXI) worden vastgesteld.

3. Het *jaarverslag,* uitgebracht door de adjunct-secretaresse, wordt onder dankzegging vastgesteld.

4. De *kascommissie* 1968 brengt bij monde van de heer Vorstius Kruyff haar *rapport* uit; de commissie stelt voor de penningmeester te dechargeren. De voorzitter stelt voor overeenkomstig het advies van de kascommissie de *rekening 1968* (bijlage B) vast te stellen onder dankzegging aan de penningmeester en mejuffrouw Van Deventer. Conform dit voorstel wordt besloten.
In de *kascommissie 1969* worden benoemd de heren Bagch, Tinga en Vorstius Kruyff.

5. De *begroting 1970* (bijlage C) wordt overeenkomstig het ontwerp goedgekeurd.

De voorzitter deelt wat betreft het *werkplan 1970* mede, dat de besprekingen over de preadviezen 1970 nog niet zijn afgerond.

6. Op voorstel van het bestuur wordt in de plaats van mr. R. Lion bij acclamatie als lid van het bestuur benoemd dr. D. van der Wel.

De heren Ter Spill en Van Reyen worden eveneens bij acclamatie herbenoemd als leden van het bestuur, de heer Ter Spill tevens als penningmeester.

Als secretaris en lid van het bestuur wordt overeenkomstig het voorstel van het bestuur benoemd mevrouw mr. A. Rothuizen-Geerts.

7. Voor de *rondvraag* heeft geen van de leden een opmerking.

De voorzitter *sluit* dan de huishoudelijke vergadering.

De voorzitter opent de werkvergadering met een woord van welkom voor de ereleden mejuffrouw Revers en de heer Van der Meide en voor de gasten, onder wie prof. Vander Stichele uit Gent.

De voorzitter deelt mede, dat de ereleden prof. Van Poelje en mr. Wiarda verhinderd zijn de vergadering bij te wonen.
Het onderwerp — schadevergoeding terzake van rechtmatige overheidsdaad — wordt vandaag niet voor de eerste keer in de juristenwereld behandeld; de voorzitter herinnert aan de preadviezen die De Brauw en Vegting in 1955 voor de Juristenvereniging over dit onderwerp hebben uitgebracht. Het lijkt hem goed, dat na 14 jaar, in welke jaren op het

gebied van de schadevergoeding voor rechtmatige overheidsdaad veel is veranderd, de stand van zaken over dit onderwerp weer eens wordt bekeken.
Vervolgens spreekt prof. Belinfante zijn openingsrede uit.

Aan het debat nemen 14 sprekers deel; zij worden door de preadviseurs, mrs. Beunke en Verpaalen, uitvoerig beantwoord.

Aan het slot van de werkvergadering dankt de voorzitter allen die aan de discussie hebben deelgenomen; de uitspraak, die hij aan het begin van zijn openingsrede heeft gedaan over de traditie van een wetenschappelijke en vriendschappelijke gedachtenwisseling op de vergaderingen van onze vereniging, is naar hij hoopt ook voor deze bijeenkomst juist geweest. De voorzitter dankt de preadviseurs voor hun preadviezen, die aanleiding zijn geworden voor een zo vruchtbare en veelzijdige discussie en overhandigt de gebruikelijke boekenbon.

BIJLAGE A

JAARVERSLAG 1968

Twee vergaderingen zijn in het verslagjaar gehouden. Op 9 maart kwamen leden van onze vereniging en leden van de Nederlandse vereniging voor Europees recht in 's-Gravenhage bijeen om onder voorzitterschap van mr. Donner te beraadslagen over de tenuitvoerlegging van het gemeenschapsrecht door de Nederlandse overheid. De bespreking was voorbereid door een vijftal preadviezen; het preadvies van prof. mr. L. J. Brinkhorst bevatte een algemene inleiding; prof. mr. T. Koopmans, mr. A. D. Peiffer, mr. W. M. C. J. Phaf en prof. dr. S. O. Poelje belichtten in hun preadvies elk een deelonderwerp aan de hand van enkele materiële problemen; hun preadviezen handelen resp. over: de sociale verzekering, het agrarisch recht, het vestigingsrecht en de vrijheid van dienstverrichting: de ontwerp richtlijnen inzake overheidsaanbestedingen. Een samenvattend verslag van de vergadering is verschenen in Sociaal Economische Wetgeving van april 1969.
Onze eigenlijke jaarvergadering vond plaats op 4 oktober; zij stond in het teken van de in december 1967 verschenen derde druk van het rapport van de commissie inzake algemene bepalingen van administratief recht. De agenda bevatte voor het eerst, tenminste voor zover ik dit heb kunnen nagaan, een vraagpunt, nl. of wettelijke regeling van enige algemene bepalingen van administratief recht wenselijk is; mr. Van der Meide formuleerde tijdens de vergadering de vraag wat exacter nl.: is het wenselijk te streven naar de totstandkoming van een wet houdende enige bepalingen van administratief recht? Prof. Van Maarseveen beantwoordde de gestelde vraag in het debat met een volmondig „ja". Mr. W. Duk, die met mr. Fortuin en mr. Van der Meide namens de commissie algemene bepalingen de debaters — elf sprekers namen aan de gedachtenwisseling deel — beantwoordde, somde een aantal contra-argumenten op; niettemin bleek hij bekeerd door wat hij ter vergadering had gehoord.

Het vraagpunt is niet in stemming gebracht; maar wel is een commissie ingesteld — onder voorzitterschap van prof. Van Maarseveen — met als taak na te gaan of en in hoeverre wettelijke regeling van algemene bepalingen van administratief recht wenselijk is. De commissie is begin 1969 met haar werk begonnen. Over de voortzetting van het werk van de commissie algemene bepalingen is nog geen beslissing genomen.

Over codificatie handelde ook de openingsrede van de voorzitter.

Onze tweede commissie — de commissie die zich onder leiding van prof. Troostwijk bezig houdt met de vraag op welke wijze de documentatie op het gebied van het administratief recht kan worden verbeterd — vordert langzaam; dat noch het wat, noch het hoe van hetgeen dient te worden bereikt helder voor ogen staat, zoals het vorige jaarverslag vermeldde, kan niet meer worden gezegd.

In de samenstelling van het bestuur kwam geen verandering; de aftredende bestuursleden, de heren Steenbeek en Pieters, werden herkozen.

Tenslotte: het aantal leden bedraagt thans 607; het aantal donateurs 106.

A. ROTHUIZEN-GEERTS

BIJLAGE B

VERENIGING VOOR ADMINISTRATIEF RECHT
REKENING EN VERANTWOORDING OVER HET JAAR 1968

Ontvangsten		
Contributies 1968	*f*	5.750,—
Donaties 1968	„	5.280,—
Contributies 1969	„	170,—
Verkoop geschriften	„	240,35
Ned. Ver. Europees Recht bijdrage kosten vergadering	„	860,—
Rente Spaarbank	„	918,60
	f	13.218,95

Uitgaven			
Bestuursuitgaven			
bureaukosten	*f*	826,65	
porti	„	135,53	
telefoon	„	17,40	
reiskosten	„	95,30	
offsetwerk	„	65,36	
boeken	„	12,70	
			f 1.152,94
Algemene vergadering			
bureaukosten	*f*	96,25	
porti	„	85,20	
reiskosten	„	30,60	
convocatie	„	157,50	
zaalhuur	„	250,—	
geluidsversterker	„	35,—	
bandopname	„	25,50	
koffie, thee, lunch, gasten	„	151,95	
kosten maken verslag 1967	„	241,20	
idem 1968	„	135,—	
			„ 1.208,20
Geschriften no. 60			„ 3.009,80
Commissie Alg. Bepalingen typewerk			„ 263,25
Vergadering Ned. Ver. voor Europees Recht			„ 606,70
Contributies			
Institut Intern. Sciences Brussel			„ 182,25
Contact Jur. Genootsch.			„ 15,—
Kosten inning contributies en donaties			„ 8,15
Saldo			*f* 6.772,66
			f 13.218,95

Saldo 1 januari 1968	*f*	17.732,67
Saldo 1968	„	6.772,66
Saldo 1 januari 1969	*f*	24.505,33

Saldo giro 1 jan. 1969	*f*	837,59
Saldo kas 1 jan. 1969	„	121,01
Saldo Spaarb. 1 jan. '69	„	23.546,73
	f	24.505,33

BIJLAGE C

VERENIGING VOOR ADMINISTRATIEF RECHT

BEGROTING 1970

Contributies		*f* 6.000,—	*Bestuursuitgaven*			
Donaties		„ 5.280,—				
Verkoop geschriften		„ 250,—	bureaukosten	*f* 850,—		
Rente Spaarbank		„ 900,—	porti	„ 225,—		
			telefoon	„ 50,—		
			reiskosten	„ 100,—		
			boeken, tijdschriften	„ 25,—		
			offsetwerk	„ 75,—		
				———	*f*	1.325,—
			Algemene vergadering			
			bureaukosten	*f* 50,—		
			boekenbonnen	„ 200,—		
			zaalhuur en micro	„ 300,—		
			geluidsversterker	„ 50,—		
			kosten maken verslag	„ 200,—		
			lunch, koffie, thee, gasten	„ 120,—		
			convocatie	„ 160,—		
			porti	„ 100,—		
			reiskosten	„ 25,—		
			typekosten preadviezen	„ 100,—		
				———	„	1.305,—
			Bijzondere vergaderingen		„	250,—
			Commissies		„	500,—
			Geschriften		„	8.000,—
			Propaganda		„	100,—
			Contributies		„	200,—
			Onvoorzien		„	50,—
			Saldo		„	700,—
		f 12.430,—			*f*	12.430,—

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)
mevr. mr. A. Rothuizen-Geerts, *secretaris,* Hilversumstraat 66, Amsterdam (Nwd.) (1973)
mr. F. W. ter Spill, *penningmeester,* Hart Nibbrigkade 120, 's-Gravenhage (1973)
dr. J. P. D. van Banning, Geleen (1970)
mr. A. J. Hagen, Hofwijckstraat 59, Voorburg (1971)
mr. E. H. Nuver, Platolaan 35, Zeist (1970)
mr. J. Peters, Timorstraat 117, 's-Gravenhage (1971)
prof. dr. J. M. Pieters, Indigolaan 154, Tilburg (1972)
mr. L. G. van Reijen, Paleisstraat 5, 's-Gravenhage (1973)
prof. dr. J. G. Steenbeek, Prins Willem Alexanderlaan, Driebergen (1972)
mr. R. Streng, dr. Schaepmanlaan 6, Amersfoort (1970)
prof. dr. M. Troostwijk, de Savornin Lohmanlaan 40, Groningen (1970)
dr. D. van der Wel, Dam 28, Middelburg (1973)

GESCHRIFTEN VAN DE V.A.R.

X Administratieve rechtspraak op economisch terrein.
Prae-adviezen, uitgebracht door Mr. E. Bloembergen en Mr. H. E. R. E. A. Frank voor de alg. verg. op 29 maart 1946 *f* 1.50

XI Nietigheid en vernietigbaarheid van beschikkingen.
Rapport van de commissie, ingesteld door het bestuur der Vereniging ter nadere bestudering van het onderwerp: De rechtsgevolgen van formeel onjuiste of onbevoegd genomen (verrichte) besluiten en handelingen . . . . . „ 0.50

XVII Het administratief recht in de grondwet.
Prae-adviezen, uitgebracht door Mr. S. J. Fockema Andreae en Prof. Mr. D. Simons voor de algem. verg. op 13 mei 1949 „ 1.—

XIX Het begrip 'algemeen belang' in de verschillende onderdelen van het administratief recht.
Prae-adviezen, uitgebracht door Dr. S. O. van Poelje en Prof. Mr. C. H. F. Polak met een nota van Prof. Dr. F. de Visschere voor de algem. verg. op 19 mei 1950 . . . . . „ 2.90

XXII De voorwaardelijke beschikking.
Prae-adviezen, uitgebracht door Mr. H. Fortuin en Mr. A. J. Hagen voor de algem. verg. op 18 mei 1951 . . . . „ 1.90

XXVI Samenwerking van Overheid en particulieren.
Prae-adviezen, uitgebracht door Dr. J. W. Noteboom en Mr. L. R. J. Ridder van Rappard voor de alg. verg. op 29 mei 1963 . . . . . „ 1.90

XXXIV Het gebruik maken van burgerrechtelijke vormen bij behartiging van openbare belangen.
Prae-adviezen uitgebracht door Dr. B. de Goede en Dr. M. Troostwijk voor de algem. verg. van 18 mei 1956 . . „ 3.—

XXXVI De verhoudingen van admin. sancties en straffen.
Prae-adviezen uitgebracht door Mr. A. D. Belinfante en Mr. A. Mulder voor de algem. verg. op 31 mei 1957 . . „ 3.—

XXXVIII De overgang van rechten en verplichtingen uit administratieve rechtsbetrekkingen.
Pre-adviezen uitgebracht door Mr. J. Korf en Mr. L. G. van Reijen voor de algem. verg. op 16 mei 1958 . . . . „ 3.50

XL Het goedkeuringsrecht.
Pre-adviezen uitgebracht door Mr. N. Bolkestein en Dr. D. van der Wel voor de algem. verg. op 8 mei 1959 . . „ 1.90

XLII Zijn de traditionele vormen en begrippen van het bestuursrecht toereikend bij de uitbreiding van de overheidstaak met name op soc. en econ. gebied?
Pre-adviezen uitgebracht door Prof. Mr. A. M. Donner en Prof. Mr. I. Samkalden voor de alg. verg. op 30 sept. 1960 „ 1.90

XLVI Figuren als overdracht, machtiging, en opdracht met betrekking tot bestuursbevoegdheden.
Pre-adviezen uitgebracht door Mr. W. F. Leemans en Mr. W. M. J. C. Phaf voor de algem. verg. op 28 sept. 1962 *f* 3.50

XLVII Rapport van de Commissie Waterrecht . . . . „ 2.25

L Verslag van de op 7 juni 1963 gehouden vergadering ter bespreking van dit rapport . . . . . „ 2.25

LII De Ombudsman
Rapport van de Studiecommissie ingesteld door het Bestuur van de V.A.R., ter beantwoording van de vraag, in hoeverre de instelling van een parlementair ombudsman naar scandinavisch voorbeeld voor Nederland wenselijk is . . „ 2.50

LIV Terugwerkende kracht.
Pre-adviezen uitgebracht door Mr. W. Duk en Prof. Mr. H. J. M. Jeukens voor de alg. verg. op 24 sept. 1965 . . „ 3.50

LV Rapport van de Commissie Delegatie en Mandaat van Bestuursbevoegdheden . . . . . „ 2.50

LXI Verslag van de alg. verg. op 4 okt. 1968 ter bespreking van het Rapport Alg. Bep. v. Adm. Recht . . . . . „ 3.50

LXII Schadevergoeding terzake van rechtmatige over-
LXII A heidsdaad.
Pre-adviezen uitgebracht door Mr. O. A. C. Verpaalen en Mr. F. J. Beunke voor de alg. verg. op 24 oktober 1969 per stuk . . . . . „ 3.50

III, V, IX, XVI, XXI, XXVII, XXX, XXXII, XXXIII, XXXV, XXXVII, XXXIX, XLI, XLIII, XLV, XLVIII, L, LI, LIII, LVI, LVIII.

Verslagen van de alg. verg. op resp. 19 mrt. 1940 (0.55), 19 apr. 1941 (0.55), 25 sept. 1943 (0.90), 13 juni 1947 (1.25), 28 mei 1948 (0.95), 13 mei 1949 (1.25), 19 okt. 1950 (1.50), 29 mei 1953 (1.90), 27 nov. 1953 (1.95), 21 mei 1954 (1.90), 20 mei 1955 (1.50), 18 mei 1956 (1.90), 31 mei 1957 (1.50), 16 mei 1958 (1.90), 8 mei 1959 (1.90), 30 sept. 1960 (1.90), 29 sept. 1961, 28 sept. 1962, 7 juni 1963 (2.25), 27 sept. 1963 (2.25), 25 sept 1964 (2.50), 24 sept. 1965 (3.25), 7 okt. 1966 (3.50).

Wetgevingstechniek. Rapport van de commissie uit de V.A.R. 1948 . . „ 3.50

Algemene bepalingen van administratief recht. Rapport van de Commissie inzake Algemene Bepalingen van Administratief Recht. Derde, (geheel herziene) druk, 1967. Geb. *f* 12,50. Ing. *f* 9,75.

UITGAVEN VAN H. D. TJEENK WILLINK & ZOON N.V.
POSTBUS 113, HAARLEM