GESCHRIFTEN VAN DE VERENIGING VOOR
ADMINISTRATIEF RECHT

LXV

OVERHEID EN ONDERDAAN IN EEN REPRESENTATIEVE DEMOCRATIE

VERSLAG VAN DE ALGEMENE VERGADERING
GEHOUDEN TE UTRECHT OP 30 OKTOBER 1970
TER BEHANDELING VAN HET
PRE-ADVIES VAN

PROF. MR. F. H. VAN DER BURG

H. D. TJEENK WILLINK GRONINGEN

GESCHRIFTEN VAN DE VERENIGING VOOR
ADMINISTRATIEF RECHT

LXV

OVERHEID EN ONDERDAAN IN EEN REPRESENTATIEVE DEMOCRATIE

VERSLAG VAN DE ALGEMENE VERGADERING
GEHOUDEN TE UTRECHT OP 30 OKTOBER 1970
TER BEHANDELING VAN HET
PRE-ADVIES VAN

PROF. MR. F. H. VAN DER BURG

H. D. TJEENK WILLINK GRONINGEN 1971

Onder de naam H. D. Tjeenk Willink Groningen verschijnen uitgaven op rechtskundig terrein van Wolters-Noordhoff nv te Groningen en van H. D. Tjeenk Willink & Zoon nv v/h te Haarlem

ISBN 90 01 88208 0

INHOUD

I *Openingsrede van prof. mr. A. D. Belinfante* 5

II *Beraadslaging over het pre-advies* 10
prof. mr. A. Mulder 10
mr. R. Crince le Roy 14
mr. M. Bosboom 19
mr. J. Wessel 20
mr. M. C. Burkens 24
prof. mr. H. D. van Wijk 25
mr. H. E. A. Driessen 28
dr. J. P. D. van Banning 30
prof. mr. A. Kleyn 30
mr. E. C. M. Jurgens 34
prof. mr. P. Verloren van Themaat 39
mr. J. van Dooyeweert 43
prof. mr. S. F. L. baron Van Wijnbergen 44
mr. K. Groen 46
prof. dr. G. A. van Poelje 48
mr. A. F. Visser van IJzerdoorn 52
Antwoord van de pre-adviseur 55
prof. mr. F. H. van der Burg 55

III *Verslag van de algemene vergadering* 64
Bijlage A: jaarverslag 1969 66
Bijlage B: rekening en verantwoording 1969 68
Bijlage C: begroting 1971 69

IV *Ereleden en bestuur van de Vereniging voor Administratief Recht* 70

I

OPENINGSREDE VAN PROF. MR. A. D. BELINFANTE

Dames en Heren,

Het is in deze vereniging gebruik, dat de voorzitter de algemene vergadering opent met een kort woord, dat betrekking heeft op het bestuur of op het bestuursrecht. Ik zou u vandaag willen spreken over Shakespeare's Measure for Measure, Leer om Leer. Het lijkt ver verwijderd van het thema, dat ons hier samen pleegt te brengen. Toch is dit dichterbij dan u denkt.

Measure for Measure is een vervelend stuk. Het mist de geladenheid van de koningsdrama's, de mystiek van Hamlet, de poëzie van Romeo and Juliet en de lichtvoetigheid van een Midsummernightsdream. Waarom ik u er dan toch over wil spreken? Bepaald niet, omdat de beginregels van het stuk betrekking hebben op bestuur. De hertog van Oostenrijk zegt namelijk tegen zijn oudste raadgever:

„Of government the properties to unfold,
would seem in me t'affect speech and discourse;
since I am put to know that your own science
exceeds, in that, the lists of all advice
my strenght can give you; . . ."

Vrij vertaald: Ik zou het niet over mijn lippen kunnen krijgen tot u over bestuur te spreken, want ik weet, dat uw kennis al wat ik te berde kan brengen ver te boven gaat.

Het zal u duidelijk zijn, dat deze regels voor mij en voor ieder, die in deze vergadering het woord zou willen voeren, het tegendeel van een aanmoediging zijn. Ik zwijg er dus verder over en vertel u de inhoud van het stuk.

De hertog van Oostenrijk gaat op reis en draagt zijn taak tijdelijk over aan Angelo. Deze veroordeelt Claudio ter dood, op grond van een oude sinds lang niet meer toegepaste wetsbepaling, die verbiedt buiten huwelijk een kind te verwekken. Angelo, een echte fatsoensrakker, wil bovendien alle bordelen met de grond gelijk maken. Claudio's zuster, Isabella, komt Angelo smeken haar broer gratie te schenken. Hij stemt daarin toe, als zij bereid is met hem naar bed te gaan. De gezagsdrager veroordeelt Claudio wegens een feit, dat hij, gedekt door zijn machtspositie, zelf ook wil begaan. Maar alles loopt mis. De hertog, die helemaal niet op reis is maar integendeel als monnik vermomd in Wenen is blijven rondlopen, breit alles recht: Claudio komt vrij, Angelo

wordt ter dood gebracht en de hertog trouwt met Isabella.

Ik ga eraan voorbij, dat Shakespeare het als evident onrecht beschouwt, zonder nadere motivering, dat een „nineteen zodiacs" niet in praktijk gebrachte wet hier door een plaatsvervanger plotseling weer wordt toegepast. Het probleem van de als verouderd beschouwde strafbepaling is ook in onze dagen niet onbekend.

Maar hoewel de verleiding groot is verder te gaan met de analyse van de wijsheid, die ook in een slecht stuk van Shakespeare nog ruim te vinden is, wil ik u spreken over een experimentele opvoering van het stuk kortgeleden in Amsterdam.

Een groep van elf jonge acteurs van de Nederlandse Comedie was vrijgemaakt om onder leiding van een team van vijf regisseurs een experimentele opvoering van Measure for Measure voor te bereiden. De tijd voor repeteren was dubbel zo lang als de normale voorbereidingstijd. In het regie-team waren twee buitenlandse experts opgenomen. De acteurs waren ook vrijgesteld van het spelen van rollen in andere nog lopende stukken.

Men had in het hoofd, dat de acteurs verschillende rollen zouden moeten beheersen. Op die manier zouden, met dezelfde bezetting, twee opvoeringen gegeven kunnen worden, waarin een acteur telkens een andere rol zou spelen. Door die wisseling in de bezetting zouden verschillende opvattingen van dezelfde rol worden gemarkeerd.

Wat is er gebeurd? De dag vóór de première bleek er geen gemeenschappelijke opvatting over het stuk gegroeid te zijn. Men besloot toen om een paar fragmenten te spelen, één ervan (het grootste) tweemaal achtereen in verschillende bezetting. Na afloop van de fragmenten werd een discussie gevoerd tussen regie-team, acteurs en publiek.

Waarom ik dit alles hier vertel? Om twee redenen, die beide met onze huidige bestuursproblematiek in verband staan.

De eerste reden is de keuze van de gespeelde fragmenten. Men had in hoofdzaak uitgezocht de beginscène, waarin de perfide Angelo met de macht bekleed wordt, en een latere, waarin hij in ruil voor Claudio's leven Isabella's eer verlangt. En daarmee was het uit. Bewust of onbewust had men de nadruk gelegd op de autoriteit, die misbruik van zijn macht maakt. In de discussie na afloop werd ook met zoveel woorden gevraagd, waarom Angelo's schandelijke optreden niet in de voorstelling zelf met de actualiteit in verband gebracht was, b.v. door met zoveel woorden te wijzen op de parallellie met het geval van de Haarlemse rechter.

Het zal u wel duidelijk zijn, waarom ik dit thema voor mijn inleiding tot deze vergadering koos. Onze pre-adviseur van vandaag schrijft in zijn slotbeschouwing over het vraagstuk, dat aanvankelijk ons bestuur als thema voor deze vergadering voor ogen stond: de weinige sympathie

die de overheid geniet en de aanvallen, die zij te verduren heeft. Van Maarseveen heeft, twee weken geleden, in het Nederlandse Juristenblad er zijn vreugde over uitgesproken, dat de vraagstelling door pre-adviseur en bestuur samen gewijzigd is. Wat is eigenlijk, vraagt hij, „weinig" sympathie? En waarom moet de overheid zo nodig sympathiek gevonden worden?

Natuurlijk hoeft dat niet. Integendeel: het is goed, dat de overheid aan voortdurende kritiek onderworpen wordt. Dat houdt haar levendig en in kontakt met de mensen, voor wie en door wie er overheidsactiviteit bestaat. Maar het is wel een zaak van zorg, dat de overheid bloot staat aan kritiek met weinig doordachte argumenten.

De vergelijking tussen Angelo en het geval van de Haarlemse rechter is ten enenmale er naast. Bij de rechter is van machtsmisbruik geen sprake. Op zijn hoogst is hier het tragische geval van iemand, die in zijn eigen zwaard gevallen is. Het thema van „Measure for Measure" wordt dus ten onrechte actueel gemaakt. Nog erger is eigenlijk, dat de keuze van de gespeelde fragmenten bij het publiek blijkens de discussie de indruk wekt of corruptie en machtsmisbruik van bestuurders normale zaken zijn, die ook in Shakespeare's dagen al als gewoon werden beschouwd. En men vergeet dan te vermelden, dat het thema van het stuk niet is het machtsmisbruik van gezagsdragers maar juist het bestraffen van de overheidsdienaar, die zijn macht misbruikt terwille van zichzelf, door een hoger overheidsorgaan, de hertog. De titel van het stuk duidt dit corrigerend optreden binnen de overheid al aan.

Hoe komt men tot een dergelijke visie op een stuk, dat in feite een tegenovergestelde strekking heeft? Men kan alleen tot deze conceptie komen, als men vindt, dat alle macht van de overheid in feite altijd machtsmisbruik is; als men vindt, dat er geen macht bij vertegenwoordigers moet zijn, maar dat die altijd rechtsstreeks door het volk of door het betrokken deel van het volk zelf moet worden uitgeoefend. Van dat uitgangspunt vertrekkende is een vertekening of verknipping van Measure for Measure begrijpelijk.

Zo leidt de vraag, hoe het komt, dat de overheid „weinig sympathie" geniet, toch weer naar de vraag hoe gezag moet worden uitgeoefend en door wie. Deze door de pre-adviseur behandelde vraag hangt dus met het probleem, dat het bestuur zich aanvankelijk stelde, nauw samen. Wie een bepaalde vorm van uitoefening van overheidsgezag niet aanvaardt, zal voor die overheid weinig sympathie hebben. Voor wie helemaal geen overheidsgezag aanvaardt, geldt dit a fortiori. Want hij aanvaardt ook geen gezag door gekozen vertegenwoordigers.

Het is dit vraagstuk, dat in onze dagen de theorie bezig houdt: hoe rechtvaardigt men een gezag van gekozen vertegenwoordigers, die ten aanzien van de meeste punten van beleid geen opdracht van hun kiezers

hebben meegekregen? Een oplossing voor dit soort vragen is de leer van de directe democratie. De inleider zegt er duidelijke dingen over.

Onze mislukte opvoering van Measure for Measure is een demonstratie van het mislukken van de directe democratie zelfs in kleine kring. Het is de zestien acteurs en regisseurs niet gelukt samen een visie op dit niet heel moeilijke, niet heel diepzinnige en ook niet heel mooie stuk te ontwerpen. Ook is het niet gelukt verschillende, alternatieve opvattingen voort te brengen. Men heeft, bewust, afstand gedaan van een eenhoofdige leiding en alle beslissingen in handen gelegd van het kleine collectief van spelers en regisseurs. Ondanks dat voor dit experiment meer tijd en ruimte beschikbaar kwamen dan voor welk ander stuk ook, gelukte het niet tot een resultaat te komen. Ook en juist in een klein gezelschap blijft mening tegenover mening staan en in zaken van kunst biedt het compromis geen oplossing. Men heeft de regisseur-oude-stijl laten vallen, zoals men in de Sovjet Unie, volgens de verhalen, kort na de revolutie een orkest heeft willen laten spelen zonder dirigent. Het is niet gelukt.

Iedere collectieve bezigheid eist taakverdeling tussen de betrokkenen. Er moet iemand zijn, die de verdeling vaststelt en die ervoor zorgt, dat door die verdeling het gemeenschappelijke doel niet uit het oog wordt verloren. Ontbreekt die leiding en coördinatie, dan ontstaat er gebrek aan visie en gebrek aan samenwerking. Ieder werkt op eigen houtje, individuele fragmentarische prestaties worden aaneengelijmd.

Ik heb u dit verhaal van een opvoering van Measure for Measure verteld om twee redenen: in de eerste plaats om u te laten zien, dat de ongerustheid van ons bestuur over de weinige sympathie, die de overheid soms geniet, niet uit de lucht gegrepen was en geconcretiseerd kan worden. Gebrek aan sympathie is, in concrete gedaante, onredelijke bejegening.

En in de tweede plaats heb ik u willen laten zien, dat het door onze pre-adviseur terecht behandelde vraagstuk van het gezag niet alleen ten aanzien van de staat, niet alleen ten aanzien van de universiteit, niet alleen ten aanzien van de onderneming gesteld wordt. In iedere groep die zich een gemeenschappelijk doel stelt, rijst de vraag van organisatie en daarmee het tegenwoordige gezagsprobleem. De kleine Rousseautjes beginnen hun bestaan in de anti-autoritaire crèche om die opleiding op alle onderwijsinstellingen voort te zetten. De gezagsproblematiek schijnt het hele leven te doordringen om, naar het schijnt, plotseling in hoogst conventionele zin te worden opgelost, wanneer men zich waagt aan een wethouderschap. Maar dat is niet iedereen gegeven. Daarom is het onderwerp, dat vandaag aan de orde gesteld is, van ruimer strekking dan het lijkt. Men kan het vanuit staat en overheid benaderen, maar ook vanuit een opvoering van een stuk van

Shakespeare. Dat verhoogt alleen maar de betekenis van het pre-advies, dat wij thans gaan behandelen.

II

BERAADSLAGING OVER HET PRE-ADVIES

PROF. MR. A. MULDER

Toen ik bij blz. 42 van het bekwame pre-advies was gekomen, had ik voor het eerst de indruk, dat ik de vinger tot protest moest heffen. Daar leest u: „Wel staat het vast dat de ambtenaren buiten het gebied van de politiek blijven". Het geen aan deze zin voorafgaat wordt gekenmerkt door een zo grote voorzichtigheid van betogen, zo grote genuanceerdheid, dat ik verbaasd was over de stelligheid, waarmee hier de ambtenaren werden beschreven. Een halve bladzijde verder was ik echter al weer gerustgesteld: „Ik heb de indruk" – aldus de pre-adviseur – „dat het aldus geschetste beeld toch niet met de werkelijkheid overeenkomt", Ook in deze passage vindt men de bescheidenheid en de voorzichtigheid weerspiegeld. Zijn wijze van uitdrukken doet mij denken aan die van de Engelsman, die in een café met een forse zwaai een glas van de tafel veegde, dat in duizend stukken viel. Voorzichtig formuleerde hij: „I am afraid, I broke the glass". De heer Van der Burg toont duidelijk aan, dat de stelling: „de ambtenaren blijven buiten de politiek" in strijd met de werkelijkheid is. Dat is ook maar gelukkig, immers anders zou het onderwerp van vandaag slechts weinige aanwezigen tot discussie kunnen noden. Ik vermoed n.l., dat deze Vereniging vele ambtenaren onder haar leden telt en slechts weinige politieke gezagsdragers.

De pre-adviseur zal overigens het optreden van de ambtenaar op het terrein van de beleidsbepaling (dat is toch, als ik het goed begrijp, het terrein van de politieke activiteit) niet als democratisch aanmerken. Met zoveel woorden zegt hij dit (ook op blz. 42) over „de rechtsvorming door de rechter en in het bijzonder rechtsvorming op het netelige terrein van de rechtsbescherming tegen de overheid". Die laatste toevoeging lijkt mij overbodig. Principieel kan m.i. gesteld worden, dat de rechterlijke activiteit niet-democratisch is. Op blz. 36 zegt de pre-adviseur: „Het parlement is een instelling die besluiten neemt". Het nemen van besluiten over de gang van zaken in de Staat – met name besluiten, die dwingende kracht hebben voor bepaalde burgers – is, meen ik, een politieke bezigheid. De rechter nu neemt dagelijks dergelijke besluiten. Hij doet dit, terwijl hij niet gekozen is. Bovendien behoeft hij niet tegenover enig orgaan verantwoording af te leggen.

Moeten wij nu die rechter, de niet-gekozene, de onafzetbare en de

niet-verantwoordelijke, uit de structuur van de Staat weren? Anders gezegd: is het postulaat van democratie zo gewichtig, dat het tot alle aktiviteiten in het staatsverband moet doordringen? Het antwoord op deze vraag is ook beslissend voor de positie van de andere ambtenaren.

De pre-adviseur heeft zich over de innerlijke waarde van het postulaat niet uitgelaten. Hij heeft er zich toe beperkt ons te laten zien, dat een demokratie – een regering door het gehele volk – slechts in een heel simpele gemeenschap denkbaar zou zijn, maar een onmogelijkheid is in een ontwikkelde gemeenschap met een omvang van enige betekenis. Hij heeft ons ook, met recht, voorgehouden, dat een vertegenwoordiger geen afgietsel is van degenen, die hem hebben aangewezen. Ik ben maar blij daarmee. Ik zat hier zo juist n.l. als vertegenwoordiger van de Minister van Justitie, maar ik behoef noch zijn politieke opdracht, noch zijn wat beweeglijke persoonlijkheid te weerspiegelen. Nu ik hier *sta* ben ik trouwens geheel niet zijn vertegenwoordiger. Hij heeft mij gezegd, dat hij het niet eens is met de conclusies waartoe ik straks zal komen. Mijnheer de Voorzitter, noch t.a.v. de democratie, noch t.a.v. de vertegenwoordiging vinden wij in het pre-advies enig oordeel omtrent de innerlijke waarde. Ik wil daar toch wel iets over zeggen.

Ik knoop mijn opmerkingen dan vast aan een zin op blz. 29/30 van het pre-advies: „Nu kan men de vraag stellen of buiten Zweden de bemoeienis van parlementariërs met concrete gevallen niet te veel tijd onttrekt aan wat men de hoofdtaak van het parlement zou kunnen noemen: ‚het maken van wetten en de bemoeienis met algemene beleidszaken' ". De vraag stellen, is haar *niet* beantwoorden, schijnt de praeadviseur op dit punt te hebben gedacht. Ik heb minder aarzeling: ik wil wel antwoorden: het parlement houdt zich te veel met concrete gevallen bezig.

Wij bevinden ons in een paradoxale situatie. Aan de ene kant worden wij dagelijks opgeroepen om allerlei vragen in mondiaal, in continentaal of in elk geval in internationaal verband te bezien. Aan de andere kant is er een heftige aandacht voor incidentele gevallen. Het t.v.-programma van de Ombudsman heeft, volgens de krant van gisteren, een bijzonder hoog kijk-cijfer. Na elk programma komt er over een van de te kijk gestelde concrete gevallen, een Kamervraag. Hoe staat het nu met de democratische beleidsvorming in de internationale sfeer? U, M.d.V., hebt daarover vele jaren geleden, al een schets gegeven. Wat u toen zei, is nog aktueel. Verdragen worden door ambtenaren gemaakt, door regeringen geaccepteerd en door parlementen, al dan niet stilzwijgend, gefiatteerd. Het volk en zijn vertegenwoordigers voelen zich soms ook nauwelijks bij de vraag betrokken. Ik geef een voorbeeld. In 1965 behandelde ons parlement het Eenvormig Verdrag over

opium- en hennepprodukten. Eén spreker heeft er iets over gezegd en wel in instemmende zin. Nog geen drie jaar later werden er echter vele kritische parlementaire woorden over het z.g. drugbeleid gewisseld. Dat beleid was een direkt gevolg van de ratificatie van het verdrag. Mondiale verdragen komen geheel zonder representatief-democratische inbreng tot stand. Dichter bij huis is het wel iets beter, maar er is toch weinig verschil. Het parlement van de Raad van Europa bespreekt de ontwerp-verdragen niet of nauwelijks. Er zijn slechts enkele parlementsleden aktief. Ook het parlement van de Europese Gemeenschappen is geen toonbeeld van levendigheid (enkele zeer aktieve leden gaarne uitgezonderd). Toch stelt de Raad van Ministers van die Gemeenschappen vele verordeningen of richtlijnen vast, die het sociaal- en economische leven van de burgers in de lid-Staten in belangrijke mate beïnvloeden. Met de vertegenwoordiging staat het er trouwens in de parlementen van Staatsburg slecht voor. De nationale parlementen kiezen de internationale parlementariërs. Ik wijs nog op een ander punt: in géén van de lid-Staten houdt men bij de politieke partijvorming rekening met de mogelijkheid van Europese partijen. Als we van de Nederlandse situatie uitgaan: welke pendanten zijn er in de andere lid-Staten voor partijen als: D66, PPR, DS'70, PSP, Boerenpartij, SGP, GPV? In andere landen is het trouwens weinig beter. De Vlaamse Volks-Unie of haar Waalse tegenvoeter hebben voor het Europese beleid geen enkele betekenis.

Onze z.g. vertegenwoordigende demokratie is introvert. Er zijn tekenen, dat de introvertie toeneemt. De jaarlijkse groeiende stroom van kamervragen is één symptoom. De dorpspolitiek op de Veluwe wordt een nationale zaak; zo ook het kienen in Zuid-Limburg, of het leeg staan van een oud huis in Alkmaar. Een ander symptoom is de van jaar tot jaar toenemende aktiviteit van de Commissie voor de Verzoekschriften van de Tweede Kamer. Het parlement kiest meer en meer de rol van de Ombudsman, de onderzoeker en beoordelaar van concrete gevallen.

M.deV. Ik heb geen aarzeling om mij uit te spreken over de innerlijke waarde van de vertegenwoordigende demokratie. Zij is voor mij nog steeds de beste uit alle kwaden. Zij garandeert immers de erkenning van de fundamentele menselijke rechten en vrijheden. Zij is onvolkomen. 225 mensen kunnen niet vertolken, wat er onder 13 miljoen mensen wordt gedacht. Als er 10.000 mensen zijn, die intensief één bepaalde gedachte willen uitdragen, dan vinden zij daar lang niet altijd een vertegenwoordiger voor. Als ze tegelijk de straat op gaan, vormen zij een enorme massa. Hun demonstratie zal anderen aan het denken zetten. Herhalen de leiders hun aandrang van week tot week, dan blijkt meestal dat de massa ineenschrompelt. Dan moeten vertegenwoordi-

gers de gedachte overnemen. Anders verdwijnt zij met de kranten, waarin de foto's stonden. Demonstraties of akties kunnen aanvullend werken. Zonder vertegenwoordigers komen er echter géén besluiten.

Uiteindelijk gaat het toch dáárom: er moeten besluiten worden genomen. Een parlement, een gemeenteraad of welk besluitvormend lichaam ook, kan slechts een bepaald aantal besluiten aan. Het helpt niets om het aantal leden uit te breiden; integendeel, dan wordt de besluitvorming nog moeizamer.

De pre-adviseur gaf twee aanbevelingen: een regeling van de hearings en méér openbaarheid van bestuur. Ik onderschrijf het eerste verlangen wel, maar ik heb ook gelezen, dat de heer Van Maarsseveen in zijn pre-advies in het N.J.B. van 17 oktober over het pre-advies van Van der Burg met de door deze Vereniging ingestelde Commissie nog geen weg heeft gevonden voor een goede aanpak van een regeling van hearings. De openbaarheid van overheidsdocumenten is de slogan van de dag. Ik vermoed dat we er niet wijzer van worden, omdat nu al nauwelijks enig antwoord op een Kamervraag de pers haalt. Wij worden al onder de informaties bedolven. Ik heb er overigens geen bezwaar tegen, dat er nog iets meer wordt gegeven. De twee oplossingen dragen intussen weinig bij tot de twee hoofdproblemen, die ik meen te kunnen onder scheiden, n.l.:

1. de neiging tot introventie;
2. het beperkte vermogen tot besluitvorming.

Nog minder gelukkig voel ik mij met de oplossing die Van Maarsseveen aanbiedt. Hij zegt: „Persoonlijk zou ik graag tezamen met enige computer-deskundigen, telecommunicatie-specialisten en electronica-ingenieurs het onderwerp van de V.A.R.-vergadering eens willen onderzoeken vanuit de wenselijkheid van een grotere participatie door de individuele burger". M.d.V., ik ben er van overtuigd, dat niemand de heer Van Maarsseveen zal willen dwarsbomen in het volgen van zijn voorkeur. Hij heeft echter wel gezegd, met wie hij aan de slag wil gaan, maar enige indicatie over een programma van onderzoek, waaraan wij zouden kunnen toetsen of er iets concreets te onderzoeken valt, heb ik in zijn beschouwing niet kunnen lezen. Mijn zeer beperkte ervaring met onderzoekswerk heeft mij geleerd, dat de „nemo plus" regel ook voor de computer opgaat. Hij denkt, helaas, niet. Ik wil na deze ietwat negatieve, trachten een meer positieve benadering tot de gestelde problemen te geven.

Ik wend mij dan andermaal tot de rechter. Een deel van de democratische besluitvorming is, na Montesquieu, aan de vertegenwoordigende organen en aan de bestuursorganen, die zij controleren, onttrokken: de beslissing over burgerrechtelijke geschillen en over strafzaken. Hierin steekt een stuk bescherming van de persoonlijke levenssfeer.

Als een geschil tussen 2 partijen moet worden beslecht, bemoeit niet „Jan en alleman", maar slechts de rechter er zich mee. Dat acht ik een goede zaak. Later hebben we ervaren, dat het ook een goede zaak is, dat „Jan en alleman" zich niet bemoeit met een rechtsgeschil tussen een burger en een overheidsdienst.

Ik meen, dat wij deze lijn moeten doortrekken en alsnog het Zweedse voorbeeld moeten volgen, d.w.z. dat we zoeken naar wegen om het nemen van besluiten over concrete gevallen te onttrekken aan de bemoeienis van vertegenwoordigende organen. Ik kan mij zeer wel voorstellen, dat onafhankelijke colleges belast worden met bijv.:
het verlenen van allerlei subsidies;
de toelating en uitzetting van vreemdelingen;
het verlenen van naturalisatie.

Op sociaal-economisch terrein zijn er allerlei voorbeelden te vinden. Kamers van Koophandel, bedrijfslichamen, bedrijfsverenigingen, beslissen over vergunningen, erkenningen, subsidies. Zij hebben openbaar gemaakte richtlijnen van de centrale overheid. Die richtlijnen staan ter discussie, de beslissing over concrete gevallen niet. In dit stelsel vindt – als in Zweden – de Ombudsman een voor de hand liggende taak. De openbaarheid van stukken past hier ook in. De rechtsbescherming voltooit het geheel.

Het belangrijkste lijkt mij, M.deV., dat het op deze wijze terugdringen van de politieke zaken 1) de neiging tot introvert zijn kan keren, zodat 2) er tijd blijft om besluiten te nemen over zaken, die van nationale en hier en daar ook van internationale allure zijn.

MR. R. CRINCE LE ROY

De pre-adviseur, mijnheer de voorzitter, heeft in onderdeel J van het pre-advies, handelende over de rechtbescherming of de anti-frustratie, een aantal beschouwingen het licht doen zien, die uiteindelijk uitmonden in de suggestie de planningsprocedures nader te bekijken en dit met het oog op de inbreng van de bevolking daarbij. Ik stel mij wat dit betreft gaarne achter de pre-adviseur, en ik geloof, dat het advies van de Raad van Advies voor de ruimtelijke ordening over het betrekken van de bevolking bij de vorming van het ruimtelijk beleid[1] in dit verband een bijdrage vormt, die uitermate belangrijk is te achten. Bij deze nadere bestudering van de planningsprocedures ware mijns inziens voorts mede aandacht te schenken aan de wenselijkheid van de invoe-

1. Bij brief van 18 augustus 1970 aangeboden aan de Tweede Kamer. Bijl. Hand. II, zitting 1969-1970-10773.

ring van het instituut van de pleitplanoloog – een onafhankelijke instantie, waarop de burger kan terugvallen –, waarmee momenteel in de Verenigde Staten wordt geëksperimenteerd[2].

Intussen vraag ik mij af of men de rechtsbescherming niet vanuit een wat ruimere gezichtshoek moet bezien. Spreekt men bij ons over rechtsbescherming, dan heeft men het gemeenlijk over de rechtsbescherming van de burger, nadat de overheid gehandeld heeft. Bij ons is rechtsbescherming primair een middel van repressie. De rechtsbescherming kan men echter ook vanuit een andere invalshoek benaderen, met name vanuit het oogpunt van de preventie. Uitgangspunt is dan de – niet alleen in de preventieve geneeskunde – algemeen aanvaarde regel, dat voorkomen beter dan genezen is.

Voorkomen is beter dan genezen, en deze regel overgebracht in de sfeer van het terrein, waarop overheid en burger elkaar ontmoeten, doet de vraag rijzen of in ons stelsel van administratieve wetgeving wel voldoende aandacht is geschonken aan de preventieve rechtsbescherming. Ik waag dit te betwijfelen, mijnheer de voorzitter, gezien het feit, dat het zogenaamde non-contentieuse administratieve proces – dat wil zeggen: de gang van zaken totdat de beschikking naar buiten treedt – een materie is, die nu niet bepaald gerekend kan worden tot de hete hangijzers van ons administratieve recht. Ten onrechte naar mijn mening.

Neem ik de triasleer als uitgangspunt – dit betekent overigens niet, mijnheer de voorzitter, dat ik van de dwalingen mijnsweegs ben teruggekeerd en dat de vierde macht voor mij thans non-existent zou zijn –, dan valt te constateren, dat aan de procedures voor de wetgeving en de rechtspraak bepaalde principes ten grondslag liggen; principes met betrekking tot de vraag aan welke criteria een behoorlijke wetgevingsprocedure en een behoorlijke rechtspraakprocedure behoren te voldoen. Deze principes zijn in onze wetgeving verankerd. Ten aanzien van de triasfuncties wetgeving en rechtspraak kan men constateren, dat men voor wat de procedure betreft van een bepaalde conceptie is uitgegaan, die in de wetgeving terug is te vinden. Bezien we nu de derde triasfunctie, dan stuiten wij op een geheel ander beeld: in sommige gevallen is er wat gedaan aan de regeling van het besluitvormingsproces, doch niet zelden ontbreken de meest elementaire voorzieningen. Aan ons systeem van administratieve wetgeving ontbreekt een totaalvisie omtrent het besluitvormingsproces, wat in dit stuk wetgeving duidelijk aan het licht treedt.

Zoekt men voor dit achterblijven een verklaring, dan geloof ik, dat hier een drietal factoren een rol hebben gespeeld en nog spelen. In de eerste plaats valt hier te noemen het doorwerken van de gedachte, dat

2. Zie TvO 1969, blz. 255 e.v.

de uitvoerende functie zonder meer het toepassen van door de wetgever vastgestelde normen is: het realiseren van wat de wetgever heeft beslist, waarbij de uitvoerende macht werd gezien als een mechanisme, dat tot taak heeft de wil van de wetgever tot uitvoering te brengen. Zo star en strak ziet men de zaken thans niet meer, doch deze zienswijze heeft wel tot gevolg gehad, dat in het kader van onze wetgeving het uitvoeringsproces een achtergebleven gebied is gebleven.

Een andere – verzachtende – omstandigheid is gelegen in het feit, dat de uitvoerende of bestuursfunctie een veelheid van handelingen omvat, die betrekking hebben op verschillende aspecten van het maatschappelijke leven. Formalisering van het administratieve besluitvormingsproces is dan ook een zaak, die verre van eenvoudig is. Dit is er wellicht mede oorzaak van, dat men nimmer ernstig getracht heeft om althans de algemene principes van het administratieve handelen te analyseren. Een derde factor is mijns inziens, dat de juridische wetenschap zich te veel ziet als een autonome wetenschap, en zich te veel isoleert van andere wetenschappen, zoals – om enkele voorbeelden te noemen – de sociale wetenschappen, de wetenschap der politiek, de bestuurskunde, in welke vakgebieden het proces van besluitvorming allang is doorgelicht en geanalyseerd. Deze neiging tot afsluiting heeft tot gevolg, dat het proces van besluitvorming in het juridisch denken een onvoldoende plaats heeft gekregen. Als jurist is men zich er dikwijls niet in voldoende mate van bewust, dat wetgeving, rechtspraak en bestuur in wezen volgens dezelfde regels van besliskunde verlopen, en dat men bij alle drie activiteiten de fasen:
het bepalen van de doeleinden,
de analyse van de situatie,
de opstelling van alternatieven,
het beraad,
de keuze,
de realisatie van de keuze, en
de herwaardering
kan onderscheiden.

Overigens, mijnheer de voorzitter, moet mij de opmerking van het hart, dat deze neiging tot isolering zich ook bij andere wetenschappen manifesteert. Begin deze maand woonde ik een bijeenkomst bij van de Siswo-contactgroep „Openbaar bestuur', en tot mijn ontsteltenis ontdekte ik, dat van de plusminus 30 aanwezigen slechts de 6 juristen in het gezelschap op de hoogte waren met de activiteiten van onze vereniging. Kennelijk meent men het complexe verschijnsel „openbaar bestuur" te kunnen doorgronden zonder enigermate ingeschoten te zijn op het stuk recht, dat meer in het bijzonder op dit bestuur betrekking heeft.

Hoe dit ook zij, ik bracht ter sprake, dat in het juridisch denken de achtergronden van de besliskunde een weinig belangrijke rol spelen. Dit kan worden geadstrueerd aan de hand van de gangbare handboeken op het terrein van het staats- en administratieve recht, waarin als regel nooit iets wordt vermeld over de wezenlijke gelijkheid in structuur van het wetgevings-, het rechtspraak- en het administratieve proces. Een uitzondering vormt het boek van Stellinga, Grondtrekken van het Nederlands Administratief Recht, dat wellicht juist om deze reden niet voorkomt op de lijst van voorgeschreven en aanbevolen literatuur bij de juridische faculteiten hier te lande. Al met al: het besluitvormingsproces is in onze administratiefrechtelijke literatuur een weinig belangrijk begrip en bij het horen van de woorden administratief procesrecht, denkt bijna geen jurist aan processuele regels voor het besturen zelf.

Beschikking en rechtsbetrekking – Brasz vestigde hierop de aandacht in zijn oratie – zijn in het juridisch denken centrale begrippen. In de literatuur en in het denken van de jurist ligt de nadruk duidelijk op de uiterlijke vorm van het bestuur; wat daaraan vooraf gaat ligt min of meer buiten zijn gezichtskring.

Ik relativeer hier, ik zeg met opzet min of meer, omdat – gelukkig – de hantering van algemene beginselen van behoorlijk bestuur, met name het zorgvuldigheidsbeginsel, het motiveringsbeginsel om enkele voorbeelden te noemen, een dam opwerpt tegen te grote uitwassen bij het voorbereidingsproces. Men dient echter wel te bedenken, dat de toetsmogelijkheid via de behoorlijkheidsbeginselen slechts beperkte mogelijkheden biedt. Slechts wanneer er sprake is van aperte onbehoorlijkheid kan er worden gecorrigeerd.

Naar mijn mening, mijnheer de voorzitter, zal men althans een deel van de frustratiegevoelens, die bij de burger bestaan, wanneer hij geconfronteerd wordt met de handelende overheid, kunnen wegnemen, door het administratieve voorbereidingsproces zoveel mogelijk te uniformeren. Zelfs voor degene, die enigermate thuis is in het administratieve recht, is het welhaast ondoenlijk een duidelijk beeld te krijgen van de administratieve gang van zaken bij de totstandkoming van overheidsbeschikkingen. Voor de gewone burger is dit vrijwel geheel onmogelijk, met alle gevolgen van dien.

Er zijn verschillende landen, waar men dit voorbereidingsproces, dit non-contentieuse administratieve proces, heeft geformaliseerd, of waar men de invoering van een dergelijke voorziening overweegt. Men zie wat dit betreft het door onze voorzitter in Bestuurswetenschappen 1968, blz. 74 besproken verzamelwerk „Verwaltungsverfahrengesetze des Auslandes". Uit deze verzamelbundel blijkt, dat in de landen, die een regeling op dit stuk kennen, dan wel de invoering daarvan overwegen, uitgegaan wordt van een algemene wettelijke regeling, een soort basis-

voorziening, aangevende de wijze waarop het administratieve proces behoort te verlopen, met de mogelijkheid van afwijkende procedures in daarvoor in aanmerking komende gevallen.

Doe ik een greep in de verschillende regelingen, die op het non-contentieuse proces betrekking hebben, dan blijkt, dat onder meer de volgende zaken regeling hebben gevonden:

a. de wijze waarop schriftelijke en mondelinge aanvragen moeten worden verwerkt;
b. regeling van de hoorplicht, voordat de beslissing genomen wordt;
c. regeling van de motiveringsplicht;
d. het recht op inzage in ambtelijke bescheiden;
e. regeling omtrent bewijsmiddelen, waarop de beslissing wordt gegrond;
f. regeling van de gevallen wanneer de betrokken autoriteit niet mag beslissen (in verband met verboden graad van bloedverwantschap om een voorbeeld te noemen);
g. bij beslissing, die enige tijd zal vergen, de verplichting de burger in te lichten omstreeks welke tijd hij de beslissing kan tegemoet zien;
h. verplichting overheidsorgaan de burger in te lichten, wanneer de door hem aangebrachte zaak mede andere overheidsorganen regardeert;
i. voorschriften omtrent wijze van beslissen.

Bij deze voorbeelden wil ik het laten. Zij zijn geput uit de wettelijke regelingen, die in de genoemde verzamelbundel zijn te vinden. Zoals uit de gegeven voorbeelden blijkt doet een regeling inzake het non-contentieuse proces enigszins denken aan de procedure voor de rechter. Een dergelijke regeling biedt het voordeel van de uniformiteit en versterkt de positie van de burger ten opzichte van de administratie.

Anders dan bij ons, heeft men in het buitenland het non-contentieuse administratieve proces geanalyseerd en is men aan de hand van deze analyses tot bepaalde conclusies gekomen, die in de wetgeving zijn verankerd.

Wil men hier te lande ernst maken met de anti-frustratie, dan zal naar mijn stellige overtuiging, de rechtsbescherming niet alleen vanuit een repressief oogpunt moeten worden bekeken, maar ook zal de nodige aandacht moeten worden geschonken aan de preventieve rechtsbescherming, d.w.z. aan het non-contentieuse administratieve proces. Gebeurt dit niet, dan zal ons stelsel van rechtsbescherming onvolledig zijn en dus niet een adequaat middel zijn tegen de frustratie.

In de historische beschouwing, voorkomende in het begin van hoofdstuk D van het interessante pre-advies van Prof. Van der Burg, wordt één omstandigheid niet genoemd, die voor de beoordeling van het werk van Cort van der Linden van groot belang is. Die omstandigheid is het feit, dat het algemeen kiesrecht er in 1917 gekomen is, doordat het gekoppeld werd aan het verkrijgen van de gelijkstelling van het lager bijzonder met het openbaar onderwijs. Het eigen aandeel van Cort van der Linden in het tot stand brengen van de kiesrechthervorming is hierdoor niet zo groot geweest.

Mijn tweede opmerking betreft hetgeen vermeld staat op blz. 46 in het midden. Er staat dan, verkort weergegeven, dat er een kans is, dat het geld, thans besteed aan de administratieve procedures betreffende de ruimtelijke ordening, zo veel zou zijn, dat het beter zou kunnen worden besteed aan een ruimere schadevergoeding. Ik acht dit geen gelukkige vraagstelling. Zelfs verdubbeling van de schadevergoeding zal sommige belanghebbenden onbevredigd laten. Maar wat erger is, zij zullen zich onrechtvaardig behandeld vinden en daarvan hun omgeving, de pers en de televisie kond doen. Het kan ook zijn, dat zij terecht klagen. Hoe dit ook zij, het is niet met geld te waarderen dat er een onafhankelijke instantie is, die onrecht zo goed mogelijk kan keren.

Een laatste opmerking betreft blz. 49, waar een uitspraak van het Ambtenarengerecht te Haarlem wordt aangehaald als illustratie van de volgende zin, waaruit ik een klein gedeelte weglaat: Het gebeurt meer dan eens . . . dat in een individueel geval op „kosten" van de betrokkene ingewikkelde juridische voorvragen moeten worden uitgevochten, die voor het gelijk in de hoofdzaak niet relevant zijn.

Zoiets kan zich ook bij de meest eenvoudige wetgeving voordoen. Ik vind dan ook op dit punt het betoog van de pre-adviseur irrelevant voor de strekking van hetgeen hij voorstaat, een duidelijke en begrijpelijke wetstaal. Erger echter vind ik, dat de aangehaalde uitspraak een slechte illustratie is van de geponeerde stelling. Het geval heeft zich namelijk aldus voorgedaan.

Er was een beroep ingesteld tegen een besluit van 9 september 1966. De beroepstermijn is dan een maand. Bij contra-memorie (die zal ook wel niet de volgende dag zijn gekomen) werd gesteld, dat een bepaald scheidsgerecht bevoegd zou zijn. De voorzitter van het Ambtenarengerecht vroeg 9 december nadere inlichtingen aan verweerder over deze exceptie. Het antwoord kwam bij brief van 12 januari 1967. Dat is dan nogal vlug. De zaak dient reeds 2 februari 1967 en drie weken later komt de uitspraak. Deze is geen tussenuitspraak, maar beslist, na ver-

werping van de exceptie, de zaak meteen ten principale. Ik merk nog op, tenslotte, dat de opgeworpen exceptie geen chicane was. Wat was hier nu mis? Ik weet het niet.

MR. J. WESSEL

Laat ik beginnen met te verklaren dat ik grote moeite heb gehad met het achterhalen van de bedoelingen van de auteur met het schrijven van dit pre-advies. Of liever gezegd van de drie pre-adviezen onder één titel: het eerste meer staatsrechtelijk getinte beslaat de hoofdstukken A- H, het tweede adminisratiefrechtelijk georiënteerde deel omvat de hoofdstukken I en J. Hoofdstuk K is dan nog een toegift.

Ik kwam tot vier mogelijkheden:

Blijkens de titel gaat het over de relatie tussen overheid en onderdaan in een representatieve democratie, een aardig onderwerp voor beschouwingen over algemene staatsleer.

Een tweede bedoeling duikt op op blz. 4 waar de probleemstelling zich schijnt toe te spitsen op de vraag of bij het gebruik van de term „democratie" het accent moet vallen op de mondige geïnformeerde burger of op het vertrouwen in de gekozen vertegenwoordigers. Ook dit is een interessante vraag waarover het laatste woord nog niet gezegd is. Ik deel het inzicht van Van Maarseveen in zijn bespreking van dit pre-advies in het Nederlandse Juristenblad dat de nadruk die in de huidige tijd gelegd wordt op de mondige zelfbewuste staatsburger gepaard gaat met hoogst antieke denkbeelden omtrent de mogelijkheden van diens politieke en bestuurlijke participatie. Naar mijn indruk moet het gehele democratiseringsstreven nader doordacht worden. Ik zou de stelling willen wagen dat het hierbij in belangrijke mate gaat om een streven van de intellectuele laag van onze samenleving om te komen tot een interdisciplinaire aanpak van de problemen waarvoor deze samenleving zich geplaatst ziet. Er is te veel kennis en te veel intellect dat in de traditionele besluitvormingsprocessen buiten spel blijft staan, zulks vaak ten detrimente van de te nemen beslissingen. Het aanleggen van een weg door de duinen is niet alleen een zaak van de planologen, de wegenbouwers en grondbeheerders, maar raakt ook andere disciplines, zoals biologie en ecologie. Worden bepaalde disciplines uitgesloten, of worden vertegenwoordigers van afwijkende meningen binnen bepaalde disciplines uitgesloten van deelneming aan het proces van besluitvorming dan zullen ze hun inzichten kenbaar gaan maken op een andere wijze, via actiecomité's, radio en televisie en nieuwe politieke partijen. Aangezien ze geen andere mogelijkheid zien om hun optreden naar buiten te rechtvaardigen zullen ze hun toevlucht nemen tot de

term „democratisering" waar men vele kanten mee uit kan. Het streven naar democratisering is mijns inziens dus vooral een streven naar verandering van de besluitvormingsprocessen in de maatschappij in interdisciplinaire richting met uitbreiding van de kring van besluitvormers.

Maar hoe interessant deze beschouwingen over democratie en democratisering ook mogen zijn, wat is nu de relatie tussen deze beschouwingen en een Vereniging als de onze?

Dit zou kunnen zijn (en dit is de derde mogelijkheid) de toespitsing van de problematiek op de verhouding tussen het „representative government" en de vooronderstellingen van het administratieve recht. Blijkbaar heeft de pre-adviseur die kant willen uitgaan. Hij is er echter niet in geslaagd om meer dan twee vrij korte hoofdstukken, te weten I (blz. 40-44) en J (blz. 45-47) aan deze vraag te wijden. Het geheel mondt uit in conclusie 6 op blz. 53 dat op dit punt nadere bezinning is vereist. Die had ik nu zo graag in dit pre-advies gevonden.

De vierde mogelijkheid – en volgens de schrijver zelf de juiste – is aangestipt op blz. 51. De opdracht van het VAR-bestuur was een verhandeling te schrijven over de vraag hoe het komt dat de overheid zo weinig sympathie geniet onder de bevolking, terwijl wij toch leven in een democratische staat? Professor Van der Burg stelt dat hij deze vraag heeft benaderd van uit een oogpunt van staatsrechtelijke theorie. Afgezien van het feit dat deze vraag meer van sociaal-psychologische dan van juridische aard is (zie wederom het artikel van Van Maarseveen) vormt een theorie slechts een eerste stap die attent maakt op de mogelijke aanwezigheid van verbanden en samenhangen. De theorie als zodanig zegt echter niets over de feitelijke situatie. Daartoe dient men gericht onderzoek te doen. Bij dit onderzoek zal men ook conclusies kunnen trekken over de houdbaarheid van de staatsrechtelijke theorie en het geldingsbereik daarvan nader kunnen afpalen.

Zoals gezegd, uit deze vier mogelijkheden kies ik de derde. Op het gevaar af dat de auteur verklaart dat dit niet zijn oogmerk is geweest. Voor mij gaat het primair om het administratieve recht. Maar voordat ik nader inga op hetgeen de auteur met name over de rechtsbescherming heeft gezegd nog een enkel woord over het eerste onderdeel van zijn pre-advies. Bij zijn bespreking van het vraagstuk van de representatie en de representativiteit gaat hij mijns inziens voorbij aan de functies van een bepaald regeringsstelsel. Die vraag dient allereerst gesteld en beantwoord te worden alvorens bepaalde onderdelen daarvan te gaan belichten. Een functie van een regeringsstelsel die mijns inziens nooit uit het oog mag worden verloren is het geven van regels over de uitoefening van macht; onder meer: het aangeven van de wijze waarop machthebbers aan de macht komen, teneinde ook de wisseling van machthebbers ordelijk en geruisloos te doen verlopen. Daarnaast dient

een regeringsstelsel waarborgen te bevatten over de mate waarin macht mag worden uitgeoefend, onder meer door verdeling van macht en het aangeven van besluitvormingsprocedures. Het gaat daarbij niet primair om de inhoud van het beleid maar om het verschaffen van gelijke kansen om tot de machthebbers te behoren. Dit laatste is mijns inziens in onze huidige maatschappij de centrale vraag bij de samenstelling van het parlement als onderdeel van ons huidige regeringsstelsel. Het door een partij voorgestane beleid is soms veeleer een hulpmiddel om die macht te behouden of te verkrijgen. Het is misschien dan ook niet zo'n wonder dat de burgers zich bedrogen voelen wanneer de door hen nagestreefde belangen niet voldoende door hun regering en bestuur worden behartigd en zij hun toevlucht zoeken tot het vormen van krachtige pressiegroepen of – als ze daarvoor geen tijd menen te hebben – hun toevlucht nemen tot demonstraties.

Dat de wet niet langer uitdrukking is van de volkswil, zoals op blz. 41 wordt betoogd, kan slechts betreurd worden als men geloof hecht aan de fictie van de volkswil. De inhoud van een wet wordt mijns inziens bepaald door de machtsverhoudingen in een bepaalde maatschappij. Men kan de wet vergelijken met een soort (meer-partijen)contract, een afspraak tussen de belangrijkste en invloedrijkste groepen in een gegeven samenleving.

Ik zie geen redenen om Van der Burg te volgen op blz. 41 onderaan en onze staatsorganisatie niet langer als democratisch aan te merken. Zolang vaststaat dat de wisseling van machtshebbers regelmatig verloopt, dat bestaande besluitvormingsprocedures in acht worden genomen en erkende grondrechten worden ontzien en zolang de rechter, hoe vrij hij ook moge zijn in zijn rechtsvorming, uiteindelijk door de wetgever of grondwetgever „overruled" kan worden, acht ik een democratische staat aanwezig.

Nu meer over de vooronderstellingen van het administratieve recht voorzover die van belang zijn voor de relatie van de burger tot de staat. Ik beperk me daarbij tot hetgeen Van der Burg heeft opgemerkt over de rechtsbescherming.

Zijn typering van de rechtsbescherming is niet de mijne. Hij ziet deze (blz. 45) als een veiligheidsklep van het overheidsbedrijf en als een vorm van anti-frustratie. Wat die anti-frustratie betreft, dit woord is óf niets zeggend in die zin dat alle menselijke activiteit als anti-frustratie kan worden opgevat óf onjuist omdat het doel van de rechtsbescherming niet primair is het bieden van een uitweg aan de door de overheid gefrustreerde burgers of rechtspersonen (waaronder lagere corporaties). Wellicht heeft de roep om een ombudsman iets met frustraties te maken, maar zijn taak is een andere dan die van organen van rechtsbescherming, iets wat onvoldoende duidelijk blijkt uit wat Van der Burg op

blz. 45 schrijft. Door middel van rechtsbescherming wordt nl. gecontroleerd of het optreden van de administratie tegenover de burger wel binnen de grenzen van de spelregels blijft. Die spelregels houden onder meer in dat aan een individuele burger niet meer bevoegdheden worden onthouden of op hem meer lasten worden gelegd dan strikt nodig is en dat hij eventueel een schadeclaim kan indienen indien deze regels zijn overtreden. Van groot belang is vooral het preventieve effect dat van een regeling tot rechtsbescherming uitgaat.

Of de huidige organisatie van de rechtsbescherming doelmatig is en met name of alle burgers gelijke bescherming aan de wettelijke regelingen terzake ontlenen is een andere vraag waarover ik mijn twijfels heb. Een gericht onderzoek op dit terrein kan op dit punt wellicht meer klaarheid brengen.

Wanneer Van der Burg de rechtsbescherming bespreekt richt hij vooral zijn aandacht op schade vercorzaakt door aanleg van werken en planologische maatregelen. Het gaat daarbij veelal om eenzijdig overheidsingrijpen in bestaande verhoudingen. Hij twijfelt aan het nut van rechtsbescherming op dit gebied en wenst te zoeken naar andere methoden van anti-frustratie, waarbij hij denkt aan het ontwikkelen van procedures van participatorische planning waarbij het horen van belanghebbenden centraal staat. (Wie laten zich horen? Is dit ook weer niet een bepaalde maatschappelijke laag?) Ofschoon ik de door hem bepleite methoden van besluitvorming gunstig beoordeel en vergaande experimenten op dit gebied zou willen aanmoedigen, moet ik toch ernstig waarschuwen voor de verkeerde constquenties die hij trekt op het gebied van de rechtsbescherming. Juist omdat hij de rechtsbescherming slechts ziet als een vorm van anti-frustratie kon hij op het idee komen dat participatorische planning de rechtsbescherming zou kunnen vervangen of zelfs overtreffen. Rechtsbescherming is echter iets anders zoals ik eerder betoogde. Bovendien laat hij het gehele terrein van de begunstigende beschikkingen, onder meer op financiëel terrein, buiten beschouwing. Teneinde misverstand te vermijden geeft ik toe dat de regeling van de bezwaar- en beroepsprocedures op het gebied van de ruimtelijke ordening en het gebruik dat ervan wordt gemaakt tot nadere bezinning noopt en dat de inspraak wettelijk geregeld behoort te worden. Vooralsnog zou ik daarbij het vraagstuk van de participatie van de belanghebbenden willen scheiden van dat van de rechtsbescherming. Deze laatste blijft onmisbaar, al was het alleen maar om controle te kunnen uitoefenen op de wijze waarop participatie heeft plaatsgevonden. Het is dus niet een kwestie van of-of, maar van en-en.

Tenslotte de vraag: wat moet er nu gaan gebeuren? Het vraakstuk van de verhouding overheid en onderdaan, liever gezegd van burger

in relatie tot de staat is mijns inziens niet alleen een probleem van communicatie-stoornis. Het is in de eerste plaats – ofschoon niet uitsluitend – een organisatieprobleem in de ruimste zin van het woord dat opgelost zal moeten worden. Met de term „organisatieprobleem" doel ik op het vraagstuk hoe we vorm kunnen geven aan menselijke samenlevingsverbanden waarbij deze zo rationeel mogelijk worden gestructureerd en ze tegelijkertijd zo min mogelijk ongewenste neveneffecten vertonen (zoals een verstoring van de continuiteit van de organisatie) en een maximale bevrediging voor de betrokken burgers verschaffen. Dit probleem zou men kunnen typeren als dat van *„organisation-design"*.

Nodig lijkt mij een nauwgezet en tijdrovend interdisciplinair onderzoek naar de organisatie-eisen te stellen aan het regerings- en bestuursstelsel in een zich in snelle evolutie bevindende maatschappij, waarin zich een toenemende pluriformiteit van persoonlijke en maatschappelijke waarde-opvattingen aftekent. Dit onderzoek zou moeten worden uitgevoerd door politicologen, organisatie-sociologen, sociaal-psychologen, bestuurskundigen en juristen uit de sfeer van wetenschap en praktijk. Een van de eerste dingen die daarbij onderzocht moeten worden is de invloed die uitgaat van de bestaande procedures van besluitvorming op het object van deze besluitvorming, op de inhoud van de besluiten zelve. Vervolgens ware te bezien welke wijzigingen in de aan de besluitvorming participerende instanties en in de voor de besluitvorming geldende procedureregels dienen te worden aangebracht.

Als men ziet wat er gedaan moet worden en hoe groot de achterstand op de feitelijke maatschappelijke ontwikkeling is zou je de verzuchting willen slaken: kan de ontwikkeling niet wat kalmer zodat we een en ander beter kunnen bekijken. Wellicht kan verbetering optreden als we met zijn allen enige paal en perk zouden kunnen stellen aan de enorme expansiedrang, die onze maatschappij kenmerkt en die in de richting van een explosie dreigt te gaan. Dit alles ter discussie te hebben gesteld is een verdienste, waarvoor we de pre-adviseur erkentelijk mogen zijn.

Weergave van de discussiebijdrage van MR. M. C. BURKENS

Blijkens blz. 51 van het pre-advies tracht de pre-adviseur de vraag te beantwoorden, hoe het komt, dat de overheid vaak blijkt zo weinig sympathie te genieten onder de bevolking, terwijl wij toch in een democratische staat leven.

Deze democratische staat wordt geplaatst in de dychothomie van directe democratie en democratie per representatie: „Moeten wij, wan-

neer wij het hebben over democratie, het hoofdaccent leggen op de mondige geïnformeerde staatsburger of juist op het vertrouwen in de gekozen vertegenwoordigers?" (blz. 4).

Van deze beide democratie-modellen wordt dan aangetoond, dat zij gefundeerd zijn in niet realiseerbare veronderstellingen. De conclusies hebben dan ook een wat berustende teneur, zij het dat verbeteringen in onze representatieve democratie worden toegejuicht. De omstandigheid, dat politieke macht toch wel voorbehouden blijft aan bepaalde daartoe voorbestemde groepen, moet worden gecompenseerd door gelijkheid van kansen tot deelneming aan het maatschappelijke en politieke leven; het geringe vertegenwoordigend karakter van de volksvertegenwoordiging (blz. 25) moet worden gecompenseerd door vormen van directe participatie langs de officiële kanalen heen – aldus kunnen bij voorbeeld demonstraties worden opgevat als „invoegstroken van de representatieve-weg".

De vraag is echter, of het beteog niet in opzet al te zeer uitgaat van een representatie-monopolie van de volksvertegenwoordiging. Juist deze uitgangsstelling brengt dan met zich, dat een tegenwicht moet worden gezocht in de directe participatie. Kijkt men echter naar de feitelijke politieke besluitvormingsprocessen, dan concludeert men, dat de burger niet alleen door de gang naar de stembus en door directe participatie tot besluitvorming bijdraagt, maar ook en juist doordat hij in verschillende maatschappelijke rollen deelbelangen voorstaat en deze veelal in georganiseerd verband door middel van de activiteit van pressuregroups in het beleid inbrengt. Het bezwaar is dan veeleer, dat niet alle deelbelangen hun spreekbuis hebben, hetzij in de vertegenwoordigende lichamen hetzij daarbuiten. Daardoor wordt men als burger gedwongen tot directe participatie in de vorm van bij voorbeeld demonstraties. De behoefte aan zodanige participatie zou veel minder groot zijn, indien de desbetreffende belangen geïnstitutionaliseerd zouden zijn. De overheid zou er dan ook goed aan doen de organisatie van deelbelangen zo veel mogelijk te bevorderen; in georganiseerd verband kunnen deze belangen op effectieve wijze in de beleidsvorming worden betrokken en worden afgewogen tegen andere belangen.

PROF. MR. H. D. VAN WIJK

Ik acht het enigszins te betreuren dat het onderwerp dat het bestuur zich oorspronkelijk had voorgesteld niet aan de orde is gekomen: rechtsbescherming van de overheid tegen de burger.

De vraag is evenwel of daar tenslotte zoveel anders uitgekomen zou zijn dan uit het nu gekozen onderwerp: dat onderwerp zou kunnen

suggereren dat de overheid een eigen belang heeft, tegenover dat van de burger, zoals ook in de formulering van rechterlijke uitspraken nog wel eens schijnt te volgen; daartegenover is het dacht ik goed steeds weer op te merken dat de overheid geen eigen belang heeft, dat wat zij doet steeds het algemene belang behoort op het oog te hebben, d.w.z. niet altijd het belang van allen, althans niet rechtstreeks van allen, maar soms het belang van een grotere of kleinere groep van mensen, die soms wel maar dikwijls niet aanwijsbaar zijn, maar wier belang dan na afweging tegen anderer belangen beslist wordt zich te mogen doorzetten, al of niet onder voorwaarden, tegen belangen van anderen in.

Het belang waar de overheid voor staat is dus steeds het belang van mensen in de samenleving, waartegenover andere mensen in diezelfde samenleving zich kunnen sterk maken voor hun belangen. Dat de overheid optreedt, formeel naar het schijnt als partij, is om een beslissing te geven welke belangen in casu mogen prevaleren; het kan ook zijn omdat de enerzijdse partij, de enerzijdse groep mensen, te zwak is om zelf voor zijn belangen op te komen, zodat de overheid zich geroepen voelt – ik gebruik dit beeld niet voor het eerst – om als zaakwaarnemer voor hen op te treden.

De vraag is dus die naar een zodanige staats- en administratiefrechtelijke organisatie, dat ieder belang bij de strijd om de voorrang de beste kans heeft om dat gewicht te krijgen dat het naar recht verdient.

En nu meen ik dat in onze tijd het gevaar bestaat dat door het misbruik dat gemaakt wordt van het woord democratie, om niet te zeggen: door de wijze waarop met dat begrip gesold wordt, deze afweging van belangen in het gedrang komt. Op hoger en op lager niveau.

Waarom is het voor velen haast vanzelfsprekend dat directe democratie democratischer is dan een democratie per representatie? Gelooft men werkelijk dat de kiezer terecht meer besef van invloed zal hebben als hij voor het 1/7.000.000ste deel de man of vrouw mag aanwijzen die Minister-President zal worden, dan wanneer deze wordt aangewezen op de tot nu toe gebruikelijke manier, met evenveel inspraak vooraf of achteraf van de Tweede Kamer, d.w.z. met ook een heel klein stukje invloed van de individuele kiezer, alleen: met tussenschakeling van kamerleden die met zijn invloed gekozen zijn en in wie hij dus vertrouwen heeft omdat zij, in hun vak van kamerlid en met hun ervaring als zodanig, van dit soort zaken meer verstand hebben? Of is het zo dat vertrouwen hebben in een ander op zichzelf verachtelijk is, om niet te zeggen: aanstotelijk voor de eerbaarheid (om voor dat begrip tenminste nog enige inhoud over te houden!).

En voor de wijze waarop men een man of vrouw burgemeester moet maken geldt m.m. hetzelfde, met dit verschil dat degene die naar dat ambt dingt veel meer dan een minister-president uit is op een levens-

carrière, waarbij past dat hij een goede rechtspositie heeft; als een systeem van verkiezing deze onzeker maakt zal misschien menigeen er niet aan beginnen.

Ik grijp terug naar wat ik in het begin zei: ik acht de democratie per representatie niet zo slecht, ik acht het niet zo slecht om voor een bepaalde periode vertrouwen te geven aan een kandidaat die dat vertrouwen op grond van zijn politieke principes, geïllustreerd eventueel door zijn daden als kamerlid of als minister, waard schijnt. En dan wil ik de beslissing ook wel aan hem overlaten als er in de loop van die periode een zaak aan de orde komt die bij de verkiezingen niet te voorzien was. Want waarschijnlijk zitten er aan die zaak meer kanten dan de eenvoudige kiezer overzien kan.

Dat er demonstratievrijheid is vind ik een mooi ding; maar ik zou het nog mooier vinden als er wat minder gebruik van gemaakt werd. Overdaad schaadt, maakt de indruk zwakker. Vaak is er ook een tegenovergestelde mening, waarvoor niet gedemonstreerd wordt. Stel je voor dat de normale Mina's de straat opgaan!

Van der Burg brengt op de eerste pagina's de „extensiteit en de intensiteit van volksgevoelens" en „de omvang en de heftigheid van de opvattingen" ter sprake, citerende uit een noot van Röling onder een arrest betreffende een demonstratie. „Intensiteit" en „heftigheid" heeft hij gecursiveerd. Wat hij verder over die intensiteit opmerkt schijnt niet alleen maar toch wel in hoofdzaak betrekking te hebben op demonstraties en op dergelijke uitingen van „directe democratie". Hij constateert met een zekere spijtigheid dat het staatsrecht geen intensometers kent.

Ik zou willen vragen: de intensiteit van wàt zou gemeten moeten worden? Van de uitingen, van hun kracht, van de overtuiging? Van het verlangen naar deze of die beslissing?

Of van de drijfveer, het motief daarvoor? Dat kan puur eigenbelang zijn, en bij demonstraties worden motieven zelfs niet genoemd.

En verder: intensiteit van een wens gaat niet altijd gepaard met intensiteit van inzicht. Iedere demonstratie lokt meelopers aan. Dit middel heeft toch altijd iets goedkoops. Evenals de spontane, altijd snelle en altijd indringende meningsuitingen van de moderne massa-media.

Dan heeft de krant toch iets vóór op de t.v., omdat daarin mening tegenover mening gezet kan worden, geformuleerd na enige tijd van nadenken. En dan heeft de democratie per representatie iets voor op de directe, omdat zij eist dat argument tegenover argument wordt geplaatst, inzicht tegenover inzicht, soms zelfs geloofsovertuiging tegenover anders gefundeerde overtuiging.

Ook ik wilde eerst even ingaan op hetgeen de heer Van Maarseveen in het Ned. Juristenblad schreef en wel op de twee laatste vragen, die hij heeft gesteld. Ik vermoed dat ze eigenlijk niet zijn gesteld opdat zij beantwoord worden maar meer om het kritisch vermogen te prikkelen.

„Allereerst namelijk is het een onbewezen stelling dat de overheid ‚weinig' – wat is dat? – sympathie geniet" (blz. 1162). Ik dacht dat er toch wel wetenschappelijk vastgestelde recente aanwijzingen zijn dat de overheid niet zoveel sympathie geniet. Met name wil ik wijzen op het onderzoek „De Nederlandse kiezers in 1967". Bij vraag 5 worden allerlei vragen gesteld over de overheid. „Overheid betekent: teveel formulieren en teveel loketten". Hiermee was het eens en zeer eens 76% van de ondervraagden. „De overheid werkt zuinig genoeg": oneens en zeer oneens 69%. „De overheid werkt te traag": eens en zeer eens 66%. „De overheid behandelt ons met respect": eens en zeer eens 49%, oneens en zeer oneens 33%. „De overheid bemoeit zich met teveel dingen": eens en zeer eens 53%. Ik dacht dus dat er toch wel aanwijzingen zijn in bepaalde richting.

Nu de andere vraag: „Waarom zou de overheid in 's hemelsnaam sympathie onder de bevolking moeten genieten?" 100 Jaar geleden wees reeds Von Treitschke op het volgende: „das alte deutsche Staatswesen ging eben daran zu grunde, dasz alle freien Köpfe sich so krankhaft feindselig zum Staate stellten, dasz sie den Staat flohen statt ihm zu dienen". Ik geloof dat dit gevaar ook in onze dagen aanwezig is en een moeilijk probleem oplevert in vele gemeenten en op vele departementen, b.v. bij het aanwerven van academici. Tot zover wat betreft Prof. van Maarseveen.

Dan het pre-advies van Prof. van der Burg. Allereerst het onderwerp dat aanvankelijk aan de orde gesteld zou worden: rechtsbescherming van de overheid tegen de burger. Men kan zich afvragen of behalve het spiegelbeeld van de bescherming van de burger tegen de overheid er niet een ander probleem is dat steeds groter wordt, nl. de bescherming van de (ene) overheid tegen de (andere) overheid. Dat speelt zowel bij conflicten tussen departementen of binnen dezelfde departementen alsook bij contacten tussen lagere en centrale overheid. Ik moet zeggen, indien men van dichtbij let op de mentaliteit, dan valt op dat deze zich niet wezenlijk onderscheidt van de argwaan en het wantrouwen waarmede de burger de overheid benadert, want b.v. het achterhouden van informatie en het verstrekken van onjuiste informatie wordt als heel normaal en als gerechtvaardigd beschouwd. Maar goed, het aanvankelijk onderwerp was dus bescherming van de overheid tegen de burger.

Nu ga ik maar over naar de conclusies. Dan zijn het vooral de eerste twee conclusies, dacht ik, die de verdere lijn bepalen van het pre-advies. In het pre-advies is erop gewezen dat „democratie" ook gebruikt wordt als leuze, als propaganda-leuze. In Nederland is dat ook gebeurd en er is het proefschrift van Van der Giessen die er op heeft gewezen hoe deze term in de vorige eeuw is gehanteerd, en heden ten dage merken wij dat toch ook dat er mee geschermd wordt.

Wanneer wij in het staatsrecht willen weten wat democratie is, dan letten wij natuurlijk ook op andere zaken en dan kunnen wij b.v. naar een aantal landen kijken die volgens de communis opinio beschouwd worden als democratieën: Zwitserland, de Skandinavische landen, Engeland, Nederland, België, de Verenigde Staten. Kan men daar nu een gemeenschappelijk kenmerk in ontdekken zodat men kan komen tot een begrip democratie waar men iets aan heeft? Ik zal er een voorbeeld van geven. Ik zou willen zeggen: democratie is een regeringsvorm die de gelegenheid geeft tot vreedzame wedijver tussen verschillende opvattingen over nationale eenheid en gemeenschappelijk welzijn, gegrond op deelname van het volk aan de wilsvorming van de staat en op de vrijheid van de enkeling tegenover de staat. Dat is natuurlijk helemaal niet origineel, er zijn verschillende geleerden die definities in dezelfde richting hebben opgesteld (vgl. Helfritz, Mac Iver, Gross). En ik geloof wanneer men inderdaad bij de algemene staatsleer was te rade gegaan, dat men dan gekomen zou zijn tot een begrip democratie waarbij men op een gegeven ogenblik ergens anders dan in dit pre-advies terecht zou zijn gekomen. Het begrip democratie dat de pre-adviseur hanteert is niet een begrip waarmede de algemene staatsleer werkt of vruchtbaar kan werken.

En ook een ander probleem, dat van demonstraties en de intensiteit, zou dan gemakkelijker opgelost kunnen worden. Juist omdat dit afzonderlijk aan de orde is gesteld wil ik echter ook hier nader op ingaan en een voorbeeld geven van een andere wijze van benadering van het definitieprobleem, waarbij democratie niet wordt gezien als een klassebegrip maar als een ideaaltype. Ross (b.v. in Hvorfor Demokrati?) meent dat men niet eenvoudig kan zeggen dat een staat democratisch is wanneer de staatsmacht aan het volk is, maar wel dat de ene staat democratischer is dan de andere. Hij hanteert daarbij een drietal kenmerken waarvan het eerste de intensiteit is, die aangeeft de omvang van de kring van personen die toegang hebben tot de besluitvorming en tot verkiezingen (kiesrecht) en het tweede de effectiviteit, die de graad aangeeft waarin het volk zijn standpunten kan doen gelden en waarbij men een schaal vindt die loopt van de onmiddellijke democratie tot de nominale vorm van de representatieve democratie. Het derde kenmerk tenslotte is de extensiteit, die aangeeft de omvang van de staatsactivi-

teiten waarop he volk die invloed kan uioefenen. Dat kan dus zijn de wetgevende macht en kan zich ook uitstrekken tot de rechterlijke macht. En zo kan men dus tot de verschillende oordelen komen over hoe democratisch een bepaalde staat is en ook deze benadering was naar mijn mening een beter uitgangspunt geweest om de kwestie van democratie, directe democratie en indirecte democratie te behandelen.

Bij de behandeling van het demonstratierecht zou het, dacht ik, ook juister zijn geweest de nadruk erop te leggen hoe groot de beperking is die daardoor voor de vrijheid van anderen ontstaat. De advocaat-generaal s'Jacob heeft hierop gewezen bij zijn conclusie inzake de Vietnam-demonstratie in Rotterdam (N.J. 1968 Nr. 4).

Tenslotte nog een korte opmerking in hoeverre het inderdaad mogelijk is om in plaats van een rechtsbescherming achteraf een inschakeling vooraf te geven. Ik geloof dat het wel mogelijk is. Men ziet dat op het ogenblik in een aantal gemeenten deze kwestie speelt en daar de mogelijkheid geopend wordt o.a. bij vergunningen de mensen vooraf te horen en daarbij te betrekken. Toch levert deze weg nog vele moeilijkheden op omdat voorstanders daarvan een veel grotere mate van openbaarheid verlangen dan gebruikelijk. Naast het recht om een eigenbelang naar voren te brengen willen zij ook precies weten wat de belangen van anderen waren en waarom deze eventueel anders zijn gehonoreerd. En zelfs de Commissie Biesheuvel stelt zich niet voor zover te gaan met openbaarheid dat ook deze wensen verwezenlijkt kunnen worden.

DR. J. P. D. VAN BANNING

Ik ben de inleider dankbaar voor het doorwrochte en vlot geschreven pre-advies. Bij alle belezenheid heb ik echter Hauriou gemist. Deze schrijver zag bij de huidige gespecialiseerde en geïntegreerde verhoudingen voor het parlement geen andere rol meer dan van „corps intermédiair". Heeft de inleider ook deze visie?

PROF. MR. A. KLEIJN

Het pre-advies heb ik met veel belangstelling en op vele punten ook met waardering gelezen. Enkele opmerkingen wil ik maken. In de eerste plaats zou ik iets willen zeggen over de verhouding van de volksvertegenwoordiger ten opzichte van de burger. Demonstraties, het petitierecht als geformaliseerd recht van meningsuiting, in het algemeen de vrije meningsuiting van de publieke opinie, zoals die tot uitdrukking

komt via de massa media en tenslotte en niet in de minste plaats de factor van de eveneens geformaliseerde uitspraak, hebben allemaal invloed – en soms geen geringe – op het politieke gedrag der representanten. Het is zeker niet zo, dat de burgers hun wil en wensen, nadat de verkiezingen achter de rug is, wel kunnen vergeten. Een goed georganiseerd democratisch bestel zal in een dynamische tijd zo opgebouwd dienen te zijn, dat ook na de verkiezingen de representanten bij voortduring worden geïnformeerd over wat bij de burgers leeft, een soort éducation permanente, opdat zij zich, voorzover dit ook overigens in hun politieke straatje past, dat moet ik er uitdrukkelijk bijzeggen, steeds aan die wensen kunnen blijven conformeren, ook wanneer deze door welke omstandigheid dan ook een andere kant opgaan dan voor de verkiezing aannemelijk leek.

Het is m.i. dan ook zeker niet alleen zo, dat – en hier citeer ik pag. 4 – „bij de beleidsvorming voortdurend rekening wordt gehouden met de opvattingen van de groepen kiezers die zich laten horen, zulks met het oog op de komende verkiezingen", maar ook en in de eerste plaats om tot een beter, meer aan de eisen van het ogenblik aangepast beleid te kunnen komen. Een politicus-representant is n.l. wel iemand, die met het oog op de komende verkiezingen let op wat hij zegt en doet, maar het is ook in de meeste gevallen nog wel iemand, die graag een zo goed mogelijk stuk werk aflevert en dat mogen wij zeker niet vergeten.

Dan een opmerking over ruggespraak. Voor ruggespraak in het algemeen voel ik in het overheidsbestel niets. Maar dat mag toch onder geen beding betekenen, dat men nu ook geen open oog en oor mag hebben voor de direkte wensen, verlangens en noden, die zich voortdurend laten horen. Goed luisteren en goed opletten behoren naar mijn gevoelen onder de huidige omstandigheden tot de hoofddeugden van een behoorlijk politicus.

Ook zou ik iets willen zeggen over het begrip intensiteit, dat vanmorgen ook al even aan de orde geweest is. De pre-adviseur heeft terecht gezegd, dat er geen intensiteitsmeters bestaan. Tegen een zo onmeetbaar begrip als intensiteit is dan ook wel de nodige voorzichtigheid op zijn plaats. Het is een heel groot verschil of een bepaalde zaak met veel tamtam wordt opgediend, kundig witgloeiend aangeblazen door een paar vakbekwame demagogen met behulp van de nodige publiciteit, en hoogst intensief doorleefd *lijkt*, maar in wezen toch niet veel meer dan een enorme zeepbel is, dan wel of zo'n zaak nu ook in voldoende mate, wat ik zou willen noemen, rationeel intensief is. De schijn kan in dit opzicht wel uitermate bedrieglijk zijn.

Op blz. 5 zegt de pre-adviseur: „Er zou wel iets te zeggen zijn voor de idee dat de direkt betrokkenen een zwaardere stem in het kapittel

geldverslinder. De overheid doet dat in een taal die zich moeilijk verstaan laat, en met altijd duidelijk een stok achter de deur: haar sterke arm. En daar is bovendien allemaal nog bitter weinig aan te doen ook. Aan de taal misschien nog het meest.

MR. E. C. M. JURGENS

Nu na de lunchpauze vroeg de heer Burkens mij of ik een voorstel tot afschaffing van iets zou gaan doen. Om hem gerust te stellen: ik wou aan zijn betoog iets toevoegen, en wellicht dat ik nog wel in zijn lijn kom, wanneer hij in mijn tekst zal merken dat het „institutionaliseren van facetbelangen" er een rol in speelt.

Eerst even iets vooraf, meneer de voorzitter. Het aardige van iets lager op de sprekerslijst te staan is dat vorige sprekers de kans krijgen je te provoceren. Ik voel mij geprovoceerd, en wel door de heer van Wijk. Ik denk dat er ook andere geprovoceerden in de zaal zullen zijn, en het siert de heer van Wijk dat hij dat tot stand heeft weten te brengen. Tegen zijn toch wel zorgelijke betoog zou ik wel wat in willen brengen, met name ook omdat hij mij zojuist tijdens de lunch nog eens heeft geprovoceerd door op mijn stoel te gaan zitten. Ik had dat in mijn bijdrage als voorbeeld willen aanwijzen van een geslaagde vorm van directe actie, maar dan een tegen het betoog van de heer van Wijk zelf in. Maar wat zijn interventie betreft, twee puntjes. Ik merk steeds meer dat de term „directe democratie" misbruikt wordt. Zelfs de heer van Wijk, sprekende over de ongezonde en zelfs oneerbare neiging tot directe democratie voert als voorbeeld aan: de gekozen minister-president, de gekozen burgemeester. Welnu, meneer de voorzitter, dat zijn nu juist geen voorbeelden van directe, maar van representatieve democratie. Immers directe democratie ,volgens de oorspronkelijke uitleg van de term, betekent dat degenen over wier belangen beslist wordt zelf de beslissing nemen. Wanneer u nu iemand aanwijst om voor u te beslissen, dan wordt u ten deze gerepresenteerd. Als de heer van Wijk verder nog zegt dat er wel verschil gemaakt moet worden tussen de gekozen minister-president en de gekozen burgemeester, dan geef ik hem gelijk, zij het dat hij op één punt ongelijk heeft. Hij zegt: burgemeester is een carrière voor het leven en het ministerschap niet. Daarop is minstens één uitzondering te maken: het ministerschap van buitenlandse zaken is een carrière voor het leven, naar het lijkt.

En dan wat het pre-advies betreft. Ik zou mijn bijdrage willen toespitsen op de laatste zin van conclusie 5 van de pre-adviseur, op blz. 53: „Alle directe bemoeienis van groepen met de openbare zaak is aanvaardbaar en zelfs wenselijk, zolang de nationale besluitvorming

niet geforceerd wordt". Het is aan ons denken op dit punt dat ik een toevoeging zou willen voorstellen. De heer van der Burg spreekt in het begin van zijn pre-advies over de hier reeds enige keren genoemde „intensiteit van de volksgevoelens", waarbij hij Röling citeert. De heer van Wijk heeft gevraagd: de intensiteit van wat? Welnu, dat staat in de noot van Röling: de volksgevoelens. Dat is ook de vraag waar ik mij bezig wil houden. In hoeverre is intensiteit van bepaalde gevoelens in de bevolking een element van besluitvorming. Nu is het merkwaardige, dat wij deze vraag tot nu toe benaderden uit een oogpunt van „hoe kan de bestuurde, hoe kan de kiezer invloed uitoefenen op degenen die hem besturen?". Men ziet acties, demonstraties, altijd als een uiting van bestuurden die bestuurders willen dwingen om anders te handelen. Dat is ook wel vaak het geval, het is inderdaad in vele gevallen een poging om de bestuurderswil om te turnen, om een nieuw woord te gebruiken. Terecht stelt de heer van der Burg (blz. 5) dat het moeilijk is regels te ontwerpen die recht doen wedervaren aan de intensiteit waarmee de een dan wel de ander probeert bestuurders om te turnen.

Ik zou willen proberen terzake een *driedeling* te maken. Eerst de traditionele lijn bestuur-kiezer, via de gekozenen wier meerderheid de bestuurders in een bepaalde richting kan dwingen. Dan is er het petitierecht, dan wel vormen van demonstratie, die proberen het bestuur rechtsstreeks te beïnvloeden. De pre-adviseur noemt dit terecht een correctie op het representatieve stelsel. Waarvoor ik uw aandacht zou willen vragen is voor het derde aspect, dat in de moderne terminologie „buitenparlementaire actie" pleegt te worden genoemd. Wat meer is dan buiten-parlementaire oppositie. Er is namelijk ook erg veel buitenparlementaire actie aan de kant van degenen die de bestaande orde willen handhaven, alleen valt het niet zo op. Als we nu praten als publiekrechtelijke juristen over beïnvloeding van de besluitvorming, moet dit aspect er dan ook niet bij? Het eigenaardige is, dat het woord buitenparlementair slechts twee keer in het geschrift voorkomt, en wel in citaten van Cort van der Linden (blz. 15 en 16). De heer Cort van der Linden beschouwt de partijen als extra-parlementair. Een wel zeer extreme opvatting over wat buitenparlementair moet heten, maar dat is wel begrijpelijk, want hij sprak in dat citaat over een formele wijze van kiezersrepresentatie, het kiesstelsel.

Nu zie ik persoonlijk, en dat is het probleem dat ons zou moeten bezig houden, dat het plegen van acties, van demonstraties, van het aandacht vragen niet alleen gericht is op die rechtstreekse lijn kiezers gekozen, maar net zo goed – en vaak in veel sterkere mate – er op gericht is om de bewustwording van de gehele publieke opinie wakker te schudden. Het is er vaak helemaal niet om te doen om een bepaalde

minister, een bepaalde representant te dwingen van besluit te veranderen, maar om een zodanige beweging in de bevolking tot stand te brengen, dat – min of meer zonder dat formele besluitvorming plaats vindt – de representanten wel gedwongen zijn om een andere richting op te gaan dan zij eerder gegaan waren. Een zeer fraai voorbeeld heeft vanmorgen de heer Mulder aangevoerd, toen hij sprak over het eenvormig verdrag inzake opium- en hennephoudende producten. Hij zei dat drie jaar geleden, toen dat verdrag in de Kamer behandeld werd, slechts één spreker zich heeft gemeld .Nu zou ik willen vragen hoe het komt, dat wanneer die zaak nu opnieuw aan de orde zou komen, zich reeksen sprekers zouden melden. Is dat vanwege het inhoudelijk belang van de zaak (dat is wel niet anders dan drie jaar geleden), of zou het kunnen samenhangen met het feit, dat op het gebied met name van de hasjrokerij een omkering van denken en handelen heeft plaatsgevonden bij een belangrijk deel van het nederlandse publiek, en daardoor deze zaak voor sommigen een probleem, voor anderen een opluchting is geworden? Ik zou het u willen voorleggen, want dit is een vraagstuk waar we te weinig over nagedacht hebben. Immers er is geen duidelijke pressiegroep bezig, hier en daar misschien een vriendschappelijk groepje, om de hasj uit de opiumwet te halen. Maar er is wel degelijk een feitelijk roken – niet hier in de zaal! Dit beïnvloedt de publieke opinie zodanig, dat het mogelijk is dat er straks, mocht weer eens zo'n verdrag aan de orde komen, er heel anders over gesproken wordt dan drie jaar geleden. Dat is het ene voorbeeld. Het andere is al veel gebruikt: Vietnam. Men was van de feitelijke gang van zaken aldaar in Nederland eenvoudig niet op de hoogte – of wilde dat niet zijn. Groepen onder ons hebben geprobeerd de bewustwording op dit punt te stimuleren, en gelukkig kan men nu constateren dat de bezorgdheid terzake algemeen is. Het geval Biafra kan ik in dit verband ook noemen.

De heer Kleijn gaf zojuist de bestuurder en de politicus de raad mee om ten aanzien van demonstraties en inspraak goed te luisteren, maar om wél te onderscheiden of er sprake is van een aangeblazen zeepbel dan wel of het rationeel doorleefd is. Maar wanneer het nu gaat om een fase in de publieke bewustwording op een bepaald punt, een bewustwording waar die politicus ook zelf in betrokken is, zoals bij de hasj en bij Vietnam, dan kom ik er met zijn toetsingscriterium niet uit. Ik vraag mij af of de heer Kleijn zich dit gerealiseerd heeft.

De heer Wessel heeft aangedrongen op meer interdisciplinaire bestudering van het representatie-probleem, hetgeen ik graag onderschrijf. Hopelijk vallen de activiteiten van pressie- en actiegroepen ook onder een discipline, ook al zijn zij niet steeds gedisciplineerd. Hij zal ook wel niet alleen de bestaande disciplines en kaders bedoeld hebben.

Ik kom dan op de moeilijke vraag, meneer de voorzitter, die van

de grenzen van de toelaatbaarheid van acties en demonstraties. Dat is een probleem, omdat het parlementaire systeem hele gemakkelijke, herkenbare formele regels lijkt te hebben, waarbinnen je kunt blijven. Iedereen is wat betreft zijn rechtszekerheid gedekt: mits de meerderheid er achter staat, mag ik het doen. Zo gauw je buiten die fraaie zekere regels komt zul je voor jezelf moeten beslissen. Of het kraken van een huis, om een voorbeeld te noemen, of het bezetten van een stoel, al of niet een zaak is die kan bestaan binnen de democratische rechtsorde, dat is een veel moeilijkere vraag, een gewetensvraag. Op pag. 35 stelt de pre-adviseur terecht dat grenzen gegeven zijn voor dit soort activiteiten, en hij zegt dan terecht dat wanneer „last of ruggespraak" (daaronder vallen pressiegroepen) tot systeem verheven worden, dan zou het parlement niet meer kunnen fungeren als het nationale besluitvormende college. De vraagstelling zit dan ook niet zozeer daarin, maar meer in wat de heer van Wijk genoemd heeft „overdaad schaadt". Tot norm wordt dan de vraag: is de actie voldoende gericht, kan het ook effect sorteren? Er is een neiging onder vakgenoten zich op de formele kant te verkijken, liever te letten op de formele gang van zaken, van de gegeven vorm van democratie zoals wij die kennen, en geen ruimte te laten voor spontane meningsuiting en bewustmaking. Ik dacht dat de pre-adviseur van die formele benadering twee goede voorbeelden heeft gegeven. Op blz. 2 noemt hij de heer van der Flier, die zich in een recensie fel tegen van Wijnbergen keert (natuurlijk ten onrechte). Een tweede voorbeeld betreft de heer Smallenbroek, blz. 26. Beiden slaan taal uit, waarvan je zou zeggen, dat is wel op de formele toer. De parlementaire democratie schept rechtszekerheid, maar ik heb het gevoel dat deze mensen (voorzover die citaten hun mentaliteit weergeven) de rechtsonzekerheid van nieuwere vormen niet goed aandurven. Duidelijk is dat de grenzen van het toelaatbare op dit punt niet zo scherp getrokken kunnen worden. Dat is niets nieuws. Toen Thorbecke – zojuist ook al door de heer Kleijn geciteerd – in 1848 nieuwe grondwettelijke regels hielp vaststellen wist men ook niet precies hoe die zouden gaan functioneren. Dat geldt voor het parlementair stelsel, dat geldt ook voor de grondrechten. De grenzen van art. 7 zijn pas via de jurisprudentie scherp geworden. Zo moeten wij, ook bij dit soort nieuwe vormen van meningsuiting, zich in de situatie zelf meer rechtszekerheid laten ontwikkelen.

Daarom zou ik tot slot een vergelijking willen maken met iets anders dat een stuk ongeschreven recht aan het worden is, zonder dat wij het merken, maar meestal van de formele kant benaderd wordt. Dat is de ministeriële verantwoordelijkheid. Er is een artikel van de heer van Maarseveen in het Juristenblad van 1965, waarin hij terecht als antwoord op de vraag tegenover wie de minister verantwoordelijk is mede

opsomt „de publieke opinie". Dat is een ongewone benadering van de zaak, want als je het de minister zelf zou vragen, dan zou hij zeggen: welnee, ik ben uitsluitend verantwoordelijk aan de Staten-Generaal. Maar hij weet beter, hij is in de allereerste plaats verantwoordelijk aan zijn medeministers, de ministerraad. Met dezelfde van Maarseveen in zijn inaugurele rede ben ik het eens dat daar zijn zwaarste verantwoordelijkheid ligt. De intensiteit van de verantwoordingsplicht neemt af in de volgende volgorde, na de ministerraad: de Kamermeerderheid, de geestverwante fractie(s), de eigen partij, de pressiegroepen, de Kamerminderheid (die komt dus nu pas), de publieke opinie en de pers, de persoonlijke vriendenkring – niet alleen die op de Witte.

Formeel is de minister niet aan al deze instanties verantwoording schuldig. Dat zou ook moeilijk in regels zijn vast te leggen. Maar de situatie is dat de minister feitelijk niet in staat is zich aan de verantwoording te onttrekken. Het is vergelijkbaar met de verantwoordingsplicht van de burgemeester vóórdat art. 129 in december 1969 in de Gemeentewet werd gevoegd. Men nam toen eigenlijk al lang aan dat de burgemeester – hoewel niet verplicht verantwoording voor zijn politiebeleid af te leggen – zich daaraan eigenlijk niet kon onttrekken. Deed hij dat telkens opnieuw wel, hij zou zich onmogelijk maken.

Zo is het ook met de minister die bij voortduring onwillig zou zijn om een persconferentie te houden, dan wel voor de televisie te verschijnen, dan wel medewerking zou weigeren aan een reeks andere zaken waardoor publieke persoonlijkheden tot de orde worden geroepen. Als hij dat volhoudt, dan komt er vroeg of laat wel een of andere zure opmerking van een verslaggever, dat minister zo en zo alweer heeft geweigerd heeft voor de buis te verschijnen. Zo'n minister maakt zich dan onmogelijk, en dat kan hij zich niet veroorloven. Afsluitend, meneer de voorzitter. Er zijn rond onze formele publiekrechtelijke procedures veel meer feitelijke regels ontstaan dan velen onzer bereid zijn te erkennen. Op dit vlak, parlementair stelsel en buiten-parlementaire actie, is er ook geen rechter die gewoonterecht kan vaststellen. Ik vind dat de heer van der Burg wat dit betreft zeer begenadigd te werk is gegaan, en dat niet alleen omdat hij docent is aan een katholieke hogeschool. Die begenadiging uit zich daarin, dat hij bereid is geweest om een hele hoop zaken door te prikken. Hij doet mij denken aan een zeer opgewekte, opgeruimde fakir, die op een spijkerbed ligt. Want wie prikt hij door? Zichzelf, althans zijn vak. Hij ziet dat trouwens zelf ook in als hij spreekt van een aanval op eigen doel (blz. 32). Ik vind dit een zeer verfrissende benadering van ons vak. Ik hoop dat hij daarmee door zal gaan, en dat hij ook bereid zal zijn het vraagstuk van de buitenparlementaire (of beter: politieke) actie daarin te betrekken. Wij moeten in staat blijken een soort ongeschreven recht te ontwikkelen ten

aanzien van het houden van deze acties. Dat zou betekenen, wat betreft degenen die de acties houden, dat zij bekijken of de actie doelmatig is, of dat zij juist averechts gaat werken ten opzichte van wat men bereiken wil, b.v. vanwege het overdaad-schaadt-effect. Wat betreft degenen die goed moeten luisteren (de bestuurders moeten dat volgens de heer Kleijn, en dat onderschrijf ik graag), dat zij nu wezenlijk bereid zijn om te proberen te peilen of een bepaalde uiting die zich buitenparlementair voordoet, werkelijk leeft in de bevolking, dan wel een windvlaag van lering is, om met de apostel Paulus te spreken, een windvlaag die geen aandacht behoeft.

Het ontwikkelen van een normenstelsel op dit terrein zou ik ook voor de beoefening van het publiek recht een wezenlijk probleem willen noemen. Het jus zal daarbij, helaas voor hen die vanuit zekerheden willen leven, zeer vaak in causa positum blijken te zijn. Veel meer zal telkens een gewetensbeslissing aan ons zelf gevraagd worden, veel minder zullen we op bestaande spelregels kunnen terugvallen. Ik dacht – gezien hetgeen de heer van der Burg heeft willen uiteenzetten over het gebrek aan sympathie voor de overheid – dat ook de overheid zelf moet gaan meespelen in dit bewustwordingsproces op allerlei terreinen. Dan zal blijken dat het niet alleen gaat – en dat was mijn uitgangspunt – om de verhouding overheid-onderdaan, maar ook om de verhouding van onderdanen onderling, en wel op zo'n manier, dat de overheid niet meer kan nalaten om dat wat „intens" als „volksgevoelen" is opgekomen, ook uit te voeren.

PROF. MR. P. VERLOREN VAN THEMAAT

Een van de nuttige peadagogische wenken, die studenten tegenwoordig zo royaal plegen te geven, aan docenten en aan sprekers in het algemeen, houdt in dat wanneer iemand dan al persé een betoog wil houden, hij moet beginnen met expliciet te maken het vooroordeel waarvan hij uitgaat. M. de V. Ik zou mij als voorstander van deze nieuwe vorm van extra-parlementaire democratie aan deze wenk willen houden en dus willen beginnen met vermelding van het vooroordeel, tegen de achtergrond waarvan ik een viertal korte opmerkingen zou willen maken.

Toen ik op blz. 10 van het pre-advies bij het tweede citaat van Thorbecke was aangekomen, heb ik mij, gezien de opmerking daar door Thorbecke gemaakt, afgevraagd of eigenlijk de uitdrukking gekozen aristocratie niet beter zou zijn, dan de uitdrukking representatieve democratie. Toen echter schoot mij aanstonds een uitspraak te binnen van mijn bewonderde leermeester en Thorbecke's liberale na-

zaat, Telders, die in een discussie, het was in het begin van de oorlog, opmerkte, dat democratie per definitie nooit een regering van de besten is. Daarmede was voor mij deze vraag beantwoord. Ik zal dit vooroordeel, deze werkhypothese, nog iets nader preciseren. Ik zou er eerst echter aan willen toevoegen, dat die uitspraak van Telders naar mijn mening inderdaad voor iedere vorm van democratie, voor de representatieve, maar ook voor de directe, geldt. Zoals de heer Mulder vanmorgen al heeft opgemerkt, is het bij de directe democratie echter in zoverre nog erger (de ervaring zo wel in Drente als in Zwitserland met directe democratie bewijst dit) dat bij de directe democratie bijna geen enkele veranderingen tot stand kan komen, dat het dus een hyper-conservatief systeem moet opleveren. De representatieve democratie lijkt mij in dit opzicht dan iets beter en ik zou dan tot de volgende werkhypothese willen komen: De feitelijke rol van de representatieve democratie is, dat zij er voor waakt, dat de voorhoede van de leiding wel iets, maar niet te ver voor de in meerderheid conservatieve troep uitloopt. Dat komt dus vrij dicht bij de stelling van Hauriou, die wij al hebben horen verdedigen. Aan deze werk-hypothese zou ik dan nog kunnen toevoegen, dat een kleine verschuiving bij verkiezingen in de richting van vernieuwing of behoud aangeeft, dat een beleidsverschuiving in de ene of andere richting nodig is. Tegen de achtergrond van die werkhypothese zou ik nu de vier korte opmerkingen willen maken.

Om te beginnen zou ik mij dan willen aansluiten bij de positieve waardering van massa-demonstraties door Röling, voorzover die massademonstraties geweldloos zijn. Dat voorbehoud zou ik nadrukkelijk willen toevoegen. Wanneer de ervaring toont, dat de meerderheid der bevolking conservatief is, is het ook twijfelachtig of haar parlementaire vertegenwoordiging de bij minderheden levende vernieuwingswensen voldoende tot uitdrukking zal brengen. Vooral in tijden, waarin grote veranderingen nodig zijn, en ik meen dat we in een dergelijke tijd leven, is het dus goed daarvoor uitdrukkelijk een uitlaatklep open te laten.

Ik kom dan tot mijn *tweede opmerking:* Anders dan de pre-adviseur zou ik demonstraties niet uitsluitend als een invoegstrook van de representatieve democratie willen beschouwen. De heer Jurgens heeft er al op gewezen, dat die demonstraties zich minstens zo zeer richten tot de publieke opinie als tot het parlement. Ik ben het verder wel met de pre-adviseur eens, dat uiteraard de demonstraties geen besluitvorming mogen forceren. Vandaar mijn voorbehoud van geweldloosheid. Daarom moet ook het laatste woord aan de representatieve democratie blijven, voorzover over de betrokken aangelegenheid deze representatieve democratie iets te zeggen heeft, wat bij voorbeeld bij Vietnam maar in beperkte mate het geval is. Dat ik toch niet van invoegstrook van het parlement zou willen spreken hangt weer samen met mijn werkhypo-

these. De minderheidsopvatting zal om effect te hebben nu juist niet primair ter kennis van het parlement gebracht moeten worden, dat immers toch altijd nog betrekkelijk conservatief zal zijn ingesteld als betrekkelijke afspiegeling van de vertegenwoordigde bevolking, maar juist ter kennis van de regerende voorhoede. Slechts conservatieve achterhoede-gevechten kunnen soms met meer succes via een parlement worden gevoerd.

Dit brengt mij thans tot mijn *derde opmerking*. Juist omdat op zichzelf waardevolle minderheidsopvattingen in de representatieve democratie onvoldoende naar voren komen, ben ik het geheel met de pre-adviseur eens, wanneer hij op blz. 46 betoogt, dat geïnteresseerde minderheden in de procedure van voorbereiding van ruimteplanning en andere overheidsmaatregelen invloed moeten kunnen doen gelden, zo nodig ook door demonstraties. Maar dit lijkt mij om verschillende redenen een ander probleem, dan het probleem van de rechtsbescherming van de direct belanghebbenden. Om te beginnen al een ander probleem omdat bij die inspraak bij overheidsmaatregelen gelukkig soms ook groepen een mening naar voren willen brengen, die helemaal niet zo duidelijk als belanghebbenden kunnen worden beschouwd. Ik denk hier in Utrecht aan de alternatieve plannen voor de bebouwing van het Vreeburg; deze kwamen helemaal niet van een groep van belanghebbenden; maar toch zou ik ook daarvoor bepaald ruimte willen scheppen. Maar er is hier ook om andere redenen een ander probleem dan het probleem van de rechtsbescherming. In verschillende sociaal-economische wetten b.v. de Prijzenwet en de Wet Economische mededinging is al vastgelegd dat de directe belanghebbenden door de administratie of de advies-commissie gehoord moeten worden, voordat de minister van economische zaken een beslissing treft. Veelal hoort de minister de belanghebbenden ook zelf nog een keer na de administratie of de adviescommissie voor hij dan eindelijk de beslissing treft. Maar dat sluit helemaal niet uit en maakt ook niet overbodig, dat b.v. in het geval van de wet op de economische mededinging, door een onverbindend verklaring getroffenen vervolgens tegen de beslissing van de minister in beroep kunnen gaan bij het College van Beroep voor het Bedrijfsleven. De ervaring bewijst, dat hierbij vaak geheel andere overwegingen de doorslag geven dan de beleidsaspecten die bij de hearings een rol hebben gespeeld. Staat nu deze administratieve rechtspraak op een wat gespannen voet met de representatieve democratie, zoals de pre-adviseur betoogt op blz. 40? Ik zie dat eigenlijk toch niet zo goed en dat brengt mij dan op mijn *vierde en laatste opmerking*.

De beginselen van gelijkheid,evenredigheid, zorgvuldigheid, motiveringsbeginsel enz. die de administratieve rechter geleidelijk aan ontwikkeld heeft, kunnen naar mijn mening best als een uitwerking van

weliswaar ongeschreven, maar in het algemeen bewustzijn levende rechtsbeginselen worden beschouwd. En wanneer de hogere of lagere wetgever meent, dat de rechter zich in de interpretatie van die beginselen verwijderd heeft van het op representatief democratische wijze tot stand gekomen recht, zal hij daaraan wel spoedig een einde maken. Een recent voorbeeld daarvan is de correctie door het bevoegde Productschapsbestuur van een uitspraak van het College van Beroep voor het Bedrijfsleven over zijn ontheffingsbeleid ten aanzien van de minimum broodprijs.

Ook bij de op dezelfde bladzijde aangeboorde problematiek van de toetsing van de individuele beslissingen van de administratieve autoriteit aan de door diezelfde of een andere administratieve autoriteit vastgestelde algemene regel zou ik een kanttekening willen maken. Op 9 juni van dit jaar besliste het College van Beroep voor het Bedrijfsleven, dat de Sociaal-Economische Raad aan de algemene regels van de delegatiebeschikking van de Staatssecretaris van Economische Zaken niet gebonden was, wanneer op grond van de wet en de beginselen van behoorlijk bestuur ook buiten die regels om een tijdelijke vergunning op grond van de Vestigingswet-bedrijven in redelijkheid niet kon worden geweigerd. In dit geval was de algemene regel uitgevaardigd door een andere dan de uitvoerende autoriteit. Maar uit andere beslissingen van het College van Beroep was reeds eerder gebleken, dat het College beoordelende ontheffingsaanvragen van de Prijzenbeschikking of van een generieke onverbindendverklaring van mededingingsregelingen ook niet op zij gaat voor beperkende richtlijnen voor het ontheffingsbeleid, die een administratieve autoriteit voor zich zelf heeft opgesteld, wanneer de wet zelf ruimere mogelijkheden biedt. Wel geef ik hierbij toe, dat het bij dit op zij zetten van algemene regels niet ging om algemeen bindende voorschriften. Toch lijkt door deze rechtspraak ook een zodanige toetsing van algemeen bindende voorschriften van de administratie aan de wet en aan algemene beginselen van een behoorlijk bestuur naderbij te komen .Door de executieven zelf of niet op democratische wijze opgestelde algemene regels worden aldus aantastbaar. Anders dan de pre-adviseur op blz. 41 en 42 vind ik deze onafhankelijke toetsing van autoritaire beslissingen aan de wet en ongeschreven rechtsbeginselen bijzonder goed passend in een democratische rechtsstaat, mits de democratische wetgever uiteraard de mogelijkheid tot correctie houdt en met een voorbeeld heb ik al aangetoond, dat die mogelijkheid in de praktijk voldoende bestaat.

Ik wilde graag de pre-adviseur, wiens pre-advies ik met bijzondere belangstelling gelezen heb, een vraag stellen, namelijk ten aanzien van het belang en het recht van de non-participanten. Ik kom daarop in verband met het volgende.

Ik heb het vorig jaar meegemaakt een symposium over Yoegoslavische arbeidsverhoudingen. En in Yoegoslavië bestaat de werkelijk onvervalste directe democratie ten aanzien van de leiding van de onderneming. De onderneming wordt geleid door de werknemers zelf, men maakt zo weinig mogelijk gebruik van representanten. Het is, naar men daar meent, een ideale situatie, aangepast aan de communistische mens. Wij hebben toen het vorig jaar dit congres plaats vond de vraag gesteld aan de communistische inleiders of de werknemer ook het recht heeft om niet te participeren of hij niet stapels balansen en bescheiden en dossiers mee naar huis moet nemen en daar zijn kostbare tijd aan moet geven, of hij het recht heeft om eenvoudig te werken en de leiding van de onderneming aan anderen over te laten, of hij het recht heeft om in zijn kerk, in zijn duivenclub, in zijn muziekgezelschap of op andere wijze zijn leven tot gelding te brengen. Over deze vraag waren de inleiders een beetje verbaasd, ook een beetje verontwaardigd en tenslotte werd geantwoord, dat dat heel eenvoudig was, ongetwijfeld was er het absentisme waarop wij gewezen hadden bij de ondernemingsraden, weinig belangstelling ook, overeenkomende met de weinige belangstelling in Nederland, ten aanzien van algemene zaken, niet incidentele particuliere persoonlijke zaken en belangen, maar algemene zaken, maar dat het allemaal niet erg was, want in de eerste plaats moest men de mens hervormen, moest men de mens opleiden tot voortdurende inspraak, tot voortdurende deelname aan deze democratie en daar moesten zijn particuliere belangen duiven houden enz. maar voor wijken.

In de tweede plaats, en dat vond ik erg belangrijk, werd daarop gesteld: het doet er ook niet toe wanneer de mensen niet komen, wanneer de mensen geen belangstelling hebben, wanneer zij van deze gelegenheid geen gebruik maken, want wij communisten, wij zijn 5% van de bevolking, wij zijn actief, wij zijn de élite en voor de lui, die niet komen, we will act for them, wij zullen hun belangen wel representeren; en nu vraag ik mij af in dit kader van de directe democratie, van het openbaar bestuur, bestaat niet de mogelijkheid, wanneer wij de directe democratie overtrekken, dat we dan toch weer met een nieuwe elitevorming te maken hebben, de mensen, die het kunnen, die het weten, die bereid zijn daar veel tijd en moeite aan te geven, soms met nobele, soms met niet nobele motieven, maar waardoor we de

situatie krijgen, dat door die directe democratie toch een bepaald groot gedeelte van degenen, die stem hebben eigenlijk niet aan hun trekken komen. En dan vraag ik mij af of we dan toch niet moeten kijken naar die overheid, die het algemeen belang altijd nog wordt geacht te representeren, het algemeen belang boven de belangen van allerlei particuliere en persoonlijke belangen. Mijn vraag komt er dus op neer moet toch niet altijd bij die overheid, wat ook de invloed zij van die directe democratie, in handen gelegd zijn de behartiging van het algemeen belang.

PROF. MR. S. F. L. BARON VAN WIJNBERGEN [1]

Ik was eigenlijk aanvankelijk niet van plan geweest om iets te zeggen. Het onderwerp, dat wij vandaag aansnijden, is moeilijk; ik heb dan ook grote bewondering voor de pre-adviseur die er in geslaagd is om over deze moeilijke zaak in zo kort bestek, zoveel belangrijks te zeggen. De discussie heeft me verleid om toch opmerkingen te maken.

De eerste conclusies van de pre-adviseur is „Democratie in de strikte zin van het woord is niet mogelijk". Nu is dit een uitspraak welke wel eens meer gehoord wordt, maar men vraagt zich toch altijd af, of het wel zinvol is om te zeggen democratie in letterlijke zin bestaat niet. Nu zijn wij juristen, als we proberen om een beschrijving te geven van democratie, geneigd om dat begrip nogal van de formele kant te benaderen; dit is waarschijnlijk een eigenaardigheid die uit ons vak voorkomt en dit heeft dan naar mijn idee tot gevolg dat eigenlijk uit het beeld van democratie zoals dat uit de omschrijvingen oprijst, juist datgene verdwijnt, wat het nu juist waard maakt om er warm voor te lopen. Ik neig zelf altijd veel meer naar de omschrijving die men bij sommige psychologen aantreft, die de democratie omschrijven of aanvaarden als een ideaal, een ideaal van een samenleven, dat door millioenen mensen al honderden jaren wordt nagestreefd, en dat er op gericht is in de verhoudingen van een samenleving, waarin iedereen met iedereen moet rekening houden en waarin gezag moet zijn dat de burgers in hun vrijheid inperkt, zoveel mogelijk de mens als mens in zijn waarde te laten en ook in die samenleving tot een menswaardig leven te brengen. Uit dat ideaal vloeit voort het verkiezen van bestuurders door bestuurden, het rekening houden met minderheden, ook de pleidooien voor openbaarheid. Ook de voorstellen, wenselijkheden die door de heer Mulder uitgesproken, en waarin ik tot mijn vreugde heb

1. Prof. Van Wijnbergen heeft deze weergave van wat hij ter vergadering heeft gezegd, niet zelf gecorrigeerd.

geconstateerd dat mijn gedachten over openbaarheid van overheidsdocumenten volledig hun plaats kunnen vinden, zijn eigenlijk daarop gebaseerd. En vandaaruit kom je dan tot de gedachte dat die representatieve democratie eigenlijk een van de methoden is om dat democratische ideaal na te streven; naar mijn mening een fundamentele methode, maar niet de enige en zeker niet een middel dat vanzelf tot het doel leidt. Ook een parlement kan dictatoriaal optreden. Ik neem als voorbeeld het parlementaire debat dat wij hebben meegemaakt bij de behandeling van het wetsontwerp-Veringa, over welk ontwerp eerst uitvoerige hearings waren gehouden met alle belanghebbenden ,dat leek dus mooi, maar bij de parlementaire behandeling werd onomwonden en zonder enige gêne eigenlijk gedemonstreerd, dat eigenlijk al de uitslag van tevoren vastlag, gezien de politieke verhoudingen, zodat men helemaal niet meer naar elkaar hoefde te luisteren. De representatieve democratie is niet het enige middel om tot het democratische ideaal te geraken; er zijn ook allerlei andere wegen mogelijk. Er zijn hier al een aantal genoemd. Gesproken is over de demonstratie. De pre-adviseur vermeldt een beschouwing van Donner waarbij wordt gezegd: een demonstratie probeert eigenlijk macht uit te oefenen, en door macht bepaalde zaken te bereiken. Ik weet niet in hoeverre de pre-adviseur achter deze uitspraak staat. In ieder geval zit er wel iets waars in. Demonstraties zijn blijkbaar ook nodig om bepaalde inzichten bij de machthebbers, bij degenen die de besluiten moeten nemen ingang te doen vinden in die zin dat men er een zekere openheid voor krijgt. En nu is de vraag – het is al eerder opgemerkt – moet er van de politici verwacht worden dat ze uit die demonstraties als het ware afleiden in hoeverre er bepaalde gedachten leven bij de bevolking? Ik dacht dat misschien nog belangrijker was, dat de politici door demonstraties op de gedachte worden gebracht, dat er in bepaalde ideeën wel eens iets zou kunnen zitten. Het zwichten voor de macht, die er wellicht achter zo'n demonstratie zit, zou ik niet het meest gunstige gevolg van een demonstratie vinden.

Er is gesproken over de positie van de rechter in een democratisch bestel. Ik zou mij bij de opvatting, dat de rechter niet zo'n ondemocratisch element is in ons bestel, willen aansluiten; in zoverre namelijk als ook de rechter door zijn uitspraken zijn gezag aanvaardbaar weet te maken, in zoverre bevordert ook hij dat democratisch ideaal waar ik het zo juist over had en wel door twee wegen, in de eerste plaats door het aftasten van wat er in de gemeenschap aan recht leeft en in de tweede plaats door de zorgvuldige motivering van zijn uitspraken waardoor een rechtstreekse bijdrage tot die aanvaardbaarheid wordt geleverd.

Tenslotte zou ik nog iets willen zeggen over de pressiegroepen. Een

moeilijke zaak. Ik meen dat ook de pre-adviseur pressiegroepen als een aanvulling beschouwt, een aanvulling op de besluitvorming van de representatieve organen. Er is zelfs voor gepleit vanmorgen dat er eigenlijk veel meer pressiegroepen zouden moeten komen; als we allemaal maar onze pressiegroepen organiseerden, dan kwamen we allemaal aan onze trekken, een ietwat onwezenlijke gedachte voor mij. Het feit is juist zo onbehaaglijk, dat bepaalde belangen zich blijkbaar goed in pressiegroepen kunnen organiseren, terwijl andere belangen dat niet kunnen. Ik dacht dat daar in de toekomst wel niet veel aan zou veranderen. Ik heb een zekere huiver voor die pressiegroepen, misschien ook omdat ik daarmede te maken heb gehad. Het zal bekend zijn, dat ik de Wet op de Ruimtelijke Ordening, tot het totstandkomen daarvan, ambtelijk heb geleid (met anderen uiteraard); daar is het z.g. groene front opgetreden en dat heeft hier en daar wat gesleuteld aan die wet. Aanvankelijk dacht ik dat we er zonder al te veel kleerscheuren waren afgekomen; de jurisprudentie die nog al erg in de lijn gaat van de amendementen, heeft mij toch niet gerustgesteld. Ik heb met een van de voorstellers van zo'n amendement een moeilijk gesprek gevoerd. Het was een eerlijke, open, ongecompliceerde agrariër en het ging over het amendement, dat ook in de wet is gekomen, dat het bestemmingsplan het rationeel gebruik van de grond alleen in dringende gevallen mocht gaan beperken; ik heb hem gevraagd: wat verstaat u nu onder het rationeel gebruik van de grond? Het antwoord was: dat is het meest economische gebruik; toen bleek dat deze man zeer enthousiast was voor de ruimtelijke ordening, maar dat wel de rechten van de eigenaar om de grond te gebruiken, onaangetast moesten blijven. Dat daarmede ook medeburgers werden geschaad, omdat elk eigendom, en dat geldt zeker voor onroerend goed, tegelijkertijd omgeven is door eigendommen van anderen, dat leefde eenvoudig niet. Ik geloof dat het mede een taak van degenen, die zich met de uitoefening van het overheidsgezag bezig houden, zal zijn het voorlichten van degenen, die zich uit een bepaald oogpunt hebben georganiseerd, over de eenzijdigheid van zo'n visie.

De pre-adviseur heeft in zijn conclusie 6 gesproken over de behoefte aan naderen bezinning op de vooronderstellingen van het administratieve recht. Ik geloof dat het rekenig houden met de mede-burger, het als voorwaardig mens erkennen van de mede-burger, een van de vooronderstellingen is en behoort te zijn en dat inderdaad het onderzoek zich er op zal moeten richten in hoeverre het administratieve recht dat rekening houden met de mede-burger gerealiseerd heeft.

Een van de vorige sprekers heeft Hauriou in het pre-advies gemist. Nu kan natuurlijk niet iedereen aan zijn trekken komen, maar het zal u misschien niet helemaal verwonderen, dat een oud-directeur van de Doctor Abraham Kuyper Stichting, wel niet smartelijk, maar toch wel enigszins, in de betogen over de verhouding tussen kiezer en gekozene heeft gemist de vermelding van het ook voor vandaag nog altijd belangrijke debat dat ongeveer honderd jaar geleden over die verhouding heeft plaats gevonden tussen Fruin en Groen van Prinsterer en ongeveer vijf en zeventig jaar geleden nog weer tussen Kuyper en Lohman.[1]

Door enkele sprekers is, als ik het goed begrepen heb: in aansluiting op de zevende conclusie aan het slot van het pre-advies, met enige nadruk naar voren gebracht, dat het toch zo van belang zou zijn, de rechten en aanspraken van belanghebbenden in de procedure die tot de administratieve besluitvorming leidt te waarborgen door een wettelijk geregelde plicht tot horen van die belanghebbende vóór de beslissing wordt genomen. Die gedachte schijnt de hier aanwezigen, voor het grootste deel bestuursjuristen in het algemene openbare bestuur, wel aan te spreken. Nu wordt onder het administratieve recht ook het sociale-verzekeringsrecht gerekend, waarvan hier niet zoveel representanten aanwezig zullen zijn. Er zijn tien raden van beroep in Nederland. Die tien raden van beroep behandelen globaal gesproken ruim 15.000 grotere en kleinere beroepszaken per jaar; het zal ook wel eens naar de 20.000 toelopen. Onlangs vertelde een functionaris van een districtskantoor van het Gemeenschappelijk Administratiekantoor mij, dat in zijn district uitkering ingevolge de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering in ongeveer 80% van de gevallen die in behandeling zijn genomen, wordt toegewezen. Dat is niet zo verwonderlijk, want deze belanghebbenden hebben dan al een jaar in de Ziektewet gelopen, en dat ze dus het nodige mankeren, valt bij voorbaat wel aan te nemen. Op mijn vraag, hoevelen van degenen aan wie uitkering was geweigerd nu naar schatting daartegen in beroep gingen, werd geantwoord, dat dat ongeveer één tiende zou zijn. Dat is dus 1 à 2% van het totaal aantal gevallen. Als we dat percentage voor alle sociale-verzekeringswetten zouden mogen aannemen, hetgeen voor een ruwe schatting wel verantwoord mag heten, betekent dat, dat er in de sociale verzekering, waartoe dan ook gerekend moeten worden de Wet Sociale Werkvoorziening en de Wet Werkloosheidsvoorziening die door de gemeentebesturen worden uitgevoerd, globaal berekend, gezien de 15 à 20.000 beroepszaken, toch wel tegen het millioen beslissingen per jaar worden

1. Men zie het maandschrift Anti-Revolutionaire Staatkunde jg. XXI, blz. 266 (augustus 1951).

genomen. Misschien is dat dan nog wel aan de lage kant geschat. Dat gebeurt dan door 26 bedrijfsverenigingen met de nodige bijkantoren, door de Sociale Verzekeringsbank, door 16 Raden van Arbeid, en door een kleine 1000 gemeentebesturen. Als we nu willen, dat volgens een geregelde waarborgprocedure iedereen die voor een uitkering in aanmerking denkt te komen, of op een sociale werkplaats geplaatst zou moeten worden, kortom: iedereen waar wat mee te doen is, over de beslissing van te voren gehoord moet worden, en dan natuurlijk niet maar door de dokter die hem onderzoekt, en door de arbeidskundige die bij hem op bezoek komt, maar door de voor het nemen van de uiteindelijke beslissing verantwoordelijke bestuurder zelf: de directeur van de bedrijfsvereniging, of de directeur van het bijkantoor van het Gemeenschappelijk Administratiekantoor dat de administratie voert, zoudt u dan niet denken, dat we dan, zo we de sociale verzekering in dit land al niet volslagen lam leggen, die dan toch wat de kosten betreft in elk geval aanmerkelijk duurder zouden maken dan die op het ogenblik is?

Als het gaat om een waarborgprocedure als is bepleit kan die uiteraard niet worden beperkt tot zaken waarin beroep is te verwachten. Hoe zal men trouwens van te voren weten, in welke zaken dat het geval zal zijn? Neen, zulk een waarborgprocedure zal dan ten aanzien van àlle te nemen beslissingen van toepassing moeten zijn. Nu is zoiets met betrekking tot vergunningen en subsidies en bij allerlei voorgenomen planologische maatregelen wellicht nog uitvoerbaar, maar is zijn ongetwijfeld gebieden ook in het publieke recht buiten de sociale verzekering waar zo'n idee niet dan tot grote schade van de totale behartiging van alle betrokken belangen zou kunnen worden doorgevoerd. Er is vanmorgen dan ook al gezegd, dat er misschien wel uitzonderingen gemaakt zouden moeten worden. Nu, dan zal de sociale verzekering allicht één van die uitzonderingen moeten zijn. En ik vrees, dat wanneer het gehele in aanmerking komende terrein grondig wordt doorgelicht, ook op het gebied van de overheids-administratie in het algemeen nog wel de nodige vraagtekens zullen moeten worden gezet vóór men zulke grootscheepse plannen kan gaan doorzetten.

PROF. DR. G. A. VAN POELJE

Ik heb in een vroegere vergadering van de V.A.R. al mijn verontschuldigingen gemaakt, dat ik als een oude man, bejaarde heet dat tegenwoordig, de moed had in een vergadering als deze nog het woord te voeren en gezegd dat ik hoopte nog iets te kunnen opmerken, dat inderdaad de aandacht van de vergadering waard was. Als ik dit nu weer doe, dan zou ik willen beginnen met mijn verontschuldigingen aan te

bieden aan de vergadering en de hoop uit te spreken, dat de vraag van de voorzitter of ik nog wilde spreken, geen uiting was van pure vriendelijkheid, maar ook uiting van de overtuiging, dat er misschien nog wel een kleinigheid voor de dag zou kunnen komen.

Wat nu het pre-advies aangaat, ik heb dat met veel belangstelling gelezen, maar het is mij eigenlijk niet mogelijk geweest daarin een vaste lijn te ontdekken. Ik maak dus enkele niet met elkaar verbonden opmerkingen omtrent het vraagstuk. En dan wel M. de V. in de eerste plaats deze: op blz. 4 van het pre-advies, waar de pre-adviseur het heeft over de problematiek, waarmede hij zich gaat bezig houden en waar hij dan noemt twee mogelijkheden: Moeten wij, wanneer wij het hebben over democratie, het hoofdaccent leggen op de mondige geïnformeerde staatsburger of juist op het vertrouwen in de gekozen vertegenwoordigers? Ik geloof, dat in de staat en in de samenleving van tegenwoordig, de grote moeilijkheid is, dat we in de eerste plaats de aandacht moeten schenken aan die talloze officiele, pseudo-officiele en zuiver particuliere organen, waaraan iedere belangstellende burger zijn kracht kan geven en zijn energie kan uiten: organen die dan later de resultaten van hun intern overleg weer tegen de overheid uitspelen. Ik geloof, dat dit betekent, dat de problematiek van de komende jaren zal zijn de betekenis erkennen van de organisatie, waarin de burger zich uit leven kan en een bevredigende regeling van de verhouding, van die organen tot het centrale bestuur, waarin hun betekenis volledig tot uitdrukking komt en de vruchten van hun arbeid worden erkend en aanvaard. Dat zal moeilijk zijn. Het grote gevaar is, dat de wetgever en het bestuur overbelast zullen worden en daarom is het vinden van een aanvaardbare oplossing uitermate moeilijk, maar ik ben er van overtuigd, dat als men voor dit vraagstuk geen oplossing kan vinden, men over democratie liever niet meer praten moet. Want er is op het ogenblik geen enkele burger die inderdaad zoals in de tijd van Buys misschien nog mogelijk was, het gehele staatsbestuur overzien kan en over de gehele problematiek van het staatsbestuur een eigen oordeel kan hebben. De verhouding overheid-burger is tegenwoordig feitelijk de verhouding van de overheid tot tal van organen, waarin de burger zich uitleven kan en moet. Wanneer men vraagt naar voorbeelden, dan wijs ik op het een paar weken geleden verschenen onderwijsverslag van 1969, dat een aantal bladzijden vult met de opsomming van de talloze commissies, die op het gebied van het onderwijs werkzaam zijn, met aan het begin het voorbehoud, dat men hoopt ongeveer volledig geweest te zijn. Het onderwijsbeheer is niet meer denkbaar zonder de arbeid van tal van gespecialiseerde commissies. Hetzelfde geldt mutatis mutandis voor alle andere gebiedsdelen van het openbaar bestuur, in het bijzonder voor dat deel, dat de vorige spreker zo even heeft aangeraakt.

Mijn andere twee opmerkingen gaan over het historische gedeelte van de inleiding. Namelijk in de eerste plaats deze, dat het mij, laat ik zeggen, om het vriendelijk uit te drukken, een raadsel is, dat men, wanneer men over de problematiek van het vertegenwoordigend stelsel, over de volledigheid van dat stelsel enz. praat en zich er druk over maakt, wat misschien Buys over een ander gezegd heeft, volledig negeert het eerste en enige boek, waarin de problematiek van het vertegenwoordigende stelsel volledig is uitgewerkt, namelijk het boek van Stewart Mill, Representative Government, dat tot in het begin van deze eeuw in Oxford en elders in Engeland nog als gezaghebbenden werd aanvaard. Aan de basis van onze discussies over democratie behoort naar mijn overtuiging te liggen de waardering, en de waardering in dubbele zin, niet alleen de waarde-erkenning, maar ook de waardetoetsing, van het werk van Mill, dat voor de jaren zo omstreeks 1870-1880-1890 een, ik zou zeggen volledige en voorzover mogelijk juiste behandeling inhoudt van de problematiek van het vertegenwoordigend stelsel.

Een andere historische opmerking betreft hetgeen de pre-adviseur zegt over ons eigen kiesstelsel en waarbij hij in het bijzonder min of meer de indruk wekt alsof dat het grote werk is geweest van Cort van der Linden. Cort van der Linden was inderdaad een bekwaam jurist, een bekwaam minister, een rustig en evenwichtig man, maar de komst van het algemene kiesrecht en de komst van de evenredige vertegenwoordiging stond praktisch vast, daar had geen minister zich aan kunnen onttrekken, die opgetreden zou zijn in de tijd dat Cort van der Linden formateur werd. In de eerste plaats was er een voor die tijd volledige literatuur over het vraagstuk van de evenredige vertegenwoordiging en in de tweede plaats was de situatie deze, dat de Kieswet van Van Houten, die in zijn soort verdienstelijk was, in 1900 was herzien en uitgebreid en het reultaat daarvan was, een kiesstelsel waarvan een verdere uitbreiding eenvoudig onmogelijk was als men niet zonder meer het algemene kiesrecht aanvaardde. Men had daar namelijk het twee woningenstelsel, de man, die geen belasting-kiezer was, maar kiezer op grond van het huis dat hij bewoonde, als hij toevallig van de ene kant van de weg naar de andere ging en daardoor in een andere gemeente terecht kwam, was voor een jaar zijn kiesrecht kwijt. De man, die in dienstbetrekking was, twee dienstbetrekkingen vervulde, als hij toevallig tussen de eerste en de tweede dienstbetrekking een week bij zijn ouders logeren ging, dan was die man ook voor een jaar zijn kiesrecht kwijt. De eveneens inwonende zoon was kiezer wanneer hij een bepaald inkomen had, maar de rijke boer, die aan zijn zoon geen loon gaf, wiens zoon in het bedrijf alles ontving wat hij nodig had, als hij enige honderden guldens hebben wilde om feest te gaan vieren op de kermis deze kreeg, maar geen vast inkomen ontving, die boer kon nooit zeggen

dat zijn zoon aan de formele eisen voldeed om als „inwonend zoon" kiesrecht te hebben. Bovendien was de situatie zo, dat alle kiezers, die geen belasting betaalden, dit door middel van een bepaald formulier moesten aangeven. De grote meerderheid deed dat natuurlijk ook toen niet uit eigen beweging, maar begin januari ging een hele stoet van lieden de stad of het dorp in met formulieren om kiezers te winnen en de meesten waren zeker niet zo precies, dat als de huurprijs van de woningen een paar gulden te laag was of de inwonende zoon in plaats van honderd gulden misschien met ƒ 95,– per jaar rondkomen moest, dat zij dan de aangifte achterwege lieten. De gemeentebesturen hadden dus in het begin van het jaar in januari een enorme taak om al die formulieren door te werken en te zien de waarheid te achterhalen. M. de V. dit stelsel van 1900 was voor iedereen, die het reëel beleefde, niet meer te handhaven. En dus het algemeen kiesrecht, dat kwam er, dat moest er komen en het zou er gekomen zijn ondanks Cort van der Linden en ondanks ministers. En nu kan men zeggen, wij hebben van Cort van der Linden geen biografie, M. de V. wij hebben geen biografie van Scholtens, niet van Krabbe, niet van Meyers en van geen van al onze grote juristen, omdat hun leven betrekkelijk eenvoudig was en zich niet tot het schrijven van een biografie leende.

Nog één opmerking over het gedeelte waar de pre-adviseur zich beroept op hetgeen de heer Vis in de Nieuwe Rotterdammer geschreven heeft; dat is namelijk niet onbedenkelijk (blz. 44 bovenaan). Daar heeft de rapporteur het over de heer Vis, die in een artikel geschreven heeft over het vraagstuk van specifieke deskundigheid met eigen tradities, met een eigen prestige onder de bevolking, met een eigen cliëntèle enz. Ook de verdeling van de gelden op de rijksbegroting komt daar ter sprake; de natuurbescherming wordt genoemd, en hij heeft daarbij de natuurbeschermers getypeerd als, ik zeg het met mijn eigen woorden, de mensen met botaniseertrommels; ja wat maakt dat uit. Ik heb 70 jaar geleden ook met een botaniseertrommel gelopen, maar de mensen die zich tegenwoordig met deze problematiek bezig houden, die lopen niet meer met een botaniseertrommel, nu men langs onze wegen alleen boterbloemen en madelieven vinden kan en verder niets. De biologen van tegenwoordig zijn niet meer de mannen met de botaniseertrommel. Wanneer men de man van de botaniseertrommel wil zien, dan moet men een portret zien te vinden van Prikkebeen. Prikkebeen had een botaniseertrommel; maar tegenwoordig geldt dat in het geheel niet meer en daarom wilde ik de pre-adviseur en nu mag ik wel zeggen alle aanwezigen in overweging geven om in plaats van te denken aan de botaniseertrommel het allervoortreffelijkste opstel te lezen van de tegenwoordige directeur van het Rijksbureau voor Natuurbeheer, Prof. Kühne, over „Mens en Natuur", daarbij bedenkende dat ook de mens

niet tegenover de natuur staat maar dat de mens deel uitmaakt van de natuur. Ik zou de pre-adviseur en alle aanwezigen, die het niet kennen, in ernstige, in eerbiedige overweging willen geven dat boek te bestuderen, omdat ze daardoor gefronteerd zullen worden met misschien de allergrootste problematiek van de komende jaren, dat is niet de problematiek van de botaniseertrommel, maar dat is de problematiek van de hele wereldsfeer, kennis daarvan, de gronden daarvan, de beheersing daarvan in de allerruimste betekenis. Milieubeheersing staat op een grote afstand van het onderwerp van vandaag, maar ik hoop dat men die afstand zal leren overbruggen.

MR. A. F. VISSER VAN IJZENDOORN

Wanneer ik ter gelegenheid van uw jaarlijkse bijeenkomst deze zaal binnentreedt, heb ik altijd het gevoel, dat ik een vreemde eend in de bijt ben. Ik ben geen ambtenaar, ik doe niet aan politiek, ik heb geen enkele politieke functie, ik hoor thuis in een wat uithoekige plaats van de maatschappij, de balie. Ik voel mij hierdoor wel eens geroepen, te recht of ten onrechte, om in verband met het onderwerp, dat aan de orde is gesteld, iets te zeggen over wat nu in die balie daaromtrent leeft.

In de eerste plaats is er de vraag hoe de burger naar het oordeel van die balie staat tegenover de overheid; ik wil u wel zeggen, dat er een communis opinio is, dat die burger toch maar in een beroerde positie staat en dat die burger, gezien de geweldige macht van de overheid, toch bepaaldelijk zeer zwaar beschermd moet worden en dat daar wel wat aan ontbreekt. Als u de literatuur over de balie van na de tweede wereldoorlog zoudt lezen, dan zoudt u telkens aan de orde gesteld zien de vraag: heeft de balie recht van bestaan, wat doet de balie eigenlijk, moet de balie door de overheid geaccepteerd worden of in een hoek gedrukt, moeten de activiteiten van de balie vergroot of verkleind worden. Er wordt dan op gewezen, dat er in de maatschappij veel veranderd is en dat men natuurlijk de balie niet meer kan zien als de voorvechter voor de armen, zoals in de historie is geschied, maar dat je de balie toch zeker ook moet zien als hulp voor de burger ter verdediging van zijn standpunten, tegenover de overheid en dat het daarom een overheidstaak is in het algemeen belang te bevorderen dat er een krachtige en gezonde balie is om die burger tegenover de overheid aan zijn recht te doen komen in die gevallen, waarin die overheid onrechtvaardig optreedt, waarin die overheid, verblind door de belangen waarvan de behartiging haar is opgedragen, doorslaat, kortom in al die gevallen waar de burger toch in een moeilijke hoek komt te staan te-

genover die overheid, zo toegerust en zo voorgelicht als door de preadviseur en ook door Prof. Van Maarseveen beschreven. Welnu, wanneer ik nu dus als het ware pleit, laten we zeggen pro domo, al zit ik zelf nu niet zo erg meer in die balie, dan moet u mij goed verstaan; het gaat voor mij er niet zo zeer om, dat men een goede regeling bevordert, maar dat men bevordert het aanwezig zijn van personen, die voor die individuele belangen van de burgers met bekwaamheid kunnen optreden. Ik heb gehoord, dat een van de eerste sprekers het had over een partijplanoloog. Het leek me een deskundige, die ter beschikking zou staan van de burger, als deze in conflict komt met beschikkingen van planologische diensten. Ik geloof niet dat wij er daarmede zijn. Wij moeten voor die burger de mogelijkheid scheppen de beschikking te krijgen over iemand, die bepaaldelijk en uitsluitend voor zijn belangen opkomt, wanneer het – ik blijf nu maar bij de planologie – gaat om vaststelling van een bestemming of over de uit een bestemming voortvloeiende schade. De man, die recht heeft op gratis rechtsbijstand is er betrekkelijk goed aan toe. Dat wil dit zeggen: in de procedure, die hij begint, krijgt hij zonder dat het hem iets kost, een advocaat; verliest hij de zaak dan kost het hem niets en komt hij aan zijn recht, dan krijgt hij dat recht zonder dat hij een zeker percentage moet aftrekken wegen door hem gemaakte kosten. Een netelig punt dat wij wel in de gaten moeten houden is, dat anders dan in Engeland hier de balie optredende in pro deo zaken zo bescheiden wordt betaald, dat het gevaar er is, al ontkent de balie altijd dat dit gevaar zich realiseert, dat het voor de advocaat, die zwaar onderbetaald wordt, wel eens moeilijk is om bij voorbeeld de tijd te geven, die nodig is om een uitbreidingsplan, tegenwoordig bestemmingsplan, behoorlijk te kunnen bestrijden. Maar de man die iets heeft zit helemaal in de narigheid. Want de heren kunnen hier nu wel met genoegen praten over rechtsbescherming, drie, vier appelprocedures, die je af en toe hebt tegen de overheid, maar daar heb je allemaal niets aan mijne heren, als je de duiten ontbreken om er aan te beginnen.

Ik zelf heb zeventig moeten worden om door de Hinderwet beschermd te moeten worden, namelijk tot aan de Raad van State toe en om jarenlang te moeten vechten in een ruilverkaveling. In die beide gevallen ben ik toch wel tot de ontdekking gekomen, dat een gewone burger, die niet die scholing heeft, die ik nu toevallig heb, en die daar mee te maken krijgt, ondanks alle mooie bepalingen, in een bijzonder kwade hoek staat. En dit is toch maar naar, want ik vind het inderdaad naar, voor onze rechtsgemeenschap, dat nu in al die nieuwe regelingen, die we hebben gekregen over vergoedingen b.v. bij de monumentenwet, bij de ontgrondingenwet, bij de wet op de ruimtelijke verordening, men wel allemaal mogelijkheden heeft geopend om met de overheid het

zwaard te kruisen – in dat opzicht kan men tevreden zijn – maar de practische mogelijkheden daartoe aan de burger heeft onthouden door zelfs zo ver te gaan, dat wanneer die burger pertinent gelijk krijgt, hij geen cent vergoed krijgt van zijn aanzienlijke kosten (dat loopt tegenwoordig in de honderden).

Mijnheer de Voorzitter, ik heb hier niet hoogdravende problemen willen aansnijden, ik ben geen staatsrechtsgeleerde, ik ben geen geleerde op administratief rechtelijk terrein, ik beweeg me maar zo af en toe op dit terrein; ik heb alleen deze practische opmerkingen willen maken.

ANTWOORD VAN DE PRE-ADVISEUR

PROF. MR. F. H. VAN DER BURG

De bespreking van mijn pre-advies in deze vergadering was voor mij bijzonder instructief. Een pre-advies moet in afzondering worden geschreven; de auteur moet het voorshands alleen opknappen. De aandacht die door de sprekers is gewijd aan de in het pre-advies behandelde materie was voor mij een ruime beloning voor de solitaire arbeid. Dit spreekt des te sterker, omdat het pre-advies gelet op de vele aspecten van de relatie overheid en onderdaan niet meer kon zijn dan een schets, een voorstudie voor ander werk of misschien zelfs een inventarisatie van punten die nadere bestudering verdienen. Er is critiek geoefend die mij tot betere gedachten brengt, er zijn vele nieuwe gezichtspunten geopend en er zijn waardevolle aanvullende opmerkingen gemaakt. Een aantal sprekers heeft ook suggesties gedaan voor verdere literatuurstudie. Als ik het goed begrijp heb ik de heer Van Poelje ernstig teleurgesteld omdat ik niet meer aandacht heb besteed aan Stuart Mill's On representative government. Uit het boek van Birch: Representative en responsible government heb ik geconcludeerd dat Stuart Mill in Engeland beschouwd wordt als een van de theoretici met een intelligent plan, dat echter niet goed genoeg is om er het bestaande districtenstelsel voor op te geven. Ik vind Sieyès een veel belangrijker auteur, omdat hij de denkbeelden geleverd heeft, aan de hand waarvan men toen de Koning als drager van de soevereiniteit was geelimineerd, de machtsuitoefening door „het volk" heeft georganiseerd.

Wat de representatie betreft, heb ik mij gewend tot nog oudere bronnen en vooral dus tot datgene wat Sieyès daarover gezegd en geschreven heeft.

De heer Duynstee heeft mij schriftelijk gewezen op het afscheidscollege van C. W. de Vries over Cort van der Linden. De opmerking in mijn pre-advies dat er geen aan de figuur van Cort van der Linden gewijde monografie te vinden is, is derhalve niet juist. Overigens doet ook deze rede van C. W. de Vries geen afbreuk aan de door mij gegeven karakterisering van de uitvinder van de spelregels niet een held van het speelveld.

Wat de aanvullende opmerkingen aangaat denk ik eerst aan de opmerkingen van de heer Mulder, waarbij, als ik het zo mag uitdrukken, aan het eind de zweedse aap uit de hollandse mouw kwam. Nu meen ik, dat voor de zweedse aap bij deze Vereniging veel belangstelling bestaat. Ik teken echter aan, dat de suggestie van de heer Mulder alle

telt" en nu is de vraag: gaat het de burger er nu om dat zijn stem telt of gaat het er om, dat hij zelf telt. Voor de burger gaat het er primair om dat hij zelf telt. Of hij zelf telt moet hij ervaren bij de rechtsbescherming *en* bij de verkiezingen. Er bestaat naar mijn idee een duidelijke relatie tussen de administratief rechtelijke aspecten en de staatsrechtelijke aspecten in het pre-advies.

De heer Van Wijnbergen heeft gesproken over de vraag of het eigenlijk nu wel zo zinvol is om te zeggen democratie in letterlijke zin bestaat niet. Zeg je daar eigenlijk niet iets vanzelfsprekend mee? En als het vanzelfsprekend is, waarom moet het dan gezegd worden? Wat is dan de bedoeling? Ik meen dat het toch wel eens goed is, om met enige nadruk te zeggen, dat democratie in letterlijke zin niet bestaat en wel daarom, omdat er vaak geschreven wordt op een manier alsof democratie wel bestaanbaar zou zijn. Een van de gezaghebbende boeken over grondwetsleer, het boek van Löwenstein Verfassungslehre verkondigt, dat democratie is identiteit van regeerders en geregeerden en dat is duidelijk niet reëel. Vandaar dat ik dus met enige nadruk het citaat van Sieyès vermeld heb, dat het volk niet kan spreken, niet kan handelen dan door middel van zijn representanten. Als men dat aanvaardt dan komt levensgroot de vraag naar voren van de representativiteit van de representanten. Vandaar dus dat ik met enig plezier het citaat van Blondel over politiek als een midle classjob heb opgenomen. Vandaar ook de boutade, dat een representant niet representatief mag zijn voor de gerepresenteerden. Een representant kan en mag geen afgietsel zijn van de gerepresenteerden.

Er is voorts het grote probleem van „one vote, many issues". Er is een aardig Amerikaans cijfervoorbeeld, dat in een discussie een candidaat gekozen kan worden hoewel hij ten aanzien van de belangrijkste in de politieke strijd aan de orde komende issues de opvattingen van minderheden vertegenwoordigt. Gesteld de drie belangrijkste politieke issues zijn landbouw, urban renewal en Vietnam. Stel nu dat ten aanzien van zijn opvattingen betreffende de landbouw 25% van de bevolking in dat district het met hem eens is. Ten aanzien van de stedelijke problemen is ook 25% het met hem eens. Ten aanzien van Vietnam zijn ook 25% het met hem eens. Stel nu voorts – en dat is politicologisch niet zo waarschijnlijk – dat de groepen medestanders t.a.v. de drie punten in het geheel niet samenvallen. Als nu de 25% die het met hem eens zijn t.a.v. de landbouw, het landbouwbeleid het belangrijkste vinden en daarom op de candidaat stemmen en de twee andere groepen van 25% doen mutatis mutandis hetzelfde, dan kan het gebeuren, dat een candidaat, die t.a.v. de drie belangrijkste punten, die in de verkiezingsstrijd aan de orde komen, 25% medestanders heeft en 75% tegenstanders, toch gekozen wordt omdat ieder van de

drie groepen van 25% elk een ander punt van de verkiezingsstrijd het belangrijkste vindt. Ik zou het eigenlijk op een bord hebben moeten schrijven, maar dat hebben wij niet. U kunt het dus in de voordracht van Daudt in Democratie anno 67 nalezen.

De heer Burkens heeft gesproken over de correctie van de representatie en heeft gezegd: het is wel mooi om te spreken over representatie en daarnaast een correctie door middel van andere wegen als demonstraties, petities, pressiegroep-activiteiten etc. maar men zou het ook anders kunnen zien, men zou kunnen werken met een representatie van deelbelangen .De verschillende organisaties, die bepaalde deelbelangen vertegenwoordigen zouden op een bepaalde manier aan het besluitvormingsproces moeten deelnemen. Nu zijn er wel 25 adviesorganen, dan zouden er nog wel wat bij komen, maar dan zouden we op die manier een vorm van representatie gevonden hebben, die echt een soort derde weg zou zijn tussen de representatieve democratie en de demonstraties en de acties. Ik geloof, dat dit voorstel de problematiek niet ten einde toe oplost, omdat we toch blijven zitten met de vraag wie uiteindelijk beslist. Als de organisaties die deelbelangen vertegenwoordigen aan het gesprek deelnemen, dan komt er toch een fase dat er een beslissing genomen moet worden en dan is de titel, waarop die organisaties aan het gesprek deelnemen, de vertegenwoordiging van deelbelangen. En die titel houdt in, dat er een ander college moet zijn dat de verschillende deelbelangen tegen elkaar afweegt en uiteindelijk komt tot een resultaat dat we enigszins pretentieus algemeen belang noemen. De instanties, die het recht hebben om te komen tot een afweging van alle deelbelangen tegenover elkaar en die kunnen spreken voor het algemeen belang, kunnen moeilijk andere zijn dan de Staten-Generaal en de regering. Ik zou er op willen wijzen dat er naar mijn opvatting een duidelijke relatie is tussen de bepaling de Staten-Generaal vertegenwoordigen het gehele Nederlandse volk en de bepaling dat de Ministerraad het algemene regeringsbeleid coördineert. In de bepaling, dat de Ministerraad het algemene regeringsbeleid coördineert zit ook de pretentie van een afweging van allerlei belangen tegenover elkaar en het komen tot een beslissing over het algemeen belang.

De heer Jurgens heeft gesproken over buiten-parlementaire actie en hij heeft daarbij ook gepleit voor demonstraties en voor vrijheid daarvan. Nu heeft de Commissie Cals/Donner, zij het na enige aarzeling, de gedachte aanvaard van een erkenning van de vrijheid van demonstratie. In het rapport van de Commissie Cals/Donner is ook de argumentatie te vinden, dat die vrijheid van demonstratie vooral daarom van belang is, omdat het een middel is van expressie, dat openstaat voor diegenen, die geen toegang hebben tot, laat ik maar zeggen, de hogere publicatiemedia's, zoals de pers, de radio en televisie. De heer Jurgens heeft ook

nog de vraag ter sprake gebracht wat is nu eigenlijk datgene wat men door middel van demonstratie doet, is dat nu vooral het appeleren aan de volksvertegenwoordiging of is dat een wakker schudden van de opvattingen van de gehele bevolking. Nu is het misschien interessant om te vermelden, dat men in Amerika onlangs een campagne heeft gevoerd ter ondersteuning van een amendement, dat bij de Senaat aanhangig was en dat die campagne mede werd gevoerd door middel van een advertentie-campagne, die georganiseerd werd door een aantal senatoren zelf in samenwerking met reclamebureaux. De duidelijke bedoeling daarvan was, om voor dat amendement steun bij de bevolking te krijgen. Dat loopt parallel met wat de heer Jurgens gezegd heeft. Toch blijft staan ook als men door demonstraties en advertentie-campagnes steun zoekt bij de bevolking dat de uiteindelijke besluitvorming geschiedt in het door de staatsregeling daarvoor aangewezen college en dat kan bij ons niet anders zijn dan de Staten-Generaal en de regering.

Ik heb mij in mijn pre-advies verstout, hoewel ik op het gebied van de ruimtelijke ordening niet goed thuis ben, om bepaalde dingen te zeggen over rechtsbescherming tegen uitbreidingsplannen. Moeten we niet eens nagaan in hoeverre al datgene wat we nu doen met de rechtsbescherming, of we de tijd en de energie, die daaraan besteed is, niet beter zouden kunnen besteden aan procedures vooraf.

De heer Bosboom heeft op die gedachte kritiek geoefend. Hij heeft gezegd, die rechtsbescherming achteraf is een zo belangrijk iets, het feit, dat de bevolking beseft heeft, dat ze voor bepaalde zaken bij een hoger college terecht kan is van bijzonder belang. Nu geloof ik, dat de gedachte van „er zijn nog rechters in ons land" inderdaad bijzonder belangrijk is. Toch is het de vraag of dit besef ook buiten de kringen van de spraakmakende mondige burgers wel voldoende sterk leeft. Bovendien kan men de idee van „er zijn nog rechters in ons land" niet zonder meer toepassen op het administratief beroep.

Bij de uitbreidingsplannen en bij de vergunningen van de Wet Luchtverontreiniging bestaat ook het gevaar van een beroep van allen tegen allen. Het probleem is, dat het wegnemen van de bezwaren van de een, bezwaren van de ander zal oproepen. Als het oefenterrein niet in Oirschot komt, komt het in Ter Apel. Het is misschien goed deze problematiek te confronteren met de wetsopvatting van Rousseau en Kant. Als het bestuur alleen zou bestaan in het toepassen van regels die alle burgers gelijk behandelen, zou de rechtsbescherming ook geen probleem opleveren.

De heer Bosboom heeft ook aandacht besteed aan het feit, dat ik een uitspraak van het Ambtenarengerecht in Haarlem als voorbeeld heb genoemd van de frustratie, die de burger kan lijden door de wetgeving. Ik wijs erop dat ik die uitspraak heb geciteerd, niet om daar-

mede kritiek uit te oefenen op de Raad van Beroep in Haarlem, maar om het feit, dat die regeling zo ingewikkeld was. Men had waarschijnlijk met betrekkelijk weinig moeite een gemeenschappelijke regeling kunnen maken, die veel duidelijker was geweest en die de betreffende ambtenaar niet de zo zware last van een ingewikkelde administratiefrechtelijke discussie over organen en lichamen had bezorgd.

Er zijn ook opmerkingen gemaakt over de grondwetsherziening van 1917. De heer Bosboom heeft gezegd: we moeten niet vergeten dat bij die grondwetsherziening van 1917 een duidelijke relatie bestond tussen de aanvaarding van het pacificatie-artikel en de aanvaarding van algemeen kiesrecht en evenredige vertegenwoordiging. Ik geloof inderdaad dat dat juist is, die relatie lag er en wordt nu in de literatuur ook wel erkend. U kunt het o.a. vinden bij Oud 100 jaar, waar gesteld wordt: ware er niet de onderwijspacificatie geweest, dan had men van rechterzijde waarschijnlijk misschien niet zo gemakkelijk de kiesrechthervormingen aanvaard en van linkerzijde zou men niet bereid zijn geweest, de onderwijspacificatie te aanvaarden als daar niet tegenover had gestaan de hervorming van het kiesrecht. Ik geloof dat het tegenover elkaar uitwisselen van concessies een bijzonder interessant voorbeeld is van politieke besluitvorming. Het lijkt mij dat het de moeite waard zou zijn om dat nog eens nader te bestuderen. Als impuls daartoe heb ik in mijn pre-advies in de voetnoten enkele treffende citaten uit het boek van Puchinger over „Colijn en het eind van de coalitie" opgenomen, waaruit blijkt, dat aan de rechterzijde het enthousiasme voor het pakket van grondwetherzieningen het grootst was aan katholieke kant. Men heeft destijds geconstateerd dat er een hartelijke politieke band bestond tussen Cort van der Linden en Nolens. U vindt in de voetnoten ook de uitspraak van Abraham Kuyper in een brief aan zijn dochters gedaan: „het is zoo'n ellende, die Cort van der Linden met dit onmogelijke kiesstelsel over ons land gebracht heeft'. We mogen aannemen, dat van anti-revolutionaire kant het enthousiasme voor het hele pakket niet zo groot was. In feite was de politieke „opbrengst" van de grondwetsherziening van 1917 voor de R.K.S.P. het grootste, kleiner voor A.R. en C.H. die niet zo enthousiast waren voor de kiesrechthervorming. Het wonderlijke is dat ook de S.D.A.P. en de verschillende liberale groeperingen niet als verliezers beschouwd kunnen worden. Het was een spel zonder nieten.

De heer Wessel heeft gesproken over rechtsbescherming en antifrustratie. Als ik hem goed begrijp is zijn gedachte deze, dat zo'n losse term als anti-frustratie wel voor een vaag instituut als de Ombudsman gebruikt kan worden, maar niet voor de rechtsbescherming. Ik wil erkennen, dat bij rechtsbescherming het accent anders ligt, dat bij rechtsbescherming het belang van het handhaven van het recht een

bijzondere rol speelt, maar dat neemt niet weg, dat het ook daar bij van de kant van de burgers gezien, wel degelijk om anti-frustratie gaat.

Door verschillende sprekers is aan de orde gesteld die uitspraak, dat de overheid zo weinig nog sympathie van het volk geniet. De vraag is gesteld: moet de overheid eigenlijk wel sympathie genieten. In het staatsrecht zijn we er op uit dat de organen elkaar wederzijds controleren. Organen die dat niet doen zijn niet goed te verenigen met de staatsrechtelijke idee van checks en balances.

Bij de behandeling van de wet B.A.B. is nog weer eens uitvoerig aandacht besteed aan Struycken's Administratie of rechter. Daar is de uitspraak te vinden, dat de overheid een orgaan is van de volksgemeenschap. Die uitspraak doet veronderstellen, dat er tussen de overheid en het volk, waarvan die overheid orgaan is, een zekere sympathie zou bestaan.

De heer Van Banning heeft mij gevraagd wat mijn opvattingen zijn over Hauriou. Ik moet zeggen dat de belangstelling ietwat is verschoven van Maurice Hauriou naar zijn zoon André Hauriou. Ik zou willen opmerken dat de gedachte, dat de hoogste vertegenwoordiging als een pouvoir intermédiair beschouwd moet worden, in zoverre aanvechtbaar lijkt, dat een volksvertegenwoordiger in de parlementaire democratie ook een regering oplevert en dat in zoverre de volksvertegenwoordiging toch een ruimere betekenis heeft.

De heer Van Dooyeweert heeft gevraagd of er een recht op non-participatie bestaat. Ik meen dat een dergelijk recht stilzwijgend in de meeste democratiën erkend is. We hebben in Nederland lange tijd de opkomstplicht gehad ,die hebben we nu niet meer. Nu kan ook voor Nederland het recht op non-participatie niet ontkend worden. Dat er een élite is, die het overneemt, klopt, meen ik, vrij aardig met het citaat van Van Hogendorp, dat ik in het begin gegeven heb, waarin gezegd wordt, dat alle aanzienlijken aan de regering komen en het volk een vrolijke dag krijgt.

De heer Wessel heeft aan het slot van zijn betoog een opmerking gemaakt over de vraag of het juist is om bij de bestudering van de democratie wel alleen naar de staatsrechtelijke theorie te kijken, of het niet goed zou zijn om ook uitvoerig sociaal onderzoek te doen naar de feitelijke verhoudingen en te kijken in hoeverre die staatsrechtelijke theoriën nu nog werkbaar zijn. Ik mag zeggen dat ik een bijzonder groot enthousiasme heb voor alles wat de sociologie en de politicologie ons kunnen leren. Wat de democratie aangaat geloof ik echter, dat we ons goed moeten realiseren, dat het niet eenvoudig is onderzoekopdrachten te formuleren. Voordat een onderzoek wordt aangevat, moet men zich afvragen wat er redelijkerwijze uitzou kunnen komen. Het zou m.i. geen zin hebben de vraag of democratie zonder represen-

tatie mogelijk is door een onderzoek naar feitelijke verhoudingen te toetsen.

De uitspraak van Sieyès dat het volk alleen kan spreken en handelen door middel van zijn vertegenwoordigers, moet uitgangspunt zijn voor verdere studie waarmede een bijdrage kan worden geleverd aan de voortdurende discussie tussen het staatsrecht en de politieke wetenschap, die wij in Nederland met enige vurigheid voeren.

De heer Wessel heeft ook nog een vraag gesteld over constitutional design, over de mogelijkheid om op grond van interdisciplinair onderzoek tot een nieuwe constitutie, tot een nieuw staatsbestel te komen. De grote moeilijkheid is, dat men wel theoretisch perfecte plannen kan maken, doch dat er tussen de perfectie van de plannen en de realiseerbaarheid eerder een negatieve dan een positieve correlatie bestaat. In ander verband heb ik over het punt van het horen van belanghebbende voordat een beslissing genomen wordt, opgemerkt, dat voor het horen van belanghebbende voordat een beslissing genomen wordt, over het algemeen in Nederland geen duidelijke belangstelling bestaat van de parlementariërs, dat er dus groepen zouden moeten zijn, die voor zoiets belangstelling zouden kweken. In Amerika is een regeling omtrent het horen van belanghebbenden wel tot stand gekomen, maar daar heeft men dan ook kunnen constateren, dat de Amerikaanse orde van advocaten zich zeer duidelijk achter de desbetreffende plannen had gesteld.

De wetten rollen niet zo maar uit het rechtsbewustzijn. De vraag welke pressiegroepen zouden kunnen werken aan een constitutionel design mag ik wellicht aan de heer Wessel endosseren.

Mijnheer de Voorzitter, ik heb een bange vrees, dat ik lang niet alle vragen en opmerkingen beantwoord heb. Voor een deel moeten die vragen en opmerkingen dan bestreken worden door mijn algemene opmerking, dat het voor mij een zeer leerzame dag geweest is. Ik neem aan, dat ik met verschillende van de hier aanwezigen nog bij andere gelegenheden over de problematiek van vandaag zal kunnen spreken.

III VERSLAG VAN DE ALGEMENE VERGADERING

1. De voorzitter *opent* met een woord van welkom de huishoudelijke vergadering.

2. De *notulen* van de vergadering van 24 oktober *1969* (opgenomen in geschrift LXIII der vereniging), worden ongewijzigd vastgesteld.

3. Het *jaarverslag* van de sekretaresse over *1969* (bijlage A) wordt onder dankzegging vastgesteld.

4. De *kascommissie* stelt voor de penningmeester te déchargeren voor het door hem over 1969 gevoerde beheer. Op voorstel van de voorzitter wordt de *rekening 1969* (bijlage B) vastgesteld. De voorzitter dankt de kascommissie voor haar contrôle-arbeid en de penningmeester en mejuffrouw van Deventer voor het beheer over de gelden van de vereniging.

In de *kascommissie over 1970* worden benoemd: de heren Bagch, Tinga en Vorstius Kruyff.

5. De voorzitter deelt wat betreft het *werkplan 1971* mede, dat de heren Van Angeren en Verduin bereid zijn gevonden voor de in 1971 te houden vergadering pre-adviezen uit te brengen over de sanctionering van het administratieve recht.

De *begroting* over *1971* wordt overeenkomstig het ontwerp vastgesteld.

6. De heren Nuver en Streng worden herbenoemd als bestuursleden. In de vacature, die ontstaat door het aftreden van de heer Van Banning wordt benoemd mr. L. A. van Splunder; als opvolger van de heer Troostwijk doet de heer Van der Linden zijn intrede in het bestuur; prof. mr. F. H. van der Burg neemt de plaats in van de heer Pieters.

7. Geen van de leden heeft een opmerking voor de *rondvraag*.

8. De voorzitter *sluit* het huishoudelijke deel van de vergadering.

Na de koffiepauze opent de voorzitter de werkvergadering; hij heet speciaal welkom de ereleden (mej. Revers en de heren Van der Meide en Van Poelje), de vertegenwoordigers van de ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken, de heer Van der Ham ,die namens het Instituut voor Bestuurswetenschappen aanwezig is en de heer Van den Dool, die de Nederlandse Vereniging voor Europees Recht vertegenwoordigt.

Vervolgens spreekt de voorzitter zijn openingsrede uit.

Aan het debat over het pre-advies van prof. Van der Burg nemen 16 sprekers deel; zij worden door de pre-adviseur uitvoerig beantwoord.

De voorzitter dankt, onder overhandiging van de gebruikelijke boe-

kenbon, de pre-adviseur voor het vele werk dat hij voor de Vereniging voor Administratief Recht heeft verricht, èn door het schrijven van een pre-advies èn door het beantwoorden – een dubbele taak in vergelijking met andere jaren, wanneer twee pre-adviseurs deze taak vervullen – van de sprekers.

De voorzitter dankt vervolgens de sprekers voor hun waardevolle bijdrage aan het debat. Hierna sluit hij de vergadering.

BIJLAGE A

JAARVERSLAG 1969

Op 4 maart 1969 was het dertig jaar geleden, dat de Vereniging voor Administratief Recht werd opgericht. Dit jubileum is onopgemerkt voorbij gegaan. In deze dertig jaar, waarin in de serie „geschriften" 62 geschriften zijn verschenen, is het bij mijn weten één keer voorgekomen, dat van een jaarvergadering geen verslag is verschenen; ik bedoel het verslag van de jaarvergadering 1967 – tijdens de jaarvergadering 1969 is naar dit verslag gevraagd – waarop besproken werden de pre-adviezen van mrs. Bulthuis en Van Duijne over het plan in het openbaar bestuur. Tot mijn grote spijt is het door persoonlijke omstandigheden nog steeds niet gelukt dit verslag gereed te krijgen; of het nog zal klaar komen is voor mij een vraag, die ik lange tijd met „ja" heb beantwoord; nu durf ik dit bevestigende antwoord niet meer volmondig te geven. In dit jaarverslag mag een verontschuldiging van het secretariaat jegens de leden en zeker jegens de pre-adviseurs niet ontbreken.

Het werk van de vereniging werd in het verslagjaar voortgezet zonder dat zich iets bijzonders voordeed.

De commissie Troostwijk die zich bezig houdt met de vraag op welke wijze de documentatie op het gebied van het administratief recht kan worden verbeterd vorderde goed met haar werkzaamheden. Ik mag hier – al hoort deze mededeling niet in dit verslag thuis – wel vermelden, dat onlangs een voorlopig rapport aan het bestuur is aangeboden.

Mr. Wessel vertegenwoordigde het bestuur van de vereniging en de commissie op een in december 1969 gehouden bespreking van de adviesraad automatisering juridische documentatie.

De commissie Van Maarseveen, die tot taak heeft na te gaan of en in hoeverre wettelijke regeling van algemene bepalingen van administratief recht wenselijk is, werkt op volle toeren.

Over algemene bepalingen van administratief recht gesproken, de oplage (4000 exemplaren) van de derde druk – in december 1967 verschenen – van het rapport van de commissie inzake algemene bepalingen van administratief recht vermindert in zodanig tempo, dat het bestuur het secretariaat van deze – inmiddels opgeheven commissie – heeft gevraagd een vierde druk – bijgewerkt wat betreft jurisprudentie en literatuur – voor te bereiden; „bijgewerkt" op te vatten in strikte zin, aan de in de derde druk neergelegde opvattingen van de commissie zal niet worden getornd.

De jaarvergadering werd gehouden op 24 oktober 1969. De belangstelling voor de behandeling van de pre-adviezen van mrs. Verpaalen

en Beunke over schadevergoeding terzake van rechtmatige overheidsdaad was zeer groot, de pre-adviezen gaven veel stof voor gesprek; ook onze Belgische gast, professor Van der Stichele nam aan het debat deel. De openingsrede van de voorzitter, behalve in geschrift LXIII ook opgenomen in het mede onder auspiciën van onze vereniging door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten uitgegeven tijdschrift „Bestuurswetenschappen" – preludeerde al enigszins op het onderwerp van het pre-advies voor de jaarvergadering 1970.

In samenwerking met het Nederlandse en Belgische Instituut voor Bestuurswetenschappen werden op 10 en 11 oktober de administratieve dagen georganiseerd. Het onderwerp: openheid en openbaarheid van het bestuur werd ingeleid door pre-adviezen van prof. Van der Stichele aan Belgische zijde en van mrs. Kocken en Burkens van Nederlandse kant. De pre-adviezen zijn gepubliceerd in Bestuurswetenschappen van juli 1969.

In de samenstelling van het bestuur kwam in 1969 enige verandering: als nieuw lid deed zijn intrede mr. D. van der Wel, hij nam de plaats in van mr. Lion. De heren Ter Spill en Van Reijen werden als bestuursleden herkozen. Ook ondergetekende werd als bestuurslid gekozen, de vergadering benoemde haar tevens tot secretaris van de vereniging.

Tenslotte het aantal leden; bedroeg dit in 1939 160, in 1964 579, thans bedraagt het 652; het aantal donateurs nam met twee toe tot 108.

A. Rothuizen-Geerts

BIJLAGE B

REKENING EN VERANTWOORDING OVER HET JAAR 1969

Ontvangsten			*Uitgaven*			
			Bestuursuitgaven			
Contributies 1969	*f*	6.225,—	bureaukosten	*f*	870,38	
Donaties 1969	„	5.250,—	porti	„	198,23	
Contributies 1970	„	150,—	telefoon	„	91,10	
Verkoop geschriften	„	277,80	reiskosten	„	69,20	
Verkoop geschrift			offsetwerk	„	62,99	
„Algem. Bepalingen"	„	2.690,—	boeken	„	16,—	
Rente Spaarbank	„	1.205,76	8 ex. geschrift			
			„Alg. Bepalingen"	„	145,26	*f* 1.453,16
			Algemene vergadering			
			bureaukosten	*f*	52,50	
			porti	„	124,60	
			telefoon	„	40,—	
			reiskosten	„	17,—	
			convocatie	„	162,40	
			zaalhuur	„	250,—	
			geluidsversterker	„	45,—	
			bandopname	„	52,05	
			koffie, thee, lunch gasten	„	127,60	
			kosten maken verslag 1968	„	235,—	
			typewerk idem	„	50,—	
			typewerk van band verslag 1969	„	140,—	
			boekenbonnen	„	200,—	
			offsetwerk	„	18,67	„ 1.514,82
			Geschriften			
			no.'s 61, 62 en 62a			„ 7.800,36
			Commissie Maarseveen			
			reiskosten			„ 68,90
			Commissie Documentatie			
			reiskosten en porti			„ 29,55
			Vergadering Ned. Ver. voor Europees Recht 1968			
			kosten verslag en verzending			„ 233,—
			Administratieve Dagen			
			verzending agenda	*f*	140,—	
			reiskosten	„	11,60	„ 151,60
			Contributies			
			Instituut Intern. Sciences			„ 182,50
			Contact Jur. Genootschapp.			„ 15,—
			Kosten inning contributies en donaties door P.T.T.			„ 32,50
			Saldo			„ 4.317,17
		f 15.798,56				*f* 15.798,56
Saldo 1 januari 1969	*f*	24.505,33	Saldo giro 1 januari 1970			*f* 2.415,13
Saldo 1969	„	4.317,17	Saldo kas 1 januari 1970			„ 154,88
			Saldo Spaarbank 1 jan. 1970			„ 26.252,49
		f 28.822,50				*f* 28.822,50

BIJLAGE C

CONCEPT-BEGROTING 1971

Ontvangsten			*Uitgaven*			
Contributies	*f*	6.250,—	*Bestuursuitgaven*			
Donaties	„	5.250,—	bureaukosten	*f*	900,—	
Verkoop geschriften	„	300,—	porti	„	225,—	
Rente Spaarbank	„	1.000,—	telefoon	„	100,—	
			reiskosten	„	75,—	
			boeken, tijdschriften	„	25,—	
			offsetwerk	„	75,—	*f* 1.400,—
			Algemene vergadering			
			bureaukosten	*f*	55,—	
			boekenbonnen	„	200,—	
			zaalhuur en micro	„	250,—	
			geluidversterker	„	50,—	
			kosten maken verslag	„	300,—	
			lunch, koffie, thee gasten	„	130,—	
			convocatie	„	165,—	
			porti	„	125,—	
			telefoon	„	40,—	
			reiskosten	„	20,—	
			offsetwerk	„	25,—	„ 1.360,—
			Bijzondere vergaderingen			„ 250,—
			Commissies			„ 500,—
			Geschriften			„ 8.000,—
			Propaganda			„ 100,—
			Contributies			„ 200,—
			Onvoorzien			„ 50,—
			Saldo			„ 940,—
	f	12.800,—				*f* 12.800,—

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, secretaresse, Hilversumstr. 66, Amsterdam (Nwd.) (1973)
mr. F. W. ter Spill, penningmeester, Hart Nibbrigkade 120, 's-Gravenhage (1973)
prof. mr. F. H. van der Burg, Burg. Suysstraat 3a, Tilburg (1974)
mr. A. J. Hagen, Hofwyckstraat 59, Voorburg (1971)
dr. J. van der Linden, Kennedylaan, Oegstgeest (1974)
mr. E. H. Nuver, Platolaan 35, Zeist (1974)
mr. J. Peters, Van Alkemadelaan 312, 's-Gravenhage (1971)
mr. L. G. van Reyen, Paleisstraat 5, 's-Gravenhage (1973)
mr. L. A. van Splunder, Hardenberg (1974)
prof. mr. J. G. Steenbeek, Prins Willem Alexanderlaan, Driebergen (1972)
mr. R. Streng, Kluizeweg 304, Arnhem (1974)
dr. D. van der Wel, Dam 28, Middelburg (1973)