Geschriften van de Vereniging voor Administratief Recht LXXIII

Het sociale verzekeringsrecht en het belastingrecht in het administratieve recht

Verslag van de Algemene Vergadering gehouden op 2 november 1973 ter behandeling van de preadviezen van
Prof. Mr. L. J. M. de Leede
Prof. Mr. J. P. Scheltens

H. D. Tjeenk Willink Groningen

Geschriften van de Vereniging voor Administratief Recht

LXXIII

Het sociale verzekeringsrecht en het belastingrecht in het administratieve recht

VERSLAG VAN DE ALGEMENE VERGADERING GEHOUDEN OP 2 NOVEMBER 1973 TER BEHANDELING VAN DE PREADVIEZEN VAN
PROF.MR. L.J.M. DE LEEDE
PROF.MR. J.P. SCHELTENS

H.D. TJEENK WILLINK BV GRONINGEN 1975

Copyright © 1975 H. D. Tjeenk Willink bv.

All rights reserved. No part of this publication may be reproduced, stored in a retrieval system, or transmitted, in any form or by any means, electronic, mechanical, photocopying, recording, or otherwise, without the prior permission of H. D. Tjeenk Willink bv.

ISBN 90 01 88212 9

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

II. Beraadslaging over de preadviezen 5

mr. J.H. van der Meide 5
prof. mr. D. Simons 13
mr. J. Vergragt 15
mr. J. in 't Veld 18
mr. L.E.M. Klinkers 19
prof. mr. F.H. van der Burg 21
mevr. mr. E. de Jong-Van Dooyeweert 24

III. Antwoorden van de preadviseurs 24

prof. mr. L.J.M. de Leede 24
prof. mr. J.P. Scheltens 33

IV. Verslag van de algemene vergadering 45

V. Ereleden en bestuur 47

Bijlage A. Jaarverslag 1972 48
Bijlage B. Rekening 1972 50
Bijlage C. Verslag kascommissie 1972 52
Bijlage D. Begroting 1974 56
Bijlage E. Aanbieding erelidmaatschap 57

I. Openingsrede voorzitter

Ik heet u allen welkom op deze werkvergadering van de Vereniging voor Administratief Recht, in het bijzonder de ereleden van onze vereniging, die hier aanwezig zijn:

de heer van Poelje, die we al zovele jaren hier zien zitten, de heer Donner en de heer Van der Meide.

Ons erelid juffrouw Revers, zoals u weet de eerste en langjarige sekretaresse van deze vereniging, heeft ons bericht, dat zij tot haar spijt door ziekte verhinderd is deze vergadering bij te wonen.

Wij hebben op onze vorige jaarvergadering een aantal fundamentele onderwerpen van ons staatsrecht behandeld aan de hand van het rapport van de Staatskommissie Cals en Donner en het daarin vervatte ontwerp voor een nieuwe grondwet. In onze huidige vergadering zijn fundamentele punten van het bestuursrecht aan de orde, aan de hand van enkele delen van dat bestuursrecht, die door hun uitgebreidheid tot specialisme van de beoefenaren hebben geleid, en die daardoor een leven dreigden te gaan leiden dat van het algemene bestuursrecht was losgeraakt. Twee preadviezen, gerangschikt naar categorieën van het algemeen administratief recht en daardoor ook voor de niet-specialisten onder ons toegankelijk, geven een inzicht in de wijze, waarop ook op deze deelgebieden de algemene grondslagen van het bestuursrecht toepassing vinden. Zij maken het door de heldere en systematiese behandeling gemakkelijker mogelijk voor niet-specialisten, om over die deelgebieden mee te praten.

Ik zeg dit niet om nu ter inleiding van deze vergadering de diskussie te openen over de onderwerpen, die straks aan de orde zijn. Ik meen alleen, dat nu het zich laat aanzien dat over zulke goed gedocumenteerde preadviezen zich een goede wetenschappelijke diskussie zal ontwikkelen, het mij vergund is deze bijeenkomst op meer luchthartige wijze te openen.

Ik wil u enige overdenkingen geven van een geïnteresseerde toerist bij een reis door Umbrië, dat deel van midden Italië, waar een hoeveelheid kleine steden op geringe afstanden van elkaar ligt, ieder voor zich versierd met de fraaiste kerken en stadhuizen, met poorten en muren. Ze zijn bijna alle gelegen op een berg, die de verdediging makkelijk maakt. Veelal op fundamenten van Romeinse of nog oudere Etruskiese vestigingen en vestingen. Uit de chaos die de ineenstorting van het romeinse rijk en de inval van de Gothen hadden achtergelaten, komen de stadjes te voorschijn als zelfstandige stad-staten, op hun hoede voor iedereen, die hun zelfstandigheid en hun bestaan bedreigt. Ze hebben veelal een bestuur van burgers. Een indeling van de stad in wijken maakt het gemakkelijk om per wijk een in

uniform gestoken gerechtseenheid op de been te brengen, ter wille van verdediging of aanval.
Met hartstocht storten zij zich in de voortdurende strijd tussen paus en keizers, meestal niet tegen een van de hoofdrolspelers in het konflikt, maar tegen een konkurrerende stad. Gobbio overwint Perugia, Montefalco vecht tegen Foligno.

In de roes van overwinningen en zelfstandigheid ontstaat dan een toestand van verhoogd bewustzijn.

In die perioden in de dertiende en veertiende eeuw bestelt men schilders van naam om de kerken op te sieren met fresco's, die wij nog met bewondering bekijken en men bouwt stadhuizen, al naar de konstitutie van iedere stad: palazzo del popolo, palazzo del capitano del popolo, palazzo dei consoli, palazzo dei priori genaamd. De daken zijn voorzien van kantelen en de ingang is op de eerste verdieping, waar een hoge trap heen leidt. Het zijn vestingen in de vesting, manifestaties van de macht van de burgers en van de wil van burgers om die macht te verdedigen.

En dan omstreeks het jaar 1500 verandert de politieke legkaart van Italië, ook in de Umbrische bergen. Uit het zuidwesten dringt de pauselijke staat op, in macht en in grondgebied, in het Noorden is Florence begonnen Toscane tot een politieke eenheid te maken en voorlopig breekt de hertog van Urbino uit zijn stadje en sticht een groot hertogdom.

De toestand van high zijn van nationale stedelijke trots verdwijnt. De invloed van de burgerij op het stadsbestuur vermindert, nu er daarboven een laag van andere regeerders is gekomen. De lust tot bouwen houdt op, de stedelijke militie in haar middeleeuwse uniformen blijft bestaan, maar alleen om eenmaal per jaar wedstrijden tussen de wijkkompagnieën te organiseren, die volksfeest en toeristiese attraktie worden. Beroemd is de pallio van Siena in Toscane maar ook Gobbio kent zijn jaarlijkse boogschutterswedstrijd tegen Sansepolchro en ook Orvieto en Assissi en andere steden hebben soortgelijke manifestaties.

Het uiterlijk van de stad verandert niet meer na 1500. Sommige steden krijgen in de 19e en 20e eeuw uitbreiding aan de voet van de berg, waarop zij zijn gebouwd. Andere blijven vrijwel zoals zij waren. Het boerenbergstadje Montefalco heeft buiten de muren een garage en een hotel gekregen, maar de industrie is sinds de middeleeuwen dezelfde, zij het met moderne outillage: een olieperserij en een graanmolen. De stadhuizen en hertogelijke paleizen worden vaak musea, door de staat gerestaureerd en onderhouden. De verzamelingen regionale kunst bevatten uitsluitend schilderijen van voor 1500. Het culturele leven daarna is geconcentreerd in de grotere eenheden: in Rome, Florence, Milaan en Venetië. De strijdbare betrokkenheid van de burgers bij hun stad, die zich ook in hun kunstliefde uitte, wordt door de po-

litieke ontwikkeling om de steden heen tot traditie en folklore en in de laatste tijd tot toeristische attractie en bron van inkomen.

Ondanks alle verschillen valt toch een zekere overeenkomst met Hollandse ontwikkelingen op. Als voor de Umbrische steden de bloei voorbij is en de ontwikkeling stil staat, beginnen hier de steden aan haar glorietijd. Dan ontwikkelen zich handel en industrie, dan worden de stadhuizen gebouwd, waarop wij nog trots zijn. Dan zien wij ook de burgerij high worden van macht en trots van de stad. De schilderkunst doet niet onder in kwaliteit voor de Umbrische in het duecento. Er ontstaat een architektuur, die wij Hollandse renaissance noemen, maar die met het Italiaanse renascimento noch in tijd noch in stijl veel gemeen heeft.
De burgers werken en de stad groeit en als het nodig is, zijn de burgers bereid hun stad tegen invallers te verdedigen. Leiden, Alkmaar en Haarlem hebben zich met aktieve medewerking en gewapende inzet van hun burgers tegen de spanjaarden verzet en nog in de 17e eeuw heeft het er naar geleken of Amsterdam de wapens zou gaan opnemen tegen het centrale gezag. Maar in de laatste decennia van de 17e eeuw is door omstandigheden van buitenaf de gouden eeuw voorbij. Er treedt een periode van stilstand in, het lokaal patriotisme verliest zijn zin en verdwijnt. De kunst verschraalt en wat eens agressieve trots was, wordt langzaam tot traditie. En dan komt in de jongste tijd het verschil met Umbrië, een enkele stad wordt daar een industriecentrum, maar het is er ver van dat de industrie haar stempel drukt op het karakter van de streek.

Er komen hier en daar wat buitenwijken aan de voet van de berg, waarop de steden zijn gebouwd, maar het is beperkt en de ruimte tussen de steden is groot en groen.

Onze Hollandse steden zijn in deze eeuw opgenomen in een vrijwel aaneengesloten geïndustrialiseerd gebied. Zij zijn in omvang vele malen groter geworden dan ze in de 17e eeuw waren. Het zwaartepunt in oppervlakte en inwonertal ligt niet meer in het oude centrum, hun karakter is, anders dan dat van de Umbrische steden, waarover ik sprak, door de ontwikkeling in deze eeuw veranderd.

Wanneer onze steden nu een stadhuis willen bouwen, denkt niemand meer aan het scheppen van een achtste wereldwonder, aan monumenten van trots, van rijkdom en macht. Men wil efficiënte kantoorgebouwen enerzijds en aan de andere kant een ontmoetingscentrum voor de burgerij. Men zoekt naar mogelijkheden om een markt te laten overlopen in een galerij met loketten van het bevolkingsregister en men zou graag het gemeentebestuur als het ware voor ieder zichtbaar laten werken. Daarbij rijst dan het probleem of in steden van de omvang van vele van onze steden in het westen

er behoefte is aan een centrale ontmoetingsplaats voor allen.

De gemeenschappelijke, individuele belangen liggen vaak meer in wijken dan in de totaliteit. De verkeersregelingen, het spreiden van onderwijs en de primaire gezondheidszorg zijn langzaamaan ook vraagstukken van wijkgemeenschappen aan het worden.

Zo is in onze eeuw parallellie tussen de Umbrische en de Hollandse stedelijke ontwikkeling verbroken. In de Umbrische steden is de traditie en het traditionele dekor geworden tot een versiering van een provinciale, vriendelijke levensstijl.

Holland is midden in een mondiale ontwikkeling terecht gekomen, waarin voor provinciestadjes geen plaats meer is. De stedelijke gebieden worden niet meer gescheiden door beboste bergen en landbouwstreken, maar zij gaan in elkaar over, door de verstedelijking ook van de tussenliggende dorpen.

In Holland is het traditionele dekor nog altijd een versiering van het leven, maar de traditionele grenzen verhinderen ontwikkeling naar grotere eenheden, die in feite al zijn ontstaan, maar bestuurlijk nog niet of nauwelijks erkend.

In Umbrië versterkt de irrationele traditie de rationele struktuur van de stad als eenheid. De zelfstandigheid is immers zij het in een andere bestuurslaag dan in de dertiende eeuw, blijven bestaan, en ook feitelijk is er geen verwevenheid met andere gemeenschappen. Bij ons is de traditionele gebondenheid aan grenzen een belemmering voor rationele bestuurlijke strukturen. Ons probleem zal het zijn in de jaren, die komen om de irrationele, maar daarom niet te verwerpen traditie te verzoenen met rationele bestuursstructuren.

Men gaat niet naar Umbrië om bestuurlijke problemen te bestuderen, maar om de dom van Spoleto te zien met de voor die dagen moderne, van de Byzanthijnse traditie losgekomen annunciatie van Philippo Lippi, om in de Franciscus-kerken van Assissi stil te worden van de fresco's van Giotto en Martini, om in Umbrino het juweel van een hertogelijk paleis te zien en in Orvieto de gevel van de dom, waarvan het laatste onderdeel, de bronzen deur, in 1967 door Emilio Greco is vervaardigd.

Onherroepelijk dringt zich echter de vergelijking met onze Hollandse steden op, Haarlem en Hoorn, Leiden, Delft en Amsterdam hebben evenzeer een centro storico, een historisch centrum van jongere datum en vaak minder ongeschonden, maar niet minder getuigend van de kracht en de trots van de bouwers.

Er is alleen dit grote verschil, dat Umbrië een groen land is met hier en daar een sinds 1500 nauwelijks veranderde stad. En Holland is een gebied geworden, waarin men met moeite, en met minder succes dan men wel wil, stroken groen tussen de stedelijke oppervlakte open houdt. Beide gebieden hebben op geringe afstand van elkaar oude steden. De Umbriese steden

hebben het verleden geconserveerd en hebben zich op zijn best aangepast aan een nieuwere ontwikkeling. De Hollandse zijn opgenomen in een economische en maatschappelijke vlucht en zijn gezamenlijk geworden tot een gebied van veel meer dan regionale en zelfs meer dan landelijke betekenis.

De poorten en muren en grachten van de Hollandse steden zijn verdwenen en zij zijn aaneengegroeid tot een grote randstad.

Maar in beide gebieden is de gemeentelijke indeling nog dezelfde als ze altijd geweest is, primaire eenheid is de historische gemeente. Dat klopt nog altijd met de werkelijkheid in Umbrië, maar niet meer in Holland.

Ik heb het vorige jaar bij deze gelegenheid een pleidooi gehouden voor de instelling van gewesten, gebaseerd op redelijke argumenten. Ik heb dit jaar hetzelfde gedaan, maar nu gebaseerd op uiterlijke indrukken van een gebied dat eeuwen geleden vergelijkbaar was met onze randstad, maar dat veel meer dan Holland het verleden heeft gefixeerd.

Wie een gebied beziet, dat vroeger een soortgelijke opbouw had als onze randstad en dus een soortgelijke bestuursstructuur, moet ook reeds bij een vergelijking van de buitenkant tot de konklusie komen, dat bij een zo groot verschil in ontwikkeling het handhaven van dezelfde bestuursstructuren in beide gebieden niet meer mogelijk is.

Dames en heren, hiermee open ik de vergadering, de werkvergadering van de Vereniging voor Administratief Recht.

II. Beraadslaging over de preadviezen

mr. J.H. van der Meide

Hoewel de aandacht van onze vereniging steeds in hoofdzaak gericht geweest is op het algemene deel van het administratief recht, is het vandaag toch niet de eerste keer, dat in een vergadering van onze vereniging een bijzonder onderwerp als zodanig aan de orde is. Voor de eerste keer was dat het geval, als ik mij goed herinner, in 1963 toen een vergadering werd gehouden ter bespreking van het rapport Waterrecht. In zijn inleidend woord heeft onze toenmalige voorzitter Wiarda erop gewezen dat er niet alleen binnen de klassieke rechtsonderdelen – burgerlijk recht, handelsrecht, strafrecht en staatsrecht – specialismen ontstaan, zoals vennootschapsrecht, zeerecht, gemeenterecht, maar dat er in de latere tijd ook specialismen zijn ontstaan, die gegroepeerd zijn om een bepaald maatschappelijk verschijnsel als de arbeid of de landbouw of om zaken als water en lucht.

Nu, tien jaar later, kunnen we constateren dat die ontwikkeling zich heeft voortgezet. Naast een vereniging voor agrarisch recht en een vereniging voor arbeidsrecht kennen we nu ook een vereniging voor gezondheidsrecht, terwijl ook het begrip milieurecht zijn intrede in de rechtsgeleerdheid heeft gedaan. Van de bijzondere onderwerpen, die vandaag aan de orde zijn, het sociale verzekeringsrecht en het belastingrecht, kan men zich afvragen of zij in hun geheel als capita selecta van het administratief recht of als bestuursrecht zijn te beschouwen, of dat zij rechtsonderdelen zijn, waarvan het object de grenzen van het administratiefrecht of bestuursrecht overschrijdt. Wat het belastingrecht betreft, heb ik dan wel de neiging om aan te nemen, dat het volledig tot het administratief recht behoort. Ik zou in dit verband meteen de vraag willen stellen aan prof. Scheltens of hij het door hem gemaakte onderscheid tussen materieel en formeel belastingrecht zou willen verduidelijken. Begrijp ik het goed, dat hij met formeel belastingrecht niet doelt op het procesrecht, maar daarmee een ruimer begrip aanduidt, dat, als ik het goed zie, ook het administratieve proces omvat? Het lijkt me dat dat enigszins een afwijking is van het overigens aanvaarde onderscheid tussen materieel en formeel recht.

Dit terzijde, ik dacht te mogen zeggen, dat – ik heb de indruk dat dat ook de opvatting is van prof. Scheltens, ik zou dat graag bevestigd zien – het belastingrecht in zijn totaliteit, ook het materiële deel ervan, behoort tot het administratieve recht. Het is misschien wel een van de oudste delen van het administratieve recht, al moet daar dan ook aan worden toegevoegd dat het een specialisme is, dat al tamelijk vroeg een grote mate van zelfstandigheid heeft verkregen. En tevens, dat bij ons toch pas geleidelijk de gedachte is doorgedrongen dat dat belastingrecht een deel is van het administratief recht, en dat dit niet alleen in theorie zo is, maar dat het er ook iets toe doet. Het is juist prof. Scheltens, die altijd deze gedachte naar voren heeft willen brengen. Hij was dus wel de aangewezen man om dit preadvies te schrijven, en ik meen te mogen zeggen dat wij hem zeer erkentelijk mogen zijn voor de bereidheid om deze taak op zich te nemen en voor de wijze waarop hij zich van deze taak heeft gekweten. Wat het sociale verzekeringsrecht betreft, ligt de zaak in zoverre wat anders dat het, althans wanneer men het begrip sociale verzekering met Levenbach en in navolging van hem met prof. De Leede zo ruim opvat, dat daaronder niet alleen vallen de van overheidswege ingestelde sociale verzekering maar ook bijvoorbeeld pensioenvoorzieningen, die individuele partikuliere werkgevers treffen ten behoeve van hun personeel, dan tendele valt buiten het administratief recht. Maar dat neemt dan niet weg dat toch gezegd mag worden dat het overgrote deel van het sociale verzekeringsrecht wèl van het administratief recht deel uitmaakt. Een grensgebied misschien is de materie van de zogenaamde vrijwillige sociale verzekering,

die wel op de wet steunt. Prof. De Leede noemt in dit verband de vrijwillige ziekenfondsverzekering en zegt dat hij deze materie niet alleen tot de sociale verzekering, maar ook tot het administratief recht rekent: hoewel de oorsprong dus ligt in een vrijwillig tot stand gekomen overeenkomst; omdat de rechten en verplichtingen volledig door de wet worden beheerst. Het lijkt mij dat dat een juist standpunt is, ik wil alleen vragen als u dat aanneemt voor de ziekenfondsverzekering, zal het toch ook moeten gelden voor de vrijwillige verzekering krachtens ziektewet en WAO.

Het overgrote deel van het sociale verzekeringsrecht behoort dus tot het administratief recht, en zo kon dus prof. de Leede daar voor onze vereniging een heel preadvies over schrijven, een heel belangrijk preadvies, dat n.m.m. in het bijzonder de verdienste heeft dat het in kort bestek en met een grote mate van overzichtelijkheid een inzicht geeft in dat sociale verzekeringsrecht, met name ook voor diegenen die niet in het sociale verzekeringsrecht geverseerd zijn. En ik meen dat het in zoverre ook bijzonder doelmatig binnen onze vereniging zal kunnen funktioneren en dat het ons ook een beetje zal kunnen afhelpen van de gedachte dat dat sociale verzekeringsrecht een voor outsiders ontoegankelijke materie zou zijn. Als we het overzichtelijke preadvies van de heer De Leede gelezen hebben, zeggen we: het valt toch wel mee, er is wel achter te komen wat het sociale verzekeringsrecht ongeveer inhoudt.

Mijnheer de voorzitter, wanneer wij spreken over het sociale verzekeringsrecht, en het belastingrecht in het administratieve recht, zo is de titel van de preadviezen, dan mogen wij dat meen ik zo verstaan dat we het administratief recht of het bestuursrecht verdeeld kunnen zien in twee delen, een algemeen deel en een aantal bijzondere onderdelen. Die bijzondere onderdelen hebben alle hun eigen maatschappelijke betekenis, dat geldt voor de onderwerpen, die vandaag aan de orde zijn, dat geldt bijvoorbeeld ook voor andere bijzondere onderdelen van het administratieve recht: het onderwijsrecht, het recht betreffende de ruimtelijke ordening, het administratiefrechtelijkdeel van het arbeidsrecht, het gezondheidsrecht, het agrarisch recht en het milieurecht.

Al die bijzondere onderdelen hebben hun eigen maatschappelijke betekenis, maar op het gebied van elk van die bijzondere onderdelen doen zich vragen voor, die behoren tot het algemene deel van het administratieve recht. En nu is het de taak van onze vereniging om zich met dat algemene deel bezig te houden, niet alleen uit een oogpunt van wetenschappelijke belangstelling, niet alleen uit zuiver wetenschappelijk oogpunt, maar ook om het algemene deel ten dienste van die bijzondere rechtsonderdelen, met de maatschappelijke functie die die onderdelen in onze samenleving hebben, te doen functioneren. Als voorbeeld noem ik de manier waarop een beschikking tot stand komt, een onderwerp waarmee de commissie van Maarseveen zich

bezighoudt. Ik denk ook aan het punt van de rechtsbescherming. En een functie van het algemene deel van het administratieve recht is ook: onnodige en niet door de aard van de materie gevorderde verschillen in wetgeving, bestuur en rechtspraak te signaleren en na te gaan of het mogelijk is om tot vereenvoudiging te komen, een vereenvoudiging die ook weer maatschappelijk bijzonder belangrijk is, om in ons toch al zo ingewikkelde maatschappelijk bestel te proberen, althans onnodige ingewikkeldheden te vermijden. Dat vereist een samenspel van juristen voor wie een bijzonder rechtsonderdeel het terrein van hun werkzaamheid en hun speciale belangstelling is, en juristen, die in het bijzonder geïnteresseerd zijn in en zich bezighouden met het algemeen deel van het administratiefrecht.

Het verheugt mij, mijnheer de voorzitter, dat het bestuur met het aan de orde stellen van deze onderwerpen een zo krachtige stimulans gegeven heeft voor het leggen van het verband tussen het algemene deel en deze twee bijzondere onderdelen van het administratieve recht, voor het streven naar integratie van de bijzondere onderdelen van het administratief recht in het geheel van dit rechtsonderdeel.

Tegen de achtergrond hiervan, mijnheer de voorzitter, zou ik nu enkele meer concrete opmerkingen willen maken, in de eerste plaats een opmerking over het karakter van toekenning van uitkeringen en belastingaanslag als speciës van het genus beschikking, over de beginselen zorgvuldigheid en rechtszekerheid, over de verhouding van algemene beginselen van behoorlijk bestuur tot de wet en tenslotte over een punt dat ik op dit moment enigszins cryptisch zou willen aanduiden als 'het ontbrekende sluitstuk'.

Eerst iets over de begrippen toekenning en aanslag. Van de belastingaanslag zegt prof. Scheltens dat dat een beschikking is in de administratiefrechtelijke zin. Wat een beschikking in administratiefrechtelijke zin is behoef ik, dacht ik, op deze plaats niet te omschrijven, ik kan volstaan met verwijzing naar de alom bekende definitie. Prof. De Leede neemt hetzelfde aan van de premievaststelling. Wat de toekenning van sociale verzekeringsuitkeringen betreft, moet er onderscheid gemaakt worden. Ik zou in de eerste plaats willen noemen – prof. De Leede schrijft het ook heel duidelijk in zijn preadvies – toekenningen die vastgelegd zijn in een zgn. voor beroep vatbare beslissing. In dit verband zou ik prof. De Leede een vraag willen stellen over het onderscheid tussen rechtsvaststellende en rechtscheppende, tussen declaratoire en constitutieve beschikkingen. Prof. De Leede zegt in zijn preadvies dat het er een beetje vanaf hangt wat voor soort beslissing die toekenningsbeslissing is: soms zal die constitutief zijn, soms zal die declaratoir zijn. Mijn vraag aan prof. De Leede is, waar ligt nu het kritische punt, wanneer moet je aannemen dat de beschikking niet meer rechtsvaststellend maar rechtscheppend is. Het is heel gemakkelijk om die vraag te stellen, ik wil eraan

toevoegen, dat ik voor mijzelf het antwoord niet duidelijk zie, dat ik wel zie dat er in het sociale verzekeringsrecht een scala van mogelijkheden is, variërend van zeer wetsgebonden beschikkingen tot zeer vrije beschikkingen.

Ik kom nu terug op de toekenning in de vorm van een voor beroep vatbare beslissing. Die voor beroep vatbare beslissing is een op schrift gestelde beslissing, die het uitgangspunt vormt voor de beoordeling van de beroepsprocedure. Hierbij moet worden opgemerkt dat in de praktijk een verzoek om een voor beroep vatbare beslissing voor de bedrijfsvereniging aanleiding is om de zaak nog eens te bekijken. Aldus nadert deze figuur min of meer tot een figuur, die prof. Scheltens in zijn preadvies noemt, de figuur, die in het belastingrecht voorkomt, van het bezwaar maken tegen een aanslag bij de inspekteur. En wat mij nu intrigeert, en wat ik aan de beide preadviseurs als vraag zou willen voorleggen, is dit: Is dit onderscheid zinvol? het onderscheid tussen het systeem van het vragen van een voor beroep vatbare beslissing zoals dat in de praktijk wordt gehanteerd, en de figuur van het bezwaar maken bij de belastinginspecteur. Is dat verschil zinvol? In welke gevallen zouden we beter de ene, in welke gevallen beter de andere figuur kunnen gebruiken? Of zouden we het onderscheid helemaal kunnen missen?

Mijnheer de voorzitter, ik wil hier nog een detail vraag aan vastknopen. Wij moeten onderscheid maken tussen de verschillende soorten sociale verzekering. Nu heb ik hier een stuk voor mij, waarin zeer in het kort beschreven is hoe het in de praktijk gaat met het toekennen van die uitkeringen en als u het goed vindt zou ik dat even willen voorlezen.

Het is het verslag van een hoorzitting die de cie. van Maarseveen gehouden heeft; het rapport van de cie. is nog wel niet gepubliceerd, maar ik dacht dat dit deel van het verslag geen geheimen bevatte. Ik lees u dan voor wat de heer Wentholt van het GAK op die hoorzitting gezegd heeft over de gang van zaken bij de toekenning van de verschillende soorten van sociale verzekeringsuitkeringen, waarbij de nadruk werd gelegd op de wijze waarop in de praktijk getracht wordt een snelle en doeltreffende gang van zaken te bereiken: 'In de eerste plaats in de gevallen dat de relatie werknemer werkgever nog bestaat, bij voorbeeld bij de uitvoering van de Ziektewet, wordt de snelheid in de procedure bereikt door zo min mogelijk in de verhouding werkgever-werknemer te treden. Aan de werkgever wordt verzocht om namens de bedrijfsvereniging de uitkering te doen, welke uitkering op gezette tijden wordt verrekend.' Mijn vraag aan prof. de Leede is nu: 'ligt er in deze fase al een beschikking? ' Want we zullen het er natuurlijk over eens zijn dat voor het bestaan van een beschikking niet een schriftelijk stuk vereist is, maar dat dit kan blijken uit bepaalde feitelijke omstandigheden. Moet je eigenlijk niet aannemen, dat zodra de bedrijfsvereniging aan de werkgever vraagt te betalen, dat er dan in het wezen van de zaak sprake is van een administratieve

beschikking, een niet op schrift gestelde administratieve beschikking? Dit is de gang van zaken bij de Ziektewet. Bij andere wetten wanneer er geen verhouding werkgever-werknemer bestaat, zoals bij de Werkloosheidswet, de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering, dan 'keert de bedrijfsvereniging', en ik citeer nu de heer Wentholt, 'uit aan de verzekerde; bij de W.W. dient de verzekerde een aanvraag tot uitkering in; levert de aanvraag geen moeilijkheden op dan wordt er meteen uitbetaald'. Kunnen we dan zeggen, zo zou ik willen vragen: er is een besluit om te betalen en dus een beschikking? 'Rijzen er (ik vervolg nu het citaat) problemen ten aanzien van de aanvraag, dan wordt met de verzoeker gepraat; getracht wordt binnen 1 á 2 weken een beslissing te nemen, opdat de regelmaat waarmee de verzekerde gewend was zijn uitkeringen te ontvangen zo min mogelijk wordt verstoord.' Dat die beslissing, die genomen wordt nadat er gepraat is met verzekerde, een administratieve beschikking is, lijkt mij persoonlijk zeker verdedigbaar. Dan kennen wij bij de Ziektewet ook nog de figuur, dat de dokter een briefje stuurt aan de patiënt van: u kunt weer hervatten, de zogenaamde herstelverklaring, is ook dat in wezen niet een administratieve beschikking? Zij het afkomstig van een geneesheer, maar dan toch een geneesheer als verlengde hand van een bedrijfsvereniging, die min of meer als overheidsorgaan optreedt, of moeten wij dit alles anders zien en aannemen: de Ziektewet, ik beperk mij even tot deze wet, geeft rechtstreeks een aanspraak op uitkering, men heeft recht op deze uitkering direct uit de wet, daar hoeft helemaal niet een beschikking tussen te zitten? Ik zou het bijzonder op prijs stellen als prof. De Leede, die op deze problematiek ook in zijn preadvies is ingegaan, aan de hand van mijn vragen dit punt nog eens iets nader zou willen belichten.

Mijnheer de voorzitter, vervolgens een kanttekening bij hetgeen prof. Scheltens met name op bladzijde 135 e.v. van zijn preadvies zegt, dit in het kader van zijn beschouwingen over het ambtelijk verzuim, over de begrippen zorgvuldigheid en rechtszekerheid. Het lijkt mij terecht dat hier verwarring wordt geconstateerd tussen twee verschillende vormen zorgvuldigheid, door prof. Scheltens aangeduid als technische onzorgvuldigheid en juridische onzorgvuldigheid. Zelf zou ik het zo willen formuleren: in het eerste geval is het zorgvuldigheidsbeginsel betrokken op de bij de voorbereiding van de beschikking gevolgde procedure, in het tweede geval is het zorgvuldigheidsbeginsel betrokken op de belangenafweging. Dat zien wij niet alleen op het terrein van het belastingrecht, wij zien dat ook in andere sectoren van de administratieve rechtspraak en het administratief beroep. Een nogal frappant voorbeeld daarvan vindt men bijvoorbeeld in het fluoriderings-K.B., het Koninklijk Besluit, dat betrekking heeft op het fluorideren van het drinkwater, niet te verwarren met het recente arrest van de H.R., waarin de H.R. eigenlijk de hele zaak van de fluoridering onrechtmatig heeft verklaard, maar het K.B., waarin het standpunt

is ingenomen, dat bij de fluoridering van drinkwater rekening moet worden gehouden met de opvattingen en belangen van mensen die tegen de fluoridering bezwaar hebben. In dat K.B. dat op die fluoridering betrekking heeft, daar vinden we dan de volgende overweging: dat, gelet op het karakter van fluoridering van drinkwater als maatregel van medische aard, alsmede op de omstandigheid, dat drinkwater behoort tot de eerste levensbehoeften van de mens, het beginsel van de door de overheid te betrachten zorgvuldigheid, zijnde een beginsel van behoorlijk bestuur als bedoeld in art. 4 eerste lid onder d van de wet B.A.B., meebrengt dat, zolang de wetgever ter zake van het fluorideren van drinkwater geen nadere speciale regels heeft gesteld, de krachtens het waterleidingsbesluit vereiste goedkeuring slechts wordt verleend, indien tenminste een voorziening is getroffen voor de aangeslotenen op het waterleidingbedrijf, die blijk hebben gegeven overwegende bezwaren tegen een maatregel als bovenbedoeld te hebben. De hier bedoelde zorgvuldigheid heeft geen betrekking op de voorbereiding van de beslissing, maar op de belangenafweging zelf. Een dergelijke hantering van het zorgvuldigheidsbeginsel treft men ook wel aan in enkele uitspraken van het College van Beroep van het Bedrijfsleven en van de Centrale Raad van Beroep. De vraag kan gesteld worden of het aanbeveling verdient dit te blijven doen, of het niet de voorkeur verdient wanneer het gaat om de afweging van belangen, niet het zorgvuldigheidsbeginsel in te roepen, maar b.v. het beginsel van de rechtszekerheid, het beginsel van bescherming van opgewekt vertrouwen, het beginsel van de bescherming van opgewekte verwachtingen of het beginsel dat de beslissingen zo moeten zijn dat het overheidsorgaan bij afweging van de belangen in redelijkheid tot zijn beslissing heeft kunnen komen.

Mijnheer de voorzitter, prof. Scheltens gaat vrij uitvoerig in op het arrest van de H.R. in de zaak van het Voorburgse diaconessenhuis. Daarbij was aan de orde dit probleem, als ik het als een algemeen probleem mag stellen, wat moeten wij doen, wanneer een zuivere wetstoepassing in conflict komt met een beginsel van behoorlijk bestuur. In dit verband heeft mijn aandacht getrokken de formulering, die prof. Scheltens bovenaan blz. 98 bezigt, waar hij zegt dat de H.R. blijft goedkeuren, dat een beroep wordt gedaan op een aanschrijving 'waarvan de H.R. zelf oordeelt, dat deze in strijd is met de wet zoals deze naar mijn mening' – prof. Scheltens' mening dus – 'behoort te worden geïnterpreteerd.'

Prof. Scheltens: 'dat moet zijn, 'zijn mening'.'

De heer Van der Meide vervolgt: Ik heb even getwijfeld, maar nu is duidelijk dat het door mij bedoelde probleem toch goed tot uitdrukking komt op pag. 98, zoals deze naar nu blijkt dient te worden gelezen. Maar nu heb ik toch nog niet zo heel duidelijk voor ogen welke positie prof. Scheltens kiest in

dit probleem van het conflict tussen een wettelijke bepaling en een essentieel bestuursbeginsel. Ik wil hem vragen of hij zich daarover nog eens duidelijk zou willen uitspreken. Het is een probleem dat naar mijn gevoel voortreffelijk uit de doeken is gedaan door de heer Peters, in een voordracht die hij gehouden heeft op de belastingconsulentendag 1971. De heer Peters is raadsheer in de H.R., hij stelt zich voorzichtig op, toch begrijp ik uit zijn betoog dat hij voor de toekomst niet helemaal uitgesloten acht, dat de jurisprudentie van de H.R. (die in het hier bedoelde arrest een beroep op het beginsel van door de overheid opgewekt vertrouwen afwees, nu het ging om de uitvoering van een wettelijk voorschrift waarbij aan de overheid geen beleidsvrijheid was gelaten), zich zou gaan verfijnen. Prof. Simons heeft bij die gelegenheid gereageerd op het betoog van de heer Peters en ik meen te begrijpen, dat prof. Simons toch ook een verdere ontwikkeling in die richting niet voor onverantwoord zou houden. Ik zou bijzonder graag zien, dat prof. Scheltens zijn standpunt in dit, naar mijn mening, uitermate belangrijke vraagstuk, belangrijk zowel uit rechtstheoretisch oogpunt als voor de praktijk, zou willen verduidelijken. Ik zou ook prof. De Leede naar zijn standpunt in dezen willen vragen, want het probleem doet zich niet alleen voor op het terrein van het belastingrecht, maar ook op het terrein van het sociale verzekeringsrecht. Er is een uitspraak van de Centrale Raad van Beroep, waarin een formulering gevolgd is, die duidelijke trekken van verwantschap vertoont met die van het arrest van de H.R., er zijn ook een paar andere uitspraken van de Centrale Raad, waarin de nuances iets anders liggen misschien. In dit verband moet ik wijzen op een moeilijkheid waartoe de jurisprudentie van de H.R. naar mijn gevoel aanleiding geeft; de H.R. zegt: Als u als belastingplichtige verkeerd bent voorgelicht door de administratie, dan moet u voor de eventueel daardoor veroorzaakte schade maar naar de burgerlijke rechter; rechtstheoretisch is dat een gave oplossing, maar wanneer het gaat om een eenvoudige justitiabele, wie een uitkering is geweigerd, of wiens uitkering wordt ingetrokken – allerlei casusposities zijn denkbaar – is dan verwijzing naar de burgerlijke rechter voor vergoeding van de schade die hij door onjuiste overheidsvoorlichting mocht hebben opgelopen toch niet een wat moeilijk te verteren zaak?

Tenslotte, mijnheer de voorzitter, ik sprak over het ontbrekende sluitstuk. Als wij het zo mogen zien, dat wij een integratie willen van het sociale verzekeringsrecht van het belastingrecht en van andere rechtsonderdelen in het administratieve recht, hoe kunnen we dan eigenlijk buiten beschouwing laten wat we met de rechtspraak willen? Dit onderwerp is zeer in beweging, er is het bekende rapport van de werkgroep Wiersma voor herziening van de rechterlijke organisatie. De belastingrechtspraak is geïntegreerd en geïncorpereerd in de gewone rechtspraak, maar het geheel van onze

administratieve rechtspraak is uiterst verbrokkeld. Als ik daar nu prof. De Leede een vraag over stel, dan zal hij mij dat niet kwalijk nemen, want hij heeft er wel in zijn preadvies over gezwegen – ik vind eerlijk gezegd: ten onrechte – maar ik moet er onmiddellijk bij zeggen: op een andere plaats heeft hij er niet over gezwegen, want in zijn inaugurele oratie in Nijmegen is hij op het vraagstuk in gegaan en heeft hij duidelijk zijn visie op de toekomstige ontwikkeling van de administratieve rechtspraak gegeven. Er rijzen hier allerlei vragen, waarvan waarschijnlijk de voornaamste deze is of we de administratieve rechtspraak moeten integreren in de gewone rechterlijke macht dan wel moeten koersen naar – in franse stijl – een Conseil d'Etat. .

Dat is het topje van een ijsberg van problemen, want de vraag is bijvoorbeeld ook hoe organiseer je dan de administratieve rechtspraak in lagere instanties. Nu wil ik het met deze vraag niet al te moeilijk maken voor prof. De Leede, en het wèl een beetje moeilijk maken voor het bestuur; ik heb begrepen dat het bestuur al drie onderwerpen heeft voor volgend jaar. maar dan wil ik er nog een vierde aan toevoegen: het vraagstuk van de toekomstige organisatie van de administratieve rechtspraak.

prof. mr. D. Simons

Gaarne breng ik hulde aan de twee preadviseurs voor hun voortreffelijke preadviezen en aan het bestuur voor de keuze van het onderwerp. Het is bijzonder nuttig, dat door diepgaande behandeling van een speciaal gebied van het bestuursrecht bouwstenen worden bijgedragen tot de gehele wetenschap van het administratieve recht. Zoals ik vroeger eens heb geschreven, is er een algemene theorie aan het ontstaan, welke ook voor het belastingrecht en het arbeidsrecht 'met hun eigen karakter en hun eigen verwantschap met ook andere delen van het recht, de samenhang van het gehele administratieve recht erkent'.[1])

In de twee preadviezen worden wij geconfronteerd met in hoofdzaak een verzorginsrecht, t.w. het sociale verzekeringsrecht, en een heffingsrecht, n.l. het belastingrecht. Hierbij laat ik buiten beschouwing de collecterende functie die ook in het sociale verzekeringsrecht aanwezig is, maar die voor een belangrijk gedeelte is opgedragen aan de organen van het belastingrecht en door de bepalingen van het belastingrecht wordt beheerst.

Daaruit spreekt reeds een duidelijk verschil van karakter tussen deze rechten. M.i. hangt hiermede samen een zeker verschil in houding tegenover de personen waarmede de administratie bij de toepassing van deze rechten te maken heeft. Het sociale verzekeringsrecht ziet zich hoofdzakelijk geplaatst tegenover personae miserabiles. De belastingadministratie heeft te maken met

[1]) Bestuurswetenschappen 1964, blz. 253.

een deel van de bevolking dat niet altijd ervan doordrongen is om aan de belastingplichten nauwgezet te voldoen. Daardoor moet dit recht zeker strenger zijn dan het sociaal verzekeringsrecht, al dient ook bij dit laatste tegen misbruik te worden gewaakt.

Is hieruit te verklaren, dat in de rechtspraak ten aanzien van het sociale verzekeringsrecht naast de tekst van de wet gemakkelijker toegang is verleend aan een beroep op algemene rechtsbeginselen dan dit in de belastingrechtspraak is geschied? Ik ben geneigd die vraag bevestigend te beantwoorden.

Daarnaast acht ik opmerkelijk, dat kennelijk administratieve rechters gemakkelijker tot die toepassing van algemene rechtsbeginselen (en algemene beginselen van behoorlijk bestuur) zijn gekomen dan de belastingrechter, althans in zijn hoogste instantie de Derde Kamer van de Hoge Raad, die deel uitmaakt van de gewone rechterlijke macht. Terwijl de Raden van Beroep en de Centrale Raad van Beroep geen moeite hebben gehad met het aanvaarden van algemene rechtsbeginselen als mede de uitvoering van de administratieve wetten beheersende, is die aanvaarding bij de belastingrechter slechts langzaam op gang gekomen. Een administratieve rechter, de Tariefcommissie, heeft dit eerder aanvaard dan de Hoge Raad, die pas aarzelend daartoe is gekomen.

Toch meen ik, dat nu eenmaal de eerste stappen zijn gezet, de Hoge Raad als belastingrechter in deze nog verder zal gaan, mede beïnvloed door het feit, dat de cassatierechter sinds 1963 de hem voorgelegde beslissingen ook aan het ongeschreven recht heeft te toetsen. Nu ik het toch over de Hoge Raad heb, er is mij verzocht om op een paar kleinigheden te wijzen. Er is hier al op een slakje zout gelegd, en dan zou ik op nog twee andere slakjes zout moeten leggen, maar ik doe dat toch met een zekere aarzeling. Het zijn namelijk alleen maar Schönheitsfehler. De eerste slak: in het preadvies van de heer Scheltens is gezegd dat voor de Hoge Raad slechts kan worden gepleit door een bij de Hoge Raad ingeschreven advocaat. Tegenwoordig worden er zelfs geen advocaten meer ingeschreven bij de Hoge Raad, dat geschiedt bij de Rechtbank. Maar afgezien hiervan, alle advocaten in den lande, dat weet ik eigen ervaring hebben toegang tot de Hoge Raad, zij kunnen ook bij de derde kamer, de Belastingkamer, pleiten.

Een tweede punt wist ik niet zelf, maar ik vernam het in deze vergadering van iemand die het erg goed kan weten; het Ministerie van Financiën dient in procedures die de rijksbelastingen betreffen tegen een klager in Cassatie altijd een vertoogschrift in. Nu ik het hier zeg wordt het in het verslag opgenomen en kan men later niet zeggen dat onze vereniging op deze punten in gebreke is gebleven.

De draad van mijn betoog weer opnemend, zou ik erop willen wijzen dat in

het Belastingrecht algemene rechtsbeginselen niet steeds de voorrang hebben boven duidelijke wetsbepalingen.

Het speciale karakter van het belastingrecht brengt dit met zich. Van de burgers mag belasting slechts worden geheven uit kracht van de wet. Dat betekent dat aan de wet een belangrijke voorrang moet worden gegeven; hoever deze dient te gaan zal in het concrete geval moeten worden uitgemaakt. Dit betreft althans de heffing; tot niet-heffen zal gemakkelijker op grond van algemene rechtsbeginselen – en daarna dus tevens op grond van algemene beginselen van behoorlijk bestuur – kunnen worden overgegaan.

Daarom kan ik mij ook niet verenigen met het overigens indrukwekkende betoog dat Scheltens heeft geleverd om zo nodig ten behoeve van de fiscus in te gaan tegen de zijns inziens ongelukkige door een amendement in de wet gekomen bepaling dat een feit, dat de inspecteur bekend was of redelijkerwijs bekend had kunnen zijn, geen grond voor navordering kan opleveren (A.W.R.B. art 16 eerste lid; zie preadvies blz. 147). Het komt mij voor, dat als de wettekst duidelijk is, de rechter zich daaraan moet houden. Hier geldt het in dubiis pro reo, in dit geval de belastingschuldige.

Dit wil niet zeggen, dat niet tot wijziging van het recht op dit punt kan worden gestreefd, maar hier ligt dan naar mijn mening een taak voor de wetgever en niet is het een taak voor de rechter om de correctie in de wet aan te brengen, welke Scheltens bepleit.

Ziehier slechts deze enkele kritische opmerking die aan mijn waardering, ook voor preadviseur Scheltens niet tekort doet. Om hem antwoord te geven op de vraag in zijn slotwoord: hij heeft van zijn moeilijke onderwerp – zoals wij van deze bij uitstek deskundige mochten verwachten – niet iets, maar zeer veel gemaakt.

mr. J. Vergragt

De preadviezen van vandaag staan in het teken van de specialisatie, maar in het kader van, en in verhouding ook tot het algemene deel van het administratieve recht, zoals ook de eerste spreker heeft onderstreept. Ik volg met name prof. Scheltens nog even daarin. Prof. Scheltens heeft op pagina 71 de balans opgemaakt van wat de beoefenaren van speciaal het fiskale recht en die van het meer algemene deel van het administratieve recht van elkaar kunnen leren en de belangstelling die zij voor elkaar over en weer zouden kunnen hebben; en hij zegt dan dat althans de laatste jaren van fiskaal-rechtelijke zijde aanmerkelijk meer belangstelling is getoond voor hetgeen in het algemeen in het administratief recht is bereikt dan omgekeerd. Prof. Scheltens zal dit vermoedelijk voor wat betreft de literatuur beter

kunnen beoordelen dan ik; maar er zijn nog van die wat meer verborgen plaatsen waar men het administratief recht, het bestuursrecht beoefent dan de literatuur; met name in de departementale praktijk gebeurt toch wel meer dan ook prof. Scheltens allemaal kan weten. En nu is het zo dat het al een kleine 20 jaar geleden is, in het jaar 1954, dat bij het direktoraat van de volksgezondheid mijn kollega C.J. Goudsmit een beschouwing heeft gehouden, waarvan ik hier de tekst nog voor mij heb, over een punt dat ook ter sprake komt in het preadvies van prof. Scheltens. Daar zit namelijk het interessante algemene punt in van de verhouding van de positie van de inspekteur der belastingen tot de minister onder wie hij gesteld is.
Dat speelt meer in algemene zin op het punt van de verhouding tussen de ministeriële aanschrijvingen aan de inspekteurs en de toepassing van de wet eventueel op eis van de inspekteur, waarbij we dus uit zijn preadvies leren dat die aanschrijvingen langs de weg van de beginselen van behoorlijk bestuur het nu en dan kunnen winnen van een zelfs juridisch korrekt geachte toepassing van de wet. Daarnaast is er het punt – dat is vermeld op pagina 78 van het preadvies – waar we lezen: de wet wijst de inspekteur aan als bevoegde funktionaris inzake de aanslagregeling; dit betekent dat formele en materiële rechtskracht bestaat jegens andere organen van de belastingdienst, in het bijzonder ook jegens de boven de inspekteur staande direkteur en de minister of de staatssekretaris. Krachtens de hiërarchische verhoudingen zijn deze wel bevoegd de inspekteur op te dragen een aanslag in deze of gene zin vast te stellen of te verminderen, maar ze zijn niet bevoegd het zelf te doen, behoudens enkele gevallen. Nu is het zo meneer de Voorzitter, dat destijds in die beschouwing van mijn kollega Goudsmit ook die speciale in de wet vastgelegde positie van de inspekteur der belastingen de aandacht heeft getrokken. Daaraan is een parallel ontleend voor de positie van andere inspekteurs in andere wetten, zoals u die op het gebied van de volksgezondheid nogal eens aantreft. Ik noem u er drie zoals die destijds in dit stuk ook zijn vermeld: in de oude Drankwet had de inspekteur van de volksgezondheid de bevoegdheid ontheffingen te verlenen van lokaliteitseisen; in de Warenwet heeft een inspekteur van de volksgezondheid de bevoegdheid om tegen een beslissing van gedeputeerde staten houdende al of niet de goedkeuring van de verordening op de keuringsdienst van waren in beroep te gaan bij de Kroon; en dan nog een gebied dat ik bijzonder interessant vind: in de medische tuchtwet heeft de geneeskundige inspekteur van de volksgezondheid de bevoegdheid, evenals iedere patiënt of belanghebbende dat ook heeft, om een klacht in te dienen bij het medisch tuchtkollege tegen gedragingen van artsen en andere beoefenaren van medische beroepen, die zij niet juist vinden. Juist op dit laatste gebied heeft men vaak te maken met zaken die juridisch of wel in het beleid nogal dubieus liggen; ik noem bij-

voorbeeld de samenwerking van een arts met een magnetiseur. Hier komt om de hoek de kwestie van de al of niet handhaving, ik kan beter zeggen de niet-handhaving van de wetgeving op de uitoefening van de geneeskunst; een al oud probleem van vervolgingsbeleid. Men heeft ook te maken met meer een kwestie van wetsinterpretatie als het gaat bijvoorbeeld om het al of niet vragen van toestemming aan nabestaanden bij gevallen van lijkopening. In de desbetreffende bepaling in de wet op de lijkbezorging is het toch altijd, ook ondanks de uitspraken die het tuchtkollege in Zwolle daarover heeft gedaan, nog wel dubieus of die toestemming beslist altijd noodzakelijk is. En zo heeft Goudsmit destijds onderzocht: wanneer nu een minister meent dat een zaak moet worden aangebracht bij de tuchtrechter, kan hij dan die geneeskundig inspekteur daartoe opdracht geven, een klacht tegen die arts in te dienen. De heer Goudsmit kwam destijds na wat plussen en minnen en nadat hij enerzijds heeft aangehaald het werk van wijlen prof. Oud, die op dit punt heeft geschreven over de positie van de inspekteur der belastingen en die tot de konklusie kwam dat de inspekteur der belastingen dan toch hiërarchisch onder de minister staat en op dit punt aanwijzingen in acht heeft te nemen, maar daar tegenover stellende Van der Pot, die zover niet gaat en die zegt: wanneer in een wet en speciaal op een technisch gespecialiseerd terrein een inspekteur een eigen bevoegdheid heeft gekregen, dan moet hij op dat punt zelf zijn gang kunnen gaan. Hij kan dan natuurlijk niet een van dat van de minister afwijkend beleid in permanentie blijven voeren, maar hij moet dan hoogstens a posteriori daarover ter verantwoording kunnen worden geroepen en eventueel ontslagen; maar het moet niet zo zijn dat hij op dit punt vooraf aanwijzingen of zelfs opdrachten van de minister krijgt. – Goudsmit kwam na dat plussen en minnen ten aanzien van onze problematiek van de volksgezondheid tot de konklusie dat hij meer naar de kant van Van der Pot overhelde; en hij heeft het toen juridisch zo opgesteld dat men de ambtenarenwetgeving in al zijn onderdelen moet zien als de lex generalis, de wet dus die stelt de hiërarchische positie. Maar al deze speciale wetten met die bevoegdheden zouden dan gelden als lex specialis en die zouden op dit punt een inbreuk maken op die mogelijkheid van het geven van opdracht tot aktie.

Meneer de Voorzitter, mede om te voorkomen dat men zou denken Goudsmit is groot en Vergragt is zijn profeet', wil ik u wel zeggen dat ik mij toch wat beter kan vinden bij de stelling zoals die hier op pagina 78 in het preadvies van prof. Scheltens is geponeerd. Behoudens in één opzicht, namelijk dat hij het wat apodiktisch doet, dat hij kennelijk die visie van Van der Pot, voorzover die dan ook ten aanzien van de belastinginspekteur relevant zou zijn, niet daarbij naar voren haalt en dus blijkbaar hier geen enkel probleem ziet. En dan kom ik tot het punt van over en weer van elkaar iets kunnen leren. Ik zou dus de handschoen willen opnemen en de zaak nu eens

even willen omdraaien, en aan prof. Scheltens de vraag willen stellen: wanneer hij naast deze positie van de inspekteur van belastingen stelt die van de geneeskundige inspekteur van de volksgezondheid met zijn klachtrecht voor het medisch tuchtkollege is hij dan van mening dat de betrokken minister een inspekteur kan opdragen om een klacht in te dienen bij dat kollege in gevallen waarin de zaken toch niet helemaal duidelijk liggen en waarin misschien de minister eenvoudig eens een duidelijke uitspraak zou willen hebben? Dat was mijn vraag.

mr. J. In 't Veld

Ik heb een vraag en een opmerking. De vraag is de volgende. Toen ik nog in de Centrale Raad van Beroep zat, heeft het me dikwijls getroffen dat wanneer er een beroepszaak was, waarbij een bedrijfsvereniging betrokken was, niet iemand van de bedrijfsvereniging verscheen, maar een ambtenaar van de juridische afdeling van het gemeenschappelijk administratie-kantoor. Ik heb toen dikwijls de indruk gekregen dat die mensen van het GAK in feite de dienst uitmaakten. In zekere zin is dat ook wel begrijpelijk, omdat die tenslotte het hele terrein kunnen overzien. Het zou een beetje gek worden, wanneer de verschillende bedrijfsverenigingen een verschillend beleid zouden voeren. De eenheid van het beleid kwam dus beter tot uitdrukking in het GAK dan in de afzonderlijke bedrijfsverenigingen. Als die indruk juist is, dan rijst de vraag, heeft het dan nog zo veel zin om die bedrijfsverenigingen te handhaven? Men heeft indertijd de instelling verdedigd omdat men vond: dit moest vooral in handen van het bedrijfsleven zelf komen, maar ik heb het gevoel, dat het bedrijfsleven zelf er maar weinig aan te pas komt en dan zou de hele opzet van de sociale verzekering toch veel eenvoudiger kunnen worden als men alles bij elkaar bracht en een uniform apparaat had.
Dat is dus de vraag? Hoe denkt prof. De Leede hierover?

De opmerking betreft het volgende: er is hier gesproken over gevallen, waarin een beginsel van behoorlijk bestuur weleens kan prevaleren boven een wetsbepaling. Nu wil het geval dat wij toevallig kort geleden in de Universitaire Kiesraad, waarvan ik voorzitter ben, een dergelijk geval hebben gehad. In de wet staat, dat tot het kiesrecht alleen gerechtigd zijn, studenten die zijn ingeschreven bij een universiteit voor het volgen van onderwijs ter voorbereiding van een examen. Dat liep allemaal best tot de Wet De Brauw het kollegegeld verhoogde, want toen kregen we de boykotters, die zich niet lieten inschrijven of niet ingeschreven konden worden, omdat zij niet betaalden. Er was ook een kategorie en daar had minister Van Veen meer mee te doen, dat vond hij belangrijker – de z.g. examenstudenten. Die konden

vroeger als zij vlak voor hun examen zaten, ingeschreven blijven tegen betaling van *f* 10,–, dat is verhoogd tot *f* 100,–. En nu waren er nog al wat van die examenstudenten, die vonden dat alleen maar om ingeschreven te zijn honderd gulden toch wel wat hoog was. En daar wilde minister Van Veen iets aan doen. Die zei, ik ga een wetswijziging voorbereiden, maar in afwachting van die wet zou ik er geen bezwaar tegen hebben dat die examenstudenten, de bonafide examenstudenten, maar alvast tot het kiezersregister worden toegelaten. Hij is niet over een nacht ijs gegaan, want hij heeft eerst de universiteiten geraadpleegd. In overgrote meerderheid gingen ze akkoord. Hij heeft ook de Tweede Kamer heel voorzichtig gepolst en die liet niet blijken van bezwaren. En toen heeft hij gezegd, nou ja waar de zaak zo staat, durf ik het wel aan. Hij heeft daarop een circulaire gericht aan de universiteiten, waarin stond: in afwachting van de komende wetswijziging heb ik geen bezwaar dat de examenstudenten, wanneer zij een bepaald formulier ondertekenen, maar vast worden ingeschreven. Toen kwam zo'n zaak bij de Universitaire Kiesraad in beroep en zaten wij met de moeilijkheid, wat te doen? Als we ons strikt aan de wet hielden dan moesten we zeggen, nee. Maar we hebben toen overwogen, dat dit hele complex van omstandigheden, dus in afwachting van een wetswijziging, universiteiten, die accoord gingen, een Tweede Kamer, die niets van bezwaar liet blijken, dat dit complex van omstandigheden, van dusdanige aard was, dat het verwachtingen had opgewekt, waarop in redelijkheid kon worden gebouwd. En hier hebben we dus een beginsel van behoorlijk bestuur, waarmee de wet opzij gezet werd. Die uitspraak zal binnenkort denk ik gepubliceerd worden in de administratiefrechtelijke beslissingen, want Stellinga heeft mij gevraagd, of hij die uitspraak mocht publiceren. Ik dacht dat dit wel nuttig is, daar deze uitspraak een bijdrage kan zijn tot de verdere ontwikkeling van de administratieve rechtspraak en daarom vraag ik bij deze belangstelling voor die uitspraak.

mr. L.E.M. Klinkers

Op bladzijde 48 begint prof. De Leede een bespreking van het onderwerp herstel van fouten, een bijzonder belangrijk onderwerp dacht ik, waar hij een paar bladzijden aan wijdde. Het betoog van prof. De Leede vertoont hier een merkwaardige bijzonderheid, ik wil niet zeggen: eenzijdigheid, omdat ik niet weet welke motieven ten grondslag hebben gelegen aan het onbesproken laten van de tweede kant van de medaille. De heer De Leede spreekt in dit verband namelijk alleen maar over fouten, die in het nadeel van de administratie werken, hetgeen voor die administratie een reden is om in het geweer te

komen. Hij wijdt geen woord aan de fouten in het voordeel van de administratie en het zal duidelijk zijn dat ook dergelijke fouten voor herstel in aanmerking komen. Ik heb de indruk, en wellicht kunnen ingewijden in deze materie die indruk bevestigen, dat het enthousiasme van de administratie om fouten die nadelig voor haar zijn te willen herstellen aanmerkelijk minder wordt zoniet verdwijnt wanneer het gaat om terugbetaling van gelden, die de administratie ten onrechte heeft ontvangen. Het rechtszekerheidsaspekt is hier in dezelfde mate in het geding als in de door prof. De Leede geschetste situatie. Ik wil hier verder niet ingaan op de bestuursrechtelijke merites van deze zaak, maar meer in het bijzonder enige aandacht schenken aan de van deze bestuursrechtelijke merites af te leiden bestuurskundige aspekten. En ik zal dat doen door in grote trekken een praktijkgeval te verhalen, een geval dat niet op zich zelf staat maar symptomaties kan worden geacht voor vele andere gevallen binnen het sociale verzekeringsrecht. Het gaat hier om een zaak krachtens de algemeen burgerlijke pensioenwet en omdat prof. De Leede zelf in de paragraaf over het herstel van fouten die algemeen burgerlijke pensioenwet ter sprake brengt, acht ik mij gerechtigt om ditzelfde te doen ook al zou men die algemeen burgerlijk pensioenwet niet direkt tot het wezen van het sociale verzekeringsrecht kunnen rekenen.

Het gaat mij om het volgende geval, nogmaals in heel grote trekken. Het pensioenfonds beschikt na een generaal pardon in 1966 positief op een verzoek tot inkoop van diensttijd. Deze beschikking, wordt getroffen vier jaar nadat het verzoek tot inkoop is gedaan. De voormalige werkgevers van de belanghebbende worden verzocht de verschuldigde pensioenbijdrage aan het pensioenfonds over te maken. Voor een van deze werkgevers was dat een bedrag van *f* 30.000,–. Nadat dit geld is overgemaakt ontdekt men op het gemeentehuis, dat de verzoeker 14 dagen na het indienen van zijn verzoek, dus vier jaar vóór die beschikking, overleden was en geen weduwe en ook geen wees achterliet, en bovendien ontdekte men dat het pensioenfonds dit zelf ook wist. Voor een ieder die zelfs maar beschikt over een rudimentaire kennis van het bestuursrecht is het duidelijk dat de betreffende beschikking een juridische non-valeur is geweest. Het pensioenfonds weigert die *f* 30.000,– terug te betalen en wijst de betrokken gemeente op het recht om bij de Raad van Toezicht een voor beroep vatbare beslissing te vragen.

Naar aanleiding van datgene wat de eerste spreker van vanmorgen, de heer Van der Meide heeft opgemerkt, wil ik opmerken dat nog betwijfeld kan worden of dergelijke kolleges in de regel zo'n zaak nog eens een keer gaan onderzoeken. In dit geval nam de Raad van Toezicht klakkeloos de opvatting van de directie van het Pensioenfonds over. Van daar stapte de gemeente naar de ambtenarenrechter, die een vette streep haalde door de opvatting van het pensioenfonds en wanneer men zou veronderstellen dat het Pensioenfonds

dan weer met de benen op de juridische grond zou zijn terug gekomen, dan komt men bedrogen uit: onverdroten gaat het fonds verder naar de Centrale Raad van Beroep. Deze doet het werk van het ambtenarengerecht nog eens dunnetjes over en dan wordt inderdaad krachtens art. 1395 van het Burgerlijk Wetboek die *f* 30.000,– terug betaald. In deze zaak wil ik verder één aspect in het bijzonder belichten, mijnheer de voorzitter, namelijk de positie van de ambtenaar, die zo'n opdracht krijgt om koste wat het kost die binnengehaalde buit – een andere terminologie is in dit verband niet mogelijk – veilig te stellen. De ambtenaar die in dit geval de zaak kreeg toegewezen, weigerde deze opdracht omdat hij die niet met zijn juridisch geweten in overeenstemming kon brengen. Ik vind zoiets een ernstige zaak die – ik zeg dit nogmaals – niet op zichzelf staat, maar symptomatisch is voor meerdere gevallen.

Ik zou het op prijs stellen wanneer hier eens een onderzoek naar zou worden gedaan en ik zou het nog meer op prijs stellen wanneer prof. De Leede in de gelegenheid was om naar aanleiding van deze opmerkingen zijn oordeel terzake kenbaar te maken.

prof. mr. F.H. v.d. Burg

Ik sluit mij graag aan bij de waarderende woorden die de eerste spreker heeft geuit aan het adres van de preadviseurs. Ik moet zeggen dat mijn houding ten opzichte van de twee preadviezen duidelijk verschilt. Ten opzichte van het preadvies van de heer Scheltens heb ik de opvatting, die meen ik een groot deel van deze vergadering heeft, namelijk deze dat het preadvies van de heer Scheltens een bijzonder instructieve uiteenzetting geeft voor mensen die niet met het belastingrecht vertrouwd zijn en dat wij er veel van leren. Maar wij hebben er niet zo erg van terug. Dat is dan ook de verklaring dat ik niet met de heer Scheltens in debat zal treden. Ik wil dat wel doen met de heer De Leede en dan wil ik beginnen met hem in het bijzonder dank te brengen voor datgene wat er staat op pagina 42 van het preadvies. Daar geeft de heer De Leede een uiteenzetting over wat onder een voor beroep vatbare beslissing moet worden verstaan en hij zegt daarbij dat ik vroeger wel de vraag gesteld heb, wat nu precies het karakter is van de voor beroep vatbare beslissing. Ik heb niet eens gedaan wat ik had behoren te doen, namelijk zelf een grondige poging doen om die vraag te beantwoorden, ik zie nu tot mijn grote plezier dat de heer De Leede een bijzonder duidelijke uiteenzetting heeft gegeven. Hij heeft inderdaad mijn vraag beantwoord. Ik zou toch nog een aanvullend vraagje willen stellen. In een uitspraak van de Centrale Raad voor Beroep van 1964, staande in de ARB 66, pag. 73, komt de volgende situatie ter sprake: er

is een primaire beslissing en vervolgens een voor beroep vatbare beslissing en op die primaire beslissing valt het een en ander aan te merken; de kleine commissie die de primaire beslissing had genomen, was niet op reglementaire wijze samengesteld. Nu wordt er naderhand beroep ingesteld tegen de voor beroep vatbare beslissing en de Centrale Raad van Beroep onderzoekt nu of die kleine commissie op de juiste wijze was samengesteld, toen ze die primaire beslissing nam. De Raad gaat helemaal niet in op de vraag hoe de kleine commissie was samengesteld op de datum dat de voor beroep vatbare beslissing werd genomen. Zo komt de vraag op: als er twee beslissingen zijn, een primaire en een voor beroep vatbare, hoe is het dan gesteld met de aan een beschikking klevende gebreken? Is het zo dat als een primaire beslissing duidelijk gebreken vertoont, die gebreken kunnen worden opgeheven door de voor beroep vatbare beslissing? Of is het zo dat gebreken die aan de oorspronkelijke beslissing kleven kunnen doorwerken in de voor beroep vatbare beslissing?
Ik zou nu nog een ander meer algemeen thema aan de orde willen stellen en dat is de vraag in hoeverre men kan zeggen dat het begrip beschikking zoals we dat in het administratieve recht kennen, en zoals het ook vastligt in de wet BAB, in hoeverre dat begrip beschikking bruikbaar is in de Sociale Verzekering of dat men moet zeggen dat de Sociale Verzekering zoveel eigenaardigheden heeft dat men daar het begrip beschikking van de wet BAB niet kan toepassen. Ik meen dat die vraag speciaal gesteld kan worden ten aanzien van het element: naar buiten gerichte wilsverklaring en ten aanzien van het element: bindend vaststellen van een rechtsverhouding. U ziet in het preadvies van de heer De Leede op pagina 21 staan dat geneesheren tegen patiënten zeggen 'je bent niet meer arbeidsongeschikt, je kunt wel weer gaan werken.' en dat dan het ziekengeld van de man ophoudt. Nu kan men zeggen: ja eigenlijk is die geneesheer een mandataris en die geneesheer neemt een beslissing en die beslissing zou men kunnen gaan passen onder het begrip beschikking van de wet BAB. Ik vraag me toch af of dit niet wat gekunsteld is en of men niet beter zou kunnen zeggen: een geneesheer geeft een deskundige verklaring af, hij constateert dat de ziekte is afgelopen en dan komt het door de heer De Leede op pag. 48 van zijn preadvies gereleveerde beginsel van vezekeringsrecht aan bod, dat geen uitkering kan worden gedaan wanneer het verzekerde risico niet meer bestaat. Nadat die deskundige constatering is gedaan, gaat dit algemene beginsel werken, een algemeen beginsel waarvan je je kunt afvragen of het niet een gemeenschappelijk beginsel is zowel voor het privaatrechtelijk verzekeringsrecht als voor het sociale verzekeringsrecht.

Mijn twijfel over de vraag of het begrip beschikking in het Sociale Verzekeringsrecht van toepassing is, wordt nog op een paar andere punten gewekt, namelijk als we op pag. 57 zien, dat van oudsher in het sociale

verzekeringsrecht primair de belangstelling gericht is op de verstrekking en niet op de beschikking, op grond waarvan de verstrekking plaats vindt. Dan vinden wij op pag. 45 dat een beslissing van een bedrijfsvereniging is te beschouwen als een opdracht tot uitbetaling aan de administratie.

Het is derhalve een opdracht van een hoger orgaan binnen de bedrijfsvereniging aan een tot uitbetaling bevoegd orgaan binnen de bedrijfsvereniging (of binnen het GAK). Dat betekent, dat die opdracht eigenlijk vaststelt dat er een recht is. Door de betaling wordt de aanspraak van verzekerde ook onmiddellijk gerealiseerd. Misschien kan men zeggen dat er hier sprake is van een rechtsgevolg, maar het is in elk geval een rechtsgevolg van zeer korte duur. Dit is een duidelijk verschil met een ander voorbeeld van een rechtsvaststellende beschikking nl. de kiezerslijst. Daar stelt de administratie de kiezerslijst vast. Het recht van de kiezer om te kiezen staat dan buiten discussie. Het rechtsgevolg strekt zich uit over een ietwat langere tijd. In het sociale verzekeringsrecht wordt vastgesteld dat een betalingsverplichting bestaat en de administratie kwijt zich onmiddellijk van die plicht.

Het begrip beschikking gaat geloof ik helemaal niet op in de sfeer van de Ziekenfondswet. Daar zegt de heer De Leede van, in feite zijn het de verstrekkers van de gevraagde hulp die de wet ten uitvoer brengen, maar als het inderdaad de verstrekkers zijn, dan is er de vraag of men in de sfeer van de Ziekenfondswet het begrip administratieve beschikking zou kunnen gebruiken. Zou men dat wel doen, dan zou men tot de gekunstelde konstruktie komen, dat de dokter eerst konstateert, dat de man inderdaad ziekenfondspatiënt is, dat de dokter dan stilzwijgend de beslissing neemt om hem te behandelen en hem daarna inderdaad behandelt. Ik moet zeggen dat ik dat allemaal toch niet overtuigend vind.

Ik kom nu tot een volgend punt en dat is de vraag van het bindend vaststellen. Volgens de wet BAB is bindend vaststellen een element van het begrip beschikking. Het eigenaardige is nu dat men zich in de sfeer van de sociale verzekering niet ontziet om met terugwerkende kracht in te trekken. Het intrekken van begunstigende beschikkingen met terugwerkende kracht, mag in het algemeen administratief recht vreemd zijn, in het sociale verzekeringsrecht past dat toch nog wel. Intrekking met terugwerkende kracht is een noodzakelijke vertaling van het beginsel, dat geen uitkering kan worden gedaan als het risico niet meer bestaat. Diezelfde twijfel aan de vraag of het element bindend vaststellen wel opgaat, rijst als men ziet dat de wet Arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfs de eigenaardige figuur kent, dat de administratie een uitkering niet betaalt, zonder dat die uitkering wordt ingetrokken. Uit het oogpunt van algemeen administratiefrecht is dit op zijn minst genomen eigenaardig.

Dat zijn zo wat twijfels aan de bruikbaarheid van het begrip admini-

stratieve beschikking in het Sociale Verzekeringsrecht. Ik moet zeggen dat ik vandaag niet verder gekomen ben dan een aantal twijfels. Ik ben nog niet verder gekomen dan de veronderstelling dat men de gelijkenis tussen het Sociale Verzekeringsrecht en het handelsrechtelijke begrip verzekering best wat verder zou kunnen doortrekken. Een heleboel dingen die nu gedaan worden met de algemene beginselen van behoorlijk bestur zouden dan misschien met de goede trouw aangepakt kunnen worden.

Zoals ik gezegd heb, ben ik nog niet verder dan wat aarzelende suggesties, maar ik geloof dat het speciaal voor de heer De Leede van belang is om die suggesties voor te leggen, omdat hij in zijn inaugurele rede een pleidooi heeft gehouden voor een samengaan van administratiefrechtelijke en gewone rechtelijke macht. Als men daarvoor pleit is het van veel belang te weten of de zaken waarmee de sociale verzekeringsrechter zich bezig houdt specifiek administratiefrechtelijk zijn of dat die zaken ook met privaatrechtelijke begrippen kunnen worden aangepakt.

Mevrouw De Jong-v. Dooijeweert

Ik heb met belangstelling het preadvies van prof. De Leede gelezen over de onderscheiding o.a. tussen rechtscheppende en rechtsvaststellende beslissingen. Ik zou echter willen vragen of prof. De Leede met mij van mening kan zijn dat er ook nog een tussenfiguur is. Ik zal een voorbeeld geven, een werknemer treedt in dienst van zijn zoon, hij verzoekt nu de bedrijfsvereniging te verklaren, zo hij ooit ziek mocht worden, of hij recht heeft op een uitkering. Stel dat de bedrijfsvereniging deze beslissing zou afgeven, hebben we dan te maken met een rechtsvaststellende of een rechtscheppende beslissing?

III. Antwoorden van de preadviseurs

mr. L.J.M. De Leede

Meneer de Voorzitter, ik zal proberen zoveel mogelijk puntsgewijs in te gaan op de opmerkingen, zoals die mij ter ore zijn gekomen en zoals ik ze voor mezelf heb vertaald.

De heer v.d. Meide had, afgezien van de dankwoorden, die aan het adres van de preadviseurs gericht zijn, en waarvan we natuurlijk met dankbaarheid hebben kennis genomen, belangrijke opmerkingen. Allereerst zijn algemene vraag over de afbakening van het sociale verzekeringsrecht dat wél en het

sociaal verzekeringsrecht dat niét tot het bestuursrecht zou behoren. Met name heeft hij de vraag gesteld of de vrijwillige ziekengeld-verzekering tot de bestuursrechtelijke sociale verzekering behoort. In mijn preadvies heb ik gesteld dat ik met de vrijwillige ziekenfondsverzekering niet zoveel moeite had om die tot het bestuursrecht te rekenen, omdat alleen de *toetreding* op basis van vrijwilligheid plaatsvindt. De *inhoud* van de verzekering wordt echter helemaal door overheidsbepalingen geregeld. Bij de ziekengeld-verzekering ligt dat naar mijn gevoel een tikkeltje moeilijker, omdat de premie-hoogte voor de vrijwillige verzekering niet centraal wordt voorgeschreven, doch iedere bedrijfsvereniging en iedere risico-groep van een bedrijfsvereniging daar nog zekere differentiaties in kan aanbrengen. Hetzelfde kan gezegd worden over de uitkeringsvoorwaarden. Ik heb dan ook bewust de vrijwillige ziekengeldverzekering niet genoemd in mijn preadvies; ik heb nl. mijn twijfels of je zover mag gaan dat ondanks die differentiatie-mogelijkheden toch de vrijwillige ziekengeldverzekering tot het bestuursrecht gerekend kan worden. De volgende vraag was: waar eindigt de rechtsvaststellende beschikking en waar begint de rechtscheppende beschikking?

Waar ligt het kritisch punt? Mevrouw De Jong stelde in wezen dezelfde vraag en lichtte deze toe met het voorbeeld van een vader, die in dienst wil treden bij zijn zoon. Als de bedrijfsvereniging dan zegt: wij zijn bereid om straks als U ziek wordt ziekengeld te betalen, m.a.w. om u te beschouwen als werknemer, is dat dan een rechtsvaststellende beschikking of is dat een rechtscheppende beslissing?

Ik moet U eerlijk zeggen dat ik het erg moeilijk vind om aan te geven of een beschikking in het sociale verzekeringsrecht in een konkrete situatie een rechtsvaststellend of een rechtscheppend karakter heeft.

Enkele dagen geleden kreeg ik een uitspraak van de Raad van Beroep in Roermond toegestuurd, waarin een werkgever, een fotograaf, zijn zwager in dienst genomen had, dat was in 1966. Die werkgever vraagt aan de grafische bedrijfsvereniging of hij voor zijn zwager premie moet betalen voor de sociale verzekering. De bedrijfsvereniging antwoordt dat op grond van de familierelatie het bestaan van een arbeidsovereenkomst en dus het bestaan van loondienst, zoals het voor 1967 heette, niet werd aangenomen. Daar vloeit dus uit voort, dat de zwager niet verzekerd zou zijn. Vervolgens gaat die zwager in militaire dienst. In 1968 komt hij weer terug in de fotohandel, in 1970 wordt hij ontslagen en hij gaat werkloosheidsuitkering aanvragen. De bedrijfsvereniging onderzoekt de zaak opnieuw en komt nu tot de konklusie dat de man verplicht verzekerd is. Daarop stuurt zij alsnog een premie-aanslag naar de fotograaf. Terecht doet deze een beroep op de vroegere mededeling dat zijn zwager niet verplicht verzekerd was. Hier was dus eerst vastgesteld dat de man niet verzekerd was, maar vier jaar later komt er een rechts-

vaststelling dat de man wél verzekerd was. Ik meen te weten dat die zaak nu in hoger beroep ter beslissing voorgelegd is aan de Centrale Raad van Beroep. U merkt wel dat ik me een beetje in nevelen hul. Als U mij heel konkreet vraagt, waar ligt nou dat kritische punt, dan zeg ik: ik weet het niet, ik zie in de praktijk allerlei verschijnselen, waarbij ik denk dat niets zekerder is dan het sociale verzekeringsrecht, maar op een ander moment worden die verschijnselen weer opgelost in nevelen. Ik durf geen konkreet antwoord te geven. Het is heel sterk ius in causa positum en ik moet zeggen dat ook de rechtspraak, wanneer een geval niet helemaal duidelijk is, zich graag in nevelen hult en dan de arme justitiabele in kille onzekerheid achterlaat door het formuleren van een of andere toverformule, zoals 'Uit een oogpunt van redelijke wetstoepassing moet aldus worden beslist'.

Wat is, zo vraagt de heer v.d. Meide vervolgens, het onderscheid tussen het vragen van een voor beroep vatbare beslissing in het sociale verzekeringsrecht en het vragen van een beschikking van de inspekteur van belastingen? Ik heb hier een wedervraag op: is er wel onderscheid? Als een werkgever bezwaar heeft tegen de premie-aanslag, die hij van de bedrijfsvereniging krijgt, dan kan hij een voor beroep vatbare beslissing vragen. Is dat nou zoveel anders als wanneer hij een aanslag tot betaling van vennootschapsbelasting krijgt? Ik ben geen deskundige op het gebied van belastingen, maar ik stel me voor dat hij zich wendt tot de inspekteur en een beschikking vraagt. Zit daar een wezenlijk verschil in? Is het niet in beide gevallen een soort van beroep binnen de administratie, een administratief beroep? Pas nadat deze gang door de administratie doorlopen is, kan hij zich wenden tot de onafhankelijke rechter, die vervolgens op basis van de 'aangeklede' beschikking zal rechtspreken.

Enkele vragen van de heer v.d. Meide hebben betrekking op de relatie tussen de werkgever en de werknemer, een relatie die de bedrijfsverenigingen zo min mogelijk willen verstoren. De werkgever zou daarom gemachtigd zijn om ziekengeld uit te betalen. Gemachtigd is misschien een groot woord. In art. 47 van de Ziektewet staat voorgeschreven dat de bedrijfsvereniging verplicht is om ziekengeld uit te betalen uiterlijk in de week volgende op die waarover het is verschuldigd, m.a.w. er zit een zekere wettelijke dwang achter. Als iemand ziek geworden is, dan moet zo snel mogelijk ziekengeld worden uitbetaald. Het ziekengeld is een loonvervangende uitkering.

En hoe doe je dat nou wanneer je elke dag tienduizenden ziekmeldingen binnen krijgt? Hoe kun je iedereen uiterlijk de volgende week aan zijn ziekengeld helpen? Wanneer je eerst allerlei pontifikale beschikkingen moet gaan nemen komt er van dat voorschrift van art. 47 niets terecht. Men moet dus een praktische gang van zaken bedenken. De bedrijfsverenigingen hebben die gevonden, hebben dat ook vastgesteld in reglementen op grond waarvan

zij afspraken maken met de werkgevers, waarbij werkgevers op zich nemen ziekengeld te betalen op de dag waarop anders de loonbetaling zou plaatsvinden. De werknemer krijgt dikwijls nog een aanvulling op het wettelijke ziekengeld tot 90% of tot het netto-loon.

Ik zou de funktie van de werkgever op het moment van betaling willen bestempelen als een soort kassiersfunktie, waarbij de werkgever doet wat de bedrijfsvereniging behoort te doen. Zolang die werkgever van de bedrijfsvereniging niet hoort dat er iets niet in orde is, gaat hij met die kassiersfunktie door. Bij de bedrijfsvereniging heeft men de neiging om dat met een civielrechtelijke benaming te typeren als lastgeving. Ik heb enige twijfel of dat wel lastgeving genoemd kan worden; je zit tenslotte meer in de publiekrechtelijke sfeer en dan zou je misschien beter het woord mandaat kunnen gebruiken. Maar om nu te zeggen dat die werkgever tot een beschikkende instantie is geworden, dat gaat mij bepaald te ver. Uiteindelijk beschikt alleen de bedrijfsvereniging.

Aan de orde kwam ook de 'hersteld-verklaring' van de dokter. Wat is dat voor een verklaring? De dokter zit op zijn spreekuur en ontvangt de patiënten. Hij onderzoekt die mensen grondig of minder grondig en geeft zijn oordeel over de vraag: is die man arbeidsgeschikt of is die man arbeidsongeschikt? De bedrijfsvereniging kan dat zelf moeilijk beoordelen zonder het advies van een deskundige. De dokter is een adviseur. Hij brengt aan de bedrijfsverenigingen een advies uit op de vraag of de voorwaarden voor het recht op uitkering wel of niet aanwezig zijn. Dat advies krijgt de bedrijfsvereniging, maar spoedhalve wordt een kopietje van datzelfde advies, of het origineel, aan de patiënt overhandigd, waardoor ook hij weet, hoe de deskundige erover denkt. Is hij het met dat standpunt, dat advies van de dokter niet eens, dan kan hij meteen een voor beroep vatbare beslissing aanvragen en dan kan de bedrijfsvereniging, ook voorzien van het advies van de deskundige, een beschikking nemen.

Dan komt de moeilijke vraag: wat willen we met de rechtspraak in de sociale verzekering. Ik heb in mijn inaugurele oratie iets over de rechtspraak gezegd, ik heb daar met name belangen als rechtseenheid en rechtszekerheid naar voren gebracht die pleiten voor een integratie van de burgerlijke en van de administratieve rechtspraak. Ik verbeeld me niet dat ik in drie kwartier alle problemen rond de integratie van de rechtspraak heb opgelost. Er zijn ontegenzeglijk nog andere facetten dan rechtseenheid en rechtszekerheid. Je kunt denken aan doelmatigheid, aan kostenbesef en aan misschien nog vele andere dingen meer. Ik heb van mijn kant een bescheiden poging gedaan om de diskussie een beetje op gang te brengen nu een Staatscommissie in het leven zal worden geroepen om de gehele rechterlijke organisatie opnieuw te doordenken. Ik kan alleen maar het verzoek van de heer v.d. Meide

ondersteunen om nog weer een keer op die problematiek in te gaan. Het is van belang dat die zaak niet alleen bekeken wordt vanuit het gezichtspunt van het burgerlijke recht, maar ook vanuit andere delen van het recht en met name dus in ons geval vanuit het gebied van het administratieve recht.
Prof. Simons heeft de vraag aan de orde gesteld of het karakter van het sociale verzekeringsrecht als zijnde een verzorgingsrecht niet met zich mee zou kunnen brengen dat de rechter in sociale verzekeringszaken eerder de algemene rechtsbeginselen heeft aanvaard dan de burgerlijke rechter rechtsprekend in belastingzaken. Dat zou best kunnen, de administratieve rechter – met name de ambtenarenrechter – is begonnen met die algemene rechtsbeginselen toe te passen. Een amendement Beumer, ingediend tijdens de behandeling van het wetsontwerp ambtenarenwet en in de wet opgenomen, heeft de mogelijkheid geopend tot het toepassen van algemene rechtsbeginselen en die mogelijkheid is door de Centrale Raad van Beroep uiteraard benut. Met name na de invoering en inwerkingtreding van de werkloosheidswet is het tot een verdere toepassing van algemene rechtsbeginselen in de rechtspraak sociale verzekering gekomen. Ik ben daar persoonlijk erg gelukkig mee, temeer omdat het sociale verzekeringsrecht nogal lakuneus is, bij stukjes en beetjes opgebouwd vanaf 1901. Dankzij die algemene rechtsbeginselen is de rechter in staat om verschillende gaten, die daardoor zijn gevallen in de lappendeken, een beetje bij te weven of bij te stoppen.
De Heer In 't Veld heeft de vraag gesteld en die heb ik voor mijzelf ook wel eens gesteld: wie maken nu eigenlijk de dienst uit in de sociale verzekering? Zijn dat de mensen van het GAK of zijn dat de mensen die de bedrijfsvereniging formeren? U moet natuurlijk niet alleen naar het GAK kijken. Tenslotte zijn er bij het GAK maar 14 van de 26 bedrijfsverenigingen in administratie, 12 zijn zelf-administrerende bedrijfsverenigingen. Wij hebben daarnaast ook nog de Sociale Verzekeringsbank, we hebben de Raden van arbeid, we hebben de ruim 100 ziekenfondsen, we hebben een Ziekenfondsraad, we hebben een Sociale Verzekeringsraad. Dat neemt echter niet weg de vraag of het zin heeft om die bedrijfsverenigingen te handhaven wanneer in feite de administratie de dienst uitmaakt. Deze vraag is nu bijzonder aktueel, nu op verzoek van de Sociaal Economische Raad een rapport door Berenschot, Bosboom en Hegener is uitgebracht. Men noemt dit wel het 'rapport Berenbos'. De Heer Veldkamp, die bij de reorganisatie en bij de herziening van het sociaal verzekeringsrecht sterk betrokken is liet in een lezing voor de vereniging voor arbeidsrecht op 25 oktober 1973 enkele malen de woorden 'vested interests' vallen. Hebben de bedrijfsverenigingen nog wel een reële funktie? Er zitten wat werkgevers-vertegenwoordigers, er zitten wat werknemers-vertegenwoordigers in het bestuur, maar omdat ze allemaal niet al te veel tijd hebben en omdat de zaken, zoals ik al meer gezegd heb, snel

moeten gaan, zijn er zogenaamde kleine commissies geformeerd, waarin dan in plaats van 5 of 10, maar 2 of 3 mensen bij elkaar hoeven te gaan zitten. Bij mij bestaat de indruk dat 95% van de dienst door de administratie wordt uitgemaakt. De beschikkingen die in voor beroep vatbare vorm worden afgegeven komen lang niet allemaal van de kleine commissie. Ook komt het wel voor dat er niet eens een vergadering wordt belegd, maar dat brieven worden toegestuurd waaraan dan een klein briefje hangt: bent U het eens met de administratie? Misschien kunnen werkgevers- en werknemersorganisaties een klein beetje van hun vested interests prijsgeven, misschien kunnen we dan nog eens komen tot een wat simpeler organisatie in de sociale verzekering.

Ik vond Uw voorbeeld van het prevaleren van een algemeen beginsel van behoorlijk bestuur boven een wetsbepaling hoopgevend. Ik ben zelf ook van mening dat een algemeen beginsel in bepaalde gevallen soms zelfs boven wetsbepalingen moet prevaleren. Ik heb dat ook in mijn preadvies als mogelijk gesteld en ik hoop en vertrouw dat ook in de administratieve rechtspraak dat beginsel, zij het met mate, dat geef ik direkt toe, nog eens zal zegevieren.

De Heer Klinkers had als kritiek op mijn preadvies dat ik wel uitvoerig inga op fouten, die in het nadeel van de administratie werken maar niet op de fouten die in het voordeel van de administratie werken. Ik ben wel erkentelijk voor die kritiek. Ik heb in mijn preadvies overigens wel een paar van die gevalletjes genoemd; gevallen waarin iemand jarenlang premie voor de AOW had betaald en waarin dan aan het eind van de rit, wanneer hij uitkering aanvraagt, door het uitvoeringsorgaan wordt beslist dat geen recht op uitkering bestaat, omdat betrokkene geen ingezetene in de zin van de AOW was. Ik zou eigenlijk willen vragen, kan in dit geval het mechanisme van de hardheidsclausule gaan funktioneren, want het is toch ongehoord dat 4, 5, 6 jaar premie voor de AOW ingehouden wordt en dat dan aan het eind van de rit gezegd wordt; het spijt me, maar U komt niet in aanmerking voor uitkering. Rechtsmiddelen zie ik niet meer openstaan, misschien nog voor de laatste drie jaar maar verder toch zeker niet en de uitkering zou niet worden toegekend. Misschien is het ook mogelijk, in zo'n geval (bij de AOW bijvoorbeeld) om te zeggen: nou ja, wat je dan verplicht aan premie hebt betaald dat gaan we nu alsnog toerekenen als ware het vrijwillige premiebetaling. Dat kan ik zo ook niet een, twee, drie overzien of dat mogelijk is. Hier zie je het vervelende, dat de fiscale diensten en de sociale verzekeringsdiensten min of meer langs elkaar heen werken. Het aangehaalde voorbeeld dat het algemeen burgerlijk pensioenfonds *f* 30.000,– premie tracht te innen, terwijl de werknemer voor wie dan die premie betaald zou moeten worden allang is overleden, dat spreekt mij wel bijzonder aan moet ik zeggen, al kan ik het geheel niet terstond beoordelen.

Dan kom ik aan de opmerkingen van de heer v.d. Burg. Hij vraagt zich

allereerst af aan de hand van een uitspraak van de Centrale Raad van Beroep van 1964, waarbij een zogenaamde primaire beslissing niet reglementair was genomen, of de rechter, wanneer de voor beroep vatbare beslissing aan hem is voorgelegd, moet nagaan of die primaire beslissing op het moment van nemen, onreglementair was, of dat je moet zeggen dat het onreglementaire inmiddels gedekt is door de voor beroep vatbare beslissing. Ik heb over het algemeen de indruk dat wanneer de rechter een voor beroep vatbare beslissing voorgelegd krijgt, hij die beslissing zoveel mogelijk moet nemen zoals die daar ligt. De fase tussen de zogenaamde primaire beslissing en de voor beroep vatbare beslissing, zie ik als een vorm van administratief beroep. In de fase van het administratieve beroep lijkt het mij dus heel wel mogelijk om te zeggen dat er aanvankelijk misschien wel wat onreglementaire dingen gebeurd zijn, maar dat die kunnen worden gedekt. En als dat in de voor beroep vatbare beslissing is gebeurd, heb ik de neiging om te zeggen, dat de rechter de rest maar met de mantel der liefde moet bedekken, en daar niet te lang stil bij moet blijven staan. De praktijk, die zoveel zaken krijgt te verwerken, gedoogt niet dat je op alle slakken zout legt. De sociale verzekering is zo'n massale aangelegenheid dat de knopen zo snel mogelijk moeten worden doorgehakt, want anders word je door de vloed van nieuw binnenkomende zaken binnen de kortste keren verzwolgen. Ik zou dus willen pleiten in dit geval voor een standpunt, dat als bij de voor beroep vatbare beslissing de problemen onderkend zijn, en op een niet voor de justitiabele nadelige wijze zijn opgelost, die beslissing als rechtens geldig moet worden geaccepteerd.

Een andere vraag van de heer v.d. Burg is of het begrip beschikking in de wet BAB wel helemaal bruikbaar is in het sociale verzekeringsrecht? Ik heb daar in mijn preadvies geen antwoord op gegeven. Dat is natuurlijk een tekortkoming, die ik wel mag signaleren. Ik moet U eerlijk zeggen dat ik ook nu nog aarzel met het geven van een antwoord. In een preadvies mag je natuurlijk nog wel dingen openlaten, het is nog geen eindadvies, laat staan dat het een beslissing is. Ik heb een aantal facetten belicht die van belang kunnen zijn voor het vaststellen van het rechtskarakter van de beslissing zoals we die in het sociale verzekeringsrecht kennen zonder tot een duidelijke konklusie te komen. Dat de beslissing in het sociale verzekeringsrecht een naar buiten gerichte schriftelijke wilsverklaring zou zijn, dat geloof ik nauwelijks. Ik heb ergens gezegd, zoals de heer v.d. Burg ook terecht releveerde, dat in de sociale verzekering de papierwinkel niet belangrijk is. Belangrijk is dat de justitiabele zijn centen op tijd krijgt. En ik heb U net al genoemd dat artikel van de ziektewet, waarin heel uitdrukkelijk staat: zorg dat de centjes op tijd bij de kliënt zijn. Dan heb je aan je verplichtingen voldaan. Er wordt nergens gezegd, zorg dat de kliënt een mooi stuk papier krijgt, waarop staat dat hij misschien ooit wel eens centen zal krijgen. Dat is natuurlijk een gebrek, vanuit

administratiefrechtelijk oogpunt, dat aan het sociale verzekeringsrecht kleeft. Het is niet theoretisch ingesteld, het is praktisch ingesteld: de zaken moeten snel worden afgehandeld. Als je met een vergrootglas naar de praktijk gaat zitten kijken, dan zie je allerlei oneffenheden, waar het wetenschappelijk geweten geen raad mee weet. Een schriftelijke wilsverklaring ontbreekt naar mijn gevoel in 95% van alle gevallen. Meestal worden de aanvragen afgedaan door middel van geldhandelingen of door middel van verstrekkingen. Slechts die gevallen waarin de kliënt en de leverancier het niet met elkaar eens zijn worden er uitgelicht. Om het de rechter, die straks misschien moet oordelen, niet al te moeilijk te maken, worden in die gevallen schriftelijke wilsverklaringen gemaakt waarin wordt vastgelegd wat het standpunt van de leverancier is. Dan kan de kliënt door middel van een klaagschrift proberen zijn standpunt ook duidelijk te maken en vervolgens kan de rechter het verder uitzoeken. We lopen dus al direkt bij dat eerste kenmerk van die naar buiten gerichte schriftelijke wilsverklaring in 95% van de gevallen fout. Je kunt nauwelijks spreken van een wilsverklaring, het is een eenvoudige geldhandeling, die de zaak tot een eind brengt.

Over de geneesheer hebben we zo juist al gesproken; die zie ik als een adviseur van de bedrijfsvereniging, een adviseur veelal in dienstverband die zijn advies niet in het onzekere laat. Hij geeft de patiënt meteen een briefje mee, waaruit ook hem kan blijken welk advies gegeven is. De verzekerde weet aldus dat de dokter al dan niet van mening is dat het verzekerde risico wel of niet bestaat.

Dan kom ik aan een ander twijfelpunt. De aandacht is te zeer gericht op de verstrekking. Ja wat wilt U, die sociale verzekeringen zijn in het leven geroepen om personae miserabiles, zoals Prof. Simons nog eens releveerde, aan een uitkering te helpen. Soms zijn ze niet zo miserabel meer, dat geef ik direkt toe, als je de hoogte van de uitkeringen ziet. Maar dat neemt niet weg dat het doel van die sociale verzekeringen is gewoon te zorgen dat de mensen kunnen voortbestaan en daar moet je dan ook inderdaad je aandacht op richten. Dan kan er wel een zekere spanning ontstaan met bijvoorbeeld het begrip beschikking in de wet BAB en in A.B.A.R., maar die gespannen verhouding moeten we dan maar op de koop toe nemen.

Het volgende punt was of de opdracht tot aanbetaling een rechtscheppende of een rechtvaststellende beschikking is. Ik heb, evenals collega Scheltens, aangenomen dat daar een rechtscheppend moment inzit. Ik heb van de heer Scheffers van de universiteit van Nijmegen een wat eenvoudiger omschrijving gekregen, waardoor je niet met dat begrip rechtscheppende beschikking hoeft te werken, maar ik geef toe dat je in de praktijk die momenten van een

opdracht tot betaling en de handeling van de betaling zelf niet altijd nauwkeurig kunt onderscheiden. Er zit een geweldig automatisme in naar mijn gevoel, vooral wanneer je een werkgever inschakelt bij het betalen van het ziekengeld. Deze beschouwt dat gewoon als een vorm van loonbetaling zoals hij dat iedere week of iedere periode of iedere maand doet en de werkgever zal waarschijnlijk de allerlaatste zijn om zich te buigen over de vraag: wat doe ik hier nu eigenlijk, ben ik nu een opdracht tot uitbetaling aan het uitvoeren of doe ik gewoon wat ik anders ook altijd doe, namelijk de lonen uitbetalen, maar in dit geval komen die bedragen niet voor rekening van mezelf maar voor rekening van de bedrijfsvereniging waar ik altijd zoveel premie aan betaal. Bij de ziekenfondswet ligt het natuurlijk nog onduidelijker. Wanneer ik morgenochtend hoofdpijn heb, ga ik naar de dokter en dan laat ik me door hem onderzoeken. Ik ben dus degene die het apparaat in beweging zet, als ik me op het spreekuur van de dokter vertoon, en hij zal me helpen. Ik kan moeilijk zeggen dat de dokter zich ervan bewust is dat hij een uitvoerder van een sociale verzekeringswet is. Ik denk dat hij dat toch wel zijn waardigheid te na zou vinden. Hij doet gewoon wat hij krachtens een overeenkomst met het ziekenfonds op zich genomen heeft te doen, hij helpt een patiënt en of die patiënt nou de rekening via het ziekenfonds betaalt of partikulier, dat maakt hem aan het eind van het jaar misschien enig verschil, omdat er nog altijd een zeker onderscheid pleegt te zijn, althans in honorering tussen de een en de ander, maar voor de rest zal hij zich bepaald niet voelen als een uitvoerder van de ziekenfondswetgeving. En om dan in zo'n situatie te spreken over de dokter die beschikt in de zin van de ziekenfondswet, dat lijkt me toch wel een tikkeltje te ver gaan. Ik kom dus met de heer Van der Burg tot de konklusie dat er voldoende reden is om te twijfelen aan het bestaan van overeenstemming tussen een beschikking in de zin van de wet BAB en de beslissing in de sociale verzekering.

Dan heb ik hier nog een vraag staan over het bindend vaststellen en terugwerkende kracht. Ik meen dat de heer Van der Burg hier eigenlijk meer een opmerking over maakte dan dat hij daar een konkrete vraag over stelde. Hij zegt: het is niet zo vreemd dat wanneer het verzekerde risico is weggevallen, de uitvoerder van de wet met toepassing van de algemene beginselen van het verzekeringsrecht moet konstateren dat er geen recht op uitkering meer bestaat en dat in voorkomende gevallen met terugwerkende kracht zal moeten doen. Ik dacht dat ik het daar wel helemaal mee eens was.

Zijn laatste vraag was: zou je naast algemene beginselen van behoorlijk bestuur zoals die in het administratief recht gehanteerd worden, ook beginselen van goede trouw kunnen hanteren zoals in het burgerlijk recht gebeurt. Nu is mij altijd opgevallen wanneer bijvoorbeeld de Hoge Raad geroepen wordt om een oordeel te geven over de rechtskracht van een

bindend advies, dat dan inderdaad het beginsel van de goede trouw tevoorschijn wordt gehaald. Ik zie dan ook niet zulke verschikkelijke tegenstellingen tussen algemene beginselen van behoorlijk bestuur en beginselen als goede trouw en redelijkheid en billijkheid in het burgerlijk recht. Dat is voor mij dan ook een van de redenen waarom ik langzaam maar zeker tot de mening overhel, dat het misschien niet zo gek zou zijn om tot een integratie van de burgerlijke rechtspraak en de administratieve rechtspraak te komen. We gebruiken misschien wel verschillende woorden, maar inhoudelijk lopen we, naar mijn gevoel, in zeer sterke mate parallel. Persoonlijk zou ik graag willen zien dat de sociale verzekeringsrechtspraak bijvoorbeeld wat meer onder de hoede van de cassatierechter wordt gebracht, om te bewaken of die algemene beginselen van behoorlijk bestuur, algemene rechtsbeginselen uit het administratieve recht en de beginselen als goede trouw, redelijkheid en billijkheid op een zodanige wijze gehanteerd worden door de feitelijke rechter, dat rechtseenheid en rechtszekerheid op dat gebied niet te veel in het gedrang komen. Maar daarmee ben ik weer teruggekeerd bij de vraag van de heer v.d. Meide en dus wordt het tijd om te konstateren dat de kring wat mij betreft rond is en dat ik graag het woord over wil geven aan collega Scheltens.

prof. mr. J.P. Scheltens

Meneer de Voorzitter, als ik nu overga tot de beantwoording van de vragen en opmerkingen, die aan mijn adres gericht waren, dan heb ik eigenlijk weinig aanleiding te trachten de opmerkingen zelf te rubriceren. Want als ik de diverse sprekers naga dan zijn er maar zeer weinigen geweest, die zich op hetzelfde onderdeel hebben bewogen, zodat ook ik evenals de heer De Leede de sprekers in volgorde zal beantwoorden. Een omkering zal ik daarbij wel toepassen.

U weet wellicht dat er een nulde symfonie van Bruckner bestaat. Soms verschuiven de nummers: bij Schubert werd de oorspronkelijke vierde symfonie later de negende symfonie, omdat zijn eerste vijf jeugdsymfonieën nog aan de reeks werden toegevoegd. Zo voeg ook ik hier iets toe. De heer Van der Burg heeft zeer nadrukkelijk verklaard dat hij met mij niet in debat wou treden en dat is nu juist de reden dat ik met hem in debat treedt. 'Dat ik met hem in debat treed' is misschien niet helemaal juist gezegd, maar ik wil juist iets zeggen naar aanleiding van de aanleidingen, die hij weer had om niet met mij in debat te willen treden.

Om even tot de muzikale inleiding terug te keren: meneer Van der Burg is voor wat mij betreft eigenlijk de nulde spreker, voorafgaande aan nummer 1, de heer Van der Meide, waarbij het woord 'nul' uiteraard geen kwalifikatie inhoudt.

Meneer Van der Burg heeft gezegd: ik zal niet zozeer in debat treden want wij hebben het preadvies ervaren als bevattende een zekere hoeveelheid voorlichting. Hij heeft dit ook ietwat betrokken op de vergadering: aangezien wij niet zozeer gespecialiseerd zijn in dit gebied aanvaarden wij dit vooral als de voorlichting. Daardoor kwam de heer Van der Burg niet toe aan het maken van opmerkingen of het stellen van vragen over specifieke onderwerpen uit mijn preadvies. En ook wat de sprekers uit de vergadering betreft, zijn er wel een aantal reakties gekomen, maar ik had graag gezien dat er méér gekomen was. Want het is juist niet mijn bedoeling geweest de vergadering te laten kennismaken met een aantal detailonderwerpen uit het belastingrecht maar juist u kennis te laten maken met een aantal onderwerpen, die ingepast kunnen worden in de algemene vraagstukken van administratief recht. Onderwerpen dus, waarbij men niet over specialistische kennis hoeft te beschikken, maar juist wèl kan beschikken over en kan putten uit zijn eigen kennis van de algemene vraagstukken van het administratieve recht en kan overwegen, vanuit dat gebied kijkende, hoe daarin een aantal vraagstukken, zoals ik ze behandeld heb, kunnen worden ingepast, hetzij volledig hetzij met inachtneming van een aantal bijzonderheden, die een specialistisch rechtsgebied uiteraard vertoont en die het wel eens nodig kunnen maken op bepaalde punten af te wijken van wat in het algemeen zou gelden. Dat dan wat de motivering van de heer Van der Burg betreft, de motivering van de vragen, die hij niet heeft gesteld.

Dan nu inderdaad de eerste spreker, de heer Van der Meide. Meneer Van der Meide heeft mij gevraagd: is het belastingrecht nu in zijn geheel een stuk van het administratieve recht of gaat het toch ook wel de grenzen van het administratieve recht te buiten? Ik heb er geen bezwaar tegen het belastingrecht als geheel tot onderdeel van het administratieve recht te verklaren. Men kan daarin overigens ook zien een stuk financieel recht, een stuk ekonomisch recht ook: de belastingheffing dient immer ook om de ekonomische verhoudingen te beïnvloeden. In zoverre vind ik de vraag van de heer Van der Meide eigenlijk niet zo belangrijk, zoals ik ook in mijn preadvies gezegd heb. Wat doet dit ertoe als je vragen te beantwoorden hebt als deze: ik heb bepaalde kosten gehad, omdat ik mij niet lekker voelde. Denk aan het poedertje dat de heer De Leede aan zijn dokter vroeg (persoonlijk zou ik dat op een andere manier oplossen: ik zou een aspirientje nemen, dat ik gewoon bij de drogist haal; dan bespaar ik mij de doktersrekening en dan heb ik helemaal niet te maken met de vraag of ik al dan niet vergoeding krijg krachtens welke sociale verzekeringswet dan ook; maar enfin, dat is dan de zaak van de heer De Leede). Voor dat soort vragen vind ik het van weinig belang of men het belastingrecht als een onderdeel van het administratief recht beschouwt. Ik oordeel juist van belang die vraagstukken, die vallen

binnen het kader van de algemene leerstukken van het administratieve recht en daar is het van veel meer belang onder welke rubriek je belastingrecht rangschikt. Dat dit gedeelte een zeker stuk administratief recht is beaam ik ten volle. Dat ben ik volkomen met de heer Van der Meide eens, in het midden latend welke konsekwenties een indeling van de rest van het belastingrecht onder het administratieve recht dan mogelijk nog zou kunnen hebben. In het kader van het algemene administratieve recht zullen die konsekwenties maar sporadisch naar voren treden.

In hetzelfde kader heeft de heer Van der Meide mij gevraagd: wat versta je nu eigenlijk onder die onderscheiding tussen aan de ene kant materieel belastingrecht en aan de andere kant formeel belastingrecht. Wel, materieel belastingrecht omvat de vragen waar ik zojuist even op doelde: hoe moet je je winst gaan bepalen, wat mag je afschrijven, wat mag ik aftrekken als ziektekosten, welke beroepskosten mag ik wel of niet aftrekken enz., de voorschriften dus, die dienen om de grootte van de financiële verplichting die je hebt te bepalen. Daarnaast komt het tweede aspekt, nl. dat van de voorschriften, die dienen om de verplichtingen die je hebt (en aan de andere kant zijn er ook rechten van de contribuabele) geldend te maken. Dat heeft dus niet te maken met de vraag, hoe groot je belastingschuld is, maar met de vraag hoe, cru gezegd, de fiskus kan zorgen dat de centjes ook inderdaad in het laatje komen, eventueel er weer uitgaan als de man recht heeft op teruggave. Is dat formele recht nu, en dat was dan het vervolg van de vraag van de heer Van der Meide, hetzelfde als wat wij procesrecht plegen te noemen? Of is het uitgebreider? Wat je onder procesrecht verstaat is me in deze vraag van de heer Van der Meide niet helemaal duidelijk geworden. Bedoelt hij de procedure zoals die voor de administratieve rechter gevoerd wordt? Als hij dat bedoelt, dan zeg ik: nee, formeel recht is ruimer. Formeel recht omvat ook het stuk dat eraan voorafgaat, te weten reeds vanaf het moment waarop de administratie zegt: dit is nu de belastingschuld en die wordt aan de belanghebbende medegedeeld via een aanslag. En dan treedt het verdere mechanisme in werking, eventueel een bezwaarschrift, daarna misschien een beroepschrift, eventueel nog beroep in kassatie, aan de andere kant daaraan voorafgaande nog de aangifte en mogelijke verplichtingen die daarvan het gevolg zijn, zoals verplichtingen tot het verstrekken van inlichtingen. Dat alles hoort tot het formele recht. Dit begrip is dus ruimer dan het nauwer te omschrijven procesrecht.

De heer van der Meide zegt: belastingambtenaren kijken wel eens door een dubbele bril, en als ze helemaal geen bril hebben, kan de zaak wel eens fout lopen. Algemene leerstukken van administratief recht dienen om de bijzondere delen van het administratieve recht (en hij doelt daar op deze specialistische delen) tot hun recht te laten komen. En dan denkt de heer Van

der Meide aan de mogelijkheid van vereenvoudiging en mogelijk zelfs tenslotte aan integratie, wat dan kan uitmonden in de vraag: moeten we niet verder gaan? moeten we niet een algemene administratieve rechter hebben voor alle soorten van administratief recht, waarover ook de heer De Leede al gesproken heeft? Een probleem dat, zoals U weet, sinds het midden van de 19e eeuw een beroemd, ik zou willen zeggen, berucht probleem geweest is, dat eigenlijk niet opgelost is op de wijze zoals men in 1905 met de ontwerpen Loeff dacht te kunnen doen maar in een aantal verschillende regelingen, zij het dan dat juist in het belastingrecht weer een integratie plaatsgevonden heeft in de normale rechterlijke macht.

Ik ben het zeker met de heer Van der Meide eens (en ik geloof dat mijn hele preadvies daarvan ook doortrokken is): juist de integratie van de specialistische gebieden in het algemene, waaraan op sommige terreinen te weinig aandacht besteed is, en die ik nu weer tracht meer onder de aandacht te brengen, is inderdaad nuttig. Uiteraard, ik zei het zo pas ook al even, met inachtneming van zekere verschillen, die een specialistisch terrein uiteraard zal vertonen t.o.v. algemene vraagstukken.

Dan het begrip beschikking. Wat is een beschikking? Is een aanslag in de belastingen nu een beschikking? De heer Van der Meide heeft hieraan verbonden de vraag: moet je hier een twee-deling maken? Je hebt sterk wetsgebonden beschikkingen en je hebt beschikkingen, waarbij de vrijheid van de administratie een belangrijke rol speelt. Wat het belastingrecht betreft, heb je inderdaad in grote mate te maken met die wetsgebonden beschikkingen. Op andere terreinen vindt men meer vrijheid in de beslissing, neergelegd in de beschikking. En de heer Van der Meide heeft daaraan verbonden de vraag: is dat eigenlijk niet het typerende verschil, misschien zeg ik het te sterk, althans een belangrijk verschil dat min of meer parallel loopt met de onderscheiding tussen enerzijds rechtvaststellend, anderzijds rechtscheppend of, zoals U wilt, deklaratoir of konstitutief. Ik kan in die suggestie van de heer Van der Meide inderdaad wel voor een stuk meegaan. Daarin kan dan tevens liggen een verschil in de benadering van een dergelijke beslissing door de rechter. Wanneer je te maken hebt met een streng wetsgebonden beschikking, dan ligt de taak van de rechter waarschijnlijk anders dan bij de andere vorm. In die eerste groep kan de rechter zeggen: de wet, aldus geïnterpreteerd, leidt tot die en die konklusies en dan moet ik bezien of de beschikking, zoals die daar ligt, inderdaad met die konklusies in overeenstemming is en zo niet, dan moet ik ingrijpen. Dat ligt bij de andere soort van beschikkingen inderdaad wat moeilijker. Daar kom je dan eerder tot het andere aspekt van de rechtspraak: toepassing van algemene rechtsbeginselen, algemene beginselen van behoorlijk bestuur, marginale toetsing. Wel gaat hier nog een vraag aan vooraf. Die soorten van beschikkingen kun je inderdaad onderscheiden, maar de andere

vraag die hieraan vooraf gaat is deze of dit klopt met de definitie van beschikking zoals wij die plegen te geven, nl. – en dat is het kernpunt voor wat dit onderdeel betreft, waarop de heer Van der Meide gedoeld heeft – een voor beroep vatbare beslissing. Meneer Van der Meide heeft zich afgevraagd: is de vatbaarheid voor een beroep wel zo nodig? Of mag je ook volstaan met te zeggen: een beslissing van de overheid. Ik wil hier helemaal niet aanknopen bij de wet BAB die inderdaad spreekt over voor beroep vatbare beslissingen. Zo spreekt die wet bijvoorbeeld ook over een voor beroep vatbare beslissing van de centrale overheid. Maar daar is dat onderdeel over de centrale overheid helemaal niet beslissend voor de inhoud van het begrip beschikking: dat dient hier alleen om aan te geven dat die wet op een beperkt terrein zal gelden en dat men niet bedoeld heeft, althans nog niet (dat zal hoogstwaarschijnlijk binnenkort anders worden) die wet reeds onmiddellijk ook al te laten gelden voor beschikkingen van andere overheidsorganen. Maar dit is niet een typerend kenmerk van het begrip beschikking. En zo is ook het voor beroep vatbaar zijn naar mijn mening evenmin een typerend kenmerk van het begrip beschikking. Ik kom daarop omdat juist in het belastingrecht – wat ik in mijn preadvies ook gezegd heb – die tussengeschoven fase van het bezwaarschrift bestaat. Ik heb dat genoemd een zeef, vooral ook nuttig om mogelijke ongerechtigheidjes tussentijds nog te kunnen herstellen, zonder dat je daarvoor onmiddellijk met het zware middel van beroep op de rechter moet gaan werken. De rechter heeft heus wel iets beters te doen dan alleen maar te verklaren dat er *f* 1.500,– aan loonbelasting is verrekend en dat de inspecteur zich heeft vergist: i.p.v. *f* 1.500,– had het *f*5.100,– moeten zijn en dus is er een schrijffout gemaakt. Je hebt heus de rechter niet nodig om zo iets te herstellen. Daarvoor en voor andere fouten en ook – en dat wel in de eerste plaats – om geschillen, die er zijn nog eens samen te bepraten en om die eventueel toch nog in onderling overleg uit de weg te ruimen, daarvoor dient die tussengeschoven fase van het bezwaarschrift. De uitspraak op dat bezwaarschrift, mits dat bezwaarschrift tijdig was ingediend, is voor beroep vatbaar en valt duidelijk onder de omschrijving, die de wet BAB geeft, daargelaten nu dat de wet BAB op het belastingrecht niet van toepassing is. De aanslag zelf is, afgezien van enkele uitzonderingen, niet voor beroep vatbaar, juist omdat daar eerst die fase van een bezwaarschrift is tussengeschoven. Een enkele maal kan het anders zijn, nl. als een zaak van te voren uit en te na besproken is, in welk geval de inspecteur kan goedkeuren, dat men rechtstreeks bij de rechter in beroep komt. In dat geval is er verwantschap met prorogatie van rechtspraak.

De aanslag zelf is dus niet voor beroep vatbaar, maar dat neemt voor mij niet weg dat we toch te maken hebben met een beschikking. Dat dan naar aanleiding van de opmerking van de heer Van der Meide.

De heer Van der Meide heeft nog een opmerking gemaakt over wat ik noemde 'een technische' onzorgvuldigheid bij de voorbereiding van de aanslag, waarbij de administratie gegevens buiten beschouwing heeft gelaten, hoewel zij daarover had kunnen beschikken, eventueel na een niet al te tijdrovend onderzoek daarover had kunnen beschikken of er is doodgewoon een domme fout begaan. Daartegenover stelde ik de 'juridische' onzorgvuldigheid, dat is de zorgvuldigheid die jegens de contribuabele in acht genomen moet worden en die zich hierin uit: als dan door een of andere fout, door wie ook gemaakt, een aanslag te laag was en de inspecteur zich in principe genoodzaakt ziet een navorderingsaanslag op te leggen, dan moet daarbij de zorgvuldigheid jegens die contribuabele in acht worden genomen. Is dus het vorderen van dat extra bedrag onder bepaalde omstandigheden zorgvuldig of onzorgvuldig jegens die contribuabele? De heer Van der Meide onderscheidt daarbij een onzorgvuldigheid bij de voorbereiding en een onzorgvuldigheid bij de belangenafweging. Ik geloof dat wij hier eigenlijk in wat verschillende bewoordingen parallel lopen en dat we in wezen het met elkaar eens zijn. Ik ben meneer Van der Meide dankbaar dat hij mij nog een andere formulering daarvan geeft, niet alleen omdat het een ander woord is, maar ook omdat het de zaak van een wat andere zijde belicht, zij het dat het wel op hetzelfde neerkomt.

Meneer Van der Meide heeft dan nog het fluoriderings-KB genoemd in dat verband. Ik moet u zeggen dat ik de tekst van het fluoriderings-KB niet ken, behoudens dan wat meneer Van der Meide daarvan vanmorgen even heeft voorgelezen, maar als in dat KB gezegd wordt, dat rekening gehouden moet worden met de belangen ook van de bezwaarden, zodat je in verschillende huizen fluorapparaatjes en anti-fluorapparaatjes moet hebben of zoiets, hoe dat dan technisch verwezenlijkt moet worden, weet ik ook niet. Ja ook dat is een belangenafweging en gezien de strijd die er over is, kan men inderdaad zeggen dat er met die belangen rekening gehouden dient te worden, waarbij dan uiteraard moet worden bedacht, dat het arrest van de Hoge Raad dit alles nog weer op losse schroeven heeft gezet; want nu komt natuurlijk de vraag: wat moeten we nu? Meneer Van der Meide vraagt verder: moet je bij de bescherming van de contribuabele van wie nog eens een pluk belasting zal worden nagevorderd niet liever spreken over bescherming van rechtszekerheid, bescherming van opgewekt vertrouwen, dan dat je spreekt over toepassing van een zorgvuldigheidsbeginsel, het nalaten van onzorgvuldigheid. Een vraag waarop ik een vrij vaag antwoord zal moeten geven, juist omdat we wel diverse onderscheidingen plegen te maken tussen de diverse beginselen van behoorlijk bestuur – in mijn preadvies heb ik er ook op geattendeerd – maar al deze op zich zelf zeer nuttige onderscheidingen lopen toch in belangrijke mate in elkaar over. Wat dit betreft zou ik willen zeggen: als je de

rechtszekerheid zou willen aantasten, kun je dan niet net zo goed zeggen, dat ik dan juist onzorgvuldig handel tegenover de contribuabele. Ik hoop dat Van der Meide met dit korte antwoord voorlopig even tevreden is. Ik zeg erbij 'voorlopig': misschien spreken we er later nog wel eens over.

Tenslotte dan, ik blijf nog even bij Van der Meide, maar die is dan ook het uitvoerigst geweest in zijn opmerkingen, het Voorburgse Diakonessenhuis. Hier was er duidelijk een conflict tussen de wettelijke bepalingen, in dit geval de bepalingen van de belastingverordeningen van de gemeente Voorburg en de circulaire die de gemeente had laten uitgaan.

Van der Meide heeft naar aanleiding van dit geval opgemerkt, dat de Hoge Raad eigenlijk niets heeft willen doen t.a.v. de grief van het Diakonessenziekenhuis, die inhield: wij hebben die belasting niet in onze kostprijzen kunnen doorberekenen, omdat wij erop vertrouwden dat wij die niet hoefden te betalen en dus lijden we door een anders luidende beslissing schade, die wij althans voor de patiënten, die alweer als genezen ontslagen zijn niet meer achteraf nog op hun nota kunnen gaan zetten, waarop de Hoge Raad gezegd heeft: daarvoor moet u bij de burgerlijke rechter zijn. Daartegenover wil ik stellen het geval van de Tariefkommissie van 1957, het geval dat ik ook genoemd heb, juist ook in dit verband, waarin de Tariefkommissie in zo'n geval van omzetbelasting, die volgens een circulaire niet geheven behoefte te worden en dus ook niet door de aannemer in zijn kostprijs was doorberekend, de aanslag wèl verlaagde, o.a. met het argument (dat de Hoge Raad niet heeft willen aanvaarden), dat die aannemer die de belasting niet berekend had en erop kon vertrouwen dat hij dat niet hoefde te doen, schade zou lijden als hij dan toch volledig zou moeten betalen.

Daar werd het schade-element juist gemaakt tot een faktor voor de beoordeling van de vraag of de aanslag al of niet verminderd moest worden. De Hoge Raad heeft dit niet gedaan. Is dit nu een tegenstrijdigheid tussen die twee? Dat kunnen we niet zonder meer zeggen. Stel dat de Hoge Raad een omzetbelastinggeval kreeg van dezelfde orde (en tegenwoordig is de omzetbelasting ook in de cassatiemogelijkheid betrokken) dan zou het best kunnen zijn dat de Hoge Raad hier ook anders zou beslissen. Maar het Voorburgse geval was niet bepaald een prototype om dat probleem te gaan uitvissen, juist omdat hier in wezen bij de gemeente Voorburg van een toezegging geen sprake was. Het was alleen een vergissing, een uitermate domme vergissing kunnen we misschien zeggen, hoe dan ook, maar een vergissing: men heeft nooit minder belasting willen heffen, men heeft alleen willen zeggen hoe het nu was geworden en men heeft niet gezien dat het anders was. Dat geval lag wel anders dan bij het geval van de Tariefkommissie, waarin Financiën zeer uitdrukkelijk gezegd had: hoewel verschuldigd, wil ik die belasting niet

heffen. Vandaar dat ik aan het verschil tussen deze beide uitspraken voorlopig nog geen al te grote waarde kan toekennen.
Ik kom op prof. Simons. Deze heeft gezegd: zou het belastingrecht juist bij de toepassing van de beginselen van behoorlijk bestuur niet wat achteraan gekomen zijn, omdat dit belastingrecht uit zijn aard strenger zou zijn dan het sociale verzekeringrecht?

Aan de ene kant zien wij de hulp aan de personae miserabiles en aan de andere kant het belastingrecht, waar het gaat over een som die voldaan moet worden en waarin de wetgever en daardoor ook de rechter strenger zou moeten zijn dan in het andere waarin het gaat om een stuk verzorging, waar men wat soepel moet zijn, als ik de heer Simons zo mag interpreteren.

't Is mogelijk, ik kan het ook niet zonder meer zeggen. Anderzijds kan wellicht worden gezegd, dat je bij het opleggen van financiële verplichtingen wel een beetje voorzichtig moet zijn. Misschien weegt dat dan weer op tegen dat verzorginselement dat in het andere recht zit: je moet ook niet te ruw met de botte bijl gaan hakken, om geld binnen te halen.

Maar een ander punt zit er wel in. Prof. Simons heeft het aangeroerd en ik heb het zelf ook in mijn preadvies gezegd, daar kort, elders uitvoeriger. Zou het niet gelegen hebben aan de wijziging van de cassatiegronden in 1963, dat de Hoge Raad vóór die tijd misschien wel gewild heeft, maar een ruimere opvatting nog niet aangedurfd heeft?

Want het is typerend dat het eerste arrest, dat een ruimere blik doet zien van 1965 dateert, dus van kort na 1963 toen die cassatiegronden verruimd werden. Het kan toeval zijn, ik weet het niet, maar het is wel typerend. Dit neemt overigens niet weg, dat de Hoge Raad in een veel verder verleden, zonder het uitdrukkelijk te zeggen, meermalen ook al beginselen van behoorlijk bestuur heeft toegepast, al was die terminologie toen nog niet bekend. Voor een belastingdeskundige zou ik aardige gevallen kunnen noemen. Ik zal het hier niet doen. Het enige wat ik wel zou willen noemen, omdat ik daarover in mijn preadvies wél uitvoerig geweest ben, is de theorie over de navordering, die de Hoge Raad huldigt. In wezen is die theorie altijd al een toepassing geweest van de bescherming van de belangen van de contribuabele. U heeft bij mij kunnen lezen, dat ik het oneens ben met de wijze, waarop deze theorie is uitgewerkt en waarin bescherming verleend wordt in gevallen waarin dit absoluut onnodig en zelfs ongewenst zou zijn, aan de andere kant de bescherming wordt nagelaten, waar die aanwezig had moeten zijn. Maar wat de achtergrond betreft, is er hier in wezen niets anders dan een toepassing van een beginsel van behoorlijk bestuur. En daarmee kom ik meteen op de volgende vraag van de heer Simons. Hij zegt: je bent het helemaal niet eens met de wijze waarop men dit altijd gedaan heeft, maar men heeft tenslotte toch in 1960 in de nieuwe algemene wet via een amendement

van meneer Lucas die theorie vastgelegd. En daar kun je nu heftig tegen fulmineren of niet, ik vind het allemaal best, zegt meneer Simons, maar het staat nu eenmaal in de wet en mag je dan zo maar even beweren dat de rechter bevoegd zou zijn onder bepaalde omstandigheden die wettelijke formule dan maar te doorbreken en te zeggen: ik doe het toch anders?
En dat is dan uiteraard een van de kernpunten van de hele materie, althans is een van die kernpunten geworden, nadat die formule ruim tien jaar geleden in de wet gekomen is. En dan zou ik staande willen houden, eigenlijk al op grond van wat ik zojuist zei, dat het hier inderdaad moet kunnen omdat, ruw gezegd, men in de Tweede Kamer eigenlijk niets begrepen heeft van de zaak waarom het ging. Men heeft het beginsel van de rechtszekerheid erbij willen halen, men heeft een al oude geschiedenis erbij gehaald, een oude geschiedenis waarvan (ik heb er iets over gezegd in mijn preadvies) men niet had begrepen wat er nu eigenlijk gebeurd was. Niemand had tot dusverre werkelijk gekeken wat er gebeurd was, hoe die formulering over 'enig feit' enz. destijds in de wet gekomen was en wat men nu eigenlijk destijds wilde.

En zo zijn er bepaalde fabeltjes in de wereld gekomen, die dan tenslotte in de rechtspraak en ook in het amendement van meneer Lucas zijn terechtgekomen. En dan vraag ik: wat is de achtergrond? Want dat is inderdaad het waardevolle element in die rechtspraak en ook onder dat amendement van meneer Lucas – ik verwerp dit niet in alle opzichten, ik heb wel sterkere kritiek op meneer Lucas, maar ik heb ook wel waardering voor de achtergronden –. Als we willen interpreteren juist op grond van de bedoelingen, die hier een rol gespeeld hebben, de bescherming, dan zeg ik: geef bescherming daar waar die ook nodig is, ga daarom de navorderingsmogelijkheid zelfs beperken ondanks de formule van art. 16, maar erken aan de andere kant voor sommige gevallen ook dat niet bedoeld kan zijn, ook die onder de bescherming te laten vallen. Ik zou dus de voorrang willen toekennen aan de achtergrond van deze bepaling, wat in wezen de Hoge Raad kortgeleden nog gedaan heeft. Ik heb het geval geschilderd van een aanslag die drie ton had moeten zijn en per ongeluk *f* 30.000,– werd en waar de Hoge Raad met een sierlijke zwaai om het probleem heen gedanst is en heeft gezegd: voordat we aan die leer toekomen, moeten we eerst weten of die aanslag werkelijk zo gewild is; dat was niet het geval en dus komen we aan die hele leer van het ambtelijk verzuim niet toe. In werkelijkheid was het naar mijn overtuiging niet anders dan een doekje voor het bloeden om in resultaat tot een goed einde te komen, maar toch de kool en de geit te sparen; wie nou de kool en wie de geit is, laat ik in het midden, dat moet u dan verder zelf maar uitmaken.

Graag erken ik nog de juistheid van een door de heer Simons aangebrachte correctie: in de cassatieprocedure wordt vanwege de minister niet gepleit,

maar wel een vertoogschrift ingezonden en iedere advocaat kan in de cassatieprocedure pleiten.

Meneer Vergragt heeft erop gewezen dat er toch in de departementale praktijk wel vaker belangstelling heeft bestaan voor het probleem van de bevoegdheden van de ambtenaar die in de wet belast is met een bepaalde functie (wat mijn onderwerp betreft, de inspecteur van de belastingen) en aan de andere kant de bevoegdheid van de minister en voor de vraag of de minister de inspecteur kan opdragen zus of zo te doen of na te laten. Hij heeft ons verteld dat meneer Goudsmit in 1954 deze vraag al aan de orde gesteld heeft binnen het departement van sociale zaken. Ik kan u zeggen, meneer Vergragt, ook wat het belastingrecht betreft, is die zaak reeds toen niet helemaal onopgemerkt gebleven, en ik doel hier nu niet op meneer Goudsmit, maar op het vraagstuk zelf. Wat mijn preadvies betreft, ik heb niet bedoeld dit tot een discussiepunt te maken, ik heb enkel bedoeld dit terloops even weer te geven. Nu u erop komt, vind ik het interessant te horen dat hier vaak over gesproken is. Ook wat de fiscale auteurs betreft is er ongeveer in diezelfde tijd, dat zal tussen '50 en '55 geweest zijn, in de tijdschriften op fiscaal gebied een discussie geweest over de afbakening van de bevoegdheden van de inspecteur, die in de wet als zodanig is aangewezen als bevoegd ambtenaar en aan de andere kant de minister, die toch ook zekere bevoegdheden heeft, maar dan vooral liggend op het beleidsterrein. In hoeverre mag nu de inspecteur zeggen: ik ben bevoegd verklaard en met wat de minister beweert, heb ik dus niets te maken. Maar dan treedt naar mijn mening toch de hiërarchieke verhouding op de voorgrond: hij heeft er wél mee te maken. Niet tegenover de buitenwereld: wat de inspecteur doet tegenover de buitenwereld is een handeling van de inspecteur. 'Wat hij doet is wel gedaan' zullen we niet beweren, maar wat hij doet is geldig tegenover de buitenwereld omdat hij dit doet krachtens zijn wettelijke bevoegdheid, ook al handelt hij daarmee in strijd met een verbod van zijn opperste superieur, de minister.

Maar intern zal hij zeer zeker ter verantwoording geroepen kunnen worden en dan zal het de ambtenarenrechter moeten zijn, die in voorkomende gevallen zal moeten beslissen of de wijze waarop hij ter verantwoording geroepen is, misschien met de ergste maatregel van ontslag inderdaad gerechtvaardigd was in dit verband.

Mag ik terwille van de kortheid hiermee besluiten meneer Vergragt?
Meneer Klinkers heeft weliswaar niet over mijn preadvies gesproken, maar over dat van collega De Leede. Maar die heeft gedeeltelijk weer het antwoord aan mij geëndoseerd en aangezien ik niet meer aan hem kan terugendosseren, zal ik toch iets hierover moeten zeggen.

Meneer Klinkers heeft gevraagd, wat er moet gebeuren als er een fout geweest is, die in het voordeel van de administratie was en in dat verband

heeft collega De Leede genoemd het geval dat er een jaar of vier, vijf een premie AOW betaald was, en dat aan het eind van de rit gezegd wordt: een uitkering krijg je niet. En wat moet je dan doen met die premie. En kun je dan een 'hardheidsclausule' toepassen, zoals die te vinden is in art. 63 Algemene wet inzake Rijksbelastingen, een bepaling op grond waarvan inderdaad bepaalde hardheden van het belastingrecht nog kunnen worden verzacht door de minister. Een bepaling die uitgaat van de gedachte, dat de wet niet alles en alle mogelijkheden kan voorzien, zodat de minister de bevoegdheid moet hebben bepaalde uitwassen, die wellicht kunnen ontstaan, te verzachten. Zoiets zou hier mogelijk moeten zijn. Ik ging er hierbij van uit dat de wet zelf tot de onbillijkheid leidde. Is er echter een fout gemaakt, dan is bezwaar mogelijk. In de praktijk van de belastingheffing nu pleegt nog gedurende vijf jaren aan gegronde bezwaren te worden tegemoet gekomen, hoewel de korte bezwaartermijn van 2 maanden dan reeds lang verstreken is.

Ik wil hier nog even, en dat zal dan het slot moeten zijn, een vraagje aan vastknopen – wat ik misschien in een eerder stadium had kunnen doen, maar wat ook hier past. De hardheidsclausule geeft aan de minister bevoegdheden aan bepaalde hardheden tegemoet te komen – een bevoegdheid die geheel blijft in de beleidssfeer van het ministerie van financiën – in dit geval. Het gebeurt in de praktijk dat bepaalde onbillijkheden bestaan, soms algemener te signaleren, in welk geval vaak een circulaire wordt rondgezonden, soms ook in een specifiek geval, bijvoorbeeld in het kader van moeilijkheden die een bepaald bedrijf ondervindt, zodat de koppen bij elkaar gestoken worden en zo afspraken gemaakt worden. Dat resulteert dan tenslotte in een beslissing van de minister, waarin tegemoet gekomen wordt aan bepaalde bezwaren.

Ik zei, dat ik dit eerder ter sprake had kunnen brengen, want ook hier vinden we weer dat element dat Van der Meide even noemde, en zo ben ik dan ook, net als De Leede, weer bij het begin teruggekeerd.

Het voor beroep vatbaar zijn, is dat een element van het begrip beschikking? Ik heb dit ontkend. Zo zeg ik ook hier dat, als de minister in het kader van deze bevoegdheden zegt: ik kom daaraan tegemoet en je mag dit of dat met een gematigd tarief gaan treffen of zelfs helemaal buiten beschouwing laten, dit tot uiting komt in een beschikking, die dan niet voor beroep vatbaar is. Daarbij kan dan de vraag gesteld worden (en ook die vraag is bij de fiscaalrechtelijke auteurs in het verleden wel aan de orde gesteld en in de Tweede Kamer bij diverse belastingontwerpen, die er in de laatste 10, 20 jaren geweest zijn, is zij ook steeds weer opgedoken): als nu de minister een dergelijke beslissing gegeven heeft, zou je dan eigenlijk niet op de een of andere manier daartegen beroep moeten openstellen? Misschien geen beroep op een gewone rechter. Men heeft wel gezegd: een beroep op de commissie voor de financiën uit de Tweede Kamer. Ik zou zeggen in vredesnaam niet, want

dat is een politiek lichaam, met heel andere doelstellingen. Maar toch in ieder geval een college – hoe je dat dan ook wilt samenstellen – om een zekere marginale toetsing te verrichten ten aanzien van dergelijke beschikkingen. Dit is moeilijk. Je moet immers ook weer voorkomen dat voor alle kleinigheden beroep wordt ingesteld. Een dergelijke beroepsmogelijkheid moet tenslotte ook zinrijk zijn. Ik signaleer hier op dit moment alleen deze vraag, die meermalen gerezen is, soms bevestigend, soms ontkennend beantwoord. Maar een vraag die toch wel van belang is om eens in gedachten te houden, want ook hier komt uiteraard weer te voorschijn de moeilijkheid dat een dergelijk beroep effectief moet kunnen zijn en dat men belanghebbende niet mag blij maken met een dode mus. Mag de belanghebbende welwillend aangehoord worden en dan met een kluitje in het riet teruggestuurd worden met de boodschap: nou meneer we zullen de zaak bezien en u hoort er wel nader van. Enige tijd later (en dat duurt allemaal nog drie tot vier maanden) krijgt hij de boodschap dat de minister geen termen heeft gevonden enz. . . . Hier de spanning tussen vrijer beleid, dat aan de ene kant de overheid behoort te hebben, aan de andere kant toch de aanspraak die de burger zou behoren te hebben een vrijer beleid te doen toetsen door een rechter. Ik besluit met het constateren van die spanning, maar ik geloof dat dit niet het moment is te trachten een oplossing daarvoor te vinden.

Dan ben ik hiermee aan het eind gekomen, meneer de Voorzitter, van mijn beantwoording. Ik hoop dat ik alle sprekers naar genoegen heb beantwoord en mocht ik een vraagje vergeten hebben, dan weet ik dat dit mij niet kwalijk genomen zal worden.

IV Verslag algemene vergadering gehouden op 2 november 1973

1. De voorzitter verwelkomt de aanwezigen.

2. De notulen van de huishoudelijke vergadering van 27 oktober 1972 worden ongewijzigd vastgesteld.

3. De vergadering keurt het jaarverslag van de secretaris over 1972 (bijlage A) goed.

4. De heer Bachg brengt namens de kascommissie verslag uit van de bevindingen van de commissie over de rekening 1972 (bijlage B). Hij brengt de penningmeester lof voor het goede beheer (bijlage C). Op voorstel van de kascommissie wordt aan de penningmeester décharge verleend onder dankzegging aan penningmeester en aan mej. Van Deventer. In de kascommissie voor 1973 worden benoemd de heren Bachg, Van Putten en Kramer.

5. In haar verslag wijst de kascommissie er op dat de financiële toestand van de vereniging ondanks het kapitaaltje dat nog achter de hand is zorgen gaat geven. De grootste uitgavenpost, de geschriften, wordt door de steeds stijgende druk- en papierkosten zo hoog, dat verhoging van de contributie beslist noodzakelijk is wil de vereniging niet over enkele jaren door haar kapitaal heen zijn. De vergadering gaat akkoord met een verhoging van de contributie tot *f* 15,–.
   De begroting 1974 (bijlage D) wordt goedgekeurd.

6. In 1974 zullen worden behandeld preadviezen over de rechtsverwerking in het administratieve recht; preadviseurs de heren Scheltema en Konijnenbelt (de heer Donner wijst op het begrip 'bevoegdheidsverwerking'). Vermoedelijk zal ook in 1974 het rapport verschijnen van de commissie Van Maarseveen over een wet houdende algemene bepalingen van administratief recht. Dit rapport zal dan ook op een ledenvergadering worden besproken.

7. De vergadering verenigt zich met de gedachten en de concrete voorstellen van de commissie documentatie administratief recht en machtigt het bestur een codificatiecommissie en een stuurgroep samen te stellen. De heer Klinkers wijst op de vereniging voor bestuurskunde (secretariaat bij het I.B.W.) en stelt voor ook met deze vereniging contact te zoeken. De voorzitter stelt dat de documentatie van het administratieve recht duidelijk

niet een zaak is voor de V.A.R. alleen. Wij moeten proberen zoveel mogelijk geïnteresseerden samen te brengen. De voorzitter dankt de commissie voor al de moeite en arbeid.

8. De aftredende bestuursleden, mevr. Rothuizen en de heer Van der Wel worden herkozen; mevr. Rothuizen wordt tevens weer tot secretaris gekozen.
   In de vacature Ter Spill wordt gekozen mr. H.O. Thunnissen, die tevens wordt benoemd tot penningmeester. De heer H.A.A. Degen gaat de plaats van de heer Van Reijen innemen. In de vacature Belinfante wordt de heer Van der Burg tot voorzitter gekozen. In de plaats die door deze verkiezing in het bestuur vrij komt, wordt de heer Van Maarseveen gekozen.
   De voorzitter dankt de heer Ter Spill voor zijn inbreng in het bestuur en voor de wijze waarop hij de financiën van de vereniging heeft beheerd. Een woord van dank gaat ook naar de heer Van Reijen.

Werkvergadering: de voorzitter verwelkomt de ereleden Van Poelje, Donner en Van der Meide. Mej. Revers is helaas door ziekte verhinderd aanwezig te zijn.

Na de openingsrede van de voorzitter voeren zeven sprekers het woord n.a.v. de preadviezen van de heren De Leede en Scheltens. Beide preadviseurs beantwoorden de gemaakte opmerkingen. In de serie geschriften van de V.A.R. zal het uitvoerige verslag verschijnen.

De voorzitter brengt de dank van de vergadering over aan de preadviseurs met enkele woorden en met een boekenbon.

De Heer van Reijen dankt namens het bestur en de leden de afgetreden voorzitter en biedt hem het erelidmaatschap aan (bijlage E).

V Ereleden en bestuur

Ereleden

mevr. mr. H.J.D. Revers
mr. A.D. Belinfante
mr. A.W. Donner
mr. J.H. van der Meide
prof dr. G.A. van Poelje
mr. G.J. Wiarda

Bestuur

prof. mr. F.H. van der Burg, *voorzitter,* Burg. Suysstraat 3A, Tilburg (1977)
mevr. mr. A. Rothuizen-Geerts, *sekretaris,* Hilversumstraat 66, Amsterdam (1977)
mr. H.O. Thunnissen, Zwanenlaan 18, 's-Gravenhage (1977)
H A.A. Degen, p/a Paleisstraat 5, 's-Gravenhage (1977)
mr. A.J. Hagen, Hofwijckstraat 59, Voorburg (1975)
prof. mr. H. v.d. Linden, Kennedylaan 163, Oegstgeest (1974)
prof. mr. H.Th.J.F. van Maarseveen, Gouda (1977)
mr. E.H. Nuver, Ottenweg 28, Oldenbroek (1974)
mr. N.J. Polak, De Mildestraat 14, 's-Gravenhage (1976)
prof. mr. J.P. Scheltens, Joh. de Wittstraat 7, Leiden (1976)
mr. L.A. van Splunder, Hardenberg (1975)
mr. R. Streng, Arnhem (1974)
dr. D. van der Wel, Dam 28, Middelburg (1977)

Bijlage A

Jaarverslag 1972

Twee congressen hielden we in 1972. Op 24 januari kwam een groot aantal leden naar Utrecht om zich bezig te houden met de rechtsbescherming tegen beschikkingen van de centrale overheid en van de lagere organen. De gedachtenwisseling werd ingeleid door de heren Wiarda, Simons en Wessel. Het verslag van de vergadering is verschenen als geschrift LXVII. Aan de discussie nam op een door de aanwezigen zeer gewaardeerde wijze ook deel onze Belgische gast, prof. H. Buch. De heer Buch is kort daarna overleden. De heer In 't Veld herdenkt hem in Bestuurswetenschappen van september 1972.

Op 27 oktober werden een aantal aspecten van het rapport van de Staatscommissie Cals-Donner besproken. Preadviezen van de heren Donner, Boukema en Jeukens boden een basis voor de discussie.

Beide vergaderingen waren – ik durf te stellen: zoals gewoonlijk – zeer geslaagd. De oktober vergadering vond niet, zoals te doen gebruikelijk, in Utrecht plaats. We waren in het nieuwe provinciehuis te 's Hertogenbosch de gast van het provinciaal bestuur van Noord-Brabant. Dit is naar ik meen de aanwezigen uitstekend bevallen. De Commissaris der Koningin, ons oud bestuurslid dr. C.N.M. Kortmann, woonde de gehele vergadering bij. In zijn welkomstwoord schonk hij aandacht aan de taak en de plaats van de provincie in ons staatkundig bestel. De openingsrede van de voorzitter was gewijd aan gewestvorming.

Andere activiteiten werden in kleiner verband bedreven. De commissie documentatie administratief recht rondde haar arbeid nagenoeg af. Het resultaat van haar werk is de leden inmiddels toegezonden.
De commissie Wet Algemene bepalingen van administratief recht heeft een in september 1971 gereed gekomen voorlopig ontwerp aan belanghebbenden om advies voorgelegd. Op 16 februari 1972 is een 'hearing' gehouden. Het resultaat van deze hoorzitting is voor de commissie van die aard geweest dat zij zich opnieuw is gaan bezinnen. De voorzitter van de commissie schrijft in zijn brief, waarin hij een en ander aan het bestuur mededeelt: 'Mutatis mutandis geldt ook voor commissierapporten wat H.U. Jussurun D'Oliveira in de inleiding van zijn proefschrift opmerkt omtrent juridische dissertaties, n.l. dat zij vaak de vrucht zijn van een langere dracht dan van olifanten.'

In Bestuurswetenschappen van mei 1972 zijn opgenomen de preadviezen voor de mede onder auspiciën van onze vereniging gehouden administratieve dagen. Het onderwerp was: burger en bestuur; preadviseurs: mr. C. de Gooijer en prof. dr. L.P. Suetens.

In de samenstelling van het bestuur kwam weinig verandering. Prof.

Scheltens nam de plaats in van de heer Steenbeek. Acht jaar is prof. Steenbeek bestuurslid geweest, statutair was hij niet meer herkiesbaar. Mr. N.J. Polak volgde mr. J. Peters op als lid van het bestuur.

Het aantal leden is weer iets gestegen. Het aantal donateurs is gelijk gebleven.

Tot slot een mededeling, die eigenlijk niet in het verslag 1972 thuis hoort: eind oktober is de vierde druk verschenen van het boek(je) algemene bepalingen van administratief recht. De bewerkers van deze druk, de heren Van der Meide en Van der Veen, komt zeker een woord van dank toe voor het vele werk dat zij voor deze vierde druk hebben verricht.

A. Rothuizen-Geerts

Bijlage B

Rekening en verantwoording over het jaar 1972

Ontvangsten				*Uitgaven*
Contributies 1972	*f* 7.320,–	*Bestuursuitgaven*		
Donaties 1972	- 5.325,–	bureaukosten	*f* 1.047,80	
Contributies 1973	- 140,–	papier, envel.	- 198,10	
Verkoop geschriften	- 67,37	porti	- 379,55	
Verkoop geschrift Algemene Bepalingen	- 1.252,–	telefoon	- 135,90	
		reiskosten	- 72,–	
		diversen	- 9,75	*f* 1.843,10
Rente Spaarbank	- 2.280,62			
Nadelig saldo	- 4.962,27			
		Algemene vergaderingen:		
		28 oktober 1971		
		tikwerk	*f* 133,25	
		kosten maken verslag	- 200,–	
		telefoon	- 3,50	- 336,75
		24 januari 1972		
		porti	*f* 67,–	
		telefoon	- 8,–	
		reiskosten	- 26,40	
		convocatie	- 121,25	
		bandopname	- 57,20	
		boekenbonnen	- 125,–	
		zaalhuur	- 450,–	
		geluidsversterker	50,–	
		lunch gasten, enz.	- 78,75	
		koffie, thee	- 166,60	
		kosten verslag	- 313,25	- 1.463,45
		27 oktober 1972		
		bureaukosten	*f* 230,75	
		porti	- 342,40	
		boekenbonnen	- 300,–	
		convocatie	- 125,–	

	reiskosten	- 64,75	
	kosten band-opname	- 72,75	
	lunch gasten enz.	- 105,–	- 1.240,65
	Geschriften LXVII, LXVIII en LXIX		- 15.463,65
	Administratieve dagen		
	schrijfloon en porti		- 216,–
	Commissie Alg. Bep. Adm. Recht		
	tikken band-opname	*f* 250,75	
	reiskosten	- 240,15	- 490,90
	Commissie Documentatie		
	fotocopieën	*f* 12,40	
	porti	- 4,85	
	telefoon	- 9,75	
	reiskosten	- 13,60	- 40,60
	Contributies		
	Contact Jur. Genoot-schappen		- 15,–
	Institut Int. des Sciences Administratives		- 182,61
	Kosten inning contribu-ties en donaties door P.T.T.		- 54,55
f 21.347,26			*f* 21.347,26

Saldo 1 januari 1972	*f* 37.948,–	Saldo giro 1 januari 1973	*f* 1.651,93
Nadelig saldo 1972	- 4.962,27	Saldo kas 1 januari 1973	- 16,83
		Saldo spaarbank 1 jan. 1973	- 31.316,97
	f 32.985,73		*f* 32.985,73

Bijlage C

Verslag Kascommissie, uitgebracht door de heer Bagch

Het is uit kracht van de in het rechterlijk bedrijf niet onbekende, maar toch altijd ietwat trieste wet der ancienniteit, dat ik aan de beurt ben, om in deze vergadering het verslag van de zogenaamde Kascommissie uit te brengen.

Jarenlang heeft de Heer Vorstius Kruyff dit gedaan als plaatsvervanger van de Schout bij Nacht Tinga. Verleden najaar, in Den Bosch heeft hij het nog éénmaal suo jure mogen doen. Op 19 december daaropvolgend is de Heer Vorstius Kruyff op 77-jarige leeftijd, maar toch geheel onverwacht overleden.

Hij was de levendige drager van een cultuur, gevormd aan de hand der Europese klassieken, en het was een voorrecht met hem te mogen samenzijn en samenwerken.

Onder toestemming van de Voorzitter der Vereniging hebben wij voor deze keer als Kascommissie van twee leden ons werk verricht.

Op grond van onze ervaring hebben wij ons echter verplicht geacht, ook enige bijzondere zorg te wijden aan de keuze van de opvolger in de ontstane vacature.

Wij hebben bewust gezocht naar een nieuw lid uit de jongere generatie, en wij hebben daartoe preadvies ingewonnen bij de Heer Van Reyen als Hoofddirecteur bij de Vereniging van Nederl. Gemeenten, die in deze vergadering statutair moet aftreden als lid van ons Bestuur.

De candidaat, op wie in deze procedure vooralsnog éénstemmig de keuze is gevallen, zal U zo aanstonds door de Voorzitter der Vereniging worden genoemd.

De normale taak van een Kascommissie heeft ons ook dit jaar weinig moeilijkheden gebaard.

Wij hebben op 24 oktober in aanwezigheid van de aftredende penningmeester, de Heer ter Spill, ten huize' van diens honoraire assistente Mejuffrouw van Deventer op de gebruikelijke wijze de administratie over 1972 onderzocht en alles wél geordend en accoord bevonden.

Wij stellen U dan ook voor, aan de Penningmeester décharge te verlenen voor zijn beheer over 1972 en de rekening en verantwoording over 1972 vast te stellen in de vorm, waarin zij U zoals gebruikelijk bij het betreden van deze zaal is uitgereikt, – een en ander onder bijzondere dankzegging – óók op speciaal verzoek van de aftredende Penningmeester – aan Juffrouw Van Deventer, die blijkbaar niet ten onrechte verleden jaar door Professor Belinfante tot het financiële geweten van onze Vereniging is gepromoveerd.

Dit financiële geweten heeft namelijk op de vergadering van onze Kascommissie op 24 oktober met zodanig indrukwekkende nadruk ge-

sproken, dat onze taak niet beperkt kon blijven tot punt 4 der agenda van onze vergadering van heden, maar zich mede moest uitstrekken over de punten 5 en 6 van deze agenda, – een en ander in overeenstemming met de aftredende penningmeester Mr. ter Spill – die vandaag wegens zijn primaire ambtsbezigheden hier verstek moet laten gaan – en eveneens met de instemming van de Voorzitter onzer Vereniging, met wie ik daartoe op verzoek van de penningmeester het nodige contact heb genomen.

Onder dagtekening van 10 oktober j.l. bleek bij de Secretaresse van onze Ver. een brief te zijn binnen gekomen van de firma Tjeenk Willink, die de druk van onze publicaties verzorgt.

Tjeenk Willink vestigde er bij voorbaat de aandacht op, dat de rekening tèrzake van de drukkosten van onze publicaties in en over het thans lopende jaar 1973 dérmate zullen oplopen, dat bij uitblijven van de vereiste maatregelen het werkkapitaaltje van onze vereniging ernstig zou worden bedreigd.

Dit teken aan de wand heeft in onze controlevergadering over 1972 stante pede de Penningmeester en Uw Kascommissie ervan overtuigd:

a) dat in de toen nog aanwezige conceptbegroting voor 1974 de uitgaven en het geraamde tekort met *f* 5.000,– moesten worden verhoogd; en

b) dat niet zou kunnen worden volstaan met een contributieverhoging van *f* 10,– op *f* 12.50 –, als voorgesteld onder punt 5 van de agenda voor deze vergadering, maar dat de contributie voor onze Vereniging met ingang van 1974 van *f* 10,– op *f* 15,– zou moeten worden gebracht.

Uit de rekening en verantwoording over 1972, die U is uitgereik, blijkt, dat de kosten onzer geschriften verleden jaar rond *f* 15.500,– hebben bedragen.

De rekening over '72 sluit met een nadelig saldo van rond *f* 5.000,–.

Het kapitaaltje van de V.A.R., dat op 1 januari 1972 nog rond *f* 38.000,– bedroeg, was op 1 januari van 1973 dus al geslonken tot rond *f* 33.000,–.

In de begroting voor het lopende jaar 1973 waren de kosten onzer geschriften geraamd op *f* 8.000,–.

In het licht van de brief der firma Tjeenk Willink en gezien de omvang der straks te behandelen preadviezen, zal deze post van *f* 8.000,– ten minste uitkomen op *f* 20.000,–, een verhoging dus met *f* 12.000,–.

Per 1 januari 1974 zal ons kapitaaltje nog slechts *f* 21.000,– bedragen.

Voor het aanstaande jaar 1974 zijn twee algemene vergaderingen en twee publicaties voorzien. De kosten dezer geschriften, inclusief de verslagen der vergaderingen, zijn in de aan U uitgereikte en voorgestelde begroting voorshands op *f* 25.000,– gesteld.

De voor 1974 voorgestelde begroting sluit voorshands met een nadelig saldo van *f* 16.700,–.

Als hieraan niets zou worden gedaan, zou ons kapitaaltje per ultimo 1974 beneden de *f* 5.000,– zijn gezonken.

Het is in dit licht, dat de Penningmeester en de Kascommissie van oordeel waren, dat de contributie voor de V.A.R. ware te verhogen, niet tot *f* 12,50, maar tot *f* 15,–.

Ik moge er in dit verband onze aandacht op vestigen, dat wij als leden van de V.A.R. voor onze contributie van *f* 10,–, dit jaar bv. twee preadviezen ontvangen, waarvan alleen de drukkosten per lid-donateur al ± *f* 23,– hebben bedragen.

In de begroting voor 1974, zoals zij U is uitgereikt, is uiteraard de contributieverhoging – waartoe nog moet worden besloten – nog niet verwerkt.

Ik wil U thans nog voorlezen de brief, die ik daags na onze controlevergadering ontving van de Heer M.L. van Putten – voorheen direkteur bij de Ver. van Ned. Gemeenten –, mijn medelid in de Kascommissie.

De Heer van Putten schreef mij op 25 oktober:

'De financiën van de Ver. voor Adm.Recht houden me nog bezig.

Volgens een berekening van Mejuffrouw Van Deventer, die zij ons gisteren mededeelde zullen de kosten van de Geschriften over dit jaar rond *f* 20.000,– bedragen. Op de begroting voor 1973 staat voor Geschriften *f* 8.000,–. Er was een voordelig saldo van *f* 1.100,– geraamd, zodat nu het nadelig saldo over het lopende jaar op rond *f* 11.000,– kan worden geraamd. Dat heeft tot gevolg dat de 'reserve' op 1 januari a.s. terugloopt van rond *f* 32.000,– tot rond *f* 21.000,–.

Het tekort over het volgende jaar 1974 begroten we nu op *f* 16.700,–, waartegenover een verhoogde contributie-opbrengst staat van *f* 3.700,–, zodat er over 1974 een tekort blijft van *f* 13.000,–. (De Heer van Putten gaat er hierbij al van uit, dat de V.A.R. in 1974 van 740 leden *f* 5,– méér aan contributie zal ontvangen).

Aan het eind van 1974 zal in deze gedachtengang de 'reserve' zijn teruggelopen tot rond *f* 8.000,– en dat bedrag zal wel in stand moeten worden gehouden voor eventuele tegenvallers in komende jaren.

Het behoort niet tot de taak van de 'kascommissie' om zich met het toekomstige financiële beleid bezig te houden, maar ik geloof dat we tekort zouden schieten als we er niet bij de nieuwe penningmeester en bij het bestuur op zouden aandringen dat zij de toekomstige financiële situatie van de Vereniging ernstig onder ogen zien. Het is daarbij voor mij de vraag of het niet gewenst zou zijn dat men nu reeds maatregelen bestudeert om het mogelijk te maken, de kosten van de geschriften voor het volgende jaar, dus voor 1974, terug te brengen tot een belangrijk lager bedrag.

Ik meende het bovenstaande nog onder Uw aandacht te moeten brengen'.

Mijnheer de Voorzitter, tot zover de brief van de Heer Van Putten. Het spreekt vanzelf, dat ook naar mijn oordeel – evenals naar dat van de Heer Van Putten – de technische en financiële problemen rond de verzorging van onze preadviezen en verslagen functioneel liggen op het terrein van de nieuw te kiezen penningmeester en van het Bestuur, resp. het Dagelijks Bestuur onzer vereniging.

Ik wil dit verslag, dat alleen door de feitelijke omstandigheden zo lang moest worden, dan ook besluiten met te resumeren, dat de Kascommissie

a) voorstelt op de meest eervolle wijze de Penningmeester te déchargeren over 1972;

b) adhesie betuigt aan het nadere voorstel van de aftredende Penningmeester om de contributie voor de V.A.R. met ingang van 1974 op *f* 15,– te brengen.

Bijlage D

BEGROTING 1974

Ontvangsten		*Uitgaven*		
Contributies	*f* 7.300,–			
Donaties	- 5.300,–	*Bestuursuitgaven*		
Verkoop		bureaukosten	*f* 1.500,–	
geschriften	- 1.200,–	porti	- 400,–	
Rente Spaarbank	- 1.800,–	telefoon	- 150,–	
Nadelig saldo	- 16.700,–	reiskosten	- 100,–	
		boeken, tijd-schriften	- 50,–	*f* 2.200,–
		Algemene vergadering		
		bureaukosten	*f* 250,–	
		boekenbonnen	- 200,–	
		zaalhuur	- 450,–	
		geluidsver-sterker	- 50,–	
		bandopname kosten maken verslag	- 300,–	
		lunch, koffie thee gasten	- 150,–	
		convocatie	- 150,–	
		porti	- 250,–	
		telefoon	- 50,–	
		reiskosten	- 75,–	- 2.000,–
		Bijzondere vergadering (waarschijnlijk ter behandeling van het rapport van de commissie Van Maarseveen		- 2.000,–
		Commissies		- 750,–
		Geschriften		- 25.000,–
		Propaganda		- 100,–
		Contributies		- 200,–
		Onvoorzien		- 50,–
	f 32.300,–			*f* 32.300,–

Bijlage E

Aanbieding erelidmaatschap aan de heer Belinfante door de heer Van Reyen:

Ik heb *'het beleid beschouwd'* van onze vereniging. Zonder dat daaraan een *plan* ten grondslag lag, laat staan een tot verenigingrechtelijke *rechtsfiguur* verheven plan, is het tot een traditie uitgegroeid een scheidende voorzitter het erelidmaatschap aan te bieden.

Wij zouden tekort schieten wanneer wij onze fungerende voorzitter, die ons voorlichtte over de *administratie sancties en straffen* lieten heen gaan zonder ons rekenschap te geven van de mogelijkheden, die wij – als Vereniging voor Administratief Recht – hebben tot het toekennen van ereblijken en beloningen.

Welnu: na de sombere betogen van Bachg durf ik geen voorstel te doen onze scheidende voorzitter een beloning aan te bieden. Die begeert hij ook niet. Een ereblijk is op zijn plaats.

Hij heeft zijn oude belangstelling voor de sfeer van het bestuursrecht (proefschrift: burgerrechtelijke gevolgen van aanrijding met automobielen – 1936) niet verloren. Dat is algemeen bekend.

Uit eigen waarneming kan ik verklaren, dat onze voorzitter ook binnen de vereniging met verkeersregels wist om te gaan. Hij heeft haar met vaste hand geleid bij de ontsluiting van dat deel van het recht dat in het bijzonder betrekking heeft op *de burger en zijn staat.* Daarbij heeft hij een *vervaging van grenzen* niet geschuwd (beginselen van staatsrecht – kort begrip van het administratief recht).

Op deze grond stel ik de vergadering voor aan de heer Belinfante het erelidmaatschap aan te bieden.