GESCHRIFTEN VAN DE VEREENIGING VOOR ADMINISTRATIEF RECHT

X

ADMINISTRATIEVE RECHTSPRAAK OP ECONOMISCH TERREIN

PRAE-ADVIEZEN UITGEBRACHT DOOR

Mr. E. BLOEMBERGEN

EN

Mr. H. E. R. E. A. FRANK

VOOR DE ALGEMEENE VERGADERING OP 29 MAART 1946

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

GESCHRIFTEN VAN DE VEREENIGING VOOR ADMINISTRATIEF RECHT

X

ADMINISTRATIEVE RECHTSPRAAK OP ECONOMISCH TERREIN

PRAE-ADVIEZEN UITGEBRACHT DOOR

Mr. E. BLOEMBERGEN

EN

Mr. H. E. R. E. A. FRANK

VOOR DE ALGEMEENE VERGADERING OP 29 MAART 1946

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

PRAE-ADVIES VAN Mr. E. BLOEMBERGEN

Opgedragen aan de nagedachtenis van Mr. G. J. van Deventer

1. Het schijnt, dat er in de rechtswetenschap een aantal onderwerpen bestaat, waarover de meest vooraanstaande juristen het niet anders dan oneens kunnen zijn. Ieder belicht de problemen van een anderen kant, maar een communis opinio wordt niet bereikt. Intusschen neemt de literatuur gestadig in omvang toe, terwijl de rechtspraak zich behelpt en de wetgever zich afzijdig houdt. Deze gebieden van het recht, waartoe men behalve de onderscheiding tusschen publiek- en privaatrecht, de onrechtmatige overheidsdaad, het leerstuk der rechtspersoonlijkheid en art. 2014 B.W., ongetwijfeld ook de administratieve rechtspraak mag rekenen, betreedt een jong jurist slechts met een zekeren schroom. Hij zal zich willen verontschuldigen, waarom hij niet uit overmoed maar welbewust een voet op den gewijden grond zet, waarop zoovele illustere mannen elkaar in woord en geschrift hebben bestreden, zonder dat nochtans een beslissing kon worden bereikt. Ik wil dan ook beginnen met een uiteenzetting, waarom ik meende te mogen ingaan op het verzoek van het Bestuur onzer Vereeniging om het vraagstuk der administratieve rechtspraak in verband met zijn wettelijke regeling aan een hernieuwd onderzoek te onderwerpen, voor zoover het feit, dat de ,,geleide economie'' een van de belangrijkste punten van discussie is geworden, niet op zichzelf al een voldoende reden is.

2. De stand van zaken t.o.v. de administratieve rechtspraak kan ongeveer aldus worden omschreven, dat het onderwerp in een impasse is geraakt. Indachtig aan het gezegde, dat verwondering de eerste stap op weg naar wetenschap is, dienen wij ons in de eerste plaats af te vragen, hoe het mogelijk was, dat het probleem van de rechtsbescherming der burgers tegenover de overheid een probleem kon blijven, terwijl toch schijnbaar zulke groote belangen met een oplossing, al was het dan maar een voorloopige, gemoeid zijn. Het antwoord op deze vraag kan niet besloten liggen in de opmerking, dat de practijk geen behoefte aan administratieve rechtspraak had: de luide roep om terugkeer van den ,,rechtsstaat'' wijst op het tegendeel. Wij moeten het dus dieper zoeken, buiten het recht, bij de verhouding tus-

schen de burgers en de overheid, die boven hen is gesteld.

Wanneer wij in het oog houden, dat ons rechtsstelsel voor het grootste deel in zijn huidigen vorm afkomstig is uit de eerste helft der vorige eeuw, moeten wij nagaan op welke fundamenten het toen werd opgetrokken. Het is overbekend, dat deze periode volkomen werd beheerscht door de ideeën van de Fransche revolutie. Het individualisme met den burger als uitgangspunt, als tegenpool van het collectivisme, waarin de overheid een domineerende positie inneemt, vierde hoogtij. Het vrijheidsbeginsel hield in, dat de overheid zich zooveel mogelijk van ingrijpen in de sfeer der burgers onthield. Bovendien was de maatschappelijke structuur nog betrekkelijk eenvoudig en overzichtelijk, waardoor een incidenteel ingrijpen der overheid nog niet zulke verstrekkende gevolgen had, terwijl voor- en nadeelen gemakkelijker tegen elkaar konden worden afgewogen [1]). Onder deze omstandigheden kon met een naar de tegenwoordige begrippen klein en overzichtelijk ambtelijk apparaat worden volstaan. Contrôle op de handelingen van de ambtenaren door een administratieven rechter was niet noodzakelijk en werd dit ook niet direct bij toenemende activiteit van de overheid, omdat de gewone rechter in zekere mate de bescherming van de burgers aan zich trok. Aangezien voorts in het algemeen de administratie, mede dank zij een behoorlijk toezicht in eigen sfeer, een juist begrip voor de vrijheid der burgers aan den dag legde, kon in het maatschappelijk bestel van de negentiende eeuw de behoefte aan administratieve rechtspraak gering worden genoemd.

Intusschen bestaat de mogelijkheid, dat, wanneer de maatschappelijke structuur in het begin van deze eeuw zoodanige wijzigingen onderging, ondergaat of naar alle waarschijnlijkheid zal ondergaan, ook de verhouding tusschen overheid en burgers van anderen aard wordt. Wij zullen dus in het kort dienen te onderzoeken of deze verhouding van dien aard is, resp. kan worden, dat zij een behoefte aan administratieve rechtspraak schept. Voor de beantwoording van de vraag op welke wijze dan in deze behoefte eventueel moet worden voorzien, zullen wij het juridisch karakter van de wijzigingen in de samenleving dienen na te gaan, om in aansluiting daaraan onze conclusies te trekken. Immers de pogingen om een administratieve rechtspleging tot stand te brengen zijn alle ondernomen tegen den achtergrond van een andere maatschappelijke ordening dan die, welker aanwezigheid thans als voorwaarde voor een hernieuwde behandeling van dit onderwerp moet worden gesteld. Wij zullen m.a.w., na te hebben

---

[1]) Zoo wijst RATHENAU — Vom Aktienwesen — er b.v. op, dat het besturen van een moderne groote onderneming grootere bekwaamheden verlangt dan het besturen van een Staat een eeuw geleden.

geconstateerd dat administratieve rechtspraak gewenscht is, niet de oude projecten kunnen toepassen, doch moeten, uitgaande van de juridische beteekenis der wijzigingen welke zich in de samenleving voltrokken c.q. zullen voltrekken, opnieuw vaststellen aan welke vereischten een wettelijke regeling moet voldoen. Ongetwijfeld levert de historie veel bruikbaar materiaal, doch zij bergt het gevaar in zich, dat men in de uitgetreden paden der traditioneele strijdvragen vastloopt.

Ziedaar het schema van het prae-advies, indien kan worden vastgesteld, dat de basis, waarop na de Fransche revolutie ons recht kwam te rusten, verschilt van den ondergrond, waarop het tegenwoordige recht behoort te worden opgebouwd.

3. De versnippering, welke ons in het oud-vaderlandsche recht treft, correspondeert met de economische structuur van de toenmalige samenleving. De economische kringen waren van beperkten omvang, de belangen slechts van regionale beteekenis. Eenerzijds toch had de samenleving vanouds een sterk-agrarischen inslag, ten gevolge waarvan het grondbezit zelfs voorwaarde kon zijn om tot een rechtskring te behooren, anderzijds concentreerden zich de belangen van den handel in een beperkt aantal steden, waartusschen geen hecht verband bestond. Het geheele streven, ook toen in deze rechtskringen het territorialiteitsbeginsel de overhand boven het personaliteitsbeginsel had verkregen, bleef toch in hooge mate met steun van de overheid gericht op de stabilisatie van de bestaande verhoudingen [1]).

Dit streven kon zich op den duur niet handhaven, toen de technische vindingen van de achttiende eeuw practisch werden toegepast. De na de z.g. industrieele revolutie opkomende nijverheid verlangde de bewegingsvrijheid, welke de Fransche revolutie verleende. Hetzelfde „Einzelwirtschaftskönnen", dat zich zoo enorm uitbreidde toen de beperkingen waren weggevallen, borg echter de kiem van nieuwe bindingen in zich [2]). Immers op den duur werd de algemeene welvaart afhankelijk van den gang van zaken in de groote ondernemingen, getuige het woord van RATHENAU „die Groszunternehmung ist . . . nicht mehr lediglich ein Gebilde privatrechtlicher Interessen" maar „längst und in steigendem Masse öffentlichen Interessen dienstbar gemacht worden". Nog eerder bracht de — overigens onvermijdelijke — onderlinge concurrentie de economisch zwakkere arbeiders in een

---

[1]) Bij de steden b.v. was expansie bezwaarlijk, omdat deze ten gevolge van de versterking met grachten en wallen slechts sprongsgewijs kon plaatsvinden. Reeds MALTHUS wijdt hieraan aandacht.

[2]) Vgl. WEDDIGEN, Die Synthese von Persönlichkeit und Gemeinschaft in der Wirtschaftspolitik. Weltwirtschaftl. Archiv 1942 I, blz. 149.

dergelijken noodtoestand, dat de overheid in den socialen sector het eerste tot ingrijpen zou overgaan.

Nog op een ander zeer belangrijk verschijnsel dient hier te worden gewezen. De toenemende industrialisatie uitte zich niet alleen in het opkomen van groote ondernemingen, wier belangen soms tot ver buiten den nationalen rechtskring reikten, maar ook in een steeds voortschrijdende specialisatie, een gevolg dus van de verder gaande arbeidsverdeeling. In de samenleving ontstond daardoor een groote onderlinge afhankelijkheid der onderdeelen. Deden zich in een op zichzelf misschien niet zoo belangrijken bedrijfstak storingen voor, dan konden deze licht ook andere gebieden ten ongunste beïnvloeden. M.a.w. niet alleen de groote, maar ook de kleinere ondernemingen werden in de sfeer van het algemeen belang getrokken. Deze onderlinge afhankelijkheid, welke samengaat met een veel ingewikkelder maatschappelijke structuur, had voor de overheid ten gevolge, dat zij, zooals bij de landbouwcrisispolitiek ten slotte duidelijk is gebleken, haar bebemoeiingen tot een steeds uitgestrekter terrein moest uitbreiden.

Aanvankelijk was de overheid slechts weinig geneigd om in misstanden in te grijpen, welke de plotseling ontstane ruime ontwikkelingsmogelijkheden voor het persoonlijk initiatief mede in de hand hadden gewerkt. Uitgaande van de merkwaardige gedachte — merkwaardig omdat zij als dogma werd aanvaard, terwijl het tegendeel even juist had kunnen zijn [1]) — dat de verstoringen in het economische evenwicht door het „vrije spel der maatschappelijke krachten" het beste konden worden hersteld, was de overheidspolitiek in sterke mate passief ingesteld. Men wilde wel al te schrijnende misstanden uit den weg ruimen, maar overigens de vrijheid zoo min mogelijk aantasten [2]).

De schadelijke gevolgen van deze opvatting noopten echter gaandeweg belanghebbenden tot het vormen van organisaties, opdat eendracht hun de macht zou geven om gezamenlijk de ongunstige tijdperken zonder al te ernstige verliezen door te komen [3]). In het begin werkte de Staat dit streven soms tegen (antitrustwetten), maar later bood hij bij deze pogingen tot aaneensluiting alleen de helpende hand (verbindend-verklaring van ondernemers- en collectieve arbeidsovereenkomsten). Hieruit blijkt echter reeds, dat men het bevorderen van gezonde verhoudingen in afzonderlijke bedrijfstakken als een aangelegen-

---

[1]) Vgl. VAN CLEEFF, Sociaal-economische ordening, Arnhem 1942, blz. 31.

[2]) Zie LICHTENAUER, De groei van de organisatiegedachte in de economische geschiedenis, het handelsrecht en de philosophie, Rotterdam 1942.

[3]) Vgl. KRAAL, „Eenige aspecten van de ontwikkeling der economische samenwerking" in de Feestbundel-DE VRIES.

heid beschouwde, waarbij het algemeen belang ten nauwste is betrokken.

Deze ontwikkeling, die met name in den vorm van de landbouwcrisismaatregelen al dicht tot een systeem van geleide economie was genaderd, werd vrijwel afgebroken toen de economische toestand van ons land door de oorlogsomstandigheden snel achteruitging. Vele maatregelen dienden te worden genomen. Daar dit slechts in enkele gevallen aan de bestaande ondernemersorganisaties kon worden overgelaten, zag de Staat zich wel gedwongen om zelf tot in details vele onderwerpen te gaan regelen. De individueele vrijheid werd steeds verder eenzijdig ingeperkt.

4. Intusschen kleven aan een dergelijk optreden van den Staat vele bezwaren. Door zich niet in hoofdzaak tot de algemeene lijnen te bepalen, neemt de overheid niet alleen spoedig te veel hooi op haar vork, maar ook dreigt het gevaar, dat zij niet voldoende boven alle partijen blijft staan, terwijl het ten slotte twijfelachtig is of de werkzaamheden wel op de meest efficiente wijze worden verricht. Ook psychologisch is het van veel belang, dat de onderdanen, i.c. de ondernemingen, niet het gevoel krijgen, dat er zonder haar over haar lot en belangen wordt beslist. Reeds THORBECKE [1]) wees op de noodzakelijkheid om de burgers mede de verantwoordelijkheid te laten dragen als de Staat zich genoodzaakt ziet om in te grijpen.

De omstandigheden waren intusschen niet van dien aard, dat men kon verwachten, dat de bedrijfsgenooten zich zelf zouden inschakelen met hun eventueel versterkte of nieuw te vormen organisaties. Daar de Staat het laissez-faire beginsel geheel verlaten had, en thans door actief ingrijpen het ,,algemeen welzijn'' wilde bevorderen, is het begrijpelijk, dat, zeker toen de bezetting van ons land een feit was geworden, tot de organisatie van het bedrijfsleven werd overgegaan. Het spreekt vanzelf, dat, al werd deze omvangrijke taak door de met de uitvoering belaste Nederlanders ook met het oog op vredestijd vervuld, toch de oorlogstoestand haar invloed deed gelden. Nog sterker was dit het geval toen de organisatie moest beginnen te werken onder steeds grooteren druk van den oorlogstijd. Naar mijn gevoelen is daardoor de organisatie, juridisch gezien, te publiekrechtelijk uitgevallen. Men ondervond vele moeilijkheden bij de functionneering van de publiekrechtelijke doelcorporaties, die thans ongetwijfeld langdurige besprekingen vereischen. Vele vragen rijzen, die aan de hand van het niet zoo geperfection-

[1]) ,,Over het hedendaagsche staatsburgerschap'' in ,,Historische Schetsen''. In THORBECKE's tijd ging de Staat in de politieke vrijheid ingrijpen.

neerde publiekrecht niet aanstonds kunnen worden beantwoord. Overigens gaf de toestand door haar statisch (star) karakter — welke, het zij terloops nog opgemerkt, de totstandkoming van de bedrijfsorganisaties begunstigde, terwijl bovendien het algemeen belang zoo praeponderant was — wel aanleiding tot den gekozen vorm van organisatie. Het kan echter nauwelijks een vraag zijn of met het intreden van een tijdperk van vrede en dus tevens van een meer dynamische periode, het zooveel soepeler privaatrecht niet een geschikter uitgangspunt voor de bedrijfsorganisatie biedt dan het eenigszins starre en schematiseerende publiekrecht. Wij zullen dit moeten uitmaken aan de hand van de functie, welke den bedrijfsorganisaties is toegedacht.

Wanneer ik nu zoo kort mogelijk aan zou moeten geven, wat juridisch gesproken het kenmerkende element van de zoo juist besproken wijziging in de samenleving is, welke in de organisatie van het bedrijfsleven resulteerde, dan zou ik het aldus willen uitdrukken, dat naast territoriale ook uitgesproken functioneele rechtskringen zijn ontstaan. Deze rechtskringen bestaan in ons geval uit personen, die hetzelfde bedrijf uitoefenen; hun juridisch karakter wordt voor het geldende recht uiteraard door de wet bepaald, doch wij zullen moeten onderzoeken of deze constructie wel strookt met de plaats welke deze rechtskringen door hun feitelijke samenstelling (groepeering van bedrijfsgenooten) in het geheel innemen.

Uit het voorgaande zal reeds duidelijk zijn geworden, dat het vraagstuk der administratieve rechtspraak zich in de eerste plaats op economisch gebied voordoet, aangezien zich hier — maatschappelijk gesproken — de grootste wijzigingen hebben voorgedaan. Deze veranderingen dragen natuurlijk ten deele het stempel der Duitsche bezetting. Uit de uitlatingen van de Regeering blijkt echter wel, dat in wezen sprake is van een ontwikkeling welke met de algemeene verschuivingen in den loop der tijden verband houdt. Het is dus kortzichtig om de kwesties welke met bedrijfsorganisatie verband houden als „Duitsche problemen" te willen zien. De handhaving der bestaande groepeeringen is daartegen eveneens een aanwijzing.

Al bezien wij de administratieve rechtspraak in de eerste plaats op economisch terrein, dat behoeft geen beletsel te zijn om onze conclusies te toetsen aan hetgeen aan administratieve rechtspraak elders aanwezig is. Aan het slot van hét prae-advies zullen wij terloops nog aan een dergelijke vergelijking aandacht besteden.

5. Het schijnt het noodlot van een prae-adviseur voor onze Vereeniging te zijn, dat hij er niet aan ontkomt om eenige aandacht aan de verhouding publiek-privaatrecht te wijden. Ik zie

mij in dit stadium van mijn betoog voor deze noodzakelijkheid geplaatst en zal dus in moeten gaan op de beteekenis van de traditioneele onderscheiding voor de organisatie van het bedrijfsleven. Daartoe kan m.i. het beste eerst nader worden omschreven, wat onder publiekrechtelijke resp. privaatrechtelijke bedrijfsorganisatie moet worden verstaan, waarbij ik aanstonds aanteeken, dat deze begrippen niet in de strikt genomen onjuiste beteekenis worden gebruikt waarmede de bedrijfsorganisatie vóór, resp. na de invoeging van artikel 1a in het z.g. Basisbesluit [1]) wordt aangeduid. Door de invoeging van dit artikel werden de bedrijfsorganisaties formeel tot ,,openbare lichamen'' gemaakt, welke kwaliteit haar thans weer is ontnomen, m.i. terecht.

Onder een publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie moet worden verstaan een organisatievorm, zooals deze thans in het Organisatiebesluit Voedselvoorziening 1941 is verwerkelijkt. Zij zal zich in het algemeen kenmerken door een sterken hiërarchischen inslag, culmineerend in een dikwijls vergaand toezicht van de centrale overheid. Daarbij wordt al spoedig de nadruk op de uitvoerende taak der bedrijfsorganisaties gelegd. Gelijk uit het woord publiekrechtelijk voortvloeit, wordt aan de behartiging van het algemeen belang een overheerschende plaats toegekend. Verplicht lidmaatschap, verordenende bevoegdheid, wellicht politiedwang, zijn de belangrijkste kenmerken van een publiekrechtelijke organisatie.

Een privaatrechtelijke bedrijfsorganisatie schijnt daarnaast eenigszins een contradictio in adjecto. Men kan zich echter voorstellen, dat op basis van vrijwillig lidmaatschap zich vereenigingen van gelijksoortige ondernemingen vormen, welke vereenigingen zich in bonden tot grootere eenheden samenvoegen. De aantrekkelijkheid van dezen vorm is de groote speelruimte, welke aan betrokkenen wordt gelaten om hun organisatie naar eigen goeddunken in te richten. Het privaatrecht geeft nu eenmaal een grootere autonomie dan welke publiekrechtelijke regeling ook.

Wanneer beide vormen van organisatie tegenover elkaar worden gesteld, kan aanstonds worden geconstateerd, dat zij in hun zuivere gestalte onbruikbaar zijn. De starheid van het publiekrechtelijke systeem benauwt het bedrijfsleven, zelfs in een periode, welke uit economisch gezichtspunt bezien een statisch karakter draagt. De grondslag van het vrijwillige lidmaatschap bergt naast het voordeel van groote vrijheid t.a.v. regeling en inrichting het ,,outsider''-probleem in zich, waarvoor het bedrijfs-

[1]) Voor den tekst van dit besluit en andere besluiten, welke op de organisatie van het bedrijfsleven betrekking hebben, zoomede voor een summiere toelichting, zij het mij vergund hier ter voorkoming van uitvoerige uiteenzettingen te verwijzen naar het boekje van PLOMP (MR. J. IN 'T VELD) over ,,De gemeenten en de organisatie van het bedrijfsleven.''

leven eveneens terecht beducht is. Men ziet: een tusschenoplossing dringt zich haast als vanzelf aan ons op.

Men zou er echter verkeerd aan doen de vraag alleen van de zijde van het bedrijfsleven te bezien [1]). Ook de Staat, misschien moet ik zelfs zeggen: in de eerste plaats de Staat, kan het niet onverschillig zijn, welke bedrijfsorganisatie wordt gekozen. Daarbij meen ik te mogen veronderstellen, dat de Staat in het algemeen meer geporteerd zal zijn voor een publiekrechtelijke organisatie, die hem grootere mogelijkheden biedt om gedeelten van de Staatstaak over te dragen, dan ,,vereenigingen'' met haar, vergelijkenderwijze gesproken, labielen grondslag [2]). In het bijzonder zal met de wenschen der overheid in de eerste plaats rekening worden gehouden, omdat, zooals reeds eerder werd opgemerkt, de Staat, ten deele door de omstandigheden gedwongen, zijn toeziende houding heeft verlaten, gedreven door de overtuiging dat het zijn taak is om door actief optreden in verschillende onderdeelen der maatschappij het algemeen welzijn zooveel mogelijk te bevorderen. Men vergete niet dat de Staat ,,genoodzaakt'' is om te regeeren, waarbij de kwestie van organisatie van groot gewicht is, terwijl het bedrijfsleven zijn krachten aan de productie wil wijden, waarbij organisatiekwesties meer buiten de gezichtskring plegen te vallen.

De conclusie ligt voor de hand, dat de bedrijfsorganisatie noch volkomen publiekrechtelijk, noch volkomen privaatrechtelijk zal worden opgebouwd, maar een soort mengvorm zal vertoonen, waarvoor eigen rechtsregels — ook met betrekking tot de rechtspraak — moeten worden ontwikkeld. Op welk element zal nu de nadruk komen te vallen? In het publiekrecht ligt het accent op het algemeen belang, in het privaatrecht op het belang van het individu (onderneming). Uit deze algemeene en in de practijk hanteerbare uitspraak volgt, dat in een tijdperk van economischen nood, waarin het algemeen belang om welhaast dictatoriale bevoegdheden der regeering vraagt, een publiekrechtelijke regeling het meest in aanmerking komt. Naarmate normalere toestanden wederkeeren kan de centrale overheid geleidelijk aan afstand doen van haar exceptioneele bevoegdheden, hetgeen tegelijkertijd een grootere bewegingsvrijheid voor de ondernemingen of groepen daarvan beteekent. Juridisch wil dit zeggen, dat meer aan de wenschen van het bedrijfsleven, die in de richting van een

[1]) In werkelijkheid is dit mede daarom onvoldoende, omdat het begrip ,,bedrijfsleven'' is samengesteld uit vele kleinere kringen, die de algemeene wenschelijkheid van de een of andere oplossing veelal beoordeelen naar de toepasselijkheid in eigen kring, zonder zich er rekenschap van te geven, of de beantwoording van deze vraag hun algemeene uitspraak kan rechtvaardigen.

[2]) Het voorontwerp op de Bedrijfschappen heeft deze veronderstelling inmiddels tot zekerheid gemaakt.

privaatrechtelijke organisatie gaan, tegemoet kan worden gekomen. Indien de bedrijfsorganisatie onder de steeds veranderende economische omstandigheden wil kunnen blijven werken, moet haar juridische structuur zoodanig worden gekozen, dat zij zoowel in een tijdperk van gebondenheid (publiekrecht) als van grootere vrijheid bruikbaar is.

6. Men zou zich vergissen, indien men meende, dat bij iedere bedrijfsorganisatie de verhouding tusschen het publiek- en het privaatrechtelijk element dezelfde is, hoezeer zij ook bij alle naar gelang van de economische constellatie kan verschuiven. Men moet de verschillende groepen onderscheiden, naar het ,,niveau'' waarop zij zijn geplaatst, een onderscheiding, welke ook in verband met de rechtspraak beteekenis heeft [1]).

Tot goed begrip van deze onderscheiding tusschen de verschillende categorieën van bedrijfsorganisaties zij er aan herinnerd, dat een van de doeleinden van de organisatie van het bedrijfsleven gelegen is in de overbrugging van den toenemenden afstand tusschen Staat en onderneming. Een afstand, die tot een tegenstelling kan worden, vooral in tijden dat de Staat zich niet meer afzijdig houdt van het economische leven, maar zich door zijn ingrijpen tegenover de ondernemingen kan plaatsen. Deze afstand moest worden overwonnen ter wille van een gezonde samenleving. Zulks te meer daar, zooals bleek, de Staat overbelast dreigde te worden, omdat aan een ongeorganiseerd bedrijfsleven geen deel in het bestuur kon worden gegeven. Zoo moest de organisatie van bedrijfsgenooten den grondslag scheppen, waarop deelneming aan de regeeringstaak mogelijk werd, terwijl psychologisch het mede verantwoordelijk zijn in belangrijke mate bijdraagt tot versteviging van het maatschappelijk verband.

De afstand tusschen Staat en onderneming kon in het algemeen niet worden overbrugd door de inschakeling van één groep, doch men moest verschillende étappes maken. Opklimmend van de afzonderlijke ondernemingen vereenigde men deze eerst met vakgenooten, vervolgens werden gelijke groepen in algemeener verband bijeen gebracht, terwijl ten slotte deze ,,bonden'' weer tot een ,,federatie'' werden samengevoegd. Zoo krijgt men wat ik zou willen noemen een ,,spanningsreeks'' die, schematisch gezien, aldus verloopt: onderneming-ondervakgroep-vakgroep-bedrijfsgroep-hoofdgroep-Staat. Zien wij in de onderneming den exponent van het privaatbelang, in den Staat de pool van het publiekbelang, dan blijkt deze tegenstelling dus te worden verzacht door een reeks groepen, die een gemengd publiek-privaatrechtelijk karakter dragen. Bij de hoofdgroep, die zich ook het

[1]) Uitvoeriger in R.M. 1943, blz. 430 e.v.

dichtst bij den Staat bevindt, overweegt het algemeen belang: zij heeft dus, wil zij haar taak kunnen vervullen, een sterkeren publiekrechtelijken inslag. Bij de ondervakgroep [1]) is daarentegen het algemeen belang veel minder sterk of zelfs nauwelijks betrokken; daar ligt dus op het privaatrechtelijk element de klemtoon. Aangezien naar mijn meening noch een volkomen publiekrechtelijke, noch een volkomen privaatrechtelijke bedrijfsorganisatie voor het bedrijfsleven, resp. de overheid, bruikbaar is, zal bij de organisatie, wanneer zij bij de feitelijke verhoudingen aansluit, de hoofdgroep nog een privaatrechtelijken inslag vertoonen, de ondervakgroep daarentegen wellicht een enkel publiekrechtelijk element (verplicht lidmaatschap) niet kunnen ontbeeren [2]). Terloops zij opgemerkt, dat m.i. de tegenstelling tusschen publieken privaatrecht te vergelijken is met die tusschen Noord en Zuid op een kompas: beide richtingen staan wel tegenover elkaar, doch via het Oosten of het Westen komt men geleidelijk van Noord tot Zuid of omgekeerd.

7. Dat ik hierboven zooveel aandacht wijdde aan het karakter der groepen, bezien in het licht der tegenstelling publiek-privaatrecht, vloeit voort uit de opvatting, dat het juridisch karakter der groepen zoo nauw mogelijk bij hun maatschappelijke positie, d.w.z. de verhouding tusschen algemeen en bijzonder belang, dient aan te sluiten. M.a.w. men moet instabiele juridische constructies vermijden, welke onvermijdelijk in meerdere of mindere mate ontstaan, wanneer b.v., zooals bij de crisisorganisaties het

---

[1]) Doordat het bij de huidige organisatie dikwijls toeval is, of een groep ondernemingen, bedrijfs-, vak- of ondervakgroep is geworden, heeft de spanningsreeksgedachte minder beteekenis voor het geldende recht. M.i. behoorde echter de indeeling in groepen, die juridisch onderscheiden moeten worden, niet zoozeer van het toeval af te hangen. Zoo konden b.v., toen de ondervakgroepen der industrie nog geen verordenende bevoegdheid bezaten, onbelangrijke bedrijfstakken, die toevallig in een vakgroep bijeen gebracht waren, verordeningen maken, zeer belangrijke daarentegen niet! Een ander voorbeeld nog. Bij de Hoofdgroep Handel, waar men steeds een trap lager is dan bij de industrie (*Bedrijfs*groep Aardolie*industrie*, *Vakgroep* Groot*handel* in Minerale Olieproducten) missen de met de ondervakgroepen der industrie overeenkomende organisaties zelfs het karakter van openbaar lichaam! Hoewel de verordenende bevoegdheid thans tot het verleden behoort, kunnen uit de aan de verleening van deze bevoegdheid verbonden problemen nog interessante conclusies worden getrokken.

[2]) Ook de onderneming, in ons Wetboek van Koophandel nog steeds alleen in privaatrechtelijke sfeer gezien, kan een belangrijken publiekrechtelijken inslag krijgen. Men zie slechts het streven naar nationalisatie. Voorts de bevoegdheid der zuiveringsraden om iemand uit het recht te ontzetten een leidende functie in een onderneming uit te oefenen.

geval is geweest, privaatrechtelijke vormen voor publiekrechtelijke corporaties worden gebruikt [1]).

Wanneer nu de juridische vorm aan den maatschappelijken inhoud moet worden aangepast, dan zien wij ons aanstonds voor twee moeilijkheden geplaatst:

1. hoe moet bij het vooropgestelde gemengd publiek-privaatrechtelijk karakter der groepen uit deze beide samenstellende deelen van het recht worden geput?
2. indien het mogelijk is deze eerste vraag op te lossen, hoe kan dan rekening worden gehouden met de eventueele wijzigingen in de onderlinge verhouding tusschen publiek- en privaatrecht in de groepen?

8. Uit de eerste moeilijkheid voert een uitweg, die overigens nog alles behalve gemakkelijk begaanbaar is. Ik doel hiermede op het volgende. Het vormen van een juridische constructie voor de organisaties mag niet geschieden door het aaneenrijgen van stukken publiek- en privaatrecht, doch men moet rekening houden met het eigen karakter van de groepen. Naast algemeen en privaat belang is het groepsbelang ontstaan, algemeener dan het private, meer bijzonder dan het algemeene belang. De traditioneele scheiding in publiek- en privaatrecht moet door een drieledige onderscheiding worden vervangen, welke haar invloed over het geheele rechtsgebied dient te laten gelden, dat vroeger door de oude tegenstelling werd beheerscht [2]). Wetenschap (en practijk) hebben de beteekenis van het groepsbelang eerder onderkend dan de wetgever. Leert de algemeene rechtsleer ons niet dat de volksgewoonte als bron van recht reeds lang is opgedroogd, zonder dat nochtans het gewoonterecht verdween, aangezien dit thans hoofdzakelijk voorkomt in den vorm van groepsgewoonterecht? De hier aangeduide ontwikkeling zet thans, ik zou willen zeggen officieel, met kracht door. De toekenning van verordenende bevoegdheid aan groepen bewees, en de a.s. vervanging van Rijksbureaux door openbare lichamen bewijst,

---

[1]) Immers economisch bezien kenden de crisisstichtingen verplicht lidmaatschap. De critische lezer zal wellicht opmerken, dat ik begonnen ben met te constateeren dat noch een publiekrechtelijke noch een zuiver privaatrechtelijke organisatie gewenscht is, terwijl eerst naderhand de stelling werd verdedigd, dat de juridische structuur afhankelijk moet worden gesteld van de economische constellatie in de groep. M.i. moet weliswaar in hoofdzaak de inhoud den juridischen vorm bepalen, maar omgekeerd kan toch niet worden ontkend, dat de vorm, zij het in mindere mate, ook den inhoud beinvloedt. Ik achtte mij gerechtigd de vraag van beide zijden te benaderen.

[2]) Dus b.v. ook de grondwet. Zie voor het Octrooirecht in dit opzicht BUDDINGH DE VOOGT, R.M. 1944, blz. 91.

dat niet alleen het gewoonterecht, maar ook het wettenrecht door de groep zelf moet worden gevormd!

Ongetwijfeld stelt de vorming van groepsrecht ons voor een zware, maar interessante taak. Voorshands kan echter reeds deze conclusie worden getrokken, dat bestaande dogmata opnieuw op hun houdbaarheid onderzocht zullen moeten worden, omdat, hetgeen in publiek- en privaatrecht niet op zijn plaats is, wellicht nog een uitstekende plaats in het groepsrecht kan vinden. Een aardig voorbeeld kan dit verduidelijken. De rechtspositie van het personeel der groepen zal wellicht t.z.t. nader worden onderzocht. Daarbij biedt de bestaande tegenstelling publiek-privaatrecht de keuze tusschen ambtenaar of arbeider [1]). Het personeel van de groepen wordt het praedicaat ,,ambtenaar'' op grond van deze redeneering verleend, dat het aan de omschrijving van het begrip ambtenaar in de Ambtenarenwet 1929 voldoet. Dit is een typisch voorbeeld hoe het eigen karakter van het groepsrecht kan worden miskend, waardoor men met een onheilspellende mateloosheid uit het publiekrecht gaat putten. Het ware toch immers wel een speling van het noodlot indien men, om aan het ambtelijk apparaat te ontkomen, een ander ambtelijk systeem had opgebouwd! Trouwens, een juiste interpretatie van de Ambtenarenwet moet m.i. op zichzelf reeds tot de slotsom voeren, dat de organisatie van het bedrijfsleven in den bestaanden omvang — hoezeer ook voor haar rechtskarakter naar de Grondwet wordt verwezen — door de Ambtenarenwet niet is voorzien, zoodat deze wet niet mag worden toegepast.

Wanneer het eigen rechtskarakter voor oogen wordt geh ouden, dan is bovendien het gevaar geringer, dat de rechtseenheid teloor zou gaan, waarmede ik in dit verband bedoel, dat voor de eene rechtsinstelling meer uit het privaatrecht zou worden geput dan voor de andere, zoodat iedere instelling op zichzelf misschien wel een bruikbare regeling zou worden gegeven, doch dat het geheel dezer regelingen geen sluitende combinatie vormt. Zou men b.v. inzien, dat een verordening in wezen weinig verschilt van een verbindend verklaarde ondernemersovereenkomst, zoodat de procedure voor de totstandkoming van verordeningen grootendeels aan de Ondernemersovereenkomstenwet zou kunnen worden ontleend, dan is het a priori geenszins uitgesloten, dat daarnaast, wanneer het om de berechting van overtredingen van verordeningen gaat, als volgt geredeneerd wordt. Een verordening is een wet, een publiekrechtelijk voorschrift; overtredingen daarvan behooren voor den strafrechter (eventueel in den vorm van den tuchtrechter) te worden gebracht. Op deze wijze wordt het privaatrechtelijk element, dat bij de totstandkoming van de

[1]) Vgl. KOELMA, E.S.B., 31 Mei 1944.

verordening nog terecht werd ingezien, bij de regeling van de rechtspraak geheel verwaarloosd. Deze fout wordt vermeden, indien men inziet, dat overtreding van een verordening toch altijd voor het bedrijfsleven gelijkenis blijft vertoonen met contractbreuk, die in den regel door arbitrage of bindend advies wordt afgedaan. Ziet men dat niet in, dan kan reeds van te voren worden voorspeld, dat de rechtspraak niet zal aansluiten op de volgens bovenstaande, m.i. juiste wijze tot stand gekomen verordening. Bij de vorming van groepsrecht zal men dus wel geregeld bij publiek- of privaatrecht ter ,,hofvaart'' kunnen gaan, maar dit moet steeds in onderlinge gelijke verhouding gebeuren.

9. De tweede vraag, die hierboven (nr. 7) werd gesteld, betrof den invloed van de economische constellatie op den rechtsvorm.

Bij het samenstellen van het groepsrecht zal in de eerste plaats de noodige speelruimte moeten worden gelaten. Deze bewegingsvrijheid biedt het spanningsreeksbeginsel. Immers in tijden, waarin een grootere gebondenheid van het bedrijfsleven noodzakelijk is, kan het zwaartepunt in de bedrijfsorganisatie naar de hoogere groepen worden verlegd. Zoo noodig kan daar bovendien nog de overheidsinvloed worden versterkt indien de behartiging van het algemeen belang dit vereischt [1]).

Het groepsrecht kan des te gereeder een zekere speelruimte laten, omdat het groepsrecht een groepsmentaliteit vooronderstelt, niet in den zin van ,,standsgeest'' doch meer gezien in de tegenstelling tot het extreme individualisme, waarbij sociaal bewustzijn ver te zoeken is. M.a.w. het groepsrecht vindt niet alleen in een gewijzigde economische constellatie zijn grond, maar moet ook steunen op een andere geesteshouding. In hoeverre die aanwezig is, zij hier in het midden gelaten.

Mocht de gewenschte soepelheid in de knel komen doordat de overheid te groote waarborgen wenscht omdat zij anders de constructie in tijden welke om een sterke economische leiding vragen onvoldoende betrouwbaar acht [2]), dan verdient het de voorkeur voor deze uitzonderlijke toestanden een aparte regeling te ontwerpen, zooals het waterschapsrecht de buitengewone riviercorrespondentie kent [3]).

---

[1]) Vgl. de bedrijfschappen bij de voedselvoorziening, waarin het bestuur min of meer zelfstandige ambtenaren naast zich heeft gekregen (althans kan krijgen), getuige de opmerking van Mej. HOETINK in E.S.B. van Juni 1943 (blz. 213).

[2]) M.i. is de huidige constructie nog te zeer door de bijzondere toestanden tijdens de bezetting beïnvloed. Zij zou het beeld van een noodregeling kunnen geven.

[3]) Vgl. N. J. B., 1944, blz. 44. Mr. STELLINGA bestrijdt (N. J. B., 1944 blz. 127) de toelaatbaarheid van deze vergelijking, maar niet op overtuigende wijze. Immers door het gemeenschappelijk karakter van openbaar lichaam bestaat reeds een element van gelijkheid, dat de mogelijkheid

De verwijzing naar het waterschapsrecht acht ik niet alleen van belang voor het bijzondere, hierboven genoemde geval, doch bij den opbouw van het groepsrecht kan met vrucht gebruik worden gemaakt van de resultaten, welke een studie van de overheidsbemoeiing met de waterschappen oplevert. Zoo kan reeds direct worden vastgesteld, dat een doeltreffende organisatie van het bedrijfsleven in belangrijke mate op het historisch gegroeide zal moeten worden gebouwd [1]), terwijl de begrijpelijke drang naar uniformiteit — inhaerent aan het publiekrecht — niet zoover mag gaan dat het eigen leven in iedere groep zich niet meer vrijelijk overeenkomstig de bestaande verhoudingen zou kunnen ontwikkelen [2]).

10. In de eerste plaats wil ik daarom nagaan op welke wijze de leden van de thans veelal geliquideerde bedrijfsgenootenvereenigingen zich meenden te kunnen beschermen tegen onjuiste bestuursbesluiten. Men zal wellicht willen opmerken, dat een lid zich steeds door opzegging van het lidmaatschap aan de macht van het bestuur kon onttrekken, maar dit was een juridische fictie, die de werkelijkheid geweld aan deed. Immers in vele gevallen bracht opzegging van het lidmaatschap door de sterke positie der vereeniging groote economische bezwaren voor het betrokken lid mede, nog daargelaten dat herhaaldelijk in de statuten een bepaling is opgenomen, waarin de gebondenheid der leden aan besluiten der vereeniging gedurende een zekeren termijn na het einde van het lidmaatschap is omschreven. Maar, zoo kan men volharden, er blijft desondanks toch beroep op den rechter open staan. Zeker, maar het is juist typeerend, dat de bedrijfsgenooten deze mogelijkheid vrijwel altijd uitsloten, uit vrees voor ondeskundige beslissingen en andere motieven, die nader ter sprake zullen komen. Dit kan daaruit

---

van vergelijking opent. Hoe kan het ook anders bij twee vormen van samenwerking, welke door economische motieven worden beheerscht. Dat in beide gevallen in het algemeen een verschuiving naar het publiekrecht valt waar te nemen, verhoogt slechts het belang der vergelijking, aangezien nu de fouten van het overheidsbeleid (en der burgers) in het eene geval gemaakt, in het andere tot leering kunnen strekken. Dit was de strekking van mijn betoog, niet de ontkenning van ieder verschilpunt. Integendeel, die zijn er genoeg, alleen deden zij voor mijn beschouwingen toen niet ter zake.

[1]) Hierboven vond dit beginsel van continuïteit reeds toepassing toen ik er op wees, dat de rechtspraakregeling bij de bedrijfsorganisaties voort moet bouwen op de ontwikkeling van de rechtspraak bij de (vrije ondernemers-) vereenigingen.

[2]) Zoo zal de eene bedrijfstak de leiding gaarne aan een bedrijfsgenoot toevertrouwd zien, de andere daarentegen liever aan een vertrouwensman. Waarom zou één van beide mogelijkheden niet worden toegelaten? Beide kwamen bij de vereenigingen voor.

worden afgeleid, dat practisch iedere vereeniging (kartel) die eenigen invloed op het bedrijf harer leden kon uitoefenen, waarvan dus kan worden gezegd, dat zij als organisatie van eenige economische beteekenis is, niet volstond met aan te geven hoe de bindende besluiten tot stand komen, maar tevens een regeling van de handhaving (contrôle en rechtspraak) dezer besluiten geeft. M.a.w. practisch overal, waar de economische samenwerking tusschen bedrijfsgenooten een zeker niveau bereikt, treft men bedrijfsrechtspraak aan, die dus een kenmerk van ontwikkeld groepsrecht is. Ik geloof wel, dat een zeker verlangen om alles in eigen hand te houden bij deze voorliefde voor particuliere rechtspraak een, zij het ondergeschikte, rol speelt, maar de onvoldaanheid over de met overheidsrechtspraak verkregen resultaten is toch ongetwijfeld de hoofdoorzaak.

Wat wordt hier onder bedrijfsrechtspraak verstaan en in welken vorm wordt zij uitgeoefend? Om met de laatste vraag te beginnen, bedrijfsrechtspraak wordt uitgeoefend in den vorm van arbitrage of bindend advies [1]). Welk van beide vormen men bedoelt, blijkt lang niet altijd maar wel komt veelal de bedoeling naar voren om een deskundige (en snelle) rechtspraak te verzekeren, die dan blijkbaar van den gewonen rechter niet wordt verwacht. Het kan dan ook den betrokkenen niet anders dan welkom zijn, dat de rechterlijke contrôle op de bedrijfsrechtspraak (vernietiging van arbitrale vonnissen wegens bepaalde gebreken en van bindende adviezen wegens strijd met de goede trouw) zeer summier is. Immers de opzet was juist om verre van den rechter te blijven. Geheel volgens de verwachtingen leert de ervaring dan ook, dat slechts in een zeer gering aantal gevallen de in het ongelijk gestelde partij zich nog tot den rechter wendt, welke pogingen, eveneens volgens de verwachtingen, maar bij uitzondering met succes werden bekroond.

Nader moet thans worden aangegeven wat de bedrijfsrechtspraak omvat. Bij de vereenigingen, waar de organisatie het verste is uitgebouwd, valt te onderscheiden:

1. Een beroepsrecht van de leden op een met rechtspraak belaste commissie om tegen bestuursbesluiten op te komen, meestal aldus uitgedrukt, dat geschillen tusschen de vereeniging en een lid door deze commissie zullen worden beslecht. Het komt ook voor, dat dit beroep bij de algemeene ledenvergaderingen wordt ingediend. Deze rechtspraak is naar den inhoud te vergelijken met administratieve rechtspraak.

2. De verplichting om bij overtreding van statuten of huishou-

[1]) Welk van beide vormen aanwezig is moet uit de bedoeling van partijen worden afgeleid. Beoogen zij met hun rechtspraak het verkrijgen van een executorialen titel, dan is van arbitrage sprake. Vgl. SANDERS, Nietigverklaring van arbitrale vonnissen, blz. 56.

delijk reglement of van krachtens deze regelingen uitgevaardigde voorschriften een boete te betalen (eventueel een andere straf te ondergaan), welke door een commissie of soms ook door het „bureau" wordt vastgesteld. Hier zou ik willen spreken van strafrechtspraak, of, zoo men wil, van tuchtrechtspraak [1]).

3. De verplichting om geschillen met medeleden (soms ook met afnemers) door een commissie te laten berechten, civiele rechtspraak dus. Bij herhaling vindt men de civiele en de administratieve rechtspraak in één formule gecombineerd, ongeveer als volgt: alle geschillen tusschen de leden onderling en tusschen een lid en de vereeniging worden berecht door enz.

Wanneer over de geheele linie sprake is van commissoriale rechtspraak, dan treft men toch veelal een aparte strafcommissie aan naast de commissie met civiele en administratieve rechtspraak belast. Daar personeele unies tusschen beide commissies voorkomen, rijst de vraag of niet alle rechtspraak bij één commissie zou kunnen worden ondergebracht. Op deze mogelijkheid kom ik hieronder nog terug. Eerst wil ik de „administratieve rechtspraak" nog nader onder de loupe nemen.

Van een groote behoefte om op te komen tegen besluiten van de vereeniging (bedoeld zijn besluiten in concreto, niet algemeene regelingen, b.v. door of met machtiging van de ledenvergadering vastgesteld) kan, dunkt mij, niet worden gesproken. Wanneer het meest normale geval als voorbeeld wordt genomen, dus het geval, dat de concrete beslissingen door het uitvoerend bureau worden genomen, dan mag de oorzaak wel daarin worden gezocht, dat het bureau in de eerste plaats een vertrouwenspositie inneemt. Dit is een ontstaans- en bestaansvoorwaarde voor de samenwerking en dus de blijvende grondslag van de vereeniging. Maar bovendien wordt op het bureau, „de administratie", een voortdurend en nauwlettend toezicht uitgeoefend door de „volksvertegenwoordiging", het bestuur. Deze bedrijfsgenooten kunnen zoonoodig direct ingrijpen als de zaak scheef dreigt te gaan, maar dat het practisch nooit zoover komt door de schuld van de administratie, vloeit voort uit het feit, dat zij daarmede haar eigen doodvonnis zou onderteekenen. Immers niet alleen de ontbinding der vereeniging, maar ook reeds ontevredenheid bij bestuur of ledenvergadering beteekent veelal het ontslag voor den verantwoordelijken administrateur, die wat dit betreft in een veel ongunstiger positie dan de ambtenaar verkeert. Omgekeerd zal het bureau een bestuur, dat te zeer op eigen voordeel bedacht is — een geliefkoosd thema bij beschouwingen over bedrijfsorganisatie — binnen de perken weten te houden, mede door het gevaar

[1]) In de gevallen dat het bureau straft zou een analogie kunnen worden gezien met het „bestuursstrafrecht", dat met den „Gemachtigde voor de Prijzen" thans gelukkig weer tot het verleden behoort.

dat dit baatzuchtig streven voor het bestaan der vereeniging oplevert.

Een nadeel van de hier beschreven toestand is, dat maatregelen, welker noodzakelijkheid niet direct wordt ingezien, en die dus meestal ,,van boven af'' komen, slechts schoorvoetend ten uitvoer zullen worden gelegd. Dit bezwaar is typisch het bezwaar van een privaatrechtelijk opgebouwde organisatie.

11. Keeren wij thans even terug tot de bedrijfsorganisaties. Het is bekend dat zij verordeningen konden maken. In deze verordeningen werd soms voorgeschreven, dat bepaalde transacties op conditie ,,bindend advies'' dienen te geschieden [1]). Men zou het kind met het badwater weggooien door deze constructies voor ongeoorloofd te verklaren. Natuurlijk schept het bindend advies in combinatie met het verplichte lidmaatschap, waarbuiten geen vorm van bedrijfsorganisatie het kan stellen, zekere mogelijkheden voor het ontstaan van minder gewenschte toestanden. Aangezien echter het bedrijfsleven niet buiten deze rechtspraak kan [2]), moet men het bindend advies zoodanig regelen, dat gezonde toestanden verzekerd worden, b.v. door zekere eischen aan de adviseurs te stellen. Wij kunnen in ieder geval constateeren dat bij de bedrijfsorganisaties het probleem van de organisatie der civiele rechtspraak bestaat.

In de verordeningen worden aan de ,,administratie'' (bestuur, soms ook secretaris) belangrijke bevoegdheden toegekend. Het verplichte lidmaatschap verzwakt de positie van de leden aanmerkelijk. Hoe meer publiekrechtelijke kenmerken aanwezig zijn, des te sterker wordt het overwicht der administratie. In gelijke mate ook groeit de belangrijkheid van de rechtsbescherming der bedrijfsgenooten tegen machtsmisbruik. Aangezien voorts overtreding der verordeningen bestraffing eischt, is het duidelijk dat ook bij de bedrijfsorganisaties het probleem der rechtspraak in drie vormen moet worden opgelost.

Het is zeker, dat de vereenigingsrechtspraak zich voor overneming zonder meer niet leent, omdat zij voor een anderen vorm van groepsorganisatie is bedoeld. Helaas is het niet even duidelijk, dat in deze vereenigingsrechtspraak waardevolle bestanddeelen te bespeuren zijn, wier overneming trouwens ook reeds uit hoofde van de zoo noodzakelijke historische continuïteit

---

[1]) Aldus b.v. in de Verordening Leverings- en Betalingsvoorwaarden van de Vakgroep Drijfriemen-industrie, (Ned. Stcrt. 1943, nr. 52). Zelfs arbitrage is voorgeschreven, zie het Arbitragereglement Runderen (Voedselvoorzieningsblad, 4 Maart 1944, nr. 15), hetgeen m.i. juridisch bedenkelijk kan worden genoemd.

[2]) Ook bij het verbindend verklaren van ondernemersovereenkomsten kon men de bindend-adviesclausule niet laten vallen.

geboden schijnt. Bij het streven naar een regeling voor de rechtspraak is dus alle ruimte voor diepgaand verschil van meening over de vraag wat onder goede rechtspraak voor de bedrijfsorganisaties moet worden verstaan.

Als onbestreden uitgangspunt meen ik de stelling te kunnen kiezen, dat de rechtspraak in overeenstemming moet zijn met het karakter der organisaties. Aan de hand hiervan kan worden nagegaan welke weg moet worden gevolgd.

Juist omdat voor de bedrijfsorganisaties nieuw recht — groepsrecht — moet worden ontworpen mag er niet van worden uitgegaan, dat voor haar de juiste rechtspraak bij den onpartijdigen, onafzetbaren overheidsrechter te vinden is. Het gevaar, waaraan wij moeten ontkomen, is een dogmatische opvatting van het begrip ,,goede rechtspraak'', welke de zaak zoo voorstelt alsof goede rechtspraak te allen tijde en onder alle omstandigheden op dezelfde wijze zou worden uitgeoefend. Wel is natuurlijk juist, dat rechtspraak steeds aan bepaalde vereischten (onpartijdigheid b.v. in de eerste plaats) moet voldoen, welke echter, onderling vergeleken, niet steeds van gelijk belang zijn. Het eigenlijke zwaartepunt komt daarom niet zoozeer bij de discussie over deze vereischten te liggen, maar bij de vorm, waarin de rechtspraak wordt georganiseerd.

12. Niettemin schijnt het mij nuttig toe het begrip rechtspraak eerst te ontleden in de samenstellende elementen, ten einde, door van ieder element de juiste doseering te nemen, te komen tot een nadere omlijning van het begrip ,,goede rechtspraak voor de bedrijfsorganisaties''.

De belangrijkste pijlers, waarop de rechtspraak is gebouwd, zijn m.i. de volgende:

1. onpartijdigheid,
2. deskundigheid,
3. snelheid,
4. de justitiabelen moeten vertrouwen in de rechtspraak stellen,
5. centralisatie, dus geen versnippering der rechtspraak.

Deze elementen, welke natuurlijk een zeker onderling verband bezitten, dienen thans nader op hun beteekenis voor de bedrijfsrechtspraak te worden onderzocht.

Onpartijdigheid kan meestal niet verwacht worden van een organisatie, waarin dragers van gelijke belangen vereenigd zijn, in het bijzonder dus bij functioneele decentralisatie. Dit geldt echter, gelijk de ervaring aantoont, evenzeer voor overheidsdiensten, die in het kader van een functioneele splitsing van het overheidsapparaat zijn ontstaan. In het bijzonder komt de onpartijdigheid — zonder dat van kwade trouw der betrokkenen

kan worden gesproken — in het gedrang, doordat de met rechtspraak belaste lagere administraties haar uitvoerende en rechtsprekende functies — indien zij deze laatste bezitten — dikwijls onvoldoende onderscheiden. Bij het uitoefenen van de rechtspraak trachten zij maar al te vaak haar administratief prestige hoog te houden. Zelfs een interne taakverdeeling (aparte afdeelingen met een zoo groot mogelijke zelfstandigheid) kan dit euvel slechts gedeeltelijk wegnemen. Behoudens in gevallen, waarin door een zekere traditie een bepaalde dienst getoond heeft aan de zware vereischten van een rechtsprekende taak te voldoen, kan ik eigen rechtspraak der organisaties zeker niet wat betreft de straf- (tucht)rechtspraak, maar ook niet voor zoover van administratieve rechtspraak (beroep) sprake is, verdedigen, hoezeer eigen rechtspraak ook op de meest volstrekte wijze (maar dat is juist de fout) aan het vereischte van deskundigheid voldoet. Onpartijdigheid daarentegen verzekert men m.i. eerst door de leiding van de rechtspraak in handen van een jurist te leggen, in het bijzonder van een jurist, die met de kunst van het rechtspreken op de hoogte is en een zekere mate van onafhankelijkheid bezit.

De deskundigheid heeft voor de bedrijfsorganisaties een groote beteekenis. Immers het doel van de organisatie is voor een belangrijk deel gelegen in de inschakeling van het deskundigenelement in het Staatsbestel. Nu op het terrein van wetgeving en bestuur de idee van de functioneele decentralisatie ingang heeft gevonden mag men bij de rechtspraak niet achterblijven. De eenheid in het Staatsbestel zou worden verbroken indien de eene functie (rechtspraak) op oude beginselen bleef berusten, terwijl overigens de inschakeling van deskundigen en belanghebbenden voortgang zou vinden. Wie door een eenzijdig op de overheidsrechtspraak gerichten blik wat onwennig tegenover de rechtspraak van deskundigen staat, bedenke, hoezeer het bedrijfsleven verknocht was met zijn eigen schepping: de vereenigingsrechtspraak. Is er nog aanleiding om bedrijfsgenooten den toegang tot den rechterstoel te ontzeggen, wanneer zij eenmaal tot het domein van wetgeving en bestuur zijn toegelaten, om niet te zeggen zijn binnengehaald? Ik geloof, dat de vrees voor overmatige eigen bevoordeeling eerder gerechtvaardigd is bij de besturende functies en, zij het in mindere mate, bij het optreden van bedrijfsgenooten als wetgever [1]), dan bij de vervulling van het rechtersambt, in het bijzonder wanneer dit ambt in een college onder leiding van een ervaren jurist-voorzitter wordt uitgeoefend. Ten slotte mag zeker de opvoedende waarde niet worden onder-

[1]) Een goede (groeps-)wetgever zal zijn wet zoo min mogelijk van een al-aanvaarde overeenkomst willen laten verschillen.

schat, welke van de vervulling van een zoo eerbare en verantwoordelijke taak als die des rechters uitgaat.

De snelheid van de procesgang. Bij de beoordeeling van wat goede rechtspraak is, mag, zeker in het economisch leven, niet van dogmatische begrippen worden uitgegaan, welke buiten het tijdsverband zijn geplaatst. Het gaat voor het bedrijfsleven niet zoozeer om een wetenschappelijk juiste vaststelling van hetgeen in een bepaald geval „recht" is, maar om de beslissing van een geschil, welke voor partijen een einde aan een bestaande onzekerheid moet maken. Hoe langer deze beslissing uitblijft, des te ontevredener zijn de betrokkenen en des te minder wordt er recht gedaan. Het sterkste komt dit wel tot uiting in beursarbitrages, waar een onmiddellijke uitspraak noodzakelijk is omdat de snelheid, waarmede de transacties elkaar opvolgen, een rechtspraak à l'instant eischt [1]). Bij de organisatie van de rechtspraak zij men dus indachtig aan den algemeenen roep om snel recht en zette zich over het bezwaar heen, dat daardoor beslissingen worden gegeven, welke bij een langere procedure, met meer waarborgen omgeven, eenigszins anders zouden kunnen uitvallen.

Bij een nieuwe organisatie is het vertrouwen steeds een teer punt. Het vertrouwen in de rechtspraak kan ook in den aanvang reeds sterk worden bevorderd, wanneer bewust het goede van de vereenigingsrechtspraak wordt overgenomen, waarmede het bedrijfsleven reeds vertrouwd was. Aangezien de wenschelijkheid van continuïteit in het algemeen reeds ter sprake kwam, behoef ik op het vereischte van het vertrouwen niet verder in te gaan.

De organisatie van het bedrijfsleven, bestaande in het omvormen van reeds aanwezige vereenigingen in algemeen verband, d.w.z. onder meestal nieuw te creëeren toplichamen, kan geen halt houden voor de poorten van de rechtspraak. In het bijzonder een bedrijfsorganisatie met gedwongen lidmaatschap verplicht m.i. de overheid tot organisatie van de rechtspraak, welke een zeker toezicht vergemakkelijkt. Slechts in beperkte mate kan aan de groepen worden toegelaten om de rechtspraak op haar terrein zelf te regelen. Immers de bescheiden veiligheidsklep, welke bij de vereenigingen in het niet-verplichte lidmaatschap en het beroep op den gewonen rechter was gelegen, ontbreekt hier.

Waarom, zal men vragen, zou van de bedrijfsrechtspraak geen beroep op den gewonen („onpartijdigen") rechter mogelijk worden gemaakt? Mijn antwoord is, dat de bedrijfsrechtspraak in de eerste plaats op eigen beenen moet kunnen staan, maar bovendien

[1]) Vgl. ook de beslissingen van scheidsrechters bij wedstrijden. Waarom overigens in het bedrijfsleven de wensch naar snelle rechtspraak zoo levendig is, blijft hier onbesproken.

voldoet de organisatie van de rechterlijke macht niet aan de vereischten, welke gesteld moeten worden. De gewone rechterlijke macht is eerst territoriaal gesplitst (in de verschillende rechtbanken) en dan in beperkte mate (kinder- en politierechter b.v.) functioneel. Bij de bedrijfsorganisaties moet de splitsing juist andersom zijn, omdat daar het essentieele wordt gevonden in de functioneel omschreven groepen. Eerst wanneer deze zeer groot zijn (b.v. ambachtsgroepen) kan een territoriale verdeeling nog reden van bestaan hebben, m.a.w. kunnen regionale bedrijfsrechters worden ingesteld. De conclusie kan deze zijn, dat de bestaande rechterlijke indeeling wel voldoet voor de oude territoriale corporaties, maar niet voor de nieuwe groepen. Daarom kan de bedrijfsrechtspraak geen voorstadium van de gewone rechtspraak zijn. Immers het beginsel van de eenheid van rechtspraak, dat de bedrijfsrechtspraak voor de in één groep vereenigde bedrijfsgenooten verwezenlijkt, zou weder verworpen worden, indien in beroep kon worden gegaan bij een veelheid van rechterlijke colleges. Kort gezegd: in de rechtspraak, welke bij de bedrijfsorganisaties aansluit, moet de competentie van den rechter functioneel omschreven zijn. De bevoegdheid tot rechtspreken moet dus afhangen van de omstandigheid of de justitiabel behoort tot de doelcorporatie, waarbij de rechter behoort.

Een voorbeeld uit de practijk moge het onbevredigende van de overheidsrechtspraak verduidelijken. In ons land zal men er niet aan ontkomen, dat vele groepen slechts een betrekkelijk beperkt aantal leden tellen. Nemen wij aan, dat deze leden gelijkmatig over het land verspreid zijn, dan beteekent dit, dat, gerekend naar het forum domicilii, in eersten aanleg het kleine aantal leden bij rechtsgeschillen (hetzij van strafrechtelijken, hetzij van civielrechtelijken aard) bij negentien verschillende rechters terecht komt, die natuurlijk allen hun eigen opvattingen kunnen hebben. De kans, dat in gelijke gevallen gelijke uitspraken gegeven zullen worden, is gering. Aangezien de bedrijfsgenooten in de groepsvergaderingen geregeld contact hebben, is dit gevolg van de versnippering der rechtspraak fnuikend voor de samenwerking in de groep. Deze kan slechts duurzaam zijn, indien de bedrijfsgenooten zeker weten, dat allen op gelijken voet worden behandeld en niet de een boven den ander ongemotiveerde voordeelen toevallen. Want, men vergete dit niet, op economisch terrein vindt samenwerking toch uiteindelijk in economische motieven haar grondslag. De samenvoeging van bedrijfsgenooten in een groep versterkt het onderling contact, maar daardoor openbaart zich ook spoediger een ongelijke behandeling. Nu mag men niet zeggen, dat door hooger beroep en cassatie de eenheid ten slotte toch wordt verkregen, want voor het bedrijfsleven is deze eenheid te

duur gekocht, niet alleen wat betreft de offers in geld, maar ook in tijd.

13. Op grond van de ontwikkeling van de vereenigingsrechtspraak vóór het thans begonnen tijdperk van de geleide economie en op grond van bovenstaande overwegingen — dus zoowel op practische als theoretische gronden — kom ik tot de conclusie, dat per groep een rechterlijk college moet worden ingesteld. De practijk moet uitwijzen in hoeverre eenige groepen gezamenlijk een college kunnen hebben. Behalve uit een jurist-voorzitter bestaat het college uit deskundigen, welke, indien het publiekrechtelijk element overwegend is, ten deele door de overheid zouden kunnen worden aangewezen. Van een dergelijke aanwijzing zal overeenkomstig het spanningsreeksbeginsel bij de hoogere rechterlijke colleges het eerste sprake zijn.

Op deze wijze berust de rechtspraak op de beginselen van functioneele decentralisatie en inschakeling van het deskundigenelement [1]), de beginselen dus waarop de geheele bedrijfsorganisatie is gebouwd. Bij de zuivering van het bedrijfsleven (een soort rechtspraak) vindt men beide beginselen reeds toegepast.

Ik heb bewust tot nu toe steeds in het algemeen van rechtspraak gesproken, zonder de drieledige onderscheiding te gebruiken, welke bij de vereenigingsrechtspraak werd gemaakt [2]). Moet aan deze onderscheiding tusschen civiele, administratieve en strafbedrijfsrechtspraak nu zooveel beteekenis worden toegekend, dat voor iederen vorm van rechtspraak een eigen college in het leven moet worden geroepen, al dan niet met een zekeren onderlingen band door personeele unies? Reeds uit hoofde van de ernstige versnippering, welke een bevestigend antwoord op de gestelde vraag ten gevolge zou hebben, kom ik tot de conclusie dat alle rechtspraak in en om een groep door één college moet worden uitgeoefend.

Deze centralisatie acht ik bovendien geboden, omdat in de bedrijfsorganisatie publiek- en privaatrechtelijke elementen zoozeer dooreen liggen, dat men op deze onderscheiding niet meer

[1]) De meening is verdedigd — door Mr. BLAISSE in de Naaml. Venn., jrg. XXII, nr. 7 — dat de bestaande rechterlijke colleges zich moeten specialiseeren. De gedachte om de bedrijfsrechtspraak in te bouwen in de bestaande rechterlijke organisatie — m.i. zou dit plan bij practische verwezenlijking op onoverkomelijke bezwaren stuiten — heeft ongetwijfeld iets aantrekkelijks, doch het brengt slechts continuïteit voor de rechterlijke macht en niet voor het bedrijfsleven. Het lijdt dus (onbewust) aan de fout, de rechtspraak primair te zien, terwijl zij in wezen secundair is, in zooverre als zij n.l. op de bestaande maatschappelijke organisatie moet aansluiten. Indien Mr. BLAISSE zijn betoog verdiept had, was hij ongetwijfeld tot de conclusie gekomen, dat de opbouw van de rechterlijke organisatie moet worden herzien.

[2]) Zie nr. 10.

mag bouwen. Indien b.v. een bepaald onderwerp geregeld moet worden, kan dit niet alleen bij verordening geschieden, doch kan ook de Minister een ,,bedrijfsregeling'' opleggen (dwangkartel). Voorts kunnen bedrijfsgenooten een gewone overeenkomst sluiten en, wanneer dit niet ten volle gelukt, is ook de verbindend verklaarde overeenkomst nog denkbaar [1]). Welke vorm gekozen wordt, hangt van dikwijls zeer toevallige factoren af. Onbelangrijke omstandigheden kunnen het wenschelijk maken, dat een overeenkomst in plaats van een verordening tot stand wordt gebracht enz. Is het nu noodzakelijk, dat al naar mate een meer publiekrechtelijke of een meer privaatrechtelijke vorm wordt gekozen, een ander college rechtspreekt? Naar mijn gevoelen niet. In het bijzonder ook niet, omdat bedrijfsgenooten weinig of geen verschil zien in overtreding van een verordening en in contractbreuk. Immers bij de keuze tusschen verordening en overeenkomst — de tusschenvormen laat ik gemakshalve buiten beschouwing — spelen de consequenties t.a.v. de rechtspraak, zooals de traditioneele onderscheiding tusschen publiek- en privaatrecht die kent, geen rol. Aangezien bedrijfsgenooten bovendien geregeld de meening zijn toegedaan, dat iedere voorziening t.a.v de rechtspraak feitelijk overbodig is, omdat ,,het vanzelf wel wordt nageleefd'', is het begrijpelijk, dat ik bij de bedrijfsrechtspraak civiele en strafrechtspraak zoo nauw mogelijk zou willen verbinden.

Bij dit alles komt nog het feit, dat ook de dikwijls min of meer toevallige [2]) redactie der afzonderlijke bepalingen een bepaalde rechtspraak medebrengt. Wordt den straf- of tuchtrechter de algemeene bevoegdheid gegeven om vergunningen in te trekken, dan beteekent ieder voorschrift waarbij de administratie een dergelijke bevoegdheid t.a.v. een bepaalde vergunning wordt gegeven — b.v bij niet-nakoming der aan de vergunning verbonden voorwaarden — een doublure. Zoolang een strafrechtelijke (c.q. tuchtrechtelijke) uitspraak nog niet is verkregen, kan de administratie zelfstandig oordeelen of een onderneming b.v. in strijd met de voorwaarden heeft gehandeld, waaronder de vergunning werd verleend. Zelfs wanneer ter zake van dit handelen in strijd met de voorwaarden een straf is opgelegd zonder dat de rechter tevens de vergunning heeft ingetrokken, kan de administratie alsnog zelf hiertoe overgaan. Dit acht ik alleen dan uitge-

[1]) Weigeren groep en bedrijfsgenooten medewerking, dan kan de overheid zelve natuurlijk ook als wetgever optreden.

[2]) Toevallig in dezen zin, dat de consequenties voor de rechtspraak niet voorzien zijn. Men heeft dus in de eerste plaats den vorm van de geheele regeling (overeenkomst of verordening) die, tenzij men er op bedacht is, consequenties voor de rechtspraak medebrengt, terwijl in de tweede plaats de even toevallige redactie der afzonderlijke bepalingen gevolgen voor de rechtspraak in zich bergt.

sloten, indien de onderneming door den strafrechter werd vrijgesproken; een andere opvatting is evenwel denkbaar. Ik behoef hier wel nauwelijks aan toe te voegen, dat de administratieve rechter, die toeziet op de administratie, m.i. een dergelijk optreden niet zou moeten tolereeren. Wanneer de rechtspraak gecentraliseerd wordt in den hier verdedigden zin, bestaat daar alle kans op.

Voorts verdient de nauwe band tusschen civiele en strafrechtspraak alle aandacht. Men denke b.v. aan het geval dat een quotekartel bij verordening wordt geregeld. Overschrijding van de quote schept in den regel de verplichting tot betaling van een zeker bedrag aan de onderneming, die te weinig produceerde. Weigering om deze vergoeding (onjuist wel kartelboete genoemd, daar zij in wezen meestal een verrekening is) te betalen levert een overtreding van de verordening op, welk feit echter nauw verbonden is met het (civiele) geschil tusschen beide ondernemingen over de betaling der vergoeding. In het geval, dat de vergoeding niet rechtstreeks aan den bedrijfsgenoot moet worden betaald, doch aan de groep, die dan ook de uitkeeringen doet, is bij niet-betaling sprake van een „strafbaar" feit en een administratiefrechtelijk geschil. Aangezien de berechting der overtreding in den regel nauw zal samenhangen met de beslechting van het geschil (men vergelijke de voeging van de beleedigde partij in strafzaken), wijst m.i. ook dit voorbeeld er weer op, dat er alle aanleiding is om de rechtspraak in iederen vorm bij één college te centraliseeren.

Het behoeft waarschijnlijk geen nadere toelichting dat deze centralisatie t.o.v. de civiele en de strafrechtspraak weinig bezwaren zal opleveren. Daartegenover stelt ons de administratieve rechtspraak voor moeilijker problemen. Om tot een oplossing hiervan te geraken, zal ik trachten eerst de samenstelling van de administratie te omschrijven en daarna eenige aandacht aan haar positie wijden.

14. Waaruit bestaat dan de administratie? Bij de huidige constellatie is over de geheele linie de macht in handen van het bestuur, dus van bedrijfsgenooten gelegd. De vraag rijst of daarmede niet al te zeer de nadruk is gelegd op het deskundigenelement. Een bevestigend antwoord zou kunnen worden afgeleid uit de toenemende zelfstandigheid, die den secretaris deelachtig wordt. Dit blijkt niet alleen uit zijn geheimhoudingsplicht, ook tegenover zijn eigen bestuur, maar ook uit de neiging om aan den secretaris (c.q. directeur) het nemen van allerlei beslissingen op te dragen, welke ter uitvoering van verordeningen of anderszins moeten worden genomen. Daarbij mag niet uit het oog worden verloren, dat de secretaris, hoewel in theorie te allen tijde afzet-

baar, in de practijk toch meer het blijvende element vormt dan het bestuur, dat telkens moet worden herbenoemd. Tegenover dit alles kan worden gesteld, dat de leiding van bedrijfsgenooten de grootste waarborg tegen de veel gesmade verambtelijking biedt, terwijl het tevens de voldoening van het ,,zelf doen'' geeft.

Intusschen pleegt dit gevoel minder behaaglijk te worden wanneer een periode, gekenmerkt door het bevriezen van bepaalde verhoudingen, plaats gaat maken (naar het gevoel van het bedrijfsleven) voor een tijdvak, waarin de opgekropte expansiedrang zich zal kunnen uitleven. Dan is het vooruitzicht van den herlevenden concurrentiestrijd weinig gunstig voor het vertrouwen in het bedrijfsgenootenbestuur. Natuurlijk kan het vertrouwen ook zeer goed behouden blijven, met name in bedrijfstakken, die met een zekere mate van organisatie vertrouwd zijn. In de meeste gevallen zal dit vertrouwen b.v. behouden blijven doordat voor het nemen van besluiten uitvoerig met de leden van gedachten wordt gewisseld. Door daarbij de beweegredenen bekend te maken, krijgen de leden het kalmeerende gevoel, dat niet zonder hen over hen wordt beschikt.

Daarenboven werkt — en dit is voor ons nu het belangrijkste — een mogelijkheid van beroep bijzonder stabiliseerend. In de eerste plaats omdat de leden de uiteindelijke beslissing niet van hun concurrenten ontvangen, in de tweede plaats omdat deze contrôle het afwegen van voor en tegen der beslissingen kan bevorderen.

Beschouwen wij thans het geval, dat de leiding van de bedrijfsorganisatie aan een niet-bedrijfsgenoot wordt opgedragen. Het odium van partijdigheid zal in dit geval uiteraard niet zoo spoedig op de administratie komen te rusten. Er dreigen echter andere bezwaren, gelijk ook reeds in de practijk is gebleken. Maar al te gauw zal een dergelijke voorzitter, vooral in tijden van vèrgaande publiekrechtelijke regelingen of bij onderlinge verdeeldheid in de groep, de neiging gaan vertoonen zich tot een heerscher op te werpen, die over het belang van den bedrijfstak andere gedachten koestert dan de bedrijfsgenooten. Ook is mogelijk, vooral bij groepen met een groot aantal leden, dat hij zich met zijn bureau ,,distancieert'' van de bedrijfsgenooten — wellicht ten einde zich aan beïnvloeding te onttrekken — waarmede de eerste stap op den weg naar de verambtelijking is gezet: een ontwikkeling dus, die met het uitgangspunt in strijd is. Men meene niet, dat dit hoofdzakelijk een theoretisch bezwaar is. Voor vele groepen is het behouden van de band met de leden een moeilijk probleem.

Het behoeft geenszins uitsluitend aan den persoon van den voorzitter te liggen, indien deze in één der bovengenoemde fouten zou vervallen. Een onpartijdig voorzitter b.v. zal, indien zooals thans een overvloed van voorschriften het bedrijfsleven tot in

details regelt, juist ter wille van de onpartijdigheid zich op eenigen afstand van de bedrijfsgenooten houden. De toestand is toch zoo, dat beslissingen moeten worden genomen, die over leven of dood van bedrijven gaan, zonder dat vaak direct vaststaat, welk bedrijf het noodlot moet treffen. Deze mogelijkheid tot willekeur vloeit niet alleen voort uit de ruime bevoegdheden, welke de wetgever de administratie pleegt toe te kennen, maar volgt tevens uit den aard der beslissingen. Nemen wij b.v. het geval, dat tot concentratie in een bedrijfstak moet worden overgegaan, ten gevolge waarvan dus eenige bedrijven zullen moeten worden stilgelegd. De beoordeeling van alle factoren, welke hier een rol spelen, kan niet anders dan aan de administratie worden overgelaten. Maar hoe gemakkelijk kan een lichte voorkeur voor één bedrijf noodlottig worden voor een ander. Hoe verleidelijk wordt het voor een ondernemer om pogingen aan te wenden ten einde het onzekere lot te zijnen gunste te laten beslissen.

Daarbij komt nog, dat deze groote afhankelijkheid eerder dan men geneigd is om aan te nemen, er toe leidt, dat de ondernemers geen protest durven laten hooren tegen huns inziens onjuiste beslissingen. Zelfs wanneer een hoogere instantie van de bezwaren kennis neemt, zijn zij toch beducht dat een beroep de stemming bij de lagere instantie te hunnen aanzien ten kwade zal beïnvloeden, hetgeen bij verdere beslissingen zijn invloed zal uitoefenen. In het bijzonder spreekt dit bezwaar als aan de administratie ook nog tucht- of strafrechtelijke bevoegdheden zijn toegekend. De neiging om administratieve en rechterlijke functie met elkaar te verwarren en langs den eenen weg te verkrijgen, wat langs den anderen weg niet kon worden bereikt, verergert dezen toestand van rechteloosheid nog.

Het is natuurlijk niet mijn bedoeling om aan te toonen, dat de leiding van een niet-bedrijfsgenoot steeds tot dergelijke toestanden moet leiden, evenmin als trouwens een bedrijfsgenootenbestuur zich niet zou kunnen handhaven in meer dynamische tijdvakken. Mijn beschouwingen hebben echter duidelijk willen maken, welke gevaren in beide gevallen dreigen, opdat de wenschelijkheid van een administratieve rechtspraak, c.q. administratief beroep, duidelijker aan het licht kon treden.

Daar ik mij tot nu toe tot bedrijfsorganisaties heb beperkt, is het niet uitgesloten, dat de meening bij den lezer zou hebben postgevat, dat, als er zoovele moeilijkheden zijn, het maar beter zou zijn, wanneer de Staat zelf maar zooveel mogelijk in eigen hand houdt. Nog daargelaten of dit weer niet om andere redenen moet worden afgeraden, moet toch hier aanstonds geconstateerd worden, dat bij het dan noodzakelijkerwijze functioneel te decentraliseeren (in verschillende min of meer zelfstandige diensten of bureaux) overheidsapparaat dezelfde moeilijkheden zullen rijzen

als bij een bedrijfsorganisatie met voorzitter-niet-bedrijfsgenoot: men denke aan de toewijzing van auto's en woningen! Of de overheidsdienst dan wel een bedrijfsorganisatie aan het werk is, doet dus in zooverre niet ter zake, dat in beide gevallen aan de bescherming van bedrijfsgenooten aandacht moet worden besteed. Deze bescherming is ook in het belang van de administratie, die ten slotte haar taak slechts dan behoorlijk kan vervullen wanneer bedrijfsgenooten medewerken. Deze medewerking kan niet duurzaam zijn, indien zij berust op vrees. Op den duur kan van medewerking slechts sprake zijn, indien geregeld overleg plaats vindt en meeningsverschillen door een instantie worden beslecht, waaraan alle partijen haar vertrouwen kunnen schenken.

15. De vraag is dus, welke instantie het boven omschreven vertrouwen geniet, c.q. kan genieten. Daarbij richt ik voorloopig het oog wederom uitsluitend op de bedrijfsorganisaties. Laten wij het probleem in den bekenden vorm van de vraag: ,,administratie of rechter'' stellen. De hiërarchische opbouw van de bedrijfsorganisatie brengt ons gemakkelijk in verzoeking de rechtsbescherming van de bedrijfsgenooten bij de hoogere organisatie onder te brengen, uiteindelijk zelfs bij de overheid. Wel is waar kan het voorkomen, dat dan in sommige gevallen het aantal instanties te groot wordt, b.v. bij beroep van een beslissing van een ondervakgroep, of dat het beroep wordt ingediend bij een groep, die wel is waar hooger is, maar toch nog te nauw met de lagere groepen verbonden is dan dat zij voor beroepsinstantie geschikt zou kunnen worden geacht, doch deze bezwaren zijn wel te ondervangen.

Twee mogelijkheden liggen voor de hand. In het eerste geval worden alle beroepen direct bij de centrale instantie (hoofdgroep) ingediend, met desnoods weer een verder beroep op de overheid. In het andere geval zou nog aan een tusschenschakel (bedrijfsgroepen) kunnen worden gedacht, met name omdat bij groote hoofdgroepen een beroepsrecht direct op de hoofdgroep tot een overbelasting van dit lichaam zou kunnen leiden, waardoor het te zeer in beslag zou worden genomen door het bijleggen van geschillen in lagere regionen ontstaan, en te weinig de aandacht aan de algemeene problemen in den betrokken sector van het bedrijfsleven zou wijden [1]).

Deze oplossingen, welke wellicht min of meer door vergelijking met de territoriale corporaties worden ingegeven, kunnen echter toch niet zonder meer bevrediging schenken. In de eerste plaats toch zal de taak van administratief rechter in feite wel nimmer

[1]) Ik nam aan, dat een zekere, hiërarchische verhouding gehandhaafd zal blijven.

door het bestuur van een hoofdgroep of zelfs van de bedrijfsgroepen kunnen worden uitgeoefend, om het even of dit uit de kringen van de bedrijfsgenooten voortkomt of niet. Het bestuur zal hoogstens aan enkele principieele beslissingen aandacht kunnen schenken, maar overigens de uitspraken door het secretariaat practisch geheel moeten laten voorbereiden. Men werpe mij niet tegen, dat dit bij beroep op den Minister evenzoo gesteld is, want dan miskent men het wezen van de bedrijfsorganisatie, waar de leiding bij bedrijfsgenooten moet liggen en niet bij een ambtenaar, in welk geval het veel minder bezwaarlijk is, dat een lagere ambtenaar de geheele beslissing voorbereidt.

Ook in een ander opzicht loopt de zaak evenwel nog niet geheel rond. Nu bij de bedrijfsorganisatie terecht zooveel waarde aan de deskundigheid is gehecht, moet het als een bezwaar worden gevoeld, dat men bij een veel mindere deskundige instantie in beroep komt. Dit bezwaar geldt natuurlijk meer bij het stelsel, waarbij het beroep direct bij de hoofdgroep wordt ingesteld, doch doet zich ook in het andere geval — eerst beroep bij de bedrijfsgroepen — gelden. Het bezwaar blijft bestaan, of nu het bestuur zelf als beroepsrechter fungeert dan wel het secretariaat in feite deze functie vervult. Ik zie hier een typisch verschil tusschen den opbouw van de territoriale en van de functioneele organisaties. Bij de eerste doen zich dezelfde problemen op steeds kleiner gebied voor, bij de laatste komt men van het algemeene tot het meer bijzondere [1]). Naar mijn gevoel ligt hierin wel de oorzaak, waarom administratief toezicht bij de territoriale groepeeringen beter door een hooger lichaam kan worden uitgeoefend dan bij de functioneele, die ieder meer een zelfstandige eenheid vormen.

16. Alvorens na te gaan in hoeverre desondanks de voordeelen van een administratieve rechtspraak door een hoogere organisatie de nadeelen daarvan overtreffen, dien ik te onderzoeken of de opdracht van deze rechtspraak aan den rechter niet grootere voordeelen biedt, zonder dat daaraan meer dan evenredige nadeelen verbonden zijn. Daarbij bestaat nog de mogelijkheid van combinatie, n.l. in zooverre eerst beroep op een hooger bestuur zou kunnen worden toegelaten met uiteindelijk een beroep op den rechter. Deze mogelijkheid is in het bijzonder daarom niet zoo verwerpelijk omdat in het economisch leven het veelal om besluiten gaat, waarop in beroep zeer snel moet kunnen worden beslist. Weigering van een dispensatie zal b.v. het verlies van een order kunnen beteekenen, indien een hoogere instantie niet op zeer korten termijn de aangevochten weigering kan herzien. In

[1]) Dit verschil is b.v. ook de oorzaak er van dat voor de groepen, anders dan voor de gemeenten en waterschappen, geen modelverordeningen konden worden opgesteld voor bepaalde onderwerpen.

vele gevallen zal zelfs het beroep, indien dit gegrond mocht blijken, den bezwaarde niet meer in de gelegenheid kunnen stellen de gewenschte handeling alsnog te verrichten. Op welke wijze het rechtsgevoel in deze gevallen moet worden bevredigd, zal ik nog nader trachten aan te geven.

Het is na het voorafgaande duidelijk, dat, wanneer hier gesproken wordt van een opdracht van administratieve rechtspraak aan den rechter, daarmede nimmer de „gewone" rechter bedoeld kan zijn. Al kan deze ongetwijfeld het geoorloofde van de algemeen menschelijke handelingen beoordeelen, daarmede is nog niet gezegd, dat hij ook de aangewezen instantie zou zijn om handelingen te beoordeelen, welke door technisch-gespecialiseerde takken van overheidsdienst en bedrijfsorganisaties — beide een uiting van het streven naar functioneele splitsing — worden verricht. De tegenzin van de administratie tegen administratieve rechtspraak, waarop herhaaldelijk wordt gewezen, ligt naar mijn gevoelen niet zoozeer in de afkeer van iedere contrôle — al speelt deze bedreiging der onafhankelijkheid natuurlijk wel een zekere rol — als wel in de afschuw van een ondeskundige contrôle, welke immers de vaste beginselen, waarop een goede administratie berust, onvermijdelijk op losse schroeven plaatst!

Wanneer dus over een opdracht aan den rechter wordt gesproken, kan daarmede slechts bedoeld worden een rechterlijke macht, welke naar dezelfde beginselen georganiseerd is als de bedrijfsorganisaties, welke beginselen trouwens, zij het minder duidelijk, ook bij de organisatie van het Staatsapparaat een woordje meespreken. Vanzelfsprekend denkt men aan den bedrijfsrechter, die aan de vereischten van functioneel bepaalde competentie en inschakeling van het deskundigen-element voldoet en daardoor past in het kader der bedrijfsorganisatie. De vraag welke dus na de conclusie in no. 13 moet worden beantwoord is, of de bedrijfsrechter niet alleen met civiele en strafrechtspraak doch ook met administratieve rechtspraak kan worden belast.

Deze vraag moet, als zij in de klassieke vorm van een zekere rechterlijke contrôle over de administratie wordt gesteld, ontkennend worden beantwoord. Categorisch behoeft de ontkenning niet te zijn, want, gelijk ik nader hoop aan te toonen, een zekere taak kan den bedrijfsrechter wel worden opgedragen. Dat hij echter geen administratief rechter kan zijn in de beteekenis, welke aan deze functie pleegt te worden gehecht, is een gevolg van de veranderde economische structuur, die ik in het begin van deze beschouwingen trachtte te omschrijven. Een kenmerk was het gewijzigde inzicht in de Staatstaak, n.l. het actief bevorderen van het algemeen welzijn. Bij deze taak kan het recht van het individu daartegenover slechts een betrekkelijke waarde hebben

— hoe ketters dit misschien ook tegenover de geldende dogmata klinkt. Dit standpunt beteekent geenszins, dat nu de burger maar als rechteloos wezen moet worden beschouwd. Men moet zich de zaak veeleer zoo voorstellen, dat bij de toegenomen beteekenis van het algemeen belang aan de „onteigening ten algemeenen nutte" een breedere toepassingsmogelijkheid moet worden gegeven. Gevaar voor rechteloosheid dreigt m.i. eerder wanneer de Staat alles in eigen hand zou houden, dan wanneer doelcorporaties onder zijn toezicht zich een eigen taak zien toegewezen. In een systeem van geleide economie zullen bij iedere juridische constructie de bevoegdheden der overheid zoo groot zijn, dat machtsmisbruik voor een belangrijk deel door waarborgen, gelegen in de persoon der leidende ambtenaren, moet worden voorkomen.

De overheid kan nu eenmaal niet dulden, dat haar beslissingen, door haar op grond van een algemeene politiek genomen, in concreto door een rechter worden herzien. Immers daardoor zou niet alleen de gedragslijn door den rechter kunnen worden voorgeschreven, maar deze zou ook beslissingen kunnen nemen, welke onjuist zijn, omdat hij steeds niet van alle beweegredenen kennis kan dragen [1]). Dit is echter in een stelsel van geleide economie geheel onaanvaardbaar, aangezien het wezen daarvan ligt in het richten van alle maatschappelijke krachten, opdat daarvan door onderlinge wrijving zoo min mogelijk verloren ga. Dit richten nu kan slechts de overheid van uit algemeen gezichtspunt en niet,of slechts zeer bezwaarlijk, de rechter in concreto.

Wenden wij eerst nog even de blik naar de bedrijfsorganisaties. Welk een onzekerheid zou het brengen, indien een rechter iedere beslissing van het bestuur zou kunnen aantasten, nog gezwegen van de complicaties, die zich zouden voordoen als ook de hoogere groep in ging grijpen. Het gevaar, dat de macht van het bestuur naar den rechter zou verhuizen, is hier in het bijzonder niet denkbeeldig, omdat de bedrijfsrechter ook reeds de civiele en criminele jurisdictie uitoefent, waarbij dan nog de administratieve rechtspraak zou komen. Splitsing in onafhankelijke kamers, die ieder met één soort rechtspraak zouden kunnen worden belast, schijnt onpractisch en levert tevens ook reeds theoretisch bezwaren op.

17. De lezer zal mij na kennisneming van het bovenstaande wellicht willen tegenwerpen, dat ik geheel de onderscheiding tusschen rechts- en doelmatigheidsgeschillen uit het oog heb verloren. Men zou toch, aldus meen ik de tegenwerping te kunnen

[1]) Teekenend zijn b.v. de bijeenkomsten welke de Directeur-Generaal voor de Voedselvoorziening met de tuchtrechters en ambtenaren voor de Tuchtrechtspraak belegde en waarbij o.m. de algemeene politiek op het terrein der voedselvoorziening werd besproken.

formuleeren, beslissingen, welke alleen door beleidsoverwegingen zijn ingegeven, buiten het beroep bij den bedrijfsrechter kunnen houden. Deze zou dan slechts mogen oordeelen, in hoeverre een recht van de ondernemingen is geschonden, om dan, als zoodanig geval zich voordoet, de beslissing te vernietigen.

Nog daargelaten in hoeverre de onderscheiding tusschen rechts- en doelmatigheidsgeschillen voor het ,,oudere'' administratieve recht bruikbaar is, meen ik dat zij op het terrein van de bedrijfsorganisatie en economische politiek niet hanteerbaar is. Het economisch leven verloopt onder den invloed van zoovele onberekenbare factoren, dat ieder ingrijpen, hetzij door den Staat zelve, hetzij door een organisatie van bedrijfsgenooten, slechts met eenige kans op welslagen kan worden aangevangen indien de administratie zeer ruime bevoegdheden zijn toegekend, waarbij nauwelijks ruimte voor waarborgen tegen misbruik is [1]). Hoevele wettelijke regelingen beginnen niet met een categorisch verbod, waarop de administratie uitzonderingen kan toestaan? Ik bewonder deze methode van wetgeving geenszins, maar toch schijnt het de eenige oplossing te zijn, die bruikbaar is ook onder snelwisselende omstandigheden.

Laat een voorbeeld het bovenstaande nader toelichten. Van een bepaalde grondstof kan b.v. door deviezenschaarschte slechts een beperkt quantum worden toegewezen. Een loonende verwerking vereischt toewijzing aan slechts een deel van de gegadigden, zoodat Staat of bedrijfsorganisatie het zich tot hun taak rekenen de verdeeling te regelen. Daartoe wordt dan een verwerkingsverbod voor deze grondstof uitgevaardigd, dat niet geldt voor de onderneming, die een ontheffing van dit verbod heeft verkregen. Het is duidelijk, dat geen enkele onderneming een recht op ontheffing heeft. Strikt genomen kan de administratie hier geheel naar eigen goeddunken optreden. Zij zal dus b.v. aan de best geoutilleerde bedrijven ontheffing verleenen, doch zelfs wanneer andere criteria als ,,historische rechten'', het vervoersprobleem enz., buiten beschouwing blijven kan het aanleggen van deze ééne maatstaf al aanleiding tot veel meeningsverschil geven. Het probleem is hier, dat beslissingen, die levensbelangen van ondernemingen raken, veelal door dermate subtiele overwegingen worden ingegeven, dat een rechterlijke contrôle volstrekt onmogelijk is en zelfs een hoogere instantie, tenzij zij volkomen in de plaats wil treden van dengene, die de beslissing nam, nauwelijks ooit reden tot een beslissing in anderen zin zullen geven [2]). Trouwens de groote bevoegdheden der administratie zullen haar tevens gemakkelijk in de gelegenheid stellen om haar

---

[1]) Zie STRUYCKEN, Administratie of rechter, blz. 224 e.v.
[2]) Dit ontmoet echter ook bezwaren, zie nr. 15.

beslissingen zoo in te kleeden, dat een rechterlijke contrôle er weinig vat op heeft.

De onderscheiding rechts- en doelmatigheidsgeschillen kan dus in de huidige en toekomstige maatschappelijke constellatie voorshands van slechts geringe beteekenis zijn, omdat hetgeen recht is in belangrijke mate wordt bepaald door hetgeen doelmatig is. Dit standpunt, dat wellicht zonder overwegende bezwaren in zijn algemeenheid aanvaardbaar is, zal echter ongetwijfeld in concrete gevallen onbillijk worden bevonden. Voor het subject toch is het zeer onbevredigend indien hij zijn recht niet kan uitoefenen, omdat dit van uit een algemeen gezichtspunt bezien ondoelmatig zou zijn. Niet geheel ten onrechte zouden zich waarschijnlijk stemmen verheffen, die de overheid er van betichten dat zij zwaarwegende particuliere belangen aan twijfelachtige algemeene belangen opoffert. Wordt eenmaal het algemeen belang zoo uitdrukkelijk vooropgesteld, dan moet men dit op de koop toe nemen, doch ik acht het een conditio sine qua non, dat een ruime schadevergoedingsmogelijkheid wordt geschapen. Hierover later meer.

18. Nog steeds bleef onopgelost de vraag, op welke wijze de administratieve rechtspraak moet worden opgezet, indien zij noch aan de administratie (hoogere groep), noch aan den rechter (bedrijfsrechter) kan worden opgedragen. Ik meen de oplossing te moeten zoeken in een combinatie van beide verworpen uitersten. *De bedrijfsrechter behoort m.i. in administratieve geschillen te adviseeren aan de instantie die de beslissing neemt.* Kan deze zich niet met het advies vereenigen, dan moet zij in haar (contraire) beslissing het advies in zijn geheel opnemen, terwijl de in het ongelijk gestelde partij het recht krijgt op een (geldelijke) schadeloosstelling, te bepalen door den bedrijfsrechter zonder dat beroep van deze uitspraak mogelijk is.

Laat ons deze oplossing met haar varianten aan een nadere beschouwing onderwerpen. Wanneer vooropgesteld wordt, dat het z.g. subsidiariteitsbeginsel zoover mogelijk wordt doorgevoerd, m.a.w. dat de werkzaamheden steeds dus zoo „laag" mogelijk moeten worden verricht — d.w.z. door vak- of ondervakgroep, omdat daar de grootste deskundigheid zal worden aangetroffen — dan zal de procedure uit twee instanties kunnen bestaan. In eerste instantie zal het lid van de groep, dat zich over een beslissing meent te moeten beklagen, bij één van de hoogere groepen, ik zou zeggen de hoofdgroep, in beroep moeten kunnen gaan. Van de uitspraak van de hoofdgroep moet weer beroep op de centrale overheid mogelijk zijn. Want, het is goed dit nog eens uitdrukkelijk vast te stellen, slechts wanneer de toegang tot de centrale overheid in geen enkel opzicht wordt afgesloten, kan zij met een gerust hart het georganiseerde bedrijfsleven zijn functie

laten vervullen [1]). De overheid is dan, hetgeen zij in een systeem van geleide economie behoort te zijn: de instantie, die de algemeene leiding geeft en bij wie het oppertoezicht berust.

Deze procedure met twee instanties, waarbij men ten slotte bij de centrale overheid terecht komt, biedt nog het voordeel dat in eerste instantie eenige vrijheid kan worden gelaten t.a.v. de regeling van den procesgang. Ik wees er reeds op van hoeveel belang het is, dat een beslissing, waartegen beroep is aangeteekend, binnen korten tijd kan worden herzien. De moeilijkheid was daarbij dat soms de naast hoogere groep onvoldoende „afstand" bezit om als beroepsinstantie te kunnen optreden, terwijl omgekeerd b.v. de hoofdgroep weer onvoldoende deskundig is. Deze omstandigheid speelt in een systeem van functioneele decentralisatie steeds een rol bij beroep op een hoogere instantie. Uit deze moeilijkheid komt men nooit, wanneer naar een algemeene (in den zin van eenvormige) oplossing wordt gezocht. Naar mijn meening zal hier ruimte voor verscheidenheid moeten worden gelaten, zoodat de hoofdgroep voor iedere onder haar vallende bedrijfstak het geschiktste systeem kan uitzoeken. Omdat deze toch betrekkelijk op zichzelf staande gebieden vormen, legt het vereischte van uniformiteit niet veel gewicht in de schaal.

In eerste instantie beslist de hoofdgroep dus op het beroep. Doch zij kan dit regelen, zooals dit voor iedere bedrijfstak het wenschelijkst voorkomt. Soms zal zij dus de beslissing aan zich houden, soms aan een tusschengroep (bedrijfsgroep) delegeeren. Wil zij zich door een commissie van deskundigen of door een vertrouwensman laten adviseeren, dan moet dit mogelijk zijn. Op deze wijze kan niet alleen het goede uit het verleden bewaard blijven, maar wordt ook een gedifferentieerde ontwikkeling niet uitgesloten. Wie hier te sterk naar uniformiteit zou streven, onderschat de beteekenis van het groote aantal variaties, welke de werkelijkheid kent [2]). In deze verscheidenheid ligt de kracht van

[1]) Het komt mij voor, dat dit juist één der sterkste punten van de waterstaatswetgeving is.

[2]) Vgl. reeds het geestige en treffend juiste hoofdstuk XVIII (29e Boek) van MONTESQUIEU (De l'esprit des lois) getiteld „*Des idées d'uniformité*":

Il y a de certaines idées d'uniformité qui saisissent quelquefois les grands esprits (car elles ont touché Charlemagne), mais qui frappent infailliblement les petits. Ils y trouvent un genre de perfection qu'ils reconnaissent, parce qu'il est impossible de ne pas le découvrir; les mêmes poids dans la police, les mêmes mesures dans le commerce, les mêmes lois dans l'état, la même religion dans toutes ses parties. Mais cela, est-il toujours a propos, sans exception? Le mal de changer est-il toujours moins grand que le mal de souffrir? Et la grandeur du génie ne consisteroit-elle pas mieux à savoir dans quel cas il faut l'uniformité, et dans quel cas il faut des différences? A la Chine, les Chinois sont gouvernés par le cérémonial chinois, et les Tartares par le cérémonial tartare: c'est pourtant le peuple du monde qui a le plus la tranquillité pour objet. Lorsque les citoyens suivent les lois, qu'importe qu'ils suivent le même?

het bedrijfsleven. In de rechtspraakregelingen van de — thans veelal geliquideerde — ondernemersvereenigingen kwam deze verscheidenheid tot uiting; van beslissingen der administratie, soms van het bestuur zelf, kon men in beroep gaan bij de ledenvergadering of bij een geschillencommissie, waarvan in vele gevallen de administratie (bestuur) deel uitmaakt. In het kader van de bedrijfsorganisatie zal dus naar mijn meening de eerste phase van de beroepsprocedure in sterke mate op bovenbedoelde historisch gegroeide verschillen moeten worden afgestemd. Wellicht zal in den loop der jaren een dezer procedures bij voorkeur worden gekozen, waardoor ten slotte ook in de eerste phase nog een zekere uniformiteit wordt bereikt, maar dit staat geenszins vast. Absoluut noodzakelijk is het trouwens ook niet, daar iedere bedrijfstak nu eenmaal zijn eigenaardige kenmerken bezit en zal behouden, waardoor de keuze der procedure verschillend kan blijven.

In de tweede phase der procedure, het hooger beroep van de uitspraken der hoofdgroep op de centrale overheid, is weinig of geen plaats voor de verscheidenheid, welker behoud ik in eersten aanleg voorstond. Kon daar de nadruk vallen op het historisch gegroeide, hier moet het accent op het „nieuwe" komen te liggen, t.w. de organisatie van alle onderdeelen in een stelsel, waardoor de overheid met vergaande medewerking van het bedrijfsleven haar geleide economische politiek kan voeren. De tweede phase moet dus alle beslissingen leiden naar één instantie en wel de hoogste: de landsregeering. Daarmede wordt tevens bewerkstelligd, dat de justitiabelen niet langs den ambtelijken weg nog zullen trachten te bereiken, wat hun langs den rechterlijken weg ontzegd werd.

Bij deze phase behoeft de snelheid niet zoo'n overwegende rol te spelen als bij de eerste. Voorts zou b.v. het hooger beroep — tenzij de overheid in een bepaald geval anders oordeelt — geen schorsende werking moeten worden toegekend, wat ik aan het beroep op de hoofdgroep, tenzij deze in concreto anders bepaalt, wel zou willen doen. Daarentegen is het m.i. noodzakelijk, dat de overheid een deskundig advies ontvangt. Immers niet alleen strijdt het met haar positie, wanneer zij zich met het onderzoek van allerlei detailkwesties zou moeten inlaten, maar bovendien zou zij daarvoor zoovele deskundige ambtenaren moeten aanstellen, dat een efficiente organisatie van het regeeringsapparaat [1]) sterk wordt bemoeilijkt.

Gelijk reeds is gebleken moet dit advies door den bedrijfsrechter worden uitgebracht. Indien de bedrijfsrechtspraak twee instanties zou omvatten, dan zou de hoogste instantie dus tegelijk

---

[1]) De organisatie van het overheidsapparaat vraagt evenzeer de aandacht als de organisatie van het bedrijfsleven!

als adviescommissie voor de overheid in administratieve zaken optreden, terwijl de lagere instantie eventueel — n.l. wanneer de hoofdgroep dit voor een bedrijfstak bepaalt — dezelfde rol t.o.v. de hoofdgroep kan vervullen.

Bij de behandeling van het hooger beroep voor den bedrijfsrechter als adviescollege moet een vertegenwoordiger van de regeering aanwezig kunnen zijn. Ik kan mij zelfs voorstellen dat, indien niet reeds ambtenaren in de met de bedrijfsrechtspraak belaste colleges zitting hebben, bij het optreden van den bedrijfsrechter als adviescollege één van de leden-deskundigen door een ambtenaar wordt vervangen.

Indien de regeering conform het advies beslist, is de zaak natuurlijk eenvoudig. Anders staat het wanneer de regeering zich met het advies niet kan vereenigen. Alsdan doen zich verschillende gevallen voor. Voorop zou ik echter willen stellen, dat dan met de uitspraak steeds het advies moet worden openbaar gemaakt. Publiciteit in combinatie met een vrije pers is de beste waarborg tegen machtsmisbruik. Bewust misbruik zal natuurlijk slechts door een juiste keuze van de personen tegen kunnen worden gegaan, maar het „onbewuste" misbruik — het overschatten van het algemeen belang door een geringschatting van het private belang — kan het beste worden tegengegaan door zooveel mogelijk openbaarheid voor te schrijven, welke tot motiveering van besluiten dwingt, zoodat men zich wel rekenschap moet geven van hetgeen wordt beslist.

Ook wanneer bij de beslissing de regeering slechts in de motiveering van het advies afwijkt doen zich nog geen moeilijkheden voor. Publicatie van het advies is dan echter reeds gewenscht. Wijkt de beslissing af van het advies dan kan dit in het voordeel of in het nadeel van den gene zijn, die in beroep is gegaan. Wanneer de uitspraak in zijn voordeel uitvalt, moet de in het ongelijk gestelde groep de uitspraak zonder meer nakomen. Wordt, tegen het advies van den bedrijfsrechter in, de groep door de regeering in het gelijk gesteld, dan behoort m.i. de zaak naar den bedrijfsrechter te worden teruggewezen, die vervolgens in hoogste instantie beslist of, en zoo ja welke schadeloosstelling aan de onderneming moet worden toegekend. Aangezien deze casuspositie het belangwekkendst is, wil ik hieraan nog enkele nadere beschouwingen wijden.

19. In wezen komt het recht van de regeering om tegen het advies van den bedrijfsrechter in te beslissen — in het bijzonder wanneer de contraire beslissing door doelmatigheidsoverwegingen is ingegeven — op onteigening neer. Zooals ook in de vooroorlogsche maatschappij ten behoeve van het algemeen belang niet steeds de rechten van den enkeling konden worden ontzien, zoo

zal in een geleid economisch bestel, waar het algemeen belang overheerschend en daardoor de onaantastbaarheid van het subjectieve recht geringer is, eerder besloten moeten worden om een recht terzijde te stellen. Hierbij zij opgemerkt, dat in strikt juridischen zin ten gevolge van de methode van wetgeving, welke aan de administratie a.h.w. blanco volmachten verstrekt, dikwijls niet eens meer van ,,rechten'' kan worden gesproken. Wil men niet tot de conclusie komen, dat er een toestand van rechteloosheid heerscht dan zal men toch in overeenstemming met het algemeen rechtsgevoel aan moeten nemen, dat een recht op rechtvaardige behandeling door de overheid bestaat. Op grond van dit recht moet ook tegen ondoelmatige beslissingen kunnen worden opgekomen, terwijl het de verplichting tot toekenning van een geldelijke vergoeding insluit, omdat het onbillijk is wanneer de gemeenschap zich ten koste van een harer leden verrijkt!

Ik kan niet verhelen, dat in de vrije toekenning van schadeloosstellingen een bron van gevaren kan schuilen. Zou de bedrijfsrechter al te royaal in zijn oordeel worden, dan kan hij op dezelfde wijze als het parlement bij de stemming over de begrooting een aanzienlijken invloed uitoefenen op de economische politiek: pecunia nervus rerum! Intusschen moet worden verwacht, dat de rechter een groote gematigdheid aan den dag zal leggen. Het schijnt mij toe, dat hier weer het probleem van het ,,freies Ermessen'' een rol zal gaan spelen. Thans in dezen vorm: in hoeverre kan de administratie rechten aantasten, zonder dat een schadeloosstelling behoeft te worden toegekend. Men zou dan als lid van de samenleving een zeker risico loopen, dat men ,,offers'' voor het algemeen belang moet brengen, die niet kunnen worden vergoed. Al met al kan ik mij voorstellen, dat het bepalen der schadeloosstelling door de regeering aanvankelijk niet volledig aan den bedrijfsrechter zal worden overgelaten.

20. Terwijl tot dusver grootendeels mijn betoog op min of meer theoretische overwegingen heeft berust, wil ik thans nagaan in hoeverre de huidige ontwikkeling in de richting van mijn denkbeelden gaat. Daarbij moet weer rekening worden gehouden met de dubbele bedrijfsorganisatie, n.l. die welke de Organisatie-Commissie tot stand heeft gebracht en welke, in afwachting eener herziening, thans is gehandhaafd en de ,,verticale'' organisatie op het terrein der voedselvoorziening. Op het terrein der voedselvoorziening behoef ik mij echter ongetwijfeld niet ver te begeven, aangezien Mr. FRANK U in zijn prae-advies daar wel rond zal leiden.

Bij de ,,horizontale'' bedrijfsorganisaties deed natuurlijk het Duitsche streven om het ,,Führer''-dogma toe te passen, de bevoegdheden van bestuur (voorzitter) zeer ruim uitvallen. Wie de

werking der bedrijfsorganisaties uit de desbetreffende besluiten meende te kunnen beschrijven — en dat gebeurde nog al eens — kon uiteraard slechts tot de conclusie komen, dat het volkomen on-Nederlandsche instituten waren. De onjuistheid van deze conclusie is thans wel duidelijk gebleken, nu de bedrijfsorganisatie in feite ongewijzigd werd gehandhaafd; immers de ,,democratiseering'' beteekende in de meeste gevallen een aanpassing van de wetgeving aan den bestaanden toestand.[1]) Welke definitieve vorm aan de bedrijfsorganisatie zal worden gegeven, laat zich op dit moment nog niet voorspellen, doch naar mijn meening zal er een zoo groote continuïteit zijn, dat de ervaringen met de bedrijfsorganisaties opgedaan hier zeker vermelding verdienen. Zulks te meer, omdat het om de begrippen gaat: m.a.w. als de Rijksbureaux tot bedrijfschappen zouden worden omgebouwd en de vakgroepen enz. daardoor meer in de privaatrechtelijke sfeer zouden worden teruggebracht, dan nemen uiteraard die nieuwe bedrijfschappen mede ten deele de positie van de oude vakgroepen in. De ervaring daarmede opgedaan zal dan aan de bedrijfschappen ten goede moeten komen.

Bij de ,,horizontale'' bedrijfsorganisaties viel duidelijk de tendens te onderkennen om vele bevoegdheden bij het dagelijksch bestuur te concentreeren, dat echter in zekere mate rekenschap aan de hoogere groep, dus ten slotte aan de hoofdgroep, verschuldigd is. Daarnaast kon de Secretaris-Generaal van het Departement van Handel, Nijverheid en Scheepvaart alle besluiten van bedrijfsorganisaties schorsen en vernietigen! Hoewel het bij gebrek aan nadere wettelijke voorschriften — de geheele regeling is trouwens gebrekkig en geeft steun aan vele tegengestelde opvattingen — onmogelijk is om aan te geven, welke bedoeling bij den wetgever voor heeft gezeten, mag er toch uit worden afgeleid, dat een contrôle van den rechter niet in het systeem paste. Veel meer is gedacht aan een streng-hiërarchische, a.h.w. militaire organisatie, waarin de lagere groep volkomen onder toezicht van de hoogere staat. Hoewel onder de toenmalige omstandigheden, waarin de voorlichtende werkzaamheden der groepen veel sterker naar voren traden dan haar regelende functie, dit toezicht in het algemeen nog wel kon worden uitgeoefend door den hoogeren voorzitter, vielen toch reeds symptonen waar te nemen, welke op een zekere ontwikkeling duiden. In de eerste plaats bestond de neiging om de hoofdgroep eerst te laten oordeelen indien men zich bij de beslissing van den bedrijfsgroepvoorzitter niet wenschte neer te leggen! Hoewel dus het beroep in eerste instantie niet direct bij de hoofdgroep werd ingesteld, is

[1]) Ook bij de zuivering van de bedrijfsorganisaties is mij slechts sporadisch van den ,,dictatorialen'' voorzitter, een geliefd doelwit bij sommige schrijvers, gebleken.

het toch ook weer niet zoo, dat vanaf de ondervakgroep steeds de geheele hiërarchie werd gevolgd. In de tweede plaats ondervond men soms al de moeilijkheid, dat de hoogere voorzitter onvoldoende deskundigheid bezat, ten gevolge waarvan hij zich door een commissie van bedrijfsgenooten liet voorlichten liever dan het onderzoek door het secretariaat te laten verrichten. M.i. was dit inderdaad een gelukkige methode om het karakter van bedrijfsorganisatie zuiver te bewaren.

Men zij er echter op bedacht, dat deze ervaringen zeer incidenteel waren. Een algemeene opvatting was nog allerminst aanwezig. Zelfs toen was practisch gesproken nog iedere ontwikkeling mogelijk. Bovendien is het natuurlijk niet uitgesloten dat bij mij onbekende gebieden van bedrijfsorganisatie een andere procedure werd gevolgd. Zoodra echter de toenemende activiteit der bedrijfsorganisaties (c.q. bedrijfschappen) de beslissingen, in beroep door de hoogere groepen genomen, vermeerdert, zal niet alleen de procedure in eerste instantie nader moeten worden uitgewerkt omdat de ,,incidenteele'' practijk dan niet meer kan voldoen, maar zal ook de overheid in moeilijkheden geraken als zij haar uitspraken in hooger beroep in eigen boezem moet voorbereiden. Naar het mij wil voorkomen kan de door mij verdedigde oplossing een uitweg uit deze moeilijkheden bieden.

In dit verband dient de aandacht op het beroep tegen beslissingen der Rijksbureaux voor Handel en Nijverheid te worden gevestigd. Deze bureaux zijn onderdeelen van het Departement van Handel en Nijverheid. Op een beroep tegen hun beslissingen werd dan ook door den Secretaris-Generaal beslist. Doch ook hier liet de Secretaris-Generaal zich eerst adviseeren door een commissie, de z.g. Garantiecommissie Distributiewet. Wel is waar, bezat deze Commissie een vaste samenstelling, zoodat men zou kunnen meenen, dat haar deskundigheid t.a.v. de verschillende bedrijfstakken, waarin distributieregelingen bestaan, slechts betrekkelijk kan zijn, maar, afgezien van practische motieven, kan wellicht hierin de oorzaak liggen, dat zij de uitvoering van één wet betreft, m.a.w. zij had slechts één soort deskundigen, n.l. distributie-deskundigen, noodig.

Met de Rijksbureaux van Handel en Nijverheid zijn, ondanks zekere formeele verschillen, de bedrijfschappen op het terrein der voedselvoorziening het beste vergelijkbaar. Ook van de beslissingen dezer lichamen kan men in beroep komen, echter niet direct bij de overheid, doch bij het Scheidsgerecht voor de Voedselvoorziening. Hierin speelt het deskundige element reeds een grootere rol, waarbij naar het schijnt meer gelet is op deskundigheid wat een bedrijfstak betreft dan, zooals bij de Garantiecommissie, op deskundigheid t.a.v. het in de wet geregelde onderwerp. De uitspraken van het Scheidsgerecht kunnen echter door

de overheid vernietigd worden. In tegenstelling tot mijn geachten medeadviseur [1]) meen ik dat tegen deze constructie in haar wezen geen bezwaar behoeft te worden gemaakt: zij past m.i. volkomen in een systeem van geleide economie. Ik zou het echter eleganter vinden, wanneer het Scheidsgerecht een adviseerende taak was toebedeeld. Thans speelt zich de vernietigingsprocedure in een geheimzinnige sfeer af, waarin de rechtsgelijkheid tusschen beide partijen (bedrijfschap en onderneming), welk tot aan de uitspraak van het Scheidsgerecht gewaarborgd is, voor het gevoel van de onderneming wel eens verloren gaat. Hier wreekt zich m.i. de onvoldoende publiciteit, welke mede daarom uitermate gewenscht is omdat de betrekkingen tusschen de bedrijfschappen en het Rijksbureau V.V.O. zeer nauw zijn. Overigens zou de omvorming van het Scheidsgerecht tot adviescollege waarschijnlijk reeds medebrengen dat zijn adviezen veel uitvoeriger zouden worden geargumenteerd dan thans zijn uitspraken, waardoor ingrijpen van de overheid nog ampeler moet worden overwogen.

In zekeren zin vindt thans bij de voedselvoorzieningsorganisatie het omgekeerde plaats van hetgeen ik hierboven verdedigde. Immers van de besluiten van *alle* bedrijfsorganisaties (dus niet alleen van de bedrijfschappen maar ook van de bedrijfs-, vak- en ondervakgroepen, welke deel van deze bedrijfschappen uitmaken) is in eerste instantie beroep mogelijk op het Scheidsgerecht, waarbij de Minister de tweede instantie vormt. Naar mijn gevoel zou, alvorens men zich tot het Scheidsgerecht kan wenden, eerst beroep op een bedrijfschap open moeten staan, waarbij het bedrijfschap weer voor iedere groep van gevallen kan bepalen hoe het de beroepsprocedure zal regelen. Tegen de uitspraak van het bedrijfschap kan dan bij de centrale overheid worden opgekomen, die zich door het Scheidsgerecht laat adviseeren.

21. In het kader van dit prae-advies meen ik niet verder in details te moeten treden. In het bijzonder niet omdat de uitwerking van deze details niet op uniforme wijze behoeft plaats te vinden. Integendeel, daarin zal juist de aanpassing moeten worden gevonden voor de eigenaardigheden, welke iedere bedrijfstak kenmerken. Bovendien is het practisch vrijwel onmogelijk een in bijzonderheden uitgewerkte regeling der rechtspraak te geven, zoolang het rechtskarakter der bedrijfsorganisatie in het heden, maar nog veel meer in de toekomst, hoogst onzeker is. En zelfs wanneer dit niet meer het geval zal zijn, dan nog zal de wetgever er steeds van doordrongen dienen te zijn, dat op het terrein van het bedrijfsleven alles beweeglijk, alles „bedrijvig"

[1]) Zie E.S.B. 11 Augustus 1943.

is. Nog veel minder dan op andere gebieden van het recht mag men hier de illusie koesteren een regeling te kunnen vinden, welke voor langen tijd bruikbaar is. Deze illusie komt men nog het meest nabij met een wettelijke regeling der beginselen, en een wettelijke machtiging aan de Regeering om de toepassing daarvan naar omstandigheden te kunnen vaststellen.

Wanneer ik thans dus mijn beschouwingen in enkele punten mag resumeeren, dan kom ik tot de volgende conclusies:

1. De opvatting van de Staatstaak is in dier voege aan het wijzigen, dat actieve bevordering van het algemeen belang steeds meer op den voorgrond komt te staan.

2. De Staatsbemoeienis brengt den Staat tegenover zijn burgers: zij geeft een toespitsing van de tegenstelling algemeenbijzonder belang. Ter overbrugging van deze tegenstelling en ter ontlasting van den Staat dienen organisaties van het bedrijfsleven, c.q. gemengde lichamen.

3. Kenmerk van de bedrijfsorganisatie is inschakeling van deskundigen gepaard aan functioneele decentralisatie. Op dezen prae-juridischen grondslag dient een eigen recht (groepsrecht) voor de bedrijfsorganisaties te worden ontwikkeld, eenerzijds overgaand in het publiek-, anderzijds in het privaatrecht (spanningsreeks).

4. Aansluitend aan het eigen rechtskarakter der groepen zal de rechtspraak op dezelfde beginselen dienen te berusten, aangezien de rechtspraak naar haar aard niet een aangelegenheid van primaire, maar van secundaire beteekenis is.

5. Zooals de geheele bedrijfsorganisatie moet beoogen de samenwerking van bedrijfsgenooten in een nieuwen, aan de vereischten eener geleide economie passenden vorm te gieten, zoo zal ook de regeling van de rechtspraak, welke in belangrijke mate op het vertrouwen der justitiabelen moet berusten, rekening moeten houden met het historisch gegroeide.

6. Men dient dus de bedrijfsrechtspraak uit de goede elementen der vereenigingsrechtspraak op te bouwen. Zooals bedrijfsorganisatie mede ten doel heeft het leggen van een zeker verband tusschen de voorheen volkomen afzonderlijk bestaande vereenigingen, zoo zal ook — o.m. ten behoeve van de rechtseenheid — de bedrijfsrechtspraak in zekeren zin de in een algemeen schema uitgeoefende vereenigingsrechtspraak, vermeerderd met de door het algemeen belang vereischte waarborgen, kunnen worden genoemd.

7. Niet één rechter per gebied, doch één rechter per bedrijfstak is het juiste beginsel voor de bedrijfsrechtspraak. Civiele, straf- en administratieve rechtspraak (de laatste in nader aan te duiden vorm) behooren bij één college te berusten, waarin juristen en leeken-deskundigen samenwerken.

8. In een systeem van geleide economie past geen onafhankelijke administratieve rechter; echter stuit het normale administratieve beroep bij toepassing van functioneele decentralisatie eveneens op bezwaren. Een onderscheiding tusschen rechts- en doelmatigheidsgeschillen valt voorts niet te maken; tegen alle beslissingen behoort beroep open te staan.

9. Dit beroep moet in hoogste instantie bij de overheid worden ingediend. Zij wordt geadviseerd door het hoogste college van de bedrijfsrechtspraak, dat ook de schadevergoeding vaststelt, indien de overheid van het advies afwijkt. Grootst mogelijke openbaarheid is noodzakelijk.

10. In eerste instantie zal het beroep, ter wille van een snelle uitspraak daarop, in het algemeen bij een van de hoogste bedrijfsorganisaties moeten worden ingediend. Deze kunnen bepalen in hoeverre zij zich laten adviseeren of welke andere elementen de procedure nog zal bevatten.

22. Gelijk mijn beschouwingen tot dusver, beperken ook de conclusies zich tot het economisch terrein, conform de opdracht van het Bestuur. Ik acht mij echter verplicht tot slot nog eenige aandacht te wijden aan het overige gebied, waar zich het vraagstuk der administratieve rechtspraak voordoet, aangezien zulks niet alleen bevorderlijk is voor de verkrijging van een gesloten rechtssysteem, maar ook een zekere contrôle op de geschetste voorstellen kan vormen.

Het is duidelijk, dat de bedrijfsorganisatie met haar bedrijfsrechtspraak niet een invoeging in ons rechtssysteem mag en kan blijven, gelijk zij dit thans is, resp. zou zijn, doch dat zij een uiting op economisch terrein van dezelfde algemeene beginselen behoort te zijn, die ons geheele recht, in het bijzonder ons staatsrecht, maar ook ons privaatrecht zullen beheerschen. Wat de bedrijfsorganisaties betreft, haar aanwezigheid dwingt de overheid zich af te vragen welke positie de bestaande publiekrechtelijke lichamen en de zuiver privaatrechtelijke vereenigingen dienen in te nemen. Hoewel met eenige aarzeling jegens vele medeleden onzer vereeniging meen ik toch niets anders te kunnen neerschrijven, dan dat de opkomst van de functioneele organisaties onvermijdelijk een inkrimping van de economische taak der territoriale organisaties, vooral van de lagere en de kleinere, meebrengt. Voor de grootere gemeenten en eventueel de provincies acht ik de regionale afdeelingen van de bedrijfsorganisaties een belangrijke aanwinst.

Ook de bedrijfsrechtspraak zal een onderdeel moeten uitmaken van een algemeene rechtspraak, waarin de nieuwe beginselen tot uitdrukking komen, zooals deze reeds eerder bij crisistuchtrechtspraak, raden van beroep en pachtrechtspraak hun invloed

deden gevoelen. Het wil mij voorkomen, dat de rechterlijke macht uit juristen zal moeten bestaan, die als voorzitter van de onderscheiden rechterlijke colleges, waarin leeken-deskundigen zitting hebben, moeten fungeeren. De ambtelijke juristen-rechtspraak in den traditioneelen vorm kan voor die zaken behouden blijven, die den mensch als zoodanig betreffen (familiezaken, „algemeene" strafbare feiten, enz.). Ik ben er mij van bewust, dat de uitdrukking „mensch als zoodanig" vele moeilijkheden en grensincidenten in zich bergt, maar zij dient hier alleen ter bepaling van de gedachten; bij een verdere uitwerking zou ongetwijfeld een ander criterium moeten worden gezocht, bij voorkeur van formeelen aard.

In principe nu zal de regeling van de administratieve rechtspraak op niet-economisch terrein naar mijn gevoel ook niet door een keuze tusschen administratie of rechter moeten worden beslist, maar uit een, al naar gelang van de omstandigheden verschillend gedoseerde samenwerking van beide elementen. Ik zou daarbij willen vasthouden aan het beginsel, dat in eerste instantie het beroep binnen de administratie wordt gelegd, waarbij van geval tot geval weer de noodzakelijkheid van advies van derden onder de oogen kan worden gezien. Deze noodzakelijkheid zal in het algemeen geringer zijn dan bij de bedrijfsorganisaties, omdat, naar het mij toeschijnt, het niet bevorderlijk voor een administratie met een zekere traditie is, wanneer in eerste instantie reeds al te zeer derden in haar aangelegenheden worden gemengd. Op een beroep in hoogste instantie zou ik echter steeds na advies willen laten beslissen. Dit advies kan weer door een gemengde commissie worden uitgebracht, waarvan de voorzitter deel uitmaakt van de ambtelijke rechterlijke macht, terwijl de deskundigen uiteraard veelal gewezen ambtenaren zullen kunnen zijn.

Deze vorm van administratieve rechtspraak bij de territoriale lichamen zal waarschijnlijk slechts zeer geleidelijk aan kunnen worden verwezenlijkt, omdat historische factoren zooveel meer gewicht in de schaal leggen dan bij de bedrijfsorganisatie het geval is. Toch acht ik het argument tegen een herziening, dat in het algemeen de regeling bij de verschillende diensten enz. niet onbevredigend is, op zichzelf geen reden om van wijzigingen af te zien. Bij de toenemende uitbouw van het Staatsapparaat wordt toch de coördinatie van de diverse Staatsdiensten (interne organisatie van het Staatslichaam) van minstens even groot belang als de goede functionneering van iederen dienst afzonderlijk [1]). Daarom ook geloof ik, dat het noodzakelijk is de administratieve

[1]) Nader uiteengezet in het Weekblad voor Gemeentebelangen, onder den titel „Militair Gezag en Binnenlandsch Bestuur", October 1945.

rechtspraak op niet-economisch terrein op meer uniforme wijze te regelen, opdat op den duur uit diversiteit geen chaos ontsta. Ook hier geldt weer, dat de algemeene regeling ruimte moet laten voor de eigenaardigheden, nooden en behoeften, welke iederen tak van dienst kenmerken, om het even of deze kenmerkende bijzonderheden met den aard van dezen dienst samenhangen dan wel een product van de historische ontwikkeling zijn.

Met deze zeer summiere beschouwingen meen ik te moeten volstaan omdat niet alleen de regeling der administratieve rechtspraak op economisch terrein veel noodzakelijker is, maar bovendien omdat ik mij niet voldoende competent acht om op het andere terrein de vraag anders dan uiterst summier te bespreken. Nu de opbouw van ons geteisterd land eindelijk ter hand kan worden genomen, moeten op ieder gebied ingrijpende maatregelen, welke door één gedachte worden ingegeven, worden genomen. Na den tijd waarin de oorlogsnoodzaak het recht beheerschte zijn deze maatregelen alleen aanvaardbaar wanneer een rechtvaardige toepassing door een regeling van de administratieve rechtspraak zooal niet kan worden gewaarborgd dan toch ten minste wordt bevorderd.

Het blijft een open vraag, welke vorm van organisatie zal worden gekozen om aan de moeilijkheden van het na-oorlogsche tijdperk het hoofd te bieden. Men mag een overtuigd tegenstander of een onverdeeld bewonderaar zijn van deze of genen vorm van bedrijfsorganisatie en uit dien hoofde een duidelijk omlijnd standpunt t.a.v. den huidigen toestand innemen, er blijven steeds dezelfde problemen, die om een oplossing vragen. Daarom hoop ik ook, dat dit prae-advies er toe zal kunnen bijdragen om het vraagstuk der administratieve rechtspraak op te lossen, ook wanneer het uitgangspunt misschien niet een verdeeling in hoofd- en andere groepen kan zijn.

Hilversum, Juli 1944/November 1945.

OVERZICHT

van het Prae-advies van Mr. E. BLOEMBERGEN

Nrs.

1—2 Grondslag voor prae-advies moeten de wijzigingen in de maatschappelijke structuur zijn.

3—4 Zijn deze wijzigingen aanwezig? Haar economisch karakter. Toenemend Staatsingrijpen. Juridisch karakter der wijzigingen.

5 Bedrijfsorganisatie en de onderscheiding publiek-privaatrecht.

6 „Spanningsreeks"-beginsel.

7—9 Vorming van groepsrecht uit publiek- en privaatrecht. Twee hoofdvragen.

10 Structuur vereenigingsrechtspraak.

11 Bedrijfsrechtspraak behoort bij vereenigingsrechtspraak aan te sluiten.

12 Beteekenis voor de bedrijfsrechtspraak van de verschillende elementen, waaruit de rechtspraak is opgebouwd.

13 Functioneele centralisatie der rechtspraak.

14 Wat bij de bedrijfsorganisaties onder „administratie" moet worden verstaan.

15—16 Administratie of rechter bij de bedrijfsrechtspraak.

17 De onderscheiding tusschen rechts- en doelmatigheidsgeschillen.

18 Constructie der administratieve rechtspraak.

19 Schadeloosstellingen.

20 Ontwikkeling in de practijk.

21 Conclusies.

22 Toepassing op territoriale corporaties.

PRAE-ADVIES VAN Mr. H. E. R. E. A. FRANK

Opgedragen aan de nagedachtenis van Mr. J. van Gelein Vitringa

Hoe zijn de gemoederen in ons land niet reeds in beweging gebracht door het vraagstuk van de administratieve rechtspraak. Reeds verschillende malen is dit vraagstuk onder oogen gezien en heeft men getracht een oplossing te vinden. Zelfs wetsontwerpen zijn er geweest, die echter het Staatsblad niet hebben bereikt. Veel is over dit onderwerp geschreven en hoe meer men zich in dit probleem verdiept, hoe neteliger het schijnt te zijn. Ofschoon dankbaar voor de geboden gelegenheid om voor de Vereeniging voor Administratief Recht hierover een geschrift samen te stellen, heb ik met grooten schroom het aan mij gedane aanbod aanvaard; een schroom, die voortkomt uit het besef, dat ik op dit netelige terrein nog slechts een eerste schrede heb gezet. Niettemin heb ik gemeend dit aanbod te moeten aanvaarden, omdat ik bij de nieuwe ontwikkeling op het terrein van de administratieve rechtspraak ten nauwste betrokken ben. Daarenboven geloof ik, dat mijn betoog niet alleen een grondslag zou kunnen zijn voor het debat, doch ook een punt van uitgang voor verdere studie van anderen, opdat wij met vereende krachten tot een goede oplossing mogen geraken.

Wegens gebrek aan tijd ben ik genoodzaakt geworden dit zoo omvangrijke vraagstuk slechts van enkele zijden te belichten. Ik zal mij daarom in hoofdzaak beperken tot een onderzoek naar de wenschelijkheid van een administratieve rechtspraak op economisch terrein, en zoo deze vraag bevestigend wordt beantwoord, een onderzoek naar de vraag hoe een zoodanige rechtspraak dient te worden ingericht, waarbij ik met name zal onderzoeken, welk administratief rechterlijk college daartoe geëigend is, en hoe de bevoegdheid van het college dient geregeld te worden, in verband waarmede ik nog enkele algemeene punten zal behandelen. Uiteraard zal ik bij mijn onderzoek uitgaan van de huidige organisatie van het economische leven in Nederland en zal ik ten slotte nagaan, of de jongste ontwikkeling van de administratieve rechtspraak aan de door mij ontwikkelde beginselen voldoet en of daarin verbeteringen dienen te worden aangebracht.

Ofschoon de huidige organisatie van het economisch leven in

Nederland door de op dit gebied verschenen publicaties [1]) als bekend mag worden verondersteld, zal ik daaromtrent, voor zoover het voor het hier behandelde onderwerp noodig is, enkele opmerkingen maken.

De publiekrechtelijke lichamen, die het economische leven in den landbouw, den tuinbouw en de visscherij en de daaraan verwante bedrijfstakken beheerschen, heeten hoofdbedrijfschappen en bedrijfschappen [2]). Dit zijn verticale organisaties, hetgeen wil zeggen, dat deze niet alleen de voortbrenging omvatten, maar ook den handel en de be- en verwerking der producten van bovengenoemde takken van bedrijf. In het kort gezegd valt derhalve onder deze bedrijfschappen de productie, handel en industrie op het gebied der voedselvoorziening van Nederland. De bedrijfschappen zijn naar de producten onderverdeeld; zoo heeft men een Bedrijfschap voor Zuivel, een Bedrijfschap voor Granen, Zaden en Peulvruchten enz.

De leiding berust bij het bestuur en een voorzitter. Het hoogste orgaan is het bestuur. De leden van het bestuur en de voorzitter worden door den Secretaris-Generaal van het Departement van Landbouw en Visscherij benoemd. Artikel 4 van het Algemeen Reglement bepaalt, dat aan het bestuur alle bevoegdheid toekomt, die niet bij het algemeen of eenig ander reglement aan den voorzitter of een ander orgaan is opgedragen. Naast het bestuur staat een Commissie van Bijstand, waarvan de leden benoemd worden door den Directeur-Generaal van de Voedselvoorziening. Zoowel in het bestuur als in de Commissie van Bijstand hebben belanghebbenden zitting.

Alle bedrijfschappen hebben verordenende bevoegdheid en op grond hiervan maken zij de verordeningen, welke zij voor het belang van het gebied der voedselvoorziening, waarvoor zij zijn ingesteld, noodig oordeelen [3]). De verordeningen worden door het bestuur vastgesteld, dat echter de regeling van bepaalde onderdeelen of onderwerpen kan delegeeren aan den voorzitter. De verordeningen moeten, behoudens spoedeischende gevallen,

---

[1]) Mejuffrouw Mr. E. W. HOETINK, De verticale bedrijfsorganisatie op het gebied der voedselvoorziening, E.S.B. van 1 en 8 April 1942 en 30 Augustus 1944, Mr. W. C. L. VAN DER GRINTEN, De Organisatie van het bedrijfsleven en Dr. CH. PLOMP. (Mr. J. IN 'T VELD), De gemeenten en de organisatie van het bedrijfsleven.

[2]) De grondslag van deze organisaties is te vinden in het Organisatiebesluit Voedselvoorziening 1942 en het Algemeen Reglement betreffende de inrichting, samenstelling en bevoegdheid van organisaties, ingesteld op het gebied der voedselvoorziening, hierna te noemen AlgemeenReglement. Kortheidshalve zal hierna slechts over bedrijfschappen gesproken worden.

[3]) Zie artikel 7 van het Organisatiebesluit Voedselvoorziening 1942.

in de Commissie van Bijstand worden gebracht. Welke invloed deze Commissie van Bijstand op de totstandkoming van deze verordeningen kan uitoefenen, is niet geregeld.

De bedrijfschappen omvatten alle ondernemers, die op het gebied van deze organisaties werkzaam zijn, gewoonlijk bedrijfsgenooten genoemd.

De bedrijfschappen hebben een autonome taak en een zelfbestuurstaak; de eerste in zooverre zij eigen wettelijke regelingen maken en de tweede in zooverre zij medewerking verleenen aan andere wettelijke maatregelen.

Het algemeen toezicht berust bij den Secretaris-Generaal, die een preventieve en repressieve contrôle heeft op de verordeningen en besluiten van de bedrijfschappen.

De horizontale organisaties, die ik hierna zal bespreken, zijn, voor zoover zij werkzaam zijn op het terrein der voedselvoorziening, ingeschakeld bij het werk van de bedrijfschappen. Dit is ook logisch omdat zij de organisaties zijn van den handel en de industrie. Dezen organisaties komt dan ook weer een autonome taak of een zelfbestuurstaak op dit terrein toe. Den meesten van deze organisaties is voor het terrein van de voedselvoorziening reeds verordenende bevoegdheid verleend. De samenwerking van de bedrijfschappen en bedrijfsorganisaties is vastgelegd in de door den Directeur-Generaal van de Voedselvoorziening en den Voorzitter van den Raad van het Bedrijfsleven vastgestelde richtlijnen [1]). Een nauwe samenwerking tusschen de bedrijfschappen en de bedrijfsorganisaties wordt verkregen doordat de leden van de besturen van de bedrijfschappen gekozen zullen worden uit de voorzitters van de onder hen ressorteerende bedrijfsorganisaties en de leden van de Commissies van Bijstand uit de leden van de besturen der bedrijfsorganisaties.

De horizontale organisaties, de zg. bedrijfsorganisaties, die het geheele bedrijfsleven omvatten, zijn gevormd volgens het beginsel, alle bedrijven van denzelfden aard in één organisatie onder te brengen [2]). Derhalve een geheel ander beginsel dan hetwelk bij de organisatie van de bedrijfschappen is toegepast.

In de bedrijfsorganisaties is in tegenstelling met de bedrijfschappen, alwaar het bestuur het hoogste orgaan is, het leidersbeginsel overheerschend. De voorzitter is de centrale figuur en beschikt daardoor over een zeer groote bevoegdheid. Hij wordt wel is waar bijgestaan door twee plaatsvervangers, die met hem

---

[1]) Gepubliceerd in E.V., 1942, p. 1515.

[2]) Zie hierover Mr. W. C. L. VAN DER GRINTEN en Dr. CH. PLOMP, op. cit.

het dagelijksch bestuur vormen, doch bij hem ligt het zwaartepunt van de leiding van de bedrijfsorganisatie.

Naast het dagelijksch bestuur treden nog als organen op de Raad van Bijstand en de ledenvergadering. De Raad van Bijstand heeft meer beteekenis dan de Commissie van Bijstand bij de bedrijfschappen. Bij belangrijke maatregelen kan de voorzitter geen beslissing nemen in strijd met de meerderheid van den Raad van Bijstand. In dat geval behoeft hij voor de doorvoering van den maatregel de toestemming van de hoogere bedrijfsorganisatie en den Secretaris-Generaal. De vaststelling van een verordening behoort tot de bevoegdheid van den voorzitter. Het is niet zeker of iedere verordening in den Raad van Bijstand moet worden gebracht. Merkwaardig genoeg wordt in artikel 19 van het 3e Uitvoeringsbesluit, waarin enkele belangrijke maatregelen worden genoemd, die in den Raad van Bijstand moeten worden gebracht, de verordening niet genoemd. VAN DER GRINTEN meent, dat de voorzitter den Raad van Bijstand slechts behoeft te kennen, indien de verordening een belangrijken maatregel inhoudt [1]). Ik meen, dat een verordening altijd als een belangrijke maatregel moet worden beschouwd, vooral als men aanneemt, dat daarin slechts duurzame, algemeen bindende regels worden vastgelegd. Volgens artikel 1a, lid 2, van het Basisbesluit behoeven de verordeningen de goedkeuring van den Secretaris-Generaal.

De positie van de ledenvergadering is niet omschreven. Indien door het aantal der leden de samenroeping bezwaarlijk wordt, wordt geen ledenvergadering gehoord. In dat geval gaan de bevoegdheden van de ledenvergadering op den Raad van Bijstand over. De voornaamste bevoegdheid van de ledenvergadering is wel, dat zij kan beslissen of de voorzitter en zijn plaatsvervangers haar vertrouwen genieten. Hierop bestaat echter geen sanctie want benoeming en ontslag berusten bij den Secretaris-Generaal.

Op de bevoegdheid van den voorzitter om aanwijzingen te geven, zal ik hier niet nader ingaan; vooreerst heb ik dit voor mijn betoog niet noodig en vervolgens is dit punt nog zoo duister, met name wat onder een aanwijzing moet worden verstaan en hoe de verhouding van aanwijzing en verordening is, dat ik daarvoor verwijs naar de vele publicaties hieromtrent verschenen [2]).

Is nu een judicieele contrôle op economisch terrein gewenscht?

De groote strijd over de administratieve rechtspraak ging niet zoozeer over de vraag, of judicieele contrôle noodig is, als wel over de vraag, hoe deze judicieele contrôle moet plaats vinden.

[1]) t.a.p. p. 94. Overigens is VAN DER GRINTEN inconsequent, want op p. 54 beschouwt hij een verordening als een belangrijken maatregel.

[2]) Zie met name Mr. W. C. L. VAN DER GRINTEN, op. cit.

Men is het er in het algemeen over eens, dat een judicieele contrôle op overheidsorganen gewenscht is.

Ik meen, dat dit evenzeer voor den huidigen tijd geldt. Ofschoon thans de gemeenschapsgedachte steeds meer veld wint en door velen het beginsel wordt verdedigd, dat de belangen van de gemeenschap moeten praevaleeren boven de belangen van het individu, mag de doorvoering van dit beginsel toch niet medebrengen, dat aan de gemeenschap, i.c. den Staat, een zoo overheerschende plaats wordt ingeruimd, dat een correctie op de onevenwichtige verhouding tusschen de overheid en de burgers door een judicieele contrôle wordt afgewezen. Ook ik meen, dat het individualisme in zijn volle consequentie plaats moet maken voor een systeem, waarbij de gemeenschapsgedachte een groote plaats zal innemen. Niettemin acht ik een contrôle op de handelingen van de overheid binnen de door de overheid getrokken politieke lijnen noodzakelijk. Een ingrijpen van de overheid beteekent steeds een beperking van de belangen van den burger en zij moet met haar groot machtsapparaat de sterkste worden geacht, die altijd den burger kan dwingen te doen wat zij wenscht.. In deze ongelijkwaardige positie moet een evenwicht worden gebracht, hetgeen mogelijk is door een beroep van den burger op een instantie, die zijn belangen zal afwegen tegen die van den Staat. Een judicieele contrôle op de onderhavige publiekrechtelijke lichamen acht ik dan ook noodzakelijk [1]).

Welke vorm van rechtspraak is nu het meest geëigend voor de judicieele contrôle op economisch terrein?

In het begin van deze eeuw is een groote strijd ontbrand naar aanleiding van de ontwerpen-LOEFF, die ten doel hadden een uniforme administratieve rechtspraak in Nederland in te voeren. Het groote twistpunt ging over centralisatie of decentralisatie van de administratieve rechtspraak. Deze tegenstelling liet men parallel loopen aan de tegenstelling administratieve rechtspraak, hetzij bij den gewonen rechter hetzij bij een bijzonder rechtsprekend college met de waarborgen van den gewonen rechter, en administratieve rechtspraak binnen de administratie. De groote tegenstander van de eerste oplossing was STRUYCKEN, die daartegen is opgekomen in zijn bekende brochure: Administratie of rechter. Hij meent, dat de ontwerpen-LOEFF ten onrechte van de

[1]) Ik meen de bedrijfschappen en bedrijfsorganisaties, als zijnde publiekrechtelijke lichamen, als overheidsorganen te mogen beschouwen. Voor de bedrijfsorganisaties zou dit dubieus geacht kunnen worden, omdat daarin zich een dualisme afteekent, bestaande eenerzijds in de behartiging van het groepsbelang en anderzijds in het algemeen belang. Bij den opzet schijnt dan ook aanvankelijk het groepsbelang op den voorgrond te hebben gestaan. Dat het algemeen belang in het oog dient gehouden te worden, werd eerst in het 3e Uitvoeringsbesluit vastgelegd, terwijl de verordenende bevoegdheid te elfder ure werd mogelijk gemaakt.

rechtsstaatsgedachte zijn uitgegaan, die haar verwezenlijking vindt in de wet en den onafhankelijken rechter. Sedert de democratische gedachte veld won en er geen tegenstelling meer bestond tusschen overheid en volk en de overheid uit de bevolking voortkwam, bestond er geen reden meer voor een bescherming tegen de administratie in den vorm van een buiten de administratie staanden rechter. De waarborg van de wet bestond niet meer, toen door een vergaande delegatie aan de administratie de wet niet alles meer regelde en aan de administratie in vage normen een ruime bevoegdheid tot handelen verleende. De hoofdzaak is, dat er behoorlijk wordt geadministreerd.

Een judicieele contrôle op de handelingen van de administratie beschouwt hij dan ook als een vraag van behoorlijke administratie en acht deze verwezenlijkt door de contrôle binnen het kader van de administratie te brengen. Slechts bij hooge uitzondering ziet hij reden voor een contrôle van een rechter buiten de administratie. En wil men een zoodanige rechtspraak, dan nog is dit niet goed mogelijk, omdat deze slechts zin heeft, indien de handelingen van de administratie in haar vollen omvang gecontrôleerd kunnen worden; een logische wetstoepassing heeft geen zin en een scheiding tusschen rechtmatigheids- en doelmatigheidscontrôle is niet te maken. Op deze wijze verkrijgt men echter een doublure en deze is niet wenschelijk, omdat een buiten de administratie staande rechter noch sociaal, noch technisch in staat is deze taak te vervullen.

Het kenmerkende van den zg. onafhankelijken rechter, in tegenstelling tot de rechtspraak binnen de administratie, ziet STRUYCKEN in het uitsluitend uitoefenen van de rechtsprekende functie. Hij zegt immers, dat het hoofdmoment in de scheiding van de administratie en de administratiefrechterlijke macht ligt in de bepaling van de functie van den rechter tot rechtspraak [1]). Aan onafzetbaarheid en vaststelling van de bezoldiging bij de wet hecht hij weinig waarde. STRUYCKEN meent echter, dat de waarborgen in de eerste plaats in de administratie gezocht moeten worden en dat dan zonder bezwaar de rechtspraak binnen de administratie kan worden gehouden, en de onafhankelijkheid daardoor niet in het gedrang komt. Slechts in de uiterste noodzaak moet de contrôle opgedragen worden aan een rechtspraak, die genoemd kenmerk draagt.

Ik ben op dit betoog van STRUYCKEN nader ingegaan, omdat ik van oordeel ben, dat hij het probleem zeer scherp heeft gesteld, terwijl ik daarin de noodige aanknoopingspunten heb gevonden voor mijn onderzoek.

---

[1]) T.a.p. p. 34.

Een der belangrijkste vragen is, of gekozen moet worden voor rechtspraak binnen of buiten het kader van de administratie. De mogelijkheden, die zich hierbij voordoen, zou ik als volgt willen onderscheiden:

a. een onafhankelijke rechter met de waarborgen van onafzetbaarheid, vaststelling van de bezoldiging bij de wet en met de uitsluitende functie van rechtspraak, gelijk b.v. de gewone rechter;

b. een niet onafzetbaar bijzonder rechtsprekend college, staande buiten de administratie, dat zich slechts met rechtspraak bezig houdt;

c. een bestuurscollege binnen het kader van de administratie, voor hetwelk een gerechtelijke procedure is vastgesteld, gelijk b.v. de Gedeputeerde Staten;

d. het hiërarchisch beroep binnen de administratie, zij het dan ook, dat dit behandeld wordt door een daartoe aangewezen commissie e.d.

De rechtspraak onder *a* en *b* beschouw ik als rechtspraak buiten de administratie, die onder *c* en *d* als rechtspraak binnen de administratie.

Welke rechtspraak is nu gewenscht voor de organisaties op economisch terrein?

Ik geloof, dat deze lichamen met name in aanmerking komen voor een contrôle buiten de administratie en wel om de volgende redenen.

Vooreerst is het bestuur in handen van belanghebbenden, die zoowel de wetgevende als uitvoerende macht uitoefenen. Hoe dit ook toe te juichen is, omdat daardoor de noodige maatregelen niet meer worden vastgesteld door een buiten den landbouw en het bedrijfsleven staand ambtenarencorps, maar door deskundigen: het kan niet ontkend worden, dat hierin gevaren schuilen. Intusschen moet worden erkend, dat zij, die tot besturen geroepen worden, doorgaans de besten uit hun kring zijn en zich zeker van hun verantwoordelijkheid bewust zullen zijn, zoodat niet gevreesd behoeft te worden, dat zij spoedig van hun positie misbruik zullen maken. Bovendien zal er een voldoende tegenwicht zijn door de tegenstellingen, die zich in een bestuur zullen voordoen. Niettemin is een gevaar van subjectieve beoordeeling mogelijk.

Daarnaast moet in het oog gehouden worden, dat het zwaartepunt van de uitvoering bij de diverse bureaux komt te liggen. Ofschoon men het zooveel mogelijk schijnt te willen bevorderen, dat het bestuur uitsluitend een zaak van belanghebbenden zal zijn, acht ik het bereiken van dit streven illusoir. Dit geldt thans met name voor de bedrijfschappen met hun veel omvattende taak en straks misschien voor de bedrijfsorganisaties, wanneer zij de taak van de Rijksbureaux voor Handel en Nijverheid hebben

overgenomen. Dit is ook niet anders mogelijk. Het bestuur kan zich slechts bezighouden met de wetgeving en de groote lijn van de uitvoerende taak, terwijl het zwaartepunt van het bestuur bij de bureaux komt te liggen. Het is immers onmogelijk, dat het bestuur of zelfs de voorzitter zich met iedere beslissing kan inlaten. Wanneer het een belangrijke beslissing betreft, zal het bestuur daarin wel gekend worden, doch de meeste beslissingen worden genomen door de ambtenaren der bureaux. Hoeveel van de maatregelen worden b.v. niet uitgevoerd door de Provinciale Voedselcommissarissen en de Plaatselijke Bureauhouders, die dan als organen van de bedrijfschappen optreden.

Ook indien een beslissing in het bestuur wordt gebracht, dan nog zal het zwaartepunt bij de bureaux liggen omdat vele der beslissingen wel hamerstukken zullen zijn. Zeer zeker, het toezicht berust bij het bestuur en dit zal op den gang van zaken ook wel zijn invloed hebben, doch dit tast mijn stelling niet aan, dat het zwaartepunt van de uitvoering bij de bureaux ligt.

Is hier nu een ambtelijke hiërarchie, waarin STRUYCKEN een waarborg ziet van een behoorlijke administratie, in den zin als hij dat bedoelt? M.i. neen. De nieuw ontstane bureaux zijn niet te vergelijken met het ambtelijk apparaat van de overige overheidsorganen. De onzekerheid en de tijdelijkheid hebben hier niet een ambtenarenstand doen ontstaan met alle voordeelen van dien. Integendeel, de nieuwe bureaux zijn een jong apparaat zonder traditie, waarin de ambtenaren zich niet van een blijvende toekomst verzekerd zien. De meesten zijn voornemens, zoodra de toestand zich gewijzigd heeft, hun werkkring elders te zoeken. Indien de thans ingestelde publiekrechtelijke lichamen een blijvend karakter zullen dragen en men er van overtuigd kan zijn, dat hierin toekomst zit, dán zullen er zeker werkkrachten gevonden worden, die daarin hun verder bestaan zullen zoeken, doch ook dan zal het eenigen tijd duren voordat men een ambtelijk apparaat heeft opgebouwd, dat de verzorging van het algemeen belang als een roeping zal zien. Ofschoon dit geenszins mijn ervaring is, meen ik er toch op te moeten wijzen, dat er in de uitvoering van dergelijke bureaux een groot gevaar schuilt tot willekeur, machtsmisbruik en subjectief oordeelen.

Ware het nu zoo, dat de bij wettelijke voorschriften gegeven bevoegdheden nauw omschreven zijn; men behoeft echter slechts de verordeningen van de bedrijfschappen in te zien om vast te stellen welke buitengewoon ruime bevoegdheden aan dit apparaat in handen worden gegeven.

Vervolgens bestaat er geenerlei band tusschen de geadministreerden en de bestuurders door middel van een vertegenwoordigend lichaam, dat een zekere contrôle op de handelingen van de bestuurders mogelijk zou maken. In deze organisaties worden de

bestuurders immers van boven af benoemd en niet door de belanghebbenden gekozen. Bij de bedrijfsorganisaties heeft men wel is waar een ledenvergadering, doch deze heeft voorshands weinig beteekenis, behalve dan de bevoegdheid van het stellen van het vertrouwensvotum. Bij de groote bedrijfsorganisaties, waar de bijeenroeping van de ledenvergadering op practische bezwaren stuit, gaan zelfs de bevoegdheden van de ledenvergadering op de raden van bijstand over, zoodat van een invloed van de leden in dat geval in het geheel geen sprake is. Een directe invloed van de belanghebbenden op den gang van zaken, behalve dan van degenen, die in de besturen en resp. de commissies en Raden van Bijstand zitting hebben, bestaat dus niet. Hoezeer dan ook hier een overheidsorgaan bestaat, waarvan de besturen niet afgescheiden staan van de geadministreerden omdat zij uit den kring van belanghebbenden zelf zijn benoemd, toch zijn deze bestuurders niet de eigenlijke vertegenwoordigers van de geadministreerden.

Een invloed van derden is geheel en al uitgesloten, hetgeen vooral voor de bedrijfschappen van belang is omdat de verordeningen van deze lichamen ook derden binden.

Om deze redenen meen ik een contrôle binnen het kader van de organisatie, zij het dan ook door een college waarvoor een gerechtelijke procedure is vastgesteld, af te moeten wijzen.

Evenzoo wijs ik af een rechtspraak van een hooger orgaan, b.v. het departement, dat boven deze organisaties staat, hetzij door het departement zelf, hetzij door een departementsrechtbank, bestaande uit ambtenaren. Voor deze rechtspraak gelden niet de bezwaren, die ik heb aangevoerd tegen een rechterlijke contrôle binnen het kader der organisaties, doch meer de bezwaren, die in het algemeen tegen een rechtspraak binnen de administratie zijn aan te voeren. Een zoodanige rechtspraak kan immers niet onafhankelijk genoemd worden omdat dan geen rechtspraak volgens vrije rechtsovertuiging mogelijk is, terwijl bovendien bij een departementsrechtbank beïnvloeding van het departement te vreezen is omdat de leden in hiërarchisch verband staan. Ik vrees voorts, dat een departement of een departementsrechtbank meer oog zal hebben voor het algemeen belang dan voor het individueele belang en niet voldoende objectief zal staan tegenover het geschil [1]).

In dit verband wil ik er wel op wijzen, dat ik een beroep in eerste instantie binnen de administratie niet afwijs. Integendeel,

[1]) Hierop wijst ook VAN DER GRINTEN, die het niet uitgesloten acht, dat het dubieus is, of de administratie wel voldoende in staat is de belangen van individu en gemeenschap tegen elkaar af te wegen en of zij niet meer geneigd zal zijn het oog te richten op de belangen van de gemeenschap. (Zie Verspreide opstellen, p. 156).

ik vind het zelfs gewenscht, dat men eerst met de administratie tot een vergelijk tracht te komen alvorens men zijn zaak voor den rechter wenscht uit te vechten. In Frankrijk huldigt men blijkbaar ook dit standpunt; immers bij het beroep voor den Conseil d'Etat wordt de beroepstermijn geschorst indien men zich omtrent het geschil alsnog tot de administratie heeft gewend. Men onderscheidt in Frankrijk den „recours gracieux" en den „recours hiérarchique". Onder het eerste wordt verstaan het beroep bij den ambtenaar, die in eerste instantie de beslissing heeft genomen en onder het tweede het beroep op een boven dezen gestelden ambtenaar of orgaan.

WALINE merkt zeer juist op, dat een beslissing op een zoodanig beroep kan berusten op de billijkheid en de menschelijkheid, terwijl de Conseil d'Etat steeds op het recht moet beslissen [1]). Deze opmerking acht ik juist; de administratie zelf kan bovendien royaler zijn dan een rechter omdat deze steeds uiterst voorzichtig moet zijn en niet al te spoedig moet aannemen, dat onrecht is gedaan [2]). M.i. moet echter dit beroep niet verplicht worden gesteld omdat door lang traineeren van de behandeling van het beroep, het beroep op het buiten de administratie staand beroepscollege illusoir zou kunnen worden.

Onnoodig acht ik het er verder op te wijzen, dat ik evenzeer afkeerig sta tegenover een adviseerend college, samengesteld uit buiten de administratie staande personen. In de eerste plaats is hier wederom het laatste woord bij de administratie en vervolgens moeten m.i. degenen, die het onderzoek leiden, ook zelf voor de beslissing verantwoordelijk zijn, wat het verantwoordelijkheidsgevoel in hooge mate zal verhoogen.

Tegen de hierboven besproken mogelijkheden ben ik derhalve met name gekant omdat hierbij de onafhankelijkheid van den rechter in het gedrang komt, welke ik als een eerste vereischte beschouw, vooral in de onderhavige materie, voor een goed functionneeren van de administratieve rechtspraak.

Wat versta ik nu onder een onafhankelijke administratieve rechtspraak?

Om de onafhankelijkheid te waarborgen dient het administratief rechterlijk college buiten de administratie te staan; een college derhalve, dat niet op andere wijze met de bestuursdaden,

---

[1]) M. WALINE, Manuel élémentaire de droit administratif, p. 109.

[2]) In het reglement van het Scheidsgerecht voor de Voedselvoorziening is onlangs een wijziging aangebracht, die op hetzelfde beginsel berust. Het werd toen mogelijk gemaakt, dat de beroepstermijn geschorst wordt indien de bedrijfsgenoot zich binnen den beroepstermijn, hetzij om inlichtingen, hetzij onder aanvoering van bezwaren tot de organisatie, die de beslissing genomen had, of tot een hoogere organisatie wendt.

die het krijgt te beoordeelen, gemoeid is, dan alleen als administratieve rechter. Onafzetbaarheid is m.i. ter bereiking van de onafhankelijkheid niet noodig. De onafzetbaarheid moet meer als een historisch overblijfsel worden gezien, voortgekomen uit een overwinning van het volk op de kroon en de overheid. Reeds STRUYCKEN wijst op de betrekkelijkheid van de onafzetbaarheid[1]). Ook GARNER neemt dit standpunt in [2]). Ofschoon, zoo zegt hij, in Frankrijk volgens de wet een lid van den Conseil d'Etat ontslagen kan worden, is hem sedert 1879 geen geval bekend, waarin dit is gebeurd. De publieke opinie, zoo vervolgt hij, zou overigens een dergelijk ontslag om politieke redenen of om pressie uit te oefenen, niet verdragen. Ook ik meen, dat onafzetbaarheid niet noodzakelijk is om onafhankelijkheid te waarborgen. Een college dat niet onafzetbaar is, is evenzeer vrij om naar zijn rechtsovertuiging recht te spreken en kan naar eigen inzicht, zonder invloed van de overheid op de te nemen concrete beslissingen, het algemeen belang tegen het individueel belang afwegen.

Bovendien acht ik in den economischen sector onafzetbaarheid ongewenscht omdat dit tot verstarring zou leiden; men zou op den duur immers rechters krijgen, die jarenlang zitting hebben en vervreemd raken van het economische leven in ons land, hetgeen vooral op dit terrein ongewenscht is. Hiermede kom ik op mijn opvatting over de onafhankelijkheid van den administratieven rechter in den economischen sector. Deze rechter behoort namelijk niet in dien zin onafhankelijk te zijn, dat hij bij voorbaat ieder contact met de overheid als aantasting van de objectiviteit beschouwt. Integendeel, ik meen, dat deze administratieve rechtspraak moet ingebouwd worden in de sfeer van den economischen sector, opdat een wisselwerking plaats heeft van de administratie en het rechtsprekend college. Indien een actieve economische politiek wordt gevoerd, zooals de geleide economie er een is, dan zal het noodzakelijk zijn, dat een college van administratieve rechtspraak op dit terrein zich achter deze politiek schaart en zich van de beginselen van het beleid op de hoogte stelt. Dit moet wel onderscheiden worden van beïnvloeding. Beinvloeding zou beteekenen pressie uitoefenen op den rechter bij het nemen van concrete beslissingen. Hier is niet van beïnvloeding sprake; het wil slechts zeggen, dat binnen het kader van deze politiek onderzocht wordt, of het beleid van de publiekrechtelijke lichamen behoorlijk is geweest.

In Engeland heeft dit probleem eveneens de aandacht getrokken. Zoo meent ROBSON, dat invloed van den minister op de colleges van administratieve rechtspraak niet a priori moet wor-

[1]) T.a.p. pp. 33 en 34.
[2]) J. W. GARNER, La conception anglo-américaine du droit administratif, Mélanges MAURICE HAURIOU, p. 355.

den uitgesloten, ofschoon deze invloed zeer beperkt moet zijn en aan vaste regels gebonden. Hij meent, dat indien een sociale politiek verwezenlijkt moet worden, eenige invloed van ministers noodzakelijk is, omdat zij de aangewezen personen zijn om over de sociale politiek aanwijzingen te geven. Hij beveelt dan aan het geven van een richtsnoer aan de administratiefrechtelijke colleges [1]). Dit probleem kan op den economischen sector worden overgebracht; m.i. gaat ROBSON te ver, doch niettemin ligt in zijn betoog eenzelfde tendenz als in het mijne.

Men zal mij echter tegenwerpen, dat aan dit alles kan worden tegemoet gekomen, indien de bevoegdheid van den rechter nauw omschreven wordt. Hierop kom ik later terug wanneer ik het vraagstuk van de bevoegdheid van den administratieven rechter bespreek.

Uit het voorgaande volgt, dat ik dan ook bezwaar maak tegen een onderbrenging van de administratieve rechtspraak bij den gewonen rechter. Bovendien acht ik de onafhankelijke geestesinstelling van den gewonen rechter een bezwaar, omdat deze in het algemeen gekant zal zijn tegen een contact met de administratie van wie hij de handelingen krijgt te beoordeelen, hetgeen ik juist zoo wenschelijk vind.

Ook indien nieuwe rechters bij deze administratieve rechtspraak benoemd worden zal dit gevaar aanwezig zijn, omdat deze dan in het hiërarchisch verband van het corps der rechterlijke macht worden opgenomen en vroeger of later het „esprit de corps" en daarmede dezelfde geestesinstelling zullen verkrijgen. Wat ik voor den gewonen rechter toejuich, wijs ik af voor den administratieven rechter op economisch terrein. Indien men een bijzonder rechtscollege vormt, krijgt dit een frissche en nieuwe gedaante en zal zich daarin een nieuwe traditie vormen, terwijl men niet belast is met de tradities van de rechterlijke macht, hoe waardevol deze ook voor dit corps zijn.

Een ander bezwaar is, dat de administratieve rechter geheel anders tegenover de door hem te berechten geschillen zal moeten staan dan de gewone rechter. Hij zal namelijk meer actief op moeten treden en hij zal de lijdelijkheid van den gewonen rechter verre van zich moeten houden. Hij zal in het geding personen en instanties moeten kunnen betrekken indien hij dit noodig oordeelt. Hij zal derhalve in sterke mate het geding moeten leiden en zich bij zijn oordeel niet slechts beperken tot hetgeen de partijen hem voorleggen en daarop beslissen, doch hij moet er niet voor terugschrikken desnoods ambtshalve een onderzoek in te stellen naar voor hem nog niet opgehelderde punten.

---

[1]) Dr. S. O. VAN POELJE, De administratieve rechtspraak in Engeland, pp. 265 en 266.

Zoo ook moet hij zich laten voorlichten omtrent doel en middelen van bepaalde wettelijke voorschriften en het algemeen economisch beleid. Voor dit alles is de lijdelijkheid van den gewonen rechter niet gewenscht.

Bovendien is bij een bijzonder rechtscollege een eenvoudiger procedure en een snellere behandeling mogelijk en kunnen de kosten veel minder zijn, vooral omdat men niet op rechtskundigen bijstand is aangewezen.

Op grond van het voorgaande meen ik als eenige oplossing voor de administratieve rechtspraak op economisch terrein te zien een onafhankelijk rechtscollege, in den zin als door mij aangegeven.

Thans kom ik tot het onderzoek naar de verhouding van administratie en rechter, een der moeilijkste problemen van de administratieve rechtspraak. Het groote probleem is steeds geweest hoe de bevoegdheid van den administratieven rechter in te perken, opdat deze zich bij zijn werkzaamheid niet „op den stoel van de administratie" zal zetten. Dit punt is van het grootste belang, indien men een buiten de administratie staande rechtspraak voorstaat.

Wat moet nu door den administratieven rechter beoordeeld worden?

Hiervoor moet men een onderscheid maken tusschen de verschillende wijzen, waarop een bevoegdheid aan de administratie is gegeven.

Men heeft:

a. normen met een nauwkeurige omschrijving der bevoegdheden,

b. normen, waarin op vage wijze de bevoegdheden zijn omschreven,

c. normen, waarin geenerlei beperking aan de bevoegdheden zijn gesteld, het z.g. „freies Ermessen".

Welke normen moeten nu door den administratieven rechter beoordeeld worden? Indien deze taak beperkt wordt tot de onder *a* genoemde normen, zal de taak van den rechter niet veel beteekenen. VAN DER GRINTEN zegt, dat, indien de taak van den rechter beperkt wordt tot wetstoepassing, „de rechterlijke contrôle van luttele waarde" is [1]). In de moderne wetstechniek is men op practischen grond er toe over moeten gaan om de bevoegdheden van de administratie zeer ruim te omschrijven, waardoor men gekomen is tot vage normen, als „in het algemeen belang" of „in het belang der openbare orde". VAN DER GRINTEN meent dan ook terecht, dat men deze normen niet buiten de beoordeeling van den administratieven rechter moet laten, wil

[1]) Zie Verspreide opstellen, p. 187.

men iets van de taak van den administratieven rechter verwachten.

In de ontwerpen-LOEFF heeft men deze normen dan ook binnen de beoordeeling van den administratieven rechter getrokken. De administratieve rechter werd namelijk bevoegd verklaard te oordeelen over schennis van publiekrechtelijke wetten of wettelijke voorschriften zonder een onderscheid te maken in de formuleering van deze wetten of voorschriften, zoodat hieronder ook vielen de vage normen. Waar echter geen beperking aan de bevoegdheid der administratie was gesteld, viel iedere contrôle van den rechter weg [1]). Het in deze ontwerpen ingenomen standpunt om ook deze wettelijke bepalingen met vage normen ter beoordeeling van den administratieven rechter te laten, acht ik juist; ware het niet zoo, dan had de administratiefrechtelijke contrôle geen zin, omdat een groot deel der handelingen van de overheid dan niet onder deze contrôle viel.

Intusschen is het vreemd om bepalingen met vage normen binnen de beoordeeling van den rechter te trekken en de discretionnaire bevoegdheid, waaraan geen beperking is gesteld, buiten de beoordeeling van den rechter te laten. Vooreerst is er m.i. geen onderscheid tusschen vage normen en het „freies Ermessen". Het „freies Ermessen" zal toch immers altijd beperkt moeten worden door het algemeen belang, de „utilité publique".

Dit systeem zou slechts zin hebben, indien de wetgever doelbewust bepaalde bevoegdheden buiten de beoordeeling van den rechter wenscht te laten. Dit is echter niet het geval. Wanneer STRUYCKEN spreekt over de „terugtred van den wetgever" zegt hij, dat deze wijze van wetstechniek, n.l. het opstellen van vage normen, voor een deel berust op toeval en willekeur en dat „de bepaaldheid der wettelijke normen, de mate van de wettelijke gebondenheid der administratie in de verschillende administratieve wetten, niet evenredig is noch kan zijn, noch aan de waarde der daarin betrokken individueele belangen, noch aan de hoegrootheid van 's wetgevers zorg voor de bescherming der daarin betrokken zijden der individueele vrijheid" [2]).

Zoo noemt STRUYCKEN als redenen, dat bepaalde sociale ideeën niet in de wet zijn te belichamen, zoodat de ontwikkeling daarvan aan de administratie moet worden overgelaten, zoomede dat de onmacht van den wetgever, als gevolg van de technische of sociale ingewikkeldheid der stof hem zal beletten andere dan vage normen in de wet neer te leggen [3]).

---

[1]) Zie C. W. VAN DER POT, Handboek van het Nederlandsch Staatsrecht, pp. 358 en 359.
[2]) Zie t.a.p. p. 17 en p. 18.
[3]) T.a.p. p. 20.

Op die wijze zou dus de rechtsbescherming van de administratieve rechtspraak slechts van toeval afhangen, hetgeen toch ongewenscht moet worden geacht. Indien daarentegen de wetgever doelbewust een contrôle van bepaalde handelingen van de administratie wenscht te vermijden, zou hiertegen niet veel bezwaar zijn, omdat het ten slotte aan den wetgever is te bepalen, wat al dan niet onder de administratiefrechtelijke contrôle ligt.

Voor de bedrijfschappen en de bedrijfsorganisaties geldt dit echter niet, omdat in deze lichamen immers de wetgevende en uitvoerende macht in een hand liggen. Hier zou dus de uitvoerende macht zelf uit kunnen maken, wat onder administratiefrechtelijke contrôle gesteld kan worden. Wel is waar kan de contrôle vanwege den Secretaris-Generaal een tegenwicht vormen, omdat alsdan een hooger orgaan alsnog in de gelegenheid is na te gaan of het beroep voldoende geregeld is. Het bezwaar hiertegen is, dat hier wederom de administratie over de beroepsmogelijkheid beschikt, terwijl bovendien de rechtsbescherming afhankelijk wordt gesteld van andere factoren dan alleen de rechtsbescherming van den burger. Op grond hiervan wijs ik ook de enumeratiemethode af, omdat dit tot hetzelfde gevolg zal leiden.

Ter illustratie van het bovenstaande volgen hierna enkele voorbeelden van de redacties van de verordeningen van de bedrijfschappen, waaruit blijkt hoe willekeurig het zou zijn om een onderscheiding te maken in de geschillen, die al dan niet voor de judicieele contrôle in aanmerking komen.

Artikel 7 van de Verordening Derivaten, Granen, Zaden en Peulvruchten spreekt over het verleenen van een vergunning tot het bereiden van meel en bloem, zonder dat eenige vereischten voor het verleenen van deze vergunning zijn vastgesteld.

Artikel 2, lid 6, van de Hooiverordening 1942 bepaalt, dat door of namens het Bedrijfschap tot extra-inlevering van hooi kan worden besloten, zonder dat aangegeven wordt in welke gevallen.

Artikel 13 van de Vee- en Vleeschverordening bepaalt, dat door een combinatie van slagers een combinatieleider kan worden gekozen, behoudens goedkeuring van het Bedrijfschap.

In tallooze bepalingen wordt de mogelijkheid geopend om ontheffing van bepaalde bepalingen te geven en verstrekte vergunningen te allen tijde te kunnen intrekken. Dit alle zijn gevallen van zuiver „freies Ermessen". Welk principieel verschil bestaat er nu in het beoordeelen van deze handelingen op grond van deze bepalingen en de handelingen op grond van de bepalingen, die een vage norm inhouden?

Zoo bepaalt b.v. artikel 10 van de Zuivelverordening 1942, Al-

gemeene Bepalingen, dat een bedrijf kan worden stilgelegd, b.v. indien de voorzetting van het bedrijf met het belang van den desbetreffenden bedrijfstak in strijd moet worden geacht of indien tegen de voortzetting van het bedrijf overwegingen van economischen of socialen aard zich verzetten, waarbij o.a. met het behoefte-element rekening kan worden gehouden.

Ofschoon in de laatst aangehaalde bepalingen eenige richtlijnen worden gegeven kan toch niet ontkend worden, dat de beoordeeling van beide soorten van bepalingen op hetzelfde neerkomt. Een onderscheid in de beoordeeling van rechtsvoorschriften en het „freies Ermessen" kan m.i. dan ook niet gemaakt worden zonder in een willekeurige onderscheiding zonder eenige zin te vervallen.

Mijn conclusie is derhalve, dat de bevoegdheid van een beroepscollege in den economischen sector niet moet worden beperkt.

Algemeen wordt deze conclusie niet aanvaard, omdat men niet wenscht dat de administratieve rechter de doelmatigheid zal beoordeelen. Men trachtte dan ook een oplossing te vinden door een onderscheid te maken in rechtmatigheidsgeschillen en doelmatigheidsgeschillen; onder doelmatigheidsgeschillen werden dan verstaan die geschillen omtrent handelingen van de overheid, die hun grondslag vonden in de haar gegeven discretionnaire bevoegdheid. Deze doelmatigheidsgeschillen zouden dan buiten de beoordeeling van den administratieven rechter vallen.

Tegen deze redeneering zijn twee bezwaren in te brengen. Vooreerst is het niet juist, dat bij het „freies Ermessen" alleen de doelmatigheid kan beoordeeld worden. Deze handelingen kunnen ook op de behoorlijkheid getoetst worden. M.i. moet een goed onderscheid gemaakt worden tusschen doelmatigheidscontrôle en behoorlijkheidscontrôle. STRUYCKEN en VAN DER GRINTEN spreken dan ook van behoorlijkheidscontrôle, ofschoon VAN DER GRINTEN, voor zoover ik heb begrepen, geen onderscheid maakt tusschen behoorlijkheids- en doelmatigheidscontrôle [1]).

De doelmatigheidscontrôle acht ik veeleer een onderzoek naar de vraag, of het beleid van de overheid dusdanig is geweest dat het algemeen belang door haar beslissing het meest is gediend, terwijl ik onder behoorlijkheidscontrôle versta, het onderzoek naar de vraag, of de overheid niet onachtzaam of slordig heeft gehandeld, zich door subjectieve beoordeeling heeft laten leiden of haar beslissing op onjuiste feiten heeft gebaseerd.

---

[1]) HUART spreekt over een bescherming van de belangen van den burger, waardoor zoowel de doelmatigheids- als de behoorlijkheidscontrôle worden samengevat. Zie Prof. Mr. Dr. F. J. HUART, Het Rapport der Commissie-KOOLEN over de administratieve rechtspraak, Weekblad voor Gemeentebelangen van 14 October 1938.

Het tweede bezwaar is, dat de doelmatigheid evenzeer beoordeeld kan worden bij de bevoegdheden, die op vage normen berusten, hetgeen ik boven heb trachten aan te toonen.

Laat men nu de z.g. doelmatigheidsgeschillen buiten de beoordeeling van den rechter, dan kunnen de handelingen van de administratie, die zij naar vrij goedvinden kan verrichten, niet op de behoorlijkheid getoetst worden. Dit nu acht ik niet juist.

STRUYCKEN merkt zeer terecht op, dat, indien men wantrouwen heeft tegen de administratie, er dan juist reden is om alle handelingen te controleeren en met name de handelingen, waaraan geen duidelijk omschreven bevoegdheid ten grondslag ligt [1]).

De behoorlijkheidscontrôle op het „freies Ermessen" acht ik dan ook noodzakelijk. Ook indien aan de bevoegdheid van de overheid geen grenzen zijn gesteld, zal toch altijd gecontroleerd moeten worden, of zij niet op slordige of willekeurige wijze van haar bevoegdheid gebruik heeft gemaakt.

Overigens ben ik van meening, dat ook bij de bevoegdheden, die op vage normen berusten, de nadruk op de behoorlijkheidscontrôle moet worden gelegd. De voornaamste strekking van de administratieve rechtspraak moet zijn of er behoorlijk en billijk is gehandeld.

Indien men den nadruk legt op de contrôle van de behoorlijkheid van de handelingen van de overheid, zou men kunnen betoogen dat men reeds zeer ver komt met de beoordeeling van de „détournement de pouvoir", vooral als deze zoo ruim wordt opgevat als KRANENBURG dit doet[2]). De „détournement de pouvoir" wordt gewoonlijk als volgt omschreven: „dat het orgaan van zijn bevoegdheid een ander gebruik heeft gemaakt dan tot de doeleinden, waarvoor die bevoegdheid is gegeven" [3]). KRANENBURG meent nu, dat daarmede de rechtmatigheid van het „freies Ermessen" beoordeeld kan worden. Onderzocht wordt dus niet, of het beleid doelmatig, doch of het rechtmatig is geweest. Uit de conclusie, die KRANENBURG daaruit trekt, dat men n.l. de staatsburgers niet tegen ondoelmatig beleid moet beschermen, doch tegen onrechtmatige, willekeurige, door subjectieve voorkeur geleide bestuursdaden, blijkt, dat hij hierin een ruimere behoorlijkheidscontrôle ziet. Indien de administratieve rechter de „détournement de pouvoir" aldus zou opvatten, zou ik meenen, dat daardoor veel gered is.

[1]) Ook HUART is van meening, dat, indien op dit terrein op verhoogde rechtsbescherming wordt aangedrongen, men misschien wel met name het oog heeft op bescherming tegen krenking van belangen der burgerij.

[2]) Zie Ned. Bestuursrecht, pp. 280 en 281.

[3]) Voor het eerst in onze wetgeving opgenomen in de wet tot instelling eener bijzondere rechtspraak in distributie- en andere crisiszaken, van 26 Juli 1918, Stbl. No. 494.

Dat deze ruime opvatting algemeen gehuldigd wordt, betwijfel ik. In het ontwerp voor de wet tot instelling van een bijzondere rechtspraak in distributie- en crisiszaken in 1918, was rechtspraak aanvankelijk beperkt tot het oordeel „over de wettigheid van de besluiten, weigeringen en handelingen". Tegen deze beperkte contrôle werd bezwaar gemaakt omdat daardoor tegen willekeur niet was op te treden. Een amendement om de distributiegerechten te laten oordeelen over de wettigheid, billijkheid en behoorlijkheid, werd niet aanvaard en als tusschenoplossing werd de bovenvermelde formuleering van de „détournement de pouvoir" opgenomen. Aan de „détournement de pouvoir" werd blijkbaar een engere strekking gegeven dan aan het voorgestelde amendement. Daarbij komt, dat zelfs indien men de ruime opvatting van KRANENBURG aanvaardt, dan nog de administratieve rechter een overduidelijk ondoelmatig beleid, waarvan handhaving tot onbillijkheid ten aanzien van betrokkenen zou leiden, niet zou kunnen tegengaan, hetgeen toch mogelijk moet zijn. Uiteraard zal een verstandig rechter een ondoelmatige beslissing enkel en alleen vernietigen, indien een volkomen fout beleid bepaaldelijk is aangetoond. Indien het een dubbeltje op zijn kant is, zal geen voorzichtig rechter tot vernietiging overgaan. Mijn ervaring bij het Scheidsgerecht voor de Voedselvoorziening heeft mij geleerd, dat aan deze beginselen doorgaans de hand wordt gehouden.

Uit het voorgaande blijkt, dat de grenzen dusdanig in elkaar overloopen, dat er voor een beperking van de bevoegdheid van den administratieven rechter geen argumenten zijn aan te voeren. Mijn conclusie blijft dan ook, dat aan een administratieven rechter op economisch terrein een onbeperkte bevoegdheid gegeven moet worden.

Het grootste bezwaar, dat tegen een onafhankelijken rechter met een zoo ruime bevoegdheid wordt aangevoerd, is, dat een doublure zal ontstaan indien de doelmatigheid door den administratieven rechter wordt beoordeeld. STRUYCKEN meent, gelijk ik boven heb uiteengezet, dat deze doublure ongewenscht is omdat de onafhankelijke administratieve rechter noch sociaal, noch technisch deskundig is om deze taak te vervullen. Het kan niet ontkend worden, dat dit een belangrijke moeilijkheid is. Niettemin moet deze niet te zwaar worden opgevat. In de eerste plaats komt het, zooals ik boven heb trachten aan te toonen, uiterst zelden voor, dat de doelmatigheid beoordeeld zal worden. Ook hier legt men teveel nadruk op de beoordeeling van de doelmatigheid en verliest men uit het oog, dat in hoofdzaak de behoorlijkheid dient beoordeeld te worden, in welk geval men toch niet van een doublure kan spreken in dien zin, dat de administratieve rechter als bestuurder het hem voorgelegde geval beziet. Doch

ook indien dit zou geschieden, meen ik, dat er toch een groot verschil bestaat in de beoordeeling door de administratie en door den administratieven rechter. Bij het overheidsorgaan staat de behartiging van het algemeen belang en het gemeenschapsbelang op den voorgrond, terwijl de rechter meer objectief staat tegenover een aan hem voorgelegd geschil. Hij zal beter in staat zijn het algemeen belang en het individueele belang tegen elkaar af te wegen. Zijn geestesinstelling zal geheel anders zijn, omdat hij tot rechtspreken geroepen is. Kort gezegd verkeeren het overheidsorgaan en de rechter in geheel andere sferen.

Het bezwaar van de technische en sociale ondeskundigheid zou ik slechts kunnen aanvaarden, indien men vreest, dat de administratieve rechter niet voldoend bestuursinzicht heeft om bestuursdaden te kunnen controleeren. Nochtans zal dit bezwaar evenzeer moeten gelden voor de beoordeeling van vage normen en zou dan, indien men dit bezwaar als onoverkomelijk beschouwt, de consequentie zijn, dat men geen onafhankelijken administratieven rechter aanvaardt, gelijk STRUYCKEN doet, of de taak van den administratieven rechter beperkt tot louter wetstoepassing.

Legt men den nadruk op de zuiver technische kennis en het sociale inzicht, dan geldt dit bezwaar voor de geheele rechtspraak; immers deze deskundigheid zal bij iedere rechtspraak noodzakelijk zijn, ook als men de taak van den rechter tot zuivere wetstoepassing beperkt. Zelfs een beroepscollege binnen de administratie zal minder deskundig zijn dan het orgaan, dat in eerste instantie de beslissing heeft genomen.

Aan het bezwaar van sociale ondeskundigheid van den administratieven rechter meen ik overigens te zijn tegemoet gekomen door als vereischte voor den administratieven rechter op dit terrein te stellen, dat hij zich op de hoogte stelt van het economisch beleid en de economische politiek van ons land.

In de zuiver technische deskundigheid kan worden voorzien door in het beroepscollege deskundigen op te nemen voor de verschillende soorten van zaken, die men te behandelen krijgt.

Ook in het Scheidsgerecht voor de Voedselvoorziening zijn deskundigen als leden opgenomen; deze worden wel is waar de leden-vertegenwoordigers van de bedrijfschappen en bedrijfsorganisaties genoemd, doch zij zijn niet zoozeer vertegenwoordigers, die de belangen van deze organisaties behartigen, als wel deskundigen [1]).

Ook bij de benoeming van de bijzittende leden is een groote verscheidenheid toegepast, zoodat behalve juristen vooral ook

[1]) Hierop wees ik reeds in mijn artikel in de E.S.B. van 11 Aug. 1943, no. 1424, pp. 244 e.v., alwaar ik betoog dat de naam lid-vertegenwoordiger onjuist is gekozen.

economen, accountants en landbouw-, tuinbouw- en zuivelconsulenten als bijzittend lid zijn opgenomen. Een bezwaar van deze groote verscheidenheid is uiteraard het sterk wisselen in de samenstelling van het beroepscollege, waardoor de continuïteit van de jurisprudentie in gevaar zou kunnen komen.

Voor wat den deskundige betreft bestaat een gevaar voor subjectiviteit als deze uit den kring der belanghebbenden wordt gekozen, zooals doorgaans wel moet geschieden. Hierbij komt het vooral op de keuze van den persoon aan. Daarbij moet niet vergeten worden, dat de deskundige, ofschoon belanghebbende, blijvend in een andere sfeer wordt gebracht en daarvan den invloed zal ondervinden en zich van zijn verantwoordelijkheid bewust zal worden. Bovendien zal het instituut van wraking hier uitkomst moeten brengen. Mocht een partij van meening zijn, dat de deskundige als zijnde partijdig moet worden geweerd, dan zal deze partij wraking moeten vragen. Ik kan trouwens getuigen, dat ik bij mijn ervaring bij het Scheidsgerecht voor de Voedselvoorziening van moeilijkheden in deze richting niets heb bemerkt.

Hoe men ten slotte ook over deze doublure moge denken, de bezwaren daaromtrent aangevoerd mogen nimmer de instelling van een zoo heilzaam instituut als een administratieven rechter in den weg staan. Het is beter, dat één zaak ondeskundig zou zijn beslist, dan dat honderden andere zaken niet op de behoorlijkheid getoetst zouden kunnen worden.

Hoe is thans de administratieve rechtspraak geregeld bij de hierboven genoemde publiekrechtelijke lichamen?

Zooals reeds werd aangestipt bestaat bij de verticale organisaties een administratieve rechtspraak, uitgeoefend door het Scheidsgerecht voor de Voedselvoorziening.

Dit Scheidsgerecht is bovendien bevoegd voor de horizontale organisaties, voor zoover zij werkzaam zijn op het terrein van de voedselvoorziening. Ofschoon de werkzaamheid van dit beroepscollege bekend mag worden verondersteld, moge nog in korte trekken worden uiteengezet, hoe deze bijzondere administratieve rechtspraak is ingericht en werkt. [1])

Het Scheidsgerecht voor de Voedselvoorziening vindt zijn grondslag in artikel 13 van het Organisatiebesluit Voedselvoorziening 1941, waarin wordt bepaald, dat alle geschillen tusschen een organisatie en een of meer ondernemers bij uitsluiting en in eerste instantie beslist worden door een scheidsgerecht. Het Scheidsgerecht is ingesteld door den Secretaris-Generaal van het Departement van Landbouw en Visscherij; de leden worden

[1]) Voor meer bijzonderheden, zie mijn artikel in de E.S.B., zoomede Mr. W. C. L. VAN DER GRINTEN, De Organisatie van het bedrijfsleven, pp. 210 e.v.

door hem benoemd en ontslagen. Het Reglement van het Scheidsgerecht voor de Voedselvoorziening regelt de werkzaamheid van het Scheidsgerecht [1]). De bevoegdheid van het Scheidsgerecht is niet omschreven, terwijl evenmin een enumeratie van geschillen heeft plaats gehad, met uitzondering van navolgende met name genoemde geschillen. Een bijzondere bevoegdheid is het Scheidsgerecht gegeven in artikel 30, lid 2, van het Reglement, dat bepaalt, dat het Scheidsgerecht een organisatie kan veroordeelen tot vergoeding aan een ondernemer van door hem geleden schade, terwijl in lid 4 van genoemd artikel wordt bepaald, dat de burgerlijke rechter geen kennis neemt van vorderingen tot schadevergoeding. De onrechtmatige overheidsdaad ligt derhalve uitsluitend ter competentie van het Scheidsgerecht. [2]) Een tweede soort van geschillen is het Scheidsgerecht voorts opgedragen in een Besluit van den Secretaris-Generaal van het Departement van Landbouw en Visscherij [3]), waarbij de beoordeeling van het materieel verzet en wel het verzet tegen de rechtmatigheid en hoegrootheid van het bedrag tegen een invordering krachtens artikel 9 van het Organisatiebesluit Voedselvoorziening 1941 van het aan een organisatie verschuldigde bij dwangbevel, medebrengende parate executie, aan het Scheidsgerecht werd opgedragen.

Ten slotte is in het Algemeen Reglement in artikel 14, lid 3 aan het Scheidsgerecht de berechting opgedragen omtrent het al of niet georganiseerd zijn van ondernemers.

De procedure van het Scheidsgerecht is als regel contradictoir, [4]) d.w.z. met een uitwisseling van stukken van partijen en een behandeling ter zitting, waarop beide partijen verschijnen, en getuigen en deskundigen kunnen worden opgeroepen. De uitspraken, voor zoover zij strekken tot betaling van een bepaald geldbedrag, hebben executoriale kracht, terwijl bovendien een organisatie tot het betalen van een dwangsom kan worden veroordeeld, indien zij niet gevolg geeft aan de uitspraken van het Scheidsgerecht.

---

[1]) Afgekondigd in de Ned. Staatscourant no. 164 van 25 Augustus 1942; hierna te noemen het Reglement.

[2]) Zie hierover mijn artikel p. 245.

[3]) Besluit van den Secretaris-Generaal van het Departement van Landbouw en Visscherij van 27 November 1942, no. 34602, Rb. V.V.O., Afd. A.Z., Ned. Staatscourant van 27 November 1942, no. 232.

[4]) Er bestaat nog een mogelijkheid van niet-contradictoire behandeling, waarbij het zwaartepunt van het onderzoek niet ligt in de uitwisseling van stukken en onderzoek ter zitting, doch in het onderzoek door den Secretaris van het Scheidsgerecht. Deze procedure is meer bedoeld voor eenvoudige zaken, waarvoor de vorm van een contradictoir geding te zwaarwichtig is. De Voorzitter maakt uit, of een geschil al dan niet contradictoir wordt behandeld. Zie overigens mijn artikel, p. 248.

Hooger beroep van de uitspraak van het Scheidsgerecht is mogelijk op den Secretaris-Generaal van het Departement van Landbouw en Visscherij, die eventueel de uitspraak na vernietiging kan terugwijzen naar het Scheidsgerecht, terwijl genoemde Secretaris-Generaal bovendien de bevoegdheid heeft, onafhankelijk van een beroep van partijen, binnen een maand na dagteekening van de uitspraak deze te vernietigen, indien hij van oordeel is, dat de uitspraak dermate strijdig is met het algemeen belang, dat deze daarom niet ten uitvoer kan worden gelegd.

Bij de bedrijfsorganisaties bestaat een beroepscollege als bij de verticale organisaties niet. Men redt zich blijkbaar, gezien het hiërarchisch opgebouwde systeem, met een beroep op den voorzitter van de hoogere organisatie. [1])

De eenige regeling, die ik heb kunnen vinden, is een beroep voor de steunverleening aan stilgelegde bedrijven op den Secretaris-Generaal.

Ten aanzien van het lidmaatschap is slechts in artikel 24 van het 3e Uitvoeringsbesluit een beroepsregeling getroffen voor het geval, dat twee hoofdgroepen daaromtrent een geschil hebben. In dat geval is de beslechting van dit geschil opgedragen aan den Secretaris-Generaal, welke bevoegdheid inmiddels is overgedragen op den Raad voor het Bedrijfsleven. (Zie artikel 13 van het 5e Uitvoeringsbesluit). De behandeling van deze geschillen geschiedt door een afdeeling van den Raad voor het Bedrijfsleven, Beroepsraad geheeten. Voor dezen beroepsraad is een reglement samengesteld. Het is merkwaardig, dat deze beroepsraad eveneens de „geschillen" behandelt omtrent door de voorzitters van hoofd- of bedrijfsgroepen, krachtens artikel 17 van het 3e Uitvoeringsbesluit Organisatie van Bedrijfsleven 1941, opgelegde straffen. Deze geschillen en de administratieve geschillen omtrent het lidmaatschap worden in artikel 1 van het Reglement in één adem genoemd.

Overigens is geen regeling getroffen voor de geschillen tusschen de ondernemers en de bedrijfsorganisaties omtrent het lidmaatschap of schrapping daarvan. VAN DER GRINTEN meent, dat hiervoor een oplossing kan worden gevonden door de bepaling dat de hoofdgroep haar leden verdeelt over de lagere organisaties. Deze bepaling zou de hoofdgroep steeds bevoegd maken een beslissing over het lidmaatschap te geven. Tegen een dergelijke beslissing is geen beroep mogelijk, behoudens het recht van den Secretaris-Generaal het besluit te vernietigen wegens strijd

[1]) Zie ook Mr. P. A. BLAISSE, De centralisatie van rechtspraak en bedrijfsrechtspraak, N.V., October 1943. Merkwaardig is, dat de schrijver, die een pleidooi houdt voor een onafhankelijke rechtspraak, van meening is, dat bij de bedrijfsorganisaties voorshands de behoefte aan een administratieve rechtspraak niet groot lijkt te zijn.

met de wet of het algemeen belang. [1]) Afgezien van het vage van deze regeling is zelfs niet aan de meest elementaire eischen voor een beroepsregeling voldaan. En dit kan toch van groot belang zijn, wanneer eventueel de vrijheid om een bedrijf te exploiteeren afhankelijk zal worden gesteld van het lidmaatschap.

Behalve van het bovenvermelde, is verder van een administratieve rechtspraak geen sprake. Dat een zoodanige rechtspraak wordt ingesteld is toch een dringende eisch voor het zelfbestuur en de autonome werkzaamheid van deze organisaties; dit geldt te meer, indien de bedrijfsorganisaties straks, zij het met of zonder een overkoepelingsorgaan, de werkzaamheden van de Rijksbureaux overnemen of daarbij worden ingeschakeld.

Na hetgeen ik hierboven heb gezegd, behoef ik m.i. hierover verder niet uit te weiden.

Dit alles geldt niet voor zoover het bedrijfsorganisaties zijn, die bij de werkzaamheden op het terrein van de voedselvoorziening zijn ingeschakeld. De geschillen met deze organisaties kunnen voor het Scheidsgerecht voor de Voedselvoorziening worden gebracht. [2])

Het Scheidsgerecht voor de Voedselvoorziening is in wezen een bijzondere administratieve rechtspraak. Hier is een overheidsorgaan partij in het geding en evenzeer wordt publiek recht toegepast. Dit laatste geldt zelfs voor de onrechtmatige overheidsdaad, omdat de toekenning van een schadevergoeding haar grondslag vindt in artikel 30, lid 2, van het Reglement. [3]) Het is een bijzonder rechtsprekend college, waarvan de leden buitenstaanders zijn van de overheidsorganen, wier handelingen zij hebben te beoordeelen, waardoor dit beroepscollege gedistancieerd is van de administratie. Hier is derhalve geen administratief rechterlijk college binnen de administratie. Het zwakke punt is uiteraard, dat beroep openstaat op den Secretaris-Generaal. De behandeling van het hooger beroep ligt derhalve in handen van de administratie. Dit strijdt derhalve geheel tegen de door mij boven uiteengezette beginselen. Afgezien nog van het feit, dat voor deze beroepsregeling geen procedure is vastgesteld, waarbij een wisseling van stukken en een hooren van partijen verplicht

---

[1]) Zie Mr. C. L. VAN DER GRINTEN t.a.p. pp. 43 e.v.

[2]) Hoever de bevoegdheid van het Scheidsgerecht reikt, hiervoor moge ik verwijzen naar mijn artikel t.a.p. p. 247.

[3]) Wel is waar heeft het Scheidsgerecht de toewijzing van een eisch om schadevergoeding wegens een onrechtmatige overheidsdaad mede gegrond op artikel 1401 B.W. Dit is blijkbaar gedaan, omdat bij toepassing van artikel 1401 B.W. een toewijzing van een vordering, indien een onrechtmatige overheidsdaad is bewezen, verplicht is en krachtens artikel 30, lid 2 van het Reglement facultatief. Zie hierover mijn artikel t.a.p. p. 245.

is gesteld [1]), terwijl ook geen orgaan of commissie ter behandeling van het beroep is aangewezen, zoodat dit beroep zuiver ambtelijk wordt bezien, acht ik deze beroepsregeling verwerpelijk, aangezien hier het laatste woord bij de administratie ligt. Wel is waar schijnt de Secretaris-Generaal zich te willen beperken tot een vernietiging van een uitspraak in beroep, indien strijd bestaat met het algemeen belang. Hoe dit ook zij, dit beroep tast de onafhankelijkheid van deze bijzondere administratieve rechtspraak in hooge mate aan.

Wel zou ik de mogelijkheid open willen laten voor een ingrijpen door de overheid, indien door een uitspraak het economisch beleid in het gedrang komt. Ambtshalve zou de Secretaris-Generaal een uitspraak kunnen vernietigen, maar dan ook alleen, indien deze uitspraak in strijd is met het economisch beleid. [2])

Het kan niet ontkend worden, dat een ruime bevoegdheid, gelijk ik heb voorgestaan voor den administratieven rechter op dit terrein, t.a.v. het economisch beleid gevaren in zich draagt. Doch men zal het een of het andere moeten kiezen: hetzij een onafhankelijke rechtspraak, waarbij de burgers worden beschermd tegen de administratie, hetzij een rechtspraak binnen het kader van de administratie met alle gevaren van dien. Ik meen nog steeds, dat de bescherming van de burgers in deze praevaleert en dat men in de keuze van de rechters een waarborg moet zoeken tegen de gevaren van een onafhankelijke rechtspraak. Ik geloof zeker, dat indien verstandige en voorzichtige rechters gekozen worden, deze bezwaren niet zoo zwaar zullen wegen.

De regeling bij de bedrijfsorganisaties is zeer onbevredigend, zooals uit het bovenstaande moge blijken. Bovendien bestaat er een incongruentie bij de bedrijfsorganisaties, die op het terrein van de voedselvoorziening werkzaam zijn — waar dus het Scheidsgerecht voor de Voedselvoorziening bevoegd is — en de overige bedrijfsorganisaties, waarvoor geen administratieve rechtspraak is ingesteld.

---

[1]) In de practijk heeft thans wel wisseling van stukken plaats.

[2]) In het Reglement van het Scheidsgerecht is in artikel 35, lid 1, een dergelijke regeling getroffen. Dit artikel luidt:

1. [1]) Indien de Secretaris-Generaal van oordeel is, dat de uitspraak dermate strijdig is met het algemeen belang, dat deze daarom niet ten uitvoer kan worden gelegd, is de Secretaris-Generaal bevoegd, binnen een maand na de uitspraak van het Scheidsgerecht de uitspraak te vernietigen en de gevolgen van deze vernietiging te regelen.

2. [1]) Bij vernietiging van de uitspraak van het Scheidsgerecht in beroep of ingevolge artikel 35 kan de Secretaris-Generaal de zaak terugwijzen naar het Scheidsgerecht, ten einde haar, met inachtneming van zijn beslissing, nader te behandelen.

Aan het slot van mijn betoog is mijn conclusie, dat op economisch terrein een administratieve rechtspraak strikt noodzakelijk is. De oplossing moet gezocht worden in de richting van een onafhankelijk rechtscollege, samengesteld uit leden, die geen bestuursbemoeiing hebben met de organen, wier handelingen beoordeeld worden. De leden waren voor vier of zes jaar te benoemen, terwijl tusschentijdsch ontslag met de noodige waarborgen dient te zijn omkleed, opdat willekeur van de overheid niet mogelijk is. Aan de bevoegdheid van genoemd rechtscollege moet geen beperking worden gesteld. Behalve de boven aangevoerde bezwaren tegen het Scheidsgerecht voor de Voedselvoorziening, meen ik, dat in de inrichting en de procedure van dat Scheidsgerecht bruikbare elementen zijn te vinden voor de administratieve rechtspraak op economisch terrein.

Het terrein, waarover deze administratieve rechtspraak zich moet uitstrekken, zal in de eerste plaats de thans ingestelde publiekrechtelijke lichamen op economisch terrein moeten omvatten. Daarnaast is het echter gewenscht, dat ook op ander terrein, waar door de overheid in het economisch leven wordt ingegrepen, deze administratieve rechtspraak zich zal uitstrekken. Ik denk hierbij aan de werkzaamheden van de Rijksbureaux voor Handel en Nijverheid, voor zoover hun taak niet door de bedrijfsorganisaties is overgenomen. Ook de handelingen van de Departementen van Handel, Nijverheid en Scheepvaart en Landbouw en Visscherij zullen op den duur onderworpen moeten worden aan een rechterlijke contrôle. Thans bestaat b.v. bij de uitvoering van de Vestigingswet Kleinbedrijf, het Bedrijfsvergunningenbesluit en het Besluit Vestigingsverbod Kleinbedrijf geen enkele beroepsinstantie, terwijl toch met de op grond van deze wettelijke voorschriften genomen beslissingen de grootste belangen van de betrokkenen gemoeid zijn.

Ik ontveins mij niet, dat ik voor de mogelijkheid van de uitbreiding van deze administratieve rechtspraak slechts enkele punten heb aangestipt; tijdgebrek heeft mij echter verhinderd hierop nader in te gaan. Om dezelfde reden heb ik in mijn betoog niet de onrechtmatige overheidsdaad kunnen betrekken. Ofschoon ik het wenschelijk acht, dat deze geschillen evenzeer bij den door mij voorgestanen administratieven rechter worden ondergebracht, heb ik dit vraagstuk niet behandeld, omdat het mij niet mogelijk was daarvan een grondige studie te maken.

Geenszins verkeer ik in de veronderstelling, dat ik in deze materie het laatste woord heb gesproken. Wel hoop ik, dat ik iets tot de oplossing van dit vraagstuk op economisch terrein heb bijgedragen. Het is bekend en het blijkt nu weer te meer, hoe netelig dit vraagstuk is. Om een juiste verhouding

tusschen de administratie en den rechter in geschreven bepalingen neer te leggen, is vrijwel niet mogelijk. Veel zal overgelaten moeten worden aan het beleid van den administratieven rechter. Er zal echter een traditie gevormd moeten worden, die haar grondslag vindt in het wijze beleid om niet als bestuurder te willen optreden, doch slechts als beschermer van de belangen van den burger, indien deze belangen naar redelijk inzicht zijn gelaedeerd door een onredelijk en onbillijk beleid. De verhoudingen tusschen de administratie en den rechter zullen in evenwicht moeten komen. Steeds zullen er middelen te vinden zijn om te voorkomen dat dit evenwicht op ongewenschte wijze wordt doorbroken. Laten echter de moeilijkheden, die zich bij de instelling van een dergelijke administratieve rechtspraak kunnen voordoen, geen beletsel zijn voor de verwezenlijking van dit desideratum en laat men vooral niet tot halfslachtig werk overgaan door de bevoegdheid van den economischen administratieven rechter op een willekeurige of onpraktische wijze te beknotten. De administratieve rechter zal zich zeer zeker van zijn verantwoordelijkheid bewust zijn indien hem een ruime bevoegdheid wordt gegeven. Daarenboven moet men vooral niet het groote belang uit het oog verliezen van de preventie, die van de door mij aangegeven rechtspraak op de gesties van de overheidslichamen zal uitgaan. Ik zou bijna durven zeggen, dat de preventie van nog grooter belang is dan het in feite berechten der geschillen.

Naschrift, Nov. 1945.

Gelijk uit het bovenstaande is gebleken, is dit prae-advies onder bezettingstijd geschreven. Thans ligt een voorontwerp van wet gereed voor de organisatie van het bedrijfsleven. Het schijnt in de bedoeling te liggen bij de nieuwe organisatie in een administratieve rechtspraak te voorzien, hetgeen ik, zooals uit mijn beschouwingen wel zal blijken, ten zeerste toejuich.

Ofschoon ik in mijn betoog in hoofdzaak van de thans nog bestaande organisaties ben uitgegaan, acht ik het niettemin leerzaam van de huidige regeling van de administratieve rechtspraak en de daarbij opgedane ervaringen kennis te nemen, opdat daaruit voordeel kan getrokken worden voor de toekomstige organisatie. Voor de nieuwe organisatie handhaaf ik mijn conclusies voor een regeling van de administratieve rechtspraak op economisch terrein. Aangezien de tekst van het voorontwerp mij nog niet bekend is, kan ik daarop niet nader ingaan. Doch hoe deze organisatie ook moge uitvallen, een administratieve rechtspraak moet het sluitstuk zijn van een opbouw van publiekrechtelijke organisaties van het bedrijfsleven.