GESCHRIFTEN VAN DE VEREENIGING VOOR ADMINISTRATIEF RECHT

XII

ADMINISTRATIEVE RECHTSPRAAK OP ECONOMISCH TERREIN

VERSLAG VAN DE ALGEMEENE VERGADERING GEHOUDEN TE UTRECHT, OP 29 MAART 1946, TER BEHANDELING VAN DE PRAE-ADVIEZEN VAN

Mr. E. BLOEMBERGEN EN Mr. H. E. R. E. A. FRANK

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

GESCHRIFTEN VAN DE VEREENIGING VOOR ADMINISTRATIEF RECHT

XII

ADMINISTRATIEVE RECHTSPRAAK OP ECONOMISCH TERREIN

VERSLAG VAN DE ALGEMEENE VERGADERING GEHOUDEN TE UTRECHT, OP 29 MAART 1946, TER BEHANDELING VAN DE PRAE-ADVIEZEN VAN

Mr. E. BLOEMBERGEN EN Mr. H. E. R. E. A. FRANK

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

I

BERAADSLAGING OVER DE PRAE-ADVIEZEN UITGEBRACHT DOOR MR. E. BLOEMBERGEN EN MR. H. E. R. E. A. FRANK

De Voorzitter (Prof. Mr. C. W. de Vries, 's-Gravenhage):

Dames en Heeren!

Ik zou graag bij de opening van deze vergadering met een enkel woord willen zeggen, in welke phase wij eigenlijk dit onderwerp aan de orde gesteld hebben.

Het spreekt vanzelf, dat aan een ruime, groote historische beschouwing nu niet zoo heel veel aandacht kan worden gegeven. U behoeft dus niet te schrikken, wanneer ik zou willen beginnen met de allereerste periode van onze nieuwe staatkundige vrijheid, in 1813. Toen deden zich vele vraagstukken voor gelijk aan die van nu en in de archieven van den Raad van State vindt men daarover alleraardigste gegevens. Het zou, dunkt mij, voor een proefschrift interessant zijn, uit de archieven van den Raad van State (want daar stroomde alles samen uit de verschillende departementen) een overzicht te maken van de houding, die de toenmalige regeering heeft aangenomen in zooveel kwesties van herstel en vernieuwing. Later trekken de opnieuw georganiseerde departementen al die zaken aan zich en men zou dat van alle kanten moeten bestudeeren aan die departementen, omdat die stukken dan niet meer naar den Raad van State worden gestuurd.

In het begin waren de heeren van den Raad van State met werkzaamheden overladen; alles kwam er maar door elkaar, juist onder andere zulke vraagstukken als herstel. Wanneer de kerk in Bergen-Binnen door de invasie van de Russen en Engelschen in 1799 is verwoest, vraagt natuurlijk het kerkbestuur in 1814, hoe het zit met de schade, die de kerk heeft geleden, en meent het, dat men toch mag aannemen, dat het herstel van de kerk nu door de overheid zal worden betaald. Als het gemeentebestuur van Bergen dit weigert, komt het kerkbestuur in beroep, natuurlijk bij den Souvereinen Vorst, die de stukken weer om advies naar den Raad van State stuurt, want de Souvereine Vorst „regeert" in den Raad van State. Echte regeeringsadviezen over het hoogste beleid

in den Staat vraagt de Vorst echter juist niet van den Raad van State. Wat hij daarin brengt is een berg van besluiten, ook maatregelen van wetgevenden en administratieven aard en ook heel veel van wat wij zouden noemen administratieve rechtspraak, niet in dien zin, dat hier onderscheid zou moeten worden gemaakt tusschen rechtsgeschillen en belangengeschillen, maar allerlei kwesties, waarmee men den Souvereinen Vorst lastig valt met het verzoek om te beslissen. In al die zaken wordt de Raad van State gehoord. Dan blijkt, dat onze Souvereine Vorst en de Raad van State op het standpunt staan, dat tot de taak van de administratie behoort het berechten van alle geschillen naar aanleiding van de uitoefening van de administratie gerezen.

Ik mag U natuurlijk verder niet lastig vallen met dat alles: het komen in beroep bij den Souvereinen Vorst, het hooren van den Raad van State, in zijn geheel te schilderen. Ik zou dan heel wat van den tijd moeten vorderen en ben niet van plan op deze wijze de geheele procedure van de administratieve rechtspraak verder na te gaan, ook niet omdat wij daar het prachtige boek van den heer Kruseman over hebben, waaraan ik niets heb te verbeteren, maar ik zou U wel enkele van die belangrijke etappen willen mededeelen, waaruit iets blijkt. Er blijkt uit, dat administratie volstrekt niet behoort tot die instanties die het meest „keen" zijn op het invoeren van administratieve rechtspraak. Telkens vindt men in de organisaties juist van den kant van de administratie de vraag, of dat nu noodig is, of de administratie dat niet altijd goed heeft gedaan. In dat opzicht moet men, geloof ik, ook Thorbecke hooren en verklaren. Hij was natuurlijk herhaaldelijk in de gelegenheid om een afzonderlijk college, met administratieve rechtspraak belast, in te stellen. Een enkelen keer, met name in de Kieswet, heeft hij het ook gedaan. In het algemeen staat Thorbecke op het standpunt: onder uitvoering is begrepen het oplossen van de geschillen naar aanleiding van die uitvoering gerezen.

Thorbeckes standpunt kwam in het bijzonder naar voren bij de behandeling in 1861 van de wet op den Raad van State. Daar is Thorbecke uitvoerig in gekend, veel uitvoeriger, dan uit de publieke debatten bekend is. Thorbecke heeft zijn stem uitgebracht tegen het amendement-van Heukelom, waarbij werd voorgesteld aan de afdeeling Geschillen van Bestuur van den Raad van State de beslissing te geven. Hij had verschillende bezwaren tegen dat amendement, die hij ook in openbare vergadering heeft geuit. Thorbecke voelde zich in 1861 nog volkomen regeerder. Hij voelde misschien wel aankomen, dat hij nog zeer veel zou regeeren, en dan stemt hij, naar mijn idee, tegen dat voorstel omdat hij denkt: de minister, ik, als minister, kan het

toch eigenlijk niet hebben, dat ik bepaalde zaken aan de afdeeling Geschillen van Bestuur van den Raad van State moet overlaten, dat ik daarvan de beslissing krijg op mijn bureau, in het bijzonder voor Binnenlandsche Zaken, en dat ik daaraan zal zijn onderworpen. Hij zegt nog in het debat, dat hij zich kan voorstellen, dat de Raad van State toch afzetbaar moet zijn, als ten minste aan dien Raad van State administratieve rechtspraak in geschillen wordt opgedragen. Hij zegt: „Ik kan mij zeer wel voorstellen, dat het meest liberale Ministerie van de wereld door een souvereinen Raad van State, souverein regter in geschillen van bestuur, gedwongen wierd de publieke zaak door afzetting van leden te redden". Want, zoo betoogt hij, geen vonnis mag den Koning binden en ik zou als Minister, als regeerder, toch de bevoegdheid moeten hebben die heeren rechters eenvoudig naar huis te sturen. Die moeilijkheid wordt voorkomen, wanneer men alleen geeft aan den Raad van State een afdeeling Geschillen van Bestuur met een „administration contentieuse consultative". Zoo is het geworden. De gedachte van Thorbecke heeft getriomfeerd.

Als ik weer met een heel grooten stap tot een uitspraak van de Regeering mag komen, is het naar aanleiding van de wetgeving van 1891. Ik wil even de eenigszins merkwaardige houding, welke de Regeering, met name Sprenger van Eijck, daartegenover heeft aangenomen, vertellen.

Ten aanzien van de belastingwetgeving doen de bekende Raden van Beroep uitspraken. Wij weten, dat daar een jurisprudentie naast staat van den Hoogen Raad. De administratie was daaraan gebonden!

Ja, dat is ook wel waar, maar in deze zaak kan men toch uitermate aardig illustreeren hetzelfde dat ik eigenlijk áldoor bezig ben te illustreeren, dat de administratie niet zoo heel veel voor de beperking, die gelegen is in de administratieve rechtspraak, gevoelt. Ik zal u om dat te illustreeren een juweeltje opdiepen, inderdaad nu eens niet uit het archief, maar uit de openbare beraadslaging in de Tweede Kamer. Die opmerking is van den heer Mr. Willinge, het latere lid van den Raad van State, dien ik nog gekend heb. Ik zeg het alleen — ik zie hem nog voor mij en hoor hem de opmerking maken — omdat Prof. Oppenheim zou zeggen: „Wat Willinge zegt, is altijd goed". De opmerking was deze: „Kijk eens, Mijnheer de Minister, er heeft toch iets zonderlings plaats met die Raden van Beroep. Die heeren geven hun beslissingen; accoord; daar zit een jurist in, ook accoord. Maar daar hooren wij niets van! Zou de Regeering niet eens eenige kracht willen bijzetten aan die administratieve rechtspraak in al die gevallen, want daar weet het publiek heelemaal niets van. Er is een jurisprudentie als het ware in het geheim, omdat

geen enkele uitgever de publicatie onderneemt en de Regeering doet er niets aan. Het is een doodeenvoudige zaak: ik vraag u deze uitspraken van de Raden van Beroep bekend te maken, natuurlijk met inachtneming van de geheimen; ik weet, dat er allerlei geheimen in zitten, dus met weglating eventueel van de gevallen, waaruit iedereen zou kunnen bemerken, wien het aangaat."

De Minister fronst het voorhoofd en zegt: „Ja, dat maar zoo publiceeren, dat iedereen het weet, is toch een gevaarlijke aangelegenheid en ik vraag dus aan de Kamer verlof om mijn antwoord het volgend jaar te mogen geven."

Het Departement overlegt nu ernstig, wat men zal doen. Inderdaad, er komt een publicatie. Het volgend jaar komt Mr. Willinge weer en zegt: „Aan mijn verzoek is voldaan, ik dank den Minister zeer. Maar het is een heel merkwaardige publicatie, want de uitspraken van die Raden van Beroep worden uitgezocht en nu is het uiterst merkwaardig, dat de uitspraken, die worden gepubliceerd, net zijn de uitspraken, waarbij de administratie het wint; het is merkwaardig en toevallig." En dan antwoordt de Minister: „Kijkt eens, mijne heeren, waarvóór is eigenlijk die geheele rechtspraak? Die is toch om de administratie te dienen. Die Raden van Beroep geven uitspraken en dan moet ik maken, dat mijn inspecteurs en belastingambtenaren weten, waar zij zich aan houden moeten voor de toekomst. Dus u begrijpt wel: verkeerde uitspraken kan ik niet publiceeren."

De Minister maakt onderscheid tusschen goede en verkeerde uitspraken van die rechters; de verkeerde uitspraken worden dus niet gepubliceerd; de goede uitspraken worden wel gepubliceerd en dienen de administratie tot richtsnoer. Mr. Willinge was er niet erg tevreden mee.

Het tweede punt van de beschouwing over de verhouding van de administratie tot de administratieve rechtspraak zou ik willen ontleenen aan de behandeling van de ontwerpen-Loeff.

In de jaren 1904, 1905 was daar een groote belangstelling voor. Er was politieke tegenstand. Het zou hoogst interessant zijn, dacht ik, te weten, welke houding Dr. Kuyper zelf tegenover die ontwerpen-Loeff aangenomen heeft.

Is er soms een correspondentie tusschen Binnenlandsche Zaken en Justitie geweest waaruit blijkt, dat Dr. Kuyper, die toch andere ideeën had, zich op de een of andere wijze heeft vereenigd met de ontwerpen van Loeff? Ik kom nu natuurlijk niet op de behandeling van die ontwerpen. Maar daaromtrent loopt een fabeltje, en het fabeltje gaat de wereld door en U vindt het in alle handboeken over staatsrecht en administratief recht en in alle brochures hierover. Het is onverwoestbaar en ik zal het ook met

de bescheiden woorden, welke ik tot U wil zeggen, niet verwoesten. Men zal dit altijd blijven herhalen. Toch is het volkomen onjuist, dat het optreden van Prof. Struycken in zijn bekende brochure de ontwerpen-Loeff heeft afgemaakt, den doodsteek heeft gegeven, en dat men sindsdien anders over die ontwerpen is gaan denken. Dit is volkomen onwaar. Tot mijn spijt moet ik een persoonlijke mededeeling doen. Ik heb in 1912 aan de heeren van den Raad van State gevraagd: hoe zit dat in de practijk met die ontwerpen van Loeff; die liggen daar, maar wat denkt U er van? Lang vóór het verschijnen van het bekende stuk van Struycken zeiden leden van den Raad van State tot den jongen ambtenaar: „Ach, mijnheer, daar komt immers niets van; dat begrijpt U toch wel, dat wil de administratie zelf niet, de Departementen willen daar niet aan, die ontwerpen liggen zoo plat als een dubbeltje."

Dit was de waarheid, al lang voor het verschijnen van de brochure van Struycken.

Ook politiek was er geen enkele belangstelling voor. Waarom niet? De heeren van de linkerzij zeiden: wij zijn erg voor administratieve rechtspraak, maar niet voor deze administratieve rechtspraak. Het lijkt wel op de argumenten voor bezuiniging: wij zijn erg voor bezuiniging, maar niet voor deze. Zoo was het ook met de ontwerpen voor administratieve rechtspraak. De linkerzijde was er geweldig vóór, maar niemand kwam warm op voor de ontwerpen van Loeff. Bij de anti-revolutionnairen was er heel weinig belangstelling, bij de christelijk-historischen was er heel weinig belangstelling en ook bij de katholieken. Politiek gesproken geloof ik te kunnen zeggen, dat die wetsontwerpen reeds volkomen plat lagen, voordat in de wetenschap de actie van Prof. Struycken was begonnen. Ik bedoel in geen enkel opzicht het wetenschappelijke werk van Struycken af te breken, maar de practijk lag zoo heel anders. Men stond voor den eeuwigen muur van de administratie, die zelf wil beslissen over geschillen, opgekomen naar aanleiding van de uitvoering in de administratie.

Ik vind in een van de prae-adviezen: de geleide economie verdraagt zich niet met de gedachte van administratieve rechtspraak. Ik zie daarin hetzelfde opkomen wat al in 1813, in '61 en in '91 speelde: er is binnen de administratie niet zoo heel veel belangstelling voor de administratieve rechtspraak.

Ons bestuur had gemeend oorspronkelijk een ander onderwerp aan de orde te moeten stellen dan vandaag aan de orde gesteld is. Ik wil U dat wel verklappen. Wij hadden gedacht: er is nu gekomen, niet een nieuw administratiefrechtelijk orgaan — de heer Beumer heeft den vorigen keer één geval genoemd, waarbij in die periode uitbreiding was gegeven aan de rechtsbescherming van

den burger door een beroepsinstantie mogelijk te maken; wat was het ook weer, mijnheer Beumer . . .?

De heer Mr. A. Beumer: Ik heb juist gezegd, dat rechtsbescherming ontnomen was.

De Voorzitter: Zoo ziet U, hoe de student zich kan vergissen in zijn aanteekeningen. Het is dus nog minder geworden met de gewenschte verhoogde rechtsbescherming van de individu tegen de administratie.

Men zou denken, dat het mogelijk was nieuwe instanties, met administratieve rechtspraak belast, in te stellen in dezen tijd. Dat is dan niet gebeurd.

Nu kennen wij het Scheidsgerecht voor de Voedselvoorziening. Het is een scheidsgerecht, dat beslissingen geeft, die echter toch onderworpen zijn aan verandering door den Minister. In zekeren zin zijn het dus niet definitieve eindbeslissingen. Wij hadden in ons bestuur dit gedacht: kunnen wij uit de jurisprudentie van dat scheidsgerecht ook puren verschillende aangenomen richtlijnen, die van nut zouden kunnen zijn voor de administratieve rechtspraak in het algemeen?

De besprekingen, die met de prae-adviseurs zijn gehouden, hebben er toe geleid, dat men het in dezen scherpen vorm niet heeft willen behandelen, niet heeft kunnen behandelen voor deze vergadering en zoo zijn wij gekomen tot het zeer gaarne accepteeren en bewonderen van de beide prae-adviezen, die wij hebben gekregen. Maar die stellen natuurlijk dit vraagstuk ook iets ruimer dan alleen naar aanleiding van die allernieuwste jurisprudentie, die ons zoo interesseert, maar waaraan wij, net als in 1891, zoo verschrikkelijk moeilijk kunnen komen. Wij kunnen als publiek heel moeilijk die algemeene richtlijnen opdiepen en hopen nu maar, dat iemand anders zich geroepen zal gevoelen die jurisprudentie te bewerken. Het is heel moeilijk jurisprudentie van de Kroon, adviezen van den Raad van State technisch en juridisch te bewerken tot een geheel; zoo zal het heel moeilijk zijn deze jurisprudentie technisch te bewerken tot een geheel. Het zou de vraag zijn — dit is een stukje van het werkplan — of het niet mogelijk was, niet de bestaande jurisprudentie in haar geheel te publiceeren, maar wel daaruit te puren, wat van algemeen belang zou zijn. Het is misschien mogelijk, dat een van onze praeadviseurs in zijn antwoord nog eens komt op die jurisprudentie. Dan zal het ons buitengewoon aangenaam zijn. Maar in elk geval is het onderwerp, dat wij nu aan de orde gesteld hebben, wat ruimer en doet zich hier vanzelf de vraag voor, wat zal zijn de houding van de administratie tegenover dien opkomenden eisch

van meer rechtsbescherming op het economisch gebied ten bate van den burger?

Na deze eenvoudige openingsrede dacht ik dan nu het woord te mogen geven aan de debaters.

De heer Mr. J. Kruseman (Amsterdam):

Mijnheer de Voorzitter!

Het was, naar het mij voorkomt, een gelukkige gedachte van het bestuur om dit onderwerp aan de orde te stellen, want in het streven, dat ons land wederom een rechtsstaat zal worden, neemt de administratieve rechtspraak een belangrijke plaats in. Ook in de regeling van de bedrijfschappen en bedrijfsorganisaties zal de administratieve rechtspraak stellig een plaats moeten vinden, hetgeen volgens het voor-ontwerp (zooals het Naschrift achter de prae-adviezen vermeldt) in de bedoeling schijnt te liggen.

Met de werkwijze van de door mij genoemde lichamen, bij welke beide prae-adviseurs betrokken schijnen te zijn, ben ik echter persoonlijk niet op de hoogte. Ik ken alleen het boekje van den schrijver, die zich totdusver heeft verscholen achter het pseudoniem van Plomp, over de organisatie van het bedrijfsleven.

Ik zal mij dus bepalen tot opmerkingen van meer algemeenen aard.

Beide prae-adviezen kunnen den indruk maken alsof door de intrekking van het ontwerp-Loeff het vraagstuk der administratieve rechtspraak nog bijna nieuw voor den wetgever zal komen te staan, doch deze indruk zou onjuist zijn. Weliswaar heeft het wetje van 1918 over de crisis-distributie-rechtspraak slechts tijdelijk bestaan, maar de daarin gelegde beginselen hebben doorgewerkt in de organisatie van administratieve rechtspraak, doordat van de uitspraken der distributiegerechten appèl open stond op den Centralen Beroepsraad, die reeds bestond. Dit heeft natuurlijk verder doorgewerkt. Reeds in 1902 was de Beroepswet tot stand gekomen, volgens welke Beroepsraden werden ingesteld voor de geschillen over de Ongevallenwet, en de Centrale Beroepsraad te Utrecht werd ingesteld, die later ook te oordeelen kreeg over geschillen bij de andere verzekeringswetten en de Pensioenwet.

In 1914 kwam de algemeene regeling tot stand van de Raden van Beroep voor de Directe Belastingen, waarbij behoort als hoogste instantie de Bijzondere Kamer voor de Belastingzaken van den Hoogen Raad. In 1929 kwam de Ambtenarenwet tot stand, waarbij de rechtspraak werd opgedragen aan afzonderlijke Ambtenarengerechten, met recht van appèl op den Centralen Beroepsraad. Bij al deze wetten kwamen dezelfde kwesties en beginselen te pas, welke ons nu ook moeten bezighouden.

De tweede prae-adviseur spreekt slechts in een noot op blz. 63 over de crisisrechtspraak, n.l. over het geval van détournement de pouvoir, het gebruiken door een orgaan van een bevoegdheid voor een ander doel dan dat, waarvoor zij werd verstrekt, welke bepaling bij amendement in de wet is gekomen. Er is echter ook nog een ander amendement aangenomen, dat eveneens vermelding had verdiend. Terwijl verworpen werd het voorstel dat, naast het oordeel over de wettigheid van een besluit, ook over de billijkheid, redelijkheid en behoorlijkheid daarvan zou kunnen worden geoordeeld, werd aangenomen het voorstel, dat een besluit zou kunnen worden vernietigd niet alleen op rechtsgronden, maar ook op feitelijke gronden. Deze twee gevallen moet men wel onderscheiden, want het betreft hier een belangrijk onderwerp van administratieve rechtspraak.

De vergadering moet nu niet schrikken als ik met een Duitsch voorbeeld aankom. Ik heb het niet over de laatste jaren, maar wij moeten veel verder teruggaan. Het betreft hier de Verwaltungsgesetzgebung en de Verwaltungsrechtspflege uit de bloeiperiode van het Duitsche Keizerrijk, toen niemand nog droomde van het nationaal-socialisme en het Duitsche begrip in de rechtswetenschap van den „Rechtsstaat", afkomstig van de Duitsche rechtsgeleerden Bähr en Von Gneist, ook hier te lande werd aanvaard.

Het Duitsche voorbeeld, dat ik bedoel, is ons destijds verschaft door wijlen Mr. H. Vos, in dezen kring geen onbekende, want hij was jaren lang redacteur van het Weekblad voor Gemeentebelangen en een der beste kenners van het vraagstuk der administratieve rechtspraak, die wij hebben gehad. Vos deelde mede, dat het Pruisische Oberverwaltungsgericht zich onthield van een oordeel over de doelmatigheid van een politiemaatregel of -verordening, zich dus beperkende tot de vraag der wettigheid. Evenwel begaf het gerecht zich wèl in een onderzoek naar de vraag of de feitelijke toestand aanwezig was geweest, welke der politie de bevoegdheid moest schenken tot haar optreden, stel dus b.v. of een toestand aanwezig was, welke de openbare orde, rust of veiligheid in gevaar *kon* brengen, bijv. bij de opvoering van een tooneelstuk. Indien deze vraag, na onderzoek, bevestigend werd beantwoord, was de taak van het gerecht afgeloopen, want de wijze waarop de politie toen van haar bevoegdheid gebruik had gemaakt, had zij zelve te beoordeelen. Deze zelfde opvatting vond men in de Crisisrechtspraakwet terug en men vindt haar ook in artikel 58 van de Ambtenarenwet, waar tevens het geval van détournement de pouvoir is geregeld. De beteekenis van het eerste geval komt dus hierop neer, dat de vraag van de doelmatigheid behoort tot de bevoegdheid van de administratie als haar

„freies Ermessen", welken term men ook aantreft in de prae-adviezen en wij ook uit het Duitsche Verwaltungsrecht hebben gekregen. De rechterlijke contrôle strekt zich evenwel ook uit over de feiten, welke aanleiding gaven tot het optreden der administratie en hiervan gaat niet alleen een eventueele repressieve, maar voornamelijk ook een preventieve werking uit tegenover de administratie.

Mijn tweede opmerking heeft hierop betrekking, dat de tweede prae-adviseur nog te veel beteekenis toekent aan het vurige strijdschrift van Struycken van 1910, waarover ook de Voorzitter heeft gesproken; ik denk er een beetje anders dan de Voorzitter over. Het is 35 jaar geleden geschreven tegen het inderdaad zeer ondoelmatige wetsontwerp-Loeff. Il faut juger les écrits d'après leurs dates. In de daarna verloopen 35 jaar is men anders tegenover het vraagstuk komen te staan dan toen het geval was. Dit alles heb ik beschreven in mijn boek over de administratieve rechtspraak, waarvan een tweede druk is uitgekomen in 1938, dus kort vóór den tweeden wereldoorlog. Nu verwijs ik hiernaar echter niet om er den prae-adviseurs een verwijt van te maken, dat zij wellicht mijn boek niet gelezen hebben, want ik begrijp, dat zij zich bezig hebben gehouden met de administratieve rechtspraak op hun eigen terrein en geen tijd, gelegenheid of lust hebben gehad zich in het geheele vraagstuk van het begin tot het einde te verdiepen. Ik constateer alleen het feit, dat zij de geschiedenis van onze latere administratieve rechtspraak niet noodig hebben gevonden te vermelden, of er niet voldoende rekening mede hebben gehouden.

Nu wordt erkend door de prae-adviseurs dat Struycken niet tegen elke administratieve rechtspraak in het algemeen was, doch hij ze wilde hebben in de administratie, zooals bij Gedeputeerde Staten, en bij de bevoegdheid van den Raad van State bij de vernietigingsbesluiten en de geschillen van bestuur.

Evenwel heeft de wetgever èn bij de Verzekeringswetten èn bij de Pensioenwet èn bij de Belastingwetten èn bij de Ambtenarenwet anders beslist door zelfstandige, rechtsprekende organen in het leven te roepen. Nu komt het mij voor, dat de prae-adviseurs hiermede rekening hadden moeten houden, daar dit feit van veel grootere beteekenis is dan de nu vrijwel verouderde opvattingen van Struycken, die trouwens het karakter droegen van een felle polemiek tegen het ontwerp-Loeff. In dat licht moet men het zien, want het was een polemisch strijdschrift van dat oogenblik. Daarmede heeft Struycken succes gehad. Ik herinner mij zeer goed den indruk van het schrijven van Struycken op rechtsgeleerde kringen; die was buitengewoon sterk. Struycken heeft zich echter over de administratieve rechtspraak op economisch terrein

niet kunnen uitlaten, omdat de geheele bedrijfsorganisatie toen niet bestond; daaraan dacht niemand in 1910.

Mijn derde opmerking geldt de stelling van den tweeden praeadviseur op blz. 37, dat het recht der Regeering om tegen het advies van een college te beslissen ten nadeele van een bedrijfsgroep of een lid dier groep neerkomt op onteigening. Dit heb ik met verwondering gelezen. Het lijkt mij voorloopig een verwarring van begrippen, hetzij de prae-adviseur bedoelt onteigening ten algemeenen nutte tegen schadeloosstelling, hetzij hij bedoelt onteigening als politiemaatregel zonder eenige vergoeding, gelijk bij de afkeuring van bedorven visch op de markt door de gezondheidspolitie. In beide gevallen gaat de particuliere eigendom verloren, maar in het eerste geval gaat deze over op de onteigenende partij. Het is mij niet duidelijk geworden, hoe een dezer gevallen zich bij de bedrijfsorganisatie kan voordoen, maar misschien kan de geachte prae-adviseur het uitleggen. Voorloopig schijnt het mij toe, dat hier analogie kan zijn met de gevallen van eigendomsbeperking, die in onze wetten en verordeningen verspreid liggen, in dezen zin dat men hier zal krijgen een beperking in beschikkingsbevoegdheid; maar hoe men het onteigening kan noemen, is mij een raadsel.

Mijn laatste opmerking richt zich tegen den eersten praeadviseur. Hij wenscht een regeling van schadevergoeding, indien de Regeering het advies van den bedrijfsrechter niet aanvaardt. Dat is een zeer gewichtig voorstel. Nu lette men er op, dat hij bevreesd is zelfs voor het woord „uitspraak" en niet verder durft gaan dan advies. Nu vind ik dit geheel een wonderlijke figuur, waarmede men uitermate voorzichtig moet zijn in de wetgeving. Een dergelijk imperatief voorschrift over schadevergoeding heeft inderdaad in onze wetgeving bestaan, n.l. bij een vroegere wet op het bouwverbod langs Rijkswegen, ten gevolge waarvan het Ministerie van Waterstaat deze wet nooit heeft durven toepassen. Het was veel te bang voor die schadeloosstelling en het heele plan is dan ook dood geweest van het begin af aan. In de latere wet op de lintbebouwing is deze bepaling dan ook verzacht.

De prae-adviseur had een andere regeling dan de door hem voorgestelde kunnen vinden bij de uitvoeringsmaatregelen van de Ambtenarenwet, n.l. bij artikel 99 van het Rijksambtenarenreglement. Dit betreft het geval dat, buiten de in deze wet of dit Reglement genoemde gevallen, een ambtenaar ontslagen wordt, weliswaar eervol, doch zonder zijn verzoek. Rechtens is er tegen dien ambtenaar niets in te brengen, maar hij past niet in het kader en veroorzaakt moeilijkheden, welke doen besluiten hem niet te handhaven. Dan ontvangt hij een uitkeering, die redelijk is te achten en ten minste overeenkomt met een wachtgeld. Ware er

schadevergoeding voorgeschreven, dan bezat de ambtenaar een actie, waarin hij een berekening van zijn schade kon overleggen, die bij juistbevinding ten volle zou moeten worden vergoed. Zulk een regeling zou verlammend kunnen werken op de administratie in haar voornemen zich van dezen ambtenaar te ontdoen.

Mijn laatste opmerking geldt de mogelijkheid, dat er wellicht één Centraal College zal komen voor de behandeling van geschillen in beroep bij een bedrijfsorganisatie, welke het geheele land omvat, ter vervanging van de bestaan hebbende instantie bij den Secretaris-Generaal voor de voedselvoorziening en dergelijke constructies. Hier is niet gedacht aan de voor de hand liggende oplossing de behandeling dezer appellen op te dragen aan een afzonderlijke Kamer bij den Centralen Beroepsraad te Utrecht, evenals bestaat de reeds door mij genoemde Bijzondere Kamer voor de Belastingzaken bij den Hoogen Raad. Ik kan echter niet beoordeelen in hoeverre dit plan practisch uitvoerbaar is, o.a. met het oog op de ruimte in het gebouw, maar het zou stellig gunstig werken, omdat dit nieuwe college zich dan zou bevinden in de sfeer van de administratieve rechtspraak en de beschikking zou hebben over de bibliotheek van den Centralen Beroepsraad. Dit zou een oplossing kunnen zijn, maar ik heb het slechts bedoeld als een suggestie.

Mijn bezwaren tegen de prae-adviezen vat ik aldus te zamen, dat zij den stand der administratieve rechtspraak in ons land niet voldoende hebben nagegaan om daarbij zooveel mogelijk aansluiting te zoeken. Overigens betuig ik den prae-adviseurs gaarne mijn waardeering voor den door hen verrichten arbeid, welke in elk geval waardevol materiaal heeft opgeleverd bij den opbouw der administratieve wetgeving op economisch terrein.

De heer Dr. S. O. van Poelje (Voorburg):

Naar het mij voorkomt moet de kennisneming van de praeadviezen, die vandaag worden behandeld, voor hen, die betrokken zijn bij het bestuur in engeren zin — dus, om in de termen van den eersten prae-adviseur te spreken, bij het territoriaal bestuur — een teleurstelling beteekenen. Hiermee wordt geenszins bedoeld een verwijt aan de prae-adviseurs te maken, die hun stof conscientieus en met toewijding hebben behandeld. De teleurstelling vloeit immers hieruit voort, dat men bij het kennisnemen van het onderwerp van deze vergadering — administratieve rechtspraak op economisch terrein — misschien een oogenblik de illusie heeft gehad, dat er zich op dit economisch terrein — een gebied dat voor velen wat buiten het gezichtsveld ligt — nieuwe oplossingen en verrassende aspecten met betrekking tot de administratieve rechtspraak zouden hebben voorgedaan. Men had misschien gehoopt,

dat hierdoor de weg zou worden gewezen om weer wat beweging te brengen in dit probleem, dat op staats- en administratiefrechtelijk gebied vrijwel is vastgeloopen.

Deze hoop is echter ijdel gebleken. Het is opvallend, dat ook voor de beide prae-adviseurs de organisatie van de administratieve rechtspraak een probleem is, waarvoor zij tastend een oplossing zoeken. Men kan ons van economische zijde geen administratieve jurisdictie toonen, die overzichtelijker is en meer voor de hand ligt dan die van de staats- en administratiefrechtelijke instellingen op dit gebied. Men kan ons blijkbaar niet wijzen op een jurisprudentie, die meer gevorderd is en vastere lijnen vertoont dan de in dit opzicht wel becritiseerde bestuursrechtspraak.

Het is dus geenszins zoo, dat de economische practijk aan de administratieve leiding kan geven. De beide prae-adviseurs zoeken integendeel steun bij de denkbeelden, die al in het verre verleden zijn geformuleerd door de vertegenwoordigers van het territoriale bestuur. Mr. Bloembergen zegt wel, dat de vroegere bemoeiingen met het probleem alle zijn ondernomen tegen den achtergrond van een andere maatschappelijke ordening en dat de tegenwoordige ordening een nieuwe behandeling noodig maakt, maar bij deze nieuwe behandeling is — op één uitzondering na — van nieuwe elementen heel weinig gebleken.

In beide prae-adviezen wordt veel aandacht besteed aan het bij elke bespreking van de administratieve rechtspraak blijkbaar nog onvermijdelijke struikelblok: de beschouwing van Struycken over „Administratie of rechter".

In verband hiermee kan het nog wel eens zijn nut hebben er aan te herinneren, dat verschillende essentieele punten van Struyckens betoog reeds door Thorbecke in de Bijdrage zijn geformuleerd. Thorbecke wijst er al op, dat de burger in het bestuur geen vijand behoeft te zien, waartegen slechts bij den burgerlijken rechter bescherming is te vinden; hij wil, dat het publiek zich zal gewennen aan het denkbeeld, dat men bij het bestuur zelf tegen het bestuur recht verkrijgt; hij wijst er op, dat de burgerlijke rechter niet het monopolie van onafhankelijkheid bezit en ten slotte voorzag hij de behoefte aan „zelfstandige collegiën van raadpleging, onderzoek en rechtspraak tevens, die, zonder zelve te administreeren, met alle takken van administratie in aanraking, als de denkende en oordeelende werktuigen des bestuurs, in den gang zijner dagelijksche bedeling vastheid en licht brengen" [1]).

Wanneer ik zie, hoe Thorbecke bijna een eeuw geleden dit vraagstuk formuleerde en hoe het thans in onze prae-adviezen wordt behandeld, dan krijg ik den indruk, dat het zwaartepunt

---

[1]) Bijdrage, p. 88.

zich uiteindelijk maar heel weinig heeft verschoven. Toen ging het om de vraag: rechtspraak door de administratie zelf of door den burgerlijken rechter als zoodanig. Thans bestaat nog dezelfde tweestrijd, waarbij slechts de burgerlijke rechter is vervangen door den onafhankelijken administratieven rechter. Overigens beschouwt Mr. Bloembergen zelfs bij zijn onzelfstandigen administratieven rechter de leiding van een lid van de burgerlijke rechterlijke macht als een ideaal. De strijd loopt dus, ondanks den tijd, die verstreken is sinds de beschouwingen van Thorbecke en Struycken, ondanks de veranderde maatschappelijke ordening en ondanks de functioneele organisatie van het bestuursapparaat voor het bedrijfsleven, voor beide prae-adviseurs nog steeds over de vraag, of er een afhankelijke, dan wel een onafhankelijke rechtspraak op economisch terrein moet worden ingevoerd.

Terloops zij er hier op gewezen, dat de term „invoering" van een administratieve rechtspraak onjuiste associaties kan opwekken. Wanneer men — zooals ik vroeger betoogd heb [1]) — administratieve rechtspraak opvat als het oplossen van geschillen, waarbij eenerzijds een overheidsorgaan partij is en anderzijds publiek recht wordt toegepast, dan is dit een functie, die onafhankelijk van een doelbewuste „invoering" steeds in een of anderen vorm ten uitvoer wordt gelegd. De „invoering" kan dan ook alleen betrekking hebben op het vaststellen van dien vorm.

Hierbij blijkt dus, dat Mr. Bloembergen den vorm van een afhankelijken in laatste instantie niet zelfstandig beslissenden administratieven rechter verkiest, terwijl Mr. Frank voorstander is van een onafhankelijk college. Beide conclusies wekken bij mij eigenlijk eenige verbazing, niet zoozeer omdat ze een keuze voor de eene of voor de andere oplossing doen, als wel omdat ze zoo algemeen gesteld zijn. In verband hiermede vraag ik mij af, of de beide auteurs uit het overigens door hen zoo zorgvuldig bestudeerde betoog van Struycken wel de gevolgtrekking hebben gemaakt, die naar mijn inzicht de meest essentieele is, nl. dat het terrein van de administratieve rechtspraak zich nog minder dan eenig ander gebied leent voor het doen van generaliseerende voorstellen. Het verzet van Struycken gold juist de sterk generaliseerende denkbeelden van Loeff, die voor alle gevallen de administratieve rechtspraak wilde opdragen aan een verlengstuk van de gewone rechterlijke macht. Het tegenvoorstel van Struycken was echter niet — al heeft men dit wel uit zijn woorden opgemaakt — dat elke onafhankelijkheid uit principe en in alle gevallen aan de administratieve rechtspraak moet worden ontnomen. Zijn raad bestond eerder hieruit, dat men verhoogde rechtsbescherming tegen

[1]) Vgl. mijn: De administratieve rechtspraak in Engeland, p. 52.

de overheid, voor zoover die niet kon worden bereikt door verbetering van de administratie en contrôle op de wetgeving, moest bereiken door elk geval naar zijn eigen merites te beoordeelen. Struycken erkende — al lag het niet op zijn weg om hier in een strijdschrift tegen de ontwerpen-Loeff veel over uit te weiden — voor bepaalde gevallen zeer zeker dat het element der onafhankelijkheid niet kon worden gemist. Hij heeft het immers uitdrukkelijk over: het scheiden van de administratie in organen, die besluiten en handelen en andere, die in processueelen vorm over de eerste rechtscontrôle zullen uitoefenen. Hij vat trouwens het begrip administratie, binnen welker grenzen hij de administratieve rechtspraak wil laten plaats vinden, zeer ruim op: tot deze administratie rekent hij o.a. de Raad van Scheepvaart, de Belastingraden en de Militieraden.

De practijk van de administratieve rechtspraak bij het territoriaal bestuur is gedurende de laatste decennièn, naar meer en meer erkend wordt, gegaan in de door Struycken voorgestelde richting. Afgezien van de met voorzichtigheid toegepaste contrôle ingevolge art. 1401 van het Burgerlijk Wetboek is de burgerlijke rechter niet ingeschakeld bij de administratiefrechtelijke conflicten. Over het algemeen is echter een behoorlijke rechtsbescherming verkregen, doordat bij de meeste nieuwe maatregelen in een speciale regeling van het beroep, hetzij door een zelfstandig beslissende, hetzij door een adviseerende instantie, is voorzien. De vraag rijst nu of voor een zooveel omvattend gebied als „het economisch leven", waar toch ook tallooze schakeeringen, onderling afwijkende toestanden en tradities en verschillende graden van rijpheid van organisatie bestaan, ook niet verschillende en gedifferentieerde oplossingen de voorkeur verdienen boven een uniformeerend en alles over één kam scherend recept als: afhankelijke of onafhankelijke administratieve rechtspraak.

Naast deze algemeene beschouwing zou ik nog even aandacht willen besteden aan twee afzonderlijke punten.

Het eerste betreft de door Mr. Bloembergen geïntroduceerde correctie op het gebrek aan onafhankelijkheid van den door hem voorgestelden rechter, n.l. een automatisch toegekend recht op schadevergoeding voor de partij, die door den adviseerenden rechter in het gelijk, doch door de beslissende administratie in het ongelijk wordt gesteld. Hier wordt inderdaad een nieuwe methode aan de hand gedaan, waarvan ik mij kan voorstellen dat zij in bepaalde gevallen succes heeft. Maar aan den anderen kant mag men hierin toch geen panacee zien; met den heer Kruseman acht ik groote voorzichtigheid bij de toepassing geboden en wel om de volgende redenen: in de eerste plaats is het wel bezwaarlijk om een recht op schadevergoeding toe te kennen, zonder eenige aan-

wijzing omtrent de normen, wanneer bovendien de instantie, die de vergoeding bepaalt, geen enkele bestuursverantwoordelijkheid draagt; in de tweede plaats schijnt het van belang schadevergoedingsquesties, waarover groote verschillen van inzicht mogelijk zijn, nooit over te laten aan een enkele instantie; het is goed, dat altijd twee, desnoods drie instanties haar licht daarover laten schijnen. Vervolgens kan de voorgestelde procedure in vele gevallen noodeloos ingewikkeld zijn en zou men beter kunnen volstaan met het toekennen van een beslissende bevoegdheid aan de administratie, gepaard gaande met een recht tot het vorderen van schadevergoeding door hen, die zich benadeeld achten. Ten slotte — en dit is het belangrijkste bezwaar — moet men zich goed realiseeren, dat een consequentie van den rechtsstaat is, dat men niet altijd, maar in bepaalde gevallen ook inderdaad zijn recht verwezenlijkt kan krijgen, zonder dat de overheid in staat gesteld wordt dit met geld af te koopen. De hooge eischen, die men aan het einde van de negentiende eeuw onder den invloed van Buys en Vos meende te moeten stellen, behoeven in dit opzicht niet gehandhaafd te worden, maar aan den anderen kant moet men er wel degelijk voor waken niet weer af te zakken naar het peil van den achttiende-eeuwschen Duitschen politiestaat, met zijn onderscheid tusschen den staat-overheid en den staat-fiscus, waarbij de eerste zich vrijwel alles veroorloven kon, als de tweede maar bereid was de vermogensrechtelijke gevolgen te verzachten.

Hierdoor kon ik op het tweede punt, het onderscheid tusschen rechtsgeschillen en doelmatigheidsgeschillen. Beide praeadviseurs zijn geneigd dit onderscheid op het voetspoor van Struycken en anderen weg te redeneeren. Ik vraag mij af of zij hierbij niet te ver gaan: inderdaad verdient het maken van onderscheid tusschen rechtmatigheids- en doelmatigheidsgeschillen geen aanbeveling voor zoover betreft het trekken van een grenslijn met het oog op de competentie van een administratieven rechter. Dit neemt echter niet weg, dat er groepen conflicten zijn, waarbij het rechtmatigheidskarakter overweegt (zooals bijv. die ingevolge de Ambtenarenwet en andere, waarbij de doelmatigheidsbeoordeeling de voornaamste rol speelt, bijv. Woningwetzaken.) Juist het besef van deze omstandigheid zal er toe leiden, dat men in het eene geval een onafhankelijken rechter prefereert en in het andere aan de bestuursorganen de beslissende rol wil laten.

De heer Prof. Mr. Dr. G. van den Bergh (Amsterdam):

Mijnheer de Voorzitter! Ik geloof, dat de taak van de praeadviseurs uiterst zwaar is geweest; zij hadden het vraagstuk van de administratieve rechtspraak, dat als algemeen vraagstuk al zeer

moeilijk is en blijft, op een nieuw m.i. onoverzichtelijk terrein, waar het gecompliceerd wordt niet alleen door feitelijke, maar ook nog door principieele moeilijkheden, te behandelen en daarbij min of meer pioniersarbeid te verrichten.

Het is duidelijk, dat dit een bij uitstek moeilijke taak moet worden genoemd.

Wat het vraagstuk van de algemeene administratieve rechtspraak betreft, ik meen, dat daar toch wel deze communis opinio zich gevormd heeft, dat een communis opinio zich niet vormen kan. Iedere poging tot een theoretisch dogmatische oplossing is m.i. gedoemd op dit terrein te falen. Een algemeene regeling van de administratieve rechtspraak is m.i. practisch onbestaanbaar; zij zal dan ook nimmer tot stand komen. Ik meen, dat de vier mogelijkheden, die er zijn, n.l. geen beroep, beroep op de administratie, beroep op den administratieven rechter en beroep op den gewonen rechter, alle moeten worden aanvaard en wel ieder in de gevallen, die daarvoor het meest zijn aangewezen; die vorm moet worden gekozen in ieder geval, die een goede administratie het best waarborgt. Dat was ook de gedachte van mijn zeer vereerden en nog altijd diepbetreurden leermeester Struycken. Het is zooeven al door den heer Van Poelje gezegd: het was volstrekt niet zoo — ik heb het zoo vaak van zijn lippen mogen opvangen — dat hij overal een administratieve rechtspraak vreesde, integendeel: ook hij meende, dat men van het een of van het ander geen dogma moest maken, maar dat in ieder concreet geval de beste oplossing moest worden gekozen.

Ik meen, dat die gedachten van Struycken in de groote lijn ook juist zijn gebleken.

Van een algemeene regeling komt niets. Over een regeling à la Loeff behoeft niet eens meer gesproken te worden. Deze regeling kan thans niet meer dan een glimlach op onze lippen brengen. Men zou het Wetboek van Administratieve Rechtsvordering van Loeff maar eens moeten enten op een publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie. Ik geloof, dat wij dan geen derden wereldoorlog meer noodig hebben om Nederland definitief te gronde te richten. Dan gebeurt dat zoo ook wel.

Maar ook de gedachte van een algemeene regeling in den zin van een algemeene aanvullende regeling, zooals die is te vinden in het rapport van de commissie-Koolen, is m.i. verouderd. Dat rapport was trouwens m.i. reeds verouderd toen het werd uitgebracht. Ik persoonlijk heb de eer gehad deel uit te maken van de commissie-Koolen, maar ik draag geenerlei verantwoordelijkheid voor het rapport, behalve dan misschien voor het feit, dat mijn naam er onder gedrukt staat. Wijlen Van der Grinten en ik vormden in die commissie de principieele oppositie. Daarvan —

en daarom is het misschien goed het hier nog eens te zeggen — is naar buiten niet veel gebleken.

De Voorzitter: Het staat toch in het rapport.

De heer Prof. Mr. Dr. G. van den Bergh: Wij kregen niet het recht een minderheidsnota in te dienen en ternauwernood — in zooverre dit meteen in antwoord op Uw interruptie . . .

De Voorzitter: U mag dus blij zijn met mijn interruptie.

De heer Prof. Mr. Dr. G. van den Bergh: Neen, want het staat al in mijn aanteekeningen . . . ternauwernood werd in de inleiding vermeld, dat er niet ten aanzien van alle punten eenstemmigheid in de commissie was verkregen. Van der Grinten en ik — wij hebben er herhaaldelijk samen over gesproken — waren toen tot groote concessies bereid. Wij wilden van ganscher harte medewerken aan verbetering in de procedure voor den Raad van State en voor Gedeputeerde Staten; wij waren voor een tamelijk ver gaande enumeratie; wij zouden bereid zijn geweest op dit punt veel verder te gaan, bij wijze van concessie, dan wij volgens ons eigen hart wilden — maar neen, er moest toch weer een algemeene formule komen, zij het niet zoo ver gaande als die van het ontwerp-Loeff. Wij hebben toen voorspeld, dat er weer een departementale lade méér zou worden gevuld, omdat de werkelijkheid een dergelijke algemeene regeling niet verdraagt en niet verdragen kan.

Het vraagstuk had toen voor een belangrijk deel opgelost kunnen worden, maar men heeft méér gewild en daardoor weer niets verkregen.

Ik mag misschien op één van de punten van de commissie-Koolen wat nader ingaan, omdat het m.i. symptomatisch is voor den geheelen kijk, dien men van die zijde op dit vraagstuk heeft. Het betreft de regeling, door de commissie voorgesteld, voor de contraire adviezen.

De wijze, waarop de zaak van de contraire adviezen bij ons geregeld is, dank zij het feit, waaraan U hebt herinnerd, mijnheer de Voorzitter, dat het door U bedoelde amendement bij de behandeling van de wet op den Raad van State — mede dank zij een gelukkige oppositie van Thorbecke — niet is aangenomen, vind ik een prachtoplossing. In de collegezaal tracht ik altijd aan de studenten duidelijk te maken, waarom ik dat zulk een buitengewoon gelukkige oplossing acht, een zoo wijze gedachte, een typisch Nederlandsche gedachte, een prachtoplossing, een oplossing à la Salomo. De klachten worden behoorlijk behandeld. De Regeering zal ongetwijfeld acht slaan op de adviezen van de afdeeling Geschillen van Bestuur van den Raad van State, maar

zij kàn afwijken, wanneer het staatsbelang dat naar haar meening eischt. Zij moet dat echter zelf bekend maken, zij moet, wanneer zij afwijkt, het advies van den Raad van State publiceeren, en de redenen, die haar tot die afwijking hebben gebracht. Het is duidelijk, dat op die manier — dat is ook de opzet van deze geheele m.i. voortreffelijke regeling — de Regeering niet lichtvaardig van het advies van den Raad van State zal afwijken en dit alleen zal doen, wanneer haar dat om redenen van staatsbelang absoluut noodzakelijk voorkomt.

Het verheugt mij dan ook, dat de heer Bloembergen deze regeling, die ik in beginsel zoo van harte toejuich, ook op dit nieuwe gebied wil veralgemeenen.

Wat wilde nu de commissie-Koolen? Zij wilde, dat juist deze contraire besluiten, die gevallen dus, waarin de Regeering meent om redenen van staatsbelang van het advies van den Raad van State te moeten afwijken, opnieuw aan het oordeel van een administratief-rechterlijk college zouden kunnen worden onderworpen. Wij zouden gekregen hebben deze casuspositie — ik kan het niet anders zien en daarom moet ik het eenigszins scherp uitdrukken —: een niet verantwoordelijke super-regeering zou moeten controleeren of inderdaad het staatsbelang afwijking van het advies van den Raad van State had veroorloofd. Zoo wordt m.i. doelbewust het regeeringsbeleid doorkruist en het regeeren principieel onmogelijk gemaakt.

Scherper dan ergens anders — daarom heb ik dit punt nog eens naar voren willen brengen — botsen hier m.i. de twee gedachtengangen.

Mijnheer de Voorzitter! Wil men op het algemeene terrein van de administratieve rechtspraak nog resultaten bereiken, dan zal men die gevallen onder de oogen moeten zien, die gevallen moeten uitkiezen, waarin de practijk toont, dat er behoefte aan verhoogde rechtsbescherming bestaat. Dan zal men moeten nagaan, of men de voorkeur zal geven aan den onafhankelijken rechter, alweer: naar de eigenaardigheden van het geval, dan wel of men nieuwe beroepsmogelijkheden binnen de administratie (vaak tot de Kroon toe en dan dus met inschakeling van de afdeeling Contentieux) zal aanvaarden. Geval voor geval zal naar behoefte moeten worden onderzocht; het is precies de meening, die Thorbecke indertijd heeft verdedigd. Het heeft mij altijd gespeten, dat velen van degenen, die terecht voor de staatsrechtelijke opvattingen van Thorbecke nog altijd grooten eerbied hebben, juist op dit punt hem afvallen, ja bijna verguizen, terwijl het mij voorkomt, dat hij ook op dit punt zeer juiste en zeer behartenswaardige opmerkingen niet alleen voor zijn tijd heeft gemaakt. Trouwens de heer Van Poelje ging in zijn betoog —

als ik hem goed begrepen heb — reeds eenigermate in deze richting.

Daarnaast kan men dan nog aanvatten een betere procedure voor de administratieve beroepen binnen de administratie. Deze punten te zamen vormen een heel aardig programma voor wat men tegenwoordig zoo vaak noemt „herstel en vernieuwing" op dit gebied.

Daarnaast hebben wij dan nog den burgerlijken rechter op een aantal bijzondere gebieden, artikel 1401 B.W. met alles, wat er aan vastzit, de rechtspraak in belastinggeschillen en last not least de voortreffelijk geleide rechtspraak van den Centralen Raad van Beroep.

Indien men op deze wijze, punt voor punt, te werk gaat, geval voor geval onderzoekt, krijgt men m.i. een uiterst practisch ingericht gebouw, waarin het aangenaam wonen zal zijn.

Nu nog enkele woorden tot slot over het bijzondere terrein van vandaag. Ik meen, dat daarvoor moeten gelden dezelfde beginselen van voorzichtig, stap voor stap, streng selectief te werk gaan, en zelfs, dat wij deze zelfde beginselen op dit zeer doornige, zeer netelige terrein op nòg voorzichtiger wijze moeten toepassen. Het terrein is uiterst onoverzichtelijk en meer dan ooit geldt hier, dat wij geval voor geval moeten bekijken.

Het terrein is zoo doornig, omdat het nieuwe principieele moeilijkheden plaatst naast de principieele moeilijkheden, die op het algemeene terrein liggen.

Wij zijn hier op een terrein, waar publiek- en privaatrecht dooreen gemengd zijn, en waar als derde, nieuwe factor van groote beteekenis, naast het gemeenschapsbelang en het individueele belang, het groepsbelang in het geding komt. Wij hebben hier zeer vaak te maken met belangengeschillen in plaats van rechtsgeschillen. Wij hebben het moeilijke vraagstuk van schadevergoeding bij rechtmatige daad, waaraan hier al aandacht is gewijd. Dus meer dan ooit: geval voor geval nauwkeurig, zonder eenige dogmatiek, nagaan.

Mr. Bloembergen heeft deze richting voor een belangrijk deel ingeslagen. Ik kan mij dus in het algemeen met zijn denkbeelden wel vereenigen. Mr. Frank daarentegen wil weer, ten minste in velerlei opzicht, een uniforme regeling, in menig opzicht ook dogmatisch gefundeerd. Ondanks alle bezwaren, die ook hij ziet, zegt hij op bldz. 64:

> „Mijn conclusie blijft dan ook, dat aan een administratieven rechter op economisch terrein een onbeperkte bevoegdheid gegeven moet worden."

Uit het voorgaande, door mij gezegd, zal hem ongetwijfeld

duidelijk zijn, dat deze conclusie voor mij onaanvaardbaar is.
Ik moge nog wijzen op hetgeen Mr. Frank schrijft op bldz. 65, hetgeen ik ook een kenmerkende passage vind voor het algemeene verschil, dat in dit vraagstuk bestaat en blijft bestaan. Ik lees daar:

„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."

Ik meen, dat deze passage duidelijk aantoont waar wij uiteen gaan. Ik zou deze passage een bouquetje dogmatiek willen noemen. Daartegenover stel ik een andere, een principieel andere opvatting. Oók een stukje dogmatiek, maar een, dat m.i. dichter bij de realiteit staat.
Wat moet — zoo stel ik mij de vraag — een overheidsorgaan doen bij de toepassing van een wetsbepaling op administratiefrechtelijk terrein? Wat is het meest gewenscht dat dat overheidsorgaan doet? Wat moet dat overheidsorgaan zich afvragen? Ik meen, dat die taak aldus kan worden omschreven: dat overheidsorgaan moet aan de hand van de wettelijke norm het gemeenschapsbelang en het individueele belang tegen elkaar afwegen op den grondslag van de in het volk levende en groeiende rechtsovertuiging. En van wie mag nu eer worden aangenomen, dat dat inderdaad geschieden zal op dien grondslag? Van het overheidsorgaan, voor welks beslissing uiteindelijk de Regeering verantwoordelijk is aan de Volksvertegenwoordiging, een lichaam, waarin die rechtsovertuiging langs constitutioneel gebaande wegen automatisch doordringt, òf de rechter, de niet-verantwoordelijke rechter, die meer dan eenig ander staatsorgaan zich de weelde kan veroorloven van die levende en groeiende rechtsovertuiging te zijn afgesloten?
Voor mij is met het enkel stellen van deze vraag het antwoord gegeven. Maar dogmatisch aan dit antwoord vasthouden zal ik niet.

De Voorzitter: Ik geloof toch, dat wij Prof. van den Bergh mogen bedanken voor zijn dogmatiek, want het is scherp dogmatisch om te zeggen: ik wensch geen dogmatiek.

De heer Prof. Mr. A. M. Donner (Amsterdam):

Mijnheer de Voorzitter! De beide prae-adviseurs hebben zich hun taak niet gemakkelijk gemaakt. Hun beschouwingen raken niet alleen aan problemen van het administratief recht, maar begeven zich ook op het terrein van het staatsrecht, de staatsleer

en ik zou zelfs willen zeggen: van de leer van de samenleving zonder meer.

Ik wil hen op die wegen niet volgen. Het lijkt mij nuttiger, wanneer wij dichter bij huis blijven en ons tot het specifiek administratiefrechtelijke gedeelte van hun betoog beperken, al moet ik zeggen, dat het zeer aanlokkelijk zou zijn om ook wat betreft hun verder strekkende stellingen in discussie te treden.

Ik vraag mij namelijk wel eens af, of er, strikt genomen, niet een zekere logische tegenstelling is te constateeren tusschen een principieele aanvaarding van het beginsel van de geleide economie en een zeer principieele verdediging van de beginselen van de administratieve rechtspraak. Ik wil daar nu niet op ingaan, maar ik moest het even aanstippen, omdat het mij voorkomt, dat juist de inconsequentie, die daarin zit, debet is aan een zekere vaagheid en tweeslachtigheid, welke de prae-adviezen kenmerken.

Wat toch is het geval? Beide prae-adviezen — en terecht m.i. — nemen een tegenstelling aan tusschen het algemeen belang en wat men noemt het particulier belang. Of dat bij een principieele verdediging van het beginsel van de geleide economie ook altijd te handhaven is, betwijfel ik, want daar zal men zich toch wel op het standpunt moeten stellen, dat eigenlijk in beginsel steeds het algemeen belang zal moeten domineeren over het particulier belang, ja, dat, strikt genomen, zich geen tegenstelling tusschen die beide laat construeeren.

Op het aanvaarden van genoemde tegenstelling wordt door de prae-adviseurs direct teruggekomen, doordat zij in den grond geen tegenstelling zien — voor zoover ik het kan opmaken uit hun betoog — tusschen de administratie en de rechtspraak. Bij de overweging, of de instelling van den administratieven rechter noodig en nuttig is, spelen op de keper beschouwd toch eigenlijk voornamelijk overwegingen van efficiency een essentieele rol. Wanneer men den waarborg had, dat de administratie zich zuiver op het standpunt van het algemeen belang zou stellen en niet naar willekeur en onredelijk zou gaan handelen, wanneer het zeker was, dat motieven van bevoordeeling van zichzelf of van de eigen groep geen rol zouden spelen, zou een rechter overbodig zijn. Maar, helaas, zoo zeggen de prae-adviseurs, de administratie geniet bij de betrokkenen niet een zoodanig vertrouwen. En met reden: de ervaring leert, dat zij zich dit vertrouwen niet altijd waardig maakt. Daarom en daarom alleen verlangt men een min of meer onafhankelijken rechter.

Mij dunkt, dat de gedachte van een onafhankelijke rechterlijke macht toch wel een dieperen zin heeft. Ik wil het hier alweer niet nader uitwerken, want dat laat de mij toegestane tijd niet toe. Ik geloof echter wel, dat men op die manier toch moet ver-

klaren de sceptische houding van de beide prae-adviseurs tegenover het onderscheid tusschen rechtmatigheids- en doelmatigheidsgeschillen. De heer Bloembergen wil van die onderscheiding zelfs heelemaal af en dat vind ik van zijn standpunt gezien ook zeer begrijpelijk. Wanneer men het principieele verschil — dat wel moet worden onderscheiden van het practische verschil in positie — tusschen rechter en ambtenaar uit het oog verliest en beider functie min of meer gelijk stelt (zij hebben in denzelfden zin het algemeen belang — in den hoogsten zin genomen — te bevorderen en elkaar slechts wederkeerig aan te vullen en te controleeren; hun verhouding wordt dus die van twee instanties, die tot denzelfden tak van dienst behooren), is voor die verdere onderscheiding van rechtmatigheids- en doelmatigheidsvragen geen goede grond meer aan te voeren.

U voelt uit wat ik zeide mijn principieel bezwaar tegen die verdoezeling. Wèl moet ik opmerken, dat men zich eerst recht Struyckens critiek op dubbele administratie en government by judges op den hals haalt, wanneer men die tegenstelling zou willen opheffen.

Nu voel ik wel het bezwaar, dat men tegen die onderscheiding heeft. Inderdaad, ons geschreven recht geeft de administratie veelal carte blanche en rechtsregels, waarop de betrokkenen zich tegenover de administratie kunnen beroepen, ontbreken soms volkomen. Maar het middel dat hier wordt aangevoerd, n.l. opheffing van de onderscheiding tusschen rechts- en doelmatigheidsgeschillen, lijkt mij toch niet deugdelijk en niet noodzakelijk.

Ik geloof dat er ook met handhaving van die onderscheiding nog wel iets te bereiken is en dat men ook in het huidige vaag- en ruimgestelde geschreven recht nog wel waarborgen voor den burger zijn aan te brengen. Dat behoeft maar één regel te zijn, en dan is men al een heel eind op weg. Ik bedoel de regel, dat beschikkingen, voor zoover zij niet gunstig zijn, moeten worden gemotiveerd. Voer dien regel in, en gij hebt de mogelijkheid geschapen voor de geheele behoorlijkheidscontrôle, welke de heer Frank voorstaat.

Ik moge dit nader toelichten. Het probleem van het „Freies Ermessen" is zoo oud als de wetenschap van het administratief recht zelf en dateert heusch niet van die uitstapjes van de overheidsorganen en de administratie op economisch terrein. De vraag hoe men dat freies Ermessen binnen de juiste perken houdt is dan ook telkens weer in behandeling geweest. De bekendste beperking is die, welke ligt in den rechtsingang wegens détournement de pouvoir, maar dat is waarlijk niet de eenige, al heeft zij, helaas, vrijwel alle belangstelling voor zich gevraagd en gekregen. Ik denk aan andere regels, die men in de buitenlandsche en in onze

eigen jurisprudentie kan vinden, bijv. aan het gelijkheidsbeginsel, dat eischt, dat gelijke gevallen gelijk worden behandeld, aan den eisch, dat elk geval op zichzelf wordt bekeken en niet bij wege van algemeene dispositie wordt afgedaan, aan den eisch, dat een beschikking op adaequate gronden moet berusten en dat de maatregelen in evenredigheid moeten zijn met de gronden. Het zijn alle regels van ongeschreven administratief recht, welke men in de buitenlandsche en Nederlandsche jurisprudentie kan terugvinden.

Die regels zijn alle ontwikkeld aan de hand van de critiek, waaraan de rechter de hem onder oogen komende motiveeringen pleegt te onderwerpen. Die critiek kan men hier en daar scherper en grondiger wenschen — te veel laat de rechter zich nog met staande formules afschepen, te veel wordt veelal aangenomen, dat aan den eisch eener behoorlijke motiveering is voldaan — maar hier, in deze richting, liggen voor mijn gevoel de wegen, waarlangs de rechter moet trachten om ook in een tijd van vage formules en veelomvattende bevoegdheden der administratie toch een behoorlijke bescherming van de rechten en aanspraken van den onderdaan te verzekeren.

Op deze wijze is een rechtmatigheidscontrôle mogelijk, die, al wat de heer Frank met zijn behoorlijkheidscontrôle beoogt, kan bereiken en die toch ook weer zoo begrensd is, dat het eigen recht der administratie om uitsluitend over wat men dan doelmatigheid noemt, te oordeelen, wordt geëerbiedigd.

Acht men dien eisch van motiveering van alle beschikkingen te kras, dan laat zich altijd nog een andere mogelijkheid denken. Beide prae-adviseurs willen beroep in twee instanties, eerst binnen de administratie, dan pas bij den rechter. Welnu, stel dan den eisch, dat bij het beroep binnen de administratie een eventueele afwijzing behoorlijk met redenen moet zijn omkleed en laat den rechter dan die motiveering aan zijn oordeel kunnen onderwerpen. Dan hebt ge een fractie van het totaal aantal beschikkingen, n.l. alleen die, waar men in beroep komt, maar juist die fractie, waarop het aankomt.

Mijnheer de Voorzitter. Het komt mij voor, dat men niet in de richting, door de beide prae-adviseurs gewezen, moet gaan. Ik hoop evenzeer op de hoogte van mijn tijd te zijn als zij, maar het lijkt mij te getuigen van weinig gevoel voor de juiste verhoudingen, wanneer men maar alles overboord zet wat de wetenschap van het administratief recht in het verleden heeft opgeleverd.

Wij zullen verder komen en wij zullen beter bouwen, wanneer wij aanknoopen bij het verleden; dat behoeft zeker niet te beteekenen, dat men op de platgetreden paden voortsukkelt.

Waar ik in dezen een eenigszins ander standpunt dan de beide

prae-adviseurs inneem, zou op tal van punten nader zijn in te gaan, b.v. op het denkbeeld om de territoriale indeeling van de rechtspraak door een functioneele te vervangen, een denkbeeld, dat mede duidelijk den stempel van de grondopvattingen van de beide prae-adviseurs draagt. Ik heb echter gemeend slechts op dit eene punt te moeten ingaan, omdat het mij buitengewoon belangwekkend en een van de kernpunten van de geleverde betoogen leek.

Ik zal met belangstelling de repliek afwachten.

De heer Mr. W. C. L. van der Grinten (Rotterdam):

Mijnheer de Voorzitter! Het aardige van de beide praeadviezen is, dat zij komen tot een verschillende conclusie. De heer Bloembergen stelt als conclusie, dat in een systeem van geleide economie geen onafhankelijke administratieve rechter past. De heer Frank daarentegen trekt de conclusie, dat op economisch terrein een administratieve rechtspraak strikt noodzakelijk is.

Gezien het verschil van inzicht mag ik tot de conclusie komen, dat de geleide economie geen bepaalde uitspraak geeft over het vraagstuk van de administratieve rechtspraak.

Naast dit verschil is er ook een belangrijke overeenstemming, welke hierin bestaat, dat beide prae-adviseurs, als ik hen goed heb begrepen, voorstaan een administratieve rechtspraak over het geheele terrein van het economisch leven; een administratieve rechtspraak ten aanzien van alle beslissingen en besluiten van de economische administratie. Dit geeft de mogelijkheid tot een aanval op beide prae-adviezen tegelijk, een aanval, welke reeds is ingezet door Prof. van den Bergh.

In de eerste plaats moet ik er op wijzen, dat m.i. de heer Bloembergen van een historische misvatting uitgaat. Hij zegt: in de negentiende eeuw was het vraagstuk van de administratieve rechtspraak niet van belang; toen was er niet die tegenstelling: administratie en burger, want die administratie had zoo weinig te doen, maar die tegenstelling is opgekomen met de toegenomen overheidsbemoeiing.

Zoo liggen de feiten niet. Het vraagstuk van de administratieve rechtspraak is geen vraagstuk van deze eeuw; integendeel, zou ik willen zeggen, het is een vraagstuk vooral van de negentiende eeuw. Juist in de vorige eeuw is steeds weer aangedrongen op administratieve rechtspraak en is gezegd: de burger moet beschermd worden tegen willekeur van de administratie, tegen willekeur vooral met wetstoepassing. Hiertegen is het, dat Struycken heeft geopponeerd. Hij heeft er op gewezen, welke de plaats is van de administratie en heeft betoogd, dat de administratie steeds meer geworden is mede-wetgever, mede-ordenaar en

dat wetgever en administratie door dezelfde maatschappelijke grondslagen gedragen worden. In 1912 schreef Struycken: „De tijd is niet ver meer, dat wij niet zullen vragen: waarvoor heb ik vergunning noodig, doch: waarvoor heb ik geen vergunning noodig."

In dezen tijd zijn wij ook inderdaad aangeland. Wij beleven op het oogenblik den tijd, waarin wij ons moeten afvragen: waarvoor hebben wij geen vergunning noodig? Wij bestaan op het oogenblik geheel bij de gratie van de administratie; wat wij eten, waarmede wij ons kleeden, de huizen, waarin wij wonen, de auto, waarin wij al of niet rijden, de fietsbanden, die wij niet hebben, dit alles hebben of krijgen wij uitsluitend bij de gratie van den ambtenaar, van het bestuursorgaan.

Is hier administratieve rechtspraak mogelijk of wenschelijk?

Ik geloof, dat wij moeten antwoorden: neen, het is niet wenschelijk, het is zelfs niet mogelijk een uitputtende administratieve rechtspraak te hebben op dit geheele gebied. In de eerste plaats al hierom niet: het is voor den rechter volkomen onbegonnen werk te gaan toetsen. Er zijn zulke enorme aantallen administratieve beslissingen, dat je geen administratieve instantie kunt scheppen, die al deze beslissingen nog eens zou moeten toetsen en aan haar oordeel zou moeten onderwerpen. Het is niet te doen! Wij hebben nu reeds in vele gevallen gebrek aan intellectueele krachten, hoe zouden wij dan moeten komen aan de rechters, die dit moeten beoordeelen?

Verder: de rechter is er — zooals Struycken opmerkt — sociaal niet geschikt voor. Hij heeft in vele gevallen niet de juiste instelling om deze geschillen te beoordeelen. Hij plaatst zich door zijn onafhankelijkheid min of meer buiten de ontwikkeling van het maatschappelijk leven. Prof. van den Bergh heeft er zooeven terecht op gewezen, hoe juist in dezen tijd het den rechter in vele gevallen niet mogelijk is, die dynamiek volkomen te volgen. Daarom is administratieve rechtspraak over het geheele terrein ook niet te aanvaarden.

De administratie, die toch reeds overmatig bezet is, wordt ernstig geremd. De zekerheid, dat met de beslissing de zaak uit is, gaat verloren. Men krijgt geen rechtszekerheid; men krijgt een reusachtige onzekerheid bij het optreden van de administratie. De administratie gevoelt zich minder verantwoordelijk; de administratie kan meer naar willekeur gaan handelen, omdat er steeds redres mogelijk is. Men zegt: laten wij het maar doen, want de burger, die al te zeer in zijn belang geschaad is, zal toch ook wel naar den rechter gaan.

Wat is het gevolg van de vernietiging van de beslissing van de administratie? Wij weten het niet. Het is een verschrikkelijk

moeilijk probleem. Niet alle onrecht is te herstellen, wat onrecht blijkt te zijn krachtens de beslissing. Als wij zeggen „schadevergoeding", hooren wij den heer Kruseman zeggen: „dan komen wij er nooit, dan wordt iedere administratie, ieder departement enorm huiverig om een dergelijke wet toe te passen, die volkomen onoverzienbare claims tot schadevergoeding kan gaan leggen op den Staat."

Men kan zeggen: „wij willen geen uitputtende administratieve rechtspraak, maar ten hoogste administratieve rechtspraak op economisch terrein."

Hoe groot is niet het economisch terrein! Liggen de bemoeiingen van de administratie, waarop wij telkens weer stuiten, niet practisch alle op economisch gebied? Alles wat wij eten en drinken is ten slotte iets economisch. Als het gaat over auto's en over bedrijfsbelangen, is het economisch. Wij worden niet geringeloord door den Minister van Justitie en den Minister van Binnenlandsche Zaken, wij worden geordend door de Ministeries van Handel, Nijverheid en Scheepvaart, van Verkeer en Energie, van Landbouw, Visscherij en Voedselvoorziening en hoe de Ministeries meer mogen heeten. Juist daar liggen de bemoeiingen van de administratie, juist daar komt de burger telkens in aanraking met den bestuursambtenaar.

Ik vraag mij af: waarom toch die roep naar administratieve rechtspraak?

Ik geloof, dat het een golf is, die nu en dan opkomt en die wij steeds weer zien. In iederen tijd bijna komt het te voorschijn, dat men in theorie gaat gevoelen voor die administratieve rechtspraak. Dan wordt heel dikwijls naar voren gebracht: dat is de eisch van den rechtsstaat. Ik geloof, dat administratieve rechtspraak weinig of niets te maken heeft met den rechtsstaat.

De rechtsstaat hangt niet af van den administratieven rechter. De rechtsstaat hangt af van een deugdelijk ambtenarencorps, van een behoorlijke administratie, van bekwame, onkreukbare, onpartijdige ambtenaren. Is het ambtenarencorps corrupt, heeft men geen behoorlijke administratie, dan is er geen rechtsstaat, ook al is er een administratieve rechter.

Algemeene administratieve rechtspraak moeten wij zeker verwerpen, maar daarmede is niet gezegd, dat wij op ieder gebied de administratieve rechtspraak moeten verwerpen. Wij hebben een administratieve rechtspraak op verschillend terrein en ik kan mij voorstellen, dat op een beperkt economisch gebied administratieve rechtspraak wenschelijk is. Daarbij denk ik met name aan administratieve rechtspraak over beslissingen van bedrijfsorganisaties, vooral wanneer die bedrijfsorganisaties niet, zooals bij het ontwerp van Minister Vos, eigenlijk een differentiatie zijn van

het Departement van Handel en Nijverheid, maar wanneer die een meer zelfstandige plaats innemen in ons geheele bestuursapparaat. Wanneer wij daarin zien lichamen, die het groepsbelang behartigen, die niet eenigszins los staan van de overheid, kan men zich inderdaad voorstellen, dat op dat gebied administratieve rechtspraak gewenscht is; een administratieve rechtspraak, die dan zou aansluiten bij de bestaande practijk, want die organisaties staan niet los van het verleden, maar zijn in vele gevallen juist opgekomen uit organisaties, welke wij al kenden, bijv. de Vereeniging voor den Effectenhandel, waarbij wij inderdaad ook vóór dien al een zekere administratieve rechtspraak kenden. Wanneer wij komen tot publiekrechtelijke organisatie verdient het aanbeveling dergelijke vormen van administratieve rechtspraak over te nemen, maar dan beperkt tot een bepaald terrein.

De heer Mr. H. H. Maas (Haarlem):

Mijnheer de Voorzitter! De woorden van den heer Van der Grinten hebben mij bijzonder verheugd, omdat ik het gevoel had, dat, in het debat zooals het tot nog toe is gevoerd, eigenlijk te weinig aandacht was geschonken aan het feit, dat het economisch leven en het economisch recht een bijzondere materie vormen, welke haar eigen eischen stelt en haar eigen moeilijkheden met zich brengt, zoodat het zeer moeilijk, zoo niet onmogelijk is om hier zoo ver gaande parallellen te trekken met de gewone burgerlijke administratie, als voorgaande sprekers wel hebben getracht te doen.

Het nemen van economische beslissingen van overheidswege blijft tot op zekere hoogte steeds een speculatieve bezigheid. De bevoegdheid van de overheid op economisch terrein moet, zoolang de situatie zoo onoverzichtelijk blijft en zoolang niet een langjarige ervaring hierin verbetering heeft gebracht, ruim zijn omschreven. Het is slechts in beperkte mate mogelijk om te spreken van een economische wetgeving, waaraan men inderdaad ook het optreden van de administratie zou kunnen toetsen. De beoordeeling van de doelmatigheid van genomen beslissingen is niet in de eerste plaats een judicieele, maar een politieke beoordeeling.

De beide prae-adviseurs willen, als ik het goed heb begrepen, de doelmatigheid van de door de overheid genomen beslissingen op economisch gebied laten toetsen door den administratieven rechter, gelijk zij zich voorstellen.

Wel is waar beperkt de heer Frank die doelmatigheidsbeoordeeling tot zeer sprekende gevallen (blz. 64), maar aan den anderen kant stelt hij voorop, dat het in de eerste plaats gaat om een behoorlijke en billijke behandeling welke men van over-

heidswege deelachtig mag worden. Hij ziet hierin een derde criterium naast de doelmatigheid en de rechtmatigheid.

De heer Bloembergen wenscht geen onderscheid te maken tusschen doelmatige en rechtmatige behandeling, en meent, dat ieder aanspraak mag maken op rechtvaardige behandeling.

Mij dunkt, niemand zal daarover strijden. De vraag is alleen, wie te oordeelen heeft over deze rechtvaardige behandeling.

Evenzeer is het de vraag, wie te oordeelen heeft over een billijke en behoorlijke behandeling, die de heer Frank eischt. Vanochtend heeft Prof. Donner gezegd: „Laat de administratie haar beslissingen motiveeren, dan zijn wij al een heel eind." Ik geloof er niets van! Waline heeft reeds gezegd, dat de overheid niet zoo naief zal zijn om haar onbehoorlijkheden schriftelijk te erkennen. Indien zij dat niet doet, schieten wij met de motiveering niet zoo heel veel op. Aan den eenen kant is het zoo, dat men kan zeggen: de motiveering van een beslissing zal de overheid er toe brengen te gaan bedenken, of zij inderdaad rechtvaardig handelt; aan den anderen kant kan men ook zeggen: die eisch van motiveering zal alleen met zich brengen, dat men pour le besoin de la cause in bepaalde gevallen de argumenten gaat zoeken, die men vinden moet om zijn standpunt, dat aan heel andere motieven ontsproten is, te rechtvaardigen.

Overigens meen ik, dat de overheid een rechtmatigheidscontrôle op haar beleid niet kan missen. Het is misschien merkwaardig, uit den mond van iemand, die zelf in de economische overheidsadministratie staat, te vernemen, dat het bij die administratie soms merkwaardig toegaat en dat men het inderdaad weleens zeer ruim neemt met de zeer weinige wettelijke regelen, die er eigenlijk zijn. Ik geloof echter, dat dat best mag worden erkend en dat het aan den eenen kant zeer nuttig zou zijn, indien een instantie werd geschapen, die de rechtmatigheid van een bepaalden maatregel inderdaad kon toetsen en dat dan als onafhankelijke instantie.

Ik ga in zooverre met den heer Frank mee, dat ook ik meen, dat een onafhankelijke administratieve rechter op economisch gebied (ik gebruik dezen algemeenen term zonder daarmede te willen zeggen, dat ik een eenheidsschema in alle opzichten te rechtvaardigen acht), mits zijn bevoegdheden zich inderdaad beperken tot een oordeel over de rechtmatigheid van overheidsbeslissingen en beschikkingen, inderdaad zijn nut kan hebben. De doelmatigheid en zelfs de vraag, of billijk en behoorlijk is gehandeld, acht ik echter niet voor toetsing vatbaar, omdat, indien wij daarmede een onafhankelijke instantie of zelfs het min of meer afhankelijke college van den heer Bloembergen belastten, dan de overheid, die op bepaalde momenten en in zeer moeilijke

omstandigheden en op zeer korten termijn beslissingen moet nemen, in de grootste moeilijkheden zou kunnen geraken, wanneer beslissingen ongedaan zouden worden gemaakt of zouden worden gefrustreerd door een orgaan, dat in feite de verantwoordelijkheid voor die beslissingen in geen enkel opzicht kan dragen of overnemen. Men moet de economische administratie niet door den rechter laten kapittelen over de weigering van een vergunning als uitzondering op een algemeen verbod, of het intrekken van een vergunning, indien de Wet aan de overheid verlof geeft de vergunning te weigeren of in te trekken. Ik zal u een voorbeeld geven. Krachtens het Besluit Regeling In- en Uitvoer 1944 (E 80) mag niemand goederen invoeren, tenzij met vergunning van den Centralen Dienst voor In- en Uitvoer. Aan deze vergunning kunnen voorwaarden worden verbonden. Deze voorwaarden kunnen te allen tijde worden gewijzigd en de vergunning kan worden ingetrokken. Een van de voorwaarden, welke een van de Rijksbureaux krachtens delegatie aan alle import op zijn gebied verbindt, is, dat de geïmporteerde goederen niet zullen worden afgeleverd zonder toestemming van het Rijksbureau. Ik geloof, dat hier de rechtmatigheidsgrens is overschreden, voor zoover de goederen, die geïmporteerd worden, niet zijn distributiegoederen in den zin van de Distributiewet, waarover het Rijksbureau inderdaad te zeggen heeft, dat zij niet mogen worden verkocht of gebruikt, tenzij met vergunning van het Rijksbureau.

Maar er zijn nog altijd goederen, zij het niet zoo erg veel, die daar buiten vallen en over die goederen mag het Rijksbureau niet zonder meer beschikken. Hier staat de Distributiewet in den weg aan het verbinden van bepaalde voorwaarden aan een invoervergunning. Negeert de administratie deze barrière, dan handelt zij onrechtmatig. Indien de overheid het noodig acht dergelijke voorwaarden aan invoer te verbinden, zal zij dat moeten uitspreken en zal het aantal distributiegoederen moeten worden uitgebreid of zullen de wettelijke bepalingen betreffende den invoer moeten worden verruimd. Dergelijke casusposities kan men op economisch gebied herhaaldelijk tegenkomen.

Maar naast deze vraag van de rechtmatigheid staat die andere, òf men in een bepaald geval een vergunning moet verleenen dan wel weigeren, en als men het eerste doet, wèlke (rechtmatige) voorwaarden daaraan verbonden dienen te worden. Dat is een kwestie van doelmatigheid, van billijkheid en behoorlijkheid. Hierbij zou ik er nog op willen wijzen, dat er allerlei doelmatige beslissingen denkbaar zijn, die de toets der behoorlijkheid niet kunnen doorstaan, en allerlei behoorlijke, die zoo ondoelmatig zijn, dat zij toch niet in aanmerking kunnen komen. De vraag, wie dan van een doelmatig, maar minder of niet behoorlijk beleid

de lasten moet dragen, is er een, die de wetgever zal moeten beantwoorden, maar niet de administratieve rechter. Deze zal hoogstens in aanmerking kunnen komen om de grootte van den last vast te stellen.

De heer Mr. H. van Haeringen ('s-Gravenhage):

Mijnheer de Voorzitter! Het onderwerp, thans aan de orde, interesseert mij bijzonder en daarom spijt het mij, dat ik mijn betoog, dat volgens mijn aanteekeningen iets meer tijd in beslag zou moeten nemen dan tien minuten, zal moeten inkrimpen. Ik zal hier en daar enkele grepen moeten doen en U neemt het mij wel niet kwalijk, wanneer het daardoor niet een geheel wordt, zooals ik het mij had gedacht. Als mij echter gelegenheid wordt gegeven hier mijn overtuiging te laten hooren, ben ik al tevreden.

Ik heb namelijk op het terrein der economische rechtspraak een achtjarige ervaring als Voorzitter van het Scheidsgerecht van de Algemeene Vereeniging voor Melkvoorziening (A.V.M.).

Er is met de instelling dezer Vereeniging een zeer belangrijke stap gedaan; ze is in feite vrijwel publiekrechtelijk. Men mocht alleen den melkhandel uitoefenen als men aangesloten was bij die organisatie. Een en ander was gebaseerd op het Crisis-Melkbesluit. Aan de A.V.M., thans overgegaan in het bedrijfschap voor Zuivel, was een scheidsgerecht verbonden. Het werd terecht begrepen: wanneer door die Vereeniging in hare verordeningen en besluiten wordt beslist over het lot van den kleinsten melkboer tot aan de grootste melkfabriek, mag dat niet anders geschieden dan met een deugdelijke rechtspraak en met deugdelijke rechters. Dit werd door de centrale overheid begrepen; het was ook noodig, het was een bestaansvoorwaarde.

De hier behandelde rechtspraak is geheel iets dergelijks. Ik zeg niet met een der sprekers: „men moet voorzichtig zijn met administratieve rechtspraak", maar wel: men moet eerder voorzichtig zijn met de invoering van nieuwe administraties. Het is absoluut onmogelijk, of men nu aan de zijde van Struycken of Loeff staat, wat in dezen tijd aan het bedrijfsleven wordt opgelegd te dragen zonder onafhankelijke rechtspraak.

Daar is een melkboer uit zijn bedrijf gezet of een fabriek gesloten. De melkfabrieken moeten worden ingekrompen, wordt gezegd. Deze of die moet er uit worden gezet. Dat gebeurt door bedrijfsgenooten. Moet zoo'n man geen beroep hebben? Dan vraagt men niet: is dat beroep een belangengeschil of een rechtsgeschil, maar dien man moet recht worden gedaan. Practisch mist op dit gebied het onderscheid tusschen rechts- en belangengeschil elke beteekenis. Het hangt bovendien vaak van de formu-

leering van een voorschrift af, of het daaruit voortvloeiende geschil een belangen- of rechtsgeschil is.

Ik kom nu aan mijn tweede punt. Wie moeten rechtspreken? Dat moeten zijn onafhankelijke rechters. Ik ga verder dan de prae-adviseurs. Toen ik het genoemde Scheidsgerecht der A.V.M., officieel geheeten Raad van Beroep der A.V.M., moest samenstellen, zeide men van den kant van de organisatie: wilt gij daar bedrijfsgenooten in zetten? Ik zei: neen, mijne heeren, ik wil het alleen doen wanneer er juristen in komen, of daarmede in onderscheidingsvermogen en gezond verstand gelijk te stellen personen. Van de zijde der organisatie zelf heeft men mij later steeds verzekerd, dat men er volstrekt geen spijt van had, dat het college uitsluitend uit z.g. niet-vakmenschen was samengesteld.

Ik verschil in dit opzicht met de prae-adviseurs. Zij wenschen een jurist-voorzitter met bijstand van menschen uit het bedrijfsleven. Ik vind het niet juist, dat men zegt: „Het moeten menschen zijn uit het bedrijf zelf, of die in de sfeer van het bedrijf leven; een andere rechter kan het niet." Waarom niet? Wat zou een rechter niet kunnen, als hij een man met gezond verstand en bekwaam is? Waarom kan in octrooizaken de arrondissementsrechtbank te 's-Gravenhage uitstekend rechtspreken? Daarvoor heeft men toch ook niet een Raad van Beroep voor Octrooizaken in het leven geroepen! Dat is niet noodig. De rechter laat zich van alle kanten voorlichten. En zoo zijn er hoven, die met een bepaalden tak van de administratieve rechtspraak worden belast.

In den Raad van Beroep voor de Sociale Verzekering zit ik met deskundigen; ik ben voorzitter; aan den eenen kant zit een lid-werkgever en aan mijn anderen kant zit een lid-werknemer; zij komen uit het bedrijfsleven. Ik hecht niet zooveel waarde aan de bijzitters als deskundigen. Het opperste college, de Centrale Raad, heeft de deskundigen niet; daar zijn het allemaal juristen. Trouwens: hoever gaat de deskundigheid? Men moet wel heel deskundig zijn om het te zijn in alle onderdeelen van het bedrijfsleven. Ik zit bijv. met een werkgever, een man uit een groot schildersbedrijf; behandeld wordt een ongeval in een machinefabriek; wat beteekent dan zijn deskundigheid? Daarvoor heeft men zijn voorlichting.

Men moet niet gering denken over wat er tegenwoordig gebeurt. Het regent besluiten en plannen. Ik wil er niet op ingaan, of ik die geleide economie toejuich: daarvoor is het hier niet de gelegenheid. Het feit is, dat er dagelijks uit den departementalen hemel, of uit welken hemel ook, nieuwe regelingen op het bedrijfsleven neerdalen. Ik zeg het nogmaals (dan zal de strekking van mijn betoog tot de diepte van uw gemoed zijn doorgedrongen): deze nieuwe regelingen schreien om administratieve

rechtspraak en zijn zonder dezelve onbestaanbaar, ondanks Struycken en Loeff en andere geleerden. Als u een poosje met mij achter de tafel gezeten hebt om dergelijke zaken te berechten, oordeelt u met mij evenzoo.

De overheidsorganen moeten ernstig gecontroleerd worden in dezen tijd. Men wil een rechtspraak van bedrijfsgenooten. Een van de prae-adviseurs heeft gezegd: ieder heeft rechterlijk instinct en een fatsoenlijk man uit het bedrijf zal die rechtstaak kunnen volbrengen. Maar een rechtershart is ook een menschelijk ding, bewogen voor men er erg in heeft.

Zoo is het zeker op dit gebied; wanneer een deskundige-beroepsgenoot over een beroepsgenoot oordeelt en hij kent hem uit anderen hoofde... ! Daarom: een onafhankelijke rechter van buiten het bedrijf!

Ten slotte iets over den overheidsrechter. Ik wil niet zeggen, dat men deze rechtspraak zonder meer aan den overheidsrechter moet opdragen, maar zie ook niet in, dat deze a priori moet worden uitgesloten. Waarom toch? Men heeft toch bijv. ook den kinderrechter een bepaalde taak opgedragen! Waarom zou dat met deze materie ook niet kunnen? Men kan toch een bepaalde rechtbank aanwijzen? Dat kan toch allemaal worden geregeld!

Ik wil ten slotte ernstig aanbevelen: laat men dien overheids-rechter niet zoo laag aanslaan. Hij is onafhankelijk en deskundigheid kan hij zich door voorlichting verschaffen. Het is niet noodig op het gebied der rechtspraak zooveel te versnipperen. Het wemelt van rechters. Laten wij de rechtspraak zooveel mogelijk centraliseeren. Door steeds voor nieuwe gebieden nieuwe rechters te scheppen wordt veel reeds aanwezige routine en bekwaamheid op het gebied der rechtspraak ten onrechte gepasseerd. Dit brengt verlies aan energie en kosten en schaadt de waardigheid der rechtspraak.

Het lijkt wel of tegenwoordig de „gewone" rechter de „ordinaire" rechter is, in den zin van „de minste".

Dit oordeel verraadt weinig kennis van de practische werkzaamheid van den tegenwoordigen overheidsrechter. Ik zou dien „gewonen" rechter ook heel wat van de nieuwe rechtspraak willen opdragen.

De heer Dr. W. F. de Gaay Fortman ('s-Gravenhage):

Mijnheer de Voorzitter! Na de woorden van den heer Van Haeringen is het, dunkt mij, te meer duidelijk geworden, dat het vraagstuk van de administratieve rechtspraak op economisch terrein met den dag klemmender en dringender wordt. In dezen tijd, waarin de overheid of door de overheid met publiekrechtelijke bevoegdheid uitgeruste bedrijfsorganen een dergelijke

exorbitante macht uitoefenen over de bestaansmogelijkheid en de economische ontplooiing van de burgers, is de mogelijkheid van beroep op de handelingen van die overheid en van die bedrijfsorganen zeker heilzaam en ongetwijfeld geboden. Dat is heilzaam voor de overheid, want, en dan spreek ik uit ervaring, het heeft op het beleid van de administratie een gunstigen invloed, wanneer zij weet, dat bepaalde beslissingen altijd op een of andere wijze weer aan het oordeel van een buiten de administratie staand college kunnen worden onderworpen. Het is voorts noodzakelijk in het belang van de burgers, de bedrijfsgenooten, omdat zij — de heer Maas heeft het duidelijk uiteengezet — gebonden zijn aan zeer vage, dikwijls nauwelijks geformuleerde normen.

Ik heb waardeering voor hetgeen de prae-adviseurs ons hebben geboden, maar ik heb bezwaar tegen het feit, dat zij zich zoo sterk hebben gekoppeld aan de bedrijfsorganisatie, zooals deze in den bezettingstijd is tot stand gekomen. Dit bezwaar heb ik vooral tegen het prae-advies van den heer Bloembergen, die wel heel erg is uitgegaan van de organisatie-Woltersom en zijn conclusies aan de hand daarvan heeft toegelicht.

Die organisatie-Woltersom is een volkomen Duitsch product met die wonderlijke wordingsgeschiedenis, dat men eerst privaatrechtelijke lichamen wilde maken en, even voordat de zaak in het Verordeningenblad of de Staatscourant terecht kwam, er gauw publiekrechtelijke organen van heeft gemaakt. Zij heeft voorts economisch maar zeer beperkte mogelijkheden door haar horizontalen opbouw. Mij dunkt, dat men zich beter had kunnen richten naar de gedachten, zooals die in Nederland omtrent de bedrijfsorganisatie leven en die hierop neerkomen, dat wij moeten hebben publiekrechtelijke organen voor bedrijfstakken, die gebaseerd zijn op privaatrechtelijke vereenigingen van ondernemers en arbeiders. De hiërarchische opzet van de organisatie-Woltersom met vakgroepen, bedrijfsgroepen en hoofdgroepen is volslagen Duitsch.

Het gaat bij de administratieve rechtspraak op economisch terrein eigenlijk om dit dilemma: aan den eenen kant moet worden voorkomen, dat de overheid telkens weer ter verantwoording wordt geroepen en dat haar beleid telkens weer wordt doorkruist door wat men onwelwillend noemt „een ondeskundigen rechter"; aan den anderen kant moet men zorgen, dat gewaakt wordt tegen willekeur van die overheid (ook dikwijls niet gewilde willekeur) tegenover den enkelen burger.

Als men dit dilemma ziet, komt men naar mijn meening bijna vanzelf tot de conclusie, waartoe Prof. van den Bergh zooeven gekomen is en die ik van harte kan onderschrijven, dat een algemeen systeem van economische administratieve rechtspraak niet te maken is, dat wij geval voor geval zullen moeten nagaan wat

voor den bepaalden sector, die geregeld wordt, noodzakelijk is. Ik geloof, dat men dan kan aanknoopen bij een gelukkige gedachte van den heer Frank, n.l. de gedachte van de behoorlijkheidscontrôle. De contrôle op de vraag, of de overheid in haar deviezenpolitiek in het algemeen een goede lijn volgt, behoort bij de Staten-Generaal, maar de vraag, of in een bepaald geval de deviezenbepalingen behoorlijk zijn uitgevoerd, moet worden beoordeeld door een zekeren administratieven rechter.

Nu ben ik het niet eens met den heer Frank, dat het per se moet zijn een onafhankelijk, buiten de administratie staand college. Ik geloof, dat deze opvatting van den heer Frank veel te doctrinair — te dogmatisch, zegt Prof. van den Bergh — is, en dat de heer Frank zijn eigen opvatting ondergraven heeft, doordat hij verdedigd heeft de ongelukkige figuur, dat de uitspraken van het Scheidsgerecht voor de Voedselvoorziening kunnen worden vernietigd door den Minister van Landbouw, Visscherij en Voedselvoorziening. Een ongelukkige figuur, naar ik geloof, ook voor den betrokken administratieven rechter, want dat lijkt mij voor de waardigheid van dezen rechter moeilijk te aanvaarden, dat de beslissingen, welke hij naar eer en geweten en na behoorlijke voorlichting neemt, zonder meer kunnen worden doorkruist door vernietiging door den bewindsman, wiens beleid hij juist heeft moeten bezien.

Ik zou het dan ook meer willen zoeken in de richting, waarin de heer Bloembergen het gezocht heeft: geen vast systeem, soms, waar dat mogelijk is, een buiten de administratie staand college, dat beslist, in andere gevallen advies-commissies, die adviseeren over bepaalde beroepschriften, waarbij de beslissing ten slotte blijft bij de Regeering zelf. Er gaat ook van dergelijke colleges een zekere preventieve werking uit.

Ik geloof voorts, dat de heer Bloembergen een vruchtbare gedachte heeft geopperd over de schadevergoeding. Die gedachte verdient, naar mijn meening, nader te worden onderzocht.

Iets anders is het gesteld met de kwestie van de openbaarmaking van de contraire adviezen. Ik geloof, dat het op het economisch terrein vrijwel uitgesloten is, dat men beroepszaken zoo in het openbaar kan behandelen als de rechtspraak, die zich op andere terreinen afspeelt. Er zijn externe bezwaren tegen met het oog op de verhoudingen met het buitenland, maar er zijn ook zeer interne bezwaren van den kant van de bedrijfsgenooten, die op die manier de positie van hun ondernemingen in vergelijking met de positie van ondernemingen van concurrenten op de markt gebracht zien, hetgeen uiteraard niet kan.

Mijn conclusie is dus deze: dat wij niet een bepaald systeem kunnen opstellen — dat zou veel eenvoudiger zijn; wij hebben

natuurlijk allen in ons hart een buitengewoon zwak plekje voor dien onafhankelijken rechter —, maar dat men van geval tot geval zal moeten nagaan, in het eene geval misschien de onafhankelijke rechter, in het andere geval misschien een adviescollege.

De heer Mr. H. Fortuin (Hilversum):

Mijnheer de Voorzitter! Mede vanwege den beschikbaar gestelden tijd zal ik slechts enkele korte opmerkingen maken, waardoor ik meteen ben geëxcuseerd, dat ik een rhapsodisch en niet zeer gedegen betoog hier zal leveren.

Bij de opmerkingen van den heer Van Haeringen kan ik mij geheel aansluiten, maar ik geloof, dat er toch nog wel iets over is te zeggen. Met den vorigen spreker acht ik, hoe groote waardeering ik ook voor de beide prae-adviseurs heb, de prae-adviezen toch zeer teleurstellend, in hoofdzaak, omdat beide heeren zijn uitgegaan van de regeling van het bedrijfsleven, zooals deze in oorlogstijd op instigatie van den bezetter is tot stand gekomen en waarvan wij allen inzien, dat zij zoo niet kan blijven gehandhaafd en ook niet gehandhaafd zal worden.

Mijn teleurstelling vindt ook nog grond in iets anders, waarbij ik eveneens aanknoopen kan aan een opmerking van den heer Van Haeringen, dat, wanneer wij een regeling maken voor de bedrijfschappen, wij daarbij ook de administratieve rechtspraak behooren te regelen. Ik zou het omgekeerd willen zeggen: wanneer wij een regeling willen maken voor de administratieve rechtspraak in het georganiseerde bedrijfsleven, kan dit alleen, wanneer de wijze, waarop het bedrijfsleven moet worden geregeld, vaststaat. Het is dus andersom, niet zóó, dat wij een regeling voor het bedrijfsleven hebben, waarbij nog een administratieve rechtspraak moet komen. Er wordt in de prae-adviezen gesproken van administratieve rechtspraak, terwijl er van een publiekrechtelijke regeling van het bedrijfsleven geen sprake is en niemand nog kan zeggen, op welke wijze dat bedrijfsleven zal worden georganiseerd. Het eenige wat men kan zeggen is, dat, zooals het thans gaat, het zeker niet definitief zal worden geregeld. Ik geloof, dat men niet over de toekomstige administratieve rechtspraak kan spreken, wanneer men niet eerst een beeld heeft, hoe het bedrijfsleven zal worden geregeld. Men kan over die rechtspraak niet spreken wanneer men niet weet, op welke regeling zij betrekking heeft.

De heer Bloembergen spreekt wel over geleide economie en meent dat deze over het algemeen zal worden aanvaard, maar ik weet niet wat hij daaronder verstaat. Ik ben niet tegen ordening van het bedrijfsleven in beperkte mate, maar dat wij in de toekomst per se geleide economie krijgen wil er bij mij nog niet in. Men kan het wel zoo noemen, maar er zal toch veel vrijheid

moeten blijven bestaan. Men kan pas regelen voor de administratieve rechtspraak stellen, wanneer men daarin een klaar inzicht heeft.

Mijn bezwaar daarnaast is ook, dat de beide prae-adviseurs te veel met algemeene beginselen werken zonder deze behoorlijk te hebben uitgewerkt. Zij hebben, naar ik meen, te weinig gezien naar de toekomst en te weinig naar het verleden.

De heer Bloembergen heeft een schuchtere opmerking in die richting gemaakt, waar hij het had over kartels, maar ik had toch gaarne gezien, dat de heer Bloembergen was gekomen tot een overzicht van wat er op het gebied van de administratieve rechtspraak op dit terrein eigenlijk is. Er is natuurlijk iets van rechtspraak; het is niet veel. Er zijn vele vereenigingen op het gebied van den handel (ik ken speciaal ook regelingen in Amsterdam), die arbitrageregelingen hadden; de arbitrages zijn grootendeels gepubliceerd en daarin zal men ongetwijfeld ook beslissingen vinden, die van administratief-rechtelijken aard zijn, al zijn de meeste van civielrechtelijken aard. Wanneer men bij de kartels en bij de vereenigingen zou komen, zou men ten aanzien van de uitsluiting en de toelating van personen uit en tot vereenigingen — dat speelt in de bedrijfsregelingen een geweldige rol — ongetwijfeld beslissingen vinden. Het zou van groot belang zijn geweest, indien wij op dat gebied iets van de prae-adviseurs hadden gehoord en indien wij iets hadden gezien van wat vóór 1940 op dit administratiefrechtelijke terrein in de regelingen van het bedrijfsleven te vinden was geweest.

De heer Drs. H. A. H. Kranenburg (Overschie):

Mijnheer de Voorzitter! Dames en Heeren! Ook ik zal maar enkele opmerkingen maken en wel in hoofdzaak over den fundamenteelen kant, het economisch terrein en de administratieve rechtspraak in hun aanrakingspunten.

Wij krijgen prae-adviezen over de administratieve rechtspraak op economisch terrein. Naar mijn meening was het dan toch noodig uit te gaan van den economischen toestand, hetzij voorheen, hetzij op dit moment, om dan te komen tot de maatstaven, die eventueel zouden moeten worden aangelegd aan de administratieve rechtspraak tegenover de administratie.

Wij kunnen n.l. zeggen, dat de werkzaamheden en de omvang van de administratie in grote mate zijn toegenomen. Dat is een langzame beweging geweest, die naar mijn meening juist met de fundamenteele krachten van het economisch leven, dat wij in de kapitalistische maatschappij kennen, n.l. de ondernemer en de prijsvorming, samenhangt. Het is juist de typische trek van de 19e eeuw geweest, dat zij de ondernemers vrij tot ontwikkeling

heeft laten komen, en in den ondernemer op economisch terrein den man zag, die in de eerste plaats zijn productie vaststelde, die tevens als het ware beslisser op eigen terrein was, die verder de beslissingen uitvoerde en aansprakelijk was voor alles wat hij deed.

Daarna krijgt u een ontwikkeling van de maatschappij en op een gegeven moment ontstaan colleges, die een bepaald onderdeel van de taak van den ondernemer, meestal op het gebied van den arbeid, gaan overnemen. Die lichamen sluiten ook als het ware diezelfde taak van den ondernemer in zich. Dat gaat voort. Zoolang bedoelde lichamen zich tot het terrein van één productiefactor blijven beperken, is dat geen bezwaar voor den ondernemer, maar zoodra zij komen op het gebied van het product, en daarmede op het gebied van alle productie-factoren gezamenlijk, en later op dat van de vaststelling van den prijs van het product, krijgt men de typische ontwikkeling, dat men de taak van den ondernemer ziet afbrokkelen en ziet overgaan op de administratie. Het is op het oogenblik zoo (en nu stap ik even van de voorgeschiedenis af en over op de binding van dit oogenblik, die ik geenszins wil zien als een blijvende binding, maar die op dit moment zijn problemen stelt, van welke problemen de beide praeadviseurs zijn uitgegaan), dat er lichamen zijn, die de beslissingen van den ondernemer moeten nemen. Dat is een zekere wetgevende taak, zooals wij bij de bedrijfschappen vinden, die zelf verordeningen vaststellen; tevens is aan diezelfde lichamen een uitvoerende bevoegdheid gegeven, zooals voorheen de ondernemingen bezaten. Daarbij worden tevens in haar totaliteit vastgelegd alle handelingen, die de ondernemer krijgt uit te voeren. Ten aanzien van hem wordt beslist, wat hij als toewijzing krijgt: o.m. welke producten en hoeveel producten; t. a. v. hem wordt tevens beslist, welke winst hij mag maken, met betrekking tot zijn levensonderhoud en met betrekking tot zijn economisch werk.

De beperkingen, aan den ondernemer opgelegd, gaan zóó ver, dat hier inderdaad een deugdelijke administratieve rechtspraak tegenover moet staan.

Hier kom ik dus op het probleem: waar zal in eerste instantie die rechtspraak moeten liggen, binnen of buiten de administratie? Voor zoover ik ervaring op dit terrein heb is de toestand aldus, dat tal van regelingen, welke worden opgelegd door de overheid, speciaal door bedrijfschappen, wel eens met den Franschen slag worden getroffen, omdat het gebeurt onder bepaalde omstandigheden, waarbij snel moet worden beslist. Men ziet op dat moment een op het eerste gezicht aanvaardbare oplossing en gaat daar dan toe over. Dat neemt niet weg, dat, even lichtvaardig als die beslissingen vaak worden genomen, er gespeeld wordt met de belangen van degenen, die aan de administratie zijn onder-

worpen. Doordat hier moet gehandeld worden op een gegeven moment, kan niet altijd correct gehandeld worden; het zal daarom noodig zijn een beroepsinstantie binnen de administratie in het leven te roepen voor de tallooze moeilijkheden, welke zich voordoen en om een oplossing vragen. Bij een behoorlijk voordragen van die zaken door belanghebbenden, na een behoorlijk onderzoek en een beoordeeling van het geschil buiten de sfeer van het handelen van de administratie onder den indruk van de omstandigheden van het oogenblik, moeten de onbillijkheden tot een redelijke oplossing kunnen worden gebracht.

Daarom geloof ik, dat wij in eerste instantie de beslissing moeten laten binnen de administratie en dat pas in tweede instantie zal moeten worden overgegaan tot een beoordeeling daarbuiten, als het ware in hooger beroep, waarbij het zóó zal moeten zijn, dat ook hier de Minister — in het prae-advies wordt gesproken van Secretaris-Generaal, maar dit is nog uit den tijd van de bezetting — het laatste woord zal spreken, omdat deze de algemeene richtlijnen, zoolang die gebonden toestand duurt, zal moeten beoordeelen.

De heer Mr. H. E. R. E. A. Frank (prae-adviseur, 's-Gravenhage):

Mijnheer de Voorzitter, Geacht Bestuur, Hooggeachte Vergadering!

Ik ben het Bestuur der Vereeniging voor Administratief Recht ten zeerste dankbaar, dat het het onderwerp van vandaag aan de orde heeft willen stellen in deze vergadering, omdat ik zeer nauw bij de ontwikkeling van deze administratieve rechtspraak betrokken zijnde, het probleem van de administratieve rechtspraak op economisch terrein uiterst belangrijk acht.

Ik heb in de practijk gezien hoe buitengewoon noodzakelijk het is een goede administratieve rechtspraak te hebben, wanneer de overheid groote bevoegdheden krijgt, waardoor zij zeer sterk kan ingrijpen in de belangen der burgers.

Ongeveer vier jaar geleden werd ik secretaris van het Scheidsgerecht voor de Voedselvoorziening. Ik heb in de gelukkige omstandigheden verkeerd, dat ik met den eersten voorzitter van dit Scheidsgerecht, Van Gelein Vitringa, zaliger nagedachtenis, samen mocht opbouwen het werk van de administratieve rechtspraak voor de voedselvoorziening.

Met een enkel woord zou ik op deze plaats den heer Van Gelein Vitringa willen gedenken. Hij was een man, die een diep juridisch inzicht paarde aan een grooten practischen zin. Vele jongeren wil men thans roepen tot hoogere plaatsen en de ouderen zouden hebben afgedaan. Niettegenstaande zijn hoogen leeftijd

had men voor een voorzitter van dit Scheidsgerecht geen betere keus kunnen doen. Wanneer ik in mijn prae-advies dan ook spreek over een voorzichtig en een wijs beleid, heb ik met name den heer Van Gelein Vitringa op het oog. Want juist hij wist zeer voorzichtig de verschillende belangen tegen elkaar af te wegen. De belangen van de overheidsinstanties moeten in acht worden genomen, maar ook de belangen van de ondernemers, en hij heeft daarin zeer wijs zijn weg weten te kiezen.

Als lid van de Staatscommissie-Koolen heeft hij zich met het probleem van de administratieve rechtspraak intensief bezig gehouden. Merkwaardig was echter, dat hij als kenner van dezen rechtspraak, sceptisch stond tegenover scherp theoretische onderscheidingen en dikwijls betoogde, dat de practijk de belangrijkste leerschool was.

Door toevallige omstandigheden ben ik in dit werk terecht gekomen en ik moet bekennen, dat, toen ik secretaris van het Scheidsgerecht voor de Voedselvoorziening werd, mijn kennis van het administratief recht niet te groot was.

In het Organisatiebesluit Voedselvoorziening, het grondbesluit voor de ontwikkeling van de bedrijfschappen, was een artikel opgenomen, waarin werd gezegd, dat geschillen tusschen organisaties — waaronder vielen bedrijfschappen, bedrijfsgroepen enz. — en ondernemers berecht zouden worden door een scheidsgerecht. Ik geloof nog steeds, dat toen men dit artikel ontwierp, men zich niet voor oogen heeft gesteld wat de strekking van dit artikel was. Op een goeden dag werd mij gezegd: ontwerpt U op korten termijn een reglement voor een scheidsgerecht. Ten slotte kwamen wij tot de ontdekking, dat hier van een vorm van administratieve rechtspraak sprake was. Door mijn practische werkzaamheid ben ik tot studie gekomen en heb ik getracht een wetenschappelijk fundament te vinden voor het werk van het Scheidsgerecht voor de Voedselvoorziening. Dit alles vertel ik U om U eenigszins duidelijk te maken hoe mijn prae-advies is ontstaan. Ik herhaal het, ik ben geen deskundige op het gebied van het administratief recht. Daarvoor is veel meer studie vereischt. Daaruit komen misschien voort de wellicht gerechtvaardigde verwijten aan mijn adres, dat ik mij niet voldoende gedistancieerd heb van de organisaties op het terrein van de Voedselvoorziening en het werk van het bestaande scheidsgerecht. De betiteling van het onderwerp van dezen middag is inderdaad zeer ruim: „Administratieve rechtspraak op economisch terrein", en ik geef den heeren, die mij dit hebben verweten, volkomen toe, dat ik dit vraagstuk niet in zijn volledigheid heb behandeld, maar ik heb dit niet willen en misschien ook niet kunnen doen. Ik heb niets anders willen zeggen dan dit: dat hebben wij in het verleden gedaan, dat is de ontwik-

keling geweest en dat is waarschijnlijk datgene, waaraan wij in de toekomst iets zullen hebben, wanneer die ontwikkeling zich zal voortzetten.

Wij hebben thans het voorontwerp voor de bedrijfschappen. Ik ben er van overtuigd, dat, indien dit voorontwerp wet zou worden, men van de huidige ontwikkeling veel nut zal hebben.

Ik heb onmogelijk het geheele terrein van het economische leven kunnen overzien en kunnen bespreken. Ik heb mij dan ook beperkt tot hetgeen wij op het oogenblik hebben en wat wij zouden kunnen krijgen. Daarom: wanneer ik in mijn praeadvies spreek over de onafhankelijkheid en onbeperkte bevoegdheid (Prof. van den Bergh heeft tot mij gezegd: „U bent wat te dogmatisch"), heb ik met name de administratieve rechtspraak, die wij op het oogenblik hebben en waarschijnlijk kunnen gebruiken bij een verdere ontwikkeling, op het oog.

Alvorens nu te antwoorden op hetgeen de debaters in het midden hebben gebracht, wil ik terugkomen op het openingswoord van den Voorzitter van deze vergadering.

Hij heeft een historisch overzicht gegeven en aangestipt, hoe de administratie eigenlijk vijandig stond tegenover en bevreesd was voor een administratieve rechtspraak. Hij wees op de groote vrees bij de administratie om uitspraken of vonnissen van een administratieven rechter te publiceeren en dat gewoonlijk slechts die uitspraken gepubliceerd werden waarin de administratie in het gelijk was gesteld.

Ik zoek hier een addertje onder het gras!

Mijnheer de Voorzitter! U bent een zeer hoffelijk persoon, maar juist die hoffelijkheid doet mij hier vermoeden, dat u mij in zekeren zin het bedekte verwijt heeft willen maken, dat ik in mijn prae-advies weinig gerept heb over de jurisprudentie van het Scheidsgerecht voor de Voedselvoorziening.

Het is geenszins mijn bedoeling geweest hiermede geheimzinnig te zijn. Het is ook altijd onze bedoeling geweest zoo ruim mogelijk bekendheid te geven aan de uitspraken van het scheidsgerecht, want ook wij meenen juist, dat dit vooral van belang was voor de preventie.

Het was eigenlijk ook mijn bedoeling geweest om, zooals de Voorzitter van deze vergadering het zoo graag zou willen, de jurisprudentie van het scheidsgerecht te bewerken. Helaas zal het mij thans in het geheel niet meer mogelijk zijn, want ik sta op het punt dezen werkkring te verlaten. Ik geef het echter graag over aan anderen, om, zooals de Voorzitter gezegd heeft, een gefundeerde bewerking van de uitspraken van het Scheidsgerecht te doen verschijnen.

Wat betreft de geheimzinnigheid van de administratie, waar-

over de Voorzitter sprak en haar vrees voor het Scheidsgerecht, moet ik u zeggen, dat mij daarvan in mijn nauwe contact met de bedrijfschappen nooit iets is gebleken. Toen wij begonnen te werken, hebben wij eenige moeilijkheden gehad; de ambtenaren, die steeds hadden kunnen handelen zonder contrôle, waren inderdaad kopschuw voor het Scheidsgerecht en vooral voor de publicatie van de uitspraken daarvan. Wij werken snel. De Voorzitter sprak over tien jaar; ik kan over één jaar spreken. In één jaar waren de bedrijfschappen gewend geworden en ik kan getuigen van een zeer goede samenwerking en wisselwerking tusschen de bedrijfschappen eenerzijds en het Scheidsgerecht anderzijds. De medewerking van de bedrijfschappen met het Scheidsgerecht voor de Voedselvoorziening is steeds zeer goed en in alle opzichten loyaal geweest.

Wanneer ik thans overga tot het beantwoorden van de verschillende debaters — ik zal het misschien wat kort moeten doen — ontmoet ik in de eerste plaats den heer Kruseman. Deze heeft mij eigenlijk ook weer verweten: U had meer aan moeten wijzen wat er in het verleden is gebeurd en hoe de ontwikkeling heeft plaats gevonden; U hebt zich beperkt tot het noemen van het ontwerp-Loeff en gezegd: daaraan is eigenlijk nooit meer iets gedaan.

Ik geef toe, dat deze critiek juist is, maar dat ligt ook weer hierin, ik heb het eigenlijk al gezegd, dat het niet zoozeer mijn bedoeling is geweest een overzicht te geven van de ontwikkeling van de administratieve rechtspraak in Nederland. Ik zou dit ook kunnen antwoorden op hetgeen de heer Kruseman heeft gezegd omtrent mijn aanhaling van Struycken. Het is niet mijn bedoeling geweest hier een polemiek te schrijven over de opvatting van Struycken. Ik heb hem slechts aangehaald, omdat ik in het woord van Stuycken zoo scherp naar voren heb zien brengen wat eigenlijk de moeilijkheden zijn van de administratieve rechtspraak. Ik heb dan ook in mijn prae-advies gezegd: „Omdat hij het zoo scherp heeft geformuleerd heb ik daarin aanknoopingspunten gevonden om mijn betoog op te bouwen." Het boek van den heer Kruseman over administratieve rechtspraak ken ik niet alleen, maar ik heb het zelfs in mijn bezit; met veel belangstelling heb ik het verscheidene keeren doorgelezen en het is mij een groote steun geweest bij het schrijven van mijn prae-advies.

Er is een opmerking gemaakt dat ik bij de behandeling van de rechtspraak van de distributie- en crisiszaken in den vorigen oorlog verzuimd heb te spreken over de tweede mogelijkheid van contrôle, die bij deze rechtspraak geschapen werd, n.l. het onderzoek naar de feiten. Deze rechtspraak heb ik slechts genoemd,

omdat dit noodig was voor mijn redeneering t.a.v. de détournement de pouvoir.

De heer Van Poelje is teleurgesteld. Hij vindt, dat in de praeadviezen geen nieuwe aspecten zijn gekomen en dat geen oplossing wordt gegeven.

Ook hier heb ik al op geantwoord. Ik heb niet in de door mij weergegeven denkbeelden een oplossing willen geven voor de administratieve rechtspraak. Ik wilde ook niet beweren, dat wij door het werk van het Scheidsgerecht voor de Voedselvoorziening een oplossing hebben gevonden voor het vraagstuk van de administratieve rechtspraak. Ik heb alleen getracht wetenschappelijk te fundeeren dat wat wij deden. Ook de heer Van Poelje zegt: gij zijt te generaliseerend geweest; gij zegt toch altijd, dat gij een onafhankelijken rechter wilt!

Nogmaals: hier staan groote belangen op het spel. De heer Van Haeringen heeft het zoo uitstekend voorgedragen: de bedrijfschappen hebben een groote, bijna dictatoriale macht. Daarvoor die niet kan bedorven worden door iets van binnen uit. Wanneer ik is alleen mogelijk een onafhankelijke rechtspraak, een rechtspraak, spreek over een onafhankelijken rechter en over onbeperkte bevoegdheid, heb ik alleen die organisaties op het oog. De heer Van Haeringen heeft het zoo goed geïllustreerd en ik zou daaraan geen woord meer behoeven toe te voegen, ofschoon ik het niet op alle punten met hem eens ben. De heer Van Haeringen heeft nog gezegd: wat is eigenlijk deskundigheid? Ik meen echter, dat bij een administratieve rechtspraak al deze deskundigheid noodig is. Bij het Scheidsgerecht voor de Voedselvoorziening is de differentiatie van deskundigen zelfs zeer groot. Het nadeel is natuurlijk, dat hoe grooter de differentiatie is, hoe dichter de deskundige bij zijn bedrijfsgenoot staat. In de practijk levert dit wel eens moeilijkheden op. Ik heb b.v. een geval op het oog van een heel kleine jamfabrikant, die niet voldoende quoten kreeg en zei: ik wil niet door een directeur van een van de twee groote fabrieken van Nederland berecht worden. In zoo'n geval is altijd wel een oplossing te vinden.

Het is heel goed mogelijk, dat ik op een ander terrein van administratieve rechtspraak tot een andere conclusie zou komen. Ik gevoel persoonlijk niettemin veel voor een onafhankelijken rechter in den zin, zooals ik dat bedoel, en voor de onbeperkte bevoegdheid, nogmaals omdat ik meen, dat een theoretische onderscheiding niet te maken is.

Ik sta inderdaad op het standpunt, dat met name gezien moet worden naar de behoorlijkheid. Dit is m.i. het zwaartepunt bij de administratieve rechtspraak: is hier redelijk en billijk gehandeld,

is hier niet sprake van bevoordeeling, is hier niet onachtzaam gehandeld, heeft men de zaak goed onderzocht?

Ik meen, dat Prof. van den Bergh nog gezegd heeft — en wanneer ik hem verkeerd heb begrepen, zal hij mij wel willen interrumpeeren — dat het overheidsorgaan eigenlijk met name het instituut is, dat het algemeen belang tegen het individueele belang moet afwegen. Dat ben ik met hem eens; ik zou het ook toejuichen, indien dit zou gebeuren. Wij moeten echter niet rekening houden met wat wij van de overheid zouden wenschen, maar wel degelijk met wat de realiteit is: wordt dit gedaan? Dat is de vraag. Ik vrees er voor of de overheid altijd wel juist deze belangen tegen elkaar afweegt. Kwade trouw behoeft niet in het spel te zijn, maar het is echter begrijpelijk, dat regeerders, die over groote bevoegdheden beschikken en die bepaalde regelingen willen doorvoeren, te weinig achting kunnen krijgen voor het individueele belang. Ik heb zelf ook in de administratie gewerkt; ik heb beide zijden van de medaille gezien. Daarom is het nu juist zoo goed, dat een onafhankelijke administratieve rechtspraak objectief niet alleen naar het algemeen belang ziet, maar ook naar het individueel belang.

Dat is eigenlijk ook een opmerking, die Prof. Donner heeft gemaakt. Deze heeft gezegd, dat ik te veel tegenstelling maak tusschen de beoordeeling van de verschillende instanties, de overheidslichamen eenerzijds en den administratieven rechter anderzijds. Ook daarop zou ik nogmaals willen antwoorden, dat het natuurlijk een afwegen van belangen is en wat ik Prof. van den Bergh heb geantwoord, zou ik ook Prof. Donner willen antwoorden. Prof. Donner doet een oplossing aan de hand; hij zegt: wanneer gemotiveerde beslissingen uitgaan, kunnen wij de rechtmatigheid controleeren en hebben wij de zaak eigenlijk gered.

Het zou kunnen, maar een van de debaters heeft ook nog gezegd: de overheid is altijd erg zuinig met haar motiveering. Wanneer wij het voorschrijven zou het inderdaad een stap in de goede richting zijn, maar, nogmaals: men zou zoo gemakkelijk achter een bepaalde motiveering de eigenlijke motiveering kunnen verbergen.

Bovendien geloof ik, dat het in de practijk ondoenlijk zou zijn, indien men in aanmerking neemt hoe snel er gewerkt moet worden bij de verschillende overheidsorganen. Zeer snel moeten vaak beslissingen worden doorgegeven, zelfs telefonisch en dan kan men daarvan achteraf een schriftelijke bevestiging vragen, maar ik geloof, dat het in de practijk moeilijkheden gaat geven wanneer wordt voorgeschreven: altijd een gemotiveerde beslissing.

De heer Van der Grinten zei: het is eigenlijk onmogelijk al die beslissingen te onderwerpen aan administratieve rechtspraak.

Niettemin acht ook hij administratieve rechtspraak noodig in dien economischen sector.

Toch ben ik het niet geheel met den heer Van der Grinten eens wanneer hij zegt: het is onmogelijk deze rechtspraak uit te breiden. Men moet in aanmerking nemen, dat niet in beroep wordt gekomen van alle beslissingen van al die bedrijfschappen op het terrein van de voedselvoorziening. Ik ben in de practijk deze moeilijkheid niet tegengekomen; de hoofdzaak is dat practisch en efficient wordt gewerkt.

De heer Maas heeft eigenlijk mijn prae-advies niet bestreden. Hij voelt meer voor toetsing op de rechtmatigheid en niet zoozeer voor toetsing op de behoorlijkheid. Daar staat mijn standpunt tegenover. Ik heb mijn argument genoemd in het prae-advies en hij heeft dat argument niet weten te ontzenuwen.

Op het betoog van den heer Van Haeringen behoef ik niet veel te antwoorden. Ik ben het volkomen met hem eens. Hij heeft het iets sterker gezegd dan ik. Ik ben het alleen niet met hem eens over de deskundigheid. De jurist alleen kan het ook, maar ik heb in de practijk gezien, dat het zeer goed is om niet alleen een deskundige te hooren, maar om hem ook in het college op te nemen, dat over de voorgedragen zaken moet oordeelen. Ik weet wel, dat het moeilijkheden geeft; inderdaad, het zijn bedrijfsgenooten, maar ik heb ook gezegd in mijn prae-advies: het is mijn ervaring en ik ben er ook van overtuigd, dat, zoodra zij worden opgenomen in een dergelijk college, zij ook in de sfeer daarvan worden opgenomen en dat zij uiterst voorzichtig zullen zijn om een vooroordeel te hebben of een vriendjespolitiek toe te passen.

De heer De Gaay Fortman acht ook de koppeling van mijn beschouwing aan de bestaande organisaties een bezwaar. Ik meen hierop al antwoord te hebben gegeven. Ik heb uiteengezet hoe mijn prae-advies ontstaan is en hoe het voor mij eigenlijk moeilijk was, mij te distancieeren van hetgeen wij hadden.

Hij gevoelt niet voor een algemeen systeem van administratieve rechtspraak op economisch terrein. Ik weet niet, of hij het met mij eens kan zijn, dat wel een algemeen systeem kan worden toegepast op het geheele terrein van de bedrijfschappen, wanneer die er zouden komen. Wanneer hij het niet met mij eens is, ben ik het met hem oneens. Ik geloof, dat het wel practisch is toch een bepaald systeem, indien het goed werkt, algemeen toe te passen, anders zal het zeer moeilijk zijn personen te vinden, die in zoo'n college kunnen zitting nemen. De heer De Gaay Fortman is voor den onafhankelijken rechter en zegt, dat ik het systeem ondergraaf. Ik ben het niet met hem eens. Hij wijst er op, dat ik gezegd heb, dat de Minister op een gegeven moment

kan ingrijpen, wanneer het dezen goeddunkt. Dat is niet een beroep, dat is niet het laatste woord aan de administratie. De beroepskwestie vind ik een van de allermoeilijkste kwesties van het Scheidsgerecht. Ik gevoel, dat een volkomen onafhankelijkheid van deze rechtspraak niet wel mogelijk is, namelijk omdat, indien men een actieve economische politiek in een land wil doorvoeren, het groote gevaar bestaat, dat dit gerecht door de enorm groote bevoegdheid, die ik het zou willen geven, deze bepaalde politiek zou kunnen saboteeren, vooral indien leden door lang zitting te hebben, ver afraken van het economisch beleid. Dat is inderdaad een groote moeilijkheid. Daarom wil ik niet den volkomen onafhankelijken rechter.

Dan heeft men de mogelijkheid van een hof, van een beroepscollege. Moeten er ambtenaren in zitten? Daar ben ik tegen. Ik verklaar nadrukkelijk: ik wil deze rechtspraak buiten de administratie houden. Maar een andere zaak is — en dat is de oplossing, die ik voorsta — dat, zooals nu al mogelijk is, de Minister op een gegeven moment kan ingrijpen en een beslissing kan vernietigen, wanneer zij strijdig is met het algemeen belang. Dat zou ik willen behouden.

Ik zou willen behouden de mogelijkheid van vernietiging door den Minister, wanneer deze zegt: hier wordt een beslissing genomen, die ik gevaarlijk acht voor mijn economisch beleid. Dan heeft men niet een herhaling van de behandeling van de zaak; men treedt niet in de feiten; men treedt niet in het recht. De Minister zegt alleen: deze beslissing acht ik een gevaar voor het economisch beleid, dat ik voer. In dat geval alleen zou ik eventueel een ingrijpen van den Minister willen hebben.

Het bezwaar van den heer Fortuin heb ik in het voorgaande al beantwoord. Ook hij acht de prae-adviezen teleurstellend, omdat wij te veel hebben aangesloten bij wat wij in het verleden hadden en, zoo zeide hij: wij weten nog niet, wat er in de toekomst komt. Ik ben dit met hem eens, maar, nogmaals, ik heb slechts getracht te analyseeren datgene wat wij in het verleden hebben gedaan.

Met den heer Kranenburg ben ik het niet eens, dat de Minister het laatste woord moet hebben. Dit acht ik niet juist. Ik vind, dat de Minister zeker niet de hoogste instantie moet zijn die uitspraak doet over de handelwijze van de administratie.

Mijnheer de Voorzitter. Ik meen hiermede zoo goed mogelijk te hebben getracht de debaters te beantwoorden. Ik dank U nogmaals voor de mij geboden gelegenheid hier een prae-advies te mogen uitbrengen en voor de mogelijkheid het hier nader te kunnen toelichten.

De heer Mr. E. B l o e m b e r g e n (prae-adviseur, Hilversum): Mijnheer de Voorzitter, Dames en Heeren! Alvorens in te gaan op verschillende punten, door de debaters ter sprake gebracht, wil ik trachten in het algemeen het probleem, waarom het gaat, te omschrijven. Er mag, naar mijn gevoelen, geen enkel misverstand bestaan over het uitgangspunt, omdat anders iedere discussie vruchteloos is. In dat uitgangspunt nu schuilen juist de moeilijkheden.

Wij kunnen — daarin word ik niet door alle debaters gevolgd — de administratieve rechtspraak op economisch terrein niet als een zelfstandig probleem zien, maar moeten haar koppelen aan de vormen, waarin de verhoudingen op economisch gebied zijn georganiseerd of zich zullen kristalliseeren. Misschien moet ik ook zeggen: op sociaal terrein, maar dit laat ik hier maar verder buiten beschouwing.

Nu wil het ongeluk, dat er nog geen sprake van is, dat de organisatie op economisch terrein kristalhelder is. Wij kunnen met een bijbelwoord zeggen, dat de aarde woest en ledig is. In die woestenij gaan vele stemmen op van hen, die hongeren en dorsten naar gerechtigheid. Ik acht het zeer gelukkig, Mijnheer de Voorzitter, dat het bestuur van Uw vereeniging die stemmen blijkbaar heeft gehoord en ik ben U zeer erkentelijk, dat U mij heeft gevraagd een poging te wagen, aan de oplossing van dit probleem mede te werken.

Door de omstandigheid, dat de vorm van organisatie nog niet zoo duidelijk is uitgekristalliseerd als wij wel gaarne hadden willen zien, is het verklaarbaar, dat de prae-adviezen niet zoo vast omlijnd konden worden als wij hadden gehoopt. Zoolang er geen enkele zekerheid bestaat en wij geen houvast hebben aan een concreten vorm van organisatie — de bestaande organisatie biedt in het licht van de bestaande plannen geen voldoende uitgangspunt — kan een nauwkeurig schema voor een nevenonderwerp als het onderhavige moeilijk worden opgesteld. Maar wij kunnen wel eenig houvast vinden als wij zoeken naar algemeene beginselen, die, ondanks alle tegenkanting, onmiskenbaar in een bepaalde richting wijzen. Laten wij ons er vooral voor hoeden, dat wij met bepaalde woorden gaan werken, die eigenlijk verschillende beteekenissen hebben. En dan kom ik direct tot uw openingswoord, Mijnheer de Voorzitter, waar U sprak over de administratie. Daaraan kan ik al direct mijn bedoeling duidelijk maken. Ik heb het, geloof ik, ook in mijn prae-advies gezegd, dat de administratie, die nu gevormd zal worden — voor zoover wij het ten minste kunnen voorzien — niet de administratie is in de oude en ik mag wel zeggen vertrouwde beteekenis van dat woord. Immers, die nieuwe administratie moet niet zijn een administratie van

ambtenaren. Ik zeg „moet". Het is toch niet de bedoeling, dat het bedrijfsleven zich bij de geleide economie alleen passief gedraagt. Nu kan men het bedrijfsleven alleen mee laten doen, wanneer het een gedeelte van zijn bagage, van zijn ervaring mag meenemen en in die bagage zit een zekere afkeer van ambtenaren. Het zou een volkomen onvruchtbare constructie worden wanneer wij een economische administratie kregen in den ouden zin van het woord, waar dus echte ambtenaren — ik wil dit woord hier natuurlijk heelemaal niet in denigreerenden zin gebruiken — het heft in handen hebben.

Evenzoo is het met het probleem van de administratieve rechtspraak. Administratieve rechtspraak moeten wij volgens mij niet koppelen aan wat er elders aan administratieve rechtspraak geweest is; laat ik liever zeggen: niet in de eerste plaats koppelen, maar ten nauwste verbonden weten met het systeem van bedrijfsorganisatie of staatsorganisatie, dat wij krijgen. Dat is het principe, dat wij niet uit het oog moeten verliezen. In ieder geval is het het principe, waarvan ik ben uitgegaan.

Ik kom dan vanzelf tot den heer Kruseman, die mij verweten heeft, dat ik o.a. niet gekeken heb naar het wetje van 1918. Ik zou op dit speciale punt al direct willen opmerken, dat blijkbaar de Distributiewet 1939 van andere beginselen is uitgegaan. (Ik herinner U aan de Garantiecommissie Distributiewet.) Maar dat ik het wetje van 1918 buiten beschouwing liet, spreekt, na wat ik gezegd heb, bijna vanzelf. Ik heb het historisch verband in een andere richting willen leggen en het willen zoeken in wat ik omschreven heb als de bagage van het bedrijfsleven. Ik heb gezocht bij de rechtspraakregelingen, die bij de oude ondernemersvereenigingen aanwezig waren.

Toevalligerwijze heb ik daartoe gelegenheid gehad. In de eerste plaats heb ik van het Departement inzage gekregen in het kartelregister en in de tweede plaats heb ik opgaven gekregen van den thans opgeheven Raad voor het Bedrijfsleven, die, zooals u zult weten, de vrije vereenigingen geliquideerd heeft. Ik heb toen de kartels, die blijkens de fiches uit het register een zekere organisatie hadden, en de vereenigingen, waar blijkens de statuten, waarover ik ook de beschikking had, een rechtspraakregeling bestond, aangeschreven en inlichtingen gevraagd over den omvang van de rechtspraak. Het resultaat van het onderzoek is verrassend geweest, ofschoon het door de Septemberdagen van 1944 werd afgebroken.

Ik loop hier vast even vooruit op wat de heer Fortuin heeft gezegd, volgens wien ik heelemaal niet naar de vereenigingen gekeken zou hebben. Ik zou hem willen vragen: hebt u blz. 17 van mijn prae-advies dan niet gelezen? Daar ga ik toch heelemaal

uit van de bedrijfsrechtspraak, zooals die bij de oude ondernemersvereenigingen bestond. Ik heb gemeend u niet met speciale voorbeelden te moeten lastig vallen, omdat de omvang van het onderwerp zoodanig was, dat de mij toegemeten ruimte toch al werd overschreden.

Ik kom nu terug op de opmerkingen van den heer Kruseman, die heeft gezegd: Uw constructie van onteigening lijkt mij niet juist. Ik geloof, dat ik den heer Kruseman, na wat hij daarover heeft opgemerkt, gelijk moet geven.

Verder heeft hij een punt van de schadeloosstelling aangeroerd. Inderdaad, ik heb het ook al in het prae-advies gezegd, dit is een zeer netelig punt. Het gaat over bedragen, waarvan wij de grootte niet kunnen voorzien, maar die ons met een zekeren angst vervullen. Aan den anderen kant moeten wij, als het om zulke groote bedragen gaat, ook oog hebben voor de ondernemingen, die dergelijke schadeposten kunnen loopen. Ik wil er terloops nog even de aandacht op vestigen, dat men op economisch terrein nu eenmaal uit is op geld verdienen. Het klinkt onaangenaam, maar het is zoo en het is anderzijds de kracht van het bedrijfsleven. Er is een zeker streven om het economisch motief te vervangen door andere motieven, maar ik geloof, dat wij daar als geheel niet op vooruit zouden gaan.

De heer Van Poelje heeft zijn spijt uitgedrukt, dat de bestuursrechtspraak niets heeft kunnen leeren van de rechtspraak, welke er op economisch terrein was. Ik zou zeggen: hoe had het anders kunnen zijn? Het economisch bestel wordt immers nog opgebouwd. Dat brengt eigenaardige moeilijkheden mede, maar dat geeft ook een kans, die wij zeker niet moeten laten voorbijgaan. Immers, in het algemeen is het zoo, dat de administratieve rechtspraak geleidelijk aan is gegroeid en daardoor een zeker chaotisch karakter heeft gekregen, hoewel op zichzelf deze ontwikkeling voor iederen tak van dienst afzonderlijk beschouwd, zekere voordeelen in zich bergt. Nu staan wij evenwel voor de kans, dat wij een afgerond geheel kunnen maken. Dit aspect van de zaak bergt ongetwijfeld zekere voordeelen in zich, welke wij ons niet moeten laten ontgaan.

Voorts heeft de heer Van Poelje opgemerkt: U zegt in Uw prae-advies, dat de rechterlijke macht niet geheel buitengesloten moet worden, want U bent er voor, dat een rechterlijk ambtenaar voorzitter van dat advies-college is.

Ik wil den achtergrond van deze stelling nog even naar voren halen. Naar mijn meening glijden wij op het oogenblik in staatsrechtelijk opzicht bedenkelijk af naar een zekere versplintering. Groote ondernemingen, en verschillende Rijksbureaux ook, stellen een zg. organisatiedeskundige aan, niet van die menschen, die

les geven in „hoogere middenstandskunde", zooals ik onlangs las, maar die moeten trachten niet alleen de boomen maar ook het bosch te zien. Daarom is het goed, dat wij, hoewel wij de administratieve rechtspraak op economisch terrein in eigen sfeer laten, toch een verbindend element aanbrengen. Wat is daarvoor dan beter geschikt dan een lid van de rechterlijke macht?

De heer Van Poelje, en met hem verschillende anderen, hebben zich uitgesproken voor differentiatie. Die opmerking is mij uit het hart gegrepen. De differentiatie komt voor mijn gevoel vooral daar in aanmerking, waar het gaat om de rechtspraak in eerste instantie. Ik heb ook in mijn prae-advies gezegd: in eerste instantie moet men gelegenheid bieden, dat alle sectoren van het bedrijfsleven de zaak kunnen regelen zooals zij dat gaarne zouden zien, natuurlijk in het bestek van den algemeenen opzet.

De onderscheiding van rechts- en doelmatigheidsgeschillen heb ik niet verworpen op het voetspoor van Prof. Struycken, maar op grond van de practijk. Ik geloof, na hetgeen de heer Frank hierover heeft gezegd, dat ik hierop niet verder behoef in te gaan.

Ook Prof. Van den Bergh heeft een lans gebroken voor differentiatie. Toch moet ik er voor waarschuwen, dat wij niet te veel naar een atomistisch bestuur, zooals ik het eens hoorde uitdrukken, en dus ook niet naar een atomistische rechtspraak afglijden, maar dat wij vooral zorgen, dat het „dwarsverband" in het staatsbestel hecht en stevig is.

Prof. van den Bergh heeft verder gezegd, dat wij geval voor geval moesten zien en nagaan, wat er het meest op zijn plaats is. Ik wil in herinnering brengen, dat wij hier voor de eigenaardige situatie staan, dat er een bedrijfsorganisatie volgens algemeene lijnen wordt opgebouwd en dat er nog betrekkelijk weinig sprake is van een: geval tot geval uitzoeken. Hoe het in de practijk zou moeten loopen, is voor mijn gevoel nog een groot vraagteeken; ik zou het wel een goede oplossing vinden, als wij ons aan dien ook door Prof. van den Bergh uitgesproken algemeenen stelregel houden, dat differentiatie mogelijk moet zijn. Wij moeten dus niet, zooals Goebbels — ik herinner mij dat in den oorlog in een artikel van hem gelezen te hebben — de fouten van de Duitsche administratie een keer typeerde, vervallen in een „einheitlich ausrichten" en een „restlos erfassen".

Ik wil naar aanleiding van wat Prof. van den Bergh gezegd heeft, nog even dit opmerken: wij moeten niet denken aan wat er zou gebeuren, indien het bedrijfsleven nog in de stemming was, waarin het tijdens de bezetting verkeerde, toen iedere ondernemer zei: „wacht maar tot de Moffen weg zijn, dan gaan wij naar den rechter en halen wij ons recht". Gelukkig is een zekere discipline bewaard gebleven, want wij zouden raar staan te kijken als

het bedrijfsleven bij den burgerlijken rechter of waar ook zou trachten zich recht te verschaffen voor het onrecht, dat het, naar het meent, dikwijls wordt aangedaan. Aan den anderen kant is uit het uitblijven van deze reactie van het bedrijfsleven een belangrijke leering te trekken; dat weet ik uit eigen ervaring en daarom is de administratieve rechtspraak zoo noodig. Het bedrijfsleven durft n.l. niet meer zich recht verschaffen. Het zegt al te vaak: „Laat ik in dit geval gelijk krijgen, dan grijpen zij mij een volgenden keer wel."

Dat is een zeer bedenkelijk verschijnsel, want naar mijn gevoelen is geleide economie niet mogelijk zonder dat een bepaalde geestesgesteldheid bestaat bij de ondernemers, de industrieelen en de handelaren. Die geestesgesteldheid wordt heel moeilijk gekweekt op een bodem, waarin een dergelijke angst voor represailles leeft.

Prof. Donner heeft zich afgevraagd, of er geen tegenspraak is tusschen geleide economie en administratieve rechtspraak. Misschien is het mogelijk in de theorie een dergelijke tegenspraak te construeeren, in de practijk heb ik haar echter niet gevoeld en ik gevoel haar ook niet na wat Prof. Donner er over heeft gezegd.

De opmerking van Prof. Donner, dat ongunstige beslissingen van de administratie — ongunstig voor den betrokkene — zouden moeten worden gemotiveerd, is, naar het mij toeschijnt, van een dermate verstrekkende beteekenis, dat ik, eerlijk gezegd, niet direct zou weten, wat ik daarop zou moeten antwoorden. Ik ben niet alleen huiverig, omdat ik de consequenties nu niet geheel kan overzien, maar ook omdat ik uit ervaring weet, dat er ontzaglijk veel beslissingen worden genomen en dikwijls op zeer korten termijn. Ik vraag mij dus af, of het voorstel van Prof. Donner practisch uitvoerbaar zou zijn; ik meen, dat de heer Frank ook een dergelijke opmerking gemaakt heeft. In ieder geval verdient dit punt ten volle nadere overweging.

De heer Donner heeft mij ook verweten gebrek aan historisch besef, maar ik hoop duidelijk te hebben gemaakt, dat voor mij het historisch verband niet zoozeer ligt in hetgeen door de eeuwen met het woord „administratieve rechtspraak" werd aangeduid, als wel in administratieve rechtspraak in verband met hetgeen er was aan bedrijfsorganisatie en bedrijfsrechtspraak.

De heer Van der Grinten heeft gezegd, dat de geleide economie nog niet gedacht heeft aan administratieve rechtspraak. Ik geloof, dat hij daarin volkomen gelijk heeft. De geleide economie is eigenlijk, zooals hij ook van de kartels heeft gezegd, een kind van den nood. Immers: zij is ontstaan uit het volkomen gebrek aan middelen om de behoeften te bevredigen en men ziet eveneens (dat is ook het gevaar van de geleide economie voor de rechtszekerheid),

dat zij zeer sterk op een practisch-materieel doel is ingesteld: men wil allen menschen te eten geven, zonder dat er werkloosheid ontstaat, men wil alle menschen kleeden, voeden, enfin alle menschen nog gelukkig maken ook; het is alles zeer materialistisch ingesteld, wat naar mijn gevoel een groot gevaar is.

De heer Van der Grinten heeft er nog op gewezen, dat de administratieve rechtspraak een vraagstuk van alle tijden was. Ik geloof, dat het verschil met vroegere tijden en nu, dus in het bijzonder in de negentiende eeuw en nu, hierin is gelegen, dat toen de oplossing van het vraagstuk niet zoo bijzonder dringend was. Was het toen werkelijk een levensbehoefte geweest, dan was er zeker een practische regeling gevonden. In de gegeven omstandigheden echter geloof ik, dat — en dit is een uitgangspunt waarover ik mij niet verder wil uitlaten, maar dat wij toch in de gedachte moeten houden —, willen wij een systeem van geleide economie volgen, het uitgesloten is, dat dit duurzaam en met succes zal kunnen gebeuren zonder dat in een of anderen vorm een administratieve rechtspraak wordt geconstrueerd.

Een zeer belangrijke opmerking, ik mag misschien wel zeggen één van de belangrijkste, door de debaters gemaakt, is die van den heer Van der Grinten, dat het practisch niet mogelijk is administratieve rechtspraak te maken bij gebrek aan geschikte personen. Dit is inderdaad een punt, waaraan ik heb gedacht, maar dat ik buiten beschouwing heb gelaten, omdat naar mijn gevoelen ook de geleide economie en niet alleen de administratieve rechtspraak zal stranden op het gebrek aan fatsoenlijke, eerlijke menschen om de tallooze vertrouwensposten, welke in dat systeem worden geschapen, te vervullen. Ik geloof dus, dat wanneer het bezwaar van den heer Van der Grinten juist is, dan het geheele stelsel van de geleide economie in elkaar zal zakken.

De heer Maas heeft een voorbeeld aangevoerd over een vergunning, welke gegeven of geweigerd kan worden. Wanneer hij zegt: daarover moet men de administratie niet lastig vallen, ben ik het daarmede niet eens. Uit den aard der zaak weet ieder, die in een onderneming werkzaam is, dat dikwijls een vergunning, welke schijnbaar over een zeer onbelangrijk onderwerp gaat, voor de onderneming van zeer groote beteekenis kan zijn. Het standpunt van den heer Maas, die zegt: in het geval van een onbelangrijke of „doelmatige" vergunning moet de administratie maar gaan optreden naar eigen goedvinden, lijkt mij onhoudbaar. Ik geloof, dat wij radicaal moeten zijn en geen onderscheid moeten maken tusschen doelmatigheids- en rechtmatigheidsgeschillen, omdat dit in de practijk niet is vol te houden en omdat dit in de practijk compliceerend en vertragend zou werken. Op economisch terrein mag men bovendien in geen geval den tijdsfactor uitschakelen.

Bij mijn onderzoek naar de vereenigingsrechtspraak is mij gebleken, dat de tijdsfactor bij al die ondernemersorganisaties een zeer belangrijke rol speelt. Men zei: ik krijg bij den overheidsrechter mijn recht, maar wat heb ik er aan als dat zoo laat komt. Het typische voorbeeld is hier al genoemd: de Vereeniging voor den Effectenhandel in Amsterdam. Men kent de beursarbitrage. Dat is rechtspraak à l'instant. Daarvoor zou geen andere oplossing mogelijk zijn geweest. Wanneer men aan den tijdsfactor het gewicht toekent, dat die factor moet krijgen, dan heeft men geen tijd om een onderscheid te maken tusschen rechtmatigheids- en doelmatigheidsgeschillen.

De heer Van Haeringen heeft een lans gebroken voor den onafhankelijken rechter. Ik moet zeggen, dat ik de onafhankelijkheid van den rechter als element van goede rechtspraak niet zeer hoog aansla. De rechter moet natuurlijk onafhankelijk in zijn oordeel zijn, maar wanneer wij er mede bedoelen, dat hij onafzetbaar is, geloof ik, dat wij spreken uit den tijd van honderd jaar geleden. Onafhankelijkheid is een geesteseigenschap en geen organisatorisch vereischte. Het is mij b.v. bij de organisatie van de Voedselvoorziening, bij de tuchtrechtspraak, waarmede ik ook een tijd te maken heb gehad, nooit gebleken, dat er eenig bezwaar in gelegen was, dat deze rechter kon worden afgezet. Aan den anderen kant geloof ik niet, dat gedurende den bezettingstijd bij de gewone rechterlijke macht gebleken is, dat de onafzetbaarheid waarborg was voor een betere rechtspraak dan anders.

De heer Van Haeringen heeft zich verder uitgelaten tegen de deskundigen. Het is zeer merkwaardig. Bij de tuchtrechtspraak voor de voedselvoorziening hebben wij eerst gehad een collegiale rechtspraak; vervolgens zijn de deskundigen afgeschaft, als ik mij wel herinner ook op grond van financieele overwegingen, maar daar ben ik niet heelemaal zeker van. Beide vormen heb ik meegemaakt. Het speet mij bijzonder, dat die deskundigen er niet meer bij waren. Natuurlijk kwamen er minder gelukkige figuren voor. De vraag: „Kunnen wij er voldoende menschen voor vinden?" speelt zeker een rol, maar wanneer wij die wel kunnen vinden, geloof ik, dat het een groot verlies zou zijn, wanneer wij van die deskundigen geen gebruik zouden maken, waarbij wij volkomen open oog moeten hebben voor het feit, dat wij natuurlijk niet moeten laten rechtspreken door deskundigen, die partijdig zouden kunnen zijn. Het is merkwaardig bij de rechtspraak: aan allerlei eischen moet worden voldaan, zonder dat deze nochtans integraal naast elkaar kunnen worden vervuld; onpartijdigheid en deskundigheid moeten in zeker opzicht bij de rechtspraak aanwezig zijn, maar zijn in zekeren zin tegengesteld.

Waarom niet de overheidsrechter, heeft de heer Van Haeringen

gevraagd. Ik zou zeggen: als u ziet den exodus uit de overheidsrechtspraak naar de arbitrage en het bindend advies, dien men ziet bij de ondernemersvereenigingen, is het antwoord: als wij historisch besef hebben, zeggen wij: „het bedrijfsleven wil zijn eigen rechtspraak; laat het die houden". Wanneer wij publieke bedrijfsorganisaties krijgen, d.w.z. dat de overheid een zeker toezicht moet hebben, wil dat op het terrein van de rechtsbedeeling zeggen, dat de overheid moet toezien, dat er behoorlijke menschen rechter zijn, dat de procedure behoorlijk is, enz. Om een practisch voorbeeld te noemen: de overheid zal m.i. nooit mogen goedkeuren, dat bepaalde bedrijfsorganisaties de Engelsche arbitrage invoeren (beide partijen benoemen een arbiter; deze beide arbiters verkiezen een derden man, die als voorzitter fungeert).

Met den heer De Gaay Fortman ben ik het volkomen eens, dat de enkele aanwezigheid van de administratieve rechtspraak een gunstigen invloed op de administratie heeft, in welken zin men het woord ook neemt.

De heer De Gaay Fortman noemde de organisatie-Woltersom Duitsch. Ik geloof niet, dat dit juist is en ik kan uit ervaring spreken. Men moet niet overdrijven. Een sterke aanwijzing is hierin te vinden, dat wij die organisatie in feite zonder meer gehandhaafd zien, al is haar verordenende bevoegdheid m.i. zeer terecht direct afgeschaft. Men moet voorts vooral niet denken, dat dezelfde problemen, die bij de organisatie-Woltersom een rol hebben gespeeld, van de baan zijn.

Het vraagstuk van de hiërarchische verhoudingen, waarover de heer De Gaay Fortman heeft gefulmineerd, komt — het is zeer merkwaardig in verband met wat ik over de spanningsreeks heb geschreven — naar ik toevallig weet ook weer op de proppen bij de privaatrechtelijke organisatie, die men zich denkt als onderbouw van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie, zooals wij die in het voorontwerp van wet op de bedrijfschappen voor ons getooverd hebben gezien. Er is een commissie van ondernemers, die deze nieuwe ondernemersorganisatie moet bestudeeren. Het is zeer merkwaardig, dat zij tot de conclusie is gekomen: wij kunnen niet ieder hiërarchisch verband missen.

Het bezwaar van den heer De Gaay Fortman, dat contraire uitspraken openbaar gemaakt zouden worden, kan ik aanvoelen. Inderdaad is het zóó, dat de overheid voor het buitenland en ook voor concurrenten in bepaalde gevallen haar overwegingen niet bloot kan geven. Ik zou voor bepaalde gevallen dat woord „openbaar" willen beperken tot: „openbaar voor de betrokkenen". Als leidend beginsel moet echter vooropstaan, dat de grootst mogelijke openbaarheid alleen de gemoederen rustig kan houden. Ik wijs hier bijv. op de groote ontstemming welke er heerscht

omtrent het toewijzen van huizen in Den Haag en het toewijzen van auto's in het geheele land. Ik geloof, dat die ontstemming in belangrijke mate geapaiseerd zou worden en dat aan vele geruchten de kop ingedrukt zou worden, wanneer de administraties, die die beslissingen nemen, deze aan de pui van haar kantoor openbaar maakten, zoodat ieder kan zien, wie een auto heeft en waarom, en wie een huis heeft toegewezen gekregen en waarom. Er is toch b.v. geen bezwaar tegen dat men weet, waarom de een wel naar Den Haag mag en de ander niet.

De heer Fortuin heeft, naar ik meen, het uitgangspunt niet geheel aangevoeld. Hij moet niet vergeten, dat de prae-adviezen werden geschreven in den bezettingstijd. Wij hebben getracht zooveel mogelijk te abstraheeren van den vorm, dien wij toen moesten aantreffen, maar het gaat niet aan ons te verwijten, dat dit een volkomen Duitsch uitgangspunt zou zijn. Men verliest dan uit het oog, dat er een algemeene ontwikkeling is, die onder welk bewind ook, gestadig voortgang vindt.

Hij heeft mij voorts verweten, dat ik niet naar de vereenigingsrechtspraak heb gezien. Mij dunkt, dat ik dit verwijt heb weerlegd. Ik begrijp, maar misschien heb ik hem op dit punt wat verkeerd verstaan, dat de heer Fortuin zegt: wij kunnen nog niet over de administratieve rechtspraak spreken, want wij weten niet alleen nog niet hoe het bedrijfsleven georganiseerd zal zijn, maar wij weten ook niet wàt er geregeld zal worden. Ik begrijp, dat de Kamer van Koophandel in Amsterdam met angst en beven tegemoet ziet, zooals velen in den sector van het bedrijfsleven, die voortduring van het overheidsingrijpen op economisch gebied. Maar, daargelaten welke mijn eigen meening hierover is: voor mijn prae-advies moest ik van dezen feitelijken toestand uitgaan, en het gaat niet aan dat hier aán te vallen.

Het bezwaar ten slotte, dat wij niet weten wat er materieel geregeld wordt, is ook onjuist. Wij kunnen zien naar wat op het terrein van de voedselvoorziening is gebeurd. Daar zijn voorschriften van de Regeering vervangen door verordeningen van de bedrijfschappen, die materieel ongeveer hetzelfde inhielden. Ik geloof, dat wij ook de procedure van de administratieve rechtspraak kunnen uitstippelen wanneer wij in gedachte houden, dat ongeveer hetzelfde zal worden geregeld als thans de overheid heeft gedaan.

De heer Kranenburg heeft eigenlijk weinig tegen mij ingebracht. Hij heeft alleen gezegd, dat de administratie altijd in eerste instantie moest rechtspreken. Ik geloof, dat wij dat niet zoo in het algemeen kunnen zeggen. Ik zou meer voelen voor de gedachte, welke reeds eerder is uitgesproken: laat in het alge-

meene schema zooveel mogelijk vrijheid en zie wat van geval tot geval het beste is.

Mijnheer de Voorzitter! Zooals ik ben begonnen met een algemeene opmerking, wil ik ook met een algemeene opmerking eindigen. Wij moeten in dezen tijd van een zekeren juridischen chaos meer dan ooit het beginsel van de rechtseenheid voor oogen houden. En dan is het eigenlijk schrijnend om te zien, hoe op het terrein van de territoriale organisaties een historisch geschoold ambtenarencorps met de beste tradities, de meest verfijnde juridische onderscheidingen en de beste procedures werkzaam is, terwijl op het terrein van het economisch leven, dat zoo omvangrijk is, dat men het einde er eigenlijk niet van ziet, nieuwbakken ambtenaren zonder traditie, zonder voorschriften, mag ik haast wel zeggen, ten slotte zonder administratieve rechtspraak, werken.

Het ware te wenschen, dat de zaken konden worden omgedraaid! Zoo, dat (mag ik het even zoo zeggen) de geroutineerde, fatsoenlijke ambtenaren werkten zonder voorschriften, zonder administratieve rechtspraak en dat die regelingen van administratieve rechtspraak en die voorschriften werden overgeplant naar het terrein van het economisch leven om daar het onrecht, dat inderdaad, ik zou haast zeggen bijna vanzelf, steeds grooter wordt, te beperken ten einde niet tot een grooteren chaos te vervallen.

Ik geloof dan ook, dat wij de moreele voorwaarden, die aan een systeem van geleide economie verbonden zijn, als juristen kunnen verwezenlijken, wanneer wij in de eerste plaats voor het scheppen van een goede, dus een historisch verantwoorde administratieve rechtspraak zorgen, waardoor een sfeer van orde, rust en rechtszekerheid wordt geschapen, zooals men die op het terrein van wat ik zou willen noemen de traditioneele administratie vindt.

De Voorzitter: Dames en Heeren. Ik moge nog een enkel woord wijden aan onze prae-adviseurs.

Het is merkwaardig zooals in den loop der tijden de algemeene argumenten ten aanzien van precies dezelfde vraagstukken zich wijzigen. Hier is gelukkig niet vernomen het laatste argument, dat de Regeering heeft gebruikt tegen de invoering van de administratieve rechtspraak. Toen dat ontwerp-Koolen klaar was en er eenige aandrang was in de Tweede Kamer om dat in den vorm van een wetsontwerp bij de Kamer in te dienen, heeft de Minister van Justitie, Van Schaik, het laatste, het nieuwste, hoogstens niet het beste argument gebruikt tegen de invoering van de administratieve rechtspraak: er was in de Staatskas geen geld voor.

De argumenten wijzigen zich. Geld schijnt er tegenwoordig wel te zijn, maar thans ontbreken de betrouwbare personen om de administratieve rechtspraak in handen te nemen. Zoo vindt de

administratieve rechtspraak altijd iets op haar weg. Wat zal het volgende argument zijn?

Maar onze vereeniging behoeft zich aan die argumenten gelukkig niet veel te laten gelegen liggen. Zoolang wij, als bestuur, personen in de vergadering hebben die bereid zijn om de contributie te verhoogen hebben wij geen financieele bezwaren, en zoolang wij prae-adviezen kunnen krijgen als van de heeren Bloembergen en Frank hebben wij geen bezwaar de personen te vinden. Dus noch het eene noch het andere argument zal ons verhinderen om door te gaan en den prae-adviseurs dank te zeggen voor de wijze, waarop zij zich van hun taak hebben gekweten.

De vergadering wordt gesloten.

II

VERSLAG VAN DE HUISHOUDELIJKE VERGADERING VAN 29 MAART 1946

Aanwezig de leden: P. J. H. de Boer, Rotterdam; Mr. W. van Basten Batenburg, Oudenrijn; J. van Beekum, Rijswijk (Z.H.); Prof. Mr. Dr. G. van den Bergh, Amsterdam; Mr. F. J. J. Besier, 's-Gravenhage; Mr. Dr. E. J. Beumer, Utrecht; Mr. E. Bloembergen, Hilversum; Mr. Alb. Blom, Utrecht; Mr. M. H. de Boer, Utrecht; Mr. J. P. Dietz, Leidschendam; Dr. J. J. Dietz, 's-Gravenhage; Mr. Dr. Th. F. J. A. Dolk, 's-Gravenhage; Mr. J. Donner, 's-Gravenhage; Mr. G. H. Dijkmans van Gunst, 's-Gravenhage; Mr. H. G. Engelberts, Utrecht; Mr. Dr. H. J. A. Eijkman, Brunssum (L.); Mr. G. W. van der Feltz, Hellendoorn; Dr. J. P. Fockema Andreae, Bilthoven; Mr. Dr. H. Fortuin, Hilversum; Mr. H. E. R. E. A. Frank, 's-Gravenhage; Dr. W. F. de Gaay Fortman, Amsterdam; Mr. H. van Geuns, Rotterdam; Mr. C. A. van Gorcum, Wassenaar; Mr. G. A. de Graag, Utrecht; Mr. W. C. L. van der Grinten, Rotterdam; Mr. G. W. H. Gründemann, Leiden; Mr. S. J. Halbertsma, Utrecht; Mr. P. A. van der Heul, Rotterdam; Mej. Mr. A. J. A. E. Hol, 's-Gravenhage; Mevr. Mr. H. A. Huart-Engelsman, 's-Gravenhage; A. Huisman, Pijnacker; Dr. W. Huygens, Heemstede; Mr. F. J. de Jong, 's-Gravenhage; Mr. J. M. Kan, 's-Gravenhage; H. A. H. Kranenburg, Overschie; Mr. F. J. Krop, Rotterdam; Mr. J. Kruseman, Amsterdam; Mr. J. E. van Leeuwen, 's-Gravenhage; Mr. P. C. Maas, Leiden; Mr. H. H. Maas, Haarlem; H. Th. Michaëlis, Noordwijk; Mr. S. Mok, Leiden; Mr. H. J. Morren, Voorburg; A. M. Nieuwenhuizen, Schoonhoven; Jhr.

Dr. D. F. A. H. van Nispen tot Pannerden, Hillegom; P. W. Oosterhoff, 's-Gravenhage; Mr. H. E. Phaff, Almelo; Mr. H. C. W. Radier, Rijswijk (Z.H.); Jhr. Mr. J. W. Roëll, 's-Gravenhage; Mr. W. Riphagen, 's-Gravenhage; Mr. Dr. C. J. M. A. van Rooy, Etten; Mr. H. M. L. H. Sark, Wassenaar; Mr. L. J. Schippers, 's-Gravenhage; Dr. J. H. Scholten, 's-Gravenhage; Mr. A. L. Scholtens, 's-Gravenhage; Mr. D. Simons, 's-Gravenhage; Mr. J. H. Spaan, Rotterdam; Mr. C. Stapel, Santpoort; Mr. J. R. Stellinga, Voorburg; Mej. Mr. G. J. Stemberg, Amsterdam; Mr. G. W. Toebes, 's-Gravenhage; Prof. Mr. J. Valkhoff, Amsterdam; Prof. Mr. W. G. Vegting, Amsterdam; Mr. U. de Vries, 't Harde bij Oldebroek; Mr. Joh. W. de Vroom, Rotterdam; Mr. W. M. Verberne, 's-Gravenhage; Mr. D. van der Wel, 's-Gravenhage.

Van het bestuur: Prof. Mr. C. W. de Vries, Mr. Dr. E. J. Beumer, Mej. Mr. H. J. D. Revers, Mr. H. M. L. H. Sark, Dr. C. van den Berg, Prof. Mr. Dr. G. van den Bergh, Mr. Dr. A. A. van Rhijn, Mr. Dr. A. L. Scholtens, Mr. Dr. F. L. G. Z. M. Vonk de Both.

Voorzitter: Prof. Mr. C. W. de Vries.

In zijn *openingswoord* herinnert de voorzitter er aan, dat de laatste gewone vergadering gehouden is op 25 September 1943; de prae-adviezen, die thans aan de orde zijn, zijn geschreven in het begin van 1944 en hadden behandeld moeten worden in September van dat jaar.

Intusschen is dit niet onze eerste bijeenkomst na den oorlog. Op 1 Februari zijn wij hier in Utrecht bijeen geweest om te luisteren naar een aantal causerieën over „Administratie en administratief recht tijdens de bezetting" en bij die gelegenheid is gebleken dat tijdens deze betrekkelijk korte onderbreking de belangstelling van de leden voor de Vereeniging levend is gebleven.

De *notulen* van de vergadering van 25 September 1943, opgenomen in geschrift IX van de Vereeniging, worden ongewijzigd vastgesteld.

Het *jaarverslag van de secretaresse* over 1943, 1944 en 1945 wordt door haar voorgelezen [1]). Het geeft geen aanleiding tot opmerkingen en wordt onder dankzegging goedgekeurd.

Het *financieel verslag over 1943, 1944 en 1945* wordt door den penningmeester voorgelezen [2]). De financieele positie der Vereeniging is in de laatste twee jaar uiteraard wel verbeterd, maar als de Vereeniging weer haar gewone werkzaamheden opvat

---

[1]) Zie bijlage I, opgenomen op pag. 62 van dit geschrift.
[2]) Zie bijlage II, opgenomen op pag. 65 van dit geschrift.

zal zij spoedig weer aan het eind van haar geldmiddelen zijn. Een belangrijke contributieverhooging zal dus op den duur niet uit kunnen blijven. Voor het jaar 1946 wil het bestuur met de contributie niet hooger gaan dan *f* 6.—. Nadat de heer P. W. Oosterhoff namens de kascommissie heeft verklaard dat de boekhouding over de afgeloopen drie jaar in orde is bevonden, wordt het financieele verslag goedgekeurd en de penningmeester onder dank voor de gevoerde administratie gedéchargeerd. In de *kascommissie* voor het volgend jaar worden benoemd de heeren P. W. Oosterhoff, Dr. S. O. van Poelje en Mr. J. R. Stellinga.

De *begrooting voor 1946* wordt door den penningmeester voorgelezen en door de vergadering aangenomen. De contributie voor dit jaar wordt, in overeenstemming met het voorstel van het bestuur, vastgesteld op *f* 6.—.

Aan de orde is de *bestuursverkiezing*. Aan de beurt van aftreden zijn Dr. C. van den Berg, Prof. Mr. A. L. de Block en Prof. Mr. P. Lieftinck. De laatste twee stellen zich niet herkiesbaar. Het bestuur heeft aanbevolen: in de vacature-van den Berg: Dr. C. van den Berg en Mr. J. R. Stellinga; in de vacature-de Block: Jhr. Mr. W. Michiels van Kessenich en Jhr. Dr. O. F. A. H. van Nispen tot Pannerden; in de vacature-Lieftinck: Mr. J. V. Rijpperda Wierdsma en Prof. Mr. A. M. Donner. De heer Michiels van Kessenich heeft zich niet beschikbaar gesteld. In de vacature-van den Berg wordt bij acclamatie de heer van den Berg herkozen; in de vacature-de Block wordt bij acclamatie gekozen Jhr. Dr. O. F. A. H. van Nispen tot Pannerden; in de vacature-Lieftinck wordt na een gehouden stemming gekozen Prof. Mr. A. M. Donner. De nieuwe leden nemen hun verkiezing aan en nemen plaats aan de bestuurstafel.

Bij de behandeling van het *werkplan der vereeniging* wijst de voorzitter in de eerste plaats op het werk dat thans door twee commissies wordt verricht en waarover het verslag van de secrataresse het een en ander mededeelt. Het zijn de commissie voor de wetstechniek, onder voorzitterschap van Dr. J. P. Fockema Andreae, die met haar arbeid bijna gereed is en in den loop van dit jaar haar rapport hoopt klaar te krijgen, en een kleine commissie uit het bestuur, aangevuld met den heer Mr. J. Westhoff, die zich bezighoudt met de mogelijkheid van de uitgave van een repertorium voor het administratief recht. Voor het bewerken van het repertorium zullen eenige krachten noodig zijn; de leden die zich hiervoor willen opgeven kunnen dit in de pauze doen.

De Voorzitter denkt zich voorts een commissie die zich zal bezig houden met critiek uit een administratief-rechtelijk oogpunt op belangrijke wetsontwerpen of nieuwe denkbeelden. Hij noemt als

voorbeeld de bedrijfschappen, het planbureau. Ook zulk een commissie zou uit de leden moeten worden gevormd.

Ten slotte deelt de Voorzitter mede dat het bestuur in bespreking is over de oprichting van een nieuw maandelijksch of tweemaandelijksch tijdschrift, te zamen met eenige andere instellingen. Het bestuur hoopt dat deze bespreking tot een resultaat zal leiden, waardoor een lang gekoesterde wensch in vervulling zou gaan.

De leden kunnen zich met deze verschillende voorstellen vereenigen en doen geen nieuwe voorstellen aan de hand.

Ook bij de *rondvraag* wordt door niemand het woord gevoerd, zoodat het huishoudelijk deel der vergadering hierna wordt gesloten.

BIJLAGE I

JAARVERSLAG VAN DE SECRETARESSE OVER 1943, '44 en '45

Het ligt voor de hand, dat het eerste verslag van de vereeniging na de bevrijding in de eerste plaats vermeldt hoe de vereeniging uit de bezetting is te voorschijn gekomen. Ik kan niet anders zeggen dan dat wij van den oorlog zeer weinig te lijden hebben gehad. Onze vereeniging is volkomen met rust gelaten, zoowel wat haar gestie als wat haar kas betreft. Slechts hebben wij ons moeten laten registreeren bij de z.g. „niet-commercieele vereenigingen". Het bestuur heeft drie van zijn twaalf leden gedurende de geheele bezetting moeten missen, n.l. Mr. van Rhijn, Prof. van den Bergh en Prof. Lieftinck. De eerste was in Londen, de tweede gedeeltelijk in Buchenwald, gedeeltelijk in Amsterdam, maar zonder lid van de vereeniging te mogen zijn, Prof. Lieftinck heeft bijna de geheele bezetting in gijzeling doorgebracht. Onzen voorzitter hebben wij de anderhalf jaar, dat hij in Duitsche en Hollandsche gevangenissen doorbracht, eveneens moeten missen. De vereeniging zal de dankbaarheid van de secretaresse deelen, dat alle bestuursleden behouden zijn teruggekeerd. Wat de leden betreft stemt het tot dankbaarheid, dat *alle* Joodsche leden, die gedwongen waren te bedanken, eveneens behouden zijn en hun plaats in de vereeniging weer hebben ingenomen. Helaas zijn van de andere leden er enkele gedurende den oorlog overleden, waarvan ik hier wil noemen Mej. Mr. Hoetink, die in het concentratiekamp Ravensbrück het leven heeft gelaten.

Nog één ding in verband met den oorlog moet vermeld worden, n.l. het bombardement op Kleykamp in April 1944, waarbij ook de Armenraad getroffen werd en vrijwel de geheele administratie van den penningmeester verloren ging. Gelukkig is hijzelf er goed afgekomen.

In de drie jaren, waarover dit verslag loopt, n.l. 1943, '44 en '45, is alleen in 1943 nog een jaarvergadering gehouden, en wel op 25 September, in den Schouwburg te Utrecht. Zij was gewijd aan het onderwerp „Publiekrechtelijke overeenkomsten", waarover prae-adviezen waren uitgebracht door Mr. Beel, toen advocaat in Eindhoven, en Mr. Wiarda, secretaris van de raden van beroep te Amsterdam. Ook voor het najaar van 1944 stond een congres op het programma, dat gewijd zou zijn aan de administratieve rechtspraak op economisch terrein, en waarvoor de praeadviezen geschreven werden door Mrs. E. Bloembergen en H. E.

R. E. A. Frank. In September 1944 was de toestand echter al zoo, dat van een congres geen sprake kon zijn en het is ten slotte voorjaar 1946 geworden vóór de prae-adviezen in behandeling konden komen.

Ook andere werkzaamheden van vóór September 1944 zijn te relateeren. In de eerste plaats heeft de commissie-Beumer, ingesteld na de algemeene vergadering van 1942 om het vraagstuk van de nietigheden nader te bestudeeren, in den loop van 1943 geregeld vergaderd. In Mei 1944 heeft zij een rapport uitgebracht aan het bestuur, waarin zij de haar gestelde vraag, n.l. of aan de hand van de prae-adviezen en de debatten over het onderwerp bepaalde richtlijnen waren te trekken, bevestigend beantwoordde. Het is zeker een gelukkig denkbeeld geweest om het op het congres behandelde onderwerp van de nietigheden nader te doen bestudeeren: niet alleen is het onderwerp op die manier „af" gemaakt, maar ook hopen wij, dat de in het rapport getrokken richtlijnen van nut kunnen zijn voor de practijk van het administratieve recht. Het rapport is ten slotte, evenals de prae-adviezen, gedurende het laatste oorlogsjaar blijven liggen, doch daarna in de serie „Geschriften" van de vereeniging opgenomen en kort geleden aan de leden toegezonden.

Ook de Commissie voor de Wetstechniek, onder voorzitterschap van Dr. J. P. Fockema Andreae, heeft in 1943 nog doorgewerkt, maar is in 1944 in haar arbeid blijven steken. De commissie heeft dezen winter een aanvang gemaakt met de behandeling van haar rapport, dat het binnen niet al te langen tijd aan het bestuur hoopt aan te bieden. Zij koestert de hoop, dat het bestuur het rapport eenerzijds aan de Regeering zal aanbieden en bij haar zijn toepassing zal bepleiten, anderzijds het zal laten drukken en op zoo ruim mogelijke schaal verspreiden. Het is een gelukkige omstandigheid, dat er door den voorzitter, den heer Fockema Andreae, een personeele unie bestaat tusschen onze Commissie voor de Wetstechniek en de Staatscommissie Bezettingsrecht. Wellicht zal dit de navolging van de in het rapport vervatte wenken bevorderen.

Ten slotte is er een kleine commissie, bestaande uit enkele leden van het bestuur en den heer Westhoff, die zich bezighoudt met de mogelijkheid van de uitgave van een repertorium voor het administratief recht, een denkbeeld, door den heer Westhoff bij de vereeniging aanhangig gemaakt. Om zich een denkbeeld te kunnen vormen van de uitkomst van een bepaalde methode van werken heeft het bestuur op instigatie van de commissie den heer Mr. J. M. M. van der Ven verzocht, bij wijze van proef, over een bepaald tijdvak wetgeving, jurisprudentie en literatuur volgens die methode te bewerken. Zoowel de commissie als het

bestuur vond — dit in tegenstelling tot den heer Van der Ven zelf! — het resultaat bevredigend en ziet wel de mogelijkheid om volgens dezen opzet tot een repertorium te komen. Daartoe zullen echter, behalve een uitgever, een zeker aantal bewerkers noodig zijn, die hopelijk in den kring van de leden gevonden zullen worden.

Thans nog iets over het bestuur en de leden. Het bestuur vergaderde ook in de drie jaren, waarover dit verslag loopt, geregeld, met het bekende hiaat van zomer 1944 tot najaar 1945. In den zomer van 1944 werd een vergadering gehouden, waarop de plannen in elkaar werden gezet voor een vergadering, na de bevrijding te beleggen, over „Nederland tijdens de bezetting". Wij waanden de bevrijding èn de mogelijkheid van vergaderen toen dichtbij! Het heeft tot 1 Februari 1946 geduurd voor de vergadering is gehouden, maar zij *is* gehouden.

Het aantal leden, dat zich altijd acuut uitbreidt ter gelegenheid van een congres, is toch ook in de laatste jaren blijven stijgen, in hoofdzaak door den ijver van enkele leden, die op gezette tijden de secretaresse verblijden met een lijstje van nieuwe namen. De vergadering van 1 Februari heeft ook een aantal nieuwe leden aangebracht. Wij zijn nu om en bij het cijfer 300.

Onze vereeniging is in 1939 opgericht en heeft dus vrijwel alleen tijdens oorlog en bezetting gewerkt. Ik geloof, dat wij niet ontevreden behoeven te zijn met hetgeen tot nu toe is gebeurd, maar wij moeten ons wel bewust zijn, dat dit nog maar een begin is en naar wegen zoeken om in de eerstkomende jaren onze werkzaamheden uit te breiden. Zooals ik al meer in een jaarverslag opmerkte: stof biedt het administratiefrecht te over.

's-Gravenhage, Februari 1946.

H. J. D. REVERS.

BIJLAGE II

ONTVANGSTEN EN UITGAVEN OVER HET JAAR 1945

Ontvangsten		Uitgaven		
Contributies	ƒ 1.055,35	Administratie-uitgaven		
Verkochte geschriften .	- 67,98	bureaukosten ƒ 4.27½		
		kosten tikwerk - 121.15		
			ƒ	125,42½
		Geschrift IX	-	213,20
		Commissie Fockema Andreae	-	15,—
		Saldi: geblokkeerd . .	-	384,39
		vrij	-	385,31½
	ƒ 1.123,33			ƒ 1.123,33

Saldo 1 Januari 1945	ƒ 984,99
Saldo 1945 geblokkeerd	- 384,39
vrij . . .	- 385,31½
	ƒ 1.754,69½

BEGROOTING VAN INKOMSTEN EN UITGAVEN VOOR HET VEREENIGINGSJAAR 1946

Ontvangsten		Uitgaven		
Saldo	ƒ 1.754,69½	Administratie-uitgaven		
Contributies	- 1.500,—	porti, tel. . .	ƒ 50.—	
Verkoop geschriften .	- 63,47½	tikwerk . .	- 150.—	
		bureaukosten .	- 50.—	
		reiskosten . .	- 200.—	
				ƒ 450,—
		Algemeene vergadering		
		zaalhuur . . .	- 50.—	
		reiskosten . .	- 50.—	
		sten. verslag .	- 125.—	
		convocatie . .	- 25.—	
				- 250,—
		Geschriften		- 1.000,—
		Commissies		- 500,—
		Saldo		- 1.118,17
	ƒ 3.318,17			ƒ 3.318,17

Februari 1946. H. M. L. H. SARK

BIJLAGE III

LEDENLIJST DER VEREENIGING

Bestuur

Prof. Mr. C. W. de Vries, *voorzitter,* 's-Gravenhage (aftr. 1949).
Mr. Dr. E. J. Beumer, *vice-voorzitter,* Utrecht (aftr. 1947).
Mej. Mr. H. J. D. Revers, *secretaresse,* 's-Gravenhage (aftr. 1947).
Mr. H. L. M. H. Sark, *penningmeester,* Wassenaar (aftr. 1947).
Dr. C. van den Berg, 's-Gravenhage (aftr. 1950).
Prof. Mr. Dr. G. van den Bergh, Amsterdam (aftr. 1949).
Prof. Mr. A. M. Donner, Amsterdam (aftr. 1950).
Jhr. Mr. O. F. A. H. van Nispen tot Pannerden, Hillegom (aftr. 1950).
Mr. Dr. A. A. van Rhijn, 's-Gravenhage (aftr. 1948).
Mr. Dr. A. L. Scholtens, 's-Gravenhage (aftr. 1948).
Mr. Dr. F. L. G. Z. M. Vonk de Both, Ede (aftr. 1948).
Mr. Dr. R. H. Baron de Vos van Steenwijk, de Wijk (aftr. 1949).

LEDEN [1])

J. J. J. van den Akker, Noordwijk-Binnen, 1943.
N. Arkema, 's-Gravenhage, 1939.
Mr. W. Bakhuijs Rozeboom, Amsterdam, 1939.
Mr. P. S. Bakker, Voorburg, 1942.
Dr. Ir. F. Bakker Schut, 's-Gravenhage, 1942.
Mr. W. van Basten Batenburg, Oudenrijn, 1939.
M. A. Bäumchen, Venlo, 1942.
Mr. Dr. L. J. C. Beaufort, Venray, 1941.
J. van Beekum, Rijswijk, 1946.
Dr. L. J. M. Beel, 's-Gravenhage, 1941.
H. K. J. Beernink, Rijswijk, 1942.
Mr. J. D. J. E. van den Berg, Voorburg, 1944.
Dr. C. van den Berg, 's-Gravenhage, 1939.
Mr. J. H. C. van den Berg, Utrecht, 1939.
Mr. W. H. van den Berge, Voorburg, 1942.
G. J. Bergen, Delft, 1942.
Prof. Mr. Dr. G. van den Bergh, Amsterdam, 1939.
J. Bergvelt, Amsterdam, 1946.
Mr. R. J. J. Besier, 's-Gravenhage, 1942.

[1]) Het jaartal achter den naam geeft het jaar van toetreding tot de Vereeniging aan.

Mr. Dr. E. J. Beumer, Utrecht, 1939.
Dr. P. Beijer, 's-Gravenhage, 1942.
A. Blaauboer, Zwolle, 1939.
Mr. P. A. Blaisse, 's-Gravenhage, 1945.
Prof. Mr. A. L. de Block, 's-Gravenhage, 1939.
Mr. E. Bloembergen, Hilversum, 1943.
Mr. Alb. Blom, Utrecht, 1940.
Mr. Dr. J. J. Boasson, 's-Gravenhage, 1939.
Mr. M. H. de Boer, Utrecht, 1940.
P. J. H. de Boer, Rotterdam, 1940.
Mr. J. Bool, Leiden, 1939.
A. Bolkestein, Rotterdam, 1945.
Jhr. Mr. Dr. L. H. N. Bosch Ridder van Rosenthal, Zeist, 1939.
Jhr. Mr. L. H. N. F. M. Bosch Ridder van Rosenthal, 's-Gravenhage, 1942.
D. W. Bosgra, Rotterdam, 1944.
Jhr. Mr. A. K. C. de Brauw, 's-Gravenhage, 1939.
Mr. J. Brink, Amsterdam, 1945.
Mr. Dr. P. G. H. G. Brom, Groningen, 1942.
C. L. de Bruijn, Zwolle, 1941.
Dr. G. v. d. Burg, 's-Gravenhage, 1942.
De Centrale Onderlinge (Donatrice), 's-Gravenhage, 1946.
Mr. J. L. H. Cluysenaer, Groningen, 1939.
Mr. J. C. Coebergh, 's-Gravenhage, 1941.
Mr. J. Coert, Rotterdam, 1941.
Mr. B. C. M. Coopmans, Hoensbroek, 1939.
Mej. Mr. H. C. Crol, 's-Gravenhage, 1946.
Mr. Th. Dam Jr., Utrecht, 1942.
B. Dankbaar, Amsterdam, 1946.
Mr. Dr. J. M. H. Dassen, Maastricht, 1939.
H. A. A. Degen, 's-Gravenhage, 1946.
Mr. W. H. C. Derksema, Schiedam, 1946.
Mr. C. F. Diesch, Zwolle, 1940.
Dr. J. J. Dietz, 's-Gravenhage, 1944.
Mr. J. P. Dietz, Leidschendam, 1944.
Jhr. Mr. G. W. van der Does, 's-Gravenhage, 1939.
Mr. Dr. Th. F. J. A. Dolk, 's-Gravenhage, 1939.
Prof. Dr. A. M. Donner, Amsterdam, 1942.
Mr. J. Donner, Voorburg, 1944.
Mr. Th. G. Donner, 's-Gravenhage, 1939.
Mr. C. M. J. Dony, Huissen, 1939.
Mr. F. J. F. M. Duynstee, 's-Gravenhage, 1943.
Ec. drs. D. J. van Dijk, Wassenaar, 1942.
Mr. G. H. Dijkmans van Gunst, 's-Gravenhage, 1939.
Mr. C. E. Dijkstra, Groningen, 1944.

Mej. Mr. E. van der Elburg, Utrecht, 1942.
Mr. G. Engberts, Delft, 1939.
Mr. H. G. Engelberts, Utrecht, 1941.
K. van Es, Poortugaal, 1940.
Mr. H. J. Ewoudt Vermeulen, Utrecht, 1945.
Mr. Dr. H. J. A. Eijkman, Brunssum (L.), 1939.
Mr. G. W. Baron van der Feltz, Hellendoorn, 1944.
Mr. S. J. Fockema Andreae, Wierden (Gld.), 1939.
Dr. J. P. Fockema Andreae, Bilthoven, 1939.
Mr. W. H. Fockema Andreae, Rotterdam, 1939.
Mr. Dr. H. Fortuin, Hilversum, 1939.
Mr. H. E. R. E. A. Frank, 's-Gravenhage, 1942.
Mr. Dr. K. J. Frederiks, 's-Gravenhage, 1939.
J. L. Fijn van Draat, Voorburg, 1939.
Dr. W. F. de Gaay Fortman, 's-Gravenhage, 1943.
J. A. Gehlen, Geleen (L.), 1939.
Mr. H. van Geuns, Rotterdam, 1945.
Mr. G. J. de Gilde, 's-Gravenhage, 1946.
Mr. B. de Goede, Arnhem, 1942.
Mr. C. A. van Gorcum, Wassenaar, 1945.
Mr. D. J. Gorter, Voorburg, 1939.
Mr. C. G. Goudsmit, Oegstgeest, 1946.
Mr. G. A. de Graag, Utrecht, 1940.
Mr. W. C. L. van der Grinten, Rotterdam, 1945.
Mr. S. W. M. Gründeman, Leiden, 1945.
Dr. A. H. Günther, 's-Gravenhage, 1939.
Mej. Mr. T. J. Günther, Amsterdam, 1939.
Dr. Ir. A. H. W. Hacke, Voorburg, 1939.
Mr. H. van Haeringen, 's-Gravenhage, 1939.
Mr. S. J. Halbertsma, Utrecht, 1946.
A. M. van der Ham, 's-Gravenhage, 1939.
Mr. Dr. C. Ch. A. van Haren, Wassenaar, 1939.
Mr. M. J. P. D. Baron van Harinxma thoe Slooten, Wassenaar, 1942.
Mej. Mr. D. Harmse, Wassenaar, 1945.
Mr. G. F. W. Hartung, 's-Gravenhage, 1939.
H. R. Heerema, Goes, 1941.
Mr. Dr. P. H. W. G. van den Helm, Pijnacker, 1946.
Mr. F. A. Helmstrijd, Arnhem, 1939.
Drs. M. A. M. van Helvoort, Oirschot, 1939.
Mr. H. J. Hendriks, Beek bij Nijmegen, 1942.
Mr. E. Heringa, Scheveningen, 1939.
Mej. Mr. H. C. Hesseling, 's-Gravenhage, 1946.
Mr. P. A. van der Heul, Hilligersberg, 1940.
Mr. J. Heusdens, 's-Gravenhage, 1942.

Prof. Mr. H. R. Hoetink, Amsterdam, 1943.
Ch. van Hofwegen, Reeuwijk, 1944.
Mej. Mr. A. J. A. E. Hol, 's-Gravenhage, 1939.
Mr. H. L. Hoogenhuis, Utrecht, 1940.
Noordhollands Hoogheemraadschap (Donateur), Alkmaar, 1943.
W. Houtman, Voorburg, 1942.
Mevr. Mr. A. H. Huart-Engelsman, 's-Gravenhage, 1942.
A. Huisman, Pijnacker, 1946.
Dr. W. Huygens, Heemstede, 1942.
Dr. Ph. J. Idenburg, Wassenaar, 1940.
B. Ike, Noordwijk-Binnen, 1940.
J. V. Jansen, Rotterdam, 1942.
G. J. Jansen, Alkmaar, 1939.
Mr. J. F. Jansonius, Hoofddorp, 1943.
Mr. W. Jonker, 's-Gravenhage, 1939.
Mr. P. J. M. Kallen, Maastricht, 1939.
Dr. A. Kammer, Rotterdam, 1942.
Mr. J. M. Kan, 's-Gravenhage. 1939.
Mr. L. A. Kesper, Rijswijk, 1939.
Mr. L. Keijzer, Nijmegen, 1939.
A. M. M. Kieboom, 's-Hertogenbosch, 1939.
Jhr. Mr. F. H. van Kinschot, Leiden, 1939.
Mr. A. Kleyn, Zweeloo, 1942.
Mr. S. Kloosterman, Voorschoten, 1942.
Mr. F. J. Knop, Rotterdam, 1946.
Prof. Mr. A. Koelma, Alkmaar, 1939.
Mr. N. Kolff, Leiden, 1942.
Mej. Mr. A. A. G. Koops, Haarlem, 1942.
Dr. C. N. M. Kortmann, Weert, 1943.
A. J. P. Koster, Utrecht, 1939.
H. J. Koster, ec. drs., 's-Gravenhage, 1942.
H. A. H. Boelmans Kranenburg, Rotterdam-C., 1939.
Prof. Mr. R. Kranenburg, Leiden, 1939.
Mr. F. J. Krop, Rotterdam, 1946.
Mr. G. E. Kruseman, Amsterdam, 1946.
Mr. J. Kruseman, Amsterdam, 1939.
Mr. Dr. T. Kruijff, Utrecht, 1939.
Mr. J. H. Kuiper, Utrecht, 1939.
Mr. E. Kuylman, 's-Gravenhage, 1946.
C. T. E. M. Lammerschop, Rotterdam, 1946.
Dr. J. de Lange, Utrecht, 1939.
Mr. H. K. Langen, Meppel, 1942.
J. van der Leen, Poortugaal, 1939.
Mr. J. E. van Leeuwen, 's-Gravenhage, 1946.
Prof. Mr. M. G. Levenbach, Amsterdam, 1939.

Prof. Mr. P. Lieftinck, Rotterdam, 1939.
Mr. Dr. H. J. D. van Lier, Amsterdam, 1939.
Mr. J. H. L. M. Loeff, Rotterdam, 1941.
Mr. Ph. Loggers, Wassenaar, 1941.
Mr. W. P. M. van der Loo, 's-Gravenhage, 1939.
Mr. H. H. Maas, Haarlem, 1946.
Mr. T. C. Maas, Leiden, 1946.
Mr. J. Mannoury, Amsterdam-W., 1940.
Mr. F. van Meerwijk, Breda, 1941.
M. P. A. Meissen, Voorhout, 1946.
M. J. Merkelbach, Maastricht, 1943.
H. K. Michaëlis, Noordwijk aan Zee, 1943.
Jhr. Mr. W. Michiels van Kessenich, Maastricht, 1939.
J. Middelburg, 's-Gravenhage, 1942.
Mr. S. Mok, Leiden, 1939.
Mr. J. H. de Mol van Otterloo, 's-Gravenhage, 1939.
Prof. Mr. A. N. Molenaar, 's-Gravenhage, 1939.
Mr. S. J. R. de Monchy, 's-Gravenhage, 1939.
Th. E. Monroy, ec. drs., Nijmegen, 1942.
Mr. H. J. Morren, Voorburg, 1943.
Mr. H. W. J. Mulder, 's-Gravenhage, 1939.
Mr. F. R. Mijnlieff, Leeuwarden, 1939.
N. H. Nap, Wassenaar, 1942.
A. M. Nieuwenhuisen, Schoonhoven, 1940.
Jhr. Dr. O. F. A. H. van Nispen tot Pannerden, Hillegom, 1939.
P. W. Oosterhoff, 's-Gravenhage, 1939.
Mr. P. J. Oud, Rotterdam, 1939.
Mr. D. H. Peereboom Voller, 's-Gravenhage, 1942.
Mr. G. A. W. ter Pelkwijk, Utrecht, 1939.
Mr. H. E. Phaff, Almelo, 1943.
Mr. A. Pitlo, Amsterdam, 1942.
Dr. J. van der Poel, Rotterdam, 1942.
Prof. Mr. G. A. van Poelje, 's-Gravenhage, 1939.
Mr. S. O. Poelje, 's-Gravenhage, 1942.
A. van der Poest Clement, Schiedam, 1940.
J. E. G. Polderman, ec. drs., Rotterdam, 1946.
H. Posthuma. 's-Gravenhage, 1946.
Prof. Mr. C. W. van der Pot, Groningen, 1939.
Mr. J. A. M. Pott, Scheveningen, 1939.
Mr. Ir. M. M. van Praag, Schiedam, 1945.
Dr. M. J. Prinsen, Voorburg, 1942.
Provincie Gelderland (donatrice), 1946.
M. L. van Putten, 's-Gravenhage, 1939.
Jhr. Dr. C. G. C. Quarles van Ufford, Arnhem, 1939.
Mr. Ir. A. W. Quint, Hilversum, 1942.

Mr. H. Radier, Rijswijk (Z.-H.), 1946.
Jhr. Mr. C. J. A. de Ranitz, 's-Gravenhage, 1939.
L. Rasterhoff, Sneek, 1945.
M. A. Reinalda, Haarlem, 1940.
Mr. H. J. Reinink, 's-Gravenhage, 1939.
L. G. van Reijen, Noordwijk-Binnen, 1939.
Drs. W. Reijseger, 's-Gravenhage, 1939.
Mej. Mr. H. J. D. Revers, 's-Gravenhage, 1939.
Mr. Dr. A. A. van Rhijn, 's-Gravenhage, 1939.
Mr. J. Riphagen, 's-Gravenhage, 1942.
Mr. W. Riphagen, 's-Gravenhage, 1942.
Jhr. Mr. J. W. Roëll, 's-Gravenhage, 1942.
Mr. A. J. Romijn, Winschoten, 1942.
Mr. Dr. H. J. Romeijn, 's-Gravenhage, 1939.
Mr. Dr. M. C. J. M. A. van Rooy, Kloosterzande, 1942.
Mr. P. v. d. Rovaart, Zwolle, 1946.
Mr. N. J. Rowaan, Leiden, 1939.
Mr. A. J. Ruys, Amsterdam, 1946.
Jhr. Mr. Dr. A. van Rijckevorsel, 's-Hertogenbosch, 1939.
Mr. J. V. Rijpperda Wiersma, Arnhem, 1939.
Mr. R. H. Samsom, Alphen a. d. Rijn, 1939.
Jhr. Mr. B. W. Th. Sandberg, 's-Gravenhage, 1939.
Mr. H. M. L. H. Sark, Wassenaar, 1939.
Mr. J. van Schaick, Wassenaar, 1946.
Ir. L. S. P. Scheffer, Amsterdam, 1939.
Prof. Dr. B. Schendstok, 's-Gravenhage, 1939.
Mr. A. F. Schepel, Voorburg, 1939.
Mr. G. J. C. Schilthuis, Rotterdam, 1939.
Mr. L. J. Schippers, 's-Gravenhage, 1946.
Mr. J. H. Scholten, 's-Gravenhage, 1939.
Mr. Dr. A. L. Scholtens, 's-Gravenhage, 1939.
Mr. W. H. T. C. Baron thoe Schwartsenberg en Hohelansberg, 's-Gravenhage, 1946.
Mr. A. H. Seylhouwer, Amsterdam, 1939.
Mr. H. J. W. Sibmacher van Nooten, 's-Gravenhage, 1939.
Mr. M. Sichterman, Almelo, 1942.
P. Sikkes, Sneek, 1939.
Mr. Dr. D. Simons, 's-Gravenhage, 1941.
Jhr. Mr. W. C. Six, 's-Gravenhage, 1939.
Dr. L. R. W. Soutendijk, Heemstede, 1946.
Mr. J. H. Spaan, Rotterdam, 1946.
Mr. D. G. W. Spitzen, Wassenaar, 1939.
W. van Sprang, Noordwijk, 1944.
Mr. C. Stapel, Santpoort, 1943.
Mr. J. Steenstra Toussaint, Leiden, 1942.

Mr. J. R. Stellinga, Voorburg, 1942.
Mej. Mr. G. J. Stemberg, Amsterdam, 1941.
Mr. R. Streng, 's-Gravenhage, 1942.
Jhr. Mr. G. A. Strick van Linschoten, Zwolle, 1940.
Mr. P. H. Stuurman, 's-Gravenhage, 1946.
J. J. Talsma, Oosterbeek, 1939.
A. C. Timmering, Amsterdam, 1946.
Mr. G. W. Toebes, 's-Gravenhage, 1939.
Dr. M. N. S. Troelstra, Leeuwarden, 1939.
Mr. M. Troostwijk, Almelo, 1945.
H. Tulp, Amsterdam, 1942.
Mr. P. A. G. Ubink, Amersfoort, 1942.
Prof. Mr. J. Valkhoff, Amsterdam, 1946.
W. J. v. d. Veen, Zwijndrecht, 1946.
Prof. Mr. W. G. Vegting, Amsterdam, 1939.
Mr. J. in 't Veld, Zaandam, 1939.
Mr. J. J. M. van der Ven, Bilthoven, 1942.
Mr. W. M. Verberne, 's-Gravenhage, 1946.
Mr. W. F. F. Baron van Verschuer, Arnhem, 1939.
J. M. P. J. Verstegen, 's-Gravenhage, 1939.
Mr. J. Vink, Utrecht, 1939.
Mr. H. W. de Vink, Utrecht, 1942.
Jac. de Visser, Oegstgeest, 1943.
Mr. Dr. F. L. G. Z. M. Vonk de Both, Ede, 1939.
J. Th. van der Voorde, Bussum, 1941.
Mr. E. H. L. Baron van Voorst tot Voorst, Beek bij Nijmegen, 1939.
N. Vos, Heemstede, 1943.
Mr. Dr. R. H. Baron de Vos van Steenwijk, de Wijk, 1939.
Prof. Mr. C. W. Vries, 's-Gravenhage, 1939.
Mr. H. M. de Vries, Scheveningen, 1942.
Mr. J. de Vries, 's-Gravenhage, 1939.
Mr. U. de Vries, Oldebroek, 1942.
Mr. J. W. de Vroom, Rotterdam, 1946.
J. Walch, Amsterdam, 1939.
Mr. J. J. G. M. Walenkamp, Noordwijk, 1942.
Mr. G. E. van Walsum, Rotterdam, 1939.
Drs. J. W. J. toe Water, Arnhem, 1939.
W. J. Wegerif, Rotterdam, 1945.
Mr. D. van der Wel, 's-Gravenhage, 1946.
Dr. J. J. van Wermeskerken, Utrecht, 1939.
Mr. J. Westhoff, Utrecht, 1939.
Mr. G. J. Wiarda, Amsterdam, 1942.
Mr. K. Wiersma, Leiden, 1946.
Mr. J. Wiethoff, Amsterdam, 1943.

Mr. G. C. van der Willigen, Lekkerkerk, 1939.
J. H. Winkler, Bergambacht, 1946.
Mr. J. J. Woltman, 's-Gravenhage, 1941.
Mr. E. H. Wuyster, Zaandam, 1942.
Mr. S. F. L. Baron van Wijnbergen, Haarlem, 1946.
J. F. Wijnhoven, Rotterdam, 1945.
Mr. Dr. J. Wijnveldt, 's-Gravenhage, 1942.
Mr. H. A. M Wijnne, Utrecht, 1946.
J. Zonderman, Deventer, 1940.