GESCHRIFTEN VAN DE VERENIGING VOOR ADMINISTRATIEF RECHT

XIV

DE GRENZEN VAN DE VERORDENENDE BEVOEGDHEID DER GEMEENTE

VERSLAG VAN DE ALGEMENE VERGADERING GEHOUDEN TE UTRECHT, OP 13 JUNI 1947, TER BEHANDELING VAN DE PRAE-ADVIEZEN VAN MR. J. M. KAN EN PROF. MR. W. G. VEGTING EN DE NOTA VAN PROF. MR. A. M. DONNER

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

DE GRENZEN VAN DE VERORDENENDE BEVOEGDHEID DER GEMEENTE

GESCHRIFTEN VAN DE VERENIGING VOOR ADMINISTRATIEF RECHT

XIV

DE GRENZEN VAN DE VERORDENENDE BEVOEGDHEID DER GEMEENTE

VERSLAG VAN DE ALGEMENE VERGADERING GEHOUDEN TE UTRECHT, OP 13 JUNI 1947, TER BEHANDELING VAN DE PRAE-ADVIEZEN VAN Mr. J. M. KAN EN Prof. Mr. W. G. VEGTING EN DE NOTA VAN Prof. Mr. A. M. DONNER

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

I

BERAADSLAGING OVER DE PRAE-ADVIEZEN UITGEBRACHT DOOR Mr. J. M. KAN EN Prof. Mr. W. G. VEGTING EN OVER DE NOTA VAN Prof. Mr. A. M. DONNER

(Analytisch verslag)

De VOORZITTER (Prof. Mr. C. W. DE VRIES, 's-Gravenhage) wil gaarne deze vergadering met een inleidend woord openen. Het is niet zijn gewoonte bij het inleiden van de beraadslagingen reeds een greep in het debat te doen. Maar natuurlijk zal zijn inleiding wel verband houden met het vandaag te behandelen onderwerp. Hij wil daarom enige gedachten ontvouwen over de zelfstandige gemeente.

Een jurist, die beweerde, dat het thans met de zelfstandige gemeente gedaan is, zou geen gehoor vinden. Er zijn bij ons drie dingen waar men niet aan mag raken, waar geen kwaad van gezegd kan worden. Dat zijn het Koninklijk Huis, Thorbecke en de zelfstandige gemeente. Wie het niettemin zou wagen zou storm moeten oogsten. Veel is er al gedebatteerd over de wijze waarop de zelfstandigheid der gemeenten gehandhaafd behoort te worden. Men kan hierover van mening verschillen. De gedachte echter om de gemeentelijke autonomie in stand te houden door de gemeenten een eigen inkomstenbelasting toe te kennen vindt bij spreker geen steun. Is er dan een ander middel om de zelfstandigheid der gemeenten te bewaren? Tot dusver zijn rijks- en gemeentebelang veel te veel als tegenstelling gezien. Bij de gemeenten bestaat wantrouwen tegen het rijk, dat alleen maar voor zichzelf zorgt en niet of in de laatste plaats voor de gemeenten. Zou het niet mogelijk zijn om tot een andere geestelijke grondslag te komen dan de tegenwoordige, die gedekt wordt door autonomie, zelfbestuur en tussenvorm? De juridische figuur van de autonomie kan geen waarborgen bieden tegen aanvallen van het hoger gezag op de gemeentelijke zelfstandigheid. Als postulaat heeft de autonomie niet ingeboet, maar feitelijk is zij verschrompeld als gevolg van talloze hogere regelingen. Is daarom naast autonomie een nieuwe vorm van samenwerking tussen rijk en gemeente mogelijk, die ook anders is dan zelfbestuur?

Over het begrip zelfbestuur bestaat meer meningsverschil dan over autonomie. Thorbecke had geestelijk, diep in zijn hart, een andere zelfbestuursgedachte dan Oppenheim. Oppenheim beroept zich in zijn bekende boek bij de behandeling der autonomie op Thorbecke. Bij het zelfbestuur doet hij dat

niet. Had Oppenheim wel naar Thorbecke verwezen, dan had hij ongetwijfeld moeten constateren, dat de visie van Thorbecke anders was dan de zijne. Oppenheim zei over het zelfbestuur: De gemeenten mogen niet zijn „*gewillige* instrumenten van hoger gezag". Thorbecke echter sprak in zijn beroemde verslag van 11 April 1848 — hier niet beïnvloed door zijn ambtenaren, zoals dit later in de Kamer wel geschiedde — van „*geschikte* werktuigen" van hoger gezag. Men voelt dat hier een groot geestelijk verschil ligt.

In Engeland ziet men rijk en gemeenten veel meer dan hier als partners, niet als tegenstanders. Zou ook bij ons samenwerking op gemeenschappelijke basis mogelijk zijn, met een deelgenootschappelijke verantwoordelijkheid voor één overheidstaak, waarbij de doelmatigheid zal beslissen wie 't eerst optreedt? Deze gedachte vraagt een nieuwe uitwerking van de idee der financiële verhouding, welke de Staatscommissie van Lynden van Sandenburg naar voren bracht; vergoeding van de diensten, welke de gemeenten in het algemeen belang van het rijk bewijzen. Het bezwaar van het rapport der staatscommissie was, zoals Prof. v. d. Pot terecht opmerkte, dat het alle gemeenten over één kam schoor. Het stelsel van deelgenootschappelijke verantwoordelijkheid nu opent een perspectief voor nieuwe uitkeringen, niet procentsgewijs maar voor bepaalde onderwerpen afzonderlijk, op de wijze van de grants in aid in Engeland. Daar hoort men geen disputen over de onafhankelijkheid der gemeente, doch spreekt men over partnership. Bij de nieuwe uitkeringen moet enerzijds met de positie der gemeente en anderzijds met de te regelen onderwerpen rekening gehouden worden. De regeling zal men niet ineens op touw kunnen zetten. Doch zij zal er toe bijdragen, dat veel zaken uit de sfeer van autonomie, zelfbestuur of tussenvorm weggenomen kunnen worden. Er is een nieuwe vorm van partnership mogelijk.

Boven de voor de gemeente te handhaven mogelijkheid om eigen belastingen te heffen en naast het gemeentefonds moeten komen twee systemen van uitkering:

1e. een vast percentage van de verplichte uitgaven;
2e. een telkens verschillende bijdrage in de uitgaven der gemeenten voor onderscheidene doeleinden.

De commissie van Lynden van Sandenburg ging reeds van deze methode uit. Minister de Geer heeft echter de verwezenlijking van dit plan belet door zijn voorstel tot vorming van het gemeentefonds waarin tegen de verwachting van de commissie in de vaste uitkeringen de individuele bijdragen waren verwerkt. Het fonds heeft intussen een vaste plaats in het gemeentelijk bestel verworven. Het kan echter in zijn tegenwoordige gedaante te zwaar worden. In verzachte vorm zou het wel gehandhaafd

kunnen worden naast een stelsel van individuele uitkeringen. In België heeft men het „fonds commun" met provinciale vereveningsfondsen voor provinciaal behartigde zaken, zoals de krankzinnigenzorg.

Het streven moet er op gericht zijn zulk een nieuwe vorm van samenwerking nog dieper te funderen in de harten der bestuurders. De gemeentebesturen zullen zich meer moeten voelen als beheerders der gemene middelen dan der gemeentemiddelen (in de tegenstelling van „onze en andere" middelen). Op deze wijze wordt het rijk één grote gemeente, zoals het eigenlijk toch ook al één grote onderneming is. Spreker hoopt van harte dat de verwachte grote wijzigingen in het publiek bestel zullen mogen leiden tot wat hij hiervoor noemde: een deelgenootschappelijke samenwerking bij het vervullen van een overheidstaak.

De VOORZITTER geeft hierna het woord aan de debaters.

De heer Prof. Mr. R. KRANENBURG (Leiden) meent wel te mogen zeggen, dat het onderwerp, dat vandaag aan de orde is, een van de belangrijkste vragen van ons staatsbestel en van het staats- en administratief recht raakt. De verhouding tussen centrale overheid en onderdeel is vrijwel steeds en overal een crux geweest. In het bijzonder in ons eigen bestel. Er heerst wel haast nergens groter spraakverwarring dan bij dit vraagstuk. Men zou kunnen zeggen, dat op deze materie een fatum, een noodlot, rust. Gaarne brengt spreker daarom hulde aan het heldere en volledige betoog van de heer Kan. Als hij thans op diens prae-advies nader ingaat, wil dat niet zeggen, dat hij minder waardering heeft voor het werk van Prof. Vegting, doch de heer Kan heeft spreker een gedegen bestrijding aangedaan en daartegen wil spreker gaarne de toegeworpen handschoen opnemen.

Spreker is nog niet van zijn ongelijk overtuigd en wel allerminst de jure constituto, dus wat betreft de zin en de betekenis van de Gemeentewet op dit stuk. De Gemeentewet is duidelijk genoeg. Thorbecke formuleerde wel zo helder, dat zeker verwacht mag worden, dat de twee opeenvolgende artikelen, die hier de sedes materiae vormen, nl. 193 en 194, geen tegenstelling bevatten. Beide artikelen zijn, naar spreker meent, nodig. Art. 193 om aan de latere (posterieure), 194 om aan de vroegere (anterieure) verordening een einde te maken. Dit maakt verschil t.a.v. de modus procedendi, speciaal voor de positie van de rechter. Maar beide artikelen hebben dezelfde grondgedachte, nl.: zodra de hogere wetgever zich een onderwerp ter regeling aantrekt moet de lagere wetgever er af blijven. Art. 194 is op dit punt zo duidelijk mogelijk. Spreker kan moeilijk begrijpen, dat hierover verschil van mening kan bestaan. De spraak-

verwarring bestaat t.a.v. de betekenis van het begrip „onderwerp" in art. 194. Wat is daaronder te verstaan? Spreker gelooft dat men de vraag, of een verordening hetzelfde *onderwerp* als de wet regelt, niet voldoende onderscheiden heeft van de vraag, of een bepaalde wet *aangevuld* mag worden met een plaatselijke regeling van *hetzelfde onderwerp*. Oppenheim gaf het classiek geworden voorbeeld van de Trekhondenwet, waarbij hij stelde, dat het motief beslissend is voor het bestaan der aanvullingsbevoegdheid. De vraag was, of de gemeente na het tot stand komen van de Trekhondenwet nog iets over de trekhond mocht regelen, b.v. uit een oogpunt van verkeersbelang. Minister Rink heeft bevestigend geantwoord, en terecht, omdat het hier, zoals de Minister zeide, geheel verschillende belangen betrof. Wet en verordening regelden verschillende onderwerpen, zodat hier geen sprake is van aanvulling van hetzelfde onderwerp, maar van regeling van een *ander* onderwerp door de lagere wetgever.

Die regeling kan wel eens materieel hetzelfde inhouden als de wet. Spreker verwijst hiervoor naar het K.B. van 30 Maart 1908, S. 92. Het ging in dit geval om een waterschapskeur die van gelijke materiële inhoud was als een provinciale verordening. De afdeling contentieux zag daarin regeling van hetzelfde onderwerp, doch de Kroon onderscheidde behartiging van het waterstaatsbelang in de ene regeling en behartiging van het verkeersbelang in de andere regeling en constateerde daarmee regeling van verschillende onderwerpen. Men onderscheide dit goed van de echte aanvullingsbevoegdheid, zoals die b.v. in de wet op de hondsdolheid van 1875, S. 110, gegeven is.

„Onderwerp" in art. 194 ziet spreker dus als het belang dat men wenst te regelen. Daarom sluiten de artt. 193 en 194 op elkaar aan. De Kroon wijst de nieuwe verordeningen terug en de rechter de oude. Dit is begrijpelijk want van de Kroon kan moeilijk verwacht worden, dat zij alle oude verordeningen op strijd met wet of algemeen belang gaat onderzoeken. De jurisprudentie is nu in dit opzicht gekenterd. Men vergelijke het door de prae-adviseur genoemde Arnhemse sneeuwballenarrest met het eveneens genoemde arrest in zake het Deurnese zaailand. Deze kentering bracht judge-made law.

De jure constituendo vindt spreker de zaak minder eenvoudig. De prae-adviseur wil de genoemde bijzondere bepaling in zake de aanvullingsbevoegdheid van de wet op de hondsdolheid algemeen maken, behoudens tegenbewijs. Daarvoor stelt hij het nieuwe art. 168bis voor. Hier staat men op veel minder vaste grond dan bij uitlegging van het positieve recht, vooral als dit van Thorbecke afkomstig is. Men zal zich moeten afvragen of het inderdaad wel gewenst is, als de rijkswetgever gesproken heeft, om als regel de lagere wetgevers de rijkswet te laten

aanvullen. Als men, zoals spreker, sterk voorstander van de gemeentelijke autonomie is neigt men tot bevestigend antwoord, omdat de werking der autonomie er door uitgebreid wordt. Daar staat evenwel tegenover, dat als het rijk eenmaal een onderwerp op bepaalde wijze geregeld heeft er sterke redenen moeten zijn om de lagere wetgever toe te staan verdergaande beperkingen te maken. Zijn die redenen aanwezig dan geve de wet daarvan uitdrukkelijk blijk, om daarmede het gevaar van keuromanie (sneeuwballenarrest) zoveel mogelijk te weren. Is het soms geen keuromanie als men het gooien van sneeuwballen strafbaar stelt? Leerzaam in dit opzicht zijn de gevallen van keuromanie, welke Limburg in zijn prae-advies voor de Juristenvereniging in 1912 opsomt.

Voorshands voelt spreker daarom niet veel voor algemene toekenning van aanvullingsbevoegdheid. Deze algemene toekenning zal het de Kroon moeilijk en de rechter onmogelijk maken bepaalde verordeningen de das om te doen. Laat daarom de wetgever bij elke wet uitmaken of aanvulling nodig en gewenst is en bij bevestigend antwoord daarvan uitdrukkelijk laten blijken. Dit alles brengt spreker er toe te verklaren, dat hij voorshands nog niet tot het denkbeeld van de prae-adviseur is bekeerd.

De heer Mr. Ir. A. W. QUINT (Hilversum) is niet voornemens om met de beide prae-adviseurs in debat te treden, doch wel meent hij enige bezwaren tegen de nota van Prof. Donner te mogen uiten. Spreker kan de zienswijze van Prof. Donner, volgens welke de bedrijfschappen moeten worden bezien als integrerend onderdeel van het rijksapparaat voor de voedselvoorziening, niet delen. Het is juist, dat de bedrijfschappen een belangrijk deel van de besturende taak van het departement van landbouw en het rijksbureau V.V.O. hebben overgenomen. Hun besturende taak overweegt verre de overige functies, wat echter niet wegneemt dat de bedrijfschappen openbare lichamen van beroep en bedrijf zijn als bedoeld in art. 152 der Grondwet. Hun taak is dus behartiging van de belangen der bedrijfsgenoten in het kader van het algemeen belang der voedselvoorziening. Het is voorgeschreven, dat in het bestuur de bedrijfsgenoten zo volledig mogelijk en in een redelijke onderlinge verhouding vertegenwoordigd zijn.

De grondwettelijke basis der bedrijfschappen, meent spreker, is te eng. Niet art. 152 maar art. 155 had de basis moeten zijn, omdat juist laatstgenoemd artikel bedoeld is voor die lichamen, welke zijn ingesteld om een deel van de bestuurstaak van de centrale overheid over te nemen. Men denke hier aan het havenschap e.d. Tot nu toe is art. 155 (art. 194 oud) slechts toegepast voor het openbaar lichaam „De Wieringermeer".

Nu echter de voedselvoorzieningsorganen beschouwd moeten worden als organen voor het agrarische bedrijfsleven volgt daar allereerst uit, dat hun verordeningen slechts de bedrijfsgenoten kunnen binden. Spreker acht daarom het arrest van de Hoge Raad van 21 December 1942 onjuist. Spreker is verheugd, dat deze opvatting steeds meer aanhang blijkt te vinden (vgl. laatstelijk de Gemeentestem „Wetgevers in zakformaat"). Verder volgt er uit — anders dan Prof. Donner meent — dat een verordening van een bedrijfschap niet mag afwijken van een ministeriële beschikking. Het gaat spreker te ver om hier van een stilzwijgend in het organisatiebesluit gestelde delegatie te spreken, tenzij men zou redeneren via de ministeriële goedkeuring. Evenmin is het juist de samenhang tussen de departementen en de bedrijfschappen hiërarchisch te noemen. De figuur, dat de minister verordeningen goedkeurt en besluiten van het bedrijfschap kan vernietigen, past echter zeer wel in het stelsel van de bedrijfsorganisatie. Zij komt ook voor in het voor-ontwerp-Vos en in de proeve van het R.K. staatkundig centrum. Verder dient niet over het hoofd gezien te worden, dat de verordenende bevoegdheid op het gebied van de voedselvoorziening niet alleen gegeven is aan de bedrijfschappen maar ook aan een groot aantal vakgroepen en ondervakgroepen. Deze organen van de organisatie-Woltersom zijn in de verticale bedrijfsorganisatie ingeschakeld. Hier is uiteraard van een semi-officieel karakter geen sprake meer. De practijk leert, dat de vakgroepen bij de toepassing der erkenningsreglementen een sterke neiging hebben om naar de „closed shop" te streven, nu de bedrijfschappen in veel gevallen de uitvoering aan de vakgroepen hebben gedelegeerd. Er bestaat hierbij het gevaar, dat het algemeen belang uit het oog wordt verloren. Bij de bedrijfschappen zelf is dit gevaar minder groot doch niet geheel uitgesloten, al was het alleen reeds hierom, dat in de besturen geen vertegenwoordigers van de centrale overheid zitting hebben. In dit verband wijst spreker op het verschijnsel, dat in de laatste tijd bij de bedrijfschappen steeds meer het streven te zien is om zich als autonome lichamen te beschouwen; spreker herinnert tevens aan de staking in de groentenhandel en de daarop gevolgde tijdelijke intrekking der verordenende bevoegdheid van de betreffende vakgroep, alsmede de schorsing van het erkenningsreglement.

De bedrijfschappen hebben dus een tweeslachtig karakter. Enerzijds zijn zij organisaties van bedrijfsgenoten, anderzijds verzorgen zij een deel van de overheidstaak. Diezelfde tweeslachtigheid vindt men min of meer terug in de artt. 4 en 84 van het door de Stichting voor de landbouw vervaardigde voorontwerp van wet betreffende het landbouwschap alsook in art. 16 van het reeds eerder genoemde Katholieke ontwerp.

Het voorontwerp-Vos was in dit opzicht beter van opzet.

Vervolgens wil spreker nog een enkele opmerking maken over een passage op blz. 86 van de nota, betrekking hebbende op de verordenende bevoegdheid en het burgerlijk recht, waarin staat, dat art. 7, 2e lid, van het organisatiebesluit vèrstrekkende mogelijkheden biedt ten aanzien van regeling van onderwerpen van burgerlijk recht. Ten opzichte van het tweede lid onder 3 van art. 7 is dit juist, echter niet voor het gestelde sub 4 en 5. Fusie en stillegging van bedrijven gaat wellicht buiten de door Prof. Vegting in zijn prae-advies getrokken grenzen. Prijsregelingen, leveringsvoorwaarden en administratieve voorschriften blijven zeker binnen deze perken, want de contractvrijheid is niet een door het Burgerlijk Wetboek toegekende onaantastbare bevoegdheid: zij kan ongetwijfeld ingeperkt worden.

Ten slotte vestigt spreker nog de aandacht op een paar opvallende verschijnselen in de verordeningen der bedrijfschappen, nl. het toekennen van terugwerkende kracht, de delegatie van regelende bevoegdheid en de dispensatie. Terugwerkende kracht wordt veelvuldig toegepast. Spreker toont dit aan met een zeer typisch voorbeeld van een door het Bedrijfschap voor vee en vlees uitgevaardigde verordening. Door dergelijke regelingen wordt de eis van rechtszekerheid wel zeer ondergraven. Art. 4 der wet AB kan hier geen uitkomst brengen, want dit artikel bindt volgens de jurisprudentie van de Hoge Raad de lagere wetgever niet.

Delegatie van verordenende bevoegdheid geschiedt zowel aan lagere organen (vak- en ondervakgroepen) als intern, binnen het bedrijfschap dus, aan de voorzitter. Daarbij gaat het soms om zeer vergaande bevoegdheden (zie b.v. Zuivelverordening 1946 Kaashandel).

Dispensatie is eveneens een veelgebezigd middel. Sommige bedrijfschappen (b.v. Hoofdbedrijfschap akkerbouwproducten en daaronder ressorterende bedrijfschappen, b.v. margarine, vetten en oliën en b.v. pluimvee en eieren) hebben zelfs de bevoegdheid van alle bepalingen van hun verordening te dispenseren. De vraag rijst toch wel of dit nog in overeenstemming is met het systeem van art. 71 der Grondwet.

Spreker meent als slotconclusie te mogen stellen dat de minister nauwkeurig moet toezien op de verordeningen die hem door de bedrijfschappen worden voorgedragen en niet moet aarzelen zijn veto uit te spreken indien zij te zeer met de algemene rechtsbeginselen in strijd komen.

De heer Prof. Mr. Dr. G. v. d. BERGH (Amsterdam) brengt gaarne alle hulde aan Mr. Kan voor zijn voortreffelijk praeadvies. Alhoewel spreker met de heer Kranenburg van mening verschilt, zal hij over dit prae-advies thans niet spreken doch

zich bepalen tot het uitstekend prae-advies van zijn collega en vriend Vegting. Spreker betreurt het, dat zijn verblijf in een Duits concentratiekamp hem verhinderde indertijd met de heer Vegting bij zijn promotie van gedachten te wisselen. Gaarne zal hij daarom deze gelegenheid aangrijpen om datgene te zeggen wat hij toen in het midden had willen brengen.

Op blz. 72 van zijn inleiding schrijft de prae-adviseur onder 2: „De gemeentelijke wetgever is evenmin bevoegd enig gebruik, beschikking of genot van een aan een ander in eigendom toebehorende zaak — in het algemeen dus enige bevoegdheid met betrekking tot dergelijke zaak — aan de overheid of een derde te verlenen. Aangezien de toekenning van geen enkele eigendomsbevoegdheid de gemeentelijke wetgever vrijstaat, kan een gemeentelijke verordening, dus ook niet een gemeentelijk orgaan, het recht tot vernietiging van anderer eigendom opdragen", en op blz. 73: „De onder 2 opgenomen conclusie zal sommigen niet geheel bevredigend voorkomen. Ook naar mijn mening heeft bij de moderne ontwikkeling onzer samenleving ook de lagere wetgever naast de vèrgaande bevoegdheid tot negatieve beperking van eigendomsbevoegdheden die hij volgens ons positieve recht reeds bezit, ook behoefte aan de bevoegdheid zich, of in bepaalde gevallen aan derden zekere positieve eigendomsbevoegdheden in het algemeen belang toe te kennen". Verder op dezelfde blz. schrijft hij: „Overigens kan in een aantal gevallen, waarvoor in de practijk thans veelal de eigenaar wordt voorgeschreven een zeker gebruik van zijn eigendom door anderen te dulden, zonder bezwaar de vorm worden gekozen, dat de eigenaar verplicht wordt het gewenste aan zijn eigendom zelf te verrichten. Zo het aanbrengen van nummer- en wijkborden, van straatnaamborden aan de gevel e.d. Het recht van politiedwang voor het dagelijks bestuur der gemeente als uitvoerend orgaan voor de wetgevende regelingen van de gemeenteraad in art. 210 der Gemeentewet omschreven, maakt in dat geval, zo het gestelde gebod niet wordt opgevolgd, het dagelijks bestuur der gemeente bevoegd zelf de geboden handeling te verrichten". De inleider zelf veronderstelt dus, dat zijn conclusie sommigen niet geheel zal bevredigen. Spreker gelooft, dat zij zelfs zéér weinigen zal bevredigen. Stel, dat een gemeentelijke verordening de eigenaren van panden verplicht te gedogen, dat van gemeentewege rozetten aan de gevels worden aangebracht om daaraan tramdraden te bevestigen. De heer Vegting acht deze verordening onverbindend, niet echter, indien zij de eigenaren zou verplichten zelf de rozetten aan te brengen. Zou dit standpunt juist zijn, dan zou de gemeente in dit geval de eigenaren kunnen aanschrijven om zelf de rozetten aan te brengen, daaraan officieus toevoegend het verzoek het aanbrengen van

de rozetten na te laten, opdat de gemeente dan de betrokkenen in gebreke kan stellen ten einde daarna zelf de rozetten te kunnen aanbrengen. Zij zou dit kunnen doen op kosten van de „overtreders" maar zij kan reeds tevoren meedelen dat zij het zal doen op kosten van de gemeente. Spreker vraagt zich af of in deze weinig bevredigende constructie niet de vingerwijzing ligt dat de redenering van inleider weinig juist is. Wat is nl. de redenering? Op blz. 66 van zijn prae-advies schrijft Mr. Vegting: „Het burgerlijk recht wijst hiermede voor iedere zaak, behorende tot de stoffelijke wereld buiten de mens, voor heerschappij door mensen in aanmerking komend, aan, wie de bevoegdheid bezit deze heerschappij uit te oefenen, wie zich eigenaar daarvan kan noemen. Het burgerlijk recht beschouwt voorts de eigendom als de centrale macht over zaken, in die zin dat de uitoefening van macht over zaken door anderen dan de eigenaar, b.v. door zakelijk gerechtigden als erfpachters e.d., gezien wordt als een inbreuk op de eigendom, wordt aangemerkt als aan de eigendom — en veelal ook aan de eigenaar — ontleend. Dit betekent, naar het mij voorkomt, dat de aanwijzing van rechthebbenden tot machtsuitoefening t.a.v. zaken als volledig in het burgerlijk recht neergelegd moet worden gezien, dat de toekenning van de bevoegdheid tot machtsuitoefening t.a.v. zaken buiten de regelen van het burgerlijk recht om beschouwd moet worden als een inbreuk op bevoegdheden in het burgerlijk recht toegekend, als een inbreuk nl. op de toebedeling van macht t.a.v. zaken zoals het burgerlijk recht die verleent".

In zijn proefschrift zegt hij op blz. 146: „De wet ziet dan ook de in het burgerlijk recht erkende zakelijke rechten op eens anders goed als inbreuken op de eigendom, op de centrale macht over de zaak. Deze zakelijke rechten tasten een bevoegdheid aan, die bij de primaire verdeling van de zaken over de mensen door het burgerlijk recht is verschaft. Ook regelen van andere dan burgerrechtelijke aard, administratiefrechtelijke voorschriften, welke aan de overheid of derden macht verschaffen over een hun niet in eigendom toebehorende zaak, een bevoegdheid tot gebruik van een zaak toekennen, tasten daarmede dus een bevoegdheid aan, welke het burgerlijk recht verleent. Om die reden missen de lagere wetgevers de bevoegdheid mede gebruiksrechten op zaken te vestigen: hun komt immers niet de macht toe op bevoegdheden, ontleend aan het burgerlijk recht, inbreuk te maken". Deze leer van Prof. Vegting wordt niet door de jurisprudentie gevolgd en de wetgever gaat in de Belemmeringenwet Privaatrecht explicite van het tegenovergestelde standpunt uit. De kracht van de aangehaalde passages ontgaat spreker evenzeer. Want waarom b.v. mag de Raad door een monumentenverordening wel de eigenaar allerlei handelingen belet-

ten, een beperking, zo ingrijpend dat de eigenaar bijna niets meer aan zijn eigendom kan veranderen zonder vergunning van het gemeentebestuur? De Raad tast daarmee tientallen eigendomsbevoegdheden aan. Dat is volgens Mr. Vegting geoorloofd, maar volgens hem zou dezelfde Raad niet mogen voorschrijven dat de eigenaar rozetten aan zijn eigendom of een pijpje of buis onder zijn weg moet dulden. Een verordening die de eigenaren van onroerend goed in geval van brand zou verplichten het leggen van brandslangen over hun goed te dulden is volgens Mr. Vegting onverbindend. Spreker zou willen beweren dat dit zelfs zonder verordening volkomen rechtmatig kan geschieden. Zou de eigenaar de slangen verwijderen dan zou hij zich schuldig maken aan een onrechtmatige daad door het schenden van de zorgvuldigheid die in het maatschappelijk verkeer betaamt. Bovendien zou hij zijn eigendomsrecht misbruiken.

Spreker spitst thans het voorbeeld van de rozetten toe in deze zelfde richting. Stel dat er 'n nauwe straat is, waar de tram door *moet* rijden omdat het algemeen belang dit eist. Palen kunnen niet geplaatst worden zodat men op rozetten aangewezen is. Ook in dit geval, gelooft spreker, zouden de rozetten wel zonder verordening aangebracht kunnen worden en zou verwijdering er van door de eigenaren onrechtmatig zijn. A fortiori zou een tot het dulden der rozetten verplichtende verordening verbindend zijn. De redenering van Mr. Vegting is daarom niet aanvaardbaar. Eerder is de tegenovergestelde conclusie te accepteren.

Er is nog een punt waar spreker aandacht aan wil schenken. Op blz. 72/3, sub 3, zegt de inleider: „de gemeentelijke wetgever is bevoegd de eigenaar beperkingen op te leggen in het vrije gebruik van zijn zaak. Deze beperkingen mogen zowel de eigenaar bepaalde handelingen met betrekking tot zijn zaak voorschrijven — niet het dulden van het gebruik van zijn zaak door derden — als hem bevelen bepaalde handelingen niet te verrichten. Aan de hierbedoelde beperkingen is slechts de grens gesteld, welke voortvloeit uit de erkenning van zekere eigendomsbevoegdheden in het burgerlijk recht". Moet „erkenning" hier verstaan worden als „uitdrukkelijke vermelding"? Deze stelling is weinig aannemelijk en niet vol te houden, ook niet door de prae-adviseur. Hij kan haar niet volhouden i.v.b. met art. 626, 2e lid B.W. [1]), want dan zou de lagere wetgever — hier denkt spreker even terug aan de periode vóór de Woningwet — niet bevoegd zijn b.v. rooilijnen vast te stellen. De heer Vegting

[1]) Art. 626, 2e lid B.W., luidt:
„De eigenaar kan op den grond alle beplantingen doen en gebouwen stellen, welke hij goedvindt; behoudens de uitzonderingen in den vierden en vijfden titel van dit boek gemaakt".

merkt hiertegen op dat hij art. 626 in direct verband met art. 625 brengt en de algemene uitzondering door 625 aangegeven ook betrekking doet hebben op art. 626, 2e lid. Aldus kan hij zeggen: „Salvavi animam meam". De inleider noemt echter art. 679 B.W. [1]), uit welk artikel hij afleidt, dat een plaatselijke verordening nimmer het omgekeerde mag bepalen. De Hoge Raad schijnt bij dit artikel de inleider in het gelijk te stellen. Spreker vindt dit standpunt onjuist. Artikel 679 geeft een zelfde figuur als artikel 626, 2e lid. Het gaat in laatstgenoemd artikel om het recht van de ene particulier tegenover de andere. Geen partij kan zich beklagen wanneer een ander bouwt, behoudens servituut of uit het burenrecht voortvloeiend recht. Bij afsluiting van een erf liggen de verhoudingen niet anders. Hoewel spreker het adagium „rubrica non est lex" erkent, kan in dit geval in het opschrift van de titel in het B.W. toch ook een aanwijzing liggen. Stel dat er een groot, mooi landgoed bestaat, waarop men van een bepaald punt uit een onvergelijkelijk uitzicht heeft. De eigenaar komt te overlijden en het goed komt in handen van vier erfgenamen, die elk hun deel willen afscheiden van de andere. Hoe dit ook geschiedt, het bedoelde uitzicht wordt bedorven. Volgens de prae-adviseur zou een gemeentelijke verordening dit niet mogen beletten! Naar sprekers inzicht faalt de prae-adviseur dan ook in zijn redenering. Niet alleen bij art. 626, maar ook bij 679 en bij al deze overeenkomstige artikelen mag men de „publiekrechtelijke uitzonderingsclausule" van art. 625 niet wegdenken (aldus ook Prof. Scheltema). Men moet steeds in het oog houden, dat het recht ten bate van de gemeenschap op deze private bevoegdheden inbreuk moet kunnen maken.

Spreker besluit met nogmaals te verklaren, dat het hem zeer verheugt, dat hij thans nog zijn bezwaren naar voren heeft kunnen brengen.

De VOORZITTER doet hierna pauzeren voor de lunch.

De heer Dr. D. SIMONS ('s-Gravenhage) uit zijn grote waardering voor de heldere en prettig leesbaar gestelde prae-adviezen. Als spreker een ogenblik wil ingaan op de inleiding van de heer Kan, moet hij vooropstellen, dat hij de mening van zijn leermeester Prof. Kranenburg, dat het door Mr. Kan voorgestelde art. 168bis de gemeenten tot keuromanie dreigt te verleiden, niet deelt. Veeleer vreest spreker dat van de algemene

---

[1]) Art. 679 B.W. luidt:
„Ieder eigenaar mag zijn erf afsluiten, behoudens de uitzondering bij artikel 715 gemaakt".

aanvullingsbevoegdheid niets terecht zal komen, niet zozeer uit boos opzet van de wetgever, als wel als gevolg van de moeilijkheden waarvoor de wetgever zich zou zien geplaatst.

De prae-adviseur geeft op blz. 22 van zijn inleiding de door Labberton vervaardigde bloemlezing van mogelijkheden voor samenwerking tussen wet en verordening in de vorm van aanvullend optreden door de gemeentelijke wetgever. Deze bloemlezing doet zien, dat er geen volledige rechtszekerheid bestaat ten aanzien van de aanvullingsbevoegdheid. Mr. Kan wil die onzekerheid opheffen door art. 168bis.

Spreker vraagt zich af, of de prae-adviseur daarmee zijn doel zal bereiken. Zou art. 168bis wet worden, dan zal de rijkswetgever zich bij elke bijzondere wet moeten verdiepen in de vraag, wat nu eigenlijk door de lagere wetgever gedaan kan worden. Dit nu is een bezwaar. Het kenmerk van de gemeentelijke verordening is haar plaatselijk karakter, haar vermogen om met locale toestanden rekening te houden. En juist deze kan de centrale wetgever niet overzien, zodat hij in zijn incidentele beoordeling van de aanvullingsbevoegdheid tekort moet schieten.

Daarom voelt spreker er meer voor de bestaande toestand te handhaven. Laat de plaatselijke verordeningen maar van geval tot geval door Kroon en rechter beoordeeld worden. Dit is niet zo ernstig, omdat het hier gemeentelijk *straf*recht betreft. Het onderzoek naar wat recht geweest zou zijn gaat dus buiten de burgers om, legt op hen geen zware last. Ook al omdat een als gevolg van art. 168bis toegekende aanvullingsbevoegdheid de verordening niet zou beveiligen tegenover de rechter, tenzij dit uitdrukkelijk wordt bepaald, gelooft spreker, dat de zelfstandigheid der gemeente het best gediend wordt door te laten bestaan wat thans bestaat. Daarom gevoelt hij geen behoefte aan een nieuw art. 168bis.

De heer Mr. J. RIPHAGEN Sr. ('s-Gravenhage) zegt, dat aan art. 168bis zoals de heer Kan dit voorstelt, het begrip „onderwerp" ten grondslag ligt. Dit begrip is op zichzelf neutraal; er is niets normatiefs in. Wanneer echter de wet over „onderwerp" spreekt, dan maakt zij het begrip in zekere zin wel normatief. Zie b.v. de wegenverkeersregeling, die bij uitsluiting het verkeer langs de weg beoogt te regelen. Verbiedt nu de wet een onderwerp, dat zij zelve regelt, nader te regelen, dan grijpt zij buiten zichzelf, want zij regelt daarmede een *ander* onderwerp, nl. de aanvullingsbevoegdheid. Verbiedt de wet aanvullende regeling door lagere wetgevers, dan bedoelt zij daarmee te zeggen, dat zij zelf het onderwerp „uitputtend" regelt. Maar eigenlijk geeft zij daarmee te kennen, dat het onderwerp *niet* uitgeput *is*; zij staat slechts de lagere wetgever niet toe het onderwerp verder te regelen of uit te putten. De

wetgever kan de grenzen van het onderwerp niet bepalen en daarom is hier sprake van „ius in causa positum". Die causa is het geval van een bepaalde wet en een bepaalde verordening, waarbij de vraag is of zij *hetzelfde onderwerp* regelen. Deze vraag staat aan de rechter te beantwoorden, zoals ook de praeadviseur op blz. 44 van zijn prae-advies zegt: „Valt artikel 193 weg en komt artikel 168bis tot stand als door mij gesuggereerd, dan zal de rechter zich bij de beoordeling van de vraag of strijd met de wet aanwezig is, voor zover de rechtsgeldigheid van een posterieure aanvullende verordening in het geding is, zich moeten beperken tot de vraag of de Grondwet de betrokken materie bij uitsluiting voor de wet reserveert, zomede of de wet het stellen van nadere regels uitdrukkelijk heeft verboden". Spreker meent, dat de rechter zich meer dan deze twee door de praeadviseur aangegeven dingen zal moeten afvragen, nl. ook, of de verordening al of niet iets anders heeft geregeld dan de wet. De vraag van de bevoegdheid der lagere wetgevers is een zaak van constitutie. Daar behoort niet de rechter te beslissen maar de Kroon, met behulp van het vernietigingsrecht, i.c. vernietiging wegens strijd met de wet. Derhalve zou spreker de concrete gedachte willen lanceren aan het voorgestelde artikel 168bis een alinea toe te voegen, welke het toetsingsrecht van de rechter in dit opzicht uitsluit. Deze alinea zou kunnen luiden: „De rechter mag een verordening niet onverbindend verklaren uit hoofde van een bepaling in de wet als bedoeld in het slot van het eerste lid".

De heer Mr. P. S. BAKKER ('s-Gravenhage) zegt dat Prof. Donner met zijn nota al diegenen die in de ontwikkeling der bedrijfschappen belang stellen een dienst bewezen heeft, omdat zij problemen opwerpt, die hier in verhelderende discussie gebracht kunnen worden. Spreker vindt in de nota veel stof tot tegenspraak. Zou het betoog van Prof. Donner juist zijn — quod non — dan zou dit de nekslag voor de bedrijfschappen betekenen. Prof. Donner stelt, dat de bedrijfschappen niet zelfstandig zijn. Doch dit is niet juist; dit is juist het wezenlijke verschil met de bureaux der centrale overheid, waaruit niet de bedrijfschappen maar wel hun bureaux zijn voortgekomen. De bedrijfschappen zijn autonoom, hebben een eigen huishouding, een eigen kring van specifieke belangen. Zij zijn als jonge veulens op de weg geplaatst en hebben daarom misschien wat vreemd met deze dingen omgesprongen. Maar is het daarom te laken, dat zij eens afkijken hoe het met deze dingen staat bij de andere soortgenoten: gemeente, provincie en waterschap? De bedrijfschappen hebben steeds met hen als grotere broers omgegaan. Het trekken van parallellen tussen deze lichamen en de bedrijfschappen — mits de grote verschillen in het oog worden gehou-

den — acht spreker zeker verantwoord. Dit komt de eenheid van het administratieve recht ten goede. Dat die parallellen er zijn kan zelfs uit het bestaan van de nota van Prof. Donner afgeleid worden.

De overwegingen die Prof. Donner brachten tot zijn uitspraak dat de bedrijfschappen zelfstandigheid missen en dat zij slechts in hiërarchische verhouding tot het departement staan, acht spreker niet alle even juist. Vroeger, toen centrale bureaux der overheid verrichtten wat thans de bedrijfschappen doen, was er geen zelfstandigheid (Landbouw-crisiswet). Doch geleidelijk ontwikkelde zich de gedachte van een terugtrekken van de centrale overheid en meer overlaten aan door het bedrijfsleven zelf samengestelde lichamen. Het blijkt o.m. uit het voorontwerp Landbouw-ordeningswet 1937 en een in 1939 ingediend ontwerp van wet betreffende het algemeen verbindend en onverbindend verklaren van bedrijfsregelingen in de landbouw. De oorlogsomstandigheden hebben dit proces versneld en de bedrijfschappen tot leven zien komen. Zij waren nieuwe organen met bureaux overgenomen van de oude instellingen. Dit laatste heeft natuurlijk betekenis, maar niet voor de zelfstandigheid. Men kan toch ook een jong getrouwd paar niet tegenwerpen dat het niet zelfstandig is, omdat het een deel van het ouderlijk huis bewoont en meubels gebruikt, die ook de ouders reeds gebruikten?

Dat de inrichting van de bedrijfschappen geheel bij de minister berust is waar en niet waar. Het Organisatiebesluit voedselvoorziening is afkomstig van de secretaris-generaal, de enige wetgever in bezettingstijd. Daarom is de inrichting der bedrijfschappen gekomen aan de secretaris-generaal (thans de minister). De Grondwet overigens eist, dat de inrichting bij de wet geschiedt. Spreker acht het te verdedigen, dat het besluit van de secretaris-generaal, waarbij de inrichting geregeld werd, als wet moet worden aangemerkt. Is spreker goed ingelicht, dan staat ook de regering thans op dit standpunt en zullen de na de bevrijding door de minister in het reglement aangebrachte veranderingen door de wet bekrachtigd worden.

Toezicht noch het recht van goedkeuring of vernietiging van verordeningen sluiten zelfstandigheid der bedrijfschappen uit. Het niet door bepaalde criteria beperkte en daarom voor de zelfstandigheid niet bevorderlijke vernietigingsrecht zal echter niet nodeloos worden gehanteerd, omdat vernietigingsbesluiten gemotiveerd en afgekondigd moeten worden. Ook de ministeriële grondwettelijke verantwoordelijkheid behoeft de zelfstandigheid van het bedrijfschap niet per se uit te sluiten.

Prof. Donner meent, dat het bedrijfschap geen belangen behartigt die zich van het algemeen belang onderscheiden en

dus geen eigen huishouding heeft. Spreker ziet dit anders. De bedrijfschappen regelen tal van belangen, die het rijk niet tot zich trekt. Ze voeren een zelfstandig financieel beleid, hebben een eigen begroting, eigen geldmiddelen en eigen tekorten. Hun geldmiddelen zijn geen bestanddeel van 's rijks vermogen. De bedrijfschappen zijn niet werkzaam in het belang der voedselvoorziening in het algemeen, maar elk bedrijfschap heeft een werkterrein op het eigen gebied der voedselvoorziening waarvoor het is ingesteld. De wet omschrijft dit gebied en dit kan toch niet anders betekenen dan dat hier een afbakening ligt tussen dit en het gebied van het algemeen rijksbelang! Is het niet zo, dat gemeente en bedrijfschap beide als delen van de staat het algemeen belang behartigen, doch gekwalificeerd, de gemeente plaatselijk en het bedrijfschap naar zijn eigen gebied?

Naast deze negatieve bewijzen voor de zelfstandigheid der bedrijfschappen zijn er ook positieve aan te voeren. Spreker vergelijkt het bedrijfschap daartoe met de gemeente aan de hand van de door Oppenheim genoemde vier beginselen van de inrichting der gemeente en komt dan tot het volgende:

1. Het bestel is in handen van een bestuur, dat de bedrijfsgenoten vertegenwoordigt en door hen gekozen is.
2. Het bestuur en de door de minister benoemde voorzitter zijn niet afhankelijke onderdelen van het centrale gezag. Zij hebben zelfstandige regelingsbevoegdheid.
3. Samenstelling, inrichting en bevoegdheid zijn principieel bij de wet geregeld.
4. Openbaarheid bestaat ten aanzien van verordeningen en begroting en rekening. De bestuursvergaderingen zijn niet openbaar en in zoverre staat het bedrijfschap bij de gemeente achter. Een binnenkort door het georganiseerde bedrijfsleven te benoemen commissie van bijstand zal echter wel in het openbaar vergaderen.

Spreker gelooft, dat zijn vergelijking steek houdt en dat de bedrijfschappen dus inderdaad organisatorisch en structureel zelfstandig zijn en niet hiërarchisch aan het departement verbonden. Met de kern van Prof. Donners betoog is hij het daarom niet eens.

Op enkele punten nog nader ingaand, acht spreker met Prof. Donner het bedrijfschap bevoegd tot aanvullende regeling. Voor het bedrijfschap kunnen daarbij dezelfde regels gelden als voor de gemeente. Prof. Donner gaat echter naar sprekers mening te ver wanneer hij concludeert, dat een bedrijfschap het geven van aanvullende regels aan buiten het bedrijfschap staande organen zou kunnen opdragen. De grenzen van de aanvullende bevoegdheid liggen inderdaad in het vernietigingsrecht van de minister en in het toetsingsrecht van de rechter. Daarbij is het

niet moeilijk vast te stellen welke de hogere regeling is. Voor de uitzondering die Prof. Donner bepleit voor de anterieure ministeriële beschikking, is nergens steun te vinden.

Ten opzichte van de regelingen van provincie en gemeente zullen de voorschriften van het bedrijfschap als hogere regelingen moeten worden aangemerkt, omdat:

1. het hier zaken betreft, die voorheen door de centrale overheid werden behartigd;
2. de belangen waarom het hier gaat de grenzen van gemeente en provincie te buiten gaan.

Spreker gelooft niet, dat de rechter de onverenigbaarheid van het door Prof. Donner genoemde uitvoeringsbesluit van het bedrijfschap voor Pluimvee en eieren met een op de Distributiewet steunende ministeriële beschikking *moest* verwerpen. Het besluit was in strijd met de wet en dus onverbindend. Omdat het toevallig aan het vernietigingsrecht ontsnapte mag het besluit niet als een bewijs voor de mening van Prof. Donner gelden.

Ten slotte stelt spreker de vraag hoe het in de practijk staat met de zelfstandigheid der bedrijfschappen. Men zou alleen op de practijk afgaand kunnen menen weinig stof tot roemen te hebben en een grote afhankelijkheid van het bedrijfschap aan de minister kunnen constateren. Doch men dient te bedenken, dat de bedrijfschappen jonge stekjes zijn, die nog geenszins in bloei zijn gekomen. Maar zij zijn gezond en staan in goede aarde, want er zijn tekenen, die er op wijzen, dat de besturen zich hun zelfstandige taak bewust worden. Zij gaan begrijpen dat zij eigen verantwoordelijkheid hebben voor het door hen bestuurde gebied. Daarom meent spreker dat de toekomst met vertrouwen tegemoet mag worden gezien.

De belangstelling van de heer Mr. L. J. SCHIPPERS (Voorburg) gaat vooral uit naar het prae-advies van de heer Vegting, in het bijzonder voor wat betreft de practijk ten opzichte van de bedrijfschappen.

De prae-adviseur spreekt in zijn inleiding over de inbreuken welke het publiekrecht maakt op het privaatrecht. Spreker gaat even in op het gebied dat publiek- en privaatrecht elk bestrijken en komt dan tot de conclusie dat van inbreuk moeilijk sprake zal kunnen zijn daar beide categorieën van rechtsregels tot eigen terrein beperkt blijven. Spreker zou daarom liever van reflexwerking spreken van het publiekrecht op het privaatrecht. Hiervoor wijst hij op art. 1373 B.W., op grond waarvan een civielrechtelijke overeenkomst, aangegaan in strijd met een verordening van een bedrijfschap, geacht moet worden een bij de wet verboden en dus ongeoorloofde oorzaak te hebben. Zou men een civiele handeling verrichten in strijd met een voorschrift van een bedrijfschap en dus in strijd met het publiekrecht, dan

komt men in botsing met de eigen publieke rechtsplicht, zodat artikel 1401 B.W. van toepassing is indien daardoor schade wordt geleden. Spreker vraagt zich af of het daarom wellicht te sterk is om van „inbreuken" te spreken.

Een tweede punt waarvoor spreker de aandacht wil vragen is de beperking van de contractvrijheid en het eigendomsrecht. Een bij de bedrijfsorganisaties veel voorkomende figuur is die van blokkering der voorraden. Dit kan bij aan bederf onderhevige producten op vernietiging der beschikkingsbevoegdheid neerkomen. Nu behoeft de inperking van de beschikkingsbevoegdheid van de eigenaar niet tot gevolg te hebben een beknotting van de genotsbevoegdheid. Spreker zou gaarne van de prae-adviseur vernemen of uit de stelling die op blz. 78 onder *c* van zijn inleiding is vermeld, is af te leiden of voor de inperking van de beschikkingsbevoegdheid hetzelfde geldt als voor de inperking van de genotsbevoegdheid.

Ten slotte komt spreker op het gedeelte in het prae-advies, waarin inleider zegt, dat het niet mogelijk is bepalingen te maken die afwijken van dispositief burgerlijk recht. Spreker vraagt zich af hoe het dan staat met bestendig gebruikelijke bedingen en gewoonterecht. Deze zetten het dispositief recht op zij. Zouden gemeentelijke bepalingen nu toch inbreuk op gewoonterecht e.d. kunnen maken?

De heer Mr. W. RIPHAGEN Jr. ('s-Gravenhage) wijdt gaarne enige woorden aan het prae-advies van de heer Kan. Diens voorstel om artikel 168bis in te voegen en artikel 193 in de Gemeentewet te schrappen is niet voor splitsing vatbaar, omdat het in zijn geheel beoogt de *algemene* competentie-afbakening tussen centrale en lagere wetgever te vervangen door een *incidentele* (nl. per onderwerp). Artikel 194 is echter het complement van artikel 193. Moet daarom ook dit artikel geschrapt worden? De heer Kan zegt van niet, omdat de algemene maatregel van bestuur noch de provinciale verordening, noch de verordening van een orgaan als bedoeld in art. 130, zonder wettelijke machtiging kan beslissen over het voortbestaan van anterieure verordeningen. Kan art. 194 dus wel gemist worden voor de verhouding tot de rijkswetgever en niet voor de verhouding tot regelingen van Kroon, provincie en intercommunaal orgaan? Dit schijnt een crux. De tegenstelling tussen wet en andere „hogere" regelingen is er inderdaad. De bevoorrechte positie van de centrale wetgever komt o.m. tot uiting in de bevoegdheid om de competentie der verschillende wetgevers af te bakenen („Kompetenz—Kompetenz"). De Kroon bepaalt het algemeen belang en bovendien is ook de rechter rijksorgaan. Schrapping van art. 193 zal de praevalentie van de rijkswetgever versterken, doch de nergens elders gegeven be-

scherming van de provinciale wetgever teloor doen gaan.

De schrapping van art. 193 leidt nog tot enige andere merkwaardige consequenties. Treedt b.v. de raad tegen de wil van de wet aanvullend op, dan zal de verordening vernietigd worden wegens strijd met de wet. Deze vernietiging werkt ex tune, terwijl vernietiging volgens art. 193 volgens sommige schrijvers (W. Boissevain) ex nun werkt. Bestaat bovendien niet de kans, dat de rechter zich meer dan nu het geval is met de competentieafbakening zal bezighouden, wat het gevaar bevat van incidenteel buiten toepassing laten der verordening en van strijd tussen administratie en rechter? En ten slotte moet bedacht worden, dat als het systeem incidentele bevoegdheidsafbakening aanvaard wordt, elke wet zal moeten uitmaken of en in hoeverre aanvulling toegelaten is, terwijl niet steeds te voorzien is op welke wijzen de materie, die de wet wil regelen, kan worden beheerst. Als voorbeeld kan dienen de verhuurverordening zoals b.v. Den Haag die vaststelde om contrôle uit te oefenen op het gebruik van woonruimte. Deze verordening is destijds vernietigd wegens strijd met het vestigingsbesluit, hoewel het onderwerp huren van woningen iets anders is dan beperking van het recht van vestiging en verhuizing; thans wordt zij in het wetsontwerp „verdeling woonruimte" uitdrukkelijk erkend.

De heer Mr. J. V. RIJPPERDA WIERDSMA (Arnhem) wil een opmerking maken over het prae-advies van Mr. Kan. Nu wij ons opnieuw bezinnen omtrent de verordenende bevoegdheid van de gemeentebesturen en haar begrenzing, heeft de in dit prae-advies gegeven heldere uiteenzetting hem dankbaar gestemd, doch niet geheel voldaan. Gaarne had spreker naast het vele over de formele kant iets meer over de materiële kant gehoord. Hij betreurt het dat naast het prae-advies van Prof. Vegting, dat dit materiële gebied t.a.v. een bepaald punt beschouwt, geen meer uitgebreide behandeling ten deel is kunnen vallen aan de rechterlijke toetsing aan art. 168 der Gemeentewet, omdat hierbij ongetwijfeld veel van materiële aard ter sprake zou zijn gekomen, hoewel misschien door een dergelijke opzet dicht de grens van administratief recht en bestuurs- en wetgevingspolitiek genaderd zou zijn.

Spreker wil hiermede niet zeggen, dat hij voor de behandeling van vragen van meer formele aard in deze geen waardering zou hebben. Alleen reeds de punten, aangestipt in de nota van Prof. Donner, demonstreren reeds hoe nuttig, ja hoe dringend nodig een nadere bestudering van de formele kant der verordeningsbevoegdheid der lagere corporaties is.

Wij staan heden ten dage voor de klemmende vraag waar het met de verordenende macht van de lagere territoriale corporaties heengaat. De geldende wetgeving — terecht werd dit

door Mr. Kan nog eens in herinnering gebracht — is nog gebaseerd op de leer van de kringen, de sferen van Olivier, al is die leer in theorie maar kort en in de practijk eigenlijk nooit aanvaard, omdat zij onuitvoerbaar is. Maar dit geldt niet voor de autonomie en zeker niet voor de decentralisatie in het openbaar bestuur in het algemeen. De betekenis van decentralisatie, het belang van eigen werkingssferen van rijk en lagere lichamen, wordt — zeker door velen in deze kring — wel terdege ingezien, maar de vraag is hoe de activiteit van deze organen georganiseerd moet worden, hoe een nieuwe „harmonie der sferen" in het leven kan worden geroepen. Spreker gelooft dat men zich, gezien het perfectionisme van de hedendaagse wetgever, van de aanvullingsbevoegdheid geen illusies moet maken. Materieel zal z.i. op den duur weinig van de autonomie overblijven.

Buys schreef destijds van de provinciën, dat haar toekomst, indien hij zich niet bedroog, veel meer in haar zelfbestuur dan in haar autonomie lag. De ontwikkeling heeft Buys misschien niet in alle opzichten maar toch zeker in hoofdzaak gelijk gegeven. En stellig zal de toekomst nog verder gaan, ook ten aanzien van de gemeente. Op verordenend gebied houdt zij dan hoofdzakelijk over de bevoegdheid tot aanvulling, die de inleider organiseren wil, en verder die op het terrein van het zelfbestuur. Het is spreker opgevallen dat over de verordenende bevoegdheid als uitvloeisel van de zelfbestuurstaak in het geheel niet gesproken is. Hoewel hij bij voorbaat toegeeft, dat over die bevoegdheid niet veel algemene beschouwingen gegeven kunnen worden, omdat zij te veel van iedere bijzondere wet afhankelijk is, zal het spreker niet verwonderen als in de toekomst, wanneer het zelfbestuur — wil men liever: medebewind — in de vorm van regelgeving van meer omvang en gewicht zal worden dan hetgeen we nu kennen krachtens de Woningwet en enkele andere wetten, behoefte gaat ontstaan aan zekere meer algemene regelingen, ook voor deze taak.

De verhouding van rijk en lagere corporaties zal een andere moeten gaan worden. De inleider duidde hierop ook in zijn prae-advies (zie blz. 21, de gecompliceerdheid van het maatschappelijk bestel leidt meer en meer tot samen optrekken van rijk en gemeente; blz. 37, het algemeen belang wordt gebaat met locaal gedifferentieerde regelingen, waarbij de rijkswetgever zich kan bepalen tot het trekken van de grote lijnen en de uitwerking aan de gemeenten overlaten; en blz. 41, het algemeen welzijn is er mede gediend indien rijk en gemeente te zamen de handen ineenslaan om het maatschappelijk leven weer in goede banen te leiden). Spreker is er van overtuigd, dat als bij de rijksautoriteiten een geest als die de heer Kan bezielt over-

heersend is, voor het rijksaandeel in die opbouwtaak de beste verwachtingen gekoesterd mogen worden.

De heer Mr. B. DE GOEDE (Arnhem) wil in een bepaald opzicht het prae-advies van de heer Kan en de nota van de heer Donner in onderling verband zien, daarbij uitgaande van de mening van de laatste, dat het eigenlijke onderwerp dezer vergadering weinig stof tot debat zou opleveren. Blijkbaar beschouwt Prof. Donner het door het prae-advies van de heer Kan bestreken gebied als terrein, waaromtrent een aanzienlijke mate van zekerheid bestaat, zulks in tegenstelling tot de organisaties voor de voedselvoorziening, waaromtrent het al onzekerheid is wat de klok slaat. Zo zegt Prof. Donner op blz. 84: „men moet goed in het oog houden, dat het trekken van parallellen tussen de positie van provincie, gemeente en waterschap enerzijds en de bedrijfschappen c.s. anderzijds een onverantwoord en nog veel te licht bedreven spelletje is en dat men ook niet een al te nauw verband mag leggen tussen de bedoelde organisaties en datgene wat van meer dan een zijde als zelfstandige bedrijfsorganisatie wordt aangeprezen". De waterschappen komen verder nauwelijks meer ter sprake. Bij Mr. Kan niet, omdat zij buiten het terrein van zijn onderzoek lagen, bij Prof. Donner niet, omdat zij tot het domein der zekerheden behoorden. Op dit laatste zou spreker iets willen afdingen.

Mr. Schepel zegt in zijn boek Waterschapsrecht dat de vraag wat een waterstaatsbelang is ter beantwoording aan Staten en Kroon staat. Deze lijn is doorgetrokken door Menalda die in zijn dissertatie over de samenhang tussen waterschap en territoir betoogt dat een waterschap opgericht kan worden voor èlk denkbaar belang behalve voor dat, hetwelk de wet niet toestaat (art. 5, L.O.-wet 1920). In deze gedachtengang kan men het waterschap zien als een zwevende rib of wandelende nier. Zijn de opvattingen van Menalda en Schepel juist, dan blijft dit niet zonder ernstige gevolgen voor de grenzen van de verordenende bevoegdheid der waterschappen. Dit alles is naar de mening van spreker niet van zuiver theoretisch belang. In oorlogstijd heeft men gedacht aan landbouwschappen tegenover waterschappen en nog onlangs is in Gelderland de vraag aan de orde geweest of het waterschap zich ook verordenend op landbouwgebied kan begeven. Men kan zich van deze zaak niet afmaken met de opmerking, dat zij buiten het bestek der vergadering valt. Zou dit daarom misschien een punt voor een volgende vergadering kunnen zijn? Spreker heeft zoëven verband gelegd tussen het werk van de heren Kan en Donner. Het is niet zeker dat de daar opgeworpen vraag op overeenkomstige wijze voor de waterschappen te beantwoorden is, maar wel staat vast, dat de waterschappen zich niet bevinden in het gezelschap van ge-

meente, provincie enz. waar zekerheid heerst, maar in de nabijheid van de bedrijfschappen, en wel omdat er ten aanzien van hun verordenende bevoegdheid nog veel vragen open zijn.

De VOORZITTER laat hierna korte tijd pauzeren om de thee te serveren en om de inleiders gelegenheid te geven zich op de replieken voor te bereiden.

Na de thee beklimt de heer Prof. Mr. W. G. VEGTING (Amsterdam) als eerste van de prae-adviseurs het spreekgestoelte om zijn opponenten van repliek te dienen. Spreker herinnert aan een uitlating naar aanleiding van het heden aan de orde gestelde onderwerp in een der vakbladen, nl. dat het bestuur een oud paardje van stal had gehaald. Voor zoveel het bestuur behoefte mocht gevoelen aan een rechtvaardiging van zijn keuze kan het die gevonden hebben in de grote belangstelling van heden, die nog meer het moederpaard gold dan het uiteraard jongere veulen, dat spreker te leiden kreeg. Spreker vindt het even prettig als Prof. Van den Bergh, dat deze thans de gelegenheid had op enkele bij hem bestaande bezwaren tegen sprekers praeadvies en proefschrift in te gaan.

Wat het in de eerste plaats door collega Van den Bergh ontwikkelde bezwaar betreft maakt spreker de opmerking, dat hij het bewijs uit het ongerijmde van Prof. Van den Bergh, dat de niet geheel bevredigende conclusies waartoe spreker bij zijn onderzoek kwam zouden bewijzen, dat spr.'s betoog onjuist is, niet kan aanvaarden. Komt men tot een onbevredigende conclusie, dan behoeft de redenering nog niet fout te zijn. Dit kan zeker hier gelden, waar het niet betreft een materie, waarvoor de wetgever instantelijk een regeling ontwierp, maar waar het recht moet worden vastgesteld op grond van zo algemene rechtsbegrippen als verordeningsbevoegdheid, burgerlijk recht en eigendom. Wat nu de door opponent naar voren gebrachte gevallen betreft, inleider is het in het gestelde geval van brand met Prof. Van den Bergh eens, dat de brandslangen zonder verordening gelegd zouden kunnen worden met een beroep op noodrecht of openbare orde. Het opleggen van verplichtingen bij verordening aan de eigenaar om zeker gebruik van zijn eigendom door derden te dulden blijft spreker echter zien als iets, waartoe de gemeentewetgever niet bevoegd is, dat hem in strijd brengt met de in de Grondwet geëiste en tot stand gekomen codificatie van het burgerlijk recht. Het burgerlijk recht noemt de wijzen van eigendomsverkrijging limitatief op. Het ziet gebruiksrechten op zaken buiten de eigendom zelf als inbreuken op deze eigendom. Uit het een en het ander te zamen volgt, dat toekenning van gebruiksrechten op eigendom van derden aan-

tasting van bevoegdheden, in het burgerlijk recht toegekend, betekent, als een inbreuk nl. op de toebedeling van macht t.a.v. zaken, zoals het burgerlijk recht die geeft. Ook het feit, dat de jurisprudentie zijn leer niet aanvaardt, vermag inleider niet als een argument te zien; hij voegt hieraan echter toe, dat de Hoge Raad heel wat voorzichtiger is bij het toekennen van medegebruiksrechten dan bij beperking van het eigen recht van de eigenaar (lantarenpalenarrest), een verschil, dat bij het uitgangspunt van dit college eigenlijk niet past. De wetgever kent in art. 16 Belemmeringenwet Privaatrecht aan de lagere wetgever geenszins de bevoegdheid tot het opleggen van medegebruiksrechten toe, maar gaat uit van de opvatting, dat zij deze bevoegdheid hebben. Ook hieraan is dus geen argument tegen sprekers standpunt te ontlenen.

Op grond van art. 157 der Gemeentewet en van het bestaan van de codificatie van burgerlijk recht mag de gemeente geen burgerlijk recht in zijn verordeningen regelen, maar mag zij ook geen andere (administratiefrechtelijke) bepalingen maken, waardoor de bevoegdheden uit het burgerlijk recht voortvloeiende zouden worden aangetast. Het is nu de vraag in sommige gevallen, zo m.b.t. de eigendom, in hoever er in het burgerlijk recht een erkenning als bevoegdheid is.

De bevoegdheid om wetgever te zijn sluit in de bevoegdheid om inbreuk te maken op de potentiële bevoegdheden uit de eigendom voortvloeiende. Hetzelfde geldt voor de contractsvrijheid. In art. 625 B.W. wordt ten aanzien van de eigendom deze bevoegdheid uitdrukkelijk erkend, doch ook zonder deze bepaling zou de bevoegdheid der lagere wetgevers om inbreuk te maken op de eigendom vaststaan. De vraag is hoever die bevoegdheid gaat. De rijkswetgever kan uiteraard veel verder met zijn beperkingen gaan dan de lagere wetgever, die zich houden moet aan de grens, dat hij niet de bevoegdheden mag aantasten, die uit het burgerlijk recht voortvloeien.

Eigendomsbevoegdheden, die als zodanig in het burgerlijk recht erkend worden, zijn practisch gesproken niet te vinden. Met enige aarzeling noemde spreker art. 679 B.W. Dit artikel heeft wel zijn plaats in de titel, die handelt over burenrecht, en dit kan een argument zijn voor de opvatting, dat het hier alleen gaat om bevoegdheden ten opzichte van buren, niet tegenover iedereen. Spreker meende echter, dat een onderlinge afsluiting van eigendommen als alleen op de onderlinge verhoudingen der betreffende naburen betrekking hebbend kan worden gezien en dat in de erkenning de bevoegdheid tot afsluiting tegenover de eigenaar van de aangrenzende grond daarom te beschouwen is als een erkenning in het algemeen. Spreker moet toegeven, dat in het door Prof. Van den Bergh geconstrueerde weliswaar zeer

exceptionele geval de afsluiting niet alleen de onderlinge naburen regardeert. Dat spreker ook in art. 626, tweede lid, een erkenning van zekere eigendomsbevoegdheden zou moeten lezen, waardoor dan spr.'s gehele systeem omvergegooid zou zijn, is natuurlijk niet juist.

Onder civilisten is het volgens spreker de gangbare mening, dat art. 626 B.W. met art. 625 in één verband moet worden gezien. Bij deze zienswijze bestaat er dus geen bezwaar tegen, dat de gemeentelijke wetgever op de bevoegdheden, waarover artikel 626, tweede lid, spreekt, inbreuk maakt.

De heer Schipper heeft gesproken over de reflexwerking van regelen van publiekrecht op het civielrecht en gaf daarvoor voorbeelden; wanneer spreker over inbreuk op het privaatrecht spreekt, bedoelt hij iets anders, t.w. verordeningen van lagere organen, die regelen stellen die niet toelaatbaar zijn, omdat zij bevoegdheden uit het burgerlijk recht voortvloeiende aantasten.

De beperkingen van het beschikkingsrecht liggen op het gebied van de contractsvrijheid; voor zover beperkingen dezer vrijheid mogelijk zijn kan dus ook de beschikkingsmogelijkheid beknot worden.

Ten slotte vroeg opponent of de gemeente, die naar spr.'s mening geen voorschriften mag vaststellen tot afwijking of ter binding aan bepalingen van dispositief recht, wel inbreuk mag maken op bestendig gebruikelijke bedingen en gewoonterecht, dat dispositief recht op zij zette. De beperking, die spreker aanwezig acht voor de gemeentewetgever t.o.v. het dispositief recht berust hierop, dat het feit, dat de burgerlijke wetgever voor zeker gebied dispositief recht vaststelt, de bevoegdheid inhoudt van partijen om dit aanvullend recht al dan niet te volgen. Zetten nu bestendig gebruikelijke bedingen of gewoonterecht bepalingen van aanvullend recht op zij, dan wil dat zeggen, dat het gewoonterecht bepaalde regelen van aanvullend recht in dwingend recht omzette. In dat geval geldt hetgeen spreker opmerkte omtrent de onbevoegdheid van de gemeentewetgever t.o.v. bepalingen van dwingend recht.

De prae-adviseur, Mr. J. M. KAN ('s-Gravenhage) wijst er allereerst op, dat de mening van Prof. Donner dat over het eerste onderwerp een communis opinio zou bestaan, te ver gaat, want over tal van punten is vandaag gebleken onzekerheid te bestaan. Als spreker in sneltreinvaart — ten einde de vergadering niet te lang op te houden — de verschillende sprekers beantwoordt, komt hij eerst tot Prof. Kranenburg, die het onderscheid maakte de jure constituto—de jure constituendo. De jure constituto zou de zaak z.i. zo liggen, dat artikel 194 der Gemeentewet wegvaagt wat er is, terwijl artikel 193 o.m. aangeeft hoever de aanvullende bevoegdheid van de raad strekt.

Spreker meent, dat zijn opponent de artt. 193 en 194 niet voldoende uiteen heeft gehouden. In art. 194 trekt de wetgever het „onderwerp" aan zich, zulks in tegenstelling tot art. 193, waar geen sprake is van „onderwerp", doch de maatstaf geldt of de materie van algemeen rijksbelang is. Slechts dan is zij voor de gemeente taboe. Wat betreft de gesignaleerde wijziging in de zienswijze van de Hoge Raad, welke zou uitkomen bij vergelijk van het sneeuwballenarrest van 1909 met het arrest van 1931 in zake de verordening van Deurne (lopen op grasland), wijst spreker er op, dat de zaken hier verschillend lagen, omdat in het eerste geval een anterieure en in het geval Deurne een posterieure verordening in het geding is. Ook de jure constituendo heeft de hooggeleerde opponent bezwaren. Prof. Kranenburg gaat uit van de gedachte, dat als de wet een bepaald onderwerp regelt, de raad alleen tot aanvulling bevoegd is als de wet hem uitdrukkelijk daartoe bevoegd verklaart. De aanvullingsbevoegdheid zou dus niet van nature bestaan. Deze theorie is in strijd met ons staatsbestel, dat op de decentralisatie-gedachte is gegrond. Wat locaal geregeld kan worden moet daarom aan de gemeente overgelaten worden. Volgens spreker moet men dus niet redeneren vanuit het oogpunt der centrale regeling, doch uitgaan van de locale behoefte en de lagere wetgever tot voorziening daarin bevoegd achten, tenzij Grondwet of wet locale regeling beslist niet gewild hebben. Als voorbeeld noemt spreker het reeds aangehaalde arrest van 1931.

Spreker is het met de heer Simons eens dat het met de keuromanie niet zo'n vaart zal lopen. De gedachte dat de Kroon niet gezien moet worden als een spiedende valk is hem uit het hart gegrepen. De door de opponent gevreesde mogelijkheid, dat de wetgever, het zekere voor het onzekere nemend, de aanvullingsbevoegdheid zoveel mogelijk zal willen beperken, acht hij in de praktijk weinig kans op verwezenlijking te hebben. Het zal een zaak van de Staten-Generaal zijn om daartegen te waken en bij iedere voorgestelde uitsluiting van aanvullingsbevoegdheid van de regeling te vragen aan te tonen, dat deze in dat speciale geval gemotiveerd is. Het risico, dat zijn voorstel in zake art. 168bis in bepaalde gevallen tot onduidelijke casusposities zal leiden, acht spreker vergeleken bij de huidige vaagheid niet zo groot. Hij haalt in dit verband aan het recente voorbeeld in een gemeentelijke verordening, die collaborateurs uitsloot van bepaalde gemeentelijke leveringen, waarbij B. en W. uitmaken wie collaborateurs zijn. Omdat de stelling verdedigd kan worden, dat de rijkswetgever met zijn norm „gij zult niet collaboreren" de zuivering als onderwerp tot zich trok, kan deze verordening gemakkelijk met behulp van art. 193 om zeep gebracht worden.

Hoewel aan de wetgever zware eisen zullen worden gesteld, acht spreker het voorgestelde art. 168bis daarom een belangrijke stap vooruit.

De prae-adviseur is het met de heer Riphagen Sr. eens, dat de vraag van belang is of het de taak van de rechter dan wel van de administratie is om uit te maken of de lagere wetgever mag aanvullen. Hier komt men op gevaarlijk gebied. Het uitsluiten van de rechter wordt door velen als onbehoorlijk aangevoeld, getuige het Voorlopig Verslag op het wetsontwerp verdeling woonruimte. In 1931, bij de wijziging der Gemeentewet, is een poging om de rechter van de toetsing aan art. 168 Gemeentewet uit te sluiten niet gelukt. De prealabele vraag is: hoe staat men ten opzichte van het toetsingsrecht van de rechter. Is men van oordeel, dat deze niet aan artikel 168 moet toetsen, dan behoort de rechter ook niet aan art. 168bis te toetsen. Het spijt spreker dat niet nog een derde prae-adviseur is gevonden, die speciaal dit punt onder het oog zou zien.

Aan de heer Riphagen Jr., die het voorstel om art. 193 wel en art. 194 niet te schrappen inconsequent vond en door het wegnemen van art. 193 de eigen provinciale bevoegdheidssfeer verloren ziet gaan, zou spreker willen vragen wat die provinciale sfeer is? Zij is in abstracto niet te bepalen en hangt naar inhoud van plaats en tijd af. Spreker acht het na lang wikken en wegen niet mogelijk, dat art. 194 geschrapt wordt. Men staat bij art. 193 anders dan bij art. 194. In het geval van art. 193 mag de raad *nooit meer* aan een bepaald onderwerp komen, terwijl bij art. 194 de visie op een *bepaald* ogenblik van de wetgever van betekenis is. Bij art. 194 kan de raad altijd later nog een aanvullende regeling treffen. Spreker acht de hier bepaaldelijk aan de verordening der provincie verleende voorrang van groot belang.

De opmerking, dat het rijk in zo'n voordelige positie verkeert, omdat het behalve de Kompetenz-Kompetenz bovendien nog de rechter heeft, acht spreker de werkelijkheid miskennen. De practijk leert, dat de rechter gaarne tracht aan te tonen, dat de rijkswetgever een bepaalde materie niet deugdelijk heeft geregeld. Persoonlijk ziet spreker niet zoveel mogelijkheid meer in de eigenlijke aanvullingsbevoegdheid. Doch waar die mogelijkheden zijn, moeten ze aangesneden worden. Het zal z.i. meer en meer de kant uitgaan van raamwetgeving, waarbij het rijk de grote lijnen aangeeft en de lagere wetgever dwingt tot nadere regeling van bepaald aangewezen punten. Een leerzaam voorbeeld hiervan is het wetsontwerp verdeling woongelegenheid.

Spreker geeft de heer Rijpperda Wierdsma toe, dat veel punten buiten behandeling bleven. Gaarne had hij door de „derde" prae-adviseur aandacht gewijd gezien b.v. aan de omvang en de grenzen van artikel 168 der Gemeentewet. Hoever

b.v. kan de raad op sociaal-economisch terrein gaan? Door subsidiëring gaan de gemeenten op dit gebied soms al heel ver. Met de heer Rijpperda Wierdsma ziet spreker de gemeenten meer en meer geroepen tot zelfbestuur, tot het uitwerken van de grote lijnen, welke de wetgever heeft aangegeven. Maar daarbij zal men moeten opletten, dat de wetgever de plaatselijke besturen voldoende gelegenheid tot optreden laat en de medewerking der gemeentebesturen niet degradeert tot automatische uitvoering.

Hierna krijgt Prof. Mr. A. M. DONNER (Amsterdam) gelegenheid om de ten aanzien van zijn nota gestelde vragen te beantwoorden. Hij wil voorop stellen, dat degenen, die in discussie traden, het meer eens met hem zijn dan zij misschien zelf vermoeden. Zij zijn evenals hij voorstanders van zelfstandige bedrijfsorganen met eigen bevoegdheden.

Het verschil is alleen, dat zij menen, dat de organisaties nu reeds zover zijn en dat spreker dit ontkent.

De heer Quint neemt z.i. als bestaand aan wat nog niet bestaat als hij zegt dat de organisatie der voedselvoorziening niet berust op art. 152 maar op art. 155 der Grondwet. De zaak is echter dat zij wel gegrond is op art. 152. Andersom ware beter geweest, maar dit is nu eenmaal niet zo.

Ook het heilige huisje van de heer Bakker is er nog niet. Men gelooft soms, dat men er reeds is, als het orgaan tot stand gekomen is. Wanneer zij de wettelijke bepaling, waarop de voedselvoorzieningsorganisatie berust, bezien, zullen de heren Bakker en Quint toegeven, dat hier ruimte voor twijfel aanwezig is.

Dat het algemeen reglement met de wet gelijk zou staan geeft nog meer reden tot twijfel. In elk geval is dit standpunt in strijd met de practijk, getuige de groentenhandelskwestie van dit jaar.

De heer Bakker stelde het argument van eigen sfeer en eigen belang. Deze zijn niet aanwezig. Immers aan de organisatie is opgedragen de behartiging van de voedselvoorziening, ieder op zijn eigen terrein. Maar men moet er op letten, dat het terrein hier verdeeld is zoals ook de departementen elk hun deel van het rijksterrein bestrijken. Dat is dus geheel anders dan in de verhouding gemeente, provincie en rijk. In het eerste geval gaat het steeds om bevordering van het algemeen rijksbelang, zij het op nader afgebakende gebieden. In het andere geval houdt het in de tegenstelling algemeen belang, provinciaal en plaatselijk belang.

Vanmiddag is ontkend, dat er een hiërarchisch verband bestaat tussen minister en bedrijfschappen, speciaal omdat de minister geen aanwijziging aan de bedrijfschappen kan geven. Spreker wijst er op dat de minister intussen toch zeer grote bevoegdheden heeft, zelfs bestuurders kan verwijderen. Men

stelle zich een zelfde figuur eens voor t.a.v. de provinciale staten of gemeentebesturen. Spreker gelooft dat de heer Bakker van twee wallen wil eten, wanneer hij de zelfstandigheid der bedrijfschappen tracht te bewijzen, maar daarnaast ook voelt voor het standpunt van spreker, die de verordeningen der bedrijfschappen wil doen praevaleren boven provinciale en gemeentelijke verordeningen. Opponent bewijst naar de mening van spreker de bedrijfsorganisaties een slechte dienst door te zeggen dat de bestaande regeling nu reeds zelfstandigheid laat zien. Wil men deze zelfstandigheid bevorderen, dan lijkt het spreker beter het door hem zelf verdedigde standpunt in te nemen en te zeggen dat dus nog heel wat gedaan moet worden om die zelfstandigheid te bereiken. Spreker had op het punt van de grenzen der verordenende bevoegdheid der bedrijfschappen gaarne meer discussie willen horen. Het is een punt, dat nadere studie waard is, waarbij van verschillende zijden moet worden samengewerkt. In dit verband merkt spreker nog op, dat men geen ogenblik zou vermoeden dat de bureaux der bedrijfschappen en die der departementen in dezelfde stad gelegen zijn.

De VOORZITTER ten slotte brengt dank aan de praeadviseurs en de schrijver van de nota voor het belangrijke werk dat zij verricht hebben. Hij heeft er zich in verheugd dat vandaag in de discussie zulke prachtige beelden gebruikt zijn als b.v. de zwevende rib, een wandelende nier en een zwervende zenuw. Na ook de aanwezigen dank gezegd te hebben voor de belangstelling, die zij aan de besprekingen gewijd hebben, sluit spreker de vergadering.

II

VERSLAG VAN DE HUISHOUDELIJKE VERGADERING VAN 13 JUNI 1947.

Volgens de presentielijst zijn aanwezig de leden:
Mr. P. S. Bakker, 's-Gravenhage; J. van Beekum, Rijswijk (Z.H.); Mr. R. van den Bergh, Amsterdam; Drs. A. Blaauboer, Zwolle; Mr. A. Blom, Utrecht; Mr. E. J. N. M. Bogearts, 's-Gravenhage; Mr. J. Bool, Leiden; Mr. H. Cost Budde, Voorburg; Mr. Th. van Dam Jr., Utrecht; H. A. A. Degen, 's-Gravenhage; Mr. W. H. C. Derksema, Tiel; Mr. Dr. Th. F. J. A. Dolk, 's-Gravenhage; Mr. H. G. Engelberts, Utrecht; Mr. G. W. Baron van der Feltz, Voorburg; Mr. S. J. Fockema Andreae, 's-Gravenhage; H. M. Franssen, 's-Gravenhage; Mr. B. de Goede, Arnhem; Mr. D. Gorter, Voorburg; Mr. G. A. de Graag, Utrecht; A. M. van der Ham, 's-Gravenhage; Mr. Dr. P. H. W. G. van der Helm, Pijnacker; Mr. P. A. van der Heul, Rotterdam; Mevr. Mr. A. H. Huart-Engelman, 's-Gravenhage; A. Huisman, Pijnacker; Mr. J. F. Jansen, Rotterdam; J. C. Jongeneel, Kockengen; Mr. J. M. Kan, 's-Gravenhage; Mr. A. Kleijn, Meppel; Dr. C. N. M. Kortmann, Weert; Dr. H. A. H. Kranenburg, Scheveningen; Prof. Mr. R. Kranenburg, Leiden; Mr. F. J. Krop, Rotterdam; Mr. Dr. T. Kruyff, Utrecht; J. Küppers, Utrecht; J. G. de Lange, Almelo; W. van Luipen, Winterswijk; Mr. J. H. van der Meide, Voorburg; Mr. H. J. Morren, Voorburg; Mr. F. Niendieker, 's-Gravenhage; A. M. Nieuwenhuisen, Schoonhoven; Mr. Dr. W. K. J. J. van Ommen Kloeke, 's-Gravenhage; P. W. Oosterhoff, 's-Gravenhage; Mr. G. A. W. ter Pelkwijk, Utrecht; Mr. H. E. Phaff, Heemstede; Prof. Mr. G. A. van Poelje, 's-Gravenhage; Dr. S. O. van Poelje, 's-Gravenhage; Mr. Ir. M. M. van Praag, Schiedam; Mr. Ir. A. W. Quint, Hilversum; Mr. H. P. W. Radier, Rijswijk (Z.H.); M. A. Reinalda, Utrecht; Drs. W. Reyseger, 's-Gravenhage; Mr. J. Riphagen, 's-Gravenhage; Mr. W. Riphagen, 's-Gravenhage; Jhr. Mr. J. W. Roëll, 's-Gravenhage; Dr. A. J. Romijn, Winschoten; Mr. N. J. Rowaan, Zutphen; Mr. J. V. Rijpperda Wierdsma, Arnhem; Mr. R. H. Samsom, Alphen aan den Rijn; J. Th. Scherpenhuisen, Amsterdam; Mr. L. J. Schipper, 's-Gravenhage; Mr. J. H. Scholten, 's-Gravenhage; Dr. D. Simons, 's-Gravenhage; Jhr. Mr. W. C. Six, 's-Gravenhage; Mr. J. R. Stellinga, Voorburg; Mr. R. Streng, Leiden; Jhr. Mr. G. A. Strick van Linschoten, Zwollerkerspel; Dr. M. Troostwijk, Almelo; E. Ph. Veen, Utrecht; Mr. R. van der Veen, Zwolle; Prof. Mr. W. G. Vegting, Amsterdam; Mr. W. M. Verberne, 's-Gravenhage; J. Th. van der Voorde, Bussum; J. Walch,

Amsterdam; Dr. J. J. van Wermeskerken, Utrecht; G. P. E. Weijer, Leiden; H. D. van Wijk, Assen; Mr. H. A. M. Wijnne, Utrecht.

Als vertegenwoordiger van het Departement van Justitie: Mr. R. A. V. Baron van Haersolte.

Van het bestuur:
Prof. Mr. C. W. de Vries, 's-Gravenhage; Mej. Mr. H. J. D. Revers, 's-Gravenhage; Mr. H. L. M. H. Sark, Wassenaar; Dr. C. van den Berg, 's-Gravenhage; Prof. Mr. Dr. G. van den Bergh, Amsterdam; Prof. Mr. A. M. Donner, Amsterdam; Jhr. Mr. O. F. A. H. van Nispen tot Pannerden, Hillegom; Mr. Dr. A. L. Scholtens, 's-Gravenhage; Mr. Dr. R. H. Baron de Vos van Steenwijk, Assen.

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

Om 10.45 opent de VOORZITTER met een woord van welkom de vergadering. Hij herdenkt hierbij met enkele zeer waarderende woorden Mr. Dr. E. J. Beumer, in leven vicevoorzitter van het bestuur der Vereniging. De vergadering neemt enkele ogenblikken van stilte in acht. Vervolgens geeft de Voorzitter in bespreking de notulen van de vorige vergadering, welke aan de leden onder nummer XII der geschriften van de Vereniging werden toegezonden. Spreker memoreert het verschijnen van het tijdschrift „Bestuurswetenschappen", waarin de Vereniging deelgenootschappelijk medewerkt. Een geheel zelfstandige uitgave bleek niet mogelijk te zijn.

De heer P. W. OOSTERHOFF, 's-Gravenhage, brengt in herinnering een door hem geschreven artikel, waarin hij pleitte voor een eigen tijdschrift. Dit zou bescheidener van opzet moeten zijn dan het huidige „Bestuurswetenschappen", meer verenigingsnieuws en korte artikelen moeten bevatten. Als tegenprestatie voor de contributie zou het aan alle leden maandelijks moeten worden verstrekt. Spreker vraagt of misschien naast het tijdschrift „Bestuurswetenschappen" nog voor een blad in die zin plaats zou zijn.

De VOORZITTER is van mening, dat voorlopig met „Bestuurswetenschappen" zal moeten worden volstaan, doch zegt toe dat de vraag van de heer Oosterhoff in het bestuur nog eens ernstig zal worden overwogen.

De notulen worden ongewijzigd goedgekeurd.

De SECRETARESSE krijgt vervolgens gelegenheid tot het voorlezen van het jaarverslag (hierna opgenomen als bijlage I).

De VOORZITTER deelt in dit verband nog mede, dat over-

wogen is om de prae-adviezen, welke uitgebracht zijn voor het congres van het Institut international des sciences administratives, hetwelk van 22—30 Juli a.s. te Bern gehouden zal worden, in deze vergadering te bespreken. Het plan is gestrand door tijdsgebrek. Misschien zullen de prae-adviezen nog wel achteraf in bespreking kunnen worden genomen.

De heer Mr. Dr. A. L. SCHOLTENS doet enige mededelingen over de voorbereiding van het reportorium voor administratief recht. Men zal bij wijze van proef beginnen met de bewerking van één jaar, nl. 1946. De commissie voor de voorbereiding heeft voor die bewerking een jong jurist bereid gevonden, die reeds een behoorlijk eind gevorderd is.

Het verslag van de secretaresse wordt goedgekeurd. De VOORZITTER bedankt haar voor haar arbeid en heet vervolgens welkom de juist binnengekomen heer Mr. R. A. V. Baron van Haersolte, die de Minister van Justitie op dit congres zal vertegenwoordigen.

De heer Dr. M. J. Prinsen, die namens de Minister van Binnenlandse Zaken aanwezig zou zijn, heeft zich wegens zijn vele werkzaamheden moeten laten verontschuldigen.

De PENNINGMEESTER brengt het financieel verslag uit over 1946 (hieronder opgenomen als bijlage II). Hij behandelt voorts de begroting voor 1947 en voegt hieraan de waarschuwing toe, dat de inkomsten van de Vereniging, hetzij door stijging van het aantal leden, hetzij door verhoging van de contributie, groter zullen moeten worden. Voorts deelt hij mede dat het stenografisch verslag van het congres vervangen zal worden door een analytisch verslag.

De VOORZITTER dankt de penningmeester voor zijn werk.

De heer P. W. OOSTERHOFF deelt namens de financiële commissie mede, dat zij aan het verslag van de penningmeester niets heeft toe te voegen en voorstelt het goed te keuren.

De begroting voor 1947 en het financieel verslag over 1946 worden goedgekeurd.

Aan de orde is het punt *bestuursverkiezing*. Op de agenda staan de volgende aanbevelingen:

I. voor de vacature-Beumer:
   1. Mr. Dr. T. Kruyff; 2. Mr. J. H. Kuiper;
II. voor de vacature-Revers:
   1. Mej. Mr. H. J. D. Revers; 2. Mr. R. J. J. Besier;
III. voor de vacature-Sark:
   1. Mr. H. M. L. H. Sark; 2. Jhr. Mr. J. W. Roëll.

De VOORZITTER deelt mede, dat de heer Kuiper, nr. 2 op de aanbeveling voor de vacature-Beumer, zich niet beschikbaar heeft gesteld. Het bestuur heeft de heer Mr. D. J. Gorter

bereid gevonden zijn plaats op de aanbeveling in te nemen. Spreker acht het gewenst dat ten opzichte van het bestuur een zekere doorstroming zal bestaan. Hij meent hierin echter een uitzondering te moeten maken voor de functies van secretaris en penningmeester, waarvoor de oude functionarissen weer candidaat zijn gesteld.

Er wordt schriftelijk gestemd. Als stembureau zullen fungeren de heren P. W. Oosterhoff, Mr. J. H. Scholten en Mr. J. R. Stellinga.

De uitslag van de stemming is als volgt:

Uitgebracht 69 stemmen, waarvan 2 ongeldig.

In de vacature-Beumer werden uitgebracht op Mr. Dr. T. Kruyff 58, Mr. J. H. Kuiper 4, Mr. D. J. Gorter 4 stemmen en M. A. Reinalda 1 stem.

In de vacature-Revers: op Mej. Mr. H. J. D. Revers 66 stemmen en op Mr. R. J. J. Besier 1 stem.

In de vacature-Sark: op Mr. H. M. L. H. Sark 63 en op Jhr. Mr. J. W. Roëll 4 stemmen.

Gekozen is dus Mr. Dr. T. Kruyff, die op verzoek van de voorzitter aan de bestuurstafel plaats neemt, terwijl herkozen zijn Mej. Revers en de heer Sark, die beiden hun herkiezing aannemen.

Vervolgens is aan de orde het *werkplan der Vereniging.*

De VOORZITTER stelt voor, dat de Vereniging een commissie in het leven roept voor de bestudering van het vraagstuk van de verhouding van de bedrijfsorganisaties tot de territoriale openbare lichamen, zulks mede ter voortzetting van de voorlopige studie van de heer Donner. Deze commissie zal eventueel contact kunnen zoeken met die, welke onder Prof. Van der Ven arbeidt. Voorts heeft het bestuur in overweging om een rapport te doen samenstellen over de zuivering.

De heer Mr. A. KLEYN, Meppel, stelt voor dat de Vereniging aan de orde stelt de vraag naar de mogelijkheid van een wet, houdende algemene bepalingen van administratief recht.

De VOORZITTER zegt, dat er op dit gebied enige ontwerpen zijn, welke dateren van vóór de oorlog. Veel kans op verwezenlijking daarvan acht hij voorshands niet aanwezig. Hij acht het onderwerp intussen van veel belang voor de Vereniging en zal het op prijs stellen, indien degenen, die daaraan hun kracht willen geven, van hun bereidheid aan het bestuur mededeling willen doen.

Bij de *rondvraag* komt de vraag in discussie, of Utrecht ook in de toekomst als congresgemeente moet worden behouden, dan wel of ook eens een andere plaats moet worden genomen. Over het algemeen is men met Utrecht wel ingenomen. De heer Jhr. Mr. G. A. STRICK VAN LINSCHOTEN, burgemeester

van Zwolle, vestigt qualitate qua de aandacht op deze stad. Overigens heeft hij tegen Utrecht geen bezwaar.

De VOORZITTER zegt dat het bestuur is opmerkzaam gemaakt op het feit, dat wellicht sommige instellingen bereid gevonden zullen worden de Vereniging een donatie te geven. De penningmeester zal ter zake diligent zijn.

De huishoudelijke vergadering wordt hierna gesloten.

BIJLAGE I

JAARVERSLAG VAN DE SECRETARESSE OVER 1946

Onze Vereniging heeft dit jaar enige verheugende nieuwe contacten gekregen en nieuwe werkzaamheden kunnen aanvangen. Het belangrijkste hiervan is wel de uitgave van het tweemaandelijks tijdschrift „Bestuurswetenschappen", waarmede een door onze leden lang gekoesterde wens in vervulling is gegaan. Zoals bekend verschijnt het blad onder auspicien van onze Vereniging, het Instituut voor Bestuurswetenschappen en de Vereeniging van Nederlandsche Gemeenten. In de redactie hebben drie leden van ons bestuur zitting n.l. de Voorzitter, Prof. Donner en ondergetekende. De belangstelling voor het nieuwe blad is groot, hoewel het percentage van onze leden dat zich heeft geabonneerd niet overweldigend is. De redactie vleit zich dat de inhoud ook aan de verwachtingen voldoet, doch zij staat uiteraard steeds open voor wensen en opmerkingen van de kant van de leden van de drie Verenigingen

Nog een ander contact hadden wij met het Instituut voor Bestuurswetenschappen. Dit Instituut, dat sinds jaren de Nederlandse sectie vormt van het Institut International des Sciences administratives te Brussel, heeft n.l. een commissie ingesteld die zich o.a. met de voorbereiding van de internationale congressen van het Instituut bezig houdt, de rapporteurs voor Nederland aanzoekt en de Nederlandse rapporten in een vergadering bespreekt. In deze commissie hebben van ons bestuur zitting de Voorzitter, de heer Scholtens, Prof. Donner en ondergetekende. Zij heeft kort geleden een bijeenkomst gehouden waar de door Nederland ingediende rapporten een onderwerp van discussie hebben uitgemaakt. Voor zover het onderwerp zich daartoe leent zullen de rapporten in het tijdschrift „Bestuurswetenschappen" verschijnen. Deze zaak is nog groeiende, maar het is in elk geval verheugend dat via het Instituut voor Bestuurswetenschappen het contact is gelegd met het Institut International des Sciences administratives.

Naar buiten trad onze Vereniging in 1946 tweemaal op: op 1 Februari en op 29 Maart. De bijeenkomst van 1 Februari, de eerste na de bevrijding, waar vele leden elkaar voor het eerst na vele jaren terug zagen, droeg ook in dit opzicht een buitengewoon karakter dat niet de behandeling van een prae-advies over een wetenschappelijk onderwerp op de agenda stond. Acht bestuursleden, elk op een verschillend gebied werkzaam, vertelden van hun ervaringen over „Administratie en administratief recht

tijdens de bezetting". Wij hoorden: Prof. de Vries over: Nederland zonder Kroon en zonder parlement; Mr. de Vos van Steenwijk over: Het provinciaal bestuur; Mr. Scholtens en Dr. van den Berg over: Een departement van algemeen bestuur; Mr. van Rhijn over: „Besturen uit de verte" (ervaringen van de Regering in Londen); ondergetekende over: „De gemeente"; Mr. Vonk de Both over: „Het waterschap"; Mr. Beumer over: „De rechtspraak in sociale verzekerings- en ambtenarenzaken". Het anecdotische en het meer serieuze was in deze voordrachten op gelukkige wijze dooreen gemengd en deze bijeenkomst mag zeker bijzonder geslaagd worden genoemd.

Op het congres van 29 Maart werden de prae-adviezen van Mrs. Frank en Bloembergen behandeld over „Administratieve rechtspraak op economisch terrein". De oorspronkelijke bedoeling van het bestuur, dat aan de hand van de economische rechtspraak zou worden nagegaan welke richtlijnen daaruit te trekken waren voor het vraagstuk der administratieve rechtspraak in het algemeen, was in de prae-adviezen niet geheel verwezenlijkt. Toch heeft de behandeling van deze materie op ons congres zeker zijn nut gehad door op dit vrijwel nieuwe terrein van administratieve rechtspraak het licht te laten vallen; wij vleien ons dan ook dat hierdoor een steentje is bijgedragen tot de studie van het zo moeilijke en veelomvattende onderwerp van de administratieve rechtspraak.

Het was dan ook een voldoening voor het bestuur dat het in het najaar van de Minister-President het verzoek ontving om advies uit te brengen inzake de opdracht welke door de Regering verstrekt zou worden aan de te benoemen Staatscommissie voor de administratieve rechtspraak. In dit advies heeft het bestuur, dat in zijn meerderheid op het standpunt stond dat het niet gewenst is dit vraagstuk weer geheel van de grond af te gaan behandelen, voorgesteld dat aan de Commissie zou worden opgedragen de Regering van advies te dienen omtrent de mogelijkheid de voorstellen, indertijd door de Staatscommssie-Koolen gedaan, thans in de vorm van één of meer wetsontwerpen bij de St. Gen. in te dienen, met bevoegdheid deze voorstellen al of niet te wijzigen en aan te vullen naar de behoefte van onze tijd. Intussen is aan de Staatscommissie, zoals men weet, tenslotte opgedragen om het vraagstuk der administratieve rechtspraak geheel opnieuw in studie te nemen.

De Commissie voor de wets-techniek, die onder voorzitterschap van Dr. J. P. Fockema Andrae enige jaren heeft gewerkt, is dit jaar met haar arbeid gereed gekomen. Haar rapport wordt thans gedrukt en zal dit najaar verschijnen. Wij hadden gehoopt dat het vóór de jaarvergadering zou kunnen verschijnen, maar helaas is dit niet gelukt.

Ook de commissie uit het bestuur die samen met de heer Westhoff de mogelijkheid van de uitgave van een repertorium voor het administratief recht bestudeerde is tot een resultaat gekomen. Zij heeft aan het bestuur een voorstel gedaan, dat is aangenomen en geleid heeft tot de instelling van een nieuwe commissie, bestaande uit de heren: Mr. A. L. Scholtens, Mr. J. Werhoff, Mr. J. H. Scholten en M. L. van Putten, die thans met het samenstellen van het repertorium een aanvang heeft gemaakt. De heer Scholtens, die voorzitter is van de commissie, zal hierover ter vergadering nog enige bijzonderheden mededelen.

Het denkbeeld, door de voorzitter op de vorige algemene vergadering geopperd, om een commissie in te stellen die zich zal bezig houden met critiek uit een administratief-rechterlijk oogpunt op belangrijke wetsontwerpen of nieuwe denkbeelden (zoals de bedrijfschappen, het planbureau) is dit jaar nog niet verwezenlijkt. Dit denkbeeld komt op deze vergadering bij de vaststelling van het werkplan opnieuw aan de orde.

Wat de samenstelling van het bestuur betreft moet in de eerste plaats vermeld worden het overlijden van onze vice-voorzitter, Mr. E. J. Beumer, aan wie de voorzitter reeds enige woorden van herdenking heeft gewijd. Ons bestuur heeft in hem een van de meest belangstellende en actieve leden verloren. Wij mogen hier slechts herinneren aan het feit dat hij, tijdens de 1 ½ jaar van de bezetting dat onze voorzitter in Duitse gevangenschap verbleef, vol animo het voorzitterschap heeft vervuld en aan zijn leiding van de commissie die over het vraagsruk van de nulliteiten een nader rapport heeft geschreven. Zijn markante persoonlijkheid zal ook op ons jaarlijkse congres gemist worden.

Op de laatste jaarvergadering werden twee nieuwe bestuursleden gekozen, n.l. Prof. Mr. A. M. Donner en Jhr. Mr. O. van Nispen tot Pannerden, die de vacature innamen van de heren Lieftinck en de Block. Op verzoek van de secretaresse werd te harer assistentie als adj. secretaresse benoemd Mej. Mr. W. de Broekert, commies-redacteur bij de Ver. v. Ned. Gemeenten.

Het aantal leden blijft langzaam stijgen en bedraagt thans ongeveer 330.

H. J. D. REVERS

's-Gravenhage, Juni 1947.

BIJLAGE II

ONTVANGSTEN EN UITGAVEN OVER HET JAAR 1946

ONTVANGSTEN		UITGAVEN		
Contributie 1945 en 1946	*f* 1.663.50	*Bestuursuitgaven*:		
Verkochte geschriften .	- 63.48	bureaukosten .	*f* 221.71	
Nadelig saldo . . .	- 285.—	porti	- 3.41	
		reiskosten	- 32.05	
				f 257.17
		Algemene vergadering:		
		convocatie enz.	*f* 61.18	
		zaalhuur cons.	- 103.25	
		reiskosten	- 16.40	
		stenografisch verslag	- 180.33	
				- 361.16
		Commissie Beumer . .		- 36.75
		Geschrift X, XI, XII. .		- 1.356.90
	f 2.011.98			*f* 2.011.98

BEGROTING VAN INKOMSTEN EN UITGAVEN VOOR HET VERENIGINGSJAAR 1947

ONTVANGSTEN		UITGAVEN		
Saldo vrij	ƒ 1.085.30⁵	*Bestuursuitgaven*:		
Saldo geblokkeerd . .	- 384.39	bureaukosten .	ƒ 250.—	
Contributies	- 1.500.—	porti	- 50.—	
Verkoop geschriften .	- 60.—	reiskosten	- 100.—	
				ƒ 400.—
		Algemene vergadering:		
		convocatie . .	ƒ 50.—	
		zaalhuur enz .	- 125.—	
		reiskosten	- 50.—	
		stenografisch verslag	- 200.—	
				ƒ 425.—
		Commissies.		- 250.—
		Geschriften		- 1400.—
		Saldo vrij		- 170.30⁵
		Saldo geblokeerd . . .		- 384.39
	ƒ 3.029.69⁵			ƒ 3.029.69⁵

Juni 1947

H. M. L. H. SARK.

BIJLAGE III

LEDENLIJST DER VERENIGING

Bestuur

Prof. Mr. C. W. de Vries, *voorzitter*, 's-Gravenhage (aftr. 1949).
Mej. Mr. H. J. D. Revers, *secretaresse*, 's-Gravenhage (aftr. 1951).
Mr. H. L. M. H. Sark, *penningmeester*, Wassenaar (aftr. 1951).
Dr. C. v. d. Berg, 's-Gravenhage (aftr. 1950).
Prof. Mr. Dr. G. v. d. Bergh, Amsterdam (aftr. 1949).
Prof. Dr. A. M. Donner, Amsterdam (aftr. 1950).
Mr. Dr. T. Kruijff, Utrecht (aftr. 1951).
Jhr. Mr. O. F. A. H. van Nispen tot Pannerden, Hillegom (aftr. 1950).
Mr. Dr. A. A. van Rijn, '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])

Mr. J. van Aartsen, 's-Gravenhage, 1947.
J. J. J. van den Akker, Berghem, 1943.
N. Arkema, 's-Gravenhage, 1939.
Mr. O. Assmann, Almelo, 1947.
Mr. W. Bakhuijs Rozeboom, Amsterdam 1939
Mr. P. S. Bakker, 's-Gravenhage, 1942.
Dr. Ir. F. Bakker Schut, 's-Gravenhage, 1942.
Mr. W. H. 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, Wassenaar, 1941.
H. K. J. Beernink, Rijswijk. 1942.
Mr. J. D. J. E. van den Berg, Bloemendaal, 1944.
Dr. C. v. d. Berg, 's-Gravenhage, 1939.
Mr. J. H. E. 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. F. J. J. Besier, 's-Gravenhage, 1942.

---

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

Dr. P. Beijer, 's-Gravenhage, 1942.
Drs. A. Blaauboer, Zwolle, 1939.
Mr. P. A. Blaisse, 's-Gravenhage 1945.
Prof. Mr. A. L. de Block, 's-Gravenhage, 1939.
Mr. E. Bloembergen, Hildersum, 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, Culemborg, 1940.
Mr. E. J. N. M. Bogaerts, 's-Gravenhage, 1947.
A. Bolkestein, Rotterdam, 1945.
Mr. H. A. H. Boltmans Kranenburg, Scheveningen, 1943.
Mr. J. Bool, Leiden, 1939.
Jhr. Mr. L. H. N. F. M. Bosch Ridder van Rosenthal, Rhenen, 1942.
Jhr. Mr. A. K. C. de Brauw, 's-Gravenhage, 1939.
Mr. J. Brink, Amsterdam, 1945.
Mr. F. Brongersma, Amsterdam, 1947.
Mej. Mr. W. de Broekert, Leiden, 1946.
Mr. Dr. P. G. H. G. Brom, Groningen, 1942.
C. L. de Bruijn, 's-Gravenhage, 1941.
J. de Bruin, Enschede, 1947.
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.
Mr. H. Cost Budde, Voorburg, 1947.
Mej. Mr. H. C. Crol, 's-Gravenhage, 1946.
Mr. F. R. Crommelin, Vollenhove, 1946.
Mr. Th. v. Dam Jr., Utrecht, 1942.
Mr. Dr. J. M. H. Dassen, Maastricht, 1939.
H. A. A. Degen, 's-Gravenhage, 1946.
Mr. W. H. C. Derksema, Tiel, 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, 's-Gravenhage, 1944.
Mr. Th. G. Donner, Scheveningen, 1939.
Mr. C. M. J. Dony, Huissen, 1939.
Mr. F. J. F. M. Duynstee, 's-Gravenhage, 1943.
D. J. van Dijk, Ec. Drs., Wassenaar, 1942.

Mr. G. H. Dijksman van Gunst, 's-Gravenhage, 1939.
Mr. J. A. Driessen, Leiden, 1947.
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, 1939.
Mr. G. W. Baron van der Feltz, Voorburg, 1944.
Mr. S. J. Fockema Andreae, 's-Gravenhage, 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, Orsaia, Dep. S. & O. France, 1942.
H. M. Franssen, 's-Gravenhage, 1947.
Prof. Dr. W. F. de Gaay Fortman, 's-Gravenhage, 1943.
J. A. Gehlen, Geleen (L), 1939.
Mr. H. van Geuns, Rotterdam, 1945.
C. W. Gielen, Amstenrade, 1946.
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. J. Goudsmit, Scheveningen, 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. 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.
Mr. G. F. M. Hartung, 's-Gravenhage, 1939.
H. R. Heerema, Goes, 1941.
Mr. Dr. P. H. W. G. van den Helm, Pijnacker, 1946.
Mr. F. A. Helmstraijd, Arnhem, 1939.
Drs. M. A. M. van Helvoort, Oirschot, 1939'
Mr. H. J. Hendriks, Beek bij Nijmegen, 1943.
Mr. E. Heringa, Scheveningen, 1939.
Mej. H. C. Hesseling, 's-Gravenhage, 1946.
Mr. P. A. van der Heul, Hillegersberg, 1940.
Mr. J. Heusden, '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.
Hoogheemraadschap Noordhollands Noorderkwartier, (donateur), Alkmaar, 1943.
W. Houtman, Voorburg, 1942.
Mevr. Mr. A. H. Huart-Engelsman, 's-Gravenhage, 1942.
A. Huisman, Pijnacker, 1946.
Dr. W. Huygens, Bergen (NH) 1942.
Dr. Ph. J. Idenburg, Wassenaar, 1940.
B. Ike, Noordwijk-Binnen, 1940.
J. V. Jansen, Rotterdam, 1942.
Mr. J. F. Jansonius, Hoofddorp, 1943.
G. J. Janssen, Alkmaar, 1939
Mr. Dr. L. Janssens, Eindhoven, 1947.
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 (ZH), 1939.
Mr. L. Keijzer, Nijmegen, 1939.
A. M. M. Kieboom, 's-Hertogenbosch, 1939
Jhr. Mr. F. H. van Kinschot, Leiden, 1939
Mr. A. Kleyn, Meppel, 1942.
Mr. S. Kloosterman, Voorschoten, 1942.
Mr. F. J. Knop, Rotterdam, 1946.
Prof. Mr. A. Koelma, Alkmaar, 1939.
Mr. B. Kolff, Vlissingen, 1947.
Mr. N. Kolff, Leiden, 1942.
Mej. Mr. A. A. G. Koops, Haarlem, 1942.
Mr. J. Korf, Arnhem, 1947.
Dr. C. N. M. Kortmann, Weert, 1943.
H. J. Koster, Ec. Drs, Scheveningen, 1942.
A. J. P. Koster, 's-Gravenhage, 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.
J. Küppers, Utrecht, 1947.
Mr. J. H. Kuiper, Utrecht, 1939.
P. P. Kuntze, 's-Gravenhage, 1947.
Mr. E. Kuylman, 's-Gravenhage, 1946.
Mr. J. H. P. M. Kuijpers, Nijmegen, 1946.
C.T.E.M. Lammerschop, Rotterdam, 1946.
Dr. J. de Lange, Utrecht, 1939.
J. G. de Lange, Almelo, 1947.

Mr. H. K. de 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. Leiftinck, Rotterdam, 1939.
Mr. Dr. H. J. D. van Lier, Amsterdam, 1939.
Mr. H. P. Linthorst Homan, Leeuwarden, 1947.
Mr. J. H. L. M. Loeff, Rotterdam, 1941.
Mr. Ph. Loggers, Zeist, 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, 1940.
Mr. F. van Meerwijk, 's-Gravenhage, 1941.
Mr. J. H. van der Meide, Voorburg, 1947.
M. P. A. Meissen, Wateringen, 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, Utrecht, 1939.
Prof. Mr. A. N. Molenaar, 's-Gravenhage, 1939.
Mr. J. H. de Mol van Otterloo, '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, Amsterdam, 1939.
N. A. Nap, Wassenaar, 1942.
Mr. F. Niendieker, 's-Gravenhage, 1947.
A. M. Nieuwenhuizen, Schoonhoven, 1940.
Mr. W. Nieuwhoff, 's-Gravenhage, 1947.
Jhr. Dr. O. F. A. H. van Nispen tot Pannerdan, Hillegom, 1939.
C. L. Noordhoek, Vlaardingen, 1947.
Prof. Dr. N. Okma, Amsterdam, 1947.
Mr. Dr. W. K. J. J. van Ommen Kloeke, 's-Gravenhage, 1947.
P. W. Oosterhoff, 's-Gravenhage, 1939.
Mr. P. J. Oud, Rotterdam, 1939.
Mr. D. H. Peereboom Voller, Aalsmeer, 1942.
Mr. G. A. W. ter Pelkwijk, Utrecht, 1939.
Mr. H. E. Phaff, Heemstede, 1943.
Prof. Mr. A. Pitlo, Amsterdam, 1942.
Dr. J. van der Poel, Rotterdam, 1942.
Prof. Mr. G. A. van Poelje, 's-Gravenhage, 1939.
Mr. S. O. van 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. A. 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. P. W. Radier, Rijswijk (ZH), 1946.
Jhr. Mr. C. J. A. de Ranitz, 's-Gravenhage, 1939.
L. Rasterhoff, Sneek, 1945.
M. A. Reinalda, Utrecht, 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. Dr. H. J. Romeijn, 's-Gravenhage, 1939.
Mr. A. J. Romijn, Winschoten, 1942.
Mr. C. O. Rommerts, Leeuwarden, 1947.
Mr. Dr. M. C. J. M. A. van Rooy, Etten (NB), 1942.
Mr. P. v. d. Rovaart, Zwolle, 1946.
Mr. N. J. Rowaan, Zutphen, 1939.
Mr. A. J. Ruys, Amsterdam, 1946.
Jhr. Mr. Dr. A. van Rijckevorsel, 's-Gravenhage, 1939.
Mr. J. V. Rijpperda Wierdsma, 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.
J. Th. Scherpenhuisen, Amsterdam, 1947.
Ir. L. S. P. Schffer, 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, Voorburg, 1946.
Mr. J. H. Scholten, 's-Gravenhage, 1939.
Mr. Dr. A. L. Scholtens, 's-Gravenhage, 1939.
Mr. W. A. Schouten, 's-Gravenhage, 1947
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.
Mr. J. H. Spaan, Rotterdam, 1946.
Mr. D. G. W. Spitzen, Wassenaar, 1939.
W. van Sprang, Noordwijk, 1944.
Mr. C. Stapel, Bergen (NH), 1943.
Mr. W. A. Steenstra Toussaint, Leiden, 1942.
Mr. J. R. Stellinga, Voorburg, 1942.
Mej. Mr. G. J. Stemberg, Amsterdam, 1941.
Stichting Nieuwe Rotterdamse Courant, Rotterdam, 1945.
Mr. R. Streng, Leiden, 1942.
Jhr. Mr. G. A. Strick van Linschoten, Zwolle, 1940.
Mr. P. H. Stuurman, 's-Gravenhage, 1946.
J. J. Talsma, Oosterbeek, 1939.
Mr. J. Ter Horst, Arnhem, 1946.
A. C. Timmering, Amsterdam, 1946.
Mr. G. W. Toebes, 's-Gravenhage, 1939.
Dr. M. N. S. Troelstra, Leeuwarden, 1939.
Mr. M. Trooswijk, Almelo, 1945.
H. Tulp, Amsterdam, 1942.
Mr. P. A. G. Ubink, Amersfoort, 1942.
Mr. J. Th. M. van der Vaart, Haarlem, 1947.
Prof. Mr. J. Valkhoff, Amsterdam, 1946.
Mr. R. van der Veen, Zwolle, 1947.
W. J. v. d. Veen, Zwijndrecht, 1946.
Prof. Mr. W. G. Vegting, Amsterdam, 1939.
Mr. J. in 't Veld, Zaandam, 1939.
Prof. Mr. J. J. M. van der Ven, Bilthoven, 1942.
Prof. Mr. J. A. Veraart, Wassenaar, 1947.
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.
P. J. Vletter, Leiden, 1947.
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, Tilburg, 1939.
N. Vos, Heemstede, 1943.
Mr. Dr. R. H. Baron de Vos van Steenwijk, De Wijk, 1939.
Prof. Mr. C. W. de Vries, 's-Gravenhage, 1939.

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, Breda, 1942.
Mr. G. E. van Walsum, Rotterdam, 1939.
Drs. J. W. J. toe Water, Arnhem, 1939.
W. J. Wegerif, Rotterdam, 1945.
Mr. D. v. d. Wel, 's-Gravenhage, 1946.
Dr. J. J. van Wermeskerken, Utrecht, 1939.
Mr. J. Westhoff, Utrecht, 1939.
G. P. E. Weyer, Leiden, 1947.
Prof. Mr. G. J. Wiarda, Amsterdam, 1942.
Mr. J. Wiethoff, Amsterdam, 1943.
Mr. G. C. van der Willigen, Lekkerkerk, 1939.
J. H. Winkler, Sliedrecht, 1946.
Mr. J. J. Woltman, Leeuwarden, 1941.
Mr. J. van Wulfften Palthe, Eindhoven, 1946.
Mr. E. H. Wuyster, Zaandam, 1942.
Mr. S. F. L. Baron van Wijnbergen, Haarlem, 1946.
Mr. H. A. M. Wijnne, Utrecht, 1946.
Mr. Dr. J. Wijnveldt, 's-Gravenhage, 1942.
J. Zonderman, Deventer, 1940.