GESCHRIFTEN VAN DE VERENIGING VOOR ADMINISTRATIEF RECHT

XLIII

ZIJN DE TRADITIONELE VORMEN EN BEGRIPPEN VAN HET BESTUURSRECHT TOEREIKEND BIJ DE UITBREIDING VAN DE OVERHEIDSTAAK MET NAME OP SOCIAAL EN ECONOMISCH GEBIED?

VERSLAG VAN DE ALGEMENE VERGADERING
GEHOUDEN TE UTRECHT OP 30 SEPTEMBER 1960
TER BEHANDELING VAN DE PRE-ADVIEZEN VAN

PROF. MR. A. M. DONNER
EN
PROF. DR. I. SAMKALDEN

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

GESCHRIFTEN VAN DE VERENIGING VOOR ADMINISTRATIEF RECHT

XLIII

ZIJN DE TRADITIONELE VORMEN EN BEGRIPPEN VAN HET BESTUURSRECHT TOEREIKEND BIJ DE UITBREIDING VAN DE OVERHEIDSTAAK MET NAME OP SOCIAAL EN ECONOMISCH GEBIED?

VERSLAG VAN DE ALGEMENE VERGADERING
GEHOUDEN TE UTRECHT OP 30 SEPTEMBER 1960
TER BEHANDELING VAN DE PRE-ADVIEZEN VAN

PROF. MR. A. M. DONNER
EN
PROF. DR. I. SAMKALDEN

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

INHOUD

I. *Openingsrede van prof. mr. G. J. Wiarda* 5

II. *Beraadslaging over de pre-adviezen*
prof. mr. D. Simons 11
mr. F. W. ter Spill 14
mr. W. L. Snijders 19
prof. mr. A. Kleijn 20
mr. J. Peters 25
prof. dr. G. A. van Poelje 30
prof. mr. J. M. Polak 34
prof. mr. S. F. L. baron van Wijnbergen 36
mr. G. E. de Jongste 38

Antwoorden pre-adviseurs
prof. mr. A. M. Donner 40
prof. dr. I. Samkalden 45

Slotwoord van de voorzitter 54

III. *Verslag van de huishoudelijke vergadering* 55
Bijlage A: Jaarverslag 1959 59
Bijlage B: Rekening en verantwoording over 1959 61
Begroting voor 1960 62

IV. *Ereleden en bestuur* 63

I

OPENINGSREDE VAN PROF. MR. G. J. WIARDA

Voordat de voorzitter zijn inleidende rede uitspreekt, herdenkt hij prof. Van der Pot, die zovele malen de algemene vergadering van de Vereniging heeft bijgewoond. Hij memoreert dat prof. Van der Pot eigenlijk als eerste de vakliteratuur heeft verrijkt met een algemeen werk op administratiefrechtelijk terrein, namelijk zijn aandeel in Nederlands Bestuursrecht over 'De vormen van het besturen', een studie welke buitengewoon veel invloed heeft gehad, en welke het uitgangspunt is geweest van veel, wat later over de beschikking is geschreven. Wie het voorrecht hadden prof. Van der Pot te ontmoeten, zullen deze bijzonder fijnzinnige geleerde, wiens geest zo in alle opzichten tot uitdrukking kwam in zijn persoonlijkheid, niet licht vergeten.

Hierop verheffen de aanwezigen zich om prof. Van der Pot een ogenblik in stilte te herdenken.

De voorzitter spreekt vervolgens de volgende rede uit:

Zijn de traditionele vormen en begrippen van het bestuursrecht toereikend bij de uitbreiding van de overheidstaak met name op sociaal en economisch gebied? Hoe men over deze voor onze vergadering van heden aan de orde gestelde vraag ook zal willen denken, niemand zal kunnen ontkennen, dat de uitbreiding van de overheidstaak, van de overheidszorg, op ons recht van diepingrijpende invloed is geweest en aan het beeld van de staat, zoals wij ons dit voor ogen stellen, een andere kleur en een andere vorm heeft gegeven.

Kon men tot voor niet zo heel lang geleden misschien zeggen, dat het doel van de staat en zijn opgave in hoofdzaak bestond in de verzekering van de openbare orde en veiligheid enerzijds en anderzijds in het streven naar een zo rechtvaardig mogelijke ordening binnen het gegeven en aanvaarde kader van een bepaalde samenlevingsstructuur, zagen wij vervolgens de staatszorg zich daarnaast meer in het bijzonder richten op hen, die in die samenleving als gevolg van hun betrekkelijk zwakke positie een bijzondere bescherming behoefden, thans lijkt de staat zich wel te ontwikkelen tot een algehele belangengemeenschap, waarin althans ons aller materiële welzijn in steeds hoger mate afhankelijk is van de wijze waarop de staatstaak wordt vervuld. Dit schijnt dan gepaard te gaan met een voortdurende verschuiving van de aandacht van de juridische gezichtspunten over de sociale naar de zuiver economische, een verschuiving, waarvan de geschiedenis van de bemoeiingen met arbeidsovereenkomst, huur en pacht de voorbeelden biedt; de aandacht voor de rechtsverhouding als zodanig werd daar duidelijk door het sociale, het sociale op zijn beurt door het

zuiver economische motief van de door algemeen economische inzichten bepaalde prijsbeheersing verdrongen.

Het is in verband daarmede niet onbegrijpelijk dat de term welvaartsstaat in het algemene spraakgebruik voortdurend veld wint en naar mijn indruk een verbreiding heeft gevonden, welke de toch altijd wat tot het juridische spraakgebruik beperkt gebleven rechtsstaat nimmer heeft gehad.

Richten wij onze aandacht naar de rechtsontwikkeling, waarin de zoëven aangeduide verschuivingen haar juridische uitdrukking vonden, rechtsontwikkeling, waarin de groei van het economische recht een steeds groter aandeel heeft gehad, dan kunnen wij ons niet onttrekken aan de indruk, dat met de kwantitatief enorme toeneming der rechtsnormen in het bijzonder op het gebied van het bestuursrecht zo al niet een vermindering van kwaliteit, dan wel zeker verlies aan gewicht (niet-juristen zullen misschien zeggen aan gewichtigheid) van het recht gepaard is gegaan; het recht is in zijn aanraking met de economische sfeer lichter, vluchtiger, ongrijpbaarder geworden.

Lichter naar inhoud; we kennen ze allen, de wetten die nauwelijks rechtsnormen inhouden en volstaan met de toekenning van discretionnaire bevoegdheden aan het een of andere overheidsorgaan of met de uitvaardiging van een algemeen verbod gericht tot de burgers, algemeen dan, behoudens vergunning discretionnair door de overheid te verlenen al dan niet onder evenzeer discretionnair bepaalde voorwaarden.

En treffen wij in ons economisch georiënteerde bestuursrecht al normen aan van zwaardere inhoud, dan kan men ervan op aan, dat zij afkomstig zijn van een lichtere en minder gewichtige wetgever, die door één van zwaarder kaliber bij wijze van delegatie of subdelegatie daartoe werd gemachtigd.

Ja, het begrip rechtsnorm zelf is in de sociaal-economische sfeer wat zwevend, vluchtig en ongrijpbaar geworden; de pre-adviezen wijzen ons op een tussengebied tussen algemeen verbindende voorschriften en individuele beschikkingen; en wat te denken van de in aantal steeds groeiende richtlijnen, de leidraden, de resoluties en circulaires, misschien wel de belangrijkste vindplaatsen voor de opsporing van de spelregels van de 'social engineering', welke de managers van de welvaartsstaat bedrijven? Zijn de daarin vervatte spelregels wel rechtsnormen, behoren ze nog tot de wereld van het recht? Men zal die vraag slechts in concreto kunnen beantwoorden en na veel juridische hoofdbrekens zal het antwoord dan vaak nog dubieus moeten blijven.

Aan de 'social engineering' zal deze lichte en dus weinig hinderlijke rechtsbagage waarschijnlijk niet anders dan welkom zijn; de in enig opzicht met administratieve rechtspraak belaste rechter zoekt vaak tevergeefs voor zijn beslissing de maatstaven die hij als jurist niet kan ontberen; tekenend is dat hij in de economische sfeer veelal slechts in de meest etherische en zwevende normen, die van de algemene begin-

selen van behoorlijk bestuur, een aanknopingspunt zal kunnen vinden.

Hoe zal men nu de verandering van ons staatsbeeld en het gewichtsverlies van het recht dat daarmede gepaard ging, moeten verklaren?

Men kan daar vele en verschillende antwoorden op geven, al naar gelang men die vraag belicht onder een juridisch, politiek, sociaal, economisch of misschien algemeen cultuurhistorisch gezichtspunt.

Ik wil mij in dit openingswoord aan deze aspecten echter liever niet wagen, en U naar aanleiding van een boekje dat mij onlangs in handen kwam, bij wijze van voorgerecht voor de zwaardere maaltijd die heden ongetwijfeld volgen zal, liever deelgenoot maken van een visie op het ontstaan van de welvaartsstaat, welke voor mij even onverwacht was als ze ook U ongetwijfeld zal voorkomen; ze brengt ons op het door ons niet veel betreden pad van de psychologie en de mythologie; verder grasduinen, in het bijzonder op het laatstgenoemde gebied, dat der mythologie, gaf mij naast de verklaring welke ik ontleen aan het boekje waarop ik zoëven doelde, tevens een verklaring van het juridisch nevenverschijnsel daarvan, dat ik zoëven aanduidde als het gewichtsverlies van het recht.

Ik mag U echter wel reeds dadelijk waarschuwen, dat U mij op het uitstapje dat ik met U wil gaan maken, niet tezeer au sérieux zult moeten nemen.

Het boekje, waarop ik het oog heb, is van de hand van de Zwitserse hoogleraar Hans Marti en is getiteld *Urbild und Verfassung.* Het behandelt de Zwitserse grondwet en in het bijzonder de grondwetswijzigingen uit de laatste tijd, welke tot uitdrukking brengen dat ook de Eidgenossenschaft bezig is zich tot een welvaartsstaat te ontwikkelen.

Marti, die een overtuigd aanhanger blijkt te zijn van de theorieën van de Zwitserse psychiater Jung, belicht die wijzigingen onder het aspect van het misschien meest omstreden onderdeel van de leer van Jung: de hypothese van de zgn. archetypen.

U zult van mij geen uiteenzetting van de leer der archetypen verwachten; laat ik er hier alleen van mogen zeggen, dat zij deel uitmaken, de inhoud vormen van hetgeen Jung het collectieve onderbewustzijn noemt, dwz. van dat deel van het onderbewustzijn, dat in tegenstelling tot het individuele onderbewustzijn voor alle mensen nagenoeg gelijk is en dezelfde wetmatigheden vertoont; die in het onderbewustzijn huizende archetypen dan, wekken in ons bewustzijn bepaalde voorstellingen, welke hoezeer wisselend van vorm naar tijd en plaats, ten aanzien van haar wezenlijke inhoud gelijk blijven en op het leven en denken altijd en overal van grote invloed zijn geweest, zij het dat, alweer wisselend naar tijd en naar plaats, nu eens de voorstellingen verbonden aan het ene dan weer die verbonden aan het andere archetype overheersend kunnen zijn.

Tot de belangrijkste dier archetypische voorstellingen behoren vol-

gens Jung de beelden van wat hij 'der Grosze Vater' en 'die Grosze Mutter' noemt, voorstellingscomplexen, waarvan Jung de invloed vooral op het mythisch denken en de sprookjeswereld, en thans Marti die op het denken over recht en staat heeft uitgewerkt.

Volgens Marti is het dan zo, dat onze cultuur thans in een stadium verkeert, waarin de archetype van de 'Grosze Vater' geleidelijk door dat van de 'Grosze Mutter' wordt verdrongen; maatschappelijk heeft dat volgens hem belangrijke gevolgen; met het oerbeeld van de 'Grosze Vater' zijn immers in het sociaal-economische denken de begrippen vrijheid en risico in de zin van eigen verantwoordelijkheid van de individuele mens en in het juridische denken 'strenge Verfassungstreue' verbonden, terwijl onder de invloed van het archetype van de 'Grosze Mutter' de verzorgingsgedachte, de verzekering door de staat van ieders welzijn, centraal komen te staan, waarbij de invloed van het typisch juridische denken daalt en de rechtswetenschap slechts als techniek wordt gewaardeerd. Laten we Marti een ogenblik zelf aan het woord: 'Verliert das Urbild des 'Groszen Vaters' das den constitutionellen Staat weitgehend geprägt hat an Überzeugungskraft und tritt an seine Stelle der Archetypus der 'Groszen Mutter' so haben alle zum patriarchalischen Staatsbild gehörenden Argumente, welche im Gebiet der Wirtschaft für Freiheit und Risico oder im Gebiete des Verfassungsrecht für strenge Verfassungstreue sprechen kein Gewicht mehr; jetzt zählen die Masznamen der Hilfe und Sicherung des Daseins; die Berufung auf rechtliche Vorschriften die solchen Masznahmen entgegenstehen, wird als Formalismus 'entwertet', weil diese Berufung nicht mehr recht verstanden wird und keinen tiefen Gehalt mehr hat'.

Tot zover Marti, wiens boekje dan verder in een op zich zelf bijzonder heldere, zij het hier en daar geforceerde analyse de ontwikkeling van het Zwitserse staatsrecht in de aangegeven zin belicht onder het aspect van de groeiende invloed van 'Helvetia Mater' op de oorspronkelijk typische 'Männerbund' van de Eidgenossenschaft.

Nu is de personificatie van de staat en ook van het recht in het beeld van een vrouw uiteraard niet nieuw; denk aan Justitia, die wij, gepersonifieerd, ons zonder twijfel in vrouwelijke gedaante voor ogen stellen; misschien zult U opmerken dat dit over de relatie van de vrouw en het recht of over een vrouwelijke inslag in het recht, als aangeduid in de theorie van Marti, op zich zelf niets zegt, omdat allegorische voorstellingen van abstracte begrippen nu eenmaal altijd als vrouwen worden afgebeeld, waarbij men bovendien doorgaans eerder aan een 'Grosze Jungfrau' dan aan een 'Grosze Mutter' denkt. Akkoord, maar denk dan ook aan de ons uit de Griekse mythologie overgeleverde figuur van Themis, die stamt uit een periode van het Griekse godsdienstige denken waarin de mythologische figuren nog niet tot de status van artistieke verbeeldingen of van symbolen waren afgedaald, doch als werkelijkheid werden ervaren en beleefd. Themis, de eerbiedwaar-

dige raadgeefster der goden, bron en hoedster van het recht en van de orde op deze aarde, neemt in de Griekse godenwereld nl. een zeer bijzondere en verheven plaats in; eigenlijk hoort ze in het Olympische milieu niet thuis: als dochter van Ouranos is ze immers van een ouder godengeslacht dan dat van de Olympiërs en behoort ze tot het geslacht van de door de Olympische goden overwonnen en verdrongen Titanen; de Titane Themis was als ordenende kracht echter ook in het nieuwe Olympische bestel onmisbaar en Zeus, de 'Grosze Vater' van de Olympische godenwereld, handhaafde haar daarom en hield haar in hoge ere als raadgeefster bij zijn bestier.

Merkwaardig is dat Aeschylus in een passage in de Prometheus Themis vereenzelvigt met Gè of Gaia, moeder aarde zelf, het prototype dus van hetgeen wij ons in de voorstellingswereld van Jung als het archetype van de 'Grosze Mutter' moeten voorstellen.

Achter de 'Grosze Mutter', die volgens Marti ons denken over recht en staat steeds meer gaat beheersen en verantwoordelijk is voor de ontwikkeling van het staatsbeeld waaraan wij de term welvaartsstaat plegen te verbinden, rijst voor ons aldus de vertrouwde en eerbiedwaardige ook dus voor de Grieken blijkbaar matriarchaal getinte figuur van Themis op.

Maar hoe verklaren we dan het zoëven gesignaleerde verschijnsel dat in de welvaartsstaat met de toenemende invloed van Themis' moederlijke zorgen een gewichtsverlies van het recht gepaard schijnt te gaan? Hoe is het lichte kaliber, het soms zelfs bijna ongrijpbare en vluchtige karakter van het recht van de welvaartsstaat met Themis' eerbiedwaardige status van traditionele, strenge en oeroude Titane te rijmen? Er zouden ook hierover vele en ook wel verstandige dingen zijn te zeggen. Ik zal dit echter alweer niet trachten te doen, maar, nu we eenmaal in de Griekse mythologie terecht zijn gekomen, daar liever nog wat willen blijven. Die mythologie geeft ons namelijk ook op die vraag en daarmee eigenlijk tevens op de vraagstelling, waaraan de pre-adviezen zijn gewijd, een antwoord, dat duidelijk en afdoende schijnt te zijn.

De dichter en essayist Jan Engelman, inwoner van de stad waar wij plegen te vergaderen, en minnaar van haar schoonheid en haar singels als geen ander, heeft zijn bekende en terecht bewonderde bundel essays over een reis naar Griekenland *Tweemaal Apollo* genoemd; hij doelt met die titel op het dubbele aspect van deze godenfiguur, die een stralende lichtgod was, maar ook zijn donkere, demonische en wrede kanten had. Het is mij gebleken dat wij op Engelmans voetspoor ook van *Tweemaal Themis* zouden kunnen spreken. Raadplegen wij nl. de schat van mythologische gegevens die Robert Graves in zijn *Greek myths* voor ons heeft verzameld, dan wordt het duidelijk, dat ook Themis zulk een dubbel aspect vertoont, en dat zij naast het eerbiedwaardige strenge en plechtstatige karakter dat haar als godin van het recht eigen was en dat haar onderscheidde van de toch altijd

wat frivole Olympische godenwereld, nog een andere en lichtere kant had.

Er wordt ons immers naast de Themis die ik zoëven voor U opriep, ook een Themis overgeleverd, die minder streng en eerbiedwaardig en beginselvast was, een Themis, van wie zelfs een avontuur wordt verteld, zoals wij er in de Griekse godenwereld zoveel tegenkomen, een avontuur met, U raadt het misschien al, niemand minder dan Hermes, de god van welvaart, van handel, van verkeer en van bedrijvigheid, kortom het prototype van de homo economicus; gaat het nu in het verhaal dat ik aan de door Graves genoemde bronnen ontleen om dezelfde Themis en dan incognito, of om een metamorphose, of om een heel andere Themis, die slechts de naam met de schutspatrones van alle recht gemeen heeft? Ik kan het U niet zeggen, maar zeker is, dat volgens die bronnen de Themis die Hermes wist te behagen, zich daarbij niet voordeed in de 'traditionele vorm' – om in de stijl van onze vraagstelling te blijven – van eerbiedwaardige Titane, maar de lichtste gestalte aannam, welke ons in de mythologie is overgeleverd; Themis trad in haar avontuur met Hermes op in de gedaante van een nymph! Verklaart dat niet het gewichtsverlies van het recht, dat met de economie op avontuur gaat?

Vergeef mij deze weinig serieuze behandeling van een toch heus wel ernstig vraagstuk; de behandeling van de pre-adviezen zal U, vertrouw ik, schadeloos stellen.

II

BERAADSLAGING OVER DE PRE-ADVIEZEN

Prof. mr. D. Simons zegt terugkerend uit de Olympische sfeer naar de grauwe werkelijkheid, een klein amendement op de rede van de voorzitter te willen aanbrengen: Hermes was niet alleen de God van de economie, maar ook van de diefstal, in welke laatste kwaliteit hij wellicht Themis tot haar avontuur verlokte. Vervolgens brengt spreker hulde aan de twee pre-adviseurs, die door hun belangwekkende beschouwingen de administratiefrechtelijke literatuur weer hebben verrijkt, en aan het bestuur voor de keuze èn van het onderwerp èn van de twee pre-adviseurs. Waarschijnlijk zal het moeilijke vraagstuk dat thans aan de orde is gesteld, in onderdelen nog in meer vergaderingen van de Vereniging de aandacht vragen van hen die het administratief recht beoefenen. Het vraagstuk is namelijk zoveel omvattend, dat het onmogelijk in volle omvang en diepte in pre-adviezen van natuurlijk beperkte omvang kon worden behandeld en alle onderdelen kunnen ook onmogelijk in één vergadering worden besproken. De verdiensten van beide pre-adviezen zoekt spreker dan ook in de eerste plaats in het op heldere wijze weergeven van de veranderingen in de overheidstaak met name op sociaal en economisch gebied en van de gewijzigde methoden tot het werken op het nieuwe arbeidsveld, die daarbij zijn gevolgd. Terecht komt dan de vraag op of de traditionele begrippen van het bestuursrecht voor de juridische beheersing van al wat hier door en voor de overheid gebeurt, voldoende zijn. Bij dit laatste punt heeft, dunkt spreker, de tweede pre-adviseur, de heer Samkalden, wat meer stilgestaan, al zijn ook in het fraaie betoog van de heer Donner vele aanknopingspunten voor een duidelijk ontkennende beantwoording van deze vraag te vinden.

Wat prof. Simons hierbij vooral van belang lijkt, is dat men door pre-adviezen als deze wordt afgebracht van de gedachte, dat het administratief recht zou worden gekend door een dogmatische behandeling van een aantal begrippen en door het daarnaast constateren in hoeveel vormen zich deze begrippen verwezenlijken. Er is weleens wat veel geweest aan 'Formenfreudigkeit' ten opzichte van het administratieve recht in plaats van het bestuderen van de te regelen materie zelf. Moet niet ook voor elk onderdeel van de overheidstaak worden nagegaan of de gebruikelijke vormen van totstandkoming van regelingen en van beschikkingen, van de uitvoering daarvan en van de bescherming welke tegen een onjuist handelen moet worden verkregen, geheel en al passend zijn voor die materie en of zij niet met het oog hierop zouden moeten worden aangevuld en anders geregeld? Het gaat bij het administratief recht niet erom de verschijnselen te doen passen in een stelsel van algemene begrippen, maar het gaat erom

door een goede administratiefrechtelijke regeling de overheidstaak op een bepaald terrein zo goed mogelijk te behartigen en onder dat 'zo goed mogelijk' zijn ook waarborgen van rechtsbescherming te begrijpen. Het administratief recht heeft als elk recht in deze maatschappij een dienende taak. De dogmatiek heeft deze in nog versterkte mate: zij moet er toe strekken dat dienende administratieve recht gemakkelijker te kunnen formuleren en aan te wenden. Nimmer mag de dogmatiek tot heerseres over het administratief recht worden, laat staan de goede en rechtvaardige vervulling van een deel van de overheidstaak benadelen.

Spreker meent daarom, dat de Vereniging goed zou doen om gelijdelijk aan ook meer aandacht te geven aan minder algemene vraagstukken van administratief recht, doch het recht voor een bepaalde overheidsactiviteit te gaan onderzoeken en de speciale rechtsproblemen daarvan na te gaan en te onderzoeken of hierbij verbeteringen zouden moeten worden aanbevolen.

Dit wil echter niet zeggen, dat geen algemene leerstukken ter behandeling zouden overblijven. Prof. Simons meent integendeel, dat die bestudering van een deelterrein hiertoe vaak zou leiden. Hij noemt enkele voorbeelden, die hij aan de pre-adviezen ontleent en waarvan hij beslist niet wil zeggen, dat zij tot dusverre geen aandacht hebben gekregen. De pre-adviezen hebben daarop echter nu de opmerkzaamheid opnieuw en in het bijzonder gevestigd.

Allereerst dan de vraag of slechts een beroep tegen beschikkingen en niet tegen algemene regelingen nodig is. Een zodanig beroep kent men reeds tegen de keuren van waterschappen. Dat daaraan ook op andere gebieden behoefte bestaat, blijkt ten duidelijkste uit het materiaal dat de pre-adviseurs aandragen. Berust de mening dat algemene regelen niet voor beroep vatbaar zijn, niet op de leer van de scheiding en het evenwicht van de machten? In de sfeer van de hoogste centrale overheid past niet de beoordeling van de wet door de rechter. Doch kan deze dààr gerechtvaardigde gedachte worden doorgetrokken voor alle regelingen welke een lagere wetgever vaststelt? Bij het ambtenarenrecht is dit nog te verdedigen door de verplichting om de organisaties van de ambtenaren vóór de totstandkoming van de algemene regelingen te raadplegen. Begrijpelijk is het echter, dat de rechter zich toch een zekere controle heeft aangemeten bij verordeningen van gemeenten en daar met name het ontzien van de private sfeer tot eis heeft gesteld. Begrijpelijk ook is, dat voor de keuren zulk een beroep aan belanghebbenden is gegeven. Wanneer wij ons losmaken van de te ver doorgetrokken gedachte van de scheiding der machten, kan van geval tot geval worden beoordeeld of er plaats is voor een beroep tegen algemene regelingen en daarbij kan dan ook, zoals Samkalden met een beroep op de Europese tractaten bepleit, wellicht meer bevoegdheid te dezen worden gegeven aan overheidslichamen dan aan particulieren.

Een tweede punt is, dunkt spreker, dat te onzent nog zou moeten

worden ontwikkeld de techniek van het vooraf horen van belanghebbenden en/of hun organisaties voordat regelingen en eventueel beschikkingen tot stand komen. Onbekend was dit horen ook niet in het wat oudere administratieve recht. Spreker denkt daarbij aan de Hinderwet en aan de procedure voor het vaststellen van uitbreidingsplannen. Maar toch meent hij, dat het horen in de nieuwe economische en sociale wetgeving een ander accent heeft gekregen. In de oudere wetten die prof. Simons noemde, beoogde het horen veeleer de gelegenheid te verschaffen in een vroegtijdig stadium bezwaren te uiten tegen een voorgenomen regeling of gevraagde beschikking. In de moderne ontwikkeling dient dit horen in nog sterkere mate het verschaffen van de nodige kennis omtrent de wenselijkheid van een regeling of beschikking en omtrent de inhoud die daaraan moet worden gegeven. Het zou dunkt hem de moeite waard zijn om voor een aantal wetten na te gaan waarom dit horen is voorgeschreven, welk doel het heeft te dienen en op welke wijze het is geregeld. Zonder dat daarbij dan uniformiteit zou behoeven te worden nagestreefd, zouden de ervaringen in de ene reeks van gevallen wellicht met succes voor een andere groep kunnen worden aangewend. Wie weet is hieruit nog zonder schade voor een goede toepassing een nieuw hoofdstuk van algemene beginselen van administratief recht te halen!

Een derde punt dat in de pre-adviezen wordt genoemd, is dat van het recht der organisaties. Ook vroeger kende men reeds de organisatie als een factor in het administratieve recht. Men denke aan verenigingen toegelaten in het belang der volkshuisvesting, aan verenigingen ingevolge de landarbeiderswet, aan schoolbesturen en in een later stadium aan bedrijfsverenigingen. Daarbij komen dan nu de representatieve organisaties van werkgevers en werknemers. Ook hier zal eerst van terrein tot terrein moeten worden nagegaan welke eisen zullen moeten worden gesteld, doch ook hier zou een vergelijking van de bevindingen wellicht tot een verheldering en het doen vervallen van onnodige verschillen kunnen bijdragen.

Hieraan knopen zich vast de vragen van de overheidsbevoegdheden die aan particuliere instanties zouden kunnen worden gegeven, en het hele probleem van de juridische structuur der subsidiëring. Nadere bezinning hieromtrent zou allicht hier en daar en misschien in het algemeen tot wetgeving moeten leiden.

Dan is ook de door beide pre-adviseurs opgeworpen vraag in hoeverre een voldoende bescherming voor bedreigde of aangetaste belangen wordt geboden, volgens prof. Simons een nader onderzoek waard. De algemene beginselen van behoorlijk bestuur zijn hierbij een verrijking van het juridisch arsenaal, doch het is mogelijk, dat voor sommige terreinen verder zal moeten worden gegaan en ook zal voor ieder terrein moeten worden onderzocht in wiens handen de bescherming moet worden gelegd, in de kring der bij het belang betrokkenen, bij de centrale overheid of bij een algemene of speciale rechter.

Aan het slot van zijn betoog zegt prof. Simons dat hij in dit geval niet anders heeft kunnen doen dan een aantal punten noemen, die nadere bestudering waard zijn en waarvoor belangrijk materiaal in de pre-adviezen is aangedragen. Hij herhaalt zijn bewondering voor deze pre-adviezen en spreekt de wens uit, dat zij een aansporing zullen vormen voor de nadere bestudering van deze en andere vragen waarvoor de huidige maatschappij in haar ontwikkeling wel in het bijzonder de administratiefrechtelijke juristen heeft geplaatst.

Mr. F. W. ter Spill begint zijn betoog met er op te wijzen dat beide pre-adviseurs het onderscheid tussen beschikking en algemeen verbindend voorschrift aan de orde stellen; beiden doen dat in verband met de moeilijkheden die een volledig handhaven van de gangbare onderscheidingscriteria, of van de consequenties die aan het onderscheid worden verbonden, meebrengt voor de administratieve rechtspraak.

Prof. Donner merkt op, dat het formele en het materiële begrip algemeen verbindend voorschrift elkaar in veel gevallen niet meer dekken, waardoor de rechter, die gewoon is zich aan het formele begrip te houden, de geadministreerden onvoldoende rechtsbescherming kan bieden. Als mogelijke oplossing noemt hij een wijziging in de jurisprudentie van de administratieve rechter in die zin, dat deze het formele begrip loslaat en zich uitsluitend door het materiële begrip laat leiden. Dit zou meebrengen, dat een circulaireregeling wèl en een 'Masznahmegesetz' niet als algemeen verbindend voorschrift moet worden beschouwd.

Prof. Samkalden constateert dat er grote groepen beschikkingen zijn, die voor meer dan één persoon, soms zelfs voor een hele kring van personen, gevolgen hebben waardoor ze, uit het oogpunt van werkingssfeer, in feite met algemeen verbindende voorschriften gelijk zijn te stellen. Dit brengt volgens hem mee, dat handhaving van de stelregel dat tegen algemeen verbindende voorschriften niet in beroep kan worden gekomen, tot willekeur kan leiden. Hij geeft de mogelijkheid in overweging om, althans tegen bepaalde algemeen verbindende voorschriften, beroep, eventueel ook bij de administratieve rechter, open te stellen. Hij denkt daarbij speciaal aan uitvoeringsvoorschriften, afkomstig van bestuursorganen die met een stukje wetgevende bevoegdheid zijn bekleed.

De suggestie van prof. Samkalden gaat aanzienlijk verder dan die van prof. Donner. Niet alleen vanwege de noviteit van dat beroep tegen algemeen verbindende voorschriften, maar ook omdat prof. Samkalden kennelijk een ruimere toetsing van dergelijke voorschriften mogelijk wil maken dan nu al door de rechter wordt toegepast. Dat prof. Donner dit laatste ook wil, blijkt niet uit zijn betoog. Als eenmaal het formele begrip algemeen verbindend voorschrift voor het materiele terzijde is gesteld, dan is in zijn gedachtengang een verdergaande toetsing dan nu ook al plaats vindt, niet mogelijk.

In dit opzicht geeft spreker de voorkeur aan het voorstel van prof. Samkalden boven dat van de eerste pre-adviseur. Het is zeker gewenst dat de geadministreerden van bepaalde algemeen verbindende voorschriften in rechte vernietiging kunnen verkrijgen, en dat op méér gronden dan alleen strijd met de wet in strikte zin. Bovendien gelooft mr. Ter Spill, dat de suggestie van prof. Donner voor de moeilijkheid die hij noemt maar een halve oplossing biedt. Het doel, namelijk een grotere mate van rechtsbescherming te bieden, zou alleen bereikt worden ten aanzien van de 'Masznahmegesetze'. Voor wat de omgekeerde figuur betreft, dus bijvoorbeeld de circulaireregelingen, zouden de geadministreerden er niet veel beter, en misschien zelfs iets slechter, aan toe zijn dan nu. Immers, bij het gewijzigde wetsbegrip dat prof. Donner voorstaat, zou de beschikking die met een bepaling van een circulaire in strijd is, vernietigd kunnen worden wegens strijd met de wet. Maar ook nu al zal de administratieve rechter, door toetsing aan een beginsel van behoorlijk bestuur – spreker denkt hier speciaal aan dat der rechtszekerheid – tot vernietiging van een dergelijke beschikking kunnen concluderen. Bovendien bestaat nu nog altijd de mogelijkheid dat de circulaireregeling – in het geval van aperte excessieve onredelijkheid ten aanzien van de aanlegger – in haar algemeenheid door de rechter wordt aangetast.

Daartegenover heeft het voorstel van prof. Samkalden het nadeel dat er wel heel veel wettelijke voorzieningen, ook wijzigingen van bestaande wetten, nodig zouden zijn om het te verwezenlijken. Een regeling van beroep tegen algemeen verbindende voorschriften brengt talloze problemen mee, waarvan de oplossing weer andere problemen oproept. Spreker gelooft dan ook niet, dat dit voorstel tot een oplossing op enigermate afzienbare termijn kan leiden.

Mr. ter Spill vraagt zich af of niet een uitbreiding van de rechtsbescherming ten aanzien van algemeen verbindende voorschriften mogelijk is, die verder reikt dan die, waarop prof. Donner het oog heeft, en die eenvoudiger te verwezenlijken is dan het voorstel van prof. Samkalden. Hij denkt aan een uitbreiding van de jurisprudentie van de administratieve rechter inzake de verbindendheid van algemeen verbindende voorschriften, waar deze bij het beroep tegen beschikkingen in het geding komt. Is het uitgesloten, dat de rechter de ongeschreven rechtsnormen, waaraan hij nu al de individuele beschikkingen toetst, ook gaat gebruiken voor de toetsing van algemeen verbindende voorschriften? Voor het College van Beroep voor het bedrijfsleven zou dit hierop neerkomen, dat het College een voorschrift onverbindend zou verklaren, niet alleen wegens strijd met een ander wettelijk voorschrift van hogere orde, maar ook wegens strijd met een algemeen beginsel van behoorlijk bestuur, waaronder spreker hier ook verstaat de beroepsgronden sub b en sub c van artikel 5 der Wet administratieve rechtspraak bedrijfsorganisatie, dus de detournement de pouvoir en de eis, dat de administratie bij afweging

van de betrokken belangen in redelijkheid tot de beschikking moet hebben kunnen komen. Hij geeft toe, dat deze figuur de wetgever niet voor ogen heeft gestaan, maar meent dat zij ook niet met de uitdrukkelijke bedoeling van de wetgever in strijd is. Mocht die strijd wel bestaan, dan zou dit beletsel door een tamelijk eenvoudige wetswijziging te écarteren zijn.

Volgens mr. ter Spill moet reeds om principiële redenen de vraag of toetsing van algemeen verbindende voorschriften aan beginselen van behoorlijk bestuur mogelijk, of zelfs geboden is, aan de orde worden gesteld. Als men werkelijk ernst wil maken met beginselen die algemene rechtsbeginselen zijn of die in het algemeen rechtsbewustzijn leven, dan moet men ook ernst maken met de vraag hoe algemeen die beginselen wel zijn, of hoe diep ze wel in het algemeen rechtsbewustzijn leven. Dit leidt tot de vraag van welke orde de onderscheidene beginselen dan wel zijn. Die kwestie lijkt spreker nog scherper te liggen voor de Ambtenarenrechter, die de beginselen bij de algemeen verbindende voorschiften onderbrengt, dan voor het College van Beroep voor het bedrijfsleven. Zoals bekend hanteert de Ambtenarenrechter het algemene rechtsbeginsel – soms ook als beginsel van behoorlijk bestuur aangeduid – van de rechtszekerheid waarop de ambtenaar aanspraak kan maken. In bepaalde gevallen wordt hij door dat beginsel beschermd tegen terugvordering van teveel uitgekeerd salaris. De redenering die aan die jurisprudentie ten grondslag ligt, verloopt als volgt: Het is een algemeen rechtsbeginsel, dat degeen, die onverschuldigd iets betaald heeft, dat kan terugvorderen. In casu echter – gegeven de status van ambtenaar van de ene partij en gegeven bepaalde feitelijke omstandigheden – moet dat beginsel wijken voor dat der rechtszekerheid, waarop die partij, als ambtenaar, aanspraak kan laten gelden. Nu is het eerstgenoemde beginsel geconcretiseerd in het Burgerlijk Wetboek, dat de orde van wet heeft. Het lijkt spreker aangewezen aan dat beginsel ook de rang van wet toe te kennen. Wanneer nu dat beginsel moet wijken voor dat der rechtszekerheid, dan rijst de vraag van welke orde dat laatste beginsel dan wel moet zijn: Grondwet, Tractaat, of, wanneer het als lex specialis prevaleert, toch in ieder geval ook een wet. Maar mag dan bij Koninklijk besluit of bij een gemeenteverordening worden bepaald, dat te veel uitbetaald salaris wèl zal worden teruggevorderd?

Verder wijst mr. ter Spill erop, dat toetsing op détournement de pouvoir en aan de geobjectiveerde redelijkheid in laatste instantie als een toetsing aan de wet is aan te merken. Het oordeel dat een bevoegdheid gebruikt is voor een ander doel dan waarvoor zij is gegeven, komt in feite neer op het oordeel, dat de beschikking onbevoegdelijk is genomen. Ook een toetsing op de détournement de pouvoir *législatif* zou niet anders zijn dan een toetsing aan de wet, dat wil zeggen aan de hogere regeling, waarbij de wetgevende bevoegdheid is gedelegeerd, in mededewind gegeven of als autonome bevoegdheid toegekend.

Aandacht verdient in dit verband het arrest van de Hoge Raad van 8 februari 1955, N. J. 1955, 254. Hierbij werd de Prijzenbeschikking Medische Specialistische Verrichtingen voor Ziekenfondsverzekerden onverbindend verklaard, omdat zij geen steun vond in de wet, welke conclusie echter werd afgeleid uit de *doelstellingen* van de beschikking en die van de Prijsopdrijvings- en Hamsterwet 1939, waarop zij was gegrond.

Ook de toetsingsgrond sub c van artikel 5 der Wet administratieve rechtspraak bedrijfsorganisatie berust in laatste instantie op de wet zelf. Een discretionaire bevoegdheid betekent voor de administratie niet alleen maar vrijheid, maar ook een plicht, namelijk om de in aanmerking komende belangen behoorlijk af te wegen, hetgeen niet kan worden aangenomen, als de beschikking zelf de toets der redelijkheid niet kan doorstaan. Een overeenkomstige eis valt af te leiden uit die bepalingen waarbij aan de administratie een vrijheid van oordeelsvorming wordt toegekend. Ook hier geldt, dat dit geen absolute vrijheid is, maar dat de oordeelsvorming binnen de grenzen der redelijkheid moet worden voltrokken. Dat laatste criterium is in feite al door de Hoge Raad gebruikt ten aanzien van provinciale verordeningen en later van verordeningen van de bedrijfschappen (oude stijl) op het gebied der voedselvoorziening. Bij zijn arrest van 13 maart 1951, N. J. 1951, 481, overwoog de Hoge Raad dat een verordening van het Bedrijfschap voor Vee en Vlees onverbindend zou zijn, als zij nimmer in het belang van het gebied der voedselvoorziening, waarvoor dat bedrijfschap was ingesteld, kòn zijn. Die norm van de Hoge Raad werd ook door het College bij de toetsing van een algemeen verbindend voorschrift van een soortgelijk bedrijfschap aangelegd. Zie de uitspraak van 27 februari 1957, S.E.W. 1957, 120.

Maar, zal men zeggen, er blijft dan toch altijd een principieel verschil tussen de criteria van de détournement de pouvoir en van de geobjectiveerde redelijkheid, die tenslotte uit de wet zijn afgeleid, en de eigenlijke beginselen van behoorlijk bestuur, waarvan dat niet kan worden gezegd.

Ook dit laatste is in zijn algemeenheid niet vol te houden. Mr. ter Spill wijst hier op drie beginselen, die het College geregeld toepast: dat der zorgvuldigheid, dat inhoudt dat de administratie haar besluiten zorgvuldig moet voorbereiden, en de beide motiveringseisen, te weten dat de motivering van een besluit het besluit moet dragen, èn dat die motivering een deugdelijke feitelijke grondslag moet hebben. De term 'motivering' betekent hier niet alleen de redenen voor de beschikking die in de schriftelijke kennisgeving zijn vermeld, maar het geheel van overwegingen, zo feitelijke als rechtsoverwegingen, waarmee de administratie haar beschikking in rechte verantwoordt. Gemakshalve vat spreker deze drie beginselen samen onder de naam: zorgvuldigheidsbeginsel: zij vloeien namelijk zo sterk in elkaar over, dat in veel gevallen hetzelfde gebrek onder elk van de drie beginselen

kan worden gebracht, waarbij de keus tenslotte bepaald wordt door nuances en door persoonlijke en momentele waarderingen van die nuances. Dat zorgvuldigheidsbeginsel in ruime zin nu heeft betrekking op de wijze van totstandkoming van de beschikking; en in de meeste gevallen betreft het, zoals prof. Samkalden in zijn pre-advies nog heeft gereleveerd, de belangenafweging, waartoe de administratie verplicht is. En zoals hierboven al is gezegd, berust de plicht om de betrokken belangen zorgvuldig af te wegen, ook op de wet. Bij het criterium der geobjectiveerde redelijkheid ligt de nadruk op het resultaat der afweging. Ook al zou de administratie aantonen dat de allerzorgvuldigste belangenafweging heeft plaats gehad, dan kan dit de beschikking nog niet voor vernietiging behoeden als die beschikking zelf volstrekt onredelijk is. Bij het zorgvuldigheidsbeginsel ligt daarentegen de nadruk op de belangen-afweging zelf. Ook al kan de beschikking zelf zeer wel door de beugel der redelijkheid, dan nog zal ze vernietigd worden als blijkt dat ze niet de vrucht is van een zorgvuldige belangenafweging. Een dergelijke vernietiging is voor de geadministreerde zwakker in haar implicaties dan een vernietiging wegens strijd met de geobjectiveerde redelijkheid. Zij brengt alleen mee, dat de administratie opnieuw moet besluiten, en laat geen gevolgtrekkingen toe over het resultaat der belangenafweging, wanneer die opnieuw, en dan correct, wordt voltrokken.

Ook voor het zorgvuldigheidsbeginsel in ruime zin geldt dus, dat het in laatste instantie aan de wet is ontleend. Dit beginsel nu zou zich goed lenen voor de toetsing van gedelegeerde uitvoeringsvoorschriften, door lagere bestuursorganen vastgesteld, dus juist van die miniatuurwetjes, die prof. Samkalden aanleiding gaven tot zijn probleemstelling. Hier is doorgaans – zoals prof. Samkalden zelf ook opmerkt – de kring van belanghebbenden beperkt en daardoor ook het aantal der onderscheidene belangen die bij het vaststellen van het voorschrift in aanmerking moeten worden genomen. Bij het voltrekken van die toetsing zou vooral van belang zijn de toelichting die het bestuursorgaan-tevens-wetgever bij de behandeling van het geding zou verstrekken. Die toelichting zou dan de functie vervullen van de motivering bij de toetsing van individuele beschikkingen. De rechter zou bijvoorbeeld tot een onverbindendverklaring kunnen komen, als zou komen vast te staan dat het voorschrift gegeven is met miskenning van bepaalde feitelijke omstandigheden, of op grond van overwegingen die niet tot het vaststellen van het voorschrift konden leiden, of ook op grond dat belangen die in aanmerking hadden moeten worden genomen, buiten beschouwing zijn gelaten, of dat een groep belanghebbenden, ondanks hun uitdrukkelijk en prima facie goed gemotiveerd verzoek, niet is gehoord.

Spreker kan zich voorstellen, dat een dergelijke toetsing van uitvoeringsvoorschriften – mits natuurlijk die toetsing ook met de nodige zorgvuldigheid geschiedt – een nuttige werking zou kunnen hebben.

Bij dit alles wil mr. ter Spill het volgende voorbehoud maken. Het is aan te nemen, dat de rechter voor een toetsing van algemeen verbindende voorschriften aan het zorgvuldigheidsbeginsel minder aanleiding en ook minder ruimte zal vinden, naarmate de hogere wetgever méér en effectievere voorschriften heeft gegeven inzake de wijze van totstandkoming van het voorschrift, en vooral naarmate die voorschriften als een volledige opsomming van de door de wetgever nodig geachte waarborgen zijn te beschouwen. Veel van de voorgestelde zorgvuldigheidstoetsing zou dus in het wetgevende vlak kunnen worden opgevangen.

Mr. W. L. Snijders maakt enkele opmerkingen over een punt in het pre-advies van prof. Samkalden, namelijk over hetgeen deze zegt op bladzijde 59 over de uitspraak van het College van Beroep voor het bedrijfsleven inzake de onverbindendverklaring van een overeenkomst. Het betreft hier een kwestie die weliswaar in het betoog van de pre-adviseur een ondergeschikte rol speelt, maar het punt lijkt spreker op zichzelf interessant genoeg om er even bij stil te staan.

Prof. Samkalden wijst er in zijn pre-advies op dat zich in deze zaak de vraag voordeed of het College bevoegd was, en dat in een enigszins verwant geval het Hof van de K.S.G. de vraag of de in dit laatste geval aangevochten beslissing aan de wettelijke vereisten voldeed, als een ontvankelijkheidsprobleem behandelde. Prof. Samkalden gaat dan aldus verder: 'Ik wijs er ook nog op, dat artikel 37 van de Wet Economische Mededinging alleen de gehele of gedeeltelijke vernietiging van een beschikking door het College kent en dat die vernietiging werkt van het tijdstip af waarop zij wordt uitgesproken. Men zou dus ook een andere, op niet-ontvankelijkheid gerichte, overweging van het College hebben kunnen verwachten'. Spreker krijgt de indruk, dat de pre-adviseur hier beoogt het volgende te stellen: als het College hier niet was uitgegaan van een bevoegdheidsprobleem, maar van een ontvankelijkheidsprobleem, dan zou het College, als het zou hebben gemeend dat de door de Minister onverbindend verklaarde overeenkomst geen mededingingsregeling was, het beroep niet-ontvankelijk hebben kunnen verklaren en daarmee zou het College dan de nietigheid ab initio van de ministeriële beschikking hebben uitgesproken. Als dit inderdaad door prof. Samkalden bedoeld wordt met de geciteerde passage, dan zou spreker willen opmerken dat het maar gelukkig is dat het College de weg van de niet-ontvankelijkheid niet is ingeslagen. De wetgever heeft immers blijkens de wetsgeschiedenis beoogd met genoemd artikel 37 slechts een beperkte aantasting van onverbindendverklaringen mogelijk te maken, in deze zin namelijk slechts, dat partijen bij een onverbindend verklaarde regeling een nieuwe regeling van dezelfde inhoud mogen aangaan; een aantasting die de onverbindendverklaring ongedaan zou maken is door de wetgever bepaald niet gewild. Spreker gelooft dan ook dat het College van Be-

roep voor het bedrijfsleven er goed aan gedaan heeft, hier niet de weg van de niet-ontvankelijkheid te kiezen. Wel zou men wat de bevoegdheidskwestie betreft kunnen verdedigen dat het College zich in zijn uitspraak op dit punt geheel had kunnen losmaken van de vraag of de onverbindend verklaarde overeenkomst een mededingingsregeling was, een standpunt dat prof. Samkalden destijds heeft ingenomen in een noot bij de publicatie van de uitspraak in Sociaal-Economische Wetgeving.

Mr. Snijders wijst voorts, in aansluiting op de vormen van economisch bestuur die in het pre-advies van prof. Donner zijn opgesomd, nog op een vorm van economisch bestuur, die belichaamd is in het heden ten dage gevoerde prijzenbeleid.

Zoals bekend, beschikt de overheid op grond van de Prijsopdrijvings- en Hamsterwet 1939 over de bevoegdheid maatregelen met betrekking tot de prijzen te treffen, maar streeft zij ernaar om, wanneer er aanleiding bestaat ten aanzien van de prijsontwikkeling besturend op te treden, dit zo min mogelijk door middel van formele prijsvoorschriften te doen. De overheid heeft ten aanzien van de algemene richtlijnen voor de prijsberekening bepaalde afspraken met het georganiseerde bedrijfsleven getroffen en treft, uitgaande van die richtlijnen, tal van handelingen van economisch bestuur met betrekking tot de prijzen, bijvoorbeeld door zich met bepaalde prijsverhogingen al dan niet akkoord te verklaren. Zij oefent uiteraard ook een zekere aandrang uit op de betrokkenen om zich aan het gevoerde beleid te conformeren, maar gaat slechts indien de doeleinden van het beleid niet door vrijwillige medewerking kunnen worden bereikt tot het uitvaardigen van formele voorschriften over.

De wettelijke bevoegdheden om ten aanzien van de prijzen besturend op te treden, fungeren dus slechts als de achtergrond voor het feitelijk besturend optreden, dat zoveel mogelijk buiten die bevoegdheden om geëffectueerd wordt.

Ook aan het ontwerp van een nieuwe Prijzenwet, dat bij de Tweede Kamer in behandeling is, ligt – aldus spreker – de gedachte ten grondslag, dat wanneer de economische situatie het noodzakelijk maakt besturend ten aanzien van de prijzen op te treden, dit besturend optreden zoveel mogelijk moet worden gerealiseerd op basis van medewerking van het bedrijfsleven en dat dus de bevoegdheden tot maatregelen van formeel-juridisch karakter zo min mogelijk moeten worden gebruikt.

Prof. mr. A. Kleijn maakt een enkele opmerking over een vorm van bestuursingrijpen, waarop de heren Donner en Samkalden in hun belangwekkende pre-adviezen beiden tamelijk terloops hebben gewezen: de overheidssubsidie. Dat beide pre-adviseurs niet veel verder zijn gegaan dan het onderwerp alleen maar aanduiden, valt in het ka-

der van hun pre-adviezen wel te begrijpen. Het valt ook te begrijpen in het licht van het onderwerp dat het bestuur van de vereniging hen ter behandeling heeft gegeven. Want dit onderwerp betreft 'de traditionele vormen en begrippen van het bestuursrecht', en men kan geredelijk volhouden, dat het bij de subsidie, althans primair, *niet* gaat om een traditionele vorm van bestuursrecht. Een subsidie is nauwelijks een juridisch verschijnsel. Het is veel meer een middel om aan een bepaald bestuursbeleid vorm te helpen geven. Het is meer een tot de bestuurs*kunde* behorend onderwerp dan een bestuurs*rechtelijk* gegeven. Het is één van de bij het besturen meer en meer in gebruik gekomen middelen, methoden, technieken, een middel dat weliswaar belangrijke secundaire juridische aspecten vertoont – er is immers de beschikking of de algemeen verbindende regeling, waarbij subsidie wordt toegekend; de subsidieregeling met haar ingebouwde subsidievoorwaarden, die in talloze gevallen een integrerende invloed kunnen uitoefenen op de aard van het gesubsidieerde initiatief, zoals dit door een particuliere instantie wordt ten uitvoer gelegd; en in de derde plaats is er de verwerking van de subsidies in de begrotingen der onderscheiden overheidslichamen, die de subsidies toekennen – maar in feite beoogt de subsidie primair toch andere gevolgen dan rechtsgevolgen.

Zo is de overheidssubsidie – als bijv. ook de planning – een bestuursmethode waarbij men zich mede van juridische vormen bedient, maar over het effect en het wezen waarvan men zich met juridische redeneringen *alleen* nauwelijks een reële indruk kan vormen. Evenmin als er over het rechtskarakter van een uitbreidingsplan eenstemmigheid bestaat – is het een beschikking, een algemeen verbindende regeling? – en evenmin als zelfs eenstemmigheid over deze rechtsvraag enig waardevol uitsluitsel zou geven over de werkelijke betekenis van de planning in ons hedendaagse bestuursbestel, evenmin kan men ook in een juridische beschouwing veel recht laten wedervaren aan het verschijnsel overheidssubsidie. Het is daarom nauwelijks verwonderlijk dat Samkalden in zijn – volgens opdracht – juridisch betoog tot de conclusie komt: 'waarborgen van evenwichtige machtsuitoefening zijn daarom op het terrein van subsidiebeleid moeilijk te verkrijgen', een conclusie waarbij hij zich zonder verder commentaar maar neerlegt.

Al met al is deze conclusie toch wel erg onbevredigend, ook wanneer men zich realiseert dat jaarlijks waarschijnlijk honderden miljoenen aan subsidies door diverse overheidsorganen worden uitgekeerd. Dat de conclusie onbevredigend is, houdt overigens niet in dat ze onjuist zou zijn, want in feite is ze voor de huidige situatie juist. Er wordt maar al te vaak erg onevenwichtig en willekeurig met subsidies rondgesprongen.

Hoe is de praktijk? Een particuliere instelling verricht nuttig maatschappelijk of ander werk, maar is niet in staat zich daartoe voldoende

eigen middelen te verschaffen. Of: de overheid vindt dat er op dit of dat gebied iets gebeuren moet, of méér gebeuren moet, is echter van oordeel dat dit beter aan het particulier initiatief kan worden overgelaten. In beide gevallen worden uit de overheidskas bepaalde bedragen voor het werk in kwestie beschikbaar gesteld. Dit geschiedt onvoorwaardelijk, praktisch onvoorwaardelijk of soms ook op zeer stringente voorwaarden. Het geschiedt soms aan de hand van een nauwkeurig uitgewerkte wettelijke regeling, soms op grond van een zorgvuldig gedetailleerde beschikking, soms ook bij een eenvoudige begrotingspost. Soms is er een zorgvuldige controle op wat wordt verricht met de subsidie. Soms is er controle op het financieel beheer van de gesubsidieerde instelling. Soms ook handelt een dergelijke instelling volkomen ongecontroleerd met hetgeen te harer beschikking werd gesteld. Soms gaat het bij het gesubsidieerde werk om een taak die, werd ze niet door het particulier initiatief behartigd, door de overheid ter hand genomen zou moeten worden, om een taak dus, waar van men òf kan zeggen dat de overheid haar aan het particulier initiatief heeft gedelegeerd, òf kan betogen: dit is principieel primair een taak van het particulier initiatief; pas wanneer dit verstek laat gaan, ligt hier een verzorgende taak voor de overheid; dit impliceert echter, dat de overheid het verrichten van deze taak financieel mogelijk hoort te maken door het geven van subsidies. Soms ook gaat het om zaken, waarbij de overheid nauwelijks betrokken schijnt: het organiseren van bepaalde feestelijkheden bijvoorbeeld of het helpen van vluchtelingen uit een ver land, zaken echter welke het subsidiërende overheidsorgaan niettemin als 'van algemeen belang' meent te onderkennen.

Uit al deze mogelijkheden blijkt wel, dat men bij het subsidiëren door de overheid met een uiterst complex en relatief weinig bestudeerd vraagstuk te maken heeft. Dit vraagstuk is daarom zo belangrijk, omdat de overheid door het particulier initiatief te subsidiëren bewust het eigen direkte optreden beperkt door een ontzaglijk gedifferentieerd en fijn vertakt particulier initiatief mede in haar beleidssfeer te betrekken. Dat dit van groot belang is doordat brede lagen van de bevolking zo min of meer intensief in de bestuursactiviteit worden betrokken, behoeft geen nader betoog. Het gaat hier om een vorm van vermaatschappelijking van de publieke taak die in ongemene mate het bestuurlijke draagvlak verbreedt door talloze, vaak geheel belangeloos werkende particuliere krachten mede in te schakelen. Op deze wijze kan een differentiatie naar gespecialiseerde deskundigheid en ook naar levensbeschouwing worden bereikt – in Nederland bij velen een sterk levend ideaal – die voor een *neutrale* overheid zelf onmogelijk zou zijn geweest.

Tegenover deze *positieve* mogelijkheid tot een vergaande maatschappelijke verfijning van het beleid ten algemenen nutte, van de maatschappelijke en culturele zorg, staat in de praktijk van het bestu-

ren van nu een schrikbarend snelle en wilde groei. Het gevolg daarvan, in een rechtsstaat een *negatief* punt, is een tekort aan rechtszekerheid en aan 'gelijkheid', in de zin als door Donner in zijn pre-advies bedoeld. Talloos zijn de gevallen waarin subsidies en zelfs hele subsidie-stelsels pour besoin de la cause uit de grond zijn gestampt, incidenteel, vrij willekeurig vaak, terwijl ze er niet zelden het stempel van dragen dat ze zonder veel inzicht in de gecompliceerde problematiek die nu eenmaal het subsidiëren door de overheid omgeeft, werden geconcipieerd.

Het kan hier volgens prof. Kleijn zijn taak niet zijn deze problematiek in den brede of zelfs ook maar globaal te gaan behandelen. Dit zou hem veel te ver voeren. Wat hij echter wel beoogt met het aansnijden van dit onderwerp, is er nog eens in het bijzonder de aandacht voor te vragen. Als bestuursmethode heeft het subsidiëren door de overheid een dergelijke omvang aangenomen, dat een integrale bestudering van alle er mee samenhangende vraagstukken, een poging tot enig coördinerend optreden, het uitwerken van een code van subsidiëringsregels, van subsidiëringsstelsels, van controlemiddelen en wat dies meer zij, een eis des tijds geworden is. Er zijn hier en daar al wat onderzoekingen verricht. Spreker noemt het in 1956 verschenen boekje van Verkouw over het subsidiebeleid der gemeenten; de pre-adviezen voor de in 1952 te Maastricht gehouden administratieve dag over 'Bestuur door middel van subsidiëring' (met in de eerste regels: 'dont le droit administratif n'a pas encore élaboré les cadres juridiques'); de behandeling van 'De subsidiëring door de overheid' op de studiedagen van het I.B.W. te Hilversum in 1957; een drietal korte rapporten van het departement van maatschappelijk werk over de vraagstukken op het eigen terrein aan overheidssubsidiëring verbonden; een aantal in de vakpers opgenomen artikelen van Verkouw, Verplanke, Festen e.a., meestal principiële vraagstukken besprekend. Dan is een interdepartementale commissie-Subsidiebeleid ingesteld in 1959 door de ministers van O.K. en W. en Maatschappelijk werk. En zo zijn er zeker nog wel enkele andere onderzoekingen en initiatieven op te sporen. Maar in het algemeen kan worden vastgesteld dat over het subsidievraagstuk als onderdeel van het besturen nog onvoldoende bekend is. Aandacht voor dit vraagstuk en met name ook voor de niet juridische aspecten ervan, moet dus met klem worden gevraagd.

Naast deze op een bepaald onderdeel van de pre-adviezen betrekking hebbende opmerking, maakt prof. Kleijn ook nog een opmerking van meer algemene aard. Deze culmineert in de vraag: hoe komt het nu dat de rechtsontwikkeling in ons bestuursrecht is achtergebleven? Want spreker meent, met Donner, dat dit het geval is. Eén van de fundamentele oorzaken daarvan is, naar het hem voorkomt, dat het recht op een bepaald gebied moeilijk tot een rijke en alzijdige ontwikkeling kan komen, wanneer onvoldoende bekend is omtrent hetgeen er op dit gebied nu eigenlijk principieel en in feite gaande is. Anders

gezegd: zolang men geen behoorlijk inzicht heeft in de wijze waarop onder de huidige omstandigheden het bestuur functioneert, beter nog, in de wijze waarop dit bestuur *behoort* te functioneren en zou *kunnen* functioneren wanneer men de nodige wetenschappelijke aandacht besteedde aan de bestudering ervan, zolang dit alles niet het geval is, kan ook het recht, dat de juridische vormen van bestuur bepaalt als een bij het besturen nu eenmaal onmisbare component, niet tot een redelijke ontwikkeling komen. De juridische vormen immers, die bij bepaalde bestuursmethoden passen, hangen onverbrekelijk samen met de bestuursmethode als geheel. Pas wanneer zo'n bestuursmethode in al zijn verschillende aspecten volledig is onderzocht en tot de voor haar specifieke vorm is ontwikkeld; wanneer men weet wat er voor problemen aan vast zitten, hoe men die moet oplossen en wat men met de methode kan bereiken, zal het ook mogelijk zijn de juridische component ervan tot een meer voleindigde vorm te brengen.

Sinds de overheid haar positie van *alleen-maar-beschermer-van-de-rechtsorde* geleidelijk-aan heeft opgegeven en daar*naast* ook het element van zelfstandige 'zorg', van het 'actief meedoen' der overheid in het bestuursbestel zijn weerslag is gaan vinden, is daarmee tevens een eind gekomen aan het bij uitsluiting juridische karakter van het besturen. De volledige suprematie van het recht in bestuursaangelegenheden, praktisch geworden tot een alleenvertoningsrecht, moest daarmee automatisch aan haar eind komen, zij het dat de wetenschap er veel moeite mee heeft gehad dit te erkennen, door en door juridisch naar traditie, scholing en inzicht als ze van oudsher was.

Toch gingen op den duur verschijnselen als planning, subsidiebeleid, de economische problematiek van de overheidsfinanciën, organisatorische vraagstukken, public relations, personeelsbeleid, geheel buiten het juridische om, de aandacht trekken als bestuursvraagstukken van de eerste orde, meer in de bestuurspraktijk overigens dan in de sfeer der wetenschap, zodat hun wetenschappelijke behandeling, met name op universitair niveau, nog heel veel te wensen overlaat.

De aandacht voor het besturen als verschijnsel is in de loop der jaren echter niet onaanzienlijk verbreed. Men kon al deze nieuwe verschijnselen immers niet helemaal negeren. Maar voorlopig nog bepaalde men er zich hardnekkig toe al dit nieuwe *allereerst* in juridische vormen te persen, zonder dat men zich duidelijk voor ogen stelde *wat* men nu eigenlijk zo'n juridische vorm gaf, en of de gekozen juridische vorm principieel wel harmonieerde met het wezen van het bestuursverschijnsel dat men er onder trachtte te brengen. Als voorbeeld noemt prof. Kleijn de juridische regeling van de gemeentelijke uitbreidingsplannen en ook datgene, wat hij zojuist, mede ter inleiding van deze algemene beschouwing, over de subsidie als bestuursmethode heeft gezegd.

Langer Rede, kurzer Sinn: Wie het besturen als verschijnsel wil leren doorgronden, kan niet volstaan met een juridische benadering al-

leen; wie het bestuursrecht wil vervolmaken en aan de eisen des tijds aanpassen, zal moeten *beginnen* met zich een duidelijk inzicht te verwerven, wat nu eigenlijk besturen is, wat men er mee wil en hoe het functioneert; pas wanneer men zover is zal het mogelijk zijn het gehele juridische stramien van het bestuursrecht aan dit verworven inzicht aan te passen; daarom is voor het moment wel allereerst nodig een grondige bestudering van al die bestuursverschijnselen, met name in hun niet-juridische aspecten, die aan ons tegenwoordige bestuursbestel een zo heel ander gezicht hebben gegeven, als ons uit de 19e eeuw werd overgeleverd.

Naar aanleiding van het betoog van prof. Kleijn deelt *de voorzitter* mede dat het bestuur besloten heeft als onderwerp voor de algemene vergadering in 1961 het subsidie-vraagstuk aan de orde te stellen. De heren mrs. R. A. V. baron van Haersolte en J. G. Steenbeek zijn bereid gevonden over dit onderwerp pre-adviezen uit te brengen.

Mr. J. Peters, de volgende spreker, zegt het bijzonder moeilijk gevonden te hebben, zeker in de korte tijd die hij daarvoor beschikbaar had, iets toe te voegen aan de zo voortreffelijke en rijk gedocumenteerde pre-adviezen. Hij wil het echter toch in bescheiden mate doen, daarbij aanhakend aan het pre-advies van prof. Donner, waar deze op bladzijde 18 zegt, dat het moderne bestuursrecht niet alleen moet zoeken naar de eerbiediging van de individuele vrijheid – dat is, zegt prof. Donner, ten dele onbegonnen werk en ten dele niet meer voldoende – maar naar het vermijden van willekeur. Natuurlijk gaat spreker hier gaarne en volkomen mee akkoord, maar toch wil hij een kleine kanttekening daarbij maken. De eerbied voor de menselijke persoonlijkheid en als uitvloeisel daarvan de erkenning van het recht op vrije ontplooiing der individuele persoonlijkheid, is voor de Atlantische cultuur een kwestie van zijn of niet-zijn. Spreker gelooft dan ook, dat *deze* opvatting voor een groot deel – al dan niet bewust – ten grondslag ligt aan de huidige sociaal-economische wetgeving en daarmee aan het huidige bestuursrecht, voorzover het deze wetgeving raakt, dat *dit* het antwoord is van het Westen op de uitdaging der industriële revolutie en de daardoor veroorzaakte ongelijkheid en onvrijheid. De vrijheid echter in een menselijke samenleving ziet men niet meer als een *on*gebonden, maar als een gebonden vrijheid. In beginsel is men vrij zijn persoonlijkheid te ontplooien, maar de grens ligt daar, waar men meer dan in een samenleving onvermijdelijk is, de vrije ontplooiing van anderer persoonlijkheid aantast, of de ander daartoe niet voldoende gelegenheid biedt (bescherming van de economisch zwakkere, bestrijding van economische machtsposities bij misbruik). De daaruit voortvloeiende compromissen leiden ertoe, dat men niet direkt

de vrijheid *zelf* nastreeft, maar voor allen zoveel mogelijk gelijke kansen op ontplooiing der persoonlijkheid tracht te scheppen. Het streven naar vrijheid ligt dus altijd nog aan onze wetgeving en daarmee aan ons bestuursrecht ten grondslag, en het is noodzakelijk zich dat steeds te realiseren. Op deze wijze geïnterpreteerd omvat dit, dunkt spreker, zowel de stelling van prof. Donner, als de evenwichtige machtsuitoefening bedoeld door prof. Samkalden.

Om tot zijn volgende opmerking te komen, beziet mr. Peters de vraagstelling van de pre-adviezen van drie verschillende zijden.

Welke nieuwe vormen moet het bestuur kiezen om de nieuwe doeleinden die het zijn gesteld, te bereiken? In de pre-adviezen vindt men een aantal nieuwe vormen opgesomd, waaraan spreker nog toevoegt als typerend voor de collectivisering: het in de laatste jaren gehanteerde onderscheid tussen de begrippen vrijstelling voor de groep en ontheffing voor de enkeling, de collectieve prijsvaststelling tegenover de individuele prijsvaststelling en dergelijke. Dit punt laat mr. Peters gaarne over aan de eigenlijke bestuursjuristen. Slechts stelt hij hier de volgende vraag: is het juist gezien, dat de functie van de jurist met betrekking tot het beleid in de laatste vijftig jaren niet onaanzienlijk is gewijzigd? Is het inderdaad zo, dat voorheen de jurist niet alleen de vorm, maar veelal ook de inhoud van het beleid bepaalde, en is het thans niet zo, dat het beleid in het algemeen wordt bepaald door de technici, de economen, de organisatie-deskundigen en dergelijken en dat de juristen er achteraan hollen om het nieuwe beleid in – vooralsnog mede daardoor juridisch vaak onvolkomen – vormen te gieten?

Een tweede gezichtspunt spruit voort uit het feit, dat het bestuur veelal niet meer de enkeling rechtstreeks bereikt, maar diens positie bepaalt door het intermediair van een groep, veelal weer ontstaan door aaneensluiting van de enkelingen die dan hun bedreigde persoonlijkheid trachten te redden. Dit brengt mede, dat wetgever en bestuur eisen zullen stellen ten aanzien van de collectiviteit, van wier intermediair zij zich willen bedienen. Ook dit brengt nieuwe begrippen en daarmede mogelijk nieuwe vormen met zich mede. Spreker noemt in dit verband de eis der representativiteit, die van constructief overleg, de eisen betreffende de interne organisatie van de groep, de wijze van toe- en uittreding, de eventuele interne rechtspraak. Verder denkt hij aan het publiekrechtelijk mandaat, verleend aan de privaatrechtelijke vereniging. Men kan door een enkele aanwijzing de groep semi-publiekrechtelijke status verlenen. Reeds noemde mr. Peters het begrip vrijstelling voor de groep tegenover ontheffing voor de enkeling, collectieve prijsvaststelling tegenover individuele prijsvaststelling. Het kan ook, dat men door een onverbindendverklaring het optreden van de collectiviteit als zodanig onmogelijk maakt of omgekeerd door een verbindendverklaring ook niet-leden aan haar normen bindt. Men bevindt zich hier vaak op een terrein op de grens tussen wetgeving en bestuur.

Tenslotte: welke vormen moeten in deze situatie worden gekozen

om de enkeling tot zijn recht te doen komen? Mr. Peters geeft dan enkele suggesties.

Het is in de huidige situatie begrijpelijk dat men steeds meer belangstelling krijgt voor wat men hier te lande rechtsbescherming noemt, waarbij men dan veelal denkt aan administratieve rechtspraak.

Hoewel spreker persoonlijk daarvan een voorstander is, neemt dat niet weg, dat naar zijn overtuiging het eventuele bestaan van administratieve rechtspraak niet voldoende is. Administratieve rechtspraak kan als zodanig slechts aangeven wat recht is, kan slechts aanduiden welke grenzen niet mogen worden overschreden zonder dat de rechtsstaat wordt aangetast. Zij is in beginsel marginale toetsing. Vóórdat men deze grens bereikt, blijven er op het gebied van het beleidsoptreden talloze gevallen, waarin men niet kan zeggen dat het recht geschonden is – men kan en moet niet alles onder het gezichtspunt van het recht wringen – maar waarin het individuele belang toch niet voldoende is geëerbiedigd.

Een andere mogelijkheid naast administratieve rechtspraak en administratief beroep is de instelling van een Ombudsman, een parlementaire commissaris, volkstribuun, of hoe men hem ook wil noemen, tot wie men zich met klachten terzake van het bestuur kan wenden en die deze onderzoekt, met een periodieke rapportage aan het parlement. Een zodanige instelling, niet gebonden aan de grenzen van het recht, kan zeer zeker nut hebben, mits men door beperking van de omvang zich ervoor hoedt een soort doublure van het bestuur te vormen met departementen voor elk bestuursdepartement. Vereiste zou allereerst zijn, dat uit de klacht de mogelijkheid, misschien zelfs een zekere waarschijnlijkheid van onjuist beleid blijkt. Dit is een onderwerp op zichzelf, meent mr. Peters.

Is er eenmaal een klachtencommissaris, dan zou spreker toch meer mogelijkheden aan die functie willen verbinden. De Ombudsman kan in Scandinavië namelijk zelf niet vernietigen, noch bevelen te verordenen of te besluiten; zijn stok achter de deur is het rapport aan het parlement, en dat zal niet altijd voldoende helpen. Het kan zijn, dat de klachtencommissaris van oordeel is, dat het besluit door de administratieve rechter kan worden vernietigd. Hij kan de vordering daartoe natuurlijk overlaten aan de bestuurde. Het gevaar bestaat dan echter, dat deze, ziende dat de Ombudsman er niets aan kan doen, zich van het kastje naar de muur gestuurd voelt en het hoofd in de schoot legt, zodat het onrecht blijft bestaan. Bovendien wordt door partijen in persoon vaak bijzonder slecht geprocedeerd. Men zou nu aan de Ombudsman, die geheel au fait is, de bevoegdheden kunnen toekennen, dat wat hij zelf niet vermag: de vernietiging van het besluit met regeling der gevolgen, te vorderen van de bevoegde administratieve rechter, mits de klacht bij hem binnen de beroepstermijn was ingediend.

Ook hiermede acht mr. Peters de taak van de Ombudsman niet uitgeput. Verordeningen en andere algemeen verbindende voorschriften

kunnen in Nederland niet rechtstreeks door de administratieve rechter worden aangetast. Men kan nu met prof. Samkalden zeggen, dat de bestuurde de rechtstreekse beperking van de regeling eerst ondervindt als ze te zijnen aanzien toepassing vindt. Het is echter onjuist als men hieronder verstaat: 'Wanneer te zijnen aanzien een individuele beschikking is genomen'. Immers de voornaamste directe werking van een verordening is niet, dat op grond daarvan beschikkingen worden gegeven, maar dat de verordening wordt nageleefd en de justitiabele zich in het algemeen aan de voorschriften daarvan houdt, bijvoorbeeld zich niet vestigt, of zich beperkingen oplegt bij zijn bedrijfsuitoefening. Een nietige verordening heeft in feite vaak belangrijke werking, voordat iemand op de gedachte komt de nietigheid daarvan in te roepen. Ook hier zou mr. Peters de hulp van de Ombudsman willen inroepen. Indien deze van oordeel is, dat een als algemeen verbindend aangediend voorschrift onverbindend is, dan moet hij ambtshalve de nietigverklaring daarvan kunnen vorderen met werking ten aanzien van een ieder. In *beginsel* heeft spreker geen bezwaar daarnaast de particulier dezelfde vordering toe te kennen; hij vreest echter dat dit zou leiden tot een groot aantal overbodige gedingen. Over een uitbreiding van de gronden tot nietigverklaring wil spreker er het zwijgen toe doen; hij merkt slechts op, dat de rechter zich er voor moet hoeden meer bevoegdheden te usurperen dan hem in het staatsrechtelijk bestel zijn toegedacht.

Ook echter indien een algemeen verbindend voorschrift werkelijk verbindend is, kan men twijfelen of bepaalde gedragingen of toestanden daarmede al dan niet in strijd zijn. In het bijzonder komt dit voor op het gebied van de sociaal-economische wetgeving. Het is niet steeds bevredigend dit te doen uitmaken in een strafgeding. Bij ernstige twijfel is de schuld van de betrokkene daarvoor eigenlijk vaak te gering. De strafvervolging zal mogelijk ook op gronden van opportuniteit uitblijven. Mogelijk ook zal de betrokkene, teneinde een strafvervolging met alle onaangenaamheden daarvan te voorkomen, zich conformeren aan het mogelijk onjuiste inzicht van het openbaar ministerie. Voor die gevallen zou mr. Peters de Ombudsman de bevoegdheid willen geven, door de rechter te doen vaststellen of de betrokken gedraging al dan niet in overeenstemming is met het voorschrift; de door mr. Mulder in Sociaal-Economische Wetgeving bedoelde 'injunction' dus. Wordt door de rechter vastgesteld dat de gedraging in strijd is met het voorschrift, dan is dit oordeel voor de toekomst bindend en niet-inachtneming daarvan brengt strafbaarheid, maar dan ook strafwaardigheid, mede. De Ombudsman wordt door dit alles een tussenvorm tussen bestuur en Openbaar Ministerie.

Hoewel met de nodige aarzeling, daar spreker zich bewust is zich hiermede op *nog* gladder ijs te begeven, heeft hij zich wel eens afgevraagd, of ook in het verband der Europese Economische Gemeenschappen dergelijke bevoegdheden niet zouden kunnen worden ver-

leend, bijvoorbeeld aan de advocaat-generaal bij het Hof. *Prima facie* lijkt niet uitgesloten, dat aldus dit psychisch wat ver verwijderde bestuur nader wordt gebracht tot de bestuurden en dat de ambtshalve vordering een oplossing zou kunnen brengen voor het probleem van de proceskosten. Deze kunnen blijkens een artikel van mr. Van Kleffens in Bestuurswetenschappen – vooral ook wat de kosten*veroordeling* betreft – een *te* groot obstakel vormen voor kleine, zelfs middelgrote ondernemingen, ambtenaren en particulieren, wat niet mag.

Indien men nu het normale administratieve beroep, waar dit past, met de Ombudsman en de administratieve rechtspraak combineert, dan is, meent mr. Peters een juiste afweging van de belangen van de enkeling gewaarborgd.

Tot slot maakt mr. Peters nog enige beknopte opmerkingen naar aanleiding van een enkel concreet punt in de pre-adviezen, waarbij het College van Beroep voor het bedrijfsleven, van welk College spreker deel uitmaakt, betrokken is.

Prof. Samkalden zegt op bladzijde 50, dat volgens het College bij de weigering van een erkenning de motivering ook moet inhouden, waarom een bijzonder geval niet aanwezig is. Dit is niet geheel juist. Het College aanvaardt als regel de motivering, dat gronden van redelijkheid en billijkheid niet aanwezig worden geacht. Immers dit betekent, dat de door verzoeker aangevoerde feiten zodanige gronden niet opleveren en dit kan door het College worden getoetst aan de desbetreffende normen. Het zal immers veelal onmogelijk zijn, te motiveren *waarom* de feiten geen gronden van redelijkheid en billijkheid opleveren. De eis daartoe zou een te zware last op de administratie leggen. *Wel* moeten natuurlijk alle aspecten bekeken zijn.

Al evenmin heeft het College ooit gezegd, dat elke beschikking moet zijn gemotiveerd, ook waar dit niet wettelijk is voorgeschreven. De eis dat het besluit moet kunnen worden gedragen door de motivering, zegt niet dat steeds de motivering tegelijk met het besluit moet worden kenbaar gemaakt – ook dit zou ten aanzien van de ontelbare besluiten een te zware eis zijn –, maar dat, *als* dit geschiedt of als later het besluit in rechte wordt aangevochten en de motivering dus ter tafel moet komen, die motivering het besluit moet kunnen dragen.

Ten aanzien van de tegenstelling: algemene en individuele beschikkingen, merkt mr. Peters op, dat de Wet administratieve rechtspraak bedrijfsorganisatie, in tegenstelling tot bijvoorbeeld het K.S.G.-verdrag, de tegenstelling niet zo uitdrukt, maar spreekt van verordeningen en andere algemeen verbindende voorschriften. Een verordening wordt dus steeds aangemerkt als algemeen verbindend voorschrift. Aan het College is nog niet de vraag voorgelegd, wat te dezen aanzien rechtens is, indien een in wezen individuele beschikking in een *verordening* wordt neergelegd. Bij de Wet op de Ondernemingsraden pleegt de S.E.R. in een verordening te zeggen, dat die wet zal worden toegepast ten aanzien van een bepaalde bedrijfstak; dat daartoe een bedrijfs-

commissie wordt ingesteld en dat die zal bestaan uit x leden. Bij *gewoon* besluit wordt dan vastgesteld, welke organisaties leden van die commissie mogen aanwijzen. Tegen dit laatste besluit is meermalen een beroep met succes bij het College ingesteld. Hoe zal het zijn als de S.E.R. nu ook eens de organisaties die leden der commissie mogen aanwijzen, in de *verordening* gaat opnemen. Mag de rechter hierdoor heenzien en zeggen dat dit in wezen niet een deel van de verordening in de zin van algemeen verbindend voorschrift is, of zal hij zich gebonden achten aan de term verordening, in welk geval in wezen een met een gekwalificeerde meerderheid door het bestuur genomen besluit in rechten niet aantastbaar zou zijn?

Tenslotte maakt mr. Peters nog een enkele opmerking over het evenredigheidsbeginsel. Het Scheidsgerecht voor de Voedselvoorziening toetste inderdaad aan redelijkheid en billijkheid. Artikel 5, onder *c*, der Wet administratieve rechtspraak bedrijfsorganisatie zegt negatief, dat het besluit kan worden vernietigd, indien het bestuur bij afweging der betrokken belangen in redelijkheid niet tot het besluit kon komen. Dit is ontleend aan de rechtspraak van de Hoge Raad, waarbij de Hoge Raad overwoog, dat moest worden aangenomen dat bepaalde aspecten niet bij de belangenafweging waren betrokken. Als regel betreft het echter aspecten, waarvan het lichaam zegt dat zij *wel* daarbij waren betrokken, maar niet doorslaggevend werden geacht. Spreker meent nu bij het College een lichte neiging te bespeuren om de grond te gebruiken tot vernietiging bij grove onbillijkheid, in zekere zin dus meer met toepassing van een evenredigheidsbeginsel dan van het beginsel, dat willekeur moet zijn uitgesloten. De grens is echter uiterst moeilijk te trekken, daar ook het objectiveringsbeginsel in werkelijkheid ruimte laat voor subjectief inzicht.

Er zijn natuurlijk in deze materie nog talrijke zeer belangrijke aspecten, maar daar spreker van oordeel is reeds te veel tijd van de vergadering gevergd te hebben, laat hij verdere opmerkingen achterwege.

Prof. Van Poelje wijst erop, dat het onderwerp, zoals dit door het bestuur is geformuleerd, wel zeer sterk op het heden betrekking heeft. De beide pre-adviseurs hebben bovendien – en dat is begrijpelijk – ook in het bijzonder de blik op de toekomst geworpen, en daarbij aandacht geschonken aan de vraag of in de komende ontwikkeling van het recht nog wel met de traditionele vormen gewerkt kan worden. Wat het heden aangaat wil spreker erop wijzen, dat de verhoudingen van de besturen van bijzondere scholen en de overheid zeker niet te verklaren zijn met de begrippen 'subsidiëring', 'steun', enz. Het feit dat de pre-adviseurs zich zo in het bijzonder met de toekomst hebben bezig-gehouden, heeft bij spreker de vraag doen opkomen of deze vergadering nog wel geëigend was voor spreker om de traditie te volgen en het woord te voeren; met andere woorden of het ogenblik niet zou zijn

aangebroken er verder het zwijgen toe te doen. Spreker heeft hierbij in het bijzonder gedacht aan de Nederlandse Juristenvereniging en het illustere voorbeeld van wijlen mr. I. A. Levy, die gedurende een lange reeks van jaren niet alleen de vaste redenaar, maar ook de vaste inleider van de redevoeringen was, en die dat wel heel lang volgehouden heeft. Spreker memoreert, dat dat ertoe geleid heeft, dat toen mr. Levy zich bezig hield met een onderwerp dat betrekking had op het onderwijs, er in het toen nog strijdlustige blad van de Bond van Nederlandse Onderwijzers een toekomstig grafschrift voor mr. Levy verscheen, dat luidde: 'Hier leit Levy, as ie niks zei, dat schreef ie, maar affocaat bleef ie'. Spreker heeft zich afgevraagd of men ook al niet toe zou zijn aan een soort vers op hem en zegt, dat wanneer hij niettemin nog het woord voert, dit zijn grond vindt in twee dingen. In de eerste plaats is er het feit dat de beide pre-adviseurs hem, als een van de pre-adviseurs van 1948, een prettig ogenblik hebben bezorgd. Beide pre-adviezen houden o.a. dit punt in, dat wanneer deze pre-adviseurs thans geroepen zouden worden tot een codificatie van de algemene beginselen van het administratief recht, zij daar niet zo gemakkelijk uit zouden komen. Als bovendien een en ander zou leiden tot een ontwerp van wet, dat door de Staten-Generaal zou worden behandeld in een tempo waarin het ontwerp-B.A.B. behandeld wordt, dan zouden op het ogenblik van de behandeling deze algemene beginselen vermoedelijk wel weer anders geworden zijn, dan zij ten tijde van die eerste formulering waren geweest. In de tweede plaats hebben deze pre-adviezen de spreker in zijn hoedanigheid van voorzitter van de Commissie algemene bepalingen van administratief recht enigszins beangstigd voor hetgeen deze commissie te wachten staat wanneer zij aan een nieuwe behandeling van de algemene beginselen toe is. Vooral indien de commissie, zoals zij zich heeft voorgesteld, dit in samenwerking met België en misschien Luxemburg zou willen doen. Het uitgangspunt van de commissie is geweest de beschikking. De pre-adviseur prof. Samkalden heeft dit niet bekritiseerd, maar in het noemen ervan ligt toch een zekere kritische benadering besloten. Spreker kan zich goed voorstellen, dat men zegt dan men in de tegenwoordige omstandigheden verder terug moet zien dan die eerste juridische vorm, welke de beschikking is. Dan komt echter onmiddellijk de vraag op, hoever moeten wij dan wel zien en waar komen wij dan wel met die behandeling van de algemene beginselen van het administratief recht terecht? Spreker heeft dus enerzijds een zekere voldoening, anderzijds een zekere zorg met betrekking tot die algemene beginselen, wanneer de commissie zich daarmede zal moeten bezig houden. Wanneer men die algemene beginselen nader zou ontwikkelen, dan zou men ongetwijfeld terecht komen bij een aantal vragen, die ook in de pre-adviezen zijn aangeroerd en die eigenlijk meer vraagstukken van de algemene rechtsleer zijn dan typisch algemene administratiefrechtelijke vraagstukken. De vraag bijvoorbeeld of men met het delegatiebegrip

inderdaad op redelijke wijze een aantal verhoudingen verklaren kan, zou men onder de ogen moeten zien, doch die vraag is naar sprekers mening er niet een speciaal van administratief recht. Verder zal men ongetwijfeld toekomen aan een bespreking van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Men zal dan moeten trachten die beginselen te formuleren, want wanneer men zover gaat als de Centrale Raad van Beroep op het ogenblik doet en onder het woord 'voorschriften' ook de beginselen van behoorlijk bestuur begrijpt, dan is het toch naar sprekers gevoel wel zeer noodzakelijk dat men zo precies en zo concreet mogelijk aangeeft wat nu die beginselen van behoorlijk bestuur zijn. Dan zal men, naar het spreker voorkomt, tot enkele uitermate belangrijke en moeilijke vragen komen. De Conseil d'Etat bijvoorbeeld beschouwt als een van de belangrijkste beginselen van behoorlijk bestuur: het niet kunnen hebben van terugwerkende kracht van de beschikkingen van de administratie. Spreker meent, dat wij in ons land reeds alleen op grond van het simpele aequitasbeginsel, vooral wanneer er gesproken wordt over salarissen en salarisregelingen, dit Franse beginsel niet zullen kunnen aanvaarden. Aan de andere kant is er de Engelse rechtsleer, die als een van de belangrijkste beginselen aanvaardt – hier komt spreker bij de opmerkingen, die prof. Simons gemaakt heeft – het beginsel: audi et alteram partem. Dit is naar sprekers mening niet alleen een regel die bij ons aanvaard moet worden, doch die uitgewerkt moet worden en waarvan de uitwerking en de behoorlijke toepassing misschien op den duur belangrijker zal blijken dan de administratieve rechtspraak, die in een later stadium komt. Het is immers voor de belanghebbenden van veel meer betekenis, dat de procedure zodanig is ingericht, dat de regeling, wanneer zij verschijnt, rechtvaardig is, dan dat zij een recht van redres hebben, een beroep op de rechter hebben met enige instanties en een tijdsverloop van wie weet hoe lang en waarbij het rechtsherstel dat zij uiteindelijk dan wel zullen krijgen, toch niet de betekenis heeft dat zij inderdaad in de positie komen die zij zelf in redelijkheid hadden verwacht en die zij naar de uitspraak van de rechter ook in redelijkheid zouden mogen hebben. Hier ligt dus naar sprekers mening voor de Commissie algemene bepalingen van administratief recht een inderdaad niet gemakkelijk vraagstuk. Een vraagstuk dat zeer grondig zal moeten worden bezien, vooral ook hierom, omdat het wel zeer fraai is om al verder uit te spinnen, wat men in deze richting wenst, doch dat het verlies van de rechtszekerheid, het verlies van de grijpbaarheid van het recht, het verlies van de mogelijkheid tenslotte om het recht te brengen bij wie daarbij belang hebben, toch ook wel een uitermate belangrijk vraagstuk is. De beide pre-adviezen hebben verschillende zijden van de rechtsontwikkeling genoemd. Zij hebben echter, voorzover spreker zien kan, niet genoemd het vraagstuk van het bestuur per circulaire, dat twee jaar geleden tijdens de Nederlands-Belgische administratieve dagen is behandeld en waarvoor de heer Brasz een werkelijk belangrijk pre-ad-

vies heeft geschreven. Toen is juist bij de mondelinge behandeling het vraagstuk niet voldoende uit de verf gekomen, zodat ook een nadere bestudering daarvan zeer belangrijk zou zijn. Prof. Van Poelje geeft er zich rekenschap van, dat dit vraagstuk een van de vele vraagstukken is – en de pre-adviseurs hebben daarvan verscheidene genoemd – waarbij het bestuur tenslotte langs een omweg uiteindelijk zijn doel bereikt. Nieuw is dat ook eigenlijk al weer niet. Spreker herinnert aan de zeer belangrijke pleidooien uit het begin van deze eeuw van Sydney Webb en zijn school in Engeland, waarin het stelstel van de grants-in-aid, de bijdragen van de staat aan de lokale autoriteiten voor bijzondere doeleinden, werd verdedigd, omdat juist door die grants-in-aid de overheid in staat was zonder rechtstreekse voorschriften de lagere organen te sturen in de door haar gewenste richting. Dit betekent, dat dit indirecte bestuur, waarmede velen van ons meer dan hun lief is waarschijnlijk te maken hebben, ook al weer geen novum is, maar dat wij het, zij het in wat andere vormen, wanneer wij ver genoeg in de tijd terug gaan, in het verleden vinden, zoals tenslotte ieder novum dat wij menen te ontdekken, tenslotte maar een verschijnsel uit het verleden is, dat in een ander gewaad is verhuld, misschien in dat van de nymph, die als Titaan tot ons komt of de Titaan, die ons als nymph nadert. Juist dit vraagstuk wat het eerste en het essentiële en wat het latere en het minder essentiële is, daar komen wij ook in onze rechtsontwikkeling evenmin als in de mythologie gemakkelijk uit.

Vervolgens komt spreker tot de behandeling van de vraag: komen wij op den duur uit met de behandeling van het recht van het *rechtstreekse* bestuur, wanneer wij inderdaad deze sfeer van het recht, het bestuursrecht, willen behandelen; moeten wij niet stellen naast het rechtstreekse bestuur als algemeen verschijnsel het *indirecte* bestuur en moeten wij dan voor dat indirecte bestuur niet trachten althans enigermate algemene regelen en begrippen te formuleren, omdat dit indirecte bestuur misschien op het ogenblik al belangrijker is dan het rechtstreekse, doch zeker in de allernaaste toekomst in betekenis het directe bestuur zal overvleugelen? In de literatuur houden wij ons voornamelijk met het directe bestuur en de vormen daarvan bezig, terwijl wij dat gehele indirecte bestuur laten zwemmen, zonder het theoretisch te benaderen en daar een normenstelsel in te ontwikkelen, zonder te trachten te formuleren aan welke eisen dat behoort te voldoen, opdat het mede als basis van een democratische samenleving gekend en begrepen wordt door degenen die eraan onderworpen zijn. Want dit is toch een uitermate groot gevaar voor onze gehele democratische samenleving, dat wanneer het indirecte bestuur voortgaat zich te ontwikkelen, de kenbaarheid van het bestuur voor de bestuurden in ernstig gevaar komt, en dat mede in ernstig gevaar komt de mogelijkheid voor een ieder om over het bestuur en zijn problemen met een redelijke kennis van zaken te discussiëren. Dit zijn de twee essentiële

voorwaarden voor een democratische samenleving, dat men weet wat en waarom het gebeurt en dat een ieder de mogelijkheid heeft over het hoe en het waarom daarvan in volledige openbaarheid te discussiëren. Prof. Van Poelje doet tenslotte blijken van zijn waardering voor de pre-adviezen, die hij met zeer veel belangstelling gelezen heeft. Spreker zal met een zekere voldoening het ogenblik zien naderen, dat men hem zal kwalificeren als 'oerconservatief' in vergelijking met zijn mede-preadviseur van 1948, prof. Donner.

Prof. mr. J. M. Polak begint zijn betoog met te zeggen dat bij een onderwerp als heden aan de orde is, persoonlijke voorkeur en eigen inzicht in wat belangrijk is, bepalen wat men zou willen opmerken. Spreker heeft althans voor zichzelf sterk het gevoel, dat wat hij hier zou willen opmerken duidelijk het stempel draagt van eigen voorkeur.

Hij vraagt dan aandacht voor die 'traditionele vormen en begrippen' die tot het privaatrecht kunnen worden gerekend. Dat in het bestuursrecht privaatrechtelijke vormen en begrippen worden gebruikt, behoeft hier wel niet nader geadstrueerd te worden. Zo nodig kan op de pre-adviezen een beroep gedaan worden. Zijn nu *deze* vormen en begrippen – die van het privaatrechtelijke bestuursrecht – toereikend? Spreker zet duidelijkheidshalve zijn antwoord voorop. Naar zijn mening is dit niet steeds het geval. Als men voor ogen houdt dat het privaatrecht vooral particuliere belangen wil beschermen, terwijl het bestuursrecht in de eerste plaats gericht is op behartiging van het algemeen belang, kan men begrijpen, dat de ontmoeting tussen beide conflicten moet geven. Aan de hand van een tweetal voorbeelden meent prof. Polak dit te kunnen verduidelijken.

In de eerste plaats blijkt bij overtreding van de sociaal-economische wetgeving het privaatrecht niet steeds in staat te zijn doelmatige sancties te verschaffen. Er is reeds meermalen op gewezen dat de privaatrechtelijke sancties tot ongewenste gevolgen kunnen leiden. De koper die in strijd met de Wet op de Vervreemding van Landbouwgronden een zwarte prijs betaalt – helaas een veel voorkomende situatie – kan het surplus van de verkoper terugvorderen (art. 29 W.V.L., H.R. 15 mei 1959, N.J. 1959, 539 m.o. L.E.H.R., S.E.W. 1959, 230 m.o. J.M.P.). Daarnaast kan de verkoper strafrechtelijk worden vervolgd. Spreker meent dat hier de strafrechtelijke sanctie verre de voorkeur verdient omdat in het strafproces het algemeen belang – en daarom gaat het hier – het best kan worden behartigd. De op het particuliere belang gerichte privaatrechtelijke vordering schiet over het doel heen. Zij haalt een onzuiver element binnen. Er is onder meer dit ongunstige gevolg aan verbonden, dat het de eerbied voor wet en recht ondermijnt. Immers de koper kan zich aan het eens gegeven woord onttrekken. Men late deze inbreuk op de overeenkomst aan de overheid over, niet aan één der partijen.

Om soortgelijke redenen vindt prof. Polak ook de actie uit onrechtmatige daad die aan de concurrent bij overtreding van de Vestigingswet Bedrijven 1954 wordt toegekend (H.R. 30 oktober 1959, S.E.W. 1960, 20 m.o. J.M.P.), ongewenst. Handhaving van dit stuk sociaal-economische wetgeving dient aan de overheid te worden voorbehouden. Het moet niet mogelijk zijn dat het algemeen belang door particulieren kan worden misbruikt voor eigen gewin.

De ontoereikendheid van het privaatrecht in deze getallen vindt zijn oorzaak hierin, dat in de ontmoeting met het sociaal-economische bestuursrecht het privaatrecht zich te weinig heeft aangepast. Omgekeerd heeft ook het bestuursrecht schuld aan de moeilijkheden. Men denkt daaraan vooral als men wijst op het gebruikmaken van privaatrechtelijke rechtsfiguren door de overheid voor het behartigen van openbare belangen. Vier jaar geleden is dit onderwerp reeds in deze Vereniging besproken. Spreker kan er daarom kort over zijn, temeer omdat de pre-adviseur Samkalden er aan het slot van zijn pre-advies ook over heeft gesproken. Terecht heeft laatstgenoemde gewezen op het gevaar dat als gevolg van de keuze der privaatrechtelijke vorm voor de burgers mogelijkheden tot rechtsbescherming verloren gaan.

In hoge mate ongewenst is het misbruik van privaatrecht door privaatrechtelijke rechtsfiguren aan de belanghebbenden op te dringen. Men denatureert het privaatrecht door contracten op te dringen en privaatrechtelijke organisatievormen met een dwanglidmaatschap in het leven te roepen. Tekenend zijn bijvoorbeeld de bedrijfsverenigingen voor de sociale verzekering. Mulder in zijn bespreking van de pre-adviezen heeft er aan herinnerd, dat men bij deze verenigingen zonder meer wordt ingedeeld; zelfs een inschrijving wordt niet verlangd. De bezwaren van een dergelijk misbruik van privaatrecht treden in de praktijk regelmatig aan het licht. Prof. Polak herinnert alleen maar aan de procedures die tot inzet hadden de vraag of een lid kan worden afgetrokken van de rechter die de wet hem toekent (Kt. Amsterdam 19 november 1953, N.J. 1954, 517; Rb. Amsterdam 30 juni 1954, N.J. 1955, 20; Rb. 's-Gravenhage 18 april 1955, N.J. 1955, 413). Het is zijns inziens een gewrongen redenering, als men zegt dat het lid zich heeft onderworpen aan de statuten die afwijking van de competentieregels inhouden. De burger voelt heel duidelijk het verschil tussen een vereniging waaraan hij vrijwillig deelneemt en een organisatie waarbij hij wordt ingelijfd. Het is niet enkel een kwestie van woorden of constructie, als men de dwangorganisatie in het kleed van de vereniging hult. Het is een algemeen belang dat de overheid openlijk voor dit algemeen belang uitkomt.

Aan het slot van zijn betoog veralgemeent prof. Polak zijn opmerkingen en spreekt als zijn mening uit, dat een deel van de moeilijkheden is toe te schrijven aan de onbekendheid van de beoefenaars van privaatrecht en administratief recht met elkaars werk. Hij doet dat echter met aarzeling, want de bezwaren van de specialisatie die hij

hier meent te zien, verontrusten, naar een woord van de geachte tweede pre-adviseur, alleen inaugurerende hoogleraren en scheidende presidenten van rechtbanken.

Prof. Van Wijnbergen merkt op dat prof. Donner enige vormen van bestuur als nieuw heeft gekenschetst, die naar sprekers mening echter te herleiden zijn tot oude vormen. Spreker heeft gemist de uitwerking van een passage uit het algemeen deel van het Nederlands Bestuursrecht, waarin als een nieuwe beschikkingsfiguur is genoemd de toewijzing. Is deze figuur achteraf toch niet zo belangrijk gebleken, dat deze afzonderlijke vermelding verdiende?

Vervolgens maakt spreker de volgende meer algemene opmerking. Wanneer het bestuur zich met het economisch leven gaat bemoeien, dan is het meestal nodig dat zijn bevoegdheden vrij ruim zijn geformuleerd. Juist het feit, dat deze bemoeiing het bestuur in aanraking brengt met economische invloeden, brengt mee dat er soms problemen bij rijzen, welke niet zo gemakkelijk opgelost kunnen worden. Spreker noemt als voorbeeld: wanneer in de werkkamer van de Minister van Financiën de directeur van een groot internationaal concern is gezeten om te spreken bijv. over een extensieve toepassing van de bepalingen van de investeringsaftrek, dan ontbreekt er in zekere mate een element, dat overigens essentieel is voor de verhouding tussen bestuur en bestuurden, namelijk de onafhankelijkheid van het bestuur ten opzichte van de bestuurde. De grote maatschappij is niet aan Nederland gebonden, kan ook ergens anders naar toe; de Minister zal er rekening mee moeten houden, dat op een gegeven moment voor dat bedrijf de vraag reëel wordt of het niet voordeliger wordt het betrokken deel van het bedrijf naar een ander land te verplaatsen, waar een meer toegefelijke regering zetelt. Een ander voorbeeld: op een gegeven moment rijdt in een gemeente een groot aantal glanzende automobielen binnen, waaruit functionarissen van een grote onderneming komen, die in die gemeente een filiaal wil oprichten. In de bespreking met het gemeentebestuur komen zij met een uitgewerkt plan; zij tonen welk terrein in de gemeente volgens hen geschikt is voor een grote fabriek, en welk ander terrein voor woningen voor het stafpersoneel. Als die terreinen volgens het uitbreidingsplan voor een ander doel zijn bestemd en de burgemeester dit te berde brengt, antwoorden de vertegenwoordigers van dit bedrijf dat dat niet zo erg is, omdat zij nog een aantal andere gemeenten op hun lijstje hebben staan welke voor hun vestiging in aanmerking komen. Dan zal de burgemeester uiteraard zeggen: 'niet zo haastig, heren, er is misschien nog wel wat aan te doen'. Daarmede is dan meteen het uitbreidingsplan van de tafel geveegd. Het is duidelijk dat wanneer een kleine ondernemer met een plan zou zijn aangekomen dat niet in het uitbreidingsplan paste, de gemeente niet zo toeschietelijk zou zijn geweest en zij een uitbreidingsplan voor deze ondernemer niet zo gauw

zou wijzigen. In dergelijke situaties schijnt er niet aan te ontkomen, dat de bestuurders met twee maten moeten gaan meten zonder dat men hen daarover een verwijt kan maken. In het eerste geval zou het toch niet in het belang van zijn gemeente zijn geweest indien de burgemeester de vestiging van de grote fabriek in een andere gemeente in de hand had gewerkt. Er ligt geen bevredigende oplossing in de opmerking, dat er geen sprake is van een meten met twee maten, omdat een kleine ondernemer niet gelijk is aan een grote. Er is hier de moeilijkheid om maatstaven te vinden voor de beantwoording van de vraag met welke economische belangen mag en moet men wel of niet rekening houden.

Een minder star vasthouden aan eenmaal gegeven regelingen, ook wanneer er slechts bescheiden belangen op het spel staan, zou het verschil in behandeling kunnen verminderen. In dit verband is van belang de suggestie van prof. Samkalden om de mogelijkheid van beroep open te stellen tegen algemeen verbindende voorschriften; hij heeft de Keurenwet genoemd, hij had misschien ook het uitbreidingsplan kunnen noemen, hoewel er meningsverschil kan bestaan over het karakter van een dergelijk plan. Spreker ziet het wel als een regeling. Als een ander voorbeeld noemt spreker het Wegenverkeersreglement. Op grond daarvan kunnen allerlei maatregelen getroffen worden: wachtverboden, voorrangsregelingen enz. Van zo'n maatregel, een regeling, is beroep mogelijk op de Kroon; maar het Wegenverkeersreglement kent nog een veel genereuser regeling, want er is ook beroep mogelijk van elke weigering om een maatregel te nemen, te wijzigen of te laten vervallen. Iedere belanghebbende heeft beroep op de Kroon. Toch wordt er van deze mogelijkheid in de praktijk niet veel gebruik gemaakt.

Tenslotte verdedigt spreker zijn opvatting aangaande het wetsontwerp-B.A.B., welke door prof. Samkalden bestreden is op blz. 46 van zijn pre-advies. Het gaat daar om sprekers bezwaar tegen de Memorie van Toelichting op het wetsontwerp, namelijk om de motieven welke de regering heeft aangevoerd om dit wetsontwerp in te dienen, o.a. dat controle door de rechter niet op zijn plaats is daar, waar het gaat over overheidsoptreden dat gebaseerd is op ruim omschreven bevoegdheden, maar dat daar aan administratief beroep de voorkeur moet worden gegeven. Spreker heeft dit een krasse desavouering genoemd van vroeger regeringsbeleid, omdat de wetgever korte tijd voordien wèl beroep op een administratieve rechter had opengesteld op terreinen waar het bestuur zijn bevoegdheid in ruime formuleringen gekregen heeft, en daarbij zich dus op het standpunt had gesteld dat ook bij ruime bevoegdheden beroep op een administratieve rechter op zijn plaats kan zijn. Ook het beroep dat de regering in de Memorie van Toelichting op het wetsontwerp B.A.B. doet op de historie, gaat niet op, omdat in 1954 en 1956 de administratieve rechter juist wel was ingeschakeld. Spreker wijst erop dat door de regering ten onrechte het ambtenarenrecht was gekenschetst als een terrein waar evenals bij het

sociale verzekeringsrecht en het belastingrecht de rechtspositie voor de belanghebbenden zeer precies zou zijn aangegeven. Volgens prof. Samkalden is er geen koersverandering geweest; hij heeft in zijn pre-advies uiteengezet waarom in de gevallen van 1954 en 1956 administratieve rechtspraak is ingevoerd; zijn argumentering bewijst echter volgens spreker niet, dat er geen koersverandering is geweest. Spreker wijst erop dat hij in zijn opvatting niet alleen staat, verschillende gezaghebbende schrijvers hebben in de ontwikkeling van 1954 en 1956 een lijn gezien in de richting van administratieve rechtspraak. Naar sprekers mening zal derhalve het wetsontwerp B.A.B. met andere argumenten verdedigd moeten worden.

Mr. G. E. de Jongste plaatst nog een enkele kanttekening bij beide pre-adviezen, waar deze de planologie raken. Prof. Donner vermeldt op blz. 11 de ruimtelijke ordening en prof. Samkalden op blz. 43, 48, 52 en 57. Bovendien sluit spreker gaarne aan bij hetgeen prof. Van Wijnbergen terzake van de uitbreidingsplannen overwoog. Zulk een kanttekening lijkt begrijpelijk, gelet op de verwantschap der problemen.

Het befaamde artikel 20 der Wederopbouwwet maakt realisering van een met een vigerende stedebouwkundige maatregel strijdig bouwplan mogelijk. Het veelvuldig gebruik van dit artikel – waarbij dat een reikwijdte heeft gekregen, welke niet overeenstemt met de strekking daarvan – illustreert de ondoelmatigheid van het huidige woningwettelijke systeem met betrekking tot de stedebouwkundige maatregelen en hun sanctie. De dynamiek en de veelvormigheid der huidige werkelijkheid doorbreekt een strakke codificatie, thans vooral met behulp van dit artikel 20 der Wederopbouwwet. Geen ministerieel en provinciaal rondschrijven – met richtlijnen voor de toepassing van dat artikel – en geen jurisprudentievorming in administratiefrechtelijke beslissingen herstellen deze doorbreking van het woningwettelijke systeem. Deze en dergelijke 'tweede dijken' en 'nooddijken' accentueren slechts de betekenis van het feitelijk gebeuren.

Het woningwettelijk systeem voldoet niet langer, maar de typering daarvan, dat dit 'verouderd' is, reikt onvoldoende ver. Verruiming van (discretionnaire) bevoegdheden op het sociaal-economische terrein vragen te meer om grotere discretionnaire bevoegdheden op planologisch gebied. De Engelse aanpak terzake van de ruimtelijke ordening trekt in dit opzicht de aandacht, aangezien deze tot op zekere hoogte de beslissing omtrent een aanvrage voor een vergunning 'loskoppelt' van het betreffende 'development plan'. In beroep op een afwijzende beslissing terzake kàn de Minister immers eventueel de aanvrage alsnog gunstig beoordelen en de vergunning toestaan, óók al is er strijd met het 'development plan' als zodanig. Met betrekking tot dit Engelse wettelijke systeem herinnert mr. de Jongste tenslotte aan het recht van de Minister om bij de beslissing omtrent het 'development plan' dit te amenderen.

ANTWOORDEN PRE-ADVISEURS

Prof. mr. A. M. Donner betuigt zijn dank voor de welwillendheid van de sprekers die zich er voornamelijk toe hebben beperkt, datgene wat in de pre-adviezen stond, aan te vullen. Toen spreker naar de vergadering kwam had hij zich meer gespitst op een zekere aanval, want de vraag of de traditionele vormen en begrippen van het bestuursrecht toereikend zijn bij de uitbreiding van de overheidstaak met name op sociaal en economisch gebied, heeft nu eenmaal een bepaald subjectief element in zich. Men zou tegen de pre-adviseurs, die deze vraag ontkennend beantwoorden, zoals spreker naar zijn mening heeft gedaan, terwijl prof. Samkalden wat dat betreft iets meer reserve heeft, kunnen zeggen: 'Wanneer ge die vraag ontkennend beantwoordt, wat betekent dat eigenlijk anders dan dat ge toegeeft, dat de vormen en begrippen waarmee gij tot nog toe hebt gewerkt, achterhaald zijn; maar geldt dat algemeen?' Voor dergelijke opmerkingen is inderdaad plaats. Prof. Van Poelje, in wiens opmerkingen spreker deze kritiek enigszins heeft beluisterd, heeft daarin niet geheel ongelijk. Desondanks is het toch zo, dat bepaalde algemeen aanvaarde opvattingen, althans opvattingen die weinig bestrijding hebben gevonden, op den duur door de ontwikkeling moeilijk houdbaar blijken. In zijn opstel over de vormen van besturen heeft prof. Van der Pot bijv. als een min of meer vanzelfsprekend beginsel aanvaard, dat men behoudens bepaling van het tegendeel moet aannemen, dat een beschikking ook kan worden ingetrokken. In dat voetspoor is prof. Donner zelf Van der Pot veel later ook nog gevolgd. Het is echter de vraag, of men dat op dit ogenblik ook nog zo kan zeggen, met name waar het gaat om beschikkingen op het terrein van het sociaal en economisch bestuur. Is er bij tal van beschikkingen, die voor de bestuurde van essentiële betekenis zijn, geen aanleiding om dat uitgangspunt zoal niet om te keren (en daarbij dus te zeggen: behoudens bewijs van het tegendeel moet worden aangenomen, dat intrekking niet mogelijk is), dan toch in ieder geval te zeggen: dit uitgangspunt mag men zo algemeen niet meer aannemen, men moet telkens trachten een antwoord te geven, dat bij de materie past. Een bepaalde vóór-onderstelling in de trant van: wanneer het tegendeel niet blijkt dan is de beschikking intrekbaar, is, gezien de verandering van het karakter van vanouds bestaande figuren en gezien het grote aantal nieuwe figuren van beschikkingen dat men er bij heeft gekregen, niet meer houdbaar of moet althans met de grootst mogelijke zorg worden bezien.

Overgaande tot behandeling van een aantal punten die vandaag ter sprake zijn gekomen, staat spreker in de eerste plaats stil bij het onderscheid tussen algemeen verbindend voorschrift en beschikking. Dat is, zoals spreker in zijn pre-advies al heeft gezegd, een onderscheiding, die niet alleen maar samenhangt, zoals prof. Simons vanochtend ver-

onderstelde, met de gedachte van de scheiding der machten, doch ook met een bepaalde manier van bestuursoptreden, met een bepaalde visie óp dat bestuursoptreden, welke dat bestuur ziet als toepassing, uitwerking van regels, van gedragsregels welke algemeen gelden en door het bestuur nader voor concrete gevallen moeten worden geconcretiseerd, maar waarbij er toch van wordt uitgegaan, dat het objectieve bestuursrecht een recht is, dat voor allen gelijkelijk geldt en dat in beginsel voor ieder gelijke plichten en gelijke rechten meebrengt. In dat opzicht is er iets veranderd. De voorzitter heeft vanochtend in zijn inleidend woord een ogenblik de term 'belangengemeenschap' laten vallen. Naar sprekers mening zit een van de markante veranderingen van het bestuursrecht en van de opvattingen over wat een juist overheidsoptreden is, daarin, dat men veel sterker dan in het verleden telkens belangengemeenschappen ziet ontstaan, doordat men op een bepaalde plaats woont, doordat men bepaalde behoeften gemeenschappelijk heeft en in die behoeften moet worden voorzien. Daarbij gaat men er van uit, dat degenen in wier behoeften moet worden voorzien, tezamen een gemeenschap vormen. Doch de behoeften van de leden der gemeenschap zijn niet gelijk, de behoeften moeten worden gewogen, er moet voor ieder in zijn behoefte worden voorzien, naar gelang van de plaats die hij in de gemeenschap inneemt. In dat opzicht is het klassieke voorbeeld altijd nog het uitbreidingsplan, waar de samenleving op een bepaald stuk grond wordt beschouwd als een geheel en waar voor die samenleving de planologische ontwikkeling voor de toekomst wordt uitgestippeld. Op zichzelf is de toepassing van een abstract gelijkheidsbeginsel bij de opstelling van een uitbreidingsplan een onbegonnen zaak. Ieders aanspraken terzake worden in sterke mate bepaald door zijn persoonlijke omstandigheden, door de plaats waar hij op dat ogenblik zit, door zijn behoefte voor de toekomst; deze belangen moeten worden afgewogen tegen die van de gemeenschap voor de toekomst. In zekere zin heeft men een dergelijk verschijnsel bij de toepassing van de Woonruimtewet. Bij de toepassing van deze wet, waarbij het er om gaat te komen tot een zekere verdeling van de aanwezige woonruimte, komt men met een abstract gelijkheidsbeginsel slechts heel weinig ver, omdat ook daar telkens weer moet worden gelet op de omstandigheden van het individuele geval. Het is in die materie weinig vruchtbaar, wanneer men gaat zoeken naar vergelijkbare gevallen. Misschien zal men een hele reeks van kleine groepjes vergelijkbare gevallen vinden, maar het gaat er dan toch maar weer om, in een zeker geheel de prioriteiten van de rechten en plichten van elk van die groepjes te vinden en gelijkheid tussen degenen die tot de verschillende groepjes behoren is moeilijk te vinden, tenzij men vlucht in een heel algemene uitdrukking. Een en ander maakt – meent prof. Donner – ook voor een deel duidelijk de verandering in het karakter van een deel van onze wetgeving, welke daardoor niet meer kan bestaan in abstracte regeling, maar die noodzakelijkerwijs wel haar toevlucht

moet nemen tot het geven van de bevoegdheid om in behoorlijke belangenafweging individuele beschikkingen te treffen. Spreker komt hier ook op, omdat men wel goed moet bedenken, wanneer men voor de juridische beheersing van het vrije bestuursoptreden veel verwacht van toepassing van het gelijkheidsbeginsel, dat ook dat gelijkheidsbeginsel zijn grenzen heeft en dat dat gelijkheidsbeginsel – stoutmoedig uitgedrukt – op een gegeven ogenblik kan botsen met het beginsel van de behoorlijke belangenafweging. Het kan zijn, dat de individuele omstandigheden van twee gevallen volkomen gelijk zijn, maar dat in verband met de geaardheid van het algemene belang, waar het over gaat, toch die beide gevallen niet gelijk kunnen worden behandeld. In dit verband is ook interessant, wat door de heer Van Wijnbergen aan voorbeelden is gepresenteerd. Daar zit een juridisch, maar ook een ethisch probleem aan. Het verschijnsel is reëel. De heer Van Wijnbergen heeft gezegd, dat zijn voorbeelden gefantaseerd waren, doch spreker herinnert er in dit verband aan, dat indertijd bij de bespreking in deze vereniging van het rapport-De Monchy, de heer De Monchy zelf, als oud-burgemeester van Arnhem, een voorbeeld gaf uit zijn eigen burgemeesterspraktijk, toen hij zei: 'Natuurlijk, men moet de Hinderwet volkomen objectief toepassen. Maar U begrijpt toch wel, dat wanneer men zich met een beroep op die Hinderwet verzet tegen bepaalde hinder welke wordt ondervonden van de Heveafabrieken in Arnhem, het gemeentebestuur nooit zo ver zal gaan, dat het het functioneren van die fabriek onmogelijk zal maken. Dit is iets, wat natuurlijk niet tegenover ieder bedrijf zou worden gedaan'.

Naar aanleiding van hetgeen gezegd is over de mogelijkheid van toetsing van algemeen verbindende voorschriften, wijst spreker er op, dat interessant is de vraag wat een algemeen verbindend voorschrift is. Dat is lang niet altijd duidelijk en het zal dan ook interessant zijn om in de jurisprudentie na te gaan hoe de rechter precies de grens trekt. De heer Peters heeft herinnerd aan de redactie van de Europese verdragen, waar gesproken is van individuele besluiten. Ook wanneer men de toepassing van die bepalingen door de rechter nagaat, dan vindt men een aantal uitspraken, welke de indruk wekken dat alles wat niet algemeen is, geacht moet worden een individueel besluit te zijn en dat de vraag, wanneer een besluit als algemeen moet worden beschouwd, daarom tamelijk strikt en streng wordt beantwoord. Daar kan énige hulp in liggen, maar ook niet meer. Want er is hier niet alleen maar een probleem van formele afbakening, maar een zakelijk verschil. Wanneer men in het algemeen de mogelijkheid van toetsing van algemeen verbindende voorschriften verdedigt, is spreker geneigd daar een aantal vraagtekens bij te zetten. Wat betreft de mogelijkheid om door beroep een algemeen verbindend voorschrift direct aan te tasten, rijst al onmiddellijk de vraag, hoe men dat in het vat wil gieten. Voor het gevoel – en men kan zeggen, dat dit dan ook weer zo'n traditioneel begrip is – is immers een beroep op een

administratieve rechter praktisch ondenkbaar zonder een beroepstermijn. Dat is nodig ook voor de zekerheid van het bestuur zelve. Maar een dergelijke beroepstermijn heeft zin, wanneer het gaat over een beschikking, geadresseerd aan een bepaald persoon, van wie men kan zeggen, dat hij maar op zijn qui-vive moet zijn. Niet zo eenvoudig lijkt dat met algemeen verbindende voorschriften. Weliswaar is het denkbaar ook daar een beroepstermijn te stellen, bijvoorbeeld van twee maanden na de afkondiging, maar men geeft op die manier toch alleen een mogelijkheid aan degenen, die ab initio onder dat voorschrift vallen, niet aan degenen, die er door toevallige omstandigheden later onder vallen. Bovendien heeft men toch ook nog geen oplossing voor de vraag wat er moet gebeuren wanneer door een verandering van omstandigheden bezwaren die tot nog toe tegen dat algemeen verbindend voorschrift niet golden, voor het eerst rijzen. De regeling van het Wegenverkeersreglement is erg mooi en is erg liberaal, maar leent zich toch niet voor toepassing op allerlei terreinen. Doch wat dan? Moet men dan denken aan een aantasting van algemeen verbindende voorschriften langs de indirecte weg; door beroep tegen beschikkingen welke die voorschriften toepassen? Dat kan in een aantal gevallen; maar in een aantal gevallen moet men tegelijkertijd ook weer zeggen, dat dat voor velen te laat zal komen, want hier rijst het probleem, wat er moet gebeuren met beschikkingen welke reeds op grond van een dergelijke onverbindend verklaarde regeling zijn vastgesteld. Het is geen nieuw probleem, het komt bijvoorbeeld bij de toepassing van de sociale verzekeringswetten ook geregeld voor: wat moet er gebeuren met een bepaalde praktijk van de Rijksverzekeringsbank, wanneer enige tijd na het aannemen van een bepaalde uitlegging, door de rechter wordt uitgesproken dat die uitlegging in strijd met de wet is? In de onderhavige materie kunnen dergelijke moeilijkheden bij wijze van spreken systematisch rijzen. En nu heeft spreker nog niets gezegd over de grootste moeilijkheid, welke door de heer Peters ook genoemd is, namelijk dat deze toetsing van algemeen verbindende voorschriften toch eigenlijk nooit anders kan zijn dan een marginale toetsing, een toetsing waarbij nagegaan wordt of daarbij de maat niet is overschreden, maar waarbij de kern, de beleidskern, waar de betrokkenen juist zo graag eens over hadden willen spreken, niet aan de orde kan komen.

Vandaar dat prof. Donner dan ook meent, dat de bescherming door de rechter in dit opzicht niet voldoende helpen kan en dat men zich – naast de zeker niet verwerpelijke mogelijkheid, dat de rechter zich incidenteel ook aan de toetsing van algemeen verbindende voorschriften zet – er ook op moeten richten, dat de voorbereiding van deze voorschriften beter wordt geregeld, met meer waarborgen wordt omkleed. In dat verband heeft spreker nog een speciaal woord voor de heer Van Poelje, die vanochtend zei: 'Wat ben ik toch blij dat ik mij in 1948 tegen die gedachte van codificatie heb verklaard'. Het merkwaardige is, aldus spreker, dat men in een land waar men naar onze mening altijd

veel te consequent en veel te radicaal is met het toepassen van op zichzelf wel juiste ideeën, in Duitsland, op dit ogenblik juist op administratiefrechtelijk terrein weer een sterke codificatiebeweging vindt. In Duitsland wordt er, ten dele in het kader van de coördinatie tussen het bestuur van verschillende Länder, gezocht naar het vaststellen van een aantal algemene beginselen voor het Verwaltungsrecht, en met name – en dat is op zichzelf opmerkelijk – aan de totstandkoming van een Verwaltungsverfahrengesetz, van regels, minimumregels, welke in acht moeten worden genomen bij het voorbereiden van beschikkingen en bij het voorbereiden van bestuurlijke regels en ook van richtlijnen. Daarbij is ook het oude door de heer Van Poelje genoemde beginsel 'audi et alteram partem' troef.

Nu spreker het woord 'richtlijnen' heeft uitgesproken, komt hij ook in de buurt van het dusgenaamde indirecte bestuur. Die richtlijnen zijn samen met de subsidie genoemd als typische voorbeelden van indirect bestuur. Spreker herinnert er aan dat de heer Van Poelje heeft gezegd, dat er meer aandacht aan gegeven moet worden en dat ook anderen gezegd hebben, dat daar enkele regels voor gegeven moeten worden, opdat er niet volkomen willekeurig heerse. Spreker is het daarmee eens. Dat zal tegelijkertijd betekenen dat daarmee deze materie van het indirecte bestuur naar het directe bestuur wordt overgeheveld. Prof. Donner is het niet eens met de opmerking van de heer Kleijn, die heeft gesteld dat de subsidie juridisch niet zo interessant is. Inderdaad is de zaak van de kant van het bestuur gezien, juridisch niet erg gewichtig, omdat men juridisch gesproken op dit punt de grootst mogelijke vrijheid heeft, maar van de kant van de bestuurden is daarentegen dit onderwerp juridisch van het grootste gewicht. Deze vraagt niet anders dan juist wat meer zekerheid, zekerheid ook tegenover de begroting, zekerheid ten aanzien van de vraag welke voorwaarden gesteld kunnen worden. Spreker gelooft dan ook, dat het zeer toe te juichen is dat dit onderwerp het volgend jaar wordt behandeld. Het zou misschien aanbeveling verdienen dat men het begrip subsidie niet al te beperkt neemt en dat men ook in zijn beschouwingen betrekt de verschillende garanties welke van overheidswege worden gegeven en welke in velerlei opzicht toch met het verlenen van een subsidie zijn te vergelijken.

Vervolgens maakt prof. Donner nog twee opmerkingen, de eerste aan het adres van prof. Van Wijnbergen, die heeft gezegd: waarom niet gesproken over de toewijzing. Inderdaad had dat volledigheidshalve moeten gebeuren. Wanneer dit niet gebeurd is, dan is dat te verklaren uit de omstandigheid dat die vorm van het beschikken op dit ogenblik naar spreker wellicht in zijn naïviteit meende iets minder actueel is dan een aantal jaren geleden.

In de tweede plaats maakt spreker een kleine opmerking naar aanleiding van hetgeen de heer Peters heeft gezegd over de zeer hoge proceskosten in het verband van de E.E.G. Die kosten zijn inderdaad

niet gering, maar men mag, wanneer men dat vermeldt, ook bepaald niet vergeten, dat tegelijkertijd de procesregeling voor die rechter een tamelijk liberale bepaling kent omtrent de mogelijkheid van het kosteloos procederen, welke juist is opgenomen niet met het oog op de vrij omvangrijke ondernemingen, welke onder het Kolen- en Staal Verdrag vallen, maar met het oog op de winkeliers die ook onder de gemeenschappelijke markt zijn begrepen.

Tenslotte releveert spreker, dat 's morgens gezegd is, dat het administratieve recht een dienende taak heeft en wij ons vooral uit dien hoofde zouden hebben bezig te houden met de aanpassing van onze rechtsbegrippen aan de feiten en behoeften van het sociaal-economische leven. Spreker zou de zaak liever anders willen stellen: het administratief recht heeft, als onderdeel van het Recht, het bestuurshandelen niet te dienen, maar te beheersen, en het is in verband daarmede nodig, dat men zich voortdurend bezint op de aanpassing van de begrippen en vormen bij de verandering van de materie. De dogmatiek, die zich in die begrippen vast zet, heeft inderdaad een dienende taak, maar niet t.o.v. de bestuursfeiten doch t.o.v. de rechtsidee, opdat het administratief recht het bestuurshandelen blijve beheersen.

Vervolgens zegt *Prof. dr. I. Samkalden,* dat te midden van het vele waardevolle dat de discussie heeft opgeleverd aan bijdragen tot wat de beide inleiders hebben gegeven, hem twee concrete vragen zijn gesteld. Omdat spreker op de bijdragen in het algemeen wil ingaan, begint hij met deze concrete vragen, opdat hij ze niet uit het oog zou verliezen.

De heer Snijders heeft gevraagd of spreker inderdaad bij een uitspraak op blz. 59, waar het ging om de befaamde Abtsweg-geschiedenis, op het oog had dat het College van Beroep zich ook niet-ontvankelijk had kunnen verklaren, indien het van oordeel ware geweest dat hier geen mededingingsregeling aanwezig was. Spreker bevestigt dit. Spreker heeft het ook precies gezegd zoals hij het bedoelde, namelijk niet dat het zeker was, maar dat het in die richting denkende, voor het college mogelijk zou zijn geweest het verzoek niet-ontvankelijk te verklaren. Waarom dit mogelijk zou zijn geweest? Omdat het college gesteld voor een beslissing tot onverbindendverklaring van een mededingingsregeling die in het geheel geen mededingingsregeling is, nu toch ook had moeten zien de moeilijkheid waarvoor de klagende partij zou komen te staan indien het college zich bevoegd verklaarde en voor de toekomst weliswaar die partij in de gelegenheid stelde om nieuwe afspraken te maken, maar geen oplossing had voor de vraag wat er nu gebeuren moest met deze toch in wezen ab initio nietige onverbindendverklaring. Om die uitspraak te krijgen, zou het college dan de betrokkene dwingen naar de gewone rechter te gaan, vooropgesteld dat deze laatste zich dienaangaande niet onbevoegd zou moeten verklaren.

Spreker kan zich voorstellen dat het college daarvoor zou zijn teruggeschrokken. De niet-ontvankelijkheid leidt óók tot een dubbele procedure, maar daarbij geeft het College toch te kennen dat de beslissing over de vraag of de overeenkomst een mededingingsregeling was, rechtstreeks door de gewone rechter gegeven kan worden.

De tweede concrete vraag is gesteld door de heer Peters, die erop gewezen heeft dat spreker op blz. 50 van zijn pre-advies de uitspraak van het College van Beroep toch niet helemaal juist heeft weergegeven. Spreker neemt dit graag aan; er zijn weinig mensen in de zaal die zo bevoegd zijn om de juiste interpretatie van deze uitspraak te geven als de heer Peters! Spreker wijst er echter op, dat in de overwegingen welke het college naar voren heeft gebracht, toch een terminologie is gekozen, die gemakkelijk aanleiding kan geven tot misverstand, want in de eerste alinea wordt gezegd dat in de motivering van de beschikking de sociale overwegingen niet zijn betrokken en in de volgende alinea wordt gezegd dat de motivering de beschikking moet kunnen dragen. Nu is de gedachtengang van het college blijkbaar deze geweest, dat het eerste woord 'motivering' op een ander begrip ziet dan het tweede woord 'motivering'. De eerste is de redengeving in het algemeen, de tweede de motivering in de zin van de wet. Wanneer dit zo is, dan zou het bepaald aanbeveling verdienen in soortgelijke gevallen een ander woord te kiezen, wanneer men de redengeving in het algemeen op het oog heeft.

Hierna gaat spreker over tot de meer algemene bijdragen van de verschillende sprekers. Een van degenen, die schriftelijk deze discussie heeft ingeleid, mr. Bos in 'De Nederlandse Gemeente', heeft volgens spreker de spijker op de kop geslagen, toen hij schreef: 'Er is in de samenvatting van de tweede pre-adviseur meer verantwoording dan samenvatting'. Spreker heeft bij de behandeling van het onderwerp voortdurend gevoeld, dat hij enerzijds tot een sterke beperking was gedrongen, anderzijds tot een zekere schematisering, en dat tegelijkertijd iedere beperking dwingt kleurige facetten uit de werkelijkheid onbesproken te laten, en dat iedere schematisering een aanslag is op de nuances die er nu eenmaal bij al deze verschijnselen in de maatschappelijke werkelijkheid bestaan. Daarom zijn deze beperking en schematisering, meer dan bij enig ander onderwerp, van persoonlijke keuze en waardering afhankelijk; daarom heeft iedere criticus gelijk wanneer hij zegt: waarom is dit onderwerp wel bij de voorbeelden genoemd en dàt onderwerp niet? In Sociaal-Economische Wetgeving heeft dr. Mulder erop gewezen, dat de ontwikkeling op het terrein van de sociale wetgeving eigenlijk nauwelijks in de pre-adviezen is aangeraakt en hij heeft ook gelijk wanneer hij schrijft dat een bepaald aspect van het probleem overtrokken werd. Dezelfde schrijver heeft gezegd dat men moet oppassen niet al te veel aandacht in deze vergadering te besteden aan het probleem van de rechtsbescherming. Prof. Samkalden is dat niet met hem eens, maar gelukkig zijn in de discussie

de bijdragen ook op ander gebied dan dat van de rechtsbescherming veelvuldig geweest.

Men kan bij dit onderwerp vier elementen onderkennen. In de eerste plaats de veranderende maatschappij met een productieproces dat steeds meer op specialisering is ingesteld en daardoor ook steeds meer de mensen van elkaar afhankelijk maakt in hun behoeftevoorziening. Deze interdependentie wordt versterkt door de mogelijkheid grote afstanden in korte tijd te overbruggen. Dit is een ontwikkelingsgang, welke ook voor het administratieve recht van bijzondere betekenis is, wanneer het alleen maar gelijke tred wil houden met deze maatschappelijke ontwikkeling. In Frankrijk is in 1959 een boek verschenen van de hand van Vasseur, dat heet: *Le droit de la réforme des structures industrielles et des économies régionales.* De gedachtengang is, dat er bepaalde rechtsmiddelen moeten zijn om de totale Franse gemeenschap regionaal en naar bedrijfstak verdeeld een zekere weerbaarheid te geven, een zekere expansie te geven ten opzichte van andere, daarmede concurrerende gemeenschappen.

Behalve de veranderende maatschappij, is er als tweede de veranderende overheid, in die zin, dat die overheid gedecentraliseerd naar territoir en naar functie, veel meer het aspect gaat vertonen van een 'service public' en voortdurend te maken krijgt met hiërarchische geledingen binnen het eigen bestel van die overheid: de verhouding tussen de centrale overheid en de lagere overheden.

Vervolgens zijn er de veranderende middelen, waarmede de overheidstaak wordt uitgeoefend. Volgens spreker is er bij de discussie terecht op die veranderende middelen gewezen en is de subsidie genoemd. In het boek van Vasseur wordt een afzonderlijk hoofdstuk gewijd aan het vereveningsstelsel: het stelsel, waardoor het mogelijk wordt de concurrentiepositie tussen verschillende bedrijfstakken zonder subsidie in eigenlijke zin, op gelijke voet te brengen, eventueel regionaal. Dit vereveningsstelsel is een bestuursmiddel waar men dertig jaar geleden niet aan toe was.

Hiertegenover staat als vierde element de veranderende positie van de enkeling tegenover de overheid. Aan de ene kant is de enkeling justiciabele in de technische zin van het woord, aan de andere kant deelhebber in gemeenschappen welke zelf als overheidsorgaan functioneren, welke naar binnen toe overheid zijn ten opzichte van de kring van leden.

De vraag rijst, welke gevolgen voor de gebruikelijke onderscheidingen in het administratief recht er nu van deze vier elementen uitgaan. Prof. Belinfante heeft zijn Amsterdamse inaugurele oratie genoemd: *Vervaging van grenzen* en heeft daarbij in het bijzonder het oog gehad op de vervaging van grenzen in de verhouding tussen nationale en internationale regelingen, maar de titel 'Vervaging van grenzen' is voor vele gebieden van het recht en zeker voor allerlei gebieden in het bestuursrecht, bruikbaar. In de eerste plaats voor het veel besproken ter-

rein van het onderscheid tussen algemeen verbindende regeling en beschikking. Prof. Samkalden vindt het merkwaardig, dat geen der sprekers betoogd heeft, dat het onderscheid moet en kan worden gehandhaafd. Ook in de verhouding van overheid en onderdaan speelt deze vervaging van grenzen. Men wordt door de maatschappelijke ontwikkeling gedwongen in grotere eenheden te denken. Een volstrekt onverdacht getuigenis daarvan is volgens spreker de onlangs verschenen nota over de ruimtelijke ordening. Daarin wordt de migratie besproken tussen verschillende delen van het land; bij de lokale planning is men geneigd alle middelen te zoeken die de lokale gemeenschap in staat stellen haar bevolkingsoverschot binnen eigen gebied te houden. De opstellers van de nota bestrijden dit en bepleiten dat er gedacht zal worden in grotere eenheden, omdat dit in de ontwikkeling van het land van grote betekenis is. Dit betekent ook, dat hoe meer men in grotere eenheden leert denken en handelen, eenheden ontstaan waar andere overheden aan gesubordineerd raken. Op de gevolgen hiervan komt spreker in het vervolg nog terug. Voorts is het zo dat in de verhouding overheid-onderdaan de onderdaan bij het actief optreden van de overheid in steeds meer figuren betrokken raakt; spreker denkt hierbij aan adviezen, overlegprocedures, pressure-groups. Prof. Van Poelje heeft op de betekenis van dat voorafgaand overleg, dat zoveel beter in staat is de betrokkenen een rechtvaardige regeling te bezorgen dan het redres-achteraf, terecht de aandacht gevestigd. Spreker onthult dat hij sinds de lunch weet dat prof. Van Poelje het ook met spreker eens is dat men die overlegprocedures kan overtrekken. In dit verband herinnert spreker aan de uitspraak van Churchill, welke hij in zijn pre-advies op blz. 38 heeft vermeld. Er kan in dit overleg onder omstandigheden een stuk bestuurskracht verloren gaan.

Voorts wijst prof. Samkalden erop dat juist door de grotere schakering in de verschillende soorten overheidslichamen, bij de rechtsbescherming van de onderdaan en van publiekrechtelijke lichamen een grotere mate van gelijkheid ontstaat. Het is nu eenmaal zó, dat de overheid zich voordoet als de centrale overheid, als de gemeente, maar ook als de publiekrechtelijk toegeruste belangengroep, ook als de erkende vereniging. In al die gevallen nadert de overheid meer tot de enkeling in die zin, dat zij op haar beurt rechtsbescherming kan behoeven tegen een hogere overheid; daarbij komen allerlei vragen van grensverdelingen bij de rechtsbescherming tussen overheid en onderdaan in discussie. Bestaat er bijvoorbeeld een verplichting tot regeling, tot het gebruik maken van een in freies Ermessen te geven bevoegdheid tot regeling. Kan er zo'n verplichting bestaan? Men heeft, wanneer het werkelijk gaat om een freies Ermessen, tot dusver in het algemeen een aanspraak van de burger op regeling niet aanvaard, maar er is een betrekkelijk recente uitspraak van de Conseil d'Etat, die ten aanzien van het gebruikmaken van de bevoegdheid van de burgemeester om politievoorschriften uit te vaardigen, het tegendeel heeft beslist, en

uitdrukkelijk heeft gesteld dat er bepaalde omstandigheden kunnen zijn waaronder het gebruikmaken van deze typische bevoegdheid van de overheid tot een verplichting wordt. Spreker geeft dit als illustratie van de verkleining van de afstand die in behandeling in het administratieve recht tussen het overheidsorgaan en de onderdaan ontstaat. Er zijn ook nog op andere gebieden in de administratieve rechtspraak voorbeelden te geven. Er gaat ook iets verloren van het speciaal in het Franse recht met grote stelselmatigheid gehanteerde onderscheid tussen de bevoegdheid van de burgerlijke rechter enerzijds en de administratieve rechter anderzijds. Er is juist ook in dit verband een soort van schoolvoorbeeld ontstaan in twee arresten, een van de Conseil d'Etat en een van de Cour de Cassation, die dateren uit 1956 en 1957 en die betrekking hebben op praktisch gesproken precies hetzelfde geval: er is ergens in een herberg een lek in een gasbuis ontstaan. Er arriveert een gast, die de herberg binnengaat en daar een aantal mensen vindt die door gas zijn bedwelmd. Hij waarschuwt de buren en de politie; de politie èn de buren komen beide aan met een dokter. Als de twee doktoren zich in de herberg bevinden, ontstaat er een ontploffing, waardoor zij beiden ernstig worden gewond. De dokter die door de politie is geroepen, vraagt schadevergoeding aan de justitie, maar krijgt deze niet, waarop hij zich wendt tot de burgerlijke rechter. Deze zaak komt uiteindelijk voor de Cour de Cassation. De andere dokter, die door de buren is geroepen, wendt zich voor vergoeding van zijn schade tot de gemeente en daarna tot de administratieve rechter, hetgeen leidt tot een uitspraak van de Conseil d'Etat. Beide hoogste rechters hebben zich bevoegd verklaard tot het behandelen van deze zaak; beiden hebben de betrokken artsen in het gelijk gesteld in hun aanspraak op vergoeding. Voor wat de Conseil d'Etat betreft is het niet verbazingwekkend, maar voor wat de Cour de Cassation betreft wel; daar kan de bevoegdheid uitsluitend gebaseerd worden op het feit, dat hier de justitie bijstand van de dokter had ingeroepen en volgens de leer van de machtenscheiding de justitie en de executieve overheid strikt van elkaar moeten worden gescheiden, zodat de Cour de Cassation zich bevoegd moest verklaren omdat het ging om een werkzaamheid die ten behoeve van de justitie was verricht. Het meest merkwaardige van de uitspraken is niet de vraag over de bevoegdheid, maar dat de Cour de Cassation hier duidelijk administratief recht toepast: het beginsel van de égalité devant les charges publiques, en daarbij zelfs een poging van het Hof van Appèl te Parijs om te trachten hier aansprakelijkheid van de overheid op burgerrechtelijke grondslag te brengen via artikel 1384 van de Code Civil, uitdrukkelijk heeft afgewezen. In het mooie boek van Odent over het 'Contentieux Administratif' wordt de kwestie behandeld die tussen administratieve en burgerlijke rechters altijd van belang is, de question préjudicielle: de vraag die, omdat hij uitdrukkelijk behoort tot de bevoegdheid van de andere rechter, eerst verwezen moet worden naar

die rechter; als voorbeeld noemt Odent de kwestie van de nationaliteit: iemand wordt met een uitwijzingsbevel bedreigd; uitwijzing kan echter alleen ten aanzien van een vreemdeling plaatsvinden, niet ten aanzien van een Fransman; de betrokkene beroept zich nu op zijn Franse nationaliteit. De administratieve rechter mag over dit laatste niet oordelen, omdat dit behoort tot de bevoegdheid van de burgerlijke rechter: deze question préjudicielle moet daarom eerst worden uitgemaakt door de burgerlijke rechter. Er is een uitspraak van het Tribunal des Conflits van november 1959, waarbij een onderneming, in beroep gekomen tegen een heffingsaanslag welke in verband met het economisch herstel van Frankrijk gelegd was op Franse ondernemingen, beweert dat de heffingsaanslag op haar niet van toepassing is omdat zij naar Frans recht niet de Franse nationaliteit bezit. De Cour de Cassation heeft de zaak als een question préjudicielle beschouwd; het Tribunal des Conflits heeft uitgemaakt dat deze zaak behoort tot de verweermiddelen die tegen de heffing als zodanig worden aangevoerd en derhalve ter beslissing staat van de administratieve rechter. Een uitspraak welke voor de zaak van de Abtsweg voor het College van Beroep van betekenis had kunnen zijn, als de beslissing van het college niet eerder genomen was. Nu kan men misschien zeggen dat het Tribunal des Conflits van het College van Beroep heeft geleerd!

Prof. Kleijn heeft ook gesproken over het rechtskarakter van een uitbreidingsplan, een der nieuwe bestuursmiddelen van onze eeuw. Hij heeft dit punt ter sprake gebracht ter illustratie van zijn stelling dat men de rechtsontwikkeling als achtergebleven moet beschouwen, omdat men geen behoorlijk inzicht heeft in de wijze waarop het bestuur functioneert. Spreker behoort tot diegenen, die de stelling verdedigd hebben, al enige jaren geleden, dat bij de huidige maatschappelijke ontwikkeling de jurist meer dan ooit lid van een team geworden is, en dat hij het niet alleen voor het zeggen heeft, maar in zekere zin leren moet uit de samenwerking met anderen. Dit betekent echter helemaal niet dat hij op een achteraf plaatsje terecht is gekomen. Als prof. Kleijn zegt dat het rechtskarakter van het uitbreidingsplan niet kan bijdragen tot begrip van de betekenis van de planologie in onze samenleving, dan blijkt dat zijn stelling veel te ver gaat. Prof. Samkalden wijst hier op de omstreden vraag van de verbindende kracht van een streekplan. Kan men werkelijk zeggen dat tot begrip van de betekenis van een uitbreidingsplan een beschouwing omtrent het rechtskarakter van dit plan niet zou kunnen bijdragen? Spreker gelooft dat men hier bepaald te doen heeft met een wisselwerking, waarbij het verkeerd zou zijn de betekenis uitsluitend uit de juridische overwegingen af te leiden, maar minstens even verkeerd daarbij niet op de juridische aspecten te letten. Spreker vreest dat de stelling welke prof. Kleijn heeft aangevoerd tot dit laatste aanleiding zou geven.

Prof. Van Poelje heeft terecht erop gewezen dat het bestuur per cir-

culaire als nieuwe vorm van bestuur in de pre-adviezen weinig aandacht heeft gekregen. Prof. Samkalden was daar ook al op gekomen, mede naar aanleiding van de lectuur van het bijzonder fraaie opstel van Mannoury in de feestbundel voor prof. Van den Bergh over het 'spiegelrecht', het recht dat hij spiegelrecht noemde, omdat het in de eigenlijke zin van het woord geen recht is, maar toch als gedragsregel wordt nageleefd. Als voorbeeld geeft spreker de circulaire afkomstig van de voorzitter van de vereniging, die een gesprek heeft gehad met de minister of de directeur-generaal en de gedragslijn voor zijn leden in de circulaire neerlegt. In die maatschappelijke spelregels vindt men veeleer de in de praktijk gevolgde gedragslijnen dan in het formeel geldende recht. Het is juist, dat dit aspect in sprekers pre-advies misschien onvoldoende is belicht.

Voor zover betreft het beroep tegen algemene beschikkingen, ontmoet spreker in de eerste plaats zijn mede-pre-adviseur, die in zijn zo juist gehouden beschouwingen daarbij enige vraagtekens heeft gezet. Spreker kan zich wel voor een belangrijk deel het stellen van die vraagtekens indenken; het punt bijvoorbeeld van de beroepstermijn; het punt waar de heer Peters op gewezen heeft, namelijk dat rechterlijke toetsing nu eenmaal altijd een marginale toetsing is en dat men dus daarom aan dat redres-achteraf niet zoveel heeft als men wel zou wensen. Daarom zou spreker bepaald niet mee willen gaan met de gedachte van de heer ter Spill om een soort van algemene toetsing van algemeen verbindende voorschriften door de rechter mogelijk te maken. Spreker zou uitsluitend deze algemene conclusie willen trekken, dat men àf moet van de min of meer dogmatische stellingname, men moet toe naar de vraag ad hoc, per regeling. Degenen die juridische bezwaren hebben tegen de geldende Prijzenbeschikking Bouwnijverheid, zijn op 't ogenblik gedwongen langdurige en kostbare civiele procedures te beginnen; dit is jammer. Het bezwaar van mede-pre-adviseur Donner is juist, indien men te maken heeft met regelingen die worden vastgesteld om in de verre toekomst te werken. Dan wordt aan diegenen die er juist onder moeten vallen, het beroepsrecht onthouden. Maar met zulke regelingen als een prijzenbeschikking is dat in de meeste gevallen volgens prof. Samkalden niet zo, omdat deze beschikking bestemd is onmiddellijk te werken voor die ondernemingen die op het moment waarop de prijzenbeschikking afgekondigd wordt, functioneren. Die hebben er dan ook allereerst belang bij om er tegen op te komen. Spreker is er zeker van hiermede niet alle vraagtekens te hebben opgeruimd; wat hij bepleit is een bezien van het vraagstuk ad hoc. Men moet los komen van de stelling dat tegen algemeen verbindende voorschriften in beginsel geen beroep mogelijk is.

Voor een groot deel heeft spreker in het voorgaande de beschouwingen van de heer ter Spill betrokken, toch wil hij hem bepaald nog eens dankzeggen voor zijn belangwekkende beschouwing over de hiërarchie van de beginselen van behoorlijk bestuur, die hij heeft gegeven.

Spreker hoopt dat de heer ter Spill de mogelijkheid zal aangrijpen om deze gedachten ook nog eens in breder verband uit te werken.

Voor wat het voorafgaande overleg betreft, daarover heeft behalve prof. Van Poelje, ook prof. Simons iets gezegd, namelijk dat dit overleg ook ad hoc moet worden bekeken en dat het in het ene geval verder kan gaan dan in het andere. Spreker wijst erop, dat dit reeds gebeurt. Zeker in de economische wetgeving mag men dit als een vaststaande regel aannemen (denk aan de manier waarop bedrijfslichamen tot stand komen, aan de regelingen op grond van de Bedrijfsvergunningenwet, enz.).

De heer Peters heeft gesproken over de 'Ombudsman'. In Nederland is er op het ogenblik de neiging, het vraagstuk van de Ombudsman in studie te nemen. Prof. Samkalden juicht dit toe. Wel wijst hij er op dat het geen sinecure zal zijn, de stelling te verwezenlijken die de heer Peters zelf heeft geopperd, namelijk dat er geen doublure van het bestuur mag ontstaan.

De opmerkingen van prof. Van Wijnbergen over het B.A.B.-ontwerp, waarbij hij zijn stelling, dat met dit ontwerp toch eigenlijk van de door de wetgever in 1954 en 1956 ingeslagen weg is afgeweken, tegen de aanval van spreker heeft verdedigd, hebben spreker niet kunnen overtuigen. Waar gaat het bij het B.A.B.-ontwerp om? Om een *aanvullende* voorziening. Dezelfde indieners van dit wetsontwerp hebben in de Staten-Generaal verdedigd het ontwerp van de Wet economische mededinging, waarbij op dat terrein de rechtspraak van het College van Beroep voor het bedrijfsleven in het leven werd geroepen. Wanneer, hetgeen spreker hoopt, nog eens zowel voor de Vestigingswet Kleinbedrijf als de Bedrijfsvergunningenwet, beroep opengesteld zal worden van beschikkingen van de Minister welke op deze wetten gegrond zijn, dan hoopt spreker om der wille van de eenheid in de economische administratieve rechtspraak, dat dit beroep ook wordt gebracht bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven. Dat betekent dus, dat, daar waar mogelijk, in de lijn die vanaf 1953 en 1954 is gevolgd, administratieve rechtspraak behoort te worden ingesteld voor die bepaalde sectoren, welke daarvoor in aanmerking komen. Terwijl wij daarnaast tot dusverre niets hadden, geeft het wetsontwerp Beroep Administratieve Beschikkingen een aanvullende voorziening voor al die wetten die daarover zwijgen. Hierin is volgens spreker de betekenis van het wetsontwerp-B.A.B. gelegen. Er is dus geen ombuiging in de lijn; er komt een lijn bij. Er komt een aanvullende voorziening bij, die er tot dusverre niet was. In deze gedachtengang is dus ook niet met het wetsontwerp-Beroep Administratieve Beschikkingen het laatste woord gezegd. Op die terreinen waar administratieve rechtspraak mogelijk is, moet men, naar sprekers mening, in de lijn van 1953/1954 voortgaan.

Prof. Samkalden gaat vervolgens over naar hetgeen prof. Polak heeft gezegd over de privaatrechtelijke sancties. Deze laatste heeft

zich daarover nogal scherp uitgelaten. Hij heeft in het algemeen de privaatrechtelijke sanctie onwenselijk verklaard. Naar sprekers mening gaat prof Polak hierin bepaald te ver. Spreker erkent, dat de privaatrechtelijke sancties in bepaalde gevallen tot onbillijkheden kunnen leiden, doch het omgekeerde kan evengoed het geval zijn. Het kan evenzeer bijzonder onbevredigend werken, dat het ontbreken van iedere civielrechtelijke sanctie ertoe leidt, dat niet bereikt wordt hetgeen de wetgever probeert te bereiken, omdat nu eenmaal de werking van de strafrechtelijke sanctie aan bepaalde grenzen is gebonden. Hier moet de wetgever dus afwegen. Bij de Wet vervreemding landbouwgronden was dit ook gebeurd; de civielrechtelijke sanctie stond uitdrukkelijk in het ontwerp van wet. Maar er was ook een matigingsrecht en een termijn, die door onverstandig amenderen kwamen te vervallen. Spr. wil dus niet meegaan met prof. Polak, waar deze in het algemeen stelt dat het stellen van privaatrechtelijke sancties ongewenst is.

Spreker releveert vervolgens, dat prof. Van Poelje zijn inleiding is begonnen met een persoonlijk woord, waarin hij herinnerde aan mr. Levy en diens optreden bij de jaarvergaderingen van de Juristenvereniging. Om elk misverstand uit de weg te ruimen, heeft – zo deelt spreker mede – een poëtisch aangelegd deelnemer aan deze vergadering spreker een versje voorgelegd met het verzoek dit aan de vergadering en aan prof. Van Poelje voor te lezen. Spreker wil graag aan dit verzoek voldoen. Het versje luidt: 'Nog jaren spreken Van Poelje, (en tegen de vergadering) luister goed, hier spreekt een goede geest, niet een schoelje'. (Luid applaus).

Tenslotte wijst prof. Samkalden erop, dat de besprekingen wel erg ver zijn afgedwaald van de enigszins frivole inleiding van de voorzitter. In die inleiding hebben wij de economie, als een soort Sportin' Life, Themis tot een avontuurtje zien overhalen op de wijze waarop Sportin' Life dat Bess heeft gedaan in de opera Porgy and Bess. Wanneer spreker hierop zou willen doorgaan, dan zou hij, gelijk in de titel van deze opera, in het bijzonder Porgy niet onvermeld willen laten, want Porgy was toch degene, die aan Bess de meeste behoefte had en Porgy is jegens Hermes en Themis te vergelijken met de burger, de eenvoudige staatsburger die in het ingewikkelde bestel van onze staat, waar mogelijk, naar een bevredigende behartiging van zijn belangen zoekt. Wanneer de vergelijking uit de inleiding van de voorzitter, ontleend aan de mythologie, overgeplant zou worden naar onze moderne tijd, dan zou het zo gezien moeten worden, dat Porgy zijn eenvoudig ezelwagentje neemt en de lange reis begint om zijn Bess te gaan zoeken. Zonder haar kan hij het niet stellen. Zo gaat het ook de gewone mensen in onze ingewikkelde samenleving. Laat ons hopen en er voor werken, dat zij op hun speurtocht erin slagen het verloren contact met Themis te hervinden, uit eerbied voor de reputatie van het recht, maar ook uit sympathie voor Porgy.

SLOTWOORD VAN DE VOORZITTER

De voorzitter zegt de beide pre-adviseurs dank. Dat de pre-adviezen voortreffelijk zouden zijn, was eigenlijk wel te verwachten, toen werd aangekondigd, wie de pre-adviseurs zouden zijn. De pre-adviezen hebben – dit is gebleken uit de discussie – niet zozeer tot kritische beschouwingen aanleiding gegeven, maar hebben wel tot zeer belangrijke en belangwekkende aanvullingen, ontleend aan andere gebieden van het recht, geleid. Ongetwijfeld zullen beide pre-adviezen stimulerend werken, omdat er uit blijkt dat in het openbaar bestuur de jurist zich zal hebben te hoeden voor een zeker defaitisme, voor de gedachte dat zijn taak alleen maar zou zijn geworden een dienende, wanneer men dat woord dienende althans opvat als van technisch ondergeschikte aard. Spreker meent, dat wij prof. Donner kunnen toegeven, dat zo de taak van de jurist in het openbaar bestuur al niet een heersende of beheersende moet zijn, dan toch in ieder geval duidelijk moet zijn, dat de jurist aan de nieuwe vormen van het openbaar bestuur een geheel eigen bijdrage zal hebben te geven. Een bijdrage, die wellicht goed gekarakteriseerd is, wanneer Samkalden zegt, dat het aankomt op een evenwichtige machtsuitoefening. Het is juist het aanbrengen van het evenwicht, dat behoort tot die ruimte, waarin de jurist zijn geheel eigen bijdrage kan leveren aan de juiste functionering van het openbaar bestuur. Tot de uitrusting van de jurist behoren in het kader van de vraagstelling van deze vergadering zeker de traditie en ook de vorm. Een formele inslag zal altijd tot de uitrusting van de jurist blijven behoren. Het waarborgen van het inachtnemen van de goede en juiste vormen zal zeker behoren tot de taak die de jurist heeft in het geheel, in het team van de bestuurders waarvan hij deel uitmaakt. Doch naast de traditie en naast de vorm staat dan als derde zonder twijfel de creativiteit, waartoe de jurist in de nieuwe ontwikkeling van de maatschappij wordt uitgedaagd. Tot die creativiteit hebben, naar sprekers mening, de beide pre-adviezen een stimulerende bijdrage geleverd.

Hiermede sluit de voorzitter de vergadering.

III

VERSLAG VAN DE HUISHOUDELIJKE VERGADERING OP 30 SEPTEMBER 1960

Volgens de presentielijst zijn aanwezig de volgende leden en belangstellenden:

A. A. M. van Agt, 's-Gravenhage; mr. J. van Andel, 's-Gravenhage; J. G. M. Arnold, Helmond; mr. P. S. Bakker, 's-Gravenhage; J. van Beekum, Zwolle; H. A. F. Bergmans, Arnhem; mr. C. J. Beukelman, Zwolle; mr. F. J. Beunke, 's-Gravenhage; dr. A. H. Böhm, Delft; J. Boesjes, Oegstgeest; mej. mr. H. S. Bok, Rijswijk; C. J. Booster, 's-Gravenhage; J. Bos, Alkmaar; mr. J. Bos, 's-Gravenhage; mr. M. Bosboom, Groningen; P. Bozelie, Alkmaar; drs. H. A. Brasz, 's-Gravenhage; mr. H. van den Brink, 's-Gravenhage; dr. mr. P. G. H. G. Brom, Haren; J. M. Brons, Enschede; dr. A. J. W. Brückel, 's-Gravenhage; H. ter Burg, Utrecht; mr. F. H. van den Burg, Voorburg; mr. B. R. Canneman, Hoorn; prof. mr. F. F. X. Cerutti, Nijmegen; Th. Coopmans, 's-Hertogenbosch; K. N. L. Cornelissen, Warnsveld, mr. R. Crince le Roy, 's-Gravenhage; F. R. Crommelin, Nijverdal; mr. Th. van Dam, Utrecht; prof. mr. A. M. Donner, Luxemburg; mr. J. I. van Doorninck, Aerdenhout; mevr. mr. A. J. van Dooyeweert–Roth, Rijswijk; mr. W. Doreleyers, Oisterwijk; drs. D. J. van Dijk, Wassenaar; A. A. Engelman, Utrecht; W. R. Entzinger, Leiden; mr. G. E. ten Feld, 's-Gravenhage; J. J. J. M. Festen, Soest; mr. J. W. G. Floor, 's-Gravenhage; mr. dr. H. Fortuin, Hilversum; drs. H. M. Franssen, Assen; G. P. Gaspers, Steenbergen; mr. C. J. M. A. Gast, Alkmaar; mr. G. C. W. Geiger, 's-Gravenhage; dr. B. de Goede, Utrecht; mr. A. Groenestein, Rijswijk; J. J. de Groot, Leiderdorp; dr. A. H. Günther, 's-Gravenhage; W. de Haan, Enschede; A. M. van der Ham, 's-Gravenhage; mr. G. A. J. Heling, Noordwijk; J. P. van der Hielen, Hoofddorp; mr. E. J. Hilgers, Tilburg; mr. T. Hofstraat, Hoorn; P. L. Houben, Brunssum; mr. L. A. C. Hulsman, Leiden; mr. G. L. van der Jagt, 's-Gravenhage; mr. D. G. Jansen, 's-Gravenhage; mr. T. J. Jansen Schoonhoven, Leiden; dr. H. J. M. Jeukens, 's-Gravenhage; mr. G. E. de Jongste, 's-Hertogenbosch; mr. J. Ph. G. Kaajan, Utrecht; mr. T. H. E. Kerkhoffs, 's-Gravenhage; F. J. Kerstrins, Den Helder; jhr. mr. H. F. van Kinschot, 's-Gravenhage; prof. mr. A. Kleijn, Meppel; mr. W. G. Kloos, Zwolle; mr. H. N. M. Klooster, Helmond; mr. H. L. Knaud, Utrecht; mr. E. Kocken, Rotterdam; mr. W. R. Kok, 's-Gravenhage; C. J. A. Koning, Heythuysen; W. R. H. Koops, Groningen; mr. J. Korf, Arnhem; M. Kortekaas, Noordwijk; J. Kortenoever, Zaandam; A. J. P. Koster, Blaricum; A. Kranenburg, Vlaardingen; mr. dr. T. Kruyff, Utrecht; J. H. Kuiper, Zeist; J. Küppers, Utrecht; W. Lahaye, Brussel; mr. W. F. Leemans,

Arnhem; mr. J. E. van Leeuwen, 's-Gravenhage; dr. L. Les, Rotterdam; dr. H. van der Linden, Leiden; mr. F. F. Lindeman, Rotterdam; mej. mr. J. van Lith, Schiedam; H. F. A. Lohman, Boxtel; P. J. de Loo, Arnhem; prof. dr. J. H. A. Logemann, Leiden; J. M. Maris, De Bilt; mr. B. Mensink, 's-Gravenhage; mr. C. F. G. de Menthon Bake, Vlaardingen; mr. G. Mesdag, Groningen; Ch. Meijer, 's-Gravenhage; mej. mr. W. M. Miltenburg, Heerhugowaard; mr. A. F. Molleman, Heerhugowaard; mej. mr. C. J. M. Mulders, Arnhem; mr. W. P. Mulié, Utrecht; mej. mr. J. Mullemeister, 's-Gravenhage; mr. N. Hendrik Muller, Arnhem; mr. F. L. Neppérus, Amsterdam; mr. F. Niendieker, 's-Gravenhage; G. L. A. Niessen, Arnhem; mr. H. P. Nieuwenhuisen, 's-Gravenhage; jhr. mr. C. M. O. van Nispen tot Sevenaar, Vierakker; mr. J. J. Oostenbrink, Amsterdam; P. W. Oosterhoff, 's-Gravenhage; mr. A. W. J. Over, Oosterbeek; J. Peters, Amsterdam; mr. W. M. J. C. Phaf, Wassenaar; prof. mr. J. M. Pieters, Tilburg; prof. dr. G. A. van Poelje, 's-Gravenhage; prof. mr. J. M. Polak, Ede; mr. C. J. Pouwer, Arnhem; H. D. Pijpers, 's-Gravenhage; mr. H. P. W. Radier, 's-Gravenhage; mr. L. R. J. ridder van Rappard, Gorinchem; T. Renes, Utrecht; mej. mr. H. J. D. Revers, 's-Gravenhage; mr. dr. A. A. van Rhijn, 's-Gravenhage; mr. K. L. de Ronde, Apeldoorn; mr. W. P. M. Rosier, Arnhem; mr. M. J. van Rossum du Chattel, Deventer; prof. dr. I. Samkalden, Oegstgeest; S. W. Schellinger, Breukelen; Scheltens, Haarlem; mr. J. Th. Scherpenhuisen, Amsterdam; mr. G. J. C. Schilthuis, Rotterdam; dr. L. J. Schippers, Voorburg; P. Schobben, Sittard; mr. H. H. Schoemakers, Deventer; mr. M. G. L. van Schouwenburg, Zwolle; mej. mr. E. M. M. Schrijver, Utrecht; J. Schurink, Beesterzwaag; mr. H. van der Schuur, Assen; mr. G. van Setten, 's-Gravenhage; mr. M. H. Siepman, Leeuwarden; prof. mr. D. Simons, 's-Gravenhage; mr. dr. W. L. Snijders, 's-Gravenhage; mr. J. C. Somer, Leiden; mr. F. W. ter Spill, 's-Gravenhage; dr. J. G. Steenbeek, Groningen; drs. J. T. van Stegeren, Heemstede; mr. F. L. Stoel, 's-Gravenhage; P. C. van Straaten, Amersfoort; mr. A. V. M. Struycken, 's-Gravenhage; A. Swaan, Utrecht; T. N. Swierstra, Enschede; E. L. P. L. R. Tebbenhof Rijnenberg, Soest; mr. J. W. C. Tellegen, Wijhe; H. J. Theulings, Oosterhout; S. J. Timmenga, Amsterdam; mr. J. M. Tobing, 's-Gravenhage; mr. J. H. van der Veen, Wassenaar; mr. J. in 't Veld, 's-Gravenhage; L. G. Verster, Arnhem; C. Verweij, Enschede; J. van Viegen, Rijswijk; mr. P. van Vlijmen, Eindhoven; mr. Th. Vosters, Boxtel; L. Th. Waalwijk, Utrecht; mr. B. C. L. Waanders, Rotterdam; A. W. van Wagen, Leiden; mr. H. B. J. Waslander, Amsterdam; dr. D. van der Wel, Haarlem; mr. J. Wessel, 's-Gravenhage; A. L. Wilkeshuis, Wassenaar; prof. mr. H. D. van Wijk, Amstelveen; P. van Zanten, Utrecht; G. H. A. de Zeeuw, Alkmaar; J. Zondermann, Deventer; mr. W. C. van Zwieten, Utrecht.

Van het bestuur zijn aanwezig: prof. mr. G. J. Wiarda (voorzitter), mr. J. H. van der Meide (secretaris), prof. mr. J. V. Rijpperda Wierdsma (penningmeester), prof. mr. A. D. Belinfante, mr. A. Blom, mr. E.

J. N. M. Bogaerts, mr. T. A. van Dijken, dr. S. O. van Poelje, prof. mr. W. F. Prins, dr. J. Winsemius en prof. mr. S. F. L. baron van Wijnbergen.

De voorzitter *opent* de vergadering met een woord van welkom, in het bijzonder gericht tot de heren mr. C. Th. E. graaf van Lijnden van Sandenburg, Commissaris der Koningin in de provincie Utrecht, prof. dr. G. A. van Poelje, voorzitter van het Instituut voor Bestuurswetenschappen, en mr. dr. A. A. van Rhijn, bestuurslid van de Vereniging voor Arbeidsrecht, tot mejuffrouw mr. H. J. D. Revers, erelid der vereniging, en tot de vertegenwoordiger van de burgemeester van Utrecht.

De *notulen* van de vergadering van 8 mei 1959 worden goedgekeurd onder dankzegging aan het secretariaat voor de redactie.

De secretaris brengt vervolgens *verslag* uit over het afgelopen verenigingsjaar; dit verslag wordt goedgekeurd (bijlage A). De secretaris wordt dank gebracht voor zijn verslag en de overige voor de vereniging verrichte werkzaamheden.

De penningmeester geeft daarna een toelichting op de *rekening* over 1959 en de *begroting* voor 1960 (bijlage B). Spreker wijst erop dat weliswaar de rekening over het afgelopen jaar een batig saldo oplevert, maar dat de begroting voor 1960 een dit saldo overschrijdend tekort aanwijst. Een en ander is onder meer een gevolg van het feit dat op de rekening over 1959 slechts de kosten van één geschrift drukten, terwijl voor 1960 gerekend moest worden op drie geschriften. De geraamde post voor de commissies is in 1959 niet voldoende gebleken; de gelden voor de commissies uitgetrokken, behoren echter tot de meest nuttige uitgaven van de vereniging, omdat de resultaten daarvan lang beklijven. Ook het verzetten van de vergadering van 20 mei naar 30 september heeft kosten met zich meegebracht. De penningmeester vraagt tenslotte aandacht voor het feit dat de verkoop van de tweede druk van het rapport 'Algemene bepalingen van administratief recht' is tegengevallen.

Namens de kascommissie deelt de heer Oosterhoff mee, dat het onderzoek van de kasadministratie, ingesteld op 3 mei 1960, geen aanleiding geeft tot aanmerkingen. Wel vraagt de commissie, of er geen reden zou zijn in de toekomst aan de pre-adviseurs zo geen honorarium dan toch een zeker, zij het bescheiden bedrag toe te kennen als bewijs van waardering. De voorzitter zegt, onder dankzegging aan de kascommissie, toe dat het bestuur zich dienaangaande zal beraden.

Op voorstel van de voorzitter wordt de penningmeester gedechargeerd, terwijl ook de begroting voor 1960 wordt goedgekeurd. In de dank, die de voorzitter de penningmeester brengt, wordt tevens mejuffrouw W. J. van Deventer betrokken. In de kascommissie voor 1960 worden de heren Oosterhoff, Kruyff en Tinga benoemd.

De aftredende leden van het bestuur, te weten prof. mr. A. D. Belin-

fante, dr. J. Winsemius en prof. mr. S. F. L. baron van Wijnbergen, worden *herkozen*.

Vervolgens stelt de voorzitter aan de orde het voorstel van het bestuur tot het *vaststellen van de statuten*. Op voorstel van mr. Bosboom besluit de vergadering aan artikel 4 van de ontworpen statuten een bepaling toe te voegen betreffende het ere-lidmaatschap, terwijl op voorstel van de voorzitter, na een daartoe strekkende suggestie van mr. Wessel, wordt besloten de aanhef van de tweede volzin aan het eerste lid van artikel 12 te lezen: 'Aan de algemene vergadering wordt . . .' De statuten worden, met inachtneming van vorenstaande punten, overeenkomstig het in mei 1960 aan de leden toegezonden concept vastgesteld.

Daarna worden de voorzitter en secretaris, gezamenlijk en afzonderlijk door de vergadering *gemachtigd* Koninklijke goedkeuring van deze statuten te verzoeken, alle daartoe vereiste stukken te ondertekenen en in de statuten die veranderingen aan te brengen, die het departement van Justitie onverhoopt noodzakelijk mocht achten.

Nadat gebleken is dat geen der aanwezige leden bij de *rondvraag* nog iets naar voren heeft te brengen, *sluit* de voorzitter de huishoudelijke vergadering.

BIJLAGE A

VERENIGING VOOR ADMINISTRATIEF RECHT

JAARVERSLAG 1959

Het jaar 1959 was voor onze Vereniging wel in de allereerste plaats het jaar, waarin mejuffrouw Revers als bestuurslid en secretaresse defungeerde. Mejuffrouw Revers heeft nadat zij tezamen met prof. mr. C. W. de Vries en dr. C. v. d. Berg de Vereniging had opgericht, gedurende twee decennia in belangrijke mate tot de ontwikkeling van de Vereniging – en daardoor tot de beoefening van het administratieve recht – bijgedragen en goeddeels de sfeer en stijl der Vereniging bepaald. In de op 8 mei gehouden vergadering werd haar daarvoor dank en hulde betuigd door de voorzitter, die tevens mededeelde dat het bestuur mejuffrouw Revers tot erelid had benoemd.

Onderwerp van beraadslaging in de algemene vergadering was het goedkeuringsrecht. De pre-adviezen waren uitgebracht door de heren mr. Bolkestein en dr. Van der Wel. De taakverdeling tussen de beide pre-adviseurs vormde in zekere zin een novum: mr. Bolkestein legde in zijn pre-advies de nadruk op de bestuurlijke facetten van het goedkeuringsrecht, dr. Van der Wel behandelde vooral de juridische vragen waartoe de rechtsfiguur van de goedkeuring aanleiding geeft. In de discussie, die met recht geanimeerd mocht worden genoemd, trok niet alleen de veelomstreden vraag naar de bij het goedkeuringsrecht te hanteren normen de aandacht, maar kwamen ook vragen van wijder strekking aan de orde, als die naar de grenzen van de rechtswetenschap en die naar de wenselijkheid van een research-apparaat voor het bestuurswezen. Zag prof. Kleijn, die dit denkbeeld naar voren bracht, in dit verband naar de natuurwetenschap, de voorzitter had in zijn inleiding een parallel binnen het terrein der geesteswetenschappen getrokken door de theorie van de redelijk denkende mens te vergelijken met de in Pascal's Lettres Provinciales bestreden leer van het ethisch probabilisme. Dat de universitas scientiarum even mocht oplichten bij een ogenschijnlijk beperkt onderwerp als het goedkeuringsrecht, was ongetwijfeld verrassend. Overigens bleek uit de bijdrage van prof. Van Poelje, dat het onderwerp wel meer omvattend is dan men soms, door het sterk gebonden te achten aan de gemeentelijke bestuursorganisatie, geneigd is aan te nemen: hij stelde en illustreerde dat het goedkeuringsrecht een der middelen is, waardoor in de moderne staat, zoals wij die hier te lande kennen, de eenheid van het regerings- en bestuursbeleid gehandhaafd en verzekerd wordt.

Van de overige activiteiten van de Vereniging in 1959 noem ik in de eerste plaats het commissiewerk. De Commissie-Waterrecht, waarvan

mr. Fockema Andreae voorzitter en prof. Van Wijk secretaris is, zette haar arbeid voort. Het is nog niet mogelijk een termijn te noemen, waarbinnen zij haar werkzaamheden zal hebben voltooid. Wèl voltooid werd de voorbereiding van de tweede druk van het rapport der Commissie inzake algemene bepalingen van administratief recht. De nieuwe druk is in het najaar verschenen. Op initiatief van de voorzitter der commissie, prof. Van Poelje, is aan het Belgisch Instituut voor Bestuurswetenschappen verzocht, dit rapport in studie te nemen. Het ligt in de bedoeling te zijner tijd met het Belgisch Instituut overleg te plegen over de instelling van een kleine commissie, welke een gemeenschappelijke uitgave als rechtsvergelijkende studie zou kunnen voorbereiden. Deze rechtsvergelijkende studie zal uiteraard niet voor het thans in tweede druk verschenen boekje, hetwelk ook voor studiedoeleinden wordt gebezigd, in de plaats treden.

Contact met het Belgisch Instituut was er voorts in ander opzicht. Zoals gebruikelijk werden ook in het verslagjaar administratieve dagen gehouden, uitgaande van het Belgische en het Nederlandse Instituut voor Bestuurswetenschappen, in samenwerking met onze Vereniging. De bijeenkomst werd gehouden – meminisse iuvabit – in Brussel, en was gewijd aan het onderwerp: 'bestuur met en door commissies'.

Tenslotte moge melding worden gemaakt van een drietal verheugende feiten, die niet in het verslagjaar plaats vonden.

Ik doel in de eerste plaats op de samenwerking met de Vereniging voor Arbeidsrecht, welke leidde tot een in het voorjaar van 1960 gehouden gemeenschappelijke vergadering over de status van de ambtenaren.

Het tweede feit dat ik op het oog heb, betreft het aantal leden en donateurs: het ledental is onlangs voor 't eerst de 500 overschreden en het aantal donateurs is de 100 zeer dicht genaderd.

Het derde feit is van zeer recente aard: een week geleden bevatte de Nederlandse Staatscourant een mededeling, dat de Minister van Onderwijs, Kunsten en Wetenschappen een commissie heeft ingesteld inzake de studie in de bestuurswetenschappen, waarvan het voorzitterschap werd toevertrouwd aan de voorzitter onzer Vereniging.

J. H. van der Meide

BIJLAGE B

VERENIGING VOOR ADMINISTRATIEF RECHT
REKENING EN VERANTWOORDING OVER HET JAAR 1959

Contributies 1959	ƒ 5.277,50	*Bestuursuitgaven:*		
Contributies 1960	„ 175,—	bureaukosten	ƒ 495,92	
Verkochte geschriften	„ 206,08	porti	„ 136,92	
Rente Spaarbank	„ 327,03	telefoon	„ 70,92	
		reiskosten	„ 35,—	
				ƒ 738,76
		Algemene vergadering:		
		zaalhuur	ƒ 60,—	
		geluidsinstallatie	„ 25,—	
		koffie en thee	„ 200,80	
		lunch gasten	„ 50,45	
		kosten pre-adviseurs	„ 84,75	
		kosten verslag	„ 200,—	
		reiskosten	„ 50,25	
		convocatie	„ 50,30	
		schrijfwerk	„ 28,—	
				„ 749,55
		Commissie ter bestudering van het Waterrecht: reiskosten, offsetwerk, tikwerk enz.		„ 572,58
		Commissie Algemene Bepalingen		„ 966,70
		Geschrift XL		„ 1.640,43
		Maaltijd afscheid Mej. Revers		„ 244,33
		Inningskosten contributies		„ 8,18
		Saldo		„ 1.065,08
	ƒ 5.985,61			ƒ 5.985,61

BEGROTING VOOR 1960

Contributies	ƒ 5.100,	*Bestuursuitgaven:*		
Verkochte geschriften	„ 200,—	bureaukosten	ƒ 500,—	
Rente Spaarbank	„ 300,—	porti	„ 140,—	
Nadelig saldo	„ 1.600,—	telefoon	„ 75,—	
		reiskosten	„ 40,—	
				ƒ 755,—
		Algemene vergadering:		
		zaalhuur	ƒ 100,—	
		koffie en thee	„ 200,—	
		lunch gasten	„ 50,—	
		kosten pre-adviseurs	„ 100,—	
		kosten verslag	„ 200,—	
		reiskosten	„ 50,—	
		convocatie	„ 50,—	
		schrijfwerk	„ 25,—	
				„ 775,—
		Commissies		„ 1.000,—
		Geschriften		„ 4.800,—
		Propaganda		„ 100,—
		Onvoorzien		„ 70,—
	ƒ 7.500,—			ƒ 7.500,—

Saldo 1 januari 1959: ƒ 12.433,10
Saldo over 1959: „ 1.065,08

ƒ 13.498,18

IV

ERELEDEN EN BESTUUR

Ereleden:
prof. mr. C. W. de Vries
prof. mr. A. M. Donner
mejuffrouw mr. H. J. D. Revers

Bestuur:
prof. mr. G. J. Wiarda, *voorzitter,* Wassenaarseweg 170, 's-Gravenhage (1963)
mr. J. H. van der Meide, *secretaris,* Uhlenbeckstraat 41, Voorburg (1963)
prof. mr. J. V. Rijpperda Wierdsma, *penningmeester,* Witte Singel 20, Leiden (1961)
prof. mr. A. D. Belinfante, Westeinde 34, Voorburg (1964)
dr. W. P. Berghuis, burgemeester van Kampen (1962)
mr. A. Blom, Adriaan van Ostadelaan 149, Utrecht (1963)
mr. E. J. N. M. Bogaerts, Bréautélaan 11, Vught (1962)
mr. Th. A. van Dijken, Plein 18a, 's-Gravenhage (1961)
dr. S. O. van Poelje, Stalpertstraat 39, 's-Gravenhage (1961)
prof. mr. W. F. Prins, Karel Doormanlaan 35, Utrecht (1962)
dr. J. Winsemius, Kanaalweg 11, Delft (1964)
prof. mr. S. F. L. baron van Wijnbergen, Groesbeekseweg 232, Nijmegen (1964)

GESCHRIFTEN VAN DE VERENIGING VOOR ADMINISTRATIEF RECHT

III	Verslag van de algemene vergadering, 19 Maart 1940	*f* 0,55
V	Verslag van de algemene vergadering, 19 April 1941	„ 0,55
IX	Verslag van de algemene vergadering, 25 Sept. 1943	„ 0,90
X	Administratieve rechtspraak op economisch terrein. Prae-adviezen, uitgebracht door Mr.E. Bloembergen en Mr.H. E.R.E.A. Frank voor de algem. vergadering op 29 Maart 1946	„ 1,50
XI	Nietigheid en vernietigbaarheid van beschikkingen. Rapport van de commissie, ingesteld door het bestuur der Vereniging ter nadere bestudering van het onderwerp: De rechtsgevolgen van formeel onjuiste of onbevoegd genomen (verrichte) besluiten en handelingen.	„ 0,50
XIV	Verslag van de algemene vergadering, 13 Juni 1947	„ 1,25
XVI	Verslag van de algemene vergadering, 28 Mei 1948	„ 0,95
XVII	Het administratief recht in de grondwet. Prae-adviezen, uitgebracht door Mr. S. J. Fockema Andreae en Prof. Mr. D. Simons voor de algemene vergadering op 13 Mei 1949	„ 1,—
XVIII	Verslag van de algemene vergadering, 13 Mei 1949	„ 1,25
XIX	Het begrip 'algemeen belang' in de verschillende onderdelen van het administratief recht. Prae-adviezen, uitgebracht door Dr S. O. van Poelje en Prof. Mr. C. H. F. Polak met een nota van Prof. Dr. F. de Visschere voor de algemene vergadering op 19 Mei 1950	„ 2,90
XXI	Verhoogde rechtsbescherming Verslag van de algemene vergadering, 19 October 1950, ter bespreking van het Verslag van de Commissie De Monchy . .	„ 1,50
XXII	De voorwaardelijke beschikking. Prae-adviezen, uitgebracht door Mr. H. Fortuin en Mr. A. J. Hagen voor de algemene vergadering op 18 Mei 1951	„ 1,90
XXIV	Algemene beginselen van Behoorlijk Bestuur. Prae-adviezen uitgebracht door Prof. Dr. I. Samkalden en Prof. Mr. G. J. Wiarda voor de algemene vergadering op 30 Mei 1952	„ 2,90
XXVI	Samenwerking van Overheid en particulieren. Prae-adviezen, uitgebracht door Dr. J. W. Noteboom en Mr. L R. J. Ridder van Rappard voor de algemene vergadering op 29 Mei 1953	„ 1.90
XXVII	Samenwerking van Overheid en particulieren. Verslag van de Algemene Vergadering op 29 Mei 1953	„ 1,90

XXX Politiedwang.
Verslag van de algemene vergadering op 21 mei 1954 . . . *f* 1,90

XXXII Bestuursrecht en bestuurskunde.
Verslag van de algemene vergadering op 20 mei 1958 . . . „ 1,50

XXXIII Algemene bepalingen van administratief recht.
Verslag van de algemene vergadering op 27 november 1953 „ 1,95

XXXIV Het gebruik maken van burgerrechtelijke vormen bij behartiging van openbare belangen.
Prae-adviezen uitgebracht door Dr. B.de Goede en Dr. M. Troostwijk voor de algemene vergadering van 18 mei 1956 . „ 3,—

XXXV Het gebruik maken van burgerrechtelijke vormen bij behartiging van openbare belangen.
Verslag van de algemene vergadering op 18 mei 1956. . . . „ 1,90

XXXVI De verhouding van administratieve sancties en straffen.
Praeadviezen uitgebracht door Mr. A. D. Belinfante en Mr. A. Mulder voor de algemene vergadering op 31 mei 1957 „ 3,—

XXXVII De verhouding van administratieve sancties en straffen.
Verslag van de algemene vergadering op 31 mei 1957 . . . „ 1,50

XXXVIII De overgang van rechten en verplichtingen uit administratieve rechtsbetrekkingen.
Preadviezen uitgebracht door Mr. J. Korf en Mr. L. G. van Reijen voor de algemene vergadering op 16 mei 1958 . . . „ 3,50

XXXIX De overgang van rechten en verplichtingen uit administratieve rechtsbetrekkingen.
Verslag van de algemene vergadering op 16 mei 1958 . „ 1,90

XL Het goedkeuringsrecht.
Pre-adviezen uitgebracht door Mr. N. Bolkestein en Dr. D. van der Wel voor de algemene vergadering op 8 mei 1959 „ 1,90

XLI Het goedkeuringsrecht.
Verslag van de algemene vergadering op 8 mei 1959 „ 1,90

Wetgevingstechniek

Rapport van een commissie uit de Vereniging voor Administratief Recht 1948 . . . . . „ 3,50

Algemene bepalingen van Administratief Recht

Rapport van de Commissie inzake algemene bepalingen van Administratief Recht
Tweede bijgewerkte druk van Geschrift XXVIII en XXXIII . . . . . Leden *f* 4,50 Niet-leden „ 5,50

UITGAVEN VAN H.D.TJEENK WILLINK & ZOON, N.V.
HAARLEM