GESCHRIFTEN VAN DE VERENIGING VOOR
ADMINISTRATIEF RECHT

XLV

DE OVERHEIDSSUBSIDIE

VERSLAG VAN DE ALGEMENE VERGADERING
GEHOUDEN TE UTRECHT OP 29 SEPTEMBER 1961
TER BEHANDELING VAN DE PRE-ADVIEZEN VAN

MR. R. A. V. BARON VAN HAERSOLTE

DR. H. A. BRASZ

EN

MR. J. G. STEENBEEK

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

GESCHRIFTEN VAN DE VERENIGING VOOR ADMINISTRATIEF RECHT

XLV

DE OVERHEIDSSUBSIDIE

VERSLAG VAN DE ALGEMENE VERGADERING
GEHOUDEN TE UTRECHT OP 29 SEPTEMBER 1961
TER BEHANDELING VAN DE PRE-ADVIEZEN VAN

MR. R. A. V. BARON VAN HAERSOLTE

DR. H. A. BRASZ

EN

MR. J. G. STEENBEEK

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. J. van der Hoeven 9
dr. W. Drees jr. 11
prof. mr. E. H. s'Jacob 14
mr. J. Th. M. de Vreeze 17
mr. W. Duk 20
H. J. Verkouw 23
mr. H. M. L. H. Sark 27
prof. dr. G. A. van Poelje 30
prof. mr. A. Kleijn 35
mr. J. H. Vergragt 39
mr. W. J. van Eijkern 40
prof. mr. D. Simons 43
mr. A. J. Hagen 45
mr. J. C. Somer 46
Bijlage 49

Antwoorden pre-adviseurs

mr. R. A. V. baron van Haersolte (met aanvullende opmerkingen) 51
dr. H. A. Brasz 59
mr. J. G. Steenbeek (met aanvullende opmerkingen) . 65
Correctie Geschrift XLIV 70

III. *Verslag van de huishoudelijke vergadering* 71

Bijlage A: Jaarverslag 1960 75
Bijlage B: Rekening en verantwoording over 1960 77
Begroting voor 1961 en 1962 78

IV. *Ereleden en bestuur der vereniging* 79

I

OPENINGSREDE VAN PROF. MR. G. J. WIARDA

Aan het begin van het openbare gedeelte der vergadering spreekt de voorzitter de volgende rede uit:

De voorzitter van het Duitse Bundesverwaltungsgericht, Fritz Werner, hield op 4 november 1959 voor de Berliner juristische Gesellschaft een rede welke als titel 'Das Problem des Richterstaates' droeg.

Ik geloof niet dat een dergelijk probleem bij ons, zoal bekend, enige actuele betekenis heeft. Onze grondwet heeft de rechter niet met een zodanige macht bekleed dat men gemakkelijk op de gedachte zou kunnen komen de structuur van onze staat als rechterstaat te karakteriseren; de wetgever zelf is aan rechterlijk toezicht onttrokken en al blijft de verhouding bestuur en rechtspraak met veel probleem- en misschien ook wel eens conflictstof beladen, de rechter heeft dunkt mij in het algemeen geen aanleiding gegeven tot het verwijt dat hij de rechtsmacht welke hem ook tegenover de overheid toekomt heeft trachten uit te bouwen tot iets dat naar hoger bestuurlijk toezicht of voogdij zweemt.

In Duitsland is dat anders. Een opzichzelf verheugende reactie op de rechteloosheid in de nationaal-socialistische periode schijnt daar zo ver te zijn doorgeschoten, dat de verschuiving van het evenwicht tussen de staatsmachten ongerustheid is gaan wekken en de term 'Richterstaat' als waarschuwing voor een ontwikkeling die zowel wetgeving als bestuur onder rechterlijke voogdij dreigt te brengen, in zwang is gekomen.

De 'Richterstaat' is een Duits, geen Nederlands probleem en ik zal er, hoe interessant het op zichzelf ook moge zijn, hier verder het zwijgen toe doen.

Aanleiding tot mijn openingswoord voor onze bijeenkomst is een opmerking die Werner in de loop van zijn betoog maakt over wat hij noemt de 'Unbeliebtheit des Juristen' en de daarmee gepaard gaande 'Abneigung gegen die Gerichte'; een 'Unbeliebtheit' welke volgens Werner in Duitsland wortels heeft, die vrij ver in het verleden teruglopen, in de nationaal-socialistische periode bepaald tot haat uitgroeide en haar grofste uitdrukking vond in Hitlers woord: „Ich werde nicht eher ruhen bis jeder Deutsche einsieht dasz es eine Schande ist Jurist zu sein". Het is duidelijk dat Hitler, die immers als enige rechtsnorm, indien we dit woord hier mogen gebruiken, erkende „was dem deutschen Volke nützlich ist", aldus over de rechtswetenschap dacht en wij voelen ons door dit oordeel uit deze mond natuurlijk eerder gestreeld dan beledigd.

Toch is het onmiskenbaar dat een zekere antipathie tegen de rechtswetenschap en in het bijzonder tegen het bedrijf van rechters en advocaten niet alleen voorkomt bij aanhangers van opvattingen die het recht als zodanig een kwaad hart toedragen.

Werner noemt er verschillende oorzaken voor, waarvan enige typisch op de Duitse situatie betrekking hebben, maar één in het bijzonder ook voor ons interessant is. Hij constateert namelijk, en is daarin natuurlijk niet de eerste en de enige, een zekere tegenstelling tussen de oordeelsvorming van de leek en die van de jurist. De leek, zegt hij, beoordeelt een zaak op de grondslag van alle bijzonderheden die daaraan zijn te ontdekken en betrekt in dat oordeel mede en misschien wel vooral omstandigheden die voor de jurist bepaald niet ter zake dienende zijn; het individuele geval in al zijn eigenaardigheden interesseert hem. De jurist daarentegen begint met een zorgvuldige schifting van de feiten en oordeelt dan uitsluitend op de grondslag van de omstandigheden die hij dan met het oog op de al dan niet toepasselijkheid van bepaalde rechtsregels rechtens van belang acht. Rechtvaardigheid, aldus Werner, is voor de leek 'Einzelfallgerechtigkeit' en voor de jurist 'Normgerechtigkeit'.

Het komt mij voor dat in de aanwijzing van deze grond voor het gebrek aan wederzijds begrip tussen juristen en leken veel waarheid schuilt. De jurist verwijt vaak de leek dat hij in zijn beoordeling van een bepaalde situatie bijzonderheden betrekt die niet ter zake doen; de leek verwijt de jurist dat hij met een voor hem overigens typische starheid en formalisme een regel toepast die juist aan die bijzonderheden geen recht doet. Daarbij kan het — behoeft het natuurlijk niet — zijn dat de leek de billijkheid, de jurist het belang van de rechtszekerheid op zijn hand heeft.

Nochtans komt het mij voor dat er op de door Werner gesignaleerde tegenstelling ook wel het een en ander valt af te dingen. 'Einzelfallgerechtigkeit' laat ook de jurist niet onverschillig, behoort dit althans niet te doen; leidt de strikte toepassing van de rechtsnorm tot een uitkomst die aan de 'Einzelfallgerechtigkeit' tekort doet, dan zal hij door interpretatie trachten de rechtsnorm voor het bijzondere geval als het ware pasklaar te maken; door rechtsverfijning probeert hij 'Normgerechtigkeit' en 'Einzelfallgerechtigkeit' te verzoenen.

Het is daarbij, voor wat aangaat de in wettelijke voorschriften vastgelegde normen, de kunst van de wetgever, die normen zo te omschrijven dat zij enerzijds voor de meest voorkomende gevallen een duidelijke en concrete regel geven, anderzijds voor het bijzondere onvoorzienbare geval de mogelijkheid van nuancering en rechtsverfijning niet uitsluit. Is de materie welke de wetgever moet regelen overzichtelijk, dan kan en behoort in het belang van de rechtszekerheid de norm concreet en strak te zijn; waagt hij zich

op een terrein dat hij niet kan overzien, moet hij rekenen op onvoorzienbare situaties en ontwikkelingen welke eerst de toekomst kan leren, dan leidt de strakke en concrete norm tot ongelukken en zal daarom de norm noodzakelijk vaag moeten blijven, uitwijkmogelijkheden moeten laten om juist met het oog op die onvoorzienbare situaties de rechtvaardigheid tot zijn recht te kunnen laten komen.

Het is daarom niet altijd billijk de wetgever zulk een vaagheid als een gebrek aan rechtsvormende kracht te verwijten. Wie zou zich kunnen voorstellen dat in een burgerlijk wetboek vage normen als thans zijn vervat in de artikelen 1374 en 1401 B.W. zouden kunnen worden gemist?

In ons bestuursrecht is de situatie in dit opzicht echter bepaald extreem. De normen zijn daar dikwijls van zulk een vaagheid, dat van normen nauwelijks meer kan worden gesproken en het aantal van dergelijke normen is legio; ik behoef in dit gezelschap deze bewering wel niet met bewijzen te staven. De 'Einzelfallgerechtigheit', of zouden we hier vaak niet beter spreken van de 'Einzelfallnützlichkeit', krijgt inderdaad alle denkbare kansen, maar de 'Normgerechtigkeit' komt niet tot haar recht en de juist op deze 'Gerechtigkeit' ingestelde jurist vindt als gevolg daarvan in het bestuursrecht soms weinig bevrediging. Toch zijn ook hier dunkt mij de dikwijls gehoorde verwijten aan de wetgever merendeels misplaatst. Het terrein waarop het moderne bestuursrecht zich beweegt, de gebieden waarop het aan gezagsdragers macht toekent, zijn grotendeels terra incognita. De wetgever moet hier noodgedwongen ten aanzien van de concretisering van de rechtsnorm verstek laten gaan en aan bestuur en rechtspraak in onderlinge wisselwerking overlaten door de behandeling van vele 'Einzelfälle' de regels te vinden welke eens ook in het bestuursrecht tot een grotere 'Normgerechtigkeit' kunnen leiden. Een typisch voorbeeld van een geval waarin de wetgever de weg die van 'Einzelfallgerechtigkeit' tot 'Normgerechtigkeit' kan voeren als het ware reeds heeft uitgestippeld, vinden wij in de Wet economische mededinging. Die wet geeft de Minister de bevoegdheid mededingingsregelingen onverbindend te verklaren; als norm welke de Minister daarbij moet aanleggen wordt uitsluitend genoemd de strijd met het algemeen belang; vager kan het al niet, maar concreter kon het hier nu eenmaal ook niet. Naast de gewone individuele onverbindendverklaring, de onverbindendverklaring voor de 'Einzelfall', kent echter de wet het instituut van de zgn. generieke onverbindendverklaring, een algemene maatregel van bestuur, waarbij bepalingen in mededingingsregelingen van een bij die maatregel aangewezen aard of strekking in generali onverbindend worden verklaard. De wetsgeschiedenis leert dat het de bedoeling was dat tot de vaststelling van dergelijke generieke, normatieve maatregelen zou worden overgegaan, zodra

de ervaring opgedaan bij de praktische toepassing van de wet in 'Einzelfälle' een verantwoorde normstelling mogelijk zou maken.

Ik meen dat in het algemeen in het proces dat ons bestuursrecht zal moeten doormaken om tot een vergroting van de 'Normgerechtigkeit' te kunnen komen, het nieuw opkomende en door juristen nog wel eens wat wantrouwig gadegeslagen vak dat men bestuurskunde noemt, aan het recht belangrijke diensten zal kunnen bewijzen.

Het opsporen, beschrijven en analyseren van hetgeen bij het besturen in feite gebeurt en van hetgeen dat feitelijk gebeuren in de samenleving uitwerkt zal naar mijn overtuiging een aanmerkelijke bijdrage kunnen leveren tot de beoordeling van hetgeen in generali behoort te gebeuren; geen norm is zonder een behoorlijk feitelijke grondslag te stellen; en hoe deugdelijker de feitelijke grondslag, des te concreter en daarom ook deugdelijker de norm kan zijn. Bestuursrecht en bestuurskunde zijn hierin op elkaar aangewezen; het is te hopen dat zij elkander zullen vinden en elkanders taal en werkwijze leren verstaan.

Het subsidievraagstuk dat op de vergadering van vandaag zal worden behandeld kan wel gelden als een schoolvoorbeeld van de mate waarin in het bestuursrecht de 'Normgerechtigkeit' bij de 'Einzelfallgerechtigkeit' kan achterblijven.

Het materiaal dat dank zij onze pre-adviseurs ter tafel ligt is van rechtstheoretische, rechtspraktische en bestuurskundige aard; het laatste betekent een afwijking van hetgeen in onze aan een tak van de rechtswetenschap gewijde vereniging tot dusver gebruikelijk was. Die afwijking moge in het zoëven betoogde haar verklaring en zonodig rechtvaardiging vinden.

II

BERAADSLAGING OVER DE PRE-ADVIEZEN

Prof. Van der Hoeven acht het, ter beoordeling van de vraag of de verhouding tussen de overheid-subsidiegeefster en de subsidie-ontvanger juridisch een eigensoortige benadering en verhandeling verdient, van betekenis het rechtskarakter van die relatie nader te beschouwen. Verdient de aanspraak of het belang van de ontvangende partij een bijzondere rechtsbescherming? Bijvoorbeeld een rechtsbescherming die, geheel in het algemeen, uit de aard der subsidieverhouding-zelf zou voortvloeien? Zijn bepaalde rechtsvormen wellicht geïndiceerd door de juridische eigen aard van het subsidieverschijnsel? Over dit onderwerp maakt spreker — uit de vele aanknopingspunten voor discussie, die de pre-adviezen bieden, — enkele opmerkingen.

De eerste pre-adviseur vergelijkt de subsidieverlening met de schenking en ziet daarmee een sterke overeenkomst. Evenals van de schenking, kan men van de subsidiëring zeggen, zo betoogt hij, „dat de gever zijn belang niet tegenover, doch identiek met dat van de begiftigde stelt". En hij vervolgt: „Hij (de subsidiënt) stelt zich niet tegenover, doch achter de gesubsidieerde, zoals in de Romeinse slagorde het 'subsidium' (de reservelinie) achter de eerste linie stond. Overheid en particulier werken samen tot een bepaald doel, waarvoor zijn 'botje bij botje leggend', gezamenlijk geld bijeenbrengen" (bladzijde 13 pre-advies). Daargelaten of deze karakteristiek voor de schenking zou opgaan, zij miskent enkele essentiële kenmerken van de relatie tussen subsidiënt en gesubsidieerde.

Het belang van de eerste is immers niet identiek met dat van de tweede. De overheid, als subsidiegeefster, wil natuurlijk wel dat de gesubsidieerde het doel nastreeft, waarvoor de bijdrage wordt verleend. Met andere woorden, daaruit volgt nog niet identiteit van belang. In de eerste plaats, omdat de overheid dit doel nimmer op zichzelf kan en mag zien, doch het altijd zal beschouwen in de ambiance van het overheidsbeleid als geheel. En daaruit volgt dadelijk, dat in vele gevallen bij de subsidiërende overheid nevenmotieven een rol spelen, welke bij de ontvangende partij niet bestaan. Nevenmotieven, die voor de overheid echter wel hoofdzaak kunnen zijn. Men denke bijvoorbeeld aan subsidie voor het houden van bepaalde evenementen: internationale sporttournooien, concoursen, congressen, festivals. Voor de subsidiërende gemeentelijke of rijksoverheid weegt daarbij veel zwaarder de publiciteit, de bevordering van het vreemdelingenverkeer, als belang, dan de bevordering van het concrete doel der organisatoren van het tournooi of festival. Als de

gemeente Amsterdam het Aalsmeerse bloemencorso subsidieert, dan doet zij dit ter bevordering van de hierboven aangegeven belangen; de organisatoren echter hebben met hun corso vooral propaganda en reclame voor hun bedrijfstak en bedrijven op het oog.

In de tweede plaats heeft dikwijls de subsidiërende overheid, hoezeer zij het concrete handelen, ter bevordering waarvan de subsidie wordt verleend, wil zien verricht, toch in haar doelstelling een ander eindpunt dan de gesubsidieerde. Wanneer bijvoorbeeld subsidie wordt verleend aan organisaties die zich bezighouden met het jeugdzorgwerk onder de massajeugd, dan is de bedoeling van zulke subsidiëring duidelijk gericht op die bepaalde activiteit-op-zichzelf. Een confessionele organisatie — soms een kerk — die voor dit doel zulke subsidie ontvangt, verricht dit werk echter dikwijls als onderdeel der kerkelijke diaconale taak. Hoezeer haar doelstelling ook het verrichten van deze tak van maatschappelijk werk is, die doelstelling reikt toch tevens verder en is opgenomen in de roeping der kerk als zodanig: prediking van het evangelie. Het is duidelijk, dat de overheid deze laatste doelstelling niet alleen niet tot de hare kan maken, maar zij kan en mag deze zelfs niet subsidiëren. Het verschil in belang is hier zeer duidelijk: het eindpunt van de gesubsidieerde ligt verder dan dat van de overheid en het is dit eindpunt waarnaar de kerk of kerkelijke instelling krachtens haar opdracht streeft: dat is het motief waardoor zij tot handelen bewogen wordt. Bij de subsidiëring van het bijzonder onderwijs is dit verschillend eindpunt voor de overheid en de gesubsidieerde scholen ook aanwezig. En nu kan dit onderscheid zeer wel tot gevolg hebben, dat aan de subsidiëring voorwaarden worden verbonden, die wèl samenhangen met het belang dat de subsidiegever nastreeft, maar niet met dat van de gesubsidieerde. Waar blijft dan de identiteit van belang? Het voorgaande leidt ertoe, de vraag te stellen of overheidsbemoeiing in de vorm van subsidiëring wel zo principieel verschilt van andere vormen. Ook bij het verlenen van vergunningen bijvoorbeeld is het door de overheid nagestreefde belang dikwijls erop gericht te bevorderen dat — op een bepaalde wijze — bepaalde activiteiten worden verricht. Men denke bijvoorbeeld aan taxi-vergunningen. De vergunning is materieel-rechtelijk natuurlijk een rechtshandeling met een geheel andere inhoud dan de subsidiëring, maar dit onderscheid behoeft volstrekt niet hierin te liggen, dat bij de een geen en bij de ander wel gerichtheid op hetzelfde materiële belang zou zijn. Een taxi-vergunning bijvoorbeeld pleegt meestal als voorwaarde te bevatten, dat zij vervalt wanneer daarvan geen gebruik wordt gemaakt, dwz. wanneer niet met een taxi wordt gereden. Het door de overheid met dit vergunningsstelsel nagestreefd belang is onder meer te bevorderen dat in voldoende getale taxi's ter beschikking van het publiek staan, die voldoen aan behoorlijke technische en bedieningseisen. Dat is een belang, dat niet identiek is met dat van de

taxi-exploitant. Maar verschilt het daarvan op principieel andere wijze dan het belang dat de overheid dient met de subsidie van een bloemencorso zich onderscheidt van het belang dat de organisatoren daarvan nastreven? Het belang dat de overheid dient, maakt altijd deel uit van het algemeen belang. Zou hetzelfde belang, dat thans wellicht voldoende wordt behartigd door vergunningverlening, in een andere situatie niet wel eens door subsidiëring moeten worden nagestreefd zonder dat daardoor het belang, van overheid of particulier, plotseling principieel van karakter verandert?

Naar sprekers mening kan derhalve de subsidieverlening niet worden onderscheiden van ander overheidsoptreden door de identiteit van belang welke hier zou bestaan en elders ontbreken. Daaruit volgt o.m., dat een afzonderlijke en afwijkende algemene wettelijke regeling der rechtsbescherming binnen de subsidierelatie, althans op deze grond, niet gerechtvaardigd is.

Dr. Drees acht het verheugend dat deze pre-adviezen over een integrerende groep uitgaven tot stand zijn gekomen. Als doel van deze studies ziet spreker het bevorderen van beter bestuur. Het lijkt hem logisch om na te gaan welke activiteiten de overheid dient te subsidiëren, welke overheid dit zal zijn (Rijk, gemeente of anderen), en in welke mate en in welke vorm gesubsidieerd zal worden. Spreker beperkt zich in zijn betoog vooral tot de eerste vraag: welke activiteiten dient de overheid te subsidiëren.

Ten aanzien van het subsidie-begrip merkt spreker op dat op dit congres — dat geen taalkundig congres is — geen definitie van het begrip subsidie behoeft te worden gegeven, maar wel dient te worden afgesproken welke uitgaven in beschouwing zullen worden genomen. Het begrip subsidie is vaag, en — zoals in de pre-adviezen is opgemerkt — verwant aan contributie, garantie e.d. Ook bij physieke activiteiten-om-niet, bijvoorbeeld speciale verbindingen (zoals wegen in een afgelegen gebied, ten nutte van een kleine groep mensen), zou men van subsidies kunnen spreken. De pre-adviezen noemen af en toe individuele consumptiesubsidies (huren) en producentensubsidies (zuivelboeren), maar willen deze niet behandelen. Het bestuur heeft voorgesteld (bladzijde 72) de pre-adviezen te beperken tot subsidiëring van activiteiten ten algemenen nutte. Dat valt ongeveer samen met het o.a. in miljoenennota's gebruikte begrip subsidies aan instellingen. Subsidies aan particulieren voor hun eigen persoonlijk belang, bijvoorbeeld bouwpremies en studiebeurzen, laten de pre-adviezen (bladzijde 72) dus buiten beschouwing. Maar ook de subsidies aan instellingen ten algemenen nutte zijn nog te splitsen in een groep die een zuiver *collectief* karakter draagt en andere subsidies. Onderscheid moet worden gemaakt tussen *collectieve goederen,* dwz. goederen waarvan men profijt heeft ook al kan consumptie niet onafhankelijk worden gesteld van het betalen van

een prijs, bijvoorbeeld defensie, justitie, fraai uitzicht op molens, bescherming van zeldzame dieren, en *individuele goederen*, waarvoor een prijs kan worden gevraagd, bijvoorbeeld opera, zwembad.

Indien een groep particulieren een taak, bijvoorbeeld inzake defensie (Steun Wettig Gezag) of justitie (kinderbescherming) verricht, dan is dit een interessante *bestuurs*constructie. Het bestuur wordt wat gedecentraliseerd, belangstelling van particulieren en soms ook hun financiële steun wordt gestimuleerd. Een deel van de aloude overheidstaak — voorziening in collectieve goederen — wordt gedelegeerd. Het subsidiepercentage is meestal hoog, tot dicht bij de 100 %. Soms treden hier instellingen op, die een particuliere vorm hebben maar door de overheid zijn opgericht en worden bestuurd. Dit zijn subsidies in juridische zin: een toelage aan een instelling, een vage rechtsvorm. Economisch en maatschappelijk is hier weinig aan de hand: geen uitbreiding van overheidstaak, geen subsidiedruk met als gevolg hogere belastingheffing. Het heeft weinig zin deze categorie overheidsuitgaven af te splitsen van rechtstreekse uitgaven van de overheid. Was de Leidse universiteit tot 1961 een rijksdienst en nu een gesubsidieerd instituut? Materieel is er weinig verschil, alleen een vrij klein vormverschil. Evenzo bij T.N.O. — Defensie. De opmerkingen van dr. Brasz over limitering van subsidie tot 50 % — als maximum — of over stijging subsidiedruk zijn als het gaat om collectieve goederen, *niet* van toepassing. Hij heeft cijfers over dergelijke instellingen, bijvoorbeeld Z.W.O. en kinderbescherming (bladzijde 31), zonder meer geteld bij die van de tweede groep. Hoogstens zou zijn 50 %-regel er toe kunnen leiden dat een aantal stichtingen weer rijksdienst zou worden. Wel is de 50 %-regel te overwegen ten aanzien van de groep individuele goederen.

Wanneer de overheid een opera, zwembad of gezinszorg subsidieert, betaalt zij ten dele een voorziening die als zodanig ook particulier geëxploiteerd kan worden. Hier is geen delegatie van bestaande overheidstaken, maar subsidie in enige zin: het steunen van particuliere voorzieningen. Waarom?

Dr. Brasz stelt: „De overheid heeft bij het bestaan van deze associaties en hun activiteiten belang" (bladzijde 36). Deze associaties hebben volgens hem een integrerende functie. „Zij harmoniëren en bemiddelen". Dit noemt de pre-adviseur het institutioneel-sociologisch aspect. Op bladzijde 39 herhaalt hij: „De voornaamste functie van het particulier initiatief bestaat omgekeerd uit het integreren van individuen en groepen in maatschappij en staat, opdat het . . . ordelijk toegaat".

Is integreren een kenmerkend aspect van deze instellingen? Spreker betwijfelt het, zowel bij de instellingen die collectieve goederen verschaffen (zoals T.N.O.-Defensie) als bij gezinszorg of opera.

Het betoog op bladzijden 45 en 46 over de oorzaak van de toeneming van de subsidies is gebaseerd op de stelling: „Particuliere huishoudingen en overheid hebben direct toegang tot de economie, maar dit is niet het geval met de sector van het particuliere initiatief" (blz. 45). Is dat zo? Zwembad en gezinszorg zullen bij groei van de economie zowel grotere vraag als grotere *koopkracht* ontmoeten. Zij voorzien in een behoefte, evenals de kruidenier.

De stelling van dr. Brasz gaat alleen op voor instellingen die niet voorzien in de concrete behoeften van de contribuanten, maar in een collectief belang of althans een belang van anderen dan de leden (bijvoorbeeld hulp aan blinden). De pre-adviseur zou er goed aan doen, het begrip *collectieve voorzieningen* te analyseren en te splitsen in bijvoorbeeld enerzijds hulp aan zwakke groepen en collectieve voorzieningen in enge zin, bijvoorbeeld defensie, en anderzijds voorzieningen waarvoor entreegeld kan worden geheven.

Dr. Brasz ziet „een spanningsveld tussen de hogere eisen welke worden gesteld en de daarmede niet gelijk opgaande bereidheid om daarvoor vrijwillig meer te betalen" (bladzijde 46). Dit spanningsveld is er volgens spreker niet zo vaak. Als men iets wil — bromfiets, buitenlandse reis, zwemmen, sport — wil men er ook wel voor betalen. Alleen vraagt het bestuur vaak liever subsidie dan een hogere contributie! Daarnaast zijn er zaken die men (de massa) niet vraagt (bijvoorbeeld bepaalde vormen van kunst) en die de vertegenwoordigende lichamen toch willen hebben.

Als redenen voor subsidiëring van individuele goederen ziet spreker met name:

a) de wens tot wijziging van de inkomensverdeling (subsidie gezinszorg is hoger voor arme gezinnen);

b) de wens tot wijziging van de consumptie (bevorderen van opera- en zwembadbezoek);

c) exploitatie van inrichtingen met hoge vaste lasten (opera), die men als zodanig wil handhaven in verband met de conserverende functie van de overheid;

d) exploitatie van inrichtingen met vaste lasten, tegen uniforme entreeprijs, waarbij de subsidie er toe leidt dat een deel van de bezoekers veel meer plezier heeft van hun bezoek dan de entreeprijs bedraagt, zodat er sociaal-economisch gezien geen 'verlies' op de uitgaven is.

De pre-adviezen richten zich vooral op de subsidies aan instellingen, anders dan voor onderwijs. De onderwijssubsidies en de prijssubsidies (huren, melk) zijn veel groter — respectievelijk ongeveer *f* 1,2 miljard en ongever *f* 0,6 miljard — dan de subsidies aan instellingen. Van deze laatste groep is weer een groot deel subsidie voor collectieve taken (bijvoorbeeld Justitie, Z.W.O., T.N.O.-Defen-

sie en preventieve gezondheidszorg) [1]. Kinderbescherming, Z.W.O., T.N.O. e.d. verdienen kritische aandacht evengoed als gevangeniswezen, rijksmusea of waterstaat. Maar een typische *subsidie*-problematiek ziet de spreker er niet zozeer.

De typische subsidieproblematiek zit in de overheidssteun aan activiteiten ten particuliere nutte, voor particulier gebruik, zoals concert, kerk, studentenhuisvesting, wijkgebouw. Daar is een uitbreiding van de overheidsuitgaven op nieuwe terreinen aan de gang en wordt de *particuliere vrijheid van consumptie teruggedrongen.* Ook door fiskale faciliteiten als op bladzijde 27 door Baron van Haersolte gesignaleerd, zij het in mindere mate. Deze fiskale faciliteiten hebben zin omdat zij de invloed-keuzevrijheid van de particulier bevorderen en steun kunnen geven waar subsidie een diep ingrijpen zou betekenen (bijvoorbeeld de fiskale aftrekregeling voor contributies aan politieke partijen).

Het gevaar dreigt dat men deze subsidies (die voor individuele goederen) te vaag beschouwt, dat men het bijvoorbeeld voldoende acht dat de voorziening 'nuttig' is. Schoenen zijn ook nuttig, maar het dragen van schoenen wordt niet gesubsidieerd. Bij deze subsidies bestaat de typische tegenstelling tussen de gesubsidieerden en de anderen, die de belasting moeten opbrengen. Kritische vragen zijn op hun plaats, bijvoorbeeld: wat is het doel? kan dit bereikt worden zonder subsidie? aan wie komt de subsidie ten goede? kunnen zij zelf meer betalen?

Deze beoordeling blijft altijd subjectief. Een bewuste keuze wordt echter bevorderd door het stellen van kritische vragen en door na te gaan in welk opzicht een breder belang wordt gediend.

Tenslotte maakt spreker nog een enkele opmerking over de rechtsvorm. De keuze van de rechtsvorm hangt sterk af van de aard van de subsidie. Bij overheidsstichtingen bijvoorbeeld is er nauwelijks een probleem van 'regeling' en 'beroep', is een begrotingspost genoeg. Bij het treffen van regelingen dient men echter te beseffen dat de conjunctuurpolitiek eisen stelt inzake flexibiliteit en dat de welvaartsstijging sommige subsidies verouderd zal doen zijn.

De conclusie waartoe spreker komt is, dat voor verder onderzoek van het onderhavige terrein afbakening en indeling nuttig is, waarbij behandeling van concrete gevallen voorop zou moeten staan.

Professor s'Jacob grijpt terug op het feit, dat op een bepaalde dag van het jaar in de plaats waar hij woont de kinderen met lampjes langs de huizen gaan en een versje zingen, dat ongeveer aldus luidt:

[1] Het bedrag van *f* 142 miljoen dat dr. Brasz vermeldt in de tabellen 1 en 2 is ontleend aan de C.B.S.-publicatie „Nationale rekeningen 1959". Tabel 39, post c 9 van de C.B.S.-publicatie „Nationale rekeningen 1960" komt tot *f* 139 miljoen, gespecificeerd als op de bijlage op bladzijde 49 aangegeven.

St. Martinus, bisschop,
heer van deze landen,
dat wij met een lichtje gaan
is voor ons geen schande.
Ziet, hier woont een rijke man,
die ons wel wat geven kan.

De vraag is of het vraagstuk dat ons thans bezig houdt hiermede voldoende is samengevat.

Allereerst wordt hier aangetroffen het element dat men zich wendt tot de overheid, en wel met een zekere overdrijving van titulatuur en met een zekere mate van vrijmoedigheid *(het is voor ons geen schande).* Men zou kunnen opmerken dat die rijke man en St. Martinus niet dezelfde zijn, want St. Martinus had tenslotte nog maar een halve jas over. Dit raakt de vraag: wie wat moet betalen; moet het rijk hier subsidiëren of moet de gemeente het doen?

De kern van het vraagstuk zit in de woorden: *die ons wel wat geven kan;* de subsidie als daad van een rijke man, de Maecenas. In het verleden was dat de vorst, die royaal moest zijn om daarmede de macht van de staat te demonstreren. Dit is echter niet meer het beeld van de moderne tijd; thans is de subsidie een vorm van regeren: *regeren* in de zin van behartigen van daarvoor in aanmerking komende openbare belangen. De Maecenasfiguur blijft natuurlijk altijd wel bestaan — er zijn voorbeelden van — maar het wezen van de zaak is thans: het behartigen van openbare belangen. De heer Van Haersolte heeft daar in punt 4 van zijn pre-advies op gewezen; spreker kan zich in het algemeen daarbij aansluiten. De pre-adviseur legt evenwel veel nadruk op de zuurverzamelde belastinggelden. Is dat hier het doorslaggevende, moet zo zeer gedacht worden aan die ene belastingbetaler die het met de subsidie niet eens is? In de democratische staat is een gedeelte van de burgers het zo vaak niet eens met een maatregel die de overheid neemt. De aard van de democratie brengt mede dat de maatregel toch aanvaard wordt. Hier moet meer nadruk gelegd worden op de wilsvorming in de democratie, het afwegen van belangen tegenover elkaar en het komen tot een zeker eindresultaat. Hierbij valt verder te denken aan de spanning in de vertegenwoordigende lichamen, die vooral duidelijk tot uiting komt in het rapport van de commissie-Simons inzake de Comptabiliteitswet. Men voelt enerzijds voor verlaging van belasting en anderzijds voor verhoging van de uitgaven; deze tendens is raillerend wel eens geformuleerd als 'meer jenever, minder dronkenschap'.

Hoezeer van de subsidievorm gebruik wordt gemaakt, wordt in de moderne staat in belangrijke mate bepaald door de conjunctuurpolitiek. De marge tussen de normale consumptiebehoeften en het inkomen dat voor de particulier overblijft nadat de belasting is be-

taald, is niet meer zo groot, dat daaruit allerlei activiteiten bekostigd kunnen worden die vroeger toch op het terrein van die particulier lagen. Deze kunnen nu zeker niet meer volledig door de particulier worden verzorgd. Dat is de geschiedenis van de armenzorg sinds het midden van de vorige eeuw; dat is voor onze tijd bijvoorbeeld het vraagstuk van de kerkbouw. Betekent dat nu niet, dat de doelen waarvoor gesubsidieerd wordt en de prioriteit die aan die subsidies wordt gegeven boven andere overheidsuitgaven in een groot verband moeten worden bezien? Men kan toch bepaald niet stellen, dat de subsidies de sluitpost van de begroting zouden zijn. Spreker maakt deze opmerking ook in verband met enige formuleringen van dr. Brasz: subsidie is een grensverschijnsel (bladzijde 68), en in punt 7: subsidie beperkt de directe staatsactiviteiten. Het is een indirecte vorm van staatsactiviteiten die we toch moeten betrekken in het geheel van staatsactiviteiten! Of heeft spreker dr. Brasz verkeerd verstaan?

In de derde plaats, als subsidiëren inderdaad een vorm van regeren is, dan moet het ook op een of andere manier ingelast kunnen worden in ons kader van begrippen, in het frame waarin we denken. Men is doorgaans gewend het regeren te zien in het kader van wetten maken, wetten uitvoeren en wetten handhaven, de subsidiëring past hier niet in. Het is daarom van belang, ook te gaan denken aan het Amerikaanse begrip *spending power,* dat weliswaar in een federale staat een eigen betekenis heeft, maar dat toch ook in onze moderne staat van grote betekenis kan zijn: het kunnen inzamelen van gelden aan de ene kant en het uitgeven van die gelden aan de andere kant. Als dat zo is, rijst onmiddellijk de vraag van de subsidie*wet,* hoe moeilijk het ook is om te formuleren wat in een dergelijke wet thuishoort, hoe zeer ook volgehouden kan worden — en spreker sluit zich dan volkomen aan bij wat mr. Steenbeek in zijn pre-advies stelt — dat natuurlijk niet in die wet geregeld kan worden wanneer er gesubsidieerd moet worden. Maar te denken valt bijvoorbeeld aan het delegatievraagstuk dat zich voordoet wanneer op een begroting een algemene post wordt opgenomen, die besteed zal worden overeenkomstig door die of die te stellen voorwaarden. Voorts kan men denken aan — een punt dat mr. Steenbeek ook behandeld heeft — de rechtsgevolgen van de subsidievoorwaarden. Zullen de gesubsidieerden aanspraak hebben op een zekere vorm van beroep? Indien drie, vier mensen allen aan de gestelde eisen voldoen, dan moeten ze toch allemaal voor subsidie in aanmerking kunnen komen? In dit verband moet men wellicht onderscheid maken tussen het uittrekken van een vast bedrag en het alleen uittrekken van een geraamd bedrag. Spreker grijpt weer terug op het pre-advies van mr. Steenbeek, die ergens het voorbeeld geeft van de gemeente Emmen, die adverteert in de krant dat zij *f* 15.000 voor jeugdzorg beschikbaar stelt. Zo zijn er twee systemen; bij het

ene zal men de pot moeten verdelen, bij het andere zal iedereen die aan de voorwaarden voldoet in aanmerking komen. Er is een heel aardig voorbeeld te vinden in een arrest van de Franse Conseil d'Etat [1]. Het komt hierop neer, dat een Franse gemeente een bepaald bedrag had uitgetrokken voor de bestrijding van adders. Er kwam toen iemand met een dode adder bij de gemeente, maar hij kreeg te horen dat de pot op was. Moest die man toch geld krijgen of niet? Hier ligt dus zeker een problematiek, geëigend om door de subsidiewet geregeld te worden.

In de vierde plaats nog een punt dat voor spreker zwaar weegt: de kwestie van de rechtsverhouding die ontstaat als eenmaal subsidie is verleend. In de praktijk is het toch zo, dat allerlei instellingen leven van overheidssubsidie. De betrokken instelling rekent er evenwel op, *moet* er ook op rekenen. Juridisch is de situatie deze, dat deze subsidies van jaar tot jaar worden toegekend — hier komt het gehele comptabiliteitsrecht weer om de hoek kijken —, maar praktisch wordt ook door de subsidiërende overheid geleefd uit de gedachtenwereld dat zulk een subsidie regelmatig moet worden uitgekeerd. Pre-adviseur Van Haersolte heeft nogal scherp de grens getrokken tussen de positie van de gesubsidieerde en die van de werknemer. Is die grens wel zo scherp? In zekere zin natuurlijk wel — de verhouding bij de subsidie is niet contractueeel — maar is er, althans in bepaalde gevallen, geen rechtsbetrekking waarvan men kan zeggen, dat deze evenals de arbeidsovereenkomst slechts in bepaalde gevallen kan worden beëindigd en dat voorts, evengoed als bij de arbeidsovereenkomst, de opzegging niet altijd zonder meer zal kunnen geschieden, maar dat daar toch iets zal moeten zijn van dringende redenen? Dit blijft met dat al een vage vorm, wat op zichzelf geen bezwaar behoeft te zijn.

Mr. De Vreeze benadert in zijn bijdrage aan de gedachtenwisseling het subsidievraagstuk vanuit de praktijk van de gesubsidieerde particuliere organisaties, met name op het gebied van de volksgezondheid, nog meer in het bijzonder van het Wit-Gele Kruis. Besturen en functionarissen van die organisaties besteden een groot deel van hun tijd aan subsidiekwesties. Hun bemoeiïngen in deze zijn beslist niet alleen of hoofdzakelijk beperkt tot het streven naar steeds méér subsidies, tot aanpassing dus van de subsidies aan de ontwikkeling en uitbreiding van het werk, voortdurend gaat het ook om het verbeteren van subsidieregelingen, of zelfs maar om het verkrijgen van een uitgewerkte subsidieregeling, als de subsidiëring uitsluitend op een begrotingspost berust, om het adviseren over dergelijke regelingen dan wel over daarin aan te brengen wijzigingen, om moeilijkheden bij de toepassing of om het versterken van het sys-

[1] C. E. 6 februari 1903, arr. Terrier (zie Les grands arrêts de la jurisprudence administrative, 1956, blz. 40 vlg.).

teem, waardoor de zekerheid voor de instellingen en de garantie voor het continueren van de werkzaamheden kunnen worden vergroot. Op grond van de praktische ervaringen is men in kringen van het zogenaamde particulier initiatief sterk de behoefte gaan voelen aan objectief-wetenschappelijke benadering en uitdieping van het verschijnsel van de subsidiëring, zoals het is en zoals het zich ontwikkelt. Men is er in die kringen wel van overtuigd, dat dit belangrijke stuk van het samenspel tussen overheid en maatschappelijk leven tot bereiking van bepaalde doelen van algemeen nut niet sterk op zijn benen staat. Voor het vele en zware verkeer dat er overheen moet, blijkt de brug van de subsidiëring veelal maar wankel van constructie.

In de sector van de volksgezondheid is subsidiëring een veel voorkomend verschijnsel. Blijkens de toelichting op de begroting van het Ministerie van Sociale Zaken en Volksgezondheid voor 1962 zal van de middelen van dat ministerie voor de volksgezondheid in 1962 29,3 % (dit jaar 29,9 %) langs vele wegen en weggetjes gaan naar gesubsidieerde instellingen. Dan is er nog het veel moeilijker te overziene veld van gemeentelijke en provinciale subsidiëring en tenslotte een subsidiëring als die van het Praeventiefonds; een fonds, waarvan niemand uit de volksgezondheidssector een kwaad woord zou willen horen, maar dat wel demonstreert hoe veelvormig en ingewikkeld het subsidiestelsel is: naast de echte overheidssubsidies zes miljoen gulden per jaar, bij wettelijke regeling genomen uit het Vereveningsfonds voor de ziekenfondsen, en besteed door een bestuur, waarin zowel vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties als van de overheid zitting hebben onder oppertoezicht van de Minister, aan wie de wet het recht tot vernietiging van besluiten toekent. Veelvormig is, ook in een bepaalde sector, de subsidiëring eveneens naar de objecten waarvoor zij geschiedt.

Er is intussen duidelijk verschil tussen een subsidie voor een eenmalig initiatief als het houden van een congres, grotendeels aangewezen op de inspanning van vrijwilligers die de organisatie al of niet met een gerust hart op zich kunnen nemen naarmate ze er wel of niet in slagen subsidie te bemachtigen, en een subsidie die een essentieel niet meer weg te denken element vormt in de financiering van grote instellingen met duizenden werknemers, die in ons maatschappelijk bestel, met vrijwel algemene instemming, een taak uitvoeren, die in het algemeen belang noodzakelijk wordt geacht en die door een overheidsdienst zou worden overgenomen als de particuliere organisaties er mee stopten; een taak, die in sommige gevallen trouwens al door de overheid zelf wordt uitgevoerd. Als voorbeeld noemt spreker de zuigelingen- en kleuterzorg, die in Amsterdam grotendeels in handen van de gemeente ligt en vrijwel overal elders in handen van het particulier initiatief; ook het omgekeerde doet zich voor, zoals bij het geneeskundig schooltoezicht, dat overal

een gemeentelijke dienst is en alleen in Limburg een particuliere.

Het meest sprekende voorbeeld van de laatstbedoelde soort van subsidies geeft de post op de rijksbegroting voor de plaatselijke verenigingen voor gezondheidszorg, dwz. de kruisverenigingen, die méér dan tien miljoen gulden per jaar bedraagt, dat is meer dan een vierde van hetgeen het departement aan subsidies uitgeeft. Daaruit wordt een bijdrage gegeven van 45 % in de salarissen van meer dan 3000 wijkverpleegsters; salarissen, die — dat dient men te weten om te begrijpen hoe het bij deze zaken ligt — niet maar naar eigen inzicht of wens door de betrokken werkgevers- en werknemersorganisaties worden vastgesteld, maar die voortvloeien uit voorzieningen, waar zij slechts in heel beperkte mate aan te pas komen. Al jaren wordt immers de algemeen aanvaarde gedragslijn gevolgd, dat de salarissen die voor overheidsziekenhuizen worden vastgesteld, worden overgenomen zowel door de particuliere ziekenhuizen als door de kruisverenigingen. Formeel is de figuur dan deze, dat de betrokken organisaties de zaak aan rijksbemiddelaars voorleggen, maar in feite is het zó, dat men geen stap kan zetten, als niet tevoren zeker is dat het rijk de subsidieconsequenties wil en zal trekken, aangezien het nu eenmaal onmogelijk is gebleken zich zonder deze te redden.

Bij subsidies als deze valt niet meer te werken met de gedachte dat zij toch eigenlijk een schenking zijn, een gunstbetoon, waarbij betrokkenen als het ware van jaar tot jaar moeten afwachten hoe het er verder mee zal gaan, of er geld voor *over* is. Voor die subsidies, waarbij het gaat om in het algemeen belang noodzakelijk geachte werkzaamheden, die in de huidige maatschappij niet meer weggedacht kunnen worden, is het dringend nodig te streven naar groter zekerheid, méér systeem, sterker garantie voor continuïteit en een betere rechtsbescherming. Een van de moeilijkheden hierbij is, dat het op tal van gebieden niet gemakkelijk is de grens te trekken tussen het sympathieke, nuttige werk, dat een zekere aanspraak heeft op erkenning en aanmoediging van overheidswege enerzijds en anderzijds het *verplichte werk*, dat ook door de overheid moet worden gezien als een eis van sociale gerechtigheid, zij het ook, dat zij de uitvoering van dat werk aan de maatschappelijke krachten overlaat, — waarbij om der tijdswille buiten beschouwing wordt gelaten of het wel juist is hier van delegeren of zelfs maar van toevertrouwen te spreken. Het zou intussen in de sectoren van gezondheidszorg, maatschappelijk werk en culturele zorg eenvoudiger zijn, als men, zoals bij het onderwijs, vrij duidelijk kon afpalen, welke voorzieningen in het algemeen belang minimaal ten dienste van ieder zouden moeten staan.

Eist men naast de subsidies de eigen bijdragen uit de particuliere sector, die men veelal beschouwt als keur van echtheid voor het zgn. particulier initiatief, dan dient men rekening te houden, be-

halve met de algemene situatie en opvattingen in de huidige samenleving, met de verschillen die in dit opzicht al naar gelang de aard van het werk bestaan. Als voorbeeld geeft mr. De Vreeze de wijkverpleging, welke zich in het algemeen wel laat koppelen aan een contribuerend lidmaatschap; dit geldt echter niet voor preventief-hygiënisch werk, waarvan ook de overheid steeds verlangt, dat het ten dienste van ieder, betalend of niet, wordt gesteld. Voor plaatselijke activiteiten die voor het publiek duidelijk waarneembaar zijn als diensten van de eigen organisatie, komt men heel wat gemakkelijker aan vrijwillige bijdragen dan voor meer technische diensten die op een zekere afstand, op districts- of provinciaal niveau, worden georganiseerd en dan veelal nog in weinig aansprekende federatieve organisaties, die een gevolg zijn van de gedifferentieerdheid van het particulier initiatief.

Men behoeft niet te geloven in de mogelijkheden van één subsidiewet of zelfs een subsidiewet voor één bepaalde sector — hoezeer de motieven van degenen, die daarnaar streven ook te waarderen zijn —, om toch de overtuiging te hebben, dat er veel te doen valt om het bestaande subsidiesysteem méér tot systeem te maken, om een solider fundament te leggen onder de subsidiëring als gewichtig verbindingsmiddel tussen overheid en maatschappij. Slaagt men er in door de bijdrage van de beoefenaars van administratief recht en bestuurskunde het subsidiestelsel te perfectioneren en uit te bouwen, dan kan daardoor wellicht de wettelijke regeling worden voorbereid. De mensen van de praktijk aan de kant van de gesubsidieerde instellingen zijn er al lang van overtuigd dat men er niet komt met alleen maar praktisch te zijn.

Mr. Duk verklaart dat het Ministerie van Justitie met belangstelling kennis van de pre-adviezen heeft genomen en dat het geïnteresseerd is in het verloop van de discussies. Mede daarom heeft de Minister, die tot zijn spijt verhinderd was zelf ter vergadering aanwezig te zijn, zich hier doen vertegenwoordigen. Het ligt echter niet op de weg van het ministerie als zodanig een bijdrage tot de gedachtenwisseling te leveren.

Voortgaande à titre personnel, stelt spreker voorop alle waardering voor de pre-adviezen te hebben. Veel daarin heeft hem geboeid en tot nadenken gestemd. Intussen is er ook wel het een en ander dat hem tot tegenspraak heeft geprikkeld. Uit dit laatste wil hij nu een greep doen en daarbij zal hij het eerste pre-advies overslaan. Niet omdat dit heldere en bondige stuk hem minder zou interesseren, maar omdat het hem minder aangrijpingspunten voor critisch commentaar biedt.

Tegen het tweede pre-advies, met hoeveel intelligentie en oorspronkelijkheid dit ook is opgesteld, heeft spreker een algemeen bezwaar. Er wordt daarin namelijk een betoog geleverd, waarvan

de schakels over het geheel genomen te veel speling hebben. Men moet dit overigens niet zo zeer opvatten als een speciaal verwijt aan het adres van de tweede pre-adviseur. Het is spreker herhaaldelijk opgevallen dat beoefenaren van de sociale wetenschappen, in hun op zichzelf prijzenswaardige ijver om ons (juristen) op de hoogte te brengen van de resultaten van hun werk, daarbij formuleringen kiezen, die niet gekenmerkt worden door een maximum, of zelfs maar een redelijk minimum, aan eenvoud en klaarheid. Ook, en misschien wel vooral, waar exactheid wordt gesuggereerd — waar gewerkt wordt met cijfers of met schijnbaar nauwkeurig gedefinieerde begrippen — rijzen telkens de vragen: sluit het betoog wel? En: wat bedoelt de auteur nu eigenlijk precies?

Spreker illustreert dit met twee voorbeelden. Vooreerst de tabel op blz. 56. Nu heeft de auteur al bij voorbaat (op blz. 55) gewaarschuwd dat die „tabel een zeer vertrokken en onvolledig beeld geeft van de werkelijkheid, zodat er slechts met grote voorzichtigheid conclusies uit mogen worden getrokken". Spreker wil zeer voorzichtig zijn en in het geheel geen conclusies trekken. Het gaat hier niet om de conclusies, maar om de gevolgde methode.

Waar het op aankomt, is niet in hoeverre de op blz. 58 en 59 door de pre-adviseur getrokken conclusies juist zijn, maar of de tabel hiervoor een basis kan opleveren. Naar spreker's oordeel is dit laatste niet het geval; de tabel op zichzelf wettigt geen enkele conclusie. Het geheel ziet er exact uit, maar bij nader inzien blijkt die exactheid een optische (of, om de terminologie van de kop van de tabel te gebruiken, een *syn*optische) illusie. Immers, de cijfers zijn willekeurig.

Als men spreker een boutade toestaat, zou hij de bewijsvoering willen vergelijken met de volgende. Gesteld, te bewijzen is dat een costuum *f* 350,— moet kosten. Dan kan gezegd worden: het colbert kost *f* 200,—, de pantalon *f* 100,—, het vest *f* 50,—; samen dus *f* 200,— + *f* 100,— + *f* 50,— = *f* 350,—; quod erat demonstrandum. Hoe spreker aan die 200, 100 en 50 is gekomen, laat hij wijselijk in het midden. Deze ronde getallen zijn slechts natuurlijke kinderen; zij zijn de gevolgen van een amourette tussen zijn duim en zijn fantasie.

Wat spreker hiermede, nu in ernst, wil betogen, is dat men willekeurig gekozen cijfers niet bij elkaar mag optellen, en dat men er ook niet enige andere rekenkundige bewerking op mag toepassen, ter staving van bepaalde (bij voorbaat reeds klaar liggende) conclusies. En cijfers in een tabel als deze moeten altijd willekeurig zijn. Het zijn geen uitkomsten van metingen of tellingen; de grootheden waarop ze betrekking hebben, zijn imponderabilia.

Als tweede voorbeeld van een schijnbare exactheid die de toets der critiek niet kan doorstaan, noemt spreker de formulering van

het axioma (op bladzijde 32), dat de overheid over ruime geldmiddelen moet beschikken om royaal te kunnen zijn met subsidies. Dit is geen opzienbarende stelling, maar axioma's zijn uit de aard der zaak niet sensationeel.

Het gaat nu om de formulering van dat axioma. Die luidt aldus: „Men kan bij wijze van postulaat stellen, dat een relatief hoog belastingaandeel in het nationale inkomen voorwaarde is voor een toeneming van de omvang van de subsidies". Doordat de pre-adviseur gemeend heeft zich van meer huiselijke bewoordingen te moeten onthouden, is hij tot een uitspraak gekomen die ten dele onduidelijk en voor het overige klaarblijkelijk onjuist is.

Wat betekent hier 'relatief hoog'? In vergelijking met vroeger? Of in vergelijking met andere landen (en, zo ja, welke)? Dan wel: bij toetsing aan de een of andere bestuurskundige norm omtrent een optimale belastingdruk?

Afgezien intussen van deze vragen, waaromtrent de pre-adviseur ons in het onzekere laat, zodat zijn stelling in zoverre onduidelijk blijft, kan de uitspraak niet juist zijn. Ook bij de laagst denkbare belastingdruk kan men zich zeer wel een zekere toeneming van de subsidies voorstellen. Het hangt er immers mede van af (1) hoe laag het subsidieniveau tevoren wel was, (2) hoe het verloop van de verdere overheidsuitgaven is, (3) in welke mate de (eventueel relatief lage) belastingen binnenkomen en (4) welke andere middelen dan belastinggelden ter beschikking van de overheid staan. Zelfs waar fiskale baten geheel ontbreken — zoals, naar spreker meent te weten, destijds in Kampen, welke gemeente toen voldoende inkomsten uit haar landerijen op het Kampereiland trok — zijn subsidies heel goed denkbaar. De poging tot exactheid heeft hier dus tot het tegendeel van nauwkeurigheid geleid.

Zoals uit een en ander zal kunnen blijken, wordt spreker's waardering voor het tweede pre-advies getemperd door een zekere teleurstelling over de methode van bewijsvoering en over de wijze van formulering.

Teneinde de gestelde tijdslimiet niet te overschrijden wil spreker voor wat het derde pre-advies betreft, met een enkele opmerking volstaan. De heer Steenbeek beschouwt de rechtsvorm van de subsidieverlening in het algemeen als een eenzijdige beschikking (bladzijde 85). Wat wordt hiermede nu precies bedoeld? Toch zeker niet, dat een instelling waaraan subsidie is toegekend, verplicht zou zijn het bedrag daarvan ook inderdaad onder de gestelde voorwaarden te accepteren? En waarschijnlijk evenmin, dat een instelling aan welke door of vanwege het bevoegde overheidsorgaan is toegezegd dat een bepaald subsidie zal worden verleend, geen aanspraak aan die toezegging zou kunnen ontlenen. Vermoedelijk tenslotte ook niet, dat subsidies in het algemeen ongevraagd worden verleend; want dit zou duidelijk in strijd zijn met de realiteit.

Het komt spreker voor, dat een discussie over het al dan niet eenzijdige karakter van de subsidieverlening weinig vruchtbaar is, wanneer niet duidelijk blijkt welke consequenties men aan de eenzijdigheid, c.q. meerzijdigheid verbindt. Hij zou hierover gaarne iets naders van de derde pre-adviseur vernemen.

De heer *Verkouw* constateert met genoegen dat hij zich bij de pre-adviseurs in zoverre in goed gezelschap bevindt, dat ook zij, evenals de spreker in zijn onlangs verschenen boek *Het subsidiebeleid der gemeentebesturen,* niet geschroomd hebben om op diverse punten bij de in 1952 door Hartog en Van Poelje gegeven beschouwingen aan te knopen en daarop grotendeels voort te bouwen.

Op bladzijde 8 van het eerste pre-advies wordt, met aanhaling van het rapport *Subsidiepolitiek* van het College van advies der A.R. Partij, geconstateerd, dat de overheid onvrijwillig opgebrachte gelden beheert, die zelfs afkomstig kunnen — en mogen — zijn van mensen die met het te subsidiëren doel niet eens sympathiseren. Wat het laatste betreft vraagt spreker zich af waarom dit *niet sympathiseren* wanneer het om subsidies gaat zo'n apart accent krijgt. Geldt dit al of niet sympathiseren niet voor elk handelen van de overheid, onverschillig of zij nu met de opgebrachte gelden wegen aanlegt, tunnels bouwt, de defensielasten verhoogt of het concertgebouw subsidieert?

Op bladzijde 9 wordt gesteld, dat de overheid de marge mist van de particulier, die met het zijne mag doen wat hij wil! Is dit laatste wel helemaal waar? Kent de handelende mens niet het rentmeesterschap, spreekt niet zijn geweten, weet hij niet van morele gebondenheid?

De overeenkomst tussen schenking en subsidie schijnt spreker nogal ver te zijn doorgetrokken. Subsidie wordt altijd voor een bepaalde activiteit gegeven en meestal zal de gesubsidieerde instelling bepaalde voorwaarden moeten nakomen. Voor een schenking gaat dit niet zonder meer op. Op bladzijde 14 komt de pre-adviseur dan ook feitelijk van zijn standpunt terug, waar hij opmerkt „Subsidie is geen gewoon geschenk, doch een gave die verplichtingen oplegt".

Die zuurverzamelde belastinggelden, waarover op bladzijde 16 wordt gesproken, wekken bepaalde weerstanden bij spreker op. De pre-adviseur kan er niet anders mee bedoelen, dan dat de belastingbetalers de gelden met een wrange bijsmaak opbrengen. Zouden we eens niet moeten leren „de Keizer wat vreugdevoller te geven, wat des Keizers is?" Spreker gelooft dat men, in het algemeen gesproken, eens moet ophouden — een opmerking die overigens niet de pre-adviseur geldt, hij signaleerde alleen maar — domme en onverstandige dingen te zeggen over de *belastingen.* Behoorden voor professor Oppenheim de dagen, waarop hij belasting betaalde, niet tot de mooiste van zijn leven?

Met veel instemming las spreker het gedeelte over *ratio*. De pre-adviseur komt hier heel dicht bij het standpunt, dat spreker eens van professor Van Niftrik hoorde, toen het over het dienstbetoon aan de naaste ging: „Wie het doet is niet zo belangrijk, als de mens in nood maar geholpen wordt".

Het heeft hem niet minder deugd gedaan, dat Baron Van Haersolte op de bladzijden 19 en 20 een lans breekt voor desnoods een hogere belastingheffing ten faveure van een ruimer subsidiëren, omdat op deze wijze de offers op een fiskaal-rechtelijk meer verantwoorde wijze over de bevolking worden gespreid. In zijn boek drukte spreker het aldus uit: „Ik denk hierbij aan hen, die, zo dikwijls op hun naastenliefde een beroep wordt gedaan, verstek laten gaan onder het motto: 'er wordt al zoveel gevraagd'. Het is goed, dat ook deze burgers op indirecte wijze financieel bijdragen aan die activiteiten waarvoor zij vandaag weigeren iets af te staan, maar waarvan zij morgen soms profijt willen trekken". Mag dan door deze aanpak op bepaalde terreinen het particuliere aandeel in de financiering wellicht teruglopen, men vergete niet, dat er nog talloze andere braak liggen, waarop men zich met hart en ziel kan werpen. En wanneer hart en ziel er bij zijn, dan komen de gelden er ook wel.

Het vervaardigen van het tweede pre-advies heeft de samensteller, dr. Brasz, volgens zijn eigen verklaring, voor grote moeilijkheden geplaatst. Dat hij niet voor deze moeilijkheden uit de weg is gegaan, kan alleen maar respect afdwingen. Spreker kan zich intussen niet aan de indruk onttrekken, dat zowel de tweede als de derde pre-adviseur nogal zware accoorden aanslaan, zonder dat daarvoor nu direct aanleiding is.

Is er bijvoorbeeld werkelijk plaats voor de suggestie, dat door de subsidiëringsdruk fundamentele waarden in de samenleving in de verdrukking dreigen te komen? Spreker zou juist tot de conclusie willen komen dat het, op grond van de door dr. Brasz gepubliceerde, aan de statistiek ontleende cijfers, nogal meevalt.

Welke subsidies heeft de tweede pre-adviseur op het oog als hij op bladzijde 35 stelt „Wie op grond van beginselen" (welke beginselen?) „een verdere uitgroei van de subsidies zou willen afremmen, zou zekerheidshalve als praktische regel kunnen aanvaarden, dat de subsidie uit de overheidskas nimmer meer dan 50 pct. van de gesubsidieerde uitgaven mag dekken. Waarschijnlijk zou een dergelijke ruwe, maar politiek te verdedigen regel" (welke politiek?) „tezamen met de reeds aangeduide verlaging van het belastingaandeel in het nationale inkomen, tot het beoogde effect kunnen leiden". Waarop steunt dit zeer willekeurig gekozen percentage? Het is toch heel goed denkbaar, dat het algemeen belang, dat door een bepaalde activiteit wordt gediend, een subsidie van 90% uit de overheidskas volkomen rechtvaardigt? Evengoed als een andere maal met een subsidie van 10 % kan worden volstaan.

Met alle waardering voor de vindingrijkheid, tot uitdrukking komend in de figuren 1 en 2 op bladzijden 38 en 41, vraagt spreker zich af of een dergelijke opzet de problematiek niet nodeloos ingewikkelder maakt. Al evenzeer zou hij een vraagteken willen zetten bij het op de bladzijden 50 en 51 ontwikkelde standpunt, dat de kern van het subsidiëringsprobleem niet in de eerste plaats van bestuurskundige of juridische aard is, doch dat het een geestelijk karakter draagt. Indien men de verschillen, zoals die nu eenmaal in Nederland liggen, aanvaardt, is er, gelooft hij, geen reden het probleem in een geestelijk vlak te trekken, tenzij men deze verschillen zou willen opheffen, maar spreker meent niet dat de pre-adviseur daartoe neigt. Welnu, gegeven deze verschillen, mag men met een zekere voldoening constateren, dat de subsidiëring, weliswaar met haken en ogen, toch nog zo slecht niet werkt. En wanneer zij resulteert in een vreedzame coëxistentie, dan lijkt spreker dit toch een winstpunt.

De pre-adviseur zal wellicht zelf veel plezier beleefd hebben aan zijn opgebouwde theorie betreffende de relaties tussen modaliteiten en doeleinden en aan het voorbeeld dat hij daarvan op bladzijde 56 nader uitwerkte. Wanneer hij er zelf van zegt: „Met nadruk vestigen wij er de aandacht op, dat de hierna opgenomen tabel een zeer vertrokken en onvolledig beeld geeft van de werkelijkheid, zodat er slechts met grote voorzichtigheid conclusies uit mogen worden getrokken", dan rijst wederom de vraag of men op deze manier een wezenlijke bijdrage levert tot verheldering en oplossing van de subsidieproblematiek.

Met veel instemming las spreker overigens de opmerkingen van dr. Brasz over de verbetering van het administratieve proces van het subsidiëren, met name voor zover deze betrekking hebben op een algemene subsidiëringswet en instelling van subsidiëringscommissies. Minder gelukkig voelt hij zich met het introduceren van een *subsidieloopkundig* laboratorium. Voorlopig hebben wij aan een waterloopkundig laboratorium in ons land voldoende. Maar de gedachte die er achter zit is zeker niet verwerpelijk.

Ten slotte maakt spreker nog een enkele opmerking over het derde pre-advies. Het heeft volgens spreker wel degelijk zin het onderscheid tussen een particuliere organisatie of instelling en de particulier in zijn eentje, dat Hartog en Van Poelje maakten, vast te houden. Bovendien: particulieren die in hun eentje toneelvoorstellingen organiseren, komt men, voor zover hem bekend, in de praktijk niet tegen.

Al kan men het er in theorie volkomen mee eens zijn, dat het tot stand brengen van publiekrechtelijke rechtsverhoudingen tot het domein der overheid behoort, waartoe de particulier slechts toegang heeft als de overheid hem toelaat, hem met andere woorden bevoegd maakt tot die rechtsverhouding, dan lijkt het spreker reëel deze

stelling in zoverre aan te vullen, dat duidelijk tot uiting komt, dat de overheid in vele gevallen voor de noodzaak staat de particulier toegang te verlenen. De overheid is van deze medewerking afhankelijk. Moet daarom niet, meer dan in de woorden van de pre-adviseur tot uitdrukking komt, in het samenspel tussen overheid en particulier aan de laatste in de plaats van een volkomen passieve een actieve rol worden toebedeeld?

Op bladzijde 91 betoogt mr. Steenbeek, dat het deelnemen van de zijde der gemeente in een garantiefonds de gegadigde eventueel een vorderingsrecht geeft, dat hij voor de rechter geldend kan maken. Volgens de pre-adviseur schijnt spreker dit voorbij te hebben gezien in zijn bijdrage in Gemeentefinanciën van 1958, bladzijde 29, waar wordt verondersteld, dat Gedeputeerde Staten de goedkeuring zouden kunnen onthouden aan de uitgaven voortvloeiende uit het realiseren van een garantieverplichting. Spreker moet toegeven, dat het pleidooi van mr. Steenbeek hem juridisch gezien vrij sterk voorkomt. De in de praktijk gevolgde procedure op dit punt roept evenwel moeilijkheden op. Een aanvaardbare oplossing zou zijn, dat de raad bij het deelnemen in een garantiefonds zich onmiddellijk aan een maximum bindt. Het maximumbedrag van de deelname kan suppletoir geregeld worden en zo het besluit de goedkeuring van Gedeputeerde Staten verwerft, van jaar tot jaar worden overgeboekt, waarna tot realisatie kan worden overgegaan als het tijdstip daar is.

Mr. Steenbeek is er zelf ook niet helemaal uitgekomen. Spreker doelt hier op het voorbeeld, dat op bladzijde 92 is aangehaald. Bij raadsbesluit van de gemeente Arnhem van 4 april 1955 werd in beginsel besloten om aan het organisatiecomité Internationaal Folkloristisch Festival Arnhem 1956 een garantie te verlenen van 50 % van maximaal *f* 31.000,-. De uitkomsten van het Festival waren zodanig, dat de gemeente werd aangesproken. Misschien, aldus de pre-adviseur, zou de gemeente zich voor de rechter met een beroep op het beginselkarakter van het besluit met succes hebben kunnen onttrekken aan vervulling van de verplichting, welke zij op zich nam. Spreker ziet hier een tegenstelling in het standpunt van de pre-adviseur: in het ene, op blz. 91 vermelde, geval toch, waarin het raadsbesluit geen bedrag noemde, denkt de pre-adviseur aan de gegadigde een vorderingsrecht toe, dat hij voor de rechter geldend kan maken, maar op de volgende bladzijde, ten aanzien van het geval Arnhem, waar de gemeente zich reeds op een bepaald bedrag vastlegde, uit hij de veronderstelling, dat de gemeente zich met succes aan het nakomen van haar verplichting zou kunnen onttrekken. Of het één of het ander. De woorden *in beginsel* waren volgens spreker in het raadsbesluit misplaatst. Daarmee kan een organiserend comité niets beginnen. Alleen wanneer bepaalde voorwaarden welke aan het raadsbesluit zouden zijn verbonden, niet waren nagekomen, zou er voor de raad reden kunnen zijn zich geheel of gedeeltelijk

aan de in uitzicht gestelde financiële medewerking met vrucht te onttrekken.

Mr. Sark zegt zich te willen beperken tot enige mededelingen uit de praktijk. In zijn openingsrede heeft de voorzitter er reeds op gewezen dat kennisneming van de feitelijkheden nodig is om tot een zekere normstelling te komen; hieruit kan men de moed putten om aan de feitelijkheden enige aandacht te wijden.

Als het meest opvallende verschijnsel noemt spr. het feit dat ieder ministerie een eigen systeem van subsidiëring bezit, welke systemen onderling zeer verschillen. Dit geeft de particuliere instellingen die van de subsidies van verschillende ministeries afhankelijk zijn, zeker geen gevoel van billijkheid of rechtsgelijkheid, evenmin is het doelmatig.

Zo werkt het Ministerie van Justitie met verpleegdagen, dus een prestatie-eenheid. Het Ministerie van Onderwijs, Kunsten en Wetenschappen daarentegen werkt met exploitatie-subsidies. Toen het Ministerie van Maatschappelijk Werk begon met enkele begrotingsposten, die eerst omschreven waren als bevordering van de samenwerking en van deskundigheid en bevordering van verschillende vormen van maatschappelijk werk, werd al spoedig uit het Parlement en ook door de thesaurie de vraag gesteld wat met die 'bevordering' bedoeld werd, en hoe dit gerealiseerd zou worden. Er is toen nagegaan naar welk systeem de subsidies van het Ministerie van Maatschappelijk Werk zouden worden opgebouwd, en men heeft toen vooral op economische overwegingen niet het exploitatiesubsidie gekozen, maar de werkeenheid, wat betekent dat men bijdraagt in de salarissen van een bepaalde groep van aangestelde functionarissen. Deze subsidie via werkeenheden kan ras leiden tot inmenging in het beleid van de instelling. Want het Rijk, i.c. het Ministerie van Maatschappelijk Werk, bepaalt dan, welke werkeenheid een bepaalde instelling mag hebben; op grond van de subsidieregeling wordt dan een bepaald percentage in die toegelaten groep van salarissen toegekend, plus een percentage voor de kosten van het apparaat. Bij de subsidies per prestatie-eenheid (de subsidiëring per verpleegdag door het Ministerie van Justitie; het systeem dat ook het Ministerie van Sociale Zaken en Volksgezondheid volgt voor de kinderuitzending en de tuberculosebestrijding) is er minder gelegenheid om in de beleidssector van de instelling binnen te dringen. Maar wanneer bij de subsidiëring van het maatschappelijk werk wordt bepaald, hoe groot de bepaalde werkeenheid van een particuliere instelling mag zijn, en voor de uitbreiding van de werkeenheid de toestemming van de rijksoverheid moet worden gevraagd, dan is de mogelijkheid tot inmenging in het beleid van de instelling groot.

Een andere moeilijkheid bij de subsidiëring door het Ministerie van Maatschappelijk Werk is geweest, dat men weinig of geen

rekening heeft gehouden met de enige wettelijke bepaling op dit terrein, artikel 14 van de Armenwet, dat er van uitging, dat er alleen subsidie zou worden verleend door de gemeenten en dan alleen in geval van uiterste noodzaak en onderworpen aan de goedkeuring van Gedeputeerde Staten. Door de subsidieregelingen van het ministerie, weliswaar in de eerste plaats bedoeld voor landelijke instellingen, maar gezien het feit dat deze landelijke instellingen groeperingen zijn van regionale en plaatselijke instellingen, ook indirect aan plaatselijke instellingen, heeft men deze wettelijke bevoegdheid èn het beleid van de gemeentebesturen in hun subsidiepolitiek ten opzichte van de instellingen doorkruist.

Het is nu de vraag, of de belangen van de instellingen op deze manier voldoende worden gediend, of er inderdaad voldoende bescherming wordt geboden. Er is door de pre-adviseurs, en in het bijzonder door de heer Steenbeek, op gewezen, dat bepaalde subsidies alleen berusten op een begrotingspost en niet op subsidieregelingen. Een subsidie kan dan om bepaalde redenen op een willekeurig ogenblik worden ingetrokken, waarmede de rechtszekerheid van de instelling en van allen die daarbij betrokken zijn wel ernstig wordt geschaad. Het is enkele jaren geleden voorgekomen, dat een subsidie voor een experimentele opleiding van verpleegsters werd ingetrokken tijdens de behandeling van de begroting; deze opleidingen, die reeds enige jaren liepen, kwamen toen in feite in de lucht te hangen en de salarissen van de docenten moesten worden betaald door de leiding van deze cursussen. Deze gang van zaken is voor de betrokken instellingen direct aanleiding geweest zich te richten tot een ander departement, i.c. het Ministerie van Onderwijs, Kunsten en Wetenschappen, waar men verwachtte en hoopte dat in het kader van de onderwijswetgeving meer zekerheid en bescherming, speciaal van de belangen van de docenten, zou worden gegeven.

Pre-adviseur Steenbeek heeft gewezen op een rapport dat enige tijd geleden is uitgebracht door de Commissie subsidiëring maatschappelijk werk, een commissie onder leiding van de heer Van Loon. Dit rapport is besproken in een ruime kring van belanghebbenden en belangstellenden. Het gesprek heeft echter niet tot een bevredigend resultaat geleid: het is eigenlijk vastgelopen. De Commissie kwam met het voorstel van een wet op de subsidiëring van het maatschappelijk werk. Dat dit voorstel niet met veel enthousiasme werd begroet is aan drie oorzaken toe te schrijven.

In de eerste plaats omdat geen rekening is gehouden met de diversiteit van systemen, welke bij de verschillende departementen gevolgd worden — hierop wees spr. reeds — met het gevolg dat er een groot verschil bestaat in de wijze waarop en in de mate waarin subsidie wordt verleend. Aangezien er verschillende instellingen zijn, die door enige departementen worden gesubsidieerd, leidt dit tot allerlei praktische moeilijkheden, zoals op het punt van de financiële

controle en bij het indienen van stukken, welke bij het ene departement in drievoud en bij het andere in zevenvoud moet gebeuren, waarbij dan bovendien de stukken op zo verschillende wijze moeten worden opgesteld, dat dit voor de administratie van de instellingen vrijwel ondoenlijk is.

Het tweede punt waarop naar sprekers mening de discussies over het rapport van de Commissie-Van Loon zijn vastgelopen is, dat men niet voldoende heeft rekening gehouden met de verhouding van Rijk, provincie en gemeente op het punt van subsidies. Spr. wees er al op, dat artikel 14 van de Armenwet het enige wetsartikel is dat spreekt over subsidies van gemeenten aan instellingen van *weldadigheid*; maar daarnaast is er natuurlijk een groot aantal andere instellingen dat gemeentelijke subsidies geniet, terwijl ook de provincies vooral na de oorlog op ruime schaal aan subsidiëring zijn gaan doen. Voordat men zowel horizontaal — dwz. tussen de departementen — als vertikaal — tussen Rijk, provincie en gemeenten — iets meer klaarheid heeft gebracht in de systematiek en in de methode van het subsidiëren, zal, dunkt spreker, van een algemene regeling geen sprake kunnen zijn; dr. Brasz wees terecht hierop.

De heer Steenbeek heeft ook aandacht geschonken aan de derde oorzaak: het beroep. Dit punt is ook in het rapport van de Commissie-Van Loon ter sprake gekomen. De Commissie heeft getracht het beroep over Rijk, provincie en gemeenten uit te strekken. In de discussies bleek echter alras, dat daar bepaald geen communis opinio over was. Spr. gelooft te mogen zeggen, dat uit die discussies is gebleken, dat de instellingen aan dit beroep geen behoefte gevoelen. Dit is wel merkwaardig, omdat juist de instellingen de neiging zouden moeten hebben om een bepaalde subsidie af te dwingen; maar men gevoelde de subsidie niet als een afdwingbaar recht, doch veeleer als een gunst van de overheid, die in bepaalde modaliteiten aan de instellingen wordt gepresenteerd.

Spreker is van mening, dat men uit de ervaringen van het Ministerie van Onderwijs, Kunsten en Wetenschappen, met tal van onderwijs-subsidieregelingen die geïnspireerd zijn op de onderwijswetgeving, wel een bemoedigende conclusie kan trekken, nl. dat het overleg met landelijke organisaties inderdaad nuttig is en kan leiden tot regelingen, die — zij het soms in de vorm van een compromis — de betrokken partijen zoveel mogelijk bevredigen. Zo'n regeling schept natuurlijk niet een directe aanspraak van de instelling op een subsidie; nà de regeling moet natuurlijk nog een beschikking volgen, die het (definitieve) subsidiebedrag aan de instelling toekent; maar die regelingen zullen toch rechtsvormend, normvormend werken. Zij kunnen er toch ook toe medewerken dat op den duur een algemene subsidiëringswet tot stand komt, die bij wijze van raamwet algemene normen geeft over de wijze waarop de overheid subsidies kan verlenen, alsmede aanwijzingen inhoudt over de rechten

die de instellingen daaraan kunnen ontlenen en voorts aanwijzingen voor de controle op het financiële beheer, en wel dusdanig dat zo min mogelijk in het beleid van de instellingen ingegrepen wordt. Spr. is van oordeel, dat op het ogenblik niet verder gegaan kan worden, en dat voor een algemene subsidiewet, zoals die ook de Commissie-Van Loon voor ogen stond, de tijd nog niet gekomen is, omdat er nog te veel verschillen bestaan, zowel tussen de departementen onderling als tussen Rijk, provincies en gemeenten.

Professor Van Poelje sr. begint met een algemene opmerking te maken — zonder in debat te treden — naar aanleiding van de openingsrede van de voorzitter. Bij herhaling is namelijk bewezen, dat de leek, als hij over rechtszaken wil spreken, veel formalistischer en veel meer tot juristerij geneigd is dan de jurist van professie, althans de publiekrechtelijke jurist waarmee spreker in zijn leven te maken heeft gehad, en die — staande te midden van een voortdurend evoluerend recht — niet de neiging heeft zich tot een dergelijk formalisme op te werken. Spreker gelooft dan ook zeer in het algemeen dat, indien de ontwikkeling van het administratief recht zou gaan in de richting van de zogenaamde 'Begriffsjurisprudenz' dat weinig minder dan een ramp zou zijn.

Naar aanleiding van de tot de eerste pre-adviseur gerichte uitnodiging is spreker zich nog weer eens bewust geworden van het feit dat in ons denken en handelen het onderbewuste vaak een veel grotere rol speelt dan het bewuste en weloverwogene. Toen hij namelijk hoorde dat de heer Van Haersolte pre-adviseur zou zijn, was zijn eerste vraag niet naar de wijsgerige grondslag van diens preadvies, niet de opmerking dat deze materie zich nu bij uitnemendheid zou lenen voor een analytisch-synthetische behandeling, al zou dat meer dan enkele bladzijden vergen, maar zijn eerste vraag was: hoe dik wordt dat pre-advies? Spreker is toen gerustgesteld met de mededeling dat het niet dikker zou worden dan een gewoon preadvies. Achteraf heeft hij zich afgevraagd of er voor die geruststelling reden was, of hij niet veeleer had moeten hopen dat de preadviseur op allerlei punten iets uitvoeriger zou zijn ingegaan; want spreker heeft op verschillende punten het gevoel gehad, dat de preadviseur een opmerking die om een nadere uitwerking of detaillering vraagt, voldoende acht met de gedachte: *odi profanum vulgus et arceo,* de gedachte: voor deze lieden is deze vage aanduiding voldoende.

Spreker licht met een paar opmerkingen zijn standpunt toe.

Op bladzijde 6, voorlaatste alinea, staat te lezen: „waar de ethiek of de economie als zodanig geen weet van heeft". Wat betekenen die woorden *'als zodanig'?* Ligt daar een heel betoog achter omtrent de tegenstelling tussen ethiek en economie *als zodanig*, in een zeer

essentiële betekenis, of is dit alleen maar een uit de pen gevloeid woord?

Op bladzijde 8 de opmerking, voorlaatste alinea, dat in bepaalde gevallen iemand die tot de meerderheidspartij in een democratie behoort, zichzelf de belasting heeft opgelegd. Bij een vorige gelegenheid heeft spreker in een vergadering van deze vereniging gezegd, dat als iemand zijn brandstoffen kocht bij de n.v. Lens, Aandewiel en Dijk, hij in feite van zichzelf kocht, want die n.v. behoort geheel aan de Staatsmijnen en die zijn weer een nationale instelling. Daar is toen nogal tegen gemurmureerd. Maar nu is het iemand met de wijsgerige grondslag van de heer Van Haersolte die zegt, dat iemand zich zelf de belasting heeft opgelegd. Spreker heeft geen bezwaar, maar wàt bedoelt de pre-adviseur er mee?

Op bladzijde 9 — de opmerking is al gemaakt — staat dat de particulier met zijn eigen goed mag doen wat hij wil. Maar er is toch ook het erfrecht, en er zijn nog wel meer regelen die de particulier in zijn handelen met eigen goed belangrijk beperken.

Op dezelfde bladzijde vindt spreker de mededeling, dat als de overheid bijvoorbeeld een bedrijf exploiteert, waar men vrijwillig kopen kan, zij *in zekere zin* als overheid optreedt. Treedt zij nu wel of niet als overheid op? Er is behoefte aan een uitvoeriger behandeling waar juist al deze principiële betekenis hebbende opmerkingen nader worden geadstrueerd.

Een bladzijde verder komt een opmerking voor over de overheid „ook in haar privaatrechtelijke bestuurswerkzaamheid". Daar zit voor spreker een oneffenheid in: de bestuurswerkzaamheid is — ook wanneer de overheid het privaatrecht hanteert — geen privaatrechtelijke bezigheid.

Op bladzijde 12 wordt beweerd, dat iemand die koopt, niet armer wordt. Dit is aanvaardbaar wanneer de koper nu net toevallig de redelijke prijs betaalt, want als hij zich afzetten laat wordt hij wel degelijk armer.

Vervolgens komt de spreker op bladzijde 18, waar de pre-adviseur zegt: het subsidiëren heeft zodanige afmetingen aangenomen dat de staat er bij zijn belastingpolitiek rekening mee moet houden en dus *in zekere zin* belasting heft voor particuliere doeleinden. Zijn die doeleinden waarvoor gesubsidieerd wordt particuliere doeleinden?

Tenslotte bladzijde 21, waar gesproken wordt over een fiskaalrechtelijk meer verantwoorde wijze van spreiding over de bevolking. Betekent dit *in objectivo* beter verantwoord of wellicht alleen binnen de grenzen van het, mogelijk objectief onrechtvaardige, belastingrecht? Kortom, het spijt spreker, dat de pre-adviseur dan wel niet de omvang van een beiden welbekend werk heeft nagestreefd, maar dan toch niet het viervoud van de gebruikte ruimte heeft kunnen en willen gebruiken omdat dan inderdaad een klaarheid zou zijn bereikt, die spreker nu op allerlei punten node mist.

Vervolgens gaat spreker in op het begrip subsidie. Hij aanvaardt volledig, dat het bestuur overleg heeft gepleegd over de onderdelen die wel en niet behandeld zouden worden. Maar dit betekent allerminst, dat men nu ook het *begrip* beperken mag; zijn grief is dan ook dat op verschillende punten in verband met de gemaakte afspraak men met een veel te beperkt subsidiebegrip werkt. Wanneer dan ook dr. Brasz op bladzijde 68 bij punt 3 beweert, dat subsidie een grensverschijnsel is en dat het een van de media is tussen overheid en particulier initiatief, dan heeft hij in enkele gevallen misschien wel, in zeer veel gevallen bepaald geen gelijk — spreker komt daar op terug. Zo ligt het ook als mr. Steenbeek op bladzijde 76 het over de begripsaanduiding heeft: „in dit pre-advies moet ik nu van de vele schakeringen van overheidshandelen (dus niet van subsidiëren) die laten zien, waarin de overheid door het verlenen c.q. onthouden van financiële of financieel waardeerbare steun invloed uitoefent op de gang van zaken in onze moderne maatschappij". De overheid probeert dit altijd te doen, dat is de taak van de overheid; spreker begrijpt dus niet wat er in die beperking van de heer Steenbeek besloten ligt. Hij realiseert zich ten volle, dat juridische begrippen tenslotte afspraken zijn, afspraken — zoals Labberton vele jaren geleden reeds geschreven heeft — noodzakelijk ter beheersing van de stof. Maar dat ontheft ons niet van de verplichting om bij het geven van definities zo nauwkeurig en volledig mogelijk te zijn. Als deze verplichting wordt nagekomen, dan is er geen enkele reden om bij het subsidiebegrip de subsidie van de ene overheid aan de andere uit te sluiten en evenmin is er reden om subsidie aan particuliere personen uit te sluiten. Mr. Steenbeek noemt in het voorbijgaan de studiebeurzen: inderdaad, dat zijn subsidies; spreker wijst op het dit jaar verschenen zeer belangrijke Engelse rapport over 'grants to students'. Een belangrijke minderheid van de samenstellers is voorstander van het geheel laten vervallen van de bijdragen van de ouders; dat betekent dus een accentuering van het karakter, dat het niet een tegemoetkoming is aan de ouders in hun kosten, maar dat de subsidiëring van studenten — men kan hier het analogon bijhalen van het studieloon — een maatregel is in het algemeen belang, dat op het ogenblik zeer duidelijk en sterk spreekt, nu de maatschappij aan versterking van haar wetenschappelijke kern zo'n grote behoefte heeft. Voorts — wanneer men het over subsidie aan personen heeft — moet men ook niet zeggen: die zijn zo weinig en onbelangrijk, want het gaat daarbij soms ook om uitermate belangrijke bedragen. Spreker noemt de belangrijke subsidies die door Z.W.O. aan personen worden gegeven. Verder moet men denken aan de Prix de Rome en aan de sedert 1918 aan bepaalde letterkundigen gegeven subsidies. Letterkundigen die men voor het cultureel bestaan in Nederland van betekenis acht, krijgen steun, die erkenning en waar-

dering inhoudt (dus geen maatschappelijk hulpbetoon is), ter bevordering van een verdere ontplooiing van hun werk. Voor de meesten hunner *f* 1.000,— per jaar, meer dan dertig jaren achtereen. Al zijn de bedragen niet van veel belang, toch is het van principiële betekenis.

Een en ander leidt tot de vraag of men inderdaad terecht een tegenstelling maakt tussen openbaar en bijzonder belang. Spreker geeft dan nog een paar voorbeelden.

In de eerste plaats de subsidiëring van de openbare leeszalen; hoe is dat gegaan? De centrale vereniging, geleid in feite door twee personen, jhr. mr. dr. E. A. van Beresteyn en dr. H. E. Greve, was werkzaam met het doel de gedachte van openbare leeszalen in het land uit te dragen, en tot een redelijke subsidie te komen, daar waar de openbare leeszaal inderdaad aan een openbaar nut zou voldoen. Het departement gaf de voorkeur aan de oplossing te werken via die vereniging, omdat door rechtstreekse bemoeiing hetzij van de rijks- dan wel van de gemeentelijke overheid nooit bereikt zou zijn, wat door deze activiteit — niet voor enig particulier belang, maar voor het openbaar belang — werd tot stand gebracht. De openbare betekenis bleek bovendien uit het feit, dat de directeur van de Koninklijke Bibliotheek vele jaren lang inspecteur van de centrale vereniging is geweest.

Het tweede voorbeeld betreft de oprichting in de crisisjaren, toen de hulp aan kleine boeren georganiseerd werd, van de Stichting huishoudelijke voorlichting ten plattelande. Die oprichting vond niet plaats omdat het een particulier belang was dat die huishoudelijke voorlichting gegeven werd, maar omdat de steun aan de kleine boeren alleen dan volledig tot zijn recht kon komen, wanneer naast de steun aan de man ook de voorlichting aan de vrouw stond, opdat men zekerheid had, dat inderdaad de gegeven voorlichting in het gezin ten volle tot zijn recht kwam, dat de gegeven gelden niet voor particuliere doeleinden, maar voor het algemene doel hun weg zouden vinden.

Nog een derde en laatste voorbeeld. Op 29 december 1933 is door de Ministers van Onderwijs, Kunsten en Wetenschappen en van Sociale Zaken opgericht de Stichting tot werkverruiming voor academisch-gevormden. In die dagen was dat uiterst nuttig en noodzakelijk; men moet daarbij bedenken, dat een beginnend chirurg, als die maar een enkel seizoen bij zijn vader op het land ging werken, met eelt op zijn handen terugkwam en dan verder voor zijn loopbaan als chirurg onbruikbaar was. Dit behoud nu van het nut van het academisch onderwijs was alleen te bereiken door een centrale regeling, omdat men alleen centraal de gevallen en de mogelijkheden kon overzien, en daarvoor werd deze stichting in het leven geroepen, die uiteindelijk formeel weer een subsidie ontving.

Wat leren ons deze voorbeelden, die met vele andere zijn te ver-

meerderen? Er zijn misschien gevallen waarin men inderdaad zeggen kan dat het gaat om een tegenstelling tussen openbaar en particulier belang, maar zeer in het algemeen kan men niet over twee categorieën van belangen spreken, waarbij dan de overheid alleen als representant van het belang van allen tegenover allen zou staan, waartegenover de particuliere instelling als representant van een specifiek stukje van het particuliere belang gezien zou moeten worden. Bij het bezien van het subsidievraagstuk moet men zich van deze tegenstelling losmaken, met de belangrijke gevolgen van dien.

Nu komt daar nog één ding bij. Spreker is van mening, dat wanneer wij voor een begrip als dat van de subsidie een definitie willen, en voor de beheersing van de stof wel moèten geven, dat wij dan niet moeten streven naar een definitie geldende voor alle landen en voor alle tijden, maar naar een definitie, toegespitst op de Nederlandse samenleving van dìt ogenblik, ook al mogen wij de blik daarbij wel even over de grenzen laten gaan. Daarbij zal aan de democratische gedachte en aan de functie van de democratische staat als representant van de democratische samenleving wel zeer grondige aandacht gegeven moeten worden. Samenvattende komt spreker tot de volgende definitie: *Het subsidie is een bijdrage, betaling, uit de openbare kas, verstrekt met het doel een zoveel mogelijk gelijkmatige behartiging van bepaalde belangen te bevorderen, zodanig dat het democratische beginsel daarbij wordt gesteund en de ontwikkeling in totalitair-democratische richting wordt afgeremd.*

Dit betekent, dat de belangen die door subsidies worden gediend, geenszins van lagere orde zijn dan de belangen die de overheid rechtstreeks verzorgt. Wanneer de heer Brasz dan ook op bladzijde 32 de gedachte uit, dat een drastische verlaging van de belastingen een middel zou zijn om van de subsidies af te komen, dan is de preadviseur, zelfs indien hij dat ironisch bedoeld zou hebben, er volkomen naast, want indien men om welke reden ook tot een drastische belastingverlaging zou overgaan, dan zou men *in objectivo* moeten meten welke uitgaven voor verlaging in aanmerking moeten komen, en spreker kan zich heel wel voorstellen — om een willekeurig voorbeeld te noemen, zonder enige tendens — dat dan bijvoorbeeld de uitgaven voor de Koninklijke Marine eerder voor verlaging in aanmerking zouden komen dan tal van subsidies, omdat die subsidies inderdaad essentieel zijn in de samenleving van thans.

De aanvaarding van het door spreker aangegeven beginsel leidt ook tot deze conclusie, dat bij de groeiende complexiteit van de samenleving het subsidie als middel tot realisering van de democratische gedachte een steeds grotere plaats zal gaan innemen, omdat subsidie het middel is om de mensen zèlf in de zaak te betrekken. In het bijzonder de bijdragen uit de openbare kassen, aan de wortel waarvan een sociale of economische tegenstelling ligt, zullen door subsidiën moeten worden vervangen. Meer speciaal is

spreker — en hier gaat hij wellicht iets verder dan mr. Sark — van oordeel, dat in de ontwikkeling onzer democratische samenleving een zeer groot deel van wat we nu nog armenzorg noemen, zal moeten worden vervangen door subsidieregelingen, omdat het in tal van deze gevallen ook niet meer gaat over: „ziet hier woont een rijke man, die ons wel wat geven kan", maar om correctie van fouten die er nog in onze samenleving zijn. Voor onze sociale politiek van de toekomst is het subsidiestelsel van uitnemend en groeiend belang. Wij zitten niet te wachten op een nieuwe Armenwet, maar wij zitten te wachten op een wet tot regeling van de *sociale subsidiëring*, als complement op, en ter verhoging van de redelijkheid en de billijkheid van het systeem der *sociale verzekering*. Wat wij nu nog — denkende in termen van het verleden — armenzorg noemen, zal volgens spreker, althans voor een groot deel, moeten worden vervangen door een sociaal gerichte subsidieregeling.

Prof. Kleijn meent, dat het bestuur dankbaar kan zijn dat het de overheidssubsidie tot onderwerp van discussie heeft gemaakt. Tevens is er reden voor erkentelijkheid voor de keuze van de pre-adviseurs. Zij hebben, ieder op hun eigen wijze, werkstukken geleverd, die er mogen zijn en die tevens niet alleen voldoende gesprekstof voor deze bijeenkomst opleveren, maar ook deugdelijke uitgangspunten voor verdere studie. Want zeker, de pre-adviseurs zijn de eersten om dit toe te geven, is met deze pre-adviezen het laatste woord nog niet gezegd over het subsidievraagstuk. Met name dr. Brasz stelt het wel heel duidelijk: er zal nog veel researcharbeid nodig zijn, voor en aleer wij een behoorlijk inzicht zullen hebben verworven in het hoe en waarom van het subsidiëren.

Spr. wil zich beperken tot het maken van een aantal losse opmerkingen.

Hij maakt de heer Van Haersolte een compliment voor de stylistisch bijzonder geslaagde wijze, waarin zijn betoog is opgediend. Spreker zou overigens een vraagteken willen plaatsen bij bladzijde 12, onder 4, waar de pre-adviseur een nauw verband legt tussen subsidiëren en het afkomstig zijn van de subsidie van een fiskaal machthebber. Uiteraard wil de spreker niet ontkennen, dat overheidssubsidies grotendeels uit belastinggelden worden betaald en dat dit op de overheid de speciale plicht legt, zo zorgvuldig mogelijk met deze gelden om te springen. Maar het gaat hem toch te ver het verband tussen de subsidie en de overheid als fiskaal machthebber al te zwaar te accentueren. Wie dit doet, vereenzelvigt de overheid te veel met de rijksoverheid. Afkomstig uit gemeentelijke kring heeft spreker al lang de illusie verloren de dienaar te zijn van een fiskale machthebber!

Op bladzijde 15 zegt mr. Van Haersolte: „Men subsidieert een instelling uit sympathie". Dit zal stellig wel eens voorkomen. Maar daarnaast worden ook allerlei subsidies gegeven aan instellingen en voor doeleinden, waarvoor de gevers niet of nauwelijks sympathie kunnen opbrengen. Er worden, dikwijls niet zonder schroom en tegenzin, allerlei subsidies verstrekt uit overwegingen van billijkheid, van gelijke bedeling, van gelijke behandeling van soortgelijke gevallen — het gelijkheidsbeginsel speelt hier een zeer belangrijke rol. Waarom geeft de overheid dan wèl subsidie als het niet uit sympathie geschiedt? Naar spreker meent om het *effect* ten algemenen nutte, dat ze er mee hoopt te bereiken. De overheid steunt geen activiteiten van het particulier initiatief, noch ook particulieren om huns zelfs wille, maar om het geobjectiveerde effect ten algemenen nutte, dat ze als gevolg van deze hulpverlening meent te mogen verwachten: een betere volksgezondheid (subsidies aan Kruis-verenigingen, weliswaar aangepast aan hun activiteiten, maar gegeven met het oog op de resultaten daarvan), een ruimere en sociaal meer verantwoorde spreiding van intellectuele potentie (studiebeurzen aan particulieren), concerten en toneel van hogere kwaliteit (subsidies aan orkesten en toneeltroepen). Waar in ons hedendaagse politieke denken de gelijkheidsgedachte een hoogst belangrijke rol speelt, ziet men de overheid, om deze idee niet te frustreren, ook in die gevallen nog wel subsidie geven, waarin het effect ten algemenen nutte vrij problematisch begint te worden; zo bijvoorbeeld wanneer, juist als gevolg van de aanvaarding van het gelijkheidsbeginsel, een in technisch opzicht nauwelijks meer aanvaardbare versplintering begint op te treden. De Lager-onderwijswet traceert met het oog daarop overigens duidelijk een benedengrens: tot hiertoe en niet verder; verdere toepassing van het gelijkheidsbeginsel zou al te zeer het algemeen belang schaden.

Spr. is hiermee al even ingegaan op wat mr. Steenbeek op de bladzijden 71, 72 en 73 opmerkt. Het gaat zijns inziens niet om een verschil tussen collectief of individueel effect als zodanig. Het gaat *altijd* om het geobjectiveerde effect ten algemenen nutte; óók wanneer *schijnbaar* om het individueel effect bijvoorbeeld melksubsidies worden gegeven, ligt daaraan toch altijd de idee ten grondslag, dat op deze wijze tevens het algemeen belang het beste gediend wordt, doordat, werd de subsidie niet gegeven, een in algemene zin sociaal onaanvaardbare situatie zou ontstaan.

In het derde hoofdstuk van zijn pre-advies stelt mr. Van Haersolte, waar hij aan subsidie verwante figuren behandelt, de vraag (bladzijde 27): zou het administratief niet veel eenvoudiger en uit beleidsoogpunt veel doorzichtiger zijn, óf de subsidies te verhogen en de belastingaftrek af te schaffen, óf de fiskale privileges van contribuanten aan goede instellingen uit te breiden, maar deze laatste dan ook niet rechtstreeks meer te subsidiëren? Het antwoord

op deze vraag kan luiden: administratief eenvoudiger en politiek doorzichtiger zou dit zeker zijn. Maar daarmee is nog niet alles gezegd. Uit een oogpunt van beleid kan het soms zeer wel verantwoord zijn beide middelen gelijktijdig, en dan nog in een zorgvuldig gemoduleerde onderlinge verhouding, toe te passen. Welke middelen men gaat toepassen en hoe gedoseerd, hangt in hoge mate af van het effect dat men bereiken wil. Hier komen allerlei psychologische achtergronden in het geding, waar spreker niet in den brede bij kan stilstaan. Maar het is een feit, dat door het stellen van allerlei subsidievoorwaarden de ene vorm van subsidiëren, zelfs al is in beide gevallen het te verlenen subsidiebedrag nominaal gelijk, een geheel ander effect kan hebben dan een subsidieverlening onder andere voorwaarden, of geheel onvoorwaardelijk. Zo kan het ook mogelijk zijn, zelfs al met vrij geringe belastingfaciliteiten als stimulans — iedereen is er kennelijk zeer op gesteld wat van zijn belasting terug te verdienen — een bepaald effect te bereiken, dat als zodanig toch weer, omdat de stimulans op bepaalde punten te eenzijdig werkt, door andere middelen, bijvoorbeeld subsidiëring, gecorrigeerd moet worden. Het is op dit zuiver praktische beleidspunt, dat ons inzicht in de mogelijkheden van het subsidiëren en van het werken met belastingaftrek in bepaalde gevallen in het algemeen tekort schiet. Met het oog hierop is nog verdergaand onderzoek, zoals met name dr. Brasz betoogt, dringend nodig. Spreker vraagt zich daarbij wèl af of hier inderdaad behoefte bestaat aan een op zichzelf staand subsidieloopkundig bureau en dan nog wel ondergebracht bij de Raad van State. Aan een door een dergelijk bureau te verrichten onderzoek bestaat stellig wèl behoefte. Het is voor hem alleen de vraag of men voor allerlei bestuurskundige onderzoekingen voor elk afzonderlijk gebied eigen researchinstellingen in het leven moet roepen. Spreker wil in dit verband liever vasthouden aan de gedachte, die hij enkele jaren geleden opperde [1], dat er in ons land in hoge mate behoefte bestaat aan een onafhankelijke instelling voor toegepast bestuurswetenschappelijk onderzoek in de zin van T.N.O. op natuurwetenschappelijk gebied. Een dergelijke instelling zou zich ook met het onderzoek moeten bezighouden op het stuk van de subsidiëringstechniek.

Op het zeer interessante pre-advies van dr. Brasz kan spr. om des tijds wille tot zijn spijt niet diep ingaan. Hij plaatste daarom hier en daar slechts enkele vraagtekens.

Op bladzijde 32 wordt gesteld dat een hoog belastingaandeel in het nationale inkomen toeneming van de omvang van subsidies mag doen verwachten. Dit verband is er stellig, maar spreker vraagt

[1] Een Instituut voor toegepast bestuurswetenschappelijk onderzoek, Bestuurswetenschappen 1960, bladzijden 78—98.

zich af of men niet omgekeerd evenzeer kan stellen, dat de behoefte aan meer subsidies van haar kant ook de neiging heeft het belastingpeil te verhogen.

Voor zijn gevoel liggen de sociale behoeften hier primair en volgen de belastingen, noodgedwongen, deze sociale behoeften, al wil spreker graag erkennen dat men ook kan stellen dat het hier gaat om een analoge vraag als: wat was er eerder: de kip of het ei. In ieder geval is het een feit, dat een verhoogd nationaal welvaartspeil ook van instellingen die het van subsidie moeten hebben aanmerkelijk hogere prestaties vraagt, waarbij men, wat dr. Brasz ook doet, er van uit heeft te gaan, dat het subsidiëren door de overheid heel vaak neerkomt op een modificatie van de bestaande inkomensverdeling (theatersubsidies met als voorwaarde volksvoorstellingen, melksubsidies, studiebeurzen, e.d.). Op bladzijde 35 duidt dr. Brasz op de mogelijkheid een praktische regel te stellen: subsidie uit overheidskas nooit meer dan 50 percent. Spreker gelooft daar niet in. Soms laat de overheid opzettelijk bepaalde taken over aan het particulier initiatief, taken die zij, ware dit particulier initiatief niet beschikbaar, zelf zou moeten uitvoeren. Zij doet dit op grond van de overtuiging, dat het particulier initiatief op dit punt meer effectief werkzaam kan zijn. In dergelijke gevallen — tuberculosebestrijding, geslachtsziektenbestrijding — kan onder bepaalde omstandigheden een beduidend hogere subsidie gewettigd en normaal zijn, terwijl omgekeerd in andere gevallen een bepaalde aanmoedigingspremie van enkele percenten het meest op haar plaats is. Geval voor geval is de vraag: welk effect wil de overheid bereiken en welke modificatie van het middel subsidie is daartoe het meest dienstig. De subsidie moet naar hoogte èn vorm steeds worden aangepast aan de omstandigheden.

Op bladzijde 36 zegt dr. Brasz dat de overheid, wanneer ze subsidieert, gelden beschikbaar stelt aan instellingen zonder winstoogmerk. Dit gaat lang niet altijd op. Was 'geen winstoogmerk' bijvoorbeeld nog het uitgangspunt bij de subsidie aan woningbouwverenigingen, bij de subsidies op grond van de beschikking die de bevordering van het eigen-woningbezit ten doel heeft, is dit criterium losgelaten. Ook bij de subsidiëring van industrieën die zich in de ontwikkelingsgebieden gaan vestigen is de subsidie in de commerciële sfeer getrokken.

In stelling 8 (zie ook bladzijde 50/51) zegt dr. Brasz, dat de problematiek van de subsidie niet primair van juridische of bestuurskundige aard is, maar van geestelijke aard. In plaats van *geestelijk,* zou beter kunnen worden gesproken van *'politieke aard'*. Het politieke beleidsaspect van de subsidiëring is inderdaad zeer belangrijk. Maar het lijkt spreker toch de vraag of men hier van een problematiek van primair of van secundair belang mag

spreken. Op elk van de drie terreinen liggen allerlei vraagstukken, die ieder op zichzelf in hun eigen verband belangrijk zijn.

Ten slotte wil spreker nog een praktische opmerking maken over de stelling op bladzijde 52 van het pre-advies van dr. Brasz, dat de overheid uitgaat van tamelijk willekeurig gekozen subsidiebedragen. Hiermee gaat spreker in het algemeen accoord. Er is echter daarnaast een voortdurend en opvallend streven aan de gang naar een soort subsidie-standaardisering (*f* 75,— per geval, *f* 2,— per verpleegdag, 5 cent per inwoner, *f* 750,— voor een muziekkorps), gestimuleerd vooral door allerlei top-organen, die daarbij zoveel mogelijk van objectieve maatstaven pogen uit te gaan. Er valt daarbij tevens een constante werking in de subsidiehoogten te construeren, aangepast aan de ontwaarding van de gulden en de verhoging van allerlei maatschappelijke eisen. Zo heel erg willekeurig gaat het dus ook weer niet toe en er is bijvoorbeeld een zeer reële verklaring voor het feit, dat muziekkorpsen vaker en meer steun ontvangen dan zangverenigingen (bladzijde 52 laatste regel). Dit is stellig niet alleen een kwestie van status, maar vooral ook van de omstandigheid, dat de menselijke stem gratis aanwezig is, terwijl de voor een korps nodige muziekinstrumenten een relatief groot kapitaal vertegenwoordigen.

Mr. Vergragt maakt vooreerst een tweetal opmerkingen naar aanleiding van het pre-advies van mr. Van Haersolte.

Op bladzijde 19 gaat de pre-adviseur na, waarom de overheid soms de indirecte weg van de subsidie kiest voor het bereiken van bepaalde doeleinden van algemeen belang, en daarbij dus haar eigen taak uit handen geeft. Waarom handelt de overheid niet met het hare zoals zij zelf het beste acht? Het antwoord luidt dan: de overheid doet dit juist wel; in de gegeven omstandigheden is de besteding via niet-overheidslichamen naar haar mening de beste. In het vervolg van zijn betoog veralgemeent de pre-adviseur echter zijn motivering, en komt hij tot een meer algemene, wel als 'balance of powers' aangeduide, theorie. Spreker zet hier evenwel een vraagteken bij. De overheid neemt soms een taak ter hand welke — of juist omdat deze — nog niet door het particulier initiatief ter hand is genomen. Instellingen, welke reeds, en met succes, op aanverwante terreinen actief zijn geweest, en daarvoor ook gesubsidiëerd, zien hierin dan somtijds aanleiding, een beroep te doen op de overheid, die nieuwe taak (en wel met overheidssubsidie) aan die instellingen over te laten, daarbij dan niet zelden argumenterend vanuit die 'balance of powers'-theorie. Dit is het tegendeel van de pionierssituatie van het particulier initiatief. Hier geldt soms niet het betoog van de pre-adviseur, dat door het particulier initiatief het bewuste doel op minstens gelijkwaardige wijze kan worden behartigd als door de gemeenschapsinstelling. Dan komt naar voren

de vraag: in hoeverre en waar moet de overheid iets zelf behartigen en in hoeverre moet zij het overlaten aan het particulier initiatief?; een vraag die spreker wel zo belangrijk acht als die, of men een bepaalde overheidsbijdrage nu subsidie noemen mag.

Op bladzijde 22 komt pre-adviseur Van Haersolte voorts met de toch wel boeiende gedachte van het 'plebiscitaire effect' van de particuliere bijdragen. De particulieren moeten de overheidssubsidie aanvullen met eigen bijdragen, mede vanuit de gedachte dat daarmede te kennen wordt gegeven dat voor dat bepaalde doel ook een dwangbijdrage, belasting, moet worden geheven. Dit wordt op bladzijde 23 zo omschreven, dat de particulier weet dat op elk kwartje van hem een ander kwartje of een stapel van negentien kwartjes door de overheid zal worden gelegd. Spreker stelt hier een heel andere vorm van subsidiëring naast, namelijk de subsidiëring in het exploitatietekort. Hij meent dat het al onder de kabinetten-Drees een beleidspunt was, deze wijze van subsidiëren af te schaffen; maar deze subsidies komen — al weet spreker niet in welke omvang — nog wel voor. Deze vorm zou als volgt omschreven kunnen worden: de overheid legt voor elk kwartje dat de particulier *niet* geeft, een kwartje of een stapeltje kwartjes neer. Hier gaat het grote bezwaar spelen, dat de particulier teveel gaat leunen tegen de overheid, wanneer de grens van het sluitend budget wordt overschreden. Spreker denkt in dit verband aan het voorbeeld van het Arnhemse festival. Het doet er dan voor de particulier niet zoveel meer toe hoe goed of hoe slecht hij het doet: de overheid zal dan toch wel bijspringen. Dit bezwaar geldt uiteraard vooral als de overheid — anders dan in het gegeven voorbeeld — voor honderd percent in het tekort subsidieert.

Tenslotte reageert spreker nog op de voorstelling van zaken door mr. Sark in het door hem gegeven voorbeeld van intrekking van een bepaald subsidie. In de eerste plaats ging het daar om een tijdelijk experiment, dat voor enkele jaren was bedoeld. Voorts kwamen de docenten niets te kort, want de cursus was door ziekenhuizen en combinaties van ziekenhuizen georganiseerd. In de derde plaats lijkt het spreker in ons staatsbestel een weinig vanzelfsprekende zaak, dat als een competent departement een subsidie intrekt, een ander departement de subsidie zou gaan verlenen.

Mr. Van Eijkern wil zich beperken tot de vraag hoe het toch komt dat het subsidieverschijnsel zo moeilijk grijpbaar is. Het lijkt of er over subsidies in het algemeen betrekkelijk weinig te zeggen is, dat voor het positieve recht relevant is. Zo begint vrijwel elke schrijver te worstelen met de definitie van het begrip subsidie, een situatie niet ongelijk aan die van de schrijvers over het arbeidsrecht, die zich ook altijd in de eerste plaats zorg maken over de aard en de grenzen van hun vak. Doch hoe de keuze van de definitie

ook uitvalt, voor het positieve recht zijn, naar het lijkt, aan die keuze in het algemeen geen gevolgen van betekenis verbonden.

De reden hiervan zoekt spreker in het feit dat de subsidie eerst van grote betekenis is geworden nadat de bouw van onze staat was voltooid. Daarom is de subsidie geen zelfstandig rechtsinstituut, maar een bestuursmiddel dat allerlei juridische gestalten kan hebben, zoals burgerrechtelijke schenking, verplichte uitkering krachtens een wet, verplichte uitkering door een bestuursorgaan bij wege van een soort 'Selbstbindung', onverplichte incidentele uitkering door een bestuursorgaan enz., en behalve gestalten ook schijngestalten, zoals belastingfaciliteiten of zelfs vermommingen zoals het verhuren of verkopen van een zaak beneden de marktwaarde.

De subsidie heeft dus niet een institutionele plaats in ons rechtssysteem. Men staat eigenlijk tegenover dit verschijnsel zoals een primitieve volksstam in welks volksvergadering zonder differentiatie alle wetgeving, bestuur en rechtspraak plaatsvindt, tegenover het probleem zou staan wetgeving, bestuur en rechtspraak te onderscheiden. Zelfs al zou zij geraken tot een sluitende definitie van deze staatsfuncties, dan nog zouden zij daarmede voor hun staatsrecht, om het zo maar eens te noemen, weinig of niets kunnen aanvangen.

Langs welke weg zou men echter het verschijnsel van de subsidie moeten benaderen om het ook als verschijnsel een plaats in het positieve recht te geven? Daarbij kan men wellicht het beste die subsidies tot uitgangspunt nemen, die maatschappelijk het belangrijkst zijn, namelijk de subsidies die volgens een bepaald stelsel algemeen worden toegekend en die voor de financiering van het bewuste object essentieel zijn. Om enkele voorbeelden te geven uit vele: onderwijs, studiebeurzen, maatschappelijk werk, kinderbescherming, regionale industrialisatie. Uit deze voorbeelden blijkt, dat het wezen van deze subsidiëring is: ordening. De overheid grijpt namelijk beslissend in in de situatie. Zij maakt bepaalde activiteiten mogelijk, doch snijdt in feite andere juist af, zij scheidt rechthebbenden van niet-rechthebbenden of althans begunstigden van niet-begunstigden. Economisch gezien vertekent en denatureert zij op allerlei deelmarkten de prijzen van goederen en diensten, terwijl zij en passant ook nog het nationaal inkomen herverdeelt. Zij drijft particulieren en hun organisaties in een positie van afhankelijkheid en gedwongen verleend vertrouwen.

En de overheid doet dit eigenlijk met een ijzeren hand in een fluwelen handschoen; spreker heeft hiervan geen aan de praktijk ontleende bewijzen, doch het ligt voor de hand, dat subsidievoorwaarden in het algemeen effectiever zullen worden nageleefd dan menige strafbepaling en moeilijker te ontduiken zijn dan vele belastingen. Het komt spreker dan ook voor, dat de stelling van de

heer Brasz, dat subsidiëring een grensactiviteit is en tot beperking van de overheidsbemoeiing leidt, op zijn minst sterk moet worden gerelativeerd. De beperking van de overheidsbemoeiing is hier in vele opzichten gezichtsbedrog.

Dit ordenend optreden staat, zo het al geen materiële wetgeving is, deze bezigheid zeer na. Het is dan ook verwonderlijk dat, terwijl ordenend optreden op andere wijze alleen in bepaalde staatsrechtelijke vormen mogelijk is, de keuze van de rechtsvorm bij ordening bij wege van subsidiëring, een hoogst enkele uitzondering als het lager onderwijs daargelaten, constitutioneel gesproken vrij is. In dit licht gezien krijgt prof. Samkalden's opmerking, in deze kring gemaakt, dat de subsidiëring uit een oogpunt van 'freies Ermessen' misschien nog het meest ongerepte terrein is, bijna het karakter van een understatement.

Nu kan men zich de vraag stellen, of het dan niet wenselijk is voor dergelijk ordenend subsidiëren een bepaalde rechtsvorm dwingend voor te schrijven en wel voor de centrale overheid die van een wet en voor de lagere publiekrechtelijke lichamen die van een verordening. Alleen op deze wijze immers komt de normale publieke controle bij ordenend optreden — niet in de laatste plaats in de vorm van hantering van het recht van amendement van de vertegenwoordigende colleges — tot gelding.

De meest voor de hand liggende en eigenlijk zelfs de enige plaats, waar dit zou kunnen worden vastgelegd, is volgens spreker de Grondwet. Daarin zou een bepaling kunnen worden ingelast van ongeveer deze inhoud: *Uitkeringen uit openbare kassen van een ander dan een voorbijgaand karakter, dan wel uitkeringen uit die kassen aan groepen van belanghebbenden vinden slechts plaats bij of krachtens de wet of een verordening van een openbaar lichaam. Bij of krachtens die wet of verordening worden de rechten van degenen, die bij de uitkering belang hebben, zo ver omschreven als de aard van de uitkering toelaat.* Het gaat hier slechts om een tentatieve redactie; het is alleen om de gedachte te bepalen. Spreker heeft dus niet de pretentie zijn denkbeeld in een geacheveerde vorm te hebben weergegeven. Textueel gezien vallen de schijngestalten en de vermommingen van de uitkeringen erbuiten, doch wordt overigens het ruimste begrip uitkering gebruikt, zodat bijvoorbeeld zowel de toekenning van een vergoeding voor oorlogsschade als een subsidie voor een organisatie van maatschappelijk werk eronder valt. Een en ander is ook de bedoeling. Met name ziet spreker geen aanleiding voor dit aspect — subsidiëring als ordening — een beperkte definitie van subsidie aan te houden.

Op het eerste gezicht is deze verandering in de Grondwet een zeer ver gaande stap, doch in werkelijkheid zijn reeds veel algemene subsidiesystemen bij de wet of bij verordening geregeld, zodat

misschien veeleer van een consolidatie van een allengs ontstaande toestand kan worden gesproken.

Professor Simons heeft in het algemeen grote lof voor de pre-adviezen. Dit verhindert hem echter niet een waarschuwend woord te laten horen, in het bijzonder betrekking hebbend op het pre-advies van dr. Brasz. Wij zijn in dit land nog niet bijzonder ver gevorderd op de weg naar erkenning van het vak bestuurskunde. Laten wij nu proberen niet te zware eisen te stellen aan degenen, van wie wij die erkenning verwachten. Spreker gelooft, dat het pre-advies van de heer Brasz — dat op zich zelve zeker waarde heeft en na hernieuwde lezing nog aan waarde wint, zo althans is het hem gegaan — wel het gevaar doet onderkennen van een teveel aan theorie, en juist op het gebied van de subsidie is voorzichtigheid en niet al te veel theorie geboden; anders komt men er toe te zeggen: ik kan er helemaal niet meer uitkomen, er zijn zoveel soorten en vormen van subsidies, laten we het hele verschijnsel maar terugdringen of zelfs — zoals hier en daar in de pre-adviezen wordt bepleit — maar afschaffen en vervangen door veranderingen in het belastingstelsel. Professor Simons gelooft dat men zich daartegenover moet stellen op het standpunt zoals dat door verschillende voorgaande sprekers reeds is verdedigd, namelijk dat subsidies een realiteit zijn in het praktisch bestuurlijk leven, en niet slechts een realiteit waarvan we moeten trachten af te komen, maar een noodzakelijk instrument in het arsenaal waarover de overheid beschikt om haar veelvuldige activiteiten uit te voeren. Het is bijzonder nuttig dat de overheid niet steeds genoodzaakt wordt allerlei taken zelf in volle omvang op zich te nemen, maar dat zij daartegenover een beroep kan doen — of kan worden genoopt om steun te verlenen; dit *nopen* kan in verschillende vormen gebeuren — op particuliere instellingen, e.d., die, uit eigen initiatief of door bepaalde geestelijke redenen daartoe gebracht, van mening zijn dat bepaalde taken beter door het particuliere initiatief dan door de overheid kunnen worden verricht. Spreker is van mening dat dit een gelukkige omstandigheid is, dat dit geaccepteerd behoort te worden, zeker in Nederland, waar nu eenmaal een zekere verzuiling een wezenskenmerk is van de samenleving.

De voorgaande spreker heeft de gedachte opgeworpen om een bepaling over de subsidiëring in de Grondwet op te nemen. Dit zou niet vreemd zijn, want ook nu komen — het onderwijs is daarvan een voorbeeld — in de Grondwet al enige bepalingen over belangrijke onderwerpen betreffende bijdrageverlening voor; daaruit blijkt al dat in ons volk de gedachte verankerd ligt dat belangrijke activiteiten zoveel mogelijk moeten worden overgelaten aan particuliere initiatieven en dat de overheid dan gereed moet

staan daaraan financiële steun te verlenen. Spreker acht het echter niet nodig om een bepaling in de Grondwet terzake op te nemen, al zou hij anderzijds een eind met mr. Van Eijkern willen meegaan, zij het in een iets andere vorm. Hij zou dan echter een wat andere onderscheiding willen volgen, niet zozeer naar de vorm maar naar de mate van ontwikkeling van de subsidies. Verschillende subsidies hebben een eindvorm bereikt; de overheid erkent dan, dat zich in het maatschappelijk leven een taak op bevredigende wijze verrichtende instellingen en organisaties hebben ontwikkeld in overeenstemming met de geestelijke inslag van de bevolking en dat zij er zichzelve van moet onthouden de taken die door die instellingen worden vervuld tot de hare te maken. Dan is een eindstadium bereikt.

Er zijn ook andere gevallen van subsidies, waar nog slechts van een voorlopig stadium sprake is, waar nog gezocht en getast wordt; gevallen waarin de overheid misschien door particuliere instellingen ertoe wordt overgehaald enige steun te verlenen, en wellicht na enige tijd tot de conclusie komt in het belang der gehele bevolking de bewuste taak toch zelf ter hand te moeten nemen, ofwel door stimulering van andere groepen van de bevolking deze ertoe te moeten brengen een soortgelijke taak op zich te nemen.

Als het voorlopige stadium voorbij is of het eindstadium al eerder is bereikt, dan is er alle reden om rechtsbescherming te geven aan degenen die langs de weg van subsidiëring voortdurend in contact worden gebracht met de overheid. Er is dan immers geen reden meer om subsidie te beschouwen als een soort buitenbeentje — waarbij men moet zoeken naar de uitzonderlijke mogelijkheid van een beroep op de burgerlijke rechter — maar dan moet de subsidie worden gezien als een normaal element in onze samenleving, waarin naar de geest van onze tijd past de rechtsbescherming tegenover de overheid. Is dit eindstadium bereikt, dan dient men zoveel mogelijk — dat wil zeggen met inachtneming van de materie welke te regelen is en met inachtneming van de noodzakelijke marge van soepelheid met het oog op een verdere maatschappelijke ontwikkeling — te streven naar vastlegging van *normen*. Maar afgezien nog van die wettelijke vastlegging zal, dunkt spreker, een zekere rechtsbescherming in het leven geroepen moeten worden, hetzij in de vorm van een beroep op de administratieve rechter, hetzij — meer in onze stijl — op het hoogste beroepsorgaan binnen de administratie (in de richting waarin het wetsontwerp-B.A.B. zou kunnen gaan). Op dit punt zou spreker willen waarschuwen tegen een bepaling welke op het ogenblik in dit wetsontwerp voorkomt, waarbij namelijk slechts is voorzien in beroep tegen beslissingen inzake subsidies welke berusten op een algemeen verbindend voorschrift. Ook daarbuiten zou een zekere bescherming nuttig zijn, ook wanneer het eindstadium nog niet zou

zijn bereikt. Particuliere organisaties die tezamen met de overheid de belangrijke taak vervullen die zij in hun vaandel hebben geschreven en die de overheid haar financiële steun waardig keurt, hebben recht op continuering en op een behoorlijke behandeling in het contact met de administratie. Dit contact vindt immers niet altijd plaats op het hoogste niveau; het kan zijn dat men bij ambtenaren terecht komt die het feit dat subsidie verleend wordt willen benutten om meer invloed uit te oefenen dan aan de overheid door het feit dat zij niet zelf doch de gesubsidieerde de dienst vervult, eigenlijk toekomt. Spreker gelooft, dat daarom bescherming soms nodig is inzake het opleggen van voorwaarden en voor zover gedreigd zou worden met een discontinuering van de subsidie. Het zou dan alleszins zin hebben beroep mogelijk te maken op de hoogste geleding in de administratie — de Kroon — na een contradictoire behandeling voor de Afdeling voor de geschillen van bestuur van de Raad van State; er zou dan kunnen worden getoetst niet alleen aan de wettelijke normen, maar ook en in het bijzonder aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur; hij meent dan ook — ten slotte is het een vergadering van de Vereniging voor Administratief *Recht,* ook al zijn de uitstapjes op het terrein der bestuurskunde welkom en belangrijk — dat het zeer belangrijk zou zijn als de conclusie van de beraadslagingen zou zijn dat ook voor deze belangrijke vorm van staatsactiviteit (de subsidie) het complement van de rechtsbescherming nodig is. Naast de theoretische vruchten uit de pre-adviezen zou dan ook een voldoende praktisch resultaat bereikt zijn.

Mr. Hagen gaat in de eerste plaats in op de twee mogelijkheden die mr. Van Haersolte op bladzijde 27 van zijn pre-advies naast elkaar stelt: subsidie en belastingaftrek. Inderdaad kan men hier in zekere zin van een doublure spreken, maar dan van een waardevolle doublure. In sommige opzichten is belastingaftrek aantrekkelijker dan de weg van subsidiëring: het particulier initiatief wordt er meer door bevorderd en het geld komt niet via de omweg van de schatkist maar rechtstreeks. Echter is in veel gevallen de belastingaftrek ontoereikend. Als voorbeelden kunnen worden genoemd het onderwijs en de kinderbescherming. Wat de kerkbouw betreft staat spreker nog steeds op het reeds vroeger door hem ingenomen standpuunt [1], dat het beter ware, ook om administratieve redenen, de kerkbouw niet van Rijkswege te subsidiëren, maar door verruiming van belastingaftrek te steunen.

Vervolgens wijst spreker er op dat mr. Steenbeek op bladzijde 72 van zijn pre-advies ten onrechte het onderscheid tussen egoïsme en altruïsme hanteert. Met name moet worden betreurd dat de

[1] Zie de bijdrage in T.V.O., 1957, nr. 624.

schrijver het heeft over het egoïsme van woningbouwverenigingen. Sprekers ervaring wijst op het tegendeel. Dat de besturen der woningbouwverenigingen het belang van de vereniging behartigen, is hun goed recht, zelfs hun plicht, maar wettigt nog allerminst te spreken van egoïsme. Anders zou met evenveel recht aan besturen van andere organisaties, gemeentebesturen bijvoorbeeld, egoïsme kunnen worden verweten.

Dat mr. Steenbeek op bladzijde 101 met de begrippen *overwicht* en *evenwicht* het onderscheid tussen publiekrecht en privaatrecht juist typeert, gelooft spreker niet. Ook in het publiekrecht speelt het evenwicht een essentiële rol: hierbij is onder meer te denken aan de eis van evenwichtige belangenafweging. Anderzijds is in het privaatrecht naast evenwicht ook overwicht een belangrijk fenomeen, inzonderheid bij onderwerpen als ouderlijke macht, voogdij, curatele en rechtspersonen. Ook de visie van mr. Van Haersolte op dit punt bevredigt niet, daar de bijzondere belangen toch ook in het publiekrecht een belangrijke rol spelen, zo bijvoorbeeld bij de regeling betreffende vrijstelling van militaire dienst.

Spreker heeft tenslotte tot zijn spijt in het gedeelte van het pre-advies van mr. Steenbeek waarin de betekenis van de rechtsvorm aan de orde is, een belichting van de voor- en nadelen van de subsidie-*overeenkomst* gemist. Het had z.i. op de weg van de pre-adviseur gelegen dit punt — dat ook voor de praktijk van belang is — te behandelen.

Mr. Somer maakt een enkele opmerking over de pre-adviezen van de heren Van Haersolte en Steenbeek.

Beide pre-adviezen benaderen het subsidievraagstuk zeer verschillend. Het eerste beschrijft zeer in het algemeen de kenmerken van subsidie, het tweede legt de nadruk op de rechtsvorm. Gemeen hebben ze echter, dat beide uitgaan van een materieel subsidiebegrip; een materieel subsidiebegrip dan, dat wel niet geheel los staat van wetgeving en praktijk, maar dat toch speciaal is toegesneden op de doeleinden van de pre-adviezen. Nu is het naar de mening van spreker meestal onvermijdelijk om bij een enigszins algemene behandeling van het subsidieverschijnsel een dergelijke eigen definitie voorop te stellen. Het terrein waarop gesubsidieerd wordt is immers bijzonder uitgestrekt, het aantal subsidievormen zeer gevarieerd, en wetgeving noch spraakgebruik kennen een uniform subsidiebegrip. Daarom is er geen enkel bezwaar tegen een eigen vrije definitie van subsidie in materiële zin, mits het maar duidelijk is, dat het om een eigen definitie gaat.

Want — en daar wil spreker de nadruk op leggen — de vraag, wat subsidie is, welke figuren daaronder vallen en welke niet, wordt een vraag van wetsinterpretatie, zodra en zo dikwijls een wet of een andere regeling zich zonder meer van deze term bedient. Dan gaat

het om de juridische vraag welk materieel subsidiebegrip de wetgever voor ogen stond, toen hij de termen subsidie, ondersteuning, steun e.d. gebruikte, en de wetstoepassers — administratie en rechter — zullen de beantwoording van deze vraag niet kunnen ontlopen. Subsidie mag nog zozeer in de eerste plaats een bestuurlijke figuur zijn, die in verschillende rechtsvormen kan worden gehuld, het wordt een juridisch begrip, zodra de wet gebruik van de term maakt.

Deze kwestie is, anders dan de heer Van Eijkern meent, niet altijd zonder praktisch belang.

In de eerste plaats *wanneer de wet aan subsidiëring bepaalde gevolgen verbindt.*

Volgens het thans vervallen art. 197 sexies van de Hogeronderwijswet bijvoorbeeld kwamen op de tegemoetkoming uit 's Rijks kas aan bijzondere universiteiten subsidies van andere openbare lichamen in mindering. Terecht merkt de heer Steenbeek in zijn kritiek op het bekende Koninklijke besluit van 1955 over de overeenkomst tussen de gemeente Nijmegen en de Radboudstichting (blz. 84 van het pre-advies) dan ook op, dat de Kroon aan een materieel subsidiebegrip had moeten toetsen.

Volgens het slot van art. 2 van de Middelbaar-onderwijs-wet zijn de *gesubsidieerde* bijzondere middelbare scholen voor alle leerlingen zonder onderscheid van godsdienstige gezindheid toegankelijk. Zo zijn er nog wel meer voorbeelden te geven, ook op ander dan onderwijsterrein, van gevallen, waarin de wet aan subsidiëring belangrijke gevolgen verbindt.

In de tweede plaats — en daar vooral — is de kwestie van belang, *wanneer de wet de bevoegdheid tot subsidiëring beperkt of zelfs geheel uitsluit.*

Het bekende art. 5, lid 3, van de Lageronderwijs-wet bijvoorbeeld verbiedt de gemeenten geldelijke bijdragen of andere ondersteuning aan bijzondere scholen te geven dan in de gevallen in de wet genoemd. De Kroon moest enkele malen — en ook de gewone rechter in een enkel geval — zich rekenschap geven van het materiële begrip *ondersteuning* in dit artikel.

De nieuwe wet op het Wetenschappelijk Onderwijs (art. 100, lid 3, en 110, lid 4) beperkt op overeenkomstige wijze de subsidiëring uit de openbare kas van openbare en bijzondere universiteiten en hogescholen.

Volgens art. 14 van de Armenwet mogen slechts in zeer beperkte mate gemeentelijke subsidies aan andere dan burgerlijke instellingen van weldadigheid worden gegeven. Het nieuwe art. 29, g, van de Wet op de lijkbezorging verbiedt publiekrechtelijke lichamen om op enigerlei wijze steun te verlenen aan een vereniging die een crematorium opricht of in stand houdt.

Tenslotte geeft spreker een voorbeeld op een heel ander terrein:

art. 4, sub c, van het KSG-verdrag verbiedt door de Staten verleende subsidies of hulp. De grote economische belangen die hier in het geding zijn, hebben dringend klaarheid nodig over de juridische betekenis van deze termen. Het kon dan ook niet anders of vroeg of laat zou aan het Hof te Luxemburg worden gevraagd hier het laatste woord over te zeggen. In het dit jaar gewezen arrest heeft het Hof naar aanleiding van de vraag of de door de West-Duitse regering ingestelde mijnwerkerspremie een subsidie is of niet, het subsidie- en het hulpbegrip in het KSG-verdrag uitvoerig verklaard. Ook art. 92 van het EEG-verdrag, volgens welke bepaling steunmaatregelen door de Staten in het algemeen onverenigbaar zijn met de gemeenschappelijke markt, vraagt om een nadere uitleg.

De vraag naar de betekenis van het begrip subsidie kan dus vaak een belangrijke vraag van wetsinterpretatie betekenen. Ook een moeilijke vraag. In beginsel dient elke wettelijke regeling op zichzelf te worden geïnterpreteerd. Spraakgebruik, systeem van de wet en vooral de strekking van de betrokken bepaling en van de gehele regeling zullen de belangrijkste aanknopingspunten voor deze uitleg vormen. Het genoemde arrest van het Luxemburgse Hof geeft hier een helder en leerzaam voorbeeld.

BIJLAGE

Hoofdstuk II B (Kabinet van de Vice-minister president)

art. 11	Subsidie aan de Nederlandse stichting voor culturele samenwerking met Suriname en de Ned. Antillen	0,9

Hoofdstuk IV (Justitie)

art. 88	Kosten, voortvloeiende uit de toepassing van maatregelen ten aanzien van minderjarigen . .	17,6
art. 89	Subsidies aan verenigingen, stichtingen e.d., werkzaam op het terrein van de kinderbescherming	29,8
art. 103	Reclasseringsbemoeiingen en voorlichting in strafzaken	3,2

Hoofdstuk V (Binnenlandse Zaken)

art. 32	Subsidie aan de Oorlogsgravenstichting . . .	0,6

Hoofdstuk VI (Onderwijs, Kunsten en Wetenschappen)

art. 21	Subsidies aan onderwijsorg. ten behoeve van pedagogisch-didactische- en applicatiecursussen	0,8
art. 154	Subsidies en overige uitgaven	1,3
art. 171	Subsidie aan de Nederlandse organisatie voor zuiver wetenschappelijk onderzoek	7,0
art. 210	Subsidies aan landelijke organisaties van vormingsinstituten voor leerplichtvrije jeugd . .	1,4
art. 211	Voorschotsubsidies aan landelijke organisaties van vormingsinstituten voor leerplichtvrije jeugd	1,3
art. 214	Subsidies aan landelijke organisaties voor jeugdwerk	4,2
art. 215	Voorschotsubsidies aan landelijke organisaties voor jeugdwerk	2,4
art. 230	Subsidies aan landelijke organisaties voor volksontwikkelingswerk in internaatsverband . . .	1,3
art. 232	Subsidies aan openbare leeszalen en bibliotheken	2,7
art. 387	Subsidie aan het Nederlands Instituut voor Internationale Culturele betrekkingen	0,8

Hoofdstuk VII B (Financiën)

art. 74	Erediensten	3,3

Hoofdstuk VIII A (Oorlog)

art. 130	Uitkeringen aan oorlogsinvaliden	0,7

Hoofdstuk X	(Economische Zaken)	
art. 48	Subsidie ten behoeve van het vreemdelingenverkeer	1,3
Hoofdstuk XII	(Sociale Zaken en Volksgezondheid)	
art. 82	Subsidies en overige uitgaven tot bestrijding van de tuberculose	6,1
art. 84	Subsidies plaatselijke verenigingen voor gezondheidszorg	8,4
art. 85	Subsidies bevordering kinderhygiëne	1,7
art. 87	Subsidies en overige uitgaven in verband met kraamzorg	5,3
art. 88	Subsidies voor kinderuitzending in het binnenland	0,9
art. 92	Subsidies voor reumatiekbestrijding	1,0
art. 114	Subsidies voor geestelijke volksgezondheid . .	1,1
art. 231	Bijdragen aan maatschappelijke organisaties .	0,8
art. 232	Bijdragen aan het Emigratie-bestuur	2,0
Hoofdstuk XII A	(Maatschappelijk Werk)	
art. 28	Subsidies ten behoeve van de samenwerkingsorganen voor maatschappelijk werk op levensbeschouwelijke en algemene grondslag . . .	1,0
art. 30	Subsidies ten behoeve van organen van overleg en coördinatie van het maatschappelijk werk .	0,6
art. 32	Subsidies en voorschotten ten behoeve van dorps- en wijkcentra en buurt(huis)werk . .	0,5
art. 34	Subsidies ten behoeve van het uitvoerend algemeen maatschappelijk werk	1,4
art. 39	Subsidies in verband met maatschappelijk werk ten behoeve van gehandicapten	0,5
art. 41	Bijdragen in de kosten van het werk ten behoeve van zwakmaatsch. en onmaatsch. gezinnen	1,4
art. 58	Subsidies ten behoeve van maatschappelijke en geestelijke verzorging gerepatriëerden	1,1
art. 71	Uitgaven verband houdende met de zorg voor het gezin	5,5
		119,9
Niet gespecificeerd (circa 160 posten)		19,1
Totaal		139,0

ANTWOORDEN PRE-ADVISEURS

Mr. R. A. V. Baron van Haersolte beantwoordt de vragen van de verschillende sprekers in volgorde.

Professor Van der Hoeven heeft opgemerkt dat de gelijkgerichtheid van de doelstelling van de subsidiënt en de gesubsidieerde toch niet zo typisch is voor de subsidie, omdat toch ook bij andere figuren, zoals bijvoorbeeld de vergunning, een dergelijke gelijkgerichtheid voorkomt. Wanneer de gemeente taxivergunningen uitgeeft, dan wil de vergunninghouder dat er een taxi komt en de gemeente wil het ook. Toch ligt het hier in zoverre anders, dat die vergunningen afgegeven worden op basis en in het systeem van een verordening, die het aantal van de taxi's juist wil beperken, dan wel een kwalitatieve selectie onder de taxi's wil aanbrengen. De gemeente begint aldus tegen de taxi-eigenaars in te gaan en gedeeltelijk komt zij hen dan weer tegemoet door hen een vergunning te geven; zo is dit vergunningstelsel het gedeeltelijk uit de weg ruimen van een door de gemeente zelf eerst geschapen beletsel. Maar bij de subsidiëring is het juist typisch, dat van meet af aan de gemeente en de particulier om de tafel zijn gaan zitten met het gemeenschappelijke idee, dat dit of dat werk toch hoognodig van de grond moet komen, en dat men dit met vereende krachten zal opzetten. Het is natuurlijk waar, dat de overheid, ook bij die typische subsidies, de belangen waar het om gaat wel uit een enigszins andere gezichtshoek beoordeelt dan de particulier; volkomen gelijkgerichtheid zal er dus wel nooit zijn. Toch blijft de pre-adviseur van oordeel, dat in het voorbeeld van de sportfestijnen, waar de gemeente dan toch maar subsidies voor geeft, een veel sterkere gelijkgerichtheid tussen de overheid en de sportverenigingen bestaat, dan bijvoorbeeld tussen die verenigingen en de verhuurder van het terrein; in dit laatste geval vindt immers bepaaldelijk een ruil van prestaties plaats: de een wil aan sport doen, de ander wil er aan verdienen. Vereniging en verhuurder benaderen de transactie vanuit tegengesteld gerichte belangen, terwijl de overheid het benadert vanuit een standpunt dat toch enigszins meer parallel loopt met dat van de gesubsidieerde organisatie. Het moge waar zijn dat de overheid uit overwegingen van representativiteit of van prestige de sportmanifestatie begunstigt, maar daar blijkt dan toch uit, dat de overheid enig prestige, enige representatiewaarde aan het begrip *sport* toekent en dus ook zelve *sportminded* is. Er kan een accentverschil zijn, dat ontkent spreker niet; in het geval van de subsidiëring van de kerkbouw is het accentverschil wel bijzonder duidelijk: de kerk heeft een religieus motief dat de overheid als zodanig natuurlijk niet kan hebben. In deze sfeer ligt ook het door professor Van der Hoeven aangehaalde voorbeeld van de subsi-

diëring van het maatschappelijk werk van kerkelijke instanties, die in het kader van dat werk evangelisatie bedrijven. Toch gelooft mr. Van Haersolte ook weer, dat in zo'n geval, naarmate het evangelisatiekarakter duidelijker wordt, de claim op overheidssubsidie eerder geringer dan groter wordt. Men kan hier zeggen: in dit geval wordt gesubsidieerd *voorzover* de bedoelingen van overheid en particulier parallel lopen.

De heer Drees onderscheidt zaken die typisch in de taaksfeer van de overheid liggen, zoals de landsverdediging, en zaken die een particulier ook zou kunnen doen. In het eerste geval zou er eigenlijk geen sprake zijn van subsidie. Het komt wel voor, dat de overheid een van haar aanvankelijke taken afstoot naar een rechtspersoon, bijvoorbeeld een rechtspersoonlijkheid bezittende openbare universiteit of een organisatie als Z.W.O. en T.N.O.; er is dan een als een aparte rechtspersoon afgestoten tak van de overheidsdienst. Inderdaad is het oneigenlijk om wat de overheid uitkeert tot voeding van deze rechtspersoon — dit zijn typisch de gevallen waar men van *voeding* pleegt te spreken — met het woord *subsidie* te betitelen. De pre-adviseur ziet deze onderscheiding ook wel, maar is van mening dat het criterium daarbij niet in de eerste plaats gelegen is in de soort van taken. Hij licht dit toe met het volgende voorbeeld: wanneer de wetgever op een gegeven moment aan het Nederlandse leger of aan de Koninklijke Marine rechtspersoonlijkheid zou verlenen, dan zou daarmede de defensiebegroting niet bepaald het karakter krijgen van wat men *subsidie* noemt; maar anderzijds is het in diezelfde defensiesector toch wel degelijk denkbaar — spreker zegt niet dat het wenselijk is — dat men een uit de particuliere sfeer voortgekomen weerbaarheidskorps zou gaan subsidiëren. Dan hebben we in één en dezelfde sector van activiteiten het voorbeeld enerzijds van de *voeding* van een rechtspersoon die eigenlijk een verlengstuk van de overheid is, en anderzijds de *subsidiëring* van het particulier initiatief. Het onderscheidscriterium tussen de eigenlijke en oneigenlijke subsidies ligt dus niet zozeer in het soort werk dan wel in het feit of de rechtspersoon inderdaad een sociaal substraat buiten de overheidskring heeft.

Professor s'Jacob is enigszins gevallen over de nadruk die de pre-adviseur gelegd heeft op het zure van het belastingbetalen. Ook de heer Verkouw heeft daar het een en ander over gezegd. Nu moeten op dit punt twee dingen onderscheiden worden. Enerzijds zijn er de mensen die altijd mopperen over de belastingen. Die mensen zijn een beetje irritant, omdat ze hiermee een zekere kortzichtigheid betonen. Het is natuurlijk een feit, dat men van zijn belastinggeld heel wat terugkrijgt in de vorm van diensten die de overheid bewijst, en dat voor het overige de belastinggelden gebruikt worden voor activiteiten waarvan de belastingbetaler misschien niet rechtstreeks profiteert, maar die wel dienen tot het uit de weg ruimen van misstan-

den, die als puntje bij paaltje komt ook de mopperaars niet bestendigd zouden willen zien. Er zit dus een element van kortzichtigheid in het mopperen. Het is binnen zekere grenzen nodig rekening te houden met deze menselijke kortzichtigheid, maar ze is in wezen ongemotiveerd. Er is echter ook nog een andere kant aan de zaak, en wel deze, dat zuiver zakelijk gezien — dus afgezien van gevoelsoverwegingen — de belasting een dwangcontributie is, opgelegd ook aan een minderheid die er zich tegen gekant heeft (hetzij om de manier van besteden, hetzij om de hoogte van het bedrag), een minderheid die zegt: ik heb het er niet voor over, en nu moet ik toch meebetalen. Dit is een fundamenteel punt van onderscheid tussen de overheidssubsidie en alle andere middelen waar het particulier initiatief mee werkt. In de belastingpolitiek moet verdisconteerd worden, dat een meerderheid bezig is zijn wil op te leggen aan een minderheid; dit *overstèmmen* màg in een democratie en tot op zekere hoogte móét het ook, maar op zich zelf is het een nadeel. Professor s'Jacob zegt terecht, dat de overheid zo vaak haar wil aan de minderheid oplegt. Inderdaad, maar daarom moet de overheid er juist voor waken dat haar gebruik van die macht ook ten opzichte van dissidenten redelijkerwijze verantwoord is. En dit speelt onder meer bij het subsidiëren uit belastinggeld.

Verder is het professor s'Jacob opgevallen dat de pre-adviseur zo'n scherpe grens trekt tussen de gesubsidieerde en de werknemer; professor s'Jacob zegt dat dit juridisch inderdaad een scherpe grens is, maar dat er toch verder een sterke analogie met het arbeidscontract is. Spreker geeft toe dat er een analogie is; hij vraagt zich zelfs af of er juridisch altijd zo'n scherpe grens is. (Pre-adviseur Steenbeek heeft naar voren gebracht, dat de subsidies ook in de vorm van overeenkomsten voorkomen; dan begint dus zelfs de juridische grens problematisch te worden.) Dat de spreker over die grens zo uitvoerig geschreven heeft, is dan ook niet omdat hij hem zo scherp vindt, maar juist omdat hij hem zo problematisch vindt. Het was per slot van rekening de taak van de pre-adviseur de moeilijke punten op te sporen; uit de aandacht die spreker aan dit punt besteed heeft kan blijken hoezeer hij besefte, dat hier allerlei overgangen te vinden zijn. Intussen meent hij, dat ondanks alle overeenkomst toch ergens een gradueel verschil moet worden gezien, wil men überhaupt nog over subsidie kunnen praten. Anders zou het begrip subsidie helemaal wegvallen en zou men moeten zeggen, dat er een soort arbeidscontract of aanneming van werk tot stand gekomen is. *Du moment* dat men over subsidie wil gaan schrijven, moet men haar van het arbeidscontract onderscheiden, anders brengt men zijn eigen onderwerp om zeep.

De heer De Vreeze heeft een aantal voorbeelden gegeven van de bijzondere ingewikkeldheid van de figuren op het onderhavige gebied; met hem is spreker van oordeel dat het inderdaad wel wat

eenvoudiger en uniformer zou kunnen; het is overigens een klacht die voor meer gebieden van het administratieve recht geldt. Het administratieve recht is betrekkelijk wild gegroeid, departementsgewijs, betrekkelijk weinig gecoördineerd; het is juist een van de belangrijke functies van de Vereniging voor Administratief Recht te trachten in deze warwinkel enige lijn te trekken, en mede invloed uit te oefenen om te maken, dat deze lijn in de toekomst ook door de wetgever wat meer in het oog gehouden wordt. Het is waar, dat de ordening van subsidies op het ene gebied eenvoudiger is dan op het andere; bij het onderwijs is inderdaad het minimale pakket verstrekkingen vastgelegd. Met mr. De Vreeze is de pre-adviseur van oordeel, dat zulk een vastlegging op vele andere terreinen aanzienlijk moeilijker kan zijn.

Een van de opmerkingen van de heer Verkouw meent spreker reeds beantwoord te hebben, namelijk die over het feit dat belastingen toch altijd een offer betekenen, of, zoals spreker eens gezegd heeft, dat de loyale burger wel *met* plezier, maar niet *voor* zijn plezier belasting betaalt. De heer Verkouw heeft verder gevraagd, of de onvrijwilligheid van de opgebrachte gelden — het feit dus dat de overheid altijd dwangcontributies besteedt — niet zijn stempel drukt op alle overheidsactiviteiten, en niet alleen op het subsidiëren. Spreker is het daar volkomen mee eens; hij heeft dit kenmerk dan ook niet aangevoerd om de subsidiëring te onderscheiden van ander overheidswerk, maar van particulier maecenaat. De pre-adviseur zag zich gesteld voor het probleem wàt wel de rechtvaardiging mag zijn van het feit, dat we aan *overheidssubsidie* aparte vergaderingen en aparte terminologieën wijden. Welnu, hij ziet het eigen karakter der overheidssubsidie in een kruising van twee figuren: enerzijds het steunen van bepaalde doeleinden, en anderzijds het feit dat dit door de overheid en dus, als alle overheidswerk, met de opbrengst van belastingoffers gebeurt.

Wat de pre-adviseur gezegd heeft over het weinig systematische in het overheidsoptreden op het gebied van de subsidie kan tevens dienen als antwoord op een opmerking van de heer Sark. Verder heeft mr. Sark critiek gehad op het subsidiebeleid van het Ministerie van Maatschappelijk Werk, enerzijds uit beleidsoverwegingen, waar de pre-adviseur als ambtenaar van het departement uit de aard der zaak zorgvuldig buiten blijft, en anderzijds op één bepaald juridisch punt, nl. het feit dat artikel 14 van de Armenwet aan de gemeenten eigenlijk het subsidiëren in deze sector verbiedt.

De subsidiëring in deze sector is evenwel tot stand gekomen op grond van de overweging dat niet alle maatschappelijk werk maatschappelijke zorg in de geest van de Armenwet is. Er is wel een zekere overlapping tussen beide, en in zoverre zijn de betreffende organisaties dikwijls weer wel in de Sociale Raad vertegenwoordigd, maar daarnaast kan men voor een groot deel zeggen dat het

maatschappelijk werk geen maatschappelijke zorg is, en dus ook niet door het verbod van subsidiëring van artikel 14 Armenwet wordt getroffen.

De pre-adviseur gaat vervolgens in op het betoog van professor Van Poelje. Vooreerst de opmerking ten aanzien van de op bladzijde 6, voorlaatste alinea voorkomende woorden: „waar de ethiek als zodanig geen weet van heeft". Het ging hier om de maatschappelijke rolverdeling als historisch en positiefrechtelijk feit. Deze is wel ethisch relevant, doch niet in alle opzichten ethisch bepaald (bijvoorbeeld rechtshouden in het verkeer).

Met „iemand, die zichzelf de belasting heeft opgelegd", bedoelde spreker een contribuabele die zelf door zijn politiek gedrag (bijvoorbeeld ter stembus) aan de totstandkoming van de belastingwet heeft meegewerkt. *Zelfs* bij deze man is het *betalen* van de belasting zelden met lustgevoelens geassocieerd.

Spreker heeft voorts beweerd dat een particulier met het zijne mag doen wat hij wil. Professor Van Poelje wees daartegenover op de erfrechtelijke en andere beperkingen. Spr. ontkent dit niet; zijn opmerking moet in een bepaald verband worden gezien: voor zover het niet verboden is, mag een particulier doen met het zijne wat hij wil, voor hem is er een zekere presumptie ten gunste van de vrijheid, terwijl de overheid eigenlijk helemaal geen recht blijkt te hebben, want als zij meent een recht te hebben, blijkt dat weer een plicht te zijn (publiek recht is publieke plicht).

De overheid treedt soms *in zekere zin* als overheid, *in zekere zin* ook weer niet als overheid op. Dat is namelijk het geval wanneer zij met de aan haar aard eigen beperkingen-van-binnen-uit, de beperkingen die in haar wezen liggen, in het maatschappelijk verkeer met anderen treedt in een rol die uitwendig gelijk is aan die van een ander, bijvoorbeeld van koper of verkoper. Dan doet zich deze merkwaardige dialektiek voor, dat de overheid optreedt als particulier, en zelfs particuliere eigendommen heeft.

Dat is ook wat de pre-adviseur bedoelde met „de overheid in haar privaatrechtelijke bestuurswerkzaamheid". Spreker denkt hier dus aan de overheid die niet van de speciale alleen voor haar geschapen rechtsfiguren gebruik maakt, maar de normale figuren van het privaatrecht gebruikt, terwijl zij zelf als overheid — maar dat kan men er van buiten af niet aan zien — haar eigen overheidsethos, zijnde een objectief ethos, in haar hoofd heeft. Juridisch wordt deze figuur beheerst door het privaatrecht, vandaar dat geschillen daarover — althans in Nederland; in andere landen is dat soms anders — voor de burgerlijke rechter plegen te komen.

Professor Van Poelje heeft voorts gezegd: „Van kopen kun je armer worden". Dit komt inderdaad wel eens voor, maar van *schenken* wordt men altijd armer, dat is het typische verschil.

Ten slotte maakt de pre-adviseur nog een opmerking over de belastingheffing voor particuliere doeleinden. Zijn dat wel particuliere doeleinden? Ook hier is weer sprake van een grensgeval; deze voortdurende dialektiek maakt dat elk woord van de pre-adviseur in zijn context moet worden genomen, want in de hele subsidiemateríe kunnen de termen zo verschoven worden, dat de woorden *publiek* en *privaat* in elkaars plaats treden. In dit verband werd bedoeld dat de overheid „belasting heft voor doeleinden, die rechtstreeks door anderen — buiten de overheidssfeer — behartigd worden", waarbij dus de overheid verantwoordelijkheid draagt voor een goede fiskaalrechtelijke spreiding. Bij de woorden „een fiskaalrechtelijk meer verantwoorde wijze van spreiding over de bevolking" is niet alleen aan billijkheid binnen de grenzen der wet gedacht; de pre-adviseur schrijft te dier plaatse immers over ius constituendum. Wanneer hij daar betoogt, dat het belastingsysteem eigenlijk billijker is dan het collectesysteem, veronderstelt hij natuurlijk wèl, dat de te maken belastingwet enigermate rechtvaardig zal zijn. Zij behoeft niet eens zo héél erg billijk te zijn om uit een oogpunt van iustitia distributiva het pleit te winnen van de collectebus.

Een deel van de opmerkingen van professor Van Poelje komt overeen met opmerkingen van dr. Drees, bijvoorbeeld waar hij stelt dat sommige stichtingen zo zeer door de overheid geïnspireerd zijn, dat men moet zeggen: hier wordt eigenlijk het algemene belang gesubsidieerd. In dat geval zou dr. Drees zeggen dat er geen subsidie is. In dergelijke gevallen, waarin het typisch de overheid zelf is, die een overheidstaak afstoot, kan men in zekere zin wel zeggen dat niet zozeer subsidiëring plaats vindt als wel voeding van een bijfonds van de overheid. Het hangt van tal van omstandigheden af, ook van omstandigheden betreffende het sociale substraat van zo'n organisatie, of er van voeding dan wel van subsidie sprake is. Professor Van Poelje is van mening dat de tegenstelling particulier belang—algemeen belang losgelaten dient te worden. Hiermede zou volgens spreker echter het subsidiebegrip vervallen. Ergens speelt de onderscheiding tussen algemeen en particulier belang een zekere rol, anders zou de gehele subsidieproblematiek zich niet voordoen. De dialektiek van algemeen en bijzonder maakt juist het probleem van het subsidiëren zo bijzonder moeilijk. Professor Van Poelje zegt wel, dat we dan de begrippen maar naar de begrippen van de huidige samenleving hic et nunc moeten definiëren *(Prof. Van Poelje* werpt bij interruptie op dat dit 'maar' geschrapt moet worden), maar die huidige samenleving is nu juist vrij onoverzichtelijk, en het resultaat is dat het subsidiesysteem zeer onoverzichtelijk blijft, waar nu juist vergaderingen als deze een middel tegen moeten zijn.

Wat de definitie van professor Van Poelje betreft, plaatst spreker een vraagteken bij de woorden „zodanig dat het democratisch be-

ginsel wordt gesteund". De subsidiëring betekent immers juist een zelfbeperking van het democratisch gezag. Spreker kan zich dan ook beter verenigen met de laatste zinsnede van de definitie van Professor Van Poelje: „(zodanig dat) de ontwikkeling in totalitair-democratische zin wordt afgeremd". Spreker zelf heeft dit element niet in zijn definitie, maar in het hoofdstuk over de ratio behandeld; in zijn definitie wordt dit element in zekere zin vertegenwoordigd door punt 3 (subsidie wordt gegeven aan een ander dan de fiskale machthebber).

De pre-adviseur stemt in met professor Kleijn als deze zegt dat de gemeentelijke overheid geen fiskaal machthebber is, maar spreker meent dat het feit dat gemeentegeld toch *afkomstig* is van een fiskaal machthebber, de gemeentelijke subsidiëringsarbeid wezenlijk onderscheidt van particuliere milddadigheid. Men zou dit kunnen uitdrukken door te zeggen dat de overheid in dit verband als één geheel moet worden gezien.

De overheid subsidieert soms met schroom, soms met tegenzin, eerder op grond van het gelijkheidsbeginsel dan uit sympathie, zegt voorts professor Kleijn. Hier is dan weer sprake van die merkwaardige dialektiek van de geobjectiveerde sympathie die de overheid eigen is, geobjectiveerde bewogenheid met het algemeen belang.

Professor Kleijn is van oordeel dat het subsidiëren naast de belastingfaciliteiten behouden moet worden, omdat men met het ene middel toch weer enigszins andere effecten bereikt dan met het andere. Spreker wil dit zeker niet over de gehele lijn tegenspreken, doch zou er toch op willen wijzen dat ook een belastingfaciliteit niet maar ergens in het wilde weg terecht komt, omdat de overheid tot op zekere hoogte schift, voor welke soort instellingen die belastingfaciliteit wel of niet geldt. Dus in die zin is er wel een parallellie tussen de belastingfaciliteit en een zeker type van subsidies, te weten de subsidiëring naar evenredigheid van het door particulieren bijeengebrachte offer. Mr. Hagen heeft echter stellig gelijk als hij stelt, dat er ook soorten van subsidies zijn die niet door een belastingfaciliteit zouden kunnen worden vervangen, bijvoorbeeld op het gebied van het lager onderwijs. Dit wordt immers niet gesubsidieerd naar het voor de bijzondere universiteiten en hogescholen geldende systeem (de overheid legt op ieder particulier kwartje een stapel andere kwartjes), doch naar een geheel ander criterium, dat inderdaad niet door fiskale maatregelen vervangen kan worden.

Aanvullende opmerkingen van mr. R. A. V. baron van Haersolte

In het door mr. Vergragt bedoelde geval, dat particuliere organisaties zich aan het overheidswerk optrekken om voor hun werk

subsidie te vragen, kan men van pionierschap inderdaad niet spreken, al is er wel een initiatief om mede het werk ter hand te nemen. Of dit met subsidie gehonoreerd moet worden, is een beleidsvraag welker beantwoording van vele omstandigheden afhangt. Nu zegt mr. Vergragt, dat inleider met de theorie der 'balance of powers' de motivering toch weer veralgemeent. Inleider ziet in de 'balance of powers' inderdaad een algemeen geldend motief voor decentralisatie (i.c. subsidiëring), maar niet een altijd doorslaggevend motief. De vraag wanneer en in hoeverre de overheid moet *zelfdoen* of *overlaten* is hiermede dus niet eens voor al beantwoord. Natuurlijk is die vraag belangrijker dan de kwestie der begripsbepaling (waaraan dan ook alleen het eerste hoofdstuk van het pre-advies gewijd is).

Met hetgeen mr. Vergragt opmerkt over het stelsel van subsidie in exploitatiekosten, kan de pre-adviseur instemmen. Hier werkt het plebiscitaire element van het particuliere collectewezen inderdaad lang zo mooi niet als bijvoorbeeld op het terrein van het wetenschappelijk onderwijs. Toch nog wel een beetje: voor iemand die subsidie vraagt zal de aanwezigheid van enig particulier offer haast altijd wel een argument opleveren dat werkt in de richting van zijn claim op de overheidskas. Een tekort, geschapen voor een doel waar niemand iets voor blijkt te voelen, is zelden subsidiabel.

Mr. Van Eijkern heeft de stelling verdedigd, dat van de belangrijkste typen van subsidiëring het wezen ordening is, beslissend ingrijpen in de situatie. Inderdaad, de subsidiëring vormt, tezamen met de daarin vooronderstelde belastingheffing, een geldverplaatsing van overheidswege, en met deze koek regeert men bijna even effectief als met de gard. Een grondwettelijke waarborg hiervoor te vragen, is een aantrekkelijke gedachte van mr. Van Eijkern.

Een moeilijkheid is, dat het ingrijpen van de overheid ook hierin kan bestaan, dat zij niet subsidieert, doch zelf het werk ter hand neemt (hetgeen een nog verdergaande ordening inhoudt). Dit ware een maas in het net der lex-Van Eijkern. Pre-adviseur meent dat zowel op het stuk van subsidiëren als ten aanzien van de rechtstreekse zelfwerkzaamheid der overheid het begrotingsrecht reeds een zekere mate van democratische controle waarborgt. Niettemin geeft hij toe, dat — eveneens op beide gebieden — een meer legislatieve grondslag (zoals de wet die reeds voor openbaar *en* bijzonder L.O. in onderling verband geeft) beter de gedachte van de rechtsstaat zou verwerkelijken.

Met professor Simons vreest de pre-adviseur echter, dat codificatie van het subsidiestelsel vooralsnog slechts sectorsgewijs te verwezenlijken zal zijn. Wat dat betreft zijn wij op het gebied der subsidiëring nog maar nauwelijks daar waar wij legislatief onder Koning Willem I reeds waren: wettelijk geregelde eilanden in een zee van bestuursbeleid.

De opmerking van mr. Hagen over belastingaftrek heeft pre-adviseur in algemene zin reeds beantwoord; wat de kerkbouw betreft kan hij diens mening wel onderschrijven. Wat de kwestie van het onderscheid tussen publiek- en privaatrecht betreft, meent pre-adviseur ten onrechte door mr. Hagen in diens kritiek betrokken te zijn, daar hij dit punt in zijn deel van het Geschrift niet heeft besproken.

Met de opmerkingen van mr. Somer kan pre-adviseur zich verenigen. Inderdaad kan elke wet een eigen subsidiebegrip hanteren, afwijkend van andere wetten en van de doctrine. Uit de door mr. Somer gegeven voorbeelden blijkt, dat er wel een aantal regelingen is te noemen waarin *subsidie* of een verwante term wordt gebruikt. In zoverre kan men dus niet zeggen dat subsidie *alleen* een bestuurskundig begrip is; er is ook een rechtsbegrip van die naam, en zelfs verscheidene. Daar echter in het algemeen het subsidiewezen een vrij ongecodificeerde zaak is, heeft pre-adviseur gemeend bij het schrijven van zijn inleiding niet te moeten uitgaan van een grootste gemene deler van de hier en daar vindbare wettelijke subsidiebegrippen, maar van een bestuurskundig subsidiebegrip. Mr. Somer heeft tegen dit uitgangspunt geen bezwaar, „mits het maar duidelijk is". Voor zover het dat niet mocht zijn geweest, hoopt pre-adviseur het bij deze te hebben verduidelijkt.

De *pre-adviseur dr. Brasz* wil pogen enkele misverstanden weg te nemen.

Het is niet zijn bedoeling om de in het pre-advies gevolgde methode en theorie op te dringen als voor een ieder bindend bij de beoefening van de bestuurskunde. Hij stemt in met een ieder die er naar streeft de bestuurskundige theorie zo eenvoudig mogelijk te houden, maar spreker is het niet eens met degenen die denken dat het een eenvoudige zaak is. De pre-adviseur is sinds enige jaren bezig aan een van de Nederlandse universiteiten iets aan de bestuurskunde te doen. In het kader van die taak bestaat voor hem persoonlijk de technische noodzaak om interdisciplinair te werken. Dat betekent niet, dat hij het juridische aspect onbelangrijk vindt. Integendeel, dat juridische aspect zou hij eigenlijk ook in zijn pre-advies wel wat meer naar voren hebben willen brengen. De taakverdeling tussen de pre-adviseurs heeft dat verhinderd.

Het tweede misverstand is, dat de taal die de pre-adviseur gebruikt heeft, in het bijzonder sociologisch zou zijn. Dat is naar zijn mening beslist niet waar. Ook sociologen zullen zich moeten inwerken in hetgeen hij schreef. En het is ook zo, dat bijvoorbeeld economen ongeveer tot hetzelfde resultaat zouden kunnen komen. Dit is gemakkelijk te verifiëren: er is kortelings bij Nijhoff in Den Haag in de reeks *Studies in social life* een boek uitgekomen van K. W. Kapp, getiteld *Toward a Science of Man in Society* (a posi-

tive approach to the integration of rural knowledge). Kapp is een econoom, die echter in dit boek ongeveer dezelfde begrippen hanteert als de pre-adviseur deed.

De vraag kan gesteld worden of een ingewikkelde analyse wel zin heeft, en of men langs de weg van een meer *huishoudelijke* redenering niet tot precies dezelfde conclusies kan komen. De pre-adviseur beantwoordt deze vraag bevestigend. Wanneer het werkelijk zo was, dat het openbaar bestuur afhankelijk was van de wetenschap, dan zou het met dat bestuur slecht gesteld zijn. De wetenschap heeft niet zo erg veel aandacht aan het openbaar bestuur besteed in vergelijking met andere velden van onderzoek. Maar het is wel de vraag, of die juiste conclusies *op tijd* en *frequent genoeg* langs intuïtieve weg — want dat zou dan toch moeten — in de tegenwoordige omstandigheden tot stand kunnen komen. Spreker is persoonlijk zeer onder de indruk van de gecompliceerdheid van de tegenwoordige samenleving en van ons openbaar bestuur en van de snelheid waarmee de veranderingen daarin naar voren dringen. Daarom zoekt hij naar een rationeler aanpak, met als doel dat openbaar bestuur op een zelfde niveau te houden als waarop wij dat met elkander langzamerhand hebben kunnen brengen. Het gaat er om te zorgen dat wij niet afzakken.

De pre-adviseur wijst er nog op, dat het vreemde, dat 'achterkant van de maan-aspect' van zijn benadering, toch eigenlijk maar een betrekkelijke zaak is. Het kan wel zijn dat in de kring van de beoefenaren van de rechtswetenschap — en met name op het gebied van het bestuursrecht — dit een vreemde zaak is. Wanneer spreker over de grenzen kijkt treft hij daar toch wel lieden aan die methodologisch hetzelfde proberen te doen. In de tegenwoordige sociale wetenschappen — en hier en daar ook wel in de juridische — over de gehele wereld zijn verschijnselen waar te nemen die verband houden met dingen als de opkomst van atoomfysica, analytisch-filosofische scholen, cybernetica, structureel-functionele analyse, modellen daarvoor, econometrie, sociometrie, en sociaal-wetenschappelijk onderzoek van juridische verschijnselen. Wanneer men zich vanuit de rechtswetenschap intensief had beziggehouden met bijvoorbeeld de rechtssociologie, dan had men precies dezelfde methodologische problemen ontmoet. De bestuurskunde heeft naast het bestuursrecht alleen dan voldoende bestaansmogelijkheid, indien ze een eigen methode krijgt. Daarom hebben deze methodologische problemen in hoge mate de aandacht van spreker. Zij brengen hem ertoe om een ingewikkeld probleem, waarbij staat en maatschappij veel belang hebben, als dat van de overheidssubsidies, aan te vatten met een op betrekkelijk hoog abstractieniveau liggend stelsel van begrippen. Daarbij heeft hij zich hier en daar laten inspireren door de structureel-functionele theorie van *Talcott Parsons*. Ook het werk van *Herbert A. Simon,* die een logisch positivist is, heeft enige in-

vloed gehad op zijn pre-advies [1]. Hij vraagt een zeker begrip voor het — zeker onvolkomen — spitwerk, dat hij heeft te ondernemen; een zeker geduld en een zekere tolerantie ook. Spreker heeft overigens geen reden tot klagen over ondervonden medewerking.

Nu heeft mr. Duk spreker hard aangepakt. Niet minder zwaar weegt, dat professor Simons dit op zijn eigen fijnzinnige wijze ook deed. Ten aanzien van het betoog van mr. Duk vraagt spreker zich af, of hij de methode van de rechtswetenschappen zelf niet ondergraaft, als hij de waarderingstabel op blz. 56, waarmede spreker laat zien hoeveel doeleinden er bij subsidiëring een rol kunnen spelen, verwerpt, omdat er in deze tabel subjectieve oordelen van de pre-adviseur zelf zitten. Is dit nu werkelijk zoveel anders dan een analyse van het rechtsgevoel, waarnaar toch de jurist zich in zeer veel gevallen terecht richt? Spreker moet nu wel het woord introspectie gebruiken, want bij de voor- en nadelen van de methode van de introspectie ligt hier toch z.i. wel de methodologische kernvraag. Moest mr. Duk niet anders te werk gaan en vaststellen, dat bepaalde conclusies getrokken uit door introspectie verkregen opvattingen, niet juist zijn? Spreker schreef enkele bladzijden vol met conclusies, die toch niet allemaal reeds gemeengoed zijn, uitgaande van het — hij geeft dit toe — wat wankele model. Maar mr. Duk heeft geen van die conclusies aangetast. Blijkbaar is hij het met deze conclusies toch wel min of meer eens.

Mr. Duk heeft ook de analyse naar aanleiding van de statistische cijfers op blz. 31 en 32 besproken. Spreker heeft daar heel voorzichtig gepoogd de onzekere verbanden welke mogelijk bestaan tussen de subsidiefrequentie en het percentage van het nationale inkomen dat de belastingbaten uitmaken, te analyseren. Uit de cijfers blijkt, dat de relatieve betekenis van de subsidies — in nationaal verband —, sneller begon toe te nemen, toen de daling van het belastingaandeel in het nationale inkomen stokte. Het betoog op blz. 32 loopt o.m. uit op de uitspraak, dat de ontwikkeling van de overheidsfinanciën weinig in de weg heeft gelegd aan de tegemoetkomende houding van de Regering bij het toekennen van subsidies. Dit is dus een in het pre-advies zelf opgenomen eenvoudige formulering van wat mr. Duk een axioma noemt. Uit het tussenliggende betoog rukt mr. Duk enkele zinnen, die spreker ironisch heeft bedoeld. Bij aanwending van de hiervoor besproken methode komen namelijk de waardeoordelen in een betoog meer aan de oppervlakte te liggen, dan in een juridische beschouwing gebruikelijk is.

[1] Zie over de belangwekkende figuur T. Parsons en zijn werk o.a. Sociologische Gids van sept./okt. 1961: artikelen van drs. H. P. M. Goddijn en drs. J. E. Ellemers; H. A. Simons schreef na de oorlog het belangwekkende boek: *Administrative behaviour:* A study of decision-making processes in administrative organisation (New York 1947); zie voor de opvatting van dr. Brasz zijn *Notitie over bestuurskunde,* Openbare les, Arnhem 1961.

Daardoor heeft spreker hier en daar sterk gevoeld, dat bepaalde politieke postulaten — die naar zijn mening nogal eens klakkeloos worden gesteld — schijnbaar steun zouden kunnen vinden in zijn analyses. Hij heeft niet kunnen laten, om ze dan als mogelijke postulaten ironisch in zijn betoog aan te dulden. Professor Van Poelje heeft dit ten aanzien van de 50%-regel (voorkomende op blz. 35) juist aangevoeld. Mr. Duk zou goed doen de door hem gewraakte passages op blz. 32 te herlezen en daarbij meer gevoel voor humor bij de schrijver te veronderstellen. Spreker heeft het woord axioma in de zin van onomstotelijke waarheid niet gebruikt, zoals mr. Duk ten onrechte suggereert. Hij had — om een voorbeeld te geven — evengoed als mogelijk postulaat kunnen noemen, dat toeneming van de subsidies is ontstaan, omdat minister Lieftinck de Kneuterdijk heeft verlaten. Het tijdstip waarop deze Minister aftrad en het ogenblik waarop de daling van het belastingaandeel in het nationale inkomen tot stilstand kwam, zouden in het oog van sommigen uit de politieke wereld misschien wel eens zo dicht bij elkander kunnen liggen, dat een dergelijk postulaat opgeld zou kunnen doen. Maar het zijn en blijven postulaten, waar spreker zich in wetenschappelijk opzicht van heeft willen distanciëren. Het spijt hem, dat hij er blijkbaar niet in is geslaagd, om dit voldoende duidelijk te laten uitkomen, waardoor sommige lezers op een dwaalspoor zijn gekomen. Het voorbeeld, dat mr. Duk ontleent aan de geschiedenis van Kampen — er zijn meer belangwekkende subsidiegevallen aan deze gemeente te danken — is een Kamper ui. Het is één geval, dat niet betrekking heeft op de gehele Nederlandse samenleving en dat de vage tendens waarom het hier gaat niet kan weerleggen.

Nu is van verschillende zijden gezegd dat de analyse niet genoeg verfijnd is; er is onvoldoende onderscheid gemaakt tussen de verschillende subsidieobjecten. Ook op het punt van de definitie is de pre-adviseur wel aangevallen; te noemen zijn professor Van Poelje, dr. Drees en mr. Van Eijkern. Pre-adviseur heeft zich opzettelijk van die casuïstiek moeten onthouden, daar reeds spoedig bleek, dat het onmogelijk was in de korte tijd die hem ter beschikking stond daarop diep in te gaan. Zo speet het spreker dat op een vraag als naar de effectiviteit van de verschillende soorten subsidies, de mate dus waarin de subsidies werkelijk de doelen bereiken waarvoor zij gegeven worden, niet ingegaan kon worden. De kwestie van de definiëring is — professor Van Poelje moet dat spreker ten goede houden — niet zo erg belangrijk; dit is een zaak van wat men denkt dat behoort. Professor Van Poelje heeft het woord *behoren* ook gebruikt; hij denkt dus ethisch. Dat is zijn goed recht, maar zodra professor Van Poelje in een begrip de eigen ethiek stopt, mag men niet meer verwachten, dat de subsidie naar de omschrijving van de hooggeleerde spreker een algemeen aanvaardbaar begrip is in een

samenleving als de Nederlandse. Bovendien heeft spreker, zoals uit o.a. een noot op blz. 29 van het pre-advies blijkt, nog wel wat buitenlandse litteratuur verwerkt, zonder evenwel een subsidiebegrip te vinden gelijk aan een ander.

Spreker is dankbaar voor de nadere gegevens en begripsverfijning welke dr. Drees naar voren bracht. Ook dr. Drees heeft, naar spreker meent, geredeneerd vanuit een vooropgezet standpunt bij zijn poging een onderscheid te maken tussen de verschillende studieobjecten. Hij behoort z.i. tot dezelfde categorie als dr. Stellinga, die in het Tijdschrift voor Overheidsadministratie van 21 september 1961 gewaarschuwd heeft tegen het al te gemakkelijk overschrijden van zekere grenzen ten aanzien van de subsidiëring. Dr. Drees zegt, dat er individuele goederen zijn waarvoor een prijs kan worden betaald, en dan noemt hij als voorbeelden de opera, het telkens weer terugkerende zwembad en de gezinszorg. Nu is het van een subjectief oordeel afhankelijk of men dit kan beschouwen als zaken waarvoor een prijs kan worden betaald. De meeste Nederlanders zullen dr. Drees wel bijvallen als deze het zou hebben over schoenen en kruidenierswaren — hoewel misschien niet eens alle — doch wat betreft het zwembad en de opera wordt er heel verschillend gedacht. Dat geeft dr. Drees, als spreker hem goed begrepen heeft, toch eigenlijk in principe toe.

Dr. Drees merkt bij interruptie op dat hij heeft gezegd een prijs, niet de kostprijs; er kan technisch gezien aan de consumptie een prijs worden gehecht, een entreekaartje, en dat gebeurt ook bij de opera en bij het zwembad; daartegen heeft niemand bezwaar.

Dr. Brasz vraagt zich af wat dan het onderscheid dat dr. Drees aanbrengt voor betekenis heeft, als daaruit ten aanzien van de subsidiëring niets af te leiden is, want er is geen houvast in de prijs.

Dr. Drees antwoordt hierop dat bij defensie niet gesplitst kan worden tussen mensen die geïnteresseerd zijn of niet; bij de opera en het zwembad profiteren alleen de mensen die naar de opera en het zwembad gaan, dus daar wordt automatisch de consumptie beperkt tot een bepaalde groep van de bevolking. Er is dan een entreekaartje, waarvan de prijs hoger of lager gesteld kan worden. Op een gegeven ogenblik kan het te lastig voor die mensen worden om te betalen, men gaat dan de dienst gratis verlenen, gesteund bijvoorbeeld door een subsidie. Maar technisch blijft dat een ander soort consumptie dan bij de zuivere overheidstaken als bijvoorbeeld defensie, waar geen persoonlijke toerekening mogelijk is. Het is toch geen onbelangrijk verschil, of men een zuiver collectieve taak heeft, of dat er sprake is van een individueel goed.

Naar aanleiding van hetgeen dr. Drees en prof. Kleijn hebben gezegd over de 50%-subsidie wijst *dr. Brasz* er op, dat hij de 50%-maatstaf zelf niet heeft willen aanbevelen. De heer Drees heeft enig bezwaar tegen het feit, dat de pre-adviseur te gemakkelijk aan-

neemt dat iets voor subsidiëring in aanmerking komt, en dan heeft hij het speciaal over zijn macro-sociaalwetenschappelijk betoog. Hier is echter een misverstand in het spel, want de pre-adviseur heeft slechts gepoogd na te gaan welke structurele kenmerken er in onze samenleving aanwezig zijn, die kunnen verklaren, dat de in de algemene sociale ethiek levende opvatting, dat met de subsidies wat voorzichtig omgesprongen moet worden en dat niet iedereen zomaar subsidie moet kunnen krijgen, toch van geval tot geval wordt doorbroken. Welke vervlechting van factoren zou er kunnen zijn, die het merkwaardige verschijnsel veroorzaakt dat de subsidies steeds meer stijgen? Nu kan de heer Drees wel zeggen dat dit verschijnsel niet goed is, maar dat is een normatieve opvatting die spreker overigens volkomen waardeert en eerbiedigt. Voor spreker was het bij deze analyse zaak om te verklaren, hoe het komt dat deze norm niet geheel opgaat in de tegenwoordige samenleving.

Professor Van Poelje interrumpeert: „En anderen zeggen dat dat voortreffelijk is".

Dr. Brasz zegt dit ook graag aan zijn betoog toe te voegen.

In dit verband heeft dr. Drees nog gesproken over de functie van het particulier initiatief en de grond waarop men subsidies verleent. Dit is eigenlijk weer eenzelfde zaak als waarover de pre-adviseur zojuist gesproken heeft. Het betrekkelijke gemak waarmee het particulier initiatief in Nederland subsidies kan verkrijgen vindt zijn grond mede in de algemene waardering die men in Nederland nu eenmaal heeft voor dat particulier initiatief, omdat aan dat particulier initiatief allerlei goede eigenschappen worden toegekend, onder andere de zelfordening van de maatschappij. Ook als een gesubsidieerde vereniging een zuiver technische taak verricht, speelt dit een rol. Zelfs zou spreker geneigd zijn — hoewel in geringere mate — dergelijke tendenties te zien bij instellingen als Z.W.O.; er is hier wel degelijk een groter invloed van de niet-statelijke sfeer, waarbij dus rekening wordt gehouden met het feit dat er buiten het ambtelijk apparaat ook mensen zijn die kunnen beslissen wie staatssubsidie kunnen krijgen.

De pre-adviseur maakt de heer Verkouw er op attent, dat deze wel van mening is dat het subsidieprobleem geen geestelijk probleem is, maar dat hij zelf op bladzijde 42 van zijn boek over de subsidies van de gemeente toch wel — zelfs in tegenstelling tot dr. Van der Wel — heel duidelijk stelt dat bij het subsidiebeleid het politiek inzicht een veel zwaarder accent krijgt dan bij veel andere beleidskwesties. Wanneer hij dat 'geestelijk' nu wil vervangen door 'politiek' dan vindt spreker dat niet erg, dan krijgt hij toch nog een weinig gelijk. Spreker hoopt hiermede tevens aan het bezwaar van prof. Kleijn tegen het woord 'geestelijk' te zijn tegemoet gekomen.

Dan zijn er enkele problemen aan de orde gekomen over het

karakter van de subsidie als grensverschijnsel. Spreker meent dat ook hier levensbeschouwelijke achtergronden wel enigszins een rol spelen; hij zou waarschijnlijk persoonlijk meer moeite hebben het idee van subsidie als grensverschijnsel op te geven dan vele aanwezigen, onder wie professor Van Poelje. Spreker gelooft dat dit ook eerlijk toegegeven kan worden en dat dan het probleem hier uit de weg is geruimd.

Wat betreft de identiteit van belangen tussen particulier initiatief en overheid zegt spreker dat in zijn pre-advies op bladzijde 51 wel zeer duidelijk een onderscheid wordt gemaakt tussen de doeleinden van de subsidiërende overheidsorganen en die van het particulier initiatief.

Tenslotte betuigt de pre-adviseur zijn bijzondere instemming met het plan, door professor Kleijn geopperd, voor een Bestuurs-T.N.O., al was het alleen maar omdat er nu bij de V.U. wat studenten beginnen aan te komen die stages moeten volbrengen en die zouden kunnen optreden als onderzoekers van dat T.N.O. Wanneer deze zaak wat continuïteit zou kunnen krijgen en er voor deze studenten een bedrag van bijvoorbeeld *f* 500,— per man beschikbaar zou zijn, zou dit al heel veel kunnen betekenen.

De pre-adviseur mr. Steenbeek tracht in zijn antwoord de opmerking van de sprekers in enkele hoofdlijnen samen te vatten en moet om wille van de tijd enkele resterende detailpunten voorbijgaan.

In deze vergadering is het punt van de materiële definitie van betekenis geweest. Verscheidene debaters, t.w. de heren Drees, prof. Van Poelje, prof. Kleijn, Van Eijkern en Somer hebben juist over deze definitie al het een en ander gezegd. Nu is het zo dat deze definitie — althans in het pre-advies van de spreker — inderdaad bij uitstek toegesneden is geweest op het onderwerp van zijn pre-advies, waarin hij meer in het bijzonder de rechtsvorm aan de orde moest stellen. Spreker heeft allerminst getracht een definitie te geven die bijvoorbeeld bruikbaar zou zijn voor een subsidiewet. De definitie heeft dus geen algemene pretentie. Het merkwaardige is bovendien nog, dat de heer Brasz en de spreker de afspraak met het bestuur van de vereniging nog verschillend uitgelegd hebben; ieder namelijk naar zijn eigen behoeften. Mr. Van Willigen heeft daarop in de Nederlandse Gemeente terecht gewezen. Overigens zou het, ook als spreker de materiële definitie ruimer had genomen, voor hem nog wel de vraag zijn of hij voor wat de rechtsvorm betreft tot nieuwe ontdekkingen zou zijn gekomen. Spreker heeft de indruk dat de rechtsvormen toch steeds weer ongeveer gelijk liggen, dat de soorten rechtsvormen toch steeds weer dezelfde zullen blijken te zijn.

Een definitie wordt, zoals ook de heer Somer heeft opgemerkt,

van heel ander, groter belang, als men te maken heeft met een wettelijk subsidiebegrip. Dit punt doet zich dus ook voor als men gaat praten over een subsidiewet, waarin dan zou moeten worden vastgelegd wanneer en voor wat subsidie moet worden gegeven en, eventueel, aan welke (ethische e.a.) postulaten de subsidie moet voldoen. Of een dergelijke definitie nu in de Grondwet zou moeten worden opgenomen, zoals mr. Van Eijkern heeft geopperd, is voor spreker met prof. Simons nog wel de vraag, maar in een wet zou zoiets wel kunnen.

Wat zou er overigens in een algemene subsidiewet, waarover gesproken is door de heren prof. s'Jacob, De Vreeze, Sark, prof. Van Poelje, Van Eijkern en prof. Simons, moeten staan? Het lijkt mr. Steenbeek dat een dergelijke wet voorlopig alleen nog maar een formele inslag zou kunnen hebben, dat wil zeggen dat zij regels zou moeten geven over aanvragen van subsidies, controle, en voorts met betrekking tot al die zaken die men op het ogenblik in de diverse regelingen min of meer vastlegt; misschien zouden ook bepalingen kunnen worden opgenomen over het systeem waarnaar subsidie wordt gegeven. Mr. Sark heeft gewezen op de geweldige differentiatie van systemen die er bestaat. Spreker heeft bij de rijksbegrotingen van vorig jaar bijlagen gevonden met opgaven van de instellingen die gefinancierd worden met overheidsgeld en die dat overheidsgeld dan gebruiken voor allerlei doeleinden van publiek nut. Nu valt het op dat de staten van het ene ministerie zeer uitvoerig zijn en die bij een ander ministerie, waar men minstens even grote staten zou verwachten, bijna niets vermelden. Er is kennelijk de afspraak gemaakt bij de begrotingen eens een overzicht te geven van alle instellingen die met rijksgeld werken. Deze afspraak heeft echter duidelijk tot zeer verschillende interpretaties aanleiding gegeven. Misschien zou een subsidiewet ook dit voor een deel kunnen ondervangen. Vooral van betekenis zou een subsidiewet zijn als die wet ook materiële zaken zou kunnen regelen; maar daarbij zet spreker toch wel een heel groot vraagteken. Professor Simons heeft er al op gewezen dat men zich dit in verschillende stadia moet voorstellen: hoe duidelijker de regel naar voren komt, des te eerder kan men ook gaan denken aan vastlegging van die regel, en des te eerder kan men ook de rechtsbescherming verwezenlijken. Spreker stemt daar volledig mee in. Illustrerend was ook hetgeen de heer Sark heeft opgemerkt omtrent de moeilijkheden die het voorstel van de Commissie-Van Loon op dit punt ondervindt.

De rechtsbescherming is op deze vergadering — hoe kan het ook anders — wat sprekers pre-advies betreft één van de meest besproken vragen geweest. Hier ontmoet spreker de heren prof. Van der Hoeven, Drees, prof. s'Jacob, De Vreeze, Sark, prof. Van Poelje en prof. Simons. Spreker acht het vaststellen van regelingen van

het grootste belang om een goede rechtsbescherming te kunnen verwezenlijken. Maar wanneer kan men dit doen? Het is al even ter sprake gekomen. Professor Van der Hoeven heeft gewaarschuwd tegen een teveel aan regeling, omdat zulks verstarrend werkt; aan de andere kant moet men toch proberen op een bepaald moment het beleid te vangen in regels. Maar zolang er geen subsidiewet is, moet worden volstaan met de bestuursmiddelen die op dit moment voorhanden zijn. Wellicht zou — prof. Simons noemde het reeds — gedacht kunnen worden aan een uitbreiding van het beroepsrecht aan de hand van algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Er is op gewezen dat de positie van de subsidie-ontvanger van groot belang is; met name wanneer de ontvanger zijn gehele instelling en activiteit bouwt op het verkrijgen van subsidie en mensen in dienst heeft — vandaag zijn drieduizend wijkverpleegsters genoemd — kan de organisatie niet zomaar van subsidie verstoken blijven. Dit geeft dan de subsidie-ontvanger een heel sterke positie, veel sterker dan wanneer subsidie wordt gegeven voor een experiment; spreker verwijst in dit verband naar de reactie van mr. Vergragt op mededelingen van mr. Sark.

Hoe is deze rechtsbescherming en de rechtsdogmatiek die aan de subsidie ten grondslag ligt, te benaderen? Professor s'Jacob heeft het begrip 'spending power' ter sprake gebracht. Spreker kan echter nog niet overzien of dit begrip hiervoor bruikbaar is. Het is immers een ons juridisch-dogmatisch nog vreemd begrip, maar wellicht wel bruikbaar als een soort kapstok. Het is een punt waarover verder nagedacht moet worden, evenals over de gedachte van de heer Van Eijkern, het ordenend effect tot uitgangspunt te nemen.

Uit het pogen van de pre-adviseur binnen het bestaande stelsel te zoeken naar enige algemene lijnen die van betekenis zijn, moet ook de betrekkelijke verwaarlozing, door enige andere sprekers gesignaleerd (de heren Duk en Hagen), van de kleinere juridisch-dogmatische punten, zoals de vraag wanneer er nu een eenzijdige dan wel een meerzijdige rechtshandeling is, verklaard worden. Deze vragen zijn natuurlijk wel van belang, juist ook omdat de dogmatiek thans om die eenzijdigheid heen gebouwd wordt, met name op het punt van de rechtsbescherming, maar het is intussen de vraag voor spreker of niet gezocht moet worden naar een mogelijkheid van rechtsbescherming die los van de vraag naar één- of meerzijdigheid, de burger, wanneer de situatie daar overigens geschikt voor is, de mogelijkheid biedt om te protesteren of op te komen tegen bepaalde verlangens van de overheid. De vraag of deze wensen van de overheid nu eenzijdig moeten worden vastgesteld of in een overeenkomst moeten worden neergelegd, komt dan op de achtergrond; voor spreker is eerder de hoofdvraag: zou hier niet een rechtsbescherming over de gehele linie op haar plaats zijn, en hoe zou deze moeten worden georganiseerd?

Voorts stelt de pre-adviseur nog aan de orde het punt: publiekrecht tegenover privaatrecht, waarover de heer Hagen heeft gesproken. Spreker heeft getracht niet alleen door de verschillende vormen van subsidiëren, maar ook door het onderscheid publiekrecht-privaatrecht heen te kijken. Hij meent het — natuurlijk in het verband van zijn pre-advies, waarin de verhouding overheid-burger in haar juridische aspecten aan de orde is — zo te mogen voorstellen, dat in alle gevallen dat de overheid staat tegenover een particulier, toch ergens het verschil speelt, dat hij schetste als *over*wicht tegenover *even*wicht. Het privaatrecht gaat — in grote lijnen gezien — in deze verhoudingen uit van een evenwichtspositie; de overheid daarentegen staat in beginsel als een gezagsorganisatie daar, met dus in beginsel een overwichtspositie. Hierin ligt in deze zaken de grondslag van het onderscheid tussen privaatrecht en publiekrecht. Wanneer men rechtsfiguren als de ouderlijke macht hier ter sprake brengt, is men buiten de orde die de spreker zichzelf heeft opgelegd. En als men op dit stuk bij privaatrechtelijke rechtspersonen verhoudingen van ondergeschiktheid signaleert, wil dit nog niet zeggen dat daarbij een overmachtspositie als bij het publiekrecht in het geding is. Ook bij een vereniging onderwerpt een lid zich aan de leiding van het bestuur; de toetreding berust niettemin op het uitgangspunt van juridisch evenwicht der contracterende partijen. Dat voorts de overheid belangen evenwichtig moet afwegen, plaatst haar nog niet in een positie van evenwicht met die belangen; zij zou dan immers niet kunnen afwegen.

De moeilijkheid is nu verder, dat dit evenwichtsprincipe van het privaatrecht niet tot zijn recht kan komen als de overheid bij de subsidiëring gebruik maakt van privaatrechtelijke vormen. Dat wringt dan ergens, omdat de overheid haar eigen kleed niet kan afleggen: tegenover elkaar staan dan de overheid die het algemeen belang behartigt en de andere partij, die altijd een particulier belang behartigt, zij het ook dat de overheid dat particuliere belang erkent als een algemeen belang. Iets is overigens — dit naar aanleiding van hetgeen die sprekers stelden, die er van uitgaan dat de particuliere instellingen een subsidie krijgen omdat zij een algemeen belang behartigen — niet zonder meer een algemeen belang, maar is dat pas, wanneer het als zodanig door de overheid erkend is; bij het verlenen van subsidie op grond van het algemeen belang is dan ook een element van statusverlening aanwezig.

Aanvullende opmerkingen van mr. J. G. Steenbeek

Prof. Van Poelje is van mening dat de definitie op blz. 76 niets nieuws zegt. Dit is op zichzelf juist; iets nieuws werd met de definitie niet beoogd, omdat zij diende tot afgrenzing van het terrein van

onderzoek. Het is intussen niet altijd de taak van de overheid *door het verlenen c.q. onthouden van financiële of financieel waardeerbare steun* invloed uit te oefenen op de gang van zaken in onze moderne maatschappij. De overheid zal immers dikwijls deze invloed met andere middelen (door te verordenen, door vergunningen te geven, door te overleggen enz.) moeten uitoefenen. Prof. Van Poelje legt naar het schijnt het accent op de verkeerde woorden.

Prof. Kleijn acht de tegenstelling tussen collectief en individueel effect niet ter zake. Deze spreker heeft volkomen gelijk als hij stelt dat het altijd gaat om het geobjectiveerde effect ten algemenen nutte. De pre-adviseur stond echter voor de praktische noodzaak het subsidiebegrip zo te begrenzen, dat melksubsidies e.d. er niet onder zouden vallen.

De heer Hagen betreurt het in dit verband ter sprake gebrachte onderscheid tussen egoïsme en altruïsme, met name toegepast op woningbouwverenigingen. De pre-adviseur blijft echter de indruk houden, dat oorspronkelijk woningbehoevenden zich verenigden om samen – collectief egoïstisch – de bouw van eigen woningen te bereiken. Hierin moet overigens geenszins een depreciatie van deze activiteit worden gezien.

De heer Verkouw pleit voor het behoud van het onderscheid tussen particuliere organisatie en de particulier in zijn eentje. Dit onderscheid zal in concreto, bijvoorbeeld bij het stellen van voorwaarden, stellig van betekenis kunnen zijn. Niettemin komen subsidies van particulieren in hun eentje wel degelijk voor, zij het dan misschien niet voor toneelvoorstellingen. Prof. Van Poelje heeft daarvan reeds voorbeelden genoemd.

De heer Drees heeft er terecht op gewezen dat de overheidsstichtingen veel minder behoefte hebben aan een geregelde status en een recht van beroep dan de typisch particuliere instellingen. Bij het vaststellen van subsidieregelingen zal dan ook stellig rekening moeten worden gehouden met zaken als de gradaties in afstand tussen de overheid en 'de ander'.

De heer Sark heeft de ervaring opgedaan dat particuliere instellingen wel eens minder behoefte hebben aan een geregelde beroepsmogelijkheid dan werd verondersteld. Dit kan wijzen, zoals mr. Sark ook stelt, op het beschouwen van de subsidie als een gunst. De pre-adviseur verwacht wat dit aangaat echter wel een wijziging der opvattingen.

De heer Verkouw denkt de particulier in het derde pre-advies ten onrechte een volstrekt passieve rol toe. Men moet hier onderscheid maken tussen bijvoorbeeld sociologische en economische verhoudingen enerzijds en juridische verhoudingen anderzijds, tussen overheid en particulier.

Ook acht de heer Verkouw het betoog over de garanties niet houdbaar. Met de verwijzing naar het Arnhemse voorbeeld is echter be-

doeld te illustreren, hoe men in de praktijk somtijds op twee gedachten hinkt; men wil wel een recht geven en men wil dat toch weer niet. De woorden 'in beginsel' (deze woorden vormen nu juist de verklaring van de tegenstrijdigheid die de heer Verkouw in het derde pre-advies meent te ontwaren) zijn volgens de heer Verkouw misplaatst. Die mening wil de pre-adviseur gaarne delen, maar die woorden stonden er nu eenmaal; geen wonder dan ook dat (ook) een organiserend comité daarmee niets kan beginnen.

Prof. s'Jacob trekt een vergelijking tussen de subsidiebeschikking en het contract. Inderdaad schijnt hier in bepaalde opzichten een naar elkaar toegroeien van de consequenties der beide rechtsfiguren plaats te vinden. De eenzijdigheid der beschikking geeft naar tegenwoordige opvattingen zeker niet altijd het recht eenzijdig daarop terug te komen.

Welke de betekenis is van de subsidieovereenkomst, waarnaar door de heer Hagen is gevraagd, heeft de pre-adviseur in het midden gelaten op grond van de overweging dat in de eerste plaats de problematiek van de rechtsvorm in het algemeen moest worden aangesneden (vgl. blz. 100). Overigens is deze zaak wel aangeroerd op blz. 82 vlg. Een verder onderzoek naar *'de* subsidieovereenkomst' (welke?) zal, zoals met het onderwerp in het algemeen het geval is, inderdaad op zijn plaats zijn.

De heer Duk vraagt tenslotte naar de consequenties der eenzijdigheid. Vooreerst zij, in antwoord hierop, gewezen op de neiging ten onzent — en niet alleen bij ons — de administratieve rechtsbescherming te koppelen aan de eenzijdige beschikking. Daarenboven acht men het nog steeds gemakkelijker eenzijdig vastgestelde rechtsbeschikkingen te veranderen, dan wanneer die rechtsverhoudingen door meerzijdig rechtshandelen zijn tot stand gebracht. Het is echter de vraag of dergelijke dogmatische leerstukken de werkelijke behoeften der rechtspraktijk niet al te zeer tegenwerken. Zo zou bijvoorbeeld moeten worden overwogen, of administratieve rechtsbescherming niet ook op haar plaats kan zijn bij meerzijdige rechtshandelingen.

Correctie geschrift XLIV: Op blz. 101, 6e regel van boven van het pre-advies van Mr. J. G. Steenbeek moet in plaats van art. 401 B.W. worden gelezen art. 1401 B.W.

III

VERSLAG VAN DE HUISHOUDELIJKE VERGADERING OP 29 SEPTEMBER 1961

Volgens de presentielijst zijn aanwezig de volgende leden en belangstellenden: H. Aalbers, 's-Gravenhage; mr. G. Baas, Amsterdam; mr. M. Baas-Akkeringa Frank, Amsterdam; mr. P. S. Bakker, 's-Gravenhage; J. D. van den Berg, Arnhem; mr. F. J. J. Besier, 's-Gravenhage; mr. R. Besse, Sliedrecht; mr. F. J. Beunke, 's-Gravenhage; drs. W. J. de Blaey, 's-Gravenhage; mr. J. J. Boasson, 's-Gravenhage; dr. A. H. Böhm, Delft; mr. 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; J. v.d. Braak, Oisterwijk; dr. H. A. Brasz, 's-Gravenhage; mr. H. van den Brink, 's-Gravenhage; dr. A. J. W. Brückel, 's-Gravenhage; A. Buiter, Zeist; dr. J. Bulthuis, De Bilt; mr. A. J. Bunk, 's-Gravenhage; dr. F. H. van der Burg, Voorburg; mr. B. R. Canneman, Hoorn; M. B. C. M. Coopmans, Hoensbroek; Th. A. M. Coopmans, 's-Hertogenbosch; mr. J. H. Coster, Amsterdam; mr. R. Crince le Roy, 's-Gravenhage; mr. H. C. C. Dobbelstein, Arnhem; D. Dolman, Amsterdam; mr. J. van Dooyeweert, Rijswijk; mevr. mr. A. J. van Dooyeweert-Roth, Rijswijk; mr. W. Doreleyers, Oisterwijk; dr. W. Drees jr., 's-Gravenhage; mr. W. Duk, 's-Gravenhage; drs. D. J. van Dijk, Wassenaar; G. van Dijke, Zeist; D. A. P. W. van der Ende, 's-Gravenhage; mr. W. J. van Eijkern, 's-Gravenhage; O. Faber, Leiden; J. J. J. M. Festen, Soest; mr. H. Fortuin, Hilversum; mr. C. J. M. A. Gast, Alkmaar; C. G. A. Geesink, Arnhem; prof. dr. B. de Goede, Utrecht; G. W. M. Gründemann, Leiden; mr. R. A. V. baron van Haersolte, Wassenaar; mr. A. J. Hagen, Voorburg; A. M. van der Ham, 's-Gravenhage; mr. G. A. J. Heling, Noordwijk; H. J. Hendriks, Ubbergen; mej. H. C. Hessling, 's-Gravenhage; J. S. Hoek, Middelburg; prof. mr. J. van der Hoeven, Amsterdam; mr. H. L. F. M. Baron van Hövell van Wezeveld en Westerflier, Oisterwijk; mr. C. M. v. d. Hoff, Rotterdam; mr. A. J. A. E. Hol, 's-Gravenhage; J. Hoogervorst, Monster; prof. mr. E. H. s'Jacob, Groningen; D. G. Jansen, 's-Gravenhage; mr. J. F. Jansen, Arnhem; mr. T. J. Jansen Schoonhoven, Leiden; dr. H. J. M. Jeukens, 's-Gravenhage; mr. J. A. C. de Jonge, 's-Gravenhage; F. J. Kerstiens, Den Helder; jhr. mr. H. F. van Kinschot, 's-Gravenhage; dr. J. W. de Klein, 's-Gravenhage; prof. mr. A. Kleijn, Meppel; mr. W. G. Kloos, Zwolle; mr. H. J. Koerts, Utrecht; mr. W. R. Kok, 's-Gravenhage; mr. N. Kolff, Leiden; mr. W. R. H. Koops, Groningen; mr. J. Korf, Arnhem; M. Kortekaas, Noordwijk; J. Kortenoever, Zaandam; J. van der Kouwe, Voorburg; T. Kruyff,

Utrecht; mr. J. H. Kuiper, Zeist; mr. W. F. Leemans, Arnhem; T. Leenhouts, Leiden; mr. F. F. Lindeman, Rotterdam; mr. H. van der Linden, Oegstgeest; mej. mr. J. van Lith, Schiedam; H. F. A. Lohman, Boxtel; mr. P. J. de Loor, Arnhem; B. J. Mensink, 's-Gravenhage; mr. Ch. F. G. de Menthon Bake, Vlaardingen; mr. Ch. Meijer, 's-Gravenhage; mej. mr. W. M. Miltenburg, Heerhugowaard; mr. A. F. Molleman, Heerhugowaard; mr. W. P. Mulié, Utrecht; mr. N. Hendrik Muller, Arnhem; mr. J. W. ten Napel, Voorburg; mr. F. Niendieker, 's-Gravenhage; A. J. Nieuwenhuis, Bussum; mr. H. P. Nieuwenhuisen, 's-Gravenhage; mr. J. J. Oostenbrink, Amsterdam; P. W. Oosterhoff, 's-Gravenhage; P. M. Oostlander, Apeldoorn; dr. J. H. Patijn, 's-Gravenhage; mr. J. H. Peeman, Hoorn; F. A. Pen, Enschede; mevr. mr. A. G. Plate-Lichtenbelt, Voorburg; F. Plate, Utrecht; prof. dr. G. A. van Poelje, 's-Gravenhage; prof. mr. C. H. F. Polak, Leiden; prof. mr. J. M. Polak, Wageningen; H. Ponte, Vlaardingen; mr. C. J. Pouwer, Arnhem; mr. G. W. Putto, 's-Gravenhage; T. Renes, Utrecht; mej. mr. H. J. D. Revers, 's-Gravenhage; mr. dr. A. A. van Rhijn, 's-Gravenhage; L. Richt, Breda; W. H. Roefs, 's-Gravenhage; mr. M. J. van Rossum du Chattel, Deventer; mr. H. M. L. H. Sark, Wassenaar; mr. H. Schelhaas, Zwollerkerspel; J. P. Scheltens, 's-Gravenhage; dr. L. J. Schippers, Voorburg; C. J. C. M. Schneider, Amsterdam; P. Schobben, Sittard; Th. J. Scholten, Enschede; mr. M. G. L. van Schouwenburg, Zwolle; mr. H. van der Schuur, Assen; mr. N. J. W. Sibmacher van Nooten, Rotterdam; prof. dr. D. Simons, 's-Gravenhage; B. A. Snater, Arnhem; mr. J. C. Somer, Leiden; mr. F. W. ter Spill, 's-Gravenhage; Ch. Th. Spijkerboor, De Bilt; K. Stabij, Sliedrecht; J. Stant, Enschede; mr. J. G. Steenbeek, Groningen; drs. J. T. van Stegeren, Heemstede; dr. J. R. Stellinga, Voorburg; mr. F. L. Stoel, 's-Gravenhage; mr. G. C. Suermondt, 's-Gravenhage; A. Swaan, Utrecht; E. L. P. L. R. Tebbenhoff Rijnenberg, Soest; A. P. Timmer, Zeist; mr. H. C. G. Timmer, Rotterdam; J. M. Tinga, 's-Gravenhage; mr. G. W. Toebes, 's-Gravenhage; A. Toussaint Raven, Haarlem; L. W. Traas, Wassenaar; mr. J. H. van der Veen, Wassenaar; H. van der Veen, Apeldoorn; P. Veenhuysen, 's-Gravenhage; mr. Th. J. C. Verduin, Leiden; mr. J. H. Vergragt, Rotterdam; dr. J. Verhoeve, 's-Gravenhage; H. J. Verkouw, Heemstede; mr. W. G. Verkruisen, Ouderkerk a.d. Amstel; mr. K. J. Versol, 's-Gravenhage; mr. J. van Viegen, Rijswijk; C. Visschers, Enschede; mr. P. A. H. M. van Vlijmen, Eindhoven; mr. Th. A. J. Vosters, Boxtel; L. Th. Waaldijk, Utrecht; mr. J. J. G. M. Walenkamp, Breda; dr. D. van der Wel, Haarlem; mr. J. Wessel, 's-Gravenhage; A. L. Wilkeshuis, Wassenaar; mr. P. W. van Willigen, 's-Gravenhage; mr. A. H. van den Wollenberg, Arnhem; P. van Zanten, Utrecht; mr. F. J. Zürcher, 's-Gravenhage; mr. W. C. van Zwieten, Utrecht.

Van het bestuur zijn aanwezig: prof. mr. G. J. Wiarda (voorzitter), prof. mr. A. D. Belinfante, dr. W. P. Berghuis, mr. A. Blom, mr. E. J. N. M. Bogaerts, mr. Th. A. van Dijken, mr. J. H. van der Meide (secretaris), prof dr. S. O. van Poelje en dr. J. Winsemius.

De voorzitter *opent* de vergadering met een woord van welkom, in het bijzonder gericht tot mejuffrouw mr. H. J. D. Revers, erelid der vereniging, de vertegenwoordigers van verscheidene ministers, alsmede tot de heren prof. dr. G. A. van Poelje en mr. dr. A. A. van Rhijn, voorzitters onderscheidenlijk van het Instituut voor Bestuurswetenschappen en de Vereniging voor Arbeidsrecht. Ook begroet de voorzitter de Belgische gasten, de heren K. Mees, lid van de Raad van State, en W. Lahaye, adjunct-auditeur-generaal bij de Raad van State.

De *notulen* van de vergadering van 30 september 1960, opgenomen in Geschrift XLIII van de vereniging, worden goedgekeurd.

Vervolgens brengt de secretaris verslag uit over het verenigingsjaar 1960; ook dit verslag wordt goedgekeurd (bijlage A). De voorzitter dankt de secretaris voor het opstellen van de notulen en het uitbrengen van het verslag, alsmede voor de andere werkzaamheden ten behoeve van de vereniging verricht.

De heer Oosterhof brengt verslag uit van het onderzoek dat de *kascommissie* op 21 augustus 1961 instelde; de kasadministratie werd in perfecte staat aangetroffen. De voorzitter zegt de kascommissie dank voor de door haar verrichte werkzaamheden; in het bijzonder betrekt hij in zijn dankwoord de heer Oosterhoff, die – na vele jaren deel te hebben uitgemaakt van de kascommissie – de wens te kennen heeft gegeven niet te worden herbenoemd. Op voorstel van het bestuur worden in de kascommissie voor 1961 benoemd de heren Kruyff, Tinga en Van der Wel.

De *rekening* over 1960 wordt vervolgens vastgesteld (bijlage B) en de penningmeester gedechargeerd.

Bij afwezigheid van de penningmeester wegens verblijf buitenslands geeft de voorzitter een korte toelichting op de *begrotingen* voor 1961 en 1962; spreker wijst er met name op, dat het geraamde hoge nadelige saldo voor 1962 een gevolg is van het feit dat voor de Geschriften voor dat jaar *f* 1.500,– meer is uitgetrokken dan in andere jaren, op grond van de verwachting dat in 1962 het rapport van de Commissie-Waterrecht zal verschijnen. Beide begrotingen worden vervolgens door de vergadering vastgesteld.

De voorzitter zet het *werkplan* voor 1962 uiteen, daarbij in de eerste plaats herinnerend aan hetgeen reeds in deze vergadering is gezegd over de voortgang die de arbeid van de Commissie-Waterrecht maakt. Als onderwerp voor de beraadslagingen op de algemene vergadering in 1962 wordt gedacht aan figuren als overdracht, machtiging en opdracht met betrekking tot bestuursbevoegdheden;

de heren dr. W. F. Leemans, voorzitter van de Raad van Beroep te Arnhem, en mr. W. M. J. C. Phaf, hoofd van de Directie Wetgeving van het Ministerie van Economische Zaken, zijn bereid gevonden als pre-adviseurs op te treden. Voorts doet de voorzitter mededeling van het feit dat het bestuur een commissie heeft ingesteld tot bestudering van het instituut van de Ombudsman. De commissie staat onder leiding van prof. Belinfante, terwijl ook de medewerking van mr. Steenbeek is verkregen; laatstgenoemde — met de Scandinavische talen bekend — zal zich persoonlijk ter plaatse op de hoogte stellen van de betekenis van deze figuur. Tenslotte zal de samenwerking met het Nederlands en Belgisch Instituut voor Bestuurswetenschappen worden voortgezet.

Aan de orde is vervolgens punt 6 van de agenda, de *bestuursverkiezing*. Aan de beurt van aftreden is de penningmeester van de vereniging, prof. mr. J. V. Rijpperda Wierdsma, die zich niet herkiesbaar stelt. Daar laatstgenoemde niet ter vergadering aanwezig kan zijn, heeft de voorzitter hem op de laatst gehouden bestuursvergadering dank gebracht voor het werk dat hij in het belang van de vereniging heeft verricht. De voorzitter houdt zich er van overtuigd, daarmede ook in naam van de vergadering gehandeld te hebben. Als penningmeester wordt vervolgens gekozen mr. F. W. ter Spill, terwijl als leden van het bestuur worden herkozen mr. Th. A. van Dijken en prof. dr. S. O. van Poelje.

Bij de *rondvraag* verlangt niemand het woord. De voorzitter vestigt de aandacht op het geringe aantal abonnees op het tijdschrift Bestuurswetenschappen onder de leden van de vereniging; hij doet een beroep op de leden, een abonnement te nemen en zo mogelijk te bevorderen dat de publiekrechtelijke lichamen en diensten zich zullen abonneren of het aantal abonnementen zullen verhogen.

De voorzitter *sluit* vervolgens de huishoudelijke vergadering.

BIJLAGE A

VERENIGING VOOR ADMINISTRATIEF RECHT JAARVERSLAG 1960

In tweeërlei opzicht moest in het verslagjaar met een traditie der Vereniging worden gebroken. Vooreerst wat de plaats van haar jaarlijkse algemene vergaderingen betreft. Waren deze tot dusverre vrijwel steeds gehouden in de spiegelzaal — officieel boven-foyer geheten — van Esplanade, thans was deze zaal niet meer toereikend en werd de blauwe zaal als vergaderruimte gekozen. Minder verheugend was de reden waarom de Vereniging haar traditie om in de maand mei haar congres te houden niet trouw kon blijven: onverwachte stagnatie bij het afdrukken van de pre-adviezen maakte het nodig op het laatste moment de op 20 mei bepaalde bijeenkomst uit te stellen.

Kon de Vereniging dus enkele van haar traditionele vormen niet handhaven, de vraag of op het terrein van haar werkzaamheid — het administratief recht of bestuursrecht — de traditionele vormen en begrippen nog wel toereikend zijn, was het voorwerp van de tenslotte op 30 september gehouden beraadslagingen. Bij het aan de orde stellen daarvan was in het bijzonder gedacht aan de uitbreiding van de overheidstaak met name op sociaal en economisch gebied. De gedachtenwisseling, voorbereid door pre-adviezen van prof. mr. A. M. Donner en prof. dr. I. Samkalden, leidde tot een toespitsing van het onderwerp op uiteenlopende vraagstukken, als de wenselijkheid van beroep tegen algemeen verbindende voorschriften, toetsing van voorschriften aan algemene beginselen van behoorlijk bestuur, de overheidssubsidie, de Ombudsman, de circulaire als bestuursmiddel, de toereikendheid van het zgn. privaatrechtelijke bestuursrecht, de organisaties als factor in het administratieve recht en de beschikkingsfiguur van de toewijzing. Vraagstukken, die elk voor zich deel zouden kunnen uitmaken van een werkprogram van de Vereniging voor de komende jaren — hetgeen ten dele reeds is gebleken. In zijn inleidende rede had de voorzitter het verschijnsel gesignaleerd dat het recht in zijn aanraking met de economische sfeer lichter en ongrijpbaarder is geworden, zoals de Themis die Hermes wist te behagen zich niet voordeed als de eerbiedwaardige dochter van Ouranos, maar in de lichte gestalte van een nymph. De strekking van de gedachtenwisseling werd treffend samengevat in de aansporing van professor Samkalden tot het hervinden van het verloren contact met Themis, zonder wie de eenvoudige staatsburger het evenmin kan stellen als in een moderne opera Porgy het kon zonder Bess.

Van de verdere activiteiten van de Vereniging verdienen vooreerst vermelding de administratieve dagen, welke op 10 en 11 juni in Rotterdam werden gehouden tezamen met het Nederlandse en het Belgische Instituut voor Bestuurswetenschappen. Behandeld werden pre-adviezen van J. M. Quintin en H. J. A. M. Vrouwenvelder over de invloed van meerjarige programma's op de begroting en begrotingstechniek.

Ook in ander opzicht werden de buitenlandse betrekkingen van de Vereniging versterkt: mede onder haar auspiciën werd van 12 tot 15 oktober in Königswinter een Beamtentagung gehouden, waar van Nederlandse zijde als referenten optraden onze leden Noteboom sr. en Steenbeek, en waar een onderwerp werd behandeld dat gelijkenis vertoonde met dat van de algemene vergadering in Utrecht, nl. „Formen der Verwaltungshandlung in heutiger Zeit".

Een verheugend novum was de in het vorige jaarverslag reeds genoemde gemeenschappelijke vergadering met de Vereniging voor Arbeidsrecht, gehouden op 19 maart in de Rolzaal, met inleidingen van dr. Jeukens en mr. Mannoury over de status van de ambtenaren.

Het commissiewerk van de Vereniging in 1960 beperkte zich tot een voortzetting van de arbeid van de Commissie-Waterrecht onder leiding van mr. Fockema Andreae. Haar secretaris, professor Van Wijk, heeft thans een concept-rapport opgesteld, hetwelk zeer binnenkort in de commissie in behandeling zal komen.

De gebruikelijke vermelding van het aantal leden en donateurs mag ook ditmaal niet achterwege blijven. Het aantal leden, dat bij de oprichting der Vereniging in 1939 160 bedroeg, is in de loop der jaren geleidelijk opgeklommen en thans gekomen op 508; het aantal donateurs heeft thans de 100 bereikt. Deze cijfers illustreren de ontwikkeling welke de Vereniging heeft doorgemaakt. Ook hier was sprake van een ontwikkeling waardoor de toereikendheid van een bepaalde vorm kwestieus werd, te weten de vorm van de Vereniging zelf, die tot dusverre zonder rechtspersoonlijkheid, licht als een nymph, aan het rechtsverkeer had deelgenomen. Met de vaststelling van de statuten door de algemene vergadering en de goedkeuring der statuten bij Koninklijk besluit van 7 december 1960, no.23, heeft de Vereniging inmiddels haar juridisch ijle gestalte voor die van een rechtspersoon verwisseld.

J. H. VAN DER MEIDE

BIJLAGE B

VERENIGING VOOR ADMINISTRATIEF RECHT
REKENING EN VERANTWOORDING
OVER HET JAAR 1960

Contributies 1960	*f* 5.571.—	*Bestuursuitgaven*		
„ 1961	„ 168.—	bureaukosten	*f* 482.92	
Verkoop geschriften	„ 217.90	porti	„ 186.98	
Rente Spaarbank	„ 364.91	telefoon	„ 101.72	
		reiskosten	„ 15.55	
		reiskosten Duits-Ned. Ambtenaren-bijeenkomst	„ 113.80	
		Convocatie Admini-str.dagen (schrijf-loon en porti)	„ 44.95	
		zegel aanvraag rechtspersoon	„ 100.—	
		100 afdrukken uit Sociaal Maandblad	„ 75.—	
				f 1.120.92
		Algemene vergadering		
		Oproepbrief, kaart uitstel, kaart nieuwe datum	*f* 274.—	
		schrijfloon	„ 53.75	
		porti	„ 89.30	
		zaalhuur afgelaste vergadering	„ 200.—	
		zaalhuur 30 sept.	„ 125.—	
		lunch, koffie en thee	„ 330.85	
		reiskosten	„ 79.80	
		huur geluids-installatie	„ 25.—	
		kosten verslag	„ 200.—	
				f 1.377.70
		Commissie Waterrecht		
		reiskosten, bureaukosten, telef.		„ 256.38
		Geschriften XLI en XLII		„ 2.947.03
		Kosten gecombineerde vergadering met de Ver. voor Arbeidsrecht		„ 214.12
		Inningskosten contributies		„ 15.05
		Saldo		„ 390.61
	f 6.321.81			*f* 6.321.81

Saldo 1 januari 1960	*f* 13.498.18
Saldo over 1960	„ 390.61
Saldo 31 december 1960	*f* 13.888.79

VERENIGING VOOR ADMINISTRATIEF RECHT
BEGROTING VOOR 1961 EN 1962

	1961	1962
Contributies	*f* 5.600.—	*f* 5.700.—
Verkoop geschriften	„ 169.—	„ 160.—
Rente Spaarbank	„ 350.—	„ 350.—
Nadelig saldo	„ 886.—	„ 2.245.—
	f 7.005.—	*f* 8.455.—

		1961		1962	
Bestuursuitgaven					
bureaukosten	*f* 650.—		*f* 650.—		
porti	„ 200.—		„ 200.—		
telefoon	„ 125.—		„ 125.—		
reiskosten	„ 40.—		„ 40.—		
		f 1.015.—		*f* 1.015.—	
Algemene vergadering					
zaalhuur	*f* 200.—		*f* 200.—		
convocatie	„ 100.—		„ 100.—		
schrijfwerk	„ 50.—		„ 50.—		
porti	„ 60.—		„ 60.—		
lunch gasten, koffie en thee	„ 350.—		„ 350.—		
reiskosten	„ 80.—		„ 80.—		
kosten pre-adviseurs	„ 250.—		„ 200.—		
kosten verslag	„ 200.—		„ 200.—		
		f 1.290.—		*f* 1.240.—	
Commissies		„ 750.—		„ 750.—	
Geschriften		„ 3.500.—		„ 5.000.—	
Propaganda		„ 100.—		„ 100.—	
Bijzondere vergaderingen (reiskosten enz.)		„ 300.—		„ 300.—	
Onvoorzien		„ 50.—		„ 50.—	
		f 7.005.—		*f* 8.455.—	

IV

ERELEDEN EN BESTUUR DER VERENIGING

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)
mr. F. W. ter Spill, *penningmeester,* Hart Nibbrigkade 120, 's-Gravenhage (1965)
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 (1965)
prof. dr. S. O. van Poelje, Stalpertstraat 39, 's-Gravenhage (1965)
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, V, IX, XIV, XVI, XVIII, XXI, XXVII, XXX, XXXII, XXXV:
Verslagen van de algm. verg. op resp. 19 Maart 1940 (0.55), 19 April 1941 (0.55), 25 Sept.. 1943 (0.90), 13 Juni 1947 (1.25), 28 Mei 1948 (0.95), 13 Mei 1949 (1.25), 19 October 1950 (1.50), 29 Mei 1953 (1.90), 21 mei 1954 (1.90), 20 mei 1955 (1.50), 18 mei 1956 (1.90).

X Administratieve rechtspraak op economisch terrein.
Prae-adviezen, uitgebracht door Mr. E. Bloembergen en Mr. H. E. R. E. A. Frank voor de alg. verg. op 29 Maart 1946 *f* 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

XVII Het administratief recht in de grondwet.
Prae-adviezen, uitgebracht door Mr. S. J. Fockema Andreae en Prof. Mr. D. Simons voor de algem. verg. op 13 Mei 1949 „ 1.—

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 algm. verg. op 19 Mei 1950 . . . . . „ 2.90

XXII De voorwaardelijke beschikking.
Prae-adviezen, uitgebracht door Mr. H. Fortuin en Mr. A. J. Hagen voor de algem. verg. 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 alg. verg. 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 alg. verg. op 29 Mei 1953 . . . . . „ 1.90

XXXIII Algemene bepalingen van administratief recht.
Verslag van de buitengew. alg. verg. 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 algem. verg. van 18 mei 1956 . . „ 3.—

XXXVI De verhouding van admin. sancties en straffen.
Prae-adviezen uitgebracht door Mr. A. D. Belinfante en Mr. A. Mulder voor de algem. verg. op 31 mei 1957 . . *f* 3.—

XXXVII Idem. Verslag van de algem. verg. op 31 mei 1957 . . . „ 1.50

XXXVIII De overgang van rechten en verplichtingen uit administratieve rechtsbetrekkingen.
Pre-adviezen uitgebracht door Mr. J. Korf en Mr. L. G. van Reijen voor de algem. verg. op 16 mei 1958 . . . . ., 3.50

XXXIX Idem. Verslag van de algem. verg. op 16 mei 1958 . . . „ 1.90

XL Het goedkeuringsrecht.
Pre-adviezen uitgebracht door Mr. N. Bolkestein en Dr. D. van der Wel voor de algem. verg. op 8 mei 1959 . . „ 1.90

XLI Idem. Verslag van de algem. verg. op 8 mei 1959 . . . „ 1.90

XLII Zijn de traditionele vormen en begrippen van het bestuursrecht toereikend bij de uitbreiding van de overheidstaak met name op soc. en econ. gebied?
Pre-adviezen uitgebracht door Prof. Mr. A. M. Donner en Prof. Mr. I. Samkalden voor de alg. verg. op 30 sept. 1960 „ 1.90

XLIII Idem. Verslag van de algem. verg. op 30 sept. 1960 . . . „ 1.90

XLIV De overheidssubsidie.
Pre-adviezen uitgebracht door Mr. R. A. V. baron van Haersolte, Dr. H. A. Brasz en Mr. J. G. Steenbeek voor de algem. verg. op 29 september 1961 . . . . . „ 3.75

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 en donateurs *f* 4.50. Niet-leden „ 5.50

UITGAVEN VAN H. D. TJEENK WILLINK & ZOON N.V.
POSTBUS 113, HAARLEM