GESCHRIFTEN VAN DE VERENIGING VOOR ADMINISTRATIEF RECHT

XXVI

SAMENWERKING VAN OVERHEID EN PARTICULIEREN

PRAE-ADVIEZEN UITGEBRACHT DOOR
DR J. W. NOTEBOOM
EN
MR L. R. J. RIDDER VAN RAPPARD
VOOR DE ALGEMENE VERGADERING
OP 29 MEI 1953

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

6

SAMENWERKING VAN OVERHEID EN PARTICULIEREN

GESCHRIFTEN VAN DE VERENIGING VOOR ADMINISTRATIEF RECHT

XXVI

SAMENWERKING VAN OVERHEID EN PARTICULIEREN

PRAE-ADVIEZEN UITGEBRACHT DOOR

DR J. W. NOTEBOOM

EN

MR L. R. J. RIDDER VAN RAPPARD

VOOR DE ALGEMENE VERGADERING

OP 29 MEI 1953

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

INHOUD

SAMENWERKING VAN OVERHEID EN PARTICULIEREN

Prae-advies van Dr J. W. Noteboom

I. Inleiding 7
II. Feitelijke toestand 8
III. Karaktertrekken van het overheidsoptreden en van dat van particulieren 10
IV. Richtlijnen voor samenwerking 13

SAMENWERKING TUSSEN OVERHEID EN PARTICULIEREN IN WAARACHTIG DEELGENOOTSCHAP

Prae-advies van Mr L. R. J. ridder van Rappard . . . 20

SAMENWERKING VAN OVERHEID EN PARTICULIEREN

PRAE-ADVIES VAN DR J. W. NOTEBOOM

I. *Inleiding*

Ter inleiding veroorloof ik mij een tweetal opmerkingen:

a. De uitdrukking overheid en particulieren gaat uit van een onderscheiding tussen enerzijds de overheid, d.z. de personen of colleges van personen, met publiek gezag bekleed in staat, gewest en gemeente, en anderzijds personen of instellingen van personen, die een dergelijk gezag missen. Wanneer we nu spreken van samenwerking tussen beide categorieën, dient men wel in het oog te houden, dat de samenleving een intensieve en voortdurend wisselende vermenging van beide categorieën te zien geeft, en dat niet alleen naar het zakelijke maar ook naar het persoonlijke. Overheidspersonen en colleges nemen deel aan het privaatrechtelijk verkeer, terwijl wie drager is van overheidsgezag of deel uitmaakt van een college, dat publiek gezag oefent, die functie slechts tijdelijk vervult en gedurende die tijd toch ook tevens particulier is. Het is dan ook niet zó, dat de samenwerking tussen overheid en particulieren zich beperkt tot het gebruik van bepaalde privaatrechtelijke vormen (b.v. vennootschappen of stichtingen) door de overheid of het gezamenlijk optreden van overheid en particulieren in bepaalde lichamen. Die samenwerking raakt het wezen zelf der samenleving; zonder haar is een geordende samenleving ondenkbaar.

b. Hieruit vloeit voort – en dat is de tweede opmerking – dat het uitgesloten is om voor alle vormen van samenwerking in concreto aan te geven de eisen aan welke deze samenwerking heeft te voldoen. Volstaan moet daarom worden met aan te geven de belangrijkste karaktertrekken van het overheidsoptreden in onderscheiding van het optreden van particulieren, terwijl aan de hand van deze karaktertrekken ten opzichte van sommige vormen van samenwerking enkele min of meer concrete eisen kunnen worden geformuleerd, waarvan de eerbiediging strekken kan om de huidige organisatie der samenleving in een beter spoor te leiden, of althans ontwikkeling in een onjuiste richting te voorkomen.

Alvorens hiertoe een poging te doen, wil ik met betrekking tot de huidige practijk van de samenwerking nog het volgende naar voren brengen.

II. *Feitelijke toestand*

Onderscheid kan gemaakt worden naar gelang bij de samenwerking de particulieren zich gaan bewegen op het terrein der overheid (b.v. het aanvaarden van een publiek ambt), dan wel de overheid haar invloed doet gelden binnen de particuliere sfeer (b.v. bij subsidieverlening).

A. Bij het treden van de particulieren in de overheidssfeer valt nader onderscheid te maken tussen:
a. de eigenlijke overheidsorganen;
b. organen, door de overheid in het leven geroepen ten einde particulieren in de gelegenheid te stellen bepaalde volksbelangen te verzorgen;
c. particuliere organisaties, welke met bepaalde publieke bevoegdheden zijn bekleed;
d. de z.g. publiekrechtelijke doelcorporaties.

De samenwerking betreft voor deze vier groepen zowel de samenstelling als de taakvervulling.

Bij de eigenlijke overheidsorganen (de besturen van Rijk, provinciën en gemeenten) geschiedt de samenstelling langs de weg van traditie (erfopvolging aanvankelijk krachtens Kon. huisrecht, later krachtens de Grondwet), benoeming (b.v. commissaris der Koningin en burgemeester) of verkiezing (staten en raden). Bij de taakvervulling treft men een vermenging van de eisen, geldend voor het ambt als zodanig, met de inzichten, gewoonten en belangen van de particulier, welke in het orgaan zijn intrede heeft gedaan. Het ambt is vaak wat de drager van het ambt er van maakt.

Als voorbeelden van organen als bedoeld onder *b* noem ik de instellingen van maatschappelijk hulpbetoon, de door de provincies in het leven geroepen opbouwstichtingen, de gemeentelijke stichtingen voor exploitatie van woningen, badhuizen, sportterreinen, musea, theaters, e.d. Een bepaald stuk van de overheidszorg wordt afgescheiden van de gewone overheidsdienst en dus onttrokken aan het rechtstreeks beheer der eigenlijke overheidsorganen en ter verzorging opgedragen aan ingezetenen onder toezicht van overheidsorganen, waartoe van overheidswege een stichting in het leven geroepen wordt.

De oprichting van dergelijke stichtingen heeft gewoonlijk ten dele een negatief doel, nl. tempering van de eisen, geldend voor de gewone overheidsdienst (b.v. de eis van een raadsbesluit en goedkeuring van gedeputeerde staten bij ontruimingsactie wegens wanprestatie van huurders van gemeentewoningen of onttrekking van personeel aan al te rigoureuze bepalingen van de rechtspositieregeling), ten dele echter een positief doel, nl. door inschakeling van de belangstelling, kundigheid en activiteit van particulieren.

Wat de derde categorie betreft, noem ik de woningbouworgani-

saties, de landbouwcontrôlestations, de bedrijfsverenigingen voor de uitvoering van sociale verzekeringswetten, e.d. De wijze van samenstelling van deze organisaties en van haar besturen wordt beheerst door de statuten en reglementen der organisaties, welke moeten beantwoorden aan van overheidswege gestelde eisen; de organisaties worden door particulieren opgericht en bestuurd, maar worden van overheidswege erkend of toegelaten; de belangen, welke deze organisaties verzorgen, zijn particuliere belangen; maar de organisaties ontvangen na toelating of erkenning bepaalde publieke bevoegdheden (recht op financiële steun van overheidswege krachtens de Woningwet, het uitreiken van van overheidswege bepaalde keuringsmerken, uitvoering van bepaalde sociale verzekeringswetten ten aanzien van haar leden, met uitsluiting van andere overheidsorganen, e.d.).

Bij de laatste categorie denk ik aan de waterschappen, e.d., maar ook aan de product-, hoofdbedrijf- en bedrijfschappen van de Wet op de Bedrijfsorganisatie, beide afwijkend van de eigenlijke overheidsorganen in die zin, dat zij niet een algemeenheid van belangen maar slechts één bepaald belang of een gelimiteerd complex van belangen te verzorgen hebben.

B. Samenwerking door inmenging van de overheid in de particuliere sfeer (zij het ook als voorwaarde voor het verkrijgen van bepaalde voordelen van overheidswege) ziet men bij:

a. het verlenen van subsidie;
b. het verlenen van concessie of vergunning;
c. samenwerking in commissies of rechtspersoonlijke lichamen op publiekrechtelijke grondslag;
d. gebruik van overheidswege van privaatrechtelijke organisatievormen (vereniging, stichting of vennootschap) of samenwerking met particulieren in privaatrechtelijke organisaties (semi-publieke bedrijven).

Subsidieverlening van overheidswege aan particulieren kan men, zuiver juridisch beschouwd, zien als een „Verwaltungsakt auf Unterwerfung" (Otto Mayer), d.w.z. als een overheidshandeling, gericht op het onderwerpen van particulieren aan bepaalde van overheidswege gestelde eisen. Uit beleidsoogpunt gezien, betekent subsidieverlening m.i. het aanvaarden door de overheid van mede-verantwoordelijkheid voor bepaalde particuliere activiteiten. Men stelt toch voor die doeleinden beschikbaar gelden, door belastingheffing ten laste van de burgerij bijeengebracht. Dat de overheid aan het aanvaarden van deze mede-verantwoordelijkheid bepaalde voorwaarden verbindt, kan ten doel hebben deze mede-verantwoordelijkheid nader te effectueren en binnen zekere limiet te begrenzen (b.v. de voorwaarden in zake het naleven van de wettelijke eisen nopens leerkrachten, lokalen, leerplan, toezicht, e.d., verbonden

aan overheidssubsidies aan bijzondere scholen, de voorwaarden met betrekking tot de steunverlening, verbonden aan subsidies ten bate van instellingen van weldadigheid). De eisen kunnen echter ook verder gaan; zij kunnen bijvoorbeeld strekken tot verzekering van een wijze van uitvoering en van een omvang van de taak van de particulier als overeenstemt met een bepaalde wens van de overheid, ook al zou de mede-verantwoordelijkheid der overheid ruimte laten voor veel minder stringente aanwijzingen. Zo bijvoorbeeld het voorschrijven van overheidswege aan een gesubsidieerd muziekgezelschap of aan een gesubsidieerde leeszaal, welke muziek moet worden gespeeld of welke lectuur moet worden verstrekt. In dit geval betekent het stellen van voorwaarden een tweede factor van inmenging van de overheid in de particuliere sfeer.

In principe is de verhouding overheid en particulier bij concessie en vergunning gelijk aan die bij subsidieverlening. Ook bij concessie en vergunning aanvaardt de overheid zekere mede-verantwoordelijkheid; dan evenwel niet vanwege de beschikbaar gestelde openbare middelen, maar op grond van het feit, dat de concessie- of vergunninghouder op publiek terrein bijzondere voorrechten of gunsten of een in publiek belang noodzakelijk bijzonder toezicht aanvaard heeft.

Ten aanzien van de samenwerking in gemeentelijke of provinciale commissies of organen van hetzij plaatselijke of provinciale, hetzij intercommunale of interprovinciale aard, herinner ik aan de voorschriften van de Wet gemeenschappelijke regelingen, die deze samenwerking beperken tot particuliere rechtspersonen, ten aanzien waarvan de Kroon bij in de Ned. Staatscourant gepubliceerd besluit verklaard heeft, dat zij met het oog op de belangen welker behartiging zij zich ten doel stellen daartoe bevoegd zijn en welke voorschriften voorts eisen, dat bij het nemen van besluiten in zake belastingen, straf of politiedwang niet alleen nodig is een meerderheid van stemmen, maar tevens ook een meerderheid van stemmen van alle leden, aangewezen door de aan de regeling deelnemende openbare lichamen.

III. *Karaktertrekken van het overheidsoptreden en van dat van particulieren*

In het voorafgaande gaven wij summier aan hoe de samenwerking tussen overheid en particulieren *is*. Gaan we nu verder na hoe deze samenwerking behoort te zijn, dan kunnen we wel is waar als algemene richtlijn op de voorgrond stellen, dat deze samenwerking zodanig moet zijn, dat het karakter van het optreden van de overheid en van dat van particulieren zoveel mogelijk geëerbiedigd wordt, zulks o.m. in het belang van enerzijds de handhaving van het gezag, anderzijds van de vrijheid, doch de vraag is vooreerst in hoever deze samenwerking gewenst moet worden geacht en dan

verder hoe de coördinatie (ik meen dat het spreken van subordinatie in dit verband minder juist is) dient te geschieden.

De moeilijkheid daarbij is, dat het karakter van het optreden van overheid en dat van particulieren in belangrijke mate een tegenstelling vormt, waarvan de verzoening niet mogelijk schijnt zonder min of meer het overheidsoptreden of dat van de particulieren, dan wel van beide tegelijk te denatureren. Het is ook die moeilijkheid, welke er in de practijk telkens weer aanleiding toe geeft de distantie tussen overheid en particulier te vergroten, ja zelfs de dragers of drager van het overheidsgezag te vergoddelijken.

De meest fundamentele karaktertrek van het overheidsoptreden is het dienen van het algemeen belang. Omtrent de vraag hoe ver de zorg van de overheid bij het dienen van dit algemeen belang zich heeft uit te strekken, lopen de meningen uiteen, evenals ten aanzien van de wijze waarop deze taak moet worden vervuld. Dergelijke verschillen zijn in laatste instantie terug te brengen tot verschil van beginselen en verschil van waardering van belangen, dat de grondslag vormt van het partijwezen.

Maar dergelijke verschillen staan toch niet in de weg aan de erkenning, dat de overheid heeft te dienen het algemeen belang, d.w.z. dat zij zo vaak en voor zover het materiële recht het vordert, de belangen van de onderdanen tot een voorwerp van haar zorg mag en moet maken; en dan niet uitsluitend de belangen van het volk als geheel of van bepaalde groepen van het volk, maar de belangen zowel van het volk als geheel als die van de groepen en individuen, de materiële belangen, maar ook de belangen van ideële aard.

Deze karaktertrek geeft aan de overheid haar unieke plaats in de samenleving. En met deze karaktertrek houden drie andere onmiddellijk verband, t.w.:

a. het karakter van de overheid als representante van het gehele volk;
b. de verantwoordelijkheid van de overheid voor de behartiging van het algemeen belang ten opzichte van het publiek of de vertegenwoordigers van het publiek;
c. de speciale eisen van behoorlijkheid, geldend voor de uitoefening van de overheidsfuncties.

De representatie van het gehele volk vindt plaats via traditie (erfopvolging), benoeming of verkiezing. Zij eist vertegenwoordiging van alle, althans van de belangrijkste partijen, groepen en gebiedsdelen, en zij vordert naast een zekere invloed der bevolking op de grondslag van algemene, min of meer abstracte, beginselen, ook invloed van de belangrijkste in het volksleven tot uiting komende concrete belangen. Ze is onbestaanbaar zonder een zekere wisseling van personen, maar ze verlangt niet minder een grote mate van continuïteit, zulks overeenkomstig het wisselend en continu-element in het volksleven.

Wat aangaat de verantwoordelijkheid van de overheid, merk ik op, dat, ook afgezien van een speciale verantwoordelijkheid tegenover het parlement, de verantwoordelijkheid op verschillende wijzen tot uitdrukking kan komen, nl. door vrije werking der publieke opinie, openbaarheid, petitierecht, actio popularis, e.d. De verantwoordelijkheid eist zorgvuldigheid, evenwichtigheid, voorzichtigheid en rechtszekerheid, al is het voldoen aan die eis vaak niet mogelijk zonder te ontgaan het verwijt van bureaucratie en verering van het precedent.

De unieke positie van de overheid geeft ook aan de eisen van een behoorlijk bestuur (waaronder begrepen de wetgeving) het speciale karakter, waardoor deze eisen niet zonder meer op één lijn kunnen worden gesteld met die welke gelden voor de verschillende sferen van het particuliere leven. Jacob Cats' zedeles „Als 't gemeen U roept, bezorgt het als U eigen", wordt in de schaduw gesteld door de thans algemeen aanvaarde eis voor de drager van een publiek ambt om persoonlijk of groepsbelang bij het algemeen belang achter te stellen. Men denke voorts aan de belastingheffing, de onteigening, de beperking of ontneming van rechten, het vorderen van bepaalde zaken en diensten, het bezigen van politiedwang, het sanctionneren van wetten en verordeningen met strafbedreiging, e.d.

Tot op zekere hoogte vindt dit speciale karakter van de eisen van behoorlijk bestuur erkenning bij de rechter door met name bij de toepassing van art. 1401 B.W. onderscheid te maken tussen enerzijds het verkeer tussen bijzondere personen onderling, daaronder begrepen het verkeer, waaraan de overheid op gelijke voet als een bijzonder persoon deelneemt, en anderzijds de vervulling van de plicht, welke op de overheid als zodanig rust (vgl. arr. H.R. 29 Juni 1928, Strooppotarrest).

Daartegenover geldt ten aanzien van de particulieren en de particuliere organisaties in hoofdzaak het volgende.

Hoezeer ook de particuliere activiteiten in onderling verband en samenhang het algemeen belang mogen dienen, deze activiteiten richten zich toch op bijzondere belangen. Daarbij komt geen representatie van het gehele volk aan de orde, doch individueel optreden of groepsrepresentatie en individueel of groepsbelang, al kan dit belang van een hoge ideële waarde zijn (b.v. gezinsbelang, kunstbeoefening, e.d.).

Tegenover deze eenzijdigheid staan zeer belangrijke voordelen, als natuurlijke specialisatie, durf, initiatief, opsporing of opwekking van behoeften en de vervulling daarvan, kunst en wetenschap en het gehele culturele leven, waarin het overheidsoptreden slechts een bepaalde factor vormt.

Publieke verantwoordelijkheid ontbreekt. Tegenover het eenzijdig bevorderen van persoonlijk of groepsbelang, staat de corrige-

rende invloed van de overheid en niet minder ook die van andere particulieren of particuliere organisaties (concurrentie, critiek, negatie, e.d.). Maar deze corrigerende invloeden laten toch in het algemeen meer gelegenheid tot aanpassing aan de omstandigheden en tot soepelheid van optreden dan in de publieke dienst doorgaans mogelijk is.

Ook de eisen van behoorlijkheid zijn van een andere inhoud dan die welke gelden voor de overheid. Deels zijn ze strenger (b.v. meer tot in bijzonderheden aangepast bij de groep of groepen waarvoor ze gelden; men denke aan de morele eisen van geestelijke orden, de kerkelijke en de gezinsmoraal), deels minder streng (meerdere toelaatbaarheid van spontaneïteit, improvisatie, fantasie, experimenten, e.d.). Ze kunnen niet zonder meer door de overheid worden overgenomen, noch zelfs aan haar ten voorbeeld worden gesteld.

IV. *Richtlijnen voor samenwerking*

Wanneer men spreekt over samenwerking van overheid en particulieren gaat men bewust of onbewust gewoonlijk uit van de gedachte, dat een zo ver mogelijk doorgevoerde samenwerking wenselijk is te achten. De juistheid van die gedachte kan slechts onder zeker voorbehoud worden aanvaard. Een te grote afstand tussen overheid en onderdaan kan de overigens goede kwaliteiten van beiden tot een exces doen ontaarden ten detrimente van de samenleving. Maar anderzijds bergt het verder voortschrijden van de samenwerking het gevaar in zich, dat de karaktertrekken van het optreden van de overheid en van het particuliere optreden in het amalgama, dat door samenwerking kan ontstaan, geheel of goeddeels verloren gaan; evenzeer tot schade van de samenleving.

Het is met het oog daarop wenselijk om met inachtneming van hetgeen voorafging, bepaalde richtlijnen op te stellen. We volgen daarbij weer de onder II gegeven indeling, ons daarbij beperkend tot enkele punten en dus zonder naar volledigheid te streven.

A. Het treden van particulieren in de overheidssfeer: Er dient waarborg te bestaan tegen een verdringing van het specifieke, dat der overheid is, door het particuliere.

a. De eigenlijke overheidsorganen.

Weer letten we in het bijzonder op de wijze van samenstelling van deze organen en op de wijze, waarop zij hun taak verrichten:

1. *Samenstelling*

Een rijkskabinet (en hetzelfde geldt ook voor de colleges van ged. staten en van b. & w.), samengesteld uit vertegenwoordigers van één of van slechts een deel van de belangrijkste politieke partijen, beantwoordt m.i. niet aan het representatief karakter, dat de overheid behoort te hebben, zelfs al wordt de eenzijdig-

heid tot op zekere hoogte gecompenseerd door de invloed der Kroon, van de Staten-Generaal en van de Raden en Staten en verder ook enigermate door de conventies (b.v. die in zake eerbiediging van de rechten der minderheid), de publieke opinie en de rechterlijke macht.

Wat de samenstelling van de Staten-Generaal en Staten en Raden betreft, is vertegenwoordiging op de grondslag van territoriale en groepsgewijze belangensferen naast de vertegenwoordiging volgens algemene politieke beginselen in principe zeer wel te verdedigen. Het realiseren van een dergelijke vertegenwoordiging in de practijk biedt echter zoveel gevaar voor een overwegende invloed van het particularisme, dat deze gedachte reeds om die reden m.i. niet voor realisatie vatbaar is. Compensatie zal hier vooral moeten worden gezocht in publiekrechtelijke organisaties van belangengroepen met adviserende of uitvoerende bevoegdheid (b.v. de Sociaal-Economische Raad, Onderwijsraad, e.d.).

2. *Taakvervulling*

De eedsaflegging, het verbod van last- en ruggespraak en de openbaarheid van behandeling in de Staten en Raden zijn niet altijd een voldoende waarborg gebleken tegen verdringing van het algemeen belang door het particulier belang. De bezwaren van de practijk zijn m.i. echter toch niet zo ernstig, dat naar andere wettelijke waarborgen behoeft te worden omgezien. Hier ligt m.i. meer een taak voor de pers en, in het algemeen, voor de publieke opinie.

Het controleren van de openbare besturen, wat betreft hun bestuurshandelingen, door de gewone rechter is onwenselijk, gelet op het speciaal karakter van de eisen van behoorlijkheid, geldend voor de uitoefening der overheidsfuncties en op grond van de overweging, dat een dergelijke contrôle meer het karakter draagt van bestuur dan van rechtspraak.

b. Organisaties als bedoeld onder b, c en d van IIA (organen, door de overheid in het leven geroepen ten einde particulieren in de gelegenheid te stellen bepaalde volksbelangen te verzorgen, particuliere organisaties, welke met bepaalde publieke bevoegdheden zijn bekleed; en de zg. doelcorporaties) kunnen niet in die mate representatief zijn als een zuiver overheidsorgaan, aangezien ze door de overheid juist in het leven geroepen worden of door de overheid met bepaalde publieke functies zijn toegerust om bepaalde deskundigen of belanghebbenden gelegenheid te geven bepaalde belangen te behartigen. Hiertegenover dient echter het volgende te worden gesteld:

1e. Dat ten aanzien van de organisaties bedoeld onder c van IIA in gelijke omstandigheden en onder overeenkomstige voor-

waarden ook andere groepen van belanghebbenden in de gelegenheid gesteld worden op dezelfde wijze dergelijke volksbelangen te verzorgen. Te denken valt hierbij aan de woningbouworganisaties en de bedrijfsverenigingen ter uitvoering van sociale wetten, welke uitgaan, althans kunnen uitgaan, van verschillende volksgroepen.

2e. Dat bij de organisaties bedoeld onder b en d van IIA, welke ten aanzien van bepaalde belangengroepen min of meer exclusief zijn, gestreefd wordt, althans moet worden, de verschillende belangengroepen (b.v. werkgevers, werknemers en consumenten of landbouwers, tuinbouwers en veehouders) in de besturen te vertegenwoordigen. Hierbij valt te denken aan de bedrijfsorganisaties, de waterschappen, de opbouwstichtingen en andere doelcorporaties.

3e. Dat, voor zover deze organisaties de bevoegdheid hebben tot het heffen van belasting of het uitvaardigen van verordeningen, welke door straf of politiedwang gehandhaafd worden, de desbetreffende besluiten genomen worden in openbare vergaderingen, terwijl zij ook overigens haar werkzaamheden verrichten onder repressief of preventief toezicht van de eigenlijke bestuursorganen.

4e. Dat haar handelingen en besluiten, ook wat betreft de behoorlijkheid, onderworpen zijn aan de rechter, liefst aan een speciaal daarvoor aangewezen onafhankelijke rechter; met name wat betreft het opleggen van boeten aan leden of aan aangesloten corporaties, het royeren van leden of leden-verenigingen, het weigeren van contrôlemerken, goedkeuringsbewijzen of vergunningen, voor zover het publiek gezag aan het bezit van dergelijke contrôlemerken, goedkeuringsbewijzen e.d. bepaalde rechtsgevolgen verbindt. Ik denk hierbij aan de contrôlestations voor landbouwproducten, waaromtrent prof. Samkalden in zijn inaugurele rede belangrijke mededelingen doet [1].

Prof. Samkalden wijst er op, dat de overheid de aan deze organisatievorm klevende bezwaren tracht te ondervangen door het scheppen van waarborgen ten behoeve van de aangeslotenen of gegadigden tot aansluiting. Ten aanzien van de botercontrôlestations heeft zij zulks gedaan in een K.B. van 17 Juli 1912, ten aanzien van de rechtspersonen, die zijn belast met de uitvoering van de Landbouwuitvoerwet, bij het Landbouwuitvoerbesluit 1939. Zij eist daarin ministeriële goedkeuring van de statuten en schrijft met betrekking tot sommige beslissingen de mogelijkheid van beroep voor, hetzij op de minister, hetzij op een onafhankelijk college. Dit toezicht is noodzakelijk, omdat de betrokken bedrijfsgenoten veelal zo niet juridisch, dan

[1] Behartiging van collectieve belangen in de agrarische wetgeving, Wageningen 1952.

toch economisch tot toetreding zijn gedwongen. Men denke in dit verband vooral aan de crisiscentrales van de Landbouwcrisiswet. De rechterlijke contrôle is hier slechts een beperkte, daar de statuten gewoonlijk bepalen, dat de beslissingen van besturen en van de beroepscolleges bindend zijn voor de aangeslotenen, hetgeen betekent, dat zij de kracht hebben van een bindend advies. Dit nu kan door de rechter pas terzijde worden gesteld als het ofwel door zijn inhoud ofwel door zijn wijze van totstandkoming dermate onredelijk is, dat men in strijd handelt met de goede trouw door er zijn wederpartij aan gebonden te achten.

Te meer klemt de noodzaak van een preventieve overheidscontrôle ten aanzien van de voorwaarden, door de organisaties te stellen voor toetreding. Zolang er geen rechtsplicht tot toetreding bestaat, m.a.w. zolang de bedrijfsgenoten *juridisch* vrij zijn al dan niet zich aan te sluiten, is de mogelijkheid van rechterlijk ingrijpen op zijn minst genomen dubieus, al zal zij niet a priori moeten worden verworpen, gezien de moderne rechtspraak over art. 1401 B.W. en over de bevoegdheid van de president in kort geding.

5e. Dat echter dit toezicht niet ontaardt in een zodanige reglementering en financiële binding van haar werkzaamheden door de eigenlijke bestuursorganen, dat er van ontplooiing van de particuliere activiteit en van zelfstandigheid niets overblijft. Er dient ruimte te blijven voor eigen morele en financiële verantwoordelijkheid.

B. Terwijl bij het treden van particulieren in de sfeer van de overheidsorganen de nadruk moet worden gelegd op de waarborgen, dat hierdoor het karakter van de overheidsfunctie gehandhaafd blijft, dient omgekeerd bij het dringen van de overheid in de sfeer van het particuliere leven het karakter, eigen aan het optreden van particulieren, niet verdrongen of te zeer op de achtergrond te worden gesteld. Dit neemt echter niet weg, dat bij vormen van samenwerking als hier bedoeld, ook voor wat betreft het overheidsoptreden, onaanvaardbare gevolgen kunnen optreden. Te denken valt hierbij aan het gebruik van naamloze vennootschappen door de overheid bij de verzorging van bepaalde belangen al of niet in samenwerking met particulieren (semi-publieke bedrijfsvormen).

Het gebruik van dergelijke samenwerkingsvormen is m.i. onwenselijk. Ook al behoudt de overheid de meerderheid van aandelen in handen en nog bovendien een meerderheid in de raad van beheer of raad van commissarissen, toch blijft het bezwaar van verdringing van het overheidskarakter door het particuliere m.i. een overwegend bezwaar. Ja, dit bezwaar wordt dan nog te meer geaccentueerd, omdat de overheid als houdster van de aandelen of althans van het

merendeel der aandelen aansprakelijk en in laatste instantie verantwoordelijk is voor de handelingen van het bedrijf. In werkelijkheid ligt intussen de verantwoordelijkheid goeddeels bij een directie, welke het bedrijf voert volgens de usanties van de particuliere zakenman en met inachtneming van de normen van het privaatrecht. Voorts is van een reële representatie van de bevolking rechtstreeks of via het bestuursorgaan, dat voor de bedrijfsvoering aansprakelijk en in laatste instantie verantwoordelijk is, geen sprake; de verantwoordelijkheid van de vennootschap ten opzichte van het publiek, beperkt zich tot die ten opzichte van aandeelhouders en schuldeisers. En de behoorlijkheidsnormen, welke het bedrijf geacht worden te beheersen, zijn niet die, welke een specifieke karaktertrek van het openbaar bestuur uitmaken, maar zijn de normen van een handelslichaam. Dit alles rechtvaardigt m.i. de conclusie, dat dergelijke samenwerkingsvormen voor de verzorging van publieke belangen onwenselijk moeten worden geacht.

In zake het verlenen van subsidie, concessie of vergunning doet zich dit bezwaar niet gevoelen. De verantwoordelijkheid ligt hier in laatste instantie niet bij de overheid, maar bij de particulier, die subsidie geniet of concessie- of vergunninghouder is. Dit dient bij het stellen van voorwaarden wel in het oog te worden gehouden ten einde de karaktertrekken van de particuliere activiteit zoveel mogelijk tot hun recht te doen komen. Zelfs nog afgezien van een beroep op détournement de pouvoir ter afwijzing van voorwaarden, welke verder reiken dan of geen verband houden met de overheidsliberaliteit, eist m.i. eerbiediging van wederzijds karakter bij samenwerking tussen overheid en particulieren beperking van de voorwaarden, en wel tot:

Wat betreft de subsidieverlening

a. die voorwaarden welke strekken om te verhinderen, dat overheidsmiddelen verder dan voor het doel strikt nodig zijn, worden gebruikt (b.v. terugstorten van batige rekeningssaldi, behoudens wellicht een beperkte mogelijkheid van reservering);
b. voorwaarden in zake repressieve en soms zelfs preventieve contrôle in zake het gebruik der gelden (b.v. overlegging, contrôle en goedkeuring van begrotingen, rekeningen en jaarverslagen, het stellen of goedkeuren van normen voor ondersteuning van instellingen van weldadigheid, e.d.);
c. voorwaarden in zake de wijze waarop de taak, waarvoor subsidie wordt verleend, moet worden verricht, waarbij evenwel het streven er op gericht dient te blijven de inhoud en strekking dezer voorwaarden te beperken tot hetgeen de verantwoordelijkheid voor de wijze van besteding der overheidsmiddelen strikt vordert en in elk geval een freies Ermessen (geen verdringen van eigen behoorlijkheidsnormen door die van de overheid) – vooral ten

aanzien van vraagstukken van godsdienstige en zedelijke aard – aan de subsidie-genietende particulieren moet worden gegarandeerd (b.v. regeling van de eisen, geldend bij het verlenen van onderwijssubsidie, bij de wet).

Wat betreft het verlenen van concessie

a. voorwaarden in zake het gebruik van de door de overheid beschikbaar gestelde middelen (b.v. publiek domein), de vergoeding daarvoor te betalen, aansprakelijkheid voor schaden, door de concessionaris toegebracht aan derden, e.d.;
b. voorwaarden in zake de wijze waarop de concessionaris zijn bedrijf of werkzaamheid, waartoe hij concessie heeft verkregen, moet vervullen, evenwel met beperking van deze voorwaarden tot hetgeen de verantwoordelijkheid van de overheid voor het ter beschikking stellen van het publiek domein e.d. strikt vordert en met handhaving in elk geval van een freies Ermessen van de concessionaris voor de wijze waarop hij zijn taak vervult (b.v. voorwaarden in zake de arbeidsverhoudingen, het publiek, e.d.).

Wat betreft het verlenen van vergunning zullen veelal voorwaarden, verband houdend met het onderwerp der vergunning, doch beperkt op de voet als boven omschreven, kunnen worden gesteld. In vele gevallen zullen echter bij vergunningen voorwaarden geheel achterwege kunnen blijven, aangezien de vergunningen dikwijls niet het karakter van een liberaliteit van de zijde van de overheid dragen, doch noodzakelijk zijn in verband met een algemene verbodsbepaling, strekkend om een preventief overheidstoezicht op bepaalde gedragingen in het leven te roepen.

Ten aanzien van de samenwerking met particulieren in commissies of rechtspersoonlijkheid bezittende lichamen op publiekrechtelijke grondslag geldt evenzeer de eis van handhaving van het particulier karakter. Met het oog daarop zal met name moeten worden gewaakt tegen de overheersende invloed van de vertegenwoordigers van de overheid in de particuliere organisatie, hetzij door hun aantal, hetzij door hun persoonlijke invloed. De grote moeilijkheid bij deze soort van samenwerking ligt echter in de omstandigheid, dat bij toetreding van de overheid haar verantwoordelijkheid voor het optreden van de particuliere organisatie in die mate toeneemt, dat aan het karakter van het overheidsoptreden te kort wordt gedaan. De rijkswetgever heeft dit gevoeld door het stellen van eisen bij de Wet gemeenschappelijke regelingen, waarvan ik boven reeds melding maakte. Doch zelfs bij naleving van deze wettelijke eisen acht ik het twijfelachtig of het toepassen van deze samenwerkingsfiguur – bijzondere gevallen uitgezonderd – aanbevelenswaardig moet worden geacht.

Nemen we als voorbeeld samenwerking tussen de overheid en

kruisverenigingen of woningbouwverenigingen. Aangezien op dit terrein de bestaande organisaties niet de gehele bevolking maar slechts een bepaald volksdeel representeren, is er uit het oogpunt van representatie m.i. overwegend bezwaar, dat van overheidswege slechts met één bepaalde organisatie wordt samengewerkt. Versnippering van de overheidsvertegenwoordiging over diverse organisaties of samenwerking van de overheid met een federatief verband dezer verenigingen zal wel is waar aan dit bezwaar tegemoet komen, maar zal anderzijds in de regel zoveel practische moeilijkheden opleveren, dat in de meeste gevallen daarvan zal moeten worden afgezien.

Ook met betrekking tot de verantwoordelijkheid ten opzichte van het publiek zouden de nodige voorzieningen kunnen worden getroffen (b.v. goedkeuring van begroting en rekening door de overheid, openbaarheid van de vergaderingen in bepaalde gevallen, wijziging en aanvulling van de statuten en reglementen volgens aanwijzing van de overheid). Het bezwaar is echter, dat door dergelijke maatregelen het particulier karakter geleidelijk verdwijnt en de samenwerkingsorganen publieke organen worden, gelijk de ontwikkeling van de (aanvankelijk particuliere) instellingen van weldadigheid in vele gemeenten heeft bewezen.

SAMENWERKING TUSSEN OVERHEID EN PARTICULIEREN IN WAARACHTIG DEELGENOOTSCHAP

PRAE-ADVIES VAN MR L. R. J. RIDDER VAN RAPPARD

> *„Ik geloof dat wij het vaderland een grote ondienst doen indien wij, uit vrees voor drift en partijschap, alle grote vraagstukken terzijde stellen en het bestaan van hetgeen onloochenbaar is ontkennen. Dan zouden wij het voorname doel niet bereiken dat men met de grondwetsherziening heeft beoogd: het aanwakkeren van de openbare geest, van public spirit". (Groen van Prinsterer. Adviezen I zitting Tweede Kamer Mei 1849 over „Het recht van Vereniging en Vergadering".)*

Men kan de keuze van het onderwerp „de verhouding tussen overheid en particulieren", dat aan de prae-adviseurs ter overdenking werd opgegeven, niet los zien van de in zo menig opzicht merkwaardige inleiding, welke Prof. Dr A. M. Donner bij de opening van de algemene vergadering van 1952 heeft gehouden. Men zou kunnen zeggen, dat de voorzitter van de Vereniging voor Administratief Recht de tot dusver betrekkelijk nauwe begrenzing van het werkterrein van zijn genootschap zeer beslist heeft willen opheffen, teneinde op die manier ruim baan te kunnen verschaffen aan allen, die het met hem noodzakelijk oordelen dat ook binnen de kring van de bestuursjuristen de grote vraagstukken van politiek-bestuursrechtelijke aard aan de orde worden gesteld. Men kan volhouden, dat ook het onderwerp dat verleden jaar aan de orde kwam: „algemene beginselen van behoorlijk bestuur", reeds het stempel droeg van de verandering in de structuur van het bestuursrecht, welke Prof. Donner zo beknopt en helder in zijn inleiding heeft getekend. Het raakt namelijk de vraag hoe zij, die met de behartiging van de openbare belangen belast zijn, behoren te zorgen dat die behartiging „conscientieus en met orde en netheid geschiedt". Toch zou men aan de andere kant ook kunnen stellen dat dit in 1952 aan de orde gestelde probleem toch veeleer als het logische sluitstuk zou moeten worden aangemerkt van de klassieke leer van de vereiste rechtsbescherming van de burger tegen de overheid, zoals zij zich uit de typisch negentiende-eeuwse leer van de rechtsstaat in de zin van wettenstaat, via de leer van het beroep op algemeen verbindende voorschriften te handhaven door een onaf-

hankelijke administratieve rechter, naar het complementaire beroep op „de ongeschreven en niet te beschrijven maatstaven van bestuursethiek" in de loop der jaren heeft ontwikkeld. Het onderwerp van verleden jaar vertoonde derhalve zowel een bestuursrechtelijke als een bestuurskundige kant, al viel de nadruk – klaarblijkelijk omdat de prae-adviseurs hun voornaamste aandacht gericht hielden op een der hoofdproblemen van de klassieke bestuursrechtswetenschap, in casu dat der rechtsbescherming tegen de overheid – op de juridische en niet op de doelmatigheidszijde. Enkele debaters hebben het politieke element in de discussie versterkt door, in plaats van de nadruk te leggen op de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, hun voornaamste aandacht te richten op de vraag op welke wijze in een tijdperk, waarin het hele openbare bestuur tot verzorgingsambt geworden is, de beste waarborgen kunnen worden verkregen dat de bestuurders aan behoorlijke eisen voldoen. Zij hebben daarmede het terrein van onze studie verlegd naar de vraag naar „de deugdelijkheid van de grondslagen van samenstelling en inrichting van het bestuur en de besturen", welk punt Prof. Donner mede in zijn beschouwing had betrokken.

Ook mij lijkt het juist om het thans aan de orde gestelde probleem te bezien tegen de achtergrond van de *gewijzigde situatie* waarin wij ons bevinden en de in verband hiermede *veranderde opvattingen op het stuk van de staatstaak,* welke geleidelijk aan bij alle politieke groeperingen tot uiting komt. Prof. Donner is niet de eerste, die zich op het standpunt stelt dat de bestuursjurist van vandaag zich niet meer beperken mag tot de klassieke objecten van studie en die zich nadrukkelijk distancieert van de vroeger overheersende beschouwingswijze van het bestuur als „de uitvoerende macht", als „een onpersoonlijk staatsorgaan".

De nestor van onze bestuursjuristen, Prof. Dr G. A. van Poelje, heeft in zijn nog steeds actuele studie „Osmose" al duidelijk op de veranderde situatie gewezen, terwijl hij, als eerste die aan het debat van verleden jaar deelnam, met zijn gezaghebbend woord de aanwezigen op het hart bond om meer dan vroeger aandacht te schenken aan de structurele veranderingen, welke ons staatswezen blijkt te ondergaan. Ook Dr L. J. M. Beel heeft in zijn prae-advies „Publiekrechtelijke Overeenkomsten" van 1943 ons al voorgehouden dat

„het arsenaal der rechtsvormen hetwelk onze administratieve organen ten dienste staat onvoldoende is toegerust en niet langer beantwoordt aan de daaraan thans te stellen eisen. De verbreding der overheidstaak in de laatste decenniën heeft geleid tot een steeds verder doorgevoerde decentralisatie. Inschakeling van uit het maatschappelijk leven voortgekomen corporaties alsmede van bijzondere personen, is daarbij eis".

Jaren daarvoor heeft Prof. Mr A. C. Josephus Jitta in zijn inaugurele rede van 5 October 1932, getiteld „Functionele Decentralisatie",

op de grote wijzigingen in de heersende denkbeelden omtrent de taak en de organisatie van de staat de aandacht gevestigd. Duidelijk stelt het tenslotte Ed. Pierre Seeldrayers tijdens de debatten op de Administratieve Dag te Maastricht in 1952:

„De nouvelles institutions politiques prennent consistance. Elles ne sont pas gouvernées par les organes traditionnels de l'Etat. Elles se situent dans le processus général du dédoublement fonctionnel de l'Etat. L'Etat n'aboutit pas à se donner dans le cadre des administrations traditionnelles, – dans celui des services publics organiques –, une structure administrative appropriée pour mener à bien toutes les tâches qui lui sont assignées. Il essaie de se servir d'institutions existantes en appuyant ou en developpant leur action. Dès lors, il est amené à les subventionner, à diriger, à conditionner leur action . . .

. . . Par la subvention, l'Etat peut rechercher des compétences et veiller à l'efficacité et au rendement des mesures politiques dont il prend l'initiative . . .

. . . L'Etat s'intègre ainsi des forces nouvelles" [1].

Al deze aanhalingen verhogen het reliëf van Prof. Donner's vermaning dat de bestuursjurist, wil de dienst aan het recht vruchtbaar blijven, met zijn tijd zal moeten meegaan.

Het nieuwe werkterrein dat thans voor ons open ligt, is onoverzienbaar en het kost mij dan ook enige moeite om daarvan een zodanig gedeelte af te palen, dat, binnen het bestek van het niet nader begrensde onderwerp zelf, een vruchtbare discussie in concreto mogelijk wordt.

Naast de vraag, hoever de zorg van de overheid in onze tijd mag en moet gaan, staat de vraag of wij voor de concrete situatie wel een genoegzaam aantal organisatievormen en mogelijkheden om in de bestuursbehoeften te voorzien, bezitten. Dat hierbij het vraagstuk van de functionalisatie van de maatschappij niet buiten beschouwing kan worden gelaten, ligt voor de hand. Deze functionalisatie heeft ons talloze nieuwe directe en indirecte vormen van bestuur opgeleverd, die uiteraard ook met het oog op de rechtszekerheid van de burger aan de beproefde algemene beginselen van bestuursmoraal, van bestuurstechniek en van bestuurskunde zullen moeten worden getoetst. Teneinde mij nu een wijze beperking te kunnen opleggen, heb ik gemeend het probleem van de verhouding „overheid–particulieren" uitsluitend te bezien tegen de achtergrond van de vraag in hoeverre nog *meer belanghebbenden en belangstellenden bij het bestuur zullen kunnen worden betrokken.* Hoewel de verleiding groot was heb ik daarmede tevens de vraag gecoupeerd of de vooronderstellingen, waarvan de diverse maatschappijbeschouwingen, die zich op het staatkundig terrein van ons politiek zo sterk verdeelde vaderland plegen te manifesteren, nog wel stroken met de eisen van de zo sterk gewijzigde omstandigheden. Het theoretische aspect van de leer van de grens van de overheidstaak blijkt voor geen der politieke richtingen in de practijk een overwegend beletsel meer op te leveren om de overheidsbemoeiing zeer

[1] „Bestuurswetenschappen", September 1952, blz. 340/341.

ver buiten de tot voor kort dogmatisch zo eng gehouden grenzen te laten uitgroeien. Deze ontwikkeling van een partijdogmatistische gebondenheid naar een practische vrijheid van handelen kan men bij vrijwel alle groeperingen constateren. Waar, met uitzondering van de communistische, alle diverse maatschappijbeschouwingen op enigerlei wijze van het subsidiariteitsprincipe uitgaan, zij het dan ook dat men het meer als een taalkundige grootste gemene deler tegenkomt dan als een waarlijke identiteit van begrippen, wil ik bij mijn beschouwing dit beginsel vooropstellen.

In zijn doelmatigheidsbetekenis wordt het wel het best gedefinieerd in de Encycliek Quadragesimo Anno:

„Evenals datgene, wat de individuen op eigen initiatief en door eigen energie kunnen tot stand brengen, hun niet ontnomen en niet in handen ener gemeenschap gesteld mag worden, zo is het ook onrechtvaardigheid en tevens een ernstig nadeel, ja verstoring van de juiste orde, datgene dat door kleine lichamen van ondergeschikte rang kan worden verricht en verschaft over te dragen op grotere van hogere orde".

In bovengenoemde betekenis vormt het subsidiariteitsbeginsel tevens de grondslag voor het decentralisatieprincipe, waarvan onze gehele staatsinrichting traditioneel nog is doortrokken. Men kan te onzent de decentralisatie van het staatsbestuur met recht historisch staatsrecht [1] noemen. De grondwetscommissie van 1848 typeerde het decentralisatiebeginsel wel heel juist in de volgende passage:

„de belangstelling van de ingezetene in de plaats van het gewest zijner inwoning op *werkelijk deelgenootschap* in de huishouding gegrond, geeft aan het ganse staatswezen een stevigheid en zwaarte, die menige waggeling en menige storm te boven doet komen".

Geleidelijk aan openbaart zich echter een persuasie in centralistische zin, die wel zeer verontrustend in de richting van een veranderde situatie wijst. Deze centralistische tendenzen beperken zich natuurlijk niet tot de publiekrechtelijke sfeer, maar zijn in even gevaarlijke mate werkzaam in de privaatrechtelijke organisatieverhoudingen. De kleinere verbanden in de particuliere sector, met name de plaatselijke verenigingen, worden in hun autonome zeggensmacht steeds meer door regionale en andere landelijke organisatievormen met een daaraan gepaard gaande hiërarchieke opbouw ingeperkt en tot afhankelijkheid gedoemd. In de overheidssfeer kan men allerwegen uitholling en afbraak van de zelfstandigheid der lagere organen constateren. De consequentie van deze ontwikkeling zal ongetwijfeld zijn een steeds verder ineenschrompelen van de zelfscheppende krachten van de gebonden en vrije maatschappij, zowel in gewest als in steden en dorpen. Ook de eigen mogelijkheden van het individu om zich nog als eenheid in het maatschappelijk leven te laten gelden gaat door de functionalisatie, waaraan de maatschappij onderhevig is, steeds meer ontbreken.

1 Vide: G. K. van Hogendorp, bijdragen deel VIII, blz. 378;
idem Dr L. J. M. Beel: „Zelfbestuur of afhankelijke decentralisatie", blz. 23.

„De toenemende zuiging van het technisch civilisatieproces declasseert de individuele mens tot een nummer in een collectief gemechaniseerde maatschappij"

aldus Prof. Fred. Polak [1]. Of om met Prof. Dr A. M. Donner te spreken „de individuele burger is tegenover het bestuur op weg een abstractie te worden" omdat hij zich nog alleen maar door zijn organisatie, zijn bond of zijn partij kan laten gelden.

Het allesbeheersende probleem voor ons mensen, die leven in een tijd van een ongekende gecompliceerde samenleving, hangt samen met de mate van energie die wij nog zullen kunnen opbrengen om aan deze nivellerende tendenzen te ontkomen. Men kan zeker niet beweren dat het algemeen rechtsbewustzijn het beginsel van de decentralisatie al overboord heeft geworpen. Theoretisch belijdt vrijwel iedereen dit beginsel nog. De practijk leert echter dat het bij de uitvoering van diverse zaken steeds meer in het gedrang komt.

„Een werkzaam plaatselijk burgerschap" verschaft nog steeds de beste waarborgen tegen staatsalmacht met de haar begeleidende verschijnselen van technocratie, perfectionisme en ambtelijke hiërarchie enerzijds en de verstikkende invloed van de massificatie anderzijds. Blijkens een pertinente uitspraak van de toenmalige Minister van Binnenlandse Zaken in zijn installatierede tegenover de commissie-Koelma van enige jaren geleden, is het streven der regering nog steeds op een vruchtbare decentralisatie gericht. De practijk, die met name de gemeenten zowel op politiegebied als op het terrein der financiën tot een staat van afhankelijkheid heeft gedegradeerd, doet de vraag rijzen of dit opnieuw belijden van een historisch staatsrechtbeginsel daarmede wel in overeenstemming is. Toch mogen wij dankbaar zijn dat de goede wil om te behouden wat onmisbaar is, namelijk het hebben van een actief medeleven der burgerij, die de gemeenten evenals vanouds bolwerken van de vrijheid doet blijven, aldus opnieuw nadrukkelijk van officiële kant werd onderstreept.

Men zal het vraagstuk van de verhouding particulier initiatief–overheid en dat van individu en gemeenschap niet zonder dit beginsel op de achtergrond behoorlijk kunnen analyseren. Zonder een ruime mogelijkheid voor het individu tot zelfdoen, tot zelfwerkzaamheid en tot persoonlijke verantwoordelijkheid is geen democratische staat in westerse zin denkbaar. Jos Veldman op het nationale congres van het K.I.V. van 16 Mei 1950 ziet in deze trits een der voornaamste pijlers van de democratie. Het kan gevaarlijk zijn om dit sphinxachtige [2] woord, dat tot zoveel fraseologie en gemeenplaatsen aanleiding geeft, uit de pen te laten vloeien. Het

[1] Symposion Hollandse Maatschappij der Wetenschappen: „Wetenschap en Maatschappij als probleem van maatschappijwetenschap", blz. 156.

[2] Aldus Mr D. N. Kolff: „De invloed van politieke partijen op de Nederlandse Regeringsvorm", pag. 154.

vormt nu eenmaal een dankbaar etiquet waar iedereen zijn politieke waar mee meent te mogen beplakken; tot zelfs de communisten toe, waarop die term zelfs machtig veel aantrekkingskracht blijkt uit te oefenen.

Rousseau, de man, die de leer van het maatschappelijk verdrag bevestigde, waarschuwde al voor het misbruik dat men van het begrip kon maken:

„à prendre le terme dans la rigueur de l'acception, il n'a jamais existé de véritable démocratie et il n'en existera jamais. Il est contre l'ordre naturel que le grand nombre gouverne et que le petit soit gouverné". (Du contrat social, III 4).

De tijd dat men er *gezonde* volksinvloed onder verstond ligt ver achter onze eeuw van partijleidersconventies en verborgen oligarchische machtsposities, waarop het stelsel der evenredige vertegenwoordiging de politieke verhoudingen doet uitlopen. De gewenste selectie op basis van Thorbecke's vermanend woord, dat van de volksvertegenwoordiging de waardigsten van karakter en bekwaamheid moeten deel uitmaken opdat zij in waarheid een „keurcorps der natie" kan zijn, wordt door de feitelijke practijk ener zelfelectie, die in resultaat het vroegere coöptatie-systeem van de zo terecht beruchte regententijd in de laatste dagen onzer Republiek begint te naderen, wel zeer sterk belemmerd. Het politieke compromis en de tactische tolerantie overwoekeren de reële partijtegenstellingen. Van een rechtstreekse band tussen kiezer en gekozenen kan zeker niet meer worden gesproken. Prof. Mr C. H. F. Polak merkt in zijn inaugurele rede „Ordening en rechtsstaat" dan ook op dat ons huidige stelsel geen plaats meer overlaat voor onafhankelijke en zelfstandig denkende persoonlijkheden, doch slechts in stede van leiders volgelingen kweekt.

Wij burgemeesters, bestuurders met een omstreden ambtelijke status, die in onze nog betrekkelijke zelfstandigheid en onafhankelijkheid nog altijd wel een zekere immuniteit tegenover partijmacht weten op te brengen, ervaren dagelijks dat er van een actief medelevende burgerij weinig sprake meer is en dat het vertrouwen in de eigen overheid steeds meer begint te ontbreken. Dit geldt wel zeer duidelijk ten opzichte van de organen, die volgens de oude dogmatiek van het democratische beginsel rechtstreeks door algemene verkiezingen worden samengesteld. De identiteit van de bestuurders en bestuurden heeft de gapende kloof die er tussen kiezers en gekozenen is ontstaan, niet kunnen verhinderen. De belangstelling voor de publieke zaak is bij de burgerij dalende. Had Rousseau dan volkomen ongelijk toen hij stelde:

„In een goed bestuurde staat snelt ieder naar de vergadering, maar in een slecht bestuurde houdt niemand er van daar naar toe te gaan".

Er is immers geen merkbare belangstelling meer voor de wijze, waarop de vertrouwensmannen van de burgerij hun mandaat

plegen uit te oefenen. En toch kunnen wij ook weer niet beweren dat onze staat slecht bestuurd wordt en nog minder de gemeente, maar de afstand tussen burgerij en overheid is nu eenmaal veel te groot geworden. Het feit dat de zelfscheppende kracht van de locale gemeenschap ineenschrompelt, is zeker niet alleen het gevolg van ons kiesstelsel.

De ontwikkeling van de techniek en de overheersende invloed van de machine, die de complexiteit van het maatschappelijk leven hebben vergroot, hebben tenslotte voor wat het bestuur betreft het zwaartepunt verplaatst naar de technische specialisten. Tegen hen kan de algemene volksvertegenwoordiger in doorsnee niet meer op. „Managers", zo schrijft Prof. Dr Fr. Polak in meergenoemde studie [1], „nemen in Nederland de leiding", maar niet enkel in de overheidssector. Ook in het bedrijfsleven, de vakbeweging en de politieke partij. Geleidelijk aan verambtelijkt en vertechnocratiseert het bestuursleven dan ook meer en meer. Pers, radio en bioscoop, in vele opzichten onmisbare instituten, kweken overwegend passieve mensen en het is met name de film die door haar rol van sociale opium de mens onder de hypnose van een schijnwereld plaatst, die het gevoel voor de reële gevaren waaraan hij bloot staat, doet vergeten. Door de rationalisatie en mechanisatie wordt een steeds groter deel van de burgerij tot initiatiefloze arbeid verlaagd. Daarnaast ondermijnt de sociale zekerheid de natuurlijke drang van de mens om voor alles op eigen benen te willen blijven staan. De bestaanszekerheid van de wieg tot het graf, nagestreefd door talloze sociale hervormers met bedoelingen waaraan men een element van achtbaarheid zeker niet kan ontzeggen, verbergt levensgevaarlijke massificerende tendenzen.

Het volk vervreemdt van zijn overheid en verliest het natuurlijk gevoel voor wat mag en moet, omdat speciaal in de economische sfeer zovele niet op de algemene moraal of zede steunende verbodsbepalingen door strenge straffen moeten worden gehandhaafd, omdat de overal ingeschakelde overheidszorg slechts op die manier zich zelf kan doen eerbiedigen. Men ziet voorbij aan het feit, dat een deel dier dwangvoorschriften ver boven het begripsvermogen en het moraalbesef van de doorsnee-burgers uitgaat.

Het gemeenschapsgevoel stompt af, mede als gevolg van een steeds terugdringen van het Christendom als inspirerende en zelfverloochenende macht uit het openbare leven.

De door een kortzichtig belastingstelsel bevorderde nivellering waardoor ieders extra praestatie in een fiscale boete haar „beloning" vindt, tendeert naar een materiële gelijkheid van alle mensen op basis van een anonieme massaliteit, waaruit slechts weinigen de kracht of de mogelijkheid hebben zich los te maken.

Wat heeft het dan eigenlijk nog voor zin om tegen deze fatale

[1] Symposion Holl. Mij der Wetenschappen, blz. 129.

ondergangsverschijnselen, die de vrije en zelfstandige verantwoordelijkheid, uitgedrukt in de sublieme symboliek van het kruis van Christus met zijn verticale aspect: de liefde tot God, en zijn horizontale aspect: de liefde tot de naaste, ondermijnen, nog de boodschap te prediken van de versterking van de burgerzin. Als noodkreet van een zich steeds meer in zijn isolement teruggedrongen overheid, gericht tot de burgerij die zich van de weeromstuit steeds meer „overheerd" acht, heeft zij niet de minste nut. Veeleer zal er een reactie van argwaan of van hernieuwde apathie, nadat het eerste tamtam zijn aantrekkingskracht heeft verloren, door ontstaan. Het appèl tot zelfwerkzaamheid vindt onvoldoende weerklank. Ik ben er van overtuigd dat, indien de vele collega's die in de volle oprechtheid hunner idealistische bedoelingen door het organiseren van burgerdagen, voorlichtingsavonden en vormingscursussen, het stimuleren van jeugdparlementen en jeugdraden, het verzorgen van populaire uitgaven, het instellen van een ideeënbus enz. een loffelijke poging hebben ondernomen om aan de staatsburgerlijke indolentie van de maatschappij een halt toe te roepen, hun ervaringen met betrekking tot deze activiteiten te boek zouden stellen, zij zouden moeten erkennen dat door deze acties niets blijkt te kunnen beklijven. Van een bewust breed opgezette paedagogische taak die zich richt op de vorming van de mens tot staatsburger, valt weinig heil te verwachten. Men zal daarom andere wegen moeten inslaan en zich meer moeten gaan realiseren, dat de ontwikkeling van de individualistische maatschappij tot een organisch collectivistische, ook een andere bestuursorganisatie eist.

Tussen de mensonterende dwangsystemen van fascisme en communisme zien bepaalde mensen slechts nog maar één uitweg welke o.a. Mannheim [1] „democratic planning" noemt. Deze „third way" verlost ons niet uit de impasse, waarin de verontpersoonlijking van onze maatschappij ons dreigt te brengen, omdat ook deze nieuwe politieke doctrine haar grondslag in een straffe centralisatie zoekt. Daardoor stoelt de „preventive planning", hoe democratisch men het begrip ook tracht te omwikkelen, op dezelfde wortel waaruit de voornaamste onvrijheid van het hedendaagse individu voortspruit. Alles loopt uit op bestuur van boven.

„Only strong central Power can carry out Planning. Planning, whether totalitarian or preventive, cannot become an efficient tool in the hands of weak central authority . . .

. . . Centralisation is necessary because coordination of different measures is essential to planning" [2].

Weliswaar wordt de restrictie gemaakt dat:

„Democracy, however, would seek to encourage selfhelp and popular initiative *wherever compatible with planning*" [3].

1 Karl Mannheim: „Freedom, Power and Democratic Planning".
2 Blz. 112–113.
3 Blz. 115.

In cauda venenum!

Dreigt hierdoor nu niet het gevaar waarvoor Prof. Mr C. H. F. Polak in zijn inaugurele rede [1] zo terecht waarschuwt, te weten:

„Handelen wij niet bewust of onbewust als die boeren, die vele eeuwen geleden ter wille van meerdere bestaanszekerheid zich in horigheid begaven?"

Ook ben ik er helemaal niet zo zeker van, zoals Prof. Dr Fr. Polak in de „Economist" van Maart/April 1948 [2] over de problematiek der welvaartsplanning ter geruststelling van mogelijke politieke tegenstanders schrijft, „dat deze op zichzelf een neutrale techniek zou vormen, niet getrouwd, niet gebonden aan enig-isme of ideologie".

Daarvoor heeft die techniek mij te veel dirigistische en centralistische aspecten en gaat men van begrippen als „the good society" en vrijwillige zelfdiscipline uit die mij voor de ware vrijheid en verantwoordelijkheid van de mens te gevaarlijke kanten hebben. Wel ben ik het met Mannheim eens, als hij tussen staat en maatschappij geen antagonisme meer ziet maar in de staat louter ziet dat deel van de maatschappij

„which performs the political function. Considered in this light", zo vervolgt hij, „all questions touching interference or non-interference by the state come to assume a new aspect. Instead of asking what the limits of state activity ought to be, we try to find out what the best type of political organisation is, which type, in other words, enables all the elements that have a political significance in a given society to the best utilized and specialized, best subjected to reciprocal control and to the principle of individual responsibility for the things that are done in the respective domains" [3].

Hij geeft de raad afstand te doen van „the bogey" dat alles wat de staat en zijn bureaucratie doet per se fout zou zijn en een gevaar voor de vrijheid zou opleveren en alles wat het particulier initiatief doet effectief en identiek aan vrijheid zou zijn, en motiveert dit o.a. omdat in onze moderne maatschappij nu eenmaal alles een politieke kant heeft gekregen en de overheid overal pleegt op te treden en op alle terreinen haar verantwoordelijkheid moet kunnen doen gelden [4].

De staat, c.q. de overheid, is inderdaad geen „unpersonal entity", geen abstractie, geen op zichzelf staande macht in de maatschappij meer, maar een der vele – zij het ook vanwege haar universele werkingssfeer, haar Totalität des Wirkungskreises, het meest belangrijke – gemeenschapsorganen ter behartiging van het publieke welzijn. De gebieden van gebonden en vrije maatschappij overlappen elkaar zo veelvuldig dat al hierom van een geprivilegieerd terrein voor de overheid enerzijds en voor het particulier initiatief ander-

1 „Ordening en Rechtsstaat", blz. 5.
2 Blz. 173, 176, 192, 267.
3 Blz. 44.
4 Blz. 44.

zijds geen sprake meer is. Zij, die van een tegenstelling overheid–particulier initiatief blijven uitgaan, handhaven daarmede kunstmatig een dualisme dat de practijk al lang niet meer kent. Daarom verstaat Mannheim onder „body-politic" – vrij vertaald met de sfeer van de behartiging van het publieke welzijn –

„alle groepen, organisaties, personen, die een actieve rol in de organisatie van het maatschappelijk leven spelen".

Dus ook de

„many business units, labor and other voluntary associations" met hun „public significance", welker „coordination is no longer a matter of private decisions" [1].

Dezelfde gedachtengang ligt besloten in het ook door Van Poelje en Hartog in hun prae-advies voor de Maastrichtse Administratieve Dag aangehaalde citaat van Maurice Hauriou:

„L'administration publique n'est pas une organisme égoiste, enfermant en soi-même jalousement toute la préoccupation du bien public, mais elle est bien plutôt un centre d'activité suscitant et soutenant autour d'elle d'autres activités, qu'elle invite à collaborer avec elle à une tâche qui, par son ampleur, dépasse ses propres forces" [2].

De overheid is al lang de enige niet meer die aan de behartiging van het publieke welzijn deelneemt. De kerken, de grote verenigingen, de industriële onderneming, de coördinatielichamen als stichtingen van de arbeid en van de landbouw, gaan (opnieuw) functies uitoefenen, die aan het publiekrechtelijke grenzen, zo zij al dit terrein niet verre hebben overschreden. Mr Cort van der Linden, onze voormalige ambtgenoot van Groningen, sprak destijds van een „nevelachtig gebied" tussen publiek- en privaatrecht, waar speciaal de gemeenten en particulieren elkaar geregeld treffen. Terecht merkte dan ook Prof. Mr Oud bij de behandeling van het ontwerp-wet gemeenschappelijke regelingen in de Tweede Kamer op

„dat de grens tussen wat als overheidstaak en als taak van particulieren placht te worden aangemerkt, in de loop van de tijd min of meer vervaagd is" [3].

Er zijn talloze organisatievormen van hybridisch karakter, deels van publiekrechtelijke, deels van privaatrechtelijke aard. Er is thans heel wat meer dan in de 19e eeuw een, naast de directe en indirecte overheidsinterventie, zelfstandige belangenbehartiging in de publieke sfeer door particuliere organisaties. De werkingssferen dier privaatrechtelijke lichamen beperken onwillekeurig de vrijheid van het overheidshandelen in meer of mindere mate en de overheid, als het meest universele orgaan van de gemeenschap, veelzijdig samengesteld, zowel territoriaal als functioneel, zowel ambtelijk als bestuurlijk geleed, ziet zich steeds meer genoodzaakt

1 Blz. 43.
2 Précis de Droit Administratif, 11e éd., Paris '27, blz. 276. Prae-advies Van Poelje, Hartog, Bestuurswetenschappen 1952, blz. 136.
3 Hand. IIde Kamer blz. 1510, zitting '50.

delen van de gemeenschapstaak aan particuliere organisaties of semi-particuliere verbanden te delegeren. De vraag hoe ver zij daarmede gaan moet pleegt al naar gelang de politieke grondslag waarop men staat principieel dan wel opportunistisch te worden opgelost.

Velen, die een principieel richtsnoer wensen voor de beantwoording van de vraag waar de grens van de overheidstaak ligt, achten het beneden hun waardigheid om die begrenzing te laten afhangen van de omstandigheden en te doen bepalen door de doelmatigheid. Toch zullen ook zij moeten erkennen dat de practijk tenslotte voor niemand een andere dan een opportunistische oplossing oplevert, hoe principieel men later dan ook het feitelijk handelen dat heeft plaats gehad weer mag pogen te omlijnen. Ik zou vrede kunnen hebben met een definitie van de overheidstaak, afkomstig van onze voorzitter, als die van een *vredesorganisatie,* omdat ik daarachter het oude suum cuique tribuere met het salus rei publicae suprema lex in harmonisch evenwicht meen terug te vinden. Liever geef ik aan een eenvoudiger definitie de voorkeur, die zich beperkt tot de misschien vage maar daarom toch veel plooibaarder begripsbepaling: de behartiging van het *algemeen welzijn,* waaronder dan te verstaan wat Prof. Dr F. A. Weve O.P. nader omlijnde „het welzijn van allen in gemeenschap" [1].

Wanneer mijn ambtgenoot van Boxtel, de heer Van Helvoort, „de kunst van een goed bestuur" formuleert als „het tot stand brengen en houden van juiste en harmonische verhoudingen in het geheel der gemeentebelangen" [2], dan kan ik met deze noodwendig eveneens vage doelmatigheidsformulering zeker accoord gaan.

In alle partijprogramma's werken verouderde dogma's nog door, waardoor de nodige armslag wordt gemist, die vereist is om zich met de zeer sterk uitgebreide welvaartstaak van de overheid als feit te verzoenen. Interessant is in dit verband de bijdrage van de heer Van Tuinen in A.R. Staatkunde van Juni/Juli 1948, waarin mijn ambtgenoot van Dokkum op de verlossende inhoud van de definitie van Prof. Van Dooyeweerd over de grens van de overheidstaak „Wijsbegeerte der wetsidee", boek III, blz. 95, wijst om voor zichzelf de conclusie te kunnen trekken dat „het evenwichtig harmoniseren" – belangrijk element in de definitie van Van Dooyeweerd – soms vragen kan om „een zelf doen, om een initiatief nemen, ja zelfs om een dwingend coördineren", als componenten van de positieve welvaartstaak van de overheid. Van Tuinen is zelfs van meerdere overheidsbemoeiing op het terrein der actieve cultuurpolitiek niet afkerig. Het valt te betreuren dat deze verlossing van knellende banden nog niet het deel was van de directeur van de Kuyper-

1 „Verhouding overheid en particulier initiatief", 1946.

2 De verhouding overheid–particulier initiatief in haar consequenties t.o.z. van het gemeentebestuur, „De gemeenteraad", December '50.

stichting, Mr Groen, toen deze enige jaren geleden voor de belangrijke vraag gesteld werd of met betrekking tot de verzorging van met name genoemde gemeenschappelijke culturele en sociale belangen in het gebied van de Alblasserwaard en de Vijfheerenlanden, de daarin gelegen gemeenten een eigen gezamenlijke taak behoorden te zien. Deze taak zou door een publiekrechtelijke vorm van streeksamenwerking op basis van de wet gemeenschappelijke regelingen aan een supracommunaal orgaan worden gedelegeerd. Mr Groen, wiens gezaghebbend woord als directeur van de Kuyperstichting uiteraard bij menig geestverwant-raadslid een critiekloos onthaal pleegt te vinden, heeft het helaas nodig geoordeeld om terzake een principieel afwijzend advies uit te brengen met het traditionele beroep op de omstandigheid, dat naar zijn overtuiging de publieke gerechtigheid bij dit streekschapsplan niet in het geding zou zijn,

„de taak der overheid nooit iets anders en nooit iets meer is dan de handhaving van de openbare gerechtigheid daar waar die in ernstige mate geschonden is of dreigt te worden" [1].

Nu ging het bij het streekschapsplan om streek- en heemkunde, de subsidiëring van streekpublicaties, het organiseren van streekdagen, de bevordering van het landschapsschoon, molenbehoud, een gewestelijk sociaal adviesbureau, bevordering van het vreemdelingenverkeer, de stichting van een streekmuseum en andere politiek onschuldige maar daarom niet minder belangwekkende gemeenschapsbelangen. Het gevolg is geweest dat vele niet verder denkende raadsleden van Prot. Chr. huize door deze ondoordachte oud-dogmatische uitspraak van Mr Groen en bloc in hun raden het constructieve streekschapsplan hebben doen kelderen [2]. Inmiddels heeft de A.R.-partij haar herziene model-gemeenteprogram gepubliceerd, waaraan ook Mr Groen een werkzaam aandeel heeft gehad. Met behoud van enige atavistische accenten is men met betrekking tot de omschrijving van de grens van de overheidstaak tot een definitie gekomen, waarbij voor het eerst het algemeen welzijn meer op de voorgrond werd gesteld dan de openbare gerechtigheid. Ik vermoed, dat wanneer het streekschapsplan andermaal aan het deskundig advies van de heer Groen zou worden onderworpen deze thans ongetwijfeld een heel wat favorabeler standpunt zou kunnen innemen. De inhoud van dit nieuwe model-gemeenteprogram van de A.R. wijst er trouwens heel duidelijk op, dat men van die zijde de benauwende, voor de practijk geen oplossing biedende begrenzing van de overheidstaak, ook theoretisch wil doorbreken.

De welvaartstaak der overheid heeft langzamerhand zovele aanrakingspunten met de particuliere sector van het terrein van het

1 Mr C. Groen in A.R. Staatkunde, Febr. 1949, pag. 56.

2 Men zie mijn prae-advies voor de Stichting Maatschappelijk Werk in Zuid-Holland 1952, „De verhouding overheid–particulier initiatief", blz. 38.

publieke welzijn, dat enkel om de coördinatie geruisloos en zonder te veel getheoretiseer te laten tot stand komen, een vrijer inzicht in de aard en de omvang van de overheidstaak voor allen, die aan het bestuur deelnemen, nodig is. Als mijn ambtgenoot Berghuis in „De Nederlandse Gemeente" van 1949 [1] constateert, dat er inderdaad een veel sterkere onderlinge verwevenheid is van de werkzaamheden van Rijk, provincie en gemeenten en ook van overheid en particuliere werkzaamheden dan ziet hij dat tegen de achtergrond van zijn principiële visie nog als een gevaar [2].

„Op het gemeentelijk terrein, meer nog dan op het erf van de landspolitiek, dreigt het gevaar dat de grenzen tussen overheid en maatschappij vervagen".

Het is zijn partijgenoot Dr De Nooy, die het bovenstaande in zijn rede ter inleiding van het gemeenteprogram in de onlangs gehouden jaarvergadering 1952 van het Verbond van Verenigingen van A.R. Staten en Raadsleden citeert. Deze voegt er nog het volgende aan toe:

„De neiging van de gemeentelijke overheid minder als overheid te zien en de gemeentelijke werkzaamheid minder als overheidswerkzaamheid, brengt het gevaar mee dat in de strijd tegen de opbouw van een socialistische samenleving, waarin alles staat onder de zorg van de gemeenschap, de gemeente de zwakke plek dreigt te worden".

Ik geloof, dat men hierbij spoken ziet, of per se tegen windmolens wil vechten. Een zelfde vrees treft men aan in de woorden van mijn collega Verkerk in de Tweede Kamer wanneer hij bij de behandeling van het ontwerp-samenwerkingswet „op grond van de uiteenlopende begeerten en de uiteenlopende gedachten over wat onder de publieke sfeer behoort te vallen" de regering met betrekking tot de voorgestelde samenwerkingsvorm met door de Kroon daartoe speciaal waardig te keuren particuliere organisaties waarschuwt tegen wat hij een „gemengd huwelijk" noemt [3]. Maar dan miskent men toch van die zijde wel heel sterk de door Prof. Samkalden in zijn inaugurele rede [4] gesignaleerde reeds vele jaren merkbare algemene tendenz om onder sanctie van de wet of van algemene maatregel van bestuur of van eenvoudig ministerieel besluit privaatrechtelijke corporaties te belasten met de bescherming van collectieve belangen. Het behoeft geen nader betoog dat deze tendenzen zich natuurlijk niet alleen in de agrarische sector hebben geopenbaard. Langs de weg van subsidiëring heeft op alle mogelijk gebied overdracht of opdracht van publieke bevoegdheden aan particuliere organisaties plaats. Een op zich zelf staand maar wel typisch voorbeeld van een zodanige overdracht in vroeger tijd vormde de in de jaren '30 tot '40 geldende regeling bij de door de gemeenten toe-

1 Blz. 400.
2 A.R. Staatkunde, Jan. '49.
3 Hand. IIde Kamer, 1950, blz. 1215.
4 Behartiging van collectieve belangen in de agrarische wetgeving.

gepaste doch door de rijksoverheid gesubsidieerde steunregelingen, krachtens welke voor de georganiseerde werklozen de overheidssteun slechts via de eigen vakorganisaties mocht worden uitgekeerd. Een voorbeeld van gelijke aard vormt de in Rotterdam ook nu nog gevolgde practijk om de van gemeentewege verleende ondersteuningen ingevolge de Armenwet via de betreffende diaconieën te laten uitkeren. Hoe zich deze vorm van samenwerking verdraagt met het voorschrift van art. 28 Armenwet, laat ik, als vallende buiten de orde, liever onbesproken.

Van Helvoort wijst er terecht op „dat het vele mensen toch te veel ontbreekt aan het nodige vertrouwen, omdat men zich blind staart op de vermeende tegenstelling tussen overheid en particulier initiatief" [1].

Hij verwijt de particuliere sector een onnodig wantrouwen tegenover de op zich zelf ongevaarlijke bedoelingen der gemeentebesturen om zich door het vormen van een eigen inzicht en oordeel over de werkzaamheid der particuliere organisaties de nodige gegevens te verschaffen. Ook hij ziet het particulier initiatief, mits plaatselijk geworteld, als onderdeel van het geheel der gemeentelijke belangensfeer.

In de sterk gewijzigde staatsstructuur past de algemene doorvoering c.q. handhaving van het beginsel van de entiteit van bestuurders en bestuurden allicht niet meer. Doordat een organisch corporatieve maatschappijontwikkeling in de plaats treedt van de individualistische maatschappij, welke de Franse revolutie ons bracht, zal het algemene kiesrecht, gebaseerd op de voor de democratie en de daarmede eng verbonden bescherming van de minderheid zo gevaarlijke fictie van Rousseau „la volonté générale est toujours droite" dan ook steeds minder voor de aanwijzing van de bestuurders van alle op het publieke erf werkzame organen kunnen dienst doen.

Nu geschiedt in feite de benoeming van een massa overheidsbestuurders reeds lang op basis van andere keuze- of benoemingsnormen. De vraag of voor de traditionele vertegenwoordigende lichamen niet een correctie op ons geldende kiesstelsel moet worden gezocht heb ik met het oog op een betere belangenbehartiging vroeger al bevestigend beantwoord [2].

Vooropstellend dat de algemene verkiezingen op basis van evenredige vertegenwoordiging voor die lichamen als periodieke opinietest voor de heersende volksovertuiging onmogelijk zouden kunnen worden gemist, geve men er zich rekenschap van dat deze vertegenwoordigende colleges, en dit geldt met name voor de raden van de grotere gemeenten, zich in de practijk steeds meer tot contrôle-

1 De verhouding overheid—particulier initiatief, Gemeenteraad, Dec. 1950.
2 N.G. 1952 blz. 333 en vlgd./519 en vlgd.

organen van algemeen beleid met in hoofdzaak repressieve bevoegdheid blijken te ontwikkelen. Doordat hun werkzaamheid zich meer en meer in parlementaire richting gaat ontwikkelen, ondervinden deze lichamen minder bezwaren van hun gebrek aan specialistische kennis, welke bij meer rechtstreekse bemoeienis en zeggenschap nu eenmaal niet zou kunnen worden ontbeerd. Is het niet Prof. G. A. van Poelje, die ons al sedert meer dan 25 jaar voorhoudt, dat juist het feit dat de gemeenteraad zich tot plaatselijk parlement heeft ontwikkeld, het uitgangspunt moet vormen bij allerlei beschouwingen over de opbouw en de ontwikkeling van het gemeentelijk bestuursstelsel? [1] Maar dan bevordere men ook in feite het terugtreden van de raden der grote gemeenten op menig gebied van direct bestuur door niet al te sterk aan de ogenschijnlijk imperatieve inhoud van artikel 146 Grondwet: „aan het hoofd van de gemeente staat de raad", vast te houden.

In de kleinere overzichtelijke locale gemeenschappen is echter nog wel degelijk plaats voor een eigen regelende en beslissende taak van de gemeenteraden, aangezien in die gemeenschappen de gedachte, dat de raad het eigen orgaan der gemeente is, gelukkig nog lang niet dood is. Men behoeft daar evenmin het pessimisme van Prof. Van den Bergh te delen ten opzichte van de vraag of de gedachte van de burgerij die door haar vertegenwoordigers de gemeente bestuurt, nog wel levende werkelijkheid zou zijn [2]. Toch wordt ook daar, met een beroep op het bestuursmonopolie dat de Grondwet van '48 aan de raad verleende, dikwijls delegatie van bestuursbevoegdheden, door practijk en de efficiency geëist, onnodig tegengegaan. En dat terwijl juist Thorbecke de mogelijkheid tot het afstaan van een deel van zijn macht aan andere colleges uitdrukkelijk aan de raad heeft willen voorbehouden.

Zoals ik hierboven reeds zeide, valt het buiten mijn bestek om het vraagstuk van de aard en de omvang van de overheidstaak tegenover de veranderde situatie, waarin wij ons bevinden, sterk te belichten. Bij de verschillende politieke richtingen bestaat te dien opzichte echter een grote onzekerheid, die onmiddellijk haar invloed op de practische politiek doet gelden. Er heerst met betrekking tot dit punt zoveel vooroordeel en conservatisme, dat wij het grote gevaar gaan lopen dat ons bestuursrecht bij de bestuurspractijk ver ten achter komt. Het hierboven gesignaleerde advies over het streekschapsplan wijst al heel sterk in die richting.

De door verscheidene leden tijdens de behandeling van het ontwerp-wet gemeenschappelijke regeling in de Tweede Kamer geuite

[1] Ver. Ned. Gem., Gedenkboek Gemeentewet 1851–1951, Prof. Dr G. A. van Poelje: „Met ledige handen", blz. 90.

[2] Ver. Ned. Gem., Gedenkboek Gemeentewet 1851–1951, Prof. Dr G. van den Bergh, De gemeentelijke bestuursorganen, blz. 142.

vrees tegen de voorgestelde vorm van samenwerking tussen overheid en particulieren omdat daardoor de *democratische structuur vertroebeld* zou worden, die immers gekenmerkt werd door een eenvoud en doorzichtigheid (Sic), bewijst insgelijks hoe hier de praealabele vraag over de grens van de overheidstaak een allesbepalende rol speelde. Van een overzichtelijke situatie is in feite al lang geen sprake meer. Via talloze samenwerkingsvormen, deels van publiekrechtelijke, deels van privaatrechtelijke aard, zijn meer of minder zelfstandig functionnerende organen ontstaan die de bevoegdheden der traditionele overheidsorganen aanvullen en doorkruisen. Het eenvoudig, logisch geconstrueerde gebouw van onze 19de-eeuwse staatsinrichting heeft door het aanbouwen van talloze vleugels en appartementen een totaal ander aanzien gekregen. Uitwendig is er van een perfecte symmetrie geen sprake meer, terwijl intern van een behoorlijke systematische indeling evenmin kan worden gesproken.

Andere kamerleden zagen weer in de deelneming door particuliere lichamen aan gemeenschappelijke regelingen een tendenz tot *uitbreiding van de overheidsbemoeiing*. Tijdens een z.g. hearing over het voor-ontwerp wet gemeenschappelijke regelingen op het bureau van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten in Januari 1948 werd o.a. als bezwaar tegen de inschakeling van particulieren aangevoerd dat particuliere lichamen, omdat zij geen publiekrechtelijke bevoegdheid zouden bezitten, die ook niet aan een samenwerkingsorgaan zouden kunnen afstaan. Men betoogde toen dat een inschakeling van particulieren met eigen zeggensmacht impliceren zou het opleggen van een verantwoordelijkheid aan die particulieren, welke zij noch zouden kunnen noch zouden mogen dragen. Vandaar dat aan een adviserende functie de voorkeur werd gegeven. Later heeft de Regering zich klaarblijkelijk gerealiseerd dat een dergelijke restrictie op de animo tot toetreding tot gemeenschappelijke regelingen van belangwekkende particuliere organisaties, die een taak verzorgen welke mede in de publieke sfeer ligt, een minder gunstige invloed zou uitoefenen. Vandaar dat werd voorgesteld de toetreding op voet van gelijkheid te openen, doch dan uitsluitend voor die lichamen waaraan door een verklaring van de Kroon een speciale erkenning van waardigheid zou zijn toegekend. De aanvankelijke bedoeling was om deze verklaring slechts bij uitzondering mogelijk te maken, waarbij niet verder werd gedacht dan aan lichamen gelijk de kruisverenigingen, de woningbouwverenigingen en de schoolbesturen. Hiervoor meende de Regering met een algemeen besluit van de Kroon te kunnen volstaan. De practijk is anders gelopen en inmiddels zijn er incidentele K.B.'s verschenen, nadat bij de behandeling in de Tweede Kamer het lid Algera voorgesteld had daartoe de mogelijkheid te openen; o.a. de Koninklijke Maatschappij tot Bevordering der Geneeskunst, de Nederlandse Maatschappij tot Bevordering der

Tandheelkunde en het Algemeen Nederlands Onderling Ziekenfonds benevens nog andere ziekenfondsen hebben daarmede de vereiste verklaring ontvangen. Ook de stichting Chr. Streekziekenhuis te Gorinchem, die bij de oprichting van een vleugelstreekziekenhuis voor het gebied van Gorinchem en omstreken een aan de deelnemende gemeenten gelijkwaardige taak van medezeggenschap zal ontvangen, viel de verklaring ingevolge artikel 30 van de wet gemeenschappelijke regelingen ten deel. De inhoud van dit artikel luidt als volgt:

„Voor zover te hunnen aanzien bij de door Ons te nemen en in de Nederlandse Staatscourant bekend te maken besluit is verklaard, dat zij met het oog op de belangen, welker behartiging zij zich ten doel stellen, bevoegd zijn met de in voormelde Hoofdstukken genoemde lichamen regelingen als bedoeld te treffen".

Deze wijdlopige en alles behalve duidelijke wettekst laat deelneming door particuliere lichamen in *bestaande* regelingen niet eens toe.

Het kamerlid Beernink waarschuwde, ofschoon hij met deze beperkte mogelijkheid tot het betrekken van particulieren bij de overheidstaak desnoods wel accoord kon gaan, met nadruk tegen het op grote schaal samenwerken langs intercorporatieve weg.

Al deze bezwaren wijzen op een miskenning van de eisen, welke de *veranderde situatie* stelt en hebben tenslotte in 1950 een samenwerkingswet gebracht, die in menig opzicht achter de feiten aanloopt. De wetgever heeft in tegenstelling met het doelcorporatiebesluit van de toenmalige secretaris-generaal van Binnenlandse Zaken van 1941 beslist niet willen denken aan de samenwerking met natuurlijke personen. Ook de commissie-Van Elk in haar rapport „Samenwerking van gemeenten"[1] neemt daartegen principieel stelling. In hun commentaar op de wet gemeenschappelijke regelingen merken Haspels en Douma[2] op

„dat, daargelaten het feit, dat in de practijk geen voorbeelden van samenwerking tussen overheid en natuurlijke personen bekend zijn, deze samenwerkingsvorm hier te lande ook nooit zou zijn bepleit".

Ik kan deze gedachtengang niet volgen omdat de behoefte aan samenwerking met natuurlijke personen in de economische sfeer – men denke hierbij bijvoorbeeld aan industrieën, die geleid worden door vennootschappen onder firma's – even goed aanwezig kan zijn als met rechtspersoonlijkheid bezittende industrieën en instellingen. Ook op het terrein van de kunstbescherming en de cultuurbevordering – het maecenaat – is het zeer wel denkbaar dat publiekrechtelijke samenwerking met natuurlijke personen vooral met het oog op de continuïteit de voorkeur verdient boven privaatrechtelijke associatievormen.

1 Uitgave Centrum voor staatkundige vorming.
2 Blz. 52.

Het is mij bekend dat ook mijn geachte mede-praeadviseur het onttrekken van een deel van de overheidstaak aan de rechtstreeks gekozen vertegenwoordigers een niet aanvaardbare afwijking van de democratische grondslagen van onze publiekrechtelijke organisatie acht, terwijl hij het toekennen van publiekrechtelijke bevoegdheden aan belangengroepen bezwaarlijk vindt.

De heer Noteboom blijkt het voortzetten van de vroegere practijk, namelijk samenwerking op privaatrechtelijke basis in de vorm van N.V.'s en stichtingen, niet zo bezwaarlijk te achten. Ik kan mij dit standpunt tegenover de achtergrond van de oude in A.R.-kringen nog steeds niet geheel prijsgegeven leer van de grens van de overheidstaak wel begrijpen [1]. Toch schiet men op die manier volkomen voorbij aan het feit, dat wij al meer dan 40 jaar in de rechtsliteratuur en in de practische politiek stuiten op ernstige bezwaren tegen het toepassen van de privaatrechtelijke samenwerkingsvormen, de N.V. in het bijzonder, als uitwijkmogelijkheid. Ik noem in dit verband het wetsontwerp-Cort van der Linden van 1 Maart 1915 dat, terwijl over de stichtingsvorm wordt gezwegen, het middel van de N.V. taboe verklaart, behalve als uitzondering ten behoeve van de zgn. intercommunale openbare nutsbedrijven. Ook de commissie-Oppenheim, het ontwerp-Kan van 21 November 1928 en de definitieve wijzigingsvoorstellen die aanleiding gegeven hebben tot de herziening van de gemeentewet in 1931, stellen steeds weer de publiekrechtelijke samenwerkingsvorm voorop.

In theorie kan men natuurlijk de stelling verdedigen dat alles wat men regelen wil in de vorm van een privaatrechtelijke overeenkomst gegoten kan worden, maar dan zal men toch rekening moeten houden met de ernstige bezwaren, welke in de practijk tegen de privaatrechtelijke samenwerkingsvorm al jaren lang zijn gerezen. Het is onnodig deze bezwaren uitvoerig toe te lichten nu zij bij de behandeling van de wijzigingsvoorstellen van de gemeentewet in 1931 door de toenmalige Minister van Binnenlandse Zaken zo duidelijk zijn onderstreept. Daarom zal ik volstaan met de kernpunten van die bezwaren op te sommen door te wijzen op het ontbreken van de democratische waarborgen van openbaarheid, publieke contrôle en hoger toezicht, op het gemis van verordenende bevoegdheid en op de aanwezigheid van onzekerheid met betrekking tot de vraag van de overheidsaansprakelijkheid, met name bij stichtingen, en tenslotte op de onzekere status en rechtspositie van het personeel, in het bijzonder bij die privaatrechtelijke lichamen in de publieke sector die door of namens de overheid worden bestuurd. Ook de Memorie van Toelichting op het wetsontwerp van 1948 herhaalt die bezwaren uitvoerig.

Ofschoon men nu al jaren aan de wilde groei, die op dit gebied

1 Vide: Dr Berghuis, A.R. Staatkunde, Jan. '49.
Idem Mr C. Groen, A.R. Staatkunde, Febr. '49.

is ontstaan, paal en perk tracht te stellen, slaagt men daarin maar nauwelijks omdat de privaatrechtelijke samenwerkingsvorm zoveel meer vrijheid en practische voordelen blijkt te bieden. Men denke maar aan het jongste beleid der intercommunale electriciteitsbedrijven, die juist door hun N.V.-vorm in staat waren om het rentebeleid der Regering, nota bene dikwijls niet zonder voorkennis van de bevoegde rijksinstanties, eenvoudig te frustreren.

Toch waren het niet enkel aan de practijk ontleende motieven, die de vertegenwoordigers der verschillende politieke richtingen huiverig deden zijn tegenover een principieel aanvaarden en toepassen van de door de Regering uitdrukkelijk voorgestane stelregel dat het behartigen van publieke belangen bij voorbaat niet door privaatrechtelijke lichamen dient te geschieden. De grootste weerstanden hiertegen liggen namelijk op het zuiver politieke vlak. Men schrikt eenvoudig voor de consequenties terug, vooral nu de publiekrechtelijke samenwerkingsmogelijkheden tot de private organisaties worden uitgebreid. Velen achten klaarblijkelijk de souvereiniteit *van* eigen kring of groep in gevaar met als gevolg dat er van een practische toepassing van hoofdstuk 6 van de wet gemeenschappelijke regelingen vrijwel nog nergens sprake is geweest. Als een man als Van Helvoort, oordelend over de wenselijkheid van spreiding van gemeentehuishouding, de vrees uit dat „het toekennen van publiekrechtelijke bevoegdheden aan maatschappelijke groepen de grenzen van staat en maatschappij dreigt te doen vervagen" en daaraan toevoegt dat stichtingen toch tot volle tevredenheid werken, dan kan men daarvoor geen andere verklaring vinden dan dat ook andere overwegingen hierbij een rol spelen. Men wil de consequenties, die nu eenmaal uit de modernere opvatting van het subsidiariteitsbeginsel logisch voortvloeien, *namelijk samenwerking van particulieren en overheid in coördinatief verband,* niet ten volle aanvaarden omdat men ze òf niet met het oog op de handhaving van de eigen machtspositie overzien kan òf om redenen van vrees voor doorbreking van de eigen zuilenmacht niet wenselijk acht. Het duidelijkst komt dit tot uiting in het boek van Dr Bartels [1]. Deze conformeert zich weliswaar aan de theorie van Dr Loeff dat de overheid ten aanzien van het particulier initiatief een positieve taak heeft, welke volgens hem „te veelvuldig wordt gesteld als te zijn aanvullend" [2].

Hij beklaagt zich zelfs over de versnippering die aan het ontbreken van voldoende samenwerking tussen particuliere organisaties onderling en tussen overheidsinstellingen en particuliere organisaties speciaal op het gebied van de gezondheidszorg inhaerent is.

[1] Dr A. H. J. Bartels, Bijdrage tot ordening van de maatschappelijke gezondheidszorg in Nederland, Samsom 1950.

[2] Blz. 43.

Met instemming citeert hij Prof. Dr Weve, die gesteld heeft dat de staat

„een vorm van de samenwerking aller mensen is, voortspruitende uit dezelfde ordening en samenwerkingsbehoeften als de vrije maatschappij" [1].

Bartels beweert een voorstander te zijn van een harmonisch samengaan van overheid en particuliere zelfwerkzaamheid [2], maar blijkt, als het er op aankomt om de oplossing van het probleem aan te geven, niet verder te willen gaan dan tot centra van *overleg*, bij voorbaat landelijk en provinciaal, later desgewenst ook voor wat hij de sfeer van de peripherie-samenwerking noemt [3]. Daargelaten dat hij, blijkens zijn vrees voor allerlei afzonderlijke regelingen en afzonderlijke inzichten van gemeentelijke overheden en plaatselijke organisaties en de daaraan gepaard gaande risico's van al dan niet aanwezige welwillendheid en overzichtelijkheid, in feite centralistisch denkt, stelt hij boven de uiteraard erkende belangen der gemeenten bij een doelmatiger gezondheidszorg het postulaat van een doelmatigheid die niet enkel technische en organisatorische aspecten heeft, maar ook aspecten van levensovertuiging. Vooral deze laatste eis verklaart de aandachtige lezer gemakkelijk waarom hij, zonder dat dit overigens uit zijn daaraan voorafgaande theorieën kon worden verwacht, zich plotseling fanatiek keert tegen de toepassing van de wet gemeenschappelijke regelingen op het terrein van de gezondheidszorg [4]. Zijn centralistische gerichtheid is niet toevallig, want wanneer hij op blz. 122 als zijn overtuiging uitspreekt dat door deze afzonderlijke regelingen (bedoeld worden de samenwerkingsregelingen met particuliere organisaties op het terrein van de gezondheidszorg ingevolge de wet van 1950 in intercommunaal verband) een stap zou worden teruggezet, „omdat gebroken zou worden met een sinds jaren zorgvuldig ontwikkelde opbouw", dan doelt hij daarmede zonder dit expressis verbis uit te spreken op de noodzakelijkheid van het handhaven van de verticale organisatorische opbouw, die wij gesplitst naar de confessies in de particuliere sfeer o.a. op het terrein van de gezondheidszorg zo goed kennen. Dr Bartels acht zowel organen van overleg als organen van uitvoering op basis van de wet gemeenschappelijke regelingen verwerpelijk en onaanvaardbaar en doelt daarbij nadrukkelijk op de kruisverenigingen. In de wettelijke regeling van de gezondheidszorg, die in voorbereiding is, wordt wel degelijk publiekrechtelijke samenwerking met de kruisverenigingen voorgesteld, al is mij niet bekend of hierbij inderdaad het zwaartepunt is gezocht in de plaatselijke resp. regionale sfeer. Het is te hopen dat men niet teruggegrepen heeft op de in 1921 door de Tweede

1 Prof Dr F. A. Weve O.P. „Overheid–Particulier Initiatief", blz. 3.
2 Blz. 117.
3 Blz. 120.
4 Blz. 124.

Kamer verworpen voorstellen tot instelling van gezondheidsdiensten met uitvoerende taak op het gebied der gezondheidszorg naar analogie van de gemeenschappelijke regeling, gelijk in 1915 bij de toepassing van de Warenwet werd gekozen, aangezien langs die weg de bestuurlijke medezeggenschap der lagere organen zich wel in tegenstelling met de feitelijke suprematie van dat technisch element, weer tot een zelfde mechanische financiering zal hebben te beperken. Ik acht het een veeg teken, dat de commissie-Speetjes [1] voor gemengde organen ook niet gevoelt:

„Een gemengd orgaan, waarin overheid en particulier initiatief op voet van gelijkheid samenwerken, achten wij" – *zo heet het* – „onverenigbaar met het verschil van beider taak en verantwoordelijkheid",

maar wel pleit voor een centrale raad voor de gezondheidszorg en ziekenhuiszorg benevens perifere raden mits provinciaal opgezet. Zij wil daaraan geen dwingende bevoegdheid geven en de taak van die lichamen beperken tot wat de bekende werkwoorden: leiding geven, coördineren en stimuleren [2], omvatten, benevens incidentele wetsuitvoering en verordenende bevoegdheid.

Vermoedelijk wortelt het motief van Dr Bartels in de vrees dat de vrije, verticaal gelede particuliere organisatie met haar provinciaal en landelijk kader door de intercommunale samenwerkingsorganen zal worden doorkruist. Dit is in de practijk natuurlijk niet nodig en behoeft zeker geen bezwaren op te leveren voor de te bieden zorg, hulp en bijstand – en daar komt het toch in de eerste plaats op aan. Tenslotte ligt het zwaartepunt van ieder maatschappelijk werk en iedere vorm van gezondheidszorg voornamelijk in de regionale c.q. plaatselijke sfeer. Van Helvoort ziet dit heel wat beter in dan zijn geestverwant Bartels wanneer hij in zijn artikel [3], hierboven genoemd, waarschuwt tegen de centralistische tendenzen juist op het terrein van de particuliere gezondheidszorg. Hij gaat zelfs zo ver dat hij dan liever de voorkeur zou geven aan rechtstreekse gemeentelijke zorg dan aan activiteit die vanuit een landelijk centrum gericht in de gemeente wordt georganiseerd door mensen, die de plaatselijke situatie niet kennen. Op dit punt wint de plaatselijke bestuurder en diens practische ervaring het duidelijk van de theoreticus, die als medicus het probleem bovendien nog in hoofdzaak technisch beziet. Beiden blijken echter vrijwel gelijkelijk afkerig van „real partnership" ook op dit terrein tussen overheid en particulier initiatief. Bartels besluit zijn boek

[1] Grondslagen voor een wettelijke regeling van de Gezondheidszorg, uitgave Centrum voor Staatkundige vorming, blz. 36.

[2] P. C. Faber in zijn prae-advies „Particulier initiatief en overheid", uitgave Stichting voor Maatschappelijk Werk in Zuid-Holland, '52, gebruikt een nog langere reeks, te weten: instigeren, stimuleren, activeren, coördineren, subsidiëren en . . . controleren.

[3] Gemeenteraad, Dec. '50.

met de wens dat er op het terrein van de gezondheidszorg nieuwe met gezag beklede organen zullen komen op basis van de wet,

„die de particuliere organisaties de plaats en het gezag en de rechten geven waarop zij aanspraak kunnen maken en welke zij behoeven om zich krachtig en volgens principieel inzicht te kunnen ontwikkelen".

In die gedachtengang is de ambtelijke hiërarchie naast een overlegorganisatie, *voornamelijk landelijk en provinciaal opgebouwd,* allicht verzekerd. Eerst na een volkomen consolidatie van deze centralistische opbouw acht Dr Bartels het tijdstip aangebroken om ook in de periphere sfeer tot contact – het woord samenwerking wil mij tegen de achtergrond van Bartel's visie niet uit de pen – over te gaan. Naar mijn oordeel kan hij de illusie, dat hierbij ooit van een werkelijk *samenspel* van overheid en particulieren, dus van een effectieve coöperatie in praestatie sprake zal zijn, waarop het rapport van de commissie-Speetjes heet aan te sturen, practisch wel afschrijven. Zolang men op het terrein van de zuilenverdeling geen centimeter eigen terrein zal willen prijsgeven behoeft men aan een vruchtbare samenwerking niet te beginnen. Dit uitstellen van de periphere samenwerking, gemotiveerd met de volstrekt onbewezen stelling dat welhaast uit alle rapporten blijkt „dat men er organisatorisch nog niet aan toe is zolang de moeilijkheden op hoger gelegen niveau nog niet tot een oplossing zijn gekomen", maant tot voorzichtigheid. De ervaring leert juist het tegendeel, want personen van verschillende levensovertuiging plegen elkaar ter plaatse veelal gemakkelijker op basis van een gemeenschappelijk werkprogram te vinden dan op hoger niveau. Het beste bewijs van deze stelling leveren de plaatselijke contactorganen voor de gezinszorg op.

Ik meende de aandacht te moeten vestigen op dit mager resultaat, dat minder uit een logisch doordenken van het in een nieuw kleed gestoken subsidiariteitsbeginsel, als zogenaamde onwrikbare grondslag van de R.K. sociale wijsbegeerte, voortvloeit dan uit opportunistische redenen, buiten dit beginsel gelegen. Want kwam de commissie-Speetjes in haar rapport niet tot de aantrekkelijke en bruikbare opvatting van het subsidiariteitsbeginsel krachtens welke de taak der overheid niet meer wordt gesteld als steeds afwachtend tegenover het particulier initiatief, als een tweederangsactiviteit, maar als een positieve eigen taak, die echter bepaald wordt door de natuurlijke verhoudingen in de maatschappij? Volgens deze solidaristische maatschappijbeschouwing heeft zowel het individu als het gezin, de vrije gemeenschap en de staat, die alle deel hebben aan een naar Gods bestel gegeven maatschappijordening, daarin ieder een eigen functie. Tussen deze delen bestaat een bepaalde verhouding, die geen rangorde maar een functieverdeling inhoudt. In die gedachtengang is de staat er voor de mens als onmisbaar instrument voor de vervulling van diens

levenstaak en niet andersom. Volgens deze redenering kan de staat op alle terreinen van het maatschappelijk leven zijn werkzaamheid uitstrekken, zij het dan ook in de beperkende zin van een streven naar een voortdurende bevordering der zelfstandigheid van individu en gemeenschapsorganen. In deze maatschappij vormen alle delen als het ware elkanders complement.

Het vorenstaande zal duidelijk hebben gemaakt dat ik het om verschillende redenen ernstig betreur dat men in de nieuwe samenwerkingswet aan de mogelijkheid tot reële en productieve samenwerking met particuliere organisaties en met natuurlijke personen zoveel belemmeringen in de weg heeft gelegd, en dat terwijl de Memorie van Toelichting ruimschoots argumenten bevatte voor een uitgebreide inschakeling van particulieren. De tijd was er klaarblijkelijk nog niet rijp voor, helaas, en de verantwoordelijke instanties realiseerden zich de *veranderde situatie* op dit punt niet voldoende, noch kon men van die kant van een daaraan evenredige op *het stuk van de overheidstaak gewijzigde opvatting* blijk geven. Zelfs het argument dat het samenwerken met particulieren op publiekrechtelijke basis een gelukkige vorm voor het betrekken van de burgerij bij de overheidstaak zou zijn maakte weinig indruk. Ditzelfde geldt voor de motivering, dat de voorgestelde figuur er toe kon bijdragen dat op gebieden waar een belangrijk particulier initiatief gegroeid was doch (meer) zeggenschap van de overheid nodig was, een vorm van samenwerking gevonden moest worden waardoor het particulier initiatief toch tot zijn volle recht kwam en tevens zijn taak naar behoren kon verrichten. Men heeft eenvoudig zijn aarzeling niet kunnen overwinnen. Het practijkbezwaar, dat in vele gevallen de nodige samenwerking niet tot stand komt wanneer de particulier niet als gelijkwaardige partij, d.w.z. elke gedachte van ondergeschiktheid dus buiten gesloten, in de samenwerkingsregeling wordt opgenomen, heeft al evenmin indruk gemaakt. In de voorgenomen gemeenschappelijke regeling betreffende het vleugelstreekziekenhuis te Gorinchem komt afdoende tot uiting dat de bepaling van hoofdstuk 6 van de samenwerkingswet voor een bevredigende samenwerking onmisbaar mag worden genoemd.

De voorstanders van de samenwerkingsgedachte met particulieren juichten de regeling o.a. toe, omdat naar hun mening bovendien langs die weg kon worden voorkomen dat overheid en particulieren zich naast elkaar op hetzelfde terrein blijven bewegen met de kans dat de overheid uiteindelijk de gehele materie aan zich trekt en de particulier tenslotte wordt uitgeschakeld [1]. In de Memorie van Antwoord heeft de Minister dit punt nog eens onderstreept door er de nadruk op te leggen dat

„de nieuwe regeling gemakkelijker zou kunnen leiden tot het toevertrouwen van

[1] Haspels-Douma, blz. 194.

de verzorging van een bepaalde materie, welke tot dusver uitsluitend door de algemene organen geschiedde, aan een openbaar lichaam door samenwerking tussen overheid en een of meer particuliere lichamen tot stand gekomen".

Op die manier kan immers de tot dusver nog ontbrekende medezeggenschap van de particuliere sfeer juist mogelijk worden gemaakt. Het is dit *endosseren* van het door de overheid verrichte *pionierswerk,* met verantwoorde invloed der overheid of onder haar waakzaam toezicht, dat zo belangrijk is. Het kamerlid Dassen [1] vreesde van de opneming van deze samenwerkingsmogelijkheid veeleer het tegendeel van uitbreiding der overheidsbemoeiing, omdat er door kon worden bereikt dat de overheid een door particulier initiatief verzorgd belang, dat mede in de publiekrechtelijke sfeer ligt, juist niet volledig overnam. Hij waardeerde de regeling als *middel om uitschakeling van de particulieren* te voorkomen dan ook zeer. Het is daarom merkwaardig dat de Regering, die toch wel zeer duidelijk een favorabel standpunt ten deze bleek in te nemen, nooit verder heeft willen gaan. De Minister erkende tijdens de debatten dat er in de practijk een drang is naar een bepaalde vorm van samenwerking voor particuliere lichamen welker activiteit reeds zodanig in de publieke sfeer ligt, dat zij niet nuttig kan doorwerken wanneer aan die lichamen niet bepaalde middelen, die in de publieke sfeer liggen, ten dienste staan. De Minister meende dat aan deze lichamen een „betere outillage" moest worden gegeven. Kan dit anders worden uitgelegd dan dat Zijne Excellentie het standpunt deelde dat menig particulier initiatief het complementaire sluitstuk voor haar efficiënte handelen in de vorm van het overheidspotentieel miste? Beschikt tenslotte de overheid dan niet behalve over haar zwaardmacht, de politiedwang, nog over de beste materiële en financiële hulpmiddelen waardoor zij in vele gevallen voor het particulier initiatief een onmisbare steun kan zijn?

De nieuwe samenwerkingswet gaat echter nog aan vele andere euvelen mank. Zo mist zij b.v. een regeling betreffende de samenwerking met waterschappen. Volgens de Regering vereiste de materie nog nadere bestudering, terwijl de behoefte er aan zich tot dusver niet duidelijk zou hebben gemanifesteerd. Bovendien werd artikel 198 van de Grondwet een formeel beletsel geacht voor die gevallen waarin de reglementen de samenwerkingsmogelijkheden die om effectief te zijn altijd met delegatie van bevoegdheden gepaard moeten gaan, niet open lieten; want de waterschappen ontlenen hun wetgevende bevoegdheid nu eenmaal aan een statuut dat weer door Prov. Staten der betrokken provincie wordt voorgesteld en het is de vraag of die lichamen daarom een deel dier bevoegdheden zouden kunnen delegeren.

[1] Hand. IIde Kamer. 1950–1518.

Is het al te ondeugend om te veronderstellen dat hier vrees voor de macht van „de republiek waterstaat in het Koninkrijk Holland" heeft overheerst? De Regering heeft door dit punt blauw blauw te laten een goede gelegenheid tot bevordering van coördinatie van op gelijk niveau staande plaatselijke of regionaal gebonden overheidsorganen laten voorbijgaan. Ik schrijf dit, terwijl de gruwelijke gevolgen van de rampspoedige watersnood nog maar kort ons zwaar beproefde land teisteren en ik in een streek woonachtig ben waar die coördinatie wel node werd gemist. Toch zal ik trachten mij niet door mijn gevoelens te laten meeslepen en mij daarom beperken tot de lang voordien bekende verlangens met betrekking tot behartiging van voor de gemeenten en de waterschappen binnen hun territoir zich voordoende gemeenschappelijke belangen. Mijn ambtgenoot van Noordeloos c.a., de heer Schakel, heeft hieraan een instructief artikel gewijd, waarop de heer Hammers, burgemeester van Oud-Beijerland, een aanvullend commentaar heeft geleverd[1]. Onderwerpen als gemeenschappelijke wegenzorg, bestrijdingsmaatregelen tegen gladheid, wegbeplanting en niet te vergeten het zeer actuele punt, de zorg voor de zuivering van het afvalwater, werden in deze artikelen als zeer voor de hand liggend gekenschetst. Nu blijkt de practijk zich, voorgelicht door scherpzinnige bestuursjuristen – zij het dan ook langs een omweg – daar waar een duidelijke behoefte aan de dag getreden is, met een publiekrechtelijke oplossing te kunnen redden, die het niet verdedigbare verbod van de nieuwe samenwerkingswet weet te omzeilen. Ik moge in dit verband verwijzen naar de veelbelovende coöperatievorm van het waterschap-zuiveringschap „De Donge", dat door de Staten van Noord-Brabant met inachtneming van art. 199 Grondwet, art. 138 Prov. wet, art. 13 Waterstaatswet 1900 en art. 131 Alg. Waterstaatsreglement Noord-Brabant 1904, werd opgericht en dat de gemeenten, waterschappen en industrieën in verband met de zuivering van afvalwater tot een vruchtbare samenwerking beoogt te brengen [2]. Ook in Zuid-Holland waren voor de grote watersnood – ik signaleer o.a. een verheugend streven van de zijde van het Hoogheemraadschap van Rijnland – serieuze verlangens tot samenwerking met de gemeenten uit het eigen waterschapsterritoir, op een gebied gelegen buiten de eigenlijke, oorspronkelijke arbeidstaak der waterschappen, de regeling van de waterstand, bekend geworden.

Ook het door Prov. Staten van Zeeland in hun najaarszitting 1952 opgerichte waterschap „Het wegschap Walcheren", materieel een zuivere vorm van intercommunale samenwerking op het gebied van het gemeenschappelijk beheer en onderhoud van de

1 N.G. 1949, pag. 489, resp. pag. 597.
2 Vide art. Mr Ph. I. G. van Woensel; N.G. blz. 685 e.v., jaargang '52.

buiten de openbare kommen gelegen wegen, doch formeel op de waterstaatswetgeving gebaseerd vanwege het onbegrijpelijk verbod van de wet gemeenschappelijke regelingen, is een specimen van die practijkbehoefte. Dit waterschap omvat naast de Polder Walcheren alle gemeenten op het gelijknamige eiland, die op grond van art. 13 Waterstaatswet 1900 hebben mogen adviseren hoe zij de regeling opgezet willen zien. Zij bezitten uiteindelijk echter generlei beslissende invloed op de vaststelling van de verdelingsmaatstaf der gezamenlijke lasten. De Polder Walcheren betaalt 25 %, de gemeenten 75 % dier lasten, onderverdeeld naar een maatstaf van 35 % voor de lengte der wegen, 25 % voor de oppervlakte en 15 % voor het inwonertal. Men kan zich voorstellen dat menige hierbij betrokken gemeente, speciaal de stedelijke gemeenten, een meer rechtstreekse weg op basis van directe medezeggenschap zouden hebben geprefereerd [1].

Het ligt buiten het bestek van mijn beschouwingen om de bestuurstechnische kant van deze dringende noodzakelijke samenwerkingsvorm verder te belichten. Wel wil ik nog wijzen op de gunstige mogelijkheden die ook langs deze weg van samenwerking kunnen worden verkregen om de éducation civique na te streven. Door het samenbrengen van prominente belangenvertegenwoordigers van waterschappen, particulieren en gemeenten op een gezamenlijk trefvlak wordt die activering tot burgerzin ongetwijfeld bevorderd.

Streeksamenwerking, hetzij in districtsvorm, gelijk de commissie-Koelma voorstelde, hetzij op basis van de Duitse Kreisgedachte als territoriale gezagsorganisatie tussen provincie en gemeenten met Totalität des Wirkungskreises, gelijk het rapport van de Nederlandse Maatschappij voor Nijverheid en Handel, de zgn. commissie-Van der Pot, in 1935 al practisch voorstond [2] en ook In 't Veld in zijn proefschrift [3] aanvankelijk verdedigde, hetzij in de vorm van een streekschap ter behartiging van met name genoemde openbare belangen – vide de opzet van „Het Streekschapsplan de Alblasserwaard en de Vijfheerenlanden [4] – kan er het hare toe bijdragen om bij de streekbewoners de belangstelling voor de publieke zaak te doen toenemen. Dergelijke supracommunale coöperatieve vormen hebben echter geen zin wanneer men naast de toetreding van allerlei streekprominenten en belangenvertegenwoordigers op sociaal en cultureel gebied niet tevens de deur zou openen voor de vertegenwoordigers der agrarische en polderbelangen, benevens die van handel en industrie. Dat een geografisch meer of minder afgerond gebied – gelijk wij er in ons land aan de monding van

1 Vide art. L. A. v. Splunder: N.G. blz. 77 e.v., jaargang '53.
2 Blz. 69.
3 Mr J. in 't Veld, „Nieuwe vormen van decentralisatie", blz. 143.
4 Bestuurswetenschappen, Juli 1947.

de grote rivieren zo vele kennen – typische streekbelangen kent, die zich door hun onderlinge samenhang voor een gemeenschappelijke voorziening uitstekend lenen en daardoor de behoefte kan hebben aan een door een vrijwillige samenwerking tot stand gekomen toporgaan met coördinerende bevoegdheid, heeft waarlijk niet enkel de bittere practijk van de watersnood bewezen. Men behoeft slechts aan de organisatie van de Bescherming Bevolking te denken om zich een beeld te kunnen vormen van wat op dit terrein aan nuttig effect zou kunnen worden bereikt. Momenteel is de feitelijke situatie nog aldus dat diverse min of meer zelfstandige autoriteiten ieder voor zich een deel van het te behartigen belangencomplex met hun verantwoordelijkheid moeten dekken en doorgaans de weg naar elkaar niet vinden, hetzij omdat zij elkaar niet kennen, hetzij omdat zij elkaar niet willen erkennen, hetzij omdat zij na-ijverig zijn op eigen standje en prestige, met als consequentie dat allen rustig naast elkander blijven doorwerken en daardoor dikwijls onnodig dubbel werk verrichten. Hier zou men met een samenwerkingsvorm, gebaseerd op een wet gemeenschappelijke regelingen met beduidend ruimere strekking, ongetwijfeld een verlossend woord kunnen spreken, mits men zich niet enkel tot het terrein waar de waterschapsbesturen en de gemeenten elkander overlappen beperken zou. Want de zgn. periphere sfeer, waarvan Dr. Bartels spreekt, strekt zich over een veel wijder gemeenschappelijk werkgebied uit, dat tegelijkertijd sociale, culturele, ethische en aesthetische aspecten heeft. Heem- en streekkunde, landschapsschoon, molenbehoud, gezondheidszorg, ontwikkeling en ontspanning, vakscholen, zij alle betreffen belangen van regionale aard, die nu nog grotendeels braak liggend terrein uitmaken. Deze belangen vinden ternauwernood de behartiging, die zij behoeven, terwijl, zo zij een punt van regionale zorg zouden kunnen gaan uitmaken, zij dubbele winst zouden opleveren; eensdeels in de vorm van een versterking van het streekbesef, belangrijk voor nieuwe staatsburgerlijke activiteit, anderdeels door de technisch goede voorziening welke uit samenwerking kan voortspruiten. Men heeft echter deze vorm van decentralisatie op het supracommunale vlak, uitlopende op een nieuwe gebiedscorporatie, beslist niet gewild.

Evenmin heeft de Regering de decentralisatiegedachte, lopende van Rijk via provincie naar gemeente, verder willen doortrekken naar dorp en wijk. Men staat nog altijd op het traditionele standpunt dat de gemeenten en de waterschappen de laagste publiekrechtelijke besturen in ons staatsbestel zouden zijn en dat terwijl de practijk al jaren vraagt naar decentralisatie binnen de gemeenten. Wijkraden en andere gemeentelijke suborganen vormen vooral in de grote stad een reële behoefte. Het is een verblijdend

symptoom dat men aan deze ontwikkeling ook op het Departement van Binnenlandse Zaken aandacht schenkt. Een voor-ontwerp van wet tot wijziging van de gemeentewet, strekkende tot het mogelijk maken van deze infracommunale decentralisatie, maakt momenteel aldaar een punt van ernstige overweging uit. Dit voor-ontwerp dankt zijn ontstaan niet in de laatste plaats aan de moderne ideeën van het huidige lid van de Raad van State Mr Cort van der Linden die in zijn vroegere gemeente Groningen de behoefte aan spreiding van gemeentehuishouding zo sterk had ondervonden. Prof. Van den Bergh heeft deze verstrekkende en veel belovende suggesties inmiddels uitgewerkt en er bestaat een gerede kans dat dit voor-ontwerp binnenkort in definitieve vorm bij de Staten-Generaal aanhangig zal worden gemaakt. Het gaat hier over gesubordineerde, onder het hoogheidsrecht der gemeente, i.c. de raad, werkende activiteit, gedragen door de zelfwerkzaamheid en persoonlijke verantwoordelijkheid van vele burgers buiten de officieel door het kiesrecht aangewezen representanten der burgerij. Naast het primaire doel een meer efficiënt en meer deskundig bestuur in details, beoogt de voor te stellen wetswijziging het betrekken van meer bekwame, toegewijde burgers bij de publieke zaak. En uiteindelijk gaat het mede om de moderne politieke idee, particuliere verenigingen, werkzaam in de publieke sfeer, te verheffen tot nieuwe suborganen van gemeentebestuur.

Of men nu dit voorstaan van nieuwe mengvormen functionele decentralisatie wil noemen of functionele autonomie lijkt mij meer een quaestie van woorden. Men zou immers zelfs tot de doodgewone conclusie kunnen komen dat het in wezen niet eens om eigenlijke samenwerking gaat, doch veeleer om een bij de wet te creëren bevoegdheid voor de Raad om de behartiging van bepaalde belangen van gemeentehuishouding geheel of gedeeltelijk over te dragen aan een door hem in het leven te roepen al dan niet rechtspersoonlijkheid bezittend openbaar lichaam. Belangrijk is wel dat men vooral in de grote stad naar nieuwe middelen zoekt die de verbroken binding tussen overheid en individu, de breuk tussen gezag en vertrouwen, weer zoveel mogelijk kunnen herstellen. Men heeft met de huidige vorm van de wijkraden, die in bepaalde grote steden in het leven zijn geroepen, tot dusver niet veel bereikt. Het experiment heeft nog weinigen bevredigd. Dit ligt naar mijn mening ook voor de hand, want binnen het kader van de huidige wettelijke samenwerkingsregeling valt er niet veel constructiefs tot stand te brengen. De wijkraden moeten namelijk, graag of niet, louter adviserende colleges blijven. Een besturende bevoegdheid is er voor de wijkraad op basis van het geldend recht nog niet weggelegd [1]. Hieruit moge worden verklaard, waarom de animo

[1] De in het ontwerp van wet tot wijziging van de grenzen der Gemeente Utrecht en randgemeenten voorgestelde „Gemeenschapsraad" voor Zuilen is daarentegen

om zich in een wijkraadbestuur actief in te zetten voor de publieke zaak, zich bij nog zo weinigen heeft geopenbaard. Zolang men niet een eigen autonoom gebied van regeling en bestuur creëert met eigen financiën, uiteraard onder oppertoezicht van de raad, zullen de prikkels tot zelfwerkzaamheid en het dragen van eigen verantwoordelijkheid vermoedelijk wel uitblijven. Wil men op doeltreffende wijze effectuering van medezeggenschap in de eigen wijk, dan geve men aan de vooraanstaande wijkbewoners een beslissende bevoegdheid. Op die manier zal de democratische gedachte, welke de massamens in de grote stad aan zijn gemeenteraad nu eenmaal niet meer beleeft, mogelijk in de wijken weer tot nieuw leven kunnen komen, met als gevolg dat de wijkraad zich tot haard van democratisch leven kan ontwikkelen; iets wat de tot parlement geëvolueerde gemeenteraad practisch moeilijk meer kan zijn. Ook t.a.v. dit punt speelt de angst voor verlies van macht en partij-invloed een bepalende rol. Tekenend is in dit verband de passage in het rapport van de commissie-Schilthuis, getiteld: „De gemeente in discussie"[1]. De commissie „acht de geesten – vooral in Nederland met zijn zuilenkarakter – zeker niet rijp voor een algemene doorvoering van de wijkgedachte op bestuurlijk gebied".

Tevens wordt gewaarschuwd „tegen een bestuurlijke decentralisatie in wijken als normale bestuursvorm boven samenvoegingsbesluiten".

Typisch voor de hand liggende gevallen als Edam–Volendam, de samengestelde gemeente Apeldoorn, Ermelo en dergelijke lenen zich bij wege van uitzondering wel voor de toepassing der wijkgedachte. Men leze over dit rapport, dat aan het respect en de betekenis der kleine plaatselijke gemeenschappen wel wat te kort doet en perfectionnering en technisch doelmatig bestuur op de voorgrond stelt: J. J. J. M. Festen, T.v.O., 12 Febr. '53.

Naast deze *territoriale* decentralisatie binnen de gemeente zullen via het functioneel gelede verenigingsleven insgelijks aanknopingspunten moeten worden gezocht. Ook op dit terrein verdient delegatie van overheidsbevoegdheid aanbeveling, waarbij tevens aan de behoefte aan een betere representatie der diverse maatschappelijke belangen en groeperingen, welke zich in een grote stad nu eenmaal zo veelvuldig voordoen, kan worden tegemoetgekomen. Ook aan de eenvoudige bestuurscommissie van gemengde aard voor beheer van talloze gemeentelijke instituten, die tot dusver bij gebrek aan beter, hetzij via de stichtingsvorm, hetzij zuiver ambtelijk werden bestuurd, dient aandacht te worden besteed. Indien door het in voorbereiding zijnde wetsontwerp de mogelijkheid zou worden geopend om deze beheerscommissies ook uit niet-raadsleden samen te stellen

niet louter adviserend gedacht; men zie hiervoor De Gemeentestem van 7 Maart 1953, nº 5213.

[1] De Gemeente, Nov. '52.

zou een belangrijke stap in de richting van een publiekrechtelijke samenwerkingsvorm met natuurlijke personen zijn gedaan. De commissie-Koelma stond de benoeming van anderen dan raadsleden in de districtsraad trouwens ook al voor.

Het zijn juist deze eenvoudige commissies, die een geschikte mogelijkheid bieden voor het nauwer aanhalen van banden met belangenstellende burgers die zich op het terrein van het maatschappelijk leven hebben gespecialiseerd, maar op het politieke vlak per se niet aan de weg wensen te timmeren. Door het inschakelen van deze natuurlijke personen bij de publieke welvaartstaak der gemeente verkrijgt de overheid bovendien kosteloze bijstand van goedkope vrijwillige hulpkrachten, waardoor op menig gebied de bezoldigde ambtelijke gedelegeerden der gemeenten voor ander werk kunnen worden ingezet.

De organische maatschappij in de middeleeuwen kende de meest grote diversiteit van mengvormen tussen overheid en individu. Het Gildewezen is er een wel heel duidelijk voorbeeld van geweest. De Gilden hadden behalve autonomie ook een eigen jurisdictie, welke zij verkregen door een octroy van de stadsoverheid. Zelfs tussen kerk en staat was er een klaarblijkelijke bevoegdheidsvermenging. Ik ben het dan ook met Van Poelje en Hartog niet eens als zij beweren dat er vroeger, dus voor de 19de eeuw, practisch geen vormen van indirect bestuur voorkwamen [1]; het tegendeel is veeleer het geval. De Zwitser Prof. E. Rappard sterkt mij in die opvatting als hij in zijn standaardwerk „L'individu et l'Etat" schrijft:

„Il est vrai que l'ancien régime connaissait certaines institutions intermédiaires entre l'individu et l'état que les révolutions du 18e et 19e siècle ont abolies. La démocratie moderne, emergeant en triomphatrice de ces révolutions a simplifié la structure politique en proclamant l'égalité du citoyen devant la loi" [2].

Van een simpele structuur is thans ook geen sprake meer en wij behoeven ons daarover geenszins te verontrusten, mits men maar een oplossing weet te vinden die de dreigende depersonalisatie, welke aan deze ontwikkeling gepaard gaat, blijkt te kunnen keren.

Het democratisch ideaal waarvan de hierboven geciteerde uitspraak van Veldman [3] uitgaat, is tenslotte alleen maar bruikbaar voor vrije en doelbewuste mensen. Maar dit geldt niet alleen voor de individuele burger, maar ook voor degenen die hen moeten

1 Van Poelje-Hartog, debatten Administratieve Dag, Bestuurswetenschappen, Sept. '52, blz. 347.

2 Idem Mr. S. J. Fockema Andreae in zijn bijdrage „Territoriale en functionele distributie van overheidsfuncties", Bestuurswetenschappen, Mei '48, blz. 152.

„Het openbare leven was in de middeleeuwen sterk functioneel organisch opgebouwd. De gewone mens trad in de wereld niet op als individu, slechts als lid van „zijn" groep, stand. En dit met een sterke hereditaire en traditionele gebondenheid. Er was een onoverzichtelijke menigte van organisaties en van organen ook in de kleinere steden, ja zelfs in de dorpen".

3 Zie hiervoor blz. 24.

regeren. Het ideaal van de 20-jarige Van Hoogendorp, dat het gezond verstand en het inzicht van fatsoenlijke en verlichte mensen de enige basis zouden vormen voor het bestuurssysteem dat zich het welzijn der natie ten doel stelt [1] is misschien te hoog gegrepen. Ons huidige partijensysteem met haar overwegende macht van het partijparool, het partijprogram en het daaruit voortspruitende onzelfstandige denken van de partijgenoten, is niet de beste kweekplaats voor de vorming van zelfstandige en onafhankelijke bestuurders. Maar toch behoeven de partijen als zodanig de zwakte van de staat niet uit te maken.

„Les parties ne font pas la faiblesse d'un état, mais la faiblesse du gouvernement quand il se laisse entraîner pas les parties conduit les états à une perte certaine", aldus Van Hoogendorp [2].

Wel zullen wij naar een selectie-systeem toe moeten dat bekwaamheid en ervaring boven partijlidmaatschap stelt. Het huidige systeem van het zoeken van beklederś van belangrijke publieke posten niet voor alles uit de regionen der bekwaamsten, doch bij voorbaat uit de regionen van een bepaalde partij, welke naar het „do ut des"-principe incidenteel aan de beurt is, miskent het nationale belang dat hierbij op het spel staat. Dat is een vorm van subsidiariteit, waarvan slechts de middelmatigheid profiteert. Men denke in dat verband aan de uitspraak van Robespierre

„Il n'est pas donné à tout le monde de devenir à l'improviste habile homme d'état. Il faut plus que de la science et de la probité" [3].

Onze huidige maatschappij is voor nuchtere waarnemers wel erg verwijderd van wat Prof. E. Rappard met

„Car le propre d'une démocratie libre, c'est que tout individu y est par définition et par mission, quelque peu homme d'état" [4]

de voorwaarde voor een ware democratie noemde. Maar toch dienen wij een poging te wagen om de steeds verder voortschrijdende mechanisering van de maatschappij met haar massavorming tegen te gaan c.q. in te dammen door zoveel mogelijk onafhankelijke en zelfstandig denkende persoonlijkheden de gelegenheid te verschaffen tot vrije medewerking aan de behartiging van het algemeen welzijn en tot het dragen van zelf-verantwoordelijkheid. Al moge de tijd voor de ontwikkeling van de vrije, zelfstandige persoonlijkheid nog zo ongunstig zijn, toch gaat het, gelijk H. J. Prenen schrijft, om (meer) „rebellen tegen de nivellering" [5].

1 Gedenkschriften deel I, blz. 224–5.

2 Gedenkschriften deel II, blz. 18.

3 Mémoires authentiques de Maximilien de Robespierre, Tome Premier, page 131.

4 „L'individu et l'Etat", page 534.

5 H. J. Prenen in de Haagsche Post van 20 Nov. '52, over de grandioze zonderling de Theater Graaf von Hahn.

„De meeste mensen leven in een gareel, niet alleen wat hun uiterlijke omstandig-

In zijn antwoord op de installatierede van de Minister van Binnenlandse Zaken heeft wijlen Prof. Koelma in December 1946 de taak der onder zijn leiding gestelde commissie een veel ruimere strekking willen geven dan uit de door de Minister omlijnde opdracht zonder meer te concluderen viel. Het is tekenend dat de helaas spoedig daarna overleden voorzitter van de commissie-Koelma de *veranderde situatie,* waarin wij uiteraard toen ook al verkeerden, zeer duidelijk zag en waarschijnlijk daarom de aan de commissie gegeven opdracht als volgt meende te moeten interpreteren:

„Hoe te waken voor het eigene van een locale gemeenschap zonder het algemeen belang op te offeren?"

Hij stelde met name het grote nut voorop van het dienstbaar maken van de verbindingen tussen burgers onderling aan de openbare zaak en sprak de verwachting uit dat

„ons gehele staatsbestel, dat berust op het systeem van decentralisatie en dat dientengevolge als geen ander zich leent tot het ontstaan van locale verbondenheden, op weg is een nieuwe, beter gezegd een vernieuwde, stimulans te vinden van psychologische aard, ten doel hebbende de betekenis van de in de gemeenten besloten bevolkingsgroeperingen te versterken" [1].

Deze ver buiten de opdracht gaande reactie van Prof. Koelma zou men ongeveer op één lijn kunnen stellen met de inleiding van Prof. Donner, waarvan ik aan het begin dezes gewaagde. Ook hier een bevrijdend getuigen van een vooruitziende en tegelijkertijd realistische blik. Dubbel is het dan ook te betreuren dat hij de commissie zo spoedig ontviel en waarschijnlijk daardoor het resultaat van haar werkzaamheden maar in zeer bescheiden mate betrekking bleek te hebben op wat In 't Veld met een treffend woord noemde „de collaboratieve decentralisatie" [2].

Prof. Koelma meende ook een parallel te kunnen zien in het verschijnsel der community-associations and community centres in Engeland, de plaatselijke gemeenschappen in ons land en de nieuwe opleving der wijkgedachte ten onzent. Engeland is op dit punt inderdaad veel verder dan wij, omdat het de zelfstandige beheerscommissie, waarin ook niet-leden van de council zitting hebben,

heden betreft maar meer nog naar hun innerlijke gesteltenis. Hun daden en gedachten bewegen zich in een tredmolen, die door het hinkende paard der conventie wordt rondgedraaid. Ze doen wat men doet, of althans wat ze menen dat „men" behoort te doen (om van denken maar niet te spreken) en het komt niet in hun hoofd op om ook maar een stap er buiten te gaan. Zij zijn elkaars spiegelbeeld, zo dat ze beiden bespieden en bespied worden. De openbare mening is hun onzichtbare commandant, waarvoor ze vrijwillig in het gelid gaan staan en keurig in de pas blijven, links uit de flank of rechtsomkeert, al naar gelang".

1 Haspels-Douma, blz. 61.

2 Mr Dr J. in 't Veld, prae-advies, Tijdschrift voor Maatschappelijk Werk, blz. 112.

reeds lang kent. Sedert 1929 is iedere council borough en iedere county council zelfs verplicht om public assistance-committees te benoemen op basis van vrije samenstelling.

Men zou de vraag kunnen opwerpen of er in plaats van aan meer samenwerkingsvormen niet de voorkeur zou moeten worden gegeven aan een ruimer subsidiestelsel. Nu liggen beide op een terrein van het z.g. indirecte bestuur dat een steeds belangrijker tussengebied tussen de rechtstreekse overheidsbemoeiing en de zelfstandige particuliere openbare zorg gaat vormen. Om meer dan één reden kies ik echter voor de samenwerkingsvorm, al vormt het subsidie eveneens een probaat middel om de decentralisatiegedachte in practijk te brengen [1].

De tot dusver sterk overheersende tegenstelling overheid–particulier initiatief heeft tot een omvangrijk subsidiestelsel geleid. De prae-adviezen voor de Administratieve Dag te Maastricht en de daarop gevolgde debatten hebben duidelijk aangetoond dat het subsidievraagstuk talloze vragen openlaat. Het meest tekenend kwam dit tot uiting toen zowel de prae-adviseurs als de debaters een definitie van de overheidssubsidie trachtten te geven en zich daarbij gedwongen zagen tot zoveel beperkingen, dat vrijwel niemand op dit punt bevredigd naar huis is gegaan. Zo definieerde Hartog-Van Poelje het subsidiebegrip als volgt:

„Geldelijke bijdragen van gezagsorganen, hetzij aan particuliere instellingen, hetzij aan publieke instellingen, welke ressorteren onder de eerst genoemde gezagsorganen, ter financiering van lopende uitgaven ten bate van bepaalde activiteiten" [2].

V. Crabbe gaf een definitie, die niet veel ruimer was:

„La subvention est une intervention financière de personnes publiques au profit de personnes publiques subordonnées ou d'institutions privées (éventuellement de personnes physiques), pour le financement de certaines activités jugées nécessaires dans l'intérêt public" [3].

Toch zal men voor het beoordelen van de vraag wat de voorkeur verdient, subsidiëring of samenwerking, moeten kunnen terugvallen op een definitie van het gemeentelijk subsidie, die zo mogelijk met alle factoren rekening houdt welke zich in de practijk bij het beoordelen van de vraag plegen voor te doen. Deze factoren zijn:

1e. het vooropstellen van een eigen taak der overheid op het betrokken terrein van werkzaamheid. Voor subsidiëring van kerken, politieke partijen of vakverenigingen mag de definitie dus geen ruimte openlaten;

[1] „Avec les subventions, la décentralisation descend jusqu'à des organismes privées, parfois même sans forme juridique determinée et jusqu'à de simples particuliers qui sont appelés à collaborer aux services publics"; v. Crabbe: Revue internationale des Sciences Administratives, 1952, pag. 292.

[2] Prae-advies Van Poelje-Hartog, Bestuurswetenschappen, Maart '52, blz. 118.

[3] v. Crabbe: „Revue Internationale des Sciences Administratives", '52, page 297.

2e. het beginsel der subsidiariteit c.q. dat van bijstand;
3e. een ruimer begrip van bijdragen dan alleen van geldelijke aard, dus ook de subsidies in natura en de z.g. versluierde subsidies;
4e. de mogelijkheid van het stellen van voorwaarden;
5e. het vooropstellen van een contrôlebevoegdheid, die verder reikt dan boekencontrôle alleen;
6e. de eis ener behoorlijke behartiging van het gegeven gemeenschapsbelang;
7e. de mogelijkheid om het subsidie ten goede te laten komen resp. aan gemengde instellingen, aan particuliere instellingen en aan natuurlijke personen;
8e. het beginsel der evenredigheid in verband met eigen inkomsten, waarvan de opvoering een gunstige weerslag op de hoogte van het gemeentelijke subsidie moet kunnen uitoefenen;
9e. beoordeling van geval tot geval met mogelijkheid van periodieke herziening, dus niet bij generale dispositie;
10e. de mogelijkheid om de subsidie niet enkel te beperken tot lopende uitgaven of tot de zgn. exploitatiesubsidie, maar ook uit te strekken tot de bijdragen à fonds perdu en reserveringen;
11e. de voorwaarde dat nimmer op integrale vergoeding mag worden gerekend;
12e. de uitsluiting van de wettelijke subsidies, b.v. de subsidies ingevolge de Lager-onderwijswet en de Woningwet.

Aan de hand van die factoren valt dan de volgende definitie op te stellen:

> „gemeentelijke subsidies zijn niet door de wet of wettelijke voorschriften voorgeschreven, onder nadere voorwaarden toe te kennen, eenmalige of periodieke, aanvullende, aan de inkomsten evenredige bijdragen in geld of bijstand in natura van de gemeenten ten behoeve van gemengde instellingen, particuliere lichamen of natuurlijke personen, wier werkzaamheden in aanwijsbare vorm het algemeen belang dienen en zich op een terrein bewegen waar de gemeente bij afwezigheid dier instelling of natuurlijke personen een eigen taak te vervullen zou hebben, mits de belangen met het oog waarop de instellingen of de particulieren door de overheid worden gesubsidieerd behoorlijk worden behartigd en het financieel beheer aan redelijk te stellen eisen voldoet en de gemeentelijke bijstand strekt ter financiering van gewone en kapitaalsuitgaven, nodig voor de bevordering van met name aangegeven activiteiten".

Ik roep bij voorbaat de clementie in van hen, die deze onwillekeurig ingewikkelde constructie als een mondvol aaneengeregen termen moeilijk kunnen slikken. Deze definitie biedt toch wel een voldoende ruime armslag, zowel voor gemeente als het hoger toezicht, om na te gaan of inwilliging van een verzoek om subsidie dient te worden overwogen, c.q. geaccepteerd. De definitie schept voldoende garanties voor het handhaven van de prikkel tot zelfwerkzaamheid en het tegengaan van tendenzen om de lasten op de overheid af te wentelen, terwijl zij tevens elementen bevat, die de neiging welke zich met betrekking tot het hoger opvoeren van het nadelig exploitatiesaldo in de practijk menigmaal openbaart, wellicht kunnen neutraliseren. Uit het feit, dat de overheid voorwaarden kan stellen volgt de bevoegdheid om bij subsidiëring van aanzienlijke sommen gedelegeerden aan te wijzen, waarbij het van het te behartigen belang zal afhangen of men deze uitsluitend adviserende bevoegdheden zal toekennen, dan wel ook recht van medezeggenschap.

Het zal de lezer waarschijnlijk interesseren dat Burgemeester en Wethouders van Eindhoven in hun prae-advies van 17 November 1952 over het gemeentelijk subsidie-vraagstuk het standpunt innemen dat het aanwijzen van gedelegeerden in strijd is met de mate van gereserveerdheid welke de overheid t.o.v. het particulier initiatief dient in acht te nemen.

Aan de hand van het bovenstaande kan de overheid zich dus de vereiste waarborgen voor een juiste besteding van de overheidsgelden voldoende verschaffen. De subsidie-genietende instelling daarentegen blijft afhankelijk van de meer of mindere welwillendheid van het college dat de toevallige beslissing moet nemen en behoudt het nadeel dat subsidie volgens A. de Grand'Ry in zijn rapport voor de journée administrative te Maastricht „est et reste selon sa nature juridique une intervention unilatérale de la personne publique" [1].

Een blijvende garantie met betrekking tot de door het subsidie in uitzicht gestelde overheidsparticipatie wordt door het gesubsidieerde orgaan in ieder geval niet verkregen. Het rechtskarakter van de subsidie stelt namelijk de aanspraak op financiële medewerking van de overheid niet duidelijk vast en waar hier van een overeenkomst niet direct sprake is [2], zij het dan ook dat er een zeker contractueel accent aan ten grondslag ligt, omdat het toekenningsbesluit uiteraard voorafgegaan is aan onderhandelingen

1 Bestuurswetenschappen, Maart '52, blz. 102.

2 Anders Dr L. J. M. Beel, „Publiekrechtelijke overeenkomsten", prae-advies Ver. voor Adm. Recht 1949, die met Dr A. M. Donner de subsidie onder de vormen van samenwerking rubriceert (pag. 22); idem Dr S. O. van Poelje bij de debatten, Bestuurswetenschappen 1952, blz. 324; Van Poelje-Hartog, prae-advies blz. 141; zie ook v. Crabbe: „Revue internationale des Sciences Administratives", 1952, page 315/7.

waarbij over en weer toezeggingen zijn gedaan, geniet de subsidieontvangende instelling onvoldoende zekerheid of, wil men een nog sterkere term, onvoldoende rechtszekerheid. In tegenstelling met Van Poelje en Hartog meen ik dat voor de aanspraak op continuatie der subsidie een beroep op de voor de overheid bestaande plicht van behoorlijk bestuur generlei uitkomst kan bieden. Tenslotte bevinden wij ons hierbij te veel op het terrein van het freies Ermessen. Daarom biedt een begunstigende beschikking vanwege haar eenzijdig karakter onvoldoende waarborgen.

Een ander bezwaar tegen de subsidieweg houdt verband met het feit dat men meestal achter de feiten aanloopt en te veel afhankelijk is van conjunctuurverschijnselen. Door het steeds weer periodiek moeten aanvragen van de subsidie wordt een gevoel van afhankelijkheid gekweekt, die een goede verhouding onwillekeurig nadelig beïnvloedt. De tot dusver gevolgde practijk dat men niet verder subsidieert dan het tekort reikt en eerst dan, wanneer de instelling in nood verkeert, bemoeilijkt in sterke mate de uitbreiding, de verbetering en de verfijning van de zorg, welke behartigd wordt.

De door Van Poelje en Hartog bepleite modelverordening, waarbij een grotere eenheid in technische uitvoering van het gemeentelijk subsidiebeleid zou kunnen worden bevorderd, verdient geen aanbeveling. In ruil voor wat meer uniformiteit inzake het afbakenen van rechten en verplichtingen van overheid en particuliere activiteit zou men een volstrekt mechanisch subsidiebeleid gaan riskeren dat een zich verantwoordelijk gevoelende locale overheid, die niet als quantité négligeable beschouwd wenst te worden, nooit zal kunnen accepteren. Ditzelfde geldt ook t.o.v. de door de commissie-Speetjes [1] voorgestane objectieve n.b. 'door de wet aan te geven normen voor de subsidiëring van algemeen als noodzakelijk beschouwde activiteiten op het gebied van de gezondheidszorg, daargelaten hun gevaarlijk centralistische uitwerking.

In het algemeen beklaagt de practijk zich niet over het te strakke keurslijf en de te grote medezeggenschap van de overheid, omdat naar de gangbare opvattingen subsidie hoofdzakelijk wordt verleend wanneer er een nadelig saldo is. Wil men nu tegemoet komen aan de in de practijk steeds sterker wordende eis, die op zichzelf zeker niet onredelijk is te achten, dat subsidie niet onder alle omstandigheden enkel maar moet strekken om het tekort te dekken, dan geloof ik dat dit in vele gevallen langs de weg van de directe samenwerking beter kan worden opgelost. Men schept daardoor een blijvend belang van de overheid en een mede-aansprakelijkheid, los van het voordeel dat door deze meer directe inschakeling de overheid een beter inzicht behoudt in de ogenblikkelijke behoefte.

[1] Rapport Centrum Staatkundige vorming, blz. 23/25.

Een moeilijk punt is uiteraard de vraag op welke wijze – en dit geldt zowel voor de subsidieverhouding als voor de samenwerkingsverhouding – men bereiken kan dat degenen, die als de gemeentelijke vertegenwoordigers bij het gemeenschappelijk werk worden ingeschakeld, hun taak naar beide zijden „evenwichtig kunnen harmoniseren". Het gevaar dat de gemeentelijke gedelegeerden pleitbezorgers worden van de gesubsidieerde instelling c.q. de instelling, die in een spreidingsorgaan de boventoon voert, in plaats van de controleurs van een behoorlijke behartiging van het voor de overheid aanwijsbare belang te blijven, is natuurlijk niet denkbeeldig. Dit geldt vooral wanneer het een instelling betreft, die een bepaald confessioneel karakter of politieke kleur blijkt te bezitten en vanwege dit feit gemeentelijke gedelegeerden toegewezen zou krijgen die van dezelfde richting zijn. Voor deze mensen is het veelal moeilijk om objectief te blijven, terwijl dit toch conditio sine qua non is wil er ook op dit punt een behoorlijk evenwicht tussen algemeen belang en speciaal belang bereikt kunnen worden. Prof. Van Poelje heeft tijdens het debat op de Administratieve Dag te Maastricht voorgeslagen om bij voorbaat ambtenaren als gemeentelijke gedelegeerden bij gesubsidieerde instellingen aan te wijzen. Aanvankelijk heb ik daar een beetje vreemd tegen aangekeken, omdat ik voor mijzelf de voorkeur gaf aan de aanwijzing van gedelegeerden uit de vertegenwoordigende lichamen. Een mijner argumenten hiervoor hield verband met de overweging, dat daardoor het lidmaatschap van de vertegenwoordigende lichamen, welker betekenis als direct besturende organen zo sterk achteruit is gegaan, wellicht aantrekkelijker zou worden voor meer constructief en positief gerichte burgers. Bij nader inzien kan ik het standpunt van Prof. Van Poelje toch wel delen, omdat de politieke verhoudingen in Nederland zo'n sterke belemmering vormen voor het handhaven van een zelfstandig oordeel op het terrein van de publieke welzijnsbehartiging. Men is nu eenmaal in overgrote meerderheid eerst lid van een bepaalde partij en daardoor eerder geneigd tot een betrekkelijk critiekloos opvolgen van partijparolen en instructies, waarvan het heet dat zij zich op het officiële partijstandpunt baseren, dan tot het in acht nemen van objectieve bestuursbeginselen van overheidscontrôle. En Jan Publiek ondervindt dit, terecht of niet, steeds meer als een bezwaar. Men vereenzelvigt de mens uit de overheidssfeer te veel met de bezwaren welke men tegen diens partij gevoelt, daargelaten de meer of mindere critiek, welke men plaatselijk heeft met betrekking tot de vraag of het betrokken raadslid nu wel de meest aangewezen volksvertegenwoordiger moet worden geacht. De ambtenaar zal door de sfeer waarin hij werkt en door de traditie van zijn opleiding beter geschikt zijn voor de functie van onbevooroordeelde representant van het betrokken overheidsbelang dan de veelal partijdige volksvertegenwoordiger.

Tegenover hen, die de stelling verkondigen dat men zijn zelfstandigheid zou verliezen indien men in het bestuur van de particuliere instelling die zich op het publieke terrein beweegt, een vertegenwoordiger van de overheid op voet van gelijkheid zou opnemen, zou ik willen aanvoeren dat deze zgn. overheidsintegratie geenszins tot verlies van de eigen zeggenschap der instelling behoeft te leiden. Ten eerste niet omdat het eventueel aan de gemeentelijke gedelegeerde toe te kennen stemrecht numeriek geen beslissing tegen de wens der meerderheid kan forceren – het uitzonderingsgeval van een samenwerking waarin de overheid de meerderheid van stemmen claimt daargelaten — en in de tweede plaats niet omdat die zelfstandigheid van heel andere factoren afhangt. Er bestaat nog altijd een overdreven vrees voor alles wat namens de overheid in de particuliere sfeer „doordringt", terwijl men over het hoofd ziet dat het juist de unieke gelegenheid is om met die overheidsvertegenwoordiger aan één tafel te gaan zitten die de kans biedt tot een veel efficiënter nastreven van het doel der instelling dan voorheen mogelijk was. Het feit, dat die overheidsvertegenwoordigers meestal voorzien zijn van volmachten en beschikken kunnen over financiële hulpmiddelen, waarvan men vroeger niet kon dromen, spreekt voor zichzelf. Tenslotte vergete men ook niet dat die z.g. onpersoonlijke overheid, welker grijparmen zovelen in de particuliere sfeer als de pest schijnen te schuwen, uit levende mensen bestaat, die heus niet alleen „du haut de leur grandeur" hun gestreng en waakzaam oog over de zaken in quaestie laten gaan, maar doorgaans ook bereid zijn om actief aan de behartiging van de zaken, waarop zij toezicht moeten uitoefenen, mede te werken.

Na deze algemene beschouwingen verdient het tenslotte aanbeveling om eens aan de hand van de practijkbehoefte na te gaan welke concrete verlangens er met betrekking tot een uitbreiding van het gebied, gelegen tussen de directe overheidsbemoeiing en de zelfstandige particuliere welzijnsverzorging, zoal bestaan. Men mene echter niet dat de door mij bepleite mengvormen c.q. nieuwe delegatievormen op zichzelf zoveel nieuws bevatten. Zowel in de publieke als in de private sector komen wij reeds allerlei mengvormen, deels op bepaalde wetten steunend, deels als gevolg van incidentele regelingen, tegen die in de grond der zaak weinig verschillen van hetgeen ik te dezen poog voor te staan. Ik noem in dit verband de ingevolge de Woningwet van 1901 aan de woningbouwcorporaties gegeven wettelijke basis. Deze wettelijke delegatievorm, op het terrein van de publieke welzijnsbehartiging in handen van particulieren, heeft reeds jaren haar nut bewezen. De vraag rijst echter of men, doordat bij de totstandkoming van de Woningwet nog te veel de fictie van de tegenstelling overheid–particulier initia-

tief overheerste, geen fout heeft gemaakt door aan de overheidsvertegenwoordiging in het bestuur der woningbouwverenigingen te weinig aandacht te schenken. Aan de gemeentebesturen wordt weleens verweten dat zij de Woonruimtewet 1947 hanteren als een middel om de woningbouwcorporaties bij de bouw der woningen uit te schakelen. Dit verwijt snijdt uiteraard enig hout, maar miskent aan de andere kant het practijkbezwaar waarvoor de gemeentelijke overheid zich ziet gesteld, die woekert met een veelal te klein bouwvolume en te weinig rúggesteun vindt in een voldoende begrip voor haar moeilijkheden bij de bestaande besturen der woningbouwverenigingen. Dit geringe begrip is naar mijn overtuiging te danken aan het feit dat deze woningbouwverenigingen angstvallig haar autonome terrein denken te kunnen beschermen door het op zichzelf toch wel zeer redelijke verlangen van de overheid om een vertrouwensman in het bestuur der woningbouwvereniging te doen opnemen, botweg af te wijzen. Dientengevolge stuit men van de zijde der woningbouwverenigingen op onvoldoend inzicht in de eisen van de verdelende rechtvaardigheid, welke de inachtneming van de Woonruimtewet met het oog op de doelmatige verdeling van woonruimte nu eenmaal van burgemeester en wethouders verlangt. Van hun kant zien de gemeentebesturen zich daardoor weer gedwongen de voor de woningbouwverenigingen bestemde woningen eerst na volledig gereedkomen en het doen betrekken der woningen door de daarvoor het meest in aanmerking komende woninggegadigden, in volledig beheer aan de woningbouwvereniging over te dragen. In vele gevallen zou dit niet nodig zijn geweest indien men van de zijde der woningbouwverenigingen meer samenwerking met de betrokken gemeente via een gemeentelijke contactman in het bestuur der woningbouwcorporaties zou hebben willen aanvaarden. Helaas blijkt in de practijk de bereidheid daartoe niet in voldoende mate aanwezig, waarbij voor een belangrijk deel de volkomen ongerechtvaardigde vrees voor overheidsoverheersing als symptoom, ja zelfs als psychose van deze tijd, in niet geringe mate opgeld pleegt te doen.

Overigens verdient vermelding het feit dat de Nationale Woningraad, de Algemene bond van woningbouwcorporaties, in 1945 de tijd aangebroken achtte om aan de Regering te vragen hem als het orgaan van de woningbouwverenigingen *verordenende bevoegdheid* toe te kennen. Hierdoor zou hij in feite de beslissing krijgen over:

1e. de toelating van nieuwe woningbouwcorporaties;

2e. het saneren en zoveel mogelijk fuseren van de bestaande woningbouwcorporaties, waarbij van de corporatie die niet tot de fusie wenste over te gaan, de erkenning zou kunnen worden ingetrokken, wat uiteraard ontbinding tot gevolg zou hebben.

Wij mogen blij zijn dat deze centralistische verlangens op verticale basis nimmer zijn ingewilligd.

Ik moge vervolgens wijzen op de oeroude instellingen van weldadigheid waarvan in de Armenwet sprake is, met name op de burgerlijke instellingen van weldadigheid en die welke de wet als gemengde qualificeert. In beide gevallen is hier sprake van een sedert jaren bestaande delegatievorm ingevolge de wet, waarbij langs andere weg dan het principe van de identiteit van bestuurders en bestuurden sociaal voelende burgers bij het overheidswerk met eigen zeggenschap en met betrekkelijke zelfstandigheid worden betrokken.

Over de waterschappen, insgelijks doelgemeenschappen met eigen autonome bevoegdheid, sprak ik hierboven reeds.

Een andere vorm van delegatie in de publieke sector vormen de bedrijfschappen. De regeling van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie met haar functionele decentralisatieopzet, heeft tot nog toe tot te weinig practische toepassing aanleiding gegeven dan dat ik mij, die mij overigens daartoe volstrekt onbevoegd en ondeskundig acht, daarover een oordeel zou kunnen vormen. Ik juich uiteraard deze vorm van decentralisatie als middel tot activering van individuele krachten uit de maatschappij toe.

Over de mengvormen in de agrarische sector heeft Prof. Samkalden in zijn inaugurele rede „Behartiging van collectieve belangen in de agrarische bedrijven" uitvoerig gesproken. Hij staat een omzetting voor van de talloze privaatrechtelijke lichamen, die publieke belangen behartigen – de diverse contrôlestations enz. – tot publieke organen, gelijk met de pachtbureaux en de diverse landbouwstichtingen tot resp. Grondkamers en bedrijfschappen voor de voedselvoorziening is geschied.

Ook de bijzondere schoolbesturen behoren tot een delegatievorm, welke men tot de publieke sector kan rekenen. Van Helvoort neemt daarentegen aan dat in de bestaande onderwijsstructuren de schoolbesturen als particulier-initiatief moeten worden gezien [1].

„Wie subsidie zegt zegt invloed" heeft Huart eens geponeerd. Een behoorlijk beheer van de belastinggelden vereist contrôle. Op deze algemene en vanzelfsprekende regel maakt de subsidieregeling van het onderwijs wel een merkwaardige en sterk door historische en typisch Nederlandse verhoudingen bepaalde uitzondering.

Wij kunnen vooropstellen dat het onderwijs, voor zover dat de financiering betreft, voor het overgrote deel overheidstaak blijkt te zijn. Ondanks het overwicht van de organen der particuliere belanghebbenden betaalt bij het bijzonder onderwijs de overheid practisch de volledige kosten, zonder een daaraan evenredige medezeggenschap. Nu vormt deze integrale vergoeding de grondgedachte van de onderwijspacificatie. Men behoeft waarlijk niet onmiddel-

[1] Gemeenteraad 1950.

lijk deel te nemen aan de strijd tussen openbaar en bijzonder onderwijs wanneer men stelt dat die zgn. pacificatie in feite de zogewenste gelijkstelling zeker niet heeft gebracht. Daargelaten dat een groot deel van het financieel beheer van het bijzonder onderwijs zich onttrekt aan ieder toezicht, heeft de pacificatie door haar zonderling automatisme een systeem van subsidiëring mogelijk gemaakt dat met het op zichzelf gezonde grondbeginsel, geen subsidie tot een hoger bedrag dan noodzakelijk is, heeft gebroken. De wettelijke subsidiëring van het onderwijs houdt onvoldoende rekening met de individuele behoefte, omdat het van een fictie uitgaat. Het systeem, krachtens welke de uitgaven van het openbaar onderwijs per leerling maatgevend zijn voor de door de gemeenten aan het bijzonder onderwijs ter beschikking te stellen bijdragen, aanvankelijk ongetwijfeld als een vondst van plausibele gelijkstelling aangemerkt, heeft geleidelijk aan een hoogst onbevredigende situatie doen ontstaan en een gevoel van onbehagen gewekt dat in sterke mate zijn terugslag vindt in gespannen politieke verhoudingen.

Het bijzonder onderwijs heeft op zijn manier al jaren een ijzeren gordijn neergelaten waarachter generlei contrôle op de besteding van overheidsgelden, de benoeming der leerkrachten en de keuze der leermiddelen, wordt geduld. Daarnaast geeft de pacificatie in de practijk, en ik denk daarbij niet in de laatste plaats aan de toepassing van de artikelen 72 en vlg. en 101 van de Lager-onderwijswet, aanleiding tot een hoge mate van feitelijke en morele onvrijheid van handelen. Voorzover de toevallige gemeentebestuurders tot de voorstanders van het openbaar onderwijs behoren, zijn zij onwillekeurig beducht voor het wekken van een valse schijn dat men op het beginsel van gelijke monniken gelijke kappen inbreuk zou maken; voorzover zij het bijzonder onderwijs prefereren dreigen zij in de klem te komen door budgetaire bezwaren of lopen zij de kans door hun ongeremde voorkeur het bestaan of de instandhouding van de openbare school in gevaar te brengen. Achterdocht, valse beschuldigingen, wederzijdse unfaire concurrentie en andere factoren die de vervreemding tussen diverse bevolkingsgroepen in ons land jaar in jaar uit hebben bevorderd, hebben de pacificatie tot op de huidige dag als schrikgodinnen vergezeld. De school werd een instrument tot politieke machtsvorming, tot een element van volkssplitsing. De diverse interpretaties welke men al naar gelang de voorkeur aan de pacificatiebepalingen pleegt te geven, vormen een nimmer opdrogende bron van een veelszins verbitterde strijd. Van een bevordering van de geest van verzoening tussen openbaar en bijzonder onderwijs, gelijk de verwekkers der pacificatie hoopvol hebben verwacht, is nooit sprake geweest. Ouders, voor wie het confessioneel gerichte schoolonderwijs als complement van de opvoeding van het gezin in principiële zin eis des levens is, worden onwillekeurig vijandig ingesteld tegenover ouders aan wie

de overheidsschool als instituut voor een onverdeelde volksgemeenschap de meest ideale vorm van opvoeding hunner kinderen voorkomt. En dat in strijd met de verdraagzaamheid die ons volk zo heet te sieren. De pacificatie heeft dan ook de volksverdeeldheid bevorderd en bovendien tot vèrgaande versnippering en verkwisting aanleiding gegeven. Na een 30-jarige practijk kan zij voor een groot gedeelte verantwoordelijk worden gesteld voor het thans overheersende gevoel van eenkennigheid, dat zo menigeen in tijden van rust jegens de ander bevangen houdt. Christelijk werd in de ogen van vele onbevangen kinderen reeds van af hun prille jeugd een scheldwoord, dat hen tot ver in hun later leven nooit meer heeft verlaten. Van Tuinen geeft aan het slot van zijn belangwekkend artikel over actieve cultuurpolitiek in A.R.-Staatkunde van Juni-Juli 1948 op de vraag waarom onze beschaving bankroet is, het op zichzelf juiste antwoord dat dit komt omdat „de gemeenschappelijke geestelijke grondslag er aan ontbreekt vanwege de grote kwaal die met de ontkerstening samenhangt".

„Wahre Freiheit und Toleranz", *aldus Frans Berger* [1], „sind nur auf der Gemeinsamkeit einer gültigen Grundhaltung möglich, die wir verloren haben und nun in Sozialen suchen, aber nicht finden, weil wir sie im menschlichen nicht bewähren. Man kann sie nicht bewähren solang man jede Sachen nur nach der Nützlichkeit für die eigene Person bewertet".

Dat zovelen in ons land het geloof in de verlossende heilboodschap van Christus verloren hebben is mede een gevolg van de feitelijke toepassing van die aanvankelijk zo goedbedoelde pacificatiegedachte, want er is geen doeltreffender middel om de ontkerstening te bevorderen dan het Christendom te isoleren.

Wij verkeren op het gebied van het onderwijs in een situatie van drie gescheiden werelden, waaromheen men met ijver, een betere zaak waardig, hoogopgaande muren heeft gebouwd, die van de wieg tot het graf de daarin besloten leden van dezelfde nationale gemeenschap verhinderen moeten om elkaar op het gemeenschappelijke vaderlandse erf te ontmoeten. Slechts in tijden van nationale rampen, als vreemde bezetting en watersnood, blijkt men zich, zij het helaas tijdelijk, aan die ban der scheuring te kunnen onttrekken. Wil men inderdaad in ernst de burgerzin blijvend gaan activeren dan zal men ook bereid moeten zijn om de foutieve consequenties van vroegere compromissen – of wil men wapenstilstanden – tot een nieuwe geest van eensgezindheid, gepaard aan een respect voor de oprechte overtuiging van andersdenkenden, om te buigen. Daarom schaar ik mij gaarne achter een zinsnede van het rapport van de wetscommissie van Volksonderwijs, die concludeert dat de structuur van de beheersverhouding bij het lager onderwijs in ons land grondig zal moeten worden herzien wil het mogelijk

[1] Frans Berger, „Geliebtes Köln", blz. 61.

zijn een verzoeningsgezinde sfeer te scheppen. Maar dan zal men niet alleen aandacht moeten schenken aan de beheersvorm van de openbare lagere school, doch tevens de beheersvorm van de bijzondere scholen daarbij in overweging moeten nemen. Aan de grondwettelijke vrijheid van het onderwijs mag uiteraard niet worden getornd, terwijl evenmin het principe van de financiële gelijkstelling opzij gezet zal mogen worden. Met inachtneming van een financieel aanvaardbaar landelijk scholenplan kan dit principe zonder bezwaar ook uitgestrekt worden tot die terreinen van onderwijs waarop men thans nog geen wettelijke aanspraken op gelijkstelling kan doen gelden. Maar waarom men niet de natuurlijke personen, de verenigingen en de kerken, die binnen zekere grenzen mogen beschikken over geld uit de openbare kas ten behoeve van het voor hen gereserveerde onderwijs, voor dit beheer direct verantwoordelijk zou mogen stellen, een eis, die Mr J. Heemskerk destijds „aan administratieve orde en goed beheer inhaerent" achtte, is mij nooit duidelijk geworden [1]. In de kringen van de Chr. school worden stemmen hoorbaar die pleiten voor een afwerpen van de antithetische gezindheid en een verruilen van de negatieve instelling voor een handelen in positief constructieve richting, uiteraard met behoud van de eigen aard en de eigen beginselen waarop het Chr. onderwijs zich baseert [2]. Ik geloof dat deze onvruchtbare antithese het best zou kunnen worden overbrugd door in de bestuursorganen van de bijzondere school ook overheidsvertegenwoordigers met adviserende stem op te nemen.

Het is de Lager-onderwijswet 1920 die het grondwettelijke beginsel van de financiële gelijkstelling zo heeft uitgewerkt, dat er in de practijk de grootst mogelijke tegenstelling, om niet met de vereniging Volksonderwijs van achterstelling te spreken, door wordt bevorderd. Toch is een waarschuwing op haar plaats ten opzichte van degenen, die op grond van een van de vele bezwaren, die speciaal ten opzichte van overheidsschool bestaan, te weten dat het overheidsbeheer „in vaderlijke zorg en bestuurlijke aandacht tekort schiet", zich enkel willen beperken tot een nieuwe regeling van het beheer van de openbare school zonder dat zij daar tevens het gehele probleem in al zijn consequenties ook voor het terrein van het bijzonder onderwijs bij betrekken. Het ontbreken bij de plaatselijke overheid van enig rechtstreeks inzicht in de stand van zaken van het bijzonder onderwijs leidt er onwillekeurig toe om de door het bijzonder onderwijs op de wet gebaseerde aanspraken op onvoldoende en niet altijd op even welwillende wijze te verifiëren. Het voorgeschreven overleg ingevolge de wet biedt generlei garantie dat men zich een klare en duidelijke voorstelling kan maken van wat

[1] Men zie hiervoor het instructieve artikel van Dr G. Bolkestein in de N.R.Crt. van 7 Jan. '52, „Automatisme of Dirigisme".

[2] E. H. Bos op de conferentie 1952 van hoofden van Chr. scholen.

er nu in feite nodig is wanneer de toepassing van de artikelen 72 en vlg. en 101 is aangevraagd. Een gemeentebestuur dat consciëntieus handelen wil, ziet zich voor de vraag gesteld of zijn uiteindelijke beslissing niet een slag in de lucht is en dat terwijl de betreffende aanvragen dikwijls zeer belangrijke bedragen van de openbare kassen eisen.

Wij zullen nimmer een op werkelijk deelgenootschap gebaseerde samenleving van alle Nederlanders kunnen bereiken wanneer wij de huidige, door de wet gesanctionneerde verdeeldheid op onderwijsgebied blijven handhaven. Het gaat er bij mij natuurlijk niet om om de overheidsbemoeiing tot een nodeloze druk of onaanvaardbare last voor de schoolbesturen te laten ontaarden. Men trekke alleen maar het mistgordijn op dat zich in de verhouding overheid–bijzonder onderwijs sedert 1920 heeft verdicht. Er bestaat behoefte aan overkoepeling van openbaar en lager onderwijs in plaats van aan consolidering van gescheiden onderwijswerelden, die een verboden gebied voor elkaar vormen en met hun eigen leiding, hun eigen speciaal toezicht, ja zelfs met hun eigen didactiek, werelden zijn geworden die vreemd tegenover elkaar staan. De vrijheid van onderwijs behoeft in deze gedachtengang in geen enkel opzicht te worden aangetast. Men trekke echter de onderwijsorganisatie uit de politieke sfeer, beëindige de schoolstrijd werkelijk en make het voor het vervolg onmogelijk om door middel van de school bij voorbaat de weg van het politieke schisma te worden opgedrongen.

Daarom is de suggestie van de wetscommissie van Volksonderwijs niet zonder gevaar die, gedreven door het begrijpelijk verlangen naar enige tastbare voordelen, die door de voorgestelde nieuwe beheersvorm met zijn inschakeling van grotere zeggenschap van ouders en leerkrachten voor de openbare school ongetwijfeld kan worden verwacht, zich uiteindelijk opnieuw dreigt te zullen neerleggen bij een situatie, die ontegenzeglijk wanneer zij nog een nieuwe periode van 30 jaar de ontwikkeling van onze maatschappij mede helpt beïnvloeden, de niet gewilde consequentie van een nog verdere ontkerstening met zich zal voeren. Men realisere zich van Christelijke zijde, en ik zeg dit niet in de laatste plaats omdat ik, die zelf een Christen tracht te zijn, deze gevaren allicht sterker zal aanvoelen dan de moderne humanist, die voor de mens buiten deze aarde geen afhankelijkheid erkennen kan, dat het uiteindelijk onze Christelijke beschaving zal zijn, die van deze fatale ontwikkeling de dupe wordt.

Het voorontwerp van wet tot wijziging van de Lager-onderwijswet 1920 [1], waarin een klein gedeelte van de oorspronkelijke voorstellen van volksonderwijs is terug te vinden, beoogt de totstand-

1 Opgesteld onder het ministerschap van Dr Rutten en aanvankelijk bedoeld om reeds op 1 Januari 1953 in werking te kunnen treden; de huidige minister heeft zich inmiddels van dit toch al zo magere resultaat gedistancieerd.

koming van districts- en rayonbesturen, waarin de gemeentebesturen, de ouders en de leerkrachten zullen zijn vertegenwoordigd. Een district zal ongeveer samenvallen met het territoir van de tegenwoordige inspecties; het rayon zal tenminste drie scholen omvatten. Het is duidelijk dat, ofschoon de districts- en rayonbesturen in hoofdzaak een adviserende taak zullen krijgen en slechts in enkele gevallen van ondergeschikte aard burgemeester en wethouders zullen vervangen, de opzet in menig opzicht een doorkruising van het beleid van burgemeester en wethouders en van de Raad der afzonderlijke gemeente zal teweegbrengen. Op dit punt hebben de voorstellen vooral voor wat de bevoegdheden der kleine gemeenten betreft een onaanvaardbare centralistische tendenz. Men wil meer hiërarchie dan nodig is, terwijl de wijze van samenstelling der districts- en rayonbesturen onvoldoende waarborgen schept, dat bepaalde, onmisbare, onaantastbare rechten van de ouders, de kerk en de gemeenten niet worden miskend.

Een veel groter bezwaar kleeft aan het vooropgestelde principe dat door de nieuwe regeling in geen enkel opzicht inbreuk mag worden gemaakt op de wettelijke positie van het bijzonder onderwijs. Met name niet op het grondwettelijk beginsel van de financiële gelijkstelling, *zoals die in de Lager-onderwijswet 1920 is uitgewerkt.* Met dit bedenkelijke uitgangspunt voor ogen kan men zich geredelijk voorstellen dat deze nieuwe voorstellen ook voor de voorstanders van de openbare school veel van hun aanvankelijke aantrekkelijkheid hebben verloren.

Daarom prefereer ik boven een nieuwe en ongetwijfeld even felle fase van de schoolstrijd een tussenweg, zolang niet alle partijen inzien dat 's lands belang een werkelijke schoolvrede vereist. Deze tussenweg zie ik met behulp van de nieuwe samenwerkingswet en door wijziging van de gemeentewet zowel door middel van intercommunale samenwerking als door spreiding van gemeentehuishouding. De oudercommissies en in grotere gemeenten de voor alle openbare scholen gezamenlijk optredende ouderraden zouden op voet van gelijkheid met de plaatselijke overheden nieuwe beheersorganen in het leven kunnen roepen, waaraan de zorg voor de schoolgebouwen, de nominatie der onderwijskrachten, de keuze van de leermiddelen en de zorg voor de exploitatie zou kunnen worden gedelegeerd. Op die manier wordt een practische medezeggenschap der ouders verkregen zonder een ingewikkelde wijziging van de Lager-onderwijswet die toch niemand zou bevredigen.

In de private sector ontmoeten wij de mengvormen, welke in de N.V., de rechtspersoonlijkheid bezittende vereniging, de stichting en tenslotte in de simpele commissie hun organisatievorm vinden. De bezwaren tegen deze vorm van samenwerking op het terrein der publieke welzijnsverzorging zijn hierboven reeds aangetoond. Daarnaast kunnen de subsidies in deze rubriek van het indirecte bestuur

worden vermeld. Ook zij geven, na hetgeen ik hierboven heb opgemerkt, geen aanleiding tot verdere uitweiding.

Men zou zich ondertussen de vraag kunnen stellen of er naast al deze reeds toegepaste vormen van samenwerking nog meerdere mengvormen gewenst zijn. Voor wat het terrein van de intercommunale of supracommunale samenwerking betreft, waarmede ik tevens doel op streeksamenwerking, waarbij ook particulieren met eigen zeggenschap kunnen worden betrokken, moge ik wijzen op de duidelijk aanwijsbare behoefte aan zowel territoriale gezagsorganisaties als eigenlijke doelgemeenschappen. Zonder op elk dier vormen van samenwerking nader in te gaan moge ik achtereenvolgens vermelden de door gemeenten, waterschappen en eventueel ook particulieren te vormen *wegschappen;* de door gemeenten, waterschappen en industrieën te vormen *zuiveringschappen*; het op publiekrechtelijke basis regelen en handhaven van de uit vroeger tijd voorspruitende en thans nog rudimentair aanwezige *markenorganisatie* in delen van Drenthe; op de door provincie, gemeenten en particuliere instanties te stichten *havenschappen*; op door gemeenten en industrieën te stichten *industrieschappen,* waarbij eventueel ook de bedrijfschappen als partners zouden kunnen optreden; op de door gemeenten en kruisverenigingen te stichten *kraamcentra* en andere *gewestelijke organen van gezondheidszorg*; op de behoefte aan toetreding der bijzondere schoolbesturen tot de *schoolartsendiensten,* op de door gemeenten, schoolbesturen en tandartsen te stichten *schooltandverzorgingsdiensten*; op de door gemeenten, waterschappen, vertegenwoordigers van agrarische belangen en van middenstand en representanten van de georganiseerde arbeidssfeer – stichting van de arbeid – in samenwerking op te richten *streekschappen.*

Ten aanzien van de spreiding van de gemeentehuishouding moge ik de behoefte signaleren aan locale suborganen, te belasten met het beheer van *sportvelden,* van *sportfondsenbaden,* van *zweminrichtingen,* van *schouwburgen,* van *ziekenhuizen,* van *vakscholen – avondlycea* – enz. Over de samenwerking met de *woningbouwverenigingen* sprak ik hierboven reeds. Daarnaast is er behoefte aan een samenwerkingsorgaan tussen particulieren en overheid met betrekking tot de *jeugdzorg,* met betrekking tot de stichting van *speeltuinen* en *volkstuinen,* de *beroepskeuze,* het *kleuteronderwijs.* Ook met het oog op de bestuursinrichting van de *plaatselijke gemeenschappen* doet de behoefte aan publiekrechtelijke samenwerking zich gevoelen. Hetzelfde geldt voor een *plaatselijke raad voor de lichamelijke opvoeding.*

Op al deze terreinen is er behoefte aan een regeling op corporatieve basis, teneinde de plaatselijk aanwezige beroeps- en groepsbelangen door deskundige vertegenwoordigers in samenwerking met die van de overheid zo deugdelijk mogelijk te laten behartigen.

Op het terrein van de geestelijke en sociale gezondheidszorg bestaat een aanwijsbare behoefte aan samenwerking tussen overheid en particulier initiatief, zowel in de plaatselijke als in de regionale sfeer. Over de wijkgedachte sprak ik hierboven reeds uitvoerig. Men kan dan ook bij het behandelen van het probleem van de verdere decentralisatie van het overheidsapparaat nooit aanvoeren dat er niet voldoende behoefte aan nieuwe organisatievormen zou bestaan.

Men zorge derhalve voor meer contact met de eigen plaatselijke overheid door middel van organen van overleg, waardoor men aan één tafel gezeten de diverse belangen, welke evenwichtig moeten worden geharmoniseerd in een vruchtbare beraadslaging, kan voorstaan. Slechts op die wijze kan de representanten van de overheid ook worden voorgehouden dat zij zich zullen hebben te onthouden voor een albedillend ingrijpen en voor een omnipotente overheidspolitiek, waartoe zo menig geïsoleerde overheidsgezagsdrager zich aanvankelijk gedwongen voelt, omdat niemand hem de onjuistheid er van door zaakkundige argumentatie aan de conferentietafel voldoende heeft voorgehouden. Men breide daarom het gebied van de zogenaamde gemengde instellingen – door de Belgen „organismes parastataux" of „institutions paraétatiques" genaamd –, coöperatievormen, werkzaam op publiekrechtelijke grondslag, waarin de representanten van de vrije maatschappij op voet van gelijkheid met die van de gebonden maatschappij gezamenlijk publieke belangen behartigen, zoveel mogelijk uit.

Tenslotte moge ik in het licht van onze veranderde situatie in de wijsheid van de oude Salomo het juiste richtsnoer voor ons toekomstig handelen putten, die zijn autoritair opgebouwde Oosterse volksgemeenschap toch meende te moeten voorhouden:

> *„Als er gene beraadslagingen zijn, vervalt het volk; maar de behoudenis is in de veelheid der raadslieden"* [1].

Gorinchem, Februari 1953.

[1] Spreuken 11 vers 14 (Statenvertaling).

GESCHRIFTEN VAN DE VERENIGING VOOR ADMINISTRATIEF RECHT

I Vragen op het gebied van administratief recht.
Toespraak van Prof. Mr C. W. de Vries, gehouden, ter inleiding, in de eerste constitueerende vergadering van de Vereeniging voor Administratief Recht, op 4 Maart 1939 te Utrecht ..... uitverkocht

II De verhouding van staatsrecht en administratief recht.
Prae-adviezen, uitgebracht door Mr A. Koelma en Prof. Mr R. Kranenburg voor de algemeene vergadering op 16 Maart 1940 uitverkocht

III Verslag van de algem. vergadering, 19 Maart 1940 f 0,55

IV De verhouding van administratief recht en burgerlijk recht.
Prae-adviezen, uitgebracht door Mr J. Kruseman en Mr J. H. Scholten voor de algemeene vergadering op 19 April 1941 „ 1,10

V Verslag van de algem. vergadering, 19 April 1941 „ 0,55

VI De rechtsgevolgen van formeel onjuiste of onbevoegd genomen (verrichte) besluiten.
Prae-adviezen, uitgebracht door Mr A. Kleijn en Mr J. V. Rijpperda Wierdsma voor de algem. vergadering op 27 Juni 1942 „ 2,25

VII Verslag van de algem. vergadering, 27 Juni 1942 uitverkocht

VIII Publiekrechtelijke overeenkomsten.
Prae-adviezen, uitgebracht door Mr J. L. M. Beel en Mr G. J. Wiarda voor de algemeene vergadering op 25 September 1943 uitverkocht

IX Verslag van de algem. vergadering, 25 Sept. 1943 f 0,90

X Administratieve rechtspraak op economisch terrein.
Prae-adviezen, uitgebracht door Mr E. Bloembergen en Mr H. E. R. E. A. Frank voor de algem. vergadering op 29 Maart 1946 „ 1,50

XI Nietigheid en vernietigbaarheid van beschikkingen.
Rapport van de commissie, ingesteld door het bestuur der Vereeniging ter nadere bestudeering van het onderwerp: De rechtsgevolgen van formeel onjuiste of onbevoegd genomen (verrichte) besluiten en handelingen ..... „ 0,50

XII Verslag van de algem. vergadering, 29 Maart 1946 „ 1,50

XIII De grenzen van de verordenende bevoegdheid.
Prae-adviezen, uitgebracht door Mr J. M. Kan en Prof. Mr W. G. Vegting, met een nota van Prof. Mr A. M. Donner voor de algemeene vergadering op 13 Juni 1947 ..... uitverkocht

XIV Verslag van de algem. vergadering, 13 Juni 1947 f 1,25

XV Codificatie van de algemene beginselen betreffende het administratief recht.
Prae-adviezen, uitgebracht door Prof. Dr G. A. van Poelje, Prof. Dr A. M. Donner en Prof. Dr Jules Lespes voor de algem. vergadering op 28 Mei 1948 ..... uitverkocht

XVI Verslag van de algem. vergadering, 28 Mei 1948 f 0,95

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

XVIII Verslag van de algem. vergadering, 13 Mei 1949 „ 1,25

XIX Het begrip 'algemeen belang' in de verschillende onderdelen van het administratief recht.
Prae-adviezen, uitgebracht door Dr S. O. van Poelje en Prof. Mr C. H. F. Polak met een nota van Prof. Dr F. de Visschere voor de algemene vergadering op 19 Mei 1950 ..... „ 2,90

XX Verslag van de algem. vergadering, 19 Mei 1950 „ 1,50

XXI Verhoogde rechtsbescherming.
Verslag van de alg. verg., 19 Oct. 1950, ter bespreking van het Verslag van de Commissie-De Monchy ..... „ 1,50

XXII De voorwaardelijke beschikking.
Prae-adviezen, uitgebracht door Mr H. Fortuin en Mr A. J. Hagen voor de alg. verg. op 18 Mei 1951 ..... „ 1,90

XXIII Verslag van de algem. vergadering, 18 Mei 1951 „ 1,50

XXIV Algemene beginselen van Behoorlijk Bestuur.
Prae-adviezen uitgebracht door Prof. Dr I. Samkalden en Prof. Mr G. J. Wiarda voor de algemene vergadering op 30 Mei 1952 „ 2,90

XXV Verslag van de algem. vergadering, 30 Mei 1952 „ 1,50

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

Repertorium van rechtspraak en literatuur op het gebied van het Administratieve Recht over het jaar 1946.
Samengesteld door Mr A. J. Hagen, 1948 ..... „ 1,75

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