ADV 35

GESCHRIFTEN VAN DE VERENIGING VOOR ADMINISTRATIEF RECHT

XXVII

SAMENWERKING VAN OVERHEID EN PARTICULIEREN

VERSLAG VAN DE ALGEMENE VERGADERING GEHOUDEN TE UTRECHT OP 29 MEI 1953, TER BEHANDELING VAN DE PRAE-ADVIEZEN

VAN

DR J. W. NOTEBOOM

EN

MR L. R. J. RIDDER VAN RAPPARD

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

SAMENWERKING VAN OVERHEID EN PARTICULIEREN

GESCHRIFTEN VAN DE VERENIGING VOOR ADMINISTRATIEF RECHT

XXVII

SAMENWERKING VAN OVERHEID EN PARTICULIEREN

VERSLAG VAN DE ALGEMENE VERGADERING GEHOUDEN TE UTRECHT OP 29 MEI 1953, TER BEHANDELING VAN DE PRAE-ADVIEZEN

VAN

DR J. W. NOTEBOOM

EN

MR L. R. J. RIDDER VAN RAPPARD

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

INHOUD

I. Beraadslaging over de praeadviezen 7
Prof. dr A. M. Donner (openingsrede) 7

Prof. dr I. Samkalden 13
Dr S. O. van Poelje 15
Mr dr C. Ch A. van Haren 17
Mr G. J. C. Schilthuis 19
J. Küppers 21
Mr J. in 't Veld 23
Mr F. J. J. Besier 26
Prof. mr W. F. Prins 31
Prof. mr W. G. Vegting 33
Drs M. A. M. van Helvoirt 36
Prof. dr G. A. van Poelje 38
Prof. dr A. M. Donner 40

Antwoord van de eerste prae-adviseur,
Dr J. W. Noteboom 42

Antwoord van de tweede prae-adviseur,
Mr L. R. J. ridder van Rappard 45

Prof. dr A. M. Donner (slotwoord) 54

II. Verslag van de huishoudelijke vergadering 55

Bijlage I. Jaarverslag van de secretaresse over 1952 . . 58

Bijlage II. Rekening en verantwoording over 1952 en begroting voor 1953 61

Bijlage III. Samenstelling bestuur, aanvulling ledenlijst . 62

I

BERAADSLAGING OVER DE PRAE-ADVIEZEN UITGEBRACHT DOOR DR J. W. NOTEBOOM EN MR L. R. J. RIDDER VAN RAPPARD

De Voorzitter, *Prof. Dr A. M. Donner,* zegt dat hij der gewoonte getrouw enkele opmerkingen buiten de orde wil maken, om de beraadslagingen in te leiden en dat hij dusdoende vanmorgen graag aandacht vraagt voor een heel oud en een betrekkelijk jong vraagstuk.

Het oude vraagstuk is de administratieve rechtspraak, waarvan het belang van deze plaats reeds meermalen is betoogd, vooral door ons erelid Prof. de Vries.

Het jonge vraagstuk is de Europese integratie.

Al lijkt het op het eerste gezicht misschien wat buitenissig om deze twee zaken met elkander in verband te brengen, wie er zich even op bezint, zal toch al spoedig moeten toegeven, dat de combinatie zelfs tamelijk vanzelfsprekend is. Het streven naar integratie, of het nu de Gemeenschap voor Kolen en Staal, dan wel de Defensie-gemeenschap of de Politieke Gemeenschap betreft, wil niet slechts naar het instellen van een Europees Gezag, een Hoge Autoriteit of een Commissariaat streven, maar zal ook resulteren in een Europees bestuur en een daarbij behorend bestuursapparaat.

Zulk een supra-nationaal bestuur roept niet alleen tal van nieuwe vragen op, het krijgt ook op zijn eigen wijze te kampen met die vele problemen, welke het bestuur in de deelnemende staten reeds lang onder de knie heeft en welke daar tot een oplossing zijn gebracht. Hier ligt een breed terrein van activiteit en van studie voor ons open. Wie meent op het erf van de nationale administratie wel zo ongeveer te zijn uitgekeken en uitgestudeerd, kan hier naar hartelust pionieren.

Eén van de problemen, waarmede het Europees bestuur te maken krijgt is — uiteraard — dat van de rechtsbescherming tegen het bestuur. En omdat wij in Nederland dat probleem nooit tot een bevredigende oplossing hebben kunnen brengen, leek het spreker interessant om eens na te gaan, hoe dat probleem ligt in Europees verband. Wij hebben daarvoor maar op te slaan het verdrag voor de Gemeenschap voor Kolen en Staal, het nog niet geratificeerde verdrag over de Defensie-gemeenschap en het ontwerp-verdrag voor een Politieke

Gemeenschap. Gaat men die stukken na, dan komt men tot de ontdekking, dat het beginsel van de administratieve rechtspraak in dit verband een toepassing heeft gevonden of nog zal vinden, waarvan de klassieke voorvechters van dat beginsel zouden hebben gewatertand.

Dat is trouwens niet erg verwonderlijk. Ook de meest fervente voorstanders van integratie zijn er diep van doordrongen, dat de opdrachten van allerlei bevoegdheden aan een Europees gezag met zeer sterke waarborgen tegen misbruik moeten worden omkleed. Eén daarvan is het middel van de rechterlijke toetsing van de bestuurshandelingen aan de afgesloten verdragen en de daarop steunende regelingen. Trouwens het is niet alleen aan rechtsbescherming voor de burger, dat men behoefte gevoelt. Behoefte bestaat ook aan, wat wij in Nederland wel plegen aan te duiden als de rechtsbescherming van lagere lichamen, in dit geval de rechtsbescherming van de deelhebbende staten. Wellicht past het niet om die bescherming van deelstaten tegen het federaal gezag met de termen administratieve rechtspraak te benoemen en moet men liever spreken van constitutionele rechtspraak, maar die theoretische kwestie laat spreker nu even rusten.

Het is overigens niet alleen de vrees voor het onbekende en onzekere, die aan de administratieve rechtspraak zulk een ruime plaats in de Europese integratie verzekert. Wij hebben wel te bedenken, dat de meeste en zeker de grootste onder de deelnemende staten, Frankrijk, Duitsland, Italië en sinds kort ook België, reeds met dit instituut vertrouwd zijn en het een vanzelfsprekend onderdeel van elke bestuursorganisatie achten. Wij zijn nog niet zo ver, maar de anderen slepen ons vanzelf mee, wanneer zij de hun vertrouwde vormen meebrengen en ze ook op het supra-nationale vlak bezigen. Vooral de Fransen zijn daar sterk in — zij beschouwen hun eigen bestuursorganisatie nog altijd als een model voor anderen — en zo vinden wij dan ook in de desbetreffende bepalingen een zeer sterk aan het droit administratif herinnerende organisatie en terminologie.

Spreker veronderstelt bekend, dat de Gemeenschap voor Kolen en Staal naast de Hoge Autoriteit, de Raad van Ministers en de Assemblée, ook een Hof kent. Dit Hof verenigt alle rechtspraak onder zich. Het treedt op als strafrechter, als burgerlijke rechter, als constitutionele rechter en ook als administratieve rechter. Dit is voor de justitiabelen al aanstonds een niet onbelangrijk voordeel, want daardoor is de mogelijkheid van competentie-kwesties tussen verschillende rechterlijke instanties verdwenen. Natuurlijk betekent dat niet, dat er geen formele vragen meer zijn, want hij, die beroep instelt of een ander dagvaardt, zal er nog wel terdege op hebben te letten, of hij zich op het juiste artikel van het verdrag beroept. Maar ook die artikelen zijn tamelijk helder geredigeerd, althans wanneer men de Franse

tekst neemt: de officiële Nederlandse vertaling is, waar het deze artikelen betreft, meermalen erg slordig en soms apert onjuist. Beperkt spreker zich nu tot de bevoegdheden van het Hof, welke wij zouden aanduiden als administratieve rechtspraak, dan blijkt, dat men tegen alle beschikkingen in beroep kan komen, en soms ook nog tegen verordeningen. Wanneer spreker zegt „alle", dan moet dat in de ruimste zin worden verstaan. Ook tegen het niet-handelen van de Hoge Autoriteit kan beroep worden ingesteld.

Gaat men nu de gronden voor nietigverklaring na, dan wordt men aanstonds aan vier gronden voor de Franse recours d'annulation herinnerd:

a. onbevoegdheid (incompétence)
b. schending van wezenlijke vormvoorschriften (violation des formes substantielles)
c. schending van het verdrag of van regels, welke daarop berusten
d. détournement de pouvoir (de Nederlandse tekst vertaalt dit met het véél te ruime „misbruik van bevoegdheid").

Beroep op deze gronden kan worden ingesteld door deelnemende staten of door de ondernemingen, die feitelijk de burgerij van de gemeenschap uitmaken. Staten kunnen ook beroep instellen tegen algemene regelingen, tegen verordeningen dus, hun is daarbij geen enkele beperking opgelegd. Zij behoeven dus niet aan te tonen, dat zij er belang bij hebben. Voor de ondernemingen is het beroep beperkt tot de individuele beschikkingen, waarbij zij belang hebben, zo luidt althans de Franse tekst; de Nederlandse vertaling heeft die tekst zo mishandeld, dat zij ongeveer onbegrijpelijk is.

Slechts in één geval kan een onderneming beroep instellen tegen verordeningen — de toetsing van verordeningen door het Hof als strafrechter laat spreker hier buiten beschouwing — namelijk wanneer zij ten aanzien van een onderneming détournement de pouvoir inhouden. Men schijnt daarbij te hebben gedacht aan het geval, dat een besluit van de Hoge Autoriteit wèl in de vorm is gegoten van een algemene regeling, maar zich feitelijk slechts tot één of twee ondernemingen richt. Zou men deze uitzondering niet maken, dan was een weg geopend om het beroepsrecht tegen bestuurshandelingen van de ondernemingen te verduisteren. Nu is door deze bepaling — een bepaling alweer die steunt op Franse ervaringen — die mogelijkheid om rechter en justitiabelen om de tuin te leiden in beginsel afgesneden.

Met vernietiging van een gebrekkige beschikking is men echter niet klaar. Het beroep op het Hof heeft in beginsel geen schorsende kracht, tenzij het Hof zelf in een bepaald geval de werking van het beroepenbesluit schorst. Een ongeldige beschikking kan dus, voordat zij wordt vernietigd, reeds vele en ingrijpende gevolgen hebben gehad en de betrokkenen belangrijke schade hebben toegebracht. Het verdrag bepaalt daarom, dat het Hof het bij een vernietiging niet behoeft te laten, maar in de gevallen, waarin het vernietigde

besluit aan bepaalde ondernemingen een schade heeft toegebracht, een recht op schadevergoeding kan toekennen, wanneer het besluit met zodanige fouten is behept, dat het aansprakelijkheid van de gemeenschap meebrengt. Spreker vestigt de aandacht op die uitdrukking. Niet altijd brengt ongeldigheid aansprakelijkheid voor schade mee. Er zijn ongeldigheden waar dat niet het geval is. Indertijd heeft voor de Ned. Juristen Vereniging in 1950 Okma geprobeerd dat duidelijk te maken door te onderscheiden tussen onbevoegdheid en onrechtmatigheid. Sommigen hebben daar toen vreemd tegen aangekeken, en niet helemaal ten onrechte. Maar als spreker goed ziet is, wat Okma toen bedoelde, hier in de scherpere terminologie van het „droit administratif" op een zeer gelukkige wijze aangeduid.

Al zijn dus de bevoegdheden van het Hof groot, het blijft rechter en de Hoge Autoriteit blijft het bestuur. Ook hier wil men de rechter niet op de stoel van de administratie zetten. Wanneer dan ook het Hof vernietigt, dan stelt het voor het vernietigde besluit niet zijn eigen beschikking in de plaats, maar zendt de zaak ter afdoening met inachtneming van zijn uitspraak aan de Hoge Autoriteit. Deze voert haar uit en deze bepaalt eventueel ook het bedrag der schadevergoeding. Pas wanneer er over die uitvoering geschil rijst tussen Hoge Autoriteit en betrokkenen, kunnen deze laatsten zich opnieuw tot het Hof wenden, dat dan een schadeloosstelling verleent. (Een figuur die vergelijkbaar is met die welke wij kennen in artikel 104 van de Ambtenarenwet).

Wanneer het er om gaat de juiste verhouding tussen rechter en administratie in acht te nemen, dan stuit men natuurlijk ook op het probleem van de dusgenaamde onderscheiding tussen rechtmatigheids- en doelmatigheidsgeschillen. Natuurlijk bezigt het Verdrag die termen niet. Daarvoor zijn zij en is de hele onderscheiding ook veel te vaag. Men maakt een ander onderscheid, dat nauw met het zojuist genoemde samenhangt en de kern wellicht beter treft. Bij het toetsen van de beroepenbesluiten mag het Hof zich namelijk niet begeven in een beoordeling van de situatie, zoals deze voortvloeit uit de feiten of omstandigheden, welke grond zijn geweest voor het besluit. De toelichting noemt b.v. het geval, dat de Hoge Autoriteit ten aanzien van een onderneming besluit tot quotering, d.w.z. beperking van de productie, op grond van overproductie. Dan kan niet tegen die beschikking worden opgekomen met het betoog, dat er geen overproductie is. Het oordeel over de situaties, het bepalen of een met vage of rekbare begrippen aangeduide toestand of omstandigheid aanwezig is, behoort aan de administratie. De rechter moet daar niet zijn oordeel voor in de plaats stellen.

Tenzij.... de Hoge Autoriteit zich schuldig heeft gemaakt aan détournement de pouvoir of duidelijke miskenning van het verdrag. Bij dat laatste heeft men te denken aan gevallen, waarin, zoals de Hoge Raad het uitdrukt, geen redelijk denkend mens tot het oordeel

had kunnen komen, dat deze of die omstandigheid zich voordeed. In beginsel dus geen oordeel of er al dan niet overproductie was, tenzij de rechter bemerkt dat die overproductie maar een voorwendsel was — dat is détournement de pouvoir — of tot de slotsom komt, dat geen redelijk mens onder de gegeven omstandigheden van overproductie kan spreken. Zo bakent men de wederzijdse bevoegdheden af en geeft op een meer concrete wijze het onderscheid aan, dat wij nog wel eens met de termen doelmatigheid en rechtmatigheid proberen te verduidelijken.

Tot zover het beroep tegen beschikkingen.

Spreker meent al veel te veel van de aandacht der vergadering te hebben gevraagd, daarom vermeldt hij slechts in het kort, dat het verdrag ook een actie toekent terzake van daden die geen beschikkingen zijn. Daarbij wordt alweer aangeknoopt aan een uit de Franse jurisprudentie bekend onderscheid nl. tussen faute de service en faute personelle. Terzake van beide is het Hof competent, maar men zal zich uiteraard er rekenschap van hebben te geven of nu het één dan wel het ander aanwezig is. Anders is niet uit te maken, wie men moet dagvaarden.

Wanneer er faute personelle is, dan kan het Hof, indien bij de aangesproken beambte geen verhaal mogelijk is, bepalen dat de gemeenschap een billijk aandeel van de schadevergoeding zal hebben te dragen. Spreker meent, dat het dan wellicht maar beter was geweest in alle gevallen een actie tegen de gemeenschap mogelijk te maken; dan is althans de mogelijkheid van dubbel procederen uitgesloten.

Spreker heeft slechts enkele hoofdtrekken aangegeven. Daaruit kan men echter hebben begrepen, dat de rechtsbescherming tegen de Hoge Autoriteit op een zeer hoog peil staat, althans op papier. Men zal natuurlijk nog moeten afwachten, welke toepassing het Hof aan de verschillende verdragsbepalingen geeft.

Spreker heeft voor deze aangelegenheid de belangstelling willen wekken die zij juist van Nederlandse zijde verdient. Niet alleen vallen hier voor het eerst Nederlanders onder een algemene administratieve rechtspraak, maar die rechtspraak fungeert bovendien juist op een terrein, waarvan men in Nederland graag beweert, dat dáár nu net een rechterlijke contrôle van het bestuur ondenkbaar is, nl. het gebied van het economisch bestuur. Inderdaad zou een administratieve rechtspraak, als door het Verdrag ingesteld, voor Nederland een teleurstelling worden. Onze economische wetgeving bestaat immers voor een zeer groot deel uit bepalingen, die bevoegdheden verlenen en de uitoefening ervan aan het Freies Ermessen van de bevoegde instanties overlaten. Men zou dus niet spoedig strijd met de wet kunnen vaststellen, om de eenvoudige reden, dat de wetgever zo min mogelijk heeft geregeld en vastgesteld.

Dat is echter met het verdrag anders. Juist omdat de samenwerking een nieuw experiment was, heeft men een zorgvuldige codificatie gegeven van de regels, waaraan de Hoge Autoriteit is gebonden, en is nauwkeurig aangegeven, wanneer en volgens welke regels die Autoriteit haar bevoegdheid mag uitoefenen. Maar daardoor kan ook een contrôle door het Hof veel effectiever zijn, dan in Nederland ooit mogelijk was.

Het zal interessant zijn dit experiment met de rechtsbescherming eens aan te zien. Wellicht valt er voor ons nationale leven nog iets van te leren. Maar ook om een andere reden vraagt spreker de belangstelling van de vergadering. Hij kon er al op wijzen, dat het vooral de Franse en in mindere mate ook de Italiaanse juristen zijn geweest, die hun stempel op dit deel van het verdrag hebben gezet. Dat is uitstekend; men heeft daar veel meer ervaring in deze dingen dan wij. Wanneer wij op de vertaling welke de Nederlandse regering van het verdrag bood moeten afgaan, dan zou men zelfs gaan denken, dat de Nederlandse delegaties niet eens de fijne puntjes van een en ander hebben begrepen en er dus zo'n beetje voor spek en bonen bij hebben gezeten. Niets dan goeds dus over de Franse juristen, die deze zaken onderhanden hebben genomen. Maar de zaak raakt ons toch veel te nauw, dan dat het verantwoord kan zijn om het maar aan anderen over te laten. Al gaat het hier om iets, dat — wanneer men de integratie in haar geheel neemt — maar een detail is, het is dan toch één van de details die de jurist zeer nauw raken en die in belangrijke mate het gerechtigheidsgehalte van deze nieuwe instellingen zullen bepalen. Spreker meent dat wij daarbij present moeten zijn en onze bijdrage moeten leveren.

Wat er gebeurt, wanneer de juristen — de bestuursjuristen — verstek laten gaan, wordt aanstonds duidelijk, wanneer men het door spreker besproken verdrag betreffende de gemeenschap voor Kolen en Staal en het in dit opzicht bijna gelijkluidende Verdrag betreffende de Defensie Gemeenschap gaat vergelijken met het ontwerp-verdrag voor een Politieke Gemeenschap. Dit laatste was niet door deskundigen geredigeerd, maar het is het product van een commissie uit de Straatsburgse Assemblee ad hoc, een commissie van staatslieden dus. Spreker spreekt over het resultaat van die arbeid in het algemeen geen oordeel uit, maar juist bij vergelijking van de parallele bepalingen over de rechtspraak valt het grote verschil toch wel op. Zo scherp en precies als de artikelen uit de beide eerstgenoemde verdragen zijn, zo onzeker en onbeholpen is de redactie van het ontwerp-verdrag. En dat niet alleen; laat men niet meer zeggen, dat de deskundige ambtenaren de grote vijanden zijn van de rechtspraak. De politici zijn het kennelijk nog veel meer, want de rechtsbescherming, welke het ontwerp-verdrag wil geven is heel wat kleiner dan die in de beide eerste verdragen.

Hier ligt dus een belangrijk arbeidsveld, een arbeidsveld dat

wij niet allen kunnen bewerken, maar dat wel ons aller aandacht verdient. Moge die aandacht erop gericht zijn dat het gebouw, dat men aan het optrekken is, ook administratiefrechtelijk bewoonbaar en betrouwbaar worde voor de volken van Europa en voor ons volk in het bijzonder.

Prof. Dr I. Samkalden begint met te zeggen, dat hij de prae-adviezen met plezier heeft doorgelezen, maar dat de lezing wel gemengde gevoelens bij hem heeft opgewekt.

De eerste praeadviseur brengt in een lovenswaardige kortheid een veelbelovend schema (blz. 8/9 van zijn praeadvies) en knoopt daaraan algemene opmerkingen vast. De bijzondere vormen, waarin de samenwerking zich voltrekt worden echter noch in voorbeelden, noch in typen beschreven, laat staan geanalyseerd. Spreker had gehoopt, dat de praeadviseur de lezers deelgenoot zou hebben gemaakt van de toetsing van concrete vormen van samenwerking aan zijn uitgangspunt. Dit is niet gebeurd. Het praeadvies doet denken aan een modern Frans schilderij — een bijna onbeschilderd doek —, waarvan de voorstelling ook de schilder niet bekend was, maar dat hij beloofde voor de koper af te zullen maken. Als de eerste praeadviseur eenzelfde belofte zou willen doen, zou dat spr. bijzonder verheugen. Over het eerste praeadvies maakt prof. Samkalden vervolgens nog enige zakelijke opmerkingen. Hij vraagt zich af of de publiekrechtelijke doelcorporaties op blz. 8/9 genoemd (waterschappen, bedrijfschappen, productschappen) inderdaad wel „vormen van samenwerking" zijn. Zijn het niet nieuwe overheden? Het criterium kan niet liggen in het feit, dat zij niet een algemeenheid van belangen, maar slechts een enkel belang behartigen. Dat doen de Dienst voor de Volksgezondheid, de Arbeidsinspectie en de Rijkswaterstaat ook en dit zijn ook geen vormen van samenwerking. De tweede opmerking van prof. Samkalden betreft het noemen van het Strooppotarrest op blz. 12. Is het niet wat naïef, dit arrest nù nog aan te prijzen als erkenning van het speciale karakter van de voor de overheid geldende behoorlijkheidsnormen? Verder is de uitspraak, dat openbare besturen voor hun bestuurshandelingen niet door de gewone rechter gecontroleerd moeten worden, zo algemeen als zij op blz. 14 staat, spreker een raadsel. Wil de heer Noteboom terug naar de tijd van het Conflictenbesluit?

De uitvoerigheid van het tweede praeadvies berust wellicht, aldus prof. Samkalden, op een vergissing. Op de blz. 20, 22 en 24 wordt als onderwerp aangegeven: de verhouding tussen overheid en particulier. Dit onderwerp bestrijkt een uitgebreider terrein dan het onderwerp: *de samenwerking* tussen overheid en particulier; dit laatste maakt van het praeadvies maar een onderdeel uit. Het behoeft daarom niet te verbazen, dat de praeadviseur op blz. 37 zegt: laten we nu na deze algemene beschouwingen eens het terrein be-

treden van de samenwerking tussen overheid en particulieren. Tevoren heeft hij gelukkig ook al een aantal behartigenswaardige opmerkingen gemaakt bv. over de subsidie (waarom wordt de definitie tot gemeentelijke subsidie beperkt?); over de Wet gemeenschappelijke regelingen, over de streekgemeenschap Alblasserwaard en Vijfherenlanden, over de wijkgedachte en over enkele nieuwe waterschappen ('t Wegschap Walcheren).

Ook bij de behandeling van het niet aan de orde zijnde onderwerp heeft de heer Van Rappard lezenswaardige opmerkingen geschreven bv. over de gespletenheid van ons volk door het zuilenstelsel. Ook heeft hij echter veel gezegd wat prof. Samkalden onjuist en hier en daar zelfs goedkoop vindt bv. de „anonyme massaliteit" van het belastingstelsel en de „levensgevaarlijke massificerende tendenz van de sociale voorzieningen" (blz. 26). Prof. Samkalden beveelt in dit verband de lezing aan van de bijdrage van prof. Levenbach in het Gedenkboek B.W. en van het opstel van prof. van den Bergh in Nederlands Bestuursrecht over de voorgeschiedenis van de Woningwet. Na die lezing moet ieder voor zich eerlijk de vraag beantwoorden of de nadelen van de huidige nivellering een te hoge prijs zijn voor het overwinnen van de nadelen uit het verleden. Verder is naar sprekers mening de opmerking op blz. 50, dat de macht van het partijparool en het partijprogram het onzelfstandig denken veroorzaakt en dus ongeschikt maakt tot het kweken van zelfstandige en onafhankelijke bestuurders onjuist; zij kan alleen geschreven zijn door iemand, die de opvoedende kracht van de politieke discussie, ook in eigen kring, niet kent. Politieke partijvorming heeft geleid tot grote verbreiding van kennis van vele vraagstukken. Maar waar gaan wij heen als wij in de Vereniging voor Administratief Recht over deze zaken gaan discussiëren? Als dit het resultaat zou zijn van een accentverlegging naar bestuurs*kunde*, dan geeft prof. Samkalden verre de voorkeur aan de beoefening van bestuursrecht in onze vereniging.

Het aan de orde zijnde onderwerp leent zich, zo gaat spreker verder, er toe om een schema te maken waarbij men zich er op richt schijn van wezen te onderscheiden en wel:

1. de overheid, die gebruik maakt van privaatrechtelijke rechtsvormen bv. de Herstelbank, de V.A.M.;
2. samenwerkingslichamen tussen overheden of oprichting van nieuwe overheden;
3. samenwerking in onderschikking; de centrale overheid bepaalt de richtlijnen, de samenwerking voltrekt zich door aan privaatrechtelijke organisaties een taak toe te kennen bij de uitvoering van wettelijke regelingen, bv. Woningbouwverenigingen, de taken opgedragen aan de Nederlandse Bakkerijstichting, de Kartelbureaux in verbindendverklaarde ondernemersovereenkomsten;

4. samenwerking in nevenschikking; bv. de stichting voor de exportbevordering, het Internationaal Academisch Instituut, enz.

Prof. [illegible] den had gaarne gewild, dat in deze praeadviezen een be[illegible] een analyse was gegeven van een vorm van samenwe[illegible]k van de laatste twee groepen. Zulk een analytische be[illegible] tengt ons verder voor de ontwikkeling van bestuursre[illegible]urskunde. „Alleen door met gespitste aandacht gade te [illegible] de practijk en het detail toont de beoefenaar van de bestuursrechtswetenschap de staat aan de arbeid, toont hij zijn [illegible] burgers de moeizame, onvolmaakte organisatie van s[illegible]aat, feilbare mensen, waarin de Staat zijn enige werkelijkheid [illegible]

Deze woorden, ontleend aan een uitspraak van L[illegible]ie spreker 15 jaar geleden als motto voor zijn proefschr[illegible]., wil hij nu, met evenveel bewondering en instemming, als motto gebruiken — en tevens als verontschuldiging — voor zijn critiek op deze praeadviezen.

De [illegible] uit zijn waarderin voor de beide praeadviezen; hij meent dat de Vereniging voor Administratief Recht met het aan de orde stellen van dit onderwerp van de gebruikelijke baan afgaat; dat er dan eerst geëxperimenteerd zal moeten worden ligt voor de hand. Spreker acht het verschil in stijl tussen de beide praeadviezen opvallend; dat zij zo onderscheiden zijn is naar zijn mening instructief: het praeadvies van de heer Noteboom is kort en koel, dat van de heer Van Rappard emotioneel en fonkelend. Mocht de V.A.R. de richting willen blijven gaan, die zij met dit onderwerp inslaat, dan zou voor toekomstige praeadviseurs wat de wijze van behandelen betreft een middenweg tussen de beide uitersten, die thans in discussie zijn, wellicht aanbeveling verdienen.

Komende tot de praeadviezen zelf maakt spreker enkele opmerkingen bij hetgeen de heer Van Rappard heeft geschreven over het subsidiebeleid. Deze praeadviseur heeft critiek geoefend op de definitie, die uitgangspunt was voor de besprekingen op de Administratieve Dag in 1952 te Maastricht, waarvoor spreker zich mede verantwoordelijk voelt. Deze definitie was inderdaad eng, maar dit had een reden: het praeadvies had nl. ook een economische zijde, waarvoor een budgetonderzoek nodig was; om een dergelijk onderzoek mogelijk te maken, was een tamelijk nauwe begrenzing onvermijdelijk. De heer Van Rappard zal overigens opgemerkt hebben — aldus spreker — dat in het bestuursrechtelijke deel van het praeadvies over subsidies de grenzen van de definitie wel wat overschreden zijn. Op de dit jaar in Brussel gehouden Administratieve Dag is met ruime instemming het beeld geformuleerd van een drietal concentrische cirkels: de binnenste cirkel omvat de kern conform de nauwe definitie van 1952, binnen de tweede ring bevinden zich ook subsidies aan afzonderlijke personen, de derde cirkel tenslotte

sluit ook de subsidies in natura en de versluierde subsidies in.

Verder heeft de Heer Van Rappard zich op bl. 55 van zijn praeadvies verzet tegen de stelling van het Maastrichtse praeadvies, dat op grond van algemene beginselen van behoorlijk bestuur wellicht een aanspraak op continuatie van een eenmaal verleende subsidie ontstaat. Spreker meent toch deze gedachte te moeten handhaven, vooral na hetgeen in de V.A.R. praeadviezen van het vorige jaar en met name in dat van Prof. Wiarda, terzake van die beginselen van behoorlijk bestuur naar voren is gebracht; in de kringen van de gesubsidieerde instellingen wordt inderdaad nogal geklaagd over gebrek aan continuïteit.

Wat de conclusies van de praeadviezen betreft zegt spreker wel mee te kunnen gaan met de heer Van Rappard, voorzover zijn conclusies op het onderwerp betrekking hebben; deze instemming betreft echter geenszins de achterliggende beschouwingen; de heer Van Rappard wekt daarin enigszins de indruk in een wanhoopstemming te verkeren, waarin [illegible] de mieux aanvaardt. Samenwerking zou spreker niet van zo'n wanhoopstemming uit willen aanbevelen maar van de ontwikkeling uit die maatschappij en geesten doormaken. Onze tijd geeft een steeds voortgaande specialisatie te zien; hieraan zijn bezwaren verbonden, doch ook wel voordelen: een goede specialist is bescheiden; hij wil niet spreken buiten het terrein van zijn eigen deskundigheid en dit geeft een terugslag op de burgerzin. Wil de overheid de medewerkzaamheid van deze [illegible] specialisten behouden, dan zal zij zich wat moeten afwenden van de „algemene" burgerzin, om zich toe te wenden tot deze meer „gespecialiseerde" burgerzin, teneinde te trachten deze aan het bestuur te binden.

Spreker noemt een tweede algemeen argument voor samenwerking tussen overheid en particulieren. Nog steeds bevinden wij ons in de periode van de hervorming van het publieke recht, zoals Duguit het heeft geformuleerd; sedert een 20 jaar bemoeit de overheid zich niet alleen met het materiële welzijn van het volk maar ook met het geestelijke welzijn. Dit is evenwel een zeer subtiel onderwerp; de zorg voor geestelijke volksgezondheid, bemoeienissen voor gezinsmoeilijkheden enz. zijn niet op dezelfde wijze te organiseren als een electriciteitsbedrijf; juist op dit gebied van het geestelijke welzijn verdient het daarom aanbeveling particulieren in te schakelen.

Spreker merkt vervolgens op dat de samenwerking in geheel privaatrechtelijke vorm er in de literatuur over het algemeen slecht afkomt. Toch neemt spreker aan, dat vele van diegenen, die zulke grote bezwaren daartegen verkondigen, wanneer zij voor een concreet geval in de praktijk komen te staan soms toch wel de vorm van een N.V. of een stichting zouden accepteren. Een reden daarvoor kan zijn de moeilijkheid om in het publieke recht te werken met een experiment; in het privaatrecht is dat veel gemakkelijker; het

kan daarom aanbeveling verdienen een zaak eerst langs privaatrechtelijke weg aan te vatten en te zien hoe het gaat, en pas in te grijpen, als deze vorm in de praktijk toch bezwaren blijkt op te leveren.

Spreker verwijst naar de voorbeelden, door Prof. Samkalden genoemd in zijn inaugurele rede, van aanvankelijk privaatrechtelijk opgezette organisaties, die later een publiekrechtelijke vorm kregen.

Wat de bezwaren tegen de Wet gemeenschappelijke regelingen betreft kan spreker zich wel verenigen met de conclusie van de heer Van Rappard; ook hij betreurt het, dat deze wet zo voorzichtig is opgesteld; legt men de tekst van deze wet naast die van de wet op de P.B.O., dan is men geneigd zich af te vragen of zij van twee verschillende regeringen uit twee verschillende tijdperken afkomstig zijn. In de bestuurlijke sfeer moet men er zich volgens spreker voor hoeden niet achter te komen bij de ontwikkeling in de economische sfeer. Men blijve in de bestuurlijke sfeer de samenwerking niet zo argwanend beschouwen, terwijl men voortgaat haar in de economische te bevorderen.

Inderdaad zijn er ook wel gevaren aan de samenwerking verbonden die zich vooral uiten in het gebrek aan coördinatie: door de samenwerking schept men immers veelal gespecialiseerde, nooit eender werkende, organen. Dat zulk een gebrek op rijksniveau bestaat is wel een communis opinio; spreker wijst op twee instellingen, die reeds gevormd zijn om in de behoefte aan coördinatie te voorzien: het Centrale Planbureau en de Rijksdienst voor het Nationale Plan. Spreker meent dat voor dit gebrek aan coördinatie op gemeentelijk gebied het gevaar het geringst is, daar de verhoudingen hier het eenvoudigst en het meest overzichtelijk zijn. Daarom zou het bevorderen van samenwerking juist in die gemeentelijke sfeer, naar spreker meent, aanbeveling verdienen.

De prae-adviezen lijken *Mr Dr C. van Haren* zeer geschikt om als punt van uitgang te dienen voor een complex van vraagstukken, welke in onze vereniging in de toekomst ongetwijfeld nog aan de orde zullen komen. De V.A.R. gaat hiermede z.i. niet buiten haar boekje.

Spreker kan zich niet voorstellen dat onze Vereniging niet aan de orde zou mogen stellen een vraagstuk, dat van dominerende betekenis is voor aard en functie en betekenis der bestuursorganen. Ook hij die meent dat het recht en dus ook het bestuursrecht slechts bestaande rechtsfiguren heeft te beschrijven en te ordenen zal dit toch niet kunnen doen zonder zich rekenschap te geven van hun sociologische basis. Hoe geheel anders zal het bestuursrecht er uit zien in een Staat waarin van samenwerking geen sprake is en de Staat waarin de overheid er zich metterdaad van bewust is, dat de primaire taak van de Staat eigenlijk toch niet is het scheppen van recht maar het ordenen, het scheppen van een zodanige verhouding

tussen de verschillende activiteiten die ieder een partieel goed tot stand brengen, als met het oog op het algemeen welzijn nodig is.

Indien men het met spreker eens kan zijn dat de eigenlijke functie van de superstructuur-Staat niet zo zeer is het direct bestreven van het volkswelzijn — hetgeen in en door de maatschappij geschiedt — als wel het coördineren van, het leiding en richting geven aan de deelactiviteiten, dan staat het vandaag aan de orde zijnde complex van problemen althans zeker aan de poort van de bestuurswetenschappen, gereed om daarin met of zonder ons door te dringen of zelfs ondanks ons. Willen wij verhoeden in de lucht hangende rechtsfiguren dan zal onze Vereniging toch ook zoals thans in de praeadviezen is gedaan een voorafgaand onderzoek moeten instellen op het gehele terrein van het maatschappelijke en het staatkundige leven voordat zij toekomt aan het eigenlijk object van onze tak van wetenschap. Dat men daarbij op wijsgerig, levensbeschouwelijk en staatkundig vlak komt, althans er tegenaan stoot, is niet te vermijden.

Lezing van het prae-advies van de heer Noteboom, dat in zo kort bestek zo veel stof tot nadenken biedt, vestigde de indruk dat de schrijver toch slechts aarzelend het pad wil betreden waarvan spreker een brede asphaltweg zou willen maken. Zeker de heer Noteboom erkent al direct dat de samenwerking tussen overheid en particulieren het wezen zelf der samenleving raakt (blz. 7) maar uit andere passages blijkt dat hij toch een tegenstelling tussen overheid en particulieren ziet waaronder het instituut der *samenwerking* kwalijk kan gedijen.

„Het karakter van het optreden van de overheid en dat van particulieren vormt in belangrijke mate een tegenstelling waarvan de verzoening niet mogelijk schijnt zonder min of meer het overheidsoptreden of dat van de particulieren, dan wel van beide tegelijk te denatureren". (blz. 11).

„Hoezeer ook de particuliere activiteiten in onderling verband en samenhang het algemeen belang mogen dienen, deze activiteiten richten zich toch op bijzondere belangen" (blz. 12) en elders (blz. 14) heet het dat organen van particuliere organisaties welke volksbelangen moeten verzorgen toch niet in die mate representatief kunnen zijn als een zuiver overheidsorgaan. Feitelijk meent hij, als Mr van Haren goed heeft gelezen, dat de samenwerking toch eigenlijk betekent een onttrekken van iets aan de eigenlijke overheidstaak of wanneer de overheid samenwerking stimuleert dat zij dit doet bij wijze van delegatie.

Waar de maatschappij het algemeen welzijn met eigen krachten nastreeft, behoeft de Staat niet op te treden en treedt de maatschappij met dezelfde rechten op als de Staat wiens werkdadigheid een finale behoort te zijn. Men miskenne de zelfstandigheid der maatschappij, die tot taak heeft zich zelf in te richten, niet.

Misschien — wij weten toch genoeg hoe hoog de prae-adviseur

de souvereiniteit in eigen kring aanslaat — is er slechts verschil in terminologie, maar ook een zodanig verschil is waard uit de weg te worden geruimd.

Voorlopig is dus sprekers bezwaar dat de eerste prae-adviseur de deur niet wijd genoeg heeft geopend voor samenwerking welke toch gelijk gerechtigde althans gelijk gerichte partijen veronderstelt.

Het verschil — al neemt spreker voorshands aan dat het slechts een accentverschil is — komt echter al aanstonds bij het begin tot uiting als de prae-adviseur op blz. 8 zegt dat onderscheid kan worden gemaakt al naar gelang bij de samenwerking de particulieren zich gaan bewegen op het terrein van de overheid (bv. het aanvaarden van een publiek ambt) dan wel de overheid haar invloed doet gelden binnen de particuliere sfeer.

Waarschijnlijk verschillen spreker en Dr Noteboom toch ook in het begrip samenwerking. Van der Grinten onderscheidt in de Jubileum-uitgave Samsom tussen medewerking en samenwerking.

In het aanvaarden door een particulier van een publiek ambt ziet spreker geen samenwerking; de particulier gaat zich dan als zodanig niet begeven op het terrein van de overheid; hij krijgt de niet zichtbare maar zeer reëel aanwezige hoedanigheid van gezagsdrager, hij werkt niet samen met, maar wordt overheid.

En kan men zeggen dat bij samenwerking de overheid haar invloed doet gelden in de particuliere sfeer (b.v. bij subsidieverlening blz. 8); ook in deze terminologie komt tot uiting dat — althans naar sprekers wijze van zien — de eerste prae-adviseur van een tegenstelling is uitgegaan die niet vruchtbaar is voor de samenwerkingsgedachte; hij zit te zeer vast in een staatsoverheid die het algemeen belang en in particulieren, die slechts bijzondere belangen dienen. Hoe zou dan samenwerking welke toch een gelijk gericht doel veronderstelt, mogelijk zijn?

Gaarne had de heer Van Haren het een en ander gezegd over het levendig geschreven tweede prae-advies, dat zelfs de beroemde Nederlandse zuilen niet uit de weg gaat. Misschien klinkt het vreemd uit de mond van een katholiek, die daarenboven met hart en ziel de thomistische sociale wijsbegeerte aanhangt, maar „niets is nuttelozer dan te trachten de mensen te verenigen op de grondslag van een wijsgerig minimum". Het woord is van Maritain en spreker bevindt zich dus in goed gezelschap. De conclusie hieruit voor de Nederlandse zuilen kan hij thans niet trekken; zij leidt via de veelvormige Staat naar de eenheid in verscheidenheid waarin het — en dit was sprekers bedoelde hulde — met de burgemeester van Gorinchem goed leven is.

De heer *Mr G. J. C. Schilthuis* zegt, dat de Vereniging ontvangen heeft wat zij verwacht moet hebben toen zij de heer Van Rappard

vroeg een prae-advies te leveren, n.l. een uitvoerig en levendig relaas dat een waarborg biedt voor een niet vervelende vergadering.

De heer Van Rappard is als iemand die in een bos wandelend een fazant hoort en zich terstond op een zijpad begeeft. Zijn vele hobbies hebben de prae-adviseur ook in zijn prae-advies telkens op zijpaden gelokt, waarbij hij hier en daar wel duwen uitdeelt waaraan iemand zich wel kan stoten. Dit doet spreker denken aan enkele jongelui die hij op Koninginnedag zich eens al duwend tussen de menigte zag bewegen, waarvan ze de gevolgen wel hebben ondervonden. Spreker meent zich wel te moeten beklagen over de wijze waarop de heer Van Rappard zich thans al duwend in de menigte beweegt. Wanneer de prae-adviseur bij de partijmensen in de vertegenwoordigende lichamen slechts critiekloos opvolgen van partij-parolen constateert en van mening is dat zij allen onzelfstandig denken, dan moet spreker zeggen dat de heer Van Rappard het wel slecht getroffen heeft met de mensen met wie hij omgaat. Spreker heeft zich 30 jaar in de politiek bewogen, en ook politieke functies vervuld, hij heeft echter nooit het gevoel gehad daarbij zijn zelfstandigheid te hebben verloren en partij-parolen critiekloos te hebben opgevolgd, steeds heeft hij gemeend zich zelf te kunnen zijn, en in de vergadering van de Provinciale Staten van Zuid-Holland b.v. acht hij zich zeker niet meer gebonden door eigen partijgenoten dan door leden van andere partijen. Spreker beluistert hier weer de toon van achterdocht die in de jaren tussen '30 en '40 zoveel gehoord is.

Een duidelijk voorbeeld waaruit deze achterdocht van de heer Van Rappard spreekt, behandelt spreker als een persoonlijk feit. Op blz. 48 van zijn prae-advies spreekt de heer Van Rappard over het rapport van de Commissie-Schilthuis, „De Gemeente in discussie", van welk rapport de juiste titel overigens is: De gemeentelijke indeling in discussie. De heer Van Rappard vermeldt dat dit rapport niet zeer geporteerd is voor de wijkgedachte, en hij schrijft dit toe aan de angst voor verlies van macht en partij-invloed. Toen spreker dit las, heeft hij zich de ogen uitgewreven. De leden van de bedoelde commissie uit de Partij van de Arbeid, waarvan spreker voorzitter was, waren stellig geen partijbonzen. Niemand is tegen de wijkgedachte geweest, zeker niet om de reden die de heer Van Rappard suggereert, spreker noemt diens veronderstelling een dwaas bedenksel, dat volkomen op achterdocht berust. De gedachte zou overigens ook volkomen ongegrond zijn, omdat toch ook in de wijkraden de verschillende levensbeschouwingen vertegenwoordigd zouden zijn. Spreker protesteert tegen deze uitlating, die geen enkele steun vindt in het rapport van de commissie.

De heer Van Rappard heeft ook in zijn prae-advies geschreven over de onbegrijpelijke uitsluiting van de waterschappen uit de Wet gemeenschappelijke regelingen; hij zal daarmee uiteraard bedoeld hebben — en dan doet spreker deze bescheidenheid aangenaam aan

— dat hij zelf deze uitsluiting niet heeft begrepen, hetgeen ook blijkt uit hetgeen hij hierover schrijft. Spreker wil de heer Van Rappard wel inlichten: zou een waterschap betrokken worden in een gemeenschappelijke regeling, op het gebied alleen dus van de waterstaat, dan zou men komen aan de inrichting van het waterschap, en dienaangaande hebben uitsluitend de provinciale staten, behoudens hogere goedkeuring, een taak. Het bezwaar moet dus geweest zijn dat zulk een gemeenschappelijke regeling niet buiten de provinciale staten om kon worden getroffen, dit doel kan alleen bereikt worden door oprichting van een waterschap; de heer Van Rappard geeft daarvan zelf overigens een aantal voorbeelden.

Wat het prae-advies van Dr Noteboom betreft heeft spreker bezwaar tegen wat deze zegt over de doelcorporaties (blz. 9, 14); dit bezwaar zou spreker niet hebben indien de waterschappen buiten dit begrip doel-corporatie worden gelaten, maar de heer Noteboom begrijpt deze er juist wel onder; hij geeft dan een aantal voorwaarden aan waaraan deze doelcorporaties zijns inziens zullen moeten voldoen, die ten aanzien van waterschappen zeker niet te verwezenlijken zijn, b.v. de openbaarheid van vergaderingen en de onderworpenheid van handelingen, ook wat het beleid betreft, aan de rechter. Dit gaat naar sprekers mening niet bij de waterschappen.

De heer *J. Küppers* heeft met bijzondere aandacht kennis genomen van de inhoud van de beide waardevolle prae-adviezen. Getroffen heeft hem het strakke logisch opgebouwde overzicht van Dr Noteboom. Men raakt vertrouwd met de breedte van het terrein, waarop wij ons vandaag bewegen. Het kon intussen de opzet van een dissertatie zijn.

Genoten heeft hij van het zinvolle, beweeglijke betoog vol aantrekkelijke gedachten en fantasieën, tintelend van geest, dat de heer Van Rappard ons in zijn prae-advies gaf, al geeft hij aanstonds toe, dat hippisch gezien in zijn stal met edele renpaarden, ook een aantal stokpaardjes verdwaald zijn, die daarin naar de smaak van spreker minder op hun plaats zijn.

Heeft men de bestudering van beide prae-adviezen beëindigd, dan beschouwt men ze als de poort, waardoor men oudtijds een stad binnen kwam. Zolang de poorter buiten was, bleef zijn belangstelling voor de veste die hij bezoeken wilde onberoerd, maar eenmaal binnen, ontwaakte zijn interesse voor haar schoonheid en stijl en hij rustte niet voordat hij haar straten en pleinen had verkend en haar structuur begrepen.

Welnu, de structuur van het probleem, dat ons vandaag bezighoudt, moet worden verstaan. In de aanhef van zijn prae-advies wijst Gorkums burgemeester op het inleidend woord van Prof. Donner in 1952, dat gewaagde van de verandering in de structuur van ons bestuursrecht, in een tijdperk als het onze, waarin het hele openbare

bestuur tot verzorgingsambt is geworden. Het geheel of gedeeltelijk teloor gaan van verhoudingen en bevoegdheden, waarvan de samenhang het begrip autonomie der lagere organen vormt en waarover op de bekende tijden en plaatsen altijd weer min of meer klagelijk wordt gesproken, wordt ook in het prae-advies van Mr v. Rappard aangeroerd. Terecht, want ook in de nieuwe vormen van bestuursrecht, welke de samenwerking van overheid en particulieren — en die samenwerking is onafwijsbaar — zullen doen geboren worden, zal dit zo diep in onze historie gewortelde beginsel nooit verloochend mogen worden.

Maar aan de andere kant dienen wij ons toch ook op een aantal zeer nuchtere feiten te bezinnen, welke spreker in de beide praeadviezen nauwelijks zag aangeroerd en waarvoor hij daarom hier de aandacht vraagt.

1. De geweldige toename van onze bevolking in de eeuw 1853—1953, met al de daarmede samenhangende vraagstukken;
2. de ontzaglijke ontwikkeling van het verkeer en de verkeersmiddelen in dat tijdvak;
3. de haast wonderbaarlijke mogelijkheden van directe en ogenblikkelijke verbindingen tussen alle delen des Rijks, welke de wetenschap en techniek ons gebracht hebben;
4. de vele belangen, welke het land als organisch geheel en de inwoners individueel of in groeps- of gezinsverband schier dagelijks met overheid en particulieren in economisch of sociaal en cultureel opzicht met elkander in contact brengen.

Het isolement is verdwenen, de verantwoordelijkheden zijn veelzins gemeenschappelijk.

In 1953 heeft onze samenleving, ook de bestuurlijke, na twee van de verschrikkelijkste aller oorlogen een andere gedaante gekregen.

Niet het recht, ook niet het administratieve, krijgt een andere inhoud, noch de bronnen waaruit het opkomt, neen de behoeften zijn door deze gang der dingen gewijzigd en juist omdat ook dit recht levend is, heeft het de drang in zich tot aanpassing.

Die aanpassing kan een vruchtbare ontwikkeling tegemoetgaan in onze oude provinciale verbanden die ons volk bezit in zijn 11 gewesten. Die vormen organisch een eenheid nu de gemeenten zozeer naar elkaar toegroeiden, door bevolkingstoename, verkeersmogelijkheden en draad en draadloze verbindingen. Hier raakt spreker de deconcentratiegedachte, gewestelijke uitvoering van de Rijksregelingen door de provinciale organen. Samenwerking, ook tussen overheid en particulieren, blijve zoveel mogelijk uit de centrale sfeer, opdat zij niet verstarre. In dit verband verwijst de heer Küppers naar enkele frisse artikelen in het Gedenkboek De Provinciale Wet honderd jaar, dat in 1950 uitkwam. Mr v. Rappard citeert in zijn praeadvies op zo treffende wijze een en andermaal woorden van wijsheid uit het Boek der Boeken. Spreker is hem daarvoor zeer dankbaar, en

meent zich in aansluiting daaraan ten besluite van zijn kort betoog dit ook te mogen veroorloven. Spreker herinnert aan het aangrijpend visioen van Ezechiël in de vallei der doodsbeenderen. Zij waren zeer dor, zo lezen wij in hoofdstuk 37.

Jurisprudentie, exegese, tekstueel gegoochel, theoretisch gefilosofeer, zij hebben voor de problemen welke ons thans bezighouden nauwelijks betekenis, deze dorre beenderen, als zij niet overtrokken worden van het vlees en de zenuwen der practijk en doortrokken van de geest van het historisch nationaal besef.

Toen kwam de geest, zo schrijft Ezechiël, in de dorre beenderen en zij werden levend en stonden op hun voeten, een gans groot heir!

Het is daarbij van weinig belang om veel achterwaarts te zien.

De beste jaren zijn die, welke vóór ons liggen, heeft de bekende Dr John Mott eens gezegd. Dat is stellig hoopvol voor de ontwikkeling van het probleem op zo verdienstelijke wijze door de heer Noteboom en de heer Van Rappard voor ons behandeld.

Mr J. in 't Veld heeft meer waardering voor het prae-advies van de heer Van Rappard dan prof. Samkalden.

Voor het vinden van een antwoord op de vragen: „willen we de bedoelde samenwerking en wat beogen we er mee?" is het nodig de sociologische achtergronden na te gaan. We komen zo dan echter wel buiten de grenzen van het administratieve recht; we komen op het terrein van de bestuurskunde. Voor spreker is het de vraag of het juist is de grenzen van het bestuursrecht zo uit te zetten, dat dit vak ook de bestuurskunde gaat omvatten. Voor de beoefenaar van de bestuurskunde is het bestuursrecht maar één aspect. Hij zal zich met veel meer onderwerpen bezig moeten houden. Dit alles is niet te brengen onder het hoofd: bestuursrecht, noch minder onder administratief recht. Wij komen hier op een nieuw terrein, dat in ons land nog te weinig ontgonnen is, het terrein van de bestuurskunde, van de bestuurstechniek, van de bestuurswetenschap. Spreker zou het op prijs stellen, als er in ons land een centrum zou komen, waar deze vraagstukken zouden kunnen worden bezien. Zou de V.A.R. haar grenzen niet kunnen uitzetten? Dit zou dan wel in een naamsverandering tot uitdrukking moeten komen. Verder wil spreker (bescheiden) de suggestie doen om ook de bestuurskunde als afzonderlijk vak aan onze universiteiten in te voeren. Onze tijd lijdt nog aan het euvel van specialisatie; er bestaat daarnaast behoefte aan coördinatie en synthese. Nodig hiervoor is een brede ondergrond van algemene belangstelling.

In de vorige vergadering is gepleit voor opleiding van behoorlijke bestuurders; dit begrip is de heer In 't Veld te eng; hij wil het uitbreiden tot goede bestuurders. Van dezen moeten wij verlangen, dat zij leiding kunnen geven en dat zij kunnen zorgen, dat de harmonie bewaard blijft. Bestuurskunst is een eigenschap, die iemand moet

zijn aangeboren; bestuurskunde is een techniek, die men kan aanleren. De techniek van het besturen bestaat in het bekwaam hanteren van de uitkomsten van de rechtswetenschap, de sociologie, de economie en de bedrijfseconomie, de organisatieleer, de sociale psychologie en de sociale paedagogiek, de cultuurwetenschap. Voor de bestuurskunde zijn dit dus in zekere zin hulpwetenschappen. Dit alles lijkt ver te liggen buiten de grenzen van het aan de orde zijnde onderwerp. Graaft men echter zo diep als de heer Van Rappard in zijn prae-advies, dan komt men tot deze problemen.

De kernvraag van het prae-advies van de heer Van Rappard is gelegen in zijn bezorgdheid voor de mens; hoe kunnen wij tegengaan de vervlakking en het massificatieproces, welke tenslotte moeten leiden tot een volkomen ontluistering van de persoonlijkheid?

De heer In 't Veld is het met het uitgangspunt en de conclusies van het tweede prae-advies, waarvoor hij veel waardering heeft, vrijwel geheel eens; toch heeft hij principiële bezwaren voelen oprijzen. Hij vraagt zich af of wel volkomen recht wordt gedaan aan de opvattingen van Karl Mannheim. Deze ziet voor de wereld van vandaag drie wegen:

1. de weg van vrijheid zonder planning; deze leidt tot volkomen ondergang;
2. de weg van planning zonder vrijheid; deze brengt de volledige onderdrukking van de menselijke persoonlijkheid;
3. de weg van planning for freedom d.w.z. de grootst mogelijke vrijheid binnen het kader van de noodzakelijke planning.

Het is spreker niet geheel duidelijk geworden, welk standpunt de heer Van Rappard inneemt. Wil hij de eerste weg, zij het wat gematigder, of ziet hij nog een vierde weg? De heer In 't Veld heeft het gevoel, dat de heer Van Rappard onbewust toch de derde weg kiest; zijn prae-advies is niet anders dan een belangrijke bijdrage tot het nader uitwerken van de planning for freedom. De prae-adviseur is echter blijkbaar geschrokken van twee uitlatingen in het werk van Mannheim, nl. centralisatie is nodig en planning kan alleen worden uitgevoerd door een sterke centrale macht. Dit klinkt inderdaad nogal verontrustend, maar is er hier geen misverstand? Voor zover planning noodzakelijk is, valt aan sterke centrale leiding niet te ontkomen. De cardinale vraag is dus: in hoeverre is planning nodig? Naar sprekers mening gaat men met planning dikwijls te veel in détails; er is heel wat ordening en dirigisme in de huidige maatschappij, die hem gestolen kan worden; aan planning in grote stijl is men dikwijls nog nauwelijks toe. Spreker noemt in dit verband Dr Plesman, die onlangs zijn grote bezorgdheid uitsprak, dat de Westerse wereld haar plannen nog niet gereed heeft voor het geval de vrede mocht uitbreken. Binnen het kader van de planning in grote stijl moet men de grootst mogelijke vrijheid hebben. Mannheim gaat nog verder: de planning moet er bewust op gericht zijn een zo ruim

mogelijke sfeer te behouden en zo nodig te scheppen voor de persoonlijke vrijheid.

Een tweede bezwaar, nauw aansluitend bij het voorgaande, tegen het tweede prae-advies is, dat niet voldoende onderscheiden wordt tussen het massificatieproces in eigenlijke zin en het terugdringen van het individu als gevolg van de toenemende staatsbemoeiing. Doordat de prae-adviseur dit onderscheid onvoldoende in het oog houdt, komt hij tot de, naar de mening van de heer In 't Veld weinig gefundeerde uitspraak, dat van een bewust breed opgezette taak, die zich richt op de vorming van de mens tot staatsburger, weinig valt te verwachten. Spreker is het hiermede bepaald oneens. Hij kan het niet zo somber zien als de heer Van Rappard, in wiens ogen de hele maatschappelijke ontwikkeling zou tenderen naar een anonyme massaliteit, waaruit slechts weinigen zich kunnen losmaken. Steunen deze uitlatingen op een behoorlijk sociologisch onderzoek of hebben wij te doen met een napraten? Is dit niet juist het meest verontrustende massificatie-verschijnsel — dit napraten en dit neerzien op massa-mens en massa-jeugd in kringen, die met de massa maar weinig direct contact hebben? Een vergelijking van de doorsnee-mens van vandaag met die van een halve eeuw geleden valt in dit opzicht gunstig uit voor de eerste. Hetzelfde geldt voor de jeugd. Er is een opleving in culturele belangstelling; de massa-mens van gisteren is op weg te leren zijn vrije tijd meer zinvol te besteden. Tegenover de nivellerende tendenzen komen de divergerende in beweging; vandaar onderwijs-vernieuwing, beroepskeuze-voorlichting, nieuwe denkbeelden in het maatschappelijk werk, meer belangstelling voor het plaatselijk- en streekeigene. Spreker heeft het al meer betoogd, opvoeding tot burgerzin is vooral een kwestie van het scheppen van een goede atmosfeer, waarin burgerzin gedijen kan; tam-tam behoort daar niet bij, zo min als bij welke opvoedingsarbeid ook.

Doordat de heer Van Rappard niet voldoende onderscheidt tussen de algemene massificatie-tendenzen en de overwoekering van het individu door toenemende overheids-bemoeiing, komt hij er ook toe een overdreven waarde te hechten aan de door hem gewenste reorganisatie van het bestuur. De gewone man bereikt men daar toch niet mee. Wij komen niet uit het dilemma, als wij de oplossing allereerst blijven zoeken in een wijziging van de organisatievorm; een wijziging in de geestesgesteldheid is belangrijker. De mens moet leren het verband te zien tussen zijn arbeid, al is deze nog zo eenvoudig, en het algemeen welzijn. Het meest bedenkelijke verschijnsel in onze tijd is, dat dit verband is zoek geraakt, vooral in lagere regionen. De sociologen spreken van de atomisering van onze maatschappij. Het leggen van de noodzakelijke verbanden acht spreker daarom van de grootste betekenis en hier ontmoet hij dan weer de tweede praeadviseur, als deze komt tot een concrete uiteenzetting van zijn denkbeelden op het punt van samenwerking tussen overheid en parti-

culieren. Hij wil echter nog eens onderstrepen, dat de nieuwe organisatievormen niet het beoogde effect zullen hebben, als zij niet de uitdrukking zijn van een vernieuwde geest. Het belangrijkste is niet het opnemen van enkelen in Staten en raden, maar het belangrijkste is, hoe wij ook bij de gewone man het besef kunnen opwekken, dat hij door de inschakeling van organisaties, waarvan hij deel uitmaakt, bij de behartiging van het openbaar belang betrokken wordt. Het scheppen van nieuwe vormen van besturen en het kweken van een nieuwe geest dienen hand in hand te gaan. Hieruit blijkt wel, dat de heer In 't Veld zich gaarne achter de heer Van Rappard schaart, als deze betoogt, dat wij tussen Staat en maatschappij geen antagonisme meer moeten zien.

Spreker geeft de heer Noteboom toe, dat de meest fundamentele karaktertrek van het overheidsoptreden is het dienen van het algemeen belang. Maar dit brengt mee, dat particuliere organisaties, als zij in de overheidssfeer betrokken worden, het algemeen belang als richtsnoer voor hun handelen moeten aanvaarden. De P.B.O. is hiervan een tekenend voorbeeld. Waarom zouden wij aan het individu, geroepen het land of de gemeente te dienen, wel de eis mogen stellen, dat hij zich richt naar het algemeen belang en niet naar de georganiseerde groep? Het argument, dat doel van de georganiseerde groep juist is het dienen van het bijzondere belang, snijdt geen hout. Ook het individu heeft tot doel het behartigen van een bijzonder belang, nl. het woekeren met de hem geschonken talenten.

Onze opgave voor de toekomst moet zijn: alle bijzondere belangen te leren zien in het kader van de meer algemene belangen, uit welbegrepen eigenbelang. Want het woord, dat Hugo de Groot ons drie eeuwen geleden voorhield, wordt steeds meer actueel: als wij deze les niet leren verstaan, zullen wij gezamenlijk naar de kelder gaan.

Het verheugt *Mr F. J. J. Besier* dat de Vereniging voor Administratief Recht het onderwerp „Samenwerking van Overheid en Particulieren" op haar agenda heeft geplaatst. Het gaat ditmaal niet zoals op vorige jaarvergaderingen om de onderlinge verhouding van verschillende overheidsorganen of om de verhouding van overheid tot de staatsburgers, doch in de term particulieren ligt opgesloten, dat het thans gaat om die staatsburger als *mens* en om de totaliteit van zijn menszijn.

Vandaar dat dit onderwerp reeds meermalen de belangstelling had van de Ned. Ver. v. Maatschapp. Werk, die het op haar eerste congres in April 1949 formuleerde als „Taak en onderlinge verhouding van *Kerk,* particulier initiatief en Overheid", terwijl onze beide prae-adviseurs van vandaag elkaar op de studiedag in Juni 1952 van het Zuidhollands Maatschapp. Werk ontmoetten naar aanleiding van hetgeen kortweg geformuleerd was als „Particulier initiatief en Overheid".

Thans gaat het speciaal over de *samenwerking,* waarbij verschil van inzicht bestaat over de begrenzing van het terrein waarop de overheid mag optreden. Het blijkt, dat dit verschil zich in het algemeen uit in een vóór of tegen het subsidiariteitsbeginsel. Wie het natuurlijk en oorspronkelijke dualisme van overheid en onderdaan niet erkent en het overheidsgezag slechts kan zien als op enigerlei wijze afgeleid uit de gemeenschap, die zal de overheid in beginsel bevoegd achten niet slechts tot behoud en bescherming van staat en maatschappij, doch ook steeds tot ontwikkeling van het maatschappelijk leven in al zijn geledingen. Hij zal het eigen *recht* van de burger tot souvereiniteit in eigen kring niet kunnen erkennen en daarmede evenmin het subsidiariteitsbeginsel. Bij een potentiële staatsalbemoeienis kan van samenwerking tussen overheid en *onderdanen,* tussen gecommitteerde en committent, geen sprake zijn. Daar echter de natuur sterker blijkt te zijn dan deze leer, moet men wel tot de term overheid en *particulieren* zijn toevlucht zoeken om het verschijnsel van particulier initiatief te kunnen verklaren en te regelen als „toegestane zelfwerkzaamheid".

Wie daarentegen, zoals spreker, uitgaat van een principieel dualisme van overheid en onderdaan, ieder met eigen plichten en eigen rechten, zal daarmede geenszins het recht der Overheid ontkennen om het hare bij te dragen tot de ontwikkeling van het maatschappelijk leven naast haar plicht tot bescherming daarvan. Sociale *politiek* is overheidstaak, waarvoor de regering aan de Staten-Generaal verantwoordelijk is, doch de grens van de overheids-*bemoeiing* ligt daar waar deze stuit op de volkswerkzaamheid. De heer Besier spreekt liever van „Volkswerkzaamheid" dan van particulier initiatief en wil eerst juist inzicht hebben over de verhouding tussen overheidsbeleid en volkswerkzaamheid, alvorens te kunnen spreken over samenwerking tussen overheid en wat men dan particulier initiatief belieft te noemen.

Vruchtbare volkswerkzaamheid beperkt of voorkomt overheidsbemoeiing. Destructieve volkswerkzaamheid dwingt de overheid tot beschermend optreden, tot *„conservatieve"* maatregelen tot behoud van de maatschappij, als de openbare gerechtigheid wordt bedreigd. Ontstentenis van volkswerkzaamheid zal de overheid veelal nopen tot *creatief* optreden om naar eigen inzicht het hierdoor ontstane vacuum te vullen, zonder dat nochtans de overheid blijvend aanspraak op dit braakliggend terrein mag doen gelden; de overheid heeft immers geen doel in zichzelf, doch is er slechts „om der zonde wil", dat is omdat zij in bepaalde verhoudingen niet gemist kan worden. Waar de maatschappij in staat blijkt zichzelf te helpen moet dit voor de overheid een reden tot blijdschap zijn. Verbreking van maatschappelijke banden brengt gevaar met zich voor een gezonde volkswerkzaamheid. Wanneer op het gebied der gezondheidszorg, waarmede spreker ambtelijk te maken heeft, particuliere organisaties,

zoals kruisverenigingen, opgericht worden, die onvoldoende gewortèld zijn in de samenleving, kan men geen werkelijk meeleven verwachten en dit heeft nog een ander door de tweede prae-adviseur gesignaleerd, gevolg, namelijk, dat dan kleine plaatselijke verenigingen meer en meer door haar landelijke organisaties tot afhankelijkheid worden gedoemd.

Spreker citeerde hiervóór Dr Jan Schouten in een artikel over dit onderwerp in „Nederlandse Gedachten" van 15 Sept. 1951, waar hij ook schreef: „De kwaliteit en de mate van volkswerkzaamheid bepalen mede de aard en de omvang van de overheidsbemoeiing". Een dergelijke gedachtengang treft hij ook aan in de uitgave Vijf en twintig jaar Katholieke Gezondheidszorg, waarin Prof. Dr Oldendorff erop wijst, dat de staat uitgaat van het algemeen welzijn als norm *èn grens* en derhalve zorg draagt voor het welzijn der burgers als staatsburgers, d.i. onderdanen. Het particulier initiatief echter stelt de persoon centraal, de mens met zijn eigen noden en behoeften; een ander uitgangspunt derhalve.

Dit standpunt t.o.v. de overheidstaak zal de tweede prae-adviseur wel betitelen als een gevolg van het nog doorwerken van verouderde dogma's, maar dan heeft hij toch niet begrepen, dat in de opvatting die de overheid *de leiding* ook van het maatschappelijk leven ontzegt, toch een zeer wijd arbeidsveld door de overheid verzorgd moet worden bij de handhaving der publieke gerechtigheid onder haar *onderdanen* en de door hen gevormde verbanden, overal waar die gerechtigheid wordt bedreigd. Het citaat van Mr Groen, dat hij op pag. 31 van zijn prae-advies weergeeft, blijkt in de context juist de weg te banen voor een ruime opvatting van de overheidstaak, zoals dit in het herziene A.R. model-gemeente-program is uitgewerkt, zij het dan ook „met enige atavistische accenten". Het is spreker inderdaad bekend, dat hetgeen ook voor vele eenvoudige lieden klare taal is, door anderen als atavisme wordt gezien en dat ieder toenaderingsgesprek over principiële meningsverschillen bemoeilijkt wordt door het niet verstaan van elkaars terminologie.

Na aldus de verhouding overheidsbeleid en volkswerkzaamheid principieel gesteld te hebben, moet spreker nog een factor afzonderlijk noemen, die zich niet zomaar onder de noemer „particulier initiatief" laat wegmoffelen en dat is de Kerk, niet een speciale kerk, doch de gezamenlijke kerkgenootschappen, hetzij dat er sprake is van directe Kerkelijke (doorgaans diaconale) arbeid, hetzij arbeid door confessionele verenigingen, die als uitvoerders van dit kerkewerk slechts de verenigings*vorm* aangenomen hebben. Zij bewegen zich op terreinen van zelfwerkzaamheid die voor de overheid onaantastbaar zijn. Wij weten uit de bezettingsjaren hoe allerlei sociale arbeid onder de vleugelen van de *kerk* bescherming vond, terwijl de bezettingsoverheid daarentegen het *particulier* initiatief kon smoren. Voor het jeugdwerk, ja het gehele volksbestaan in Oost-Duitsland,

bieden nog slechts de kerken enige bescherming tegen een totalitaire overheid. Waar spreker naast zijn ambtenaar-zijn nog een functie in de Haagse Hervormde diaconie bekleedt, die hem juist de aangelegenheden betreffende de verhouding Overheid tot diaconie tot taak stelt, kan hij niet nalaten erop te wijzen, dat ook het kerkelijk naast het particulier initiatief tot grens aan de overheidsbemoeiing gesteld moet worden.

In zijn prae-advies voor de Ver. v. Maatsch. Werk in 1949 heeft Ds Roscam Abbing als het kenmerkende van dit werk der barmhartigheid, der caritas, aangewezen dat deze hulpverlening niet slechts betoon van naastenliefde is, maar zelf-verkondiging, een zichtbaar teken van Gods liefde is. Daarmede wordt geenszins ontkend, dat humanistische hulpverlening of overheidsdienst niet méér zou kunnen zijn dan louter „technische" hulpverlening; de tweede praeadviseur heeft uitdrukkelijk gesteld dat naar zijn mening de Christelijke caritas ook in de overheidsactiviteit richtsnoer moet blijven. Dat is dus ook liefdebetoon en waarom zou de overheid, die Gods dienaresse is, niet liefdevol kunnen handelen? Maar verkondiging is dit niet, de overheid kan niet als de Kerk getuige van Christus zijn. Naast overheid en instellingen van particulier initiatief, maar dan óók van deze laatste wel onderscheiden, staat derhalve de arbeid door of vanwege de Kerk. Men zal dus steeds moeten spreken van het particulier èn kerkelijk initiatief en ik kan de tweede praeadviseur niet volgen, als hij met enig leedwezen dit verschijnsel zo formuleert, dat Kerken en Verenigingen (opnieuw) functies gaan uitoefenen, waarmee zij het publiekrechtelijk terrein reeds hebben betreden.

Terecht maakt de eerste inleider bij samenwerkingsvormen onderscheid tussen het treden van particulieren in overheidssfeer en inmenging van de overheid in de particuliere sfeer. Wat het eerste betreft wil spreker, wat de gezondheidszorg betreft, erop wijzen, dat door de Overheid met het oog op haar bemoeiingen veelal samenwerking met particuliere organisaties gezocht wordt door inwinning van advies, hetzij incidentele adviezen, hetzij via vaste advies-colleges. Incidenteel worden bijv. meermalen de Kon. Mij. tot bevordering der Geneeskunst en de landelijke kruisorganisaties om advies gevraagd.

Vaste advies-instanties zijn bijv. de ziekenhuiscommissie, die adviseert over de urgentievolgorde bij besteding van het bouwvolume en financieringsvolume voor verpleeg- en behandelingsinrichtingen en daarbij de omvangrijke bouwplannen en rationele verdeling van ziekenhuisbedden sterk kan beïnvloeden. Daarnaast, de Centrale Commissie voor de Volksgezondheid die in de nieuwe Gezondheidswet, inmiddels bij de Tweede Kamer ingediend, over zal gaan in een permanente Centrale *Raad* voor de Volksgezondheid. Eén der belangrijkste oogmerken van het wetsontwerp is een orgaan te schep-

pen tot permanent overleg tussen de centrale overheid en de vele particuliere organisaties en instellingen en deskundigen op het terrein der volksgezondheid werkzaam. Daarnaast zijn provinciale raden ontworpen, waarin de vertegenwoordigers der gemeenten en der provinciale kruisorganisaties samenkomen ter stimulering van de gezondheidszorg en advisering daaromtrent, zonder dat zij deelnemen aan de uitvoering van daartoe strekkende maatregelen. Van de nieuwe provinciale raden koestert men hoge verwachtingen, al weet spreker niet of dit voldoende de vrees van de tweede prae-adviseur zal wegnemen, dat het zwaartepunt niet in de regionale sfeer zou liggen. Althans kan hij hem geruststellen, dat *niet* teruggegrepen is naar de vroeger voorgestelde districtsgezondheidsdiensten met uitvoerende taak.

Op een gevaar, verbonden aan de vele centrale advies-instanties, ook buiten het terrein der gezondheidszorg, wil Mr Besier wijzen, namelijk dat de regering zichzelf in haar overheidsopdracht belemmert, doordat zij soms geen maatregelen durft te nemen of wetsvoorstellen bij de Staten-Generaal te doen indienen zonder verzekerd te zijn van ruime instemming bij de meerderheid in allerlei adviescolleges, hetgeen zelfs tot een tekort aan regeerkracht kan leiden. De constitutionele wetgevingsprocedure van samenwerking tussen Kroon en Staten-Generaal, met mogelijkheid van amendering en stemming over amendementen, dreigt hierdoor ernstig in het gedrang te komen.

Particuliere organisaties zijn voorts in overheidssfeer werkzaam door gedelegeerde uitvoering, waarbij zij dus met publieke bevoegdheid bekleed zijn. Bepaalde uit de Conventies van Genève op de Staat rustende verplichtingen zijn in haar uitvoering gedelegeerd aan het Nederlandse Rode Kruis. De pas in werking getreden Wet bevolkingsonderzoek op tuberculose geeft een uitvoerende taak aan een Centraal College, vertegenwoordigende particuliere organisaties. Met de tweede prae-adviseur verschilt spreker van mening als hij de bijzondere schoolbesturen tot de delegatievorm in de publieke sector rekent; spreker rangschikt deze onder het particulier initiatief, waarvan subsidiëring wettelijk is geregeld.

Bij de inmenging van de overheid in de particuliere sfeer treffen wij op het terrein der gezondheidszorg vooral de subsidiëring aan, bijv. van de specifieke en algemene verenigingen van preventieve gezondheidszorg, waarbij spreker het evenals de beide prae-adviseurs van belang acht, dat de eventuele subsidievoorwaarden niet verder gaan dan voor de wijze van besteding der gelden gevorderd wordt. Voorts moet het particuliere karakter en de offervaardigheid levend gehouden worden, zodat niet de schijnvertoning van een 100 % subsidiëring mag bestaan. Ook bij de particuliere ziekenhuisbouw en -exploitatie bestaat aanspraak op overheidssubsidie, waardoor voorkomen behoort te worden, dat de overheid, door de publieke

geldmiddelen uitsluitend voor de grote tekorten der gemeenteziekenhuizen aan te wenden, daarmede een ongeoorloofde concurrentiestrijd zou voeren tegen het particulier initiatief, zoals sommigen thans vrezen, gedachtig aan de schoolstrijd.

Optreden van de overheid in de particuliere sfeer zien we bijv. ook waar ambtenaren als zodanig bestuurslid zijn van organisaties als het Nederl. Rode Kruis, de Centrale Raad voor Kinderuitzending, de Commissie Kraamzorg, of lid zijn van een examencommissie van niet wettelijk geregelde examens zoals voor voetverzorging (destijds) of diëtisten, op verzoek van de desbetreffende organisaties.

Bij deze laatste voorbeelden zien we een naar sprekers mening afkeurenswaardige drang van het particulier initiatief, dat ten onrechte meent dat een publiekrechtelijk aureool, dat nochtans geen rechten of bevoegdheden schept, iets eerbiedwaardigs of begerenswaardigs zou zijn. Het summum van absurditeit ten deze wordt bereikt, wanneer geen wettelijke regeling van diploma's door de regering wordt nagestreefd of noodzakelijk geacht, maar toch op verzoek van een particuliere organisatie een ministeriële beschikking in de Staatscourant verschijnt, luidende:

> De Minister van O. K. en W. verklaart het gewenst te achten dat ingaande 1 Juni 1946 uitsluitend de hierna vermelde zwemdiploma's worden uitgereikt onder de bij elk diploma hierna vermelde voorwaarden . . . (15 Mei 1946).

of

> De Staatssecretaris van Volksgezondheid, gezien het verzoek van de Bond E.H.B.O., verklaart tot het wederopzegging gewenst te achten, dat de opleiding tot en het examen voor E.H.B.O. geschiedt volgens de navolgende, hierbij goedgekeurde: Regeling eenheidsdiploma en opleidingseisen . . . (7 Mei 1951).

Met deze twee voorbeelden van legislatieve onzin in de particuliere sfeer besluit de heer Besier.

Prof. Mr W. F. Prins wil, ondanks het feit dat een van de vorige sprekers een onvriendelijke opmerking over privileges gemaakt heeft, aanspraak maken op een privilege, dat als compensatie kan dienen voor het negatieve privilege de 9e of 10e spreker te zijn — en wel door de vrijheid te nemen het vraagstuk van de samenwerking tussen overheid en particulieren zonder verdere plichtplegingen onder de juridische schijnwerper te trekken. Als juridisch probleem heeft dit vraagstuk betrekking op de samenstelling van regeerorganen. Wel bestaan er ook vormen van samenwerking, waarbij de samenstelling van regeerorganen niet aan de orde komt, maar wanneer de overheid en een particulier samen een partij hout gaan kopen of wanneer de overheid het advies inwint van een willekeurig particulier, dan is daar juridisch niets interessants aan; de

zaak wordt eerst relevant, als de overheid ter bevordering van bepaalde, ook haar ter harte gaande belangen aan particulieren, die daarvoor geschikt worden geacht, de behartiging van die belangen overlaat onder toekenning van zekere bevoegdheden, die men normaliter rekent tot de specifieke bevoegdheden van de overheid. Van Vollenhoven heeft reeds 25 jaar geleden opgemerkt, dat deze figuur veelal aan het staatsrechtelijk oog ontsnapt en de voorbeelden, die hij aanhaalt bewijzen inderdaad, hoe weinig dit terrein destijds nog verkend was; want hij noemt het bank-octrooi, de arbitrage (die hiermede naar het oordeel van spreker slechts zijdelings in verband staat), de economische concessie en als iets zeer bijzonders de concessie voor geestelijk werk van het Sangi- en Talaudcomité, waarvan het bijzondere o.m. zou liggen in het feit, dat hier niet als bij de economische concessie, de overheid zich een aandeel in de winst verzekert, doch integendeel een deel van de lasten op zich neemt. Dit is evenwel niet iets ongewoons, maar een frequente vorm van samenwerking, men denke slechts aan het bijzonder onderwijs, het Rode Kruis, de reclasseringsverenigingen, e.d.

De mooiste vorm van samenwerking, waarbij bovendien de kosten slechts een zeer ondergeschikte rol spelen, vormt voor spreker de organisatie van de medische tuchtrechtspraak. Daar worden de gedragingen van medici beoordeeld door colleges, die weliswaar door de overheid zijn ingesteld en met macht bekleed (zij kunnen geldboeten opleggen tot *f* 2.000), maar zij zijn samengesteld, behalve uit de jurist-voorzitter, uit particulieren, leden van de medische beroepsstand, die dan ook meer dan enig ambtenaar geroepen zijn te oordelen of een hunner standgenoten door zijn gedrag het vertrouwen in de stand heeft ondermijnd. In deze beoordeling door particulieren — leden van de eigen groep — ligt de waarde van deze vorm van samenwerking. Die waarde ontbreekt echter wanneer men schijnvormen in het leven roept, doordat men bepaalde personen van overheidswege dwingt zaken te behartigen die men hun opdringt als „eigen" zaak van een gemeenschap die in werkelijkheid niet bestaat. Het beruchte voorbeeld daarvan zijn wel de zg. vrijwillig, op privaatrechtelijke basis gevormde organisaties van belanghebbenden, die in het leven werden geroepen door de landbouwcrisiswetgeving van de dertiger jaren. Haar zogenaamde Tuchtrechtspraak deugde constitutioneel al niet omdat hier de berechting van geschillen die men nu eenmaal in een privaatrechtelijk kleed had gehuld, niet had mogen worden opgedragen aan een niet voor het leven benoemde rechter, maar afgezien daarvan, heeft dit alles alleen maar in schijn te maken met samenwerking tussen overheid en particulieren.

Men zou verwacht hebben, dat wij met de Wet economische delicten (art. 5) van deze constructies verlost zouden worden, maar de werkelijkheid blijkt anders, althans wanneer het onderwerp Tucht-

rechtspraak bedrijfsorganisatie de eindstreep haalt. De enige winst is dan dat de „tuchtrechtspraak" van deze organisaties tenminste rust op een onverbloemd publiekrechtelijke basis. Zij wordt dan — vooral in de figuur der „tuchtrechtelijke afdoening" van delicten — zoiets als de militaire tuchtrechtspraak en alleen degene die een leger met zijn dienstplichtigen beschouwt als een vorm van samenwerking tussen overheid en particulieren zal kunnen volhouden, dat men ook hier met een specimen van deze samenwerking te maken heeft.

Een van de vorige sprekers heeft de tweede prae-adviseur aangewreven, dat hij zou spreken als een wanhopige, en daarom is het misschien wel nuttig er op te wijzen, dat men, hoe weinig belovend het zoeken naar meer rebellen tegen de nivellering ook moge zijn, toch niet behoeft te wanhopen. Eind 1938 heeft men in de buurt van East-Londen en begin 1952 bij de Comoren een springlevend exemplaar opgehaald van een vis, behorende tot de familie der *coelacanthidae,* die volgens de deskundigen geleefd moet hebben van het Onder-carboon tot het Boven-krijt en dus 80 millioen jaren geleden moet zijn uitgestorven.

Het zoeken naar die rebellen zal daarom echter nog niet gemakkelijk vallen. Voor een deel behoren deze lieden tot de categorie, die Romein „varende lieden" zou noemen en met deze naar de wereld mislukte existenties valt het moeilijk te besturen en verder zal men ze meestal moeten zoeken onder de „geprivilegieerden" die nu eenmaal niet in de goede hoek zitten.

Deze geslaagde figuren zullen trouwens wellicht nog worden afgeschrikt door wat de eerste prae-adviseur op bl. 17 opmerkt over de „behoorlijkheidsnormen van een handelslichaam". Wat hij daarmede bedoelt is spreker niet geheel duidelijk, maar vermoedelijk staat deze prae-adviseur iets anders voor ogen dan indertijd het kamerlid *Hooft,* dat bij de behandeling van het Wetboek van Koophandel opmerkte de noodzaak van zo'n wetboek niet in te zien, aangezien de koophandel niets anders is dan de consequente toepassing van het beginsel der goede trouw. Indien dat de norm wordt, die ook het gedrag van de overheid beheerst, dan zal de vereniging van diverse problemen bevrijd zijn.

Prof. Mr W. G. Vegting kan de bezwaren van prof. Samkalden grotendeels onderschrijven. Z.i. hebben de prae-adviseurs te veel hooi op hun vork genomen. Is dit aan hen te verwijten? Onder het onderwerp: de samenwerking van overheid en particulieren, kan veel worden gebracht. Heeft het bestuur, zoals de heer Van Rappard vermeldt, als onderwerp opgegeven: de verhouding tussen overheid en particulieren, dan zijn de prae-adviseurs nog te bescheiden geweest.

Hoe dit zij, de prae-adviseurs proberen een groot gebied te over-

schouwen. De heer Noteboom doet dit kort, eigenlijk te kort. Van vele zijner uitspraken geldt, dat had hij ze verder ontwikkeld, zij misschien tot aanvaarding of tot bestrijding hadden kunnen leiden; thans moet spreker op verschillende plaatsen een vraagteken zetten.

Een meer principieel bezwaar tegen het prae-advies acht spreker het min of meer krampachtig vasthouden aan twee sferen: een overheidssfeer en een particuliere sfeer, waarbij men dan soms, volgens de heer Noteboom, een treden van de particulieren in de overheidssfeer, dan weer een inmenging van de overheid in de particuliere sfeer ziet. Wel stelt de heer Noteboom voorop, dat „de samenleving een intensieve en voortdurend wisselende vermenging van beide categorieën te zien geeft", maar in zijn uitwerking kent hij toch niet meer dan de genoemde twee vormen van het doordringen van overheid en particulieren in elkaars sfeer. Nu zou prof. Vegting het om te beginnen liever zo stellen, dat de overheid, waar en op welke wijze zij optreedt, in de eigen sfeer blijft. Over de vraag of er plaats is voor overheidsactiviteit kan natuurlijk gemakkelijk meningsverschil ontstaan, maar als de overheid een gebied betreedt, heeft zij dit daarmede tot overheidsterrein gemaakt. De zaak is echter, dat de aard van dit overheidsoptreden allerminst in alle gevallen gelijk is en dat dit meebrengt in de eerste plaats, dat de vrijheid, welke het overheidsoptreden aan de private burgers en hun organisaties laat, niet overal van de bemoeiingen der overheid in dezelfde mate beperkingen ondervindt en moet ondervinden, maar ook, dat de organisatievormen voor dit zo gedifferentieerde overheidsoptreden, om hieraan adaequaat te zijn, deze differentiatie moeten weerspiegelen. Een analyse, die er op uit is voor de onderscheiden vormen van overheidszorg de daarbij passende organisatievormen aan het licht te brengen, met name wat de verhoudingen betreft tot de belanghebbende burgers, ligt dus meer voor de hand dan een synthese, waar de heer Noteboom naar streeft. Daaraan zijn wij nog niet toe en in ieder geval komen de zich voordoende verschillen niet tot hun recht door alle verschijningen onder twee noemers te brengen en ten aanzien van de ene uit te spreken, dat er waarborg dient te bestaan tegen een verdringing van het specifieke, dat der overheid is, door het particuliere, ten aanzien van de andere, dat het karakter, eigen aan het optreden van particulieren, niet verdrongen of te zeer op de achtergrond mag worden gesteld. Deze beginselen, de beide beginselen, gelden, naar het spreker voorkomt, altijd waar er sprake van enig overheidsoptreden is. De vraag is echter, en dan wordt de zaak pas interessant, hoe deze beginselen bij de verschillende geaardheid van de zorg, welke de overheid zich in verschillende omstandigheden aantrekt, moeten worden uitgewerkt.

De tweede prae-adviseur benadert zijn onderwerp op een andere wijze. In zijn veel uitvoeriger prae-advies brengt hij tal van onderwerpen ter sprake, maar alles wordt op te algemene wijze behandeld.

De heer Van Rappard toont zich voor het denkbeeld, zoveel mogelijk bestuurden ook tot bestuurders te maken, een warm propagandist. Zulks ter bestrijding van de functionalisatie van het maatschappelijk leven en ter handhaving en doorvoering van de decentralisatie tegen dreigende, verdergaande centralisatie. Hij bepleit een wijziging van de Samenwerkingswet, waardoor ook waterschappen tot samenwerking met andere publieke lichamen kunnen komen en vervolgens in veel ruimere mate dan thans, particuliere organisaties en zelfs private personen en publiekrechtelijke samenwerkingsverbanden een plaats kunnen vinden. Vervolgens wil hij de gemeenteraden bevoegd maken de behartiging van bepaalde belangen van de gemeentehuishouding geheel of gedeeltelijk over te dragen aan nieuwe openbare lichamen, doelcorporaties en ook territoriaal georganiseerde wijkraden. En aan het eind van zijn prae-advies opent hij de perspectieven, waartoe verwezenlijking van zijn wensen zou kunnen leiden door het opsommen van een groot aantal hier en daar wel geuite wensen tot het scheppen van nieuwe publieke lichamen, die bij de totstandkoming van de door hem gewenste wetswijzigingen, binnen het rijk der mogelijkheden zouden komen te liggen.

Prof. Vegting verklaart gaarne dat hij, althans voor een aantal dezer wensen, nadere overweging met mogelijkheid om tot haar verwezenlijking te komen, wanneer deze nadere overweging de wenselijkheid duidelijk doet blijken, zou toejuichen.

Zijn bezwaar is echter, dat hier met één door de prae-adviseur aanvaard, maar op zichzelf zeker nog wel betwistbaar beginsel als uitgangspunt, enige voor vele gevallen mogelijkheden scheppende verruimingen onzer wetgeving worden voorgesteld, zonder dat echter aan de hand van concrete voorbeelden wordt aangegeven hoe in die gevallen de organisatievorm, welke zou passen bij die bepaalde overheidszorg, er zou moeten uitzien.

En dit brengt spreker tot zijn eigenlijke bedenking: had het door het bestuur opgegeven onderwerp niet anders moeten worden aangepakt? De tweede prae-adviseur legt in de aanvang van zijn prae-advies verband tussen het heden aan de orde gestelde vraagstuk en de inleiding, welke de Voorzitter op de vorige vergadering hield. Als het geoorloofd is dit verband tussen het onderwerp van vandaag en deze te rede te leggen, dan had naar de mening van prof. Vegting inderdaad een geheel andere werkwijze gevolgd dienen te worden. Dan had met betrekking tot één of enige typen van moderne verzorgingsterreinen moeten worden onderzocht in hoever de tegenwoordige bestuursinrichting bezwaren brengt en hoe de collectieve belangen, die het hier geldt, de hun passende verzorging zouden kunnen krijgen. Naast het door prof. Donner genoemde voorbeeld van de — overigens niet jonge — openbare universiteiten of in het algemeen de onderwijsinstellingen, zouden een dankbaar onderwerp van zo'n studie ook zijn de bemoeiingen met kunst en cultuur. De

overheden worden in toenemende mate geroepen en voelen zich gelukkig ook in toenemende mate geroepen zich van het terrein der cultuur niet afzijdig te houden. Er kan geen sprake van zijn, dat zich hier overheidsbemoeiingen zouden kunnen ontwikkelen van een aard, welke vergelijkbaar zouden zijn met de bemoeiingen der overheid met verscheidene andere facetten van het maatschappelijk leven. Deze geheel eigen aard van de overheidszorg, welke zich hier ontwikkelt, vraagt heel duidelijk om eigen vormen van bestuur.

Spreker gelooft, dat, als wij op dit terrein nuttig werk willen gaan verrichten, dat wij dan op deze wijze te werk moeten gaan. Slechts analyse kan hier inzicht brengen. En daarom spijt het spreker — met alle respect voor de door hen verrichte en op zichzelf zeker waardevolle arbeid van de prae-adviseurs — dat dezen hun onderwerp niet aldus benaderd hebben.

De heer *Drs M. A. M. van Helvoirt* wil, na de vele hooggeleerde sprekers, als „eenvoudig man van de practijk" enkele opmerkingen over de prae-adviezen maken, waarbij hij uitspreekt het bestuur dankbaar te zijn voor het aan de orde stellen van dit onderwerp.

Het onderscheid tussen de staat als overheid en de vrije maatschappij, dat de heer Noteboom handhaaft en essentieel acht (blz. 13, sub IV), terwijl de heer Van Rappard het verwerpt (blz. 28, 29), schijnt spreker een principieel punt in de beide prae-adviezen, op welk punt de beide prae-adviseurs uiteen blijken te gaan. Spreker is van mening, dat dit onderscheid toch inderdaad reëel is. Neemt men dit niet aan, dan komt de samenwerking tussen overheid en particulieren in de lijn der verwachtingen te liggen, en dan aanvaardt men die gemakkelijker. Spreker meent, dat het belangrijk is, dat de zelfstandigheid van het particuliere initiatief behouden blijft. Hij trekt een parallel met de verhouding van het Rijk en de gemeente; hier is zelfstandigheid van de gemeente mogelijk gebleken, terwijl er toch samenwerking met het Rijk is. Zo moet naar sprekers mening het particuliere initiatief in een samenwerking met de overheid ook eigen aard en karakter behouden en zelfstandig blijven. Op dit punt nu ziet spreker een grote moeilijkheid als er nieuwe lichamen, samenwerkingsorganismen, gevormd worden, soms zelfs met verordenende bevoegdheid. Er zouden verbindende regels gesteld kunnen worden, die voor alle belanghebbenden gelden, hoewel geenszins vaststaat, dat allen ook in de samenwerking meedoen of stem hebben. Zij het op iets andere grond dan de heer Noteboom komt spreker dan ook eveneens tot de conclusie, dat de samenwerkingsfiguur van hoofdstukken V en VI van de Wet gemeenschappelijke regelingen niet aanbevelenswaardig is, tenzij er geen verordenende bevoegdheid wordt gegeven. Een samenwerking met het doel van onderlinge overleg en bespreking van bepaalde belangen kan zeer nuttig zijn; in dit verband wijst spreker op de in Noord-Brabant

gevormde districtsraden-gezondheidszorg, die een samenwerking zijn van gemeentebesturen en kruisverenigingen en gezondheidsorganisaties, echter uitsluitend als platvorm van overleg. Spreker zou dus op het punt van samenwerking gemeente en particulieren voorlopig niet verder willen gaan dan gezamenlijk, zij het verplicht, overleg over de belangen, die het onderwerp der samenwerkingsregeling vormen. Geleidelijk zou dan misschien uitbreiding van de samenwerking kunnen plaatsvinden tot een opdracht van *uitvoerende* taken aan de particuliere organisaties. Met hetgeen de heer Van Rappard op de laatste bladzijde van zijn prae-advies zegt over te vormen organen van overleg, is spreker het volledig met hem eens.

Op bladzijde 30 van zijn prae-advies neemt de heer Van Rappard sprekers definitie van een goed gemeentelijk bestuur „het tot stand brengen van juiste en harmonische verhoudingen in het geheel der gemeentebelangen" over en duidt deze aan als een doelmatigheidsformulering; spreker acht het goed hierbij op te merken, dat iedere handeling op doelmatigheid gericht dient te zijn, maar dat zij steeds mede bepaald wordt door de visie, die men op de principiële basis heeft. In de vragen betreffende het thans aan de orde zijnde onderwerp van samenwerking van overheid en particulieren wordt de doelmatigheid mede bepaald door de vraag hoe men de taak van de overheid ziet. Hier trekt spreker weer een parallel met het beginsel van de autonomie der gemeente, voor het Rijk is deze autonomie zeker een doelmatigheidskwestie, maar tegelijkertijd moet toch ook gesteld worden dat de Rijksoverheid het beginsel der zelfstandigheid der gemeente eerbiedigen moet. Spreker verwijst naar het door Van der Grinten gemaakte onderscheid tussen autonomie als rechtsbegrip en autonomie als politiek desideratum. Op overeenkomstige wijze ligt het nu ook, naar spreker meent, met de verhouding overheid—particulier initiatief. De overheid heeft het in de hand om het particulier initiatief practisch uit te schakelen of geheel vrij te laten, dit is voor haar een kwestie van doelmatigheid, maar tegelijkertijd is er toch plaats voor het poneren van het beginsel, dat het particulier initiatief zoveel mogelijk zelfstandigheid gelaten worde en naar eigen aard geëerbiedigd worde.

Op bladzijde 38 spreekt de heer Van Rappard over de moderne opvatting van het subsidiariteitsbeginsel, waaruit voort zou vloeien samenwerking van particulieren en overheid in coördinatief verband. Spreker tekent hierbij aan, dat het subsidiariteitsbeginsel slechts één opvatting toelaat, nl. de door de heer Van Rappard zelf op bladzijde 23 aangehaalde opvatting, ontleend aan de encycliek Quadragesimo Anno. Enige afwijking daarvan is wellicht te aanvaarden in de zin van de nadere uitleg, die Dr Loeff er aan geeft, nl. het afwijzen van de opvatting dat de staatstaak secundair en het particulier initiatief primair is. Spreker meent dit aldus te kunnen zien, dat de doelstelling van staat en maatschappij, van overheid en

particulier initiatief, wel samen gaan kan (bv. op het gebied van de gezondheidszorg), maar dat de functie van beide toch verschillend blijft. De overheid moet daarom steeds de leiding, de ordening aan de top behouden, de uitvoering kan zij overlaten en zal zij goed doen over te laten aan particulier initiatief.

Belangrijk is dat in al deze zaken uiteindelijk steeds het laatste woord aan de bestuurder is. Welke vorm van samenwerking ook aan de orde is, van de meest perfect georganiseerde samenwerking tot een eenvoudige subsidie, de bestuurder zal, als degene die tot taak heeft de harmonische belangenbehartiging evenwichtig en proportioneel te maken, tenslotte steeds de doorslag moeten geven. Spreker meent, dat hierbij meestal zeer prozaïsche, nl. financiële argumenten zich zullen doen gelden.

Tenslotte maakt spreker nog enkele detailopmerkingen naar aanleiding van de prae-adviezen:

Zowel de heer Noteboom als de heer Van Rappard verklaart zich tegen privaatrechtelijke samenwerkingsvormen. Spreker kan het daar niet zonder meer mee eens zijn. Hij wijst op de opvatting die Prof. van Poelje in zijn boekje Osmose heeft neergelegd. De vorm is z.i. een kwestie van doelmatigheid, ook wanneer een privaatrechtelijke vorm gekozen wordt, gaat het evenzeer om de behartiging van een publiek belang.

Spreker meent dat er enige tegenspraak is tussen twee uitlatingen van Dr Noteboom over de subsidieverdeling. Op blz. 9 zegt hij, dat in de subsidieverlening de overheid een zekere medeverantwoordelijkheid aanvaardt voor de particuliere activiteiten. Op blz. 17 daarentegen zegt hij, dat de verantwoordelijkheid bij de subsidieverlening in laatste instantie niet bij de overheid ligt, maar bij de particulier.

De heer Van Rappard kan spreker niet volgen wanneer hij op blz. 59 zegt, dat de bijzondere schoolbesturen een delegatievorm zijn welke tot de publieke sector gerekend kunnen worden. Spreker meent, dat de schoolbesturen particuliere instellingen zijn.

Hetgeen de heer Van Rappard over de onderwijspacificatie en wat daarmee verbandt houdt zegt, kan hij evenmin onderschrijven. Het zou spreker te ver voeren hierop in details in te gaan, hij volstaat met te verklaren, dat wellicht partiële verbeteringen in het in Nederland geldende stelsel gewenst zullen zijn, maar dat principieel de Nederlandse regeling toch goed is.

Prof. Dr G. A. van Poelje heeft weinig te zeggen, wat al niet gezegd is, maar hij meent, dat het zijn nut kan hebben de gemaakte opmerkingen nog eens in een andere formulering weer te geven.

Naar aanleiding van de opmerking van de heer In 't Veld, dat hij het op prijs zou stellen als er in ons land een centrum zou zijn waar bestudeerd kunnen worden de bestuurskunde en het bestuursrecht,

herinnert prof. van Poelje er aan, dat wij in het Instituut voor Bestuurswetenschappen over een centrale organisatie beschikken, die leiding kan geven en ook geeft aan werkzaamheden op het gebied van de bestuurskunde in nationaal en internationaal verband. Indien de Vereniging voor Administratief Recht naast de juridische zijde ook de bestuurlijke kant van de vraagstukken aan de orde wil stellen, dan acht spreker coördinatie noodzakelijk. Prof. van Poelje merkt op, dat het 25 jaar geleden is, dat de Bestuurskunde als vak op de Rotterdamse Hogeschool werd geïntroduceerd. Thans wordt dit vak ook in Tilburg gedoceerd; ook is het opgenomen in het programma van de universiteit in Nijmegen. Wij zijn hiermede op de goede weg, al zal het, naar te vrezen valt, nog wel enige tijd duren voor de Rijksuniversiteiten een leerstoel voor de bestuurskunde, welke leerstoel beslist noodzakelijk is, zullen hebben.

Komende tot de prae-adviezen zegt prof. van Poelje, dat het bestuur de behandeling van het onderwerp in de burgemeesterlijke sfeer heeft gebracht; dit heeft meegebracht, dat door beide prae-adviseurs zeker een beroep op overbelasting gedaan kan worden. Ten gevolge hiervan is het eerste prae-advies kort; voor de tweede prae-adviseur zal hebben gegolden: mij ontbrak de tijd om kort te zijn. Spreker betreurt dit. Het prae-advies van de heer Van Rappard geeft een groot aantal uitspraken en citaten zonder verdere analyse. Het moet volstrekt niet uitgesloten worden geacht, dat men na lezing zegt: nu weet ik het: de wijsbegeerte der wetsidee is van prof. Fred. Polak, Quadragesimo Anno is van de hand van prof. Dooyeweerd. Prof. van Poelje ziet dit als een reëel gevaar, verbonden aan de methode van de heer Van Rappard. Al zijn werk komt niet voldoende tot zijn recht.

Een verdere opmerking makend over de strekking der prae-adviezen, wil spreker uitgaan van hetgeen prof. Oud in zijn inaugurele rede heeft gezegd: de Staat is een fictie, de overheid is realiteit. Ziet prof. van Poelje het goed, dan ligt het juist andersom. In de huidige situatie is de Staat een tastbare realiteit, de overheid een fictie. „De" overheid bestaat niet. Allerlei organisaties vervullen een deel van de overheidstaak. Van samenwerking kan alleen worden gesproken als de samenwerkende lichamen van eigen uitgangspunt uit elkaar ontmoeten om gemeenschappelijk een bepaalde taak tot stand te brengen. Men heeft steeds te maken met overheidsarbeid in een bepaalde vorm. We komen zo tot een beperking van het aantal gevallen van samenwerking in eigenlijke zin. Deze bestaat z.i. niet, wanneer twee overigens zelfstandige organen tezamen als een deel van „de" overheid optreden, maar alleen, als een overheidsorgaan en een particulier orgaan, terwijl ze ieder in de eigen sfeer blijven, ter bereiking van een bepaald doel de handen in elkaar slaan: samenwerken. Onder deze gevallen van samenwerking zijn er, die van zo uitzonderlijke betekenis zijn, dat het wenselijk is deze ge-

isoleerd te bezien, ze te ontleden, na te gaan wat er nuttig in is en te trachten zo een zeker leerstuk te ontwikkelen. Prof. van Poelje denkt hierbij als voorbeelden aan het gemengde bedrijf, waarin de overheid en particuliere organisaties elkaar ontmoeten om een bedrijf tot stand te brengen, beide met een eigen — niet hetzelfde — doel. Ook denkt hij aan de aardgasexploitatie waarbij de gaswinningsmaatschappij geen ander belang heeft dan het gas zo economisch mogelijk te exploiteren en waarbij voor de overheid een geheel ander doel voorzit; er is hier samenwerking in de vorm van een koopovereenkomst.

Bij de echte samenwerking komt men altijd op het gebied van het privaatrecht, omdat de private personen en de privaatrechtelijke organisaties als zodanig alleen besturen en werken kunnen binnen het privaatrecht; de overheid kan zowel het publieke als het private recht gebruiken. Deze opvatting leidt er toe, dat subsidiëring in de regel niet als samenwerking kan worden gezien. De overheid subsidieert met een eigen doel; de ontvanger is zich van dat doel nauwelijks bewust. Als grensgeval op dit terrein noemt prof. van Poelje de subsidie, die wordt verleend voor het herstel van een monument; hier kan via subsidiëring een samenwerking verwezenlijkt worden.

De Voorzitter, *Prof. Dr A. M. Donner,* zegt, dat het bestuur, toen het dit onderwerp aan de orde stelde, bedoelde een terreinverkenning te bewerkstelligen. Het bestuur heeft het onderwerp wel wat ruimer bedoeld dan Prof. van Poelje het zou willen zien en spreker meent, dat ter verdediging van die ruimere uitleg nog wel iets op te merken zou zijn. Het bestuur is de heren Noteboom en Van Rappard dankbaar dat zij de Vereniging met een prae-advies hebben willen dienen. Een terreinverkenning is uiteraard in verschillende zin denkbaar. Men had deze kunnen opzetten in de vorm van een soort inventarisatie van de reeds bestaande figuren. Men had zich ook de vraag kunnen stellen, in hoeverre deze figuren wel helemaal aan de aard der materie en der verhoudingen beantwoorden. Maar men kan zich ook — en dat hebben de beide prae-adviseurs gedaan — begeven in een onderzoek naar de geestelijke en maatschappelijke achtergronden van het verschijnsel der samenwerking van bestuur en burger. Die opvatting lijkt spreker ten volle gerechtvaardigd, want op die wijze krijgt men oog voor de verschillende factoren, die hier een soms te weinig besefte rol spelen. Men hoeft het dan over de waardering daarvan niet eens te worden, om toch profijt te kunnen trekken van de wetenschap, wat er in deze „te koop" is.

Het bestuur heeft niet verwacht, dat men bij de behandeling van dit onderwerp niet op een uitsluitend technisch-juridisch vlak zou blijven. Spreker kan dat geen bezwaar vinden. De juridische behandeling zou wel erg gloedloos worden, wanneer men het probleem van de z.g. massificatie of de vragen rondom het dusgenaamde drie-

zuilen-stelsel geheel buiten zijn aandacht sloot. Zo terloops wil hij aan degenen, die vandaag zowel tegen het één als tegen het ander hebben gefulmineerd, de vraag voorleggen, of niet juist die drie-zuilen-gedachte een dam opwerpt tegen de massificatie.

Spreker vraagt zich af of het wel vruchtbaar is, zoals vandaag nogal eens is gebeurd, er van uit gaan, wat nu het doel is van het bestuur en wat het doel is van de particulier. Op die wijze komt men de markante verschillen naar zijn mening niet op het spoor, want geheel het leven streeft tenslotte, althans behóórt te streven, naar één doel. Hoe dieper men daarom op die vraag naar het doel ingaat, hoe meer de verschillen gaan vervagen. Is het niet vruchtbaarder zich te verdiepen in de verschillen in geaardheid en structuur van het bestuur en de particuliere organisatie? Daar krijgt men allicht méér houvast aan.

Spreker heeft deze opmerkingen ter afsluiting van het debat reeds willen maken, voordat beide prae-adviseurs aan het woord kwamen — teneinde op die wijze de betekenis van hun bijdrage iets breder te kunnen belichten, dan aan het slot, wanneer ieder de trein wil halen, mogelijk is. Zij zijn in hun opzet, een terreinverkenning te geven, z.i. zeer wel geslaagd.

ANTWOORD VAN DE EERSTE PRAE-ADVISEUR

DR J. W. NOTEBOOM

Dr J. W. Noteboom kent prof. van Poelje al jarenlang en weet dat deze een man is met gevoel voor realiteit; dit bleek ook uit zijn opmerkingen in de discussie. Terecht heeft hij geconstateerd, dat de behandeling van het onderwerp van de prae-adviezen in de burgemeesterlijke sfeer was gehouden en dat tengevolge van overbelasting het eerste prae-advies te kort is, het tweede te lang.

Prof. van Poelje heeft de spijker op zijn kop geslagen: in verband met veel werk is het prae-advies van spreker te kort; tijd voor uitwerking heeft hem ontbroken. Hij wil nu trachten in zijn antwoord aan de sprekers de leemten wat aan te vullen.

Ook spreker wil iets zeggen over de keuze en de formulering van het onderwerp. In de eerste plaats regardeert dit het bestuur; door aanvaarding van de opdracht zijn de prae-adviseurs er evenwel mede verantwoordelijk voor. Persoonlijk heeft spreker de ruime formulering gewaardeerd; deze formulering bood gelegenheid het geheel te overzien; dit is nodig om te komen tot het aangeven van enige onmisbare richtlijnen.

De heer Noteboom geeft de heren Samkalden en Vegting toe, dat voorbeelden, beschrijvingen van typen en het analyseren en toetsen hiervan in hoofdzaak achterwege is gebleven; een aanvulling van het prae-advies in deze zin had nog plaats kunnen vinden. Wil men echter analyseren en toetsen, dan is het nodig toetsingsnormen op te sporen; deze worden gevonden door na te gaan de verschijnselen, die zich op het gebied van de overheid en op maatschappelijk gebied voordoen; spreker heeft zich echter enige beperkingen op moeten leggen.

De tweede prae-adviseur heeft met een beroep op de openingsrede van prof. Donner in 1952 verdedigd, dat hij onderwerpen van bestuurskunde en van beleid naar voren heeft gebracht; de heer Noteboom acht een dergelijke verdediging niet nodig. De behandeling van het onderwerp vorderde meer dan een strikte juridische formulering; ze vorderde ook een zich bezighouden met wat naar de normen van bestuurskunde noodzakelijk moest zijn.

Teneinde een ontaarding van de discussies in een politiek debat te voorkomen, heeft spreker echter een stuk beleid achterwege gelaten, nl. de vraag hoever de taak van de overheid moet reiken en op welke wijze de verschillende onderdelen van de overheidstaak moeten worden behartigd. Wel heeft hij besproken, hoe wij het verschijnsel van overheid en maatschappij moeten zien en hoe in verband hiermede over samenwerking geoordeeld moet worden.

De heer Van Haren heeft gevraagd hoe spreker tegenover samenwerking tussen particulieren en overheid staat. Hij heeft verschillende passages aangehaald, die het dubieus maken of spreker voor deze samenwerking wel zo veel sympathie heeft als uit de inleiding van zijn betoog zou blijken. De wenselijkheid van samenwerking van overheid en particulieren is sprekers uitgangspunt geweest, rekening houdende met de realiteit van de ontwikkeling van het maatschappelijk leven, die sterk gedifferentieerd is en de zorg voor het bevolkingswelzijn omvat. Dit brengt mee de noodzaak en de wenselijkheid van samenwerking.

De heer Küppers heeft de beide prae-adviezen gekarakteriseerd als stadspoorten, die ons de stad tonen zonder dat we er binnen gaan. Prof. Samkalden heeft een ander beeld gebruikt, nl. dat van een schilderij met slechts enkele lijnen; de verdere invulling wordt aan de koper overgelaten. De heer Noteboom aanvaardt beide beelden tot op zekere hoogte. Het had kunnen zijn, dat de prae-adviezen een dergelijk effect hadden, dat de lezers de leemten, die er in zijn, aanvullen. Het openen van de poort en het tentoonstellen van het schilderij hebben in werkelijkheid ook gestimuleerd tot het naar voren brengen van allerlei denkbeelden, waarvan de kennisneming nuttig is en die de prae-adviezen zo aanvullen, dat we over het geheel tamelijk tevreden kunnen zijn.

Spreker heeft niet alleen vermeden de vraag hoever de taak van de overheid behoort te reiken, maar ook de vraag of we de overheid als dualiteit of als eenheid moeten zien. Bezien we het gebied van de Rijksoverheid dan ontdekken we een grote hoeveelheid overheidsinstanties. Van tal van overheidsinstanties is de taak het behartigen van een bepaald onderdeel van het volkswelzijn, b.v. van de Rijkswaterstaat; dit zijn eenzijdig gerichte diensten. Spreken we echter van „de overheid", dan zien we de overheidsorganisatie zich culmineren in het centraal Rijksgezag. Zo ook bij de gemeentelijke overheid; tal van overheidsinstanties vinden hun cumulatiepunt in het eigenlijke overheidsgezag t.w. de drie gezagsorganen Raad, B. en W. en Burgemeester, in de gemeenten. De overheid moet aan verschillende eisen voldoen, die hun uitdrukking vinden in de wens om t.o.v. de bevolking een sfeer van vrijheid en rechtvaardigheid te scheppen. Spreken we over het algemeen belang, zoals de overheid dat behartigt dan betekent dit een afwegen van veel belangen om te bereiken wat als eis van gerechtigheid in een bepaalde situatie moet worden beschouwd t.o.v. de gehele bevolking. De publieke verantwoordelijkheid wordt gedirigeerd door normen, die in verschillende opzichten afwijken van de normen van het particuliere leven. Een bepaalde industrie b.v. kan in het kader van het algemeen belang een factor van grote betekenis zijn, ook al behartigt de industrieel eenzijdig het belang, dat hij dient. Zo ook de particuliere verenigingen en instellingen van kunsten en wetenschappen. Dit is

voor de maatschappij van waarde. Houden we vast aan samenwerking, dan moeten we daarom niet voorbijzien het waardevolle, dat het particuliere leven als factoren van het algemeen belang biedt.

Prof. van Poelje, die de verlening van subsidie niet als vorm van samenwerking wil zien, is hier, naar de mening van de heer Noteboom, niet geheel consequent. Spreker geeft toe, dat voor samenwerking een ontmoeting tussen particulieren en overheid — elk met een eigen belang — nodig is. Dergelijke ontmoetingen zijn er bij de subsidieverlening ook. Verleent de overheid een subsidie, dan ziet zij in de particuliere activiteit een factor van algemeen belang en acht zij het van waarde die particuliere activiteit te behouden. Spreker denkt aan het schoolvraagstuk. De subsidie van overheidsweg is zeer ruim; de voorwaarden, die worden gesteld, zijn ingrijpend. Het is een vraag of deze niet wat soepeler zouden moeten zijn; er moet ruimte blijven voor eigen zedelijke en godsdienstige opvattingen.

Ten slotte beantwoordt de heer Noteboom nog enkele detailopmerkingen.

De heer Van Helvoirt heeft op de blz. 9 en 17 van het eerste praeadvies een tegenspraak ontdekt. Op blz. 9 wordt gezegd, dat door de subsidieverlening de overheid verantwoordelijkheid aanvaardt; op blz. 17 staat, dat de verantwoordelijkheid bij de particulier ligt. Spreker ziet het zo, dat voor zover de subsidie verleend wordt, de overheid enige verantwoordelijkheid draagt, maar niet moet worden vergeten, dat de primaire verantwoordelijkheid bij de particulieren moet blijven berusten.

De heer Schilthuis heeft over doelcorporaties gesproken en bezwaar gemaakt, dat spreker de waterschappen niet onder de eigenlijke overheidslichamen rekent. Gaat men er — aldus spreker — echter van uit, dat de overheid het algemeen belang moet behartigen en daarbij een veelheid van belangen moet afwegen, dan is de consequentie hiervan, dat men de waterschappen schematisch onderbrengt bij die overheden, die niet in eigenlijke zin overheid zijn, bij de doelcorporaties. De eenzijdigheid van de waterschappen is van groot belang en spreker zou niet willen, dat deze lichamen in een veelheid van belangen zouden opsmelten.

De heer In 't Veld heeft opgemerkt, dat een behoorlijke regeling van de samenwerking haar basis moet vinden in een wijziging van de geestesgesteldheid. Spreker is t.o.v. de geestesgesteldheid iets minder pessimistisch dan zijn mede-prae-adviseur. Hij is het eens met de heer In 't Veld, dat er verbetering van de geestesgesteldheid nodig is, zulks echter niet alleen bij de particulieren maar ook bij de overheid.

ANTWOORD VAN DE TWEEDE PRAE-ADVISEUR

MR L. R. J. RIDDER VAN RAPPARD

De heer *Mr L. R. J. ridder van Rappard* begint zijn beantwoording van de diverse sprekers met de mededeling, dat men zich, in tegenstelling met de geuite critiek op de grote lengte van zijn prae-advies, niet ongerust behoeft te maken, dat hij ook nu weer lang van stof zal zijn. Hij zal namelijk wel zeer kort moeten zijn, omdat het een volstrekte onmogelijkheid is om binnen de nog resterende tijd van nauwelijks een half uur elf sprekers afdoende te beantwoorden en dit te meer, waar de meesten hun critische beschouwing voornamelijk op zijn bijdrage hebben gericht en — wat trouwens te verwachten viel — spreker lang niet altijd hebben gespaard. Hij zal daarom volstaan met een zeer summiere beantwoording en meer speciaal enkele duidelijke misverstanden uit de weg trachten te ruimen, die vermoedelijk hun ontstaan te danken hebben aan het feit, dat spreker welbewust een ietwat polemische betoogtrant heeft gevolgd. Toch zou hij ongaarne zien, dat daaruit alleen maar de indruk resulteerde van een zekere agressiviteit en/of geborneerdheid, terwijl naar zijn eigen overtuiging menige boutade toch wel op een zeer serieuze ondergrond berustte.

Verschillende sprekers hebben in de persoon van de prae-adviseur klaarblijkelijk iets gevonden dat te vergelijken valt met de voorwereldlijke vis, waarover Prof. Prins niet zonder humor sprak en van welks voortbestaan men zich tot voor kort klaarblijkelijk geen rekenschap had gegeven. Zo zou het spreker niet verbazen, als bij menige debater de onuitgesproken mening post had gevat, dat men feitelijk te doen had met iemand, waarvan men, om het beleefd uit te drukken, ietwat meewarig moest getuigen „weliswaar uit de tijd, maar klaarblijkelijk toch nog niet geheel uitgestorven".

Prof. Samkalden heeft spreker verweten, dat hij ten opzichte van het gehalte van hen, die deel uitmaken van de vertegenwoordigende lichamen, ietwat goedkope opmerkingen heeft gemaakt. Spreker is objectief genoeg om de juistheid van deze bemerking te erkennen, maar dan realisere men zich ook dat niemand, zelfs de meest oorspronkelijke geesten, zich in onze tijd voor oppervlakkige cliché-opmerkingen weet te vrijwaren. Spreker erkent, dat hij in zijn praeadvies inderdaad weinig nieuws heeft gezegd maar begrijpt daarom ook niet waarom het juist de oude waarheden zijn, door vele anderen, mensen van meer gezag dan spreker uitgesproken, die in dit geval klaarblijkelijk zo animoos worden ondervonden. Als Prof. Samkalden dan ook stelt, dat de door spreker op blz. 26 gemaakte opmerkingen alleen gemaakt kunnen zijn door iemand, die de opvoedende werking van discussies in eigen kring niet heeft ondervonden, is spreker, die zich in de practijk nu niet bepaald van

openbare en frisse debatten pleegt te distanciëren, geneigd zich af te vragen of hij dan après tout toch nog te weinig in eigen kring blijkt te hebben gediscussieerd. Hij ziet overigens helemaal niet in dat wat hij op blz. 26 en 50 over de qualiteit van de bestuurders heeft gezegd en over de onmiskenbare ontwikkeling, welke in het parlementaire stelsel valt te constateren, waardoor de objectiviteit en de onpartijdigheid van het bestuur ernstig in het gedrang dreigen te geraken, nu ook inderdaad zo grievend is geweest. Spreker blijft van mening, dat de macht van de tegenwoordige fractievoorzitters in gemeenteraden en andere vertegenwoordigende lichamen in feite veel groter is dan die, welke de zo veel gesmade regenten van vroeger ooit hebben gehad. In de practijk is het meestal zo, dat, wanneer de fractie-voorzitter gesproken heeft er geen plaats meer is voor het poneren van een afwijkende mening van mindere goden. Overigens heeft spreker zich bij voorbaat tegen de hier gesignaleerde critiek gewapend, door zeer duidelijk verstandige mensen als Prof. Mr C. H. F. Polak, hier trouwens aanwezig, Prof. F. L. Polak e.a. die zich in gelijke zin hebben geuit, te citeren. Wanneer men de geschriften van deze gezaghebbende bestuursjuristen doorleest, dan treft het dat deze het gehalte van de tegenwoordige volksvertegenwoordigers weinig hoog aanslaan. Spreker heeft er dan ook zorgvuldig naar gestreefd om in zijn critiek een zekere matiging aan de dag te leggen, welke de hierboven geciteerde schrijvers zeker niet steeds in acht hebben genomen. Ten overvloede verwijst hij nog naar een uitspraak van de grote Belgische socialistenleider Emile van der Velde, die in het begin van deze eeuw, n.l. in 1913 een wel zeer vernietigende critiek over de dalende qualiteit van de doorsnee volksvertegenwoordiger zijn partijgenoten reeds dorst voor te houden. Het is Prof. Josephus Jitta, die in zijn inaugurele oratie op dit citaat uit het boek van Van der Velde „Socialisme contre l'état" ter adstructie van een gelijksoortige critiek als spreker in zijn praeadvies heeft neergelegd, de aandacht vestigt. Overigens roept spreker zonder erg veel medelijden met zichzelf te hebben toch de clementie van de vergadering in, omdat hij natuurlijk niemand persoonlijk heeft willen aanvallen en vanzelfsprekend alle mogelijk aanwezige volksvertegenwoordigers volstrekt wil laten vallen onder de uitzonderingsregel van „present people are excepted". Dit lijkt hem bovendien, los van de oprechtheid van zijn bedoelingen, de meest veilige weg. Hij erkent gaarne dat er ook vroeger verborgen massificerende tendenzen waren, maar staat huiverig tegenover de stelling van Prof. Samkalden, dat nivellering geen te dure prijs zou zijn voor sociale vooruitgang, vooral waar die vooruitgang in hoofdzaak van stoffelijke aard is. Spreker vraagt zich af of wij tevreden mogen zijn met de conclusie van Mr In 't Veld, dat de huidige massamens op een hoger niveau staat, zolang daartegenover staat dat de leidende mens van tegenwoordig aan qualiteit heeft ingeboet.

De enige van het gezelschap, die gemeend heeft een persoonlijk feit te berde te moeten brengen is de heer Schilthuis geweest. Hij heeft spreker zelfs vereenzelvigd met die akelige mensen uit de jaren 1930 tot 1940, die het bestonden om de toen ook al merkbare achterdocht tegen het bestaande partijwezen zo sterk te voeden. Het verbaast spreker altijd weer, dat men van zekere zijde zakelijke critiek na 1945 op ons partijenstelsel uitgeoefend dikwijls niet anders weet af te doen dan met het wekken van achterdocht ten opzichte van de democratische gevoelens van degene, die deze critiek uiten. Alsof er niet ook in de jaren 1930 tot 1940 van nationaal onverdachte zijde volstrekt redelijke critiek kon en mocht worden geuit op de wijze, waarop de democratie in Nederland toen in practijk werd gebracht. Overigens heeft spreker de heer Schilthuis als persoon natuurlijk niets verweten. Hij heeft alleen in de door deze gewraakte passage willen laten uitkomen, dat, waar iedere partij in eerste en laatste instantie de neiging blijft hebben om naar de macht, ja zelfs naar de overmacht te streven, het volstrekt begrijpelijk is dat men dan ook in zijn beleid alles in het werk stelt om die eventuele verworven macht ook zo sterk mogelijk te funderen. Tot voor kort was de P.v.d.A. altijd sterk geporteerd voor functionele decentralisatie. Uit de verslagen van de laatste partijcongressen heeft spreker als buitenstaander gemeend te moeten opmerken, dat men de practische doorvoering van de functionele decentralisatie, speciaal op het gebied van de wijkraadgedachte, wat griezelig begint te vinden. Vandaar dat spreker de veronderstelling heeft geuit, dat het bij de P.v.d.A. nogal eens opkomende bezwaar tegen het verlenen van beslissende bevoegdheden aan de wijkraden zijn grond vindt in de vrees voor verlies van macht. Op zichzelf is deze veronderstelling ook historisch wel te verklaren. Was het tenslotte wijlen Troelstra niet, die de stelling verkondigde, dat de staat het instrument is waarmede dat deel van het volk, hetwelk de macht heeft, het gehele volk regeert en die tevens het voorstel deed tot opname van artikel 194 van de Grondwet, omdat hij de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie als tussenstation zag op de weg naar socialisatie. De doorvoering van het beginsel van gezagsdeling binnen de gemeente met als consequentie, het openen van de mogelijkheid tot het in het leven roepen van nieuwe suborganen van bestuur, zal, wanneer men bij het samenstellen van de daaruit resulterende bestuurscolleges niet de weg van het normale kiesrecht volgt, ongetwijfeld voeren tot machtsverlies van de numeriek overheersende partijen. Een dergelijke ontwikkeling acht spreker uit een oogpunt van machtsevenwicht alleen maar toe te juichen. Spreker hoopt dan ook dat men t.z.t. de wijkraden niet zal samenstellen langs de lijnen van het algemeen kiesrecht. Wij dienen ons terdege rekenschap te geven van het feit, dat er een merkbaar gevoel van onbehagen in vele kringen bestaat ten opzichte van het boven

de burger geplaatste bestuur. Spreker laat daar of ten deze niet dikwijls vrij goedkope critiek wordt uitgeoefend. Een feit is echter, dat er veelal het nodige vertrouwen ontbreekt en dat er een zekere mate van vervreemding tussen bestuurders en bestuurden groeiende is. Daarom pleit spreker zo voor een ontwikkeling waardoor *meer* bekwame, goedwillende en actieve mensen bij de verzorgingstaak van het publieke welzijn worden ingeschakeld.

Het spijt spreker, dat de heer Schilthuis de omissie van de wet gemeenschappelijke regelingen inzake de waterschappen nog steeds niet erkennen wil. Diens argumenten, gebaseerd op de inrichting der waterschappen en op de daarmede corresponderende bevoegdheid der provinciale besturen, acht hij bepaald weinig overtuigend. Waarom zou een waterschap geen deel kunnen hebben aan de behartiging van een primair gemeentelijk belang en de gemeente aan een dito waterschapsbelang?

Prof. Samkalden is gelukkig wèl accoord gegaan met sprekers bezwaren tegen de steeds straffer doorgevoerde verzuiling van ons maatschappelijk leven. De voorzitter heeft echter in een privé-gesprek hedenmiddag nog geattendeerd op het voordeel van de zuilensituatie, omdat daarin een element van machtsevenwicht schuilt. Spreker kan dit wel beamen, maar betreurt dat het binnen de zuilen zo star verloopt. Als men er nu in zou kunnen slagen om de zuilen zelf weer in nevenzuilen op te delen, zou er wellicht een zuilenrij ontstaan, die als evenwichtige fundering van ons bestuursleven mogelijk voor een harmonische bovenbouw nuttig werk zou kunnen verrichten. Dat de huidige zuilenstaat in zijn karakter van veelvormigheid zou leiden tot een eenheid in verscheidenheid, gelijk de heer Van Haaren zo optimistisch ziet, trekt spreker ernstig in twijfel. Als de heer Van Poelje Jr. meent, dat spreker feitelijk in een wanhoopsstemming verkeert, dan wil hij dit pertinent ontkennen. Als gelovig mens geldt voor hem de uitspraak van een Fransman, welke hij dezer dagen in „Les Nouvelles Littéraires" las: „L'optimisme est une question de foi tandis que le pessimisme reste une question d'esprit".

Men heeft spreker ook verweten, dat hij eigenlijk weer terug wil naar de privileges uit de befaamde regententijd. Mogelijk dat het enige mensen verbazen zal maar hij heeft juist ten opzichte van die tijd een scherpe afwijzende critiek doch meent op grond van gelijksoortige overwegingen eveneens bezwaar te moeten maken tegen de partijmachtprivileges, die in onze tijd hoogtij vieren. Kan men soms ontkennen, dat bij vele benoemingen in de bestuurssector niet in de eerste plaats wordt gevraagd of de voor benoeming voor te dragen functionaris wel de geschiktste candidaat is maar dat veeleer praealabel wordt gesteld de vraag of hij tot de partij behoort, die in het incidentele geval aan de beurt is. Men zal in de toekomst, en dit geldt speciaal voor de twee grootste partijen in ons vaderland,

meer bereidheid moeten betonen met het oog op 's lands belang om desnoods eigen aanspraken krachtens de zich voordoende quantiteitsverhoudingen achter te stellen wanneer apert vaststaat, dat de eigen partij de meest geschikte en meest bekwame candidaat niet kan opbrengen. Men zal anders een zekere verkleuring van het maatschappij-beeld niet kunnen tegenhouden en op die manier een nivellering bevorderen, die in de bestuurssector heilloze gevolgen kan doen ontstaan. Zij, die tot de hoogste posten in den lande worden geroepen behoren toch voor alles door de bestuurden als de meest aangewezen bestuurders te worden aangemerkt. Nergens werkt middelmatigheid sterker tot neutralisering van particulier initiatief dan juist op het terrein van het openbaar bestuur. Het spreekt vanzelf dat spreker wars is van iedere neiging tot klassebevoorrechting en gaarne erkent, dat honderden representanten van de volkskeuze uit de zogenaamde autodidacte sfeer voortreffelijke regenten zijn gebleken.

Men heeft hem door de uitnodiging voor deze Vereniging een prae-advies te schrijven de gelegenheid gegeven om zijn medemens enigszins te verontrusten. Hij heeft deze kans gaarne aangegrepen, omdat hij gelooft, dat een dergelijke verontrusting in een kring van objectieve en allerminst geborneerde mensen alleen maar tot gezonde reacties leidt. Spreker is dan ook over de resultaten van zijn arbeid nogal tevreden, omdat hij aanvankelijk niet had durven hopen, dat in een gezelschap van zoveel beleefde en naar verhouding bedachtzame mensen van eruditie en wetenschap zo velen op de ketting zouden springen. Hij gunt een ieder gaarne de overtuiging dat het gelijk aan zijn kant is gebleven. Hij heeft helemaal niet de illusie gehad, in deze vergadering velen tot zijn proselieten te kunnen maken. Spreker is er van overtuigd, dat het helemaal geen kwaad kan indien de Vereniging voor Administratief Recht zo af en toe eens haar werkzaamheden op het politieke vlak brengt. Onder politiek verstaat hij uiteraard niet enkel de kunst van het wenselijke maar ook de kunst van het mogelijke. Hij wil zich aansluiten bij de uitspraken van de heer Küppers, die Motley heeft aangehaald waar deze zegt dat „de beste jaren de jaren zijn die voor ons liggen". Spreker is dan ook zeker niet bevangen door een soort idylle, gegrondvest op een critiekloze waardering van het verleden. Voor een bestuurder is de toekomst altijd belangrijker dan wat achter hem ligt, al ontleent hij aan de feiten die de geschiedenis ten beste geeft de nodige precepten voor zijn toekomstig beleid. „Renseignements et enseignements", dat was het wat Napoleon in de geschiedenis zocht en ook vond. Als bestuurders kunnen wij onze mede-mensen nooit zo goed mogelijk helpen wanneer wij ons niet geregeld spiegelen aan de lessen uit het verleden.

Spreker is blij, dat de heer In 't Veld de grondtoon van zijn praeadvies zo goed heeft begrepen. Achter zijn badinerende toon ligt

inderdaad zijn ernstige bezorgdheid voor het lot van de mede-mens. Hoevelen verkommeren niet geestelijk, omdat zij zich in de massa verloren wanen. Het zal de taak van ieder verantwoordelijk bestuurder moeten zijn om zijn mede-mensen weer zoveel mogelijk aan eigen verantwoordelijkheid te gewennen. Dit kan alleen wanneer men de centralisatietendenzen in het bestuur zoveel mogelijk tegengaat. Spreker is dan ook inderdaad geschrokken van de oplossing, welke Manheim in zijn boek „Planning for Freedom" aanprijst. Uiteraard wil ook hij geen vrijheid zonder planning en nog minder planning zonder vrijheid, maar de door de heer In 't Veld ook aangeprezen „derde weg" lokt spreker niet erg aan, omdat deze weg zonder centralisatie niet denkbaar is. Men kan tenslotte de centralisatie niet tot het economische gebied alleen beperken en de misschien ongewilde consequentie ervan zal zijn, dat men ook op andere gebieden verzeild raakt zeer tot schade van de persoonlijke vrijheid en verantwoordelijkheid. Of spreker nu reeds duidelijk een „vierde weg" voor zich ziet, laat hij in het midden. Wel meent hij dat door middel van spreiding van gemeentehuishouding nieuwe activiteiten in de plaatselijke sfeer kunnen opbloeien, die de massificerende tendenzen van onze tijd enigszins kunnen neutraliseren. Wanneer de heer In 't Veld spreker op een bepaald punt verwijt dat hij stomweg zou hebben nagepraat wil spreker dit wel ruiterlijk toegeven, maar doen wij dit allemaal niet heel vaak, tenzij men tot die enkele goden op de Olympus behoort, die zelf het object van dat napraten zijn geworden. Spreker denkt in dit geval o.a. aan Prof. van Poelje, op wiens gezaghebbende uitspraken zovelen terecht een beroep plegen te doen. Hij grijpt de gelegenheid aan om dankbaar te constateren, dat Prof. van Poelje, die dikwijls al dan niet voldoende doordachte uitspraken van spreker in vroegere discussies zo raak wist te typeren hem ditmaal nogal gespaard heeft. Er is hier naar zijn bescheiden mening sprake van een evolutie in welgezindheid, wat waarschijnlijk terug te voeren valt op een verouderingsproces, waarover hij zich aan de andere kant wel weer enigszins verontrust dient te betonen.

Dat men op het terrein van het publieke recht niet van samenwerking zou mogen spreken, omdat partijen niet gelijkwaardig zouden zijn, vermag spreker niet in te zien. Prof. van Poelje's stelling dat echte samenwerking alleen mogelijk zou zijn in de sfeer van het privaatrecht en dat al het andere slechts nieuwe vormen van overheidsarbeid zou zijn, acht spreker meer een spel van woorden. Zolang er een element van vrijwilligheid bij de inschakeling der particuliere activiteit op het terrein van het publieke welzijn aanwezig is, benevens een eigen aandeel in de werkzaamheid gebaseerd op een eigen recht van deelname meent spreker de term samenwerking te mogen gebruiken.

Prof. Prins heeft opgemerkt, dat wanneer men serieus naar rebel-

len tegen de nivellering zoekt men in feite voor onze tijd de steen der wijzen zou zoeken. Spreker houdt niet van monnikenwerk en wil bovendien niet hoger grijpen dan redelijk is. Hij gelooft echter niet dat wanneer men een betere bestuursorganisatie, meer geijkt voor de tijd, waarin wij thans leven, bepleit, men dan per se last moest hebben van chimères. Wij hebben een ruimer arsenaal van rechtsvormen nodig in de bestuurssector, teneinde op die manier meer actieve burgerzin mogelijk te maken. Wanneer de heer Van Haaren zegt, dat het volstrekt onvruchtbaar is om over het zuilensysteem, dat heden ten dage in ons vaderland zo academisch en doctrinair wordt toegepast de staf te breken omdat wij van die „zuilerij" toch niet kunnen afkomen, dan geloof ik dat hij dat te somber ziet. Wij kunnen er natuurlijk wel iets tegen doen maar dan zal men ook de durf moeten opbrengen om dit punt discutabel te stellen.

Ook aan Prof. Vegting moet spreker toegeven, dat hij door klaarblijkelijk te veel hooi op zijn vork te nemen vrij oppervlakkig heeft gerefereerd. Overigens wil hij nogmaals laten uitkomen, dat hij niet enkel het hier aanwezige gezelschap uit de tent heeft willen lokken maar ook de voorzitter, die in een voorafgaand gesprek met de prae-adviseurs het standpunt innam, dat zijn inleiding van het vorig jaar toch feitelijk voor de behandeling van het huidige onderwerp niet zoveel te betekenen had. Spreker denkt hier anders over en heeft dan ook dankbaar op die fascinerende inleiding teruggegrepen. Doordat hij zich de kans niet heeft laten ontnemen om over allerlei punten, die misschien wel in een zeer ver verwijderd verband met het eigenlijke onderwerp gelegen zijn iets te berde te brengen, is zijn prae-advies veel langer geworden dan aanvankelijk de bedoeling was. Spreker erkent, dat hij daarmede gedeeltelijk zijn hoofddoel voorbijgeschoten heeft, nu gebleken is, dat geen der sprekers o.a. nader is ingegaan op zijn uitvoerige opmerkingen over de bestaande onderwijspacificatie. Als de heer Van Helvoort niet zo verstandig was geweest om zonder veel omhaal van woorden duidelijk te laten uitkomen, dat hij het met de inhoud van zijn stellingen terzake totaal niet eens was, zou hij zich hebben kunnen inbeelden onder het motto van „wie zwijgt stemt toe", dat met betrekking tot dit punt dit eerbiedwaardige gezelschap zijn revolutionnaire ideeën volledig onderschreef. Spreker is er zich terdege van bewust, dat hij de schijn op zich zou laden van een bad looser te zijn wanneer hij nu de gelegenheid zou aangrijpen om te herhalen wat hij als bezwaar tegen de huidige verdeeldheid op onderwijsgebied zo sterk voelt. Toch hoopt hij dat men de bereidheid en de moeite zal kunnen opbrengen om de naar spreker's oordeel zo dringend noodzakelijke herziening van de lager-onderwijswet in alle partijen aan de orde te stellen.

De heer Besier heeft in zijn uitvoerig betoog teruggegrepen op twee prominente bestuursjuristen uit de A.R.-hoek, Mr Berghuis

en Mr Groen. Hij onderschrijft hun visie met betrekking tot de grens van de overheidstaak en de daaraan gepaard gaande toetssteen van de publieke gerechtigheid. Dit begrip publieke gerechtigheid bevat bij een wat dieper doordenken toch maar een zeer klein element van objectiviteit. Voor spreker is het begrip betrekkelijk nietszeggend en voor de practische politiek niet hanteerbaar. Spreker, die destijds, toen de oprichting van het streekschapsplan voor de Alblasserwaard en de Vijfheerenlanden aan de orde kwam zoveel bittere ervaringen heeft moeten opdoen, omdat men met een beroep op dat begrip publieke gerechtigheid de stelling trachtte ingang te doen vinden, dat de tot samenwerking bereid zijnde gemeenten buiten de grenzen van de voor de overheid gereserveerde taak dreigden te treden, heeft toen al degenen, die hem en zovele andere collega's op dit punt het spel bedierven trachten voor te houden, dat zij beter zouden doen het begrip algemeen welzijn als toetssteen voorop te stellen. Een zeer constructief en goed werk in de streek, waarin sprekers gemeente ligt, is getorpedeerd, omdat een der hierboven genoemde rechtsgeleerden, Mr Groen, zijn begrip publieke gerechtigheid aan de om advies bijeen vergaderde partijgenoten-raadsleden der kringgemeenten heeft voorgehouden. Daarmede was in deze sterk rechts georiënteerde streek het lot van het streekschapsplan voorlopig bezegeld. Dankbaar heeft spreker mogen constateren, dat in het nieuwe A.R.-gemeenteprogram, aan welks totstandkoming o.a. Mr Groen een werkzaam aandeel schijnt te hebben gehad, in de praeambule, ditmaal het publieke welzijn voorop werd gesteld, terwijl de publieke gerechtigheid eerst geheel achteraan in een tussenzin werd vermeld. Spreker veroorlooft zich de taquineuse vraag of deze evolutie in denkwijze wellicht aan zijn herhaald en fanatiek verweer te danken is geweest in welk geval zou komen vast te staan, dat politieke beïnvloeding van — anders denkenden — in een partij als die der A.R. toch nog mogelijk is.

De heer Van Helvoort heeft voor zichzelf de conclusie getrokken, dat iemand als spreker noch het beginsel van de souvereiniteit in eigen kring, noch het subsidiariteitsbeginsel zou kunnen omhelzen. Voor wat het eerste betreft geeft spreker dit volmondig toe. Hij is er nooit in geslaagd om te begrijpen, wat men toch wel met souvereiniteit in eigen kring bedoelt en hij ontkomt niet aan de gedachte, dat men hier van een principe spreekt terwijl men een leuze bedoelt. Van het subsidiariteitsbeginsel daarentegen is hij een hartgrondig verdediger en hij blijft zich dan ook scharen achter degenen, die, mits zij behoren tot de verlichte geesten, waartoe Prof. van Poelje het gezelschap als totaliteit zeker niet volledig rekende, de meest juiste definitie van dit beginsel aan de Paus en niet aan Dooyeweerd toeschrijven. Spreker begrijpt niet waarom de heer Van Helvoort bezwaar maakt dat hij dit beginsel aanvaardt tegen de achtergrond van de interpretatie van Dr Loeff. Hij wijst in dit verband

op de taak van de overheid op het terrein van het maatschappelijk werk, speciaal in de grote steden, waar als gevolg van de zeer ernstige toeneming van de ontkerstening activiteit van mens tot mens onmiskenbaar op de weg van de overheidswerkzaamheid ligt. Spreker is er van overtuigd, dat ook zij, die de solidaristische maatschappijleer, voorgestaan door menig moderne katholiek denker, aanhangen reële samenwerking tussen overheid en particulieren op dit terrein zullen moeten toejuichen. Daarom is spreker juist zo teleurgesteld door de uiteindelijke opvatting van dr Bartels, die uitgaande van die moderne katholieke maatschappijleer aan een wezenlijk samenspel klaarblijkelijk toch geen behoefte heeft. Ook hier veronderstelt spreker dat vrees voor verlies van zuileninvloed een consequente doorvoering van de eigen leer in de practijk belemmert. Spreker pleit met nadruk voor zelfstandige verantwoordelijkheid in de periphere sector op het terrein van de gezondheidszorg. Dr Bartel's theorie zal uiteindelijk leiden tot een centralisatie met als consequentie verzwakking van locaal initiatief. Spreker had gaarne gehoopt de heer van Helvoort veel verder uit zijn tent te lokken dan in feite is geschied. Deze heeft even het hoofd uit het zeildoek gestoken maar zich ijlings teruggetrokken door de stelling, dat aan de top van iedere activiteit van de publieke welzijnsverzorging steeds de overheid moet staan. Spreker vindt deze reactie weliswaar leerzaam maar toch niet bepaald aanvaardbaar. Voor alles meent hij dat de overheid de mensen tot eigen activiteit moet prikkelen, tot zelfdoen moet inspireren in plaats van het in het leven roepen van adviescommissies, waarvan de leden in de talloze gevallen, dat aan hun advies geen gevolg gegeven wordt, een gevoel van onmondigheid ternauwernood zullen kunnen onderdrukken.

De heer Van Helvoort heeft spreker nog gevraagd of hij de bijzondere schoolbesturen niet als particuliere instellingen ziet. Formeel kan worden toegegeven, dat deze besturen een civielrechtelijke basis hebben. Zij zijn daarom toch voor spreker nog geen zuiver civielrechtelijke lichamen. Daarvoor werken zij toch te veel in de publieke sfeer, voeren zij taken uit, die de wet hun opdraagt en zijn zij op velerlei gebied niet vrij om overeenkomstig eigen wensen te handelen. Men kan de vraag stellen of Prof. van Poelje gelijk had met zijn stelling dat spreker, als zo menig overbelast burgemeester tegenwoordig, geen tijd heeft gehad om kort te zijn. Wel kan hij toegeven, dat hij door tijdsgebrek aan de uitwerking van bepaalde gedachten niet voldoende is toegekomen en zodoende wel erg in het algemene is blijven hangen. Hij kan zich voorstellen, dat vele der aanwezigen dit feit veeleer als een bijzonder gelukkige omstandigheid zullen aanmerken omdat zij anders genoodzaakt waren geweest om nog veel meer bizarre, eenzijdige uitweidingen op zich te laten inwerken. Overigens wil spreker zich tegenover de vermanende woorden van Prof. van Poelje als volgt excuseren, dat hij voor-

alsnog de routine mist om de beknoptheid in practijk te brengen, die het eerbiedwaardig en sterk professoraal getinte genootschap als de Vereniging voor Administratief Recht, kennelijk aangewaaid is. Om heel eerlijk te zijn wil spreker erkennen, dat hij zeer lang heeft geaarzeld voordat hij de uitnodiging om dit grenzenloos prae-advies te schrijven aanvaardde. Dat hij het tenslotte heeft gedaan is niet geweest om wat de Fransman zegt „pour épater le monde". Zijn voornaamste drijfveer is geweest de bewogenheid voor de mede-mens, waarover de heer In 't Veld zo terecht gesproken heeft. Hij heeft al evenmin de figuur uit Cervantes boek „Don Quichotte" willen uitbeelden, wat echter niet zeggen wil, dat hij niet het spel heeft willen spelen van de homo ludens, als men dan maar zo welwillend wil zijn om te begrijpen, dat niet het spel ten deze primair was maar wel de zorg voor de naaste, welke ons naar Christus' gebod mede tot wet strekt. Indien men dit zal willen erkennen, dan vertrouwt hij dat men de taquinerie, waarmede het prae-advies wellicht ietwat te veel werd gekleurd op de koop toe heeft willen nemen, temeer waar deze weliswaar brede terreinverkenning toch nog niet het dal der doodsbeenderen, waarvan de heer Küppers schier apocalyptisch gewaagde, heeft bestreken.

De *Voorzitter* dankt nogmaals de beide prae-adviseurs voor hun werk besteed aan de prae-adviezen en aan de beantwoording van de sprekers. Het bijzondere van deze vergadering is naar spreker meent dat men z'n geweten als bestuurder als het ware op tafel heeft gelegd. Al met al is het een vergadering geweest waaraan men aangename herinneringen zal bewaren en dit is te danken aan de prae-adviseurs.

Hierna sluit de Voorzitter de vergadering.

II

VERSLAG VAN DE HUISHOUDELIJKE VERGADERING OP 29 MEI 1953

Aanwezig zijn volgens de presentielijst:

Mr P. S. Bakker, 's-Gravenhage; Jhr F. A. Beelaerts van Blokland, Heemstede; H. N. van den Berg, Hoofddorp; mr F. J. J. Besier, 's-Gravenhage; mr H. H. J. Bisterbosch, Arnhem; mr. A. Blom, Utrecht; M. J. Boeren, Breda (voor de gem. Breda); A. du Bois, Heiloo; P. J. Bozelie, Alkmaar; H. A. Brasz, 's-Gravenhage; dr A. J. W. Brückel, 's-Gravenhage; S. W. Couwenberg (Maasbode); mr H. Cost Budde, Voorburg; mr. H. H. Douma, Andijk; mr K. J. van Douwen, St. Nicolaasga; mej. A. van Dunné 's-Gravenhage; drs D. J. van Dijk, Wassenaar mr. H. G. Engelberts, Utrecht; mr. W. J. van Eijkern, 's-Gravenhage mr H. Fortuin, Amsterdam; A. M.F.Freyters, Roosendaal; mr G.J.M.A. Gast, Zwolle; mej. A.Geerts, 's-Gravenhage; dr B. de Goede, Arnhem; mr G.W.M. Gründeman, Leiden; W. F. Happé, Haarlem; mr dr C. van Haren, 's-Gravenhage; J. C. Haspels, Bussum; drs M. A. M. van Helvoort, Boxtel; mevr. mr A. H. Huart-Engelsman, 's-Gravenhage; B. Ike, Noordwijk; mr L. Keyzer, Nijmegen; mr N. Kolff, Leiden; M. Kortekaas, Noordwijk; mr J. H. Kuiper, Utrecht; J. Küppers, Utrecht; mr A. F. Lindeman, Bloemendaal; H. W. B. Lindeman, Arnhem; mr K. Lodder, Rotterdam; prof. dr J. H. A. Logeman, 's-Gravenhage; F. A. Lohman, Boxtel; W. van Luipen, Emmen (voor de gem. Emmen); mr J. H. van der Meide, Voorburg; M. P. A. Meissen, Wateringen; mr G. Mesdag, 's-Gravenhage; mr A. F. Molleman, Arnhem; mr H. J. Morren, Voorburg; N. A. Nap, Wassenaar; mr F. Niendieker, 's-Gravenhage; H. J. Nipperus, Amsterdam; O. Norbruis, Zuilen; dr. J. W. Noteboom, Voorburg; mr E. H. Nuver, Amersfoort; P. W. Oosterhoff, 's-Gravenhage; mr H. E. Phaff, Haarlem; prof. dr J. M. Pieters, Nijmegen; prof. dr G. A. van Poelje, 's-Gravenhage; dr S. O. van Poelje, 's-Gravenhage; prof. mr C. H. F. Polak, Leiden; prof. mr C. W. van der Pot, Groningen; mr ir M. M. van Praag, Schiedam; prof. mr W. F. Prins, Heemstede; M. L. van Putten, 's-Gravenhage; mr H. P. W. Radier, 's-Gravenhage; mr L. G. van Reyen, 's-Hertogenbosch; drs W. Reyseger, 's-Gravenhage; mr L. R. J. ridder van Rappard, Gorinchem; mr P. J. Rutgers van der Loef, Utrecht; prof. dr. I. Samkalden, Wageningen; mr. J. Th. Scherpenhuyzen, Amsterdam; mr U. P. Schilthuis, Rotterdam; dr L. J. Schippers, Voorburg; P. A.

Schobben, Boxtel; A. G. W. Severijnen, Rotterdam, mr M. H. Siepman, 's-Gravenhage; K. Sikma, Zaandam; prof. mr D. Simons, 's-Gravenhage; W. van Sprong, Noordwijk; mr Stempels (N.R.C.), Rotterdam; G. P. Sterrenberg, Elst; mr. R. Streng, Amersfoort; mr E. Stricker, Leiden; mr P. Tellegen, Terneuzen; mr B. S. Tigchelaar, Leidschendam; drs Toe Water, Utrecht; dr M. Troostwijk, Groningen; Th. W. van Veen (Het Vrije Volk), Amsterdam; prof. mr U. G. Vegting, Amsterdam; mr J. in 't Veld, 's-Gravenhage; Th. J. C. Verduin, Noordwijk; mr J. G. R. Vos, Eenrum; mr Th. Vosters (Het Stroomgebied van de Dommel), Boxtel; prof. mr C. W. de Vries, 's-Gravenhage; mr J. Walenkamp, Breda (voor de gemeente Breda); mr J. Westhoff, Utrecht; A. L. Wilkeshuis, Wassenaar; mr dr J. Winsemius, Delft; mr ir J. M. C. Witvliet, 's-Gravenhage; mr H. D. van Wijk; 's-Gravenhage; mr. S. F. L. Baron van Wijnbergen, 's-Gravenhage; mr. D. C. Zwart Voorspuy, Voorburg; mr B. L. A. van Zwieten, 's-Gravenhage.

Van het bestuur:

Prof. dr A. M. Donner, Amsterdam; mej. mr H. J. D. Revers, 's-Gravenhage; mr H. M. L. H. Sark, Wassenaar; dr A. H. Günter, 's-Gravenhage; mr. J. M. Kan, 's-Gravenhage; mr dr. C. M. M. Kortmann, Breda; mr dr T. Kruijff, Utrecht; M. A. Reinalda, Utrecht; prof. mr J. V. Rypperda Wierdsma, Leiden; mr P. J. C. Schilthuis, Rotterdam.

Voorzitter: prof. dr A. M. Donner.

De *voorzitter* opent de vergadering met een woord van welkom tot de aanwezigen; in het bijzonder geldt dit welkomstwoord het erelid van de Vereniging, prof. mr C. W. de Vries en de heer M. A. Reinalda, die in dubbele functie nl. als bestuurslid en als vertegenwoordiger van het provinciaal bestuur van Utrecht aanwezig is.

De *notulen* van de vergadering van 30 Mei 1952 (geschrift XXV der Vereniging) worden, onder dankzegging aan het secretariaat gearresteerd.

Op het *jaarverslag 1952* (zie bijlage I), dat door de secretaresse wordt voorgelezen, worden geen aanmerkingen gemaakt. De voorzitter brengt de secretaresse dank voor haar werk.

De penningmeester brengt het *financieel verslag* over 1952 uit en behandelt de *begroting* voor 1953 (zie bijlage II). Hij laat een optimistisch geluid horen over de financiële toestand van de Vereniging.

Namens de *kascommissie* deelt de heer Oosterhoff mede, dat boeken en bescheiden van de penningmeester in orde zijn bevonden; hij brengt de penningmeester lof voor de wijze waarop deze zijn taak vervult. De voorzitter dankt de kascommissie voor haar werk en dechargeert deze commissie en de penningmeester voor het jaar 1952. Als leden van de kascommissie voor 1953 worden benoemd

de heren P. W. Oosterhoff, dr S. O. van Poelje en prof. mr C. H. F. Polak.

Aan de orde is nu de *bestuursverkiezing*. Aan de beurt van aftreden zijn de heren dr A. H. Günther, M. A. Reinalda en prof. mr J. V. Rypperda Wierdsma. Bovendien heeft prof. dr L. J. M. Beel zijn bestuurslidmaatschap ter beschikking gesteld omdat hij niet in de gelegenheid is aan de werkzaamheden van het bestuur deel te nemen. Het bestuur heeft de volgende candidaten aanbevolen (in alphabetische volgorde). In de vacature Beel: drs M. A. M. van Helvoort en mr P. J. M. Kallen; in de vacature Günther: dr A. H. Günther en mr N. H. Muller; in de vacature Rypperda Wierdsma: prof. mr J. P. Hooykaas en prof. mr J. V. Rypperda Wierdsma; in de vacature Reinalda: mr H. P. C. Linthorst Homan en M. A. Reinalda.

Tot leden van het stembureau worden benoemd de heren prof. mr D. Simons en A. G. W. Severijnen. Bij de uitslag van de stemming blijkt dat zijn uitgebracht 69 stemmen op de heer Günther, 71 op de heer Reinalda, 74 op de heer Rypperda Wierdsma, 44 op de heer Kallen, 35 op de heer Van Helvoort, 12 op de heer Muller, 11 op de heer Linthorst Homan, 8 op de heer Hooykaas en 1 op de heer Polak. Gekozen zijn dus de heren Günther, Reinalda, Rypperda Wierdsma en Kallen. De drie eerstgenoemden aanvaarden hun benoeming; de heer Kallen, die niet aanwezig is, zal bericht van zijn verkiezing worden gestuurd.

Het volgende punt van de agenda is: *vaststelling van een werkplan der Vereniging voor 1953*. De voorzitter deelt mede, dat de commissie voor de „Algemene bepalingen van Administratief Recht" zo goed als klaar is met haar werkzaamheden. Uit de vergadering komen geen suggesties voor het werkplan 1953. De voorzitter vat dit op als een bewijs, dat de vergadering het aan het bestuur toevertrouwt om te bekijken, of men nog een bijzondere taak ter harte moet gaan nemen, en zo já, welke.

Bij de *rondvraag* heeft geen van de leden iets op te merken. Hierna *sluit* de voorzitter de huishoudelijke vergadering.

JAARVERSLAG VAN DE SECRETARESSE OVER 1952

In het jaar 1952 werd het werk der Vereniging voortgezet zonder dat iets nieuws werd aangepakt of op andere wijze zich iets bijzonders voordeed.

De studiecommissie voor de „Algemene bepalingen van Administratief Recht", heeft weer zeer ijverig gewerkt en is vrijwel tot de afsluiting van haar arbeid gekomen. Zoals ik in het vorige jaarverslag mededeelde had de commissie eerst een voorlopig verslag opgesteld; dit is in de loop van het jaar 1952 omgewerkt tot een definitief rapport. Dit rapport is thans klaar en zal waarschijnlijk zeer binnenkort aan het bestuur worden aangeboden, waarop het bestuur zich zal beraden over de vraag wat hiermede verder moet gebeuren. Wij hopen dat het mogelijk zal zijn het rapport in de serie „Geschriften" der Vereniging te doen verschijnen. Het vormt zeker geen afsluitend geheel maar moet veeleer gezien worden als een grondslag voor verdere bezinning op de algemene beginselen van het administratief recht èn op de vraag hoe op dit gebied meer uniformiteit kan worden verkregen in de practijk. Dit zijn fundamentele vragen van het administratief recht als afzonderlijke en zelfstandige tak van ons recht en ik geloof dan ook te mogen zeggen dat de Vereniging met dit werk een belangrijke bijdrage zal hebben geleverd voor de ontwikkeling van het recht waarvoor zij, blijkens haar naam, is opgericht.

Dit over onze (enige) commissie. Wat het congres betreft, dit had, zoals te doen gebruikelijk, in Mei te Utrecht plaats. Het had tot onderwerp: Algemene beginselen van behoorlijk bestuur; praeadviseurs waren: Prof. Mr I. Samkalden en Prof. Mr G. J. Wiarda. Het onderwerp was gekozen in verband met de voorstellen van de Commissie—De Monchy, in het bijzonder het voorstel „Beroep Administratieve Beslissingen", waarin immers naast de strijd met wettelijke voorschriften ook „strijd met algemene beginselen van behoorlijk bestuur" als grond van beroep tegen een beschikking van de overheid voorkomt. Het kiezen van dit onderwerp voor het jaarlijkse congres lag dus geheel in de lijn van onze Vereniging, die ook door haar buitengewoon congres, in October 1950 gehouden ter behandeling van de voorstellen van de Commissie—De Monchy, van haar grote belangstelling voor deze voorstellen heeft blijk gegeven. De praeadviezen behelsden een verzameling jurisprudentie (ook buitenlandse) en andere gegevens, die vooral dan van grote waarde zal kunnen zijn, als wij het ooit mogen beleven dat het ontwerp „Beroep Administratieve Beslissingen" wet wordt. Het onderwerp gaf uiteraard niet zoveel stof voor debat als sommige andere onderwerpen wel eens hebben gegeven.

Ik moge in dit verband aanstippen dat het Tijdschrift „Bestuurswetenschappen" in een van zijn laatste nummers een artikel heeft opgenomen over de administratieve rechtspraak van de hand van de heer De Monchy, dat als motto had een variatie op Boutens' Beatrijs, luidende:

Dit is de sproke der rechtszekerheid
Zoals zij luidt in deze tijd.
Ik schreef haar uit in weinig blaen
In zulk een klare en simple wijs
Als kinderen verstaan.

Een tweede motto was hieraan toegevoegd door de voorzitter van de redactie-commissie, vrij naar Boutens' „Lethe":

Moet ik dan aldoor zien wat 'k weet
Al 't reddeloos gedachte
Al 't reddeloos volbrachte
Gelijk is, wat ik liet en deed.

Deze aanhalingen brengen mij vanzelf op ons Tijdschrift, dat, hoewel wij het voogdschap daarover met twee andere lichamen delen, toch ook ons Tijdschrift is en dat, naast onze serie „Geschriften", die dit jaar met twee nummers werd verrijkt, ook als een uiting van de werkzaamheid van onze Vereniging mag worden beschouwd. Zoals U weet bestaat er tussen de redactie van het blad en het bestuur van onze Vereniging menige personele unie. Helaas zijn er nog steeds niet veel leden van de V.A.R. die een eigen abonnement hebben op „Bestuurswetenschappen", maar ik meen te mogen aannemen dat velen het blad uit anderen hoofde ontvangen en dat het in de kringen van onze Vereniging wel regelmatig wordt gelezen. De inhoud van het Tijdschrift was dit jaar bevredigend — althans dit meent de redactie. Wanneer er opmerkingen zijn of wensen leven onder de leden van de V.A.R. zal het bestuur dit als altijd zeer graag vernemen.

Over het contact met België valt dit jaar niets te vermelden, noch over contact met het Nederlandse Instituut voor Bestuurswetenschappen of het Institut International des Sciences Administratives. De Voorzitter en ondergetekende woonden namens het bestuur de derde Administratieve Dag bij, georganiseerd door het Belgisch en Nederlands Instituut voor Bestuurswetenschappen, in April 1952 gehouden te Maastricht. Het onderwerp van deze dag was „Besturen door middel van subsidiëring". De praeadviezen en een kort verslag van de debatten verschenen, zoals gewoonlijk, in het Tijdschrift „Bestuurswetenschappen".

Het bestuur vergaderde in 1952 tweemaal. In zijn samenstelling kwam geen wijziging, tengevolge van het feit dat de drie aftredende leden: de heren Mrs Kan, Kortmann en Schilthuis, door de jaar-

vergadering herkozen werden. Wegens het aftreden als zodanig van de heer Van der Meide,, werd Mr G. Mesdag, commies bij de Ver. v. Ned. Gemeenten, tot adjunct-secretaris benoemd. Ons bestuurslid de heer Kruyff had namens de Vereniging zitting in de „Raad voor Rijkspersoneelsaangelegenheden".

Tenslotte het aantal leden. Na de grote toeneming van het aantal leden en vooral van het aantal donateurs, die in 1951 plaats had en waarvan ik in het vorige jaarverslag melding maakte — ik vermeldde toen dat thans alle elf provincies en meer dan 30 gemeenten als donateur zijn toegetreden — is er in 1952 niet veel verandering gekomen in het ledental. Het bedraagt thans: pl.m. 400 leden en donateurs. Een gelukkig verschijnsel blijft dat onze congressen steeds door een kleine honderd leden bezocht worden, dat is dus tussen $^1/_4$ en $^1/_3$ van het totaal aantal leden. Dit is meen ik een gunstig bewijs van de blijvende belangstelling van de leden van de Vereniging voor Administratief Recht.

's-Gravenhage, Mei 1953. H. J. D. REVERS.

BIJLAGE II

REKENING EN VERANTWOORDING OVER HET JAAR 1952

ONTVANGSTEN		UITGAVEN		
Contributies 1952	ƒ 3.449,65	*Bestuursuitgaven*		
„ 1953	„ 145,—	bureaukosten	ƒ 273,49	
Verkoop geschriften	„ 108,10	porti, telegrammen	„ 46,39	
Rente Spaarbank	„ 49,66	reiskosten	„ 8,20	
				ƒ 328,08
		Geschriften XXIII, XXIV, XXV		„ 2.734,34
		Algemene vergadering:		
		agenda	ƒ 27,13	
		zaalhuur, lunch enz.	„ 60,55	
		kosten verslag	„ 110,60	
				„ 198,28
		lezingen		„ 30,19
		Commissie Algemene Bepalingen		„ 14,75
		Saldo		„ 446,77
	ƒ 3.752,41			ƒ 3.752,41

BEGROTING VOOR HET JAAR 1953

Contributies	ƒ 3.450,—	*Bestuursuitgaven:*		
Verkoop geschriften	„ 125,—	bureaukosten	ƒ 300,—	
Rente Spaarbank	„ 50,—	porti, tel., telg.,	„ 100,—	
Nadelig saldo	„ 550,—	reiskosten	„ 50,—	
				ƒ 450,—
		Algemene vergadering:		
		convocatie	ƒ 50,—	
		zaalhuur enz.	„ 100,—	
		verslag	„ 200,—	
		reiskosten	„ 125,—	
				„ 475,—
		Commissies		„ 500,—
		Geschriften		„ 2.500,—
		Lezingen		„ 100,—
		Onvoorzien		„ 150,—
	ƒ 4.175,—			ƒ 4.175,—

Saldo 1 Januari 1953: ƒ 3.663,84.

SAMENSTELLING BESTUUR, AANVULLING LEDENLIJST

Bestuur:

Het bestuur is als volgt samengesteld: prof. dr A. M. Donner, Voorzitter; mej. mr H. J. D. Revers, Secretaresse; mr H. M. L. H. Sark, Penningmeester; dr A. H. Günther, 's-Gravenhage; mr J. M. Kan, 's-Gravenhage; mr P. S. M. Kallen, Maastricht; mr A. Kleyn, Meppel; dr C. N. M. Kortmann, Breda; mr dr T. Kruyff, Utrecht; M. A. Reinalda; prof. mr J. V. Rypperda Wierdsma, Leiden; mr G. J. C. Schilthuis, Rotterdam.

Nieuwe leden:

Mej. mr J. C. Rutgers, Emmapark 4, 's-Gravenhage; mr J. W. C. Tellegen, burgemeester van Wijhe; mr dr J. Schoonenberg, Trans 19, Utrecht; mr C. J. A. Koning, Verlengde Koningsweg 16B, Bunnik; mevr. M. E. Jager-Laurillard, Van Reesstraat 122, 's-Gravenhage; mr W. L. Haardt, Koninginnegracht 25, 's-Gravenhage; mr E. Brederveld, Kersenstraat 20, Leiden; jhr F. W. A. Beelaerts van Blokland, M. Hobbemastraat 38, Heemstede; mr U. G. Schilthuis, Mathenesserlaan 192, Rotterdam; mevr. mr. G. Burger-Hanneman, Santhorstlaan 67, Wassenaar; mr W. G. Vellekoop, Kranenburgweg 59, 's-Gravenhage; M. Kortekaas, Quarles van Uffordstraat 26, Noordwijk aan Zee; mr J. Winsemius, Kanaalweg 11, Delft; T. Leenhouts, stadhuis, Leiden; W. van Luipen, Parklaan 6, Emmen; prof. drs J. M. Pieters, Sophiaweg 99, Nijmegen; mr G. H. K. Schreurs, Ieplaan 81, 's-Gravenhage; mr M. L. P. Laurey, Ahornstraat 5, 's-Gravenhage; A. L. H. M. Kessen, burgemeester, Heer; mej. mr A. M. E. Dunné, Prins Mauritslaan 100, 's-Gravenhage.

Als donatrice traden toe de gemeenten Groningen en Noordwijk.

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 algemene vergadering op 16 Maart 1940
uitverkocht

III Verslag van de algemene 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 algemene vergadering op 19 April 1941 .... ,, 1,10

V Verslag van de algemene 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. Rijperda Wierdsma voor de algem. vergadering op 27 Juni 1942.. ,, 2,25

VII Verslag van de algemene vergadering, 27 Juni 1942 uitverkocht

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

IX Verslag van de algemene 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 Vereniging ter nadere bestudering van het onderwerp: De rechtsgevolgen van formeel onjuiste of onbevoegd genomen (verrichte) besluiten en handelingen..... ,, 0,50

XII Verslag van de algemene 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 algemene vergadering op 13 Juni 1947..... uitverkocht

XIV Verslag van de algemene 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 algemene vergadering op 28 Mei 1948 ..... uitverkocht

XVI Verslag van de algemene 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 algemene vergadering, 13 Mei 1949 „ 1,25

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

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

XXI Verhoogde rechtsbescherming.
Verslag van de algemene vergadering, 19 October 1950, ter bespreking van het Verslag van de Commissie-De Monchy... „ 1,50

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

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

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

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

XXVI Samenwerking van Overheid en particulieren.
Prae-adviezen, uitgebracht door Dr J. W. Noteboom en Mr L. R. J. ridder van Rappard voor de algemene vergadering op 29 Mei 1953 ..... „ 1,90

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