GESCHRIFTEN VAN DE VERENIGING VOOR ADMINISTRATIEF RECHT

XX

HET BEGRIP 'ALGEMEEN BELANG' IN DE VERSCHILLENDE ONDERDELEN VAN HET ADMINISTRATIEVE RECHT

VERSLAG VAN DE ALGEMENE VERGADERING, GEHOUDEN TE UTRECHT OP 19 MEI 1950, TER BEHANDELING VAN DE PRAE-ADVIEZEN VAN

Dr S. O. VAN POELJE en Prof. Mr C. H. F. POLAK

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

INHOUD

I. Beraadslaging over de prae-adviezen 7
Prof. Dr A. M. Donner (inleiding) 7
Mr J. H. Scholten 11
Mr E. H. Nuver 13
Mr L. Keijzer 16
Prof. Dr G. A. van Poelje 17
Mr G. J. C. Schilthuis 18
A. G. W. Severijnen 19
Prof. Mr G. J. Wiarda 21
Mr P. Verloren van Themaat 26
Mr C. J. Goudsmit 28
Dr S. O. van Poelje 29
Prof. Mr C. H. F. Polak 32

II. Verslag van de huishoudelijke vergadering 36

Bijlage I. Jaarverslag van de secretaresse over 1949 . . 40

Bijlage II. Rekening en verantwoording over 1949 en begroting voor 1950 44

III. Ledenlijst 45

I

BERAADSLAGING OVER DE PRAE-ADVIEZEN UITGEBRACHT DOOR DR S. O. VAN POELJE EN PROF. MR C. H. F. POLAK

DE VOORZITTER brengt in herinnering, dat de eerste Voorzitter der Vereniging, Prof. de Vries, de goede gewoonte had om de debatten op het jaarlijkse congres met enkele algemene beschouwingen te openen. Spreker meent zich aan deze eenmaal ingestelde gewoonte niet te mogen onttrekken en zou daarom op dit ogenblik de aandacht willen vragen voor het begrip „Politie". Het is allerminst sprekers bedoeling in te gaan op de thans met zoveel heftigheid gevoerde discussie tussen de burgemeesters en het O.M., tussen de Departementen van Binnenlandse Zaken en van Justitie en wat daaraan vast zit.

Spreker gaat liever even op de geschiedenis van dat begrip in. Prof. Rijpperda Wierdsma heeft eerst in zijn proefschrift en daarna in een opstel in de Van Ovenbundel duidelijk gemaakt dat het woord een lange en bewogen geschiedenis achter de rug heeft. Deze heeft daardoor onze kennis zo verruimd, dat men zich, wanneer men over die geschiedenis gaat spreken, eigenlijk enigszins voelt als een stroper op zijn terrein. Wanneer spreker die strooptocht waagt, dan is het omdat de geschiedenis van het begrip „politie" eigenlijk niet is te scheiden van de geschiedenis van het begrip, dat hier vandaag aan de orde is.

Spreker vestigt de aandacht op een plaats, die op het eerste horen vreemd in de oren klinkt. Wanneer in het begin van de 16e eeuw, in 1519, de Franse rechtsgeleerde en bestuursambtenaar Claude de Seyssel, zijn boek over „La grande Monarchie de France" publiceert, dan gaat hij daarin uit van de stelling dat de macht van Frankrijks koning in beginsel absoluut is. Er zijn echter beperkingen! Voorop noemt hij „la religion" en „la justice". Als derde beperking van de vorstenmacht noemt hij echter „la police".

Staat men daar even bij stil, dan realiseert men zich hoe sterk een woord van inhoud kan veranderen. Waaraan wij ook denken bij het woord „politie", zeker niet aan beperking van de overheidsmacht. Wat kan hier wel met „la police" zijn bedoeld?

Bij lezing van de gehele tekst wordt dat wel duidelijk. „La police", dat is eigenlijk het gehele bestand van het Koninkrijk. Het woord duidt aan dat samenstel van standen en groepen, met

hun rechten en plichten, met hun eigen gewoonten en privileges, waaruit Frankrijk bestaat. De koning is in beginsel souverein, maar hij mag niet komen aan de bestaande orde van adel, geestelijkheid en steden. Integendeel, hij heeft hen in hun positie te eerbiedigen en hun rechten voor aantasting te bewaren. De Fransman van die dagen ziet zijn land en volk nog graag als één groot gezin, waarin wel de vorst vader is, maar dan toch ook met de natuurlijke plicht om de leden van het gezin hun eigen plaats en functie te laten, hen te helpen en hen op te voeden, maar niet om hen te vernietigen. Doet hij dat toch, dan ondermijnt hij slechts zijn eigen positie als vader.

„La police", dat is de orde in het staatsgezin. Een orde, welke door de vader-vorst moet worden gehandhaafd, maar welke hij ook zelf niet schenden mag.

Nu dient hier aanstonds aan te worden toegevoegd, dat het woord door De Seyssel op een wat ongewone wijze is gebruikt. Wij komen de termen police, politia en policie in Nederland zowel als in Frankrijk in die dagen reeds geregeld tegen. Het wordt dan gebruikt in een zin gelijk aan ons „handhaving der openbare orde", maar dan in de ruimste zin van dat woord, zodat vrijwel het gehele binnenlands bestuur er onder valt. De betekenis blijft echter vaag en wisselend. Talrijke auteurs trachten opsommingen te geven, wat er al niet onder valt. Maar ieder eindigt zijn opsomming met „enzovoort" of „en soortgelijke". In Nederland althans is het niemand gelukt er een kernachtige term voor in de plaats te stellen.

Juist omdat de term zo vaag blijft wees spreker op die oude Franse bestuursrot.

Politie in die dagen geeft eigenlijk aan het staatsdoel bij uitnemendheid. Dat doel is orde, een gezinsorde, waarbij niet de wederzijdse rechten, maar de plichten op de voorgrond staan, waarbij niet bescherming van het bestaande, maar opvoeding en geestelijke en materiële welvaart de motieven van het handelen zijn. Politie zou men kunnen vertalen met: de handhaving van het algemeen welzijn. Maar dan ook van een algemeen welzijn, waarbij evenals in het gezin, geen bijzondere rechten en aanspraken gelden en waarbij het leed van één gevoeld wordt als het leed van allen.

Het is niet moeilijk te gissen, waar het begrip die praegnante betekenis heeft gekregen. In de 15e en ook nog in de 16e eeuw vinden wij het woord vooral gebruikt in verband met de stedelijke gemeenschappen. Daar bestond inderdaad die nauwe samenleving en die gemeenschap van belangen, van lief en leed, welke aan dat woord die sterke inhoud geven kon.

Wanneer De Seyssel en andere bestuursambtenaren uit zijn dagen het begrip gaan overbrengen naar het landsbestuur, dan hebben zij er een bedoeling mee. De bedoeling om aan de vorst

dezelfde ruime bemoeiing met alle aangelegenheden van zijn onderdanen te geven, welke de stedelijke magistraat met die der burgerij heeft. Het begrip moet dienst doen in de strijd om uitbreiding van de macht en invloed van de vorst. Zeker, die vorst heeft te zorgen voor het algemeen welzijn, maar welke mogelijkheden van inmenging geeft die zorg hem wel niet.

Het behoeft geen betoog, dat het begrip, nu het aldus wordt losgemaakt uit de stedelijke bodem, waar het zich dagelijks voeden kon en waar het werd gekoesterd door het stedelijk saamhorigheidsgevoel, moest verdorren. Het wordt geformaliseerd. Het verliest zijn materiële betekenis en wordt meer en meer opgevat als aanduiding van een bevoegdheid van de vorst.

Men lette slechts op de instelling van de lieutenance de police te Parijs, op het einde der 17e eeuw. Dit orgaan doet goed werk ter bestrijding van de bedelarij en de misdaad. Het oefent een zeer noodzakelijk toezicht uit op de verschillende bedrijven en beroepen. Het stelt er een eer in om allerlei geschillen, niet alleen tussen buren, maar ook in de families bij te leggen — en zo de al te onafhankelijke rechter weg te dringen. Het belast zich met armenzorg en ziekenverpleging. Het wijst — herinnering aan de gezinsorde tussen de standen — aan de bedienden hun plaats, houdt de arbeiders in toom, maar het let er ook op dat de notabelen zich aan hun standsplicht houden. Geen stukje van het Parijse leven of de koninklijke politie doet er haar weldadige en weldoende invloed gelden. En aanvankelijk met succes. Vreemdelingen spreken van de lieutenance de police als van het achtste wereldwonder. Maar het zijn sterke benen die de weelde kunnen dragen. Allengs staat niet meer het algemeen welzijn op de voorgrond, maar het belang en het gerief van de vorst. Het weldoen wordt een manie. En wanneer de ontwikkeling aan de bestaande maatschappelijke orde met haar standen en gilden gaat knabbelen, dan gaat die politie tegen deze aantasting van de orde in of geeft onberaden en baatzuchtige leiding.

Het woord politie heeft onder de bedrijven een evolutie ondergaan, waarbij het de gehate klank krijgt die het in de samenstelling politie-staat heeft. De overheidstaak der politie was al te hoog gericht geweest.

Spreker gaat aan de ongeveer gelijk verlopende ontwikkeling in Duitsland en vooral in Pruisen voorbij. Het lag in de aard, dat daar de „Polizei" niet alleen werd geoefend, maar ook bestudeerd. De Polizeiwissenschaft — men heeft het reeds vaak opgemerkt — levert weinig op voor de studie van het administratief recht. Geen wonder. Onbegrensde bevoegdheden hebben voor de jurist weinig belangwekkends!

Hoe is het in ons eigen land gegaan? Wanneer men daar het woord politie tegenkomt heeft het vooral een vaste betekenis wan-

neer het wordt gebruikt met betrekking tot taak en bevoegdheden van stedelijke magistraat en plattelandsbesturen. Dat ligt in de aard. De dagelijkse overheidszorg was bij de plaatselijke gemeenschappen gebleven. De landsheer, die zich met de plaatselijke „policie" te zeer wenste te bemoeien, had men afgezworen. De zorg voor het welzijn van stad en burgerij bleef bij de magistraat. Wel wordt het woord ook gebruikt voor de werkzaamheid van stadhouder en Staten, maar deze vertoonden weinig neiging om bij het begrip aan te knopen voor de uitbreiding van eigen bemoeiingen. De enige instantie, tegenover welke de steden zich hadden schrap te zetten, was de Justitie. De Justitie, wel te verstaan, niet zozeer van de stedelijke schepenbanken, welke in voortdurend contact en zelfs in een soort personele unie met de magistraat leefden, maar de Justitie van de provinciale hoven, overblijfselen van de landsheerlijke centralisatiezucht. Tegenover die Hoven wordt het beginsel van de scheiding van justitie en politie gesteld. Dat betekent, dat de steden haar eigen huishoudelijke aangelegenheden regelen en de Hoven van elke bemoeiing met of inmenging in het plaatselijk bestuur en de behartiging van het plaatselijk algemeen welzijn kordaat uitsluiten.

Het begrip politie blijkt onder de Republiek ondefinieerbaar. Is dat te verwonderen? Wij kunnen ook geen duidelijk antwoord geven op de vraag wat de overheidstaak omvat en wat de term „algemeen belang" in kan houden.

En nu de vrij plotselinge verenging van het begrip. Op het einde van de achttiende eeuw wordt het nog veelvuldig in zijn ruimste betekenis gebruikt. Tachtig jaar later denkt eigenlijk niemand daar meer aan. Daartussen ligt de opkomst van de rechtsstaatsgedachte.

Een eerste aanval op het nieuwe politiebegrip onderneemt men in Pruisen. Het bekende Algemeine Landrecht geeft een omschrijving van de politietaak. „Erhaltung der öffentlichen Sicherheit, Ruhe und Ordnung" en „Abwendung der dem Publico oder einzelnen Mitgliedern desselben bevorstehenden Gefahr".

Het is een poging om vast te leggen dat de politie niet is een positieve opvoedende en bevoogdende werkzaamheid, maar dat zij beperkt blijft tot afweer van inbreuken op de *bestaande* orde en de *bestaande* aanspraken en rechten. Daarin komt niets minder tot uitdrukking dan een geheel nieuwe, zeer veel beperkter visie op de staatstaak. Wij zouden kunnen zeggen: het begrip „algemeen belang" wordt aanzienlijk versmald. Intussen, met wetsbepalingen verandert men geen bestuurspractijk en de bedoeling van de zorgvuldige Pruisische formule is niet verwezenlijkt. Daarvoor was meer nodig.

De werkelijke beperking van het begrip komt pas, wanneer de gedachten van Montesquieu in de grondwetten worden neergelegd en wanneer de liberale burgerij er via kiesrecht en volksvertegenwoordiging op toe gaat zien, dat geen overheidsinmenging in het maatschappelijk leven plaats vindt dan op grond van de wet.

Het is in de tijd, waarin men het bestuur ziet als uitvoering en handhaving van de wet, dat het begrip „politie" verengt. Wanneer men van de opvoedersstaat overstapt op de kleppermanstaat, dan krijgt ook de klepperman of veldwachter de naam die vroeger de opvoeder droeg. Politie, dat is handhaving van de wet. Dat juist in ons land die bepaling zo volledig is doorgevoerd, hangt waarschijnlijk wel hiermede samen, dat het tijdstip waarop de denkbeelden van Montesquieu opgang gingen maken, samenvalt met het moment waarop er voor het eerst een centraal bestuursapparaat ontstaat. Wij hadden wat het centrum betreft geen traditie welke er toe kon meewerken, dat de term „politie" een breder betekenis behield. Voor de eerste leiders der departementen van algemeen bestuur was het niets nieuws dat politie in handhaving van de wet bestond. Zij hadden nooit anders gekend of geweten. Thorbecke komt wel even met zulk een herinnering, maar dat zegt de mensen zo weinig, dat zij het voor een germanisme aanzien.

Plaatselijk was dat anders. Vooral in de steden en op het platteland blijft het oude begrip „politie" dan ook veel langer in zwang. Daar blijft ook de politiezorg vaak nog wel ruimer dan alleen de handhaving van wet en orde. Men zit daar te dicht op de practijk om Montesquieu serieus te nemen.

Intussen, de oude betekenis van het woord politie is zozeer vergeten, dat niemand er meer aan denkt om dat begrip opnieuw te gaan uitbreiden, wanneer blijkt dat bestuur toch werkelijk nog wel iets meer is dan handhaving van de wet. Wij zien de staatstaak steeds groter worden en men wordt soms herinnerd aan het staatsdoel, dat men met het woord „policie" placht aan te geven. Maar wij gebruiken een ander woord. Wij behouden het beperkte politiebegrip, als blijvende herinnering aan de liberale rechtsstaat. En waar men vroeger sprak van „politie", daar zeggen wij „algemeen belang".

Mr J. H. SCHOLTEN begint met hulde te brengen aan de prae-adviseurs voor de wijze, waarop zij het aan de orde gestelde onderwerp hebben belicht. Spreker zal op hun beschouwingen geen critiek uitoefenen. Het belang van prae-adviezen als de onderhavige bestaat z.i. minder in het poneren en verdedigen van stellingen, die c.q. bestreden kunnen worden, dan wel in de gelegenheid, die zij de lezers bieden over een bepaald onderwerp hun gedachten te laten gaan en deze te toetsen aan het in de prae-adviezen geboden materiaal.

Spreker zal daarom volstaan met het maken van enige algemene opmerkingen waartoe het begrip „algemeen belang" hem aanlei-

ding geeft mede na aandachtige lezing van de prae-adviezen, zonder in een bestrijding daarvan te vervallen.

Het „algemeen belang" is een begrip, waaraan — hierover is iedereen het eens — ieder *objectief* criterium ontbreekt. Het is soms ruimer en soms enger. Enger is het b.v. bij de toepassing van art. 22 van de Waterstaatswet 1900, waar het, blijkens geschiedenis, tekst en jurisprudentie, is op te vatten als het belang van het geheel in tegenstelling tot dat der delen. Beperkter is het ook, wanneer de wet (de Rivierenwet) spreekt van het algemeen *rivier- en stroom*belang. Het belang der openbare orde is een species van het algemeen belang. Hetzelfde kan gezegd worden van het belang der defensie. En zo zou men nog op allerlei andere schakeringen, die evenzovele beperkingen inhouden, kunnen wijzen. Hoe dit echter zij, wanneer het algemeen belang in het geding gebracht wordt, is de hantering van dit begrip geheel overgelaten aan het *subjectieve* inzicht van het met de behartiging van dit belang belaste orgaan. Met andere woorden: men heeft te doen met het algemeen belang, zoals het betrokken overheidsorgaan dit ziet. Soms wordt dit met zoveel woorden in de wet tot uitdrukking gebracht, b.v. in art. 79, 2e lid van de Successiewet 1859, waarin gesproken wordt van „naar het oordeel van de Minister van Financiën" of in art. 3 van de Bedrijfsvergunningenwet 1938: „naar het oordeel van de Kroon". Maar ook wanneer het er niet uitdrukkelijk bij staat, is het subjectieve oordeel van de bij de zaak betrokken instantie doorslaggevend. De bevoegdheid van een toezichthoudend orgaan om een besluit van een lager orgaan wegens strijd met het algemeen belang te vernietigen, wil niets anders zeggen dan dat het hogere orgaan het recht van vernietiging heeft, wanneer *naar zijn* (subjectief) *oordeel* gewichtige belangen dit eisen. Het is geen norm, geen leidraad, mede ten dienste van de rechter. De Centrale Raad van Beroep heeft in de zaak-Winkel anders geoordeeld, doch dit is naar sprekers mening er volkomen naast!

Dit wil natuurlijk niet zeggen, dat de rechter nooit met het begrip algemeen belang zou mogen werken. Soms draagt de wet hem dit uitdrukkelijk op, zo b.v. bij art. 48 van de Ambtenarenwet 1929, volgens hetwelk de rechter op grond van het algemeen belang een nietigheid voor gedekt kan verklaren, hoewel het wellicht zuiverder ware geweest, deze bevoegdheid aan de administratie te verlenen. Een ander voorbeeld is art. 261 W.v.S..

Een omschrijving van het begrip „algemeen belang" is niet te geven. Het is uiteraard niet het belang van allen, daar er altijd tegenstrijdige belangen zijn. Het is ook niet het belang van de helft plus één! Ook het belang van een minderheid (een kleine minderheid zelfs) kan, als het maar zwaarwichtig genoeg is, een algemeen belang opleveren. Een algemeen belang kan zelfs met de onmiddellijke belangen van hen, die op een gegeven ogenblik

een collectiviteit vormen, in strijd zijn, daar de bestuursorganen ook met de toekomst en de belangen van de later levende geslachten hebben rekening te houden. Wat het dan wèl is, is eenvoudig een kwestie van doelmatigheid, van bestuursbeleid, geheel afhankelijk van het goede inzicht, de tact en de onpartijdigheid van hen, die met de leiding van zaken zijn belast. Men moet in goed vertrouwen op hun oordeel afgaan. Alleen de volksvertegenwoordiging heeft de taak op de gestie der Regering toe te zien en deze zo nodig af te keuren, wat natuurlijk niet behoeft uit te sluiten, dat men de uitoefening van het vernietigingsrecht aan een procedure bindt, waarbij het belanghebbende orgaan in de gelegenheid wordt gesteld zich te doen horen, zoals ook door de Commissie-De Monchy wordt voorgesteld.

Tenslotte heeft spreker nog één opmerking.

Op blz. 28 spreekt de eerste prae-adviseur van een „meerwaardig belang", „een belang van hoger orde". Dit zijn echter maar woorden, die de zaak niet verder brengen. Want spreker weet niet wat een belang „van hoger orde" is. Men zegt wel eens: het algemeen belang gaat vóór een privé-belang. Maar dit is in zijn algemeenheid beslist onjuist. Er zijn privé-belangen, die voor de betrokkene zo zwaarwichtig zijn, dat zelfs het algemeen belang daarvoor moet wijken. Men denke aan gewetensbezwaren. Men kan nu wel zeggen: het is een algemeen belang, dat niemand gedwongen wordt iets tegen zijn geweten te ondernemen, maar in feite is het toch een privé-belang dat boven het algemeen belang heeft te praevaleren. Een ander voorbeeld is de vrijstelling van de dienstplicht uit hoofde van kostwinnerschap of persoonlijke onmisbaarheid. Ook hier wijkt het algemeen belang voor het individuele. Spreker zou hiermede willen volstaan.

Mr E. H. NUVER vestigt de aandacht op bepalingen uit het ambtenarenrecht, waarin „algemeen belang" ter sprake komt. Genoemd wordt o.a. art. 48 der Ambtenarenwet, dat de rechter toestaat om redenen van algemeen belang de nietigheid der aangevallen besluiten enz. voor gedekt te verklaren. In de practijk legt hij zich hierbij de nodige beperkingen op. Dit blijkt hieruit, dat slechts een tiental beslissingen valt aan te wijzen, waarbij de nietigheid voor gedekt werd verklaard. Voorts blijkt het uit de uitspraken, waarbij verzoeken om tot gedekt-verklaring over te gaan, werden afgewezen. De rechter motiveert niet altijd, welke redenen van algemeen belang in het bepaalde geval z.i. toepassing van art. 48 vorderen. Wel is dit geschied in de uitspraak betreffende de gasdirecteur te B. (kaartje no. 12 op de Ambtenarenwet) en in de zaak-Anloo (A.B. 1948, 462). Spreker wijst nog op een niet gepubliceerde uitspraak van de Centrale Raad van Beroep, die een gedekt-verklaring van nietigheid ener rechtsherstelbeschikking bevat, waarbij het bedrag der schadeloosstelling 10 cent te laag was be-

rekend. De nietigheid werd hier gedekt verklaard in het belang der administratie. Tenslotte vestigt spreker nog de aandacht op een uitspraak waarbij het Ambtenarengerecht te 's-Gravenhage (A.B. 1948, 482) de weigering om een reserve-sergeant-vlieger van zijn verbintenis te ontheffen, nietig verklaarde, doch de nietigheid — voor een bepaalde termijn — gedekt verklaarde wegens het speciale defensiebelang in Indië, onder uitdrukkelijke opmerking echter, dat het gerecht niet de theorie aanhing, dat het algemeen belang in elk geval boven het persoonlijk belang gaat.

De jurisprudentie op art. 48 der Ambtenarenwet, aldus concludeert spreker, geeft evenmin als die op andere bepalingen, het begrip algemeen belang betreffende, gelegenheid te komen tot een nadere definitie van het begrip algemeen belang. De conclusie der beide prae-adviseurs gaat dus ook voor het ambtenarenrecht geheel op. Slechts kan worden opgemerkt, dat de gevallen overwegend een meerwaardig belang betroffen, hetgeen gezien de Memorie van Toelichting, die een voorbeeld geeft waaruit blijkt, dat het hier gaat om een meerwaardig belang, niet behoeft te verwonderen en volgens spreker ook zijn rechtvaardiging vindt in de wettekst. Art. 48 toch spreekt van het gedekt verklaren der nietigheid „om redenen van algemeen belang", hetgeen de wettelijke basis schept de kring van het algemeen belang kleiner te trekken dan b.v. in art. 185 der gemeentewet, waar sprake is van vernietiging wegens strijd met „het algemeen belang".

Ook in de Ambtenarenwet 1929 zal het begrip „algemeen belang" bepaald worden door wat spreker zou willen noemen, een trias, ongeveer te vergelijken met de uit de dramatische kunst bekende trois unités, te weten: tijd, plaats en handeling, onder welke handeling spreker dan zou willen verstaan de bijzonderheden van het concrete geval alsmede het, wellicht geobjectiveerde, doch niettemin subjectieve, inzicht van persoon of college dat heeft uit te maken wat het algemeen belang vordert. De beide prae-adviseurs komen ongeveer tot dezelfde conclusie en spreker verwacht niet, dat daaromtrent veel verschil van opvatting zal bestaan.

Bij de beoordeling van de uitspraken of beslissingen, waarin het algemeen belang aan de orde kwam, zullen er uiteraard verscheidene worden aangetroffen, welke aanvechtbaar voorkomen. Dit is, gezien de rekbaarheid van het begrip en gezien de voormelde drie eenheden, wel onvermijdelijk, maar levert, naar sprekers overtuiging, geen reden op om te trachten het begrip algemeen belang door iets anders te vervangen. Het algemeen belang toch van vandaag is niet dat van gisteren en ook niet dat van morgen. Een duidelijk voorbeeld hiervan ziet men b.v. in het K.B. van 3 November 1933, S. 579 [1]), waarbij een raadsbesluit om het personeel op 1 Mei

[1]) A.B. 1933, 923.

vrijaf te geven met behoud van wedde werd vernietigd wegens strijd met het algemeen belang, wanneer men daarnaast legt de rondzendbrief van de Minister van Binnenlandse Zaken, dd. 20 April 1949, waarin de mogelijkheid wordt geopend de 1e Mei als gedenkdag te beschouwen en vrijaf met behoud van bezoldiging te verlenen.

Mr Stellinga betoogt in het Tijdschrift voor Overheidsadministratie [1]) bij een bespreking van het prae-advies van Dr Van Poelje, dat het begrip algemeen belang een beginsel is, dat de gehele staatsbouw en de functionnering der organen raakt. Hij geeft dan aan, wat z.i. de principiële grondslag van dit algemeen belang is, doch ook hij moet ten slotte concluderen, dat de juiste afweging van geval tot geval zal moeten geschieden.

Over het bijzondere karakter der A.W. 1929, welke enerzijds de rechter de bevoegdheid geeft het algemeen belang in zijn beschouwingen te betrekken — art. 48 — en anderzijds de administratieve organen de gelegenheid geeft de rechterlijke veroordelingen, in zoverre zij niet op geld luiden, naast zich neer te leggen — art. 104, jo 111 — zal spreker hier niet uitweiden. Spreker verwijst hiervoor naar het door hem geschrevene in De Nederlandse Gemeente [2]). Hij meent evenwel dat deze figuur bijzondere aandacht verdient, omdat zij, hoezeer ook duidelijk een hinken op twee gedachten, wellicht toch aanvaardbaar is voor een oplossing van de vraag, in hoeverre ook het overheidsbeleid aan onafhankelijke rechterlijke contrôle kan worden onderworpen. Voor het Ambtenarenrecht is deze vraag eigenlijk geen vraag meer, omdat de rechter constant treedt in een beoordeling van punten, welke tot het vrije goedvinden van de overheid gerekend plegen te worden en waarbij in belangrijke mate beleidsoverwegingen een rol spelen, waartegenover dan staan de mogelijkheden van art. 48 (door de rechter toe te passen) en de artt. 104 en 111 (niet-opvolging der veroordeling door de administratie).

Spreker vraagt zich daarom af, of de stelling, dat de rechter van de beleidsvragen moet afblijven, gezien de ervaringen met de ambtenarenrechtspraak, nu wel voldoende gefundeerd is. Die ervaring heeft z.i. niet geleerd, dat de A.W. 1929 realiter de ontwrichtende werking heeft gebracht, welke Mr van der Does daarvan destijds verwacht heeft. In de jurisprudentie zijn slechts twee gevallen bekend, dat art. 104 der Ambtenarenwet moest worden toegepast (van welke alleen dat van de gasdirecteur een beleidskwestie behelsde). Bovendien is in tal van rechtstoestandsregelingen der ambtenaren het aantal bepalingen, waarin aan het bevoegd gezag een freies Ermessen is voorbehouden — b.v. door toevoeging van de woorden: naar het oordeel van — zeer beperkt

[1]) Jaargang 1950, blz. 220 e.v..
[2]) Jaargang 1950, blz. 66 e.v., blz. 77 e.v..

gebleven. Er is dus blijkbaar weinig behoefte gebleken om de rechter zoveel mogelijk uit te sluiten. Spreker kan het dan ook niet zo somber inzien als Prof. van den Bergh, die met de invoering ener behoorlijkheidscontrôle door de onafhankelijke administratieve rechter het einde van ons democratisch staatsbestel nabij zag.

Let men aan de andere kant op de ontwikkeling der jurisprudentie op de onrechtmatige overheidsdaad en nu pas weer op die, betreffende de toepassing der Woonruimtewet, dan ziet men dat ook de burgerlijke rechter zich ten slotte niet volledig laat terugdringen van de beoordeling der vragen van overheidsbeleid. Ook de potentiële beoordeling der noodwetgeving toont dit aan.

Gevraagd mag daarom worden, of niet het systeem der Ambtenarenwet 1929 ook voor andere gevallen navolging zal kunnen vinden. Enerzijds staat toch de rechterlijke contrôle en het — blijkens de ervaring — grote gezag der rechterlijke uitspraken. Aan de andere kant bestaat de mogelijkheid de rechterlijke veroordeling niet op te volgen, mogelijkheid waarvan maar zelden gebruik gemaakt wordt.

Mr L. KEIJZER heeft enige concrete vragen naar aanleiding van de prae-adviezen.

In het eerste prae-advies staat vermeld, dat er een onderscheiding is te maken in drie verschillende opvattingen omtrent het begrip algemeen belang, waarvan de eerste algemeen belang gelijk stelt met staatsdoel en de tweede algemeen belang vrijwel uitsluitend maakt tot een zaak van freies Ermessen. Terecht zegt de eerste prae-adviseur, dat onder invloed van de encyclopaedisten het begrip „bien commun" is verdrongen door dat van „intérêt général". Wij stoelen nog op de ideeën van de 18e eeuw, die zich losmaken van de mens als gebonden aan de natuurlijke orde. De mening van de eerste prae-adviseur, als zou het „bonum commune" van Thomas van Aquino, staande tegenover het „bonum particulare", wanneer men althans de term „belang" niet uitsluitend tot het materiële beperkt, doch daaraan ook een morele waarde wil toekennen, in belangrijke mate met het algemeen belang kunnen samenvallen, lijkt spreker daarom een illusie. Onze opvattingen zijn op een geheel andere grondslag gebouwd.

Spreker wijst er verder op, dat de eerste prae-adviseur, de verhouding tussen de begrippen „openbare orde" en „algemeen belang" besprekend in verband met de wet van 1855 op de vereniging en vergadering, meent dat geconcludeerd zou kunnen worden dat de openbare orde eist, dat een vereniging geen rechtspersoonlijkheid bezit, indien gronden, ontleend aan het algemeen belang, zich daartegen verzetten. Dit is volgens spreker niet vol te houden. De openbare orde is geen toetssteen voor de toepassing van alle bepalingen dier wet. Onderscheid moet worden gemaakt tussen het eerste en het tweede gedeelte der wet. Het verbod van verenigingen

in strijd met de openbare orde heeft niet veel uitgehaald. Beperking door de openbare orde is geen beperking. De toetssteen, de grens, is pas in de verdere bepalingen der wet gevonden waar het ging om de toekenning van rechtspersoonlijkheid. Dit laatste valt niet onder art. 9 der Grondwet, doch is uitwerking door de wetgever.

De eerste prae-adviseur zegt ergens, dat onder de besluiten die vernietigd kunnen worden ook daden van wetgeving van lagere organen vallen en betoogt dan, dat men zou kunnen stellen, dat de Rijkswetgever aan de lagere organen de bevoegdheid tot wetgeven, als het ware door delegatie, heeft overgelaten. Deze laatste opvatting is volgens spreker verwerpelijk. Delegatie is een der manieren, waarop een bevoegdheid van een bepaald overheidsorgaan tot stand komt. Het is het overdragen van een bevoegdheid of taak door een orgaan, *dat volgens het staatsbestel voor het uitoefenen of verrichten daarvan eigenlijk zelf is aangewezen,* op een ander orgaan, hetwelk slechts door deze overdracht daartoe bevoegd wordt.

Het is in hoge mate niet slechts onlogisch doch ook gevaarlijk de verhouding Staat en gemeente naar die maatstaf te bepalen. Vóór 1798 waren de gemeenten zelfstandige gezagsdragers, die aan haar plaats en positie alleen reeds haar verordenende macht e.d. ontleenden. In 1798 vielen zij ten offer aan de staatsmoloch, aan wat men zou kunnen noemen de hypertrophie van het staatsabsolutisme en wat haar daarna is toegevallen zou nu in de gedachtengang van de prae-adviseur niet meer zijn dan een extra, een gunst, een schenking, die te allen tijde herroepelijk is. Zulks is volgens spreker een volkomen verwerpelijke voorstelling van zaken uit historisch-traditioneel oogpunt — want het recht is immers evolutionnair, bouwt altijd voort op het verleden — doch ook uit het oogpunt van practisch staatsbeleid. De gemeenten e.a. zouden dan volkomen aan het welbehagen van Den Haag zijn overgeleverd. Zo moge het geweest zijn onder vigueur der staatsregeling-1798 toen de gemeenten administratieve lichamen waren, ondergeschikt en verantwoordelijk aan het Uitvoerend Bewind, wiens bevelen zij moesten nakomen, doch zo is het niet gebleven. Geeft het niet te denken — en het is deze concrete vraag, die spreker de prae-adviseur zou willen stellen — dat in de staatsr.-1798 ten aanzien van het vernietigingsrecht gewaagd wordt van wetten, in de volgende staatsregelingen en in de Grondwet-1815 van algemene wetten? Is daaruit wellicht de conclusie te trekken dat de regelende macht der lagere organen werd erkend, dat het hoger gezag zich terugtrok van een gebied, waar het niet thuishoorde?

Prof. Dr G. A. VAN POELJE wil volstaan met enige korte opmerkingen omdat nog niet bekend is wat de Commissie-De Monchy heeft tot stand gebracht. Spreker heeft met grote belangstelling de

inleiding van de Voorzitter beluisterd en spreekt over deze inleiding woorden van lof. Wanneer wij, zo vervolgt spreker, een grove onderscheiding maken dan kunnen we algemeen belang zien als:

1e. uiteindelijke metaphysische rechtvaardigingsgrond voor alle daden van bestuur (waaraan soms met zoveel woorden herinnerd wordt) en als

2e. meer concreet algemeen belang, wat eigenlijk niet is „algemeen" belang maar het als meerwaardig aanvaarde na afweging van de belangengroepen, die in ieder bepaald geval de aandacht vragen.

De samenleving is een samenbouwsel van allerlei organen, instellingen enz.. Het is een daad van bestuursbeleid om uit te maken welk belang op een gegeven ogenblik het zwaarste weegt en dit belang wordt dan als „algemeen" belang gekwalificeerd. Spreker vraagt zich daarom af of het niet het verstandigst zou zijn uit de wetgeving de vernietiging wegens strijd met het *algemeen* belang te schrappen. Is vernietiging wegens strijd met het algemeen belang inderdaad onmisbaar? Spreker betwijfelt dit. Z.i. komt men er in Engeland, waar men dit begrip niet kent, heel behoorlijk met de daar bestaande regeringscontrôle. In Frankrijk zelfs op meer dan alleen maar „behoorlijke" manier. Daar kan iedere ingezetene van een besluit van een gemeentelijk orgaan in beroep komen bij de préfet van wiens beslissing iedere belanghebbende recours heeft op de Conseil d'Etat ter zake van de overschrijding van rechtsmacht. Dit systeem vermijdt de verwarring, die ontstaat door het begrip „algemeen belang" en brengt de zekerheid, die we nu niet hebben, met zich, dat in elk geval iedere belanghebbende in beroep kan komen wanneer hij strijd met het algemeen belang, in de metaphysische betekenis van het woord, aanwezig acht. Spreker bepleit niet overneming van vreemde elementen in ons rechtssysteem, maar wel principiële overweging of handhaving van een op niet meer geldende veronderstellingen berustend rechtsmiddel moet worden aanbevolen.

Hierna schorst de VOORZITTER de vergadering voor de middagmaaltijd.

Na heropening der vergadering geeft de Voorzitter het woord aan Mr G. J. C. Schilthuis.

Mr G. J. C. SCHILTHUIS meent niet zonder meer te mogen laten passeren wat de tweede prae-adviseur heeft gezegd over de kwestie-waterschap Oosterzee. Prof. Polak heeft betoogd, dat bij de beoordeling van de vraag of strijd met het algemeen belang aanwezig is, er niet alleen op gelet moet worden of er strijd met het algemeen belang is maar ook of het lagere lichaam rekening heeft gehouden met de belangen van anderen, of deze belangen door de genomen beslissing bevorderd zijn. De prae-adviseur noemt het

geval-Oosterzee (blz. 67 van de prae-adviezenuitgave) en acht de daarin gevallen beslissing van de Kroon juist. Spreker noemt een ander, niet gepubliceerd geval. Een Zuidhollandse polder had een oud stoomgemaal en besloot dit te vervangen door een modern gemaal. Een naburig waterschap maakte hiertegen bezwaar omdat uitvoering van dit besluit in strijd zou komen met de gemeenschappelijke waterschapsbelangen. Het wilde nl. een gemeenschappelijke regeling op het stuk der bemaling. Het naburig waterschap vroeg vernietiging van het besluit wegens strijd met het belang van een ander waterschap. Gedeputeerde Staten weigerden hierop in te gaan omdat dit niet direct in strijd was met het belang van het andere waterschap doch alleen aan dit belang niet bevorderlijk. Volgens de prae-adviseur zou hier wel strijd met het belang van het andere waterschap zijn omdat het besluitende waterschap rekening had moeten houden met de belangen van de andere polder. Spreker acht de opvatting van de prae-adviseur niet juist. Het waterschap heeft een zeer speciale taak, nl. de verzorging van de huishoudelijke belangen van de polder. Het eisen van de behartiging van andere belangen is het eisen van wat niet van het waterschap verlangd mag worden. Daar komt bij — en dit geldt ook voor de gemeenten — dat wanneer geëist wordt dat een lager lichaam rekening houdt met andere dan zijn huishoudelijke belangen, inbreuk wordt gemaakt op zijn autonomie. Als het hogere lichaam gaat zitten op de stoel van het lagere, handelt het in strijd met de zelfstandigheid van dat lichaam. Bij hoger beroep en goedkeuring ligt het anders. Prof. Polak zegt, dat wanneer men deze bevoegdheid aan het hogere lichaam niet toekent, het hogere lichaam van zijn verordenende bevoegdheid gebruik zal maken om allerlei besluiten en handelingen van lagere organen aan goedkeuring te onderwerpen. Spreker vindt dit alternatief niet vanzelfsprekend. Het hogere lichaam zal de autonomie van het lagere hebben te eerbiedigen. De lagere corporaties mogen niet op onbeperkte wijze aan banden worden gelegd.

De heer A. G. W. SEVERIJNEN begint met te wijzen op het verschillend karakter der beide prae-adviezen waarvan opzet en uitvoering bepaald schijnen te zijn door de dagelijkse werkomgeving der prae-adviseurs. Spreker acht het verder merkwaardig, dat de beide prae-adviseurs ondanks hun uiteenlopende werkwijze tot een vrijwel gelijk resultaat komen, t.w. de conclusie, dat de specifiek juridische betekenis van het begrip „algemeen belang" niet groot blijkt te zijn. Dr van Poelje zegt dit met zoveel woorden; Prof. Polak is vager, maar toch kan dezelfde gedachte in zijn praeadvies worden bespeurd.

Het is volgens spreker duidelijk, dat beiden als juristen pur sang bij deze conclusie halt houden. Zelf wil hij een stapje verder gaan, waarvoor hij aanknoopt bij een opmerking van Prof. Polak

aan het einde van zijn prae-advies op blz. 86: „Wat in het privaatrecht is de goede trouw of de billijkheid, is in het publiekrecht het algemeen belang. Beide kunnen een uitzondering rechtvaardigen op een algemene regel of een inbreuk op een recht wanneer strikte handhaving daarvan meer kwaad dan goed zou stichten".

Spreker zou hetzelfde in een andere terminologie willen overbrengen. Het recht blijkt als complex van normen niet steeds en tot het uiterste in staat aan de veelzijdige eisen van de samenleving te voldoen. Daarom moet het recht enkele begrippen introduceren, welke aan zijn grens liggen, ja, feitelijk de grens van het recht overschrijden.

De vraag rijst, in welk gebied wij bij deze grensoverschrijding terecht komen. Ook hier helpt een opmerking van Prof. Polak weer verder. Op dezelfde blz. 86 vervolgt hij: „Algemeen belang bleek echter een nog aanmerkelijk ruimer en vager criterium te zijn dan goede trouw of billijkheid. Dit bevreemdt niet. Bij de vraag wat het algemeen belang eist, komen nog tal van andere factoren in aanmerking en is veel meer verschil van mening mogelijk dan wanneer het gaat om de vraag wat tussen twee partijen de billijkheid vordert".

Inderdaad, zoveel verschil van mening en zoveel andere factoren, dat spreker geneigd is de hand, die Prof. Polak hem gereikt heeft, weer los te laten en als een ondankbare verder een geheel andere weg te kiezen dan waarop hij hem heeft geholpen. Spreker begint nl. te geloven, dat de analogie tussen „de goede trouw" en „de billijkheid" in het privaatrecht enerzijds en „het algemeen belang" in het publiekrecht anderzijds niet verder gaat dan dat beide aan de grens van het gebied van het recht zijn gelegen.

Spreker meent, dat goede trouw en billijkheid nog aan deze zijde van de grens gelegen zijn, in zoverre in beide het evenredigheidsbeginsel is te bespeuren (Kranenburg). Ten aanzien van het algemeen belang betwijfelt spreker dit evenwel. Z.i. is dit begrip geintroduceerd, omdat men er met rechtsbegrippen en met het evenredigheidsbeginsel niet kwam. Waarom doet zich dit speciaal voor bij het staats- en administratief recht? Indien spreker dit recht met Prof. Kranenburg in het kort definieert als het recht betreffende de organisatie van de staatsgemeenschap (De grondslagen der Rechtswetenschap; 1946), dan is daarmede de hechte band aangeduid tussen dit deel van het recht en de organisatie van de Staat en mitsdien ook van de maatschappij. Nu de organisatie van Staat en maatschappij steeds meer met elkaar te maken krijgen, elkander steeds meer doordringen (belangengemeenschappen die zich georganiseerd hebben) en beide daardoor steeds ingewikkelder worden, is het duidelijk, dat de organiserende functie belangrijker wordt en dat vragen van organisatorische aard meer en meer op de voorgrond komen. De ingewikkeldheid van de moderne samen-

leving heeft zich dusdanig toegespitst, dat de neiging steeds groter zal worden het perfectionneren van de organisatievormen het primaat te geven, ook al komen daarbij het evenredigheidsbeginsel en het rechtsbewustzijn in het gedrang.

Het begrip „algemeen belang" is bij deze werkzaamheid buitengewoon goed hanteerbaar. Diegenen, die met leedwezen de geschetste ontwikkeling zich zien voltrekken, kunnen zich volgens spreker niet troosten met de gedachte, dat in de allernieuwste wettelijke regelingen, door Dr van Poelje genoemd, nl. de Werkloosheidswet, de Wet op de P.B.O. en het ontwerp voor de nieuwe regeling inzake de Kamers van Koophandel en Fabrieken, het algemeen belang als norm voor vernietiging weer is opgenomen. Spreker gelooft, dat men „het algemeen belang" in het staats- en administratief recht steeds meer zal zien verschijnen en toegepast zal zien, juist omdat het in wezen geen rechtsbegrip meer is.

Eerst nadat de Staat zich van tal van vormen, die niet meer passen bij de voortgeschreden ontwikkeling van de maatschappij, zal hebben weten te ontdoen; eerst nadat de thans duidelijk aanwijsbare discrepantie tussen de organisatorische ontwikkeling van de Staat en die van de maatschappij zal zijn verdwenen, zal aan de hantering van een begrip als „algemeen belang" minder behoefte gaan bestaan.

De ontwikkeling van het administratief recht zal in de nabije toekomst niet gaan in de richting van een verfijning van het recht, maar in de richting van de organisatieleer, waarbij het administratief recht zich in de eerste plaats zal moeten ontworstelen aan de vele rudimenten van het privaatrecht.

Eerst nadat daarvan de vruchten zijn geplukt zal weer aan rechtsverfijning in het administratief recht kunnen worden gedacht.

Vervolgens geeft de Voorzitter het woord aan Prof. Mr G. J. WIARDA.

(De opmerkingen van Prof. Wiarda waren ontleend aan enige schriftelijke aantekeningen over de prae-adviezen, welke hier onverkort worden weergegeven omdat spreker zich in zijn opmerkingen ter wille van de tijd in belangrijke mate moest beperken.)

Het behoort tot de niet geringe moeilijkheden, welke de beoefenaar van het administratieve recht, die tot een theoretische bezinning wil trachten te komen op de daarin gebezigde begrippen, op zijn weg ondervindt, dat die begrippen in het positieve recht op veelal zo uitermate vage wijze zijn omlijnd; het ziet er niet naar uit, alsof bij de steeds verdergaande ontwikkeling van dit recht die moeilijkheden zullen verminderen; had het bij zijn opkomst de strekking de in beginsel onbeperkt gedachte bevoegdheden der bestuursorganen binnen de perken van het recht te brengen, de moderne ontwikkeling schijnt er op uit om op de principiële grondslag van een slechts op het recht berustende bestuursmacht

aan die organen in steeds ruimer en vager bewoordingen steeds ruimer bevoegdheden te verlenen.

Te meer waardering moet het wekken, dat het Bestuur van onze Vereniging de begripsbepaling van het meest ruime en meest vage criterium, dat wij in het administratieve recht kennen, aan de orde heeft gesteld en dat de prae-adviseurs het hebben gewaagd het zeer omvangrijke materiaal, dat daartoe nodig was, bij elkaar te zoeken, te systematiseren en te overdenken.

Beide prae-adviseurs hebben zich beperkt tot de vraag, welke betekenis aan die term moet worden gehecht wanneer die in een rechtsregel voorkomt. De vragen welke men zich naar aanleiding van de resultaten van het onderzoek zal moeten stellen, zijn volgens spreker deze:

1. Heeft het begrip algemeen belang, wanneer dit in een wetsbepaling wordt gebezigd, een zin, welke bij de uitlegging en toepassing van die bepaling van invloed kan zijn, — of kan die term eigenlijk evengoed worden gemist?
2. Is die zin in het algemeen, of ten aanzien van bepaalde groepen van wetsbepalingen, nader aan te geven en te omschrijven, of appelleert zij aan beginselen, welke alleen intuïtief zijn te benaderen?
3. Heeft het begrip een inhoud, welke ook voor rechterlijke toetsing vatbaar kan zijn?

Begrijpt spreker de eerste prae-adviseur goed, dan meent deze, dat de term algemeen belang een speciale juridische, dus voor juridische beoordeling vatbare betekenis, eigenlijk alleen heeft gekregen in de op zichzelf staande figuur van de vernietiging wegens strijd met het algemeen belang; volgt men zijn omschrijving van hetgeen te dien opzichte thans als communis opinio zou gelden: algemeen belang is hier elk belang, dat naar het oordeel van het toezichthoudend orgaan hoger moet worden gewaardeerd dan het belang, dat het bevoogde orgaan wilde beschermen, — dan vraagt men zich af, of met deze omschrijving aan de desbetreffende bevoegdheid wel enige reële beperking is gesteld, — en of het wel veel verschil zou maken, indien deze eens geheel discretionnair werd toegekend.

Spreker acht deze wel eerlijke maar wat ontmoedigende conclusie te negatief en heeft meer waardering voor het standpunt van de tweede prae-adviseur, die, hoewel een scherp omschreven conclusie ook uit zijn onderzoek niet kan worden getrokken, toch met groot talent in de term algemeen belang, naar gelang deze in verschillende groepen van wettelijke bepalingen voorkomt, allerlei nuances heeft aangetoond, die ons in ieder geval kunnen doen inzien, dat die term althans in veel gevallen op de plaatsen, waar hij voorkomt, zin heeft en kan bijdragen tot de vorming van ons oordeel, hoe die bepalingen in een gegeven geval moeten worden toegepast;

al zal te dien opzichte dit oordeel meer dan t.a.v. andere aanwijzingen, welke de wetgever ons geeft, het geval is, eerder intuïtief dan bewust worden gevormd.

Dat inderdaad het begrip algemeen belang of algemeen nut (m.i. zijn deze termen, anders dan de termen belang van de Staat, dienstbelang, openbare orde, synonymen) een juridisch bepaalbaar en zelfs voor rechterlijke toetsing volledig vatbaar begrip kàn zijn, blijkt uit de jurisprudentie met betrekking tot de belastingvrijstellingen wegens werkzaamheden of diensten ten behoeve van het algemeen belang. De tweede prae-adviseur noemt als meest uitvoerige beslissing van onze gewone rechter in dit opzicht die van de H.R. van 24 Maart 1926, N.J. 1926—513, betreffende artikel 80 der Successiewet, maar veel uitvoeriger en genuanceerder is de jurisprudentie betreffende artikel 4 van de Wet op de P.B., welke een vrijstelling verleent voor het gebruik van percelen uitsluitend ten algemenen nutte gebezigd. Een volledige bespreking van die jurisprudentie kan binnen het kader van deze opmerkingen niet plaats hebben; de belastingrechter hanteert het begrip algemeen belang hier in zijn tegenstelling tot bijzondere belangen van particuliere personen; is voorts de groep of de kring ten behoeve van welke het nuttige werk wordt verricht, beperkt, dan worden de ideële belangen van die, zij het beperkte groep, eerder als algemeen belang beschouwd dan de verzorging van slechts stoffelijke belangen (administratiegebouw A.J.C. kreeg vrijstelling, omdat zij werkzaam was in het belang van de opvoeding en ontwikkeling der jeugd, ook al beperkte zich de kring der belanghebbenden tot de geestverwanten van S.D.A.P. en N.V.V.). Bestaat over de waarde der geestelijke belangen, welke worden gediend, in de bevolking een groot verschil van mening, dan wordt de vrijstelling niet verleend (perceel gebruikt om niet-katholieken tot de kerk te brengen; V.A.R.A.).

De strijd over de vraag, of in een gebouw, waar de administratie van een woningstichting werd gevoerd, materiële dan wel ideële belangen werden behartigd, werd door de H.R. in laatstgenoemde zin beslist: belang van de volkshuisvesting werd als een bij uitstek algemeen belang beschouwd, ook al is de kring van personen, ten behoeve van welke de stichting werkzaam was, beperkt.

Wil een werkzaamheid ten behoeve van stoffelijke belangen als van algemeen belang kunnen worden beschouwd dan is een ruimere kring nodig; werkzaamheid alleen voor leden is niet voldoende. (Kantoorgebouwen van Ned. Instituut v. Accountants, Mij. voor Landbouw, Centraal Verkoopkantoor van mosselen kregen daarvan geen vrijstelling); de havenarbeidsreserve beslaat echter de welvaart van een zo groot gedeelte van de bevolking van Amsterdam, bevordert verder orde en rust in het havenbedrijf, dat hier van algemeen nut kan worden gesproken; daarentegen zijn

kantoren van vakorganisaties weer niet als gebezigd ten algemenen nutte beschouwd, omdat hier stoffelijke belangen worden verzorgd van een bepaalde groep, wier belangen met die van andere groepen in tegenstelling kunnen zijn [1]).

Men kan deze rechtspraak bewonderen of niet; in ieder geval wordt hier op een juridisch volledig verantwoorde wijze het begrip algemeen nut als rechtsbegrip behandeld, uitgewerkt en toegepast, en heeft het de specifieke betekenis òf van het belang, dat, omdat het ideëel is, ook in beperkte kring gediend, als van algemeen nut kan worden beschouwd, — òf van het stoffelijk belang, dat voor een ruime kring en dan niet in tegenstelling tot stoffelijke belangen van anderen, wordt behartigd.

Naast het gebruik van het begrip algemeen belang, in gevallen waarin bijzondere personen, wier werkzaamheid daarop is gericht, in het genot van bepaalde voordelen kunnen worden gesteld (men kan behalve aan vrijstellingen, aan subsidies, aan erkenning als instelling ten algemenen nutte werkzaam enz. denken), waarbij dit begrip dus volledig als een, zij het niet gemakkelijk te hanteren, rechtsbegrip kan worden gehanteerd, — staat, grofweg gezegd, een tweede groep van gevallen, waarin voor het gebruik van de een of andere overheidsbevoegdheid aan de instantie, aan welke deze bevoegdheid is toegekend, het algemeen belang als richtsnoer wordt gesteld.

De eerste prae-adviseur ziet er niet veel meer in dan verwijzing ter geruststelling van het publiek naar die totaliteit van hoge beginselen, die het openbaar bestuur moeten beheersen, — ook de tweede prae-adviseur ziet het gebruik van de term in dit verband als een verwijzing naar het vrije goedvinden.

Vooral de tweede prae-adviseur gaat daarbij uit van de gedachte, dat van iedere bestuurshandeling, om met Van der Pot te spreken, kan worden gezegd: „dat met en door het onmiddellijk bedoelde gevolg het algemeen belang, het openbaar welzijn wordt beoogd". Volgens hem mogen alle overheidsbevoegdheden, uitgezonderd die van de rechterlijke macht, alleen ter vervulling van die taak worden aangewend; de verwijzing naar het algemeen belang is daarom ook volgens hem in deze gevallen strikt genomen overbodig.

Is dit echter helemaal juist? Is het alleen de rechterlijke macht, wier werkzaamheid ook bijzondere belangen kan beschermen? Is ook niet een bestuurshandeling in veel gevallen, zij het indirect mede op het algemeen belang, direct op de bescherming of bevordering van particuliere belangen gericht? Denk aan bescherming van bijzondere belangen in het buitenland door onze diplo-

[1]) De aangehaalde jurisprudentie is ontleend aan de Beslissingen in Belastingzaken en te vinden aan de hand van het kaartsysteem op deze jurisprudentieverzameling.

matieke vertegenwoordigers, bemoeiingen van bestuursorganen in de sociale sector, soms ook vergunningen, ontheffingen, dispensaties. Het onmiddellijk gericht zijn op het algemeen belang is m.i. geen kenmerk van de bestuurshandeling, al zal deze uiteraard onder alle omstandigheden met het algemeen belang hebben rekening te houden.

Afweging van het algemene en bijzondere belang zal wel bij elke bestuurshandeling te pas komen, maar het onmiddellijke doel der handeling kan evenzeer in de behartiging van rechtmatige bijzondere als van algemene belangen bestaan.

Wanneer dan ook in bepaalde wettelijke voorschriften, zoals b.v. in de Onteigeningswet en in het Algemeen Vorderingsbesluit, tot uitdrukking wordt gebracht, dat onteigening moet zijn ten openbaren nutte of in het algemeen belang mag plaatsvinden, is dit m.i. niet een overbodige verwijzing naar de algemene beginselen van bestuursbeleid of uitdrukking van een in dit opzicht discretionnair toegekende bevoegdheid, maar aanwijzing dat deze bevoegdheid niet tot bevordering van bijzondere belangen, hoe rechtmatig en dringend ook, mogen worden gehanteerd, maar alleen in een belang, dat voor de leden van de volksgemeenschap of een belangrijke groep daarvan gemeenschappelijk is, althans op een dergelijk belang een weerslag kan hebben. Ook in dit geval is dus het begrip algemeen belang een rechtsbegrip, zij het wellicht van wat minder bepaalde inhoud, meer met doelmatigheidsoverwegingen vermengd, meer voor intuïtie dan voor bewuste benadering vatbaar, dat daarom ook minder goed door een rechter kan worden beoordeeld, al zal deze ook in dit geval er de grenzen van kunnen vaststellen.

Het verschil van de rechtspraak van hetzelfde rechtscollege ten opzichte van het begrip algemeen belang in de eerstbesproken groep van gevallen (vergel. de hierboven aangehaalde jurisprudentie betreffende de toepassing van art. 4 Wet Pers. belasting) — en ten opzichte van het algemeen belang in de laatstbedoelde zin, (verg. arrest H.R. inzake de Groninger kweldergronden) — in het eerste geval een volledige toetsing als van een zuiver rechtsbegrip, — in het tweede geval uitsluitend vaststelling van hetgeen een redelijk denkend bestuurder nog als van algemeen belang zal kunnen beschouwen — is in dit opzicht tekenend.

Het minst getekend als rechtsbegrip, zij het dat het juist hier van juridische kant het diepst is doorploegd, komt spreker het begrip algemeen belang voor, waar de wet aan een hoger orgaan de bevoegdheid geeft het besluit van een lager orgaan wegens strijd met het algemeen belang te vernietigen. Spreker kan zich daarom goed verenigen met de opmerking van de tweede prae-adviseur, dat voor zuiver rechterlijke toetsing hier de minste mogelijkheden liggen.

Hoe ruim zij ook hier het begrip algemeen belang nemen, toch

durft geen der beide prae-adviseurs het voor zijn rekening te nemen, om van deze bevoegdheid een zuiver discretionnaire te maken, zij het dat beiden die door hun omschrijving van dat begrip zeer dicht tot een discretionnaire doen naderen; dit toont wel aan dat het mogelijk moet zijn ook hier in dit begrip een die bevoegdheid beperkend element te ontdekken. Zou men hier niet kunnen zeggen, dat als in strijd met het algemeen belang moeten worden beschouwd handelingen, welke strijdig zijn òf met de belangen van de hogere corporatie, òf met algemene beginselen van behoorlijk en rechtvaardig bestuursbeleid òf met de belangen van de lagere bevoogde corporatie zelf, de laatste echter met deze beperking, dat in dat geval de benadeling van die belangen zo ernstig moet zijn, dat zij een weerslag zullen of kunnen hebben op de belangen van het geheel?

Mr B. DE GOEDE ziet er van af het woord te voeren wegens het tijdgebrek en omdat veel van wat hij had willen opmerken, door vorige sprekers reeds gezegd is.

Mr P. VERLOREN VAN THEMAAT, hierna het woord verkrijgend, begint met op te merken, dat het niet zijn bedoeling is met de prae-adviseurs in debat te treden.

Hij wil alleen de schat van gegevens, door hen aangedragen, gaarne nog aanvullen met enkele gegevens, ontleend aan het terrein waarop hij zijn dagelijks werk vindt, het terrein van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie en de kartelpolitiek. Op vier punten levert dit terrein materiaal dat spreker voor deze discussie van belang lijkt en door de prae-adviseurs nog niet werd vermeld:

1. ten aanzien van de inhoud van het begrip algemeen belang;
2. ten aanzien van de wijze, waarop het algemeen belang als richtsnoer voor overheidsoptreden kan dienen;
3. ten aanzien van de bij de vernietiging te volgen procedure;
4. ten aanzien van het rechtskarakter van de vernietiging.

Ten aanzien van het eerste punt, de inhoud van het begrip algemeen belang, zou spreker in hoofdzaak willen volstaan met een verwijzing naar par. 3 van het Voorlopig Verslag van de Tweede Kamer over het ontwerp van Wet op de Bedrijfsorganisatie en par. 3 van de daarop gevolgde Memorie van Antwoord. De verhouding van de taak der P.B.O. tot het algemeen belang heeft een bijzonder grote belangstelling genoten bij de voorbereiding van de Wet op de Bedrijfsorganisatie, wellicht vooral omdat men daarin de sleutel heeft gezien voor de regeling van de regeringsinvloed ten aanzien van de P.B.O. Dit verband is in de Memorie van Toelichting ook met zoveel wooren uitgesproken en men vindt daarin iets terug van de spanningreeksgedachte, die destijds door Mr Bloembergen zo treffend is weergegeven. De regeringsinvloed is het grootst ten aanzien van de Sociaal-Economische Raad, minder groot bij de productschappen en het geringste met betrekking tot de horizontale bedrijfschappen. De bijzondere belangstelling voor de verhouding tussen P.B.O.-taak en algemeen belang is behalve uit de uitvoerige discussies in de parlementaire stukken over de taakomschrijving ook af te leiden uit de uitermate subtiele taakomschrijving zelf, die reeds door de prae-adviseurs werd geciteerd. Over de verhouding tussen deze taak van de publiekrechtelijke bedrijfslichamen en het algemeen belang heeft de regering o.m. opgemerkt, dat zij het minder juist zou achten op organen van het bedrijfsleven directe verantwoordelijkheid te leggen voor „het algemeen belang". De regering acht de organen van het bedrijfsleven echter in staat verantwoordelijkheid te dragen voor een bepaald aspect van het algemeen belang, de werkzaamheid van het bedrijfsleven in het belang van het Nederlandse volk, in het bijzonder bestaande in een zo goed mogelijke economische voorziening.

Aan de uitvoerige discussies over de verhouding tussen P.B.O.-taak en regeringstaak ligt misschien ook wel ten grondslag — en daarmede komt spreker op zijn tweede punt — het bewustzijn, dat er weinig gebieden zijn, waar regeringsbeleid en beleid van lagere publiekrechtelijke lichamen sterker van elkander afhankelijk zijn, dan dat van het sociaal-economische beleid. Uit dit bewustzijn is naar sprekers mening goeddeels de aandrang uit de Tweede Kamer te verklaren om ook ten aanzien van het goedkeuringsrecht te stellen, dat alleen strijd met de wet of het algemeen belang reden mag opleveren om goedkeuring te weigeren. Men voelt dat op sociaal-economisch terrein de autonomie groter gevaar loopt dan elders en acht het op dit gebied nodig bijzondere waarborgen te scheppen, dat op het „zelf doen" niet onnodig inbreuk wordt gemaakt. Alleen de Sociaal-Economische Raad, die immers zelf niet tot taak heeft het algemeen belang te behartigen, zal ook bij de uitoefening van preventief toezicht ingevolge artikel 128 van de wet aan zijn eigen taakopdracht en niet aan het algemeen belang moeten toetsen.

In dit verband zou spreker ook nog de aandacht willen vestigen op een merkwaardige bepaling uit de Ondernemersovereenkomstenwet 1935. Voor onverbindendverklaring van een ondernemersovereenkomst achtte artikel 6 van deze wet niet voldoende, dat er strijd met het algemeen belang is, neen, het artikel stelde positief, dat het algemeen belang onverbindendverklaring moest vereisen. Spreker zou het wel op prijs stellen het oordeel der prae-adviseurs over een dergelijke bepaling te vernemen. Het Kartelbesluit, dat in 1941 de genoemde wet verving, heeft dit criterium niet overgenomen. Het kende geen enkel criterium. Bij de onverbindendverklaringen, welke sinds de bevrijding op grond van het Kartelbesluit tot stand zijn gekomen, werd overeenkomstig het algemene gebruik, strijd met het algemeen belang als criterium gehanteerd.

Spreker komt nu aan zijn derde punt.

De Ondernemersovereenkomstenwet 1935 bevatte ook nog een andere waarborg tegen een te gemakkelijk regeringsingrijpen, nl. een procedurevoorschrift. Voor de onverbindendverklaring moest ingevolge art. 8 van de wet een vaste commissie van de Economische Raad worden gehoord en deze commissie was op haar beurt, alvorens advies uit te brengen, verplicht tot het horen van belanghebbenden uit de betrokken bedrijfstak en van de Bedrijfsraad, of, indien deze niet bestond, van vertegenwoordigers van de organisaties van werkgevers en werknemers uit de betrokken bedrijfstak. Hoewel het Kartelbesluit geen procedurevoorschriften kent, is na de bevrijding de vooroorlogse procedure in de practijk in ere hersteld. Ook de Wet op de Bedrijfsorganisatie kent een procedurevoorschrift. Artikel 134 van deze wet bepaalt, dat de Sociaal-Economische Raad moet worden gehoord, alvorens aan de Kroon een voordracht tot vernietiging van een besluit van een product-, een hoofdbedrijf- of een bedrijfschap wordt gedaan.

Sprekers vierde en laatste punt is wederom aan de Ondernemersovereenkomstenwet ontleend en betreft het rechtskarakter van een vernietigingsmaatregel, in casu van de onverbindendverklaring. Spreker gelooft, dat men uitermate voorzichtig moet zijn met de toekenning van een ruimere betekenis aan dit punt voor andere vernietigingsmaatregelen, maar het is te interessant om hier niet te vermelden. Artikel 6, lid 2 van de Ondernemersovereenkomstenwet bepaalt als rechtsgevolg van de onverbindendverklaring, „dat een ieder verplicht is zich te onthouden van gedragingen, waardoor hij een ander rechtens of economisch in zijn vrijheid beperkt ten aanzien van datgene, hetwelk naar zijn aard onder een onverbindend verklaarde overeenkomst zou vallen". Het Kartelbesluit bevat een zelfde bepaling. De maatregel van onverbindendverklaring heeft dus zeer duidelijk een regelstellend karakter. Zij strekt niet alleen tot opheffing van de bindende kracht van een overeenkomst, maar houdt ook regelen in ten aanzien van het verder te volgen gedrag.

Als laatste van de debaters spreekt Mr C. J. GOUDSMIT.

Prof. Polak heeft onder no. 35 van zijn prae-advies (p. 68) de vraag onder het oog gezien, of de grondkamer tot taak heeft na te gaan of door een andere overeenkomst de algemene landbouwbelangen meer zouden worden gebaat dan door de ter goedkeuring overgelegde. Met de Centrale Grondkamer en anders dan Houwing komt Prof. Polak tot een ontkennende beantwoording van deze vraag.

Spreker zou zich hiertegenover bij Houwing willen aansluiten en wijst hierbij op het volgende.

In Nederland met zijn nog steeds groeiende bevolking schaadt een gebruik van de grond, dat niet zo doelmatig mogelijk is, de algemene landbouwbelangen, aldus spreker. De verpachter heeft een publieke plicht, kan men zeggen, en schijnt daarom niet gerechtigd om, als hij weet, dat hij op andere wijze het algemene belang meer kan dienen, toch aan een minder in het algemeen belang zijnde overeenkomst de voorkeur te geven.

Prof. Polak heeft onder no. 37 uiteengezet, dat hij een toetsing, als hier ten aanzien van de pachtovereenkomst verworpen, ten aanzien van besluiten van gemeenten en waterschappen verantwoord acht. Spreker verwerpt dit verschil. Het brengt mee, dat een besluit, door een gemeente als grondeigenaar, als verpachter genomen, minder in het algemeen belang mag zijn dan een „publiekrechtelijk" besluit. Dat aldus de gemeente in een andere qualiteit ook andere rechtsbeginselen toepast, schijnt spreker onaanvaardbaar. Spreker ziet hoogstens – en misschien niet eens – een quantitatief verschil tussen het schaden en het niet op de beste wijze bevorderen van landbouwbelangen. Het is het aloude verschil tussen damnum emergens en lucrum cessans, dat in wezen niet bestaat, noch indien schadevergoeding moet worden betaald, noch indien een pachtovereenkomst moet worden getoetst aan de algemene landbouwbelangen. Spreker hoopt dan ook, dat de Centrale Grondkamer en de prae-adviseur op hun opvatting zullen terugkomen, hetgeen hem voorkomt te zijn in het algemeen belang.

ANTWOORD VAN DE EERSTE PRAE-ADVISEUR, DR S. O. VAN POELJE

Spreker heeft aanvankelijk geaarzeld de uitnodiging tot het schrijven van het prae-advies te aanvaarden. Door de gedachte echter, dat het gevraagde onderzoek van belang zou kunnen zijn, ook indien de uitslag, zoals hij verwachtte, negatief zou zijn, had hij zijn aarzeling overwonnen.

Spreker is de Voorzitter erkentelijk voor diens historische inleiding tot de prae-adviezen, waarin hij bij zijn belangwekkende weergave van de ontwikkeling van het begrip politie uiteenzette, hoe dit woord in zijn oorspronkelijke positieve betekenis datgene aanduidde, wat wij thans „algemeen belang" noemen. In het Tijdschrift voor Overheidsadministratie van 11 Mei 1950 heeft Mr J. R. Stellinga opgemerkt, dat over de grondslag van het begrip algemeen belang in de prae-adviezen weinig gezegd is. Het betoog van Prof. Donner heeft dit tekort nu enigszins aangevuld. Een bespreking van de ondergrond was echter opzettelijk achterwege gelaten, omdat ook hier de trias tijd, plaats en omstandigheden haar invloed doet gelden en ieder hier het accent anders legt. Stellinga neemt aan: souvereiniteit in eigen kring. Spreker zou de fundering eerder zoeken in: sociale rechtvaardigheid. Beschouwingen hierover horen echter, naar sprekers oordeel, hier minder thuis.

Spreker constateert vervolgens, dat over het algemeen van critiek weinig sprake is geweest. Men heeft meer aanvullende beschou-

wingen gegeven, die niet zozeer tot een eigenlijk debat aanleiding geven.

De heer Scholten heeft bezwaar gemaakt tegen de term meerwaardig belang. Spreker heeft deze term om zijn kortheid gekozen en hem ontleend aan Van der Grinten, die hem vooral gebruikt in verband met het vernietigingsrecht. Meerwaardigheid van het ene belang boven het andere speelt wel degelijk een rol, meent spreker, bij de beoordeling van de handelingen van lagere organen door een hoger orgaan. En indien meerwaardig belang als criterium nietszeggend zou zijn, dan is doelmatigheid het niet minder, de omschrijving die de heer Scholten gebruikt en waartegen vooral Prof. Wiarda zich gekant heeft.

De laatste ziet het gebruik van de term algemeen belang vooral als een rem, als een ontzegging van discretionnaire bevoegdheid. Hierbij zich aansluitend merkt spreker op, dat hij door tijdgebrek niet alle aspecten van het probleem grondig heeft kunnen uitwerken; met name heeft hij niet meer kunnen ingaan op de vraag, of het gebruik van de term in de wetgeving zonder zin zou zijn. Als aanvulling op wat hij in zijn prae-advies gezegd heeft, wil hij echter uitspreken, dat hij de indruk heeft, dat ook al zou men tot de conclusie komen, dat de jurisprudentie het begrip heeft uitgehold, „weggeanalyseerd", men daarom nog niet zou kunnen zeggen: de term kan worden weggelaten. Handhaving van de woorden algemeen belang in wettelijke bepalingen is wenselijk, omdat er een psychologische, preventieve werking van uitgaat, die echter in de jurisprudentie niet tot uitdrukking kan komen.

De heer Nuver heeft als zijn mening te kennen gegeven, dat ook een analyse van het begrip algemeen belang in het ambtenarenrecht geen algemene lijn te zien geeft. Hij heeft er op gewezen, dat de Ambtenarenwet een voorbeeld heeft geleverd van een beleidscontrôle door de rechter, die goed gewerkt heeft. Hierbij wordt het probleem van de verhouding tussen administratie en rechter aan de orde gesteld. Het is moeilijk in deze kwestie van beoordeling veel verder te komen dan het spelletje „nietes-welles", aldus spreker. De meergenoemde trias is ook hier van belang. Het is onvruchtbaar om in het algemeen te zeggen of een beleidscontrôle al dan niet gewenst is. De woonruimtewetgeving na de oorlog sloot beleidscontrôle door de rechter uit, en dit was in de toen heersende omstandigheden niet anders mogelijk. Hij zou zich echter voor kunnen stellen, dat men, indien men thans de woonruimtewet op de helling zou zetten, rechterlijke beleidscontrôle in belangrijker mate zou toelaten. Het is de vraag, wat zwaarder moet wegen: de verantwoordelijkheid tegenover de belangen van de gemeenschap of tegenover die van het individu. Naarmate meer rechtstreeks gemeenschapsbelangen in het spel zijn, is beleidscontrôle door de rechter minder toelaatbaar. Omgekeerd geldt hetzelfde.

De heer Keijzer heeft zich verzet tegen sprekers mening (prae-advies p. 23), dat het geen onlogische constructie zou zijn, wanneer men zou stellen, dat de producten van wetgeving van de lagere wetgevers zouden moeten worden vernietigd door de rijkswetgever, omdat de laatste aan de lagere organen de bevoegdheid tot wetgeven, als het ware door delegatie, zou hebben overgelaten. Spreker ontkent niet, dat de plaatselijke gemeenschappen op grond van een natuurlijk groeiproces hun plaats in het geheel innemen; de gegeven stelling acht hij niettemin mogelijk.

De heer Keijzer heeft zich afgevraagd, of in de staatsregelingen vóór de grondwet van 1814 met „de algemene wetten" ook reeds de wetten van lagere organen bedoeld werden. Spreker meent van niet; hij ziet in de toevoeging „algemeen" slechts een reactie tegen het federalisme van voorheen.

Prof. van Poelje zou het tegenwoordige vernietigingsrecht wegens strijd met het algemeen belang geheel afgeschaft willen zien, omdat het naar zijn mening te kort schiet in de bescherming van het algemeen belang. Hij heeft daarbij gewezen op de z.i. betere regelingen in het Engelse en vooral in het Franse administratieve recht. De positie van de Franse gemeenten is echter een andere dan die van de Nederlandse. De actio popularis, die men in Frankrijk kent, zou men niet zonder meer in ons gemeenterecht kunnen invoeren.

De heer Severijnen gaf een verrassende psychologische benadering van de beide prae-adviezen, waarin hij de omgeving van hun beider dagelijks werk weerspiegeld zag. Spreker kan op het betoog zelf hier moeilijk ingaan, omdat dit zich niet leent voor een repliek op zo korte termijn.

Prof. Wiarda heeft spreker in het voorgaande reeds voor een gedeelte beantwoord. Wat betreft diens mening, dat de omschrijving van algemeen belang als meerwaardig belang te negatief zou zijn, merkt spreker op, dat z.i. uit de jurisprudentie een meer positieve omschrijving toch niet is af te leiden.

De heer Verloren van Themaat heeft gewezen op de positieve werking, die de vernietiging wegens strijd met het algemeen belang heeft in de Wet op de Ondernemersovereenkomsten. Prof. Wiarda heeft hierop gewezen in verband met de Onteigeningswet en hetzelfde vindt men in de beide Belemmeringenwetten.

Spreker vestigt nog de aandacht op de mogelijkheid om de vernietigingsbevoegdheid uit te breiden tot de gevallen, waarin er strijd is met een deelbelang. Men stuit hier wel eens op, wanneer het er om gaat, òf een vergunningsstelsel in te voeren, òf de mogelijkheid te openen van vernietiging wegens strijd met b.v. het vervoersbelang, het agrarisch belang of het belang van de volkshuisvesting. Spreker is van mening dat het geen aanbeveling verdient om ons staatsrecht met een dergelijke nieuwe soort van vernietiging uit te breiden.

Tenslotte merkt spreker nog het volgende op. Er is wel eens voor gepleit de vernietigingsbevoegdheid wegens strijd met het algemeen belang aan een termijn te binden. Deze figuur komt voor in het Belgische staatsrecht. Op beperkt terrein kent art. 237 van de Gemeentewet iets dergelijks. Wellicht is uit een oogpunt van rechtszekerheid iets voor dit denkbeeld te zeggen. Van te late vernietiging zal echter moeilijk gezegd kunnen worden dat zij in het algemeen belang is. Het stellen van een termijn lijkt spreker daarom toch niet dringend nodig.

ANTWOORD VAN DE TWEEDE PRAE-ADVISEUR, PROF. MR C. H. F. POLAK

Prof. Polak begint met op te merken, dat veel van wat gezegd is gezette overweging verdient en niet zo aanstonds bevredigend kan worden beantwoord. Het debat vormt een welsprekend antwoord op de in sprekers prae-advies gestelde vraag of het bestuur met het onderwerp van dit jaar een wijze keuze had gedaan.

Is tegen het instituut van de vernietiging wegens strijd met het algemeen belang als zodanig bijna geen oppositie gevoerd, bijzonder opmerkelijk is, dat anders dan op soortgelijke bijeenkomsten in vroeger jaren ook op de wijze, waarop dit vernietigingsrecht wordt gehanteerd, weinig critiek is geoefend. De pogingen om een definitie van het algemeen belang te geven hebben spreker doen denken aan het onlangs door Prof. Röling aangehaalde woord, dat de hoogste Engelse rechter sprak in een debat over het begrip „oorlogsmisdaad": You cannot define a pretty girl but, thank God, pretty girls exist. Komende tot de beantwoording van de verschillende sprekers geeft Prof. Polak naar aanleiding van het betoog van de heer Nuver als zijn mening te kennen, dat men uit het bevredigend functionneren van de ambtenarenrechtspraak niet te veel conclusies moet trekken voor andere gebieden van het administratieve recht. In het ambtenarenrecht heeft de rechter slechts een soort van matigingsrecht, een bevoegdheid om de gevolgen van een door hem zelf uitgesproken, uit de algemene regels voortvloeiende nietigheid te temperen ten behoeve van de overheid. Elders gaat het bij de interpretatie van het begrip algemeen belang veelal om de afweging tegen elkander van verschillende algemene belangen, hetgeen meer een kwestie van politiek dan van recht is en in laatste instantie dient te geschieden door de volksvertegenwoordiging. Ook voor het vertrouwen in de rechter is het gewenst, dat hij zo weinig mogelijk in de politieke sfeer wordt gehaald, dat hij niet alleen onpartijdig is, maar ook schijnt. Met de heer Keijzer is spreker het eens, dat mits de wet ook verenigingen zonder rechtspersoonlijkheid toelaat, een regeling betreffende het verlenen van rechtspersoonlijkheid aan verenigingen als vervat in de Wet van

1855 niet raakt aan het in de Grondwet erkende recht tot vereniging en vergadering. Met „algemene wetten" in de Grondwet 1815 werden evenals in de daaraan voorafgaande grondwetten bedoeld de landswetten. Vernietiging wegens strijd met verordeningen van lagere organen wilde men niet.

Het betoog van Prof. van Poelje heeft spreker met enige schrik gehoord. Niet wegens de door hem gemaakte onderscheiding van een — haast metaphysisch — begrip algemeen belang en een ander op afweging van concrete belangen gericht algemeen belang. Met deze onderscheiding kan spreker meegaan, hoewel beide begrippen naar zijn mening niet scherp zijn gescheiden; het tweede vloeit uit het eerste voort. Het is echter de wetgever niet kwalijk te nemen dat hij zijn toevlucht neemt tot deze algemene term. Alle situaties zijn nu eenmaal niet van te voren te voorzien en hoe nieuwer een bepaald onderwerp voor de wetgever is, des te meer moet hij veelal aan het uitvoerend gezag overlaten. Voorbeelden hiervan zijn vooral op economisch gebied te vinden. In het begin werd heel aarzelend de overheid bevoegd verklaard in het economische leven in te grijpen, waarbij bij gebreke aan andere richtlijnen de uitvoerende organen de waarschuwing werd meegegeven niet te letten op groepsbelangen maar uitsluitend op het algemeen belang. Men ziet dit zeer duidelijk in de door de heer Verloren van Themaat genoemde Ondernemersovereenkomstenwet en de Bedrijfsvergunningenwet, welke beide vervallen zijn, en het komt ook nog tot uiting in de Wet op de Publiekrechtelijke Bedrijfsorganisatie. Algemeen belang staat hier dus meestal tegenover ondernemers- en groepsbelangen. Het gebruik van de term algemeen belang heeft hier en elders vooral zin wanneer daarmee gepaard gaat de eis dat bij een te treffen voorziening gemotiveerd moet worden waarom zij in het algemeen belang is. Waarom de Franse préfet, een aan het centrale gezag ondergeschikte ambtenaar, beter in staat zou zijn zijn controlerende taak te vervullen dan de organen, die bij ons met vernietigingsbevoegdheid zijn bekleed, kan spreker niet inzien. Objectieve waarborgen zijn er ook in het Franse recht niet; ook daar zullen uiteindelijk subjectieve inzichten beslissen. Ook in ons land kan ieder de vernietiging van een besluit vragen. Spreker is het dus ten zeerste oneens met Prof. van Poelje wanneer deze het Franse stelsel voor ons land aanbeveelt. De autonomie der gemeenten zou daarmee verloren zijn.

Volgens de heer Schilthuis zou spreker zelf de autonomie der lagere gemeenschappen te weinig hebben ontzien bij zijn verdediging van de bevoegdheid tot vernietiging in geval een gemeente of waterschap bij het nemen van een besluit geen rekening houdt met de belangen van een provincie of van een andere gemeente of waterschap. Dit verwijt acht spreker niet gegrond. De autonomie is evenals algemeen belang een begrip veranderlijk naar plaats, tijd

en omstandigheden. Coördinatie en synthese zijn in ons dichtbevolkte land thans noodzakelijk; waterschappen noch gemeenten zijn op zichzelf staande eilanden. Bij gevaar voor benadeling van een belang van een andere corporatie acht ieder vernietiging mogelijk. Zo vernietigde de Kroon reeds in 1908 een besluit van de gemeenteraad van Zandvoort tot aanleg van een riolering, welke op 500 meter van een waterwinplaats van Amsterdam zou uitmonden. Waarom moet nu vernietiging zijn uitgesloten als het nadeel bestaat uit een onthouding van een concreet voordeel zonder redelijke gronden? Het door de heer Schilthuis genoemde voorbeeld van Zuid-Holland valt moeilijk te beoordelen, zolang men niet volledig alle omstandigheden kent. Verzocht het naburige waterschap in dat geval in feite niet om dwang tot samenwerking? En zouden Gedeputeerde Staten niet een voorstel tot reglementswijziging hebben voorbereid, indien het belang van dat naburige waterschap zeer groot zou zijn geweest? Wat het geval van het waterschap Oosterzee betreft, het door de ingelanden daarvan genomen besluit werd niet vernietigd uit overweging dat het waterschap zijn eigen belang verkeerd zag, maar omdat het bewust geen rekening hield met een ander belang dat evenals het waterschapsbelang een facet was van het algemeen belang, hoewel het dat belang zonder schade voor het eigen belang kon dienen. Ook de kleinere corporaties behoren te bedenken dat de belangensferen niet scherp zijn te scheiden.

De heer Severijnen heeft terecht betoogd dat de organiserende functie van de Staat steeds belangrijker wordt. Juist daarom echter zijn meer dan ooit waarborgen nodig dat zijn organen niet vrijelijk onrecht kunnen plegen. Zowel de uitbreiding als de uitoefening van de overheidsbevoegdheden moeten geschieden in overeenstemming met het rechtsbewustzijn. Een goede organisatieleer moge belangrijk zijn, het organiseren is middel, nooit doel.

Het helaas onvoltooid gebleven betoog van Prof. Wiarda was voor spreker het hoogtepunt van de dag. Naar aanleiding daarvan zou hij in de eerste plaats willen opmerken dat zelfs als men tot de conclusie zou komen dat het begrip algemeen belang juridisch geen betekenis zou hebben, het gebruik van die term in wetten toch nog van belang zou zijn uit psychologisch oogpunt, vooral wanneer, zoals hij reeds eerder opmerkte, er een eis tot motivering aan verbonden is. Noodgedwongen geeft de wetgever in tal van gevallen ruime bevoegdheden aan de uitvoerende organen, gewoonlijk door verbodsbepalingen met de mogelijkheid van ontheffing. Met welke belangen het uitvoerend gezag in die gevallen rekening mag en moet houden, hangt af van inhoud en strekking der wet. Dit zijn meestal slechts bepaalde algemene belangen, vaak ook mede of zelfs in de eerste plaats bijzondere belangen. Deze overheidsbemoeiing zelf is dan toch in het algemeen belang. Dit

geldt zelfs voor de Hinderwet, bij de totstandkoming waarvan door de beste juristen uit die tijd bezwaar werd gemaakt tegen het feit dat zij het uitvoerend gezag opdraagt belangen van buren tegen elkander af te wegen. Betoogd werd dat die afweging van bijzondere belangen door de gewone rechter diende te geschieden. Dit is ook thans nog zozeer de heersende opvatting, dat, hoewel het de bedoeling van de Hinderwet is dat wanneer de administratie eenmaal een vergunning heeft gegeven voor bepaalde handelingen, die handelingen tegenover de buren ook niet meer onrechtmatig kunnen zijn, de rechter toch hierover later in tegengestelde zin heeft geoordeeld.

In zijn antwoord aan de heer Verloren van Themaat wijst spreker er op dat de bijzondere verbodsbepaling tegen handelingen welke te kort doen aan de onverbindendverklaring van een ondernemersovereenkomst in dat speciale geval noodzakelijk was om te voorkomen dat de ondernemingen de overeenkomst in feite zouden blijven naleven en de onverbindendverklaring daardoor een slag in de lucht zou blijken.

De heer Goudsmit heeft verdedigd dat de Grondkamers een haar voorgelegd pachtcontract zouden moeten vernietigen, indien zij van oordeel zijn, dat de algemene landbouwbelangen meer zouden zijn gebaat met verpachting aan een ander dan de gekozen pachter of een andere wijze van gebruik van de verpachte grond. Terecht echter wil de Centrale Grondkamer van deze bevoogding van de verpachters niet weten en acht zij de Grondkamers enkel bevoegd na te gaan of de gesloten overeenkomst zelf in strijd is met het algemeen landbouwbelang. Het systeem van de heer Goudsmit is een te vèr gaande en door het Pachtbesluit niet beoogde inbreuk op de contractsvrijheid en het eigendomsrecht. Wat de verpachtingen door de gemeenten betreft, andere organen dan de Grondkamer kunnen en moeten er op toezien dat deze daarbij rekening houden met het algemeen belang. De Centrale Grondkamer laat zelfs, en terecht, de gemeenten bij verpachting van haar gronden een grotere vrijheid dan particuliere grondeigenaren.

De Voorzitter spreekt hierna een zeer hartelijk woord van dank tot de beide prae-adviseurs voor wat dezen voor de Vereniging hebben gedaan. Spreker heeft met enige vrees de behandeling van het onderwerp tegemoet gezien. Het is echter wel gebleken dat er genoeg stof voor nadere bestudering geboden was.

Spreker dankt verder de deelnemers aan het debat en tenslotte brengt spreker dank aan een afwezige, nl. de bruid van Prof. Polak, die er in heeft toegestemd haar huwelijk ten behoeve van deze vergadering enige dagen uit te stellen. Op voorstel van de Voorzitter wordt besloten haar een bouquet bloemen te zenden.

Hierna sluit de Voorzitter de vergadering.

VERSLAG VAN DE HUISHOUDELIJKE VERGADERING VAN 19 MEI 1950

Volgens de presentielijst zijn aanwezig de *leden:*

Mr P. S. Bakker, 's-Gravenhage; Mr W. H. van Basten Batenburg, Oudenrijn; Prof. Dr L. J. M. Beel, Wassenaar; Mr J. D. J. E. van den Berg, Bloemendaal; Mr F. J. J. Besier, 's-Gravenhage; Mr Alb. Blom, Utrecht; Mr L. G. Boelens, Leeuwarden; P. J. H. de Boer, Culemborg; Mr E. J. N. M. Bogaerts, 's-Gravenhage; Mr J. Th. Bonnerman, 's-Gravenhage; Dr A. J. W. Brückel, 's-Gravenhage; Mr Th. van Dam Jr, Utrecht; D. J. van Dijk, Ec. Drs, Wassenaar; Mr W. Droogleever Fortuyn, Arnhem; Mr W. J. van Eijkern, 's-Gravenhage; Mr G. L. Elsen, Rijswijk (Z.-H.); Mr Dr H. Fortuin, Hilversum; J. A. Gehlen, Geleen; Mr H. van Geuns, Rotterdam; Mr B. de Goede, Arnhem; Mr C. J. Goudsmit, Scheveningen; Mr G. A. de Graag, Utrecht; Mr K. J. Groeneveld, Leeuwarden; Mr A. M. Groot, Leiden; Mr G. W. M. Gründeman, Leiden; A. M. van der Ham, 's-Gravenhage; E. P. van Hamelen, 's-Gravenhage; Drs M. A. M. van Helvoort, Boxtel; Mr P. A. van der Heul, Hillegersberg; Mr H. L. Hoogenhuis, Utrecht; Mevr. Mr A. H. Huart-Engelsman, 's-Gravenhage; Mr A. W. Joolen (voor de gemeente Rotterdam); Mr J. Ph. G. Kaajan, Utrecht; Mr L. Keijzer, Nijmegen; Mr A. Kleijn, Meppel; Mr J. Korf, Arnhem; Mr F. J. Krop, Rotterdam; Mr J. H. Kuiper, Utrecht; J. Küppers, Utrecht; J. G. de Lange, Almelo; Mr H. van der Linden, Leiderdorp; Prof. Dr J. H. A. Logemann, 's-Gravenhage; H. F. A. Lohman, Culemborg; Mr J. H. van der Meide, Voorburg; Ch. Meijer, 's-Gravenhage; Mr G. Mesdag, 's-Gravenhage; Mr N. H. Muller, Leeuwarden; Mr F. Niendieker, 's-Gravenhage; Jhr Dr O. F. A. H. van Nispen tot Pannerden, Hillegom; Mr W. J. Noteboom, Voorburg; Mr E. H. Nüver, Amersfoort; P. W. Oosterhoff, 's-Gravenhage; Prof. Dr G. A. van Poelje, 's-Gravenhage; Dr S. O. van Poelje, 's-Gravenhage; Prof. Mr C. H. F. Polak, Wageningen; Prof. Mr C. W. van der Pot, Groningen; Mr Ir M. M. van Praag, Schiedam; Jhr Mr L. A. Quarles van Ufford, Abcoude; Mr Ir A. W. Quint, Hilversum; Mr M. A. C. Raats, Zuilen; Mr H. P. W. Radier, Rijswijk (Z.-H.); L. G. van Reijen, 's-Hertogenbosch; Mr C. O. Rommerts, Leeuwarden; Mej. A. J. Roth, 's-Gravenhage; Dr I. Samkalden, 's-Gravenhage; Mr R. H. Samsom, Alphen a/d Rijn; J. Th. Scherpenhuizen, Amsterdam; Mr J. H. Scholten, 's-Gravenhage; A. G. W. Severijnen, Rotterdam; Mr U. J. W. Sibmacher van Nooten, 's-Gravenhage; Prof. Dr D. Simons,

's-Gravenhage; Mej. Mr A. C. Stas, 's-Gravenhage; Mr A. Stempels, Rotterdam voor de N.R.C.); Mr A. Stigter, Arnhem; Mr P. H. W. F. Tellegen, Terneuzen; Drs J. W. J. toe Water, Utrecht; Prof. Mr W. G. Vegting, Amsterdam; Mr P. Verloren van Themaat, 's-Gravenhage; J. van Viegen, Vlaardingen; J. Th. van der Voorde, Bussum; Mr J. de Vries, 's-Gravenhage; Mr U. de Vries, Doornspijk; Mr D. van der Wel, 's-Gravenhage; Mr K. F. Westerouen van Meeteren, 's-Gravenhage; Prof. Mr G. J. Wiarda, Utrecht; Mr H. D. van Wijk, 's-Gravenhage; Mr S. F. L. Baron van Wijnbergen, 's-Gravenhage; A. L. Wilkeshuis, Wassenaar; Mej. Mr A. M. E. H. Winkel, Amsterdam; Mr J. M. C. Witvliet, Amsterdam; Mr D. C. Zwart Voorspuy, 's-Gravenhage; alsmede enige leden, wier namen op de presentielijst onleesbaar waren.

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. Günther, 's-Gravenhage; Mr J. M. Kan, 's-Gravenhage; Mr Dr C. N. M. Kortmann, Weert; Mr Dr T. Kruijff, Utrecht; M. A. Reinalda, Utrecht; Prof. Mr J. V. Rijpperda Wierdsma, Leiden; Mr G. J. C. Schilthuis, Rotterdam.

Voorzitter: Prof. Dr A. M. Donner.

De VOORZITTER opent de vergadering met een woord van welkom. Een bijzonder woord van welkom spreekt hij bij hun binnenkomst ter vergadering tot de heer M. A. Reinalda, Commissaris der Koningin in de provincie Utrecht en tot de Belgische gasten, de heren K. Mees, Hoofdgriffier van de Raad van State, H. Buch, raadsheer in de Raad van State en Mr W. Lahaye, auditeur bij de Raad van State.

Hij deelt mede, dat de burgemeester van Utrecht en de oud-Voorzitter Prof. Mr C. W. de Vries, verhinderd zijn de vergadering bij te wonen.

De notulen van de vergadering van 13 Mei 1949 (opgenomen in Geschrift XVIII der Vereniging) worden ongewijzigd vastgesteld, met dankzegging aan de secretaresse.

De SECRETARESSE brengt het jaarverslag over 1949 uit (zie bijlage I).

De PENNINGMEESTER brengt zijn financieel jaarverslag uit over 1949 (zie bijlage II).

De kascommissie, bestaande uit de heren P. W. Oosterhoff, Mr P. S. Bakker en Mr S. F. L. baron van Wijnbergen, doet bij monde van de heer P. W. Oosterhoff verslag van haar bevindingen. De commissie heeft geen opmerkingen.

Met de meeste eer wordt de penningmeester gedéchargeerd.

Tot leden der kascommissie voor 1950 worden benoemd de heren P. W. Oosterhoff, Prof. Mr Dr D. Simons en Mr E. H. Nuver.

De PENNINGMEESTER behandelt de begroting voor 1950. (Zie bijlage III).

De begroting wordt goedgekeurd.

De VOORZITTER stelt hierna aan de orde de bestuursverkiezing. Aan de beurt van aftreden zijn de heren Dr C. van den Berg, Prof. Dr A. M. Donner en Jhr Mr O. F. A. H. van Nispen tot Pannerden.

Het bestuur heeft aanbevolen (in alphabetische volgorde):

in de vacature-Van den Berg: Prof. Dr L. J. M. Beel en Mr Dr C. Ch. A. van Haren;

in de vacature-Donner: Prof. Dr. A. M. Donner en Prof. Mr C. H. F. Polak;

in de vacature-Van Nispen tot Pannerden: Mr A. Kleijn en Dr J. W. Noteboom.

De VOORZITTER geeft een korte toelichting. Hij wijdt daarbij in het bijzonder enige woorden aan het aftredend lid Dr C. van den Berg, met wie een der oprichters der vereniging heengaat.

Tot leden van het stembureau worden benoemd de heren Mr Ir M. M. van Praag en Mr Dr H. Fortuin.

Werkprogramma. Tijdens de verkiezing wijst de VOORZITTER er op, dat in het nieuwe jaar zal worden voortgegaan met de werkzaamheden van het afgelopen jaar. Hij spreekt de hoop uit, dat de commissie-bedrijfsorganisatie dit jaar met een rapport zal komen over de rechtspraak in de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie en wel gelijktijdig met het rapport der commissie-Van der Grinten. De commissie-Van Poelje heeft regelmatig gewerkt en thans een punt bereikt om de stof te overzien en een voorlopig schriftuur op te stellen. Mogelijk komt er een voorlopig rapport. In verband hiermede is de desbetreffende begrotingspost op *f* 1000,— gebracht. Het bestuur overweegt om naast het jaarlijkse congres nog een bijzondere vergadering te beleggen, in September of October, ter discussiëring van het rapport der commissie-De Monchy. Het rapport zelf zal dan als prae-advies kunnen dienen. Juist voor deze vereniging, aldus de Voorzitter, is er alle aanleiding voor zulk een bespreking. Voorts heeft de vereniging in kleine kring het administratief recht op internationaal gebied in studie genomen. Het aantal internationale administratieve organen neemt toe, evenals hun belang voor het rechtsleven. Het terrein is voor de meesten onbekend. De heren Mr H. M. L. H. Sark en Dr C. van den Berg hebben zich echter bereid verklaard hierover van voorlichting te dienen. Mogelijk zal te zijner tijd ter bestudering van dit onderwerp een commissie worden gevormd of zullen hierover prae-adviezen worden uitgebracht op een congres.

Prof. Dr G. A. VAN POELJE vraagt of het bestuur voor de najaarsvergadering vraagpunten kan opstellen. Dit zal overwogen worden.

Van de *rondvraag* wordt gebruikt gemaakt door de heer A. G. W. SEVERIJNEN. Deze vraagt of er geen mogelijkheid is voor bestudering van de invloed van uitspraken in kort geding op het administratieve recht.

De VOORZITTER antwoordt, dat dit reeds in het bestuur een punt van bespreking heeft uitgemaakt en dat het denkbeeld is geopperd om deze kwestie tot onderwerp van discussie op een congres te maken. Men kwam evenwel tot de conclusie, dat hier te weinig stof voor prae-adviezen en een behandeling op een congresdag in zit. Het onderwerp leent zich beter voor een schriftelijke behandeling b.v. in Bestuurswetenschappen. Vooralsnog wil spreker volstaan met het hiervoor aan te bevelen.

Hierna wordt de vergadering geschorst.

Na heropening deelt het stembureau de uitslag der verkiezing mee. Uitgebracht zijn:

in de vacature-Van den Berg op Prof. Dr L. J. M. Beel 65 stemmen, op Dr C. Ch. A. van Haren 17 stemmen;

in de vacature-Donner op Prof. Dr A. M. Donner 71 stemmen, op Prof. Mr C. H. F. Polak 12 stemmen;

in de vacature-Van Nispen tot Pannerden op Mr A. Kleijn 52 stemmen, op Dr J. W. Noteboom 30 stemmen.

Gekozen zijn dus Prof. Dr L. J. M. Beel, Prof. Dr A. M. Donner en Mr A. Kleijn. De beide eerstgenoemden aanvaarden de bestuursfuncties. Mr Kleijn, die niet aanwezig is, zal van zijn verkiezing op de hoogte worden gesteld.

BIJLAGE I

JAARVERSLAG VAN DE SECRETARESSE OVER 1949

Reeds in de eerste jaren van haar bestaan heeft onze Vereniging er naar gestreefd om het werk niet uitsluitend te concentreren in de jaarlijkse congressen maar daarnaast ook commissies uit de leden de bestudering van bepaalde onderwerpen op te dragen. Zo is reeds in 1941 de commissie voor de wetstechniek ingesteld en in 1942 de commissie ter nadere bestudering van het dat jaar op het congres behandelde onderwerp van de nulliteiten.

Op het ogenblik zijn twee commissies aan het werk. De oudste is in 1948 ingesteld en behandelde oorspronkelijk de verhouding van de bedrijfsorganisaties tot de territoriale publiekrechtelijke lichamen, in het bijzonder de verhouding van de verordeningen van deze beide. In 1949 werd een sub-commissie gevormd ter bestudering van de bedrijfs*rechtspraak,* waartoe de commissie met enkele leden werd uitgebreid, nl. de heren Borst, Bongersma, Nolen, Quint en Van Sandick. Na de indiening van het wetsontwerp P.B.O. heeft de commissie zich geconcentreerd op de bedrijfsrechtspraak — en is daarmee gekomen op het terrein van de Staatscommissie-Van der Grinten. Een rapport is in bewerking en zal waarschijnlijk binnenkort aan het bestuur worden aangeboden.

De tweede commissie is die welke verleden jaar is ingesteld ter nadere bestudering van het onderwerp van het congres van 1948: de codificatie van de algemene bepalingen van het administratieve recht. Deze commissie, waarvan de twee prae-adviseurs Prof. Van Poelje en Prof. Donner deel uitmaken, en die onder voorzitterschap staat van de eerste, vergadert geregeld en haar werkzaamheden vorderen. De stof is echter zeer uitgebreid en een rapport is vooreerst nog niet te verwachten.

Ik mag hier misschien tevens nog iets vermelden over het in 1948 verschenen rapport van de *Commissie-wetgevingstechniek,* waaraan de naam is verbonden van ons lid Dr J. P. Fockema Andreae, die ons in het afgelopen jaar door de dood is ontvallen, en wiens heengaan zeker ook in de kringen van onze Vereniging diep wordt betreurd. Dit rapport is nl. aanleiding geweest tot de instelling, door de Regering, van een interdepartementale commissie voor de wetgevingstechniek, die over dit onderwerp voorstellen aan de regering zal doen.

Van het werk van de commissies moge ik overstappen op het

congres van 1949. Dit congres had een feestelijke noot, omdat onze Vereniging 10 jaar bestond, waaraan de voorzitter in zijn openingsspeech enige woorden wijdde. Het had echter ook een droeve noot, omdat Prof. Mr C. W. de Vries, die de Vereniging mee heeft opgericht en al die 10 jaar haar voorzitter is geweest, volgens zijn uitdrukkelijke wens aftrad als voorzitter. De nieuw gekozen voorzitter, Prof. Mr. A. M. Donner, sprak zijn voorganger toe en memoreerde daarbij het werk dat onze Vereniging in de 10 jaar van haar bestaan heeft gedaan en dat voor een groot deel aan de stuwende kracht van haar president te danken is. Namens de leden sprak Mr Dr F. Vonk de Both, die tot de kleine kring van oprichters onzer Vereniging behoort, woorden van hulde en dank tot de scheidende voorzitter.

Dat het congres zo goed bezocht was — een zinnetje dat men in vele vorige jaarverslagen kan lezen — behoef ik eigenlijk niet meer te vermelden. Onze congressen hebben langzamerhand burgerrecht gekregen. Een prettige bijzonderheid was dat een delegatie van drie Belgische beoefenaars van het administratieve recht, nl. Prof. Dr F. de Visschere, hoogleraar te Leuven — onze derde prae-adviseur van dit jaar — Prof. Dr A. Mast, raadsheer in de Raad van State en hoogleraar te Gent en de heer F. Vrancken, hoofdgriffier in het Rekenhof te Brussel, het congres bijwoonden. Prof. Mast heeft de vergadering in zeer warme bewoordingen toegesproken, daarbij de hoop uitsprekende van een nauwe samenwerking tussen de Belgische en Nederlandse beoefenaars van het administratief recht en tussen onze Vereniging en het Belgisch Instituut voor Bestuurswetenschappen.

Het onderwerp van het congres was „Het administratieve recht in de Grondwet", waarover prae-adviseurs waren de heren Mr S. J. Fockema Andreæ en Prof. Mr D. Simons. Nu de Grondwet opnieuw herzien gaat worden heeft dit onderwerp een grote actualiteit verkregen; bij zijn installatie van de Staatscommissie die over de herziening van de Grondwet zal adviseren heeft de Minister-President de prae-adviezen van onze Vereniging dan ook genoemd als een van de bronnen waaruit de commissie haar wijsheid zal kunnen putten.

Van de werkzaamheden van de Vereniging kan verder nog worden genoemd een lezing, die voor de afdeling Den Haag is gehouden door de heer F. Bourdeau de Fontenay, directeur van de Ecole nationale d'administration te Parijs, over deze instelling en de „Centre de hautes études d'administration". Voor dezelfde lezing, in Amsterdam georganiseerd door het Institut Français, hebben onze Amsterdamse leden een uitnodiging gekregen. De Haagse avond, die was georganiseerd in samenwerking met het Instituut voor Bestuurswetenschappen, was zeer goed bezocht. De heer De Fontenay heeft, niet het minst door het enthousiasme waarmede

hij van de Ecole d'administration vertelde, ons allen geestdriftig weten te maken voor dit na de oorlog mede door hem opgerichte opleidingsinstituut voor hogere ambtenaren, waarmede men in Frankrijk geheel nieuwe wegen is ingeslagen. De Voorzitter van de Raad voor Rijkspersoneelsaangelegenheden, Prof. Van Poelje, is door de heer De Fontenay uitgenodigd een bezoek te brengen aan deze instelling. Ook ondergetekende, die overigens niets met de opleiding te maken heeft en dit voor haar eigen lering en genoegen deed, heeft onlangs de Ecole nationale d'administration bezocht.

Zoals uit dit verslag blijkt heeft onze Vereniging reeds enig *internationaal contact*. Onze Benelux-partner België staat hierbij bovenaan en het bestuur is zeer verheugd dat wij voor het congres 1950, evenals voor dat van 1948, een Belgische rapporteur hebben. Het bestuur heeft echter gemeend dat wij dit internationale contact nog moeten versterken en in verband daarmede hebben wij stappen gedaan om de Vereniging als lid bij het te Brussel gevestigde Institut International des Sciences Administratives aan te sluiten. Dit zal waarschijnlijk binnenkort zijn beslag krijgen. Het reeds bestaande contact met de Nederlandse en Belgische secties van het Institut, zijnde het Instituut voor Bestuurswetenschappen hier in Nederland en het Belgische Instituut voor Administratieve Wetenschappen, dat in 1949 reeds op ons congres vertegenwoordigd was, zal hierdoor tevens worden versterkt.

Ten aanzien van *het bestuur* moge ik in de eerste plaats mededelen dat de samenstelling werd gewijzigd door het aftreden van de leden Prof. Mr. C. W. de Vries, Prof. Mr G. van den Bergh en Mr R. H. Baron de Vos van Steenwijk. In hun plaats werden gekozen: Prof. Mr A. M. Donner (als voorzitter), Prof. Mr J. V. Rijpperda Wierdsma en de heer M. A. Reinalda; in de opengevallen bestuursplaats van Prof. Donner; Dr A. H. Günther. Het bestuur besprak in zijn vergaderingen de mogelijkheid van de behandeling van enige andere onderwerpen naast die van het congres, nl. het administratieve recht op internationaal terrein en de administratieve rechtspraak. De Voorzitter zal hierover mededeling doen bij de behandeling van het werkplan der Vereniging.

Het bestuur vond Mr J. H. van der Meide, commies-redacteur bij de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, bereid om in de plaats van Mej. Mr W. de Broekert als adjunct-secretaris van de Vereniging op te treden.

Ons bestuurslid Mr T. Kruijff werd in de plaats van ons vroegere bestuurslid Mr A. L. Scholtens benoemd als vertegenwoordiger van de Vereniging in de Raad voor Rijkspersoneelsaangelegenheden.

Tenslotte moge ik nog vermelden dat de in 1949 gevoerde actie tot het werven van nieuwe leden, waarvoor met name de adjunct-

secretaris zich veel moeite heeft getroost, ongeveer 65 nieuwe leden tot resultaat heeft gehad. Wij hebben nu ± 380 leden, welk aantal, in vergelijking met andere soortgelijke verenigingen, zeker niet onbevredigend is, al is het nog niet hoog genoeg.

Het aantal abonné's onder onze leden op het mede van ons uitgaande tijdschrift „Bestuurswetenschappen", dat overigens een zeer behoorlijk aantal lezers heeft, blijft te laag. Over de mate van ingenomenheid met de inhoud van het tijdschrift heeft de redactie in 1949 een enquête onder de lezers gehouden. De uitkomst van dit „opinie-onderzoek" was zéér bevredigend, hetgeen natuurlijk niet wegneemt dat de redactie steeds blijft openstaan voor wensen en suggesties.

H. J. D. REVERS

Den Haag, Mei 1950.

Bijlage II

REKENING EN VERANTWOORDING OVER HET JAAR 1949

Ontvangsten		Uitgaven		
Contributies 1949	f 2.123.88	*Bestuursuitgaven*		
„ 1950	„ 72.—	bureaukosten	f 286.10	
Verkochte geschriften	„ 68.33	porti	„ 39.68	
		reiskosten	„ —.—	
			f	325.78
		Geschriften XVII en XVIII	„	816.15
		Lezingen	„	76.—
		Algemene vergadering:		
		convocatie	f 22.90	
		zaalhuur	„ 40.—	
		prae-advies	„ —.—	
		stenogr. verslag	„ 96.—	
		lunch	„ 46.—	
			„	204.90
		Saldo	„	841.38
	f 2.264.21		f	2.264.21

BEGROTING VOOR HET JAAR 1950

Saldo	f 2.965.58	*Bestuursuitgaven:*		
Contributies	„ 2.100.—	bureaukosten	f 300.—	
Verkochte geschriften	„ 70.—	porti	„ 100.—	
		reiskosten	„ 100.—	
			f	500.—
		Algemene vergadering		
		convocatie	f 50.—	
		zaalhuur, lunch	„ 100.—	
		reiskosten	„ 50.—	
		sten. verslag	„ 125.—	
		prae-adviezen	„ 100.—	
			„	425.—
		Commissies	„	1.000.—
		Geschriften	„	1.500.—
		Lezingen	„	500.—
		Onvoorzien	„	250.—
		Saldo	„	960.58
	f 5.135.58		f	5.135.58

III

LEDENLIJST VAN DE VERENIGING VOOR ADMINISTRATIEF RECHT

Bestuursleden

Prof. Dr A. M. Donner, *Voorzitter*, Amsteldijk 82 II, *Amsterdam* (aftr. 1954)
Mej. Mr H. J. D. Revers, *Secretaresse*, van Alkemadelaan 562, *'s-Gravenhage* (aftr. 1951)
Mr H. M. L. H. Sark, *Penningmeester*, Groot Haesebroekseweg 62, *Wassenaar* (aftr. 1951)
Prof. Dr L. J. M. Beel, Rijksstraatweg 594, *Wassenaar* (aftr. 1954)
Dr A. H. Günther, Kiplaan 13, *'s-Gravenhage* (aftr. 1953)
Mr J. M. Kan, Waalsdorperweg 35, *'s-Gravenhage* (aftr. 1952)
Mr A. Kleijn, *Meppel* (aftr. 1954)
Mr Dr C. N. M. Kortmann, Hieronymusstraat 1, *Weert* (aftr. 1952)
Mr Dr T. Kruijff, Nieuwegracht 40, *Utrecht* (aftr. 1951)
M. A. Reinalda, Kromme Nieuwegracht 49, *Utrecht* (aftr. 1953)
Prof. Mr J. V. Rijpperda Wierdsma, Witte Singel 20, *Leiden* (aftr. 1953)
Mr G. J. C. Schilthuis, Kralingse Plaslaan 12, *Rotterdam* (aftr. 1952)

Leden

			datum toetreding
Aartsen, Mr J. van	Violenweg 13	's-Gravenhage	1947
Adriaansen, J. C.	Prins Mauritslaan 148	's-Gravenhage	1949
Angeren, Mr J. R. M. van	Lange Kerkdam 80	Wassenaar	1949
Arkema, N.	Paleisstraat 5	's-Gravenhage	1939
Arnhem (gemeente) (Donateur)		Arnhem	1948
Asch van Wijck, Jhr Mr Dr L. H. K. C. van	Borweg 1	's-Gravenhage	1949
Assmann, Mr O.	Parkweg 2	Almelo	1947
Bakhuijs Rozeboom, Mr W.	Stadionkade 42 III	Amsterdam	1939
Bakker, Mr P. S.	Bentinckstraat 150	's-Gravenhage	1943
Bakker Schut, Dr Ir F.	Javastraat 36	's-Gravenhage	1943
Balkenstein, Mr G. J.	Van Lumeystraat 70	's-Gravenhage	1950
Ballings, P. G.	Danckertstraat 50	's-Gravenhage	1949
Banning, Dr J. P. D. van	Streeperstraat 6	Schaesberg	1949
Basten Batenburg, Mr W. H. v.	Rijksstraatweg 63	Oudenrijn	1939
Bäumchen, M. A.	Van Cleefstraat 56	Venlo	1943
Beaufort, Prof. Dr L. J. C.	Vermeerstraat 7	Nijmegen	1939
Beekum, J. van	Haagweg 154	Rijswijk (Z.H.)	1946
Beel, Prof. Dr L. J. M.	Rijksstraatweg 594	Wassenaar	1941
Belinfante, Mr A. D.	Westeinde 34	Voorburg	1950
Berg, Dr C. van den	Schietbaanstraat 4 b	's-Gravenhage	1939

Berg, H. N. van den	Hoofdweg 685	Hoofddorp	1949
Berg, Mr J. D. J. E. van den	Berkenlaan 16	Bloemendaal	1945
Berg, Mr J. H. E. van den	Koningslaan 46	Utrecht	1945
Berge, Mr W. H. van den	Laan v. Leeuwenstein 84	Voorburg	1942
Bergen, G. J.	Ghoorstraat 34	Delft	1943
Bergh, Prof. Mr Dr G. van den	Van Eeghenstraat 106	Amsterdam (Z)	1939
Bergvelt, J.	v. d. Waalstraat 45	Amsterdam (Z)	1946
Besier, Mr F. J. J.	De Mildestraat 19	's-Gravenhage	1943
Beijer, Dr P.	Viviënstraat 54	's-Gravenhage	1943
Blaauboer, Dr A.	De Genestetstraat 50	Zwolle	1939
Block, Prof. Mr A. L. de	Laan Copes van Cattenburch 131	's-Gravenhage	1939
Blom, Mr Alb.	Adr. van Ostadelaan 149	Utrecht	1940
Boasson, Mr Dr J. J.	Mesdagstraat 70	's-Gravenhage	1939
Bobeldijk, Mr J.	Van Hogenhoucklaan 80	's-Gravenhage	1949
Boele van Hensbroek, Mr P. C.	Prins Mauritslaan 72	's-Gravenhage	1949
Boelens, Mr L. G.	Terborgstraat 37	Leeuwarden	1950
Boer, P. J. H. de	St. Annakapelstraat 2	Culemborg	1940
Bogaerts, Mr E. J. N. M.	Waalsdorperweg 93	's-Gravenhage	1947
Bok, Mr M. A. de	Rozenboomstraat 3	's-Gravenhage	1949
Bokkel Huinink, Mr N. B. ten	Nieuwe Gracht 133	Utrecht	1950
Bonnerman, Mr J. Th.	Van Stienhovenstraat 25	's-Gravenhage	1949
Bool, Mr J.	Rijnsburgerweg 30	Leiden	1942
Bosch Ridder van Rosenthal Jhr Mr L. H. N. F. M.	Herenstraat 69	Rhenen	1942
Brauw, Jhr Mr A. K. C. de	Nassau Odijckstraat 44	's-Gravenhage	1939
Brasz, H. A.	Jul. v. Stolberglaan 303	's-Gravenhage	1949
Brink, Mr J.	Achillesstraat 75	Amsterdam (Z.)	1946
Broekert, Mej. Mr W. de	Haagweg 5	Leiden	1946
Brom, Mr Dr P. G. H. G.	Heresingel 7	Groningen	1943
Brückel, Dr A. J. W.	Van Aerssenstraat 217	's-Gravenhage	1949
Bruijn, C. L. de	Rietzangerlaan 18	's-Gravenhage	1939
Bruin, J. de	Rozenbos 10	Rheden te De Steeg	1947
Burg, Dr C. v. d.	Pinksterbloemplein 18	's-Gravenhage	1943
Buurveld, M.	Boergoensevliet	Rotterdam	1949
Camps, Drs M. J. A.	Hoornbruglaan 80	Rijswijk	1949
Centrale Onderlinge, de (Donatrice)	Van Alkemadelaan 700	's-Gravenhage	1946
Coebergh, Mr J. C.	Noordeinde 75	's-Gravenhage	1941
Coert, Mr J.	Meent 106	Rotterdam	1941
Collard, Mr C. C. M.	p/a Keizersgracht 757	Amsterdam	1948
Coopmans, M. B. C. M.	Haumelerweg 116 „De Hoeve"	Hoensbroek	1939
Coops, Mej. Mr Dr A. A. G.	Koninginneweg 100	Haarlem	1943
Crommelin, Mr F. R.	Burgemeester Goedestraat 2	Hellendoorn	1946
Dam, Jhr Mr Th. van		Utrecht	1942

Degen, H. A. A.	Van Aerssenstraat 158	's-Gravenhage	1946
Dek, J. A.	Pijnboomstraat 83	's-Gravenhage	1948
Derksema, Mr W. H. C.	Konijnenwal 37	Tiel	1946
Diesch, Mr C. F.	Wipstrikkerallee 2	Zwolle	1940
Dietz, Mr J. P.	Prinses Julianaweg	Leidschendam	1944
Dietz, Dr J. J.	Billitonstraat 19	's-Gravenhage	1945
Does, Jhr Mr G. W. van der	Zeestraat 98	's-Gravenhage	1939
Dolk, Mr Dr Th. F. J. A.	Waalsdorperweg 33	's-Gravenhage	1939
Donner, Mr Th. G.	Rusthoekstraat 48	Scheveningen	1939
Donner, Prof. Dr A. M.	Amsteldijk 82 II	Amsterdam	1942
Donner, Mr J.	Statenlaan 110	's-Gravenhage	1945
Doorn, Mr J. van	Denneweg 2 II	's-Gravenhage	1949
Doornekamp, P.	Tollenslaan 9	Amersfoort	1949
Dooyeweert, J. van	Tomatenstraat 170	's-Gravenhage	1949
Douwen, Mr K. J. van	Huize „De Oorsprong"	St. Nicolaasga	1948
Droogleever Fortuyn, Mr W.	Ernst Casimirlaan 23	Arnhem	1950
Duchemin, Mr J. G.	R. J. Schimmelpenninckstraat 9	Almelo	1949
Duynstee, Prof. Mr F. J. F. M.	Graadt van Roggenstr. 6	Nijmegen	1944
Dijk, Ec. Drs, D. J. van	Araweg 6	Wassenaar	1943
Dijken, Mr Th. A. van	Plein 18 a	's-Gravenhage	1949
Dijkmans van Gunst, Mr G. H.	Haanplein 15	's-Gravenhage	1939
Eck, Mr C. G. van	v. Alkemadelaan 670	's-Gravenhage	1949
Elsen, Mr G. L.	Herenstraat 20	Rijswijk	1948
Eijkern, Mr W. J. van	Frankenslag 153	's-Gravenhage	1949
Engberts, Mr G.	Ruijs de Beerenbrouckplein 6	Delft	1939
Engelberts, Mr H. G.	v. Lidth de Jeudestr. 26	Utrecht	1941
Es, K. van	Laning 42	Poortugaal	1940
Ewoudt Vermeulen, Mr H. J.	Nieuwe Gracht 52	Utrecht	1946
Flier, Mr G. van der	Pompstationsweg 169	Scheveningen	1950
Feltz, Mr G. W. Baron v. d.	Koninginneweg 10	Wassenaar	1945
Fockema Andreae, Mr S. J.	Oude Singel 86	Leiden	1939
Fockema Andreæ, Mr W. H.	Parkstraat 2	Rotterdam	1939
Fortuin, Mr Dr H.	Burg. Gülcherlaan 9	Hilversum	1939
Frank, Mr H. E. R. E. A.	Avenue de Bures 30	Orsaia Dept. S. et O. France	1943
Franssen, H. M.	Wilhelminastraat 11 a	Assen	1947
Gaay Fortman, Dr W. F. de	Zuidwerfplein 7	's-Gravenhage	1944
Gallas, Mr R. M.	Van Alkemadelaan 350	's-Gravenhage	1950
Gast, Mr C. J. M. A.	Mauritsstraat 21	Zwolle	1948
Geerts, Mej. Mr A.	Van Slingelandtstr. 32	's-Gravenhage	1950

Gehlen, J. A.	Rijksweg Noord 191	Geleen (L.)	1939
Geuns, Mr H. van	Provenierssstraat 61 a	Rotterdam	1946
Gielen, C. W.	Gemeentesecretaris	Amstenrade (L.)	1946
Gier, J. Ph. de	Aert v. d. Goesstraat 23	's-Gravenhage	1949
Gilde, Mr G. J. de	Meloenstraat 121	's-Gravenhage	1946
Goede, Mr B. de	Betuwestraat 16	Arnhem	1942
Goede, F. de	Kanaalstraat 36	Rijnsburg	1949
Gorcum, Mr C. A. van	Zijllaan 16	Wassenaar	1946
Gorter, Mr D. J.	Rusthoflaan 28	Voorburg	1939
Goudsmit, Mr C. J.	Brusselselaan 18	Scheveningen	1946
Graaff, Drs C. J. N. de	Huize „De Krocht"	Voorhout	1949
Graag, Mr G. D. de	Wilhelminapark 39	Utrecht	1940
Grinten, Mr W. C. L. v. d.	Persijnstraat 5 b	Rotterdam	1946
Groenendaal, Mr J.	Riouwstraat 189	's-Gravenhage	1950
Groeneveld, Mr K. J.	Commies ter Prov. Griffie van Friesland	Leeuwarden	1950
Groffen, W. L. M.	Boulevard Bankert 102	Vlissingen	1950
Groot, Mr A. M.	Boerhaavelaan 12	Leiden	1950
Gründeman, Mr G. W. M.	Lorentszkade 32	Leiden	1946
Günther, Dr A. H.	Kiplaan 13	's-Gravenhage	1939
Hagen, Mr A. J.	Kon. Wilhelminal. 538	Voorburg	1949
Halbertsma, Mr S. J.	Dedelstraat 7	's-Gravenhage	1946
Ham, A. M. van der	Thorbeckelaan 9	's-Gravenhage	1939
Hamelen, E. P. van	Cyclaamstraat 41	's-Gravenhage	1949
Haren, Mr Dr C. Ch. A. van	Lange Vijverberg 16	's-Gravenhage	1939
Harinxma thoe Slooten Mr M. J. P. D. Baron van	Jagerslaan 3	Wassenaar	1943
Hartung, Mr G. F. W.	Gerard Terborgstr. 9	Huizum (Fr.)	1942
Heerema, H. R.	Oostwal 83	Goes	1941
Hellenberg Hubar, Mr J. A. G. M. v.	Soestdijkerstraatweg 90	Hilversum	1949
Helmstrijd, Mr Dr F. A.	Benoordenhoutsew. 242	Den Haag	1939
Helvoort, Drs M. A. M. van	A 175 b	Oirschot	1939
Hendriks, Mr H. J.	B 45	Beek bij Nijmegen	1943
Heringa, Mr E.	Kortrijksestraat 39	Scheveningen	1939
Herwaarden, Mr G. H. van	Dedelstraat 8	's-Gravenhage	1949
Hesseling, Mej. H. C.	Fred. Hendriklaan 95	's-Gravenhage	1946
Heul, Mr P. A. van der	Berglustlaan 82	Hillegersberg	1940
Heusdens, Mr J.	Schiedamseweg 12-1	Vlaardingen	1942
Hol, Mej. Mr A. J. A. N.	Laan v. Meerdervoort 94 (flat 3)	's-Gravenhage	1939
Hoogenhuis, Mr H. L.	Rubenslaan 204	Utrecht	1940
Hoogheemraadschap Noordhollands Noorderkwartier (Donateur)		Alkmaar	1944
Huart-Engelsman, Mevr. Mr A. H.	Van Alkemadelaan 350 (flat 209 c)	's-Gravenhage	1943

Huisman, A.	Prins Hendrikstraat 3	Gorinchem	1946
Huygens, Dr W.	Sluislaan 1 „De Wielanden"	Bergen (N.H.)	1942
Ike, B.	Voorstraat 93	Noordwijk-binnen	1940
Jansen, Mr J. F.	Julianalaan 30	Arnhem	1949
Jansen, J. V.	Lambertweg 30	Rotterdam	1943
Jansen Verplanke, D.	Vreeswijkstraat 603	's-Gravenhage	1949
Janssen, G. J.	Kennemerstraatweg 197	Alkmaar	1939
Janssen, H. J. H.	Dorpsstraat 9	Amstenrade	1948
Janssens, Mr Dr L.	Dommelstraat 24	Eindhoven	1947
Jeukens, Mr H. J. M.	Van Loostraat 102	's-Gravenhage	1948
Jonker, Mr W.	Zuidwerflaan 12	's-Gravenhage	1939
Kaajan, Mr J. Ph. G.	Deken Roesstraat 5	Utrecht	1949
Kallen, Mr P. J. M.	A. Battalaan 40	Maastricht	1939
Kammer, Dr A.	Westzeedijk 122	Rotterdam	1943
Kan, Mr J. M.	Waalsdorperweg 35	's-Gravenhage	1939
Kesper, Mr L. A.	Koninginnelaan 4	Rijswijk (Z.-H.)	1939
Keijzer, Mr L.	Driehuizerweg 9	Nijmegen	1939
Kieboom, A. M. M.	Willem v. Oranjelaan 56	's-Hertogenbosch	1939
Kinschot, Jhr Mr F. H. v.	Zoeterwoudsesingel 107	Leiden	1939
Kleijn, Mr A.	Stationsweg 62	Meppel	1942
Kloosterman, Mr S.	Leidseweg 144	Voorschoten	1943
Koelma, Prof. Mr A.	Corn. v. d. Lindenstraat 25 II	Amsterdam	1939
Kolff, Mr B.	Boulevard Bankert 36	Vlissingen	1947
Kolff, Mr N.	Steenstraat 50	Leiden	1943
Korf, Mr J.	Meijrooslaan 32	Arnhem	1947
Kortmann, Mr Dr C. N. M.	Hieronymusstraat 1	Weert	1944
Koster, A. J. P.	Zwanenlaan 11	's-Gravenhage	1939
Kranenburg, Prof. Mr R.	Zoeterwoudseweg 5	Leiden	1939
Kranenburg, Dr H. A. H.	Helmstraat 28	Scheveningen	1943
Krop, Mr F. J.	Van Aerssenlaan 11	Rotterdam	1946
Kruijff, Mr Dr T.	Nieuwegracht 40	Utrecht	1939
Küppers, J.	Van Hogendorpstr. 10	Utrecht	1947
Kuiper, Mr J. H.	Koningslaan 49	Utrecht	1939
Kuntze, P. P.	Carel Reinierszkade 151	's-Gravenhage	1947
Kuylman, Mr E.	Acaciastraat 273	's-Gravenhage	1946
Kuijpers, Mr J. H. P. M.	Groesbeekseweg 76	Nijmegen	1946
Lammers, Mr G. J.	Corn. Jolstraat 64	Scheveningen	1949
Lammerschop, Mr Ch. Th. E. M.	Van Cittersstraat 26 b	Rotterdam	1946
Lange, Dr J. de	Adm. v. Gentstraat 15	Utrecht	1939
Lange, J. G. de	Rozenstraat 89	Almelo	1947

Langen, Prof. W. J. de	Duinvoetlaan 5	Wassenaar	1950
Leeuwen, J. van	Vreeswijkstraat 569	's-Gravenhage	1949
Leeuwen, Mr J. E. van	Haanplein 26	's-Gravenhage	1946
Levenbach, Prof. Mr M. G.	Olympiaplein 4 II	Amsterdam Z	1939
Lieftinck, Prof. Mr P.	Esschenlaan 22	Rotterdam	1939
Lier, Mr Dr H. J. D. van	Den Texstraat 35 hs.	Amsterdam C.	1939
Linden, Mr H. van der	Hoge Rijndijk 9	Leiderdorp	1949
Linthorst Homan, Mr J.	Petrus Campersingel 259	Groningen	1949
Linthorst Homan, Mr H. P.	Emmapark N.Z. 53	Leeuwarden	1946
Lodder, Mr K.	Adrianalaan 78	Rotterdam (Schiebroek)	1948
Lohman, H. F. A.	Markt 13	Culemborg	1950
Loeff, Mr J. A. L. M.	Beursgeb. Coolsingel Kamers 203/204	Rotterdam	1941
Logemann, Prof. Dr J. H. A.	Van Alkemadelaan 54	's-Gravenhage	1948
Loggers, Mr Ph.	Oud-Arnhemseweg 309	Zeist	1941
Loo, Mr W. P. M. van der	Alexanderstraat 7	's-Gravenhage	1939
Looff, J. P. de	Staringkade 21	Voorburg	1950
Maas, Mr H. H.	Lorentzkade 352	Haarlem	1946
Maas, Mr T. C.	Vreeswijkstraat 7	Leiden	1946
Mannoury, Mr J.	Baarsjesweg 281 II	Amsterdam	1939
Meerwijk, Mr F. van	Van Zaeckstraat 73	's-Gravenhage	1942
Meertens, J. L.	Jacob Mosselstraat 60	's-Gravenhage	1949
Meide, Mr J. H. van der	Weverslaan 3	Voorburg	1947
Meijer, C.	Borneostraat 24	's-Gravenhage	1949
Meissen, M. P. A.	Ambachtsweg 90 Huize de Oorsprong	Wateringen	1946
Merkelbach, M. J.	Alex. Battalaan 19 b	Maastricht	1944
Mesdag, Mr G.	Kastanjestraat 23	's-Gravenhage	1949
Metskes, J. W.	Verdistraat 11	's-Gravenhage	1949
Michaëlis, H. K.	Noordbolwerk 7	Middelburg	1944
Michiels van Kessenich, Mr W. Baron	St. Lambertuslaan 11	Maastricht	1939
Middelburg, J.	Acaciastraat 148	's-Gravenhage	1943
Molenaar, Prof. Mr A. N.	Gr. Haesebroekseweg 29	Wassenaar	1939
Monchy, Mr S. J. R. de	Violenweg 16	's-Gravenhage	1939
Morren, Mr H. J.	Van Deventerlaan 32	Voorburg	1944
Mulder, J.	Mauritsstraat 50 A	Zwolle	1949
Mulder, Mr H. W. J.	Van Hogenhoucklaan 22	's-Gravenhage	1939
Mulié, Mr W. P.	Homeruslaan 24 I	Utrecht	1948
Muller, Mr N. H.	Engelumerstraat 18	Leeuwarden	1948
Mijnlieff, Mr F. R.	Wodanstraat 24	Amsterdam	1939
Nap, N. A.	Storm van 's-Gravensandeweg 131	Wassenaar	1943

Niendieker, Mr F.	Beukstraat 40	's-Gravenhage	1947
Nieuwenhuisen, Mr H. P.	Laan van Poot 348	's-Gravenhage	1950
Nieuwenhuisen, A. M.	Haven 17	Schoonhoven	1940
Nieuwe Rotterdamse Courant N.V.	Witte de Withstraat 73	Rotterdam	1945
Nieuwhoff, Mr W.	Maretakstraat 74	's-Gravenhage	1947
Nispen tot Pannerden, Jhr Mr A. J. M. van	Surinamestraat 37	's-Gravenhage	1949
Nispen tot Pannerden, Jhr Dr O. F. A. H. van	Weeresteinstraat 131	Hillegom	1939
Noteboom, Dr J. W.	Oosteinde 223	Voorburg	1949
Nuver, Mr E. H.	Schaepmanlaan 1	Amersfoort	1948
Okma, Prof. Dr N.	Vossiusstraat 26	Amsterdam	1947
Ommen Kloeke, Mr Dr W. K. J. J. van	Joh. van Oldenbarneveltlaan 37 b	's-Gravenhage	1947
Oordt, Mr W. C. van	Hoflaan 110	Rotterdam	1949
Oosterhoff, P. W.	Van Nijenrodestr. 107	's-Gravenhage	1939
Ormel, D.	Westerlookade 18	Voorburg	1949
Oud, Mr P. J.	Hoflaan 71	Rotterdam	1939
Pelkwijk, Mr G. A. W. ter	Koninginneweg 9	Doorn	1939
Phaff, Mr H. E.	Soendastraat 5	Delft	1944
Pitlo, Prof. Mr A.	Prinsengracht 823	Amsterdam	1943
Poel, Dr J. van der	Mecklenburglaan 15	Rotterdam	1943
Poelje, Prof. Dr G. A. van	Ruychrocklaan 28	's-Gravenhage	1939
Poelje, Dr S. O. van	Stalpertstraat 107	's-Gravenhage	1943
Polak, Prof. Mr C. H. F.	Nassauweg 14	Wageningen	1949
Posthuma, H.	Van Aerssenstraat 50	's-Gravenhage	1946
Pot, Prof. Mr C. W. v. d.	H. W. Mesdagplein 8	Groningen	1939
Praag, Mr Ir M. M. van	Louise de Colignystr 20	Schiedam	1939
Prinsen, Dr M. J.	Parkweg 170	Voorburg	1943
Provincie Gelderland	Eusebiusbuitensingel 5	Arnhem	1946
Putten, Dr J. Th. van der	Kraaienlaan 12	's-Gravenhage	1949
Putten, M. L. van	Nassau Odijckstr. 22	's-Gravenhage	1939
Quarles van Ufford, Jhr Dr C. G. C.	Velperweg 140	Arnhem	1939
Quarles van Ufford, Jhr Mr L. A.	Hoogstraat 20	Abcoude	1949
Quint, Mr Ir A. W.	Trompenbergerweg 1	Hilversum	1943
Raats, Mr M. A. C.	J. M. de Munck Keizerlaan 11	Zuilen	1949
Radier, Mr H. P. W.	Thierenskade 84	Rijswijk Z.-H.	1946
Rasterhof, L.	Leeuwarderweg 60	Sneek	1945
Reinalda, M. A.	Kr. Nieuwegracht 49	Utrecht	1940
Reijen, L. G. van	Aartshertogenlaan 342	's-Hertogenbosch	1939

Reijseger, Drs W.	Gr. Hertoginnelaan 246	's-Gravenhage	1939
Revers, Mej. Mr H. J. D.	Van Alkemadelaan 562	's-Gravenhage	1939
Rhijn, Mr Dr A. A. van	Wassenaarseweg 69	's-Gravenhage	1939
Ridder van Rappard, Jhr Mr L. R. J.	„Argo", Arkelsdijk	Gorinchem	1948
Röell, Jhr Mr J. W.	Joh. Vermeerstraat 14	Heemstede	1943
Roeters van Lennep, Mr J. J.	Duinweg 21 b	Scheveningen	1948
Romijn, Mr A. J.	Wicherstraat 1	Winschoten	1943
Rommerts, Mr C. O.	Leeuwerikstraat 13	Leeuwarden	1947
Rooy, Mr Dr M. C. J. M. A. v.	Bredaseweg F 16/6	Etten N.-B.	1942
Roth, Mej. A. J.	Duinweg 7	's-Gravenhage	1949
Rovaart, Mr P. v. d.	Wipstrikkerallee 182	Zwolle	1946
Rotterdam (Gemeente) (Donateur)		Rotterdam	1948
Rowaan, Mr N. J.	Groenmarkt 26	Zutphen	1939
Rutgers, Dr A. A. L.	Raadhuislaan 10	Wassenaar	1949
Rijckevorsel, Jhr Mr Dr A. van	Riouwstraat 2	's-Gravenhage	1939
Rijpperda Wierdsma, Prof. Mr J. V.	Witte Singel 20	Leiden	1939
Samkalden, Dr I.	Aronskelkweg 83	's-Gravenhage	1948
Samsom, Mr R. H.	Wilhelminapark 1	Alphen a.d. Rijn	1939
Sandberg, Jhr Mr B. W. Th.	Surinamestraat 44	's-Gravenhage	1939
Sark, Mr H. M. L. H.	Gr. Haesebroekseweg 62	Wassenaar	1939
Schaick, Mr J. van	Leidsekade 100	Amsterdam	1946
Scheffer, Ir L. S. P.	Amstelveenseweg 1006 B	Amsterdam Z.	1939
Schepel, Mr A. F.	Prins Albertlaan 14	Voorburg	1939
Scherpenhuisen, J. Th.	Corn. Krusemanstr. 28 II	Amsterdam C.	1947
Schilthuis, Mr G. J. C.	Kralingse Plaslaan 12	Rotterdam	1939
Schippers, Mr L. J.	Jacob Catsstraat 10	Voorburg	1946
Schmidt Degener, Dr H.	Anthonie Drucklaan 11	Heemstede	1948
Schmal, Mr J. J. R.	„De Horst"	Driebergen	1948
Schokking, Mr F. M. A.	Wassenaarseweg 93	's-Gravenhage	1949
Scholten, Mr J. H.	Prinsevinkepark 37	's-Gravenhage	1939
Scholtens, Mr Dr A. L.	Madoerastraat 20	's-Gravenhage	1939
Schouten, Mr W. A.	Nicolaïstraat 8	's-Gravenhage	1947
Schueren, Ir J. B. G. M. ridder de van der	Roopoort 1	Zwolle	1949
Schuering, Mr J. A.	Adelheidstraat 60	's-Gravenhage	1950
Schuering-Pastor, Mevr. J. C. C.	Adelheidstraat 60	's-Gravenhage	1950
Schuman, L.	de Montignylaan 5	Lopik (post Schoonhoven)	1948
Schwartsenberg en Hohelansberg, Mr W. H. T. C. Baron thoe	L. v. Meerdervoort 52	's-Gravenhage	1946
Severijnen, A. G. W.	Rozenburglaan 108	Rotterdam	1948
Sibmacher van Nooten, Mr U. J. W.	Surinamestraat 15	's-Gravenhage	1939
Sichterman, Mr M.	Ootmarsumsestr. 79	Almelo	1943
Sikkes, P.	Stationsstraat 21	Sneek	1939

Simons, Prof. Mr Dr D.	Joh. van Oldenbarneveltlaan 114	's-Gravenhage	1939
Six, Jhr Mr W. C.	Hofzichtlaan 9	's-Gravenhage	1939
Spaan, Mr J. H.	Nwe. Binnenweg 337 b	Rotterdam	1946
Spill, Mr F. W. ter	Alexanderstraat 10	's-Gravenhage	1949
Spitzen, Mr D. G. W.	Hertelaan 4	Wassenaar	1939
Stas, Mej. Mr A. C.	Jozef Israëlslaan 6 a	's-Gravenhage	1949
Steenbeek, Mr J. C.	Waalsdorperweg 249	's-Gravenhage	1949
Stellinga, Mr J. R.	Laan v. Oostenburg 20	Voorburg	1943
Stemberg, Mej. Mr G. J.	Milletstraat 34 I	Amsterdam Z.	1939
Stigter, Mr A.	Izaak Evertslaan 64	Arnhem	1950
Straalen, P. C. van	Bankastraat 54	Amersfoort	1948
Streng, Mr R.	P. J. Blokstraat 37	Leiden	1942
Strick van Linschoten, Jhr Mr G. A.	Spoolde A 8	Zwolle	1940
Stuurman, Mr P. H.	L. v. Meerdervoort 720	's-Gravenhage	1946
Talsma, J. J.	Utrechtseweg 115	Oosterbeek	1939
Tellegen, Mr P. H. W. F.	Scheldekade 34	Terneuzen	1949
Tigchelaar, Mr B. S.	Acaciastraat 86	's-Gravenhage	1948
Timmering, A. C.	Pieter Lastmankade 102	Amsterdam Z.	1946
Tinga, J. M.	Chr. van Swollstraat 5	's-Gravenhage	1948
Ter Horst, Mr J.	Nieuwe Plein 48 a	Arnhem	1946
Toebes, Mr G. W.	v. d. Woertstraat 37	's-Gravenhage	1939
Troelstra, Dr M. N. S.	Emmakade 31 boven	Leeuwarden	1939
Troostwijk, Mr M.	Turfsingel 3 a	Groningen	1946
Tulp, H.	Overtoom 483	Amsterdam-W.	1943
Ubink, Mr P. A. G.	Utrechtseweg 14 b	Amersfoort	1943
Vaart, Mr J. Th. M. v. d.	Prins Mauritslaan 20	Haarlem	1947
Valkhoff, Prof. Mr J.	Corn. v. d. Lindenstr. 15	Amsterdam	1946
Veegens, Mr D. J.	Koninginnegracht 15	's-Gravenhage	1948
Veen, W. J. v. d.	Rotterdamseweg 125	Zwijndrecht	1946
Veen, Mr R. van der	Wipstrikkerallee 71	Zwolle	1947
Vegting, Prof. Mr W. G.	Watteaustraat 54	Amsterdam Z.	1939
Veld, Mr J. In 't	Van Hogenhoucklaan 74	's-Gravenhage	1939
Ven, Prof. Mr J. J. M. v. d.	Julianalaan 149	Bilthoven	1943
Veraart, Prof. Mr J. A.	Ridderlaan 1	Wassenaar	1939
Verberne, Mr D. M.	J. P. Coenstraat 41 a	's-Gravenhage	1946
Verduin, Th. J. C.	Quarles v. Uffordstr. 65	Noordwijk	1948
Verhoeve, Mr J.	Breitnerlaan 23	's-Gravenhage	1949
Verloren van Themaat, Mr P.	Waalsdorperweg 239	's-Gravenhage	1949
Vermeulen, Ec. Drs, W. H.	Jul. v. Stolberglaan 18	Rotterdam N.	1948
Verschuer, Mr W. F. F. Baron van	Utrechtseweg 37	Arnhem	1939
Verstegen, J. M. P. J.	Pomonaplein 15	's-Gravenhage	1939
Viegen, J. van	Schiedamseweg 78	Vlaardingen	1949

Vink, Mr J.	Mendelsohnstraat 42	Utrecht	1939
Vink, Mr H. W. de	Lucas Bolwerk 10	Utrecht	1942
Vletter, P. J.	Steenstraat 25	Alphen a.d. Rijn	1947
Vonk de Both, Mr Dr F. L. G. Z. M.	Amsterdamseweg 29	Ede	1939
Voorde, J. Th. van der	Brediusweg 63	Bussum	1950
Voorst tot Voorst, Mr E. H. L. Baron van	Prof. Dondersstraat 20	Tilburg	1939
Vos, Mr J. G. R.	A 343	Eenrum	1949
Vos, N.	Molenlaan 9	Heemstede	1944
Vos van Steenwijk, Mr Dr R. H. Baron de	Nassaulaan 20	Assen	1939
Vries, Prof. Mr C. W.	Joh. van Oldenbarneveltlaan 94	's-Gravenhage	1939
Vries, Mr J. de	Klimopstraat 148	's-Gravenhage	1939
Vries, Mr U. de	„De Heihof"	't Harde (bij Oldebroek)	1942
Wal Bake, Mr R. A. v. d.	Wagenaarweg 8	's-Gravenhage	1949
Walch, J.	Alex. Gogelweg 22	's-Gravenhage	1939
Walenkamp, Mr J. J. G. M.	De Roy van Zuidewijnlaan 34	Breda	1942
Walsum, Mr G. E. van	Nieuwe Plantage 4	Delft	1939
Waslander, Mr H. B. J.	Witte Vrouwensingel 31	Utrecht	1948
Water, Drs J. W. J. toe	Oudenoord 63bis A	Utrecht	1939
Wel, Mr D. v. d.	Eksterstraat 121	Haarlem	1946
Wermeskerken, Dr J. J. van	H. F. van Riellaan 7	Utrecht	1939
Westerouen v. Meeteren, Mr K. F.	Wassenaarseweg 107	's-Gravenhage	1950
Westhoff, Mr J.	Jan v. Scorelstr. 32bis	Utrecht	1939
Weststrate, M.	Kerkstoep 2	Puttershoek	1948
Weyer, G. P. E.	Cobetstraat 75	Leiden	1947
Wiarda, Prof. Mr G. J.	Achter de Dom 20	Utrecht	1943
Wiethoff, Mr J.	Kinderdijkstraat 69 II	Amsterdam	1944
Wilkeshuis, A. L.	Jonkerlaan 61	Wassenaar	1949
Willigen, Mr G. C. v. d.	Kerkweg 122	Lekkerkerk	1939
Winkel, Mej. Mr A. M. E. H.	Beethovenstraat 23 III	Amsterdam	1949
Winkler, J. H.	Dr Zangeveldplein	Sliedrecht	1946
Witvliet, Mr J. M. C.	Stadhouderslaan 136 II	Amsterdam	1950
Woltman, Mr J. J.	Engelumerstraat 12	Leeuwarden	1939
Wulfften Palthe, Mr J.	Herenweg 263	Eindhoven	1946
Wuyster, Mr E. H.	Bootenmakerstr. 137	Zaandam	1943
Wijk, Mr H. D. van	Joan Maetsuyckerstr. 139	's-Gravenhage	1948
Wijnbergen, Mr S. F. L. Baron van	Pompstationsweg 165	's-Gravenhage	1946
Wijngaarden, Mej. Mr C. S. van	Galvanistraat 3	Amsterdam	1949
Wijnne, Mr H. A. M.	Mr. Sickeszlaan 19	Utrecht	1946
Zondervan, J.	Swaefkenstraat 49	Deventer	1942
Zwart Voorspuy, Mr D. C.	Laan van N.O. Indië 270	's-Gravenhage	1950