Utrecht University Library
Partner in Science
Universiteit Utrecht

Administratie in judicieele vormen

https://hdl.handle.net/1874/273655

A. 4e 192. 1921.

ADMINISTRATIE IN JUDICIEELE VORMEN

J. R. M. VAN ANGEREN

Diss. Utrecht 1921

ADMINISTRATIE IN JUDICIEELE VORMEN

PROEFSCHRIFT TER VERKRIJGING VAN DEN GRAAD VAN **DOCTOR IN DE RECHTS-WETENSCHAP** AAN DE RIJKS-UNIVERSITEIT TE UTRECHT, OP GEZAG VAN DEN RECTOR MAGNIFICUS Dr. W. VOGELSANG, HOOGLEERAAR IN DE FACULTEIT DER LETTEREN EN WIJSBEGEERTE, VOLGENS BESLUIT VAN DEN SENAAT DER UNIVERSITEIT, TEGEN DE BEDENKINGEN VAN DE FACULTEIT DER RECHTSGELEERDHEID TE VERDEDIGEN OP VRIJDAG 8 JULI 1921, DES NAMIDDAGS TE DRIE UUR, DOOR

JOHANNES REGNERUS MARIA VAN ANGEREN

GEBOREN TE UTRECHT

BIBLIOTHEEK DER
RIJKSUNIVERSITEIT
UTRECHT.

DRUKKERIJ ZUIDAM, UTRECHT

AAN MIJNE OUDERS

RIJKSUNIVERSITEIT UTRECHT
1295 4974

U, HOOGGELEERDE DE SAVORNIN LOHMAN, betuig ik mijn oprechten dank voor de leiding, die ge mij bij het samenstellen van dit proefschrift hebt willen geven. Bij het verzamelen en de bestudeering der verschillende gegevens, die voor mijn werk noodig waren, hebt gij mij niet alleen krachtig gesteund, maar mij ook menige aanwijzing medegegeven, welke ik ook buiten dit proefschrift kan benutten.

Den anderen HOOGLEERAREN der juridische faculteit, van wie ik onderricht mocht ontvangen, ben ik hiervoor mede zeer erkentelijk.

Een woord van dank ook aan U, grijze leermeester, die mij zoo bereidwillig bij het correctiewerk ter zijde stond.

INHOUD.

Blz.

INLEIDING en nadere bepaling van het onderwerp . 1

HOOFDSTUK I.

A. Het verschijnsel en zijn historische ontwikkeling in Engeland 8

B. Het verschijnsel in Duitschland 24

C. Het verschijnsel in Frankrijk 43

D. Het verschijnsel ten onzent 52

HOOFDSTUK II. Voornaamste gevallen van wetgeving, waarin naar Nederl .Recht een voor-procedure bij administratieve besluiten is voorgeschreven . . 57

a. Onteigeningswet 57

b. Hinderwet 59

c. Wet op Droogmakerijen en Indijkingen. . . . 60

d. Telegraaf- en Telefoonwet 61

e. Wet op de Bevloeiïngen 62

f. Wet van 1917; aanleg en instandhouding van Spoorwegen op wegen 63

g. Electriciteitswet 64

HOOFDSTUK III. Onderlinge vergelijking der besproken procedures 66

a. Het verzoek 67
b. Plannen, kaarten, teekeningen, enz. 68
c. Openbaarmaking van verzoek en plannen . . . 72
d. Wijze waarop belanghebbenden (opponenten), hunne belangen kunnen doen gelden 74
e. Wie zijn belanghebbenden ? 78
f. Beslissend gezag — adviseerend orgaan — de beslissing zelve 84

HOOFDSTUK IV. Rechtskarakter van het instituut . 89

HOOFDSTUK V. Eenige opmerkingen jure constituendo 114
a. Uitbouw van het instituut 114
b. Het verschijnsel in verband met Administratieve Rechtspraak 125

INLEIDING
EN NADERE BEPALING VAN HET ONDERWERP.

Het verschijnsel, dat zich in onze hedendaagsche administratieve procedure enkele malen voordoet, laat zich niet gemakkelijk in weinig woorden duidelijk omschrijven. Reeds de uitdrukking „administratie in judicieele vormen", gekozen in navolging van MR. BOASSON, [1]) heeft een zekere algemeenheid en vaagheid. Dit is een gevolg van de omstandigheid, dat het verschijnsel zich bij de verschillende wettelijke regelingen nu eens in een grooteren, dan weer in een meer beperkten omvang vertoont.

Het laat zich als volgt aanduiden:

In eenige wetten, welke de administratie opdragen, in sterke mate in de rechts- en belangensfeer der onderdanen in te grijpen, hetzij ter wille van het algemeen belang, hetzij ter wille van eenig bepaald bijzonder belang, wordt een procedure voorgeschreven, waarbij, alvorens een besluit te dier zake door de administratie genomen wordt, belanghebbenden in de gelegenheid zijn gesteld, zich ten opzichte van bedoeld ingrijpen te doen hooren.

Deze procedure wisselt af van het geven van een gelegen-

[1]) Zie de dissertatie van MR. BOASSON: „De rechter tegenover de vrijheid der administratie."

heid aan belanghebbenden om hun bezwaren tegen een bekend gemaakt plan schriftelijk in te dienen, tot een uitgewerkte contradictoire behandeling tusschen twee partijen, besloten door een gemotiveerde openbare einduitspraak.

De vormen, die daarbij door de wet ter naleving worden voorgeschreven, geven aan de wijze, waarop het besluitend orgaan ten slotte tot zijn beslissing komt, een eigenaardig judicieel karakter. Het orgaan gelijkt een rechter, oordeelend over een hem voorgelegd geschilpunt.

Gewoonlijk, waar sprake is van bescherming van bijzondere belangen tegenover een onjuist optreden der administratie, wordt deze gezocht in een genoegdoening achteraf. De meeste waarborgen, die wij in onze administratieve inrichting en procedure aantreffen, hebben dan ook een repressief karakter: mogelijkheid verschaffen tot herstel aan getroffen rechten en belangen, wanneer een administratief besluit is genomen.

Hetzelfde streven komt uit in de vraag naar administratieve rechtspraak, naar een controleerende rechterlijke macht over de administratie. Hetzij deze rechtspraak zal zijn een formeel wettelijke, — zooals in de regeeringsontwerpen bedoeld, — hetzij een vrije rechtspraak, de concrete handeling of het concrete besluit, door een overheidsorgaan verricht of genomen, zal achteraf aan recht en billijkheid worden getoetst.

Weinig studie is echter gemaakt van de waarborgen, welke, buiten de middelen van herstel, in de inrichting en procedure van de niet strijdende administratie zijn gelegen.

Moge het al aanbevelenswaardig en in vele gevallen

noodzakelijk zijn, den onderdanen een beroep op een hooger orgaan, een beroep op een van de administratie onafhankelijken rechter te openen, van grooter waarde is het, in de oorspronkelijke administratie, (wanneer ik die zoo noemen mag), behoorlijkheid en billijkheid te verzekeren.

De verzekering, dat juist zal worden geadministreerd, kan in verschillende middelen worden gezocht: in de keuze van ambtenaren, in eischen van deskundigheid, in ambtelijk toezicht van hiërarchisch hoogere op hiërarchisch lagere organen enz.

Daarnaast bestaat de mogelijkheid, dat waarborgen tegen willekeur en overhaasting, tegen te weinig beheerschen van de te verrichten taak, worden neergelegd in de wijze, waarop de ambtelijke werkzaamheid zal moeten plaats hebben.

De groote verscheidenheid van onderwerpen, welke de administratie ter behartiging worden opgedragen, de wisseling in aard en karakter van de taak, waartoe zij zich geroepen ziet, maakt het stellen van een bepaald omschreven werkwijze ondoenlijk. Eenheid van procedure is voor de administratie uitgesloten.

Wil men dus een behoorlijke en billijke bestuurswerkzaamheid, zoo zal bij ieder onderwerp, bij iedere groep van soortgelijke overheidshandelingen, naar een deugdelijke behandeling moeten worden gestreefd.

Zonder twijfel kan een groot deel van het administratieve recht in dezen worden afgezonderd, waar de administratie n.l. niet optreedt ter verzorging van bepaalde gemeenschapsbelangen. Dáár echter, waar de tegenstelling der beide personen, — gemeenschap en burger, — naar voren treedt, bestaat

er kans, dat bij niet voldoende zorg voor behoorlijke waardeering van gemeenschaps- en individueel belang, willekeurig en eenzijdig zal worden geadministreerd.

Het is zeer merkwaardig, dat de ontwikkelingsgang onzer administratieve wetgeving zich steeds meer beweegt in de richting van wettelijke ongebondenheid der administratie. In steeds mindere mate bepaalt de wetgever, wat recht is tusschen administratie en burger. Naast een dergelijk verschijnsel laat zich de gestelde eisch van administratieve rechtspraak, welke op de verzekering van wettigheid den nadruk legt, moeilijk rechtvaardigen.

Wanneer nu inderdaad de wetgever „die rechtsbepaling bewustelijk steeds meer" en in ongelijke mate aan de administratie zelve overlaat, „van deze verwachtende een behoorlijke rechtsvorming, in abstracto en in concreto, binnen de grenzen en volgens de ideeën der wet" [1]) dan ligt het voor de hand, dat juist in de wijze, waarop telkens de administratie tot rechtsvorming, vooral in concreto, zal moeten komen, de noodige waarborgen worden neergelegd.

Hoe meer de wetgever zich gedrongen ziet, uit onmacht tot regeling, als gevolg van technische of sociale ingewikkeldheid der stof, of om welke andere reden ook, zich van het stellen van scherp omschreven regels te onthouden, zich te bepalen tot vage termen, of de administratie geheel vrij in haar oordeel te laten, des te meer moet naar directe waarborgen worden omgezien.

Een dier waarborgen is, gelijk ik reeds zeide, gelegen in

---

[1]) STRUYKEN. „Administratie of Rechter", pag. 26.

de procedure. De wetgever kan, ofschoon hij de administratie vrij laat omtrent datgene, wat zij als recht wil bepalen, aangeven op welke wijze hij deze bepaling wil gemaakt zien.

Voor zekere gevallen, — en deze zijn juist voorbeelden van een sterk ingrijpen van overheidsorganen in de vrijheidssfeer der onderdanen, — heeft de wet een wijze van behandeling voorgeschreven, welke een waardeering van individueele belangen ten doel heeft. Zooals alle interne waarborgen in onze administratieve organisatie en procedure, is ook deze over de wettelijke voorzieningen ongelijkmatig verdeeld.

Niet in soortgelijke gevallen, waar we ze meenen te zullen aantreffen, komen de judicieele vormen terug. Evenmin houdt de omvang der procedure gelijken tred met de beteekenis van ieder besluit.

Toch is, zooals wij verderop zullen zien, bij de latere voorzieningen omtrent opheffing van belemmeringen voor de daarbij door de administratie op te leggen eigendomsbeperkingen een dergelijke judicieele procedure voorgeschreven of voorgesteld.

Waarom de wetgever nu juist eenige stereotype vormen der rechtspraak overnam, waardoor het administratief optreden van bepaalde organen een zeker judicieel karakter kreeg, laat zich door het volgende verklaren.

In bepaalde gevallen ziet de wetgever zich verplicht, de uitoefening van zekere rechten te beperken en deze eerst weer vrij te geven, nadat is onderzocht, welk nadeel uit die uitoefening kan voortvloeien voor het algemeen welzijn of voor andere bijzondere belangen.

In andere gevallen neemt de wet zich voor, bepaalde belangen te begunstigen, terwille van vooruitgang in verkeersmiddelen, van goeden waterstaat of anderszins; zij geeft zelfs toestemming, dat daarvoor aan particulieren eigendom wordt ontnomen, dat rechten en belangen worden beperkt; dit geschiedt weer niet in een concreet geval, dan nadat een onderzoek heeft plaats gehad, waarin wordt nagegaan, in hoeverre die belangenaantasting noodig is, hoe groot de omvang van deze is en welke de wijze zal zijn, waarop van een dergelijke toezegging mag worden gebruik gemaakt.

Telkens ziet men in dergelijke gevallen twee partijen zich vormen: de ondernemers, — daarmede breng ik een oogenblik ook den Staat als ondernemer onder deze partij, — die een uitspraak van een bepaald, daarvoor aangewezen bestuursorgaan uitlokken eenerzijds, en de bedreigde belanghebbenden anderzijds.

Door het construeeren van een judicieele procedure werd de oordeelende administratie in staat gesteld, voor en tegen zoo goed mogelijk te kennen en te waardeeren. Voor belanghebbenden is de gelegenheid geopend om, alvorens een voor hen wellicht noodlottig besluit valt, een krachtig woord ter verdediging van hun belangen mede te spreken.

Achtereenvolgens wil ik nu in dit proefschrift nagaan, of, en in hoeverre, het aangegeven verschijnsel zich in de buitenlandsche wetgeving en praktijk voordoet. Over Engeland, Duitschland en Frankrijk zal afzonderlijk worden gesproken.

Daarbij zal, waar mogelijk, op een historischen achtergrond worden gewezen. Na een uiteenzetting van de voornaamste voorbeelden in onze wetgeving, wil ik de daarbij opgemerkte

procedures met elkander vergelijken en overwegen, hoe en waarom ze verschillen.

Jure constituendo is het wellicht van belang, een oogenblik stil te staan bij de vraag, welke de juridische aard mag zijn van een voorprocedure voor een administratief besluit.

Eindelijk wensch ik, als een conclusie op het beschrevene, in het kort weer te geven, welke eischen aan de procedure moeten worden gesteld, wil deze beantwoorden aan het doel, waarvoor zij werd voorgeschreven. In dat verband kan tevens een enkel woord worden gewijd aan den eventueelen samenhang, tusschen besproken instituut en administratieve rechtspraak ten onzent.

HOOFDSTUK I.

A. Het verschijnsel en zijn historische ontwikkeling in Engeland.

De reden, waarom ik voor een nadere beschouwing van het hier te behandelen verschijnsel met Engeland begin, is gelegen in het feit, dat niet alleen in de procedure der Engelsche administratie soortgelijke voorbeelden als ten onzent worden aangetroffen, maar bovendien, dat het verschijnsel als een uitlooper kan worden beschouwd van een regelmatige historische ontwikkeling en als een onderdeel van een veel ruimer verschijnsel in de Engelsche administratie.

De beteekenis van Engeland voor de in dit proefschrift te behandelen stof, zal een meer uitgebreide uiteenzetting op deze plaats rechtvaardigen.

Engeland wordt wel het land der „Justiz-förmige" administratie genoemd. Op historischen grondslag treedt daar het justitieele element door de geheele administratie duidelijk naar voren. Tot de laatste twintig jaren vooral werd de rechtsbescherming van het individu nimmer gezocht in een algemeene rechterlijke contrôle over administratieve handelingen, maar in de vereeniging van administratie en rechtsspraak in dezelfde personen eenerzijds, in een rechterlijke behandeling van administratieve beschikkingen anderzijds.

Ieder aanknoopingspunt in de Engelsche administratie met ons onderwerp te bespreken, zou mij te ver voeren. Mij tot het voornaamste bepalend, doe ik hier eenige beschouwingen volgen over de administratie der Justices of the peace en de bestuurswerkzaamheden van het Parlement, waarbij ik tevens in het kort de historische ontwikkeling wil aangeven.

a. Justices of the Peace.

De instelling der J. P. in het graafschap dateert van het jaar 1360. Zij beteekende een afsluiting van de sterk centraliseerende politiek der Plantagenets. Voor dien tijd werd de centrale overheid rechtstreeks vertegenwoordigd door Kroonbeambten, the Vice-Comes (sheriffs), die met een meest uitgebreide macht waren bekleed. Bij de komst der J. P. traden de Sheriffs in zooverre terug, dat hun macht werd beperkt tot executie van gerechtelijke oordeelen en tot militaire administratie.

De Justices waren ingezetenen van het graafschap, door den koning aangewezen en ontslagen. Een gedeelte van hen moest deskundig zijn en de aanwezigheid van dezen was noodzakelijk voor de rechtsgeldigheid van verschillende vredesrechterlijke handelingen.

Hun taak, vredesbewaring, bestond in de uitoefening der politie en in de bestraffing van de tegen de wetten misdoende vredebrekers [1]).

---

[1]) KOELREUTTER is van meening, dat de J. P. oorspronkelijk geen rechters waren, maar politie-ambtenaren onder den titel „Conservators of the Peace" terwijl zij eerst langzamerhand rechterlijke bevoegdheden zouden hebben verkregen. Deze meening staat met die van SCHUSTER

Van een algemeene regeling omtrent den omvang van hun taak en de wijze, waarop deze moest worden uitgeoefend, was geen sprake. Eerst in 1878 werd een reglementeering gegeven voor alle graafschappen met een omschrijving van bevoegdheden. Hun rechtspraak werd hoe langer hoe uitgebreider. Daarnaast deed zich nu het eigenaardige verschijnsel voor, dat hun, — wijl zij daarvoor in het graafschap de eenig geschikte organen waren, — tal van administratieve werkzaamheden werden opgedragen. In hun hoedanigheid van rechters kwamen zij er toe, ook voor administratieve besluiten de hun eigen vormen te gaan toepassen. Vandaar dat nauwelijks, althans uitwendig, verschil was te zien tusschen administratatieve en justitieele handelingen der Justices of the P. „Nor need this occasion much surprise, for a judge invested with administrative powers, with all the form and appearance of judicial procedure" [1])

Ofschoon de materie een geheel andere werd, bleven de oude vormen in gebruik. Hun „orders and warrants", welke zij op administratief terrein gaven, waren geheel anders van strekking, dan hun uitspraken van zuivere rechtspraak (summery and criminal jurisdiction). Daar was geen sprake van een straffen voor wetsovertreding; de uitspraak in die vormen verkregen, had een preventieve werking, was een soort „anticipatory justice". Toen hun arbeidskring zich hoe langer

---

tegenover de historische weergave in het bekende werk van REDLICH „Englische Lokalverwaltung" Conf. KOELREUTTER „Verwaltungs-Recht und Verwaltungs-Rechtsprechung im modernen England" pag. 40.

[1]) Hlrst.-Redlich, „Local Government of England", II pag. 54.

breeder ging uitstrekken, werd het bezwaarlijk, voor alle werkzaamheden de eigen vormen te handhaven.

Vooral in den loop der 19de eeuw neemt, in verband met de groote uitgebreidheid der staatswerkzaamheid op het gebied der inwendige administratie, vooral door het meer positief ingrijpen der Parlementswetgeving in tot nog toe door haar niet geregelde belangensfeeren der individuën en der locale autoriteiten, de administratieve bevoegdheid der J. P. in buitengewone mate toe. 't Gevolg was, dat er wel degelijk onderscheid moest worden gemaakt tusschen rechtspraak en bestuur en het laatste „County business" of „County administration" werd genoemd. Ondanks deze onderscheiding bleven bij handelingen en besluiten, daarvoor geschikt, de rechtspraakvormen behouden. Zoo kwam het, dat, al sprak men van County business, men daar niet onder wilde rangschikken bestuursbemoeienissen der J. P., op de hun origineele wijze voorzien. De voornaamste taak, die de J. P. op deze wijze plachten te vervullen, was het verleenen of vernieuwen van „licences". „In addition there was the administrative half judicial duty of granting and renewing licences in the County" [1]).

Een ommekeer in dezen toestand werd gebracht door de Reform van 1888. Bij de Local Government act van dat jaar wordt het graafschapsbestuur van zijn vroegere bezitters, de J. P., overgebracht op een, op den grondslag van algemeen en direct kiesrecht samengesteld college, de County Council. Deze act maakt tevens een onderscheid tusschen de rechterlijke

---

[1]) Hirst-Redlich, „Local. Gov. of Engl."

bevoegdheden van de J. P. en de hun tot nog toe opgedragen „administrative business"[1]). De vraag was nu: Moest men de besluiten, „in judicial forms" genomen, om de materie tot de competentie der County Council brengen, of wel ze, ter wille der eigenaardige behandeling, bij de Justices laten? Merkwaardig heeft men geen principieele keuze gedaan. De licence-bevoegdheden zijn deels op de nieuwe organen overgegaan, deels bij de J. P. gebleven[2]).

Oorspronkelijk bestond er een omvangrijke wetgeving inzake drankvergunningen. Deze heeft hare samenvatting gekregen in de Licensing Consolidation act van 1910[3]).

Deze wet kan als voorbeeld dienen van een judicieele behandeling van een administratieve taak.

Drie autoriteiten oefenen bij de verleening van drankvergunningen verschillende functies uit:

a. Licensing Justices. *b.* Confirming authorities. *c.* Compensation authorities.

Vergeleken bij onze Drankwet, kent de Engelsche act een veel uitgebreider procedure. Vooreerst wordt daar het onderzoek in twee instanties gevoerd. Zoowel Licensing Justices als confirming authorities moeten uitspraak hebben gedaan

---

[1]) Voor een overzicht vaa den strijd bij deze reform gevoerd, zie Redlich: „Eng. Lokalverwaltung", pag. 235 volg.

[2]) Overgebracht op de C. C. zijn o.a.:

De vergunningen voor lokalen van vermaak, danslokalen en renplaatsen (Disorderly houses act 25 Geo II C. 36.

Race courses Licensing act. 1879. 42 en 43 Vict. c. 28.

De vergunningen voor theaters en dergelijke, voor openbare opvoeringen dienstige gebouwen. Theater Act. 6 en 7 Vict. c. 68.

Bij de J. P. bleven o. a. de „Licences for intoxicating liquors."

[3]) Licensing Cons. Act. 10 Edw. 7 en 1 Geo. 5.

vooraleer een vergunning is verleend. Voor het verkrijgen van een nieuwe licence of voor vernieuwing van een oude bestaat slechts gelegenheid gedurende de eerste veertien dagen van Februari. Gedurende dien tijd houden de aangewezen Licensing Justices in ieder district zitting. (General Annual Licensing Meeting) [1]). Het tijdstip van den aanvang der vergadering wordt algemeen bekend gemaakt, (b.v. door aanplakking aan de kerkdeur). De aanvrager van een nieuwe vergunning heeft zelf zorg te dragen voor een algemeene bekendmaking van die aanvrage, (in dagbladen en door aanplakking art. 15).

Bij de meeting komen nu de aanvragen een voor een in behandeling. Ieder, die belanghebbende is en bezwaar heeft tegen een verleening, kan oppositie voeren. Over en weer kunnen verklaringen worden afgelegd. In vele gevallen hebben de justices het recht, getuigen en belanghebbenden voor zich te doen verschijnen.

De justices zijn in het algemeen vrij, een licence al of niet te verleenen. Op grond van het hun bij gebrachte feitenmateriaal kunnen zij, zonder eenige wettelijke beperking, hun oordeel vormen en op de aanvrage toestemmend beschikken, wanneer zij zulks geschikt en dienstig achten [2]).

---

[1]) Art. 10. L. Cons. Act.

[2]) L. Cons. Act. Art. 9. .... The Licensing Justices may at their general annual licensing meeting grant justices licences to such persons as they, in the execution of their powers under this act and in the exercise of their discretion deem fit and proper." Ook van persoonlijke hoedanigheden van den aanvrager kan dus verleening of weigering worden afhankelijk gesteld.

Conf. Nederl. Drankwet, art. 8, No. 10 vlg.

De wet stelt bovendien de justices in de gelegenheid, aan een nieuwe licence de noodige voorwaarden te verbinden.

Het besluit der Lic. Just. bezit nu eerst kracht, wanneer het door de Confirming Authority is bevestigd. Bij deze autoriteit heeft nogmaals een onderzoek omtrent de aanvrage en de daartegen ingebrachte bezwaren in denzelfden omvang plaats, zonder dat echter in deze instantie nieuwe opponenten mogen worden gehoord.

Zeer sterk geldt dus ten dezen opzichte de zinspreuk „Prevention is better than cure". De herhaalde enquête is nogmaals een waarborg, dat oordeelkundig zal worden beslist.

De, als derde genoemde, Compensation authority kan optreden bij de vernieuwing van een vergunning. Anders dan bij een eerste verleening, mag vernieuwing alleen worden geweigerd op gronden, door de wet genoemd. Komt het nu voor, dat weigeringsgronden naar de wet niet aanwezig zijn en dat toch, om andere redenen van beteekenis, het beslissend gezag aarzelt de vernieuwing toe te staan, zoo brengt het de kwestie met een desbetreffend advies bij de Compensation authority, die alsnog tot weigeren bevoegd is.

De historische toepassing van een „familiar form to a new content" heeft zich ook na 1888 niet bepaald tot deze justices' licences, maar heeft nagewerkt in de uitoefening der licence-bevoegdheden door de County Council. Ook na de reform bleven de bijzondere wetten ongewijzigd de oude judicieele procedure eischen.

Bij de opdracht van die licence-bevoegdheden aan de C. C. werd mogelijkheid van delegatie opengesteld. De County Council is gerechtigd, een deel dezer bevoegdheden terug te

brengen op de centrale organen, de J. P. in Quarter Sessions, of op z.g. County Council committees, [1]) (sub-commissies voor verschillende takken van graafschapsbestuur). Tenslotte bestaat nog de mogelijkheid van behandeling dier aangelegenheden in een Joint-committee, een college, bestaande deels uit leden der Quarter Sessions, deels uit die der C. C. zelf [2]).

Uit het feit, dat een dergelijke delegatie herhaaldelijk voorkomt, blijkt weer de zucht naar een meer zuiver judicieele behandeling inzake licences.

De judicieele verschijnselen, welke wij in de administratieve procedure in Engeland aantreffen, zoowel in de licence behandeling der J. P., als in die der County Councils, zijn, zooals we zagen, historisch terug te voeren tot den tijd, dat de locale administratie met de locale rechtspraak in handen waren van één orgaan, n.m. dat der rechterlijke macht in het graafschap.

b. Judicieele vormen in de Parlementaire administratie.

Tegenover het voorgaande wil ik plaatsen een beschouwing in verband met het, in de historie wortelend, justitieel element, dat nog op heden zich vertoont in de Parlementaire administratie in Engeland. Afwezigheid van een genoegzame differentiatie tusschen bestuur, rechtspraak en wetgeving zal uit deze beperkte weergave voldoende blijken.

Terwijl de continentale wetgeving in administratieve wetten de algemeene voorschriften vervat, om de detailuitvoering

---

[1]) Loc. Governm. Act. 88, art. 28 onder 3.
[2]) Loc. Governm. Act. 88, art. 30.

aan het beambtendom over te laten, heeft de wetgever in Engeland zich in vele aangelegenheden zelf met al deze zorgen belast [1]).

Juist bij het beoefenen van die administratieve taak komt het oude wezen van Parlement als gerecht naar voren.

Uit de geschiedenis der Engelsche wetgeving blijkt, dat tot de 17e eeuw de Engelsche wet een soort van gerechtelijke uitspraak, een judicium was. De middeleeuwsche rechter vindt het aan te wenden recht in de ongeschreven commonlaw of gaat te werk naar plicht en geweten.

Voor deze rechtsvorming was het onverschillig of de rechter, die nieuw recht schiep, zitting had in een volksgerecht (County Court), in een koningsgerecht (Privy Council), of in het Parlement, het hoogste gerecht van het land. Eerst onder de Tudors, in navolging van het Romeinsche recht en onder invloed van de Whigdoctrine, dringt het materieele rechtsbegrip door. Onder HENDRIK VIII vinden we voor 't eerst de onderscheiding „Actes Publishes" en „Actes Private". Een zuiver criterium had men daarvoor niet.

Toch was de vraag, of men met een Public, dan wel met Private Act te doen had, van practische beteekenis [2]).

Het zuiver materieele wetsbegrip danken de Engelschen voornamelijk aan LOCKE; de opvatting n.l., dat de wet algemeen bindende vormen moet opstellen.

Ondanks het verbreiden van deze opvatting, deed zich

---

[1]) Hatschek: Das Staatsrecht Englands I 564: „Wir können es ruhig behaupten, dasz es kaum einen Verwaltungszweig gibt, der von der Leitung des Parlements nicht erfasst wird."

[2]) Hatschek: Das Staatsr. Englands pag. 120. „Da der Inhalt des Public Acts ex officio vom Richter gekannt werden musste, während Private Acts dem Richter besonders bewiesen werden sollte."

de invloed van het rechterlijk element op de Parlementaire procedure blijvend gevoelen.

Toch was die invloed bij de public bills een andere als bij de private bills. Ofschoon ook thans nog bij de eerste enkele symptomen van rechtspraak zijn aan te wijzen, is daarentegen bij de laatste de rechterlijke behandeling sterker in vorm toegenomen. De onderwerpen, welke bij Private Bill werden voorzien, brachten gemeenlijk belangen- en rechtsconflicten met zich, tusschen onderdanen onderling òf tusschen een bepaald bestuursorgaan en een zekere groep van onderdanen. De procedure voor de tot standkoming der Private Bills gebezigd, werd, waar noodig, aangevuld en verbeterd, hetgeen gevoegelijk kon geschieden, daar het parlement de kwaliteiten van wetgever en administrateur in zich vereenigde.

Het parlement werkt, met verschillende „committees" uit zijn midden, voor onderscheidene onderzoekingen gedurende de wetsprocedure.

Vóór het einde der 18e eeuw was de verdeeling van den arbeid tusschen „House" en „Committees" nog zóó, dat bewijslevering, verschijning van partijen voor de commissie, het houden van pleitredenen voor het huis zelf geschieden. Terwijl de public-bill-procedure nagenoeg de meeste rechterlijke eigenaardigheden begon te verliezen, werd voor de private bills op meer onpartijdige behandeling aangedrongen.

Een bijzonder bureau ter registreering van ingekomen petities, voor indiening van schriftelijke stukken enz., het „Private Bill Office" werd opgericht [1]). In 1824 had de

[1]) Dit bureau dient speciaal voor het Lagerhuis; voor het „House of Lords" fungeert als zoodanig het bureau van den Clerk of Parliament.

instelling plaats van het „Committee on standing orders".

Het had tot taak te controleeren of de indiening van een Pr. B. geschiedde volgens de talrijke Standing orders van het Huis.

Hervormingen waren noodig voor de commissies, die, na tweede lezing, het onderzoek met belanghebbenden moesten verrichten. De onpartijdigheid was niet voldoende gewaarborgd; bovendien bleek het ledental te groot. Het Hoogerhuis nam in dezen het initiatief en stelde een „Committee of Selection" in, dat, in den aanvang van iedere zitting gekozen, belast werd met het telkens vormen van „Commitees" voor voorgestelde Private Bills. Deze laatste commissies mochten uit niet meer dan vijf leden bestaan [1]).

In den loop der 19e eeuw werden nog tal van kleinere hervormingen in de procedure zelf aangebracht. De behandeling werd vaak te lang gerekt, meestal tengevolge van geschillen over het al of niet aanwezig zijn van den „locus standi" bij een der opponenten. Het proces moest daarvoor herhaaldelijk worden geschorst. In 1864 werd een Court of Referees in het leven geroepen, dat telkens de vraag zou hebben op te lossen, of de opponent in het algemeen een recht of belang bezat, dat hem tot oppositie legitimeerde.

Gaan we nu in het kort, na hoe zich op heden de Private Bill-procedure in Engeland heeft gevormd, zoo komen we tot de volgende resultaten:

Geen private bill wordt in het Lagerhuis voorgesteld, dan

---

[1]) Deze wijziging had plaats in 1837. Ook thans nog wordt deze practijk gevolgd.

op grond van een verzoekschrift [1]). Om iedereen in staat te stellen, zijn positie ten opzichte van het komend wetsvoorstel te overzien en zich tot verweer gereed te maken, moet aan dat verzoek, door plaatsing in de „Gazette", in daarvoor dienstige plaatselijke bladen en in sommige gevallen „by posters on the roadside", algemeene bekendheid worden gegegeven. Bovendien wordt persoonlijk kennisgeving gedaan aan de eigenaars van onroerende goederen, rechtstreeks bij het verzoek betrokken.

De petitie met het voorstel van wet moeten op een bepaalden tijd bij het Pr. bill-office zijn ingebracht, terwijl de plannen van het voorgestelde werk ter inzage worden gelegd. Daarna wordt vastgesteld, dat bovengenoemde voorschriften zijn nageleefd. „Examiners", bezoldigde „officers of the House", zijn daarvoor aangesteld [2]).

De ondernemer (verzoeker) moet aantoonen, dat hij in alle opzichten heeft gehandeld, zooals was voorgeschreven; daartegenover heeft ieder geïnterresseerde, die het verlangen om te verschijnen heeft te kennen gegeven, het recht het tegendeel te bewijzen.

De onderzoekers zijn van oordeel, dat de Standing orders zijn nageleefd, of rapporteeren in hoeverre naar hun meening

---

[1]) Door het House of Commons werd zulks reeds bepaald in 1865: „that for the future no private bill be brought into the House but upon petition first presented, truly stating the case at the peril of the parties preferring the same, and that such petitions shall be signed by the parties, who are suitors for such bill."

[2]) Sinds 1855 hebben beide Huizen dezelfde personen voor deze taak aangewezen, zoodat bedoeld onderzoek slechts eenmaal behoeft te geschieden.

daarvan is afgeweken. In het eerste geval „the bill is presented forthwith by being laid upon the table of the House"; in het tweede geval moet het „Committee on standing orders" zijn oordeel uitspreken over de gemaakte vormfouten en uitspraak doen of deze van dien aard zijn, dat het voorstel van wet verder kan worden behandeld of niet.

Komt het voorstel nu in de Kamer, zoo kan zich terstond een debat ontwikkelen over het algemeen principe. Het gebeurt wel, dat reeds hier het voorstel wordt verworpen, hetzij om strijd met belangen van publiek-politionairen aard, hetzij omdat tegenbelanghebbenden er in geslaagd zijn, een meerderheid van stemmen tegen het voorstel voor zich te winnen. Mogelijk is echter ook, dat de Kamer terstond aan een commissie gelast, uitbreiding of wijziging van het voorstel te doen plaats hebben.

In het z.g. „Committee stage of the Bill" heeft het eigenlijke onderzoek met belanghebbenden plaats, de details worden nauwkeurig in beschouwing genomen en de eventueele gevolgen der voorgestelde wet, voor belanghebbenden, worden overwogen. Dit onderzoek wordt opgedragen aan een „Private Bill Committee" uit het Parlement. „Here takes place the judicial process or trial of the controversy between conflicting interests, which presents the peculiar feature of the English procedure . . . ." [1]). Deze procedure heeft intusschen slechts plaats, wanneer tegen de Bill wordt geopponeerd. Treden er geen belanghebbenden tegen de Bill op, zoo blijft slechts de vraag te beantwoorden: wat beteekent de wet

---

[1]) Lowell. Government of England. pag. 371.

voor „the public welfare", waarvoor een vereenvoudigd onderzoek is ingericht.

Het gebeurt herhaaldelijk, dat aan een bezwaarmakend persoon het recht wordt betwist, zich tegen het voorstel te doen hooren, betwist n.l., dat hij zou bezitten den „locus standi". Iemand, die oppositie wil voeren, zendt te dien einde een verzoekschrift in bij het Pr. B. office en voegt daaraan een omschrijving van zijn verweer toe. Bestrijden de Bill-promotors nu zijn recht tot verschijning, zoo wordt de kwestie verwezen naar een Court of Referees. De Opponent moet aantoonen, dat de Bill zijn eigendom of bedrijf raakt. Een juiste grens is bezwaarlijk te trekken. In de praktijk acht men het voldoende, dat hij een persoonlijk belang bij de zaak aantoont, een belang, dat zich onderscheidt van de rest der gemeenschap.

Bij het eigenlijk onderzoek van de Bill met de partijen onder leiding van de commissie, wordt gehandeld als gold het een zaak van zuivere rechtspraak.

Partijen worden vertegenwoordigd door „Parliamentory Agents", die, ofschoon ze niet Attorneys of sollicitors behoeven te zijn, toch een gelijksoortige positie innemen. Zij behooren te zijn ingeschreven bij het Pr. B. office.

Gewoonte is, dat de meeste der voorkomende procedures door „barristers" worden gevoerd. [1])

---

[1]) LOWELL teekent hierbij aan: „The fees, which are large, attract a high order of talent and in fact the practice before private bill committees has become almost a distinct branch of a profession.

The council, who persues it, being known as the Parliamentary bar."

Voor vergelijking van de positie van deze vertegenwoordigers met de

Het geding is in den vorm strikt judicieel. Bewijsvoering geschiedt over en weer door getuigen en geschriften. Memories worden gewisseld en pleidooien gehouden. De taak van de commissie bestaat eerstens uit een onderzoek, of the „promotors" voldoende hebben aangetoond de algemeene verdienste van hun onderneming. Daarnaast hebben zij het conflict van belangen zoo nauwkeurig mogelijk na te gaan. De beteekenis en de waarde dienen te worden vastgesteld van datgene, wat door voor en tegen bewezen wordt en aangetoond. De bezwaarmakende partij kan vragen om wijziging of aanvullingen in het plan; zij kan het stellen van voorwaarden eischen, waaraan ondernemer zelf of zijn onderneming zal hebben te voldoen.

Neemt de commissie ten slotte hare beslissing, dan wordt het voorstel met toevoegingen, wijzigingen en voorwaarden of met advies tot weigering bij het Huis ingebracht.

Gewoonlijk volgt het Huis het advies van de commissies; de mogelijkheid echter bestaat, dat een verwijzing naar een andere commissie plaats heeft, met het gevolg, dat een nieuw onderzoek wordt ingesteld. Na het onderzoek door de commissies komt de Bill in derde lezing.

Het is niet mogelijk, in het algemeen de aangelegenheden aan te wijzen, waarvoor de private bills als voorzieningen worden gebezigd. Het Engelsche Parlement voelt zich tegenover geen enkelen tak van administratie vreemd. Een administreerend wetgever kan nagenoeg elk administratief in-

---

— vaak met minderwaardige middelen werkende — „Lobbies" bij de Americ. Private Bill Procedure. Zie BRYCE, The American Commonwealth Note B to chapter XVI. Part I.

grijpen van beteekenis aan zich houden of tot zich trekken.

Overheidsbemoeiingen op het gebied van uitbreiding van verkeersmiddelen en technischen vooruitgang, en de daarmee samengaande wegneming van belemmeringen, deden het aantal Private Bills bijzonder toenemen, mede om hun nauwkeurige procedure [1]). De gewone beschikkingen bij Private Bill zijn dan ook: het verschaffen van macht aan particuliere ondernemingen, waarvan het publiek nut vaststaat, ten opzichte van particulieren eigendom (water, gas, electriciteitsvoorzieningen, tramaanleg). Bovendien kunnen Pr. Bills inhouden: vergunningen aan plaatselijke overheden tot beperking van den eigendom en van andere rechten der onderdanen.

Achtereenvolgens hebben we voor Engeland gezien, zoowel wat de plaatselijke administratie betreft als de centrale, op welke wijze het particulier element duidelijk merkbaar een groote rol is blijven spelen, ter waarborging van particuliere belangen.

In de parlementaire administratie zien we de drie machtselementen ten bate van een beschikking vereenigd: formeel wet, materieel administratie en, daarmede samengaande, een procedure, welke de kenmerken draagt van het oude Parlement als gerecht.

De practische zin in Engeland heeft gezegevierd over de theoretische differentiatie.

De uitdrukking: „administratie in judicieele vormen" heeft

---

[1]) LOWELL. Government of England. I p. 367. „..... in fact, it was the great number of railway bills, presented in 1844 and 1845, that gave rise tot he modern private Bill procedure in the House of Commons."

daar een beteekenis gekregen, welke zich over een meer algemeen verschijnsel uitstrekt.

De historie leert ons dus, dat daar de rechterlijke behandeling van administratieve aangelegenheden bestaat als een instituut, dat, ondanks tal van wijzigingen, een overwegenden invloed heeft uitgeoefend op de centrale en plaatselijke administratie, bij haar verzekerend een billijke waardeering van belangen.

B. Het verschijnsel in Duitschland.

Een onderzoek naar het bestaan van een gelijksoortig instituut, als in deze proeve bedoeld, in het Duitsche rijk baart daarom voornamelijk groote moeilijkheden, wijl we genoodzaakt zijn, niet alleen bij de bestudeering der verschillende voorzieningen in Rijks- en Landswetten, maar ook bij het zoeken in de litteratuur, steeds voor oogen te houden, dat in Duitschland een administratieve rechtspraak met een groote verscheidenheid van systemen is ingevoerd. Hoezeer men nu ook poogt, binnen de perken van het onderzoek te blijven, men stoot toch telkens op de noodzakelijkheid om ten minste iets, in verband met het onderwerp, over „Verwaltungsgerichtsbarkeit" te zeggen.

Bovendien, — en dit beneemt voor een groot deel het goede overzicht, — moeten we telkens, om het verschil in grondprincipe en de zich daarmede wijzigende organisaties ook in de voor ons nuttige beschouwingen onderscheidingen gaan maken.

Het meest dienstige is, zonder ook maar eenigszins in

dezen volledig te kunnen zijn, het hoognoodige over genoemde onderscheiding te zeggen.

Voor de Duitsche staten kan men twee hoofdsoorten van administratieve rechtspraak onderscheiden.

De eerste, welke dan eerst in beweging kan worden gebracht, wanneer een wettelijk voorschrift ten nadeele des klagers, door een overheids orgaan geschonden is of niet is nagekomen; de tweede en ruimere, welke niet alleen dient, om naar dwingende rechtsregels te beslissen, maar die ook kan worden aangewend om misbruiken in de handelingen der vrije administratie tegen te gaan.[1])

In de Duitsche litteratuur wordt dit onderscheid slechts hier en daar uitdrukkelijk gemaakt, waarbij dan de eerste Gerichtsbarkeit in engeren, de tweede Gerichtsbarkeit in ruimeren zin wordt genoemd.

Die in engeren zin zou in het algemeen ontleend zijn aan de begrippen der burgerlijke rechtspraak. Jarenlang reeds voor de oprichting der administratieve gerechten zag men in, dat uit het aanwenden van zekere regels der administratieve wetten rechtsbetrekkingen en rechtsgeschillen voortvloeiden, welke zeer veel overeenkomstigheden vertoonden met de civielrechtelijke. Die practisch meest voorkomende geschillen waren vroeger die over armenrecht. Tusschen de dragers van een armenondersteuningsplicht ontstonden, op grond der desbetreffende wetsregelen, rechtsbetrekkingen juist als tusschen twee privaat-subjecten.

---

[1]) In hoeverre beide zich ten slotte weer hebben benaderd, ga ik niet na; te wijzen op het verschil in principe is hier de bedoeling.

De strijdende partijen stonden nagenoeg gelijkwaardig tegenover elkander en er werd, zooals in den regel in het burgerlijk proces, om geld of om op geld waardeerbare praestaties gestreden.

Naast deze armenrechtelijke kwesties deden zich nog andere voor, zooals geschillen tusschen gemeenten of andere publiekrechtelijke corporaties, betreffende wegenonderhoud, kosten van schoolbouw, enz. Voor de behandeling van deze en dergelijke geschillen waren reeds vroeg in verschillende staten procesregels aanwezig. Zelfs werd in 1832 in Hessen een speciaal orgaan, het „Admidistratvustizhof" daarvoor ingesteld. Een beslissende stap werd gedaan, toen men er ten slotte toe overging, geschillen tusschen overheid en onderdanen eveneens aan zulk een rechtspraak te onderwerpen.

Alleen die geschillen werden echter berecht, waarbij naar rechtsgronden eene beslissing kon worden gevonden. (Aldus ook: Badisches Organisationsgesetz 1863).

Ongeveer in denzelfden tijd als deze Badensche wet van '63, kreeg een van een geheel ander gezichtspunt uitgaande beweging voor administratieve rechtspraak hare belichaming en uitwerking in de administratieve inrichting in Pruisen.

Deze beweging, dit streven, beoogend een ruimer begrip van Gerichtsbarkeit, vindt haren vertolker en voorman in GNEIST.

Voor hem, GNEIST, behoorde de Verwaltungsgerichtsbarkeit op de eerste plaats het middel te zijn, om misbruiken in de z.g. vrije administratie tegen te gaan. BÜHLER geeft GNEIST'S richting als volgt aan: „Nicht für eine sorgfältige und gründliche Erledigung der zu Willkür weniger Anlass gebende Parteistreitigkeiten des öffentlichen Rechts, auch nicht der

nach strengen Rechtsnormen zu beurteilenden Staatssteuerstreitigkeiten, sodern gerade für die nach freiem Ermessen zu treffenden Entscheidungen über Erteilung von Gewerbekonzessionen, Polizeierlaubnisse, die Genehmigung Staatsaufsichtlicher Natur u.s.w., wollte er die Verwaltungsgerichtsbarkeit eigenführt wissen." [1]) Bijzondere waarde hecht GNEIST aan de medewerking van eereambtelijk aan de colleges toegevoegde leeken.

Het voornaamste onderscheid tusschen deze ruime Verwaltungsgerichtsbarkeit en de eerstgenoemde, ligt vooreerst hierin, dat bij de laatste niet, of in ieder geval niet uitsluitend toepassing van dwingende regels noodzakelijk is, maar bovendien ook, dat hier handelingen en besluiten, naar vrije willkeur verricht of genomen, kunnen worden gecontroleerd. Een consequentie van deze opvatting omtrent administratieve rechtspraak, waarbij niet behoeft te worden gevraagd: is hier recht of wet geschonden, was echter ook, dat het niet noodzakelijk was, dat deze eerst ingreep, wanneer een verkeerde beslissing reeds gevallen was en nu diende te worden aangevallen, maar dat Gerichtsbarkeit of Rechtspflege kon worden gesteld, als de vorm, waarin een administratief oorspronkelijk besluit kon worden genomen. [2])

---

[1]) Zie BÜHLER: „Die subjectiven öffentlichen Rechte" pag. 264.

[2]) BÜHLER: „Die Subj. Off. Rechte", pag. 265: „sondern dass es auch die von vornherein notwendige Form für die Vornahme eines Verwaltungsaktes sein konnte."

K. PAREY, „Handbuch des Preuszischen Verwaltungrechts" toont in zijn inleiding tot Band I aan, dat men de Verwaltungsgerichtsbarkeit, zooals die in Pruisen is te vinden, niet moet beschouwen als een nieuwe vinding der wetenschap, maar veeleer als een product der Historie. De

„Ist es ein Fortschritt", zegt BÜHLER „dem Gewerbetreibenden, gegen die erfolgte ungerechte Entziehung einer Konzession oder deren Versagung die Anrufung des Verwaltungsgerichts zu ermöglichen, so stellt es ohne Zweifel einen noch wirksameren und darum vom Rechtsstaatlichen Standpunkt aus noch mehr zu erstrebenden Schutz desselben dar, wenn schon das erstmalige Erkenntnis über die Erteilung und Entziehung der Konzession gar nicht anders als auf Grund eines Streitverfahrens vor dem Laienausschusz erfolgen darf und dementsprechend hat die Preuszische Gesetzgebung für einige einschneidende Verwaltungs-Acte dieser Art das Verwaltungsstreitverfahren von vornherein eintreten lassen".

Goed gezien verkrijgt voor Pruisen de term Gerichtsbarkeit een draagwijdte, welke zich over een groot deel der gewone administratie uitstrekt. Gerichtsbarkeit in dezen zin is dus veel meer dan onder de uitdrukking administratieve rechtspraak mag worden verstaan, immers zij bevat niet noodwendig strijdbeslissing, maar houdt ook de voorkoming van strijd in, beteekent niet uiteraard „Korrectur" van plaats gehad hebbend onrecht of herstelling van geschonden recht, maar ook het verhinderen en voorkomen van onrecht en onbillijkheid. Treffen we dus in Pruisen, voor analoge gevallen als de onze, een Vorverfahren aan, dan moeten we dit beschouwen in verband met de daar gevolgde inrichting der administratieve rechtspraak, waar dit Verfahren niet los van staat, maar waarvan het als het ware een instantie kan beteekenen.

---

invloed der wetenschap op de Pr. Gerichtsbarkeit heeft eerder een methode aangebracht om den historischen drang in een modern instituut te verwezenlijken, dan een nieuw systeem opgebouwd.

Komen hiermede samenhangende eigenaardigheden aan het licht, zoo zijn deze aan de grondbeginselen toe te schrijven. Ook voor de bestudeering der litteratuur in Duitschland, welke maar al te vaak het juiste onderscheid tusschen echte en schijnbare rechtsspraak uit het oog verliest, dient men met de noodige omzichtigheid te werk te gaan.

Wij zullen, omdat juist in Pruisen het Gneistsche systeem van den meesten invloed geweest is, voor de Beschlusz behörden, voornamelijk bij dezen staat blijven. Bij de wet über die Allgemeine Landesverwaltung werden als Beschluszbehörden ingesteld: de Bezirksausschusz naast de Bezirksregierung met den Regierungspräsident als voorzitter en den Kreis-(Stadt)-Ausschusz naast den Landrat. Deze organen besluiten als Beschluszbehörden of beslissen in rechtsspraak im Verwaltungsstreitverfahren. De meeste der zuiver administratieve bevoegdheden dezer Ausschüsze behoorden vroeger tot de competentie der eigenlijke administratieve organen, (Provincialrat, Bezirksregierung en Landrat). De Ausschüsze hebben een dubbele hoedanigheid, [1]) ook in hun samenstelling komt dit tot uiting.

Volgens art. 28 der L. Verw. G. kunnen wij bij die samenstelling, b.v, van den Bezirksausschusz, drie elementen onderscheiden: *a*. den voorzitter, den Regierungpräsident, van de zes leden zijn er *b*. twee voor het leven benoemde, *c*. de andere vier worden uit de inwoners van het rechtsgebied

---

[1]) K. PAREY, Handbuch des Preusz. Verw. Recht. pag. 15 § 5. „Der Kreisausschusz ist aber nicht allein und auch nicht einmal in erster Linie ein Verwaltungsgerichtliches Behörde, sondern er nimmt zunächst die Stelle ein als Kommunales Verwaltungsorgan."

door den Provincial-Ausschusz voor 6 jaar gekozen. Door de toetreding der levenslang benoemde leden — waarvan er een „zum Richteramt" en een „zur Bekleidung von höheren Verwaltungsamten" bevoegd moet zijn — wordt het rechterlijk element in de kwaliteit der personen ingevoerd. De bedoeling daarvan is niet onduidelijk : men wilde de inrichting met de gemengdheid van bevoegdheden „richterliche Streitsachen" en „administrative Beschluszsachen" gelijken tred doen houden.

Voor ieder soort van werkzaamheid geeft de wet ook een afzonderlijke procedure. De behandeling im Beschluszverfahren geschiedt voor het grootste gedeelte schriftelijk, tenzij de speciale wet voor het onderhavige onderwerp mondelinge behandeling voorschrijft. In ieder geval is de Ausschusz steeds gerechtigd, belanghebbenden of hunne gevolmachtigden voor zich te doen verschijnen, alsook de adviseerende stem in te roepen van technische staats- en locale ambtenaren. [1])

Voorschriften omtrent de procedure in „Beschluszsachen" en „Streitsachen", door die Ausschüsse te volgen, vinden we eerstens in das Gesetz über die Allgemeine Landesverwaltung van 30 Juli 1883. Ter nadere uitwerking dier meer algemeene regels werden drie „Regulative zur Ordnung des Geschäftsganges und des Verfahrens" uitgevaardigd [2]). Eindelijk wordt in het „Gesetz über die Zuständigkeid der Verwaltungs- und Verwaltungsgerichtsbehörden" van 1 Aug. 1883 een verdeeling van bevoegdheden gegeven.

---

[1]) Allg. Land. Verw. Ges. § 115 volg. De bepalingen van het Streitverfahren vinden in die gevallen overeenkomstige toepassing.

[2]) Opgenomen bij VON BRAUCHITSCH „Verwaltungsgesetze" I pag 400—418.

Gaan we nu in deze laatste wet na, wanneer er sprake is van een Beschlusz en wanneer van een Entscheidung, zoo zien we wel tot onze teleurstelling, dat nog verscheidene aangelegenheden, waarbij de aanwezigheid van een werkelijk geschil niet kan worden ontkend, volgens het Beschluszverfahren moeten worden behandeld. De op meerdere plaatsen in de Duitsche litteratuur verkondigde theorie, [1]) als zou een strijdbeslissing, wanneer zij niet gegeven wordt op grond van wettelijke normen „ursprüngliche Verwaltung" en geen Gerichtsbarheit is, draagt hieraan voor een groot deel schuld.

Kwesties, die derhalve, omdat ze zijn Streitsachen volgens het „Verwaltungsstreitverfahren" moesten worden behandeld, zijn nu ten onrechte ondergebracht bij de Beschluszsachen.

Het grootste gedeelte echter der aangelegenheden, waarin in het bijzonder Kreis- en Bezirksausschusz na een doorloopen procedure „besluit" en niet „beslist", zijn gevallen, waarin de procedure voorkoming van strijd ten doel heeft en niet strijdbeslissing. Moge het al voorkomen, dat door speciale wetten mondelinge behandeling van zekere onderwerpen van ingrijpende beteekenis wordt voorgeschreven, zeer duidelijk ligt daarbij steeds de bedoeling voor, de besluitprocedure uit te breiden, niet die onderwerpen te gaan beschouwen als Streitsachen.

Hoe het zij, met de plaatsing van geschillen onder de besluitprocedure wordt èn met het in de wet zelf vooropgezette criterium [2]) èn met de aangenomen terminologie èn met de oorspronkelijke bedoeling van GNEIST gebroken.

---

[1]) O.a. BÜHLER (Beschluszverfahren) bij Stengel.

[2]) CONFER. Ges. über die Allg. Landesverw. § 54.

Nochtans mag men aannemen, dat als regel het Beschluszverfahren is „primäre Vornahme" voor een zuiver administratief besluit. Daarom blijf ik in de verdere bespreking, voor de als preventieven waarborg aangebrachte procedure de ruimere uitdrukking Beschluszverfahren handhaven. De oorspronkelijke bedoeling der regeling wordt daarmede niet aangetast, eerder benaderd. Alleen moeten bij consequenties uit zekere redeneeringen de ten onrechte onder die procedure gebrachte zaken worden geëlimineerd.

Ter nadere toelichting wil ik thans eenige voorzieningen uit speciale wetten laten volgen, waarbij het Beschluszverfahren van toepassing is verklaard of nader is aangevuld in verband met den aard en de beteekenis van het onderwerp.

a. Gesetz über die Enteignung von Grundeigentum 11 Juni 1874.

De onteigenings-procedure in Pruisen speelt zich af in de volgende hoofdscènes:

1°. De voorloopige planvaststelling door de competente Zentral- of Provinzialbehörden.

2°. Definitieve planvaststelling door den Bezirksausschusz.

3°. Vaststelling der schadeloosstelling „im Verwaltungswege" door den Bezirksausschusz.

4°. Vaststelling der schadeloosstelling „im Rechtswege".

5°. Onteigeningsverklaring door den Bezirksausschusz.

Iedere ondernemer zorgt voor een plan, dat aan de wettelijke eischen voldoet: dit plan wordt onderzocht en voorloopig vastgesteld door de autoriteiten, die de speciale

wetten ter zake dier werken aanwijzen [1]); in gevallen, waar zulk een aanwijzing niet bestaat, treedt de Regierungspräsident op. [2])

Reeds nu kan een overeenstemming met belanghebbenden worden gezocht en tot stand gebracht. (§ 15).

Op verzoek van den ondernemer wordt een aanvang gemaakt met de procedure tot vaststelling van het plan.

Hij moet bij den regeeringspresident voor iedere gemeente of Gutsbezirk een uittreksel uit het voorloopig vastgesteld plan overleggen, daarnaast ook, op de wijze in § 18 omschreven, een aangifte doen van de betrokken grondstukken en hunne eigenaars. Gedurende veertien dagen liggen deze stukken ter inzage voor een ieder. § 19. In den loop van dienzelfden tijd kunnen belanghebbenden (vergel. art. 11) bezwaren tegen het plan inbrengen.

Ook de vertegenwoordiging van het Gemeinde- of Gutsbezirk kan voor hare belangen opkomen.

De Regierungspräsident wijst de plaats aan, waar deze bezwaren schriftelijk of mondeling ten proces-verbale worden ingewacht. Na afloop van de veertien dagen benoemt de president een commissaris, die de ingekomen bezwaren onderzoekt. De ondernemers, de reclamanten, benevens de vertegenwoordiger van het Gemeinde- of Gutsbezirk worden opgeroepen om verdere verklaringen en toelichtingen te geven. Zoo hij zulks dienstig oordeelt, kan de commissaris deskundigen tot bijwoning dezer behandeling doen oproepen.

---

[1]) Zoo b.v. de Minister „der öffentlichen Arbeiten" voor spoorwegondernemingen (§ 4, 14, Eisenbahngezetz 3 Nov. 1838).

[2]) Voor den Stadtkreis Berlin de Polizeipräsident. § 42. L. V. Gesetz.

Is dit onderzoek afgeloopen, zoo komt de zaak bij den Bezirksausschusz, die, aan de hand van het door den commissaris geleid onderzoek en de daardoor verkregen feitelijke gegevens, en op grond van een zoo noodig door hemzelf nader gehouden enquête, in een gemotiveerd besluit zijn oordeel uitspreekt over de ingekomen bezwaren en vaststelt:

Het voorwerp van onteigening, omvang en grenzen van het te onteigenen grondbezit, aard en omvang van te dulden beperkingen en den tijdsduur van deze laatste, eindelijk bepaling van de inrichtingen, tot welker totstandbrenging en instandhouding de ondernemer verplicht is.

Tegen dit besluit van den Bezirksausschusz staat „Beschwerde" open bij den Minister der öffentlichen Arbeiten.

b. Een ander voorbeeld van vormelijke Beschluszfassung vinden we in de wet betreffende „das für Entwässerungsanlagen einzuführende Aufgebots- und Präklusionsverfahren". 23 Januari 1846.

De ondernemer eener Entwässerungsanlage heeft de bevoegdheid een overheidsuitspraak uit te lokken, wanneer hij zich de zekerheid wil verschaffen, òf en welke tegenrechten en aanspraken zich zullen doen gelden, in verband met verschillende uit de onderneming voortvloeiende en door de wet zelf opgesomde handelingen en gebeurlijkheden. Na een onderzoek met partijen neemt hier de Kreisausschusz, wanneer hij bevindt, dat alle voorgeschreven vormen zijn nageleefd, een besluit, waarin de rechten, die hij meende te moeten erkennen, zijn voorbehouden en alle andere tegenover de onderneming uitgesloten.

c. Een gelijksoortige procedure, zij het dan met wijzigingen

in verband met de te behandelen stof, treffen we aan in het gewijzigde Vorflutsedict van 1811, § 16. De Kreis-(Stadt-) Ausschusz is hier wederom het besluitend orgaan.

Op deze wijze kunnen hier nog tal van speciale wetten volgen, afgezien van de onderwerpen, welke naar den aard en ingevolge het Zuständigkeitsgesetz in een „Beschlusz-verfahren" worden behandeld.

De Gneistsche theorie heeft bovendien nog consequenties in die z.g. „primäre Vornahme der Verwaltungsakten", welke wij als regel ten onzent in dien vorm niet kennen. Dezelfde werkwijze zien wij in omgekeerde volgorde uitgevoerd en wel zoo, dat de vergunning, autorisatie enz. niet wordt ingetrokken, dan op verzoek van een bepaalde autoriteit, welke een andere is dan de besluitende. De zaak wordt weer aangelegd bij het orgaan, dat de vergunning verleende, en de geheele procedure keert volledig terug. Als partijen staan nu tegenover elkander: de verzoeker tot opheffing der vergunning en de vergunninghouder. Als voorbeeld daarvan gelde § 53. Gew. Ordnung in verband met de § § 114, 119 en 120. Zuständigkeitsgesetz '83.

Hoe is het nu in de andere staten van Duitschland gesteld met de onderwerpen, welke men in Pruisen in een Beschlusz-verfahren pleegt te behandelen?

De gedachte, om bij beteekenisvolle, maar naar vrij goed vinden en naar eigen besef van utiliteit te volbrengen werkzaamheden door bestuursorganen, de zakelijke juistheid en onpartijdigheid te verzekeren door medewerking van leeken, heeft niet slechts in Pruisen haar invloed gehad. De bovengenoemde

Badensche wet van 1863 kende de regeling reeds en de navolging in verschillende latere regelingen bleef niet uit.

Buiten Pruisen echter noemde men de behandeling in procedures met medewerking van leeken, welke geen strijd- of geschilsbeslissing in den eigenlijken zin des woords inhielden, maar waarin wel twee partijen optraden, meer consequent niet Verwaltungsgerichtsbarheit, maar eenvoudig „Verwaltung".

Om eenigszins de tegenstelling te doen uitkomen in dezen tusschen Pruisen en bijvoorbeeld Würtemberg [1]), plaats ik de uitwerking der Reichsgewerbeordnung in genoemde staten naast elkander; daarmede komt tevens de voorprocedure van deze Rijkswet hier in bespreking. Bedoeld is Gewerbeordnung für das Deutsche Reich van 1869.

In titel II van die wet wordt in zake „Stehender Gewerbe betrieb" onderscheid gemaakt tusschen bedrijven met een gewone, (binnen drie dagen) door de overheid te verleenen Genehmigung en die, n.l. de in § 16 bijzonderlijk opgesomde bedrijven, welke een meer speciale overheidsvergunning behoeven. Het zijn die bedrijven, „welche durch die örtliche Lage oder die Beschaffenheit der Betriebsstätte für die Besitzer oder Bewohner der benachbarten Grundstücke oder für das Publicum überhaupt Nachteile, Gefahren oder Belästigungen herbeiführen können". § 16 lid 1. De Rijkswet stelt daarop vast, wat moet hebben plaats gehad, vooraleer een overheidsorgaan tot een besluit omtrent verleening of weigering eener vergunning mag overgaan. De landswetten zijn geroepen de competente organen aan te wijzen en, zoo noodig, nog meer

---

[1]) Voor litteratuur, Göz, „Würtembergisches Staatsrecht".

in bijzonderheden de voorgeschreven procedure uit te werken.

Ter verkrijging van een vergunning dient de ondernemer een Antrag in, vergezeld van de noodige teekeningen en beschrijvingen § 17 lid 1. Is op de uitgebreidheid en duidelijkheid dezer stukken niets aan te merken, zoo volgt algemeene bekendmaking met uitnoodiging, bezwaren binnen veertien dagen in te dienen.[1]) Komen er geen bezwaren in, dan rest den onderzoeker, zich te vergewissen of er misschien gevaren enz. voor het publiek kunnen ontstaan.

Zijn er wel bezwaren ingebracht, dan worden die, welke op privaatrechtelijken titel berusten, naar de rechtelijke macht verwezen, zonder dat de vergunning van deze afhankelijk mag worden gesteld; de andere bezwaren moeten nauwkeurig met partijen worden onderzocht.[2])

§ 18. vordert, dat de vergunning worde geweigerd of slechts onder voorwaarden verleend, wanneer de inrichting aanmerkelijk bezwaar, gevaar, schade of hinder voor het publiek zal opleveren.

In verband met een onderzoek naar bezwaren van parti-

---

[1]) Over persoonlijke kennisgeving aan buren of aan bepaalde inrichtingen, als scholen enz., binnen een bepaalden kring om de inrichting liggend, wordt niet gerept.

[2]) LANDMANN. Kommentar zur Gewerbe-Ordnung, Band I, S. 226, aant. 4.
„Als Parteien sind gemäsz Ziff 4 der Unternehmer (Antragsteller), sowie diejenigen Personen zu betrachten, welche Einwendungen erhoben haben. Aus des Vorschrift des Gesetzes, dasz die Einwendungen mit Parteien volständig erörtert werden müssen, ergibt sich, dasz die erhobenen Einwendungen dem Unternehmer zur Erklärungsabgabe mitzuteilen, und dasz umgekehrt die Personen, welche Einwendungen erhoben haben, über die Erwiderung des Unternehmers einzuvernehmen sind."

culieren, als buren enz., verwijst § 19 niet zeer gelukkig naar de juist genoemde § 18. [1])

De beslissing moet zoowel aan ondernemer(s) als opponenten worden medegedeeld en wel schriftelijk: § 19. en § 18. In geval van weigering of verleening onder voorwaarden, dient het besluit de redenen daartoe te bevatten.

§ 21. der Rijkswet geeft ten slotte eenige algemeene beginselen, bij de uitwerking in de landswetten vast te houden.

In eerste of tweede instantie moet de beslissing door een college gegeven worden. Dit college is bevoegd onderzoekingen ter plaatse in te stellen, getuigen te hooren, deskundigen te raadplegen, (zelfs onder eede), kortom het noodige bewijs in vollen omvang te doen leveren. Openbaarheid is regel (uitzondering kan worden gemaakt, door overeenkomstige toepassing der bepalingen van § 173—176. (Gerichtsverfassungsgesetz.)

De Pruisische wetgever heeft zijn Beschluszverfahren aan de hand van deze beginselen aangevuld. De uitvoering der Gewerbeordurung voor Pruisen had plaats bij „Anweisung" van 1869, sterk gewijzigd en omgewerkt bij de Wet van 1884.

Eerstens wordt met een angstvallige nauwgezetheid aangegeven, wat van de zijde des ondernemers moet worden gedaan, om den onderzoeker zoo uitgebreid mogelijk voor te lichten omtrent den aard, de beteekenis en de gevolgen van het voorgenomen werk. De bezwaren worden schriftelijk en mondeling ingebracht, Daarna verschijnen beide partijen voor het onderzoekend orgaan. Dit moet trachten partijen

---

[1]) LANDMANN. 227 Band I „dasz sie die Genehmigung versagen musz, wenn *mit Sicherkeit* vorauszusehen ist, dasz...."

in minnelijke overeenstemming te brengen. Gelukt dit niet, dan wordt van de verklaringen over en weer proces-verbaal opgemaakt.

Een speciale dag wordt bepaald voor bewijslevering door beide partijen, door middel van getuigen en deskundigen. Dit onderzoek wordt geleid, niet door het beslissend orgaan, maar door een commissaris van onderzoek, gewoonlijk de Landrat. Deze zendt procesverbaal, benevens zijn advies, op aan de Beschluszbehörde, ten overstaan van wie een nieuw onderzoek en mondelinge behandeling plaats heeft, De voorschriften der Wet „über die allgemeine Landesverwaltung" komen voor deze behandeling en voor het afnemen en waardeeren van bewijsgronden in toepassing.

Het besluit wordt eindelijk in het openbaar gegeven en aan belanghebbenden en ondernemer beteekend.

Voor Würtemberg werd de uitwerking der Rijkswet neergelegd in Würt. M. Verf. B. von. 14 Dec. 1871 in verbinding met de K. V. O. van 23 Dec. 1901.

Het onderzoek geschiedt daar door het Oberamt, de beslissing wordt daarop door de Kreisregierung genomen. Door de voorschriften der Reichsordnung, benevens tal van noodzakelijke grootere en kleinere aanvullingen, oordeelt de Kreisregierung hier ook in een Beschluszverfahren. Deze werkzaamheid wordt daar beschouwd als zuiver administratief en heeft, zooals b.v. in Pruisen wel het geval is, geen plaats onder het begrip „Verwaltungsgerichtsbarkeit".

Nu we in verband met Pruisen gesproken hebben over de GNEISTSCHE theorie en haar invloed, en daarnaast de historische ontwikkeling in Engeland hebben nagegaan, voor

zoover deze voor onze studie van belang was, dient met een enkel woord te worden gewezen op het verband, dat er zou bestaan tusschen het door GNEIST voorgedragene en de Engelsche administratieve inrichting en procedure.

GNEIST zou men kunnen noemen de vader der administratieve rechtspraak in Pruisen. In zijn theorie liggen de grondslagen voor de eigenaardige, in opzet van de Zuid-Duitsche Staten zoo verschillende, „Gerichtsbarkeit".

De practische conclusies zijn echter meer door zijn volgelingen en met hen de samenstellers der nieuwe Pruisische organisatie en procedure, dan door hem zelf uit zijn theorie en onderzoekingen getrokken.

Wat GNEIST wilde, heeft hij neergelegd in zijn voornaamste werk: „Selfgovernment". In dit werk heeft hij een uitgebreide studie gemaakt van de Engelsche instellingen en haar historische ontwikkeling. Uit de resultaten van dit onderzoek heeft hij gemeend, een algemeene theorie te mogen abstraheeren.

Meer dan uit zijn ervaringen over de Engelsche staatkundige geschiedenis, heeft hij op deze wel wat axiomatisch gestelde theorie, zijn Rechtstaat-systeem opgebouwd.

In dien door hem geconstrueerden Rechtstaat moet niet in het bijzonder en niet alleen worden zorg gedragen voor bescherming van individueele rechten, maar op de eerste plaats voor bescherming van belangen. Gevaar voor onjuist en onbillijk optreden der administratie bestaat niet zoozeer op plaatsen, waar naar strenge rechtsnormen wordt gehandeld en besloten, maar meer bepaaldelijk in de uitoefening der vrije administratie. Het door hem naar Engelsch

voorbeeld geconstrueerde „Selfgovernment" zou het organisme zijn, dat de tegenstelling tusschen gemeenschap en particuliere „belangen" meester blijft. Groote waarde hecht GNEIST daarbij aan medewerking van leeken, misschien nog meer dan aan de inrichting van een, aan die belangenbehartiging overeenkomstige, procedure.

Voor ons is van belang, dat consequent aan die bescherming van belangen, niet van rechten, en als gevolg van datgene, wat hij in Engeland zag gebeuren, GNEIST geen beletsel vond in een zoodanige uitbreiding van billijkheidsverzekering, dat een administratief onderzoek met de bezitters der belangen niet eerst zou ingrijpen. wanneer een besluit was gevallen, maar dat het ook ten grondslag zou liggen aan een oorspronkelijk administratief besluit.

Belangen-, niet rechtsbescherming, medewerking van leeken en rechterlijke procedure, als „primäre Vornahme" voor een administratief besluit, zijn meer of min gelukkig in de Pruisische administratieve rechtspraak en procedure ingebracht, in navolging van GNEIST'S „Selfgovernment".

In hoeverre GNEIST de Engelsche verschijnselen en hunne historische ontwikkeling juist beoordeelde, daarover wordt sterk gedubieerd. De theorie over Selfgovernment heeft van verschillende zijden krachtige bestrijding gevonden.

„Das historische Selfgovernment Englands, ... stellt die organische Verbindung von Staat und Gesellschaft her" aldus begint hij zijn uiteenzetting over het wezen van het Selfgovernment. [1])

---

[1]) GNEIST. „Selfgovernment", Berlin 1871, Viertes Buch I, Abschnitt I.

Onder „die Gesellschaft" verstaat hij „die Bezeichnung des Verhältnisses der Menschen zur Güterwelt". Iedere wijze van bezitsverdeeling brengt met zich, een afhankelijkheid der niet-bezittende klasse van de bezitters. Uit deze vaak ingewikkelde belangenbotsingen ontwikkelt zich de strijd om behoud, resp. opheffing of vermindering van deze economische en sociale afhankelijkheid der menschen onderling.

„Die Gesellschaft" als zoodanig is niet bij machte, uit zich zelf harmonie onder die belangen te scheppen. Dit is de taak der gemeenschap, die werkt door middel van het staatsorganisme.

Dit is een systeem van publieke plichten, dat zich „mit der fortschreitenden Gestalt der Gesellschaft stetig umwandelt" en staat tegenover het systeem „Gesellschaftlicher Interessen".

Tusschen beide systemen bestaat een voortdurende tegenstelling. Ieders werking is een andere.

Overgaand nu van zijn algemeene staatsbeschouwing op de historische administratieve organisatie van Engeland, ziet GNEIST in het Selfgovernment den tusschenbouw tusschen gemeenschap en „Gesellschaft".

Op deze wijze gaat hij door met verder, niet zoo zeer uit practische conclusies, dan wel uit zijn doctrine, een systeem met al zijn consequenties op te bouwen.

De scherpste critiek op GNEIST'S beschouwingen, in het bijzonder op zijn constructie van Selfgovernment, is gevoerd door REDLICH [1]). GNEIST zou veelal op eigen gelegenheid en zonder voldoende gronden zijn theorie hebben opgebouwd.

---

[1]) REDLICH. Englische Lokalverwaltung. Teil III. Abschnitt II.

Onder die theorie heeft de juistheid der historische weergave geleden. De continuiteit in de historische ontwikkeling der administratie zou hij willekeurig ter zijde hebben gesteld.

Moge het al waar zijn, dat GNEIST in vele opzichten meer bij zijn abstracte theorie, dan bij zijn practische ervaringen over Engeland, te rade ging, zeker is, — en dat blijkt uit de navolging in de Pruisische wetgeving, — dat, èn in de invoering van het leekenelement, èn in de rechterlijke behandeling van administratieve besluiten, de invloed van Engelsche verschijnselen moet worden geconstateerd.

C. Het verschijnsel in Frankrijk.

Over Frankrijk kunnen wij ten opzichte van het door ons besproken verschijnsel betrekkelijk kort zijn.

Geheel verschillend van Engeland en Duitschland, waar het instituut een deel uitmaakt van een veel ruimer verschijnsel in organisatie en procedure der administratie, moet hier de bespreking beperkt blijven tot de weergave van enkele wettelijke voorzieningen, waarin een contradictoire behandeling, gelijksoortig aan de onze, los van eenig systematisch vooropgezette of uit de geschiedenis voortvloeiende eenheid, is aan te wijzen.

Het beschouwen van regelingen van ouderen datum doet duidelijk uitkomen, dat deze in menig opzicht van invloed zijn geweest op enkele der Nederlandsche voorzieningen. De latere vertoonen weinig punten van overeenstemming.

Wat de Fransche litteratuur betreft, nergens vinden we

eenige aandacht gewijd aan het nut of de beteekenis van een voorprocedure. Hier en daar wordt het bestaan van een procedure geconstateerd; men spreekt dan van een „enquête", zonder op eenig juducieel verschijnsel of op eenig verband met administratieve rechtspraak te wijzen.

Ik zal hier dus moeten volstaan met een onderzoek naar de voornaamste gevallen, waarin zulk een „enquête" naar de Fransche wetten voorkomt.

In vergelijking met onze Onteigeningswet, vooreerst de wet van 1841: „Expropriation pour cause d'utilité publique", Deze is eene herziene uitgave van de wet van 1833. De vernieuwing had voornamelijk ten doel, termijnen te verkorten en eenige bepalingen te geven, ten einde onteigening in dringende gevallen te vergemakkelijken.

De drie hoofdregels, welke aan de wet ten grondslag liggen, zijn: L'utilité publique est déclarée par une loi ou un décret.[1]) — L'expropriation est prononcée par le tribunal. — L'indemnité est fixée par un jury. Evenals bij ons, gaat een verklaring van algemeen nut met een onderzoek vooraf. De regelen van dit onderzoek zijn vervat in de oude ordonnanties van Februari 1834 en Februari 1835 en komen nagenoeg met die van onze Onteigeningswet overeen. Ook hier is het doel, de aan en opmerkingen van het publiek in het algemeen, en van vermoedelijk te treffen eigenaars in

---

[1]) De verklaring, dat het voorgenomen werk is van algemeen nut, gaat òf wel uit van het Parlement òf wel, als decreet, van den president der Republiek of den Conseil d'Etât, al naar gelang de beteekenis van het werk meer of minder groot is en de onderneming uitgaat van den staat, of van een der départements, of van een communaal bestuur.

het bijzonder, omtrent het algemeen nut van het werk te hooren.

Het achterwege blijven van dit onderzoek heeft niet noodwendig nietigheid tengevolge. Geschiedt de verklaring van algemeen nut bij wet, zoo heeft men geen enkel middel van verzet of beroep tegen onregelmatigheden in dit onderzoek, zelfs niet tegen het geheel achterwege blijven van hetzelve. [1])

Heeft de verklaring bij decreet plaats, zoo is de rechtshandeling „susceptible d'un recours pour excès de pouvoir."

De administratie doet aanwijzing van perceelen, welke ter uitvoering van het plan noodig zijn.

Hieraan gaat weer een onderzoek „de commodo et incommodo" vooraf, in zoo verre van het eerste verschillend, „puisque ce n'est plus de l'utilité publique du travail qu'on s'enquiert, mais de la nécessité, pour que ce travail s'exécute d'exproprier tel ou tel immeuble". Deze procedure wordt in de wet zelve omschreven. Art. 4—19.

Plan voor iedere gemeente afzonderlijk; nederlegging ter inzage voor een ieder ten gemeentehuize; bekendmaking van die nederlegging „collectivement aux parties intéressées", (aanplakking, advertenties in dagbladen en proclamaties), art. 6.

De burgemeester maakt proces-verbaal op van mondeling ingekomen bezwaren. Belanghebbenden verklaren, door plaatsing van hun handteekening onder het neergeschrevene, dat dit laatste met het door hen voorgedragene overeenkomt. De schriftelijk ingekomen bezwaren worden aan het proces-verbaal

---

[1]) BERTHELIMY, pag. 578: „L'intervention de la législation couvre le vice des formes", Conf. art. 23 en 25 Onteig. wet.

vastgehecht. Is de termijn van inbrenging verstreken, dan houdt een commissie, onder voorzitterschap van den sous-préfet, zitting.[1])

Art. 8. Een nieuwe termijn van 8 dagen wordt geopend, gedurende welken de commissie de opmerkingen der eigenaars inwacht. Zij heeft het recht, hen telkens op te roepen, wanneer zij zulks dienstig oordeelt Is ook deze termijn verstreken, zoo zendt de commissie, na beraadslaging, het proces-verbaal der behandeling, benevens bijbehoorende stukken en haar advies, aan den Préfet op. Art. 9.

Keurt de commissie het plan goed, zoo geeft de Préfet „un arrêté de cessibilité"; verlangt echter de commissie wijziging in het voorstel, dan geeft de Préfect daarvan, op de gewone wijze van publiceeren, kennis aan belanghebbenden. Alsdan wordt een termijn voor een nieuwe behandeling opengesteld. Zoodra dit nieuwe onderzoek heeft plaats gehad, worden de stukken aan den Minister toegezonden, die, geheel vrij in zijn oordeel, nogmaals een behandeling kan gelasten, of bevelen, dat een gemotiveerd „arrêté de cessibilité" zal worden uitgevaardigd. Art. 11.

Bij vergelijking met onze onteigeningsprocedure treffen ons in de Fransche wet voornamelijk de volgende punten:

Vooreerst de afzonderlijke indiening, schriftelijk of mondeling, bij den burgemeester. Verder de ingewikkelde,

---

[1]) Deze commissie wordt gevormd door vier leden van den Conseil général du département of van den Conseil de l'arrondissement, aangewezen door den préfet; verder nemen daarin zitting de burgemeester der gemeente, waar de besproken eigendommen zijn gelegen, en eindelijk ook een der ingenieurs, met de uitvoering van het werk belast.

eigenaardige verdeeling van macht bij het nemen der beslissing. Keurt de commissie het plan goed, dan is de Prefect gebonden en volgt de eindaanwijzing. Wenscht ze wijziging in het plan, dan volgt een gerekte procedure via den Minister. Ten onzent doet de Kroon, geheel vrij van het uitgebrachte advies, uitspraak, welke perceelen onteigend zullen worden. Intusschen zal een beslissing naar de Fransche wet gegeven, meer rechtstreeks verband houden met de in het onderzoek verkregen ervaringen. Wat het hooren van belanghebbenden betreft, is onze wet ruimer. De Fransche spreekt enkel van „propriétaires".

Deze procedure, aan de eindaanwijzing voorafgaande, mag nimmer achterwege blijven. Zij is, evenals bij ons, geldigheidsvereischte voor die aanwijzing. [1])

Terwijl de Fransche onteigeningswet, naast meerdere uitgebreidheid, punten van overeenstemming vertoonde op het stuk der enquête, wijkt de voorziening in zake „industries insalubres et incommodes" in verschillend opzicht sterk van onze Hinderwet af.

Bedoelde regeling werd gegeven bij decreet (met wetskracht) van 15 October 1810. Ook hierbij werd een stelsel van preventief toezicht, zoowel voor ondernemer als belanghebbenden, het meest verkieslijk geacht.

Een algemeen verbod, om zekere in de wet genoemde

---

[1]) JEZE. „Dem Beschlusz über die Abtretbarkeit musz bei Vermeidung der Nichtigkeit des Enteignungsverfahrens eine Untersuchung de commodo et incommodo vorausgeschickt werden". Französisches Verwaltungsrecht pag. 342. Loi 3 Mai 1841 Art. 2 in fine en Art. 4—11 Confer. onteig. wet 23 en 25.

inrichtingen op te richten, gaat vooraf. Aan bepaalde administratieve organen wordt daarop het recht gegeven, om, wanneer hun uit een onderzoek blijkt, dat die inrichtingen aan zekere eischen, in het bijzonder ten opzichte der omgeving, voldoen, voorwaardelijk of onvoorwaardelijk dat verbod op te heffen. [1])

Een onderscheiding wordt vervolgens gemaakt in drie categorieën van ondernemingen, welke alle gevaren, schade of hinder kunnen opleveren, elk voorzien van eenige regels omtrent de te volgen procedure. [2])

De drie klassen van „établissements dangereux, incommodes et insalubres" zijn de volgende:

1ste klasse: Les industries qui doivent être isolées, (fabriques d'explosifs).

2de klasse: Les industries dont l'isolement n'est pas obli-

---

[1]) JEZE. Les principes généraux du droit administratif, pag. 527 vlg. Une interdiction générale est adressée aux individus d'exercer leur activité dans un certain sens.... Toute fois les agents publics reçoivent le pouvoir de lever cette interdiction, aprés avoir constaté que le corps social ne court aucun danger dans le cas particulier ou moyennant l'observation de certaines précautions, prises dans le cas particulier."

[2]) Vóór de revolutie bestond er geen enkelvoudige regeling op dit stuk in Frankrijk. De revolutie bracht het politionair toezicht geheel op de municipalités. Daar nu iedere gemeente haar eigen costumen en usantiën volgde, ontbrak iedere eenheid, hetgeen én voor industrieelen én voor belanghebbenden de grootste rechtsonzekerheid met zich bracht, vooral, omdat de gemeente vrij was, eventueel aanwezige plaatselijke regelingen naar eigen inzicht te wijzigen.

Het decreet van 1810, moest in de dringende behoefte eener algemeen geldende regeling voorzien en is op heden, afgezien van herhaalde wijzigingen in ondergeschikte punten, de basis van wetgeving op dit stuk gebleven.

gatoire, mais ne peut cependant être exigé (forges, hauts fournaux).

3de klasse: Les industries dont l'isolement ne peut pas être exigé, mais dont l'installation doit être surveillée (distilleries, fabriques de bougies).

Sinds 1852 is het verleenen van vergunningen voor de eerste groep opgedragen aan de Prefecten. Daarbij zijn in hoofdzaak de volgende regelen in acht te nemen.

Bekendmaking van het verzoek door middel van aanplakking gedurende een maand, (vijf kilometers in den omtrek). Met belanghebbenden moet een onderzoek de commodo et incommodo plaats hebben, voor het goede verloop waarvan de Prefect heeft zorg te dragen. [1])

Komen er inderdaad bezwaren tegen de inrichting in, zoo kan de Prefect niet zonder meer besluiten, maar moet advies inwinnen bij den Conseil de Préfecture. Naast het door de wet reeds verplichtend gestelde isolement kunnen door den prefect alle mogelijke voorwaarden worden opgelegd, welke hij voor de algemeene en bijzondere veiligheid zal noodig oordeelen. Een weigerend of verleenend „arrêté" wordt ten slotte uitgevaardigd en in den boven aangegeven kring gepubliceerd.

Bij de inrichtingen van de tweede klas is isolement niet algemeen wettelijke eisch. Het beslissend gezag kan het nochtans voorschrijven, bovendien kan het elke noodige voorwaarde stellen. Een verzoek om vergunning wordt ingediend bij den Sous-Préfet. Het onderzoek is geheel overgelaten aan de zorg van den burgemeester der gemeente, waar de inrichting zal worden opgericht. Op advies van dezen laatste

---

[1]) Ordonnance van 14 Jan. 1815, Art. 2.

en van den Sous-Préfet beslist de Préfet, zonder dat hij met den Conseil de Préfecture in beraad treedt.

Bij inrichtingen van de derde klasse kent de wet geen onderzoek met belanghebbenden. Het doel is hier slechts, een goede interne inrichting van die fabrieken en werkplaatsen te waarborgen. De Sous-Préfet heeft in dezen te beslissen, na ingewonnen advies bij den burgemeester. Hij kan voorwaarden stellen ten aanzien van die inrichting.

Onze wet, die een dergelijke drieledige indeeling niet kent, geeft meer waarborgen èn voor de industrieelen èn voor derden. Anders dan onze wet, geeft de Fransche geen gronden aan voor weigering. Eveneens missen we in de laatste de bijzondere aandacht, welke toch moet worden gewijd aan de belangen van naaste buren en bijzondere inrichtingen. Door het achterwege blijven van eenig onderzoek bij ondernemingen der derde klasse worden belanghebbenden benadeeld.

De nieuwere wetten in Frankrijk maken zich in den regel nog gemakkelijker van een dergelijk onderzoek af. In vergelijking met onze Telegraaf en Telefoonwet, noem ik de wet van 28 Juli 1885: „L'établissement et l'entretien des lignes télégrafiques et téléphoniques". In drie korte artikelen doorloopt de wet de geheele procedure: Art. 6. „Avant toute exécution un tracé de la ligne projetée, indiquant les propriétés privées où il doit être placé des supports ou des conduits, sera déposé pendant trois jours à la mairie de la commune ou ces propriétées sont situées". Deze termijn van drie dagen begint te loopen vanaf de bekendmaking aan belanghebbenden; (aanplakking aan de deur van het stadhuis en advertenties in dagbladen). Art. 7. De Burge-

meester neemt alle „observations" en „réclamations" in ontvangst en maakt daarvan proces-verbaal op. Wanneer de termijn verloopen is, zendt hij het proces-verbaal op aan den Préfet, „qui arrêtera le tracé définitif et autorisera toutes les opérations, qui emporteront l'établissement, l'entretien et la surveillance de la ligne". Art. 8 bepaalt ten slotte, dat het besluit aan ieder belanghebbende afzonderlijk moet worden beteekend.

Zwakker dan de juist beschrevene zijn de voorschriften der Wet van 15 Juni 1906 „sur les distributions d'énergie", waarbij ter nauwernood belanghebbenden worden gekend.

Mogen onze Electriciteitswet en Telegraaf- en Telefoonwet nog veel te wenschen overlaten, toch blijkt er zeer duidelijk het streven uit van den wetgever, meer en meer de belangen van derden te doen waardeeren.

Van de Fransche litteratuur kan hier weinig meer worden gezegd. Gewoonlijk wordt volstaan met een korte opmerking over de aanwezigheid der vormen, zonder eenige nadere beschouwing.

Veel vindt men de uitdrukking „enquête de commodo et incommodo" gebezigd. Ook hiervoor vinden we bij de schrijvers geen begripsbepaling. Ten onzent werd deze uitdrukking gaarne gebruikt bij de behandeling der onteigeningswet.[1])

[1]) Over „enquête de commodo et incommodo" is in Nederland een artikel verschenen van A. A. WEVE in „Nieuwe Bijdragen voor Rechtsgeleerdheid en Wetgeving" 1862, pag. 289:

„Een commodum geeft dus te kennen een beneficium, dit is een privilegium voor hem, die iets boven een ander verkrijgt of bezit; en tevens een emolumentum of lucrum, als onmiddellijk gevolg uit het privilegium voortvloeiende".

Daartegenover staat dan een „incommodum": „Een incommodum is derhalve het nadeel of de last, in het algemeen het commodum achtervolgende".

Moge deze uitdrukking in enkele gevallen op juiste wijze doel en strekking van het onderzoek weergeven, voor een algemeen gebruik bij alle voorkomende procedures is zij echter niet geschikt.

D. Het verschijnsel ten onzent.

Voor Engeland was het ons mogelijk met eenig succes verband te leggen tusschen het, zich daar meer in algemeenen vorm vertoonende, verschijnsel van „Justiz-förmige" administratie, waaronder het door ons bedoelde kan worden ondergebracht, en de ontwikkeling en historische doorwerking der Oud-Germaansche Staatsinrichting.

In Pruisen troffen wij het instituut aan als een onderdeel van administratieve rechtspraak.

Als uitvloeisel van een bepaald, voor een goed deel aan Engeland ontleend systeem, werd daar de nakoming eener procedure voorgeschreven, niet alleen, waar belangen geschonden waren, maar ook, waar belangen konden worden aangetast.

De inrichting en procedure van onze administratie komen in zooverre met die van Frankrijk overeen, dat zij, noch rechtstreeks haar grond vinden in de geschiedenis, noch een uitvloeisel zijn van een bepaaldelijk gevolgde theorie, zooals die van GNEIST.

Ik twijfel niet, of de mogelijkheid bestaat, ook in de voor-revolutionaire tijden voorbeelden van een dergelijke rechterlijke behandeling van zaken van politie aan te wijzen. Ik wil mij echter van een onderzoek daaromtrent, èn om de uitgebreidheid van zulk een studie, èn om het ontbreken van voldoende gegevens, onthouden.

Moge er misschien eenige continuiteit bestaan in de verschijnselen, zeker is 't, dat met de revolutie, de trias-leer en de daarmede samengaande onderbreking van den historischen gang, voor Frankrijk zoowel als voor Nederland, een doorwerking van vroegere instellingen en practijken, — op een wijze, waarop zulks in Engeland is geschied, — zoo goed als onmogelijk werd gemaakt. Een historischen bouw missen we dus voor ons instituut.

Sinds de revolutie heeft men getracht, de scheiding tusschen administratie en rechter zoo krachtig mogelijk vol te houden. Vooral THORBECKE heeft alles in het werk gesteld om de eens gemaakte differentiatie te handhaven. [1])

Toch heeft de rechter in het gebied der administratie weten binnen te dringen. Waar het gold, oplossing te geven in kwesties van vermogensrecht, in het bijzonder van eigendom en private rechten, al waren het tevens geschillen van publiekrechtelijken aard, heeft de rechterlijke macht zich herhaaldelijk bevoegd verklaard.

Waar de strijd niet liep over kwesties van vermogensrecht, zien we de oplossing van administratieve geschillen in den regel aan de administratie zelve opgedragen.

Dat de rechtspraak daarbij juist de geschillen aan zich wilde trekken, waarbij een vermogensrecht, in het bijzonder de eigendom, in betwisting kwam, laat zich verklaren uit de opvatting omtrent de meerdere waarborgen, welke de behandeling van die onderwerpen eischte. Niet dus, omdat de

---

[1]) Zie THORBECKE. „Bijdrage tot de Herziening der Grondwet", pag. 80 en 81.

geschiedenis zulks uitwees, ook niet, omdat daarmede een bepaald systeem werd gevolgd, maar uit overwegingen van nuttigheid en billijkheid, meenden velen een ruimere opvatting van 's rechters taak te moeten huldigen.

Nagenoeg hetzelfde kan worden gezegd van de quasi-rechterlijke behandeling van administratieve besluiten. Het aanwenden van die werkwijze geschiedde op utiliteitsgronden.

De procedure der onteigeningswet is voor een groot deel ontleend aan de praktijk van de Kroon in onteigeningszaken. Daar werd niet, zooals gewoonlijk, zonder meer besloten, maar werden eerst, vóór het besluit tot onteigening, de eigenaars gehoord. Een zelfde practijk volgde de Koning, in verband met „concessiën" voor droogmakerijen en indijkingen, buiten de wet van 1807 om.

Het voorschrijven in de Onteigeningswet van '51 van een dubbel administratief onderzoek, had ten doel, zoo goed mogelijk een juiste beslissing te verzekeren, zoodat een, om verschillende redenen ondoenlijke, voorziening achteraf niet meer noodig zou zijn.

In de uitvoerige procedure der administratie „is een zekerheid gelegen voor de particulieren, die het onnoodig maakt, de geregtelijke procedure op dien voet te regelen, waarop de gewone procedure in civiele zaken geregeld is. Geen hooger beroep is meer noodig. Tengevolge van dit administratieve onderzoek, zal ieder tijdig gewaarschuwd en men zal nu kort kunnen zijn".[1])

---

[1]) Aldus het antwoord van den Minister op een moeilijkheid van den Heer VAN ROOYEN, als zou de procedure te veel tijd kosten. Handel. 2e kamer 1850/51, 196 - 220.

Moge deze opmerking blijk geven van een wel wat al te optimistische gedachte omtrent den waarborg, welke voor belanghebbenden uit een ambtelijke enquête, als die der onteigeningswet, zou voortvloeien, zij brengt toch duidelijk reden en doel van een dusdanige regeling naar voren.

Deze voorbehandeling met belanghebbenden heeft navolging gehad in latere voorzieningen; in het bijzonder in die gevallen, waar — ten bate van het algemeen nut of van een bijzonder belang met voordeelen ten publieken nutte — private rechten van particulieren moeten worden beknot.

De practische eischen van een modernen staat, de nieuwe verkeers- en communicatie-middelen met hun technische ingewikkeldheid waren oorzaak, dat de regelings-capiciteit van den wetgever te kort schoot. Onmogelijk bleek, voor concreet zoo sterk wisselende aangelegenheden, een regeling te geven, waardoór billijkheid en juistheid werden verzekerd.

Voorzieningen, inzonderheid op het gebied der eigendomsbeperking, van opheffing van belemmeringen waren noodig, vooral ook om den strijd, welke gevoerd werd, over de regelingsbevoegdheid op dit stuk bij de lagere organen en over de toekenning van schadevergoeding.

Bij de gegeven wettelijke regelingen blijft de wet, weliswaar, de algemeene grondslag, maar de uitwerking komt in hoofdzaak geheel aan de administratie toe.

Juist die noodzakelijke vrijlating der administratie, in het vormen van haar besluit, heeft gevoerd tot de verplichting, tevens belanghebbenden over het te nemen besluit te hooren.

Zooals ik reeds eerder opmerkte, de navolging is niet geweest een algemeene en evenmin een consciëntieuse. De

utiliteitsgronden hebben zich niet overal even krachtig doen gelden. Wel heeft zich het verplichte hooren van belanghebbenden hier en daar ten goede vervormd tot een behandeling met en tusschen partijen.

Op een meer daadwerkelijke doortastendheid van de administratie in haar onderzoek der zaak, werd echter nimmer aangedrongen. Overdreven en vaak ongemotiveerde vrees voor tijdverlies hield gewoonlijk de gemoederen dermate gevangen, dat in preciseering der vormen noodzakelijke verlenging van termijnen werd gezien, en daarmede de behandeling nimmer in den grond een verbetering van bijzondere beteekenis heeft verkregen.

Bij de behandeling der meeste wetten wordt teruggewezen naar de onteigeningswet, ofschoon deze verwijzing niet altijd even juist is. Hier en daar is de wetgever bij de regelingen van Frankrijk of Duitschland te rade gegaan. Afgezien van utiliteitsredenen heeft het copiëeren van Pruisische wetten op enkele plaatsen het voorschrijven eener procedure ten gevolge gehad.

In een volgend hoofdstuk wil ik weergeven, waar en hoe we het hier besproken verschijnsel in onze wetgeving aantreffen, zij het dan in den regel niet in dien omvang en met zulk een afwerking als in Engeland en Pruisen.

HOOFDSTUK II.

Voornaamste gevallen van wetgeving, waarin naar Nederlandsch Recht een voor-procedure bij administratieve besluiten is voorgeschreven.

Daar straks een vergelijking zal worden getrokken tusschen de procedures onderling, wil ik hier, in het weergeven van de voornaamste voorbeelden van wetgeving zoo kort mogelijk zijn. Volledig is deze weergave niet, het zijn voorbeelden. De mogelijkheid bestond ook, een onderzoek in te stellen naar soortgelijke voorschriften in provinciale reglementen of gemeentelijke verordeningen, en ik twijfel niet, of ook daar zouden we menigmaal het, in dit proefschrift te bestudeeren verschijnsel, hebben aangetroffen. Dit zou mij echter niet alleen te ver gevoerd hebben, maar ook een zeker overzicht minder gemakkelijk hebben gemaakt.

a. Een grondslag voor deze voorziening vormde in zekeren zin de *Onteigeningswet* van het jaar 1851.

Naast den Grondwettelijken eisch van wettelijke verklaring van algemeen nut, en naast het gebod tot het geven of verzekeren van schadevergoeding, zocht de wetgever naar middelen, die meer in het bijzonder zouden voorkomen, dat

willekeurig of onzaakkundig zou worden onteigend. Tot deze middelen behoorden een menigte vormvoorschriften.

Bij den onteigeningsarbeid is op twee momenten een administratieve procedure voorgeschreven.

Het eerste moment: in de periode, welke de wettelijke verklaring van algemeen nut voorafgaat. Art. 5 vlg. Art. 6. Het betrokken departement doet aan het bestuur van iedere gemeente, binnen welke vermoedelijk eigendommen te onteigenen zijn, een uitgewerkt plan met uitvoerige kaarten en grondteekeningen van dat gedeelte, hetwelk onder die gemeente gelegen is, toekomen. Nederlegging ter inzage op de gemeente-secretarie gedurende dertig dagen. Bekendmaking van die nederlegging in bepaalde bladen, bovendien een publicatie aan de ingezetenen „op de gebruikelijke wijze". art. 7, lid 2.

Nieuwe termijn van dertig dagen: belanghebbenden kunnen hun bezwaren mondeling of schriftelijk aan het college van B. en W. opgeven. Mondeling: ten proces-verbale met onderteekening van belanghebbenden. Toezending aan het departement van: proces-verbaal, schriftelijk ingekomen bezwaren en advies. Art. 8.

Het tweede moment: voorprocedure, in de artt. 10 volg. omschreven, aan het besluit tot eindaanwijzing der perceelen voorafgaande. Een of meer commissiën door Gedep. Staten uit hun midden te benoemen, bijgestaan door een vanwege het algemeen bestuur aan te wijzen ingenieur en het hoofd van het betrokken gemeente-bestuur, vervoegen zich in alle gemeenten, waar volgens het plan perceelen te onteigenen zijn. Algemeene aankondiging der zitting. Veertien dagen

vóór haar komst : depôt van plannen en kaarten ter gemeentesecretarie. De indiening van bezwaren is analoog aan die van art. 8. Opzending proces-verbaal, schriftelijke bezwaren en advies aan het departement. Nederlegging ter inzage van een afschrift dier stukken. Zie voor opmerkingen omtrent de beteekenis der toegevoegde vormen: Bijlage Handelingen 2e Kamer 1850/51, pag. 283 v.lg.

Tijdens het schrijven van dit Proefschrift kwam de wijzigingswet van 5 Juli 1920, St. 329, met eenige belangrijke veranderingen, ook op het stuk der tot nog toe gevolgde procedure. De volgende wijzigingen zijn voor ons van belang: in art. 6 „uitgewerkt plan met uitvoerige kaarten en grondteekeningen van dat gedeelte, hetwelk onder die gemeente gelegen is" wordt vervangen door „een plan van het geheele werk met de noodige kaarten". In art. 7: De tijdsduur van het depot wordt van 30 dagen gebracht op 21 dagen.

De uitgebreide bekendmaking volgens het 2e lid van dat artikel wordt beperkt, ze geschiedt thans „in een nieuwsblad hunner gemeente en bij ontbreken daarvan, in dat eener naburige gemeente".

De belangrijkste wijziging voor ons is gelegen in art. 8, dat thans moet worden gelezen: „Gedurende den in het vorige artikel bedoelden termijn, alsmede gedurende acht dagen na verloop daarvan, kunnen bezwaren tegen de voorgenomen onteigening en het plan van het werk schriftelijk worden ingebracht bij het hoofd van het in artikel 6 bedoelde departement van algemeen bestuur. Zij, die dit bij hun bezwaarschrift verlangen, worden in de gelegenheid gesteld hunne bezwaren mondeling toe te lichten."

Tenslotte wordt het eerste lid van art. 12 vervangen door een uitgebreid voorschrift, waarin een opgave is vervat van een reeks van stukken, welke voor de komst der commissie ter gemeentesecretarie moeten worden neergelegd.

b. Hinderwet, 2 Juni 1875, § 95.

De Hinderwet huldigt een preventief stelsel: de vrijheid van handelen van het individu, in casu het maken en stellen van een zeker soort van inrichtingen, wordt door deze wet

afhankelijk gesteld van een voorafgaande overheidsvergunning.

Art. 1. Aanwijzing van het preventieve toezicht. De vergunning moet worden verleend door B. en W. (Gemeente bestuur = B. en W. K. B. 21 Oct. 1877 W. B. A. 1494 en 9 Sept. 1888 W. B. A. 2063). Opsomming der in art. 1 bedoelde inrichtingen in art. 2 (kan worden aangevuld bij algemeenen maatregel). Oprichter dient een verzoek in, hetwelk vergezeld gaat van de stukken, in art. 5 nauwkeurig opgesomd.

Art. 6 eischt speciale kennisgeving van het verzoek aan eigenaars en gebruikers van perceelen, onmiddellijk aan de toekomstige inrichting grenzende, en aan eigenaars en gebruikers van bijzondere inrichtingen en gebouwen (in art. 5, 3^0 genoemd).

Depot der stukken op de secretarie. Publieke kennisgeving. Op den veertienden dag na de openbare kennisgeving, wordt gelegenheid gegeven, ten overstaan van het gemeentebestuur of van een of meer zijner leden, bezwaren tegen het oprichten der inrichting in te brengen, art. 7. Daarbij worden zoowel verzoeker, als zij die bezwaren inbrengen, in de gelegenheid gesteld de bezwaren mondeling of schriftelijk toe te lichten. Binnen een maand na het in art. 7 bedoelde onderzoek beslist het gemeentebestuur. Geweigerd kan alleen worden om redenen door de wet genoemd. Zie art. 11.

c. Bij de wet „omtrent het ondernemen van *Droogmakerijen en Indijkingen*", 14 Juli 1904, St. 147.

Deze wet stelt voor het tot stand brengen van droogmakerijen en indijkingen, niet door het Rijk ondernomen een

„concessie" [1]) als vereischte, welke verleend wordt door de Kroon, na het hooren van Gedep. Staten der provincie (art. 1 met uitzonderingen in lid 2 en 3).

Procedure omschreven in art. 2 volg. Bij de aanvrage zijn over te leggen in tweevoud: kaarten van het voorgenomen werk, toegelicht door een omschrijving. Depot gedurende dertig dagen op de gemeente-secretarieën en op de provinciale griffie. Bekend making in Provinc. blad en in een of meer bladen der Provincie. Binnen veertien dagen na afloop van dien termijn, kunnen belanghebbenden schriftelijk hunne bezwaren indienen bij Ged. Staten. Daarna eerst wordt een samenkomst van ondernemer en klagende belanghebbenden, ten overstaan van een commissie uit Ged. Staten, uitgeschreven. Proces-verbaal van de behandeling (art. 4) Art. 4 in den aanvang is voor den ondernemer van belang. Onderzoek van het ontwerp door Gedep. Staten zelf, verslag aan den Minister van Waterstaat, benevens advies. Over te stellen voorwaarden, art. 6.

d. Bij de *Telegraaf- en Telefoonwet*, 11 Januari 1904. St. 7. Wet, betreffende aanleg, exploitatie en gebruik van Telegrafen en Telefonen.

Een wet voor aanleg alleen van Telegrafen bestond reeds in 1852. Strijd over de toepasselijkheid dezer wet bij anologie

---

[1]) De wet spreekt hier geheel ten onrechte van „concessie"; bedoeld is, gelijk elders, vergunning. Bij de behandeling in de 2e kamer werd door enkele leden op het verkeerde gebruik dezer terminologie gewezen. Over het begrip „Concessie" litt. J. M. NAP, Concessies voor publieke ondernemingen. Prschr. 1898, S. J. R. DE MONCHY, Iets over het rechtskarakter van Concessies. R.M. 1908 blz. 1 v.

ook op Telefonen. Poging van Minister VAN DEN BERGH in 1884, om langs wettelijken weg de toepasselijkheid van de Wet van '52 op de Telefoon buiten twijfel te stellen.

De wet onderscheidt concessie (art. 2) en machtiging (art. 3). Zij geeft bijzondere voorschriften voor den aanleg en de instandhouding van geleidingen.

Algemeen gebod tot dulden, art. 4. De vraag behoefde alleen nog te worden beantwoord, hoe te waarborgen, dat de aanleg zoo dragelijk en betamelijk mogelijk geschiede.

Verloop der procedure: poging tot minnelijke overeenstemming van ondernemer en belanghebbenden onderling; gelukt dit niet, nederlegging plan en kaarten (veertien dagen); aanwijzing plaats, dag en uur voor een zitting van rijksambtenaar of concessionaris tot het opnemen van bezwaren en het plegen van overleg met belanghebbenden. Slechts betreffende het leggen van kabels en het plaatsen van steunpunten, moet overeenstemming worden gezocht. [1]) Op de zitting is aanwezig een der leden van B. en W., daar ten zijnen overstaan proces-verbaal van het op de zitting voorgevallene moet worden opgemaakt.

Blijft overeenstemming van partijen nog achterwege: schriftelijke inroeping van 's Ministers beslissing binnen veertien dagen.

e. Bij de *wet op de Bevloeiingen* (wet van 30 Dec. 1904, St. 182).

Wat de wet verstaat onder bevloeiïng, omschrijft art. 1.

[1]) Zie voor aanmerkingen tegen deze beperking het voorloopig verslag der 2e kamer. Bijl. Hand. 2e kamer 1902/03, No. 56., 1—10.

De wet bepaalt zich verder voor de procedure tot het aangeven van grondbeginselen en laat de vaststelling van de noodige voorschriften aan Provinciale Staten over, nochtans onder voorbehoud van 's Konings goedkeuring.

Vergunning is noodig van Gedeputeerde Staten der provincies, in welke de plaats ligt, waar de wateronttrekking zal geschieden.

De provinciale regelen moeten ingevolge art. 3 No. 2 loopen over: de vereischten voor de aanvrage der vergunning, de over te leggen bescheiden, de openbaarmaking der aanvrage, de kennisgeving daarvan aan belanghebbenden, de oproeping van dezen om hunne bezwaren, schriftelijk of mondeling, ter kennis van Gedep. Staten te brengen, de verdere voorbereiding van eene behandeling in een openbare vergadering van Gedep. Staten, de behandeling zelve van en de beschikking op de aanvrage en de mededeeling, openbaarmaking en ter visie legging der beschikking.

Voor de beteekenis van het aan den ondernemer te verleenen recht ten opzichte van derden, zie de artt. 7 1ste, 8 en 9.

f. Bij de Wet van 15 Dec. 1917 St. 703, houdende voorschriften omtrent *aanleg en instandhouding van spoorwegen*, waarop uitsluitend met beperkte snelheid wordt vervoerd, *op wegen niet onder beheer van het Rijk.*

Voor den aanleg van de in de wet bedoelde spoorwegen op wegen, is noodig een vergunning van Gedep. Staten. Artikel 2 omschrijft de vormen, daarbij in acht te nemen. De ondernemer voegt aan zijn verzoek toe een beschrijving van het voorgenomen werk. Ged. Staten beoordeelen eerst

de voldoendheid dier stukken; daarna wordt een ontwerp beschikking gereed gemaakt, Stukken benevens ontwerp worden gedurende dertig dagen op de provinciale griffie ter inzage neergelegd. Publieke bekendmaking daarvan in dagbladen, afzonderlijke kennisgeving aan beheerders der wegen en verdere daarop rechthebbenden. Gedurende dien termijn van dertig dagen kan ieder belanghebbende bezwaren inbrengen, hetzij schriftelijk, hetzij mondeling, op een daarvoor bepaalden dag. Een commissie houdt te dien einde in het openbaar zitting. De concessionaris of diens gemachtigde kan die zitting bijwonen.

Binnen zes maanden nemen Gedep. Staten eene met redenen omkleede beschikking. Omtrent den inhoud dezer beschikking zegt de wet niets, (ook niet omtrent eventueel te stellen voorwaarden). Verder geeft de wet een bepaling omtrent de bekendmaking der beslissing.[1])

g. Bij de *Electriciteitswet* van 26 April 1918, St. 276. „Wet tot opheffing van belemmeringen, aan de totstandkoming en de instandhouding van electriciteitswerken in den weg gelegd".

Overheidstoestemming is noodig voor den aanleg en de instandhouding van de in de wet genoemde werken. Oorspronkelijk luidde het wetsontwerp gelijk zijn voorgangster,

---

[1]) In deze wet is geen enkele bepaling, welke ten doel heeft te voorkomen, dat onderling strijdige provinciale vergunningen voor eenzelfden spoorweg worden verleend.

Oplossing van een eventueel gebrek aan eenheid zal moeten worden gezocht in het recht van beroep op de Kroon.

de Tel. en Tel.wet; er werd n.l. een algemeen gebod tot dulden voorop geplaatst. In de afdeelingen der Tweede Kamer is tegen deze wijze van regeling bezwaar gemaakt [1]).

Men wilde, in plaats van eene rechtstreeks uit de wet voortvloeiende onvoorwaardelijke verplichting, een verplichting, welke in elk geval nog door een afzonderlijk besluit moest worden opgelegd.

Vandaar, dat „moeten" veranderd werd in „kunnen", art. 1 lid 1, art. 3 lid 1, art. 4 lid 1 en 4, art. 5 enz. De procedure stemt nochtans in hoofdzaak met die der Telegr. en Telef.-wet overeen. Verschilpunten zijn gelegen in: den omvang van het bekend te maken plan, het aantal der te hooren belanghebbenden en de tot de beslissing geroepen autoriteit.

Over het eventueel aanbrengen van verandering in de werken spreekt art. 5. Daarbij is ook een procedure te volgen, die uiteraard minder omvangrijk behoeft te zijn, dan die ex art. 2.

---

[1]) Voorloopig Verslag. Bijl. Handel. 2e kamer 1915/16. No. 66, I.

HOOFDSTUK III.

Onderlinge vergelijking der besproken procedures.

Uit de uiteenzetting, welke ik in het vorig hoofdstuk gaf van de voorbeelden in onze wetgeving, is wel gebleken, dat men niet kan spreken van principiëele eenheid, in den zin van een reeks gelijkluidende voorzieningen voor analoge gevallen. Dat de procedures van den lateren tijd eenigszins in omvang toenamen, laat zich verklaren uit het feit, dat men meer behoefte ging gevoelen aan een regeling, welke voorschreef, dat belanghebbenden moesten worden gehoord.

De werkelijke reden van verschil onderling is eigenlijk hierin gelegen, dat de wetgever, in het algemeen de waarde van zulk een vormencomplex erkennende, daarnaast niet voldoende aandacht heeft gewijd aan de beteekenis van die vormen op zich zelve en de inconsequentie beging, eensdeels vormen uit oudere wetten na te schrijven, anderdeels nieuwe vormen in te brengen, die met de eerste weinig in overeenstemming waren.

De klacht over gebrek aan eenheid en overzicht, welke in verband met de regeling der eigendomsbeperking wordt gehoord, kan hier in dezelfde mate worden geuit. [1])

---

[1]) Zie o.a. de studie van MR. JHR. DE JONGE. „Over Moderne Eigendomsbeperking" in Ned. Admistr. Recht, feestbundel voor PROF. VAN OPPENHEIM 1919, pag. 548 v.

Het hooren van belanghebbenden ziet men niet telkens voorgeschreven, waar het dienstig en redelijk zou zijn; en waar de wet zich de oplossing van een belangenconflict voorstelt, is de eenige weinig toe te juichen eenheid gelegen in het naschrijven der vormen uit de onteigeningswet.

Toch ligt het in den aard der onderwerpen zelve, dat enkele hoofdvormen regelmatig. zij het dan ook vaak met wijzigingen van beteekenis, terugkeeren.

Het heeft zijn nut hier in het kort een vergelijking dier hoofdtrekken met een aanwijzing, hoe en waarom ze verschillen, te doen volgen. Daarbij kan tevens worden gevraagd, wie belanghebbenden zijn en wie beslissend gezag is.

a. *Het verzoek.*

Waar het de bedoeling is, voor een bepaald werk, eene inrichting of een onderneming, hetzij voor het geheel, hetzij alleen voor den aanleg en de instandhouding, een vergunning, machtiging of toestemming van de overheid te verkrijgen, moet deze daarom worden gevraagd. Met een verzoek wordt daarom de behandeling der zaak ingezet. In de gevallen echter, waar het judicieel onderzoek slechts is: onderdeel van een meer uitgebreide procedure, (onteigening), zal de wijze van inleiding afhankelijk zijn van de regeling dier procedure. Een verzoek zal eveneens uitblijven in de gevallen, waar de overheid zelf een werk onderneemt; langs ambtelijken weg zal het met het werk belaste orgaan zich richten tot het voor het onderzoek aangewezene. Nergens wordt in de wet bepaald, op welke wijze een verzoek moet worden gedaan. Verondersteld wordt echter, dat het schriftelijk geschiedt, in

verband met nederlegging ter inzage en bekendmaking.

Gelijk met het verzoek moeten worden ingeleverd:

b. Plannen, kaarten, teekeningen, enz.

Het doel is duidelijk: een degelijk overzicht van het voorgenomen werk, van de inrichting, is noodzakelijk om te weten, waarom en wat er wordt gevraagd. Omvang, aard en strekking van het werk behooren, te worden weergegeven, om belanghebbenden en besluitend gezag zoo nauwkeurig mogelijk aangaande de onderneming voor te lichten.

De wet stelt haar eischen zeer verschillend. Art. 7 en 12, Onteigeningswet, geven vage uitdrukkingen. Veel wordt aan de prudentie der departementen overgelaten. Bij de bekendmaking van het voorstel van de wet tot verklaring van algemeen nut, bestaat de practijk, dat een memorie van toelichting, alle wetenswaardigheden van eenig belang inhoudt. [1])

Geheel anders staat het met de mogelijkheid van omschrijving, wanneer de regeling betreft het tot stand brengen van een bepaald soort werken. Door de meerdere bepaaldheid ligt hier een voorschrift omtrent den inhoud, in het bijzonder van kaarten en teekeningen, meer voor de hand. Voorbeelden daarvan geven art. 5 der Hinderwet en art. 2 der Wet Droogmakerijen en Indijkingen. [2]) De meer minutieuse omschrijving in de Hinderwet, vergeleken bij die in art. 7 der

---

[1]) Door de wijziging in de Onteig. wet van 1920 werd de aanwijzing in de art 6 en 7 nog meer beperkt; „een plan van het geheele werk met de noodige kaarten." Art. 12 daarentegen geeft thans in zijn eerste lid een ruime weergave van den inhoud der bijgaande stukken.

Zie art. 6 en 10 der wijzigingswet.

[2]) In het voorstel tot de laatstgenoemde wet werd oorspronkelijk

onteigeningswet, hangt samen met den omvang en de beteekenis der beoordeeling. Het beoordeelen of de onteigening ten algemeenen nutte strekt, zal minder weergave in teekeningen en kaarten behoeven, dan het beslissen over het al of niet bestaan van weigeringsgronden, ex articulo 11 der Hinderwet, ten opzichte van een op te richten fabriek. Duidelijke uiteenzetting behoeft ook het geven van een juist oordeel over de beteekenis en de hoedanigheid van een indijking c. q. droogmakerij, alleen reeds om de vraag te kunnen beantwoorden of deze wordt aangelegd naar de eischen van eenen goeden Waterstaat.

De Telegr. en Telef.wet spreekt nog korter dan de Onteig.wet van „een plan met beschrijving" van de in de gemeente te maken werken. De toezending geschiedt door den Minister van Waterstaat aan het Hoofd van het gemeentebestuur. Nu zal de Minister wel zorgen, dat dergelijke plannen zijn departement niet verlaten zonder aan duidelijkheid te voldoen; toch ware het verkieslijk, dat hieromtrent een nader voorschrift was gegeven.

Willen concessionaris of Rijksambtenaar volgens het stelsel der wet voorafgaande overeenstemming zoeken met „eigenaars en beheerders van openbare gronden, alsmede met de eigenaars en gebruikers van niet openbare gronden", zoo komt voor deze laatsten, wil dit overleg eenige kans van slagen hebben, wel vast te staan, wat geschieden gaat. Voor de overige belanghebbenden, die zich volgens art. 5

---

gesproken van „omschrijving met de noodige teekeningen"; zie voor den strijd om deze uitdrukking: Bijlage Handelingen 2e kamer 1903—04. No. 17 1—5.

lid 4, met hunne bezwaren schriftelijk en mondeling kunnen doen gelden, bestaat deze feitelijke waarborg niet en zij loopen gevaar, door onvoldoende officiëele toelichting van het werk, in hun oppositie te worden geschaad.

De Bevloeiingenwet laat het geven van een desbetreffend voorschrift aan Provinciale Staten over.

Zoover als we tot nu toe zagen, schrijven wet of provinciale verordening plannen, kaarten en beschrijving voor; daarmede werd niet verzekerd. dat beslissend gezag en belanghebbenden voldoende werden voorgelicht.

Nuttig zou het zijn, alvorens verdere bekendmaking geschiede, de waarde der stukken door iemand te doen beoordeelen. Een voorbeeld hiervan geeft de Wet van 1917 (spoorwegen op wegen) in art. 2 No. 3: „Zijn de stukken door Gedep. Staten voldoende bevonden . . . ." .

Deze goedkeuring kan vooral hierom beteekenis hebben, dat ook minder in die werken deskundigen hun positie tegenover het op handen zijnde werk kunnen bepalen en zoodoende doeltreffend hun bezwaren uitbrengen,

Het stelsel van onderlinge overeenstemming, gevolgd bij de Tel. en Tel. wet ligt ook aan de Electriciteits-voorziening ten grondslag, nochtans met verschilpunten.

Wordt volgens de eerste aan het hoofd van het gemeente bestuur een plan met beschrijving van de in de gemeente te maken werken toegezonden, door de Electriciteitswet art. 2 lid 1. wordt slechts de toezending bevolen van „een beschrijving met een duidelijke teekening van het gedeelte der werken in die gemeente, ten aanzien waarvan geen overeenstemming is verkregen". Tegen deze beperkte openbaarmaking

werd bij de behandeling terecht bezwaar gemaakt. De regeering verdedigde zich in haar memorie op de volgende eigenaardige wijze: „Er is naar het oordeel van den ondergeteekende geen aanleiding, voor te schrijven, dat bij deze procedure het geheele plan van aanleg openbaar gemaakt moet worden, aangezien zijns inziens geen enkele reden bestaat, de beoordeeling van dat plan vast te koppelen aan de behandeling der bezwaren".

Het is zeer de vraag, of deze verdediging juist mag heeten. Wat echter de reden wél kan zijn, en waarop door den Minister niet wordt gewezen, is dit: het aantal belanghebbenden wordt door de wet zelf beperkt tot eigenaars en gebruikers, dezelfde personen met wie pogingen tot minnelijke overeenstemming moeten zijn aangewend. Met deze m.i. weinig billijke beperking komt inkrimping der openbaarmaking der plannen inderdaad overeen.

Samenvattend mogen we concludeeren: Dat, waar de procedure beteekent een onderzoek naar de beteekenis en de gevolgen van voorgenomen werken, steeds plannen met omschrijving ter openbaarmaking moeten worden ingediend. Dat de voorschriften vaak uiteenloopen in de omschrijving dier stukken. Dat de beperking volgens de Electriciteitswet, ook al houdt zij verband met den omvang der door de wet erkende belangen, niet in overeenstemming is met den principieelen vooruitgang, welke de wet, gezien haar voorbeeld de Telegr. en Telef. wet, heeft gemaakt.

De bepaling in de Wet van '17 (spoorwegen op wegen), over voorafgaande goedkeuring op de stukken, verdient navolging in andere voorzieningen.

c. Openbaarmaking van verzoek en plannen.

De gewone openbaarmaking van verzoek en plannen bestaat als regel in: nederlegging ter inzage van die stukken op een bepaalde officieele plaats. Van die nederlegging en gelegenheid tot inzage wordt dan publiek, en vaak bovendien afzonderlijk, kennis gegeven. Ook hier vertoonen de voorbeelden grootere en kleinere verschilpunten, welke zich voordoen: in de aanwijzing van de plaats van nederlegging, in de bepaling van den tijdsduur der gelegenheid tot inzage, in de wijze, waarop van een en ander bekendmaking geschiedt.

De meeste werken of inrichtingen, waarvoor de voorzieningen werden gegeven, kunnen een dusdanigen omvang aannemen, dat zij zich over meerdere gemeenten uitstrekken. Ofschoon om deze reden de provinciale griffie het meest voor het depot der stukken in aanmerking komt, geeft de wetgever toch als regel de voorkeur aan de gemeente-secretariëen, blijkbaar uit overweging, dat decentralisatie aan een uitgebreide kennisneming ten goede komt. Nu eens worden plannen en teekeningen van het geheele werk, dan weer van het op die gemeente betrekking hebbende gedeelte, ter gemeente-secretarie neergelegd.

Voor waterstaatsaangelegenheden, valt met de aanwijzing van Gedep. Staten, als beslissend of adviseerend orgaan, de keuze van de Provinciale griffie voor het depot samen; (zie wet Spoorwegen of wegen 1917. De wet Droogmakerijen en Indijkingen verplicht tot nederlegging èn ter Provinciale griffie èn ter Gemeente-secretarie). Wat den tijdsduur der gelegenheid tot inzage betreft, deze varieert nogal willekeurig

tussehen 30 en 14 dagen. In enkele gevallen loopt zij door tijdens het onderzoek. (Onteigeningswet art. 12 lid 2).

Op de derde plaats bestaat verschil in de wijzen, waarop belanghebbenden in kennis worden gesteld met de nederlegging ter inzage.

Het hangt van den aard en het karakter van het werk af, welken omvang de kring van belanghebbenden hebben zal. In sommige gevallen kan men de geïnterresseerden terstond aanwijzen, in andere gevallen is bij geen benadering te bepalen, wie zich als opponent op zal werpen.

De wetgever zal èn met den aard van het werk èn met zijn eigen omschrijving van belanghebbenden, rekening hebben te houden. Gewoonlijk is persoonlijke kennisgeving aan belanghebbenden ondoenlijk. Een enkele maal geeft de wet een voorschrift in dezen. (art. 6 Hinderwet). Een persoonlijke kennisgeving gaat echter steeds gepaard met een publieke bekendmaking. Deze laatste geschiedt dan door dagbladen, een enkele maal in de Staatscourant of door aanplakking [1]). Art. 6, lid 2 der Hinderwet verwijst naar plaatselijke gewoonte op het stuk van publicatie. Eindelijk dient hierbij nog te worden aangeteekend, dat bij die algemeene en bijzondere kennisgeving telkens een oproep wordt gedaan aan belanghebbenden, om schriftelijk en mondeling bezwaren in te brengen, c. q. ter toelichting dier bezwaren te verschijnen, op een bepaalde plaats en binnen een bepaalden termijn.

---

[1]) De uitgebreide bekendmaking ingevolge art. 7 Onteigeningswet, is door de wijziging 1920, tot een eenvoudiger gedaante teruggebracht: „in een nieuwsblad hunner gemeente en, bij het ontbreken daarvan, in dat eener naburige gemeente." Zie art. 6 der Wijzigingswet 1920. Stb. 329.

d. Wijze, waarop belanghebbenden (opponenten) hunne belangen kunnen doen gelden.

Gaarne werd, bij voorstel en behandeling van iedere nieuwe voorziening omtrent eigendomsbeperking, een terugblik geslagen op de regeling in de onteigeningswet gegeven. Telkens zien we er in de memories op gewezen, dat het complex van vormregels, vóór ieder besluit na te leven, een navolging is van een goede wijze van behandeling van belangenconflicten, eenmaal bij de onteigeningswet aangevangen.

Zooals ik reeds zeide, de navolging van deze praktijk verdient alle waardeering, mits daarbij voldoende wordt zorg gedragen, dat aan de eischen, door ieder speciaal onderwerp gesteld, worde voldaan.

Uit een en ander zal blijken in hoeverre de wetgever, vooral ten opzichte van het onderzoek met „belanghebbenden", van het oude voorbeeld is afgeweken. Hier kan reeds worden gezegd, dat in dit opzicht, zelfs bij de meest uitgebreide der als voorbeeld aangehaalde procedures, de wet volstaat met het geven van algemeene aanduidingen, het verder aan de praktijk overlatend, de eigenlijke behandeling te vormen.

Vergeleken bij procedures in Engeland en Duitschland bij gelijksoortige onderwerpen, maakt ten onzent de wettelijke omschrijving van de wijze, waarop belangen moeten worden voorgedragen en verdedigd, als regel slechts een schematischen indruk.

Het inbrengen van bezwaren heeft plaats volgens art. 10, lid 2 der Onteigeningswet: mondeling ten proces-verbale, of bij geschrifte, bij een commissie uit Gedep. Staten [1]). Van

[1]) Vóór de wijziging geschiedde de inbrenging ex. art. 8, op dezelfde wijze ten overstaan van het Gemeentebestuur. Thans moet de indiening

nadere toelichting, van overleg of betwisting van het beweerde, over en weer, wordt niet gerept. Proces-verbaal van de mondeling ingebrachte bezwaren, benevens de ingekomen schrifturen, worden met een advies naar het beslissend gezag, de Kroon, opgezonden.

De beslissing wordt dus gebaseerd op hetgeen uit die stukken blijkt; een nader, scherper onderzoek met partijen noemt de wet niet.

De wet „Droogmakerijen en Indijkingen" geeft een andere regeling: schriftelijke indiening van bezwaren eerst, en daarna een mondelinge behandeling, art. 3. De ondernemer heeft gelegenheid, voor die samenkomst zich met den inhoud der ingekomen schrifturen op de hoogte te stellen en zich voor een verdediging gereed te maken.

De mondelinge behandeling bestaat hierin, dat ondernemer en opponenten, op een door Ged. Staten aangewezen dag en uur, samen komen voor een commissie uit genoemd college, om de onderneming en de daartegen ingebrachte bezwaren nader toe te lichten. Hier wordt dus gelegenheid voor een mondeling-contradictoire behandeling gegeven en bestaat de mogelijkheid, dat, wanneer de commissie daarbij de leiding neemt, met de nog steeds algemeene gegevens der wet, een doorwrochte behandeling der kwestie met partijen wordt verkregen. Ook door de Hinderwet wordt gelegenheid geboden voor een uitgebreide behandeling met partijen; nochtans is de verdeeling van mondeling en schriftelijk indienen niet

---

schriftelijk geschieden bij het departement. „Zij, die dit bij hun bezwaarschrift verlangen, worden in de gelegenheid gesteld hunne bezwaren nader toe te lichten." Art. 7 Wijzigingswet, 1920.

zoo scherp gemaakt. In de practijk is het echter gewoonte, eerst schriftelijk bezwaren in te dienen, waarop dan volgt: bespreking en toelichting op een bepaaldelijk daarvoor aan te wijzen dag.

Deze practijk wordt door de jurisprudentie zoo sterk voorgestaan, dat zelfs een beroep niet ontvankelijk wordt verklaard, wanneer appellant slechts bezwaren heeft ingebracht, maar niet ter toelichting van dezelve is verschenen.[1])

Een dusdanige wetsinterpretatie heeft haar nut, vult de wet in zooverre aan, dat partijen verplicht worden te compareeren en er alleen op tegenspraak wordt beslist.

De Telegr. en Telef. wet, ondanks het feit, dat in de memorie van toelichting van een navolging der vormen van de onteigeningswet wordt gesproken, brengt een geheel andere methode van behandeling. Bestond er naar de onteig. wet geen enkele mogelijkheid, dat partijen met elkander in contact of debat kwamen, hier is er juist alles op gezet, partijen onderling de kwestie te doen op lossen, en wel met opoffering van eenige directe leiding van een administratief orgaan. De zaak kan zich nagenoeg geheel buiten overheidsbemoeiing afwikkelen. Het inroepen van een beslissing geschiedt eerst, als partijen absoluut niet tot elkander kunnen komen. De beslissing, aan den Minister van Waterstaat opgedragen, valt ten slotte zonder nauwkeurig onderzoek van zijn kant, art. 5 lid 6. Ondanks dit alles verdient een

---

[1]) In een missieve van den Minister van Landbouw van 31 Oct. 1907, gericht aan de Commissarissen der Koningin wordt met nadruk verzocht, er voor te willen zorg dragen, dat bij oproep van belanghebbenden, op genoemde jurisprudentie worde gewezen en dat tot hen een aansporing worde gericht, hun bezwaren te gaan toelichten.

dusdanig stelsel van onderlinge overeenstemming hier een zekere voorkeur, wijl het betreft betrekkelijk ondergeschikte aangelegenheden. De vraag moet worden opgelost, hoe kabels moeten worden gelegd en geleidingen vastgehecht. Desniettemin is de beslissing, zonder meer door den Minister te geven, hoe zeer ook een bekorting, geen verbetering immers, wanneer partijen na herhaalde poging het niet eens kunnen worden, is het zaak, dat de beslissing zoo deskundig mogelijk geschiede, en daarvoor is een proces-verbaal over onderhandelingen tot minnelijke overeenkomst nu niet het geijkte middel.

Een terugkeer naar het oude voorbeeld vertoont de procedure der Wet van 1917, (spoorwegen op wegen), eveneens die der Bevloeiingenwet.

De Electriciteitswet als navolging, wat de procedure betreft, der Telegr. en Tel.wet, eischt een nadere beschouwing.

De wet wijkt in een cardinaal punt van haar ontwerp af, De voor te bereiden beslissing door het besluitend orgaan beteekent niet meer, zooals het ontwerp bedoelde, een bepaling van de wijze, waarop een vaststaand recht zal worden uitgeoefend, maar de vestiging van dat recht zelve. Daarmede kwam tevens vast te staan, dat de eigenaar niet alleen het recht heeft, zijn belangen te doen gelden, maar dat hij ook vorderen kan, dat de voorgenomen inbreuk worde verhoed. Ongeregeld bleef helaas, in welke gevallen hij dit vorderen kan. Hoe het zij, deze systeemwijziging is, vergeleken bij de Telegr. en Telef.wet, van bijzondere beteekenis. Te betreuren valt nu, dat daarbij geen aan die verbetering overeenkomstige verandering in de procedure is aangebracht. Het gaat immers

niet aan, eenzelfde vormenreeks, als waarborg voor een gedegen inhoud van dit veel beteekenisvoller besluit voor te schrijven, als voor besluiten omtrent de wijze van inleggen van kabels en vasthechten van geleidingen. De verhouding tusschen ondernemer en belanghebbende is een geheel andere geworden, ze vloeit niet uit de wet voort, maar moet door het concrete besluit der administratie worden bepaald. Een stelsel van minnelijke overeenstemming trouwens, als inleiding misschien te verkiezen, is zonder meer niet geschikt, om daarop een beslissing van de overheid, als in deze wet bedoeld, te doen vestigen. De bedreigde eigenaar ziet eerst kans, zijn thans erkend recht te doen gelden, wanneer onderling en herhaald overleg geen enkel resultaat opleveren. Alsdan, zegt de wet kort, besluit de Minister op verzoek van de meest gereede partij en ingeval het Rijk zelve partij is, beslist de Kroon, den Raad van State, afdeeling voor geschillen gehoord.

M.i. komt er, zonder nader en direct onderzoek van hooger hand, weinig van de nieuwe voordeelen in deze wet terecht.

e. *Wie zijn belanghebbenden?*

Het is moeilijk te zeggen, wie in ieder concreet geval belang hebben bij het door een bepaald bestuursorgaan te nemen besluit. De wettelijke voorzieningen, waarbij de door ons bedoelde procedure werd ingelascht, betreffen gewoonlijk juist die besluiten, waarbij reeds terstond een bepaalde groep van personen als zeker belanghebbend zijn aan te wijzen.

Deze zekerheid omtrent het aanwezig zijn van zulk een partij deed juist den wetgever tot een voorschrijven van een dusdanige behandeling dier besluiten overgaan. Intusschen

doet zich bij de speciale onderwerpen telkens de moeilijkheid voor, meer of min nauwkeurig die groep te bepalen.

In ieder voorkomend geval onderkent men een zekere gradatie van meer of minder rechtstreeks geinteresseerden. Die bepaling hangt ten nauwste samen met de uitgebreidheid van het onderzoek. Strekt het onderzoek zich zoover uit, dat men de publieke opinie omtrent algemeen nut en welzijn wil kennen, dan kan de kring van belanghebbenden niet ruim genoeg zijn, in dat geval kan ieder interesse hebben.

Waar echter slechts de bedoeling voorzit, bepaalde rechtstreeks belanghebbenden te doen meespreken, wordt het bezwaarlijk voor den wetgever, een eerlijke en bevredigende keuze te doen.

De eerste procedure in de Onteigeningswet heeft ten doel, de houding van het publiek tegenover het werk te ontdekken; het is daarom, dat de wet zonder eenige beperking spreekt van „belanghebbenden" art. 8 [1] [2].

Niet noodig is, de houding van het publiek te weten ten opzichte van het besluit, hetwelk de eindaanwijzing der perceelen inhoudt, art. 11. De bedoeling van het onderzoek is hier, zooals de Minister bij de verdediging in de 2de Kamer zeide: een waarborg te stellen, „dat elke eigenaar die ontzet kan worden, tengevolge van de uitvoering der wet, in de volle gelegenheid zij geweest, om zijn bezwaren

---

[1] Bij de algeheele wijziging van art. 8 in 1920, is de uitdrukking „belanghebbenden" vervallen; het artikel bedoelt nochtans een even ruime toelating. Zie art. 7 der wijzigingswet 1920, Stbl. 329.

[2] Confer. THORBECKE. „Stelsel en Toepassing der Onteigeningswet" en M. v. T. tot die wet bij de artt. 5 en 6.

tegen de richting van het werk te doen gelden, ook nadat het algemeen nut boven twijfel is verheven."

Ofschoon nu art 3 [1]) aangeeft, wie als eigenaars, mede-eigenaars en rechthebbenden worden beschouwd, laten toch art. 10 en 11 een algemeene toetreding tot het opwerpen van bezwaren toe en handhaven zij den algemeenen term „belanghebbenden".

Die onbeperkte aanwijzing zonder meer vinden we ook in art. 7 der Hinderwet. Het gemeentebestuur moet hier o.a. beoordeelen of de inrichting geen gevaar, schade of hinder zal gaan opleveren voor het publiek. Bijzondere aandacht wijdt de wet aan buren en zekere, in de nabijheid van de bewuste inrichting gelegen, instellingen.

Eveneens spreekt van „belanghebbenden" zonder nadere aanduiding de wet op „Droogmakerijen en Indijkingen". De kring der belanghebbenden, d.w.z. van hen, die rechtstreeks zijn geïnteresseerd, n.l. eigenaars en rechthebbenden over wier land een deel der waterwerken zal worden gevoerd, laat zich hier zonder veel moeite door het plan bepalen. Het werk heeft echter in den regel nog andere gevolgen, dan die voor eigenaars en rechthebbenden van betrokken gronden. De wijze van uitvoering van het plan is van invloed op naburige polders, op het verkeer te land en te water. Bovendien blijft de vraag te beantwoorden, wat deze inrichting beteekent voor den Waterstaat in het algemeen. Openstelling voor het inbrengen van bezwaren aan ieder, die belang heeft, is derhalve noodzakelijk.

---

[1]) Gewijzigd in 1920, „eigenaars, mede-eigenaars, rechthebbenden, mede-rechthebbenden." Art. 3 Wijzigingswet 1920.

Bij de juist besproken voorzieningen dus, heeft de wet zoo ruim mogelijk toetreding van opponenten toegestaan. Zij acht iedere opmerking van eenige beteekenis, — hetzij deze samengaat met het bezit van rechten of rechtstreeksche belangen, of wel haar grond vindt in een meer verwijderd belang, of voortvloeit uit een beschouwing omtrent algemeen nut en openbare orde, — van belang voor een juiste beoordeeling inzake het te nemen besluit.

Aan het oordeel van het adviseerend of besluitend orgaan zelf wordt overgelaten, de waarde van ieders bewering ten opzichte van het plan vast te stellen. Wie belang heeft, achtte de wetgever een vraag, welke in abstracto niet was te beantwoorden.

Het streven naar minnelijke overeenstemming eerst, en naar een georganiseerd overleg tusschen partijen daarna, deed den wetgever besluiten, bij Telegr. en Tel.wet en Electric.wet, het hooren van belanghebbenden tot een zekere groep te beperken.

In art. 5 lid 1, noemt de Tel. en Tel.wet „eigenaars en beheerders van openbare gronden" en „eigenaars en gebruikers van niet openbare gronden." Toen in het Voorl. Verslag aangedrongen werd op vervanging van „eigenaars" door „rechthebbenden", gaf de Minister ten antwoord: „De eigenaars zijn bekend; wie als rechthebbenden zullen worden erkend, is van te voren niet uit te maken." Het stelsel van overleg vroeg afronding der groep belanghebbenden. De vraag is, of men vrede moet nemen met de omschrijving der wet. Zij spreekt van „gebruikers". De regeering verdedigde deze uitdrukking met de bewering, dat vruchtgebruikers en

erfpachters tot de gebruikers behoorden en daarom van zelf deel hadden aan het overleg tot overeenstemming. De juistheid van deze bewering is m.i. zeer twijfelachtig.

Al te optimistisch was ook wel de bewering van den Minister, als zou er, tusschen eigenaren en gebruikers eenerzijds, en eventueele rechthebbenden anderzijds, wel steeds een band bestaan, welke de eersten zou nopen, in dezen voor de laatsten op te komen. [1])

Dit alles betrof nu de voorafgaande poging tot overeenstemming. Wanneer nu die overeenstemming niet tot stand komt, stelt de wet de mogelijkheid, om bezwaren in te brengen en om overleg te plegen met concessionaris of rijksambtenaar, aan iederen belanghebbende open. Per slot van rekening keert hier dus de wet weer tot een algemeene toelating terug en erkent daarmede een ruimeren kring van te waardeeren belangen.

Geen enkele reserve kennen weer de latere wetten, n.l. de Bevloeiingenwet (art. 2 lid 2) en de Wet van 1917 (Spoorwegen op Wegen, art. 5 lid 2); ieder belanghebbende kan oppositie voeren.

In tegenstelling met de Telegr. en Telef.wet, welke bij de eigenlijke behandeling met partijen tot de ruimere opvatting terugkeerde, blijft de Electriciteitswet zich bepalen tot de aanwijzing van een enge groep van geïnteresseerden.

Hoe ruim en juist ook de omschrijving in art. 1 luidt, waarin zij, die tot dulden genoodzaakt kunnen worden, aan-

---

[1]) Bijl. Handelingen 2e kamer.
1902/03. No. 57. 1—10.
1903/04. No. 6. 1—5.

geduid zijn met de woorden: „een ieder, die een zakelijk of persoonlijk recht heeft ten aanzien van ongebouwde eigendommen", vervalt art. 2 helaas weer in de termen „eigenaren en gebruikers". Hetzelfde kan hier worden herhaald, wat ik straks in dit verband over de Telegr. en Tel.wet schreef. In plaats echter van, zooals deze wet, bij de verdere behandeling tot een ruimere toelating te komen, blijft de Electriciteitswet aan de eenmaal gegeven bepaling vasthouden; (art. 2 onder 4).

De wet doet hier een poging om vaste partijen te vormen, die over het al of niet tot stand komen van het recht om te beperken en den plicht om zulks te dulden, zullen strijden. Is het stelsel van overleg reeds niet te verkiezen voor een rechtschepping door de administratie, begrenzing van den kring van belanghebbenden tot eigenaars en gebruikers heeft de zaak verre van verbeterd.

Immers, nu de administratie te beslissen heeft, of het recht tot uitvoering van het plan zal ontstaan, bestaat er voor hen, die niet vallen onder de rubriek eigenaars en gebruikers, geen enkele mogelijkheid zich te verweren.

Na hetgeen we omtrent belanghebbenden hebben gezien, komen we tot de volgende slotsom. De wet stelt als regel, dat ieder, die belang meent te hebben bij het voorgestelde plan, of zich daardoor bezwaard gevoelt, oppositie kan voeren. Alleen de Electriciteitswet wijst een enge groep van personen aan. Wenschelijker is, dat de wet zich onthoudt, a priori zulk een aanwijzing te doen, in het bijzonder daar, waar het besluit, om zijne beteekenis in gevolgen, een goede oriënteering behoeft.

f. Beslissend Gezag. — Adviseerend Orgaan. — De Beslissing zelve.

In de wet is er zooveel mogelijk naar gestreefd, het verleenen of weigeren eener vergunning op te dragen aan een orgaan, dat geschikt is, in het speciale onderwerp het best een oordeel te vellen. Enkele onderwerpen wijzen zelf reeds een bepaald orgaan als het meest deskundig aan. Geldt het de oplossing van kwesties, met Waterstaat in verband staande, zoo denkt men terstond aan Gedep. Staten. Een beslissing, aangaande den inhoud van een wetsvoorstel omtrent het algemeen nut, behoort bij een der departementen. Van het gewicht der beslissing hangt verder af, of een hooger of lager orgaan zal worden aangewezen. Voor zuiver plaatselijke aangelegenheden wordt het Gemeentebestuur competent verklaard.

Mogelijk is echter ook, dat de taak wordt verdeeld, en het eigenlijk onderzoek aan een plaatselijk orgaan wordt opgedragen, terwijl de eindbeslissing bij een der centrale organen berust.

Een vergunning naar de Hinderwet wordt, uit overwegingen van plaatselijk belang, door het Gemeentebestuur verleend. De Bevloeiingenwet eischt een toestemming van Gedeputeerde Staten, in de overweging, dat het hier een waterstaatsbelang geldt. Volgens de wet van 1917 (Spoorwegen op Wegen) berust eveneens de beslissing bij Gedep. Staten, het onderzoek wordt echter gedaan door een commissie uit dat college.

De beslissing voor een vergunning tot het maken van een droogmakerij of indijking was naar de meening der wetgevers zoo voornaam, dat aan de Kroon de beslissing moest worden

gelaten. De Kroon besluit echter niet, dan na verkregen advies van Gedep. Staten, welk advies het resultaat is van een onderzoek, door een commissie uit genoemd college ingesteld.

De Tel. en Tel. wet stelt de beslissing in handen van den Minister van Waterstaat. Van een eigenlijk onderzoek kan, zooals we zagen, nauwelijks worden gesproken. De burgemeester van iedere gemeente draagt er zorg voor, dat de noodige bekendmakingen plaats hebben, en een der leden van het college van B. en W. maakt proces-verbaal op van het herhaald overleg.

Nagenoeg hetzelfde heeft plaats volgens de Electr. wet, met dit verschil, dat, zoo de werken van het Rijk uitgaan, de Kroon beslist na het hooren van den Raad van State (afdeeling voor geschillen). Over vorm en inhoud der beschikking zegt de wet in den regel weinig of niets, vooral niet, wanneer zij uitgaat van Minister of Kroon. Een enkele aanwijzing geeft de wet in art. 14 Onteigeningswet. Door de wijzigingswet 1920 heeft dit artikel meerdere bepaaldheid verkregen. [1])

Eenige dwingende bepalingen aangaande de beslissing: Naar de Hinderwet is het Gemeentebestuur op de eerste plaats niet vrij, de vergunning te weigeren of te verleenen. Tot weigering kunnen alleen aanleiding geven bezwaren, ontleend aan vrees voor gevaar, schade aan eigendommen, bedrijven of gezondheid, hinder van ernstigen aard. In geval van weigering der vergunning moeten de redenen, die daartoe geleid hebben, in het besluit worden vermeld. Het Gemeente-

---

[1]) Zie art. 11 Wijzigingswet 1920, Stbl. 229.

bestuur kan niet volstaan met bezwaren op te sommen, maar moet ook motiveeren in hoeverre deze gegrond zijn. [1])

Buiten de gevallen, in de wet genoemd, mag het Gemeentebestuur niet weigeren; niet om waardevermindering van onroerende goederen, (Kon. Besl .15 Januari 1909 R. v. S. blz. 114 [2]) of om mogelijke verhooging van assurantiepremie, (K. B. 16 Nov. 1895 R. v. S. 653. [2]) Bestaat de mogelijkheid om, door het stellen van voorwaarden, het gevreesde gevaar, de schade of de hinder uit te sluiten, zoo moet de vergunning alsnu voorwaardelijk worden verleend; art. 12. De vorm van verleening wordt door art. 9 beschreven. Voor de weigering is echter geen bepaalde vorm voorgeschreven. (K. B. 7 Dec. 1898. Gemeentestem. 2499).

Daar de vergunning voor een droogmakerij of indijking door de Kroon wordt verleend, heeft de wetgever daarbij eenig voorschrift omtrent vorm of inhoud der beschikking overbodig geacht. Art. 6 spreekt alleen van de noodige voorwaarden, die bij de „concessie" gesteld kunnen worden ter bescherming van de belangen, die door de onderneming kunnen worden geschaad, en van een waarborgsom, waarvan, storting kan worden bevolen.

De algemeene voorschriften der Bevloeiingenwet eischen, in een provinciale verordening, voorziening van de verdere voorbereiding der behandeling in eene openbare vergadering van Gedep. Staten, omtrent de behandeling zelve van de aanvrage en de beschikking daarop. Art. 5 spreekt van weigering

---

[1]) Aldus: K.B. 30 Maart 1915, R.V.S. pag. 371.
K.B. 11 Mei 1918, C.V.; W.B.A. 3601.

[2]) Uitgave Beslissingen Raad van State van BELINFANTE.

en verleening, voorwaardelijk of onvoorwaardelijk, en van motiveering van elk dezer beslissingen.

Naar de wet Spoorwegen op Wegen zijn Gedep. Staten verplicht, hun beschikking met redenen te omkleeden; art. 2 (7).

Over voorwaardelijke verleening wordt in deze wet niet gesproken [1]). Art. 5 houdt de beschikking binnen de grenzen, door de concessie aangegeven.

In het feit, dat ingevolge de Tel. en Tel.wet en de Electriciteitswet, de beslissing toekomt aan Minister of Kroon, werd voldoende waarborg voor goeden vorm en inhoud van die beschikkingen gezien. Slechts art. 5 lid 7 van de eerstgenoemde wet vraagt een met reden omkleede beschikking.

Eindelijk bevatten de wetten uiteenloopende voorschriften in verband met de bekendmaking der genomen beslissingen.

Art. 15 der Onteigeningswet: Staatscourant en een of meer daarbij aan te wijzen dagbladen. Verder moeten de hoofden der Gemeentebesturen het besluit op de gebruikelijke wijze aan hun ingezetenen bekend maken.

Het algemeen openstellen van het inbrengen van bezwaren, maakt hier een daaraan overeenkomstige, meest algemeene bekendmaking der beschikking noodzakelijk. Wel algemeen, maar minder omschreven, is het voorschrift van art. 8 der Hinderwet; „en geeft daarvan onmiddellijk aan den verzoeker en gelijktijdig door aankondiging aan het publiek kennis." Op welke wijze dit laatste moet geschieden, blijft ter beoordeeling van het Gemeentebestuur. [2])

---

[1]) Zie daarvoor de Memorie van Antwoord tot art. 2 lid 1.

[2]) Zie Missive van den Minister van Landbouw aan de Commissa-

Voor Bevloeiingen moet de provinciale regeling voorschriften bevatten omtrent de mededeeling, openbaarmaking en ter-visie-legging der beschikking. De Wet Droogmakerijen laat op dit stuk alles aan de Kroon over.

Nauwkeurig daarentegen is de Wet Spoorwegen op Wegen ook in dit opzicht. In art. 2 lid 7, staat voorgeschreven, dat de beschikking dient te worden meegedeeld aan den concessionaris, aan hen die bezwaren hebben ingebracht, (persoonlijke kennisgeving dus), en aan den met de uitvoering van deze wet belasten Minister. Tenslotte moet zij nog worden afgekondigd in een Provinciaal blad.

De Tel. en Tel. Wet eischt in art. 7 lid 7 van den Minister, dat hij de met redenen omkleede beschikking aan belanghebbenden per aangeteekenden brief mededeelt.

De beslissingen door Minister of Kroon genomen, bij niet geslaagd overleg volgens de Electric.wet, worden ingevolge art. 2 sub 8 in de Staatscourant en in een of meer daarbij aan te wijzen dagbladen openbaar gemaakt. (Navolging Onteig.wet). Het verschil in dezen met de Tel. en Tel.wet is juist daarom merkwaardig, wijl deze bij een ruime toelating van bezwaren, de kennisgeving van het besluit beperkt, terwijl de Electr.wet, bij imkrimping van medezeggingschap tot „eigenaren en gebruikers", bekendmaking van het eindbesluit zoo algemeen mogelijk doet plaats vinden.

---

rissen der Koningen van 17 April 1919, hun toegezonden in verband met vaak gebleken nalatigheid van Gemeentebesturen in zake deze publieke afkondigingen. (Bedreiging met toepassing van art. 127 Gemeentewet).

HOOFDSTUK IV.

Rechtskarakter van het instituut.

Wanneer gesproken wordt van burgerlijke procedure of strafprocedure, zoo doelt men daarmede op een bepaalden procesvorm, op een zeker afgerond geheel van te doorloopen handelingen voor den burgerlijken of den strafrechter. Ook wordt gesproken van administratieve procedure in tegenstelling tot de inrichting der administratie. Met administratieve procedure wordt niet bedoeld een bepaald afgerond geheel van vormen, waarin men administratieve handelingen pleegt te verrichten of besluiten pleegt te nemen.

De uitdrukking burgerlijke procedure wordt gebezigd voor de burgerlijke rechtspraak in het algemeen, den modus procedendi voor den burgerlijken rechter. Nochtans heeft men daarbij meer bijzonder het oog op de procedure in twistgedingen. Het burgerlijk proces kenmerkt zich door eenheid van vormen. Gewoonlijk geldt het, strijdigheden op te lossen op het gebied van vermogensrecht, en alle ter tafel gebrachte onderwerpen kunnen nagenoeg op dezelfde wijze worden behandeld.

Toch vinden we bij de burgerlijke rechtspraak bijzondere procesregels en wel voornamelijk daar, waar men spreken kan van volontaire jurisdictie. De proces-wetenschap bedeelt haar gewoonlijk vrij stiefmoederlijk, daarbij uitgaande van

de meening, dat men bij de vrijwillige rechtspraak niet te doen heeft met rechtspraak in den eigenlijken zin, maar dat de rechter in die gevallen een administratieve taak te vervullen heeft, welke op gronden van historie en utiliteit aan hem is opgedragen.

De volontaire jurisdictie heeft een, in aard en strekking, geheel andere stof te behandelen, waarvoor de aanwending van een gewijzigden procesvorm noodzakelijk is.

Heeft een overheidsorgaan tot taak, de behartiging en behandeling van ongelijksoortige onderwerpen, zoo dient zijn werkwijze zich aan ieder onderdeel dier taak aan te passen. Ieder onderwerp kan een gewijzigd doel, een andere strekking, verder reikende gevolgen met zich brengen. Hoe meer een procedure door haar onderwerp wordt beheerscht, des te meer is ze af.

Burgerlijke en strafprocedure overspannen onderwerpen, die bijna zonder uitzondering vatbaar zijn voor „Schablonenhafte Behandlung". Geheel anders is het met de werkzaamheden der administratie.

Spreken we van administratieve procedure, zoo kunnen we onder die terminologie niet meer verstaan, dan het complex van gebeurlijkheden, welke zich in een concreet geval tusschen overheidsorganen en betrokken onderdanen, of tusschen overheidsorganen onderling, afspelen. Het eigenaardige verschijnsel, hetwelk de door ons naar voren gebrachte procedures vertoonen, te midden van „die reiche Scala" van „Verfahrensarten der Verwaltung", [1]) kan hiermede worden

---

[1]) Von Spiegel. „Die Verwaltungsrechtswissenschaft", Leipzig 1909.

verklaard. Waar het streven voorzit, vorm aan onderwerp dienstbaar te maken, laat het zich zeer wel denken, dat de wetgever, bij een bepaalde groep van gelijksoortige onderwerpen, bij voorkeur met een beproefd vormenstelsel terugkeert.

Voor een belangenstrijd tusschen twee partijen waren de vormen van een rechtstrijd bijzonder geschikt. Meer in Engeland en Duitschland dan ten onzent, heeft men de vormen der rechtspraak voor zekere daarvoor geschikte administratieve onderwerpen aanvaard. Verband tusschen vorm en onderwerp verklaart dus het verschijnsel te midden van de rijke schakeering in de werkwijzen der administratie. Daarbij behoeft niet, ondanks het gebruik van termen „Justizförmig" of „Judicial", aan rechtspraak te worden gedacht.

Toch dubieert men wel over het eigenlijke karakter van het verschijnsel. O.a. in Engeland bestaat twijfel in de jurisprudentie omtrent het wezen van besluiten, na het doorloopen eener judicieele enquête gegeven door de „Justices of the Peace" of „the County Council". Is hier namelijk, zoo vraagt men zich af, wat „judicial" of „semi-judicial" genoemd wordt, niet in werkelijkheid rechtspraak. [1]) Ook in de Engelsche litteratuur en in de Duitsche worden, bij de bespreking

---

[1]) De noodzakelijkheid, aan deze vraag een oplossing te geven, deed zich vooral voor in de jurisprudentie van de High. Court en wel in verband met gebruik van het rechtsmiddel der z.g. Writ of Certiorari. Dit is het contrôle-middel, waarmede de High Court de bij een lager orgaan behandelde processen voor zijn forum brengt, om ze aan een gerechtelijk na-onderzoek te onderwerpen.

Door een Writ of Certiorari is slechts een onderzoek mogelijk over rechterlijke handelingen (judicial acts), niet over administratieve handelingen

van onderscheidene politionaire voorzieningen, termen gebezigd, die duidelijk doen uitkomen, dat, vooral bij de sterk judicieel uitgewerkte procedures, getwijfeld wordt omtrent

---

en besluiten, ook al zijn deze uitgegaan van rechters. Onder welke categorie behoorden nu de besluiten, genomen onder „judicial forms"?

In het algemeen werd aangenomen, dat alle beslissingen, door een „Court" genomen, tot de „judicial acts" moesten worden gerekend. Tevens had men daarbij vastgesteld, wat onder „Court" moest worden verstaan en begrepen. Daarbuiten bleef nu nog twijfel over.

Uit de vele voorbeelden neem ik vooreerst de beslissing BOULTER VAN KENT, J. J. (1897) A.C. 556, waarin wordt betoogd, dat vrederechters, in hun qualiteit van organen tot verleenen van licenses, niet als „Court" waren aan te merken.

LORD HALSBURY lichtte de beslissing als volgt toe: „I believe this case may be compendiously stated as raising the question, wether Justices at a licensing meeting are a court of S. J. and I am of opinion they are not. I do not thank, they are a court at all. The whole licensing system has been conducted under a code of its own." Naast de beantwoording der vraag, „Court" of niet, treffen wij uitspraken aan, waarin de nadruk op het justitieele verschijnsel in de procedure zelf wordt gelegd. Zoo door L. J. VAUGHAN WILLIAMS in de zaak Sunderland (1901). Hij wijst uitdrukkelijk op het feit, dat vrederechters in hun besluitproces „have tot exercise a judicial discretion."

Bij de beslissing in de zaak Woodhouse werd verklaard, dat het besluit der vrederechters, in de licence-procedure genomen, een „judicial act" was in den ruimsten zin des woords. Deze uitspraak had wel ten doel aan den bestaanden twijfel een einde te maken; de woorden in den ruimsten zin brengen echter de zaak niet veel verder. In ieder geval kwam hiermee vast te staan, dat licence-besluiten door een Wirt of Certiorari konden worden achterhaald. Nu aldus beslist was voor de J. P., meende men hetzelfde voor administr. uitspraken van den County Council, in judicieele vormen genomen, te moeten aannemen. Nochtans zijn voorbeelden van tegenovergestelde beslissingen te vinden. Zoo werd een Writ of Certiorari geweigerd tegen een beslissing van de County-Council te Londen, inzake de verleening van een „Music and Dansing Licence", met de volgende overweging: „The Writ of Cert. is applicable to the judicial proceedings of Courts, but the County Council is not a Court and its proceedings are not judicial."

den materieelen aard van het daarop berustend besluit. In Duitschland, waar de vraag zich specialiseert op de „Beschluszsachen" — een term zooals we zagen, die veel meer bestrijkt, dan wat ik versta onder administratie in judicieele vormen — maakt men er zich gewoonlijk van af met te spreken over een Verwaltungsgerichtsbarkeit in engeren en in ruimeren zin, onder welke laatste nomenclatuur ook iedere oorspronkelijke administratieve werkzaamheid, in vormen van rechtspraak verricht, wordt ondergebracht. Voor ons heeft de beantwoording der vraag voorshands geen practisch belang, vooreerst omdat we nog geen administratieve rechtspraak bezitten, ten tweede omdat de procedure ten onzent niet zóó scherp judicieel is uitgebouwd. Toch kan men de zaak nader beschouwen en heeft het misschien zijn nut jure constituendo.

Voor de beantwoording zal moeten worden gezocht in de Duitsche of Fransche litteratuur, juist om het theoretische karakter van het vraagstuk. Waar we bij de Engelschen er iets over vinden, hakken deze, zooals de Justices van de High Court, zonder veel motieven den knoop door en maken met een practisch „I believe" de kwestie uit.

In de Fransche of Duitsche litteratuur wordt de vraag gewoonlijk meer algemeen gesteld: Wat is het criterium van de rechterlijke en administratieve werkzaamheid der overheid?

JEZE [1]) voor Frankrijk en OTTO MAYER voor Duitschland zoeken beiden de onderscheiding in de materieele „Rechts-

---

[1]) JEZE. Französisches Verwaltungsrecht.

kraftwirkung" van een publiekrechtelijke handeling. In het werk van den eerste lezen we op blz. 27: „Das richterliche Rechtsgeschäft ist die in Ausübung einer gesetzlichen Befugnis ergangene Willenserklärung, die die Feststellung einer allgemeinen oder persönlichen Rechtstellung oder eine Tatsache zum Gegenstande hat. . . . . Nicht jede Feststellung ist ein Akt der Rechtsprechung. Ein Akt der Rechtsprechung liegt vielmehr nur vor, wenn die Feststellung materielle Rechtskraft besitzt."

OTTO MAYER zegt, met andere woorden en wat breeder uitgewerkt, hetzelfde.

Het criterium van materieele rechtskracht is volgens SPIEGEL [1]) en anderen daarom niet juist, omdat MAYER hier „Rechtskraftwirkung" neemt in denzelfden zin als voor het burgerlijk recht. „Für ihn ist deshalb der Satz: „res judicata jus facit inter partes", ein Axiom und er tadelt es, dasz man gleichwohl den Versuch gemacht hat, „auch an dieser Selbverständlichkeit zu rütteln".

BERNATZIK [2]), gegen welchen sich diese Bermerkung richtet, stelt dagegen für das Verwaltungsrecht den Satz auf: „res judicata jus facit inter omnes", oder genauer:

„Im Verwaltungsrecht verbindet die materielle Rechtskraft alle factischen Interessenten, rechtliche Interessenten aber nur dann, wenn ihnen die von der Rechtsordnung gewährten Parteirechte eingeräumt wurden." Dit ruime „Interessenten"- of belanghebbenden-begrip, al gaat het te ver, staat dichter

---

[1]) Dr. LUDWIG SPIEGEL. Die Verwaltungsrechtswissenschaft, Leipzig 1909, pag. 114.

[2]) Rechtsprechung und materielle Rechtskrafts, 189.

bij een practische opvatting der administratieve procedure. In de oorspronkelijke administratie bestaat niet de tegenstelling van het civiel proces, waarin de eene partij tegenover de andere staat. Een overeenkomst van administratie en voluntaire jurisdictie vindt men nog hierin, dat ook bij de laatste niet van partijen in den eigenlijken zin, maar van belanghebbenden, interessenten kan worden gesproken. [1])

„Res judicata jus facit inter omnes" gaat te ver en brengt practisch ter verkrijging van een criterium geen resultaat. HATSCHEK beperkt de vraag en stelt zich meer bijzonder als probleem, het criterium aan te wijzen tusschen „Verwaltungsrechtspflege" en „Verwaltungsverfahren." Nochtans meent hij zich gerechtigd, in hoofdzaak de algemeene onderscheiding van MAYER te moeten volhouden, waar hij zegt: Eine vierte Theorie, der auch wir uns anschlieszen, ist die von O. MUELLER und O. MAYER vertretene, wonach die wesentlichste Merkmale der Verwaltungsgerichtsbarkeit die folgenden sind:

1. Die Mitwirkung von Parteien, welche auf die Gestaltung des Rechtsstoffes ein Subjectives Recht haben.

2. Die Rechtstraft des verwaltungsgerichtlichen Urteils. [2])

HATSCHEK verklaart echter niet, wat hij in dezen onder rechtskracht verstaat. Zijn conclusie is eindelijk, dat al wat Beschluszverfahren heet, niet is rechtspraak. Het feit, dat vele besluiten na zulk een procedure een zekere standvastigheid

---

[1]) OTT. Gesch. und Grundlehren d. österr. Rechtsfürsorgeverfahrens. S. 128. Zie ook „Die freiwillige Gerichtsbarkeit" A. NUSZBAUM, Berlin 1900. S. 39 volg.

[2]) DR. JULIUS HATSCHEK. Institutionen des deutschen und preuszischen Verwaltungsrechts, pag. 412 vlg.

en onveranderlijkheid verkrijgen, geeft geen enkel recht, daarin een bewijs voor rechtspraak te zien. [1]) Uit verschillende opmerkingen in de werken van andere schrijvers blijkt, dat hoe vaak hun aangenomen criteria naar rechtspraak voeren, zij, in de door ons bedoelde gevallen, toch nimmer tot rechtspraak durven besluiten.

PAREY [2]) stelt Verwaltungsbeschlusz en Verwaltungsstreitverfahren naast elkander met de woorden „In beiden hat man eine richterliche Tätigheit zu erkennen". O. MAYER, Band I, § 159, noot 1, deze opmerking citeerend, voegt er aan toe: „aber mehr als eine Aehnlichkeit und Vergleichbarkeit ist es bei den Beschluszsachen nicht". En wanneer dezelfde schrijver op pag. 171 en 172 uitweidt over het ontstaan der Verwaltungsrechtspflege uit de Zivilr. pflege, meent hij: „und umgekehrt können auch Verwaltungsakte nach gesetzlicher Vorschrift an einem fest geregelten Verfahren gebunden sein. Das geht in den sogenannten Beschluszverfahren des Preuszischen Rechts so weit, dasz äuszerlich eine Abweichung vom förmlichen Zivilprozesz kaum bemerkbar ist. Und doch ist das nicht Rechtspflege".

Dat we de vormen, aan de burgerlijke Rechtspraak ontleend, niet anders mogen beschouwen, dan als een „Aehnlichkeit", daarop legt ook BÜHLER [3]) op verschillende plaatsen

---

[1]) Wo eine gewisse Beständigkeit dieser Beschlüsse zu Tage tritt, ist sie nicht eine Folge der Rechtskraft, sondern der Tatsache, dasz der moderne Rechtstaat eine gesetzmäszige Bindung der Verwaltung kennt und den einmal gesetzten Verwaltungsakt nicht nach Willkur wieder veränderen läszt."

[2]) Preusz. Verwaltungs-Recht.

[3]) OTTMAR BÜHLER. Die subjectiven öffentlichen Rechte. Berlin 1914.

in zijn werk den nadruk, zoo o. a. op pag. 233, waar hij het begrip „Subjestiv öffentliches Recht" behandelt in verband met het Gewerberecht: „Was geschieht nun mit diesem Recht im Genehmigungsverfahren? Die einfachste Erklärung scheint es uns zu sein, dass dieses Recht im Konzessionsverfahren festgestellt wird, dass dieses einem Prozess zu vergleichen ist, in dem ein Anspruch durchgesetzt wird".

Naast hetgeen gezegd is, kan nog de veel gehuldigde opvatting worden geplaatst, dat rechtspraak alleen daar kan worden aangenomen, waar naar strenge rechtsnormen wordt geoordeeld. [1]) In deze opvatting verliezen de meeste onzer voorbeelden terstond iedere aanspraak op een vermoeden van rechtspraak. Deze theorie voert echter weer tot weinig houdbare consequenties. Tot uitersten komt in deze theorie BÜHLER bij VON STENGEL, als hij iedere uitspraak van administratief rechterlijke colleges, hoezeer ook in zuivere geschillen gegeven, meent te moeten beschouwen als oorspronkelijke administratie en niet als administratieve rechtspraak (Gerichtsbarkeit), wanneer niet naar strenge wettelijke normen wordt geoordeeld. [2])

Zonder van deze algemeene theorieën uit te gaan en zonder een criterium aan te geven tusschen administratie en justitie

---

[1]) YELLINEK WALTER, „Gesetz, Gezetzesanwendung und Zweckmäszigkeitserwägung". 1913.

„Der wesentliche Kern der Rechtsprechung liegt in der Gebundenheit gegenüber dem gesetzgeberischen Gedanken. Und diese Gebundenheit fehlt bei Handhabung einer Norm, die nur auf die subjective Anschauung der Urteilenden verweist."

[2]) VON STENGEL. Wörterbuch des Deutschen Staats- und Verwaltungsrechts: „Verwaltungsgerichtsbarkeit."

in het algemeen, is het m.i. toch wel mogelijk, aan te toonen dat men hier niet aan rechtspraak denken mag, Dit geldt dan niet alleen voor onze voorbeelden, die niet zoo sterk den judicieelen aanblik vertoonen, maar ook voor de meer uitgewerkte Engelsche en Duitsche procedures.

Wanneer een administratief orgaan tegenover de onderdanen moet optreden, kan men zeggen, dat het nimmer in absolute vrijheid verkeert.

De functie der administratie komt in zooverre met die eens rechters overeen, dat zij, aan de wet gebonden of niet, in concreto naar recht en billijkheid heeft te oordeelen. Elke gedraging der administratie moet echter, waar noch de wet woordelijk of in hare strekking, noch de aard van het instituut binden. niet alleen aan de rechtvaardigheid, maar ook aan de belangen der gemeenschap voldoen.[1])

In de gevallen nu, waar tevens het belang, het welzijn, wellicht het recht van bepaalde onderdanen op het spel staat of kan worden geraakt, welke aanraking meer of minder door het gemeenschapsbelang kan worden verzwaard, is in het bijzonder plaats voor een rechtmatigheidsoordeel.

---

[1]) O. VON SARWEY, Allgemeines Verwaltungsrecht, acht juist het doel, dat de administratie heeft na te streven ter verwezenlijking der publieke belangen, het bijzondere kenmerk tegenover de rechtspraak. „Staatsverwaltung" is volgens hem, die werkzaamheid der organen, „welche auf die Erfüllung der Aufgaben des Gemeinwesens und die Befriedigung seiner Bedürfnisse und auf die Erreichung dieses Zweckes durch einen in der Erscheinung der äuszern Welt bewirkten und erkennbaren Erfolg oder kurz auf die Verwirklichung der öffentlichen Interessen gerichtet ist."

In dit oordeel zal vooreerst een waardeering van belangen moeten zijn gelegen; daarnaast een afweging van het eene particuliere belang tegen het om bijzondere redenen gesteunde andere particuliere belang of tegen het algemeen belang.

In zeer vele gevallen wordt verondersteld, dat de administratie niet zal besluiten, alvorens zich voldoende van belangen en toestanden op de hoogte gesteld te hebben. In enkele zeer voorname gevallen heeft de wetgever zelve het niet voldoende verzekerd geacht, aan het beleid van het besluitend orgaan over te laten, welke feitelijke gegevens dit voor het tot stand brengen van zijn besluit zal verwerken. Op die plaatsen eischt de wet van de administratie een oordeel over uitgebrachte beweringen omtrent belangen en hunne verhouding. Zij moet die belangen zooveel mogelijk tot een vergelijk brengen, of zich ten slotte voor een bepaald belang uitspreken onder het stellen van voorwaarden, die zij daarbij noodig zal oordeelen.

Naast de geëigendheid van die bepaalde onderwerpen voor judicieele behandeling is het een kwestie van utiliteit, welke de wetgever tot het kiezen van juist zulk een procedure voor administratieve doeleinden deed besluiten. Het besluit moet worden een oordeel. Juist waar het initiatief niet bij het besluitend orgaan, maar bij een van de vertegenwoordigers der belangen berust, zal zulks het regelmatigst kunnen geschieden.

Door de opstelling van partijen, het op straffe van nietigheid hooren dier partijen, de verplichte uitspraak, vaak in het openbaar en gemotiveerd, wordt de gelegenheid geopend voor een ruim feitelijk onderzoek.

De bedoeling van den wetgever is het niet geweest, rechtspraak te scheppen; veeleer is het een streven, aan de administratie een voor de billijkheid en rechtvaardigheid heilzame praktijk op te dringen, een praktijk, welke is ontleend aan de werkwijze eens rechters.

Bovendien is hier geen sprake van beslechting van een wezenlijk geschil tusschen partijen, noch van herstel van een geschonden recht of betwisting van een beweerd recht. Op het moment, dat de z.g. partijen tegenover elkander staan, kan men in werkelijkheid noch van een rechtstrijd, noch van een belangenstrijd spreken. De belangen, die met elkander in strijd kunnen gaan komen, moeten worden gekend. De bezitters worden opgeroepen om ze te doen kennen, ze nader toe te lichten, ze te stellen tegenover de andere belangen. Daarmede wordt voorkomen, dat, als straks het besluit gevallen is, betrokken belangen buiten beschouwing zijn gebleven.

De beteekenis van het instituut is dan ook juist: voorkoming van strijd, niet strijdbeslissing.

De administratie doet uitspraak in een fictieven strijd. De belangen worden een oogenblik als reeds botsend verondersteld.

Wat wil zeggen, de procedure wordt gevoerd tusschen partijen?

Vraagt de aanlegger rechtsverleening of rechtserkenning bij administratief besluit, zoo wordt dit verzoek gedaan aan de overheid, zonder dat hij zich richt tegen een bepaalde tegenpartij. Komen nu belanghebbenden op met hun belangen en bezwaren, zoo richten ook zij zich tot het besluitend orgaan, eischend of verzoekend, dat dit zijn besluit in hun

zin vorme. De z.g. partijen staan niet in partijverhouding tot elkander, zooals in een geschilsprocedure; de aanvrager staat in een verhouding tot het orgaan, zoo ook de opponent tot hetzelfde orgaan.

Iemand, die een bedrijf wil oprichten, heeft zoo het onbezwaarlijk is, recht op een vergunning daartoe van de overheid i. c. het Gemeentebestuur. Een buurman heeft, zoo de inrichting niet aan de in de wet gestelde eischen voldoet, een recht tegenover dezelfde overheid, dat aan genoemden oprichter de vergunning niet wordt verleend.

Daarbij komt nog, dat in bepaalde gevallen, de aanspraken van over en weer sterk in waarde verschillen. De aanlegger van een telegraaf of telefoon verzoekt van de overheid, het recht, om die werken uit te voeren, te erkennen; belanghebbenden kunnen niet vragen, dat de daarmede samengaande inbreuk worde verhoed, dat de overheid de vergunning niet verleene, — opmerkingen daarover zijn van nul of geener waarde, — zij kunnen enkel bezwaar maken tegen de wijze, waarop de legging van kabels en de aanhechting van draden zal geschieden.

Het werkt dus verwarrend, wanneer men hier blijft spreken van partijen; de partijverhouding is slechts fictief. De partijverhouding is niet die van de geschilsprocedure, met de rechter buiten en boven twee rechtstreeks tegenover elkander staande partijen.

Eindelijk dient nog te worden gewezen op het algemeen belang, dat, — buiten het door ondernemer en belanghebbenden aangevoerde, — hetzij naar de wet, hetzij uit hoofde van het administratieve doel, van grooten tnvloed blijft en blijven moet op de te vellen beslissing.

Welke aanspraken of rechten partijen telkens ten aanzien van de overheid kunnen doen gelden, wil ik hieronder nader beschouwen; dat hier geen sprake is van een uitspraak tusschen partijen als in een geschilsprocedure, mag hier reeds worden geconcludeerd. Er is geen werkelijk geschil. Het doel der procedure is niet strijdbeslechting, maar voorkoming van conflict.

Er kan nu worden nagegaan, wat in die procedures plaats heeft: of daarin feitenmateriaal wordt verzameld voor wetstoepassing of voor een vrij oordeel, of ze voeren tot rechtsvaststelling, rechtserkenning of rechtsschepping.

In de als voorbeeld genomen besluiten kunnen wij een onderscheiding maken als volgt:

a. Politionaire toestemmingen, zooals in Hinderwet en Drankwet.

b. Toestemmingen, aan bepaalde personen of publiekrechtelijke lichamen gegeven, om van eens anders eigendom gebruik te maken, het te beperken.

c. Planvaststellingen.

Vergunningen ingevolge de Hinderwet en de Drankwet. Algemeen is ten onzent de vrijheid van bedrijf erkend [1]); men heeft dan ook in den regel geen overheidstoestemming noodig om een bedrijf, zaak of winkel te beginnen. Door hunnen aard toch moesten een reeks bedrijven worden uitgezonderd. Repressief toezicht van de overheid was mogelijk. Om het risico van den ondernemer te beperken gaf men

---

[1]) MOLENGRAAFF. Handelsr. pag. 58 volg. Opgave van de voornaamste beperkingen, welke de wet op die vrijheid heeft moeten stellen.

echter de voorkeur aan een preventief stelsel: toestemming noodig vóór de oprichting van zulk een bedrijf of inrichting. [1])

Wat heeft er nu plaats in het vergunningsbesluit? Schept de administratie recht of constateert zij alleen het bestaan van het recht, verklaart zij alleen, dat de inrichting geen politionair bezwaar met zich brengt?

Vóór deze vraag zal eerst een andere moeten worden gesteld: Bestaat er n.l. vóór de vergunning reeds een recht op de uitoefening van een onbezwaarlijk bedrijf? Zulk een recht moet m.i. hier inderdaad worden aangenomen. Met nadruk heeft de Minister bij de behandeling der Hinderwet er op gewezen, dat een preventief stelsel in de wet is aanvaard ter bescherming der industrieelen; dat de bedoeling der wet niet is, hun bestaande rechten te ontnemen, maar alleen, de uitoefening daarvan te stuiten, totdat de administratie na nauwkeurig onderzoek tot de overtuiging is gekomen, dat met of zonder voorwaarden geen bezwaren tegen die uitoefening bestaan. [2])

De vergunning kan alleen worden geweigerd om redenen, in de wet genoemd. [3]) In alle andere gevallen moet de vergunning worden verleend. In de vergunningsprocedure wordt

---

[1]) Hinderwet art. 1: „Het is verboden inrichtingen, welke gevaar, schade of hinder kunnen veroorzaken op te richten, enz."

Drankwet art. 2: „Hij die sterken drank in het klein wil verkoopen, vraagt daartoe vooraf vergunning van Burgemeester en Wethouders der gemeente."

[2]) JEZE noemt „autorisations", als bedoeld in het decreet van 1814, „des actes conditions" voor de uitoefening van het recht op een onbezwaarlijk bedrijf.

[3]) Hinderwet art. 11, Drankwet art. 7 (7).

erkend, niet in bet leven geroepen, het recht tot oprichting en uitoefening van een onbezwaarlijk bedrijf. Zij is te vergelijken met een proces, waarin een aanspraak wordt geldend gemaakt, hier echter niet tegenover een bepaald particulier persoon, maar tegenover de overheid. Om nu te kunnen vaststellen, dat het bedrijf onbezwaarlijk is, dat de wet zich niet verzet tegen dezen bepaalden drankverkoop, moeten tal van feiten en omstandigheden worden nagegaan en onderzocht. De oproeping en het hooren van belanghebbenden met hunne bezwaren, dient om zooveel mogelijk alle omstandigheden en gevolgen te overzien. Veel is daarbij overgelaten aan de prudentie der administratie zelve.

De feiten moeten aan de wettelijke redenen van weigering worden getoetst. Groot verschil bestaat te dezen opzichte tusschen de voorschriften der Hinderwet en die der Drankwet. De laatste geeft nauwkeurig de wettelijke eischen weer, de eerste bevat slechts tamelijk vage begrippen, als vrees: voor gevaar, schade aan eigendommen, bedrijven of gezondheid, hinder van ernstigen aard enz. . . . . Ofschoon ook naar de Hinderwet de administratie niet in vrij goedvinden besluit, laat toch de wettelijke omschrijving een waardeering in groote vrijheid aan de administratie over.

Volledigheidshalve kunnen we nu onderscheiden als volgt:
1. de ondernemer heeft op de eerste plaats een bestaand en door de wet erkend recht tot oprichting van een onbe-
2. zwaarlijk bedrijf, daarnaast een soort processueel recht op de autoritaire uitspraak, dat dit materieele recht aanwezig is en kan worden uitgeoefend. Hiermede blijven wij tevens op goeden voet met de door ons getrokken vergelijking met rechtspraak.

De ondernemer heeft dus op het moment, dat het besluit valt, een recht; dit is echter geen bijzonder recht, eerst door de vergunning ontstaan; maar een met de aanvraag geldend gemaakte aanspraak, met de veranderingen, welke zij in het doorloopen vaststellingsproces heeft ondergaan. [1])

Aan de zijde der opponenten moet men aannemen, dat zij hebben: vooreerst het recht om te worden gehoord, ten tweede het recht om te eischen, dat géén vergunning worde verleend, wanneer de inrichting niet voldoet aan de eischen, door de wet gesteld, en het ook niet mogelijk is, door het stellen van voorwaarden, dit gebrek te herstellen. Art. 11 en 12, lid 1, Hinderwet.

Een geheel ander karakter bezitten de vergunningen, toestemmingen enz., in een procedure door een ondernemer bij een overheidsorgaan uitgelokt, waardoor hij gerechtigd wordt van eens anders eigendom gebruik te maken, diens rechten te beknotten.

Met een besluit ingevolge de Hinderwet wordt een voorwaarde vervuld, welke gesteld was voor de uitoefening van een recht. Dat recht diende in een procedure te worden erkend. Daarmede werd echter geen enkel privaatrecht van een derde aangetast. Het oprichten van een onbezwaarlijk

---

[1]) De Duitsche litteratuur, de procedure der Gewerbe- en Bauordung besprekend, noemt deze rechtserkenning der administratie gaarne „Legalisierung." In de procedure moet de bestaande aanspraak worden gelegaliseerd. Consequent daarmede wordt wel gesproken van „Rechte mit Legalisierungszwang" en van „Legalisierungsverfahren." Zie BÜHLER 225—226. KORRMANN, SYSTEM 101.

bedrijf is geen handeling in strijd met iemands anders privaatrecht. In de gevallen van eigendomsbeperking echter wordt iets veroorloofd, wat op zichzelf verboden is. Aantasting van eens anders privaatrecht wordt door vergunning mogelijk gemaakt; anders dan volgens de Hinderwet krijgt de ondernemer hier een recht tegenover derden.

Intusschen kunnen we voor eenig goed overzicht niet volstaan met deze karakteronderscheiding, maar moeten we voor de beantwoording van de vraag, welke de aard is van het besluit en de daaraan voorafgaande procedure, de gegeven voorbeelden als volgt gaan indeelen:

a. De gevallen, waarin de vergunning loopt èn over rechtsverleening èn over de wijze, waarop van dat verleende recht zal worden gebruik gemaakt.

b. De gevallen, waarin de vergunning alleen betreft de wijze van uitoefening van een recht, hetwelk door concessie of op eenige andere wijze, b.v. door de wet zelve, is verleend.

a. Onder de eerste is te brengen het geval, dat door Gedeputeerde Staten vergunning wordt verleend tot het maken van een bevloeiingsinrichting. Zonder dat eenige concessie voorafgaat, is zoowel de rechtsverleening tot het maken der inrichting, als de wijze waarop, en den omvang, waarin zij zal worden gemaakt, aan het vrije oordeel van het beslissend orgaan overgelaten.

De procedure is niet: middel tot verzameling van feitelijke gegevens, noodig voor een goede wetstoepassing, maar: gelegenheid tot ruime oriënteering, tot het vormen van een feitelijke basis, waarop zich het besluit in zijn vollen omvang

kan vestigen. De ondernemer maakt geen reeds bestaand recht geldend, verlangt, niet dat een hem van elders toekomend recht zal worden erkend, maar eischt verleening van het recht om, volgens de gegevens in zijn plan, gebruik te maken van eens anders eigendom.

De eigenaren, — ofschoon de wet in art. 7 hen tot dulden verplicht, wanneer hun perceelen in het besluit worden genoemd, — hebben recht te verlangen, dat een onnoodige aantasting van hun rechten niet plaats hebbe; immers „Gedeputeerde Staten zullen, behoudens beroep in elk bijzonder geval, hebben te beslissen of al of niet een verplichting zal worden opgelegd".[1])

Daar echter de wet niet bepaalt, wanneer een inrichting aan de noodige eischen voldoet, en evenmin, tot hoever Gedeputeerde Staten in de oplegging van verplichtingen zullen mogen gaan, blijft van het recht van den ondernemer, om toekenning der vergunning te eischen en van de eigenaars, om zich tegen onnoodige aantasting te verzetten, weinig over.

In de procedure en het daarop berustend besluit, zullen Gedeputeerde Staten zich hebben af te vragen niet alleen, hoe een oplossing moet worden gegeven in het belangenconflict van ondernemer en opponenten, maar ook, in hoeverre de onderneming strookt met waterstaatsbelangen in het algemeen en of de aanleg technisch doelmatig is.

b. Tegenover de gevallen van rechtschepping stelde ik die gevallen, waarin de administratie in haar besluit enkel

---

[1]) Zie Memorie van Toelichting tot art. 7, volg.

te beoordeelen heeft, op welke wijze het van elders door den ondernemer verkregen recht tegenover derden mag worden uitgeoefend.

Het besluit loopt dan derhalve slechts over de geheele of gedeeltelijke uitoefening van dat recht. Het voorbeeld is de beschikking ingevolge de Telegr. en Telef.wet. Door deze wet, worden Rijk en houder van een concessie tot inbreuk op eens anders recht gemachtigd. De verplichting voor belanghebbenden tot dulden is een algemeene, in art. 4 der wet neergelegd. Noch over de verleening der concessie, noch over het al of niet opleggen van verplichtingen, is of wordt eenig belanghebbende gehoord.

Slechts over één enkel punt kunnen belanghebbenden hun bezwaren kenbaar maken [1]), n.m. over de wijze, waarop de aanhechting van lijnen en het leggen van kabels zal plaats vinden.

Het aanvaarde stelsel van overleg is oorzaak, dat men hier niet van een eigenlijk onderzoek, door middel van de procedure, spreken kan. De beslissing van den Minister berust ten slotte op het proces-verbaal, door een der leden van B. en W., van het partij-overleg opgemaakt, op een toelichting, welke aan de inroeping van 's Ministers beslissing is toegevoegd, en misschien op ambtelijke mededeelingen.

De onvoldoende inmenging van de administratie is in hare gevolgen niet zoo gevaarlijk, wijl de kwestie slechts ondergeschikte punten betreft.

---

[1]) Welken invloed dit kenbaar maken hebben zal, wordt in de wet met de volgende welwillende woorden aangegeven: „Met de bezwaren zal, zooveel zulks met het oog op de belangen van den aanleg mogelijk is, worden rekening gehouden", art. 5, lid 4, slot T. en T.-wet.

Een gemengd karakter draagt, in vergelijking met de boven besproken gevallen, de regeling der Wet Spoorwegen op Wegen van 15 Dec. 1917. Ook hierin is een concessie vereischte. Hoezeer deze, naar art. 1 dier wet, betreft den aanleg dier spoorwegen, en de uitoefening van den dienst, wordt daarin geen recht verleend tot eigendomsbeperking op de gronden en wegen, in de wet bedoeld.

Doet zich het geval voor, dat een spoorweg in de lengte, niet bij wijze van snijding overdwars, moet komen te loopen over wegen, genoemd in art. 1*b*, zoo moet daarvoor vergunning worden gevraagd aan Gedep. Staten der provincie. De Rijksconcessie stelt het algemeen nut van den spoorweg boven twijfel. [1])

In de vergunning van Gedeputeerde Staten wordt het recht verleend, inbreuk te maken op het recht der „eigenaars en beheerders" der wegen; bovendien wordt vastgesteld de wijze, waarop de aanleg en instandhouding moeten geschieden.

De procedure is de weg tot verkrijging van feitelijke gegevens voor die rechtschepping, voor het stellen van de noodige voorwaarden „om de belangen van aanleg en instandhouding van den spoorweg te verzoenen met die van den weg zelf".

Hoe ver de regeering zich de uitgestrektheid van het onderzoek heeft voorgesteld, blijkt uit hetgeen de M. v. A. op art. 2 verklaart: dat een vergunning evenzeer noodig is, voor het geval de concessionaris op eigen grond den spoorweg aanlegt.

---

[1]) Memorie van Toelichting op de letters a en c van art. 1.

Publiekrechtelijk vervalt hiermede de tegenstelling van ondernemer en opponent rechthebbende: „Wel heeft niet dit vermoedelijk zeldzaam geval de behoefte aan regeling op den voorgrond gebracht, doch hare toepassing kan ook dan nuttig zijn, daar er voor belanghebbenden, b.v. gemeentebesturen, aangelegen kan zijn hunne inzichten tegenover die van den aanvrager te stellen". Wat het besluit in dit geval betreft, dit houdt geen rechtsverleening in, maar is voorwaarde voor de uitoefening van het recht op eigen grond.

Het oorspronkelijk ontwerp der Electriciteitswet kwam overeen met de Telegr. en Telefoonwet. Door de wijziging, bij de behandeling aangebracht, veranderde de wet grootendeels van systeem. In tegenstelling met de oorspronkelijke procedure, — welke er slechts toe strekte om, indien omtrent eenig gedeelte van het plan van aanleg geen overeenstemming zou zijn verkregen, de wijze te bepalen, waarop van het vaststaande recht, om geleidingen op eens anders grond aan te leggen, zou worden gebruik gemaakt, — betreft deze thans de vraag, of de verplichting om den aanleg te dulden al dan niet zal worden opgelegd.

De vraag, of een eigenaar tot dulden verplicht is, vindt dus niet meer haar beantwoording in een algemeene formule in de wet. In elk geval moet het recht tot beperking worden verleend, in elk geval moet worden vastgesteld, dat eigenaars tot dulden dier beperking verplicht zijn.

De bewoordingen der wet — „ieder . . . ., kàn, behoudens schadevergoeding, worden verplicht" art. 1. „Onze Minister van Waterstaat kán op verzoek van belanghebbenden"

art. 3[1] — zijn gekozen om met den wettelijken dwang der Tel. en Tel. wet te breken.

Terwijl de ondernemer van zijn kant recht heeft op toekenning van een vergunning, wanneer er geen werkelijke bezwaren tegen de uitvoering van het door hem geproduceerde plan bestaan, zoo heeft nu ook belanghebbende het recht te eischen, dat een onnoodige of onredelijke inbreuk op zijn recht en goed worde geweigerd. De wetgever heeft met de wijziging in het bijzonder dit recht van belanghebbenden willen sanctioneeren.

Te betreuren valt nu, dat de wet nergens verklaart, voor welke gevallen zij gemeend heeft, gebruikmaking van dit recht te moeten toekennen. [1])

Daar noch vast staat, wanneer een plan tot het werk onbezwaarlijk is, noch bepaald is, wanneer belanghebbenden inbreuk op hun rechten kunnen tegengaan, dringt zich de vraag op, hoe de wetgever zich nu juist de heilzame gevolgen dezer nieuwe formuleering heeft gedacht.

De procedure is, ondanks wijziging van systeem, dezelfde gebleven en gegrond op een stelsel van minnelijke overeenstemming. Komt deze niet tot stand, zoo beslissen Minister of Kroon op het proces-verbaal van het overleg. Nu gebleken is, door het niet slagen van een poging tot ruimelijke overeenstemming, dat toestemming tot uitvoering van het plan een werkelijke botsing van belangen ten gevolge zal hebben, zoo men van hoogerhand niet tusschenbeiden treedt om

---

[1]) In art. 1 lid 2 zou men wel zulk een aanwijzing kunnen zien. Men kan echter niet veronderstellen, dat een belanghebbende zich alleen op deze vage en beperkte gronden zou kunnen verzetten.

werk en tegenbelangen met elkander te verzoenen, zou men van den wetgever verwachten, in stede van een nuchtere verwijzing op Minister of Kroon, een regeling voor een deugdelijk onderzoek met waardeering van de belangen aan beide zijden.

Ten slotte blijven nog over de planvaststellingen.

Hiermede heb ik het oog op een administratief besluit, als bedoeld in art. 14 der onteigeningswet, het besluit tot eindaanwijzing der perceelen. In dit besluit ligt noch rechtserkenning, noch rechtsvaststelling, noch bepaling van de wijze, waarop een verkregen recht moet worden uitgeoefend.

De procedure bij dit besluit heeft ten doel, — met behulp van op- en aanmerkingen, in het bijzonder van de eigenaars van en rechthebbenden op de onroerende goederen, in het plan van onteigening genoemd, — zoo billijk en rechtvaardig mogelijk vast te stellen, welke perceelen voor de onteigeningsuitspraak, door den rechter te doen, in aanmerking zullen komen. Juist het feit, dat de rechter speciaal geroepen wordt, om de uitspraak der onteigening te doen, geeft aan de eindaanwijzing der perceelen dit eigenaardige karakter. Het besluit der eindaanwijzing vormt het vaste plan, waaraan de rechter zich heeft te houden.

Zooals we in het bovenstaande zagen, heeft iedere procedure hare eigenaardigheid, wat betreft inhoud en strekking. Dit was noodzakelijk door de variatie in den aard van het op haar berustend besluit.

Een trek hebben alle procedures met elkander gemeen:

alle hebben ten doel — buiten het karakter, door het besluit bepaald — tegenover elkander te plaatsen een partij vóór en een partij tegen, hoe ruim ook in omvang; ze een strijd te doen voeren, waarop ten slotte de administratie, gewapend met daaruit verkregen feitelijke gegevens, haar besluit kan baseeren.

De uitgelokte fictieve strijd tusschen de z.g. partijen eischt de vormen eener rechterlijke procedure — meer dan de wetgever ze ten onzent heeft voorgeschreven —, brengt de gelijkenis met rechtspraak, ofschoon er geen werkelijk geschil aanwezig is.

HOOFDSTUK V.

Eenige opmerkingen jure constituendo.

a. *Uitbouw van het instituut. — Eenheidsprocedure.*

Bij de vergelijking der procedures onderling zal vooral duidelijk zijn gebleken, hoe moeilijk het is, in verband met de voorzieningen ten onzent, over eenheid te spreken in het verschijnsel, dat ik genoemd heb administratie in judicieele vormen. Zouden we nu gaan schiften en trachten een procedure op te bouwen met vormen, die al de gegeven voorbeelden gemeen hebben, het resultaat zou weinig bevredigend zijn.

Door de gemeenschappelijke vormen aan te wenden, kregen we een te kort; en wilden we eenige bijzondere eigenschappen, bij enkele opgemerkt, daaraan toevoegen, zoo zouden we spoedig tot de conclusie moeten komen, dat deze, misschien voor zekere gevallen buitengewoon geschikt, toch niet kunnen worden gebezigd ten bate van een meer algemeene regeling.

Wat de practische beteekenis der procedures betreft: men mag bij nagenoeg alle concludeeren, dat, ondanks den ruimen tijd, door de wet voor termijnen bepaald, er onvoldoende ter verzekering van een doeltreffend administratief onderzoek is voorgeschreven. Het telkens weer herhalen

van vage termen en korte aanduidingen is daarvan gemeenlijk de schuld. Daarbij komt nog, dat, worden nieuwe vormen ingevoegd, deze niet overal aan de strekking en beteekenis van het nageschrevene uit voorgaande wetten beantwoorden.

De vraag kan worden gesteld, of, nu de wetgever zoo talrijke proeven van regeling heeft genomen, het hem niet mogelijk is, voor deze groep van gelijksoortige besluiten een eenheidsprocedure voor te schrijven.

Deze procedure zal dan moeten inhouden, — naast de waarborgen, welke thans verspreid zijn over de verschillende voorzieningen, — al hetgeen noodig is ter bereiking van het doel, dat de wetgever zich met het uitschrijven van een partijbehandeling voor oogen stelt. Met zulk een algemeene regeling kan tevens samen gaan het scheppen van meer principieele eenheid in een zekere groep administratieve voorzieningen van zeer groote beteekenis.

Willekeur in regeling kenmerkt, ook buiten de procedure, de wettelijke voorziening der eigendomsbeperking. Zeer verschillend is de verhouding van belanghebbenden tot het beperkingsbesluit. Het feit, dat de regeling is geschied telkens naar behoefte, zonder een algemeen plan, teekent iedere wet, die voorschriften omtrent eigendomsbeperking inhoudt. De regeling beweegt zich tusschen een procedure met twee instanties en een administratief ingrijpen, zonder dat eenig woord van verzet mogelijk is. De Rivierenwet verklaart eenvoudig het Rijk bevoegd tot belangrijke inbreuken op private rechten zonder uitzicht op appel (art. 15, 17). Hetzelfde kan worden gezegd van de algemeene Waterstaatswet;

(art. 9). In de Begrafeniswet beslist de burgemeester zonder eenig beroep; (art. 2). Ook daar, waar van een procedure sprake is, treffen we eenzelfde afwisseling in beroep; (Telegr. en Tel. wet. Lokaalspoorwet, Electr. wet). Een dergelijke ongewenschte variëteit zou in een meer algemeenen opzet geen plaats hebben gevonden.

Het een was een gevolg van het andere. Herhaaldelijk wisselde de wetgever van meening omtrent de autoriteit, die hij met de beslissing zou belasten; zoodoende kon nù eens een beslissing met twee instanties worden toegestaan, als een lager orgaan de eerste beschikking nam, dàn weer geen enkel beroep, wijl men den hoogsten autoriteiten de beschikking had gelaten of opgedragen.

De overwegingen, welke den wetgever er toe brachten, herhaaldelijk van beslissend orgaan te veranderen, waren gegrond op vrees voor beïnvloeding of partijdigheid in zekere aangelegenheden.

Inderdaad zou dan ook, bij een vaste en meer algemeene regeling der eigendomsbeperking, de keuze der organen, tot de beslissingen competent, zeer moeilijk zijn. Wijst de wet als zoodanig Gedeputeerde Staten of, voor meer lokale aangelegenheden, het Gemeentebestuur, (B. en W.) aan, zoo bestaat er kans, dat de provincie of de gemeente tevens rechtstreeks partij is in de procedure, of in ieder geval eenig belang heeft in de richting van het besluit.

Bij aangelegenheden als deze, waarbij de belangen zoo scherp tegenover elkander komen te staan, en de tusschenkomst der administratie niet alleen en op de eerste plaats ten doel heeft, naar een van beide zijden te beslissen, maar

ook zooveel mogelijk te trachten, belangen met elkander in vergelijk te brengen, is uitsluiting van partijdigheid bij den beslisser eerste eisch.

Voelt de wet zich genoodzaakt, Kroon of Minister voor de beslissing aan te wijzen, zoo blijft vanzelf de mogelijkheid van beroep achterwege.

Moge nu inderdaad dit probleem bezwaarlijk zijn op te lossen, de noodzakelijkheid, dat daarmede de voorprocedure zelf in regeling ten achter zou moeten blijven, bestaat niet.

Integendeel is er reden een meer ingrijpende procedure in te richten. In die gevallen, waar beroep niet meer mogelijk kan zijn, stelle men hooger eischen aan een onderzoek, dat aan zulk een onaantastbaar besluit voorafgaat.

Merkwaardig is nu, dat juist bij voorzieningen, waar Kroon of Minister het beslissend woord te spreken hebben, niet of zoo weinig mogelijk is zorg gedragen voor contact met betrokken belanghebbenden.

Naast de vraag omtrent een te leggen verband tusschen het besproken verschijnsel en een eventueel hier te lande in te stellen administratieve rechtspraak, — waarover straks nog een enkel woord, — zouden wij ons hier een oogenblik de kwestie kunnen stellen, welke wenschen bij een meer bevredigende algemeene regeling zouden moeten worden vervuld, om aan de eischen van een goede partijbehandeling recht te doen wedervaren.

Daarbij kunnen wij, waar noodig, te rade gaan bij meer practisch doorgevoerde Duitsche en Engelsche instellingen, zonder datgene over te nemen, wat ons vreemd zou zijn en

wat bij de eersten als een gevolg van een bepaald administratief stelsel, bij de tweeden als typisch historisch moet worden beschouwd.

Ook ingeval men, de onderscheidene gevallen van geregelde en nog te regelen onderwerpen beschouwend, tot de conclusie zou moeten komen, dat het ten eenenmale ondoenlijk is, zelfs voor de mogelijkheden van eigendomsbeperking, één principiëele regeling te treffen, en dat men moet blijven bij een afzonderlijke voorziening voor iedere groep, is het noodig, dat niet alleen aan die regelingen, waar doenlijk, een procedure wordt toegevoegd, maar dat deze ook zooveel mogelijk ter verzekering van private belangen dienstbaar wordt gemaakt.

Voor een nieuwe algemeene regeling of voor een nadere hervorming van de onderscheiden gevallen zou ik, wat de procedure betreft, als eerste eisch willen stellen, dat de wet geen omschrijving gaf van hen, die als belanghebbenden tot de procedure kunnen toetreden, of wel zulks te doen met erkenning van alle betrokken belangen. Het is bijna onmogelijk, zulk een aanwijzing algemeen en toch bevredigend te doen. Iedere beperking in het getal der opponenten heeft noodwendig begrenzing van den onderzoeker in de ruimte van zijn oriënteering ten gevolge.

In de meeste gevallen toch moet, naast het zoeken naar een bevredigende oplossing in het conflict van belangen tusschen ondernemer en eigenaars en rechthebbenden, ook worden getracht, meer indirecte belangen zooveel mogelijk te doen eerbiedigen.

Een poging tot ruimere en meer nauwkeurige omschrijving van den kring der te hooren belanghebbenden is gedaan in het wetsontwerp 1915: „Verbetering van Rijkswegen en het tegengaan van bouwen dicht aan die wegen". Achtereenvolgens worden daar in art. 2 genoemd: eigenaren, huurders, zij, die zakelijke rechten op den betrokken grond hebben, zij, die hypotheek op een dier zakelijke rechten hebben.[1])

Vergeleken b.v. bij de Electriciteitswet, laat het geen twijfel, of dit ontwerp bevat voor de direct belanghebbenden een capitale verbetering, geen enkele van hen is daarbij vergeten.

Construeert nu de wet de verhouding van belanghebbenden tegenover het administratief besluit zoo, dat zij het recht hebben te eischen, dat de voorgenomen inbreuk op hun recht niet plaats hebbe, en bepaalt zij tevens uitdrukkelijk, wanneer zulks kan worden geeischt, zoo zou men met een dergelijke gepreciseerde aanwijzing van hen, die zulk een recht kunnen laten gelden, tevreden kunnen zijn. In dat geval moet immers met zekerheid vaststaan, wie zich als bezitter van dat recht met succes tegenover het recht van den ondernemer zal kunnen stellen.

Ik geloof echter, dat het den wetgever niet mogelijk is bij een voorziening van eigendomsbeperking, en zeker niet in een meer algemeene regeling op dat stuk, met eenige juistheid en scherpte aan te geven, op welke gronden en in welke gevallen de administratie de vergunning zal hebben

---

[1]) Zie ook Bijlage Handel. 2e kamer 1915—16, No. 230, 1—2.
De memorie brengt weer eens in herinnering, dat de voorgeschreven vormen overeenkomen met die der onteigeningswet, echter met dit verschil, dat belanghebbenden niet tweemaal worden gehoord.

te weigeren of wanneer belanghebbenden het recht zullen hebben te eischen, dat een voorgenomen inbreuk op hunne rechten en belangen worde verhoed.

De groote nuanceering in de concrete gevallen, en de ingewikkeldheid van de te regelen stof zelve, beletten zulk een aanwijzing in abstracto te doen. Met de opdracht aan de administratie, in deze gevallen het beslissende woord te spreken, hangt samen, dat zij ook heeft te bepalen, op welke gronden zij in concreto de vergunning zal verleenen of weigeren. Bovendien is het in den regel de bedoeling, dat opmerkingen over belangen, welker beteekenis niet a priori is vast te stellen, zij het dan niet direct invloed op het ja of neen, dan toch eenig gewicht zullen hebben voor de wijze, waarop uitvoering aan een onderneming zal worden gegeven.

In de M. v. T. op art. 5 der Bevloeiïngenwet wordt bijzonder op deze bedoeling gewezen. Sprekend over de voorbereiding tot de beslissing van Gedep. Staten, vervolgt zij: „Tot die voorbereiding is noodig, dat alle belanghebbenden in de gelegenheid worden gesteld, hunne bezwaren tegen het verleenen der vergunning kenbaar te maken" . . . . „Hij, die beweert belanghebbende te zijn, zal zulks moeten aantoonen. Het is niet doenlijk, omtrent de vraag, wie als zoodanig kan worden aangemerkt, bepalingen in de wet op te nemen . . . . ." „In de eerste plaats zal als belanghebbende te beschouwen zijn de aanvrager der vergunning. Verder zullen in aanmerking komen zij, aan wie bij de artt. 7—13 een verplichting, behoudens schadeloosstelling, wordt opgelegd. Bovendien kunnen er zich nog veel gevallen voordoen, waarbij de aanleg van de bevloeiingsinrichting, al zou zij

ook geen inbreuk maken op eens anders rechten, toch in strijd zou zijn met verschillende belangen. Hiermede zullen Gedeputeerde Staten zooveel mogelijk rekening moeten houden".[1])

Wanneer ik nu concludeer, dat het voor een doeltreffende regeling het beste is, het hooren van belanghebbenden niet te beperken tot enkele in de wet genoemde direct geïnteresseerden, met name eigenaars en rechthebbenden, zoo zal men mij tegenwerpen, dat, met een uitwerking der procedure naar een contradictoire partijbehandeling, toch met eenige zekerheid voor den onderzoeker moet komen vast te staan, wie hij als partijen voor zijn onderzoek zal hebben te beschouwen.

Even wil ik hierbij terugkomen op de methode, welke men in Engeland aanwendt, om een dergelijke moeilijkheid op te lossen, zonder de behandeling der concrete aangelegenheid door een algemeene beperking te verzwakken.

Bij de behandeling van een Private Bill wordt aanvankelijk geen onderscheid gemaakt tusschen de opponenten en de meerdere of mindere beteekenis van het door hen te verdedigen belang. Men volgt daarbij een bepaalde werkwijze, om onnoodige op en aanmerkingen voor het verdere verloop der procedure af te snijden. De opponent heeft zijn „locus standi" te bewijzen, d. w. z. hij moet aantoonen, dat hij inderdaad eenig belang van beteekenis heeft om het tegenover de onderneming te plaatsen. Dit bewijs behoeft hij alleen dan te leveren, wanneer de ondernemer te kennen geeft, dat hij het bestaan van zulk een belang betwijfelt. Een

---

[1]) Bijlagen Handel. 2e kamer' 1902/03. No. 181, 1—3.

speciaal orgaan is aangewezen om deze kwestie op te lossen.

Het is niet ondenkbaar, dat ook ten onzent een dergelijke gelegenheid tot concrete oplossing in het vraagstuk der te erkennen belangen, zou worden gegeven.

Noodzakelijk is verder een beter samenstel van regelen, die de wijze omschrijven, waarop belanghebbenden hun rechten, belangen en bezwaren kunnen doen gelden. Mijns inziens is het, voor een goede partijbehandeling het meest raadzaam, schriftelijke indiening van bezwaren af te scheiden van een mondelinge toelichting; (artt. 3 en 4. Droogmak. en Indijk.)

Door de schriftelijke inbrenging vooraf te laten gaan, wordt ook de ondernemer in staat gesteld, zich van de noodige middelen van verdediging te voorzien en eventueel voorstellen voor noodig gebleken ondergeschikte wijzigingen te overwegen.

De mondelinge behandeling dient daarbij niet beperkt te blijven tot een meer uitgebreide weergave van het geschrevene, maar moet worden vervormd tot een debat tusschen ondernemer en opponent. Ook stelle men de opkomst ter mondelinge behandeling verplichtend.

Geen enkele plaats in onze wettelijke regelingen geeft aan belanghebbenden gelegenheid, de beteekenis en de waarheid van het door hen voorgedragene, door getuigen en deskundigen aan te toonen; aan den ondernemer, de tegen zijn voornemen aangevoerde bezwaren op die wijze te ontzenuwen. Zoowel in de Engelsche wetten als in de Duitsche[1]) wordt, als regel,

[1]) Zie b.v. art. 38 lid 3. Anweisung zur Ausführung der Gewerbeordnung, in verband met § 21 Gewerbeordnung.

die mogelijkheid geopend. Daarvoor wordt dan gewoonlijk een speciale dag ingeruimd.

In enkele onzer wetten wordt van medewerking van deskundigen gewag gemaakt (art. 10 Onteig.wet, art. 2 lid 6 Wet Spoorwegen van '17 en art. 4 lid 2 Droogmakerijen en Indijkingen). Hun advies of medewerking, vaak facultatief gesteld, dient of wel alleen het algemeen belang, of is, door hun verhouding tot het werk, voordeelig voor het belang van den ondernemer gestemd. Het ware juist, vooral in verband met onderwerpen, die voor een goed overzicht van gevolgen, een zekere zaakkundigheid vereischen, beide partijen in staat te stellen, hunne deskundigen tegenover elkander te plaatsen. Mede is het geraden, wil men de procedure laten gelden als een bron van feitelijke gegevens voor de administratieve uitspraak, den beslisser de vrijheid te geven, partijen, deskundigen en getuigen zoo dikwijls op te roepen, als hij dienstig en noodig zal achten, mits hij zich houde aan den door de wet gestelden termijn van onderzoek en overweging.

Hoe moet bij een mondelinge behandeling gedacht worden over een stelsel van overleg?

Het aanwenden van pogingen tot onderlinge overeenstemming heeft inderdaad een niet te ontkennen waarde. Zijn partijen het met elkander eens, dan zijn wetgever en administrateur voor het grootste deel tevreden gesteld. De beide wetten Tel. en Tel. wet en Electric. wet, gaan te ver, wijl zij een te groot vertrouwen stellen in een dergelijk systeem, en wel voor de gevallen, waar overeenstemming niet tot stand komt. Eerst dan doet de behoefte naar een onderzoek zich recht gevoelen. Een georganiseerde poging tot overleg kan worden aanvaard,

vooreerst, wanneer de administratie daarbij de leiding neemt, (dit vooral ten behoeve van het algemeen belang); ten tweede, zoo daarop volgt de gewone contradictoire behandeling, voor het geval, dat de overeenstemming niet tot stand komt [1]). Mogelijk is 't op deze wijze, iedere mondelinge behandeling met een poging tot minnelijke overeenstemming tusschen partijen te beginnen.

Wat de openbaarheid der behandeling met partijen betreft, wij zeiden reeds, dat meermalen bij de behandeling der wetten daarop werd aangedrongen; ondanks dat vinden wij haar slechts in twee wetten voorgeschreven. [2])

Van beteekenis is ook een voorschrift, dat noodzaakt tot motiveering der beslissing. In verscheidene voorzieningen is bereids een dergelijk voorschrift te vinden. Belanghebbenden kunnen dan nagaan, welken invloed hun voordracht op de beslissing heeft gehad. Van belang is ook motiveering ingeval van beroep of voorziening tegen het besluit.

Ten slotte moet hier nog even worden herinnerd aan het voorschrift van art. 2 lid 3 Spoorwegen van '17, dat verlangt, dat de stukken, door den ondernemer bij zijn verzoek te produceeren, vóór de bekendmaking door het onderzoekend gezag moeten zijn beoordeeld. Hiermede wordt voorkomen, dat een al te schematische weergave van de onderneming aan belanghebbenden wordt voorgelegd.

In het voorloopig verslag der 1ste Kamer, in verband met de behandeling der Wet van 1917, is aangedrongen op een

---

[1]) Ik verwijs weer naar de Anweisung zur Ausführung der Gewerbeordnung von Preuszen, ditmaal § 38 lid 1.

[2]) Wet Spoorwegen op Wegen art. 2 lid 5 en Bevloeiïngenwet, art. 3, lid 2.

soortgelijke regeling, als in deze wet belichaamd, voor den aanvoer van drinkwater, den afvoer van rioolwater en intercommunale gasvoorziening. [1]) Eigenaardig is daarop de Electriciteitswet gevolgd, echter als navolging der Tel. en Tel.wet. Beiden bieden minder waarborgen voor een goede behandeling dan de Wet Spoorwegen van '17.

Waarschijnlijk zal de steeds toenemende vooruitgang in techniek, verkeers- en communicatiemiddelen telkens weer nieuwe voorzieningen tot opheffing van belemmeringen, blijven eischen. Zijn daarbij redenen aan te voeren, om gelegenheid van beroep zooveel mogelijk uit te sluiten, zoo bestaat tegen bekorting niet zulk een groot bezwaar, mits alle noodige waarborgen ter verzekering van een billijke, rechtvaardige en oordeelkundige beslissing in eerste en eenige instantie worden aangebracht.

b. Het verschijnsel in verband met Administratieve Rechtspraak.

Willen wij hier met enkele woorden eenige opmerkingen laten volgen over het verschijnsel in verband met administratieve rechtspraak, of meer bijzonder in aansluiting met de ten onzent voorgestelde ontwerpen op dat stuk, zoo kunnen wij ons, voor een goed overzicht, daarbij drie vragen ter beantwoording voorleggen.

Ten eerste: Wordt er in de ontwerpen eenige beteekenis gehecht aan de verzekering van individueele belangen door middel van een voorprocedure, en zoo ja, welke is dan de

---

[1]) Zie Handel. 1ste kamer 1917/18.

invloed van die waardeering geweest op het openstellen van beroep bij den administratieven rechter?

Ten tweede: Heeft wellicht het instituut, bij een eventueele invoering der voorgestelde rechtspraak, haar waarde en nut verloren?

Ten derde: Heeft men de administratieve rechtspraak als eenig heilbrengend middel te beschouwen tegen onrechtmatige of onbehoorlijke bestuurshandelingen, of kan misschien, door het brengen van verbeteringen in de administratie zelve, o.a. door het invoeren van een meer bevredigende procedure, op voldoende wijze voor een juiste waardeering van rechten en belangen worden gezorgd?

Op de eerste vraag kan het antwoord al zeer kort zijn. Noch in de ontwerpen, noch in de bijlagen wordt met een enkel woord van het bestaan van middelen ter voorkoming van onbehoorlijkheid gerept, evenmin aan de aanwezigheid van een voorprocedure een onderscheiding ten opzichte der rechterlijke contrôle vastgeknoopt. De grondgedachte van de ontwerpen eischt, dat alle administratieve handelingen met rechtsgevolg aan een onafhankelijken rechter zullen worden onderworpen, en laat niet toe, dat er, hetzij met het oog op het orgaan, dat de handelingen verrichtte, hetzij gelet op de wijze, waarop ze verricht werden, eenig onderscheid wordt gemaakt.

Al even weinig is aan de mogelijkheid gedacht, de voorprocedure in die bepaalde bijzondere aangelegenheden als een soort eerste instantie te doen beschouwen en den administratieven rechter met het oorspronkelijk besluit over die kwesties te belasten.

De voorgestelde rechtspraak houdt dus in geen enkel opzicht verband met het besproken verschijnsel.

Meer kan worden gezegd in antwoord op de tweede vraag.

In de ontwerpen gaan de voorstellers van de gedachte uit, een goede administratie te verzekeren, door bestuurshandelingen en besluiten door middel van een onafhankelijke rechtspraak te onderwerpen aan de wet. In tegenstelling daarmede zien wij, dat de wetgever zich meer en meer terugtrekt en in toenemende mate voor een bepaling der wet het oordeel der administratie in de plaats stelt.

In stede van een wettelijke begrenzing der administratieve macht, laat de wetgever de rechtsbepaling in concreto steeds meer aan de administratie over. De toename der administratieve bevoegdheden, samenhangend met dit terugtreden van den wetgever, is zeer verschillend geweest. Naast een groote reeks van gevallen, waarbij de inbreuk op de individueele vrijheid aan geen enkelen rechtsregel is gebonden, treffen we een rijke schakeering in de wijzen, waarop de wettelijke normen in bepaaldheid wisselen. Aan den eenen kant als uitersten de regels, die met stipte nauwgezetheid voorschrijven, wat de administratie in concreto te doen staat. Aan den anderen kant die voorschriften, welke slechts algemeene, veelal ook zonder die regels vereischte overwegingsgronden aanvoeren als „algemeen belang", „publieke veiligheid" en dergelijke.

Nu wordt in den gedachtengang der ontwerpen geen „freies Ermessen" erkend, als grond voor niet-ontvankelijkheid der administratieve actie: ieder administratief handelen is onderworpen aan de wet, en 's rechters taak is het te beslissen,

hoever die onderworpenheid zich naar woord en zin der wet uitstrekt. [1])

Intusschen wordt in § 6 M. v. T. betoogd, dat de rechter in zijn uitspraak de vrijheid der administratie heeft te eerbiedigen, waar de wet toelaat, dat zij naar eigen goedvinden handelt of haar oordeel finaal beslissend verklaart. [2])

Wat nu de door ons besproken besluiten betreft: Bij de meesten is de administratie geheel vrij gelaten in haar oordeel. De wet onthoudt zich in die gevallen van elke bepaling van gronden, waarop een vergunning moet worden geweigerd, van voorwaarden, waaronder zij alsnog moet worden verleend. In die gevallen zal een beroep op den administratieven rechter weinig baten, deze zal het vrije oordeel van de administratie hebben te eerbiedigen.

In andere gevallen geeft de wet wel gronden aan, maar vaag en onzeker.

Bij de behandeling der ontwerpen Adm. Rechtspr. werd de vraag opgeworpen, welke houding de rechter tegenover die gevallen zal moeten aannemen. Ten aanzien van die onbepaalde uitdrukkingen had de rechter, volgens sommige leden, geen andere regels te volgen, dan de gewone regels van wetsinterpretatie en moest, indien bleek, dat de jurisprudentie aan de wet een andere uitlegging

---

[1]) M. v. T. Ontwerp I, Alg. Besch. § 6, BELINFANTE, blz. 71. Rapport aan de Koningin naar aanleiding van het advies van den Raad van State, afd. I § 2 e.v. BELINFANTE, pag. 223 e.v.

[2]) Verslag, bekend gemaakt December 1914, loopend over de ontwerpen I en II, benevens over het nader schriftelijk overleg tusschen den Minister REGOUT en de commissie van voorbereiding. Bijl. Hand. 2de Kamer 1914/15, 47 I.

gaf, dan in hare bedoeling lag, de wetgever tusschen beiden treden, om door wetsverbetering de ware bedoeling boven allen twijfel te verheffen.

Andere leden wenschten een onderscheid te maken tusschen rechtsvragen eenerzijds en doelmatigheidsvragen anderzijds en beweerden, dat het oordeel over laatsgenoemde vragen niet toekwam aan den rechter, omdat hij alleen te beslissen had of de wet was geschonden.

Pogingen om, gezien tal van grensgevallen, met eenige zekerheid vast te stellen, waar wettelijke gebondenheid eindigt en vrij goedvinden der administratie begint, zullen wel nimmer slagen. Geleidelijke overgang bestaat er van gevallen, waar de wet een grens stelt aan de administratieve bevoegdheid en die, waarin algemeene ideëen zijn gegeven enkel tot richtsnoer voor verdere ontwikkeling.

In die gevallen nu, waar de administratie geheel vrij is in haar oordeel, zal de waarde van een voorprocedure dezelfde blijven als thans; bij afwezigheid van eenige contrôle door den rechter zal bovendien de waardeering voor een dergelijke behandeling toenemen.

Is er sprake van besluiten, waarbij het beslissend orgaan wel door de wet gebonden wordt, maar in algemeene en onbepaalde termen, dan zal de omvang van de rechterlijke contrôle afhangen, van de houding, die de rechter tegenover die termen zal aannemen. Daarmede is een groote onzekerheid geschapen. Om die reden is het nuttig — immers ook onder onze voorbeelden zijn die gevallen te vinden, o.a. ingevolge art. 11 der Hinderwet — bij die besluiten, mede, omdat aan de administratie nog zulk een groote vrijheid wordt

gelaten, een procedure te handhaven, welke ten doel heeft, een waardeering van belangen te bevorderen.

Eindelijk blijven nog de gevallen, waarbij de administratie alleen de wet heeft toe te passen, zoo b.v. ingevolge de Drankwet. Tegen deze besluiten zal men steeds bij den administratieven rechter kunnen ageeren.

Toch is het niet zonder beteekenis, ook hier de bestaande werkwijze te behouden. De administratieve rechtspraak heeft een repressieve werking, de justitieele procedure geeft waarborgen vooraf. Het te verwerken feitenmateriaal voor wetstoepassing kan door naleving der gegeven vormen beter worden verkregen, dan door gewoon ambtelijk onderzoek.

Ten slotte de derde door ons gestelde vraag: of van administratieve rechtspraak alleen heil kan worden verwacht, en of er geen kans bestaat, door interne verbeteringen in de administratie de individueele rechtszekerheid te waarborgen.

Voor de beantwoording van deze vraag verwijs ik naar het geschrift van Prof. STRUYCKEN „Administratie of Rechter".

Indien men met hem tot de conclusie moet komen, dat „daar niet zijn twee vraagstukken, hoe de administratie in te richten, hoe daartegenover een contrôleerende rechterlijke macht", maar „slechts één vraagstuk, hoe de administratie in te richten, opdat er *behoorlijk* worde geadministreerd, d.w.z. zóó, dat aan den in de gemeenschapsgedachte besloten eisch, dat de belangen der leden behoorlijk worden gewaardeerd, worde recht gedaan", zoo zal men ook met hem de oplossing van dat vraagstuk moeten gaan zoeken in de

verbetering der administratie, in haar samenstelling en haar werkwijze. Dan moet na een critische bestudeering van praktijk en wetgeving niet worden gevraagd om een nieuw algemeen systeem, dat met één slag aan alle fouten en feilen een einde zal maken.

Men stelle zich alsdan tot taak, telkens bij ieder soort van besluiten en handelingen, die waarborgen in inrichting en procedure aan te brengen, welke het meest geschikt zijn om willekeurig, overijld en eenzijdig besluiten tegen te gaan.

Voor meerdere besluiten zal een contradictoire voorprocedure het juiste middel zijn om de administratie er toe te brengen, de individueele belangen, die zij daarbij ontmoet, naar behooren te waardeeren. Tegen versterking van deze judicieele werkwijze bestaat geen enkel bezwaar.

Wat ook de toekomst moge brengen, administratieve rechtspraak of niet, voor de besproken besluiten en nog voor vele andere blijft het voorschrijven van een werkwijze, welke ik genoemd heb „administratie in judicieele vormen" van waarde en nut. Daarmede is geen antwoord gegeven op het vraagstuk, hoe de administratie in te richten, opdat er behoorlijk worde geadministreerd, maar wel één der middelen aangewezen, waarmede — zeker bij nadere aanvulling — een betere waardeering van individueele rechten en belangen kan worden verkregen.

STELLINGEN.

1. Het al of niet in werking treden der huwelijksche voorwaarden afhankelijk te stellen van de vervulling eener voorwaarde is practisch gevaarlijk en wettelijk ongeoorloofd.

2. Onjuist is de meening, dat de erkenning van een kind daarom niet bij uiterste wil kan geschieden, omdat deze herroepelijk is.

3. Het recht tot terughouding of retentie moet ook zonder uitdrukkelijke wetsbepaling overal worden aangenomen, waar de aard eener verbintenis tot afgifte medebrengt, dat dit afgeven niet dan tegen gelijktijdige voldoening eener daarmede samenhangende contra-praestatie behoort te geschieden.

4. De subrogatie ingevolge art. 284 W. v. K. is ook op de levensverzekering en ongevallenverzekering van toepassing.

5. Een afzonderlijk merk voor verpakkingsmiddelen, die slechts, of wel tegelijk met, of wel afzonderlijk ten gebruike bij de waren, waarin in eigenlijken zin de fabrikant of koopman handel drijft, worden afgeleverd

aan zijn afnemers, is volgens de Merkenwet niet mogelijk. Anders H.R. 14 Juni 1912, W. 9368.

6. In een procedure tot echtscheiding blijft de Rechtbank, tot wie het verzoek is gericht, bevoegd, ook al mocht de man vóór het uitbrengen der dagvaarding zich onder het ressort van een andere Rechtbank hebben gevestigd.

7. De strafbepaling van art. 188 W. v. Sr. blijft van toepassing ook al mocht het feit, waarop de aangifte betrekking heeft, blijken niet strafbaar te zijn.

8. De voorwaardelijke veroordeeling, uitgesproken door het Kantongerecht Kampen, 30 Oct. 1916, Wb. 10024, waarbij als voorwaarde werd gesteld, dat veroordeelde binnen een bepaalden tijd gevolg zal geven aan zijn voornemen, om in het huwelijk te treden met een in het vonnis genoemde vrouw, is, gezien de toelichting, doeltreffend en gerechtvaardigd.

9. Ten onrechte, meende Minister MODDERMAN, bij de behandeling van ons Wetboek van Strafrecht, dat voor het misdrijf van bigamie, art. 237, W. v. Str., „zekerheid" niet noodig is ten opzichte van het nog bestaan van het eerste huwelijk, maar gemis van zekerheid van het tegendeel voldoende is,

10. Wanneer bij een ontslag van rechtsvervolging de gepleegde en bewezen handeling niet strafbaar doch wel

onrechtmatig is, kan toch de eisch van de civiele partij, die zich in het strafproces heeft gevoegd, worden toegewezen.

11. Art. 191 Gemeentewet, het recht van benoeming en ontslag van politie-agenten aan den burgemeester toekennend, geeft hem niet ook het recht tot bepaling van hun aantal en bezoldiging.

12. Ten onrechte is Prof. OPPENHEIM van meening, dat een besluit als bedoeld in art. 46 lid 1, Gemeentewet, alleen dan moet worden vernietigd, wanneer de bewuste stem van doorslaanden invloed is geweest voor den uitslag der stemming.

13. De marktprijs van die goederen, welke, mits behoorlijk onderhouden, eeuwen lang blijven bestaan, volgt niet noodzakelijk alle bewegingen van den productieprijs.