

Functioneele decentralisatie

De grondgedachte van den corporatieven staat binnen het kader der parlementaire democratie

Josephus Jitta, A.C.

Publication date

1932

Document Version

Final published version

Citation (APA)

Josephus Jitta, A. C. (1932). *Functioneele decentralisatie: De grondgedachte van den corporatieven staat binnen het kader der parlementaire democratie*. Delft University of Technology.

Important note

To cite this publication, please use the final published version (if applicable).
Please check the document version above.

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download, forward or distribute the text or part of it, without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license such as Creative Commons.

Takedown policy

Please contact us and provide details if you believe this document breaches copyrights.
We will remove access to the work immediately and investigate your claim.

FUNCTIONEELE DECENTRALISATIE

DE GRONDGEDACHTEN VAN DEN
CORPORATIEVEN STAAT BINNEN
HET KADER DER PARLEMENTAIRE
DEMOCRATIE

REDE

UITGESPROKEN BIJ DE AANVAARDING
VAN HET AMBT VAN BUITENGEWOON
HOOGLEERAAR IN HET STAATSRECHT,
HET ADMINISTRATIEFRECHT (MET UIT-
ZONDERING VAN DE ARBEIDS- EN FABRIEKS-
WETGEVING EN HET MIJNRECHT) EN HET
HANDELSRECHT AAN DE TECHNISCHE
HOOGESCHOOL TE DELFT OP
WOENSDAG 5 OCTOBER 1932

DOOR

MR. A. C. JOSEPHUS JITTA



170527

LEGAAT P. DE RIJTER
Subfaculteit Planologie en Demografie
U.V.A.

BIJ J. B. WOLTERS
— DEN HAAG — BATAVIA — 1932

764.9

1845

Peter de Ruijter
Aldam
22/8/78

FUNCTIONEELLE DECENTRALISATIE

DE GRONDGEDACHTEN VAN DEN
CORPORATIEVEN STAAT BINNEN
HET KADER DER PARLEMENTAIRE
DEMOCRATIE

REDE

UITGESPROKEN BIJ DE AANVAARDING
VAN HET AMBT VAN BUITENGEWOON
HOOGLEERAAR IN HET STAATSRECHT,
HET ADMINISTRATIEFRECHT (MET UIT-
ZONDERING VAN DE ARBEIDS- EN FABRIEKS-
WETGEVING EN HET MIJNRECHT) EN HET
HANDELSRECHT AAN DE TECHNISCHE
HOOGESCHOOL TE DELFT OP
WOENSDAG 5 OCTOBER 1932

DOOR

MR. A. C. JOSEPHUS JITTA

f 0,75

BIJ J. B. WOLTERS' UITGEVERS-MAATSCHAPPIJ N.V.
GRONINGEN - DEN HAAG - BATAVIA - 1932

BOEKDRUKKERIJ VAN J. B. WOLTERS

*Mijne Heeren Curatoren, Hoogleraren, Lectoren
en Privaat-docenten, Dames en Heeren Assistenten
en Studenten aan de Technische Hoogeschool en
verder Gij allen, die deze bijeenkomst met Uwe
tegenwoordigheid vereert,*

Zeer gewaardeerde toehoorders,

Wie geroepen wordt in de huidige omstandigheden het Nederlandsche staatsrecht te doceeren en zelf vóór Augustus 1914 den grondslag van zijn kennis omtrent deze materie heeft gelegd, wordt getroffen door de groote wijziging in de heerschende denkbeelden omtrent de taak en de organisatie van den staat tusschen de periode, waarin hij een leerling was en die, waarin hij een leermeester zal zijn.

In de jaren vóór den grooten oorlog was het als het ware het kenmerk van een beschaafden staat geworden, dat hij democratisch werd geregeerd, wat in staatsrechtelijken vorm beteekent, dat een op grondslag van het algemeen kiesrecht gekozen volksvertegenwoordiging, waaraan de ministers verantwoordelijk zijn, de richting bepaalt van het staatkundig beleid.

Zelfs Rusland en Turkije hadden vóór den oorlog hun staatkundige organisatie min of meer naar dit Engelsche voorbeeld hervormd. Hetzelfde was het geval in Japan en de Zuid-Amerikaansche staten. Indië en Egypte verkeerden in een staat van voortdurende revolutie, gedreven door de begeerte om dit zelfbeschikkingsrecht, overgenomen van de Europeesche democratie, te verwezenlijken.

Thans echter verwerpen de regeeringen in Italië en Rusland en de steeds groeiende Nationaal Socialistische Partij in Duitschland uitdrukkelijk het algemeen kiesrecht, het parlementaire stelsel en de democratie. Enkele kleinere landen worden door een dictator geregeerd.

Het is een feit, dat de wetenschappelijke beoefenaar van het staatsrecht niet mag verwaarloozen, dat in alle landen de publieke opinie zich min of meer afwendt van wat vóór 1914 gold als het ideaal der staatkundige ontwikkeling.

De Deutsche grondwet van 11 Augustus 1919 is de meest moderne constitutie ter wereld. Daarin is — in afwijking van nagenoeg alle andere oudere grondwetten — het parlementaire stelsel uitdrukkelijk als positief geldend recht neergelegd. Wanneer echter herhaaldelijk blijkt, dat de Rijkskanselier niet langer het vertrouwen geniet van den Rijksdag, dan concludeert de regeering daaruit niet, dat de Rijkskanselier moet heengaan, maar dat met zulk een parlement niet valt te regeeren. En, wat nog het meest treft, wie, die de situatie kent, durft beweren, dat de Deutsche regeering door aldus te handelen niet in het belang van het vaderland gehandeld heeft?

Hoe moet de wetenschappelijke beoefenaar van het staatsrecht zich tegenover deze feiten stellen?

Hij moet er zich in de eerste plaats voor hoeden, af te dwalen van het terrein der wetenschap en te pretendeeren, dat de wetenschap van het staatsrecht de meest gewenschte staatkundige ontwikkeling voor de toekomst kan aangeven. Die taak moet de wetenschap overlaten aan de politiek.

Maar evenmin moet de wetenschappelijke beoefenaar van het staatsrecht vervallen in de tegenovergestelde fout, het staatsrecht uitsluitend te willen zien als een dor systeem van begrippen, dat abstracte juridische problemen vermag op te lossen en nauwelijks verband houdt met de zich snel ontwikkelende werkelijkheid van het maatschappelijke leven.

De wetenschappelijke beoefenaar van het staatsrecht moet de werkelijkheid van het heden als uitgangspunt nemen voor zijn studie. Hij moet die werkelijkheid ontleden als het historisch product van een lange ontwikkeling. Hij moet aan de theorieën der geleerden haar juiste plaats aanwijzen in die historische ontwikkeling. Hij zal voortdurend constateeren, hoe reeds lang vergeten en in onbruik geraakte theorieën nog steeds rondspoken in de werkelijkheid van het heden en ook haar betrekkelijke waarde hebben behouden.

Dat alles doende zal hij een nuttigen grondslag leggen voor

elkeen — kiezer, volksvertegenwoordiger of ambtenaar — die mee werkt aan het bestuur van stad of land. Een grondslag, geen richtsnoer. Want de practische beoefenaars van de staatkunde zullen krachtens hun beginselen, hun levensbeschouwing, geheel verschillende conclusies trekken uit hetgeen de wetenschap hun leert. Maar dank zij de hulp van de wetenschap zullen zij dat doen met meer kans op succes, met minder kans op fouten, met meer begrip voor het algemeen belang, met meer waardeering voor hun tegenstanders.

Deze realistische, historische en critische methode tot beoefening van het staatsrecht is door mijn uitnemenden leermeester Struycken bij zijn onderwijs en in zijn geschriften op onovertroffen wijze in toepassing gebracht. En ik gevoel het als een plicht der dankbaarheid bij mijn eerste optreden als leermeester in de vakken, die hij gedoceerd heeft, te getuigen, hoeveel ik aan zijn onderwijs verschuldigd ben.

Dames en Heeren,

Het zij mij veroorloofd in dit uur uw aandacht te vragen voor een verschijnsel, dat zich in de laatste jaren in steeds groeiende mate voordoet in het bestuur van stad en land, in binnens en buitenland, dat — merkwaardige overeenkomst — als een nuttig streven wordt aanbevolen, zoowel door degenen, die vasthouden aan de democratie, als door de felste bestrijders van de democratie. Ik bedoel het streven om in de wetgeving en het bestuur van stad en land opzettelijk en systematisch in te schakelen colleges van deskundigen en belanghebbenden. Een verschijnsel, dat ik om het zoo kort mogelijk aan te duiden, zal betitelen als: functioneele decentralisatie. Dat is dus niet decentralisatie op grondslag van een territoir, territoriale decentralisatie, maar decentralisatie ten aanzien van bepaalde functies.

Naarmate de democratie in staatsrechtelijken zin haar theoretische volmaaktheid bereikte, doordat het overwicht ten opzichte van het te volgen staatkundig beleid van den koning overging op de volksvertegenwoordiging, terwijl die volksvertegenwoordiging werd gekozen door de geheele burgerij, kwamen de gebreken van dat stelsel steeds duidelijker aan den dag. Men kan moeilijk betwisten, dat elk burger belang

heeft bij een goed bestuur, dat elk mensch deskundig is, ten aanzien van de fundamenteele vragen van staatkundig beleid: het verschil tusschen goed en kwaad, hoe men zijn medemenschen moet behandelen, het huwelijk en de opvoeding van kinderen. Maar naarmate de taak van den staat groeide, door het streven om sociale misstanden uit den weg te ruimen, door de ontzaggelijke verbeteringen in de techniek, door de uitbreiding van het verkeer, bleek steeds duidelijker, dat de oude vormen van bestuur ontoereikend waren voor hun nieuwe taak.

Ieder, die de werkelijkheid van het bestuur van stad en land kent, moet dat inzien, onverschillig hoe zijn politieke geloofsbelijdenis moge luiden.

Treffend is dit verschijnsel geanalyseerd in het volgende citaat:

„Le développement des fonctions et des interventions de „l'Etat, dans tous les domaines, multiplie à l'infini les questions à résoudre, sans que la capacité politique des députés „augmente en proportion. La multiplication, pour ne pas „dire l'émiettement, des partis rend plus difficile la constitution de majorités parlementaires, partant de ministères „stables. Les élus, quand il ne sont pas des affairistes, opérant „pour eux-mêmes, ignorent à peu près tout des rouages compliqués de la société moderne, et ne mettent au service de „la cause populaire que des formules creuses et une phraseologie d'avocats. Le corps électoral, enfin, avec son énorme „poids mort d'illettrés et d'incapables, ne justifie que trop „cette parole amère de Proudhon: en maintes circonstances, „les électeurs du suffrage universel se sont montrés inférieurs „en capacité politique aux censitaires de la monarchie de „Juillet!”

Wie was hier aan het woord, dames en heeren? De een of andere fascist in de woelige laatste jaren?

Neen, zoo sprak een socialist, in een parlementair geregeerd land en in 1912. Het is de vroegere Belgische minister van buitenlandsche zaken Emile van der Velde in een boek, dat den karakteristieken titel draagt: *Le socialisme contre l'état*.

Steeds door alle eeuwen heen heeft de overheid deskundigen

geraadpleegd en hebben belanghebbenden zich georganiseerd, om hun gemeenschappelijke belangen bij de overheid voor te staan. De Fransche revolutie heeft als reactie tegen de misbruiken van het gildewezen het coalitieverbod uitgevaardigd, dat hier te lande tot 1872 heeft gegolden. Sindsdien hebben de organisaties van belanghebbenden zich snel vermenigvuldigd en hebben zij een steeds groeienden invloed weten te verwerven. Het meest karakteristieke verschijnsel van dezen aard zijn wel de vakvereenigingen van de arbeiders en in navolging daarvan, die der ondernemers.

De overheid heeft tal van organen ingesteld of erkend, waarin belanghebbenden, voor het grootste deel vertegenwoordigers van organisaties, aan de regeering advies uitbrengen omtrent wetgeving en bestuur. Ik noem zonder aanspraak te maken op volledigheid: den Hoogen Raad van Arbeid, den eerlang te verwachten Economischen Raad, den Nijverheidsraad, den Middenstandsraad, den Radoraad. In een onlangs verschenen rapport worden 34 van dergelijke colleges opgesomd, meestal in de laatste jaren ingesteld.

Naast deze colleges, die elk in hun soort uniek zijn, zijn er heele series van colleges, die op een beperkt territoir naast elkander werkzaam zijn. Dat zijn de Kamers van Koophandel en Fabrieken, de Gezondheidscommissies, de Schoonheidscommissies, de commissies van georganiseerd overleg voor de arbeidsvoorwaarden van ambtenaren en werklieden.

Deze colleges hebben in hoofdzaak een adviseerende taak bij de voorbereiding van wetgeving en bestuur. Maar er bestaat een streven aan sommige van deze colleges ook een besturende taak toe te kennen en zelfs een beperkte wetgevende taak.

De Kamers van Koophandel en Fabrieken hebben de beschikking over eigen financiën, zij het ook onder toezicht van de overheid.

De Middenstandsraad kan „aanwijzingen” geven aan zijn leden, de organisaties van middenstanders.

De gemeenteraad van Amsterdam heeft zijn taak, de regeling van de loonen van ambtenaren en werklieden, onder bepaalde voorwaarden aan de commissie van georganiseerd overleg gedelegeerd. Wanneer de vertegenwoordigers van B. en W.

en van de ambtenaren en werkliedenorganisaties in die commissie tot overeenstemming komen, dan geldt de aldus tot stand gekomen regeling, behoudens het recht van den gemeenteraad om de regeling te verwerpen. Niet zonder grond heeft men deze commissie daarom wel eens het vierde bestuurscollege in de gemeente genoemd.

Naast deze eerste groep van organen, die in hoofdzaak een adviseerende taak hebben, zijn tal van nieuwe organen ingesteld, die een uitvoerende taak hebben, in het bijzonder op het gebied van de sociale wetgeving en van de overheidsbedrijven.

Het collectief overleg tusschen de organisaties van ondernemers en arbeiders in de bedrijven heeft als vrucht opgeleverd de collectieve arbeidscontracten, waarin de arbeidsvoorwaarden van honderdduizenden arbeiders worden geregeld en de bedrijfsverenigingen, die met het grootste deel van de taak van de uitvoering van de Ziektewet belast zijn. De uitvoering van de werkloosheidsverzekering berust voor het grootste deel bij de vakverenigingen van de arbeiders.

Het is merkwaardig, dat de door het particulier initiatief geschapen organen van dezen aard in den regel een veel grooter succes zijn gebleken, dan de organen van dezen aard, die de overheid heeft ingesteld of wenscht in te stellen. De Kamers van Arbeid zijn mislukt en afgeschaft, omdat zij niet pasten in het kader van de zich ontwikkelende samenwerking tusschen ondernemers en arbeiders. De bedrijfsverenigingen hebben de Raden van Arbeid verdrongen. In plaats van het door mijn ambtgenoot Veraart in woord en geschrift met zooveel vuur verdedigde denkbeeld van de bedrijfsraden, die aan het hoofd zouden staan van een bedrijf en met een wetgevende en besturende functie voor zulk een complex van ondernemingen belast zouden worden, heeft men in den kring der belanghebbenden en bij de regeering de voorkeur gegeven aan het denkbeeld van de verbindendverklaring van collectieve contracten, waardoor de overheid zich zou bepalen tot het erkennen en sanctioneeren van hetgeen door het overgrootste deel van de belanghebbende ondernemers en arbeiders in collectief overleg is geregeld.

Het felle verzet in sommige kringen tegen de verbindend

verklaring spruit, als ik het wel zie, niet zoozeer voort uit bezwaren tegen deze methode, om algemeen bindende regelen tot stand te brengen, als wel tegen het niet te ontkennen feit, dat de overheid, die deze methode toepast, zich gaat bewegen op een nieuw gebied, waarop zij zich tot dusverre opzettelijk heeft onthouden: de regeling van de loonen in het particuliere bedrijf.

Hoogst merkwaardig is voor ons onderwerp het nieuwe instituut, dat bij de herziening van 1922 in de Arbeidswet 1919 is neergelegd in het zevende lid van artikel 28 en in enkele andere artikelen. Het komt hierop ongeveer neer, dat de minister binnen bepaalde grenzen een van de algemeene regelen der Arbeidswet afwijkend arbeidsrooster kan goedkeuren, indien daaraan door de organisaties van ondernemers en arbeiders in een bepaald bedrijf de voorkeur wordt gegeven boven de wettelijke regeling.

Hetzelfde beginsel, dat een regeling door de overheid slechts dan moet werken, wanneer de belanghebbenden er niet in slagen in onderling overleg tot overeenstemming te komen, is te vinden in het advies van den Hoogen Raad van Arbeid over het voorontwerp van een Landbouwarbeidwet. Weliswaar is die regeling nog niet in een wet belichaamd, maar het staat vast, dat zoowel de regeering als de belanghebbenden die gedachte hebben aanvaard.

Dat denkbeeld is het genoemde advies als volgt aangegeven. In de wet moet voorop staan het beginsel, dat in collectief overleg onder de noodige waarborgen getroffen regelingen de voorkeur verdienen boven algemeene wettelijke voorschriften. De in die wet te geven voorschriften met betrekking tot den arbeidsduur, de nachtrust en de Zondagsrust van volwassen mannen zullen slechts in werking treden, ter plaatse, waar gebleken is, dat te dien aanzien misstanden bestaan en waar de organisaties van belanghebbenden er binnen bepaalden tijd niet in geslaagd zijn die misstanden in onderling overleg uit den weg te ruimen.

Dit zijn in onze moderne sociale wetgeving revolutionaire gedachten. Een regeling door belanghebbenden verdient de voorkeur boven de wet. De wet moet slechts misstanden afsnijden. En toch kan men in onze sociale wetgeving op

verschillende plaatsen duidelijk de sporen aanwijzen van denzelfden gedachtengang.

Verschijselen van dezelfde soort, het streven verbetering te brengen in de organisatie van het overheidsbestuur door vereenigingen van belanghebbenden en deskundigen in te schakelen in het overheidsapparaat, doen zich in de laatste jaren in toenemende mate voor op het gebied van het gemeentebestuur.

De wetgever, die onze Gemeentewet schiep, ging van de gedachte uit, dat het gemeentebestuur slechts zou kennen drie bestuursorganen, den gemeenteraad, het college van B. en W., en den burgemeester. Ik kan nooit een glimlach onderdrukken, wanneer ik in de jaarverslagen van de Haagsche gemeentebedrijven lees, dat die bedrijven worden bestuurd door B. en W. bijgestaan door een commissie uit den gemeenteraad. De werkelijkheid zou juister worden weergegeven, wanneer hier stond, dat die bedrijven worden bestuurd door een directeur, onder toezicht van B. en W., bijgestaan door een commissie uit den Raad.

Voor tal van takken van gemeentebestuur heeft men in navolging van wat reeds op vrij groote schaal voor de intercommunale samenwerking was geschied, vormen gebaseerd op het privaatrecht gekozen. Ik zeg niet, dat dit in strijd is met de Grondwet en de Gemeentewet; het zijn echter in ieder geval organen, waaraan men bij het ontwerpen van de Gemeentewet niet heeft gedacht.

Om een meer doelmatigen vorm van organisatie te verkrijgen, heeft men stichtingen in het leven geroepen, naamlooze vennootschappen en particuliere vereenigingen, of de regeling neergelegd in overeenkomsten met naburige gemeenten.

De gemeenteraad van Den Haag heeft voor het beheer van gemeentewoningen de stichtingen Centraal Woningbeheer en Contrôlewoningen in het leven geroepen, voor de exploitatie van de gemeentelijke zweminrichtingen, badhuizen en sportterreinen, de stichtingen Centraal Badbeheer en Haagsche Sport en Speelterreinen. Die stichtingen worden beheerd door een bestuur, dat bestaat uit een wethouder, leden van den gemeenteraad, ambtenaren, vertegenwoordigers van de

vereeningen, die zich op dit gebied bewegen en deskundigen buiten het gemeentebestuur.

Nog vaker heeft men den uiterst soepelen vorm van een naamlooze vennootschap gekozen. Voor de exploitatie van onroerende goederen heeft de gemeenteraad van Den Haag de naamlooze vennootschappen Stedelijk Belang, Meer en Bosch en Ockenburgh in het leven geroepen, voor den aanleg van wegen, het bouwen van huizen enz. de N.V. de Habo, voor de exploitatie van het trambedrijf het gemengde bedrijf de H. T. M. en voor de exploitatie van een gasfabriek in Loosduinen, de N.V. de Hamag. Ook voor het ontworpen gemeenschappelijke vliegveld van Rotterdam en Den Haag heeft men de voorkeur gegeven aan een N.V.

Artikel 146 van de Gemeentewet bepaalt sinds de laatste wijziging uitdrukkelijk, dat een gemeenschappelijke regeling slechts mag geschieden in den vorm van een stichting, naamlooze vennootschap of andere burgerrechtelijke overeenkomst, indien deze vorm in verband met den aard van het te regelen belang daarvoor in het bijzonder aangewezen moet worden geacht. Ik stel mij voor, dat men herhaaldelijk aan deze privaatrechtelijke vormen de voorkeur zal blijven geven boven de „commissies” en „rechtspersoonlijkheid bezittende lichamen”, aangegeven in artikel 130 van de Gemeentewet, welke die wet blijkbaar beschouwt als de normale organen voor de samenwerking van gemeenten.

Naast stichtingen en naamlooze vennootschappen zijn er tal van vereeningen, die feitelijk een tak zijn van gemeentedienst. Doordat een particuliere vereeniging van gemeentewege een subsidie ontvangt, wordt het nog geen gemeentedienst. Wanneer echter het gemeentesubsidie de voornaamste bron van inkomsten is van de vereeniging, of, wanneer, zooals in Den Haag met de vereeniging Zuidersportpark het geval is, de vereeniging uitsluitend in het leven is geroepen, om een gemeenteeigendom te exploiteeren, dan is het in wezen niet een particuliere, door de gemeente gesubsidieerde vereeniging, maar een gemeentedienst, gegoten in den meer doelmatigen vorm van een particuliere vereeniging.

Een zeer eigenaardig voorbeeld van wat ik functioneele decentralisatie genoemd heb, is het zoogenaamde gemengde

bedrijf. Men moet naar ik meen van een gemengd bedrijf spreken, wanneer zoowel de leiding als het risico van een bedrijf berust bij een overheidsorgaan en een of meer particulieren.

Een gemengd bedrijf is aangewezen, wanneer men verkeert in een geval, zooals dat van het Haagsche trambedrijf, waarbij de gemeenteraad beschikte over de stadslijnen en een particuliere vennootschap van Gedeputeerde Staten een concessie voor de buitenlijnen had verkregen, terwijl het uit een commercieel oogpunt gewenscht is, de stads- en buitenlijnen door eenzelfde orgaan te doen besturen. Herhaaldelijk heeft men echter een gemengd bedrijf gesticht, niet omdat dit het eenig mogelijke middel was, om de overheid met particulieren te doen samenwerken, maar men heeft met opzet een particulier in de organisatie getrokken, ten einde aan een bepaalden tak van gemeentedienst den in dat geval meer doelmatiger vorm een naamlooze vennootschap te kunnen geven. Zoo zijn alle aandelen van de N. V. Habo, een vennootschap tot exploitatie van het bouwbedrijf, het eigendom van de gemeente Den Haag, terwijl één aandeel is genomen door de vereeniging tot het stichten van Nutswoningen. Zoo zijn 9 van de 10 aandelen van de N. V. Vuilafvoermaatschappij „V. A. M.”, gesticht ten behoeve van den afvoer van het Haagsche straatvuil naar Drente, genomen door den Staat der Nederlanden. Het 10e aandeel is genomen door een hoofdambtenaar van het Departement van Binnenlandsche Zaken.

Niet alleen de gemeente, maar ook de staat en de provinciën hebben herhaaldelijk voor de exploitatie van een dienst den meer doelmatigen vorm van een particulier bedrijf verkozen.

En zelfs in die gevallen, waar men het overheidsbedrijf als zoodanig heeft gehandhaafd, streeft men er naar de voordeelen van het particuliere bedrijf met die van het overheidsbedrijf te vereenigen. Ons mijnbedrijf in Limburg is een voorbeeld van doelmatigheid, op technisch, commercieel en sociaal gebied. Dat is als ik het goed zie voor een belangrijk deel te danken aan den invloed, die van het naast elkander werkende overheidsbedrijf en de particuliere bedrijven op elkander is uitgegaan. Het is een treffend voorbeeld van het verschijnsel, dat Prof. van Poelje met den technischen naam van „osmose”

heeft aangeduid, daarmede bedoelende het elkander door-
dringen van de beginselen van openbaar bestuur en particulier
beheer.

Als laatste groep van de verschijnselen, die ik getracht heb
onder den titel van functioneele decentralisatie samen te vatten,
moge ik, naast de voorbeelden ontleend aan de adviseerende
raden, de organen tot uitvoering van de sociale wetgeving en
de nieuwe vormen tot exploitatie van overheidsdiensten of
bedrijven, melding maken van het streven om, op voetspoor
van onze oude waterschappen — het klassieke, typisch Neder-
landsche voorbeeld van het verschijnsel, dat ik functioneele
decentralisatie genoemd heb — nieuwe autonome organen
in te stellen, die soms over de grenzen treden van de bestaande
territoriale publiekrechtelijke lichamen. Ik heb daarmede in
de eerste plaats de zoogenaamde „schappen” op het oog: de
plannen tot het stichten van bouwschappen, havenschappen,
jachtschappen, vischschappen, het plan tot stichting van een
tuindorp buiten het territoir van Amsterdam, het ontwerp
van prof. Scheltema tot exploitatie van de drooggelegde
gronden in den Wieringermeerpolder, de gewestelijke plannen
en de commissies, de rechtspersoonlijkheid bezittende lichamen
en organen aangegeven in het nieuwe artikel 130 van de
Gemeentewet.

Deze schetsmatige opsomming moge voldoende zijn om de
conclusie te wettigen, dat het verschijnsel, dat ik met functio-
neele decentralisatie heb aangeduid, het streven om bepaalde
functies, die de overheid aan zich getrokken heeft, voor een
belangrijk deel te onttrekken aan de bestaande vertegenwoor-
digende organen en op te dragen aan nieuwe organen, waarin
speciale belanghebbenden en deskundigen zitting hebben, die
met raadgevende, besturende of wetgevende functies bekleed
worden, hoe langer hoe meer veld wint. Zelfs het verrichten
van tal van diensten, die men tot dusverre steeds had
beschouwd, als bij uitstek aangewezen om door de overheid
verricht te worden, tracht men tegenwoordig te doen uitvoeren
door georganiseerde belanghebbenden. Zoo verdringt op het
gebied van de rechtspraak de sneller werkende en meer des-

kundige arbiter den door de overheid aangestelden rechter. Particuliere nachtveiligheidsdiensten vullen het werk van de politie aan. En zelfs op het gebied van de militaire macht is het opkomen van particuliere bewapende korpsen aanleiding geweest tot het indienen van een wetsontwerp.

Niet alleen doen zich deze verschijnselen in steeds groeiende mate voor, maar zij vinden zelfs, veel meer dan men het zou verwachten, vrij algemeen toejuicing. Vrijwel alle politieke partijen begroeten deze ontwikkeling in verschillende opzichten als de belichaming van gedachten, die liggen in de lijn van haar politieke beginselen.

De liberalen zien daarin tot uiting komen het hun sympathieke streven om de directe overheidsbemoeiing te verminderen. Prof. C. W. de Vries drukt dat als volgt uit: de sociale verzorging moet niet in de greep van den staat gekneld worden. Mr. Molenaar geeft aan het door de belanghebbenden zelf in collectief overleg geschapen autonome arbeidsrecht de voorkeur boven het door de overheid tot stand gebrachte heteronome arbeidsrecht.

De anti-revolutionairen begroeten in de verschijnselen der functioneele decentralisatie niet zonder goeden grond de verwezenlijking van hun streven naar „autonomie in eigen kring”.

De Roomsche-Katholieken zien in deze ontwikkeling de belichaming van wat in de encyclieken Rerum Novarum en Quadragesimo Anno als publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie wordt aanbevolen.

Het onlangs verschenen rapport van een commissie uit de S. D. A. P. over „nieuwe organen” ontdekt in de instelling van deze organen een lijn, die duidelijk den staatkundigen toestand van thans met de socialistische maatschappij der toekomst verbindt.

Een commissie benoemd door de Ned. Maatschappij voor Nijverheid en Handel en de Vrijzinnig-Democratische Bond bevelen deze ontwikkeling aan onder den gemeenschappelijken titel van „doelmatig overheidsbeheer”.

De fascistten ten slotte herkennen in het verschijnsel der functioneele decentralisatie de opkomst en den groei van de gedachte van den corporatieven staat.

Het is derhalve nauwelijks voor betwisting vatbaar, dat de functioneele decentralisatie met rassche schreden voortschrijdt en het valt te verwachten, dat zij zich in de naaste toekomst nog veel verder zal ontwikkelen.

Hoe stellen zich nu de staatsrechtelijke theorieën, onze voor een belangrijk deel op die theorieën gebaseerde wetgeving, en de toepassing van de wetgeving door de rechtspraak tegenover dit verschijnsel?

De moderne vertegenwoordigende gedachte voortgevloeid uit de leer der volkssouvereiniteit, uit het individualisme van de Fransche revolutie en het economische en staatkundige liberalisme kent slechts één soort van organen, die het algemeen belang vertegenwoordigen: de door de geheele burgerij gekozen vertegenwoordigende lichamen. Zelfs moet in geval van een conflict de overheid zwichten voor de uitspraak van de volksvertegenwoordiging.

Deze gedachtengang heeft de staatkundige ontwikkeling in ons land in de tweede helft van de 19e eeuw en in het begin van deze eeuw vrijwel beheerscht. Daaruit vloeit voort, dat, zooals Oppenheim het uitdrukt, een hoofdbeginsel is van onze gemeentelijke organisatie, dat de gemeenteraad overal en altijd, op een enkele uitzondering na, is de regelende en besturende macht en dat hij althans de regelende macht niet aan andere organen mag delegeren.

Oppenheim beroept zich op autoriteiten als Esmein, die heeft gezegd, dat „la délégation du pouvoir législatif est juridiquement impossible” en op Hugo Preusz, die schreef „jede Kompetenz ist eine berechtigende Pflicht und ein verpflichtendes Recht”. In zijn enthousiasme noemt Oppenheim deze uitspraken zelfs „klaar en begrijpelijk genoeg”. Hij vertolkt hier geheel den gedachtengang van John Locke, die heeft geschreven: „the legislative cannot transfer the power of making laws to any other hands” en van Thorbecke, die het als volgt uitdrukte, dat „publiek recht is publieke plicht”.

Toch heeft ook Oppenheim die theorie slechts kunnen redden door het begrip uitvoeren zoo ruim op te vatten, dat daaronder maatregelen vallen, die op zich zelf beschouwd als wetgeving moeten worden gekwalificeerd.

De moderne wetgeving, niet alleen hier te lande, maar in de geheele wereld delegeert in ruime mate niet alleen de bevoegdheid om te besturen en uit te voeren, maar ook de bevoegdheid om regelen te stellen aan de administratie en niet alleen aan de kroon en aan de ministers, maar ook aan ambtenaren. De ambtenaren geven „nadere voorschriften”, „aanwijzingen”, „verklaringen” en „vergunningen” en zij kunnen „eischen” stellen. Toen de arbeidsinspectie ten aanzien van de verwarming van de winkels van de firma Jamin het bekende verbod van het gebruik van petroleumkachels had gesteld en de H. R. die bevoegdheid niet had willen erkennen, heeft de wetgever terecht, omdat die bevoegdheid onvermijdelijk was, niettegenstaande het aanvankelijk felle verzet in de Tweede Kamer, de Arbeidswet herzien en de betwistbare bevoegdheid door een onbetwistbare vervangen.

De wetgever heeft tot dusverre steeds geweigerd, niettegenstaande daarop herhaaldelijk is aangedrongen, de mogelijkheid te openen, dat van de commissies van bijstand uit den gemeenteraad beheerende commissies zouden worden gemaakt, waarin ook anderen, dan leden van den gemeenteraad, met name speciale deskundigen en belanghebbenden, zouden worden opgenomen. Maar door gebruik te maken van stichtingen, naamlooze vennootschappen en particuliere vereenigingen, scheidt men een beheersvorm, die ik zeker niet in strijd met de wet zou willen noemen, maar die toch in ieder geval een vorm is, dien de wetgever niet heeft voorzien.

Prof. van der Pott, die niet alleen blijkens zijn bewerking van Oppenheim's Gemeenterecht de theorie van ons gemeenterecht volkomen beheerscht, maar die bovendien als Leidsch wethouder en als Groningsch gemeenteraadslid de practijk van onze gemeenteadministratie grondig kent, maakt, wanneer hij deze evolutie van commissies van bijstand tot commissies van beheer bespreekt deze nuchtere opmerking: „Het is somtijds beter een nuttige evolutie, die zich met de wet niet geheel en al verdraagt, haar gang te laten gaan zonder er al te veel de aandacht op te vestigen. Geschiedt dit wel, dan is er kans, dat sommigen schrikken en trachten de ontwikkeling te stuiten.”

Men heeft vroeger wel geschreven, dat de theorie van het

staatsrecht de practijk van het staatkundig leven een generatie vóór is. Op het oogenblik gaat de evolutie van de practijk zoo snel, dat de theorie achterop is geraakt.

De H. R., die steeds een rem heeft aangelegd aan al te ver gaande delegatie, heeft haar opvattingen omtrent geoorloofde uitvoerende bevoegdheid voortdurend verruimd. Nog in 1913 had ons hoogste rechtsprekende college een doorlopende machtiging door den gemeenteraad tot verhuring van gemeentewoningen afgewezen, omdat van het besluit tot verhuring de aanwijzing van den huurder een hoofdbestanddeel uitmaakte, waarom deze aanwijzing door den gemeenteraad moest worden gedaan. Maar weinige jaren later werd deze zelfde delegatie toegestaan, omdat het uitvoering is.

Bij de herziening van onze Grondwet in 1922 en van onze Gemeentewet in 1931 heeft men in ruime mate de mogelijkheid tot wat ik functioneele decentralisatie genoemd heb geopend.

Artikel 78 van de Grondwet bepaalt sinds 1922, dat de instelling van vaste colleges van advies en bijstand aan de regeering krachtens de wet geschiedt en dat die wet of wetten tevens de regelen moeten inhouden omtrent de benoeming, samenstelling, werkwijze en bevoegdheden van die colleges. Wie van de uitvoerige debatten in de Tweede Kamer, die aan het tot stand komen van dit artikel zijn voorafgegaan, kennis neemt, krijgt den indruk, dat het niet zoozeer te doen was, om de instelling van dergelijke colleges te bevorderen — trouwens reeds zonder dat de Grondwet daaromtrent regelen gaf bestonden zij in groote getale — als wel om te voorkomen, dat zij de vrijheid van de Staten-Generaal te veel aan banden zouden leggen.

De oude twistvraag, of het geoorloofd is, naast de bestaande provinciën, gemeenten en waterschappen, nieuwe publiekrechtelijke lichamen met verordenende bevoegdheid in te stellen, is door de grondwetsherziening van 1922 in dien zin opgelost, dat het nieuwe artikel 194 in principe een bevestigend antwoord geeft.

Onze Grondwet bepaalt nog steeds, dat aan den gemeenteraad de regeling en het bestuur van de huishouding der gemeente wordt overgelaten. Maar een amendement—Visser van IJzendoorn heeft daar thans aan toegevoegd, dat de

gemeenteraad in bepaalde gevallen, met inachtneming van te stellen regels, onder zijn toezicht, het bestuur van te bepalen takken van de huishouding der gemeente geheel of ten deele aan andere organen kan opdragen.

De redactie van deze nieuwe zinsnede moge allesbehalve onberispelijk zijn, zij getuigt desniettemin van den wensch, om zich aan de nieuwe practijk aan te passen.

Bij de jongste herziening van onze Gemeentewet in 1931 is een nieuw artikel 169 ingevoegd, dat aan den gemeenteraad de bevoegdheid geeft ook wetgevende macht aan het college van B. en W. te delegeren. De redactie is mijns inziens zelfs zeer gelukkig geslaagd, omdat aan deze delegatie de zeer juiste beperking is verbonden, dat de gemeenteraad de onderwerpen moet aangeven, die B. en W. mogen regelen en dat de verordenende bevoegdheid van B. en W. in zooverre beperkt is, dat zij slechts „nadere” regels mogen stellen. De algemeene lijnen moeten dus door den gemeenteraad worden getrokken en de aanvullende regelingen kunnen uiteraard onder de contrôle van den gemeenteraad aan B. en W. worden gedelegeerd.

Ook kan de gemeenteraad thans desgewenscht aan B. en W. zijn macht delegeren ten aanzien van een groot aantal punten, zooals het koopen en verhuren van gemeenteeigendommen, den aanleg van straten, het stichten van gebouwen, het voeren van rechtsgedingen en het in beroep gaan tegen administratieve beslissingen en zelfs ten aanzien van de bezoldiging van het gemeentepersoneel.

De wetgever heeft dus in ruime mate de gelegenheid geopend om de besturende macht van den gemeenteraad en zelfs een deel van zijn verordenende macht aan het college van B. en W. te delegeren. Van die bevoegdheid zal ongetwijfeld voorloopig slechts in zeer beperkte mate worden gebruik gemaakt.

Deze vrijgevigheid is des te opmerkelijker, omdat de wetgever niets heeft bepaald omtrent de mogelijkheid om een deel van de macht van den gemeenteraad te delegeren aan colleges, waarin naast gemeenteraadsleden, speciale deskundigen en belanghebbenden zitting zouden hebben. Desniettemin behelpt men zich in de practijk, zooals ik zoo straks heb aangegeven, door de oprichting van stichtingen, naamlooze

vennootschappen en vereenigingen. De wetgever heeft aan deze ontwikkeling echter de beperkingen aangelegd, dat voor het deelnemen in stichtingen en naamlooze vennootschappen de goedkeuring van gedeputeerde staten noodig is en dat deze privaatrechtelijke vormen slechts mogen worden gebruikt, indien deze vorm van behartiging van het gemeentelijk belang daarvoor in verband met den aard van dat belang bijzonder aangewezen moet worden geacht.

In ieder geval zal men thans niet meer kunnen zeggen, dat het bezigen van deze privaatrechtelijke vormen in strijd is met de wet, omdat de wet er uitdrukkelijk over spreekt.

Op den duur zal men er ongetwijfeld naar zoeken ook een publiekrechtelijken vorm van organisatie te vinden, waardoor speciale deskundigen en belanghebbenden op dezelfde wijze, waarop dat thans op privaatrechtelijke wijze geschiedt, in het bestuur van de gemeente kunnen worden betrokken.

Men kan derhalve constateeren, niet alleen, dat de ontwikkeling, die ik onder den titel van functioneele decentralisatie heb samengevat, plaats vindt en wenschelijk is, doch ook dat de theorie, de wet en de rechtspraak zich aan die evolutie aanpassen.

Heel wat moeilijker is het punt, waarvoor ik ten slotte uw aandacht vraag, welke grenzen aan die decentralisatie moeten worden aangelegd.

Er steekt een kern van juistheid in de theorieën van Locke, Preusz, Esmein en Oppenheim, dat het door de burgerij gekozen orgaan, dat het algemeen belang moet vertolken, zijn macht niet behoort te delegeren; in de pleidooien indertijd door van Idsinga en de Savornin Lohman gevoerd tegen de Bakkersraden en de Raden van Arbeid van Talma in hun oorspronkelijke gedaante, waarin zij als een soort van sociale gemeenteraden zouden werkzaam zijn; in de bedenkingen van Mr. J. A. Levy tegen nieuwe organen met verordenende bevoegdheden, die den electoralen achtergrond zouden missen en in de beschouwingen van Bongers en Wibaut in hun afzonderlijke nota bij het rapport der S. D. A. P. over nieuwe organen, waarin de vrees wordt uitgesproken, dat de belangen der consumenten aan die der producenten zullen worden opgeofferd.

Functioneële decentralisatie maakt het overheidsbeheer ingewikkelder, de contrôle door de volksvertegenwoordiging en de overheid, die het algemeen belang hebben te behartigen wordt moeilijker en het gevaar is onmiskenbaar, dat somtijds de speciale belangen boven het algemeen belang zouden kunnen prevaleeren.

Het algemeen belang kan immers niet worden vastgesteld door een optelsom van een aantal speciale belangen. Het moet zelfstandig worden gevonden aan de hand van algemeene politieke beginselen.

Daarom voel ik niets voor het plan geruimen tijd geleden door Treub geopperd voor een krachtens organisch kiesrecht samengestelde Eerste Kamer; voor het denkbeeld van de beide Webbs, om naast het bestaande parlement een gelijkwaardige volksvertegenwoordiging, aan wie de sociale en economische politiek zou worden toevertrouwd, in te stellen. Dat moet leiden tot onoplosbare competentiegeschillen.

Zelfs gaan de oorspronkelijke plannen van Talma t. a. v. de Raden van Arbeid en de denkbeelden van mijn ambtgenoot Veraart t. a. v. de bedrijfsraden mij te ver, omdat zij te ruime, niet voldoende gepreciseerde, bevoegdheden aan organen, in de eerste plaats uit belanghebbenden en speciale deskundigen samengesteld, delegeeren.

Delegatie niet alleen van besturende en uitvoerende functies, maar zelfs van aanvullende regelende bevoegdheden acht ik onvermijdelijk. Maar de volksvertegenwoordiging en de overheid, die met de behartiging van het algemeen belang belast zijn, moeten de leiding in handen houden. De bevoegdheid van de nieuwe organen moet in de eerste plaats bestaan in het geven van advies, vóórdát de organen, die het algemeen belang vertegenwoordigen, hun beslissingen nemen. Nadat de algemeene regelen door volksvertegenwoordiging en overheid zullen zijn opgesteld, kan de nadere uitwerking en de aanvulling binnen het aldus getrokken kader, aan de nieuwe organen worden opgedragen. Maar ook dat werk moet geschieden onder toezicht van de organen, die het algemeen belang vertolken. Die beperkingen zijn onmisbaar om te waarborgen, dat het algemeen belang prevaleert en dat er geen onoplosbare competentiegeschillen rijzen.

Wanneer wij op deze wijze de ontwikkeling van de verschijnselen, die ik onder den titel van functioneele decentralisatie heb samengevat, bevorderen, doen wij dan wel iets anders, dan de grondgedachte van den corporatieven staat te enten op de parlementaire democratie, en van die gedachte over te nemen, wat binnen het kader van die democratie mogelijk is?

Ik hecht niet aan den naam, maar ik zie in ieder geval in die functioneele decentralisatie op beperkte schaal een noodzakelijk middel om op den grondslag der democratie een doelmatige overheidsbemoeying te verkrijgen.

Mijne Heeren Curatoren,

Aan uw vertrouwen dank ik de voordracht, op grond waarvan de Regeering mij tot deze functie heeft geroepen. Gij kunt er van verzekerd zijn, dat ik mij ten volle bewust ben van de verantwoordelijke taak, die mij is toevertrouwd en dat ik geen middel onbeproefd zal laten om van mijn werk te maken het beste, dat mijn krachten mij zullen veroorloven.

Ambtgenooten,

Ik betreed uw kring van meerendeels technici, als jurist, niet zonder schroom. Op uw voorlichting zal ik dikwijls een beroep moeten doen, omdat ik begrijp, dat de vakken, die ik heb te doceeren, voor den aanstaanden ingenieur niet den hoofdschotel vormen, zoodat mijn onderwijs zich zal moeten aansluiten aan het uwe.

Hooggeachte Volmer en Veraart,

Gedurende vele jaren mocht ik reeds als examiner met U samenwerken. Die ervaring en de wijze, waarop gij mij als ambtgenoot begroet hebt, geven grond voor de verwachting, dat onze samenwerking in de toekomst niets te wenschen zal overlaten.

Hooggeachte Heer Valckenier Kips,

Gij kunt er U van verzekerd houden, dat ik uw voorbeeld zal volgen, waar gij er naar gestreefd hebt aan technici eenig

wijsgeerig en historisch inzicht bij te brengen, zonder welke iedere studie van het staatsrecht tot onvruchtbaarheid is gedoemd.

Uw baanbrekend werk op het gebied van den stadsaanleg zal mij tot voorbeeld zijn.

Op dit voor mij zoo gewichtig oogenblik in mijn leven gaan mijn gedachten naar mijn ouders, die deze gebeurtenis niet meer hebben mogen beleven. Ik heb wel eens geglimlacht om hun opvatting, dat de beoefening van de wetenschap, om haar zelfs wil, de meest eervolle bezigheid, en dat de functie van hoogleeraar het schoonste ambt is. Zooals wij allen dikwijls doen, wanneer wij ouder worden, vraag ik mij thans af, of het rijper inzicht van mijn ouders niet dieper ging, dan mijn jeugdig scepticisme.

Dankbaar herdenk ik op deze plaats het onderwijs, dat ik aan de hoogeschool van Amsterdam heb mogen genieten, in het bijzonder het onderwijs van Struycken. Hoe dikwijls heb ik, sinds zijn overlijden, staande voor moeilijke problemen, zijn kennis, zijn belangstelling, zijn critiek en zijn steun niet gemist. Hij beschikte als leermeester over de onschatbare gave van nuchterheid te paren aan bezieling, die beide polen van ieder vruchtbaar onderwijs. Mijn onderwijs in de vakken, die Struycken gedoceerd heeft, zal ten volle aan mijn hooggespannen verwachtingen beantwoorden, indien ooit mijn leerlingen op mijn onderwijs terug zullen zien met dezelfde dankbaarheid, die ik koester jegens Struycken.

Veel heb ik te danken, sinds de jaren, dat ik afgestudeerd ben, aan degenen onder wie en naast wie ik werkzaam ben geweest, aan Mr. Woltman, van het Departement van Defensie, aan de Heeren Scholtens, Zaalberg en Westhoff van het Departement van Economische Zaken en Arbeid, aan de rijksbemiddelaars, wier secretaris ik ben geweest — uit wier midden ik moge volstaan met het noemen van den Heer van Ysselsteyn, die voorzitter van het college van rijksbemiddelaars en mijn ambtsvoorganger is geweest — en aan de

voorzitters van den Hoogen Raad van Arbeid, waarvan ik moge volstaan met het noemen van de namen van Nolens, Aalberse en Slotemaker de Bruïne.

Dames en Heeren Studenten,

Ik weet, dat er hier in Delft veel van U gevergd wordt en ik ben de eerste om te erkennen, dat er voor U nog tijd moet overblijven voor iets anders dan studeeren.

Maar de bevoorrechte positie, die gij thans als studenten aan een inrichting van hooger onderwijs inneemt en die gij later in leidende functies in de maatschappij zult innemen, eischt van U eenige kennis van en eenig inzicht in onze staatkundige organisatie.

Ik beschouw het als een groot voorrecht bij de studie van die problemen als uw leidsman te mogen optreden.

Dames en Heeren,

Ik aanvaard dit ambt, dat, naast de functie van rijksbemiddelaar, het lidmaatschap van den gemeenteraad van 's-Gravenhage en mijn publicistische werkzaamheden in de Groene Amsterdammer, mijn hoogste aspiraties op het gebied van het openbare leven ten volle bevredigt, met het uitspreken van de bede, dat de zegen van den Allerhoogste mijn werk moge doen strekken ten bate van de wetenschap, van de Technische Hoogeschool en haar leerlingen, en van ons vaderland.

Ik heb gezegd.

44/1173

H.E. 7343