GESCHRIFTEN VAN DE VERENIGING VOOR
ADMINISTRATIEF RECHT

LVII

DOELTREFFENDHEID VAN HET ADMINISTRATIEVE BEROEP

PRE-ADVIEZEN UITGEBRACHT DOOR

MR. J. M. KAN

MR. N. H. MULLER

EN

MR. R. STRENG

VOOR DE ALGEMENE VERGADERING
OP 7 OKTOBER 1966

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

GESCHRIFTEN VAN DE VERENIGING VOOR
ADMINISTRATIEF RECHT

LVII

DOELTREFFENDHEID VAN HET ADMINISTRATIEVE BEROEP

PRE-ADVIEZEN UITGEBRACHT DOOR

MR. J. M. KAN

MR. N. H. MULLER

EN

MR. R. STRENG

VOOR DE ALGEMENE VERGADERING
OP 7 OKTOBER 1966

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

INHOUD

Pre-advies van Mr. J. M. Kan 5

I. Inleiding 5

II. De procedure en in het bijzonder de tijd, die het beroep op de Kroon in de regel meebrengt 6

III. Het effect van een gegrond bevonden beroep 14

IV. De vraag, hoe de Kroon zich opstelt in de gevallen, waarin de doelmatigheid van een bestreden beschikking in het geding is . . 17

V. De „ambtshalve" beoordeling van beschikkingen, waartegen beroep is ingesteld 22

VI. De zogenaamde dubbele beroepen 25

VII. Samenvatting 29

Pre-advies van Mr. N. H. Muller 32

1. Benaderingswijze 32

2. Vormgeving 32

3. Onderzoek elders 33

4. Plaats van het adm. beroep 35

5. Preventie door de wetgever 37

6. Preventie door de bestuurder 38

7. Preventie door (juridische) bijstand 39

8. „Praktijk"-preventie 41

9. De formulering van de beschikking 43

10. Wenselijkheid van doelmatige documentatie 46

11. Prov. staten als beroepsorgaan 47

12. „Verschuiving" van het beroep 49

13. De c.d.K. als beroepsorgaan en als partij 50

14. Het college van ged. staten als beroepsorgaan en als partij . . . 53

15. Is het gedeputeerd college bij uitstek aangewezen voor a.b.-taken? 54

16. Efficiency in het eigen midden 54

17. Werkwijze van de geschillenkamers 56

18. Snellere afdoeningsmogelijkheden 56

19. De prov. procedure-regelingen 58

20. Andere rechters in samenhang met het a.b. 60

21. Samenvatting 64

22. Afsluiting 66

Pre-advies van Mr. R. Streng 69

I. Inleiding 69

Uitgangspunten beoordeling doeltreffendheid administratief beroep. Het administratieve beroep als instrument van centrale beleidsbepaling. De positie der gemeenten in de veranderde bestuursverhoudingen. Verdeling van de rechtsmacht over de beroepsorganen. Andere aspecten van de regeling van het administratieve beroep in verband met de doeltreffendheid daarvan. Gemeenten t.o.v. het administratieve beroep in verschillende relaties.

II. Het beroep op de eigen organen der gemeente. 80

a. Het beroep op burgemeester en wethouders.

Het beroep op burgemeester en wethouders t.o.v. de aan ambtenaren gegeven uitvoeringsbevoegdheid. Het gebruik van art. 211 der gemeentewet. Delegatie in zelfbestuursaangelegenheden. Verbetering der beroepsprocedure.

b. Het beroep op de gemeenteraad.

Bezwaren tegen de raad als beroepsinstantie. Ervaringen met dit beroep in de praktijk. De raad als hoogste beleidsinstantie t.o.v. de uitvoering van plaatselijke verordeningen. Het administratieve beroep in de plaatselijke sfeer en de uitbreiding van de Wet b.a.b. Voorwaarden voor een goede werking van het administratieve beroep in plaatselijk verband.

III. Het beroep op de organen van hoger gezag 90

a. Het beroep op gedeputeerde staten.

Enige quantitatieve aspecten van het beroep op gedeputeerde staten. Het effect van het beroep in verband met de belangen der bestuurden enerzijds en de bestuursdoelmatigheid anderzijds. De samenwerking tussen de provinciale en de gemeentelijke diensten in dit verband. De betekenis van het beroep op gedeputeerde staten in verband met de rechtsvorming.

b. Het beroep op de Kroon.

Het beroep op de Kroon van de beslissingen van gedeputeerde staten. Argumenten voor en tegen. Het beroep op gedeputeerde staten in eerste instantie. Voorkeur voor rechtstreeks beroep op Kroon afhankelijk van aard der materie. Het belang van hoger beroep op de Kroon. Rechtszekerheid en uniformiteit bestuur. Enige jurisprudentie. Het belang van volledigheid bij het onderzoek der beroepsgronden en de motivering van de uitspraak.

IV. Samenvatting 105

Bijlagen 106

DOELTREFFENDHEID VAN HET ADMINISTRATIEVE BEROEP

Pre-advies van Mr. J. M. Kan

De schrijver van dit pre-advies moge beginnen met een persoonlijk woord. Aangezien zijn functie meebrengt, dat hij bij het administratieve beroep op de Kroon nauw is betrokken, ziet hij zich genoopt de nodige reserve te betrachten. Hij vertrouwt, dat de lezers daarvoor begrip zullen hebben.

I

Dient hij, die over een aantal essentialia van het administratieve beroep moet pre-adviseren, niet eerst een uiteenzetting te geven van hetgeen onder dit beroep moet worden verstaan? Eigenlijk wel! Maar dan zou dit stuk veel te lang worden. Men excusere mij dus, wanneer ik de lezer, voor zover nodig, verwijs naar het onderscheid, dat A. M. Donner op blz. 339 e.v. van het Nederl. Bestuursrecht I, Algemeen Deel, 1962 maakt tussen „administratief beroep" en „administratieve rechtspraak", zomede naar de voordracht van J. R. Stellinga „Rechtsbescherming in administratief beroep", opgenomen in het in 1964 bij Kluwer uitgegeven boekje „Rechtsbescherming tegen de overheid".

Ik ga dus uit van het als bekend veronderstelde begrip „administratief beroep", dat zich, anders dan de administratieve rechtspraak, binnen de administratie afspeelt, en beperk me tot het mij door het Bestuur toegewezen terrein, het (administratief) beroep op de Kroon. Het zgn. b.a.b.-beroep zal ik dan, voor zover nodig, afzonderlijk in mijn beschouwingen betrekken.

In Bestuurswetenschappen van september 1965 heeft G. M. J. van Roessel, als vervolg op het bekende overzicht van de Commissie De Monchy, een overzicht gepubliceerd van de thans bestaande wetten, algemene maatregelen van bestuur en provinciale verordeningen, waarin beroep op de Kroon is opengesteld van de daarin genoemde beschikkingen van bepaalde instanties. Het betreft hier in hoofdzaak beschikkingen van colleges van Ged. Staten, van Burg. en Wethouders, van bepaalde Ministers, van colleges als de Kamer voor de Binnenvisserij, de Commissie Vervoervergunningen e.d..

Voor wat de beschikkingen van de colleges van Ged. Staten betreft, gaat het soms om beschikkingen, in eerste instantie genomen, soms — als bijv. in sommige onderwijswetten — om beslissingen, door die colleges in beroep genomen.

Achtereenvolgens zal ik aandacht wijden aan de volgende punten:

I. De procedure en in het bijzonder de tijd, die het beroep op de Kroon in de regel meebrengt.

II. Het effect van een gegrond bevonden beroep.

III. De vraag, hoe de Kroon zich opstelt in de gevallen, waarin de doelmatigheid van een bestreden beschikking in het geding is.

Hierbij zal met name ook aandacht gewijd worden aan de positie van de instanties, die de Kroon en de Afdeling voor de Geschillen van Bestuur van de Raad van State van advies dienen bij de beroepen, waarbij de „techniek" een grote rol speelt.

IV. De „ambtshalve" beoordeling van beschikkingen, waartegen beroep is ingesteld.

V. De zogenaamde dubbele beroepen.

Aan het slot wil ik een poging doen om, waar dat verantwoord mag worden geacht, enkele suggesties voor de toekomst te doen, voor zoverre deze niet reeds in de voorgaande hoofdstukken een plaats zullen hebben gevonden.

II

In een artikeltje in het Nederlands Juristenblad van 13 februari 1965 „Kan de administratieve rechtspraak niet sneller werken?" oefende Th. L. van der Veen kritiek op het feit, dat „in een zo simpele zaak als het enigszins uitbreiden van een jachthaventje", waarvoor ontheffing was gevraagd van het verbod tot ontgronding, bedoeld in de provinciale verordening op de ontgrondingen Zuid-Holland, welke ontheffing door Ged. Staten was geweigerd, ruim 4 jaar moest worden geprocedeerd. Schrijver trok daaruit de conclusie, dat de procesgang via de Afdeling van de Raad van State voor de Geschillen van Bestuur dient te worden versneld of gemoderniseerd en tevens gestroomlijnd.

In een onderschrift wees ik er op, dat bij de behandeling van administratieve beroepen op de Kroon drie fasen zijn te onderscheiden: 1. de fase van de „instructie"; 2. de behandeling van de zaak door de Afdeling voor de Geschillen van Bestuur; 3. de afdoening van de zaak door het departement, nadat de Afdeling advies heeft uitgebracht. In het door schrijver bedoelde geval had de duur van de tweede fase 7 maanden bedragen.

Het lijkt dienstig de drie fasen, voor zover voor ons onderwerp van belang, na te gaan. Daar is dan allereerst de „instructie". Terwijl ik mij moge veroorloven kortheidshalve te verwijzen naar hetgeen over de artt. 26 e.v. in de Wet op de Raad van State is geschreven in het Commentaar op de Wet b.a.b.[1], vestig ik er de aandacht op, dat bij de „gewone" beroepen de Afdeling Contentieux eerst van het beroep kennis neemt, nadat de Kroon het geschil bij haar aanhangig heeft gemaakt (art. 26, jis. art. 32 en art. 20 van de Wet op de Raad van State). De aanhangigmaking geschiedt door de betrokken Minister, krachtens door de Koningin verleende machtiging. „Daarbij worden de dienaangaande

[1] „de Wet beroep administratieve beschikkingen" (N. Samson N.V. 1964).

verkregen ambtsberichten aan de Afdeling overgelegd" aldus art. 32, lid 2, der wet.

Anders dan bij de b.a.b.-beroepen, bij welke het beroepschrift moet worden ingediend bij de voorzitter van de Afdeling Contentieux, die, volgens art. 12 der Wet b.a.b., zelf de nodige ambtsberichten inwint, is de Afdeling bij de „gewone" beroepen mitsdien afhankelijk van het tempo, dat de Minister heeft betracht bij het aanhangig maken.

Afhankelijk is de Afdeling mede van de „ambtsberichten", die de Minister heeft ingewonnen. Wel verklaart art. 35, lid 1, der Wet op de Raad van State de Voorzitter der Afdeling bevoegd, hetzij door tussenkomst van de Minister, hetzij rechtstreeks, nadere ambtsberichten van de bij de zaak betrokken overheidsorganen in te winnen, welke laatste, volgens het tweede lid van art. 35, de Afdeling dienen te bereiken door tussenkomst van de Minister, doch het is duidelijk, dat de vraag of nadere ambtsberichten nodig zijn, eerst beantwoord kan worden na grondige bestudering der zaak. In de praktijk pleegt dan ook na de aanhangigmaking der zaak bij de Afdeling Contentieux zo spoedig mogelijk te worden overgegaan tot de tweede fase, de behandeling van het geschil door de Afdeling. Zij omvat allereerst de oproeping van „belanghebbenden om memoriën en bewijsstukken, die zij voor de behandeling van de zaak dienstig achten, in te dienen binnen een door de Voorzitter te bepalen termijn" (art. 34, lid 1, der wet). Bij de bepaling van deze termijn, welke, zo nodig, verlengd kan worden, pleegt afweging plaats te vinden van het belang van snelle behandeling tegen dat van de „belanghebbenden" om hun standpunt zo goed mogelijk naar voren te kunnen brengen.

Voorts worden, aldus art. 36 der wet, alle op de zaak betrekking hebbende stukken, bij de Afdeling aanwezig [2], ter secretarie van de Raad van State ter visie gelegd van belanghebbenden of hun gemachtigden. Ook hier bepaalt de Voorzitter de termijn, gedurende welke van de stukken kennis kan worden genomen.

Ter wille van een vlotte behandeling vindt in de praktijk een synchronisatie plaats van de uitvoering der artt. 34 en 36, met dien verstande, dat de beide termijnen gelijk beginnen, doch die van art. 34 eerder ophoudt dan die van art. 36 (dit om te voorkomen, dat een partij nog vlak voor het einde van de termijn ex art. 36 een stuk produceert, zodat de tegenpartij daarvan niet behoorlijk kennis zou kunnen nemen).

Is deze ronde genomen en heeft de Voorzitter geen aanleiding gevonden nadere ambtsberichten in te winnen, dan wordt de openbare behandeling gehouden, waartoe de belanghebbenden worden opgeroepen (art. 38), „ten einde desgewenst persoonlijk of door hun gemachtigden hun standpunt toe te lichten". De betrokkenen kunnen dus zelf komen of zich laten vertegenwoordigen door een gemachtigde, die, tenzij hij

[2] Artikel 37 bevat een uitzondering ten aanzien van „geheime" ambtsberichten.

advocaat of procureur is of door de partij wordt „meegebracht", een schriftelijke lastgeving moet overleggen.

Volgens art. 45 der wet begint de behandeling met het uitbrengen van verslag door de rapporteur. De laatste jaren blijft dit, tenzij partijen de stukken niet blijken te kennen, achterwege en constateert de Voorzitter, dat „rapport geacht wordt te zijn uitgebracht". Zodra de wet op de helling komt, zou dit voorschrift mitsdien aan de praktijk kunnen worden aangepast.

Partijen voeren het woord, meegebrachte of opgeroepen getuigen of deskundigen worden, in de regel zonder beëediging, gehoord, waarna eerst de rapporteur en daarna, naar volgorde van anciënniteit, de leden en ten slotte de Voorzitter de nodige vragen stellen. Er wordt, zo nodig, gezamenlijk over kaarten gebogen; in dienstplichtzaken worden tal van persoonlijke gegevens gevraagd, waarbij de Afdeling zich bepaald niet als „lijdelijk" beschouwt. Herhaaldelijk blijken eenvoudige lieden hun zaak op voortreffelijke wijze voor te dragen, (beroeps)gemachtigden daarentegen er somtijds weinig van terecht te brengen. Ook advocaten blijven somtijds beneden de maat en maken, dat Donner's klacht over het optreden van het merendeel der advocaten in administratiefrechtelijke beroepszaken (Nederl. Bestuursrecht, Algemeen Deel, blz. 342) nog steeds — helaas — als up to date kan worden beschouwd. Waar de doelmatigheid bij de „gewone" beroepen vaak een grote rol speelt en het hier bovendien gaat om het vinden van de „materiële waarheid", ligt het voor de hand, dat het persoonlijk verschijnen van partijen van grote betekenis moet worden geacht — art. 40 geeft de Voorzitter de bevoegdheid een belanghebbende te doen oproepen om persoonlijk te verschijnen tot het geven van inlichtingen — waarbij het van de ingewikkeldheid van de zaak zal afhangen of het aanbeveling verdient het woord (in eerste instantie) te laten voeren door een „vakman". Heeft de Voorzitter voor de laatste maal gezegd: „de Afdeling is voldoende voorgelicht; de behandeling dezer zaak wordt gesloten; de Afdeling zal zich beraden en advies aan H.M. de Koningin uitbrengen", dan gaat de Afdeling, conform art. 51 der wet, in raadkamer.

Heilig is het geheim der raadkamer. Volstaan zij met mede te delen, dat de Kamers er zoveel mogelijk naar streven het op de dag der behandeling eens te worden over de onderdelen van het uit te brengen advies. Somtijds echter blijkt de zaak tot nadere overweging te nopen, waarmede, tenzij de aangelegenheid zeer urgent is, gemakkelijk enige tijd gemoeid is. Somtijds ook blijkt het nodig naar aanleiding van hetgeen ter zitting is betoogd nadere ambtsberichten in te winnen (art. 54 der wet), waarbij men opnieuw in het oog houde, dat bij de „gewone" beroepen de doelmatigheid vaak een grote rol speelt en de beslissing, behoudens in bepaalde gevallen, mede rekening houdt met sinds het nemen van de geïncrimineerde beschikking gewijzigde omstandigheden; ik kom hierop nog terug. Hiermede is helaas vaak geruime tijd gemoeid.

De nader ingewonnen ambtsberichten moeten, aldus art. 54, lid 1, tweede volzin, ter griffie van de Raad ter visie worden gelegd, waarbij belanghebbenden of hun gemachtigden in de gelegenheid worden gesteld daarvan inzage te nemen. Hernieuwde behandeling in een openbare vergadering *behoeft* in deze gevallen niet plaats te vinden: artikel 55 legt de beslissing daaromtrent in handen van de Afdeling.

Is het advies der Afdeling en het daarbij te voegen ontwerp voor een „met redenen omkleed, door Ons te nemen besluit" (art. 56, lid 1) gereed, dan begint de derde fase en is het woord aan het departement. De Minister behoeft het ontwerp-besluit niet zonder meer over te nemen, doch hij moet dan eerst de Afdeling in de gelegenheid stellen kennis te nemen van zijn bedenkingen. Legt de Minister bij de mededeling van de gerezen bedenkingen nieuwe stukken over, dan kan de voor de behandeling van het geschil in eerste aanleg voorgeschreven procedure opnieuw plaatsvinden, met dien verstande, dat, naar luid van art. 57, lid 2, het advies van de Afdeling en de desbetreffende brief van de Minister niet ter inzage worden gelegd. Hernieuwde behandeling is echter uitzondering.

Blijkt de Afdeling onvermurwbaar, dan kan de Minister „contrair" gaan, maar hij dient dan, aldus art. 58, lid 1, onder b, overleg te plegen met de Minister van Justitie of met de Minister-President, wanneer het de Minister van Justitie zelf is, die niet met de Afdeling wenst mee te gaan.

Ja, over die contraire besluiten is reeds menig woord gesproken en geschreven. Op blz. 7 van de Inleiding van het Commentaar „Wet beroep Administratieve Beschikkingen" is overigens aangetoond, dat het met die besluiten, vooral de laatste jaren, zo'n vaart niet loopt. Bovendien, zolang de Kroon bij de „gewone" beroepen mede de doelmatigheid van het gevoerde beleid beoordeelt, is het onvermijdelijk, dat de Minister in de gevallen, waarin hij de verantwoordelijkheid voor het door de Afdeling Contentieux voorgedragen ontwerp-besluit niet meent te kunnen dragen, de bevoegdheid heeft een contrair besluit uit te lokken. Een mooi voorbeeld uit de laatste tijd [3] is het K.B. van 2 april 1965 inzake goedkeuring van het streekplan IJsselmonde (Stb. 156). Dit is een contrair besluit ten aanzien van de bestemming van de Polder Walburg in de gemeente Zwijndrecht. De Kroon meende met de Provinciale Staten, dat de tot de Polder behorende gronden, met het oog op de te verwachten ontwikkeling van het Drechtstedencomplex, voor de stadsuitbreiding niet konden worden gemist en dat de belangen van de tuinders derhalve hiervoor zouden moeten wijken, terwijl de Afdeling Contentieux — evenals destijds het college van Ged. Staten — het standpunt huldigde, dat de mogelijkheden voor woningbouw in Zwijndrecht krachtens de vigerende uitbreidingsplannen nog van zoda-

[3] Tijdens het schrijven van dit pre-advies verscheen het K.B. van 30 november 1965, betreffende een vervallenverklaring van raadslidmaatschap gemeente Montfoort (Stb. 572), dat eveneens een contrair besluit bevat.

nige omvang zijn, dat in de behoefte aan bouwgrond voor de woningvoorziening voor de eerstvolgende vijftien jaren kan worden voorzien en dat aantasting van deze 123 ha merendeels waardevolle tuinbouwgrond ook overigens niet noodzakelijk zou zijn.

Een verschil in visie dus ten aanzien van een belangrijk onderdeel van het planologisch beleid. Welnu, daar de Minister er van overtuigd was, dat zijn visie de juiste was, ligt het voor de hand, dat hij ter zake van dit onderdeel zijn zienswijze liet zegevieren.

Het lijkt een aantrekkelijke gedachte om, overeenkomstig de visie van Minister Beerman e.a., de Raad van State uiteindelijk te promoveren tot onafhankelijk administratief-rechtelijk college, doch de vraag rijst of het dan nog mogelijk zal zijn de ruime bevoegdheid die thans bij het beslissen in administratief beroep van geschillen in hoogste instantie bestaat te handhaven. De procedure zal inderdaad aanmerkelijk worden bekort, wanneer de Raad van State zelf het laatste woord zal spreken, doch de justitiabelen kunnen aldus wel eens het kind van de rekening worden, met name wanneer zij uitsluitend op de vier gronden van art. 4 der Wet b.a.b. voorziening zouden kunnen vragen.

Ook in de gevallen, waarin de Minister niet contrair gaat, blijkt de behandeling van de zaak ten departemente vaak veel tijd te vergen. De geschillen gaan dikwijls over belangrijke zaken, waarbij niet zelden de belangen van verschillende departementen in het spel zijn. En de Minister(s) draagt (dragen) de uiteindelijke verantwoordelijkheid voor het uit te vaardigen K.B. Diepgaand beraad en gezette overweging zijn nodig, hetgeen tot vertraging kan leiden. Weliswaar moet de Kroon, volgens art. 58, lid 1, binnen drie maanden na de ontvangst van het advies beslissen en kan deze beslissing slechts tweemaal, telkens voor ten hoogste zes maanden, worden verlengd, doch deze termijn wordt geacht een termijn van orde te zijn en blijkt in de praktijk in sommige gevallen bepaald te kort te zijn. In de Commissie De Monchy zijn indertijd stemmen opgegaan om aan deze termijn een fataal karakter te geven, maar men heeft het — m.i. terecht — niet aangedurfd de Kroon op deze wijze in een dwangpositie te brengen.

Wel heeft de Wet op de Ruimtelijke Ordening de termijn, waarbinnen Ged. Staten het bestemmingsplan moeten goedkeuren, tot een fatale [4] gemaakt, door in art. 28 te bepalen, dat Ged. Staten binnen zes maanden nadat zij het plan hebben ontvangen moeten beslissen, dat zij hun beslissing eenmaal voor ten hoogste zes maanden mogen verdagen, doch dat het plan geacht wordt te zijn goedgekeurd, indien Ged. Staten niet tijdig hebben beslist (artikel 28, lid 2 en lid 3). Op provinciaal niveau kan dit voorschrift inderdaad tot bespoediging der procedure leiden, zij het, dat nog moet worden afgewacht of sommige colleges van Ged. Staten, wanneer zij tegen het einde van de termijn van een

[4] Blijkens het contraire besluit van 6 maart 1961, Stb. 62, inzake het uitbreidingsplan der gemeente Wijk en Aalburg beschouwde de Kroon de termijnen van art. 37, lid 5, der Woningwet 1901 als termijnen van orde.

jaar nog niet klaar zijn met het onderzoek, er niet toe zullen overgaan goedkeuring aan het hun voorgelegde uitbreidingsplan te onthouden, zulks op het voetspoor van hetgeen men somtijds ziet geschieden bij de toepassing van de artt. 230 e.v. der gemeentewet. En dan zijn de gemeentebesturen nog verder van huis!

Zie hier, voorzover voor ons onderwerp van betekenis, de hoofdpunten van de behandeling van de „gewone" beroepen op de Kroon.

Vraagt men nu, hoeveel tijd hiermede in doorsnee is gemoeid, dan moge ik mededelen, dat, globaal gezien, bij de uitbreidingsplannen tussen het besluit van Ged. Staten en de beslissing in beroep door de Kroon, twee à drie jaren verlopen; bij beroepen in hinderwetzaken kan de termijn tussen het besluit van b. en w. en dat van de Kroon in beroep gemiddeld worden gesteld op ± 6 tot 18 maanden; bij de autovervoerzaken (Wet Autovervoer Personen en Wet Autovervoer Goederen) plegen ± 13 tot 20 maanden te verlopen tussen de beschikking van de Commissie Vervoervergunningen en de beslissing van de Kroon; in dienstplichtzaken ± 3 tot 8 maanden tussen de beschikking van de Minister van Defensie tot afwijzing van de gevraagde vrijstelling van militaire dienst en de beslissing van de Kroon; in beroepen, op grond van de Lager-onderwijswet 1920 (art. 72; art. 13 en art. 55 quater), ± 9 à 12 maanden tussen het besluit, waartegen het beroep is gericht, en de beslissing van de Kroon. Men bedenke hierbij, dat, wanneer het beroep gaat om een besluit van Ged. Staten, het niet zelden betreft een uitspraak in een geschil, waarvan de beslissing aan het college is opgedragen, zodat mede rekening dient te worden gehouden met de tijd, verlopen tussen het oorspronkelijke besluit en de uitspraak van Ged. Staten. Hetzelfde geldt mutatis mutandis, wanneer het beroep gericht is tegen een besluit van Ged. Staten tot (onthouding van) goedkeuring van een besluit van een gemeente of waterschap. Ik kom hierop nader terug.

Overigens biedt de procedure, neergelegd in art. 12 van de Wet b.a.b., volgens hetwelk de Voorzitter van de Afdeling Contentieux de nodige ambtsberichten inwint, bepaalde voordelen boven het stelsel, geldende bij de „gewone" beroepen, bij hetwelk de Afdeling eerst ingeschakeld wordt nadat de instructie, door de Minister, reeds heeft plaats gevonden. Is het de Voorzitter van de Afdeling, die de ambtsberichten inwint, dan kan deze daartoe zo spoedig mogelijk overgaan, nadat het beroepschrift bij hem is ingediend. Zijn ervaring en die van de griffie van de Raad zal hem daarbij in staat stellen vrijwel steeds met zekerheid te beoordelen, welke ambtsberichten voor een goede behandeling van de zaak noodzakelijk zullen zijn. En de toepasselijkheid van het bepaalde in art. 35, tweede lid, der Wet op de Raad van State, volgens hetwelk de niet door tussenkomst van de betrokken Minister ingewonnen ambtsberichten de Voorzitter moeten worden toegezonden door tussenkomst van deze Minister, waarborgt, dat de Minister niet onkundig zal zijn van de ambtsberichten, die de Afdeling Contentieux bereiken.

Men geve zich er ten slotte rekenschap van, dat reeds in de voorschriften inzake het inwinnen van ambtsberichten tot uiting komt, dat de Kroon en de Afdeling Contentieux niet „lijdelijk" zijn. In een interessant artikel in het Advocatenblad, 1963, blz. 71 e.v. „Het twistgeding van de Sociale Verzekering" noemt mej. A. C. van den Blink de niet-lijdelijkheid van de administratieve *rechter* [5], met het vrije bewijsstelsel, de *grondpijlers* van het administratief geding; „de administratieve rechter heeft de opdracht in een geschil de 'materiële waarheid' te vinden, hetgeen een andere wijze is om te zeggen, dat deze rechter niet-lijdelijk is" (blz. 74). En even verder (blz. 75) zegt zij: „Zodra een geschil bij de administratieve rechter aanhangig is gemaakt, gaat het als het ware een zelfstandig bestaan leiden, onafhankelijk van de wil van partijen".

Vandaar, om een voorbeeld te noemen, art. 75 van de Ambtenarenwet 1929, volgens hetwelk de Voorzitter van het Ambtenarengerecht bevoegd is ook bij andere [6] administratieve organen schriftelijk inlichtingen in te winnen en onder hen berustende stukken en voorwerpen op te vragen, terwijl art. 76 de Voorzitter de bevoegdheid verleent deskundigen op te dragen „schriftelijk van advies en verslag te dienen" en de artt. 77 e.v. der wet voorzien in de mogelijkheid van het instellen van een voorbereidend onderzoek. Voorschriften van overeenkomstige strekking vindt men in art. 41 van de Wet Administratieve rechtspraak bedrijfsorganisatie en in de artt. 98, 101, 102 en 103 van de Beroepswet.

Bij de „gewone" administratieve beroepen op de Kroon is het, zoals we gezien hebben, de Minister, die, ook in de gevallen, waarin het beroep zich niet tegen een door hem genomen beschikking richt, de ambtsberichten inwint en over legt. Is het beroep gericht tegen een beschikking van b. en w. of van Ged. Staten, dan zal hij zich mitsdien allereerst tot dit college richten met de uitnodiging hem „alle zich onder zijn berusting bevindende tot de zaak betrekkelijke stukken" over te leggen. Daarnaast zal hij, wanneer deze stukken binnen zijn, in de daarvoor in aanmerking komende gevallen — ik kom daarop nog terug — het advies inwinnen van de instantie, die de Afdeling Contentieux en de Kroon van voorlichting pleegt te dienen.

Men kan m.i. hieruit concluderen, dat de Afdeling en de Kroon nog minder „lijdelijk" zijn dan de administratieve rechter. Weliswaar bepaalt, zoals ik reeds vermeldde, art. 34, lid 1, van de Wet op de Raad van State, dat — na het aanhangig maken van de zaak — „de belanghebbenden worden opgeroepen om memoriën en bewijsstukken, die zij voor de behandeling van de zaak dienstig achten, in te dienen", maar, in het bijzonder voor zover dit voorschrift zich richt tot de eigen-

[5] Cursivering van mij, K.

[6] Volgens art. 73 der wet is het allereerst „het administratief orgaan, tegen welks besluit het beroep gericht is", dat „alle zich onder zijn berusting bevindende tot de zaak betrekkelijke stukken" dient in te zenden.

lijke partijen, heeft het slechts aanvullende betekenis; dat wil zeggen het biedt de mogelijkheid om nog vóór de openbare behandeling schriftelijk te reageren op de ter visie gelegde stukken.

„In het administratief procesrecht berust de bewijslast niet op partijen, maar op de rechter", aldus Mej. Van den Blink op blz. 79 van het aangehaalde artikel. En even verder (blz. 80): „Op partijen rust slechts een adstructieplicht: de plicht hun stellingen in zodanige mate aannemelijk te maken, dat de rechter voldoende aanknopingspunten heeft voor zijn eigen verder onderzoek, alsmede de plicht tot het geven van inlichtingen . . .".

In het administratieve beroep voor de Kroon geldt dit in gelijke mate, wellicht zelfs nog sterker, waarbij ik bepaaldelijk het oog heb op de te bespreken „ambtshalve" beoordeling van beschikkingen, waartegen beroep is ingesteld.

Dit houdt verband met de omschrijving, die Hagen [7] geeft van hetgeen hij noemt „het grondpatroon van de Kroon-jurisprudentie": de Kroon beoordeelt, aldus Hagen, of het bestreden besluit, alle relevante omstandigheden in aanmerking genomen, zich met een goede toepassing van de wettelijke regeling verdraagt en vernietigt of wijzigt het besluit, indien of voor zover dat naar Haar oordeel niet het geval is. Met andere woorden, de Kroon maakt zich bij de uitoefening van Haar functie als beroepsinstantie niet los van de taak, die ingevolge artikel 56 der Grondwet op Haar schouders rust.[8]

Tegen de achtergrond van de niet-lijdelijkheid van de Afdeling Contentieux en de Kroon worde hier nog even aangestipt de vraag, in hoeverre de overheid, die partij is in een zaak van administratief beroep, alle zich onder haar berusting bevindende stukken moet overleggen. Een uitdrukkelijke verplichting daartoe, als bijvoorbeeld vervat in art. 73 van de Ambtenarenwet 1929, zoekt men in de Wet op de Raad van State tevergeefs. Wel kan men m.i. uit het geheel der artt. 32-37 der wet en met name uit laatstgenoemd artikel inzake ambtsberichten, ten aanzien waarvan geheimhouding is geboden, afleiden, dat de wetgever ervan is uitgegaan, dat het administratieve orgaan, tegen welks besluit het beroep gericht is, „*alle* zich onder zijn berusting bevindende tot de zaak betrekkelijke stukken" moet overleggen, dus ook — anders dan bijvoorbeeld voortvloeit uit art. 73 der Ambtenarenwet 1929 — de stukken „tegen welker inzending het openbaar belang zich bepaaldelijk verzet". Ook deze laatste dienen hier aan de Afdeling te worden overgelegd, doch de Minister, wie de zaak aangaat, kan, wanneer sprake is van ambtsberichten, ter zake waarvan de geheimhouding om gewichtige redenen geboden is, bepalen, dat deze niet ter secretarie worden nedergelegd en niet ter inzage of in afschrift ver-

[7] A. J. Hagen, De bevoegdheid betreffende geschillen van het bestuur; T.v.O., 21 december 1961, blz. 510.

[8] Men zie mede art. 86, lid 3, der Grondwet.

strekt, noch op andere wijze middellijk of onmiddellijk worden kenbaar gemaakt (artikel 37).

Tweeërlei valt hierbij op: voorcerst, dat er sprake is van „ambtsberichten", dat wil zeggen van een beperkter begrip dan dat van artikel 36, lid 1 („alle op de zaak betrekking hebbende schrifturen en bewijsstukken"), zomede, dat het de Minister, die het aangaat, is, die deze beslissing neemt. Dit laatste betekent, dat bijvoorbeeld een gemeente of provincie die partij is in een zaak van administratief beroep, ter zake van de door haar over te leggen „ambtsberichten", die zij niet gaarne aan de wederpartij bekend ziet gemaakt, afhankelijk zal zijn van de beslissing van de Minister.

Volgens de laatste volzin van artikel 37 bepaalt de Afdeling in hoeverre zij met ambtsberichten die niet ter visie zijn gelegd bij haar advies rekening zal houden. Ook deze bepaling wijkt af van de regeling, zoals die bijvoorbeeld geldt voor de uitspraken van de Ambtenarenrechter (art. 98, lid 1, der Ambtenarenwet 1929) en ook hieruit kan m.i. worden afgeleid, dat de Afdeling Contentieux en de Kroon nog minder lijdelijk zijn dan de administratieve rechter.

Zou het administratieve orgaan, dat partij is in een zaak van administratief beroep, ondanks aanmaning door de Minister, stukken achterhouden, waarvan de Afdeling en de Kroon na de behandeling der zaak van oordeel zouden zijn, dat de kennisneming daarvan voor het vormen van een goed oordeel onmisbaar zou moeten worden geacht, dan kan gevoegelijk worden aangenomen, dat dit zijn invloed op de uitspraak zal doen gevoelen. Herinnerd moge in dit verband o.m. worden aan het laatste door mij weergegeven citaat van Mej. Van den Blink.

III

Thans het tweede, door mij aan de orde gestelde punt: het effect van een gegrond bevonden beroep.

Ik moge beginnen met een enkel voorbeeld om aan te tonen, dat men soms, ondanks het slagen van het beroep, het doel niet bereikt. Volgens artikel 15 van de Rompwet Instellingen van Weldadigheid is voor het houden van een openbare collecte toestemming nodig van burgemeester en wethouders. Weliswaar schrijft het derde lid voor, dat b. en w. tijdig op het eerste verzoek beschikken, doch de praktijk van de toepassing van de Armenwet leert, dat het beroep op de Kroon, hetwelk, aldus het vierde lid, tegen afwijzende beschikking open staat, ook ingeval het slaagt, het bestuur der instelling meestal niet zal baten, daar de beslissing der Kroon vrijwel nimmer tijdig zal kunnen afkomen. Weliswaar zal een geslaagd beroep, zo het een jaarlijkse collecte betrof, langs indirecte weg voor het volgende jaar zijn werking kunnen hebben, doch dat is een schrale troost en wie weet bovendien, hoe de kaart zal liggen voor wat de verhouding tot de andere collecten betreft? Het voorbeeld is met enige fantasie met meerdere te vermeerderen.

Omgekeerd kan een terstond ingaande maatregel, als de intrekking van een vergunning, in de gevallen, waarin het beroep geen schorsende werking is toegekend, de betrokkene zo grote schade toebrengen, dat het winnen van het beroep, wanneer de beslissing veel tijd in beslag neemt, hem soms niet meer over de geleden schade kan heenbrengen. Met het oog op de laatstbedoelde gevallen voorziet de Wet b.a.b. in de artt. 15-20 in een bevoegdheid tot schorsing van de betrokken beschikking door de Vice-President van de Raad van State, ten verzoeke van de klager, „op grond dat de tenuitvoerlegging van de beschikking voor de klager een onevenredig nadeel met zich zou brengen in verhouding tot het door een onmiddellijke tenuitvoerlegging van de beschikking te dienen belang". Vermelding verdient hierbij ook artikel 17 van de Wet b.a.b., bepalende, dat schorsing onmiddellijk de werking der geschorste beschikking stuit, met dien verstande, dat daarbij ten aanzien van de gevolgen een voorlopige voorziening kan worden getroffen. Blijkens de Memorie van Toelichting is dit laatste bedoeld zowel ter verzekering van het algemeen belang als ten behoeve van de klager.

Te wijzen valt ten slotte op het bepaalde in artikel 14, derde lid, der Wet b.a.b., hetwelk de Kroon bevoegd verklaart, „zo daartoe termen bestaan", in de beslissing tot vernietiging van de aangevochten beslissing tevens te bepalen, dat een vergoeding zal worden toegekend.

Doch . . . dit alles geldt uitsluitend voor de b.a.b.-beroepen en we moeten dus maar afwachten, in hoeverre het door de Ministers Beerman en Toxopeus toegezegde onderzoek ertoe zal leiden, dat artikel 14, lid 3, en de artikelen 15-20 der Wet b.a.b. mede van toepassing zullen worden verklaard op de daarvoor in aanmerking komende „gewone" beroepen. Bovendien werd er in het Voorlopig Verslag van de Tweede Kamer (blz. 9) inzake het ontwerp, dat heeft geleid tot de Wet b.a.b., reeds op gewezen, dat de mogelijkheid van schorsing, als voorzien in de artikelen 15-20, niet in alle gevallen, die een spoedige voorziening vorderen, uitkomst zal kunnen bieden, waarbij met name werd genoemd de hiervoren ook door mij reeds vermelde weigering om een straatcollecte te houden. Men bepleitte dan ook de Voorzitter van de afdeling Contentieux de bevoegdheid te verlenen om voorlopige voorzieningen te gelasten in die gevallen, waar een schorsing niet tot een billijk resultaat zou kunnen leiden. Men verwees hierbij naar de bevoegdheden van de President van de rechtbank in kort geding [9]. De regering wees dit in de Memorie van Antwoord (blz. 14) van de hand en gaf er de voorkeur aan eerst de werking in de praktijk af te wachten.

Men bedenke overigens, dat de mogelijkheid een voorlopige „positieve" voorziening bij de Vice-President van de Raad van State in gevallen als men hier op het oog had te vragen voor de justitiabelen aan-

[9] Men had hier ook kunnen wijzen op art. 65 van de Wet adm. rechtspr. bedrijfsorganisatie, dat voorziet in de mogelijkheid, dat de Voorzitter van het College van Beroep, in afwachting van de beslissing op de hoofdzaak, een voorlopige voorziening kan treffen.

trekkelijk moge zijn, doch dat zulks vooral bij de „gewone" beroepen, waar de doelmatigheid mede in het geding zal kunnen zijn, de Vice-President op een gevaarlijk terrein zou brengen.

Overigens geve men zich er rekenschap van, dat de Kroon door zelf te doen wat het orgaan, welks beschikking in beroep vernietigd wordt, naar Haar oordeel had moeten doen, reeds in belangrijke mate bevordert, dat het beroep zoveel mogelijk onmiddellijk effect heeft. Men vergelijke in dit verband artikel 47 der Ambtenarenwet 1929, dat het Ambtenaren Gerecht enkel bevoegd verklaart de aangevallen besluiten, handelingen en weigeringen nietig te verklaren, voor zoveel nodig te bepalen, dat het administratieve orgaan zal doen of besluiten hetgeen het ingevolge wet of algemeen verbindend voorschrift doen of besluiten moet (tenzij het te nemen besluit een geldelijke aanspraak betreft). Men zie in dit verband mede art. 58 van de Wet Adm. rechtspr. bedrijfsorganisatie.

Een uitdrukkelijke bevoegdheid om bij de beslissing in beroepszaken te doen wat het orgaan, welks besluit vernietigd wordt, naar het oordeel van de Kroon had dienen te doen, is de Kroon slechts voor de b.a.b.-beroepen toegekend in artikel 14, eerste lid, dier wet.[10] Doch, als gezegd: de Kroon heeft bij de beslissing in de „gewone" beroepen deze bevoegdheid zonder dat deze Haar uitdrukkelijk was verleend, reeds geassumeerd.

De vraag is wel eens gerezen of het bepaalde in artikel 175, lid 3, van de Provinciewet, bepalende, dat, wanneer de vernietiging van een besluit van Ged. Staten betreft een uitspraak van dat college in een geschil als bedoeld in artikel 166 der Provinciewet, Ged. Staten opnieuw uitspraak doen met inachtneming van de beslissing der Kroon, niet een beletsel vormt tegen de praktijk, waarbij de Kroon ook in zaken als hier bedoeld zelf doet wat Ged. Staten naar Haar mening hadden dienen te doen. Het antwoord hierop moet luiden, dat artikel 166 der Provinciewet en dus ook artikel 175, lid 3, slechts betrekking hebben op de bevoegdheden van de Kroon als toezichthoudend orgaan, dat wil zeggen op de zogenaamde spontane vernietiging en *niet* op de vernietiging, welke het gevolg is van een bij de Kroon ingesteld beroep.

Ten slotte wijs ik erop, dat in sommige gevallen een beroep praktisch geen effect zal kunnen hebben, omdat een feitelijke toestand ontstaan is, waaraan men redelijkerwijze niet meer een einde zal kunnen maken. Een voorbeeld hiervan vindt men bijvoorbeeld bij de beroepsmogelijkheid, bedoeld in artikel 28, lid 9, der Hinderwet. Volgens lid 2 van genoemd artikel kan onder meer het districtshoofd der Arbeidsinspectie aan het gemeentebestuur verzoeken een inrichting, welke voor sluiting in aanmerking komt wegens het in werking zijn in strijd met de vergunning of een of meer daaraan verbonden voorwaarden, te sluiten.

[10] Artikel 70 van de Beroepswet bevat een regeling van dezelfde strekking.

Mogelijk is, dat het gemeentebestuur sluiting een te ingrijpende maatregel acht, gezien de aard der overtreding en de belangen, die voor de exploitant der inrichting in het spel zijn en daarom de sluiting weigert. Het districtshoofd kan dan volgens lid 9 voornoemd beroep bij de Kroon instellen, doch het lijkt niet uitgesloten, dat hij, zo ook hij van de grote in het geding zijnde belangen van de exploitant overtuigd is, daarvan afziet. En zet hij het toch op haren en snaren, dan moet rekening worden gehouden met de mogelijkheid, dat de Kroon, ondanks de imperatieve redactie van artikel 28, lid 1, der wet, het gemeentebestuur de hand boven het hoofd houdt, gelijk ook de Ambtenarenrechter „om redenen van algemeen belang" in zijn uitspraak de nietigheid voor gedekt kan verklaren. Van belang is hier mede, dat meestal tussen het tijdstip der weigering door het gemeentebestuur en dat, waarop de Afdeling Contentieux het beroep in behandeling kan nemen, zoveel tijd zal verlopen, dat de Afdeling zich als het ware voor een fait accompli kan zien gesteld.

IV

Ik kom thans tot de vraag, hoe de Kroon zich opstelt in de gevallen, waarin de doelmatigheid van een bestreden beschikking in het geding is. Ik moet hier allereerst de Heer Van den Heuvel ten tonele voeren, toen deze bij de mondelinge behandeling in de Tweede Kamer van het ontwerp b.a.b. wees op de grote gevaren, die zouden ontstaan, wanneer de Raad van State bij de Wet b.a.b. mede het beleid zou beoordelen. Zijn uitspraak op blz. 2334, tweede kolom, van de Handelingen der Tweede Kamer (1963), die de vrees, welke in bepaalde kringen kennelijk bestaat, duidelijk weergeeft, luidde: „Wanneer men de Raad van State het recht — en daarmee ook de plicht — geeft de doelmatigheid in volle omvang te toetsen, dan betekent dit, dat de Raad van State ook niet zou mogen zeggen: de beslissing van de Minister is wel redelijk; ik dek deze dus. Neen, de Raad zal *moeten* nagaan of hij zelf een andere uitkomst toch nog doelmatiger zal achten. En als de Raad dit vindt, moet hij die andere uitkomst ook honoreren".

In een artikel „Rechtmatigheid en doelmatigheid" in Bestuurswetenschappen, januari 1962, no. 1, blz. 47 e.v., waarin de toetsing aan een „bij uitstek vage norm" als die van artikel 15, eerste lid, onder e, der Dienstplichtwet (vrijstelling van militaire dienst wegens een bijzonder geval) werd nagegaan, werd geconstateerd, dat de Afdeling Contentieux daar waar zich beleidsnormen hebben ontwikkeld of sprake is van „in het concrete beleid ontstane regels" daaraan zoveel mogelijk toetst. Men ziet dit mede bij de jurisprudentie van de Kroon in de b.a.b.-zaken, welke betrekking hebben op beroepen inzake verzoeken om naamsverandering en op ontheffingen, als bedoeld in artikel 56 van de Wet Autovervoer Goederen. Op beide gebieden heeft de betrokken Minister beleidsnormen gesteld, waaraan hij de verzoeken om naams-

verandering, onderscheidenlijk om ontheffing van de eis van vakbekwaamheid voor het uitoefenen van beroepsgoederenvervoer, toetst. De Kroon gaat — impliciet — uit van de rechtmatigheid van deze normen en onderzoekt onder meer of de Minister bij het licht van die normen in redelijkheid tot de geïncrimineerde beslissing heeft kunnen komen. We zijn hier op het terrein van de zogenaamde pseudo-wetgeving, waaraan J. van der Hoeven zijn interessante diesrede van 1965 heeft gewijd. Aan die pseudo-wetgeving zijn, vooral wanneer zij na consolidatie niet vervangen wordt door „echte" algemeen verbindende voorschriften, bepaalde bezwaren verbonden, doch de publikatie van beleidslijnen op een gebied, waar de administratie nog tastenderwijze te werk gaat, biedt anderzijds het voordeel, dat de betrokkenen weten, op welke wijze de betrokken Minister het beleid in beginsel pleegt te voeren. En aan de stabiliteit van het beleid komt het ten goede, dat de Afdeling Contentieux deze beleidslijnen, tenzij de onredelijkheid daarvan zou blijken, als uitgangspunt van haar adviezen pleegt te aanvaarden.

Bij de „gewone" beroepen kan het m.i. zo gesteld worden, dat de Kroon het in concreto gevoerde beleid enerzijds in volle omvang in Haar oordeel betrekt, anderzijds zich ervoor tracht te hoeden zich geheel te stellen op de stoel van het orgaan, dat de geïncrimineerde beslissing heeft genomen. Zo zullen bijvoorbeeld in dienstplichtzaken de adviezen, welke strekken tot gegrondverklaring van een beroep, ingesteld tegen een weigering van de Minister van Defensie van een gevraagde vrijstelling, meestal hun grond vinden in de bevinding, dat de feiten anders lagen dan aan de Minister bekend was toen hij zijn beslissing nam. De gelegenheid, die de Afdeling Contentieux de betrokkene biedt om zijn belangen persoonlijk toe te lichten, draagt er hier niet zelden toe bij, dat een beter beeld wordt gekregen van alle aspecten van het voorliggende geval. De daarna dan nader ingewonnen ambtsberichten maken het, zo de Afdeling tot gegrond verklaren van het beroep adviseert, de Minister gemakkelijk de verantwoordelijkheid daarvoor te aanvaarden.

Door de veelheid van beroepen in dienstplichtzaken kent de Afdeling de hoofdlijnen van het door de Minister te dezer zake gevoerde beleid. Slechts wanneer zij meent, dat dit beleid in een bepaald geval apert onjuist moet worden geacht, zal zij niet aarzelen een advies tot vernietiging van de bestreden beschikking te geven.

Overigens kan m.i. geconstateerd worden, dat het van de materie afhangt, in hoeverre de Afdeling Contentieux diepgaand zal treden in een onderzoek van het in het haar voorgelegde beroep gevolgde beleid. Zie ik goed, dan is het onder andere de techniek, die hier een belangrijke rol speelt. Als voorbeeld moge worden gewezen op de beroepen, welke ingevolge artikel 20 van de Hinderwet ingesteld kunnen worden van een ingevolge artikel 12, lid 1, dier wet genomen beschikking van b. en w. De Kroon pleegt voorwaarden, welke b. en w. aan de vergunning heb-

ben verbonden, te wijzigen of te schrappen; voorts — soms hele reeksen! — voorwaarden aan de vergunning toe te voegen. En dat niet alleen in de gevallen, waarin belanghebbenden of de exploitant in spe tegen de voorwaarden bezwaren hebben ingebracht, doch ook „ambtshalve". Ik kom op dit laatste nog terug.

Het oordeel van de Kroon over het al dan niet verlenen der vergunning en de c.q. daaraan te verbinden voorwaarden, waarbij de criteria van artikel 13 der wet „gevaar, schade aan eigendommen, aan bedrijven of aan de gezondheid, dan wel hinder van ernstige aard" richtsnoer vormen, wordt in belangrijke mate bepaald door het ambtsbericht van de Directeur-Generaal van de Arbeid, dat de Minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid over elk beroep inwint en dat overeenkomstig artikel 36 van de Wet op de Raad van State ter visie van belanghebbenden wordt gelegd vóór de openbare behandeling plaatsvindt. Het is te begrijpen, dat juist waar het hier vaak om zeer gecompliceerde, technische vraagstukken gaat, dit ambtsbericht bij de behandeling een grote rol speelt. Belangrijk is ook, dat, waar hier niet zelden grote belangen van volksgezondheid — men denke alleen al aan de lucht- en waterverontreiniging! — in het geding zijn, de Directeur-Generaal van de Arbeid zo nodig diep in het in concreto door het gemeentebestuur gevoerde beleid zal treden en zich in volle omvang een eigen beeld zal vormen van alle ter zake aan de orde zijnde aspecten. Ten einde zich een zo goed mogelijk inzicht te vormen nodigt de Afdeling Contentieux de Directeur-Generaal dan ook in daarvoor in aanmerking komende gevallen uit om zich ter zitting te doen vertegenwoordigen ten einde het ambtsbericht, zo nodig, nader toe te lichten en de Afdeling van voorlichting te dienen met betrekking tot door partijen naar voren gebrachte bezwaren.

Nu zal men geneigd zijn te zeggen: is het nu werkelijk nodig, dat de Afdeling, voorgelicht door de Directeur-Generaal van de Arbeid, het door b. en w. in concreto gevoerde beleid aldus in volle omvang opnieuw onderzoekt? Men zou daarbij immers onder meer kunnen wijzen op het voorschrift van artikel 7, lid 1, der Hinderwet, volgens hetwelk het gemeentebestuur het verzoek om vergunning met de daarbij gevoegde stukken zendt aan het bevoegde districtshoofd der Arbeidsinspectie, op lid 2 van artikel 8 der wet, bepalende, dat het districtshoofd te allen tijde bevoegd is het gemeentebestuur van advies te dienen, op lid 3 van artikel 11, ertoe strekkende, dat het districtshoofd op de hoogte is van hetgeen op de „bezwaren"-zitting naar voren is gebracht, zomede op artikel 18, dat overleg met het districtshoofd over de aan de vergunning te verbinden voorwaarden voorschrijft.

Doch de praktijk wijst uit, dat vooral in deze technische zaken het „baas boven baas" geldt en dat niet zelden, mede naar aanleiding van het ingestelde beroep en de daarbij vaak bij uiterst deskundige instanties als T.N.O. e.d. ingewonnen adviezen, de kaart toch nog geheel an-

ders blijkt te liggen dan het gemeentebestuur meende, toen het zijn beslissing over de aanvraag nam.

Wordt het ambtsbericht van de Directeur-Generaal van de Arbeid ter zitting in sterke mate bestreden en is de vertegenwoordiger van deze functionaris er niet in geslaagd de geopperde bezwaren te ontzenuwen, dan zal de Afdeling er, gezien de meestal zeer gecompliceerde technische vragen, welke een rol spelen, dikwijls niet zonder meer zelf uit kunnen komen, doch, met toepassing van artikel 54 van de Wet op de Raad van State, nadere ambtsberichten moeten inwinnen. Daarbij doet zich dan de moeilijkheid voor, dat de Afdeling vaak weer bij dezelfde adviesinstantie moet aankloppen, te weten bij de Directeur-Generaal van de Arbeid, waarbij te bedenken valt, dat deze — de figuur levert bepaalde bezwaren op — mede de instantie is, die uiteindelijk de Minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid van advies dient inzake de door de Kroon te nemen beslissing, een beslissing, voor welke de Minister uiteindelijk de verantwoordelijkheid zal dienen te dragen. En dan biedt het *zelf* door de Afdeling nader horen van deze adviseur het voordeel, dat het door de Directeur-Generaal nader uit te brengen advies opnieuw ter visie moet worden gelegd, zodat partijen in de gelegenheid worden gesteld het, desgewenst, van commentaar te voorzien, waarna, zo nodig, een tweede openbare behandeling kan volgen.

Op zichzelf beschouwd is het overigens wel te begrijpen, dat, als ik wel ben ingelicht, enige jaren geleden in de Nederlandse Orde van Advocaten verontrusting bleek te bestaan over de wijze, waarop in het administratieve beroep op de Kroon met rapporten van deskundigen werd gehandeld; doch men realisere zich het karakter van het administratieve beroep, waarbij de Kroon als hoogste uitvoerende instantie en in Haar kwaliteit van hoogste toezichthoudend orgaan een bestuursfunctie uitoefent.

Overigens heeft de huidige Wet op de Raad van State met de door mij hiervoren in grote lijnen geschetste procedure in verschillende opzichten de bezwaren voor een groot deel ondervangen.

In zaken van vracht- en personenvervoer, om een ander voorbeeld te noemen, is de Directeur-Generaal van het Verkeer de „vaste" adviseur van de Afdeling en van de Minister van Verkeer en Waterstaat. Doch dit levert moeilijkheden op in de gevallen, waarin het door de Minister voor de aanhangigmaking van het beroep ingewonnen advies van deze functionaris ter zitting bestreden wordt ter zake van zijn technische merites. Hetzelfde is bijvoorbeeld het geval met het advies van de Inspecteur der Visserijen, wanneer het gaat om beroepen tegen beschikkingen van de Kamer voor de Binnenvisserij inzake verhuur van viswater e.d.

Bij de adviezen over beroepen inzake uitbreidingsplannen — thans, onder vigueur van de Wet op de Ruimtelijke Ordening, bestemmingsplannen geheten — pleegt Ir. de Cler, Hoofdingenieur-Directeur van het

departement van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, de Afdeling Contentieux van voorlichting te dienen. Ook deze adviezen plegen diep in het in casu gevoerde planologische beleid te treden, hetgeen meermalen leidt tot „ambtshalve" uitspraken van vergaande strekking.
Wanneer ik een poging mag doen om de jurisprudentie op de verschillende, soms zeer uiteenlopende gebieden, waarop „gewoon" administratief beroep mogelijk is, te overzien, dan zou ik willen stellen, dat de Kroon het in het Haar voorgelegde geval gevolgde beleid in volle omvang beoordeelt, doch Haar eigen oordeel slechts dan in de plaats stelt van dat van het orgaan, tegen welks beschikking beroep werd ingesteld, wanneer de bestreden beschikking zich niet verdraagt met een goede toepassing van de wettelijke regeling. Dat de Kroon grotere terughoudendheid zal betrachten bij de beoordeling van het gevoerde beleid, wanneer het beschikkingen betreft, genomen krachtens een „autonome" provinciale verordening — bijvoorbeeld een weigering van een verzoek om ontheffing van een ontgrondingsverordening — is een stelling, die ik graag zou poneren, doch waarvoor ik in de jurisprudentie geen duidelijke aanknopingspunten kan vinden.

Inmiddels doet zich bij beroepen als hier bedoeld nog een eigenaardige moeilijkheid voor. Wanneer Ged. Staten de krachtens de provinciale verordening gevraagde vergunning hebben geweigerd en de Afdeling Contentieux na behandeling van het ingestelde beroep tot de conclusie komt, dat zulks ten onrechte is geschied, rijst de vraag, welke voorwaarden aan de vergunning dienen te worden verbonden. Mogelijk ware natuurlijk, dat de Kroon volstaan zou met uit te spreken, dat Ged. Staten ten onrechte de vergunning hebben geweigerd, waarna het mitsdien aan Ged. Staten zou zijn om alsnog zelf de vergunning te verlenen en daaraan de voorwaarden te verbinden, die dat college nodig zouden voorkomen.

Doch . . . de verplichting, neergelegd in art. 14, lid 1, der Wet b.a.b. voor het orgaan, welks beschikking geheel of gedeeltelijk is vernietigd, om opnieuw in de zaak te voorzien met inachtneming van de beslissing der Kroon, geldt uitsluitend in b.a.b.-zaken. En artikel 175 der Provinciewet, dat een verplichting van overeenkomstige strekking bevat, is, zoals ik hiervoren reeds vermeldde, slechts van toepassing in de gevallen van de zogenaamde spontane vernietiging.

Vandaar, dat de Kroon, wanneer Zij in gevallen als hier bedoeld van oordeel is, dat de door Ged. Staten geweigerde vergunning alsnog zal moeten worden verleend, zelf in de zaak voorziet en zelf de vergunning verleent. Doch hoe komt de Afdeling Contentieux dan aan de voorwaarden, die aan die vergunning verbonden dienen te worden? In de praktijk pleegt dit aldus opgelost te worden, dat de Afdeling, door tussenkomst van de betrokken Minister, aan Ged. Staten vraagt, welke voorwaarden naar hun mening aan de door de Kroon te verlenen vergunning dienen te worden verbonden. Aldus is de Afdeling er zeker van, dat zij Ged. Staten niet, althans buiten hun voorkennis, een ver-

gunning opdringt, die zich niet verdraagt met het provinciaal beleid. Gesteld kan echter worden, dat het een merkwaardige figuur is, dat Ged. Staten, die zelf niet de verantwoordelijkheid hebben willen dragen voor het verlenen ener vergunning, de Afdeling Contentieux van advies dienen inzake de voorwaarden, te verbinden aan een door de Kroon te verlenen vergunning! Zou een dogmatisch ingesteld college van Ged. Staten ter zake weigeren de Afdeling aldus van advies te dienen, dan zal deze moeten trachten zich door een competente Rijksinstantie te doen voorlichten, waarbij de kans om brokken te maken echter niet uitgesloten moet worden geacht.

Ter geruststelling van de justitiabelen zij er ten overvloede op gewezen, dat het advies, hetwelk Ged. Staten uitbrengen inzake de aan de vergunning te verbinden voorwaarden, overeenkomstig artikel 54 van de Wet op de Raad van State, opnieuw ter visie moet worden gelegd, zodat belanghebbenden in de gelegenheid zijn daarvan kennis te nemen en de Afdeling van hun eventuele bezwaren op de hoogte te stellen.

Dit onderdeel afsluitende, wil ik niet nalaten erop te wijzen, dat het beroep op de Kroon, hetwelk sommige „autonome" provinciale verordeningen openen ter zake van in de verordening genoemde uitvoeringsbeschikkingen van Ged. Staten, toch ook wel een merkwaardige figuur is uit een oogpunt van verantwoordelijkheid. Voor de wijze, waarop Ged. Staten de verordening toepassen, zijn zij volgens artikel 113 der Provinciewet verantwoording schuldig aan Provinciale Staten (uiteraard voor zover het niet het beslissen van geschillen betreft). Weigeren zij echter de gevraagde vergunning en stelt de Kroon hen in het ongelijk, dan kan voor het verlenen der vergunning uitsluitend de ministeriële verantwoordelijkheid geldend worden gemaakt.

Is de vergunning eenmaal door de Kroon verleend en gaan Ged. Staten daaraan verder toepassing geven — bijvoorbeeld ter zake van de naleving van de aan de vergunning verbonden voorwaarden — dan herleeft de verantwoordelijkheid van Ged. Staten ex artikel 113 der Provinciewet.

V

Helmstrijd heeft in een serie artikelen in de Gemeentestem — „Het administratief orgaan, in beroep rechtsprekend", 1961, nos. 5653-5656 — de staf gebroken over de praktijk van de Kroon om zich bij Haar beslissing, zo nodig, te begeven buiten de grenzen van het Haar voorgelegde geschil. „De omstandigheid, dat het administratief beroep ook een bestuurskarakter heeft, geeft het orgaan, welks beslissing wordt gevraagd, geen vrijheid zich buiten de grenzen van het geschil te begeven." Een beslissing omtrent punten, welke geen geschilpunten zijn, miskent, aldus schrijver, de aard van het beroep. Zij kan tot gevolg hebben, dat een appellant — afgezien van de vraag of hij met zijn appèl al dan niet succes heeft — in een nadeliger positie komt, terwijl de reformatio in peius

zoveel mogelijk moet worden vermeden. In het bijzonder acht Helmstrijd het onjuist, dat de Kroon, geroepen te beslissen op bezwaren, door belanghebbenden ingebracht tegen goedkeuring door Ged. Staten van een uitbreidingsplan, niet zelden het gehele plan opnieuw onder de loep neemt. „De min of meer toevallige omstandigheid, dat beroep wordt ingesteld, grijpt de Kroon aan om het gehele plan te toetsen, zulks in strijd met het wettelijk systeem, dat de uitbreidingsplannen niet onder het algemeen toezicht van het centrale gezag heeft gesteld."

Ook de bevoegdheid, die de Kroon zich aanmeet om rekening te houden met na het tijdstip, waarop de geïncrimineerde beschikking werd genomen, veranderde omstandigheden, voor zover deze ongunstiger zijn voor de appellant, kan schrijver niet bekoren.

Helmstrijd, het bestuurlijk karakter van het administratief beroep in twijfel trekkend, bevond zich te dezen in het gezelschap van o.a. wijlen Vegting, die betoogd heeft, dat „de wetgever niet beoogde in dit opzicht aan het administratief beroep een ander karakter te geven dan aan eigenlijke rechtspraak".

In het Nederlands Juristenblad van 4 november 1961 wees ik er, ter verdediging van de „ruime" praktijk van de Kroon op het gebied der uitbreidingsplannen, reeds op, dat de besluiten van Ged. Staten tot goedkeuring van uitbreidingsplannen, nadat zij „in gewijsde" zijn gegaan, ingevolge artikel 165 der Provinciewet door de Kroon kunnen worden vernietigd wegens strijd met de wet of het algemeen belang. Juist ook in verband met het oppertoezicht van de Kroon is dit staatsorgaan m.i. in een aantal wettelijke regelingen aangewezen als beroepsinstantie te fungeren ten aanzien van de daarvoor in aanmerking komende besluiten van de lagere organen. Het ligt dan voor de hand, dat de Kroon, die als hoogste toezichthoudend orgaan tot taak heeft erop toe te zien, dat de besluiten der lagere organen niet in strijd zijn met de wet of het algemeen belang, wanneer Zij in Haar kwaliteit van beroepsorgaan komt te staan voor een besluit van een lichaam, dat in bestuurlijk opzicht onder Haar oppertoezicht is gesteld, dat besluit zal bezien ook los van de aan Haar voorgelegde geschilpunten, dat wil zeggen zal nagaan of, zoals Hagen het heeft uitgedrukt, „het bestreden besluit, alle relevante omstandigheden in aanmerking genomen, zich met een goede toepassing van de betrokken wettelijke regeling verdraagt". Nu kan men natuurlijk met Helmstrijd zeggen: „maar het is louter toeval, dat de Kroon aldus voor een bepaald besluit zal komen te staan; dat zal immers slechts het geval zijn, wanneer beroep is ingesteld". Hiertegenover kan men echter constateren, dat ook de toepassing van het „spontane" vernietigingsrecht vaak van het toeval afhankelijk zal zijn, in die zin namelijk, dat er iemand bij het departement aan de bel zal moeten trekken.

Ik acht dan ook de „ambtshalve" beoordeling van de Kroon zowel in praktisch als in theoretisch opzicht zeer wel verantwoord, mits de

Kroon zich inderdaad beperkt tot evidente gevallen van strijd met de wet of het algemeen belang.

Een andere vraag is of de „ambtshalve" beoordeling niet in bepaalde gevallen gevaren kan opleveren voor de rechtszekerheid. Men bedenke hierbij, dat, wanneer de Kroon ambtshalve bijvoorbeeld de staf breekt over een gedeelte van een uitbreidingsplan, waartegen het beroep van belanghebbenden niet was gericht, de mogelijkheid bestaat, dat de uitspraak als het ware uit de lucht komt vallen zonder dat Ged. Staten en het betrokken gemeentebestuur ter zake zijn gehoord. Hetzelfde is het geval, wanneer de Kroon ambtshalve een beschikking van een gemeentebestuur tot het verlenen van een hinderwetvergunning in beroep vernietigt, terwijl het beroep uitsluitend was gericht tegen de in eerste instantie aan de vergunning verbonden voorwaarden. In de praktijk zal het in gevallen als deze echter meestal zo zijn, dat het advies van de Hoofdingenieur-Directeur voor de Volkshuisvesting in uitbreidingsplannen en het advies van de Directeur-Generaal van de Arbeid in hinderwetzaken de basis reeds zal bevatten voor de ambtshalve uitspraak. En door de tervisielegging van dat advies zijn de betrokken instanties in staat bij de behandeling van deze zaak voor de Afdeling van hun standpunt te doen blijken.

Anderzijds is het zaak bij de ambtshalve beoordeling de nodige terughoudendheid te betrachten. Wanneer men de causa voor deze beoordeling in hoofdzaak ziet in de positie van de Kroon als toezichthoudend orgaan, dient er strijd met de wet of met het algemeen belang te zijn, wil er aanleiding zijn om aldus in te grijpen. Doch bovendien: niet elke strijd met de wet of met het algemeen belang dient te leiden tot (spontane) vernietiging. De Kroon moet, aldus Hagen in het reeds geciteerde artikel, niet „zo maar" ambtshalve gaan vernietigen, respectievelijk wijzigen, doch moet daartoe alleen overgaan als belangrijke redenen van juridische of bestuurlijke aard daartoe aanleiding geven. Geschiedt zulks en worden partijen zoveel mogelijk in de gelegenheid gesteld haar opvattingen ten aanzien van de bezwaren, welke tot de ambtshalve vernietiging of wijziging leiden, ter zitting van de Afdeling Contentieux uiteen te zetten, dan meen ik, dat de bedenkingen voor de rechtszekerheid, welke aan deze beoordeling verbonden kunnen zijn, tot een minimum kunnen worden beperkt.

Men realisere zich overigens, dat de bevoegdheid, die de Kroon zich toemeet om, zo nodig, ultra petitum te gaan, belanghebbenden er onder bepaalde omstandigheden van kan afschrikken beroep in te stellen, daar zij rekening zullen houden met de mogelijkheid van de regen in de drup te belanden! Ook dit facet kan aanleiding zijn bij de ambtshalve beoordeling zo groot mogelijke beperking in acht te nemen.

Een interessante vraag ten slotte is, in hoeverre de Kroon bij het b.a.b.-beroep mede ultra petitum kan gaan, c.q. bevoegd is rekening te houden met nova.

Bij de beantwoording hiervan houde men allereerst in het oog, dat de

regering bij de behandeling van het ontwerp b.a.b. in de Staten-Generaal dit beroep steeds heeft gezien als administratief beroep en het juist als een der voordelen van dat beroep beschouwde, dat de Kroon daarbij „zoveel kan".

Anderzijds is het b.a.b.-beroep zonder twijfel een rechtmatigheidsberoep en heeft men welbewust de beleidstoetsing willen uitsluiten. Bij de beoordeling van de vraag of de in artikel 4, lid 1, onder a, bedoelde grond — strijd met een algemeen verbindend voorschrift — aanwezig is, zal de Kroon m.i. rekening kunnen houden met wijzigingen in de in aanmerking komende algemeen verbindende voorschriften, welke van kracht zijn geworden na het nemen van de geïncrimineerde beschikking, voor zoverre deze wijzigingen voor de klager gunstiger moeten worden geacht.

Voor het overige meen ik, dat de in beroep aangevallen beschikking ex tunc beoordeeld zal moeten worden en dat de Kroon hier niet ultra petitum zal dienen te gaan. Hoewel de kaart hier anders ligt, zou ik een vergelijking willen maken met de jurisprudentie van de Kroon in de geschillen van bestuur als bedoeld o.m. in artikel 79 der Grondwet, in zoverre als daar sprake is van een appellabel besluit.[11]

VI

Ten slotte het vijfde der door mij aan de orde gestelde punten, het zogenaamde dubbele beroep.[12] De vraag laat zich stellen of in de daarvoor in aanmerking komende gevallen niet kan worden volstaan met (het scheppen van) de mogelijkheid van (spontane) vernietiging door de Kroon van de betrokken beschikkingen wegens strijd met de wet of het algemeen belang.

Ik heb hier het oog op een constructie als neergelegd in artikel 52 der Drank- en Horecawet, bepalende, dat de beslissing, door Ged. Staten gegeven o.m. op een beroep, ingesteld tegen een besluit tot weigering of intrekking van een vergunning, door de Kroon kan worden geschorst of vernietigd, voor zover zij met de wet of het algemeen belang strijdt. Dus geen hoger beroep op de Kroon van een beslissing van Ged. Staten, doch slechts uitdrukkelijke vermelding — met het oog op het bepaalde in artikel 166 der Provinciewet — van de mogelijkheid van (spontane) vernietiging. In dit systeem is het in beginsel uit bij Ged. Staten. Dit lijkt verantwoord in de gevallen, waarin Ged. Staten het beroep, door de betrokkene ingesteld tegen weigering of intrekking van een vergunning (artikel 49, eerste lid), ongegrond verklaren. Aangenomen kan in dergelijke gevallen immers worden, dat b. en w. reeds in eerste instantie, alvorens hun besluit te nemen, de zaak behoorlijk hebben onderzocht. En waarom dan, kan men redeneren, na

[11] Ook hiervoor moge ik verwijzen naar het reeds door mij vermelde artikel van Hagen.

[12] Eerst beroep op G.S. en daarna beroep op de Kroon.

de beslissing van Ged. Staten, wanneer deze het besluit van b. en w. dekken, nog een mogelijkheid van hoger beroep op de Kroon voor de betrokkene? Is het in dergelijke gevallen niet voldoende, wanneer de wetgever volstaat met het scheppen van de mogelijkheid, dat, zo mocht blijken, dat de beslissing van Ged. Staten strijdt met de wet of het algemeen belang, vernietiging plaatsvindt, waartoe de betrokkene immers zelf, desgeraden, het verzoek kan doen?

Ligt de casuspositie aldus, dan lijkt het systeem van artikel 52 der wet plausibel, maar hoe in de gevallen, waarin b. en w. de vergunning hebben geweigerd of ingetrokken en Ged. Staten de betrokkene in beroep in het gelijk hebben gesteld? Dan ligt het toch voor de hand, dat b. en w. na het desaveu van Ged. Staten het nog eens bij de Kroon kunnen proberen. De gemeentebesturen wordt in de gevallen, waarin de kaart aldus ligt, in het systeem van artikel 52 mitsdien een beroepsmogelijkheid onthouden. Eenzelfde casuspositie doet zich voor de vergunninghouder voor, wanneer de burgemeester of de inspecteur, overeenkomstig artikel 49, lid 2, beroep bij Ged. Staten instelt tegen een besluit tot verlening van een vergunning en Ged. Staten het beroep gegrond verklaren. Alsdan wordt de betrokkene een beroepsmogelijkheid onthouden, wanneer hij van de beslissing van Ged. Staten geen beroep bij de Kroon kan instellen. Natuurlijk kan men zeggen: doch hij kan dan toch, zo daartoe aanleiding lijkt te bestaan, vernietiging ex artikel 52 der wet vragen. Maar wie aldus redeneert verliest uit het oog, dat de Minister een zodanig verzoek kan afwijzen *zonder dat hij de Raad van State hoort* en bovendien dat vernietiging uitsluitend kan plaats vinden, zo er strijd is met de wet of het algemeen belang, terwijl de Kroon, oordelende in (administratief) beroep, in Haar beoordeling van de beslissing van Ged. Staten verder kan gaan.

De constructie, neergelegd — in het voetspoor van artikel 19, lid 8, der Drankwet — in artikel 52 der Drank- en Horecawet, is voor partijen mitsdien bepaald ongunstiger dan een hoger beroep op de Kroon. Hier komt bij, dat vooral de gemeentebesturen er grote waarde aan hechten, dat zij, in geval Ged. Staten een ander standpunt innemen dan b. en w., in beroep kunnen komen bij de Kroon en dat ook bij dat licht bezien het systeem van artikel 52 weinig aantrekkelijk moet worden geacht in de gevallen, waarin de beslissing van Ged. Staten afwijkt van die van b. en w.

Ter gelegenheid van een voordracht, eind vorig jaar door mij te Leiden gehouden voor de leergang bestuursrecht, werd door C. H. F. Polak en ook door enige deelnemers de gedachte geopperd om het systeem van artikel 52 der Drank- en Horecawet te aanvaarden voor de gevallen, waarin Ged. Staten in beroep het besluit van b. en w. in orde bevinden, en een beroep op de Kroon mogelijk te maken, zo dikwijls Ged. Staten in beroep b. en w. geheel of gedeeltelijk desavoueren. Een dergelijk beroep zou alsdan dienen open te staan voor elk der partijen, die

door Ged. Staten in het ongelijk is gesteld. Een stelsel van overeenkomstige strekking ware dan bijvoorbeeld te aanvaarden voor de Bijstandswet.

Dit lijkt mij een gedachte, die ik graag aan de vergadering onzer vereniging voorleg, omdat op deze wijze in een aantal gevallen de duur der beroepen wellicht beperkt kan worden. Want men onderschatte niet de bezwaren, verbonden aan de lange duur van de beroepen. Hoe dikwijls komt het niet voor, dat één belanghebbende, die bij de vaststelling van het uitbreidingsplan zijn belangen gelaedeerd acht, eerst nog eens bij Ged. Staten zijn geluk beproeft en daarna bij de Kroon in beroep komt. Er is weinig fantasie voor nodig om te begrijpen, dat de lange duur der beroepen vaak aan de gemeentefinanciën ernstige schade toebrengt. Ben ik goed ingelicht, dan zouden de gemeentebesturen dan ook soms, wanneer een onderdeel van het uitbreidingsplan bij Ged. Staten de goedkeuring niet verwerft, van beroep afzien, omdat zij de voorkeur geven aan het spoedig van kracht worden van een gedeeltelijk verminkt uitbreidingsplan boven een voor hen gunstige beslissing, waarmede nog enige jaren zullen zijn gemoeid.

Mogelijk is natuurlijk ook, dat de wetgever, als bij de Hinderwet, Ged. Staten in bepaalde gevallen als beroepsinstantie uitschakelt en de Kroon rechtstreeks roept om in beroep te oordelen over het geïncrimineerde besluit van het gemeentebestuur. Maar dat is slechts in sommige gevallen een aanvaardbare figuur en men zou aldus ook in strijd handelen met de beginselen der decentralisatie, welke de colleges van Ged. Staten juist meer geschikt dan de Kroon doen zijn om in eerste instantie een oordeel uit te spreken over het merendeel der voor beroep vatbare besluiten der gemeentebesturen. Wat men echter wel in elk geval van de wetgever mag verwachten is, dat hij zich telkenmale nauwkeurig rekenschap geeft van alle aspecten, welke bij een beroepsregeling in het geding zijn, en zoveel mogelijk voorkomt, dat de zaken onnodig gecompliceerd worden.

Zo werd kort geleden van bevriende zijde mijn aandacht gevraagd voor wat genoemd werd een „irreëel" beroep, te weten de regeling van het beroep, neergelegd in artikel 39 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening. Ik heb hierbij het oog op het beroep, hetwelk ingevolge genoemd artikel bij de Kroon kan worden ingesteld tegen de door Ged. Staten gegeven aanwijzingen ex artikel 37, lid 3, der wet omtrent de inhoud van een bestemmingsplan. Een dergelijke beroepsmogelijkheid is toegekend aan de gemeenteraad en aan de inspecteur van de ruimtelijke ordening. Het artikel zwijgt echter over de positie van hen, die bij de aanwijzingen omtrent de inhoud van het bestemmingsplan belang hebben. Stel, dat Ged. Staten aan het bestuur der gemeente X de aanwijzing geven in het bestemmingsplan aan een bepaalde polder de bestemming recreatie te geven. De gemeente komt in beroep bij de Kroon, doch wordt in het ongelijk gesteld. Strijdensmoede legt

zij het hoofd in de schoot en werkt het bestemmingsplan uit overeenkomstig de door de Kroon in beroep gehandhaafde aanwijzing. Doch bij de tervisielegging blijkt, dat de bestemming „recreatie" tal van belanghebbenden in het geweer roept. Mogelijk is natuurlijk, dat de gemeente dan het moede hoofd neerlegt en het aan Ged. Staten overlaat, met toepassing van art. 40, lid 1, der wet, het plan verder zelf vast te stellen. Is zij echter loyaal tegenover Ged. Staten en de Kroon, dan stelt zij het plan overeenkomstig de aanwijzing vast, met het risico, dat belanghebbenden hun bezwaren bij Ged. Staten inbrengen en na goedkeuring van het plan bij de Kroon in beroep gaan. In beide gevallen een eindeloze geschiedenis, terwijl tenzij er belangrijke nova zijn, redelijkerwijze toch niet mag worden aangenomen, dat de Kroon nadat zij de aanwijzing van Ged. Staten zal hebben gehandhaafd, in de volgende procedure belanghebbenden in het gelijk zal stellen. Vermoedelijk heeft de wetgever zich inderdaad geen rekenschap gegeven van dergelijke casusposities, die geenszins denkbeeldig zijn. Aanbeveling zou het daarom verdiend hebben in artikel 37 der wet te bepalen, dat belanghebbenden in de gelegenheid worden gesteld bezwaren in te dienen tegen het ontwerp voor een aanwijzing, als bedoeld in het derde lid, terwijl artikel 39, in aansluiting hieraan, het had dienen mogelijk te maken, dat ook belanghebbenden, die bezwaren zouden hebben ingediend tegen de ontwerp-aanwijzing, beroep op de Kroon zouden kunnen instellen. Als sluitstuk hierop had de wet dan een uitdrukkelijke bepaling dienen te bevatten, dat tegen het deel van het bestemmingsplan, hetwelk zou zijn opgesteld in overeenstemming met een in gewijsde gegane aanwijzing van Ged. Staten, geen bezwaren meer zouden kunnen worden naar voren gebracht.

Een ander voorbeeld, dat de wetgever, toen hij een beroepsregeling in het leven riep, alle in het geding zijnde aspecten niet heeft onderkend, is de regeling inzake „Voorzieningen tegen de beschikking" (inzake de verlening van bijstand), neergelegd in Hoofdstuk III van de Algemene Bijstandswet. Nadat de beschikking van b. en w. is afgekomen, bestaat eerst de mogelijkheid van indiening van een bezwaarschrift bij b. en w. Dan, zo nodig, nader onderzoek door het college. Handhaaft dit zijn oorspronkelijke beschikking, mogelijkheid van beroep op Ged. Staten en daarna nog mogelijkheid voor b. en w. en de aanvrager van volledig beroep op de Kroon. Het is wel wat veel van het goede, vooral wanneer men bedenkt, dat de Kroon in beginsel verplicht zal zijn zich volledig te verdiepen in alle merites van het aan Haar oordeel onderworpen geval. En ook hier weer zal men kunnen vragen: hoe komt de Afdeling Contentieux aan de kennis, die nodig is om niet volledig door de bril van Ged. Staten te kijken?

Het is overigens interessant om in herinnering te brengen, dat aanvankelijk de bedoeling voorzat het beroep op de Kroon te beperken tot de vier beroepsgronden van de b.a.b. — waaraan was toegevoegd: strijd met goede regelen van bijstand —, welk denkbeeld de Minister

van Maatschappelijk Werk echter bij de Tweede Nota van Wijzigingen heeft losgelaten, mede op deze grond, dat men de Kroon in de gelegenheid wilde stellen ook de beleidsaspecten van de aan Haar oordeel onderworpen zaken in beschouwing te nemen.

Uit deze gang van zaken kan men wellicht afleiden, dat de wetgever — m.i. terecht overigens — vooralsnog weinig geneigd zal zijn in gevallen, waarin de wet van beslissingen van Ged. Staten, in administratief beroep genomen, „gewoon" beroep op de Kroon heeft opengesteld, dit te vervangen door een b.a.b.-beroep, in de gedachte, dat de betrokkenen slechts beroep zullen instellen, wanneer zij menen, dat de beslissing van Ged. Staten, waartegen zij bezwaren hebben, onrechtmatig moet worden geacht. Weliswaar lijkt het op het eerste gezicht inderdaad mogelijk op deze wijze het aantal beroepen te beperken en ook de tijdsduur der behandeling van de wèl ingediende beroepen te bekorten, doordat de Afdeling Contentieux minder diep in de beoordeling van het gevoerde beleid zou behoeven te treden dan bij een „gewoon" beroep. Doch men geve zich er rekenschap van, dat de „gewone" burger, wanneer hij niet een advocaat raadpleegt, zich vrijwel nimmer van het verschil tussen b.a.b.-beroep en „gewoon" beroep bewust zal zijn. Bovendien verkeert de jurisprudentie van de Kroon inzake de Wet b.a.b. nog in statu nascendi, waarbij in het bijzonder nog niet is gebleken hoe de Kroon zich bij de toepassing van het bepaalde in artikel 4, eerste lid, onder a, c en d, der Wet b.a.b. zal opstellen, wanneer men zou wilken trachten met een beroep op die gronden de Kroon over het in een bepaald geval gevoerde beleid de staf te doen breken.

Overigens kan ik me niet aan de indruk onttrekken, dat „men" de mogelijkheden, die het b.a.b.-beroep biedt, somtijds overschat. „Onrechtmatig" bestuur in de zin van de Wet b.a.b. komt hier te lande, althans bij de Centrale Overheid, veel minder voor dan men bij oppervlakkige beschouwing zou menen. Wel treft men onzorgvuldig bestuur aan en dat kan inderdaad, wanneer de onzorgvuldigheid zo ernstige vormen aanneemt, dat de geïncrimineerde beschikking geacht moet worden in strijd te zijn met een beginsel van behoorlijk bestuur, wel degelijk tot vernietiging leiden. Een der grote voordelen van de Wet b.a.b. zie ik in de preventieve werking, die daarvan uitgaat, doordat de administratie gedwongen wordt haar beschikkingen met grote zorgvuldigheid voor te bereiden om niet het risico te lopen door de Kroon op de vingers te worden getikt.

VII

Het wordt tijd de rekening op te maken. Uit het vorenstaande is wel gebleken, dat het administratieve beroep op de Kroon, met name waar het de mogelijkheid biedt mede de doelmatigheid in de betrokken beschikkingen te beoordelen, ongetwijfeld „doeltreffend" mag worden genoemd. Anderzijds brengt in het bijzonder de lange duur der beroepen

vaak bezwaren mee, terwijl ook de rechtszekerheid, ondanks de verbeteringen, die de (nieuwe) Wet op de Raad van State ongetwijfeld ook op dat stuk heeft gebracht, althans in theoretisch opzicht, niet steeds volledig is gewaarborgd.

Voor wat de lange duur der beroepen betreft, wees ik er reeds op, dat de geschillen dikwijls gaan over belangrijke zaken, die diep in het beleid, vaak van verschillende departementen, ingrijpen. In het bijzonder de departementen gaan gebukt onder het euvel van gebrek aan personeel. Veel zou dan ook reeds gewonnen zijn, wanneer het mogelijk zou zijn de outillage te versterken van alle instanties, die geregeld bij de administratieve beroepen betrokken zijn. Voorts zullen deze instanties zich bij voortduring bewust moeten zijn van het belang van een spoedige behandeling. Zo streeft bijvoorbeeld de Afdeling Contentieux ernaar het zoveel mogelijk op de dag der openbare behandeling in raadkamer eens te worden over het uit te brengen advies, zomede te voorkomen, dat, tenzij dit onvermijdelijk is, na de openbare behandeling ambtsberichten moeten worden ingewonnen. Ook met het oog hierop is het van betekenis, dat de Afdeling reeds bij de „instructie" zo goed mogelijk wordt voorgelicht.

Overwogen zou kunnen worden in de Wet op de Raad van State een soort spoed-procedure [13] in te voeren voor bepaalde daarvoor in aanmerking komende beroepen, ten einde op zo kort mogelijke termijn tot een beslissing van de Kroon te kunnen komen. Artikel 16 van de Wet b.a.b. zou daarbij als uitgangspunt kunnen dienen, dus beslissing na verhoor, althans behoorlijke oproeping van de klager en het betrokken administratieve orgaan of hun gemachtigden en zonder het inwinnen van ambtsberichten. Doch het zal niet gemakkelijk zijn een criterium te vinden voor de beroepen, welke voor een zodanige spoed-procedure in aanmerking kunnen komen.

Ten slotte zou men de vraag onder het oog kunnen zien of het aanbeveling verdient de procedure, welke voor de b.a.b.-beroepen is neergelegd in de artikelen 9-11 der Wet b.a.b. en die de mogelijkheid schept, dat de Voorzitter van de Afdeling Contentieux in bepaalde gevallen de Minister wie het aangaat het adres, waarbij voorziening wordt gevraagd, doet toekomen ten einde die bewindsman de gelegenheid te bieden de beschikking, waartegen het adres is gericht, te herzien, ook van toepassing te verklaren op de „gewone" beroepen. Zolang de instructie in handen van de Minister wordt gelaten, zou hierbij dan met name dienen te worden gedacht aan beschikkingen van organen der „lagere" lichamen. De hier bedoelde in de Wet b.a.b. neergelegde korte procedure, welke kennelijk bedoeld is voor eenvoudige gevallen, waarin de aangevallen beschikking notoir onjuist moet worden geacht, heeft tot dusver bij mijn weten nog nimmer toepassing gevonden, waaruit

[13] Artikel 60 van de Wet op de Raad van State ziet uitsluitend op zeer eenvoudige zaken.

men mede kan afleiden, dat de organen der centrale overheid het — om het wat populair uit te drukken — nog zo gek niet doen!

Overigens moge ik ook te dezer plaatse nog eens in herinnering brengen, dat de Ministers Beerman en Toxopeus indertijd hebben toegezegd na te gaan, in hoeverre ook andere „spécialités de la loi-B.A.B." in aanmerking zouden kunnen komen om mede van toepassing te worden verklaard bij de „gewone" beroepen, dan wel bij bepaalde daarvoor in aanmerking komende beroepen. Te denken valt hierbij met name aan de verplichting ten behoeve van de Staat een griffierecht te storten; aan de instructie door de Vice-President; aan de mogelijkheid tot toekenning van een „vergoeding" in geval van vernietiging van een aangevochten beschikking (art. 14, lid 3) en aan de mogelijkheid van schorsing, als voorzien in de artikelen 15-20.

Het woord is thans aan de lezers.

DOELTREFFENDHEID VAN HET ADMINISTRATIEVE BEROEP

Pre-advies van mr. N. H. Muller

1. *Benaderingswijze.* Bij de toetsing van het provinciaal administratief beroep (a.b.) zijn de volgende vertrekpunten gekozen: *a* gezien voor de *appellant* (burger of overheidsorgaan), voor wie het a.b. primair is ingesteld; *b* gezien voor het *hogere orgaan* als controle-middel op de rechtmatigheid en (eventueel) de doelmatigheid van het bestuur; *c* gezien voor het prov. *beroepsorgaan* zelf (de interne doelmatigheid); *d* gezien naar de *plaats en functie* van dat orgaan in het geheel van het bestuur, daarbij gelet op de wetgeving en de met het a.b. verwante rechtsmiddelen.

Dat is nog al wat; vooral doordat de provincie in de middenpositie van onze bestuurskolom (Donner, Alg. deel Best. recht) opereert. Dus moesten uit de resultaten van dit onderzoek grepen worden gedaan. De keuze was een persoonlijke; dat kan lijken op willekeur. Hopelijk zal echter ook bij een meer dan marginale toetsing door de lezers toch vastgesteld kunnen worden, dat een redelijk denkend onderzoeker inderdaad wel tot deze keuze mocht komen.

De vier genoemde toetsingslijnen zijn niet in deze volgorde, maar door elkaar gehanteerd. Dit, om te veel herhalingen of verwijzingen te voorkomen.

2. *Vormgeving.* **a.** De VAR vraagt van haar inleiders een pre-advies; dus geen pasklaar advies. Nadat Troostwijk als eerste (1956) een pre-advies had neergelegd naast het prae-advies van De Goede, is sinds 1958 eerstgenoemde schrijfwijze in deze kring steeds — en dus ook hier — gevolgd. In het uitnemende boek van Meyes over het fiscale recht en ook in het N.J.B., afl. 30 van '65, krijgt men de stellige indruk, dat het begrip pre-advies voorkomt in ons adm. procesrecht en wel in de procedure voor de fiscale rechter (Tariefcommissie). Naslag toont, dat dit niet zo is. Het gaat aldaar blijkbaar alleen om een gevestigd spraakgebruik. Het juridisch woordenboek van Fockema Andreae geeft het begrip pre-advies dan ook niet. Dat is geruststellend voor de jurist, die een dergelijk stuk moet verzorgen.

Het woordenboek van de Ned. taal daarentegen laat een interessante afstamming zien van beide woorden. Duidelijk wordt ook daaruit, dat een pre-advies een beperktere taak heeft. Het behoeft slechts *wegwijzers* te plaatsen voor de komende beraadslaging en *documentatie* te geven voor het denkwerk van anderen. Het aldus gekozen uitgangspunt sluit aan bij hetgeen Minister Beerman (tijdens behandeling wet B.a.b.) en onze voorzitter (bij de installatie van zijn B.a.b.-rapporteringscommissie) over het a.b. hebben gezegd. Beiden wezen op de door Van Houten reeds in 1891 voor de Ned. Jur. Ver. getrokken con-

clusie, dat voor de studie en regeling van het a.b. een beroep zal moeten worden gedaan op „de collectieve wijsheid van alle belangstellenden".

De stof is ingedeeld in *punten*. Daarin zoeke men geen vastomlijnde systematiek. Die indeling is slechts een benutting van de voor nota's e.d. aanbevolen richtlijn nr. 63, opgenomen in de circ. van de min.-pres. over wetgevingstechniek van juli 1954 (o.a. te vinden in de Sch. en Jordens-editie nr. 1 en in de losbladige verzameling Staatswetten van Kluwer). Deze wenken kwamen tot stand door een initiatief van de VAR. De gekozen werkwijze is dus van goeden huize.

Er zijn nog al wat opmerkingen tussen haakjes geplaatst. Dit, om nòg moeilijker leesbare voetnoten te vermijden.

b. De zo juist bedoelde circulaire zal straks nog ter sprake komen, wanneer de vormgeving van de in het a.b. genomen beschikkingen aan de orde is. Daarbij — dit zij bij voorbaat toegegeven — zullen soms „kleinigheden" onder de loep genomen worden. Dit is niet gedaan in een streven naar overdreven perfectie in de procedures van het a.b. Gesignaleerd zijn slechts die hindernissen, welke storend zijn voor de doeltreffendheid en op eenvoudige wijze vermeden kunnen worden. Die opruiming kan voor de praktijk vaak doelmatiger zijn dan het te lang stilstaan bij grotere, schier onoverkomelijke, problemen.

c. Na een beknopte mededeling over hetgeen *elders* t.a.v. de doeltreffendheid van *het procesrecht* wordt onderzocht, zullen een aantal *aspecten van het a.b.* van de Provinciewet (P.w.) uit worden benaderd.

In de voor de pre-adviseurs toegepaste driedeling zijn de positie van het met de provincie nauw verbonden *waterschap* en de boven onze hoogste adm. beroepsinstantie, de Kroon, uitgaande *internationale* beroepsmogelijkheden, niet met name vermeld.

Aan mij is toegestaan, ook aan die onderwerpen enige, uiteraard bescheiden, aandacht te geven. Het daaruit voortgevloeide „overwerk", is door een enkele bladzijde-extra gehonoreerd.

d. Nu geen „efficiency-advies" behoefde te worden uitgebracht konden enquêtes en hearings bij de in het prov. a.b. naar beneden en naar boven betrokken instanties en „belanghebbenden" achterwege blijven. In het eigen vlak is echter wel een (beperkt) onderzoek ingesteld. Mijn tien ambtgenoten zijn zo welwillend geweest een *vragenlijst* betreffende de prov. praktijkervaringen t.a.v. het a.b. te beantwoorden. Door hun medewerking, voor welke ik hier gaarne dank breng, kan in het straks volgende dus hier en daar ook de stem van ons gehele provinciale elftal worden gehoord. Waar zulks 't geval is, zal dat worden vermeld.

3. *Onderzoek elders.* **a.** „Het procesrecht der toekomst" is de titel van het laatste hoofdstuk van Coops' „Grondtrekken v.h. Ned. Burgerl.

Procesrecht", bewerkt door Westerouen van Meeteren. Daarin is de wens uitgesproken, dat de wetgever zich bij de herziening van ons procesrecht zal laten leiden door overwegingen van doelmatigheid. Want, zo zegt dit boek terecht, „ondoelmatig recht is kostbaar recht". Meyes, in zijn recent handboek over het „Fiscaal procesrecht", noemde het schadelijk voor de justitiabelen en hun raadslieden, dat men de belangrijkste procesregels alleen aantreft in de rechtspraak. Een jurisprudentie, die — zoals N. J. Polak reeds in 1959 bij een eerste praktijk-toetsing van „De procedure in belastingzaken" opmerkte — moeilijk te vinden is en in de literatuur weinig aandacht krijgt. In zijn Utrechtse dissertatie „Procesrecht en Rechter" (1963), waarin ook het a.b. en de adm. rechtspraak zijn betrokken, hield Gerlings een pleidooi voor een vereenvoudiging en harmonisatie van onze diverse procesrechten. In die wens viel Haardt (Themis 1965, bladz. 296 e.v.), deze schrijver bij. Op „snel recht" ('65-afl.16), „soepel procesrecht" ('64-afl.25) en „verbetering van de procedure a.b." ('65-afl.7) werd ook in het Ned. Jur. Blad meermalen aangedrongen. Men zou zich voor het gehele adm. beroep een overeenkomstige schematische tekening wensen, als Fraay voor de beroepsprocedures van de nieuwe Vreemdelingenwet gaf in Alg. Politieblad van 13 maart '65 en als Van Bemmelen aan zijn leerboek van het strafprocesrecht kon toevoegen. Ook t.a.v. laatstgenoemde procesgang zijn er echter nog vele wensen. Het nam voorts 13 jaren, voor de pogingen van de wetgever, om een eenvoudige verbetering in de civiele kantongerechtsprocedure te brengen, mochten uitmonden in de wet van 2 dec. '65, Stb. 527. Dat stemt niet hoopvol. Op initiatief van de Ned. ver. v. rechtspraak en de Ned. Orde v. Advocaten is er nu echter in overleg met de Min. v. Just. een „commissie-versnelling-procedure" ingesteld (N.J.B. '65, afl. 8). Werkende uiteraard in versneld tempo, zal deze cssie, naar ik vernam, in de loop van dit jaar haar rapport uitbrengen.

b. Ook t.a.v. het internationale procesrecht zoekt men ijverig naar de meest doelmatige vormgeving. Het in '65 in ons land gehouden congres van de Intern. Unie van advocaten stelde in zijn conclusies vast, dat het procesrecht in de E.E.G.-landen geharmoniseerd dient te worden. De Nederlandse rapporteur Schultsz waarschuwde in dat verband tegen een in deze landen te verwachten overvloed van beroepsmogelijkheden. Hij gaf daarbij ook bijzondere aandacht, evenals trouwens de andere Nederlandse rapporteurs Funke en Wessel (Ned. Jur. Blad '65, afl.22), aan het a.b. náást de rechtspraak van de (zelfstandige) adm. rechter. Dit, omdat de vraag, of men in beide gevallen kan spreken van „jurisdiction" in de zin van art. 177 van het E.E.G.-verdrag, van beslissend belang is voor de mogelijkheid tot het vragen van pre-judiciële uitspraken van het Europese Hof te Luxemburg. Onze Centr. R. v. Ber. (adm. rechter) heeft als één der eerste Nederlandse rechterlijke instanties reeds de weg naar Luxemburg ingeslagen. De rappor-

ten voor dit intern. congres geven interessante bijzonderheden over het zoeken naar de meest doelmatige procedures, ook voor het a.b., in de west-europese landen. Mede uit die gegevens blijkt, hoe ons land vrijwel een unicum vormt met zijn (formeel) vasthouden aan het in de administratie ingebouwde a.b. tot en met de hoogste instantie. Opvallend was daarbij de poging van de reeds genoemde rapporteur Schultsz, om aan het a.b. in de Kroon-procedure reeds nu een zodanig element van rechtspraak toe te kennen, dat men daar van „jurisdiction" zou kunnen spreken (T.v.O nr. 1020). Wellicht gevoelde deze pre-adviseur zich daarbij gesteund door de openingsrede van onze VAR-voorzitter in 1962 (Best. Wetensch. 1962, nr. 6, bladz. 328), waarin op het toenemend judicieel aspect van de Kroon-a.b.-procedure werd gewezen.

c. Vastgesteld mag dus worden, dat het VAR-onderwerp van 1966 ook op andere, soms niet verwachte, plaatsen aandacht heeft. Het zal nuttig zijn, op de uitkomsten ook van die onderzoekingen te letten.

Zeker geldt dat voor het resultaat van de toezegging, welke de regering bij de parlementaire behandeling van de Wet-B.a.b. op aandrang van de Kamers (M.v.A., 1ste K., 5363, nr. 159 d) heeft gedaan. Toegezegd werd niet meer of minder dan een onderzoek naar de mogelijkheid van *uniformering van de procedurevoorschriften,* geldende voor het beroep op de Kroon. Uiteraard zal dit unificatievraagstuk pas goed kunnen worden overzien, wanneer met de werking van de wet-B.a.b. een wat ruimere ervaring is opgedaan en men ook — via de cssie-Wiarda — weet, in welke mate die werking zich tot de lagere publiekrechtelijke organen moet gaan uitstrekken. De thans bestaande diversiteit zal verschillende malen naar voren komen in de nu volgende:

aspecten van het adm. beroep.

4. **a**. De *Provinciewet* (P.w.) bevat slechts enkele bepalingen omtrent het a.b. Dat is verklaarbaar. De wetgever pleegt immers het a.b. per wet, dus in wat men noemt „bijzondere wetten", te regelen. De wijze van plaatsing van de a.b.-artikelen in de P.w. is typerend. De voornaamste bepalingen staan in de hoofdstukken, welke het *toezicht* van en op het prov. bestuur regelen. Enkele belangrijke voorschriften, betreffende de prov. beroepsprocedure, treft men aan in hoofdstuk XI, handelende over het *dag. bestuur* van de provincies. Onder het hoofd *„bevoegdheden"* van Titel III is, hoewel nog niet in de Grondwet verankerd, voor prov. staten reeds de mogelijkheid (art. 86 P.w.) geopend, om beroep op de Kroon in hun verordeningen open te stellen. In deze wettelijke rangschikking kunnen zeer wel de vertrekpunten voor onze toetsingen worden gevonden.

b. Parallel met het a.b. speelt, zoals ook uit de evenbedoelde plaatsing in de P.w. blijkt, een ander rechtsmiddel, t.w. de *vernietiging* (door de Kroon en op waterstaatsgebied zelfs door ged. staten), een belangrijke, soms bijna concurrerende, rol.

Voorts is vaak het Kroon-beroep gesteld op een *onderbouw*, niet van een beroep in 1e instantie, doch van een goedkeuringsprocedure. Zo bijv. bij het totstandbrengen van uitbr. plannen, voortaan: bestemmingsplannen, en het nemen van div. besluiten ex Gem.wet. Daar dus: een koppeling. De goedkeuringsprocedures in de 1e instantie zijn meestal ruimschoots — soms zelfs al in de voorafgaande lokale beschikkingsfase — met mogelijkheden tot het indienen van bezwaren omkleed. De Monchy wees er dan ook in zijn onvolprezen, helaas na de P.w. nog niet herziene, „Handboek Prov. recht" (blz. 415 e.v.) met nadruk op, dat onze wetgeving een leemte toont, nu de verhouding tussen deze beide rechtsmiddelen niet duidelijk is geregeld. C. H. F. Polak kon met recht in zijn Leidse rede voor gem. secretarissen (De Ned. Gem. 7 juni '63) stellen, dat een overgang van de huidige vernietigings-„procedure" naar een B.a.b.-beroep (dus beperkt beroep) voor de gemeentebesturen niet een schokkende overgang, wel een betere procesgang zou kunnen betekenen.

c. Voor ons onderwerp komt de vraag op, of deze huidige situatie in en rond het prov. vlak met name voor de *zich gefrustreerd gevoelende* (De Goede, R'damse oratie) *burger of* (lagere) *overheid* als doeltreffend kan worden beschouwd. De jurist zal nauwkeurig de verschillen, zowel in de procedure als t.a.v. de beslissingsbevoegdheden van de Kroon, kunnen aangeven tussen de zgn. „spontane" vernietiging en het Kroon-beroep, al zullen die verschillen (althans in de procedure) nog meer vervagen, wanneer veelvuldig aan art. 62 Wet R. v. St. (verhoor door de Afd. Gesch. v. Best., zij het met gesloten deuren) toepassing wordt gegeven. De bevoegdheids-verschillen worden voorts geringer naar mate het vernietigingsrecht ruim en de beroepsgrondenbeperkingen strikt worden uitgelegd.

De wetgever let echter nog goed op deze verschillen. Hij haast zich in de laatste tijd, om *het vernietigingsrecht náást het a.b. in de wet vast te leggen*. Dit geschiedt uiteraard met het oog op *art. 166 P.w.*, dat zonder zulk een uitdrukkelijke regeling in de bijzondere wet geen vernietiging van g.s.-uitspraken in geschillen, uit die wet voortvloeiende, wegens strijd met de wet of het alg. belang toelaat.

Het is nu een vraag, of ook de *burger*, die de petitie tot vernietiging indiende, dit alles begrijpt, met name wanneer hij bij de (vaak zeer kort gestelde) afwijzing van zijn verzoek, die „verwarrende boodschap" verneemt, waarover De Monchy in dit verband sprak. „Geen termen gevonden" zegt immers niet veel. Niets blijkt daaruit van het vele werk — dit raakt dus ook de administratieve efficiency — dat tal van overheidsinstanties, vooral de in het middenkader werkende prov. organen, intussen hebben moeten verrichten, om voor de Kroon de nodige klaarheid te bieden. De klager gevoelt zich afgescheept; de betrokken instanties gevoelen zich opgescheept. Een weinig bevredigende situatie.

d. Deze petities en evenzeer de talrijke *adressen* aan het Koninklijk

Huis, ministers, staten-generaal (de Belgische grondwet verbiedt persoonlijke overhandiging bij de Kamers, zulks — naar de commentaren zeggen — nog uit een oude vrees voor herhaling van Franse-revolutieverschijnselen!), aan C.d.K., ged. staten etc., zou men misschien het veel voorkomend *„pseudo-beroep"* (verg. V.d. Hoeven „pseudo-wetgeving" en Mannoury „spiegelrecht") kunnen noemen, dat naast het gereglementeerde a.b. wordt gehanteerd en dat bijna evenveel onderzoek en rapportages verlangt. Dit facet eist dus in het kader van de onderhavige vraagstelling zeker aandacht van wetgever en bestuur. Dat zou ook de provinciale administratie ten goede komen.

Interessant voor de herkenning van de geringe status van deze verzoekers is de aantekening van Van Maarseveen (Sch. en Jord. ed. no. 1, bladz. 30) bij het in art. 8 van de Grondwet geregelde petitierecht. Hij verwijst voor *„het recht op antwoord"* — meer kan de verzoeker (nog) niet eisen, zoals ook de losbladige commentaar wet B.a.b. van Kan en Van Maarseveen zegt — naar art. 3 wet B.a.b., waarin een uitdrukkelijke of stilzwijgende weigering, om een beschikking te geven, wordt gelijk gesteld met een beschikking inhoudende een weigering. Het „wachten op Godot" (Ned. Jur. Blad 15 jan. '66) kan dus nu bij deze petities bekort worden. Voorts wijst Van Maarseveen op het indiv. klachtrecht ex art. 25 Eur. Verdrag R. v.d. M., toekomende (thans) ook aan iedere Nederl. staatsburger. Een niet zo vaak voorkomende wegwijzing voor bezwaarden, waarmede wij echter ook in het a.b. in de toekomst zeker rekening zullen moeten houden.

5. **a.** De wetgever heeft voor de provincie als het ware gestrooid met de peper van het toezicht en het zout van het a.b. De azijn van het vernietigingsrecht hield hij daarbij achter de hand. In deze beeldspraak ontbreekt de olie. Niettemin mag ik vaststellen, dat de adm. beroepsprocedures bij de elf provincies redelijk verlopen (gesmeerd, durf ik niet te zeggen). De onder 2-d bedoelde prov. enquête bevestigde dit. Er zijn echter — anders zou dit pre-advies ongeschreven zijn gebleven — in het gehele complex van het a.b. enkele punten aan te wijzen, waarop het a.b. zowel voor de provincie intern, als van haar uit naar beneden en naar boven gezien, zou kunnen worden verbeterd.

Ik stel daarbij voorop, dat het a.b. naar mijn mening pas dàn aan zijn doel beantwoordt, als van de geboden beroepsmogelijkheid in de praktijk alleen bij waarlijk ernstige en op andere wijze niet op te lossen bezwaren gebruik wordt gemaakt. Dat betekent, dat men *primair* zal moeten zoeken naar de *mogelijkheden van preventie.* Deze mogelijkheden liggen vaak zó voor het grijpen. Daarom zal aan deze eenvoudigste weg tot verhoging van de doeltreffendheid van het a.b. hier (in de punten 5-b t/m 7) bijzondere aandacht worden gegeven.

b. Deze preventie kan reeds in het vroegste stadium worden toegepast. Dat is: door de *wetgever.* Een zekere vaagheid in het adm. recht is, om met Van Wijk te spreken, hier en daar naast vastheid niet geheel

te vermijden. Toch zou men met de voorz. van de Ned. Jur. Ver. Haardt (Ned. Jur. Blad 13 juli '63) willen stellen, dat de burger en toch eigenlijk evenzeer de (lagere) overheden wel een lex dura, maar niet een lex obscura kunnen verdragen. Simons (R'damse oratie) vroeg reeds eerder, de „bestuurden" niet met meer overheidsvoorschriften te belasten dan zij redelijkerwijze kunnen verwerken. Ook dat facet speelt voor ons onderwerp een rol. Handelt de wetgever anders, dan wordt het verzet, als 't ware, in de wet ingebouwd.

Eveneens te Rotterdam (1947) stelde de toenmalige rector-magnificus Houwing: „Belangrijker dan een goede rechter is een goede wetgever". Van Poelje sr. is hem in zijn zojuist verschenen geschrift „Het gevecht met de overheid" (bladz. 8) daarin bijgevallen. De ontwerpen van onze administratieve wetten worden in de regel aan de elf prov. besturen om advies gezonden. De vorming van een provinciaal team voor de bestudering van die ontwerpen zou wellicht passen bij Van Poelje's verwijzing naar de Engelse „draftsmen".

Het is — even terzijde gezegd — merkwaardig, dat wij er nog niet in zijn geslaagd voor de „geadministreerden" of „bestuurden" (het Vlaams spreekt soms van „onderhorigen") een zo vriendelijke titulatuur te bedenken, als men elders al heeft gevonden: de justitiabelen (rechtspraak), de contribuabelen (beleefd spraakgebruik in het fiscale recht), de cliënten (praktijk bij de toepassing Alg. Bijst. Wet, welke zelve een klager de „indiener" noemt). De Goede (R'damse oratie '65) heeft zelfs reeds de benaming „klantenkring" voor de onderdanen van onze verzorgingsstaat ontmoet. In het veld van het a.b. kennen wij nog slechts „een ieder" of „de belanghebbende" (een begrip met vele vragen) en „de bezwaarde". Men mag gerust aannemen, dat de burger, die tegenover een lex obscura wordt geplaatst, in beginsel reeds van meet af tot de „bezwaarden" moet worden gerekend. Zijn klaagschrift, dat voor hem geheel kosteloos en vrijwel zonder risico's perspectieven opent, komt dan al heel gauw ter tafel. Elke wetgever, van hoog tot laag, zal dus op de hier mogelijke preventie tijdig en goed bedacht moeten zijn. Dat bespaart ergernis, geld en mankracht.

6. Ook *de bestuurder* dient zich rekenschap te geven van de mogelijkheden tot *preventie*. De Monchy verklaarde destijds in een VAR-bijeenkomst (geschr. XXI, bladz. 37), dat zijn commissie in de eerste plaats had willen streven naar een verbetering van *„de gang van zaken"* (dit begrip gebruikte ook Van Poelje Sr. op bladz. 12 van VAR-geschr. nr. XV), dus: *bij de gehele procedure van de adm. besluitvorming*. De commissie zag door de vele praktijkvarianten daartoe echter geen kans. Donner betoogde (eveneens voor de VAR), dat een betere voorbereiding van adm. beschikkingen wellicht een a.b. en zeker een tweevoudig a.b. overbodig zou kunnen maken. Ook het VAR-geschr. XXVIII (rapport cssie Alg. Bep. Adm. R.) wijdde aan deze vóór-fase een ruime beschouwing. Brasz („Zonder vorm van proces") verbaas-

de zich er over, dat aan deze voorbereiding — ook uit een oogpunt van interne efficiency van zoveel belang — noch in de praktijk, noch in de literatuur goede aandacht wordt gegeven. Als een der weinigen deed Stellinga dit wel in zijn „Grondtrekken". Men ziet hier een groot verschil met de situatie in het bedrijfsleven, dat een duidelijk inzicht in de besluitvormingsprocedure als eerste eis voor een goede beleidsvoering stelt. Deze preventie-mogelijkheid, welke in ruimere zin de openheid van ons overheidsbestel en de cybernetische instelling van de bestuursorganen betreft, dient ook ter wille van de consequenties voor het a.b. ten volle te worden benut.

Voor een verbetering in deze zin is het zeker niet nodig een complete „administrative procedure act" (U.S.A.; zie Brasz en Van Poelje Sr. t.a.p.) of „maar" een — gelijk W.-Duitsland — Musterentwurf eines Verwaltungsverfahrengesetzes („Best. Wetensch." juli '65) tot stand te brengen. De reeds aangehaalde VAR-geschriften en andere lectuur geven al zeer goed hanteerbare maatstaven voor het eigen interne beraad. Bijzonder helder en aanvaardbaar werden de mogelijkheden voor een bezinning aangegeven in het „R.v.St.-nr." van het Belgische Tijdschr. v. Best. Wetensch. en Publiekrecht van aug. '65. Een wel doordachte pas-toe-methode t.a.v. al deze goede wenken zou een beperking en aldus de doeltreffendheid van het a.b. zeker bevorderen.

7. **a.** *Preventie* kan ook worden bevorderd door het *verlenen van goede en vooral tijdige (juridische) bijstand* aan de zich gefrustreerd gevoelende burger. Vaak wordt gehoord de klacht over te geringe administratiefrechtelijke deskundigheid van de Ned. advocaten; anders dan anderen, met name hun gespecialiseerde collega's in Frankrijk, waar jur. bijstand voor de Conseil d'État — niet voor de Conseil de préfecture in de departementale, dus provinciale fase — zelfs in de regel verplicht is gesteld. In de VAR-kring is een beter contact met de civiele juristen meermalen als wens uitgesproken. Zeker zal deze wenselijkheid ook bij de behandeling van de nu aanhangige onderwerpen naar voren komen.

Advocaten zullen tot adviezen en bijstand op het a.b. gebied, zo stelde de regering bij de behandeling wet Alg. Bijst., ook als „toegevoegden" geroepen kunnen worden. Gezien de wet van 4 juli '57, Stb. 233, op de rechtsbijstand aan on- en minvermogenden, lijkt het, dat de regering op juridische bijstand over de *gehele* linie van het a.b. doelde. (Het Belgische adm. recht kent voor zichzelf een volledige pro-deo-regeling. Voor advocaten, door de *voorzitter* toegevoegd in een procedure R.v.St., draagt het dep. van *binnenlandse* zaken de kosten. Dat verdient aandacht.) Onze bureaus voor consultatie dienen één lid te hebben, dat deskundig is op het terrein van het maatschappelijk werk. Het adm. recht wordt in die voorschriften niet genoemd. Van Poelje Sr. („Best. Wetensch." sept. '63) eiste zelfs: verwijzing naar wèl deskundige confrères, als de aangewezene zelf niet ervaren is. Gelukkig

zijn er echter ook nog de vele deskundigen uit de kring der (vak-)organisaties, (gem.) sociale raadslieden en anderen, die de bezwaarde burger hulp en bijstand kunnen bieden.

Mulderije heeft in het Ned. Jur. Blad van 15 jan. '66 in zijn artikel over „Een ombudsman in Nederland?" een nog groter aantal voorlichtingsinstanties voor rechtzoekenden, ook in het vlak van het a.b., opgesomd. Met Van Poelje Sr. (Best. Wetensch. sept. '63) ziet M. in dit kader een ombudsman als niet nodig. Intussen verscheen deze figuur wel in een wetsontwerp van onze Belgische Benelux-partner: de Lands-procureur, die ook tegenover provinciale gedragingen of nalatigheden zal kunnen opereren (als criticus). In Engeland: de „Parlementair Commissaris". De zo juist bedoelde preventie kan door een verstandig raadsman, ook door een ombudsman, gevonden worden in: het duidelijk stellen van de kansen van de klager. De advocaat in civiele zaken weet vaak een tot niets leidend rechtsgeding op deze wijze te voorkómen. Dat kan ook in het a.b.

b. Het is opvallend, dat onze Europese rechter te Straatsburg (die, wanneer alle openstaande nationale rechtsgangen tot het einde zijn gevolgd, ook in zaken van het a.b. tot een uitspraak kan worden geroepen) krachtens het verdrag van de Rechten van de Mens de wettelijke opdracht heeft: vóóraf in minnelijk overleg een oplossing voor het bij hem voorgebrachte geschil te zoeken. Ook art. 121 van de Provinciewet, vaak voor de praktijk als van weinig betekenis beschouwd, geeft van oudsher aan ged. staten de taak: te trachten (bestuurlijke) geschillen eerst *„in der minne te doen bijleggen"*. Slaagt het gedeputeerd college daarin niet, dan draagt dit college het geschil aan de Kroon ter beslissing voor. Terloops zij erop gewezen, dat zich hier het (zeldzame) geval voordoet, dat een geschil door de Kroon wordt beslist zonder dat een partij als „appellant" aanwezig is.

Het zou doeltreffend kunnen zijn, wanneer ook aan dit preventie-aspect — met daarbij een grote openheid van de bestuurlijke kant t.a.v. de te geven informaties — in de administratieve praktijk ruimer aandacht werd gegeven.

c. Deze wens gaat ook uit naar de periode, waarin het gerezen geschil of de ingediende klacht ter tafel van het beroepsorgaan ligt en in aanwezigheid van de partijen in behandeling komt. Het a.b. heeft een sterk rechterlijke inslag, maar het is en blijft in oorsprong en wezen toch primair een zaak van *bestuursbeleid* voor het tot oordelen geroepen hogere bestuursorgaan. De beroepszittingen van het gedeputeerd college of van de „geschillenkamers" mogen dan ook niet vervormd worden tot „rechtszittingen". Zij kunnen niet ingericht worden als een ronde-tafel-conferentie, maar zij kunnen wel uiterlijk en innerlijk zijn: *een gesprek rond de tafel.* Aldus zal de daarop volgende beschikking door partijen zeker beter worden verstaan als: een visie van hoger gezag in de bestuurskolom, waarbij alle belangen in grote openheid be-

hoorlijk zijn afgewogen. In die sfeer kan ook de rechtsafweging zeker goed haar plaats vinden. Ik ben mij ervan bewust, dat deze stelling niet algemeen zal worden onderschreven (verg. het slot van punt 3-b).

d. Een *„algemene" preventie* mag men zien in art. 113 P.w., waarin op ruime schaal een *verantwoordingsplicht* voor ged. staten jegens prov. staten is geopend. In wezen is daar de traditionele beslotenheid van het steeds binnenskamers gevoerde g.s.-beleid in medebewind voor het eerst opengebroken. Het zal voor de provinciale a.b.-organen van waarde kunnen zijn, als straks de gemeentewet in gelijke zin wordt gewijzigd. Het vooruitzicht van het afleggen van verantwoording in een vertegenwoordigend lichaam vormt immers zelfs zonder vele praktijktoepassingen een aansporing tot tijdige en goede bezinning op het te voeren beleid en voert tot grotere openheid in het bestuursbestel. Deze factoren kunnen mede tot een beperking van het aantal a.b.-gevallen leiden.

Art. 113, lid 4, letter a, van de P.w. zondert de door ged. staten en de voorzitter van dat college in het a.b. gegeven beschikkingen zelve van de verantwoordingsplicht uit. Het openbare gesprek daarover heeft de wetgever aan het parlement, dat de regering (althans voor de medebewind-zaken) ter verantwoording kan roepen, willen voorbehouden. De Handelingen 2e Kamer laten bij het uiterst moeizaam tot standbrengen van dit vierde lid van art. 113 enige bladzijden met louter interrupties zien. Door hier op deze zaak niet verder in te gaan, hoop ik dat euvel aan de VAR-vergadering te kunnen besparen.

8. **a.** Als reeds gezegd: het beroep op de Kroon is vaak opengesteld ná een toezichtsbeslissing van ged. staten. Hier doet zich helaas soms een *„praktijk"-preventie* voor, welke *schadelijk* is voor de goede werking van het a.b. Zij dient derhalve duidelijk te worden uitgesproken, al is dit pijnlijk. De *lange duur* van toezicht-beschikking plus beroep (dikwijls jaren) doet de betrokken lagere overheid nog al eens afzien van een poging, haar visie hogerop te gaan verdedigen. Stelt een „belanghebbende", door de wet daartoe bevoegd verklaard, ook maar voor één onderdeel een beroep op de Kroon in, dan wordt tot veler schade het betreffende gemeentelijke besluit voor lange tijd geblokkeerd. Een burgemeester liet onlangs zijn toehoorders (blz. 197 van Best. Wetensch. juli '65) schrikken, toen hij bij een in te stellen beroep krachtens de wet ruimt. ordening (het betrof: de doorwerking van ministeriële „aanwijzingen") zelfs een afwachtingsperiode van zes jaren berekende. Hij vroeg dan ook nieuwe bevoegdheden o.a. voor de prov. besturen in het kader van het a.b. Het geruststellend bedoelde wederwoord van de inleider-Witte vindt men op bladz. 203 t.a.p.

Tegen dit euvel is alleen een interne remedie aan te geven: wettelijk toegestane beslissings-termijnen zullen steeds als „het *uiterst* toelaatbare" moeten worden beschouwd. Het is niet voor niets, dat de wetgever zojuist in de wet ruimtelijke ordening orde-termijnen in fatale

moest omzetten. Maar ook dàn geldt deze stelling, welke helaas in de praktijk niet altijd wordt verwezenlijkt.

b. Belangrijk is ook: de *mentale instelling* (aldus Witte, Best. Wetensch. juli '65) van het toezicht-houdende of in beroep optredende orgaan t.a.v. het *„geheel overdoen"*. De vakliteratuur spreekt gaarne van: „de grootst mogelijke terughoudendheid betrachten" en beveelt reserves aan t.a.v. het „ambtshalve overwegen". Men kent de praktijk. Die komt, naar ik meen, niet zonder meer voort uit een zucht tot bevoogding. Zij is eerder te verklaren uit de eisen van perfectie en verantwoordelijkheid, welke de overheidsorganen (ook de provinciale) zichzelf stellen, gezien hun tegenwoordige wettelijke taakomschrijving. Zij worden daarin gesterkt door hun praktische mogelijkheden, wanneer een eigen, op het betrokken gebied deskundig, advies-apparaat aanwezig is.

Zo rijst de vraag, of uit een oogpunt van doelmatigheid van het a.b. juist in de provinciale sfeer niet nog meer moet worden gestreefd naar: een beperking van het thans zo grote aantal „volle goedkeuringen" (gelijk het aanhangige wijzigings-ontwerp gem. wet nu eindelijk beoogt), of een modificatie van bepaalde „goedkeuringen" tot „toestemmingen" (de behandeling van een recente „toestemmings-wet" toonde voor wie het wilde zien nog eens duidelijk de verschilpunten aan), dan wel „berichten van ontvangst" (als bij toetsing gem. politieverordeningen) of „machtigingen" (gelijk België kent) of een simpel „visum" (Italië). De wet ruimt. ord. (art. 16) voerde zo juist in: de ook reeds elders bekende „verklaring van geen bezwaar", hetgeen misschien een verzachting in de toetsing kan betekenen.

Het past niet, hier op deze mogelijkheden dieper in te gaan. Zij behoren in ruimer verband aan de orde te komen. Met deze vraagstukken wordt echter ook voor het a.b. een kern geraakt. Een dergelijke *modificatie van het toezichtsbeleid* zou namelijk rechtstreeks en indirect *dóórwerken,* ook op het a.b.

c. De *„onderbouw"* van het a.b., in welke vorm ook, omvat meestal een zgn. *bezwarenprocedure,* hetzij in het lokale, hetzij in het provinciale vlak, soms in beide. Het is dus voor het a.b. zaak, dat ook deze étappe, provinciaal, gemeentelijk en bij de waterschappen, volgens alle regels van goed en doelmatig bestuur verloopt. *Art. 111 P.w.* opent (evenals trouwens vroeger veelal de g.s.-instructies) de mogelijkheid voor alle drie prov. organen de zgn. GS-geschillenprocedure ook bij de behandeling van *niet-geschillen* op overeenkomstige wijze toe te passen. Prov. staten en de c.d.K. kunnen hetzelfde doen t.a.v. *voor hen* dienende *adm. geschillen.*

Vaak zal een volledige toepassing van de hier door de wet geboden mogelijkheid niet doelmatig zijn; zeker niet, wanneer het betrokken prov. orgaan reeds een redelijke, tevens praktische, andere werkmethode pleegt te volgen. Maar art. 111 is en blijft een duidelijke vingerwij-

zing voor de prov. organen en hopelijk ook voor de gemeente- en waterschapsbesturen. Ook die besturen kunnen door een goede bezwarenbehandeling in de eerste étappe en een wèl voorbereide eigen besluitvorming het a.b. tot redelijke proporties beperken.

9. **a.** Een zaak van doeltreffendheid moet zeker ook worden genoemd: de *formulering van de beschikking*. Het door de Kroon hierbij gegeven voorbeeld is helaas niet gelukkig in het lang niet door alle appellanten begrepen: „Hebben goed gevonden en verstaan". Geen wettelijke bepaling (noch art. 81 Grondwet, noch de ter uitvoering daarvan gegeven voorschriften) eist, als ik 't wel heb, deze formule in de beroepsbeschikkingen van de Kroon. Vermoedelijk is zij ontleend aan wenk nr. 10 van de reeds eerder vermelde ministeriële „richtlijnen-circulaire" van 1954. Fijntjes onderscheiden die richtlijnen naar rang en stand. Een ministeriële beschikking mag alleen maar stellen: „Besluit . . .". Gelukkig maar, want dat is beter leesbaar.

Overigens moet hier openlijk worden bekend, dat het plechtige formulier voor de afkondiging van onze wetten van provinciale herkomst is. In vele resoluties van de Staten-Generaal der Zeven Verenigde Provincies kan men de formule, thans vervat in art. 81 der Grondwet, in volle hoogheid terugvinden. In het Alg. Politieblad van 13 maart 1965 is door Fraay, stafmedewerker van het Ministerie van Justitie, na opsporing voorgebracht en in facsimile afgedrukt een publikatie van de Ed. Mog. Heeren Staaten van Zeelant, waarin de penvoerder van de Zeeuwse Staten Pieter Duvelaer voluit de zinswending „dat Wij, om daer inne te voorsien, hebben goetgevonden en verstaen" heeft gebruikt en onderschreven. Deze ambtsvoorganger deed zulks echter in het jaar 1702.

In de tegenwoordige prov. praktijk ziet men in de formulering van de a.b.-beschikkingen nog steeds bij voorkeur — aldus bevestigde ook de prov. enquête — de plechtige „overwegende"-vorm gebruikt. Dit kennelijk naar het voorbeeld ook van de civiele rechter, voor wie art. 175 Grondwet en art. 59 burg. rechtsvord. geldt. Doch ook die bepalingen betreffen alleen de inhoud; zij zeggen niets over de vormgeving. Ook dáár bestaat dus een volledige vrijheid tot modernisering, waarvan echter zelden gebruik wordt gemaakt.

Proeven in mijn eigen werkomgeving hebben aangetoond, dat een „normale" schrijftrant, vlot leesbaar voor iedere belanghebbende, met de conclusie vóórop en een toelichting in punten daarná, niets behoeft af te doen aan de juridische waarde van het stuk, de toetsbaarheid inbegrepen, doch wel bevorderlijk is voor de goede communicatie, een niet te onderschatten waarde in een democratische samenleving. Een beschikking van G.S.-Limburg in briefvorm werd onlangs formeel aanvaard in beroep voor de Kroon bij K.B. van 22 jan. '65, nr. 16, „De Ned. Gem." 21 jan. '66. Een warm pleidooi (met voorbeelden) voor de toepassing van de zgn. directe schrijftrant in overheidsbesluiten is te

vinden in „Hartmans Tijdschrift" 1951, bladz. 333 e.v.. Het werd geschreven door de (toenmalige) Utrechtse provinciale hoofdambtenaar U. de Vries.

Geen ijverige public relations officer kan weer goedmaken, wat onbegrijpelijke stadhuistaal-stukken bij een zich bezwaard gevoelende burger tot brokken hebben gemaakt. Na dit taal-symbool uit de gemeentelijke sfeer haast ik mij, die gem. besturen te prijzen (w.o. Arnhem), welke althans aan de „cliënten" in de A.B.W.-procedure zeer heldere schrifturen in redelijke taal, los van onwezenlijke vormelijkheden, zenden. Stukken, welke ook in het daarop (somtijds toch nog) volgende a.b. bij het prov. bestuur duidelijke herkenningspunten bieden, doelmatig voor de verdere behandeling. Ook het Europese Hof te Luxemburg tracht zijn uitspraken goed leesbaar te maken. Dáár worden de ingewonnen adviezen in gewone schrijftaal weergegeven. Die schrijftrant past bij ons ook de proc.-/adv. gen. bij de H.R. in zijn conclusies toe.

b. Als „tegenhanger" van de preventie misschien (omdat aldus een beroep kan worden uitgelokt), maar toch zeker als doelmatigheidsaspect voor de bezwaarden mag men beschouwen: *het vermelden van de mogelijkheid van beroep* ten behoeve van de belanghebbende. Donner gaf deze schriftelijke wegwijzing reeds als goede regel aan (VAR-geschr. nr. XV). Eén prov. geschillenverordening (art. 109 P.w.) eist deze vermelding. De landswetten doen dat nimmer, voorzover ik weet. Wel laat de wet ruimt. ord. een poging zien in art. 28, lid 6, (betr. openb. bekendmakingen). Zij kwam er echter helaas nog niet toe (hetgeen veel praktischer zou zijn geweest) deze service rechtstreeks te verlenen (in de voorgeschreven berichtgeving omtrent de genomen beschikking) aan hen, die als enige beroepsgerechtigden zijn gekwalificeerd.

Het meer aangehaalde R.v.St.-nummer van het Belgische Tijdschrift v. Best. Wetensch. en Publiekrecht (1965) toont een veel strenger voorschrift, ontleend aan de gereedliggende ontwerpen voor een Italiaanse wet op het adm. procesrecht. Dáár is de vermelding van de beroepsmogelijkheden in de beschikkingen van de overheidsorganen zonder meer als algemene verplichting gesteld. De sanctie op niet-nakoming is raak: de beroepstermijnen gaan dan niet in! Gelukkig laat de praktijk zien, dat onze prov. besturen deze service ook zonder voorschrift veelal bieden. In dat „veelal" zit echter natuurlijk een kans op gevaarlijk misverstand aan de zijde van de burgers.

c. Als luchtiger noot in dit lange verhaal even het volgende: tijdens een I.B.W.-spreekbeurt had ik evenbedoelde spelregel warm aanbevolen. Een actief toehoorder-gem. secretaris liet kort daarop correct aan een eenvoudig ingezetene bij de toezending van een afwijzende gemeentelijke beschikking weten, dat deze zich voor een gewenst beroep tot de Kroon kon wenden. Prompt haastte deze burger zich na dit bericht naar het hem ter plaatse van aanzien wel bekende deftige café-

restaurant „De Kroon', om daar te informeren, wanneer het gesprek met de heren zou kunnen plaats vinden.

Hoe moet de formulering dan wèl luiden? In de prov. administratie kan men de volgende varianten aantreffen: de Koning (conf. Grondwet); de Koningin (conf. de titulatuur-wet van 22 juni 1891, Stb. 125) en de Kroon (conf. de staatsrechtelijke situatie). Hieruit is te zien tot hoevele vragen het moeilijke wettelijke woord „Ons" zelfs voor de „niet-eenvoudige" ambtenaar kan leiden.

Storender is: vele burgers kennen de toegelaten *adressering* (zonder plaatsnaamvermelding) voor de briefwisseling met onze Koningin niet. Dat art. 6 Postwet (zeer moeilijk leesbaar door een tekst, welke nog herinnert aan de postmeesterlijke Vorsten von Thurn und Taxis) met art. 20 Postbesluit 1955 vrijdom van port en recht (dus ook van het aantekenrecht) toestaat, weten velen niet. Ik zou willen aanbevelen, het *aangetekend inzenden* van beroepsschriften (ook voor de veiligstelling van de verzenddatum, belangrijk voor de toetsing van de ontvankelijkheid naar de zgn. verzendtheorie; zo ook mej. mr. Mullemeister „Het beroep op de Kroon" 1961) *over de gehele linie verplicht te stellen.* Merkwaardigerwijze zou daarvoor geen enkele wetswijziging nodig zijn. Een eenvoudig besluit van de Dir. Gen. der Posterijen kan namelijk volgens de artt. 6 en 20 van het Postbesluit 1955 zowel die verplichting opleggen, als algemene vrijstelling verlenen van het aantekenrecht, welke vrijstelling nu reeds geldt, als gezegd, voor tot de Koningin gerichte stukken. T.a.v. misbruiken kan de Dir. Gen. voornoemd regelen stellen. Aan de eis van aantekening, opgenomen in art. 19 van de Grondwaterwet waterleidingbedrijven, is te zien, dat ook de landswetgever al in deze richting gaat denken. De Postbesluit-weg lijkt mij echter eenvoudiger en vlugger dan de postkoets-route via ontelbare wetswijzigingen.

d. Op enkele plaatsen in onze wetgeving toonde de wetgever zich t.a.v. de wijze van indiening van beroepen reeds modern. De stuwadoorswet en de woonteruimtewet 1947 (alleen voor een benutting bij de doorzending) laten zelfs het gebruik van de telegraaf toe. Elders echter legde de wetgever op de bezwaarden een onnodige last, die veelal kennelijk strekt ten bate van een goede communicatie binnen de administratie, al wordt soms de schijn gewekt, dat men het de klager gemakkelijk heeft willen maken. Ik heb hier op het oog het onderscheid: *adressering* naast *indiening*. Een last, die tevens, indien het beroepsorgaan geen soepelheid wenst toe te passen, de klager bij het onderzoek naar zijn ontvankelijkheid duur te staan kan komen. Dat risico is weggenomen in twee nieuwe wetten, t.w. in art. 20 van de recente wet ruimt. ordening en ook in art. 47 van de drank- en horecawet, waar voor de indiening aan de appellant een keuze is gelaten. Soms is reeds in de wet bepaald, dat een moeilijk te begrijpen indieningswijze bij foutief handelen door de appellant ambtshalve moet worden geredresseerd. De vraag

rijst: waarom dit alles? Er bestaan adresboeken, waarin de maatschappelijke beroepen zijn vermeld. Men zou gaan verlangen naar een adresboek voor de administratieve „beroepen".

Het onderscheid in adressering en indiening lijkt mij ook symbolisch niet juist. Soms moet de indiening immers zelfs geschieden bij het orgaan, welks beschikking men wenst te bestrijden. Ook het beroep op de Koning, het hoogste appèl, dat men in het Nederlandse a.b. (dus afgezien van de Europese mogelijkheden) kan doen, komt door deze verwijzingen minder goed tot zijn (m.i. zeer waardevol) recht. Ik betreur dan ook art. 7 wet B.a.b., al zullen zij, die pleiten voor de formering van de R.v.St. tot zelfstandige adm. rechter, dat artikel vermoedelijk niet willen missen.

e. Hinderlijk voor de doelmatigheid zijn bij het a.b. vaak ook de onnodige *varianten in de terminologie*. Een enkel voorbeeld. Waarom gebruiken de zo juist vernieuwde woningwet en de splinternieuwe wet ruimtelijke ordening, soms zelfs in hetzelfde artikel, de aanduidingen „beroep" en „voorziening" door elkaar? De wet is geen stukje belletrie, waar varianten in de woordkeuze geroemd plegen te worden. Spreekt niet de wet B.a.b. steevast van voorziening, terwijl zij in haar titel het begrip beroep voert? Ook op het grondwettelijk begrip „geschil" bestaan vele wettelijke variaties (ook in de P.w.). De procesvoorschriften van de adm. *rechtspraak* (met eveneens vele varianten) zouden op efficiënte wijze in een unificatie-poging (welker wenselijkheid hopelijk straks in de stad der Provinciale Unie zal worden onderschreven) kunnen worden betrokken.

Over het gehele veld van het a.b. geven al deze *„kleinigheden"* tezamen zovele kansen op verwarring, dat zij bij een doelmatigheidsonderzoek wel moeten worden gesignaleerd als: gemakkelijk te vermijden, als er maar tijdig aandacht aan wordt besteed en wel aan de hand van uniforme normen.

10. **a.** In dit kader van „kleine wenselijkheden" past ook — maar dan met te verwachten ruimer nut — het verlangen, dat de talrijke *wenken*, thans verscholen in vele *VAR-geschriften* en ook in de voortreffelijke *jurisprudentie-kronieken* van „Bestuurswetenschappen", door iemand met gevoel en tijd voor deze zaken *systematisch* worden samengevat (en periodiek bijgehouden) in een *onderwerpen-klapper*. Bedoelde kronieken overzien ook de uitspraken van de civiele, de fiscale en de internationale rechter in het administratieve vlak. Aldus zou op eenvoudige wijze en gemakkelijk hanteerbaar, zolang (met nadruk op het laatste deel van dit woord) een wet voor het adm. procesrecht ontbreekt, een houvast kunnen worden geboden op een terrein, dat thans bij het zoeken vaak een doolhof gelijkt. Voor de onder punt 3-c vermelde harmonisatie zou dit eveneens een bruikbaar uitgangspunt kunnen vormen. Gericht op deze doeleinden en benut door wetgever en organen voor het a.b., zou zulk een complicatie-arbeid doeltreffend kunnen dóór-

werken. Het zou ook raadslieden en belangstellenden buiten onze administratief-rechtelijke kring „meer-ontvankelijk" voor de adm. processgang in al zijn facetten kunnen maken.

b. Ter afsluiting nog dit. Als rem tegen onnodig beroep is ook in prov. kringen gedacht aan de heffing van een (bescheiden) *griffierecht*. De ambtenaren-rechtspraak kent dit reeds lang. Thans ook de wet B.a.b. Bezwaren wegens onvermogen zijn in die regelingen bij voorbaat verdisconteerd. Teruggave van de „waarborgsom" bij gelijk-krijgen is eveneens voorzien. Het kan doelmatig zijn, ook de prov. a.b.-procedure, thans geheel kosteloos, deze (kleine) weerstand mee te geven. Direct zou dat mogelijk zijn dáár, waar prov. verordeningen het a.b. openstellen. Een wettelijke regeling lijkt echter nodig, wanneer de wet zelf het beroepsrecht tot nu toe zonder deze verplichting heeft toegekend. De realisatie zal dus voor de provincies, welke zulks wensen, voorshands nog slechts zeer beperkt mogelijk zijn.

11. **a.** Reeds werd in punt 4-a geconstateerd, dat de formulering van het a.b., dat zich bij of tegen de provincie afspeelt, voornamelijk *buiten de P.w.* is te zoeken. Talrijke wetten en verordeningen regelen deze materie. Door haar stelling in het midden van de bestuurskolom is de provincie bij het a.b. op vele plaatsen zowel „naar boven" als „naar beneden" betrokken. Bij „verordeningen" moet hier worden gedacht aan beroepsregelingen zowel in *prov.* verordeningen (voorzover het beroep-naar-boven betreft, thans gebaseerd op art. 86 P.w., doch nog geen steun vindende in de Grondwet; deze bijzondere vorm van attributie van bevoegdheid werd zojuist ook in het jongste VAR-geschrift, nr. LV, besproken), als in *gem.* verordeningen, die een beroep op een prov. orgaan openen (thans zelfs nog niet door de gem. wet mogelijk gemaakt, maar in een ruime praktijk, merkwaardig genoeg, als vanzelf sprekend aanvaard; reeds in „Best. Wetensch." van mrt./apr. '40 gaf V.d. Kallen hieraan uitstekende aandacht).

Deze gemeentelijke gedragslijn sluit aan bij richtlijn *6* van het *rapport van de cssie terr. decentralisatie*. Daarin wordt aanbevolen, de beroepsmogelijkheid tegen gemeentebeslissingen steeds dicht bij huis te zoeken (ged. staten, resp. c.d.K.). In plaats van hoger beroep (op de Kroon) ziet die richtlijn liever voor de Kroon de gelegenheid geopend tot vernietiging wegens strijd met de wet of het alg. belang. Ook het in dat rapport opgenomen *advies van de Ver. v. Ned. Gem.'n* ging in die richting (bladz. 93 e.v.), waarbij deze vereniging dacht aan een soort van cassatiebevoegdheid van de Kroon.

b. Van *de drie prov. organen,* welke art. 5 P.w. kent, hebben *prov. staten* weinig te fungeren als beroepsorgaan. Zulks nog te minder, nu zij meestal in de prov. verordeningen geen „intern beroep" tegen g.s.-besluiten op hun vergadering (dus: een beroep in het eigen bestuursvlak) openstellen, maar de geschillenbeslissing een trede hogerop

plaatsen, t.w. bij de Kroon (dus: een beroep-naar-boven. Ik laat buiten beschouwing, welke gevolgen deze *verschuiving* heeft voor de toch overigens door vele statencolleges zo zeer gewaardeerde „verantwoordingsplicht" van ged. staten (art. 113 P.w.) en voor de autonome werkzaamheid en waakzaamheid van prov. staten.

Men kan, als ik goed zie, nog slechts in de *Kieswet* (artt. W-5 en W-8) sporen van een functie van prov. staten als door de wet aangewezen beroepsinstantie aantreffen. Deze bepalingen (een recht toekennende aan statenleden om in bepaalde gevallen een hen aangaande lidmaatschapsaangelegenheid aan het oordeel van prov. staten te onderwerpen) waren vroeger opgenomen in de provinciale wet. Naast deze wettelijke beroepsregeling, komt — als gezegd — een enkele maal een a.b. op prov. staten voor in prov. verordeningen, dus in het kader van wat zo even is genoemd het „interne beroep". Voor die gevallen heeft de provincie *Utrecht* — blijkens de prov. enquête als enige — onlangs een *procedure voor het onderzoek* vastgesteld (prov. blad nr. 46 van 1963). Die regeling kent een commissie uit de staten voor het voorbereidend onderzoek. Rond deze verordening kwamen interessante vragen aan de orde i.z. het vermijden van een partijdige indruk naar buiten door het laten deelnemen van leden van het gedeputeerd college aan leiding en beraadslaging van deze commissie. Resultaat: een gedeputeerde mag de cssie niet voorzitten; hij neemt na de beëindiging van het onderzoek geen deel aan de vaststelling van het verslag, dat echter wel naar ged. staten om bericht wordt gezonden. Aan het stemrecht van gedeputeerden als statenlid bij de beslissing over het appèl tornde deze regeling uiteraard niet. De regel: beslissing alleen door hen, die de appellant hebben gehoord, kon hier natuurlijk niet gehandhaafd worden. Het gaat hier ook niet om een „verplichte" verordening ex art. 109 Provinciewet, waartegen het bekende K.B. van 4 mei '65, Stb. 195 (waarover straks meer), zich richtte. Toch is hier iets te bespeuren van: praktijknoodzaak breekt principe. De algemene conclusie, ook hieruit, mag wel zijn, dat prov. staten moeilijk tot een instantie voor het a.b. zijn te formeren.

c. Dat zal ook wel als een der hindernissen mogen worden beschouwd, waardoor men op het gebied der *subsidieverlening* — bijna het leeuwenaandeel van de prov. activiteiten — nog steeds niet tot de instelling van bevredigende (interne) beroepsregelingen is kunnen komen (zie ook VAR-geschr. XLIV). Het voor-ontwerp subsidiewet-maatschappelijk-werk kende enige vormen van beroep. Dit ontwerp is opgenomen in het rapport cssie Terr. Decentralisatie. Op prov. niveau was dáár echter alleen gedacht aan een beroep op de Kroon tegen een beslissing van *prov.* staten. De wet B.a.b. tipt het subsidieberoep in de rijkssfeer even aan in art. 5, letter k. De zeer grote belangen, welke voor vele gesubsidieerden in het geding zijn, zouden een sterke aandrang tot instelling van beroepsregelingen doen verwachten. Het karakter van het

subsidie-zelf is echter nog steeds een zaak van onderzoek. In de prov. sfeer ken ik alleen de *Zeeuwse beroepsregeling* (verwerkt in de prov. alg. subs.-verord.), waarin bij geheel of ten dele niet-uitbetalen van een subsidie door ged. staten voor de gesubsidieerde beroep open staat op prov. staten.

12.**a**. Een bijzonder facet, een *novum* naar ik meen, in het vlak der onder punt 11-b bedoelde „verschuiving" van het beroep is te zien in de recente (nog niet werkende) *Ontgrondingenwet* (27 okt. '65, Stb. 509). Art. 8 van die wet verklaart het ged. college naast de Min. v. V. en W. tot instantie, bevoegd tot verlenen van ontgrondings-vergunningen. Ged. staten mogen echter ontgrondingen, waarbij vrijwel uitsluitend huish. belangen van een waterschap e.d. zijn betrokken, ter beslissing doorschuiven naar dat Waterschap etc. Het beroep tegen de aldus genomen waterschapsbeschikking komt nu in eerste instantie bij ged. staten en in hoger beroep bij de Kroon. Het gevolg van de verschuiving is dus een dubbele a.b.-procedure op voor ons adm. recht uitzonderlijke wijze ontstaan. De (verkapte) fin. gevolgen van een derg. verschuiving (schadevergoeding krachtens art. 26) mogen hier niet in bespreking komen. Zij zijn trouwens wellicht iets minder erg dan men aanvankelijk denkt, wanneer men ook ziet naar art. 27, dat een „openlijke" verschuiving van de vergoedingsverplichting kent. Ook daar is een (wederom dubbele) beroepsprocedure, dus t.a.v. de schadetoekenningsbesluiten van het waterschap etc., opgenomen. Al met al: een kersverse regeling op een nog steeds in „ontginning" zijnd gebied, waarvan wij ook in het kader van het a.b. in de toekomst nog wel meer zullen horen. De prov. verordeningen op de ontgrondingen, mede regelende het beroepsrecht, zullen grondig moeten worden herzien.

b. Deze wet bevat meer nieuwigheden i.z. het a.b. Art. 10 geeft een stuk „procedure act", dat overigens goeddeels is ontleend aan enkele van de tegenwoordige prov. ontgrondingsverordeningen. In de voorbereiding van de te nemen vergunningsbeschikking worden tal van instanties, en ook „andere daarvoor in aanmerking komende *instellingen*" ingeschakeld. Door art. 17, lid 3, via art. 14, lid 1, worden al die gehoorden ook gerechtigd verklaard tot beroep (een kleine beperkingsmogelijkheid zit in art. 19). Ik meen hierin, alsook in art. 47 Drank- en Horecawet (beroepsrecht voor bedrijfslichamen) iets te mogen bespeuren van een doorbraak naar een ruimere erkenning van appèl-aanspraken voor *groeperingen van belanghebbenden,* die niet een „persoonlijk en direct belang" als titel ter tafel kunnen leggen. Een zelfde ontwikkeling vertoont zich in de intern. (adm.) rechtspraak. Hier te lande ziet men de ANWB en de KNAC reeds als groep van wegbelanghebbenden in het a.b. optreden (Mullemeister t.a.p. bladz. 13), terwijl Van Poelje Sr. (VAR-geschr. XV, bladz. 26) in 1948 nog moest pleiten voor de toelating van vakorganisaties als belanghebbenden, gerechtigd tot beroep bij algemene ambtenarenzaken. Ook de Wet ruimtelijke ordening

is op dit punt ruim gesteld. Die ontwikkeling kan een doeltreffende worden, *indien* de nieuwe schare van tot beroep gerechtigden zich een wijze zelfbeperking oplegt.

13. **a.** De twee andere prov. organen, *c.d.K.* en *ged. staten,* zijn veel nauwer bij het a.b. betrokken dan prov. staten. De wetgever heeft vooral t.a.v. het ged. college het traditionele dienstverlenende karakter van de in het middenveld opererende provincie ten volle benut. De vraag rijst, of de wetgever zich daarbij wel telkens goed op de doelmatigheid van zijn keuze heeft beraden.

b. De c.d.K. heeft een serie beroepstaken, welke men o.a. in De Monchy's Handboek samengevat vindt. Vaak waakt hij aldus over burgemeesterlijke beschikkingen. Als er geen hoger beroep (veelal op een minister, wiens beschikking dan in de regel weer aan B.a.b.-beroep onderhevig zal zijn) is voorzien, staat de c.d.K. sterk. Zijn besluiten zijn niet genoemd in art. 165 P.w. en evenmin zijn a.b.-beschikkingen in art. 166 P.w.. Wel staat hij — anders dan de burgemeester — onder de bevelen des Konings.

Soms treedt hij op in spoedgevallen. Enkele malen (o.a. in de Waterst. wet 1900; wegenwet) wordt hij als *„partij"* in het a.b. (in VAR-geschr. XXVIII, bladz. 39 alsdan „ambtelijk beroep" genoemd) rechtstreeks geplaatst tegenover het door hem voorgezeten ged. college. In het kader van het waterstaatsrecht — waar de Kroon, belast met oppertoezicht, door deze beroepsfunctie (sterker dan het vernietigingsrecht) kennelijk de vinger diep in de waterstaatspap wenst te houden — is deze constructie wel verklaarbaar (zo ook Schepel). De vraag is echter, of het manoeuvreren van de c.d.K. in deze „partij-positie" wel doelmatig is, gezien in het licht van goede bestuurlijke verhoudingen. Ook de taak van de c.d.K. als rijks-voorpost voor het vragen van vernietiging (art. 170 P.w.) kan — gelijk voor de burgemeester — pijnlijk zijn. Dáár treedt de c.d.K. echter ná zijn melding formeel terug. Er wacht hem dáár ook geen openbare beroepsprocedure. Bij het a.b. wel.

c. In de *Alg. Bijst.* wet is aan de c.d.K. *als voorzitter van het ged. college* de taak van het verzorgen van een *„snelberoep"* voor noodgevallen toegekend. De procedure is een merkwaardige. Wordt in dit beroep een geldelijke bijstand toegewezen, dan ontstaat automatisch een bezwaarschrift bij b. en w. tegen de bestreden beschikking van de betrokken gemeentelijke instantie.

Een opvallende (Limburgse) toepassing van deze voorzittersprocedure is vermeld in „De Gem. stem" van 18.2.'66, nr. 5879.

Een gem.bestuur weigerde gevolg te geven aan een A.B.W.-beroepsbeslissing van ged. staten, zolang niet de Kroon de door de gemeente gevraagde einduitspraak had gedaan. De betrokkene deed vervolgens een beroep op de voorzitter van het ged. college, die hem de door ged. staten toegedachte bijstandsverhoging als „noodvoorziening" met directe ingang, doch begrijpelijkerwijze zonder de door ged. staten mede redelijk geachte terugwerkende kracht over

9 voorafgaande maanden, toekende. Het verweer van het gem. bestuur, dat het bij gelijk-krijgen in het Kroon-beroep bezwaarlijk het te veel uitgekeerde zou kunnen terugvorderen, werd aldus (gedeeltelijk) ter zijde geschoven.

Bij dit „soort beroep in kort geding", zoals de M.v.t. deze spoed-procedure noemt, ontstaat ingevolge art. 45, lid 2, van de A.B.W. automatisch, gelijk zo even al werd aangestipt, een bezwaarschrift in de gemeentelijke sfeer, wanneer de voorzitter van ged. staten heeft beslist „dat een bepaalde bijstand moet worden verleend". Er komt op deze wijze dus weer een nieuwe beroepszaak aan de orde, waarin wederom het ged. college (art. 46 A.B.W.) tot een beslissing kan worden geroepen. Na die beslissing vervalt de voorzitters-uitspraak en zou dus, als de gemeente weigerachtig blijft en de Kroon niet snel het oorspronkelijke beroep afdoet, deze kringloop weer opnieuw beginnen! De bediening bij dit „snel-beroep" loopt dus wel rond, maar is nog niet rond.

Enkele *cijfers:* in Gelderland behandelde de geschillenkamer in 1965 36 A.B.W.-zaken; in 2 gevallen bijstand van een advocaat; in 6 gevallen trad een „soc.raadsman" op; éénmaal werd op verzoek een getuige-deskundige opgeroepen; de voorzitter van g.s. gaf 15 beslissingen in de spoedprocedure; alle waren afwijzingen. De spoed-procedure nam gemiddeld één maand; de normale procedure drie. Tegenover de 36 A.B.W. zaken in Gelderland werden in de vergelijkbare provincie Noord-Brabant in hetzelfde tijdvak van 1965 ongeveer 300 A.B.W.-beroepszaken bij ged. staten aanhangig gemaakt. In Zuid-Holland: 88 zaken met 18 spoed-procedures voor de voorzitter van ged. staten. In Groningen kwam in bedoeld tijdvak geen enkele spoed-procedure voor. Het lijkt interessant voor het bestuurswetenschappelijke speurwerk, om te trachten een verklaring voor deze aanzienlijke verschillen te vinden.

De A.B.W. noemt de c.d.K. (art. 45): *„voorzitter van ged. staten"* (een novum in de a.b.-regeling). Hij fungeert hier inderdaad duidelijk als *prov.* voorpost. Overigens: de wet B.a.b. — althans: de regering tijdens de behandeling van die wet — ziet ged. staten èn c.d.K., optredende in het mede-bewind, *steeds* als *prov.* organen.

Dat is normaal volgens onze jurisprudentie. Een rechtstreeks B. a.b.-beroep tegen hun a.b.-einduitspraken is er dus (nog) niet. T.a.v. de c.d.K., zijnde een rijks-functionaris, werkende onder 's-Konings bevelen met een meer dan 100 jaar oude rijksinstructie (zo juist vernieuwd), zou men, zeker waar de uitvoering (in mede-bewind) van een uitgesproken landelijke regeling aan de orde is, ook een andere opvatting omtrent de c.d.K.-positie kunnen verdedigen.

Blijkens de prov. enquête is in geen enkele provincie een formele procedure-regeling voor het c.d.K.-a.b. vastgesteld. Kroon-beslissingen over g.s.-beschikkingen ex A.B.W. waren er bij het schrijven van dit pre-advies (afgezien van één uitspraak over overgangsrecht) nog niet.

d. De A.B.W. — met de Drank- en Horecawet — is een van die

nieuwe wetten, waarin (zoals in punt 4-c reeds is vermeld) de wetgever zich uitdrukkelijk het recht van *vernietiging naast het a.b.* voorbehield. Het oog van de wetgever was hier kennelijk gericht op art. 166 P.w. Deze „dubbele constructie" heeft vermoedelijk „De Gem. stem", nr. 5870, op een dwaalspoor gebracht. Het is namelijk niet zo, dat — gelijk de Gem. stem stelde — de bevoegdheid van ged. staten als beroeps-orgaan ex A.B.W. groter is dan die van de Kroon, tot een eind-oordeel in beroep geroepen. De A.B.W. kent m.i. slechts een „vol-beroep" en wel over de gehele linie (Idem: Venema, Ned. Jur. Blad, afl. 37). Wel heeft er tijdens de behandeling van deze wet een komen en gaan van beroepsgronden in de ontwerp-tekst plaats gevonden. Stellinga zou *hier* zeker van „het drama der beroepsgronden" (zie T.v.O. nr. 1030) kunnen spreken. Uiteindelijk is echter geen enkele toetsings-beperking in de wet opgenomen.

e. Nu deze wet een poosje werkt, roept men algemeen om *objectivering van de bijstandsnormen,* met name door groepsregelingen en kosten-normen, vastgesteld in het gemeentelijke vlak (zo Venema in Ned. Jur. Blad '65, afl. 37, die alsdan tevens een beperking van het „volle beroep" tot het B.a.b.-type bepleit). Een der argumenten daarbij is, dat aldus de beoordeling in beroep door ged. staten en door de Kroon, beide niet voorzien van een eigen of nauw-verwante apparatuur voor onderzoek en advies (dat is juist), gemakkelijker zou worden. Gaat het die richting uit, dan zou — afgezien van de vraag, of de zo zeer voorop gestelde individuele behandeling van de „cliënt" niet in het gedrang zal komen (quod non, zeggen deze pleiters) — wel kunnen worden overwogen, of het beroep ex A.B.W. niet kan worden verplaatst naar de *adm. rechter* (sociale verzekeringswetten). Zonodig zouden die adm. rechterlijke colleges naar de behoeften van dit speciale (maatschappelijke) werk kunnen worden „aangevuld", zoals ook bij de ambtenarenrechter, de fiscale rechter en elders al is geschied. Deze adm. rechter is reeds gewend geobjectiveerde (sociale) normen per geval te toetsen; hij doet niet — zoals ook de regering bij de kamerbehandeling van de Alg. bijstandswet erkende — alleen aan „rechtspraak".

De eventueel wenselijke cassatie-mogelijkheid t.a.v. de uitspraken van de C.R.v.B. pleegt de wetgever per „bijz.wet" te bezien. Dat punt zou m.i. dus bij deze verplaatsing van het beroep geen moeilijkheid opleveren. Een grote ommezwaai overigens, welke hier slechts wordt aangestipt om te betogen, dat de wetgever toch wel een bijzonder groot vertrouwen in onze a.b.-instanties, aanvankelijk totaal on-uitgerust voor deze opdracht, heeft gesteld bij het inslaan van de nú gekozen weg. Een weg, die moet worden gevolgd van gemeente naar provinciale hoofdstad en vandaar naar het Binnenhof door hen, die aan de schaduwzijde van onze welwaartsmaatschappij leven. Ook een gang naar de sociale rechters zou voor hen moeilijk zijn, doch wellicht toch gemakkelijker aanvaardbaar. Hier zou men eigenlijk een *„gerecht te velde"* wensen,

bezet met op dit gebied ervaren mede-burgers, zoals die ook bij de gemeente voor dit doel zijn ingeschakeld.

14. **a.** Het *college van ged. staten* is slechts in enkele gevallen gerechtigd tot het *instellen* van a.b. op de Kroon (Monumentenwet; wet bescherming waterstaatswerken in oorlogstijd en uiteraard thans ex wet-B.a.b.). Het college is echter *zelf* in tal van wetten en verordeningen (prov. en gem.) *als beroepsorgaan* aangewezen. Van Roessel („Best. Wetensch." sept. '65) noemde er in zijn voortreffelijk overzicht vele, maar nog veel meer niet, zoals hij zelf ook aantekende. Eigenaardig is ook hier de „partij-positie" van dit college, wanneer een Kroon-beroep volgt. Evenals (wat dáár logisch is) bij een Kroon-beroep nà een toezicht-beschikking van ged. staten, gaat namelijk het ged. college bij het hoger-op-gaan door een klager na de g.s.-beschikking, *in het a.b. genomen*, ook *„mee als proces-partij"*.

Dit laat m.i. de overwegend bestuurlijke inslag, welke ons a.b. heeft, duidelijk zien. Deze positie van ged. staten wordt nog geaccentueerd, wanneer de R.v.St., afd. Gesch.v.Best., gebruik maakt van de in art. 40 Wet R.v.St. gegeven bevoegdheid om o.a. aan ged. staten een verschijningsplicht op te leggen (het formulier spreekt heel vriendelijk van „verplichte oproeping"). De oproep kan zelfs inhouden, dat enkele met name genoemde leden van het ged. college op het Binnenhof worden verwacht. Blijkens de prov. enquête wordt van deze bevoegdheid door de R.v.St. spaarzaam gebruik gemaakt. De elf gedeputeerden-colleges zullen immers zelf wel inzien, dat bij de verdediging van werkelijk principiële beleidszaken in de top van de bestuurskolom een bestuurlijke vertegenwoordiging, al dan niet ambtelijk bijgestaan, onmisbaar is (verg. art. 26 ambtenarenwet 1929).

b. In onze Nederlandse constructie van het a.b. is niet de R.v.St. (afd. Gesch.v.Best.), maar de Kroon de beslissende instantie. Opvallend is nu, dat bij het verhoor voor de R.v.St. dus eigenlijk inbreuk wordt gemaakt op het door de Kroon zelf gestelde beginsel: een goede rechtsbedeling eist, dat de mondelinge behandeling plaats vindt voor alle college-leden, die over het geschil *te beslissen* hebben. Aldus luidde namelijk het tegen de Friese geschillenverord. gerichte K.B. van 4 mei 1965, Stb. 195. Men zou, gezien de situatie bij de Kroon-procedure, kunnen zeggen, dat de Kroon zich in het evenbedoelde K.B. plus royaliste que le Roi toonde.

De ged. colleges stellen er meestal prijs op — evenals de geschillenkamers —, dat ook de gem.- en waterschapsbesturen in het prov. a.b. geen verstek laten gaan, maar zich degelijk doen vertegenwoordigen. (De formele vraagstukken rond deze vertegenwoordiging werden zojuist samengevat in de recente Leidse diss. van Van Stegeren over „Formeel gemeenterecht".)

Het gaat hier om een teer punt, waarbij als verontschuldiging voor het wegblijven vaak de lange wachttijden vóór de beroepszittingen wor-

den aangevoerd. Wil het a.b. doeltreffend verlopen, dan zullen de opgeroepen partijen en anderzijds de beroepsorganen aan deze wenselijkheden i.z. de vertegenwoordiging, respectievelijk aan de efficiency van de zittingsprocedure c.a. goede aandacht moeten geven.

15. **a.** Het voorafgaande leidt als vanzelf tot de vraag: is het *gedeputeerd college* een orgaan, dat *bij uitstek aangewezen moet worden geacht voor de vervulling van zó talrijke a.b.-taken?* De argumenten tegen en voor zijn bekend. Kranenburg, v.d. Pot, Simons (Gem. best., dec. '39), Kleijn (Ned. Gem. 17 dec. '54 en '55 bladz. 41), het rapport der cssie Terr. Decentr., C. H. F. Polak (De Ned. Gem. 7 juni '63; Leidse stadhuis-rede) en vele anderen gaven hun oordeel. Enerzijds: te zware belasting voor ged. staten; geen vrije blik meer in de a.b.-zaken door eigen-belangen-bindingen; onvoldoende bezetting der colleges met juristen; de gedeputeerden zijn niet gekozen met het oog op deze speciale taak; te sterke verschuiving naar het ambtelijke in de voorbereiding. Anderzijds: ver af en toch voldoende dicht bij het strijdtoneel; doorkneed in de problematieken, welke zich lokaal in het gewest voordoen; ervaren in het bestuurswerk; vertrouwenslieden naar beneden en naar boven. Er zijn ook diverse suggesties voor vernieuwingen: prov. afdelingen van de R.v.St.; toevoeging van mankracht aan het ged. college buiten het lidmaatschap van prov. staten om; wegneming van de toezicht-elementen in het a.b..

b. Geen van deze ideeën kwam verder dan de bus. De wetgever gaat ondanks critische geluiden onverstoorbaar voort met het uitdelen van nieuwe a.b.-opdrachten aan het gedeputeerd college. Dat college zelf vat met zijn ambtelijk apparaat telkens met frisse moed de nieuw toevallende taken aan. Klachten van die zijde worden zelden gehoord, zelfs niet over de vaak aanzienlijke financiële lasten van deze talrijke opdrachten. Opvallend is, dat weinigen de politieke basis van de samenstelling van de colleges van ged. staten als een bezwaar voor goede taakvervulling in het a.b. zien. Het wegblijven van dat argument is zeker mede te danken aan de taakopvatting door de leden van g.s.. Trouwens: al onze a.b.-instanties (men mag de R.v.St. wel inbegrijpen) tonen in hun ledenschakering een bij de keuze bewust gewenste politieke kleur. Conflicten levert die bijzonderheid niet op. Typerend is in dit verband de verklaring van de Belgische pre-adviseurs (beiden uit het provinciale milieu) op de Adm. Dagen 1962: de Bestendige Deputatie is samengesteld naar het „meerderheidsprincipe" (één partij of coalitie van twee) en kan derhalve als beroepsinstantie niet op zo gunstige wijze het algemeen vertrouwen winnen als in Nederland het college van ged. staten dat op een pariteitssamenstelling stoelt.

16. **a.** Door de P.w. heeft het ged. college intussen een middel gekregen om bij het a.b. de *efficiency in het eigen midden* te bevorderen. Art. 112 P.w. laat toe *„uit hun college kamers te vormen"*. Men pleegt

deze nieuwe instituten kortweg „geschillenkamers" te noemen. Thans hebben 6 colleges één of meer kamers ingesteld. Bij verschillende van de overige prov. besturen is die instelling in overweging. „De Gem. stem" van 28 jan. '66 betwijfelt, of de bevoegdheid bestaat, slechts één kamer te formeren. De praktijk kent die twijfel niet. In dezelfde beschouwing wordt uitvoerig aandacht besteed aan de bezetting van college en kamers bij voorbereiding en beslissing, alsook aan het stemmen.

De kamers zetelen — een Vlaams woordgebruik — met ten minste drie leden, waartoe ook de c.d.K. als voorzitter kan behoren. Volgens de prov. enquête neemt slechts in twee provincies de c.d.K. — overigens: met recht tot overdracht aan een plaatsvervanger — aan de kamerarbeid deel. Men stelle zich van de via deze kamers te bereiken tijdbesparing voor het ged. college niet al te veel voor. Het college zelf wordt immers wettelijk (art. 47 P.w.) reeds paraat geacht, wanneer ten minste 4 leden, de voorzitter inbegrepen, aanwezig zijn. Dat viertal zal echter werkelijk aanwezig moeten zijn, ook bij de vervulling van de verhoortaak in a.b.. Anders dreigt de Koninklijke vernietiging, welke het onvoltallige gedeputeerd college van Utrecht trof door het K.B. van 24 nov. '65, nr. 16 („de Gem. Stem" 28 jan. '66). De Kroon heeft in dat geval nauwgezet de handtekeningen van gedeputeerden onder het proces-verbaal van de verhoor-„vergadering" van „het college" geteld!

b. De onder 15-a vermelde suggestie i.z. toevoeging van *„buitengewone leden van g.s."*, belast met de geschillenbehandeling lijkt, doch slechts naar het uiterlijk, terug te gaan op het befaamde „buitengewone lid", dat art. 89 van de prov. wet (oud) kende. In wezen gaat het m.i. hier meer om een aanhaken op een wens, welke werd geuit tijdens de behandeling van de wet-B.a.b. en wel t.a.v. de inschakeling van buitengewone leden bij de R.v.St., speciaal voor het werk van de Afd. Gesch.v.Best.. De regering zag daarin echter „tweede-rangs-leden", d.w.z. leden, die „slechts" aan *die* arbeid van de R.v.St. zouden mogen deelnemen. De huidige wet R.v.St. belet overigens een *specialisatie* van de buitengewone leden, hoewel „vol" benoemd, m.i. niet. Ook bij de provincie zou een dergelijke oplossing nuttig kunnen blijken voor de arbeid in de geschillenkamers. Men zal dan echter, naar mijn mening niet alleen aan juristen (tenzij gevormd zoals Van Haersolte bedoelt in het Ned. Jur. blad van 19 sept. '64) moeten denken. Bij een keuze ook buiten de kring der statenleden zal men het voordeel ontmoeten, dat art. 113 P.w. geen verantwoordingsplicht (jegens prov. staten) voor de a.b.-beslissingen van ged. staten kent (reeds vermeld in punt 7-d). Een dergelijke *gemengde samenstelling van de geschillenkamers* zou gezien naar de (zelfstandige) administratieve rechters helemaal niet vreemd aandoen. Zittingen „te velde", in velerlei opzicht vaak nuttig, zouden gemakkelijker te verwezenlijken zijn. Een regeling bij de wet lijkt ech-

ter onmisbaar voor het doen verschijnen van deze bijzitters, die overigens vermoedelijk niet algemeen worden gewenst. Zou het hiertoe komen, dan zou wellicht ook aandacht moeten worden gegeven aan: *verschoning en wraking* (verg. Donner in VAR-geschr. XV, bladz. 54), bij de ambtenaren-rechtspraak reeds bekend. De artt. 12 en 42 P.w. bevatten reeds beperkingen omtrent het optreden van statenleden, resp. gedeputeerden in geschillen.

17. De instelling van *geschillenkamers* kan de interesse voor en ervaring in het a.b. bevorderen voor de leden van die kamers. Het a.b. krijgt aldus wellicht meer geconcentreerde aandacht. Anderzijds doen de kamers (zeker als er slechts één is en geen aflossing van de wacht wordt toegepast) de niet-ingedeelde gedeputeerden en de voorzitter vervreemden van de a.b.-arbeid. Het ligt reeds moeilijk, dat bij een hoger beroep niet de geschillenkamer, doch het ged. college als „partij" moet fungeren. Sommige leden van het ged. college leren vaak de beroepszaak dàn pas kennen. Vandaar, dat één provincie in haar geschillenverordening aanvankelijk de mogelijkheid van *„verwijzing"* door de kamer naar het voltallige college had opgenomen en wel voor belangrijke principiële zaken. Men had goed bedacht, dat zo'n verwijzing, als het verhoor reeds was aangevangen, een volledige heropening van de zaak zou eisen, omdat anders niet aan de „verhoor-beslis-regel" zou worden voldaan. Dit alles klopte geheel met het advies van de Cssie-De Monchy, die in de toel. op ontw. V deze mogelijkheid beschreef. Tal van procesrechten kennen soortgelijke terugwijzingen; dáár echter meestal door een enkelvoudige kamer. Ook (beperkt): de wet R.v.St. (art. 28). De wensen van Stellinga (T.v.O. nr. 1028) gaan met het oog op de eenheid in de jurispr. van de Kroon t.a.v. de verwijzingsmogelijkheden in de R.v.St. nog verder. Blijkens de prov. enquête bevat echter thans geen enkele gesch. verord. deze mogelijkheid. Wel is in enige provincies een „voorbehoud" voor ged. staten mogelijk gemaakt bij de toedeling van beroepszaken aan de geschillenkamer(s).

18. **a.** Efficiënt zou voor de provinciale besturen ook kunnen zijn: *een snellere afdoeningsmogelijkheid t.a.v. de beoordeling van de ontvankelijkheid.* De toetsing zou in het „voorportaal" (verg. beschouwing in T.v.O. nr. 401 van de toen nog prov. De Goede) moeten worden afgewikkeld. Volgens art. 94 van de Beroepswet kan de *voorzitter* van de r.v. beroep bij met redenen omklede beschikking de niet-ontvankelijkheid uitspreken; ja: hij kan zelfs het beroep ongegrond verklaren. De klager kan daarop desgewenst *verzet* doen bij de raad (art. 95). Alsdan vervalt de voorzitters-beschikking, tenzij de raad diens mening deelt. Onnodige formaliteiten worden in deze procedure vermeden. Die gedragslijn stemt, wat de ontvankelijkheidstoetsing betreft, overeen met hetgeen kantonrechters thans toepassen in verhaalsprocedures volgens de A.B.W. Begrijpelijk voor een ieder, maar een nogal vrij type van eigen rechtsvinding tonende, is bijv. de verklaring van de kanton-

rechter te Hilversum, opgenomen in Adm. Recht. Besl. 1966, bladz. 48: „dat Ons nu wel bij art. 63 A.B.W. wordt opgedragen . . . op te roepen, doch een redelijke toepassing van de wet met zich brengt deze nodeloze formaliteit na te laten, nu . . . toch niet in de gewilde zin kan worden beslist".

De geschillenverord. van *Drenthe* heeft deze kwestie — na ruime overweging in prov. staten — anders aangepakt. Art. 1 van de gesch. verord. verklaart, dat deze procedure-regeling alleen van toepassing is t.a.v. „een *binnen* de voorgeschreven termijn ingesteld beroep, ingebracht bezwaar" etc.

De vraag rijst, of deze Drentse formulering niet in strijd is met art. 109, lid 3 van de P.w., waar is geregeld de bevoegdheid van belanghebbenden, om hun standpunt *zonder enige beperking* persoonlijk tegenover het gedeputeerd college (of de geschillenkamer) toe te lichten. Bij die gelegenheid, zo kan men stellen, moet de appellant ook de kans krijgen een formeel verzuim van een termijn als verschoonbaar te bepleiten. Beperkt men in die gevallen het verhoor tot deze étappe, dan blijft men bij de behandeling nog in „het voorportaal" (zie punt 18-a), doch vermijdt men de wel zeer radicale afkapping, welke de Drentse verordening laat zien.

Ook art. 60 wet R.v.St. kent een vereenvoudigde behandeling, welke voor een vlotte afdoening van niet-ontvankelijke beroepen mogelijkheden biedt. Met zoveel woorden zegt dat artikel echter „dat de belanghebbenden er in hun belangen niet door mogen worden geschaad". Tot die belangen behoort m.i.: het gehoord worden.

b. Interessante beschouwingen bevat „De Gem. Stem" nr. 5859 e.v. over het *„buiten behandeling laten"* van beroepen door een uitspraak van het beroepsorgaan. Dit niet specifiek de provincie rakende vraagstuk moet hier verder buiten beschouwing blijven. Uit de prov. enquête is gebleken, dat deze formulering door de prov. besturen zelden wordt toegepast.

c. De wet B.a.b kent een aanvaardbaar geval van buiten behandeling laten in art. 10, lid 3. Het is gekoppeld aan de *revisiemogelijkheid* (niet geldende voor de Kroon en niet voor in beroep gegeven beschikkingen), welke met een zgn. *verkorte procedure* (art. 9) voor het orgaan, dat de bestreden beschikking nam, kan worden geopend. Deze doelmatige mogelijkheid zou m.i. ten minste ook opengesteld moeten worden t.a.v. toezichtsbeschikkingen van ged. staten, welke tot een Kroon-beroep hebben geleid, *mits* daarbij de belangen van klagers c.s. voldoende worden gewaarborgd. De praktijk is thans op dit gebied bepaald ondoelmatig. Daarbij zou ook kunnen worden bezien, in hoeverre de in art. 61 wet R.v.St. geformuleerde *revisie* (door de Kroon) *wegens nova* een overeenkomstige wettelijke regeling behoeft voor de eind-beschikkingen van lagere beroepsorganen.

Naar ik meen te weten, is van art. 61 éénmaal gebruik gemaakt en

wel op verzoek van Ged. Staten van Zuid-Holland („Best. Wetensch." nov. '65).

Voor een aanbeveling van de thans helaas door de Kroon zelden toegelaten mogelijkheid van: *intrekking hangende beroep* zie: Donner in V.A.R.-geschr. XV, bladz. 63.

Voor een bijzonder novum, opgekomen *tijdens* een prov. beroepsprocedure en door ged. staten verwerkt met een correcte formulering tegenover het vrijuit gaande gem. bestuur, zie men T.v.O. nr. 572 (gratieverlening tijdens een beroep ingevolge oude-drankwet).

P.M. Voor het *buiten beh. laten* zij nog verwezen naar: Donner VAR-geschr. XV, bladz. 55 en Stellinga in A.R. Besl. 1966 in een noot bij KB 30 juni 1965, nr. 39. Verschillende van deze vraagpunten zijn ook besproken in een interessante artikelenreeks in „De Gem. Stem" 1961, nrs. 5653 e.v. Deze literatuur betreft echter meer dan het prov. a.b. en blijft daarom hier verder terzijde.

19. De a.b.-taak van het prov. bestuur is heel oud. De huidige *prov. procedure-regelingen* zijn echter nieuw. De oudste bemoeiingen van ged. staten als beroepsorgaan liggen op het gebied van de waterstaat en de belastingen. Bij de aanwijzing van de Hoven als fiscale rechters (1957) kwam het restant van laatstgenoemde prov. taak te vervallen. Reeds in het midden van de 19e eeuw zijn de eerste prov. procedure-regelingen tot stand gebracht. Aanvankelijk gebrekkig, later meer afgestemd op het voorbeeld van de wet R.v.St. (1861), grondig aangepakt door de activiteit van prof. Buys, als lid van de Staten van Zuid-Holland; verwerkt in instructies voor ged. staten met daarbij interessante bevoegdheids-vraagpunten in verband met de onderscheiding tussen autonomie en medebewind, welke in N-Holland via het statenlid prof. Van Embden zelfs tot nog meer professorale adviezen (Oppenheim en Struycken) leidden; in uitvoerige ontwerpen uitgewerkt door enige staatscommissies ter overheveling naar de prov. wet; uiteindelijk bezien door de cssie-De Monchy en de cssie-Prinsen, zijn zij thans vervat gedeeltelijk in de P.w. (artt. 109 e.v.) en gedeeltelijk in de prov. verordeningen betreffende de te behandelen adm. geschillen. Deze ontwikkelingsgeschiedenis is boeiend en door velen reeds beschreven; o.a. door V.d. Pot, Kranenburg, De Monchy, Roelants (Procesrecht voor G.S. in Ned. Adm.-Recht), Scholten (De proc. in adm. gesch. voor G.S., Best. Wetensch., 3e jaargang), Noteboom (in Gedenkboek P.w. 100 jaar); laatstelijk door V.d. Brink (T.v.O. nr. 894; een zeer lezenswaardig *overzicht)* en de redactie van „De Gemeente Stem" (nrs. 5875 en 5876; met interessante jur. vragen). Veel nieuws kan over dit onderwerp dus hier niet meer worden gezegd. Dat komt aan de lengte van dit pre-advies ten goede. Enkele punten uit de procedure-regelingen zijn overigens reeds in het voorafgaande verwerkt.

Te betreuren is m.i. uit een oogpunt van doelmatigheid: *het gebrek aan uniformiteit bij deze elf regelingen*. De wetgever (eerlijkheidshalve

zij vermeld: op het voetspoor van de cssie-Prinsen, waarvan ik lid was) liet met goede bedoeling hier aan de provincie een vrijheid, welke toch eigenlijk geen wezenlijke betekenis had. Buitendien regelde de wetgever ten dele rechtstreeks en gaf overigens opdrachten tot uitwerking. Deze werkmethode had tot gevolg, dat nu enkele prov. regelingen wèl, andere niet de in de wet zelve vervatte voorschriften herhalen. Een interprov. overleg tot unificatie mislukte. Voor de justitiabelen is dit alles niet zo erg; wèl voor de raadslieden die in meer dan één provincie opereren. Lastig wordt deze diversiteit ook, wanneer twee colleges van ged. staten zich op waterstaatsgebied tot gezamenlijke behandeling van een a.b. moeten zetten. Voorts kan de wetgever nu niet in zgn. bijzondere wetten naar één uniforme prov. geschillen-procedure zien voor het aangeven van eventueel noodzakelijke afwijkingen.

Er zijn nu echter gelukkig redelijke en over het algemeen ook doelmatige prov. procedureregelingen. Een voorbeeld vindt men straks in de tweede druk van de Sch. en Jord. editie nr. 3 (P.w.). Wederom strekte bij de formulering de (vernieuwde) wet R.v.St. meestal tot voorbeeld.

Als *vraagpunten,* welke in de prov. kring aan de orde zijn, kunnen worden genoemd:

a. Is het juist, dat enkele provincies bezwaren, ingediend vóór een *goedkeuringsbeslissing* (bijv. bij de goedkeuring van uitbr. plannen, voortaan: bestemmingsplannen) *rechtstreeks* rangschikken onder de prov. regeling voor de behandeling van adm. *geschillen* (het *a.b.* bedoeld in art. 109 P.w.) en dus deze bezwaren niet behandelen via een aanvullende regeling (voor andere „gevallen") ex art. 111 P.w.? Niet juist, meen ik. Men onttrekt door het fingeren van een administratief beroep, waar in feite de voorbereiding van een goedkeuringsbesluit aan de orde is, de beslissing van ged. staten ook aan de voor het gedep. college in artikel 113 P.w., lid 4, onder b gestelde verantwoordingsplicht. Deze plicht is immers onder a van genoemd lid 4 t.a.v. het „beslissen in geschillen" *volledig* uitgeschakeld. Weliswaar is de onder letter *b* van lid 4 geformuleerde verantwoordingsplicht, althans voor wat het toezicht op de *gemeente*besturen betreft, beperkt tot slechts „de algemene aspecten" van het beleid en strekt die plicht zich dus niet uit tot „bepaalde" toezichtsbesluiten, doch het is praktisch onmogelijk over die aspecten verantwoording te verlangen, als *alle* toezichtsbesluiten buiten beschouwing moeten blijven, omdat zij door ged. staten als „geschillenbeschikkingen" zijn aangemerkt.

Indien men de goedkeuringsprocedure als een a.b. gaat behandelen, doet zich voorts een vreemde situatie voor, wanneer een *kamer* uit g.s. met die behandeling wordt belast. Alsdan is de beslissing over de goedkeuring niet meer in handen van het gedeputeerde college, daartoe door de wet aangewezen. Men zou dan kunnen denken aan art. 112, lid 4 van de P.w., welk artikel de „uitspraken" van de geschillenkamer laat gelden als „uitspraken" van g.s. M.i. is dat artikel echter niet voor *dit* doel geschreven. Reeds het begrip „uitspraken" wijst daarop.

Bij een provinciale ombuiging van een toezichts-procedure tot een administratief beroep ontstaat voorts een scheve verhouding t.a.v. de (spontane) vernietiging, welke de Kroon vrijelijk kan toepassen in het eerste geval (toezicht), doch in het tweede geval (a.b.) slechts mag hanteren, als de betreffende wet (zie art. 166 P.w.) daarvoor een regeling heeft getroffen. De M.v.T. op art. 166 P.w. laat zien, dat de wetgever een onderscheid maakte en voortaan wenst te zien gemaakt tussen „werkelijke geschillen" (procedure te regelen volgens art. 109 P.w.) en „gevallen, welke in wezen geen geschillen vormen" (procedure te regelen volgens art. 111 P.w.).

b. Wat te verstaan onder: overlegging aan partijen van „*de*" stukken? De prov. meningen lopen uiteen, wanneer het „interne" rapporten e.d. betreft. Men kan deze natuurlijk tot „geheim" verklaren. Men kan ze ook geheel buiten de procedure laten, maar dan mogen zij dus ook niet zijn: bescheiden, welke door een „gezien" of „gelezen", in *enige* étappe van de besluitvorming worden aangehaald. Er rijzen hier tere vraagpunten. Eén is: bestaat het gevaar, dat ambtelijke rapporteurs, vrezende dat hun adviezen straks in het a.b. in de openbaarheid zullen komen, beperkingen in hun „officiële" rapportages gaan aanbrengen? De openheid, welke is voorgeschreven in het ambtenarenrecht-E.E.G., moge tot voorbeeld strekken voor het voeren van een „open bestel" in het bestuursbeleid. Dat geldt ook voor het a.b.

c. Is het wenselijk, het voorbereidend onderzoek in de gesch. procedure een minder ambtelijke inslag te geven? Zijn meer „spoed-procedures" in de trant van Alg. Bijst. wet wenselijk (kort geding)? Behoren A.B.W.-zaken steeds met gesloten deuren te worden behandeld? Is er voldoende coördinatie tussen de zgn. kamer-griffiers (een nieuwe functie krachtens art. 112 P.w., lid 4) voor de uniformiteit van de a.b.-uitspraken? Is de publicatie van de (belangrijkste) uitspraken voldoende verzekerd? Publiceert men een beslissing als „kamer-beschikking" of als „g.s.-beschikking", wanneer een „kamer uit het g.s.-college" het geschil behandelde? Valt een openbare kamerzitting onder de aankondigingsplicht van art. 45, jo. 109, lid 5 P.w.? Zijn a.b.-zittingen „te velde" niet vaak wenselijk, doch bezwaarlijk te realiseren? Vraagt men adviezen over te stellen voorwaarden aan lagere publ. r. lichamen, wanneer het voornemen bestaat een geweigerde verg., ontheffing e.d. alsnog te verlenen? Beschikt men over voldoende advies-outillage op alle a.b.-gebieden?

De ingestelde prov. enquête maakt het mogelijk, dat desgewenst straks ter VAR-vergadering over een enkele van vele vraagpunten mondeling een nadere informatie wordt gegeven.

20. Alle a.b.-organen worden vroeg of laat geconfronteerd met de naast hen door *andere* (de „echte") *rechters* in zeer uiteenlopende procesgangen behandelde rechtsmiddelen. De civiele rechter (speciaal ook in het kort geding, waarover Zonderland in 1954 een interessant boekje

open deed), de strafrechter, de talrijke (zelfstandige) adm. rechters en misschien straks ook de internationale rechter mogen in hun bevoegdheden en in hun jurisprudentie voor de a.b.-instanties geen vreemden zijn. Vandaar, dat reeds de jurispr.-kronieken van „Best-Wetensch." in haar veelzijdige samenstelling werden geroemd (punt 9-f) en aanbevolen voor compilatie. Dit aspect betreft niet specifiek de provincie. Daarom wordt daaruit hier slechts een enkel punt gelicht. Enige andere zijn reeds in het voorafgaande aangestipt.

a. Voor de *pensioenrechtspraak,* waarmede ook de provincie nog al eens in aanraking komt, heeft de nieuwe pensioenwet een gewijzigde procesgang gekozen, welke aandacht waard is. De rechtspraak is daar geheel buiten de wetsuitvoering gebracht. Er is een zeef, tegelijk fungerend als her-bezinnings-stadium (hetgeen doet denken aan het interne her-beraad, dat de A.B.W. in de lokale sfeer van het a.b. eist), ingelast via de Raad v. Toezicht op de Pensioendirectie. Als *enige landelijke beroepsinstantie in eerste aanleg* zal, teneinde de nodige *specialisatie* en *unificatie* te bevorderen, het ambtenarengerecht te 's-Gravenhage worden aangewezen. Hoger beroep blijft openstaan op de C.R.v.Ber. Hier is dus naar een zeer sterke *concentratie* van de adm. rechtspraak in 1e-aanleg gestreefd. Dit in tegenstelling met de praktijk t.a.v. het a.b. op het provinciale niveau. In dit verband moge hier ook even de poging van art. 16 ontwerp-ODOL, tot een landelijke beroepen-concentratie op een gespecialiseerde bijzondere kamer van het Gerechtshof te 's-Gravenhage in herinnering worden gebracht.

b. In de bundel „Vooruitzichten van de rechtswetenschap" (bladz. 170) heeft Prins onlangs een korte en duidelijke omschrijving gegeven van de stellingneming door de *civiele rechter* tegenover de besluiten, het handelen en het nalaten van de overheid. Men mag vaststellen, naar ik meen: hoe zuiverder het overheidsoptreden is en hoe beter het „eigen" a.b. wordt geregeld en toegepast, des te terughoudender zal de rechter (kunnen) zijn. Het is dus ook hierom een belang van het overheidsbestuur — dat overigens een rechterlijke controle nimmer mag vrezen — het a.b. zo doeltreffend mogelijk te doen zijn. Aldus zal de overheid wellicht zelf ook de *„rechterlijke bevelen",* thans bekend bij de toepassing van het wegenverkeersreglement, de woonruimtewet 1947 etc., kunnen voorkómen, althans beperken. Zie in dit verband (wegenverkeersreglement) Stellinga in T.v.O. nr. 661, stellende dat langs een omweg een „a.b. bij de burgerlijke rechter" (de bedoeling van de schrijver is duidelijker dan deze begripsaanduiding) werd geconstrueerd tegenover een provinciaal orgaan, de c.d.K.
Noodzakelijk lijkt ook een duidelijke formulering in de wet van hetgeen de wetgever slechts wil regelen als een „instructienorm" en dus niet als een „waarborgnorm", waaruit de rechter rechtsplichten van de overheid jegens de burger kan afleiden; een normen-onderscheiding, welke men in de literatuur aan de hand van de rechtspraak van de

H.R. betreffende art. 1401 B.W. wel pleegt, althans placht te maken (verg. Donner, „Ned. Bestuursrecht" I, hfdst. XII). Bij die formulering zal men overigens bedacht moeten zijn op de gevaren, welke voor de rechtsbescherming van de burger gaan dreigen, wanneer discretionaire elementen tè sterk in de tekst van de wet worden vastgelegd. Hierop wees onlangs nog de senator Troostwijk in de Eerste Kamer (uitvoerig weergegeven in W.B.G.A. 18 febr. '66).

Naast de reeds genoemde vervolmaking van de a.b.-rechtsgang, zal uiteraard ook een strikte vermijding van bestuurlijke „willekeur" onwenselijk geachte inmenging van de rechter als vanzelf tegengaan. De gelegenheid tot een zekere rechterlijke „terugtred" zal vermoedelijk ook de rechter zelf niet onwelkom zijn. De inkrimping van zijn *„marge"* zal echter in hoofdzaak niet van hem afhangen, doch — samengevat — van: goede formuleringen in de adm. wetten, een goed geformeerd a.b. en een correct bestuursbeleid.

Van de rechter mag wèl worden verwacht, dat hij georiënteerd is en blijft omtrent hetgeen zich in de bestuurskolom pleegt te voltrekken. Anders zal hij moeilijk kunnen beoordelen, of redelijk denkende bestuurders wel tot een bepaald besluit, handelen of nalaten hebben kunnen komen (verg. Sens zojuist in T.v.O. nr. 1035). Het is dan ook verheugend, dat men, naar mij bekend is, voor de praktijk-stages van functionarissen, bestemd voor de rechterlijke macht, ook reeds is gaan denken aan plaatsingen bij overheidsadministraties. Dergelijke eerste contacten kunnen voor de latere, voor de rechter vaak zeer moeilijke, oriëntatie omtrent de gang van zaken bij de overheid van nut zijn. (Verg. W.N.B.G.A. 11 febr. '66, het slot van een beschouwing over Troostwijk's inaugurele rede.) In het bijzonder de prov. griffies lijken voor dergelijke stages geschikt. Hopelijk zijn zij daartoe straks ook paraat en bereid.

c. Bij prov. beschikkingen in het a.b. spelen ook uitspraken van de *strafrechter* nog al eens een rol. Een enkel geval, ontleend aan de (oude) drankwet werd al eerder vermeld. Een ander voorbeeld van een vraagstuk voor het a.b. in dit verband schuilt in: *art. 10 L.o. wet* (jurispr. is o.a. vermeld in Sch. en Jordenseditie nr. 7).

Het gaat daar om een samenloop van *straf- en (provinciale) adm. sanctie,* waarover Belinfante en Mulder voor de VAR (geschr. nr. XXXVI) hebben gerapporteerd. De provinciale procedure i.z. de ontneming van onderwijsbevoegdheid aan leerkrachten (wegens onzedelijk gedrag etc.) komt meestal synchroon aan de orde met de strafzaak. Prov. bestuur en strafrechter hebben elk een eigen (verschillend) uitgangspunt voor de bepaling van de door hen te nemen maatregel. Ook hun mogelijkheden daarbij verschillen aanzienlijk. Het prov. bestuur kan alleen totaal en voor goed (met op de achtergrond een soort gratiebevoegdheid van de Kroon ex art. 132 L.o.wet) de onderwijsbevoegd-

heid ontnemen. De strafrechter kan te dien aanzien bij zijn strafoplegging allerlei varianten toepassen. Aldus kan de prov. beschikking vaak het vonnis van de strafrechter doorkruisen. Voor de betrokkene lijkt deze situatie dan dikwijls onverklaarbaar en onredelijk.

De oplossing wordt nog al eens gezocht in een opschorting van de prov. beschikking gedurende de (soms lange) tijdsduur van de door de strafrechter te dezer zake vastgestelde bijkomende straf. De a.b.-mogelijkheden voor betrokkene (die overigens meestal tegen die opschorting geen bezwaren zal hebben) en voor de onderwijsinspectie worden aldus scheef getrokken en naar een verre toekomst verschoven. Toch lijkt een andere oplossing, zolang de wetgever voor een dergelijke samenloop geen maatregelen heeft getroffen, niet mogelijk in de gevallen, waarin ged. staten hun oordeel niet boven dat van de strafrechter menen te moeten stellen. De Kroon (K.B. 3 maart '56, A.B. '56, bladz. 496) schijnt de voorkeur te geven aan: directe volledige ontneming van de onderwijsbevoegdheid door g.s. (met de reeds vermelde beroepsmogelijkheid op de Kroon) en speculatie vervolgens op de evenbedoelde toepassing t.z.t. van „gratie". Die handelwijze past echter niet, als de strafrechter op grond van rapporten van deskundigen heeft vastgesteld, dat bijv. alleen bepaalde onderwijsinrichtingen aan de gestrafte als leerkracht moeten worden ontzegd. Een beroep op de Kroon zal de betrokkene in zo'n geval meestal ook geen baat kunnen brengen, gezien de evenbedoelde jurisprudentie. De oplossing kan hier dus niet in een betere voorziening in het vlak van het a.b., doch alleen door een harmonisatie van de betreffende wetten worden geboden.

d. Brinkhorst heeft in zijn kroniekbewerkingen van „Best. Wetensch." (1963 en '65) betoogd, dat de *internationale jurisprudentie* (speciaal die van het Europese Hof te Luxemburg) voor moeilijke onderdelen van het nationale adm. recht in de E.E.G.-landen vaak klaarheid brengt. Wanneer het Hof in twijfelgevallen een keuze uit nationale procesordes moet maken, kiest het niet een gemiddelde, maar de beste uit de nagespeurde nationale oplossingen. Aldus heeft er een gunstige integratie over en weer plaats. Dat is verheugend, ook voor het streven naar een verhoging van de doeltreffendheid van het Nederlandse a.b..

In de ontwikkeling van het internationale recht, met name in het E.E.G.-verband, is een tendenz waar te nemen, om een a.b. ook toe te laten tegen *„algemene beschikkingen"* (zie o.a. Best. Wetensch. nov. '65 bladz. 317. Interessant is in dit verband ook de beschouwing in „Waterschapsbelangen" 1966, nr. 6, over het K.B. van 14 febr. '65, nr. 22, zijnde een B.a.b.-uitspraak over de Koninklijke goedkeuring van een statenbesluit, waarbij ogenschijnlijk een regeling van „algemene strekking" aan de orde was, doch de Kroon art. 2, lid 2 Wet-B.a.b. niet van toepassing achtte). C. H. F. Polak betoogde reeds in de Ned. Gem. van 7 juni 1963 de wenselijkheid van een a.b. tegen „algemene

regelingen", die immers de burgers soms veel ernstiger schaden, dan een „individuele beschikking". Onze wetgeving (bijv. artt. 22 e.v. Waterstaatswet 1900 en ook de Keurenwet) kent een enkel a.b., waarbij verordeningen, dus algemeen werkende regelingen, aan de orde zijn. De drank- en horecawet (artt. 45 e.v.) geven in een overeenkomstig geval zelfs aan bedrijfslichamen (in ander verband al besproken) een recht op beroep. Het lijkt mij, dat ook op dit gebied de internationale rechtsontwikkeling invloed op de nationale wetgeving uitoefent.

Zeker zal dit m.i. op den duur ook het geval zijn t.a.v. onze jurisprudentie betreffende de (ook door de prov. besturen vrij algemeen toegepaste) in het rechtsbewustzijn levende *algemene beginselen van behoorlijk bestuur*. De Europese jurisprudentiekronieken van „Best. Wetensch." zullen daartoe het hare bijdragen. Die invloed is ook af te leiden uit geschriften als van Van der Esch „Rechtsbescherming tegen de overheid" (1964) en het pre-advies van Van Emde Boas voor de ver. verg. studie v.h. recht in B. en Ned., om slechts enkele uit vele te noemen. Het studieveld voor het a.b., men ziet het ook uit deze punten, is ruim, gevarieerd en interessant. Toch moet thans onvermijdelijk aan de orde komen de:

samenvatting.

21. — Punt 1: Wijze van benadering van het provinciale adm. beroep (a.b.).

— Punt 2: Vorm van het pre-advies.

— Punt 3: Onderzoek naar doeltreffendheid van procesgangen is ook elders gaande.

— Daarbij vrijwel overal vóórop: een streven naar vereenvoudiging en versnelling. Dit streven ook bij het a.b. te volgen.

— Onderlinge vergelijkingen van de uitkomsten van deze onderzoekingen wenselijk.

— Punt 4: In het prov. vlak verschillende koppelingen tussen: toezichts-procedure en a.b.. Daarnaast: het vernietigingsrecht. Wenselijk: de afbakeningen duidelijk te stellen. Aandacht voor het „pseudoberoep" is om verschillende redenen noodzakelijk.

— Punten 5, 6 en 7: *De provinciale beroepsprocedures verlopen over het algemeen redelijk*. Verbeteringen kunnen o.a. worden gezocht in:

— de tijdsduur (bekorting duur en soms ook omvang van de adviesinwinning);

— de preventie (door de wettelijke formuleringen; een doelmatige en open procedure bij de besluitvorming; voorlichtende tijdige bijstand aan hen, die zich bezwaard gevoelen; openheid van de a.b.-procedure en de achtergrondwerking van de verantwoordingsplicht voor de beleidsvoering).

— Punt 8: De vaak zeer lange totale duur van een bestuursbesluit met de daarop vereiste toezichtsbeschikking en de daarna eventueel uitgelokte a.b.-uitspraak is schadelijk voor de rechtsbevrediging èn voor de bestuursvoering.
— De mentale instelling van de overheidsorganen, belast met beslissingen in de sectoren toezicht en beroep, kan — met een passende handhaving van de specifieke bestuursverantwoordelijkheden — worden beïnvloed door modificaties in de wettelijke taakopdrachten voor die organen.

— Punten 9 en 10: De formuleringen van de a.b.-beschikkingen moeten eenvoudig worden gehouden, opdat zij gemakkelijk zijn te verstaan.
— Dit geldt evenzeer t.a.v. wettelijke eisen met betrekking tot de adressering en indiening van het a.b.; de wegwijzing naar beroepsmogelijkheden e.d.. Een grotere eenheid in de terminologie (en termijn-stellingen) van wettelijke bepalingen betreffende het a.b. dient te worden bevorderd.
Een efficiënte periodieke documentatie over het gehele gebied van het adm. beroep en de adm. rechtspraak zal voor a.b.-organen en raadslieden een nuttig effect kunnen hebben.
— De heffing van een griffierecht kan een (zij het geringe) rem vormen tegen een tè ruim gebruik van het (kosteloze) a.b.

— Punten 11 en 12: De regelingen van het provinciale a.b. zijn vrijwel geheel buiten de Provinciewet te zoeken.
— *Prov. staten* fungeren zelden als beroepsinstaties. Eén provincie heeft voor dat geval een procedure-regeling getroffen. Opvallend is: het vrijwel ontbreken van beroepsmogelijkheden voor de (talrijke) door de provincies gesubsidieerden.
— „Verschuiving" van het a.b. *naar boven.*
— Novum in de Ontgrondingswet („verschuiving" van het a.b. *naar beneden).*
— Erkenning van groeperingen van belanghebbenden als appèlgerechtigden blijkt toe te nemen.

— Punt 13: Taken en posities van *c.d.K.* en *ged. staten* in het a.b.
— De c.d.K. als „partij" tegenover het gedeputeerde college is geen gelukkige constructie.
— De voorzitter van ged. staten, optredende voor noodvoorzieningen ingevolge de Alg. Bijstandswet.
— Cijfer-gegevens omtrent A.B.W.-beroepszaken.
— In die wet (en elders): vernietigingsrecht nàast het a.b. geregeld.
— Objectivering van de bijstandsnormen leidt tot vraag: andere beroepsrechter mogelijk en wenselijk?
— Een „gerecht te velde" kan voor bepaalde beroepszaken nuttig zijn.

— Punt 14: Positie van *ged. staten* als „partij" in het Kroonberoep

als a.b. in tweede instantie. Verplichte verschijning voor de Raad van State. Afwijking van het principe, neergelegd in K.B. van 4 mei 1965, Stbl. 195 (verhoor-beslis-principe) bij verhoor voor Raad van State in Kroonberoep.

— Punt 15: Het peper- en zoutstel, bedoeld in punt 5-a, wordt door de wetgevers van hoog tot laag (door laatstgenoemden uiteraard alleen het zout van het a.b.) aan de provincies, gezeten in het midden van de overheidsdis, veelvuldig toegeschoven. Aandacht voor de provinciale gezondheid (en financiële positie) is dan ook nodig door de voortdurend toenemende a.b.-opdrachten voor *ged. staten*. Voor- en nadelen van deze werkmethode. Provinciale paraatheid wordt veelal zonder meer door de wetgever verondersteld.

— Punt 16: Interne efficiency. *Geschillenkamers* uit ged. staten. „Buitengewone leden" van ged. staten voor het a.b. wenselijk?

— Punt 17: Het openen van de mogelijkheid tot verwijzing door gegeschillenkamers naar het ged. college lijkt voor bepaalde gevallen nuttig.

— Punt 18: Snellere afdoening van het onderzoek naar de ontvankelijkheid. Voorbeeld in de Beroepswet.
— Bezwaren tegen de Drentse verordening ex art. 109 P.w.
— Revisie-mogelijkheden te openen.

— Punt 19: De *prov. procedure-regelingen*. Meer uniformiteit wenselijk voor de doelmatigheid van het a.b. en voor het praktisch nut ten bate van de wetgever.
— Vraagpunten opgekomen in provinciale kringen.
— Tussen „adm. geschillen" (art. 109 P.w.) en de andere „gevallen" (art. 111 P.w.) dient het door de wetgever bedoelde onderscheid in acht te worden genomen.

— Punt 20: Procedures voor „andere rechters". In de nieuwe pensioenrechtspraak — evenals bij A.B.W.-beroepsprocedure — een „herbezinnings-stadium".
— Wettelijke formulering van het a.b. „Rechterlijke bevelen". Inperking van de rechterlijke „marge". Samenloop van het a.b. met strafrechtspraak.
— Internationale a.b.-procedures. Het a.b. tegen „algemene beschikkingen".

22. *Afsluiting*. In het voorafgaande is dan, als onder punt 2 in het uitzicht gesteld, enige *documentatie* in het prov. vlak geboden en zijn enkele *wegwijzers* voor de gedachtenwisseling geplaatst. De speurarbeid in een vrijetijds-besteding van maanden was evenals een redelijke samenvatting en weergave niet gemakkelijk. Nog moeilijker echter

lijkt mij het lezen van dit compact en intern toch weer zo gevarieerd geheel.

Ik ben mij ervan bewust, dat ik aldus aan de V.A.R. slechts varia heb geboden. Voor degene, die de wegwijzers praat-palen en het geheel praetvaeria zou willen noemen, vermeld ik met een aan de ambtenarenrechter ontleende zegswijze bij voorbaat, dat ik die omschrijvingen gaarne voor gedekt zal verklaren. Die palen zijn bij moeilijke omstandigheden zeer nuttige objecten; de bewuste rubriek wordt door voor- en tegenstanders gelezen.

Wat zou een schrijver zich nog meer wensen?

AANVULLING

Tussen het afsluiten van dit werkstuk en de correctie van de drukproef verliep geruime tijd. Daarom wordt hieronder — puntsgewijze gerangschikt — nog enige aanvullende documentatie uit dat tijdvak gegeven.

Punt 4-d: Naast de hier vermelde pseudo-verschijnselen noemt een der pre-adviezen voor de Administratieve Dagen 1966 (dr. F. H. van der Burg, bladz. 13 e.v.) ook nog: het para-bestuur. In dat pre-advies komt het a.b. enige malen ter sprake, zulks in het bijzonder in verband met de vraag of bij de uitoefening van overheidstaken wel steeds een „administratief orgaan" optreedt. De vraag, of een P.B.O.-orgaan al dan niet optreedt als adm. orgaan van de centrale overheid is besproken in N.J.B. van 18 juni '66, bladz. 586, in het kader: mandaat of delegatie.

Punt 6: In de Revue Internationale des Sciences Administratives, Vol. XXI-1965, nr. 4 heeft Van Poelje sr. er nog eens op gewezen, welke voordelen het z.i. heeft, dat in Nederland nog geen codificatie van de algemene beginselen van het administratief recht heeft plaatsgevonden, doch door rapportages, periodiek herzien, op dit gebied een nuttige documentatie wordt geboden.

Punt 8-a: Waterschapsbelangen nr. 9 van 1966 bevat een beschouwing over de (lange) duur van beroepen omtrent ontgrondingen. Volgens de Minister van Verkeer en Waterstaat bedraagt de totale duur van de behandeling gemiddeld meer dan twee jaren en minimaal steeds meer dan één jaar. Een in die beschouwing gesignaleerde beroepsduur van negen jaar blijkt een uitzondering te zijn. In het kader van de voorbereiding van de inwerkingtreding van de Ontgrondingenwet wordt, zo verklaarde deze Minister op 27 januari 1966 in antwoord op vragen van het Eerste Kamer-lid mr. Van Dijken, onderzocht, of enige versnelling van deze procedure zal kunnen worden verkregen.

Punt 13-c: De hier vermelde (Limburgse) toepassing van de voorzittersprocedure Alg. Bijst. Wet werd inmiddels door de Minister C.R.M. (eindverslag commissie van rapporteurs voor het ontwerp van Hfd. XVI rijksbegroting 1966) als (nood-) oplossing aangeprezen, hoewel, naar de Minister verklaarde, het betreffende artikel A.B.W. niet voor dit doel werd geschreven.
Uit dat zelfde verslag blijkt voorts, dat sedert de inwerkingtreding van de A.B.W. tot medio maart 1966 in totaal 934 beroepszaken krachtens die wet bij de gedeputeerde colleges dienden. Daarvan waren er op genoemd tijdstip 498 afgedaan. In 41 gevallen bleek de indiener van het beroepschrift niet-ontvankelijk te zijn; 319 beroepen werden ongegrond verklaard; 138 beroepen werden gegrond bevonden; de rest (436) was op dat moment nog provinciaal in behandeling. Tot midden maart 1966 werden 118 beroepschriften tot de Kroon gericht, waarvan 40 afkomstig waren van gemeentebesturen. Kroon-beslissingen waren op dat ogenblik nog niet afgekomen.

Punt 16-a: De Gemeentestem nr. 5892 bevat een nieuwe Kroon-uitspraak (K.B. van 18 februari 1966, nr. 27), waarbij een onvoltallige verhoor-vergadering van Ged. Staten van Utrecht (overigens: reeds gehouden in 1964) als in strijd met de in art. 109 P.w. neergelegde eis (verhoor-beslisregel) werd aangeduid.

Punt 19: De a.b.-procedureregeling van Noord-Holland geeft — als alle andere overeenkomstige provinciale regelingen — normen voor de aan getuigen en deskundigen in het a.b. toe te kennen vergoedingen voor reis- en verblijfkosten e.d. Zich baserend *op art. 90 P.w.* deden Ged. Staten van die provincie op 29 maart 1966 aan Prov. Staten het voorstel, dergelijke vergoedingen zonodig ook toe te kennen aan de bezwaarden, zulks niet alleen bij beroepen ingevolge de A.B.W., doch bij alle beroepszaken.

DOELTREFFENDHEID VAN HET ADMINISTRATIEVE BEROEP

Pre-advies van Mr. R. Streng

I INLEIDING

In het volgende zal worden getracht enig voor ons onderwerp, de doeltreffendheid van het administratieve beroep, nuttig materiaal te verzamelen over het recht tot het instellen van beroep op hoger gezag tegen door een lager orgaan genomen beslissingen, in het bijzonder voor zover de besluiten en beschikkingen van de gemeentebesturen daarbij zijn betrokken.

Wanneer wij proberen ons er rekenschap van te geven, wat onder deze doeltreffendheid dient te worden verstaan, dan lijkt het wel aanbeveling te verdienen, daarbij een drietal uitgangspunten te onderscheiden:

1. de verdeling van de rechtsmacht over de voor het doen van uitspraken in administratief beroep in aanmerking komende organen;
2. de regeling van de procedure in de gevallen, dat het recht om beroep in te stellen wordt toegekend;
3. de betekenis van de in beroep gedane uitspraken met het oog op de bescherming van de in de regel bij deze uitspraken meer of minder betrokken belangen, te weten a. het particuliere belang; b. het gemeentebelang en c. het algemeen belang.

Welke van deze belangen in een concreet geval zal moeten overheersen, is uiteraard niet in het algemeen te zeggen. Indien wij er echter van uitgaan, dat ook bij het nemen van beslissingen in administratief beroep aan de vereisten voor een goed, d.w.z. zowel rechtvaardig als doelmatig, bestuur zal moeten worden voldaan, dan ligt het voor de hand, dat hoger gezag, zich in de plaats stellend van het in voorgaande instantie beslist hebbende orgaan [14], ook zijn uitspraak aan dit criterium zal hebben te toetsen. Daaraan zitten uit gemeentelijk oogpunt bezien m.i. twee kanten. Enerzijds moet de doeltreffendheid van het beroep immers worden beoordeeld naar de mate waarin, zowel uit het oogpunt van procedure als met betrekking tot de inhoud van de in beroep genomen beslissingen, de rechts- en belangenbescherming van de burgers wordt gediend. Anderzijds hebben de gemeentebesturen, met het oog op de bevordering van de aan hen toevertrouwde belangen, deze bescherming evenzeer van node.

Het gaat, aldus Donner, bij het administratieve beroep om de juistheid van het bestuur. Moet deze juistheid, uit gemeentelijk oogpunt bezien, in de gevallen, dat de gemeentebesturen menen in hun taakuit-

[14] Over dit karakter van het administratieve beroep o.a. het Rapport van de Commissie inzake Algemene Bepalingen van Administratief Recht blz. 38; prof. dr. A. M. Donner, Ned. bestuursrecht, Algemeen deel 1962, blz. 339, en dr. J. R. Stellinga in T.v.O. 1950 blz. 226.

oefening door de organen van hoger bestuur verkeerd te worden beoordeeld of te zeer te worden beperkt, nu steeds worden aangenomen? Het zou van weinig eerbied voor de boven deze besturen geplaatste Overheden getuigen hier zonder meer het tegendeel te beweren. Aan de andere kant echter kan het administratieve beroep nu eenmaal, naast de uitoefening van het goedkeurings- en het vernietigingsrecht, als een bestuursmiddel ten opzichte van het handelen van de lokale besturen worden gehanteerd, krachtens hetwelk niet alleen in concrete gevallen corrigerend kan worden opgetreden, doch ook, wanneer dit zo uitkomt, een stuk centrale beleidsbepaling kan worden geëffectueerd. Voor zover dit het geval is ten aanzien van die onderwerpen, waarbij de gemeentebesturen ter uitvoering van een wettelijke regeling in medebewind zijn betrokken, vloeit het, zo kan men zeggen, uit de aard der bestuurlijke verhouding voort. Niettemin kan ook hierbij de grens van een onnodige inmenging worden bereikt. Prof. s'Jacob heeft in dit verband gesproken van een opheffing achteraf van de vrijheid der gemeenten haar keuze te bepalen ten aanzien van de wijze, waarop of de middelen waarmee zij een taak, waarin de wet haar betrekt, zullen vervullen.[15]

De spanning tussen de naar eigen inzicht gevoelde bestuursverantwoordelijkheid van de gemeentelijke organen en de feitelijke uitoefening van de bestuursmacht in het kader van de bestuurlijke hiërarchie is, het behoeft nauwelijks te worden gezegd, niet van vandaag of gisteren. Wanneer in het jaar 1924 aan de pre-adviseurs voor het congres van de Vereniging van Nederlandse gemeenten wordt gevraagd te rapporteren over de vraag in hoeverre de praktijk leert, dat de gemeentebesturen niet voldoende beschermd zijn tegen willekeur van de kant der boven hen gestelde organen, dan wordt daaraan de vraag gekoppeld in hoeverre aan dat bezwaar kan worden tegemoet gekomen door invoering ener onafhankelijke administratieve rechtspraak.[16]

Afgezien van het verschil in wettelijke bepalingen — veel van de klachten richtten zich tegen de uitvoering van de toen geldende regeling ten aanzien van de financiële verhouding tussen het rijk en de gemeenten — is het nuttig te zien, in het licht van de huidige situatie, hoe in het bijzonder door mr. Vos de nadruk werd gelegd op de „eigen" huishouding der gemeente. „Meent het lagere bestuur", zo schreef hij, „hier dus het gemeentebestuur, dat bij de vernietiging van zijn besluit de wet verkeerd is uitgelegd of het algemeen belang verkeerd is opgevat, dan beweert het in beide gevallen, dat zijn recht om zijn huishoudelijk belang naar eigen goedvinden, volgens grondwet en wet, te regelen, is aangetast, en behoort een klacht daarover, in het eene zoowel als in het andere geval, te kunnen worden aangebracht voor een onafhankelijke en onpartijdige rechterlijke instantie."

[15] Prof. mr. E. H. s'Jacob, De vrijheid der gemeente, Bestuurswetenschappen 1954, blz. 274.

[16] Pre-adviezen van dr. J. P. Fockema Andreae en mr. dr. H. Vos, Gemeentebestuur, 4e jrg. nr. 5, blz. 175 t/m 243.

Het is hier niet de plaats de geschiedenis van de pogingen om tot een algemene regeling van de administratieve rechtspraak te komen te volgen. Wel weten wij intussen, dat, wat de rechtsbescherming der gemeenten betreft, de hierboven bedoelde desiderata niet, althans niet in de daar beoogde mate, zijn vervuld. Zo zijn, krachtens artikel 5 van de Wet beroep administratieve beschikkingen [17], o.a. de vernietigingsbesluiten en de beschikkingen tot het toekennen of weigeren van financiële bijdragen van het rijk aan publiekrechtelijke lichamen aan de werking van deze wet onttrokken [18].

Hoewel het hierbij om voor de rechtspositie van de gemeenten zeer belangrijke onderdelen gaat, moeten wij toch, in het algemeen gesproken, rekening houden met de tengevolge van de maatschappelijke ontwikkeling veranderde bestuursverhoudingen. Op de samenhang van de belangenbehartiging op de onderscheidene bestuursniveaus, gepaard gaande met de bestuurlijke integratie van de gehele samenleving, is door bekwamer pennen dan van schrijver dezes reeds herhaaldelijk gewezen. Van der Wel heeft bij zijn beschouwingen over het goedkeuringsrecht de positie van de gemeenten in dit verband gekenschetst door te stellen, dat decentralisatie slechts aanvaardbaar is, indien een deugdelijke verzorging van de aan het lagere orgaan toevertrouwde belangen verzekerd is en tevens de wijze waarop dit lagere orgaan zijn taak uitoefent in voldoende mate is ingepast in de totale belangenverzorging.[19]

Het met deze conclusie eens zijnde moeten wij m.i. in het kader van ons onderwerp niettemin bedacht zijn op een tweetal aspecten, die met de ontwikkeling van de bestuursmacht van de hogere organen zijn verbonden. In de eerste plaats dit, dat met de toeneming van deze bestuursmacht het vereiste van de basis ener wettelijke regeling van de terzake uitgeoefende bevoegdheden in het oog moet worden gehouden. Nog vers ligt in ons geheugen hoe bij de overigens erkende noodzaak tot regulering van de financieringscapaciteit der gemeenten het bezwaar van het ontbreken van een zodanige basis werd gevoeld.[20]

De regering is, gelijk bekend, daaraan tegemoetgekomen. In de memorie van toelichting bij het ontwerp van de wet kapitaaluitgaven publiekrechtelijke lichamen [21] zegde ook zij het wenselijk te achten dat

[17] Het „gemengde" karakter van deze wet moge op dit ogenblik buiten beschouwing blijven. Vergel. hierover prof. mr. G. J. Wiarda in Geschr. V.A.R. 1962, XLVIII, blz. 1 e.v.; dr. Stellinga t.a.p. blz. 265 e.v. en laatstelijk diens Het drama der beroepsgronden, T.v.O. 20 jan. 1966, blz. 17.

[18] Een van de weinige gevallen, waarin tot dusver van gemeentewege een beroep krachtens deze wet werd ingesteld, betrof het beroep van burgemeester en wethouders van Breda tegen de niet-goedkeuring van een onteigeningsbesluit, K.B. van 19 febr. 1965, A.B. 1965, blz. 321, met noot van dr. Stellinga.

[19] Dr. D. v. d. Wel, Geschr. V.A.R. 1959, XL, blz. 26.

[20] Zie over het uitoefenen van „buitenwettelijke" bevoegdheden in het algemeen en het afdwingen van de nakoming daarvan o.a. in administratief beroep, drs. H. A. Brasz, Bestuur per circulaire, Bestuurswetenschappen 1958, blzz. 392 e.v. en 1959, blzz. 63 e.v.

[21] Wet van 30 mei 1963, Stbl. 239.

in deze belangrijke materie van fundamenteel karakter een definitieve regeling bij de wet werd getroffen en wel op zodanige wijze, dat zoveel mogelijk aansluiting zou worden gezocht bij de bevoegdheden welke ten aanzien van de financiën der publiekrechtelijke lichamen reeds bestonden. Deze aansluiting was in de circulaire van de minister van binnenlandse zaken van 12 juli 1957 [22] gevonden door aan de colleges van gedeputeerde staten te verzoeken slechts goedkeuring te verlenen o.a. aan nieuwe kredieten op de kapitaaldienst, indien de tegenover deze kapitaalsuitgaven op de betreffende begroting(swijziging) geraamde opbrengst van vaste leningsgelden reëel is. Deze regeling heeft thans een — verder uitgewerkte — basis in artikel 2 der wet, zodat dientengevolge, terecht passend in het systeem, het beroep tegen niet-goedkeuring is uitgesloten. Zelfs voorgaande toetsing aan art. 228 gemeentewet zal daaraan niets kunnen veranderen.

Weliswaar, aldus de regering in de memorie van antwoord, wordt onder de bestaande wetgeving in de jurisprudentie van de Kroon het standpunt ingenomen dat gedeputeerde staten in het algemeen geen vrijheid hebben om de goedkeuring aan de begroting te onthouden wegens een uitgaaf ter zake van een voorziening, waaraan zij reeds de in art. 228 der gemeentewet bedoelde goedkeuring hebben verleend, doch dat wil niet zeggen, dat genoemd college de wijze, waarop de financiële gevolgen van zulk een uitgaaf in de begroting zijn verwerkt, niet meer aan de eisen van een goed financieel beleid en van een juiste begrotingstechniek zou mogen toetsen. Indien de gemeenten, in het bijzonder wanneer zulks uit verplichtingen krachtens bijzondere wetten opgelegd zou voortvloeien, in moeilijkheden zouden komen, kan een beroep op centrale financiering worden gedaan (art. 5, 2e lid) dan wel een ontheffing ten aanzien van besluiten strekkende tot aflossing van uitstaande schuld worden verleend (art. 2, 4e lid onder b). Ten aanzien van het laatste zij opgemerkt, dat krachtens de overgangsbepaling in de Wet b.a.b. j° het K.B. van 18 december 1963, stbl. 523, het beroep tegen beschikkingen genomen krachtens de hier besproken wet, tot 1 januari 1966 niet werd toegelaten.[23]

Een andere, zij het niet alleen voor de gemeenten belangrijke beperking in de beroepsmogelijkheden is gelegen in de plaatsing van de Wederopbouwwet op de negatieve lijst behorende bij artikel 21 van de Wet b.a.b.[24], in het bijzonder in verband met het krachtens de Overgangswet ruimtelijke ordening en volkshuisvesting gehandhaafde artikel 17 van deze wet.

[22] O.B. 1957, III.5.7. nr. 15974.
[23] Mij is op dit ogenblik geen wetsvoorstel bekend ter verlenging van deze termijn door plaatsing op de lijst van art. 21 b.a.b. Mag de vraag worden gesteld of thans beroep zou kunnen worden ingesteld bijv. tegen weigering van verzoeken, als bedoeld in art. 2, 4e lid, onder b., en art. 5, 2e lid, van de wet?
[24] Zie over de plaatsing van de Wet op de ruimtelijke ordening op de voorlopige lijst, mr. J. Wessel in Bestuurswetenschappen 1964, blz. 132.

Het is overigens de vraag of in een materie als deze en de hiervoor behandelde, een incidentele beroepsmogelijkheid in een door een centrale programmering beheerst beleid veel zin heeft.[25] Meer hangt dan af van de totaliteit van de bestuursverhoudingen en de invloed, welke de bestuurders, mr. Bolkestein heeft daarop bij de behandeling van het goedkeuringsrecht gewezen [26], daarbij behoren te behouden.

Tot slot van mijn eerste opmerking nog een enkel woord over een bestuursgebied, waarop eveneens de feitelijke verhoudingen een grote rol spelen en ten aanzien waarvan eveneens op de totstandkoming van een wettelijke regeling wordt aangedrongen. Ik bedoel het gebied dat wordt aangeduid als het bestuur door middel van subsidiëring.

Hartog en Van Poelje [27] hebben, met het oog op de belangen der gesubsidieerden, betoogd, dat het ontbreken van beroepsregelingen bij de zgn. — niet op een wettelijke regeling berustende — bestuurlijke subsidies geenszins behoeft te wijzen op het bestaan van misstanden: „in een goede administratie zullen de geldende regelingen over het algemeen op correcte en redelijke wijze worden toegepast; bovendien zullen de uitvoerende organen steeds bedacht moeten zijn op hun verantwoordelijkheid tegenover de vertegenwoordigende lichamen, vooral waar het belangrijke beslissingen betreft". Hun conclusie is echter wel, dat in het algemeen de subsidieregelingen, vooral wanneer het gaat om de toekenning van aanzienlijke bedragen die verdeeld moeten worden onder een grote groep belanghebbenden, meer aandacht zouden kunnen en moeten besteden aan een administratief beroep, waardoor, zonder het overheidsbeleid te veel aan banden te leggen, niettemin het gevoel van rechtszekerheid bij de betrokkenen zou worden versterkt.[28] Wat de belangen der gemeenten bij de regeling der subsidiëring betreft is het overigens zo, dat met name bij het verschijnsel der zgn. koppelsubsidies [29] de invloed van de centrale overheid op het subsidiebeleid der lagere organen niet altijd als evenredig met de centrale bijdrage mag worden beschouwd. Vandaar dat m.i. ook in het belang van de gemeenten het pleit mag worden gevoerd voor een regulering in goed onderling overleg t.a.v. subsidie-aandeel, subsidievoorwaarden en doelmatigheidseisen, totdat, aldus Verstegen, het gewicht van het gesubsi-

[25] In dit verband moet echter worden gewezen op het bepaalde in art. 72 van de Wet op het voortgezet onderwijs, krachtens hetwelk beroep tegen de vaststelling van een „scholenplan" kan worden ingesteld. Thans valt ook dit nog onder de feitelijke bestuursmacht van de minister.

[26] Mr. N. Bolkestein, Geschr. V.A.R. 1959 XL blz. 18.

[27] F. Hartog, ec. drs. en dr. S. O. van Poelje, Pre-adviezen Administratieve Dag 1952, Bestuurswetenschappen 1952, blz. 166.

[28] Hun verwachting dat te dien aanzien de Wet b.a.b. een functie zou kunnen vervullen is intussen i.v.m. het bepaalde in art. 5, onder k, dier wet, slechts ten dele in vervulling gegaan. Beroep tegen o.a. het weigeren van subsidie is immers uitgesloten, tenzij zowel de verschuldigdheid als de hoogte van het verschuldigde bedrag bij of krachtens een algemeen verbindend voorschrift zijn bepaald.

[29] Vergel. J. M. P. J. Verstegen, Bestuurlijke aspecten van de subsidiëring, Publikatie van het Instituut voor Bestuurswetenschappen nr. 1, blz. 158.

dieerde belang en de rechtsongelijkheid — ontstaan door de zeer verschillende medewerking der gemeenten — zou nopen tot een wettelijke regeling, waarin taak- en lastenverdeling over de bestuursorganen wordt vastgelegd.

Wordt derhalve eensdeels het accent op de behoefte aan wettelijke regeling gelegd, andersdeels is de omvang en aard van deze wetgeving zodanig geworden, dat daarbij de betekenis van het beroepsrecht, zo het is gegeven, niet moet worden overschat.[30] Veeleer is bij het treffen van een wettelijke regeling de behoefte aan centrale beleidsbepaling maatgevend. Veelbetekenend is in dit opzicht de uitlating van de Commissie-De Monchy waar zij, de controle op de uitvoering van zelfbestuursaangelegenheden van haar beschouwingen uitsluitend, schrijft:

„In hoever hierbij verder gegaan is dan in het belang van een juiste wetsuitvoering nodig of wenselijk is, is een vraag, die slechts van geval tot geval kan worden beoordeeld. Naarmate de wetgever meer prijs stelt op een uniforme wetstoepassing, minder op een soepele, met plaatselijke omstandigheden rekenende uitvoering, zal hij aan de lagere organen een geringere vrijheid laten. Hier geldt geen overweging van rechtsbescherming maar van doelmatige wetstoepassing."[31]

Zij gaf er mitsdien de voorkeur aan zich te beperken tot een aantal voorstellen met betrekking tot de verbetering van de regeling van het hoger toezicht in de autonome sfeer.

Deze opvatting van de commissie vond haar bevestiging bij de behandeling van het door de regering ingediende ontwerp voor de wet b.a.b.. „Terecht, aldus de regering, heeft de commissie de eerste vraag[32] of en in hoeverre er behoefte bestaat aan verhoogde rechtsbescherming van de burger tegenover de overheid als de belangrijkste beschouwd."

Op het ontbreken van beroepsmogelijkheden op voor de gemeenten gewichtige onderdelen van de bestuurlijke verhoudingen was intussen jaren tevoren door de Vereniging van Nederlandse gemeenten reeds de aandacht gevestigd. In haar adres d.d. 19 januari 1951 aan de minister van binnenlandse zaken over het rapport van de Commissie-De Monchy[33] merkte zij op — na haar instemming met de reeds genoemde voorstellen op het gebied van het toezicht te hebben betuigd —, dat met deze voorstellen niet een belangrijke verhoging van de bescherming der autonomie zou worden bereikt. „De gevoeligste inbreuken op de autonomie ondervinden de gemeenten immers door andere onderdelen van de hogere wetgeving dan die, waarin de huidige voorstellen verandering willen brengen."

[30] Vergel. prof. dr. G. A. van Poelje, Algemene inleiding tot de bestuurskunde 1964, blz. 44.

[31] Verslag van de commissie van advies inzake verhoogde rechtsbescherming, Staatsdrukkerij 1950, blz. 37.

[32] Als tweede was de commissie immers de vraag voorgelegd: of en in hoeverre behoefte bestaat aan verhoogde rechtsbescherming van de publiekrechtelijke lichamen tegen inmenging van hoger gezag in de autonome sfeer dier lichamen.

[33] De Ned. Gem. 1951, blz. 54.

In de tweede plaats is er ook reeds bij herhaling op gewezen, dat in de verhouding tussen hoger en lager bestuur de invloed van de ambtelijke instanties, tengevolge van de uitbreiding van de wetgeving en de specialisatie op de verschillende bestuurgebieden, tot zeer grote hoogte is toegenomen. Bolkestein beschrijft de praktijk in het kader van het toezicht, welke er tevens toe kan leiden, dat de gemeentebesturen zich tot onderhands overleg beperken en van de bestaande mogelijkheden om administratief beroep in te stellen afzien mede om des tijds wille.[34] Prof. Kleijn heeft in het algemeen gesteld, dat met name allerlei toezichthoudende rijksambtenaren-specialisten in onvoldoende mate beseffen, dat het Nederlands bestuursbestel een op drie niveaus geïntegreerde eenheid is geworden, waarin aan de gemeenten een eigen specifieke uitvoeringstaak is gelaten, die zij in werkelijke vrijheid moeten kunnen uitoefenen.[35]

In het verband van zijn beschouwingen over moeilijkheden en mogelijkheden bij de bestuurlijke aanpassing ten aanzien van de problemen der ruimtelijke ordening [36] heeft ook prof. dr. S. O. van Poelje op de spanning in de verhouding tussen hogere en lagere bestuursorganen geduid. Hij heeft daarvoor het pakkende beeld gebruikt van de regisseur, die meent met marionetten te spelen en merkt met levende wezens van doen te hebben, terwijl omgekeerd deze wezens moeten ondervinden, dat zij als marionetten aan koorden gebonden zitten. Gelukkig, zo meen ik met het oog op het vervolgen van dit stuk te mogen constateren, zijn ook voor grote gedeelten van het administratieve recht de gelegenheden voor de spelers om zich met hun gemotiveerde bezwaren en onder aanvoering van hun rechten tot de regisseur te wenden, niet onbenut gelaten.

Naast de in de organieke wetgeving gegeven beroepsmogelijkheden immers heeft in verband met de totstandkoming van de wettelijke regelingen, waarbij de gemeenten in medebewind zijn betrokken, een uitbouw van het administratieve beroep plaats gevonden. Deze uitbouw is ook voor de rechtsbescherming der gemeenten belangrijk, met name ten aanzien van de gegeven mogelijkheden tot het instellen van beroep in verband met de uitoefening van het goedkeuringsrecht met betrekking tot de in het kader van dit medebewind tot stand gekomen verordeningen en besluiten. Om slechts enkele voorbeelden te noemen: het beroep tegen de weigering tot goedkeuring van de bouwverordening, gegeven krachtens art. 18 j° art. 20 der Woningwet; het beroep tegen de weigering tot goedkeuring van een bestemmingsplan, gegeven krachtens art. 29 van de Wet op de ruimtelijke ordening; het beroep tegen de verplichting tot vaststelling van een structuur- of bestem-

[34] T.a.p. blz. 19.
[35] Prof. mr. A. Kleijn, De nieuwe taaak der lokale besturen, Bestuurswetenschappen, mei 1965, blz. 157.
[36] De stedelijke ontwikkeling in Nederland, pre-adviezen voor de Maatschappij voor Nijverheid en Handel, 1964, blz. 177.

mingsplan en tegen de aanwijzingen, als bedoeld in art. 37, derde lid, j° art. 38, gegeven krachtens art. 39; het beroep tegen de weigering tot goedkeuring van de exploitatieverordening, als bedoeld in art. 42, gegeven krachtens art. 43 j° art. 235 der gemeentewet; het beroep tegen de weigering tot goedkeuring van een door burgemeester en wethouders gegeven uitwerking aan of aangebrachte wijziging in een bestemmingsplan, gegeven krachtens art. 11, zevende lid; het beroep tegen de weigering tot goedkeuring van een verordening op de vleeskeuring, gegeven krachtens de artt. 22, vierde lid, en 26, derde lid, der Vleeskeuringswet; het beroep tegen de weigering tot goedkeuring aan het onttrekken van een weg aan het openbaar verkeer, gegeven krachtens art. 11a, vierde lid, der Wegenwet; het beroep tegen de weigering tot goedkeuring aan de overdracht van het onderhoud van een weg, gegeven krachtens de artt. 18a, tweede lid, en 20 j° 22, derde lid, dezer wet; het beroep tegen de weigering tot goedkeuring van de aanvullende regelen, als bedoeld in art. 36, eerste lid, van de Wet Autovervoer Personen, gegeven krachtens art. 36, vijfde lid, van deze wet j° art. 235 der gemeentewet; het beroep tegen de weigering tot goedkeuring van de instandhouding van een openbare school en van het aanwijzen van de plaats ener nieuwe school, gegeven krachtens de artt. 22bis, tweede lid, en 23, tweede lid, der lager-onderwijswet 1920; het beroep tegen de weigering tot goedkeuring van de in de artt. 6, 18 en 22 van de Drank- en Horecawet bedoelde verordeningen, gegeven krachtens art. 47 van deze wet.

Het karakter van het administratief beroep op de Kroon in verband met het toezicht brengt anderzijds met zich mede, dat ook hiermede het accent kan worden gelegd op de bestuurscontrole in tweede instantie. Dit spreekt ook in het bijzonder in de gevallen, dat het beroepsrecht mede aan de organen van de rijksoverheid is gegeven (bijv. krachtens art. 29 van de Wet op de ruimtelijke ordening aan de inspecteur van de ruimtelijke ordening[37]; aan de betrokken inspecteur van het staatstoezicht op de volksgezondheid krachtens art. 47 van de Drank- en Horecawet; aan de inspecteur belast met het toezicht op de naleving van de Vleeskeuringswet, krachtens art. 22, vierde lid, van deze wet).

In het element van de bestuurscontrole ligt tevens besloten, dat daarmede getracht kan worden een zekere continuïteit in de naar hoger inzicht nodige beleidsbepaling te bevorderen. Wij behoeven ons slechts de geschiedenis van de toetsing in beroep van de besluiten van gedeputeerde staten, bij de toepassing van art. 228 der gemeentewet genomen, te herinneren om van het belang voor de gemeenten bij de uitkomst van deze toetsing, wat de omvang van het goedkeuringsrecht betreft, overtuigd te zijn. Ik moge te dezer zake volstaan met naar de, zowel met betrekking tot de literatuur als tot de jurisprudentie, zo

[37] Het ontbreekt t.a.v. de goedkeuring der bouwverordening, zie art. 18 Woningwet, de inspecteur van de volkshuisvesting wordt terzake slechts gehoord, art. 17, eerste lid.

voortreffelijke behandeling bij Van der Wel [38] te verwijzen. Nu door aanneming van het amendement-Van Helvoort de gronden voor het onthouden van goedkeuring in het ontwerp tot wijziging van de gemeentewet op dit punt zijn opgenomen [39], zal, nadat het ontwerp tot wet zal zijn verheven, moeten worden afgewacht in hoeverre daardoor een te ruime opvatting van het toezicht [40], ook in beroep, zal worden beperkt zonder dat daardoor de vrees van de regering gerechtvaardigd zal blijken, dat de geleidelijke, in de jurisprudentie ontwikkelde toetsing van gemeentelijke besluiten aan andere dan gemeentelijke en strikt financiële belangen verloren zal gaan. Mij lijkt de opvatting aanvaardbaar dat de toetsing aan het algemeen belang enerzijds voldoende ruimte biedt de jurisprudentie op de voet van de bestaande maatstaven („andere dringende redenen") verder te ontwikkelen [41], terwijl het anderzijds als een voordeel moet worden aangemerkt, dat een constructie, waarbij bijv. het financiële belang van de gemeente tot algemeen belang moet worden uitgerekt, niet langer behoeft te worden gehanteerd. In deze zin is dan ook m.i. mede de doeltreffendheid van het administratieve beroep door de aanvaarding van bovenbedoeld amendement gediend.

Ik stap thans af van deze beschouwingen, waarbij het gemeentebelang in engere zin in zijn verhouding tot het bestuursoptreden van hoger gezag is betrokken, en wil trachten verder de gezichtspunten te vinden van waaruit de doeltreffendheid van het beroep zou kunnen worden beoordeeld.

Van belang ook uit gemeentelijk oogpunt is daarbij in de eerste plaats de verdeling van de beroepsmacht over de bestuursorganen. Niet alleen voor de vraag of daaronder ook de eigen organen der gemeente behoren te zijn gerangschikt, doch eveneens in verband met de omstandigheid, dat het voor de gemeenten van betekenis moet worden geacht of hetzij door gedeputeerde staten in hoogste instantie wordt beslist, hetzij daarvan hoger beroep op de Kroon mogelijk is, dan wel de Kroon in eerste en hoogste instantie tot oordelen wordt geroepen.

De wetgeving vertoont een grote verscheidenheid van regelingen, in de eerste plaats in samenhang met de aard der betrokken materie, doch ook naar wij moeten aannemen, in verband met de soms ver uit elkaar liggende tijdstippen, waarop de regelingen tot stand zijn gekomen. Voor het verschil in het ene en het andere geval tussen een zware en een lichte regeling, wat het aantal en het niveau van de beroepsinstanties betreft, is de reden, ook wanneer wij de parlementaire be-

[38] Pre-advies t.a.p. blzz. 35-50.
[39] Zie de Ned. Gem. van 4 maart 1966, blz. 99.
[40] Cie.-Oud, Herziening van de gemeentewet, Blauwe Reeks nr. 18, blz. 144.
[41] Van der Wel acht het begrip algemeen belang — in al zijn rekbaarheid en vaagheid — een uitermate belangrijk begrip in de administratieve praktijk, bij de hantering van het goedkeuringsrecht zeker niet minder dan bij de uitoefening van het vernietigingsrecht. Zie in dit verband de pre-adviezen van dr. S. O. van Poelje en prof. mr. C. H. F. Polak, Geschr. V.A.R., 1950 XIX en XX.

handeling van de betrokken wetten raadplegen, niet altijd gemakkelijk aan te geven. Zo is de gemeenteraad in een belangrijke materie als die van de bouwvergunningen, afgezien van de uitoefening van het repressieve toezicht door de Kroon, als hoogste beroepsinstantie aangewezen, terwijl voor het vellen van één boom het oordeel van ons hoogste gezagsorgaan in rechtstreeks beroep kan worden gevraagd.[42] Het één noch het ander is dan ook onbestreden gebleven.

Met betrekking tot het beroep krachtens art. 16 van de Boswet heeft J. C. Somer[43] m.i. terecht betoogd, dat, indien de wetgever ook in andere gevallen het systeem van art. 16 zou willen gaan gebruiken, afgezien van het grondwettelijke bezwaar[44], een nog verdere aantasting van de reeds zo gekrompen zelfstandigheid van provincie en gemeente is te vrezen.[45]

Op het eerstgenoemde punt moge ik bij de behandeling van het beroep op de gemeenteraad nog terugkomen.

Ook in andere gevallen is verschil van inzicht mogelijk aan welk orgaan de beroepsmacht moet worden toebedeeld.

Bij de behandeling van het ontwerp voor de Wet Autovervoer Personen bijv. werd in het voorlopig verslag gepleit voor de handhaving van het beroep op de gemeenteraad tegen beschikkingen van burgemeester en wethouders o.a. op aanvragen om vergunning voor vervoer van personen met huurauto's. Het argument van de regering, dat de raad in vele gevallen door zijn omvang minder geschikt voor deze taak moet worden geacht, zodat met de aanwijzing van gedeputeerde staten een goede keuze was gedaan, bleef bij de verdere behandeling onweersproken. Wellicht had ook hier kunnen worden aangevoerd, zoals ten aanzien van vergunning voor een woonkeet (art. 51, vijfde lid, der Woningwet) gebeurde, dat het gemeentebestuur met zo tegenstrijdige belangen rekening heeft te houden, dat de mogelijkheid tot correctie door een wat verder van de feiten afstaand gezag de voorkeur moest verdienen.

Uit het aantal voorbeelden van het beroep in twee instanties[46] zou de vraag kunnen resulteren of in alle gevallen de aard van het te beschermen belang tot een zo zware regeling zou behoeven te leiden. Voor zover er geen redenen leken te bestaan de beroepsmacht in hoogste of eerste instantie aan gedeputeerde staten toe te kennen heeft de wetgever dan ook van de besluiten en beschikkingen der gemeente-

[42] Zie voor een zodanig oordeel het K.B. van 18 mei 1965, A.B. 1965, blz. 764, met noot van dr. Stellinga.
[43] De Ned. Gem. 1962, blz. 29-32.
[44] Zie hierover echter mr. J. M. Kan in Ned. Jur. Bl. 1962, blz. 175.
[45] Aan de mogelijkheid van een aanvullend beroep op de raad heeft P. F. de Loos in de Ned. Gem. van 19 maart 1965 een interessant artikel gewijd.
[46] Bijv. art. 17 lager-onderwijswet 1920 (hoger beroep tegen krachtens deze wet door G.S. genomen besluiten); art. 11a Wegenwet (beslissing G.S. op beroep tegen weigering raad onttrekken weg aan openbaar verkeer); art. 14, vierde lid, Wet op de lijkbezorging (beslissing G.S. op beroep tegen weigering verlof b. en w. tot aanleg bijzondere begraafplaats); art. 43 Algemene Bijstandswet.

besturen in een aantal naar zijn mening voor de justiciabelen belangrijke gevallen een rechtstreeks beroep op de Kroon opengesteld.

Anderzijds kan in bepaalde gevallen wellicht behoefte bestaan aan het oordeel van gedeputeerde staten in eerste instantie, waarna de Kroon, al dan niet met een beperking tot een aantal beroepsgronden, met het oog op de rechtszekerheid en de uniformiteit in het bestuursbeleid, zo nodig tot een „laatste oordeel" zou kunnen worden geroepen. Teneinde omtrent deze vragen enig inzicht in het gemeentelijk gevoelen te verkrijgen heb ik een — overigens beperkte — enquête ingesteld, op het resultaat waarvan ik hieronder nog mag terugkomen.

Grote verscheidenheid kent ook de wetgeving ten aanzien van de formele aspecten van de regelingen met betrekking tot het beroep, zowel als ten aanzien van de toekenning van het individuele beroepsrecht. Dit, zowel als het uiteenlopende karakter van de gronden, waaraan een beschikking kan worden getoetst, geven uiteraard aan de administratieve jurisprudentie een zwaar accent, met name waar het de interpretatie van „vage normen" betreft, zoals o.a. prof. Van Wijk in zijn rede over de „Voortgaande terugtred" heeft beschreven. Het zou slechts in hoge mate onbescheiden moeten worden genoemd, wanneer het ook maar enigszins de bedoeling zou zijn de indruk te vestigen, dat in dit pre-advies op al deze moeilijkheden [47] zou worden ingegaan. Ik beperk mij dan ook tot de opmerking, dat m.i. met het oog op de continuïteit in het bestuursbeleid, de invloed van een „vaste jurisprudentie" ook als een element bij de beoordeling van de doeltreffendheid van het beroep mag worden beschouwd. De rechtszekerheid bevordert immers ook de doelmatigheid van het bestuur. Zoals het in de memorie van antwoord bij het ontwerp-b.a.b. wordt uitgedrukt: „Daar waar een materie zich bezwaarlijk leent voor doeltreffende controle door een onafhankelijke rechter zoeke men naar rechtsbescherming binnen de administratie zelf. Dit komt neer op een vereniging van rechterlijke en administratieve functies, noodzakelijk als complement van de vereniging van administratieve en wetgevende functies, daar waar de vage, door de wetgever gestelde normen door de administratie worden aangevuld met beleidslijnen".

De gemeentebesturen staan nu tot deze veelsoortige materie in verschillende relaties, verband houdende met hun verschillende posities ten opzichte van het administratieve beroep. Zij immers zijn nu eens zelf oordelende, dan weer beoordeelde en tenslotte in vele gevallen ook een oordeelzoekende partij. Vanuit deze onderscheiding zal ik thans proberen enkele aspecten en verschijnselen van het beroep aan de hand van enige literatuur en jurisprudentie en met gebruikmaking van de uitkomsten van de reeds genoemde enquête te behandelen.

[47] Zie bijv. het voortreffelijke overzicht in het rapport van de Commissie Algemene Bepalingen blz. 43 e.v.

II HET BEROEP OP DE EIGEN ORGANEN DER GEMEENTE

a. Het beroep op burgemeester en wethouders.

Bij het beroep op de eigen organen der gemeente kan men onderscheiden tussen het beroep, dat in formele zin op deze organen kan worden gedaan en de tussenkomst, welke in de praktijk met betrekking tot de bezwaren der bestuurden wordt gegeven. Het is hier wellicht de plaats nog eens te onderstrepen van welk een belang het informele contact van bestuurders en ambtenaren met de burgers in de plaatselijke samenleving is. Bij het beslissen over bij de uitvoering van plaatselijke verordeningen gerezen geschillen, zo mocht ik elders schrijven [48], zijn overigens burgemeester en wethouders, althans in de grotere gemeenten, minder rechter in eigen zaak (Bool) geworden, dan wel leiders van een team, waarin de interne controle op de voorbereiding en uitvoering van de te nemen beslissingen — ook met het oog op een zorgvuldige behandeling van mensen en zaken — van toenemende betekenis is. Dit is dan ook misschien de reden, dat van de beroepsmogelijkheid, welke krachtens art. 211 der gemeentewet, bij de delegatie van uitvoeringsbevoegdheid aan ambtenaren, moet worden gegeven, zo betrekkelijk weinig gebruik blijkt te worden gemaakt.

Blijkens een door mij met medewerking van de collega's in de gemeenten met meer dan 24.000 inwoners ingesteld onderzoek, wordt dit artikel in 32 van de 65 gemeenten, waarvan antwoord werd ontvangen, toegepast, terwijl in de 33 overige gemeenten van dit middel geen gebruik wordt gemaakt.

Wat betreft de verordeningen ter uitvoering waarvan van de mogelijkheid tot delegatie, met de daaraan verbonden verplichting tot het regelen van het beroep op burgemeester en wethouders, wordt gebruik gemaakt, vallen de volgende aantallen te noemen:

	Delegatie toegepast in:
Algemene politieverordening	18 gemeenten
Verordening exploitatie bedrijven en gebruik inrichting van openbaar nut	15 „
Marktverordeningen	11 „
Bouwverordening	4 „
Brandpreventieverordening	3 „
Kampeerverordening	1 „
Schoonheidsverordening	1 „
Verordening ex art. 3 Hinderwet	1 „
Opkopersverordening	1 „
Bijdrageregeling krotopruiming	1 „
Verordening kinderbewaarplaatsen	1 „
Verordening woonwagens en woonschepen	1 „
Huurautoverordening	1 „

[48] De Ned. Gem. 1963, blz. 286.

Op de vraag hoe de voorbereiding van de beslissing geschiedt, indien beroep op burgemeester en wethouders is ingesteld, bleek, dat slechts in drie gemeenten, waarin in meer dan één geval toepassing van art. 211 is gegeven, ten aanzien van een drietal verordeningen — de schoonheidsverordening, de marktverordening en de huurautoverordening — iets is voorgeschreven met betrekking tot de behandeling van het beroep, nl. dat burgemeester en wethouders het advies van een commissie — een raadscommissie of een „onafhankelijke" commissie — inwinnen. Van een in een verordening geregelde procedure is dus slechts sporadisch sprake. Twee gemeenten berichten zelfs, dat het beroepsrecht in het geheel niet is geregeld. Een andere gemeente wijst er op, dat beroep niet kan voorkomen, doordat alleen de bevoegdheid tot het verlenen van gunstige beschikkingen is gedelegeerd. Ook is er een gemeente, waarin is bepaald, dat de redactie van voorwaardelijke, tijdelijke, afwijzende en intrekkingsbeschikkingen de goedkeuring van burgemeester en wethouders nodig heeft.

Ten aanzien van het al of niet horen van belanghebbenden blijkt in de praktijk een bonte verscheidenheid te bestaan. In vele gevallen blijken echter belanghebbenden niet te worden gehoord.

Het komt mij voor, dat, wil men met de mogelijkheden van het beroepsrecht ernst maken, een betere regeling van de procedure, in het bijzonder met betrekking tot de rechten van appellanten op inzage van de stukken en het toepassen van hoor en wederhoor, meer algemeen bevorderd zou moeten worden. Een voorbeeld van een dergelijke m.i. betere regeling is, hoewel zij uiteraard niet als alleen zaligmakend mag worden voorgesteld, als bijlage I achter de tekst opgenomen. Mogelijk zou dientengevolge, mits behoorlijke publikatie van het beroepsrecht en van de daarbij in acht te nemen richtlijnen plaatsvindt, van dit recht een vruchtbaarder gebruik kunnen worden gemaakt. Nu moet worden bericht, dat in de bovengenoemde 32 gemeenten bij een aantal van 18 daarvan van het beroepsrecht weinig of zeer weinig gebruik wordt gemaakt, terwijl dit in 12 gemeenten nog in het geheel niet is voorgekomen.[49]

In de praktijk van het plaatselijke bestuur zullen intussen zeer vele zaken onder verantwoordelijkheid van burgemeester en wethouders door de ambtenaren in feite voorbereid en beslist worden, zonder dat daaraan voor de burgers nadeel is verbonden. Ik moge hieraan terloops de vraag verbinden of een erkenning van deze praktijk door het openstellen van wettelijke delegatiemogelijkheden ook in zelfbestuursaangelegenheden[50] niet wenselijk is, waaraan een uitbreiding van de verant-

[49] Hier dient melding te worden gemaakt van de regeling in art. 13 van de Modelbouwverordening, volgens welke degene, die beroep heeft ingesteld tegen een lastgeving of beslissing van het bouwtoezicht, in de gelegenheid moet worden gesteld te worden gehoord door een lid van het college van burgemeester en wethouders.

[50] Vergel. het voorstel van de Commissie-Prins, Geschr. V.A.R. LV, blz. 35.

woordingsplicht ingevolge art. 216 der gemeentewet gekoppeld zou kunnen worden. Wat het administratieve beroep betreft kan in dit verband worden gewezen op de „nadere bezinning", welke aan burgemeester en wethouders naar aanleiding van de beslissing op een verzoek om bijstand, krachtens art. 34 van de Algemene Bijstandswet, kan worden gevraagd.[51] Voorwaarde voor een dergelijke erkenning zou echter moeten zijn, dat de ambtelijke uitvoering aan duidelijke, openbaar gemaakte beleidslijnen wordt gebonden.

In autonome aangelegenheden is er een groot aantal gevallen, waarin tegen de door of namens burgemeester en wethouders uitgeoefende discretionaire bevoegdheden, behoudens de naar verhouding soms wel zeer zware middelen van het ingrijpen van de Kroon of het beroep op de burgerlijke rechter, geen beroepsmogelijkheden openstaan.[52] De vraag is dan ook urgent, mede gezien het onderzoek, dat door de Commissie-Wiarda naar de uitbreiding van het beroep krachtens de Wet b.a.b. tot de beschikkingen der lagere organen wordt ingesteld, of niet mede aan uitbreiding van het beroepsrecht binnen de gemeentelijke administratie gedacht zou kunnen worden.

b. Het beroep op de gemeenteraad.

Wij zijn hiermede genaderd tot een zeer omstreden punt, nl. het beroep op de gemeenteraad. Van Stegeren [53] somt de gevallen op, waarin, naast het beroep in eerste aanleg naar aanleiding van een aanslag in de plaatselijke belastingen, krachtens een wettelijke regeling aan de raad de beslissingsbevoegdheid is gegeven. Met name met betrekking tot het beroep, dat tegen de beschikkingen van burgemeester en wethouders ingevolge de Woningwet is toegekend, heeft het vraagstuk de nodige aandacht, zowel van de regering als van de volksvertegenwoordiging gehad. Ondanks de adviezen van de Commissies Frederiks en Van den Bergh, die aan gedeputeerde staten als beroepsinstantie de voorkeur hadden gegeven, en ondanks ook bij de parlementaire behandeling daartegen ingebrachte bezwaren, heeft de regering dit beroep op de gemeenteraad gehandhaafd. Aanvankelijk op grond van het argument, dat gedeputeerde staten met een te groot aantal beroepen zouden worden overladen en niet, zoals de raad, de beschikking hebben over een apparaat, dat reeds met de zaak bekend is. Tenslotte is de kamer echter gezwicht voor de redenering, dat beroep tegen de uitvoering van een plaatselijke verordening op gedeputeerde staten het zwaarte-

[51] Mr. J. Wessel vermeldt in zijn artikel over het welstandstoezicht in Bouwrecht 1964, blz. 136, dat in sommige gemeenten een herzieningsprocedure bestaat, welke een belanghebbende de gelegenheid geeft in beroep te gaan bij een speciale onder auspiciën van burgemeester en wethouders werkzame commissie tegen het hem kenbaar gemaakte oordeel van de welstandsinstantie. De uitslag van dit „beroep" is dan beslissend voor de vraag of de bouwvergunning in eerste instantie zal worden verleend.

[52] Vergel. prof. mr. C. H. F. Polak, Rechtsbescherming tegen de gemeente, De Ned. Gem., 1963, blz. 318.

[53] Dr. J. F. van Stegeren, Formeel gemeenterecht, blzz. 172 e.v.

punt van het beleid ten onrechte zou verleggen. Kan nu dit „zwaardere geschut" [54] ook in stelling worden gebracht tegen de sterke aandrang het beroep krachtens b.a.b. tot de beschikkingen ook van de gemeentebesturen in het algemeen uit te breiden?

Tegen de gemeenteraad als beroepsinstantie zijn vele bedenkingen ingebracht. Niet slechts, dat ons hoogste rechtscollege in dit beroep geen met voldoende waarborgen omklede rechtsgang aanwezig acht, zoals de Hoge Raad o.a. in zijn bekende schel- en deuropenersarrest [55] heeft overwogen, ook in de literatuur zijn weinig goede woorden voor deze functie van de gemeenteraad te vinden. Prof. Van Poelje betwijfelde reeds in 1927 of een met het oog op andere eisen gekozen vertegenwoordigend lichaam voor dergelijke arbeid bepaald aangewezen is. [56] Hagen [57], genoemd arrest uit ander oogpunt besprekende [58], vraagt wie zou durven stellen, dat de gemeenteraad als een geschikte beroepsinstantie is aan te merken. Vele andere prominenten zouden nog zijn te noemen, die deze opvatting kunnen delen. Al zijn er vooral in de grote gemeenten wel regelingen, aldus moge ik nogmaals prof. Polak citeren, die een behoorlijke behandeling van beroepen op de raad beogen te verzekeren, reeds de samenstelling van de raad en de overheersende positie, die de burgemeester en de wethouders daarin innemen, maken hem ongeschikt als beroepscollege voor geschillen tussen burgemeester en wethouders en individuele burgers.

Hoe denkt men hierover in de gemeenten zelf? Op de vraag aan de collega's van bovenbedoelde gemeenten gesteld of de ervaringen in de praktijk met de uitoefening van het beslissingsrecht in geval van beroep op de gemeenteraad, als bedoeld in de artt. 7 en 9, 3e lid, van de Woningwet 1901, als meer of minder bevredigend konden worden beschouwd, werd als volgt gereageerd.

De regeling wordt in 35 gemeenten bevredigend geacht, in 10 gemeenten minder. In 20 gemeenten zijn onvoldoende ervaringen opgedaan in verband met het zelden of nooit voorkomen van een beroep. Interessant is in dit verband, dat slechts vier gemeenten moesten berichten, dat hantering van het vernietigingsrecht door de Kroon of rechterlijke tussenkomst wel eens heeft gedreigd of plaatsgevonden. De omstandigheid, dat het hier uitsluitend ervaringen in de grotere en grootste gemeenten betreft, is daaraan overigens natuurlijk niet vreemd te achten.

Wat betreft de vraag of verbetering van de procedure, mede door de

[54] Prof. Polak t.a.p. blz. 321.
[55] H.R. 22 febr. 1957, A.B. 1957 blz. 558.
[56] Mr. G. A. van Poelje, Beginselen van Nederlandsch Administratief Recht.
[57] Mr. A. J. Hagen, Tijdschr. v. Overh.adm. 1957, blz. 437.
[58] Met het oog op de vraag namelijk, of de uitlating van de H.R. voor de competentie van de burgerlijke rechter in alle gevallen dat administratief beroep op de raad is opengesteld als beslissend zou moeten worden aangemerkt. Zie hierover ook drs. H. A. Brasz in N.G. 1957, blz. 498 en mr. J. Riphagen in T.v.O. 1958, blz. 497.

inschakeling van een commissie voor de beroepsschriften, welke o.m. partijen zou kunnen horen, aanbeveling verdient, blijkt in 25 gemeenten een positieve instelling te bestaan, o.a. omdat een commissie zou kunnen bijdragen tot de objectiviteit en deskundigheid in het oordeel, al wordt daarbij ook op de moeilijkheid van een goede samenstelling van de commissie gewezen. Bij de overige gemeenten bleek van weinig neiging het in deze richting te zoeken of bestond daarover geen oordeel. Van de meer uitgebreide commentaren die op de hier behandelde vraag zijn binnengekomen moge ik nog de volgende vermelden:

„Hoewel de (thans) terzake geldende regeling niet onbevredigend werkt, is de inschakeling van een commissie voor de beroepsschriften in dit stadium stellig opportuun, temeer waar de in voorbereiding zijnde nieuwe bouwverordening met de belangrijke verruiming van de bevoegdheid van burgemeester en wethouders tot o.m. het stellen van nadere eisen, wel eens een toenemend gebruik van het beroepsrecht tot gevolg zou kunnen hebben. De vraag zou kunnen worden gesteld of niet een nog betere regeling zou worden bereikt, wanneer de raad een deskundig college (buiten zijn midden) zou benoemen voor de behandeling van beroepsschriften."

„Een gemeenteraad, als vertegenwoordiging van de plaatselijke burgerij, heeft altijd de natuurlijke neiging, een burger, die een beroep op hem doet, in het gelijk te stellen of tegemoet te komen; daarbij trekt de raad zich weinig aan van een voorstel van burgemeester en wethouders, dat door „formele ambtenaren" is opgesteld. Ook een commissie voor de beroepsschriften, welke uit raadsleden is samengesteld, zal zich aan deze neiging moeilijk kunnen onttrekken. Het lijkt dan ook beter van beslissingen van burgemeester en wethouders nimmer beroep op de raad open te stellen maar veel liever op gedeputeerde staten of de Kroon. De raad is door zijn bindingen met de plaatselijke burgerij minder geschikt als beroepsinstantie; hij beschikt ook niet over een apparaat om de zaak te doen onderzoeken en advies te geven."

„Voor een omvangrijk lichaam als de raad, met zijn sterk politieke bindingen, zal het optreden als beroepsinstantie toch altijd wel problematisch blijven. Persoonlijk ben ik er dan ook een voorstander van o.m. met toepassing van de nieuwe commissiebepalingen van de gemeentewet, aan de eventueel in te stellen commissie voor de beroepsschriften de bevoegdheid toe te kennen, krachtens delegatie door de raad zelf, in beroepszaken te beslissen. Nu de rechtskundige commissie zich onlangs eenstemmig achter deze opvatting heeft geplaatst heb ik goede moed, dat een voorstel in deze zin door de raad zal worden aangenomen."

Een vierde van de collega's, die zo welwillend waren meer uitgebreide beschouwingen aan het vraagstuk te wijden, meent eveneens dat een gemengde commissie de bezwaren tegen een binnengemeentelijke behandeling van beroepen tegen beschikkingen van burgemeester en wethouders zou kunnen verkleinen. Dat naar zijn oordeel het beroep in

kwestie minder bevredigend is wat de behandeling betreft, doch wel bevredigend ten aanzien van het resultaat, schrijft hij o.m. toe aan de volgende factoren: in het algemeen de weloverwogenheid van de besluiten van burgemeester en wethouders; eveneens in het algemeen de onmogelijkheid van een adequate behandeling door de raad wegens onvoldoende deskundigheid van de individuele leden en de mogelijkheid dat politieke overwegingen bewust of onbewust van invloed kunnen zijn; het achterwege blijven van contraire raadsbeslissingen; „de inschakeling van een raadscommissie verhoogt weliswaar de kans op een objectieve en deskundige voorbereiding, doch waarborgt deze niet, aangezien bij het ontbreken van deskundigen in de raad in pleno daaruit ook geen deskundige commissie is samen te stellen. Bovendien kunnen politieke overwegingen ook in kleiner verband een rol blijven spelen".

Met deze stemmen uit wetenschap en praktijk nog in de oren is er dus wel enige moed voor nodig het beroep op de raad, mits onder bepaalde voorwaarden en gericht op een bepaalde doelstelling, te verdedigen. Ik kies daarbij als uitgangspunt, dat bij de inderdaad indrukwekkende lijst van gevallen, waarin bij de toepassing van de Woningwet raadsbesluiten tot het in beroep verlenen van een vergunning wegens strijd met de wet moesten worden vernietigd, steeds het rechtmatigheidsoordeel van de raad in het geding is. Dr. Verplanke heeft in de Magistratuur van april 1965 een zodanige opsomming gegeven, welke intussen nog wel weer met enkele voorbeelden zou kunnen worden aangevuld.[59] Deze Koninklijke Besluiten bewijzen, aldus de schrijver, dat de raad niet heeft nagegaan of de beslissing van burgemeester en wethouders wel in overeenstemming was met de krachtens de Woningwet gestelde voorschriften — dat immers is typisch de taak van de beroepsrechter — maar in tegendeel de raad ter wille van een klager is afgeweken van de door burgemeester en wethouders op de juiste wijze toegepaste voorschriften. Zijn conclusie, dat de vraag rijst of het optreden van de raad als beroepsinstantie een gelukkige figuur is in ons administratief recht, zou ik nu in zoverre niet willen delen, als, in het bijzonder ten aanzien van de uitvoering van verordeningen in de zuiver autonome sfeer, in het beroepsrecht een stuk plaatselijke beleidscontrole tot uitdrukking zou kunnen worden gebracht.

Alvorens deze gedachte nader uit te werken wil ik gaarne eerst nog mededeling doen van de gevallen, waarin, blijkens de uitkomsten van vorengenoemd onderzoek, een beroep op de raad krachtens een plaatselijke verordening is mogelijk gemaakt.

In 53 van de 65 gemeenten zijn er een of meer van die verordeningen vastgesteld; in 12 gemeenten niet.

De verordeningen, waarin de beroepsmogelijkheid is opgenomen, zijn:

[59] Zoals de K.B.'s van 20 sept. 1965 en 11 nov. 1965, Bouwrecht, jan. 1966, blz. 7.

Verordening op de aflevering van motorbrandstoffen	in	19	gemeenten
Kampeerverordening	„	13	„
Bouwverordening	„	15	„
Brandpreventieverordening	„	11	„
Bebouwde komvoorschriften	„	9	„
Algemene politieverordening	„	8	„
Monumentenverordening	„	6	„
Kapverordening	„	8	„
Bebouwingsvoorschriften uitbreidingsplannen	„	5	„
Subsidieverordeningen	„	4	„
Natuurschoonverordeningen	„	4	„
Huurautoverordening	„	3	„
Pensioenverordeningen	„	2	„
Conserveringsverordening binnenstad	„	2	„
Bevriezingsverordening	„	2	„
Overige	„	1	„

In 37 van de bovenbedoelde 53 gemeenten is geen bepaalde procedure voor de behandeling van het beroep voorgeschreven. In de overige 16 gemeenten komen onderstaande vormen voor: commissie van advies, c.q. voor de beroepschriften + horen partijen; commissie van advies; horen van partijen.

Van het beroepsrecht wordt het volgende gebruik gemaakt: veel in twee gemeenten (Benzinepompenverordening); tamelijk veel in twee gemeenten; (zeer) weinig of nimmer in 49 gemeenten.[60]

Hoewel dit in de hierboven genoemde gevallen niet afzonderlijk is nagegaan zou ik, op het voetspoor van het door prof. Vegting gemaakte onderscheid in drie categorieën met betrekking tot de wettelijke grondslagen van administratieve schikkingen [61], willen onderscheiden tussen de gevallen, waarin een discretionaire bevoegdheid aan burgemeester en wethouders is toegekend, die waarbij het college, bijv. ten aanzien van de vrijstellingsbevoegdheid ingevolge de bouwverordening, aan concreet aangegeven normen is gebonden en die, bij welke een ruimere begripsomschrijving de uitvoeringsbevoegdheid meer speelruimte tot interpretatie laat. Van dit laatste wil ik gaarne enkele, aan de in de eigen gemeente bestaande regelingen ontleende voorbeelden geven.

Burgemeester en wethouders weigeren de vergunning tot het oprichten van een benzinepompinstallatie aan de openbare weg „indien te duchten is, dat uit de aanwezigheid van de inrichting een beperking van de vrijheid van het verkeer, schade voor het aanzien van de stad, gevaar voor de veiligheid van personen en goederen of verstoring van

[60] Vermelding verdient, dat in de Rotterdamse verordening op de verpleeghuizen beroep is opengesteld niet op de gemeenteraad, maar op de commissie van beroep voor de verpleeghuizen.

[61] Bestuurswetenschappen 1951, blz. 4.

de rust in de omgeving van een kerk, school, ziekenhuis, rusthuis of gebouw met soortgelijke bestemming zal voortvloeien".

Burgemeester en wethouders kunnen vrijstelling verlenen van het verbod tot het gebruik van onbebouwd terrein als opslagplaats „indien zulks nodig is in verband met de behoeften van de inwoners der gemeente".

Burgemeester en wethouders plaatsen ingevolge de brandweerverordening op een lijst o.a. gebouwen „welke naar hun oordeel om de kunstwaarde, het geschiedkundig belang of in verband met het gebruik of de bestemming bijzondere bescherming tegen brandgevaar behoeven".

Burgemeester en wethouders trekken ingevolge de kampeerverordening een vergunning tot exploitatie van een kampeerterrein in „wanneer het belang van de openbare orde, zedelijkheid, gezondheid of welstand de intrekking nodig maakt".

Burgemeester en wethouders weigeren ingevolge de schoonheidsverordening de vergunning tot opslag van oud materiaal „indien door de inwilliging van de aanvraag het onroerend goed of de omgeving daarvan zou worden ontsierd".

Als ander voorbeeld moge ik hierbij de Alphense dierenbepaling ten tonele voeren. In de politieverordening van deze gemeente was bepaald, dat het verboden is dieren te houden of hokken of andere dierenverblijven te plaatsen of geplaatst te hebben, waar burgemeester en wethouders dit voor de omwonenden hinderlijk of voor de gezondheid of zindelijkheid nadelig achten. Toen burgemeester en wethouders voor een door hen aangewezen gedeelte van de gemeente van hun in deze bepaling gegeven bevoegdheid gebruik hadden gemaakt, ging een in overtreding zijnde door de kantonrechter veroordeelde veehouder, die overigens geen ontheffing had gevraagd, in beroep bij de Hoge Raad. Deze oordeelde o.m., dat indien burgemeester en wethouders een desgevraagde ontheffing mochten weigeren en deze weigering blijk mocht geven te berusten op een zo gebrekkige en onjuiste afweging van de terzake aangewezen publieke belangen enerzijds en de belangen van de door de weigering getroffene anderzijds, dat het college, naar redelijkheid oordelende, niet aldus had kunnen besluiten, dat besluit t.a.v. hen, die daardoor een ongerechtvaardigd nadeel zouden leiden, rechtskracht zou missen.[62] Prof. Van den Bergh[63] heeft zich in dit verband afgevraagd, wat de gevolgen van een dergelijke uitspraak, waartoe de rechter i.c. wegens het ontbreken van een weigering niet had kunnen komen, wel zouden moeten zijn.

Deze gang van zaken zou natuurlijk tot een pleidooi voor het openstellen van een beroep op de Kroon krachtens de Wet b.a.b. van dergelijke beschikkingen van burgemeester en wethouders kunnen leiden, wa-

[62] H.R. 5 april 1955, A.B. 1955, blz. 381, met noot van dr. Troostwijk.
[63] Prof. dr. G. van den Bergh, De Ned. Gem. 1955, blz. 277.

re het niet, dat naar mijn mening, juist in gevallen als deze, een uitspraak in beroep door de gemeenteraad, althans in eerste instantie, toch wel waardevol voor het plaatselijke beleid zou kunnen blijken. De raad zal toch met het uitvaardigen van de onderwerpelijke bepaling geen andere bedoeling hebben gehad, dan dat burgemeester en wethouders een ontheffingsbeleid in de geest van de door hem vastgestelde bepaling zouden voeren. „Het administratief beroep moet", aldus Steenbeek [64], „voorzover de doelmatigheidstoetsing daarin overweegt, worden gehouden binnen de eigen bestuurssfeer, voorzover het ter toetsing staande beleid zich in wezen in die sfeer afspeelt. Zulk een ruim werkend administratief beroep dient slechts aan een hogere instantie te worden toevertrouwd, voorzover belangen in het spel zijn, waarvan de betekenis boven die lagere bestuursfeer uitgaat." Ik zou daaraan in het kader van mijn betoog willen toevoegen, dat voorzover de raad ook een rechtmatigheidsoordeel heeft te vellen — het gelijkheidsbeginsel zal allicht gauw om de hoek komen kijken — het instellen van een b.a.b.-beroep overwogen zou kunnen worden, tenzij men dit oordeel aan het repressieve toezicht zou willen overlaten, waarbij toch ook met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur rekening kan worden gehouden. Dit zou een voor dit soort gevallen toch wel misschien wat te zware procedure kunnen vermijden en geen reden behoeven te geven tot te hoog gespannen verwachtingen of misbruik van (beroeps)bevoegdheid. Ik wil overigens deze vraag, als liggende op het terrein van de Commissie-Wiarda, liever aan meer tot oordelen bevoegden overlaten.

De gemeentelijke wetgever zou er m.i. derhalve goed aan doen zich er in het algemeen bij de vaststelling van plaatselijke verordeningen rekenschap van te geven, dat een omschrijving van de aan burgemeester en wethouders gegeven uitvoeringsbevoegdheid voor zoveel mogelijk aanbeveling verdient en dat van de krachtens deze bevoegdheid gegeven beschikkingen, met het oog op de continuïteit in de interpretatie van een dergelijke omschrijving, bij voorkeur beroep op de raad dient te worden opengesteld. De procedure met betrekking tot dit beroep zal dan overigens moeten voldoen aan de vereisten, welke aan een behoorlijke rechtsgang ook binnen de gemeentelijke administratie dienen te worden gesteld.

In zijn artikel in Bouwrecht van juli/augustus 1964 heeft mr. E. H. A. Kocken de drie mogelijkheden bij de procedure krachtens de Woningwet nogmaals duidelijk gesteld. Voorbereiding van de beslissing door burgemeester en wethouders, al dan niet terzijde gestaan door een commissie van bijstand, of voorbereiding door een speciaal daartoe in het leven geroepen commissie voor de beroepsschriften. Het laatste geniet om verschillende redenen m.i. bepaald de voorkeur. Een zo goed mogelijke voorbereiding van de beslissing van de raad, na een contra-

[64] Mr. J. G. Steenbeek, De overheidssubsidie, Geschr. V.A.R. XLIV blz. 111.

dictoire behandeling en een onafhankelijk van het in eerste instantie beschikkende college opgesteld en gemotiveerd ontwerp-besluit, dat tevoren wordt gepubliceerd, zal het de raad, naar het mij voorkomt, moeilijker maken op grond van overwegingen, welke uit de hierboven opgesomde bezwaren mochten voortvloeien, „contrair" te gaan.

Kocken vestigt er de aandacht op, dat in de literatuur van een behoefte aan procesregels weinig is gebleken. Deze zijn intussen, zoals in één van de hiervoor vermelde antwoorden reeds werd opgemerkt, van te meer belang nu, afgezien van de door mij bepleite uitbreiding van het beroep op de raad in zuiver autonome zaken, het beroep op de raad terzake van een weigering tot het verlenen van vrijstelling van voorschriften uit de bouwverordening, c.q. van voorschriften, behorende bij een stedebouwkundig plan, dwingend is voorgeschreven. Te wijzen valt bovendien op artikel 47 van de Wet op de ruimtelijke ordening, krachtens hetwelk van een weigering tot het verlenen van een aanlegvergunning eveneens beroep op de raad is opengesteld.

In de Modelbouwverordening zijn in de artikelen 389 t/m 391 enige voorschriften gegeven voor het beroep op de gemeenteraad. Procedureregels voor de behandeling van het beroep door de raad zijn echter niet opgenomen, omdat uniforme regels hiervoor niet opportuun werden geacht. Het is dan ook uitsluitend bij wijze van voorbeeld, dat een proeve van een dergelijke regeling bij dit stuk is gevoegd (bijl. II).

Met A. F. M. Delemarre [65] ben ik overigens van oordeel, dat instelling van een commissie, waarin buiten de raad staande deskundigen benoemd zouden kunnen worden, zeker aanbeveling verdient. Niet zou ik hem echter willen volgen in zijn suggestie, deze commissie als een onafhankelijk beroepscollege te formeren. M.i. dient het administratieve beroep, indien men dit met de door mij beoogde doelstelling zou willen handhaven en uitbouwen, aan het hoogste bestuursorgaan in de gemeente te blijven opgedragen. Wat het contrair gaan van de raad betreft, lijkt het mij juist van belang, dat dit in het openbaar en, bij de aanwezigheid van een goed gefundeerd en overwogen commissoriaal advies, behoorlijk gemotiveerd zal dienen te geschieden.

Het argument, dat in de kleinere gemeenten voor dit commissiewerk het aantal geschikte personen moeilijk zal zijn te vinden, is natuurlijk zeer reëel. Zonder echter ook maar in het minst voor het overige aan de betekenis van de kleinere gemeenten tekort te willen doen, zou ik er toch op willen wijzen, dat in dit opzicht de tijd wel eens ten gunste zou kunnen werken. De gemeentelijke indeling is hier niet aan de orde, maar zou het blijken, dat dientengevolge naast de selectie der bestuurders [66] ook het aantrekken van geschikte personen voor de in het verband van ons onderwerp bedoelde functie gemakkelijker zou worden, dan ware daarmee een belangrijk stuk gewonnen. Voor functies op so-

[65] De Magistratuur 1965, nr. 10.
[66] Vergelijk prof. mr. A. Kleijn t.a.p. blz. 160.

ciaal en cultureel terrein is dit immers in het algemeen gesproken wel mogelijk gebleken. Het is mijn overtuiging, dat het plaatselijke burgerschap door een dergelijke ontwikkeling zou worden gediend.[67]

III HET BEROEP OP DE ORGANEN VAN HOGER GEZAG

a. Het beroep op gedeputeerde staten.

Wat het aantal beroepen betreft, dat naar aanleiding van door de gemeentebesturen genomen beschikkingen op gedeputeerde staten wordt ingesteld, valt het accent, afgezien van de stroom beslissingen, welke thans ingevolge de Algemene Bijstandswet wordt uitgelokt, voornamelijk op de uitspraken, gegeven krachtens de Drankwet, de Woningwet (onbewoonbaar verklaringen), de onderwijswetten en de Wet Autovervoer Personen. Uit door mij aan twee onzer grootste provincies gevraagde en welwillend ter beschikking gestelde gegevens blijkt nl., dat in de periode van 1 januari 1960 tot en met 31 december 1964, over een tijdsverloop van vijf jaren dus, in beide provincies samen de volgende aantallen met betrekking tot de hieronder aangegeven soorten beslissingen kunnen worden vermeld:

Drankwet	26	gevallen
Woningwet (onbewoonbaarverklaringen)	142	„
Onderwijswetten (beslissingen in verband met de toepassing van art. 13 der lager-onderwijswet 1920, de tegemoetkoming in de vervoerskosten)	139	„
Wet Autovervoer Personen (beslissingen in verband met een verzoek om vergunning voor het vervoer van personen met huurauto's)	99	„

Met betrekking tot de beslissingen, voortvloeiende uit het recht van beroep krachtens de overige bepalingen der kleuter- en lager onderwijswetten beschik ik slechts over de gegevens van één dezer provinciën. Ik moge daarvan nog noemen:

de beslissingen in verband met de vaststelling van de kosten per leerling (art. 55 bis en ter l.o.-wet)	12	gevallen

[67] Bij de onder het bovengenoemde aantal gemeenten gehouden enquête is gebleken, dat, behoudens een tweetal uitzonderingen, in 51 gemeenten, waarin een beroep op gedeputeerde staten krachtens plaatselijke verordening is opgesteld, deze mogelijkheid in alle 51 gemeenten de schadevergoedingsverordening betrof. Ingevolge de Overgangswet ruimtelijke ordening en volkshuisvesting 1964 zullen deze verordeningen, in verband met de invoering van art. 49 van de Wet ruimtelijke ordening, vijf jaren na het inwerkingtreden van die wet ook hun toepasselijkheid op de onder de vigeur van de Woningwet 1901 tot stand gekomen maatregelen verliezen. Daarmede zal dan praktisch van de, o.a. bij de behandeling van het wetsontwerp b.a.b. genoemde, mogelijkheid van beschikkingen krachtens gemeentelijke verordeningen beroep op gedeputeerde staten open te stellen, geen gebruik meer worden gemaakt.

medewerking aan de oprichting van schoolgebouwen etc. (art. 72 l.o.-wet)	23	gevallen
vaststelling der exploitatievergoedingen m.i.v. de kosten van vakonderwijs (art. 101 e.v. der l.o.-wet)	19	„

Bezien wij nu bijvoorbeeld het aantal beroepen ingesteld ter zake van de door de raden der gemeenten uitgesproken onbewoonbaarverklaringen, dan moet geconstateerd worden, dat, althans in de hier onderzochte gevallen, het effect van deze beroepen voor de betrokkenen in het algemeen als zeer onbevredigend moet worden beschouwd. Van het totaal aantal door belanghebbenden ingestelde beroepen immers werden er 8 geheel of gedeeltelijk gegrond verklaard en 1 niet ontvankelijk, terwijl in één geval een beroep, ingesteld door de hoofdingenieur-directeur, werd toegewezen. Het is dan m.i. ook de vraag of in een materie als deze, waarbij toch aan het oordeel van deskundigen, zowel van de rijksinspectie als van de gemeentelijke diensten, een grote invloed moet worden toegekend, van het provinciale apparaat nogmaals een voor de belanghebbenden veelal teleurstellende arbeid moet worden gevraagd. De regeling van dit beroep ingevolge art. 26 van de Woningwet 1901 is, gelijk bekend, in art. 35 van de nieuwe woningwet nagenoeg ongewijzigd gehandhaafd, met dien verstande, dat het aantal tot beroep gerechtigden nog uitdrukkelijk met de hypotheekhouders is uitgebreid. Daarover is bij de behandeling van het ontwerp nagenoeg niet gesproken. Wel gaven vele leden er, in het kader van de door Commissie-Van den Bergh voorgestelde versterking van de provinciale invloed, de voorkeur aan gedeputeerde staten de bevoegdheid te verlenen, i.p.v. de rijksinspecteur, de gemeenteraad te verplichten een woning onbewoonbaar te verklaren. Hiervan zou dan beroep op de Kroon moeten kunnen worden ingesteld. De regering wilde hiervan, bij de door haar gewenste handhaving van de rijksinspectie, niet weten en op dit punt is bij de verdere behandeling niet teruggekomen.

Zouden wij nu ter vervanging van het toezicht, in beroep, door gedeputeerde staten, moeten pleiten voor het overlaten van de gemeentelijke besluiten uitsluitend aan het repressieve toezicht van de Kroon? Dan zouden eerst recht de destijds in brede kring gesignaleerde gevaren kunnen blijken van een te zeer door centrale motieven beheerst beleid, al hopen wij natuurlijk, dat deze niet opnieuw door de in de dertiger jaren bestaande crisistoestand zouden behoeven te worden ingegeven.[68] Aan het belang van de bestuurlijke invloed van gedeputeerde staten moet dan ook m.i. een grotere betekenis worden toegekend, dan aan het gemis aan doeltreffendheid van het beroep in bovenbedoelde zin. Aan het gemeentelijke saneringS- en huisvestingsbeleid, o.a. door duidelijke programmering in het kader van de realisering der gelegde be-

[68] Vergel. hierover dr. S. O. van Poelje, Artikel 26, lid 6, der Woningwet, De Ned. Gem. 1957, blz. 178. Zie ook mr. J. F. Jansen, Woningwetjurisprudentie II, blz. 101.

stemmingen, zullen echter de hoogste eisen moeten worden gesteld o.m. om uitzichtloze procedures zoveel mogelijk te voorkomen. Te wensen ware daarbij echter, dat, in de gevallen, waarin verschil van inzicht in de noodzaak tot onbewoonbaarverklaring kan bestaan, ook uit de beslissingen van gedeputeerde staten van een duidelijke belangenafweging zal kunnen blijken, waarmede ook de gemeentelijke bestuurspraktijk zal zijn gediend.[69]

Van de krachtens het vierde lid van art. 13 der lager-onderwijswet 1920 ingestelde beroepen tegen een beslissing omtrent de tegemoetkoming in de aan het schoolbezoek verbonden vervoerskosten werden er 55 gegrond en 84 ongegrond bevonden. In verreweg het grootste aantal van de 56 gevallen, waarin de jurisprudentie van één provincie door mij over de genoemde periode geheel werd geraadpleegd, betrof het oordeel in beroep de vraag of appellant, gezien zijn inkomen en gezinssamenstelling, al dan niet in staat moest worden geacht de kosten geheel of gedeeltelijk zelf te dragen. Een zeer kleine minderheid betrof gevallen, waarin gegevens met betrekking tot de vereisten, als bedoeld in het tweede lid van art. 13 onder a, b, c en h, moesten worden beoordeeld. Daarbij dient rekening te worden gehouden met het feit, dat een groot aantal verzoeken betrekking had op de kosten i.v.m. het bezoeken van een school voor buitengewoon lager onderwijs, ten aanzien waarvan deze bepalingen buiten toepassing zijn gelaten. Dit neemt m.i. echter niet weg, dat de vraag kan worden gesteld op welke wijze de behoefte aan het instellen van beroepen, welke toch weer een hernieuwd onderzoek naar veelal geheel feitelijke omstandigheden vergen, verminderd zou kunnen worden. Een nadere bezinning door het beschikkend orgaan door middel van een beroep op burgemeester en wethouders, overeenkomstig art. 34 van de Algemene Bijstandswet, lijkt geen bruikbaar middel tot het verminderen van het aantal beroepen op gedeputeerde staten op te leveren. Wellicht zou het vóór het nemen van de beschikking raadplegen van de Rijksinspectie in een aantal gevallen tot een voor de verzoekers meer bevredigende uitkomst kunnen leiden. Afgezien echter van de daaraan verbonden meerdere administratieve belasting, ook voor de inspectie zelf, valt natuurlijk omtrent het hier beoogde effect niets met zekerheid te voorspellen.

Het stellen van richtlijnen voor de vaststelling van een tegemoetkoming zou tenslotte, bij openbaarmaking daarvan, de neiging tot het instellen van beroep, bij verschil van mening over de hoogte der bedragen, kunnen verminderen. Dergelijke normen zijn wel door gemeentebesturen vastgesteld. Komt echter een belanghebbende tegen een aan de hand van deze normen vastgestelde vergoeding in beroep, dan beoordelen, aldus Tap-Hermsen, gedeputeerde staten toch de zaak geheel naar de omstandigheden van het individuele geval.[70] Ook de Kroon be-

[69] K.B. van 25 jan. 1959, Van Poelje t.a.p. blz. 179.
[70] G.S. Z.H. 22 jan. 1964, Bijv. Prov. bl. 1964, nr. 2.

schouwt in dit opzicht een normatieve regeling als te zijn bestemd voor eigen intern gebruik.[71]

Mijn conclusie moet dan ook t.o.v. deze beroepsregeling luiden, dat ondanks mijn uit een oogpunt van bestuursefficiency geopperde bezwaren, met name in het belang van de rechtszekerheid van de bestuurden, een andere oplossing niet moet worden voorgestaan.

Het derde onderwerp, ten aanzien waarvan ik enige kwantitatieve gegevens heb nagegaan, betreft het beroep op gedeputeerde staten tegen de beschikkingen van burgemeester en wethouders op aanvragen om vergunning voor het vervoer van personen met huurauto's ingevolge art. 46, eerste lid, van de Wet Autovervoer Personen. Van de 99 krachtens art. 55 der wet op dit punt ingestelde beroepen werden er 31 gegrond en 61 ongegrond bevonden. In 5 gevallen werd een appellant niet-ontvankelijk verklaard, terwijl in één geval burgemeester en wethouders onbevoegd werden verklaard op het verzoek om vergunning te beslissen in verband met de omstandigheid, dat het gebruik van de huurauto's in kwestie gekoppeld was aan het maken van toerwagenritten met autobussen. In een ander geval tenslotte werd het besluit tot het intrekken van een vergunning vernietigd op grond van de overweging, dat het niet uitoefenen van het vervoer gedurende een korte termijn van nog geen vier maanden niet als voldoende motief kan gelden om een vergunning in te trekken, te minder nu de vergunninghouder destijds door gedwongen afwezigheid in de onmogelijkheid verkeerde zijn huurautobedrijf uit te oefenen.[72] Een beslissing, die, gezien ook het aantal zgn. slapende vergunningen, dat ongemoeid wordt gelaten, slechts toejuiching verdient.

Een goede en evenwichtige samenwerking tussen provinciale en gemeentelijke diensten zal natuurlijk veel van de mogelijke bezwaren tegen het voorkomen van doublures kunnen wegnemen. Venema, in zijn instructief artikel [73] over de provinciale bijstandsprocedure, is van mening, dat de kwaliteit van het gemeentelijk onderzoek ook buiten beroepszaken zal winnen, indien gedeputeerde staten het voorbereidend onderzoek in de regel aan de gemeenten opdragen. Hij wijst er daarbij terecht op, dat, in de materie van de bijstandswet, het contact met de bezwaarde door iemand zal moeten worden onderhouden, die zich geheel los weet te maken van de gedachte, dat de gemeente zou moeten winnen. Geldt dit het voorbereidend onderzoek, met betrekking tot de door gedeputeerde staten te nemen beslissing kan nog een laatste gesprek, ter aanvulling van het beroepsschrift, nodig zijn, waarvan het de vraag is, aldus Venema, of daarbij de aanvrager niet gemakkelijker zal spreken tegen iemand, die los staat van de gemeentelijke administratie. Naast inschakeling van de in de provincie werkzame Rijks-

[71] Zie het commentaar op de lager-onderwijswet 1920 I, 13-14 door dr. J. H. Wesseling en A. B. Hermsen.
[72] G.S. Z.H. 22 mei 1963, Bijv. Prov. bl. 22 mei 1963, nr. 61.
[73] Mr. R. Venema, De provinciale bijstandsprocedure, T.v.O. 1965 blzz. 266 e.v.

instanties, hetgeen in de hierboven bedoelde materie reeds in verband met het horen van de Onderwijsraad het geval zal kunnen zijn, zal m.i. aan een zekere belasting van het provinciale apparaat tengevolge van de aan gedeputeerde staten opgedragen beroepstaken, ook bij een efficiënte en met zekere waarborgen voor de rechtszekerheid van de bestuurden omklede samenwerking met de gemeentelijke diensten, niet gemakkelijk kunnen worden ontkomen.

Een belangrijk aspect voor de beoordeling van de doelmatigheid van de door gedeputeerde staten in beroep genomen beslissingen kan ook zijn gelegen in de tijdsduur, welke met het nemen van deze beslissingen is gemoeid. Afgezien daarvan, dat in de gevallen waarin het in acht nemen van een beroepstermijn door de wetgever is voorgeschreven, geen uniformiteit in de tijdseenheden, waarin de beroepstermijn wordt uitgedrukt, bestaat [74], doen zich ook gevallen voor, waarin het college niet aan een bepaalde tijdsduur is gebonden, zoals met betrekking tot de beslissingen ingevolge de Wet Autovervoer Personen. Nagaande welk tijdsverloop tussen deze beslissingen en de beschikkingen van burgemeester en wethouders in de gegeven periode was gelegen, is mij gebleken, dat dit op gemiddeld zeven maanden is te stellen. Dit moge voor de ondernemers in sommige gevallen rijkelijk lang schijnen, in acht nemende, dat steeds de ambtsberichten van de gemeentebesturen moeten worden ingewonnen en soms ook het advies van de Rijksverkeersinspectie moet worden gevraagd, lijkt mij deze termijn niet overmatig. Een uitgebreider onderzoek zou overigens nodig zijn om uit te maken [75] in welke verhouding het tijdsverloop nodig voor het inwinnen van externe ambtsberichten en dat van de interne voorbereiding bij het beslissende college tot elkaar staan. Ook moet natuurlijk rekening worden gehouden met de omvang en de ingewikkeldheid van de materie, over welke een bepaalde beslissing moet worden genomen. Zo betrof een drietal beslissingen, welker voorbereiding meer dan twee jaren in beslag heeft genomen, gevallen, waarbij kennelijk het gehele beleid ten aanzien van het vervoer met huurauto's en taxi's in een zeer grote gemeente was betrokken.[76] Aan de andere kant betroffen de beslissingen, welke slechts vier maanden in beslag namen, gevallen, waarin het oordeel aan de hand van de vraag of door het verlenen of weigeren van de vergunning de duurzame en redelijke vervoersvoorziening al dan niet in gevaar kon worden gebracht, door de overzichtelijke plaatselijke situatie betrekkelijk snel geveld kon worden.

Het begrip duurzame en redelijke vervoersvoorziening, ingevoerd als maatstaf, hetzij krachtens plaatselijke regeling, hetzij als uitgangspunt in de jurisprudentie van het beroepscollege, valt m.i. onder de mate-

[74] Rapport van de Commissie inzake algemene bepalingen van administratief recht, 1959, blz. 59.
[75] Vergel. het onderzoek, dat door prof. Brasz. c.s. i.v.m. het toezicht is ingesteld, Serie bestuurskundige bouwstenen nr. 1, hfdst. III.
[76] G.S. Z.H. 10 juli 1961, Bijv. Prov. bl. 1961 nrs. 111, 112 en 113.

riële vaagheid, waarvan prof. Van Wijk [77] in verband met de terugtredende wetgever in het administratieve recht spreekt. Hier is de wetgever zelfs geheel teruggetreden, het aan het plaatselijke beleid, al dan niet in een plaatselijke regeling ingevolge art. 51 W.A.P. geconcretiseerd, en de controle daarop in administratief beroep overlatend de normen te vinden en toe te passen, welke het evenwicht tussen particulier en openbaar belang in het concrete geval kunnen verzekeren. In hoeverre nu een samenspel tussen de beschikkende en controlerende instanties tot een zodanig evenwicht kan leiden, dat, zoals mr. Kan zo indringend met betrekking tot het vrijstellingsbeleid in dienstplichtzaken heeft beschreven [78], zich beleidsnormen zouden kunnen manifesteren ten aanzien van de toepassing waarvan een rechtmatigheidsoordeel in beroep zou resulteren, zou eerst aan de hand van een veel ruimere jurisprudentie kunnen worden beoordeeld. M.i. zou echter één aspect van de doeltreffendheid van het administratieve beroep, nl. dat van de bevordering der rechtszekerheid binnen de administratie, erdoor bewezen kunnen worden. Nodig lijkt mij daarvoor echter tevens een zorgvuldige afweging van het in beroep oordelende orgaan van de telkens wederkerende vraag binnen welke grenzen aan de plaatselijke bestuurspraktijk de nodige vrijheid kan worden gelaten.

Ook over het begrip belanghebbende hebben gedeputeerde staten zich in de hier onderzochte jurisprudentie uitgesproken. Zo bijvoorbeeld met betrekking tot het begrip belang in het woord belanghebbende als bedoeld in art. 55 W.A.P. Dit begrip dient, aldus het college in kwestie, volgens de gangbare opvatting in analoge gevallen aldus te worden opgevat, dat hieronder moet worden verstaan „eigen persoonlijk belang". In het onderhavige wetsartikel moet aan dit woord ook een zodanige betekenis worden gehecht, nu bij de totstandkoming van de genoemde wet over het woord „belanghebbenden" geen uitleg is gegeven en de wet zelf daarover eveneens zwijgt.[79] Sluit zulks inderdaad aan bij hetgeen ook overigens in de bestuurspraktijk en in de jurisprudentie wordt aangenomen, een pasklare oplossing in concrete gevallen vermag dit intussen, mr. Van den Brink heeft hierop in zijn artikel over de behandeling van administratieve geschillen door gedeputeerde staten gewezen [80], niet te geven. Te wijzen valt o.a. op de ontwikkeling van de jurisprudentie met betrekking tot de uitbreidingsplannen, welke thans voorlopig haar afsluiting heeft gevonden in de artt. 24 en 29 van de Wet op de ruimtelijke ordening, volgens welke artikelen immers een ieder, die zich schriftelijk met bezwaren tegen het ontwerp van een bestemmingsplan tot de gemeenteraad als tot gedeputeerde staten heeft gewend, beroep op de Kroon kan instellen. In navolging van het advies van de Commissie-Van den Bergh, aldus de regering in de me-

[77] Voortgaande terugtred, blz. 4 e.v.
[78] Bestuurswetenschappen 1962, blz. 52.
[79] G.S. Z.H. 21 febr. 1962, Bijv. Prov. bl. 1962 nr. 42.
[80] T.v.O. 1963, blz. 100.

morie van toelichting, wordt voorgesteld, dat bij de raad een ieder bezwaren kan indienen. De analoge bepaling ten aanzien van wederopbouwplannen heeft niet tot moeilijkheden aanleiding gegeven. De commissie had in haar advies geschreven, dat in het gehele door haar opgestelde ontwerp zoveel mogelijk het stelsel was gevolgd, dat bezwaren kunnen worden ingediend niet alleen door degenen, die in privaatrechtelijke zin rechtstreeks belanghebbenden zijn, doch door een ieder, die meent, dat hij een redelijke grond heeft het voorgestelde plan ondeugdelijk te achten.[81] H. J. Langman bespreekt in het verband van art. 20 der Wederopbouwwet de circulaires van de minister van wederopbouw en volkshuisvesting van 20 juli 1950 en van gedeputeerde staten van Gelderland van 19 september 1962.[82] De laatsten schreven o.m.: „Wie onder „belanghebbenden" zijn te verstaan, zal van geval tot geval bezien moeten worden. Als norm kan gelden het hebben van een eigen en persoonlijk belang bij de beslissing. De eigenaren van de aangrenzende en nabijgelegen percelen zullen steeds als zodanig beschouwd moeten worden". Zo moeten ook, om tot ons voorbeeld terug te keren, de door gedeputeerde staten gestelde normen in ieder afzonderlijk geval weder worden geconcretiseerd, waaruit intussen, en dit is m.i. wel het belang van een vaste in beroep gevolgde beleidslijn van een hoger bestuurscollege, voor de gemeentelijke bestuurspraktijk wel de nodige conclusies kunnen worden getrokken. Met betrekking tot bonden van ondernemers enerzijds en individuele bij een onderneming werkzame chauffeurs [83] anderzijds lijkt zulks krachtens de onderhavige jurisprudentie het geval te zijn.

Een enkel woord nog over de termijnen, waarmede de beslissing in beroep blijkt te zijn verbonden. De beslissing in beroep ten aanzien van een beschikking o.a. op een verzoek om vergunning of verlof krachtens de Drankwet 1931, S. 476, gegeven, wordt binnen drie maanden, nadat het beroep is ingesteld genomen, tenzij de beslissing vooraf is verdaagd. In alle door mij onderzochte gevallen werd van deze verdagingsmogelijkheid gebruik gemaakt, zodat de termijn tussen het tijdstip van de beschikking en dat van de beslissing in beroep bij een aantal van 28 gevallen gemiddeld ± 8 maanden bedroeg. Dit betekent dat, de beroepstermijn met inbegrip van de tijd voor de toezending van de beschikking en de doorzending van het bezwaarschrift op één maand stellende, met de voorbereiding van de beslissing in beroep een periode van gemiddeld zeven maanden was gemoeid. In het licht van deze praktijk, welke toch niet als een uitzondering zal mogen worden beschouwd, doet het enigszins merkwaardig aan, dat de regering in artikel 52 van de nieuwe Drank- en Horecawet de termijn voor hun beslissing aan gedeputeerde staten gelaten, zonder nadere toelichting, op

[81] Zie voor de geschiedenis van de jurisprudentie vooral Woningwetjurisprudentie II, blzz. 13 e.v.
[82] T.v.O. 1962, blz. 439.
[83] G.S. Z.H. 11 november 1963, Bijv. Prov. bl. 1963 nr. 143.

hooguit vier maanden heeft gesteld. In ieder geval lijkt het, dat, in het algemeen gesproken, onder de werking van de nieuwe wet aan het provinciale apparaat met betrekking tot de termijn voor de voorbereiding van de beslissingen in kwestie hogere eisen zullen worden gesteld.

b. Het beroep op de Kroon.

Op de vraag of in de gevallen, dat gedeputeerde staten in hoogste instantie beslissen, de mogelijkheid tot het instellen van hoger beroep op de Kroon wenselijk zou worden geacht, berichtten 8 van de 65 gemeenten voorstander van een dergelijke beroepsmogelijkheid te zijn, hoewel niet bij alle de behoefte daaraan aan den lijve is ondervonden. Zes gemeenten zijn daarin niettemin positief. Dat oordeel betrof in vier gemeenten de Wet Autovervoer Personen en in twee gemeenten de Drankwet. Drie gemeenten noemen daarnaast de Woonruimtewet 1947 met betrekking tot de beslissing van gedeputeerde staten bij de vordering van woonruimte. Hoewel dus kwantitatief bepaald niet van een grote verontrusting sprake blijkt te zijn, zijn m.i. de motiveringen het vermelden zeker waard.

Voor zover geen behoefte aan de mogelijkheid tot het instellen van hoger beroep blijkt te bestaan, heeft hierbij, blijkens de door velen gemaakte opmerking, het argument, dat het hoger beroep, hoewel op zichzelf misschien wenselijk, door het daaraan verbonden tijdsverlies veel van zijn waarde zou kunnen verliezen, mede wel een belangrijke rol gespeeld. Een ander aspect is, dat, in verband met de reeds in beroep aan de in aanmerking komende Rijksinspecties gevraagde adviezen, in hoger beroep op geen andere uitkomst zou behoeven te worden gerekend. Ook spelen in de onderhavige gevallen in sterke mate plaatselijke of regionale omstandigheden een rol, terwijl ook het vertrouwen bestaat, dat gedeputeerde staten beslissen na grondige afweging van belangen.

De voorstanders van een tweede beroepsmogelijkheid voeren daartegen o.a. aan, dat een zoveel mogelijk uniforme regeling van de beroepsmogelijkheden wenselijk is. Zowel ten aanzien van de W.A.P., als met betrekking tot de Drankwet en de Woonruimtewet blijkt wel de vraag te leven of in sommige gevallen aan de argumenten van de gemeentebesturen wel voldoende gewicht wordt toegekend. Met betrekking tot het vorderingsbeleid wordt de reeds door prof. Polak gesignaleerde situatie [84] gememoreerd, nl. dat bij een niet-eenstemmig advies van de vorderingscommissie bij voorbaat met een geslaagd beroep tegen de vordering wordt rekening gehouden. Het belang van een uniforme wetstoepassing tenslotte blijkt, wanneer, zoals zich in de praktijk van een gemeente blijkt te hebben voorgedaan, gevallen van weigering of intrekking van een vergunning of verlof A zijn voorgekomen, al dan niet door gedeputeerde staten in beroep gehandhaafd, ten aanzien waar-

[84] T.a.p. blz. 321.

van, was nog een beroep op de Kroon mogelijk, een andere uitspraak eventueel gevallen zou zijn, gelet op de uitspraken in soortgelijke gevallen van andere colleges van gedeputeerde staten.

Is dus de neiging de beroepsregeling „naar boven" uit te breiden, ondanks de enkele hierboven weergegeven argumenten, niet als bijzonder zwaar aan te merken, iets anders ligt het met betrekking tot de vraag of in de gevallen, dat met voorbijgaan van gedeputeerde staten een rechtstreeks beroep op de Kroon is opengesteld, een daaraan voorafgaand beroep in eerste instantie op gedeputeerde staten voorkeur zou verdienen. Op de vraag nl. of in de gevallen, waarbij de Hinderwet, de Boswet (art. 16) en de Wegenverkeerswet (art. 3 j° art. 5, 10e lid, Wegenverkeersreglement bijv. met betrekking tot wacht- en stopverboden) als voorbeeld werden genoemd, de voorkeur voor een dergelijk beroep in eerste instantie zou bestaan, reageerden 26 gemeenten, zij het genuanceerd t.a.v. de genoemde voorbeelden, positief. Vijf en dertig gemeenten antwoordden ontkennend, terwijl er door vier geen bepaalde voorkeur werd uitgesproken.

Bij de voorstanders overweegt het beginsel van de decentralisatie, terwijl ook de geringere afstand tussen de gemeenten en de colleges van gedeputeerde staten als een voordeel wordt gezien. Er zou een snellere beslissing mogelijk zijn. Ook blijken belanghebbenden, volgens een der antwoorden, de weg naar gedeputeerde staten gemakkelijker te vinden dan die naar de Kroon. Wel wordt ook gewezen op de verzwaring, welke het provinciale apparaat zou ondervinden, en op de bezwaren, welke een doublure met het oog op de inschakeling van deskundigen en adviseurs met zich mede zou kunnen brengen. In het algemeen blijkt er bij de voorstanders van het beroep op gedeputeerde staten waarde te worden toegekend aan de plaatselijke bekendheid van dit college. Met het oog daarop, aldus een ander antwoord, en gelet op het streven naar decentralisatie, lijkt inschakeling van het provinciaal college — in elk geval als beroepsorgaan in eerste aanleg — wel op zijn plaats. Heel praktisch wordt daaraan toegevoegd, dat de gemeente zo ver van 's-Gravenhage verwijderd is, dat zowel een onderzoek ter plaatse als het tijdrovende verschijnen van de betrokkenen op de zittingen van de Raad van State grote bezwaren met zich mede brengt.

Hiertegenover vallen de volgende bezwaren ten aanzien van een beroep in twee instanties te vermelden.

Vooral bij wetten, waarbij het vaak gaat om technische aangelegenheden, zo wordt o.a. opgemerkt, is het van belang, dat het beroep door de Kroon als hoogste en enige instantie wordt uitgeoefend. Inschakeling van de colleges van gedeputeerde staten zou een scala van uiteenlopende beslissingen geven. Belangrijk is dan ook het argument, dat de directe uitspraken van de Kroon meer rechtseenheid en derhalve meer rechtszekerheid kunnen geven. In het bijzonder ten aanzien van de Hinderwet spelen de technische aspecten een rol, ten aanzien waarvan, ten einde in het algemeen belang dezelfde maatstaven te kunnen aan-

leggen, de inschakeling van eenzelfde landelijk georiënteerde adviesinstantie de voorkeur verdient. Hier zijn zaken in het geding, die in hun gevolgen veelal van meer dan plaatselijke of regionale betekenis zijn en waarbij uniformiteit van groot belang is.

Al met al lijkt, althans wat het aantal en de categorie der ondervraagde gemeenten betreft, het oordeel [85] over de bestaande beroepsregelingen niet ongunstig te zijn. Persoonlijk ben ik geneigd mij te scharen onder degenen, die aan een beroep op gedeputeerde staten in eerste instantie de voorkeur geven, mits in een goede samenwerking tussen provinciale en gemeentelijke diensten de voorbereiding van de beslissing van dit college zo efficient mogelijk kan verlopen. Ter bevordering van de eenheid in de wetstoepassing en de coördinatie van het bestuur, voor zover dit in verband met de aard der materie wenselijk is, moet echter evenzeer aan een „laatste oordeel" in hoogste instantie door de Kroon de nodige betekenis worden toegekend. Het is immers voor de gemeentebesturen van belang te weten met welke factoren zij in dit opzicht bij hun beslissingen rekening zullen hebben te houden. Het bezwaar, dat hierdoor in sommige gevallen door het instellen van beroep de procedure onnodig en ten nadele van het gemeentebelang zou kunnen worden verlengd, moet m.i. dan maar voor lief worden genomen.[86] Voorwaarde zou m.i. echter zijn, dat deze vorm van „cassatie" in het belang van een goed en gecoördineerd bestuur door alle (overheids)partijen bewust en consequent tot dit doel zou worden aangewend.

Zoekend naar jurisprudentie welke in dit opzicht melding zou verdienen stuit ik bijvoorbeeld op de vraag of de gemeenteraad op een tweede aanvraag om medewerking ingevolge art. 72 der lager-onderwijswet 1920, nadat op een eerste aanvraag afwijzend is beslist, zonder dat daartegen beroep is ingesteld, opnieuw ten principale heeft te beslissen. De Kroon heeft deze vraag, zoals dr. Stellinga in zijn noot bij het K.B.[87] heeft aangetekend, in overeenstemming met de geldende jurisprudentie bevestigend beantwoord.

Een op een geheel ander gebied liggende voor de praktijk interessante vraag is die naar het standpunt van de Kroon met betrekking tot het buiten verdere behandeling laten van een beroep, waaraan door de Gemeentestem een tweetal belangrijke artikelen is gewijd.[88] Naar aanleiding van een beslissing van de Kroon [89], dat een appellante, die bezwaar had gemaakt tegen de vaststelling van een wachtverbod en

[85] Het gaat hier om een ambtelijk oordeel. Hoe de bestuurders er over denken moet dus in het midden worden gelaten.

[86] Bij het in beroep gaan i.v.m. de tegen een bestemmingsplan ingebrachte bezwaren zullen wij moeten erkennen, dat het risico daarbij niet alleen aan de zijde van de gemeente is gelegen. Het betekent voor de betrokkenen immers tevens uitstel van de mogelijkheid zich op het bestaan van planschade te beroepen.

[87] K.B. van 12 aug. 1964, A.B. 1965, blz. 53. Zie ook Grondtrekken van het Nederlands Administratiefrecht, blzz. 226 e.v.

[88] Nrs. 5859 en 5860 van 24 sept. en 1 okt. 1965.

[89] K.B. van 8 juli 1965 G.S. nr. 5859, blz. 226.

die, vóórdat de beslissing in beroep was gevallen, was verhuisd, geen belang meer had bij een beslissing, zodat haar beroep buiten verdere behandeling zou blijven. De schrijver van het artikel vestigt er de aandacht op, dat een dergelijke uitspraak een enkele maal wordt aangetroffen, en noemt in dit verband ook het K.B. van 30 juni 1965 [90], waarbij de Kroon, nadat burgemeester en wethouders een besluit tot niet-ontvankelijkverklaring in een verzoek om vergunning ingevolge de Hinderwet, vóór de beschikking van de Kroon in beroep, hadden ingetrokken, het beroep buiten verdere behandeling heeft gelaten. Na er op te hebben gewezen, dat een dergelijke uitspraak in hoogste instantie niet meer, ook niet door middel van de Wet b.a.b., voor bestrijding vatbaar is, vestigt de schrijver er de aandacht op, dat de Kroon ten opzichte van een soortgelijke handelwijze van gedeputeerde staten bij de uitoefening van het goedkeuringsrecht, bij K.B. van 15 dec. 1950 Haar veto heeft uitgesproken over de opvatting van een provinciaal college dat dit op een verzoek om goedkeuring zou kunnen antwoorden met een beschikking, inhoudende het „buiten de goedkeuring laten" van de bebouwingsvoorschriften. Ook mr. J. F. Jansen [91] heeft er reeds eerder melding van gemaakt, dat dergelijke beslissingen met een weigering worden gelijkgesteld, zodat beroep mogelijk is. Met betrekking tot het eerste hier genoemde geval van het buiten behandeling laten van het beroep constateert de Gemeentestem, dat de Kroon de vraag of appellante, zo zij eigenaresse van het pand zou zijn geweest, door een eigen persoonlijk belang als belanghebbende had mogen worden aangemerkt, tengevolge van het formele karakter van Haar beslissing niet heeft beantwoord.

Toch is het voor de rechtsvorming en dus voor de bepaling van het beleid van de lagere organen van groot belang, indien ten aanzien van de motivering alsook ten aanzien van de in beroep aangevoerde gronden door het in administratief beroep oordelende orgaan een zo groot mogelijke uitvoerigheid wordt betracht. Wij zagen dit reeds ten aanzien van de beslissingen van gedeputeerde staten in het op blz. 92 genoemde voorbeeld. De Kroon zelf heeft ook in dit opzicht kritiek moeten ondervinden ter gelegenheid van de opzichzelf voor het gemeentebestuur verheugende uitspraak met betrekking tot het geval Kollumerland [92]. Toen gedeputeerde staten een tengevolge van de toepassing van de gemeentelijke schadevergoedingsverordening noodzakelijk geworden begrotingswijziging niet hadden goedgekeurd, betoogde de raad in beroep, dat gedeputeerde staten niet, gelijk zij hadden gedaan, in de beoordeling van hetgeen de gemeente krachtens de verordening was verschuldigd hadden mogen treden, nu ingevolge het desbetreffende onherroepelijk geworden raadsbesluit een opeisbare schuld der gemeente was ontstaan. Ook de Kroon trad bij de behandeling van het beroep tegen de niet-goedkeuring van de begrotingswijziging in de vraag of er al of

[90] Gemeentestem nr. 5856, A.B. 1951, blz. 379.
[91] Woningwetjurisprudentie I, blz. 12.
[92] K.B. van 15 dec., 1964, A.B. 1965, blz. 419.

niet schade was geweest en schonk aan het principiële, op art. 240s der gemeentewet gebaseerde betoog van de gemeenteraad geen aandacht.[93] J. Rothuizen heeft er bij zijn bespreking van dit K.B.[94] de aandacht op gevestigd, dat hier, anders dan in de door de raad aangehaalde gevallen, zoals bijv. het K.B. van 9 oktober 1957 betreffende de subsidiëring van het bijbelonderricht in de gemeente Rotterdam, niet ging om de vraag of gedeputeerde staten goedkeuring mogen onthouden aan een begrotingswijziging, waarbij een bedrag wordt gevoteerd ter uitvoering van een verordening, indien gedeputeerde staten deze verordening in strijd met de wet oordelen. Zo gezien, kan men m.i. uit de marginale toetsing door de Kroon, blijkende uit de overweging, dat noch uit de bepalingen noch uit de strekking der verordening kan worden afgeleid, dat geen ernstige schade in de zin der verordening kan zijn geleden, wel implicite de opvatting vernemen, dat in de vraag of de verordening als zodanig al of niet juist zou zijn toegepast, niet behoort te worden getreden. De Kroon toetst, aldus Rothuizen, in haar slotoverweging in de zaak Kollumerland niet of de raad de verordening heeft toegepast, zoals de Kroon haar zelf zou hebben toegepast, maar in feite of de raad in redelijkheid tot zijn beslissing heeft kunnen komen. Daarbij zou echter een overweging met betrekking tot de aard van de uit deze beslissing voortvloeiende verplichting ook m.i. wel zeer welkom zijn geweest.

Een ander voorbeeld, waarbij het ingaan van de Kroon op een argumentatie van de gemeenteraad werd gemist, is het K.B. 10 aug. 1962, A.B. 1962, blz. 843, inzake de onthouding van goedkeuring aan een raadsbesluit tot verhuring van een gemeentewoning aan de gemeentesecretaris. Het ging daarbij om de bekende vraag of het verbod tot onderhandse verpachting van gemeentegoederen onderhandse verhuring mede omvat. Wat onbevredigend moet het worden geacht, aldus ook prof. Van Wijk in zijn jurisprudentieoverzicht 1962[95], dat de Kroon tegenover een uitvoerige argumentatie van de gemeenteraad, waarbij deze o.m. een beroep doet op prof. mr. P. J. Oud, volstaat met de bondige stelling, „dat hierbij onder pacht ook verstaan dient te worden huur en verhuur".

In het K.B. van 3 juni 1965[96] werd in beroep een aantal ten behoeve van de volkshuisvesting door de raad der gemeente Hoevelaken genomen besluiten tot aankoop van gronden alsnog goedgekeurd. Gedeputeerde staten hadden terzake o.m. overwogen, dat het zowel in het financiële belang der gemeente als in het algemeen belang moet worden geacht niet voldoende gemotiveerde prijsstijgingen van gronden, bestemd voor of indirekt dienende ten nutte van de zo uiterst noodzake-

[93] Zie mr. P. B. M. Pijnenburg, Een verplichte uitgave in de zin van artikel 240 gemeentewet, T.v.O. 1965, blz. 386.
[94] N.G. 1965, blz. 184.
[95] Bestuurswetenschappen 1963, blz. 258.
[96] Gemeentestem nr. 5880, blz. 44.

lijke woningbouw c.a. te voorkomen. In zijn beroep voerde de raad hiertegen aan, naast de overweging, dat de aankoopkosten krachtens de op te stellen exploitatieberekening volledig in de netto-bouwgrondkosten zouden worden verdisconteerd, dat toetsing van besluiten als de onderwerpelijke aan het algemeen belang slechts dan zou mogen geschieden, indien de strijd met het algemeen belang zeer evident is, daarbij o.a. het gevoel tot uitdrukking brengende dat gedeputeerde staten i.c. een prijsbeheersende invloed hadden willen uitoefenen en min of meer op de stoel van het gemeentebestuur waren gaan zitten. De Kroon achtte, het gemeentebestuur voor wat betreft de financiële gevolgen voor de gemeente van de besluiten in kwestie in het gelijk stellende, het blijkbaar niet opportuun in Haar beslissing op dit strijdpunt in te gaan, zoals ook de redactie van de Gemeentestem in een noot bij het K.B. opmerkt. Men zou kunnen vragen of, in het bijzonder na invoering van de gronden, waarop krachtens art. 228 der gemeentewet de goedkeuring kan worden geweigerd, het in het belang van de rechtsvorming geen aanbeveling zou verdienen, indien in de jurisprudentie ook op alle in een bepaald geval aangevoerde gronden zou worden ingegaan.

Na deze uitweiding over de inhoud van enige uitspraken van de Kroon moge ik nog enkele voorbeelden noemen van gevallen, waarin van een min of meer vaste lijn in de jurisprudentie kan worden gesproken.

Bij K.B. van 4 september 1964, A.B. 1965, blz. 109, werd, in overeenstemming met de op dit punt reeds bestaande jurisprudentie [97], uitgemaakt, dat bij de vaststelling van een uitbreidingsplan in afwijking van het ontwerp daarvan, zoals dit ter inzage had gelegen, geen strijd met artikel 37, tweede lid, van de Woningwet bestond, nu andere belanghebbenden dan die, ten behoeve waarvan het plan was gewijzigd, door deze wijziging redelijkerwijs niet bezwaard konden zijn.

Overbekend is ook het voorbeeld van de bestaande jurisprudentie, waarmede bij de voorbereiding van een uitbreidingsplan terdege rekening werd gehouden, dat alleen gedeelten van de bebouwde kom in een plan van uitbreiding mogen worden begrepen, indien er verband bestaat met de uitbreiding van de gemeente en met de voor deze uitbreiding vastgestelde of ontworpen bestemming.[98] In bijvoorbeeld het K.B. van 28 aug. 1964, A.B. 1964, blz. 105, werd deze opvatting nogmaals in iets andere bewoordingen bevestigd: „In het onderhavige geval bestaat tussen de bestemmingen van gronden binnen de bebouwde kom en de ontworpen uitbreiding daarvan een zo nauw verband, dat deze gronden voor een doelmatige opzet van het uitbreidingsplan niet gemist kunnen worden". Een jurisprudentie overigens, waaraan, in verband met de invoering van art. 10, tweede lid, van de Wet op de ruimtelijke ordening wel een einde zal zijn gekomen, al zal m.i. bij de voorbereiding van een

[97] K.B.'s van 14 sept. 1935, nr. 41; 8 juli 1939, nr. 21; 17 aug. 1948, nr. 20; 11 aug. 1950, nr. 16 en 29 aug. 1958, nr. 39.
[98] Woningwetjurisprudentie II, blz. 34.

bestemmingsplan ingevolge het eerste lid van dit artikel (voor het gebied van de gemeente, dat niet tot de bebouwde kom behoort) in administratief opzicht van het plan, dat op de bebouwde kom betrekking heeft moeten worden onderscheiden.

Bij het verlenen van verlof ingevolge art. 12 van de Wet op de lijkbezorging tot het opgraven van stoffelijke overschotten zal zowel met de grafrust van de andere overledenen als met het bestaan van medisch-hygiënische bedenkingen rekening moeten worden gehouden. De overweging, dat, indien daarvoor de nodige zorg blijkt te kunnen worden gedragen, tegen de inwilliging van het verzoek geen „overwegende bezwaren" behoeven te bestaan, is gelijkelijk in een aantal uitspraken, zoals laatstelijk bij K.B. van 26 november 1964, A.B. 1965, blz. 336, opgenomen.

In de K.B.'s van 3 september 1962, O.B. nr. 21741 en 6 september 1961, A.B. 1962, blz. 15, betreffende de Wegenverkeerswet, werd, evenals dat het geval was ten aanzien van huurders van huizen, waarvan de achtererven grenzen aan in een uitbreidingsplan begrepen gebied en van gebouwen, die tengevolge van een uitbreidingsplan zouden moeten verdwijnen [99], het begrip belanghebbende wederom uitgelegd als hij, die een eigen, persoonlijk belang heeft.[100] Prof. Van Wijk vermeldt, dat in beide eerstgenoemde gevallen werd beslist, dat een beroep tegen een verkeersmaatregel niet toekomt aan hem, die als normale weggebruiker aan het verkeer deelneemt. Overwogen werd namelijk, dat anders iedere weggebruiker beroep zou kunnen instellen, zodat de beperking van het beroepsrecht tot belanghebbenden haar zin zou verliezen. Volgens prof. Van Wijk overtuigt deze redenering niet ten volle, aangezien de normale weggebruiker stellig belang kan hebben en de vraag waar iemand ophoudt „normale" weggebruiker te zijn moeilijk is te beantwoorden. Hij meent dan ook, dat het wellicht beter was geweest de normale weggebruiker wel te ontvangen, maar het beroep kortweg ongegrond te verklaren van degene, die niet aantoont, dat zijn belang zich onderscheidt van dat van de meesten.

Ofschoon, zoals in voorgaande voorbeelden, in de jurisprudentie bepaalde criteria bij de beoordeling van voorliggende gevallen worden aangelegd, blijft het natuurlijk van de omstandigheden van het concrete geval en van de afweging van de terzake doende factoren door de beroepsinstantie afhankelijk, welke beslissing aan de hand van deze criteria zal worden genomen. Dit neemt niet weg, dat voor de gemeentelijke bestuurspraktijk het bestaan en het vermelden van dergelijke in de jurisprudentie aangegeven normen van belang moet worden geacht. Prof. s'Jacob heeft er in zijn eerder aangehaald artikel op gewezen [101], dat het beroep niet alleen beoogt een waarborg te bieden tegen overschrijding van rechtsgrenzen door de gemeentebesturen, maar tevens

[99] K.B.'s van 13 jan. 1961, O.B. nr. 20995 en 15 juni 1961, A.B. 1962, blz. 55.
[100] Prof. mr. H. D. van Wijk, Jurisprudentieoverzicht 1962, t.a.p. blz. 255.
[101] T.a.p. blz. 274.

het gemeentelijk beleid in het concrete geval, waarop het beroep betrekking heeft, onderwerpt aan de beoordeling door hoger gezag. „Zien wij nu, dat zich in dergelijke gevallen een zekere jurisprudentie van het hoger gezag heeft ontwikkeld, dan laat het zich verdedigen, dat het gemeentebestuur daar niet tegen in behoort te gaan, tenzij er goede gronden zijn om het „om" gaan van die jurisprudentie uit te lokken."

Hoe zeer men met het oog hierop ook naar een zekere vastheid in de jurisprudentie zou mogen verlangen [102], wij moeten er anderzijds begrip voor hebben, dat dit, mede in verband met de aard van het onderwerp, niet steeds het geval zal kunnen zijn. Zo herinnert, om slechts een enkel, zij het m.i. belangrijk, voorbeeld te noemen, dr. Stellinga in zijn noot bij het K.B. van 5 mei 1964, A.B. 1964, nr. 728, aan de uiteenlopende jurisprudentie over de vraag of een te duchten bezwaar verband houdt met de inrichting en dus onder de Hinderwet valt.

Anders staat het op een ander, eveneens de toepassing van de Hinderwet betreffend, gebied. Het gaat hier om de op het voetspoor van de bekende (contraire) beslissing van 12 mei 1952, A.B. 1952, blz. 600, genomen besluiten van 19 juni 1964 en 9 december 1964 [103] inzake het voornemen tot de sluiting van een inrichting, ten aanzien waarvan de redenen tot sluiting, nadat van dit voornemen was kennis gegeven en beroep was ingesteld, inmiddels zouden zijn weggenomen. In het tweede geval drukte de Kroon zich het duidelijkste uit. Zij overwoog, dat de omstandigheid dat thans aan alle aan de vergunning verbonden voorwaarden zou zijn voldaan, in tegenstelling tot hetgeen de appellante stelde, geen grond kan opleveren de kennisgeving ongedaan te maken. Immers het bepaalde in art. 28, lid 1, moet worden beschouwd als een sanctie op onder andere het niet-naleven van een aan de vergunning verbonden voorwaarde en de kennisgeving van een voorgenomen sluiting — wanneer zij, zoals hier, door het daartoe bevoegde college terecht blijkt te hebben plaatsgehad — kan niet ongedaan worden gemaakt, alleen omdat alle aan de vergunning verbonden voorwaarden inmiddels zijn nagekomen.

Aan het K.B. van 1952 is destijds o.a. door de Gemeentestem [104] en door B. Funk in T.v.O.[105] uitvoerig aandacht besteed. Dr. Stellinga heeft in zijn noot bij het K.B. van 9 dec. 1964 gesteld, dat op de hoofdregel bij het administratieve beroep, dat bij het beslissen daarop rekening wordt gehouden met nieuwe feiten en omstandigheden sinds de primaire beslissing, deze uitzondering bestaat, dat die regel niet geldt wanneer de bestreden beslissing een sanctie inhoudt op het niet-naleven van de wet.

[102] Zie in dit verband ook het artikel van J. J. J. M. Festen, Wisselende jurisprudentie, n.a.v. het (contraire) K.B. van 30 nov. 1965, inzake het vervallen verklaren van het raadslidmaatschap van een lid van de raad der gemeente Montfoort, T.v.O. 17 febr. 1966, blzz. 50 e.v.

[103] Zie De Ned. Gem. van 5 febr. 1965, blz. 84 en van 9 juli 1965, blz. 356.

[104] Nr. 5307, blz. 207.

[105] Jrg. 1952, blzz. 305 en 335.

Het moet m.i. worden toegejuicht [106] dat de lijn van het K.B. van 1952 thans ook bij de genoemde beslissingen is doorgetrokken. In gevallen als deze weegt, lijkt mij, namelijk de „rompslomp" van een eventuele nieuwe aanvrage niet op tegen de onzekerheid, welke, in verband met het gedrag van de vergunninghouder ten aanzien van het voornemen tot sluiten, ten nadele van een goede bestuursuitoefening kan ontstaan.

IV SAMENVATTING

Ik ben mij ervan bewust in het voorgaande geen afgerond betoog met betrekking tot de betekenis voor de gemeenten van het administratieve beroep te hebben opgesteld. Toch zijn, naar ik hoop, in het geschrevene wel enige algemene uitgangspunten verborgen, welke, naar mijn mening, voor de gemeenten in verband met dit beroep van belang moeten worden geacht.

Bij het streven naar verhoogde rechtsbescherming is het m.i. de plicht van de gemeentebesturen in de eerste plaats te zoeken naar verbetering van de beroepsmogelijkheden in gemeentelijk verband. Wat het beroep op de organen van hoger gezag betreft ligt voor de gemeenten de grens van de doelmatigheidscontrole bij de aantasting van de eigen bestuursverantwoordelijkheid. Anderzijds moet de centrale beleidsbepaling worden aanvaard als noodzakelijk complement van de samenhang tussen de bestuursbelangen en de betekenis van een uniforme wetstoepassing in het belang van de rechtszekerheid van de burgers. Waar mogelijk dient echter ook bij de regeling van het administratieve beroep naar decentralisatie te worden gestreefd, opdat, althans in eerste instantie, op niet te grote afstand over het plaatselijke beleid zal worden geoordeeld. In hoogste instantie zou dan de nadruk moeten worden gelegd op het belang van de rechtsvorming bij de uitoefening van de beslissingsmacht in beroep. De verdere ontwikkeling met betrekking tot het van toepassing verklaren van de Wet beroep administratieve beschikkingen zal in dit verband door de gemeentebesturen ongetwijfeld met grote belangstelling worden afgewacht.

[106] Zie in dit verband de naschriften van mr. C. J. Nierstrasz en mr. A. J. Hagen bij het artikel van B. Funk, T.v.O. blzz. 334/336.

Bijlage I

VERORDENING HOUDENDE BEPALINGEN TER INSTANDHOUDING EN BEVORDERING VAN HET STADSSCHOON

Artikel 1 enz.

Artikel 11A

Delegatie uitvoering verordening

1. Burgemeester en wethouders worden gemachtigd de uitvoering van artikel 1, juncto de artikelen 6, 8, 9 en 10 op te dragen aan de directeur van gemeentewerken.

2. Ingeval de in het eerste lid bedoelde opdracht wordt verleend, beschikt de directeur van gemeentewerken op een verzoek om vergunning binnen zes weken nadat dit bij hem is ingekomen. Hij deelt zijn beslissing zo spoedig mogelijk aan de belanghebbende mede en, in afschrift, aan burgemeester en wethouders.

3. Een beschikking, waarbij de gevraagde vergunning al dan niet voorwaardelijk wordt verleend, vermeldt het bedrag van de verschuldigde leges of, onder aanhaling van de desbetreffende bepalingen van de precarioverordening, het bedrag van de verschuldigde precariorechten.

4. Indien de gevraagde vergunning door de directeur van gemeentewerken wordt geweigerd of voorwaardelijk verleend, dan wel indien een verleende vergunning door hem wordt ingetrokken, wordt de belanghebbende gewezen op de mogelijkheid tot het instellen van beroep overeenkomstig het bepaalde in het volgende artikel.

Artikel 11B

Beroepsprocedure

1. Het beroep, bedoeld in artikel 11A, vierde lid, staat open op burgemeester en wethouders en dient bij dit college te worden ingesteld bij een met redenen omkleed bezwaarschrift binnen drie weken na de dagtekening van de verzending der beschikking van de directeur van gemeentewerken.

2. Indien de directeur van gemeentewerken niet binnen de in artikel 11A, tweede lid, genoemde tijd op een verzoek om vergunning heeft beslist, kan de belanghebbende schriftelijk bij burgemeester en wethouders om voorziening vragen.

Commissie van advies

3. Burgemeester en wethouders stellen het bezwaarschrift of het verzoek om voorziening in handen van een commissie van advies. Deze

commissie bestaat uit drie door burgemeester en wethouders telkens voor een tijdvak van twee jaar te benoemen leden, waarvan twee leden op aanbeveling van de Kamer van Koophandel en Fabrieken. De commissie benoemt uit haar midden een voorzitter; een door burgemeester en wethouders aan te wijzen secretarieambtenaar treedt als secretaris der commissie op.

4. Alvorens de commissie, bedoeld in het vorige lid, haar advies uitbrengt, hoort zij de directeur van gemeentewerken of diens gemachtigde en zo nodig de belanghebbende. In het geval dat het advies van de commissie niet bij eenstemmig besluit is tot stand gekomen, vermeldt dit advies de verschillende meningen van de commissieleden.

5. Burgemeester en wethouders beslissen binnen twee weken na ontvangst van het advies van de commissie.

Artikel 12 enz. . .

Bijlage II

VERORDENING REGELENDE DE SAMENSTELLING EN DE WERKWIJZE VAN DE COMMISSIE VOOR DE BEROEPSCHRIFTEN

Artikel 1

Instelling en naam der commissie

1. Wanneer, op grond van een wettelijk voorschrift of een besluit van de raad, bij de raad beroep tegen een beslissing van burgemeester en wethouders is ingesteld, bereidt een commissie als bedoeld in artikel 61, eerste lid, onder a, van de gemeentewet de uitspraak voor.

2. De commissie draagt de naam „Commissie voor de beroepschriften".

Artikel 2

Samenstelling en zittingsduur

1. De commissie bestaat uit vijf door de raad, al dan niet uit zijn midden, benoemde leden.

2. Tegelijk met de benoeming van de leden, benoemt de raad, eveneens al dan niet uit zijn midden, drie plaatsvervangende leden.

3. De leden en de plaatsvervangende leden worden voor zoveel mogelijk gekozen uit personen die op het terrein van de werkzaamheden der commissie deskundig worden geacht.

4. De raad wijst uit de leden van de commissie een voorzitter en een plaatsvervangende voorzitter aan.

5. De raad voorziet zo spoedig mogelijk in de door het aftreden of overlijden van een lid of van een plaatsvervangend lid opengevallen plaats.

6. De zittingsduur van de leden en de plaatsvervangende leden is gelijk aan die van de leden van de zittende raad, met dien verstande dat degene, die in de plaats van een overleden of afgetreden lid of plaatsvervangend lid is benoemd, tegelijk aftreedt met de overige leden der commissie.

Artikel 3

Secretaris

Burgemeester en wethouders voegen een ambtenaar van de gemeentesecretarie als secretaris aan de commissie toe.

Artikel 4

Bijeenroepen vergadering; mededeling aan burgemeester en wethouders

1. De voorzitter bepaalt de dag en het aanvangsuur van de vergadering van de commissie. Hij draagt zorg, dat de leden schriftelijk voor de vergadering worden opgeroepen en dat de te behandelen punten in die oproep worden vermeld.

2. De voorzitter doet, tegelijk met de oproep als bedoeld in het eerste lid, aan burgemeester en wethouders schriftelijk mededeling van het bijeenroepen der commissie, eveneens onder vermelding van de te behandelen zaken.

Artikel 5

Oproep plaatsvervangende leden

Bij verhindering van de voorzitter of een lid om een vergadering van de commissie bij te wonen, dan wel in het geval van ontstentenis van de voorzitter of een lid, zorgt de voorzitter of het lid dat hem vervangt, zo mogelijk voor het oproepen van een plaatsvervangend lid, waarbij hij de volgorde in acht neemt die daarvoor bij de aanwijzing van de plaatsvervangende leden is bepaald.

Artikel 6

Beraadslaging en besluitvorming

1. De commissie beraadslaagt en besluit in een voltallige vergadering.

2. De besluiten worden met meerderheid van stemmen genomen.

Artikel 7

Toezending stukken aan de commissie

Burgemeester en wethouders doen de commissie vóór de aanvang van

de behandeling van het beroepsschrift de naar hun oordeel nodige stukken toekomen.

Artikel 8

Toelichting beroepsschrift appellant en raadpleging stukken

1. De voorzitter stelt hem, die het beroep heeft ingesteld, bij schriftelijke kennisgeving in de gelegenheid zijn beroepsschrift in een vergadering van de commissie toe te lichten. Betrokkene kan zich door een raadsman doen vertegenwoordigen of bijstaan.

2. Hij draagt zorg, dat de stukken, als bedoeld in artikel 7, desgewenst door de betrokkene of door zijn raadsman op een door hem aan te wijzen plaats en tijd kunnen worden geraadpleegd, met uitzondering van die stukken ten aanzien waarvan burgemeester en wethouders hebben medegedeeld tegen het ter inzage geven uit het oogpunt van een algemeen gemeentebelang bezwaar te hebben.

3. De voorzitter zendt burgemeester en wethouders zo spoedig mogelijk een afschrift van de stukken die ter nadere toelichting van het beroep bij de commissie zijn ingediend.

Artikel 9

Toelichting standpunt burgemeester en wethouders

Burgemeester en wethouders zijn bevoegd hun standpunt door een of meer leden van hun college en door ambtenaren van de gemeente, al of niet door andere personen bijgestaan, nader in de vergadering van de commissie te doen uiteenzetten.

Artikel 10

Nadere inlichtingen voor de commissie

De voorzitter van de commissie kan, uit eigen beweging of op verlangen van de commissie, de indiener van het beroepsschrift en burgemeester en wethouders uitnodigen nadere inlichtingen over een bij de commissie aanhangige zaak te verstrekken. Burgemeester en wethouders verstrekken de inlichtingen op de door hen te bepalen wijze, hetzij schriftelijk, hetzij mondeling door middel van een vertegenwoordiging uit hun midden of van een of meer door hen aan te wijzen ambtenaren.

Artikel 11

Advies van deskundigen

De voorzitter van de commissie is eveneens bevoegd, uit eigen beweging of op verlangen van de commissie, het advies van deskundigen, geen ambtenaren der gemeente zijnde, in te winnen en deze uit te nodigen daartoe in de vergadering van de commissie te verschijnen.

Artikel 12

Advies commissie aan de raad

1. De commissie brengt na het beëindigen van haar onderzoek een schriftelijk gemotiveerd advies aan de raad uit, onder overlegging van het ontwerp van het naar haar mening door de raad te nemen, met redenen te omkleden besluit, alsmede van alle op de zaak betrekking hebbende stukken.

2. Indien een minderheid in de commissie een van het advies afwijkend standpunt inneemt, wordt ook haar zienswijze in het advies vermeld.

Artikel 13

Ondertekening stukken

De van de commissie uitgaande stukken worden ondertekend door de voorzitter en de secretaris.

Artikel 14

Toelichting advies in de raad

Het lid van de commissie, al dan niet raadslid zijnde, dat met de toelichting van het advies van de commissie in de vergadering van de raad wordt belast, wordt daartoe overeenkomstig art. 64d der gemeentewet in de gelegenheid gesteld.

Artikel 15

Inwerkingtreding

Deze verordening, die kan worden aangehaald als „Verordening inzake de behandeling van beroepsschriften", treedt in werking met ingang van . . .

GESCHRIFTEN VAN DE V.A.R.

X Administratieve rechtspraak op economisch terrein.
Prae-adviezen, uitgebracht door Mr. E. Bloembergen en Mr. H. E. R. E. A. Frank voor de alg. verg. op 29 maart 1946 *f* 1.50

XI Nietigheid en vernietigbaarheid van beschikkingen.
Rapport van de commissie, ingesteld door het bestuur der Vereniging ter nadere bestudering van het onderwerp: De rechtsgevolgen van formeel onjuiste of onbevoegd genomen (verrichte) besluiten en handelingen . . . . . „ 0.50

XVII Het administratief recht in de grondwet.
Prae-adviezen, uitgebracht door Mr. S. J. Fockema Andreae en Prof. Mr. D. Simons voor de algem. verg. op 13 mei 1949 „ 1.—

XIX Het begrip 'algemeen belang' in de verschillende onderdelen van het administratief recht.
Prae-adviezen, uitgebracht door Dr. S. O. van Poelje en Prof. Mr. C. H. F. Polak met een nota van Prof. Dr. F. de Visschere voor de algem. verg. op 19 mei 1950 . . . . . „ 2.90

XXII De voorwaardelijke beschikking.
Prae-adviezen, uitgebracht door Mr. H. Fortuin en Mr. A. J. Hagen voor de algem. verg. op 18 mei 1951 . . . . „ 1.90

XXVI Samenwerking van Overheid en particulieren.
Prae-adviezen, uitgebracht door Dr. J. W. Noteboom en Mr. L. R. J. Ridder van Rappard voor de alg. verg. op 29 mei 1963 . . . . . „ 1.90

XXXIV Het gebruik maken van burgerrechtelijke vormen bij behartiging van openbare belangen.
Prae-adviezen uitgebracht door Dr. B. de Goede en Dr. M. Troostwijk voor de algem. verg. van 18 mei 1956 . . „ 3.—

XXXVI De verhoudingen van admin. sancties en straffen.
Prae-adviezen uitgebracht door Mr. A. D. Belinfante en Mr. A. Mulder voor de algem. verg. op 31 mei 1957 . . „ 3.—

XXXVIII De overgang van rechten en verplichtingen uit administratieve rechtsbetrekkingen.
Pre-adviezen uitgebracht door Mr. J. Korf en Mr. L. G. van Reijen voor de algem. verg. op 16 mei 1958 . . . . „ 3.50

XL Het goedkeuringsrecht.
Pre-adviezen uitgebracht door Mr. N. Bolkestein en Dr. D. van der Wel voor de algem. verg. op 8 mei 1959 . . „ 1.90

XLII Zijn de traditionele vormen en begrippen van het bestuursrecht toereikend bij de uitbreiding van de overheidstaak met name op soc. en econ. gebied?
Pre-adviezen uitgebracht door Prof. Mr. A. M. Donner en Prof. Mr. I. Samkalden voor de alg. verg. op 30 sept. 1960 „ 1.90

XLVI Figuren als overdracht, machtiging, en opdracht met betrekking tot bestuursbevoegdheden.
Pre-adviezen uitgebracht door Mr. W. F. Leemans en Mr. W. M. J. C. Phaf voor de algem. verg. op 28 sept. 1962 *f* 3.50

XLVII Rapport van de Commissie Waterrecht . . . . „ 2.25

L Rapport van de Commissie Waterrecht.
Verslag van de op 7 juni 1963 gehouden vergadering ter bespreking van het rapport . . . . . „ 2.25

LII De Ombudsman
Rapport van de Studiecommissie ingesteld door het Bestuur van de V.A.R., ter beantwoording van de vraag, in hoeverre de instelling van een parlementair ombudsman naar scandinavisch voorbeeld voor Nederland wenselijk is . . „ 2.50

LIV Terugwerkende kracht.
Pre-adviezen uitgebracht door Mr. W. Duk en Prof. Mr. H. J. M. Jeukens voor de alg. verg. op 24 sept. 1965 . . „ 3.50

LV Rapport van de Commissie Delegatie en Mandaat van Bestuursbevoegdheden . . . . . „ 2.50

III, V, IX, XIV, XVI, XVIII, XXI, XXVII, XXX, XXXII, XXXIII, XXXV, XXXVII, XXXIX, XLI, XLIII, XLV, XLVIII, L, LI, LIII, LVI.

Verslagen van de alg. verg. op resp. 19 mrt. 1940 (0.55), 19 apr. 1941 (0.55), 25 sept. 1943 (0.90), 13 juni 1947 (1.25), 28 mei 1948 (0.95), 13 mei 1949 (1.25), 19 okt. 1950 (1.50), 29 mei 1953 (1.90), 27 nov. 1953 (1.95), 21 mei 1954 (1.90), 20 mei 1955 (1.50), 18 mei 1956 (1.90), 31 mei 1957 (1.50), 16 mei 1958 (1.90), 8 mei 1959 (1.90), 30 sept. 1960 (1.90), 29 sept. 1961, 28 sept. 1962, 7 juni 1963 (2.25), 27 sept. 1963 (2.25), 25 sept 1964 (2.50), 24 sept. 1965 (3.25).

Wetgevingstechniek. Rapport van de commissie uit de V.A.R. 1948 . . „ 3.50

UITGAVEN VAN H. D. TJEENK WILLINK & ZOON N.V.
POSTBUS 113, HAARLEM