GESCHRIFTEN VAN DE VERENIGING VOOR ADMINISTRATIEF RECHT

XL

HET GOEDKEURINGSRECHT

PRE-ADVIEZEN UITGEBRACHT DOOR

MR. N. BOLKESTEIN

EN

DR. D. VAN DER WEL

VOOR DE ALGEMENE VERGADERING

OP 8 MEI 1959

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

GESCHRIFTEN VAN DE VERENIGING VOOR ADMINISTRATIEF RECHT

XL

HET GOEDKEURINGSRECHT

PRE-ADVIEZEN UITGEBRACHT DOOR

MR. N. BOLKESTEIN

EN

DR. D. VAN DER WEL

VOOR DE ALGEMENE VERGADERING

OP 8 MEI 1959

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

INHOUD

Pre-advies van Mr. N. Bolkestein. 5

Pre-advies van Dr. D. van der Wel 26

§ 1. Inleiding 26

§ 2. Aard van het goedkeuringsrecht 27

§ 3. Organen met goedkeuring belast. 30

§ 4. De juridische omschrijving: 34

A. Inleiding. 34

B. Goedkeuring niet gebonden aan bepaalde normen: 35

a. in de autonome sfeer 35

b. in het zelfbestuur. 50

C. Goedkeuring, gebonden aan bepaalde normen. . . 57

§ 5. Het goedkeuringsbesluit 60

§ 6. Samenvatting en slotopmerkingen 68

HET GOEDKEURINGSRECHT

PRE-ADVIES VAN MR. N. BOLKESTEIN

Het is in de kringen van het gemeentebestuur en van de gemeente-administratie nog steeds gebruik de problemen allereerst juridisch te bezien. Als meest aangewezen academische vooropleiding wordt de studie in de rechtsgeleerdheid beschouwd. En de opleiding voor het examen in de gemeente-administratie I omvat in de eerste plaats wetskennis. Toch is het besturen niet alleen en m.i. zelfs niet in de eerste plaats een kwestie van wet of recht. Veel vraagstukken, waarmede de gemeentebestuurder of -ambtenaar van heden in aanraking komt, hebben belangrijke sociologische, geografische of sociografische, economische of financiële, psychologische en technische kanten. En – het is haast te dwaas om het te zeggen, maar het wordt vaak vergeten – het bestuur heeft ook een bestuurlijke kant.

Het domineren van de juridische ziens- en denkwijze is m.i. zelfs vaak gevaarlijk. Deze benadert immers het vraagstuk van de formele kant, van de buitenkant. En de materiële kant, de binnenkant, is meestal belangrijker en interessanter.

Een outsider die de inrichting van de Nederlandse Staat wil leren kennen, krijgt een volslagen onjuist beeld, wanneer hij alleen onze Grondwet bestudeert. Men denke bijv. eens aan een bepaling als: „Hij (de Koning) benoemt Ministers en ontslaat hen naar welgevallen" (Grondwet art. 86, tweede lid). Hier zij in het midden gelaten, of de conventions tot het staats*recht* moeten worden gerekend. Voor het krijgen van een juist beeld zijn zij even belangrijk als het geschreven recht.

Grondwet en wet kunnen maar zeer gedeeltelijk de bevoegdheden en de macht van ieder orgaan regelen. De feiten zijn minstens even belangrijk.

Wanneer op het examen wordt gevraagd wie er „aan het hoofd der Gemeente staat", dan zal geen candidaat verder denken dan artikel 152 der Grondwet en antwoorden: „een Raad". Terwijl degene, die ook òf primair sociologisch òf gewoon feitelijk denkt, toch op zijn minst zal aarzelen en op het examen uiteraard niet zal durven zeggen – maar toch zal denken – dat dit niet zo eenvoudig is en van gemeente tot gemeente verschillend ligt en dat het interessant zou zijn dit eens te onderzoeken. Als dit mogelijk zou zijn, want de sociologische binnenkant is moeilijker te benaderen dan de juridische buitenkant.

In de meeste gemeenten zal het in feite wel het College van Burgemeester en Wethouders zijn (maar soms ook slechts een deel daarvan), meestal met een kleine kring van afdelingschefs en hoofden van dienst. Soms ook nog andere lagere, maar bekwame en op sleutelposities geplaatste ambtenaren en soms zelfs buitenstaanders. Aan het hoofd van

een gemeente staat een kleine groep mensen van wisselende samenstelling: leden van het College van Burgemeester en Wethouders, enkele ambtenaren, misschien een enkel raadslid, misschien een enkele buitenstaander.

Het bovenstaande is slechts een voorbeeld om aan te tonen tot wat voor verschillende antwoorden de juridische of de feitelijke (of sociologische) ziens- en denkwijze leidt. De jurist kijkt naar de wet (in materiële zin, dus ook algemene maatregel van bestuur, provinciale en gemeentelijke verordening etc.) en naar de jurisprudentie. De onzekerheid begint, waar deze niet duidelijk zijn. Wanneer de jurist een beroep gaat doen op ongeschreven recht of gewoonte, komt hij reeds buiten zijn eigen terrein, nl. tussen recht en feit. Degene, die, tot op zekere hoogte los van wat er in de wet staat, wil weten hoe het in werkelijkheid is, kan zich niet op geschreven teksten beroepen en kan slechts trachten met open ogen en een gezond verstand de werkelijkheid te benaderen. Dit is moeilijk. Deze beschouwingswijze is veel subjectiever. Vooroordelen spelen een grote rol. En wat hier geldt, behoeft elders niet te gelden. Wanneer twee tot verschillende conclusies komen, is het gelijk moeilijk bewijsbaar.

Nu er twee pre-adviezen worden geschreven over „Het goedkeuringsrecht" en mijn mede-pre-adviseur vooral de juridische kant op de voorgrond zal stellen, leek het mij gewenst te trachten de feitelijke, de bestuurlijke, indien men een groot woord wil, de sociologische kant te belichten.

De besluiten van gemeentebesturen zijn vaak onderworpen aan de goedkeuring van hogere organen, historisch vooral van Gedeputeerde Staten; men zie bijv. art. 155, eerste lid, der Grondwet en art. 228 der Gemeentewet. Soms is de Kroon de goedkeurende instantie. Men zie art. 156, eerste lid, der Grondwet. Behalve dit preventieve toezicht bestaat er een repressief toezicht, de vernietiging (art. 154 der Grondwet) en er is nog de bepaalde, m.i. altijd enigszins wonderlijke, vorm van contrôle, nl. die ten aanzien van de strafverordeningen. Zij moeten worden „medegedeeld" aan Gedeputeerde Staten, welke „bericht van ontvangst" geven (art. 198 der Gemeentewet).

Het is voor de jurist veel gemakkelijker de verschillende vormen van contrôle te onderscheiden, dan voor degene, die deze problemen van de bestuurlijke kant benadert, daar dan het verschil vaak niet zo groot is en de begrippen contrôle en toezicht en goedkeuring en medewerking enerzijds geen onderling scherp begrensde begrippen zijn en anderzijds een veel ruimere betekenis krijgen.

Ook hier ziet men weer direct het verschil tussen de juridische en de feitelijke zienswijze. Staatsrechtelijk gaat het (meestal) om besluiten van de Raad, die aan de goedkeuring van Gedeputeerde Staten of van de Kroon of van een andere autoriteit zijn onderworpen. Burgemeester en Wethouders hebben slechts tot taak deze besluiten voor te bereiden en – na hogere goedkeuring – uit te voeren. Neemt men aan, dat

de gemeente wordt bestuurd door Burgemeester en Wethouders – al of niet tezamen met enige ambtenaren –, dan is de raad in feite de eerste goedkeurende instantie. En wanneer men er van uitgaat, dat in een wat grotere gemeente een dienst – vooral een dienst, die een enigszins zelfstandig bestaan leidt – in feite wordt bestuurd door zijn directeur, dan is voor plannen van deze directeur het College van Burgemeester en Wethouders de eerste goedkeurende instantie. En wanneer er een enigszins strenge portefeuillesplitsing is, dan komt vóór het College van Burgemeester en Wethouders nog de wethouder, wiens portefeuille het betreft. En tussen College en Raad komt nog de Commissie van Bijstand. En vaak is het aantal instanties groter. Het aantal hindernissen dat een plan in de vorm van benodigde goedkeuringen op zijn weg vindt, is niet gering. Dit is nog maar de weg langs de organen van één lichaam.

Het plan van de directeur van het elektriciteitsbedrijf om een zwaardere kabel in de Nieuwstraat te leggen, is dus vóór het – juridisch – wordt goedgekeurd door Gedeputeerde Staten, – feitelijk – reeds goedgekeurd door de Wethouder van bedrijven, Burgemeester en Wethouders, de Commissie van Bijstand voor de bedrijven en de Raad. Misschien ook zelfs nog door een secretarie-afdeling voor de bedrijven en nog andere commissies en afdelingen, bijvoorbeeld voor de financiën.

Overal kan het plan op bezwaar stuiten en in zijn voortgang worden gestuit, ofschoon – in mijn voorbeeld – niet zo gemakkelijk, want het is van technische aard en geargumenteerd met voor een leek onbegrijpelijke en daardoor doorslaggevende argumenten. Na al deze goedkeuringen gaat het besluit naar het provinciehuis. Maar voordat wij verdergaan, is het noodzakelijk even een zijspoor in te slaan.

Waarschijnlijk onder invloed van het klare Franse juridische denken – en anders dan het minder scherpe Engelse denken – maken wij in Nederland een scherp onderscheid tussen lichaam en orgaan. Staat, Provincie, Gemeente, Waterschap, etc. zijn lichamen; Koning, Staten-Generaal, Minister, Commissaris der Koningin, Staten, Gedeputeerde Staten, Burgemeester, Raad, Burgemeester en Wethouders, etc. zijn organen. Dit onderscheid werkt wel verduidelijkend, maar gaat toch soms wel ver in zijn consequenties. Het orgaan krijgt een eigen leven. Zo berust het toezicht, het goedkeuringsrecht, bij een orgaan en niet bij een lichaam. Art. 155 der Grondwet en art. 228 der Gemeentewet geven het goedkeuringsrecht niet aan de Provincie maar aan Gedeputeerde Staten. Wanneer het een ander orgaan is, wordt het nadrukkelijk genoemd. Men zie bijv. de Commissaris der Koningin in art. 10 der wet van 1 april 1950. Naar het thans (nog!) geldende recht kunnen de Staten Gedeputeerde Staten zelfs niet ter verantwoording roepen wat betreft hun beleid inzake art. 228. Met de commissie-Prinsen ben ik overigens van mening, dat deze verantwoordingsplicht moet worden uitgebreid.

Daar het goedkeuringsrecht aan een orgaan is gegeven, is het denk-

baar dat het besluit van een orgaan is onderworpen aan de goedkeuring van een ander orgaan van hetzelfde lichaam of ook aan twee organen van een ander lichaam.

Wat is nu de ratio van het toezicht, de contrôle en dus ook van de goedkeuring als species hiervan?

Wij kennen toezicht niet alleen in het staats- en administratief recht. Ook het familierecht kent toezicht van ouders, voogd, echtgenoot of curator op minderjarige kinderen, echtgenote of pupil. In het vennootschapsrecht houdt het hogere orgaan toezicht op het lagere. Bij de naamloze vennootschap bijvoorbeeld is de volgorde: algemene vergadering van aandeelhouders, raad van commissarissen, directeur.

Maar ook daarbuiten is voor talloze handelingen de goedkeuring van een of andere autoriteit nodig. Men denke aan hinderwet, drankwet, bouwverordening, vestigingswet bedrijven, etc.

Bij het toezicht kan op twee belangen worden gelet, nl. op dat van degene, die aan het toezicht is onderworpen en op het algemeen belang. Ook het belang van de toezichthouder kan er bij betrokken zijn, maar hier krijgen wij minder gewenste figuren.

Men kan er van uitgaan, dat degene, die goedkeuring op zijn besluiten nodig heeft, niet eerlijk is, of althans oneerlijk kan zijn. De besluiten van de Raad tot het kopen en verkopen van onroerend goed zijn aan de goedkeuring van Gedeputeerde Staten onderworpen, daar anders een huis of een stuk grond wel eens te goedkoop zou kunnen worden verkocht aan- of te duur zou kunnen worden gekocht van een familielid of vriend van een burgemeester, wethouder of raadslid. De mens is niet volmaakt en het is goed hiermede rekening te houden. Tenslotte berust onze gehele contrôle op boekhouding en kas, in de publieke zowel als in de private sector, hierop.

Ik ontken de juistheid van deze gedachtengang niet. Toch is in ons land en in andere landen met een vergelijkbaar beschavingsniveau de corruptie niet belangrijk. Door de noodzakelijke medewerking van verschillende mensen is er een interne contrôle en door de openbaarheid (art. 50 der Gemeentewet) is er een publieke contrôle. Men kan echter ook betogen – en ik erken de juistheid van dit betoog – dat juist al deze contrôles het Nederlandse volk en andere volken hebben opgevoed tot een relatief hoge publieke moraal.

Een tweede en m.i. belangrijker reden om goedkeuring te eisen is, dat degene die het besluit neemt, eigenlijk niet in staat is alle consequenties van eigen handelen te overzien. Hij wordt beschermd en het toezicht strekt in de eerste plaats tot zijn eigen bestwil. Dit zien wij sterk in het toezicht van het familierecht, al kan men hier natuurlijk ook wel denken aan bescherming van het algemeen belang.

Men kan zich afvragen, of de gemeente het wel goed ziet, dat stuk land zo duur te kopen. Zij wil gaarne woningen bouwen, en heeft daarvoor deze grond nodig. Maar zij drijft de grondprijs op, ook voor later. Is het laatste nadeel niet groter dan het eerste voordeel? Is het

dan niet goed, dat er een toezichthoudend orgaan is? En kan het Gemeentebestuur nu niet, gewapend met een niet-goedkeuringsbesluit van Gedeputeerde Staten, opnieuw gaan onderhandelen en een lagere prijs bedingen?

Toch is hier iets onbevredigends. Zijn de benoemde en gekozen gemeentebestuurders werkelijk niet in staat hun taak verstandig te vervullen? Wat de benoemde bestuurders betreft, is dit dan een fout van de Kroon. En wat de gekozen bestuurders betreft, reeds Bonger heeft er in zijn – men kan wel zeggen: klassiek geworden – „Problemen der demokratie" op gewezen, dat ons systeem van democratie selectief werkt en dat het gemiddeld zo slecht niet is, wat door de verkiezingen naar voren komt.

Maar hier zijn wij in medias res. Ik maak in het nu volgende betoog een dankbaar gebruik van de bijdrage van Mr. J. M. Kan in het „Gedenkboek Gemeentewet 1851–1951": „Toezicht en contrôle". De vraag of de opsomming in de artt. 148 en 149 (thans 155 en 156) der Grondwet limitatief is, wordt door hem zowel wat betreft de onderwerpen (beschikking over gemeente-eigendom, andere door de wet te noemen burgerlijke rechtshandelingen, begroting, plaatselijke belasting), die aan goedkeuring zijn onderworpen, als wat betreft de aanwijzing van de goedkeurende organen (Gedeputeerde Staten en Kroon) ontkennend beantwoord. Ik kan dit niet anders zien. De Grondwet bepaalt, dat deze handelingen onder het goedkeuringsrecht van deze organen vallen, maar verbiedt nergens dat andere handelingen er onder vallen of dat andere organen het goedkeuringsrecht krijgen. Een argumentum a contrario is altijd gevaarlijk; ook hier. Overigens zou Mr. Kan de grondwetsbepalingen terzake wel duidelijker willen redigeren.

Een tweede, praktisch belangrijker punt – het eerste punt is, of er nu nog meningsverschil over is of niet, in elk geval zo opgelost, dat er ook andere besluiten moeten worden goedgekeurd en dat er ook andere organen zijn die goedkeuren – is, op grond waarvan Gedeputeerde Staten het recht hebben om een besluit niet goed te keuren. Grondwet noch wet geven hiervoor een aanwijzing. In de eerste plaats moet wel worden gedacht aan het financiële belang van de gemeente, waarbij speciaal op de toekomst wordt gelet. Het vermogen moet in stand worden gehouden. Men vindt deze gedachtengang vaak in de leer der financiën in de liberale negentiende en begin-twintigste eeuw. Het is een onbewezen dogma, maar het heeft een zekere redelijkheid mede. Met wat voor recht verbruiken wij, wat onze voorouders ons hebben nagelaten? En – wordt er vaak aan toegevoegd – waarom zouden wij meer nalaten aan ons nageslacht? Dus ook geen vermogensvorming door de staat of gemeente. De besluiten opgesomd in de artt. 155 en 156 der Grondwet en art. 228 der Gemeentewet, zijn ook van materiële aard. Men besteedt stellig meer aandacht en zorg aan het stoffelijke dan aan het geestelijke. Eerst ging de jurisprudentie ook niet verder dan dit duurzaam financieel belang. Dit breidde zich uit tot andere ge-

meentebelangen: verkeer, stedebouw. En nog later breidt zich het toezicht uit tot het algemeen belang.

Men kan – met Simons – de vraag stellen, of strijd met wet of algemeen belang van een besluit van een gemeentebestuur, volgens art. 154 der Grondwet, niet moet leiden tot een vernietiging door de Kroon. Gedeputeerde Staten zouden dan slechts tot taak hebben het besluit hiertoe aan de Kroon door te zenden. Uiteraard zouden Gedeputeerde Staten dan intussen zelf goedkeuring moeten verlenen, want in deze gedachtengang mogen zij niet de goedkeuring onthouden op deze gronden. En volgens art. 230 der Gemeentewet moeten zij binnen drie, uiterlijk binnen vijf maanden, beslissen en de Kroon heeft waarschijnlijk voor de vernietiging wel langer tijd nodig.

Evenals Mr. Kan, kan ik dit standpunt niet delen. Ten eerste vind ik de figuur van wel-goedkeuren en tegelijkertijd aan de Kroon ter vernietiging voordragen wel juridisch mogelijk, maar toch nogal gewrongen. Voorts is een goedkeuring van een besluit dat in strijd met de wet is, moeilijk aanvaardbaar. Zonder dat dit nu ergens nadrukkelijk in Grondwet of wet staat: iedere burger en zeker iedere autoriteit moet toch de wet handhaven en mag overtreding toch niet toelaten. Tegen goedkeuring van een besluit dat in strijd met de wet is, verzet zich het gezond verstand.

Uiteraard ligt het anders met het besluit dat in strijd is met het algemeen belang. Nergens staat geschreven dat een gemeentebestuur het algemeen belang moet behartigen. De burgemeester en de leden van de Raad zweren of beloven bij hun ambtsaanvaarding trouw aan de Grondwet en aan de wetten des Rijks en dat zij de belangen van hun gemeente met al hun vermogen zullen voorstaan en bevorderen (zie artt. 45 en 71 der Gemeentewet).

Een gemeentebestuur handelt dus fout door een besluit te nemen, dat in strijd is met de (grond)wet of met de belangen der eigen gemeente. Een besluit in strijd met het algemeen belang is niet fout en eigenlijk is er geen reden voor Gedeputeerde Staten, een gemeentebestuur dat niet foutief handelde, de goedkeuring op zijn besluiten te onthouden. Het enige dat men hier tegenover kan stellen, is dat Gedeputeerde Staten, als voorpost van het Rijk, wel op het algemeen belang moeten letten en dus aan een besluit van een gemeentebestuur dat in strijd met dit algemeen belang is, toch de goedkeuring moeten onthouden, ook al maakte het gemeentebestuur geen fout.

Men komt hier op de positie die de colleges van Gedeputeerde Staten – bedoeld of gegroeid – innemen in ons staatsbestel. Behalve dagelijks bestuur der provincie, zijn zij middelaar tussen Rijk en gemeenten. Als zodanig nemen zij een zeer belangrijke positie in. Deze berust op het vertrouwen, dat zij zowel bij het Rijk als bij de gemeenten genieten. Indien zij zouden optreden als een verlengstuk, een buitendienst van het Rijk, zouden zij spoedig het vertrouwen bij de gemeenten verliezen. En zouden anderzijds de colleges van Gedeputeerde

Staten, met een beroep op een wettekst en deszelfs interpretatie, weigeren een door de regering noodzakelijk geachte politiek te ondersteunen en daartoe ook de medewerking der gemeenten te verkrijgen, dan zouden de colleges in Den Haag het vertrouwen verliezen. Het verlies van vertrouwen aan één van beide kanten zou spoedig tot een juridische of feitelijke uitschakeling leiden. Elk wezen verzet zich tegen uitschakeling. Deze uitschakeling zou trouwens m.i. een groot verlies zijn.

Het algemeen belang is in feite meestal een financiële aangelegenheid. Het gaat om rente- of investerings-politiek.

Merkwaardig is, dat men nog wel aarzelt om het algemeen belang als criterium te aanvaarden, waaraan de besluiten der gemeentebesturen worden getoetst. Men gaat dan de enigszins kronkelige redenering volgen: een lening tegen hogere rente dan het rentegamma uit een of andere circulaire is in strijd met het algemeen belang en daardoor ook in strijd met het duurzaam financieel belang der gemeente in kwestie.

Maar deze strijd heeft reeds het juridische terrein verlaten. Ten eerste is er een stroming, die, nadat de driekringenleer reeds lang is verlaten, de grondgedachte van dit verwerpen verder uitwerkt: er is geen Rijksbelang, geen gemeentebelang, geen overheidsbelang, geen particulier belang, er is maar één belang en ieder moet samenwerken met anderen en doen op zijn terrein wat in het algemeen belang is. Synthese is in plaats van antithese(s) gekomen. Deze gedachte is nog niet uitgewerkt; men overziet nog niet alle consequenties. Komt men werkelijk zonder strijd, zonder theses en antitheses tot een voorspoedbrengende synthese? Ik ben bang, dat deze theorie toch wel eens mooier kan lijken dan zij is. Komen alle belangen wel tot hun recht, als ieder niet meer primair op zijn eigen belang let, openstaand voor het algemeen belang? Voorlopig zou ik de ambtseed toch maar niet willen wijzigen.

Concreter zien wij deze gedachte in de vorm van een centraal geleide conjunctuurpolitiek. Conjunctuurpolitiek is noodzakelijk. De regering, voorgelicht door deskundigen, moet deze voeren, voert deze zelf voor het Rijk en tracht deze door belastingpolitiek, investeringspolitiek en loon- en prijspolitiek ook bij het bedrijfsleven en de particuliere huishoudingen door te voeren. Is het redelijk, dat de gemeentebesturen zeggen: wij doen niet mede? Over deze kwestie is, na drie inleidingen, lang gesproken op het congres van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten te Groningen op 22 mei van het vorig jaar. Ik heb hier nog een nabeschouwing aan gewijd. Eenvoudig is het niet. Tegenover elkaar staan: het belang der gemeentelijke autonomie en het belang van een moderne wetenschappelijk verantwoorde conjunctuurpolitiek. Voor beide belangen heb ik gevoel. Maar zij lopen niet parallel.

In elk geval heeft het, gelet op deze grote belangen waar het hier om gaat, niet veel zin meer te gaan twisten over de juiste uitleg van een wetsartikel. Wanneer de conjunctuurpolitiek het wint, zal òf de wet

moeten worden gewijzigd òf de interpretatie zich moeten aanpassen.

De verhouding van de gemeenten tot het provinciaal bestuur is ook uitvoerig behandeld in de door het bestuur der Vereniging van Nederlandse Gemeenten ingestelde en op 16 februari 1956 geïnstalleerde Commissie voor de herziening van de Gemeentewet. Ik kan mij zeer goed verenigen met de in het rapport dezer commissie verdedigde opvatting, dat voor het conjunctuurbeleid toch een speciale regeling van algemeen toezicht nodig is en dat men – dit dus even buiten beschouwing gelaten – art. 228 nader moet bezien. En men kan dan voor de overige zaken tot de conclusie komen, dat de opsomming van dit artikel kan worden bekort.

De contrôle, het toezicht – preventief of repressief – speelt een grote rol in onze gecompliceerde samenleving. Ieder die in een apparaat werkt, staat onder toezicht van zijn chef en ook de top staat meestal onder toezicht van één of andere vergadering en in elk geval van de publieke opinie, w.o. de pers. Zelfs de beoefenaars der zgn. vrije beroepen – relatief inderdaad een vrije positie – staan meestal onder toezicht van door hen zelf of door de wetgever ingestelde organen. Meestal is dit toezicht repressief, zodat zij meer vrijheid genieten dan de gemeenten. Ik wees er reeds op, dat de altijd aanwezige kans op fraude of corruptie een argument is voor al dit toezicht, maar dat deze oneerlijkheid toch niet zo belangrijk is. Bovendien bestaat daar meestal een aparte financiële contrôle voor. Belangrijker is, dat ieder fouten kan maken, eenzijdig ziet en op den duur in zijn aandacht verslapt. Dit geldt ook – maar in verminderde mate – voor een groep van mensen.

Dat ook gemeentebestuurders en hun ambtenaren fouten maken, is zeker. Dat deze worden gecorrigeerd, kan nuttig zijn. Al houdt het geven van een zekere vrijheid aan iets of iemand ook het recht in om binnen zekere grenzen fouten te maken, al was het maar om daarvan te leren. Dit recht op fouten maken wordt wel eens vergeten in ons naar perfectionisme strevende vaderland.

Een griffie, een provinciale waterstaat, een provinciale planologische dienst, weten en kunnen meer dan de secretarie en de dienst van openbare werken ener kleine gemeente. In het gebruik van het woord „kleine" zit een beperking. Inderdaad is het zeer gespecialiseerde ambtelijke apparaat ener provincie knapper dan het ambtelijk apparaat ener kleine gemeente, al beschikt dit laatste apparaat steeds over een grotere locale kennis. Maar de apparaten van provincie en middelgrote stad zijn gelijkwaardig – om van de grote stad maar niet te spreken. Hun meningsverschillen zijn die tussen twee gelijkwaardige partijen en dan rijst de vraag: is het juist, dat de opvatting van het provinciale apparaat dan prevaleert, alleen omdat het hoger is? Ten hoogste brengt het provinciale apparaat de voordelen der objectiviteit, het nog niet blind gekeken zijn, in. Maar in het tamelijk grote apparaat van een middelgrote stad is reeds voldoende wisselwerking van ideeën en onderlinge discussie en kritiek om niet zo gauw blind gekeken te raken.

Wanneer een grote stad met een plan komt, dan is het natuurlijk mogelijk, dat de provincie er anders over denkt, maar men kan toch aannemen, dat het plan niet zomaar dwaas en dom is. En dat Gedeputeerde Staten en hun adviseurs er anders over denken, mag geen reden zijn het plan niet goed te keuren. „Gedeputeerde Staten mogen niet op de stoel van het Gemeentebestuur gaan zitten", wordt er dan gezegd en dit weten zij ook wel, maar of hun technische adviseurs (provinciale waterstaat, provinciale planologische dienst of inspecteurs van Rijksdiensten), die het plan om advies krijgen, dit ook altijd bedenken?

De contrôle van Gedeputeerde Staten op de Gemeentebesturen heeft dus bij de kleine gemeenten een zeker nut, bij de grotere is dit slechts zelden aanwezig. Stellig bestaat het gevaar, dat het toezicht ontaardt in muggenzifterij. Welk gemeentebestuur kent niet de lange brieven over de begroting: „waarom is de huur van dit perceel *f* 0,25 lager dan het vorig jaar? Dit kan beter worden opgenomen onder art. zoveel: hoofdstuk zoveel". Etc. Verder krijgen provinciale en Rijksdiensten, die Gedeputeerde Staten ter zake adviseren, vaak een te grote macht. Hier kom ik nog op terug.

Helemaal verkeerd is het, wanneer het toezichthoudend orgaan zelf belanghebbende is. De provincie die zelf een elektriciteitsbedrijf heeft of sterk geïnteresseerd is in een streekwaterleiding, moet beslissen over de uitbreiding van een gemeentelijk elektriciteits-, gas- of waterleidingbedrijf. Een provinciale planologische dienst die zelf bezig is met een streekplan, moet adviseren over een gemeentelijk uitbreidingsplan.

De kans dat het toezichthoudend orgaan dan niet objectief meer is, bestaat. En de kans dat de gemeente in het toezichthoudend orgaan dan geen objectief beoordelaar – ook al tracht dit zo objectief mogelijk te zijn – meer ziet, is nog reëler aanwezig.

Een oplossing is niet zo gemakkelijk. Ten eerste is het niet eenvoudig uit te maken, wanneer Gedeputeerde Staten belanghebbenden zijn. Ook hier is weer verschil tussen het juridische en het feitelijke. En als dit dan uit te maken is, moet dan het toezicht aan een ander orgaan worden gegeven? Dat zou dan de Minister van Binnenlandse Zaken moeten zijn met behoud van het beroep op de Kroon. De twee laatste leden van art. 228 regelen alleen het geschil in bepaalde gevallen tussen gemeente enerzijds en provincie of Rijk anderzijds. Dan komt de Kroon in plaats van Gedeputeerde Staten, resp. is geen goedkeuring vereist.

Ik ben er niet tegen, dat bij decentralisatie van het bestuur de provincie taken toebedeeld krijgt die thans nog door het Rijk worden vervuld, maar het valt niet te betwisten, dat bij uitbreiding van de provinciale taak Gedeputeerde Staten minder geschikt worden als toezichthoudend orgaan, waarvan objectiviteit en belangeloosheid eerste vereisten zijn.

Als men stelt dat het toch maar nuttig is, dat Gedeputeerde Staten toezicht houden op de zeer kleine gemeenten met een onvoldoende

deskundig ambtelijk apparaat, dan is mijn antwoord, dat de grotere gemeenten hieronder niet mogen lijden en dat het – in het belang der gemeentelijke autonomie – noodzakelijk is dat de kleinste gemeenten worden samengevoegd tot grotere met voldoende bestuurskracht.

De Nederlandse samenleving heeft na het einde van de tweede wereldoorlog een meer gebonden karakter gekregen. Het zou interessant zijn hier uit te weiden over het waarom en hoe, maar dit zou buiten de orde zijn. Hier volsta ik met het feit als gegeven te beschouwen. De staat, dwz. de regering, bemoeit zich met meer zaken en intensiever dan vóór de oorlog. De regering bestrijdt niet alleen werkloosheid en woningnood, maar ook inflatie en deflatie, passieve betalingsbalans, te hoge rente, te grote inkomensverschillen, te hoge prijzen en te hoge lonen, etc. Niet alleen de particulieren en het bedrijfsleven, maar ook de lagere publiekrechtelijke lichamen worden in hun vrijheid beperkt, waar zij vroeger vrijheid genoten. Provincies en gemeenten zijn niet vrij in hun salarisbeleid en in haar tarievenpolitiek ten aanzien van energiebedrijven, ziekenhuizen e.d. Met name zijn er belangrijke beperkingen op de gebieden van het bouwen en van de financiële politiek. Soms gelden deze bepalingen gelijkelijk voor allen, zowel in de private als in de publieke sector. (Een voorbeeld: de Rijksgoedkeuring voor een bouwwerk van enige omvang). Soms zijn de lagere publiekrechtelijke lichamen alleen of althans meer gebonden (men denke aan de investeringen en de rente). Uiteraard treft het altijd ernstiger de lagere publiekrechtelijke lichamen, daar deze niet hun eigen belang maar het algemeen belang op hun territoir behartigen.

Dit – niet geheel maar toch grotendeels – nieuwe toezicht is zeer belangrijk. Interessant is ook hier te zien, dat de vorm meestal taaier is dan de inhoud. Vaak zijn niet eens nieuwe juridische constructies opgebouwd of nieuwe organen in het leven geroepen. Men gebruikt oude wettelijke regelingen en de handhaving van de nieuwe bepalingen wordt vaak opgedragen aan Gedeputeerde Staten of Kroon.

Dit toezicht is preventief. De wijsheid der beperking, die in het recht en niet in de plicht – art. 185 der Gemeentewet spreekt van „kunnen" – besloten ligt, past niet in de moderne opvattingen.

Gedeputeerde Staten keuren het besluit tot het aangaan van een lening niet goed, als zij is aangegaan tegen een rente hoger dan het rentegamma en keuren de begrotingswijziging inhoudende de uitvoering van een bouwwerk goed onder de voorwaarde dat de financiering met lang geld is verzekerd. Daarentegen worden de zg. Rijksgoedkeuringen door of namens de *Minister van Volkshuisvesting en Bouwnijverheid* afgegeven. Soms berust dit nieuwe „recht" op een wet en soms slechts op een circulaire extra of contra legem. Men kan voorstander zijn van handhaving van het rentegamma – en ik ben in bepaalde omstandigheden bereid dit te zijn – maar het is duidelijk in strijd met de Wet om het via art. 228 te handhaven. De vernietiging, waartoe Gedeputeerde Staten van Utrecht de Kroon dwongen, is dan nog beter.

Deze nieuwe goedkeuringsrechten voor alle mogelijke handelingen hebben aan de autonomie der gemeenten veel afbreuk gedaan. Ook bij alle goede wil blijft het oordeel hierover ongunstig. Het geheel is meer gegroeid dan gemaakt. Naast Gedeputeerde Staten en Kroon (in feite Ministerie van Binnenlandse Zaken), die over lange ervaring beschikken en daardoor zoveel wijsheid hebben verworven, dat zij de relativiteit der dingen kunnen zien, hebben alle mogelijke instanties en autoriteiten goedkeuringsrechten gekregen. Vaak spelen toeval en inval een grotere rol dan beleid en inzicht. Ook de mode is belangrijk: wel Delftse school, geen Delftse school; wel industriehallen, geen industriehallen; kleine en goedkope woningen, grotere woningen; hallenschool, ander soort gebouw, etc., etc.

Er is dus ten eerste voor veel meer zaken goedkeuring nodig en ten tweede zijn er naast Gedeputeerde Staten andere organen en autoriteiten ingeschakeld. Allerlei technische departementen met hun binnen- en buitendiensten hebben bevoegdheden gekregen om iets niet toe te staan of onder voorwaarden toe te staan, soms formeel, soms ook alleen in feite, als adviesorgaan.

Bevoegdheden van technische departementen en hun buitendiensten zijn niet nieuw.

Een voordracht voor benoeming van een hoofd ener openbare lagere school wordt opgemaakt door Burgemeester en Wethouders „in overeenstemming met de inspecteur" (art. 36, tweede lid, Lager-Onderwijswet 1920). Ik heb dit altijd reeds principieel onjuist gevonden, al werkt dit systeem in de praktijk niet zo slecht.

Een Raad is bevoegd – en wordt dus verondersteld in staat te zijn – zonder enige goedkeuring belangrijke functionarissen, als gemeentesecretaris, directeur van openbare werken, directeur van de bedrijven en andere diensten, te benoemen. Burgemeester en Wethouders benoemen – eveneens zonder enige hogere goedkeuring – de in een grotere stad belangrijke chefs van de afdelingen der secretarie – waaronder die van de afdeling onderwijs! Deze colleges zijn echter niet bevoegd zelfstandig het hoofd ener lagere school te benoemen. Wonderlijkerwijze mogen de besturen van schoolverenigingen dit wel. Ik heb geen enkele behoefte iets af te dingen op de wijsheid en het verantwoordelijkheidsgevoel van de schoolbesturen, maar staat nu wel vast dat een gemeenteraad deze wijsheid en dit verantwoordelijkheidsgevoel mist? Wij zijn met de Onderwijswetten met hun bureaucratische bemoeizucht op een hellend vlak gekomen en dit is – vooral na de tweede wereldoorlog, die ons buitendiensten en inspecties bracht – gevaarlijk gebleken.

Soms berust het goedkeuringsrecht op de wet, soms alleen op macht. Met het afnemen der eigen gemeentelijke inkomsten kreeg de Regering steeds meer invloed op de inkomsten der gemeenten, die thans grotendeels uit het Gemeentefonds komen. Door deze uitkeringen in het algemeen zeer krap te houden, maar voor bepaalde doeleinden extra uit-

keringen te geven, heeft de Regering zich een belangrijke feitelijke invloed verzekerd.

Bij de nieuwe „goedkeuringen" moeten wel enige zaken goed in het oog worden gehouden. Er zijn na de oorlog wetten tot stand gekomen, die de goedkeuring van één of andere autoriteit eisen voor verschillende handelingen, onverschillig wie die handeling verricht: een natuurlijke persoon, een rechtspersoon volgens het privaatrecht of een publiekrechtelijk lichaam. Of dit juist is, is niet met één woord te zeggen. Voor de school die het verschil tussen publiek- en privaatrecht zoveel mogelijk wil vervagen, natuurlijk wel. Voor degene die deze vervaging een gevaar vindt voor de democratie en de vooruitgang, liggen de zaken iets genuanceerder. Wanneer de Gemeente optreedt als verpachter of verhuurder en de grond of het huis is nodig voor het algemeen belang, is het dan juist, dat de Gemeente is onderworpen aan voor privaatrechtelijke partijen bedoelde regelingen, die indertijd ontworpen zijn op en thans worden toegepast door technische departementen, waardoor met de belangen van de gemeenten – het algemeen belang ter plaatse dus – onvoldoende rekening wordt gehouden? In de Pachtkamers hebben wel verpachters en pachters zitting, maar geen gemeenten.

Maar vaak is het uiteraard logisch, dat de gemeentelijke of andere overheid evenals ieder ander aan de bepalingen van het gemene recht is onderworpen, al moet – ik herhaal het nog eens – wel altijd dit verschil in acht worden genomen, dat de particulier handelt in zijn eigen belang en de overheid in het algemeen belang. Er zijn langzamerhand zoveel bepalingen gekomen, die allemaal wel een zekere rechtvaardiging hebben, waaraan de overheid is gebonden, dat wel de vraag kan rijzen, of de overheid hierdoor niet wordt gehinderd in het nemen van de juiste maatregelen, in elk geval in het op tijd nemen van de juiste maatregelen. Wanneer de overheid te veel achter komt – en dit gevaar dreigt – kan het wel eens zijn, dat hierdoor grotere belangen worden geschaad dan door een zekere discriminatie tussen overheid en particulieren bij de geldigheid van wettelijke bepalingen.

Naast de gevallen waarin de lagere publiekrechtelijke lichamen en soms ook de Staat – men denke bijv. aan de door Burgemeester en Wethouders af te geven bouwvergunning – aan dezelfde goedkeuring zijn onderworpen als particulieren, staan de gevallen, waarin de goedkeuring alleen voor de provincies en gemeenten is vereist. Deze liggen veelal op het terrein der financiën en der investeringen. Hier gelden voor de gemeenten veel strengere bepalingen dan voor de particulieren. Een particulier kan lenen tegen de rente die hij wenst te betalen, dwz. de marktrente. De ondernemer kan praktisch investeren zoveel als hij wil. De Gemeente is gebonden aan het zgn. rentegamma en heeft voor elke investering één of meer goedkeuringen nodig. Men kan voorstander zijn op wetenschappelijke argumenten – bijv. om een conjunctuurpolitiek te voeren – dat het gewenst is, dat de centrale over-

heid rente en investeringen in de hand houdt, voor deze discriminatie is geen enkel wetenschappelijk argument te bedenken. Het is alleen in feite gemakkelijker en politiek beter haalbaar, de gemeenten dwars te zitten dan het particuliere bedrijfsleven.

Samenvattend kunnen wij constateren: de regelingen discrimineren meestal niet ten gunste van de gemeenten, ook niet wanneer daar, gelet op de bijzondere taak der overheid, wel redenen voor zouden zijn en vaak discrimineren zij wèl – en dan ten nadele van de gemeenten – wanneer daar geen enkele reden voor is. Dit beleid – als het beleid is en geen toeval, want dit alles is meer gegroeid dan gemaakt – prikkelt de gemeenten, met alle gevolgen van dien.

Er zijn dus niet alleen meer besluiten dan vroeger – vooral op de terreinen van het bouwen en van de financiën – waarvoor hogere goedkeuring nodig is, maar het aantal goedkeurende instanties – hetzij de jure hetzij de facto – is ook uitgebreid.

Na de oorlog was de situatie in ons land meestal zo, dat er òf gebrek aan geld òf aan bouwmaterialen of bouwarbeiders was. De hindernissen lagen steeds op beide terreinen, maar soms waren deze en dan weer gene het moeilijkste te nemen.

Voor het tot stand brengen van een bouwwerk is een zgn. Rijksgoedkeuring nodig, welke wordt afgegeven door of namens de Minister van Volkshuisvesting en Bouwnijverheid. Deze geeft – vooral in tijden dat de grootste moeilijkheden liggen op de arbeidsmarkt – deze goedkeuring niet zo maar af. Het totale bouwvolume wordt opgenomen in een bouwprogramma voor een begrotings- (= kalender-) jaar en functioneel over de andere departementen verdeeld. De rekeneenheid daarbij is het geld, daar dit veel eenvoudiger is dan manuren. Zo is er dus bouwvolume voor woningen, scholen, kerken, ziekenhuizen, overheidsgebouwen, fabrieken, etc. Het bouwvolume voor woningen wordt vervolgens (grotendeels) territoriaal over de provincies en de gemeenten verdeeld. (Tussen twee haakjes zij hier opgemerkt, dat dit uiteraard ook anders zou kunnen, bijv. eerst territoriale en dan functionele verdeling, maar dit is buiten de orde). Alvorens nu de Rijksgoedkeuring af te geven, hoort de Minister van Volkshuisvesting eerst zijn ambtgenoot onder wie het te stichten bouwwerk ressorteert, dus bijv. die van Onderwijs, die van Sociale Zaken en Volksgezondheid, die van Binnenlandse Zaken, etc. Deze ministers laten de plannen bestuderen door een afdeling van hun departement en/of door een buitendienst. Het plan wordt langs hiërarchieke weg omlaag en omhoog gezonden. Ten eerste kost dit vaak veel tijd. Voorts krijgen opeens hogere of niet eens zo hoge ambtenaren een invloed, welke zij vroeger niet hadden, die op geen enkele wet berust en die zij ook niet altijd aankunnen. Het zijn minstens even sterke benen die de macht, als die de weelde kunnen dragen.

Ik ken het geval van een gemeente die een zwembad wilde bouwen en de meeste goedkeuringen had (in totaal waren er, naar ik meen,

achttien nodig), maar het plan voldeed niet aan de – opzichzelf niet onredelijke, maar op dat ogenblik om financiële redenen niet te verwezenlijken – eisen van de Pharmaceutische Inspecteur van de Volksgezondheid en dus werd de Rijksgoedkeuring geweigerd. De eisen van deze ambtenaar hadden geen enkele wettelijke grondslag, want een wet op de zwembaden bestaat in ons land niet. Een poging daartoe is, meen ik, eens gestrand.

Het gemeentebestuur heeft toen over dit staatsrechtelijk monstrum geklaagd bij de Minister van Binnenlandse Zaken, die toch mede tot taak heeft de juiste bestuurlijke vormen te helpen handhaven. De door deze bewindsman ondernomen stappen bij zijn ambtgenoot van Volkshuisvesting en Bouwnijverheid hebben er toen toe geleid, dat de Rijksgoedkeuring alsnog werd afgegeven. Ere wien ere toekomt. Ook dit technische departement zag in, dat men nu toch te ver was gegaan.

Overigens is bij nader bezien iets nooit zo dwaas als het eerst lijkt. Gaat men er eenmaal van uit dat het om redenen van landsbelang – bijv. om overspanning op de arbeidsmarkt te voorkomen – goed is de bouwnijverheid af te remmen, zodat er eigenlijk sprake is van distributie van een schaars artikel, dan is het niet zo onlogisch, dat men zegt: wat er nu van deze schaarste wordt gebouwd, moet dan ook goed zijn. En of het goed is, laat ik door de officiële deskundige beoordelen. Dit laatste is aanvechtbaar. Een deskundige is ook iemand met zijn eenzijdigheid en stokpaardjes. Hoort een leek het oordeel van één deskundige, dan weet hij het! Maar als hij meer deskundigen hoort, dan weet hij het niet meer! Deskundigen zijn het vaak oneens. En de opvattingen veranderen ook sterk met de tijd. De bestuurder leert wel om sceptisch te staan tegenover het oordeel van deskundigen. Een groot nadeel is, dat de deskundige alleen op het hem toevertrouwde belang – de volkshuisvesting, het onderwijs, de volksgezondheid, de openbare orde – en niet of te weinig op andere belangen, het algemeen belang en de financiële mogelijkheden, let. En dit is nu net de taak van de bestuurder, die als niet-deskundige daar ook beter geschikt voor is. Hij is het, die belangen tegen elkaar afweegt, ook eens met het niet-volmaakte tevreden is en op de financiële mogelijkheden let. Het opzij schuiven van bestuurders door een aantal los van elkaar werkende deskundigen zou tot volkomen ontreddering leiden. Al die binnen- maar vooral buitendiensten van het Rijk moeten geen beslissende stem krijgen: het moeten – gewaardeerde – deskundige adviseurs blijven.

Men zal zeggen: van conflicten blijkt toch niet zo veel. Maar ziet de outsider wel, wat er gebeurt? Uit het aantal beroepen bij de Kroon kan men ook niet afleiden hoe vaak de Gemeentebesturen het niet eens zijn met het onthouden van een goedkeuring door Gedeputeerde Staten. De procedure voor de Afdeling voor de Geschillen van Bestuur van de Raad van State en de uitspraak van het departement kosten zoveel tijd, dat het gemeentebestuur in arren moede maar besluit aan de wensen van Gedeputeerde Staten gevolg te geven, waardoor het plan

wel in ongunstige zin wordt gewijzigd, maar op korte termijn wordt goedgekeurd. En zo is het ook met al deze nieuwe goedkeuringsrechten. Een gemeentebestuurder vecht niet zo graag. Klagen bij minister persoonlijk of kamerlid helpt lang niet altijd. Het is heel begrijpelijk – zeker voor de gemeentebestuurder die dit zelf ook doet – dat een minister niet gaarne één van zijn medewerkers, op wier arbeid hij steunt, desavoueert. En de ambtenaar over wie men klaagt, maakt men tot zijn vijand en men heeft hem later weer nodig. Minder heldhaftig, maar beter is: van te voren te gaan praten. De gemeentebestuurder weet van horen zeggen of uit ervaring, langs welke weg zijn plan zal gaan en hij gaat deze weg effenen door te praten. Vaak zelfs van te voren. Het concept-plan wordt onderhands ter inzage gestuurd aan de instanties die later over de goedkeuring zullen adviseren. Met geuite wensen wordt rekening gehouden. Dit is in de praktijk geen slechte manier van doen gebleken. Op zijn officiële weg loopt het geval vlot. Maar principieel is dit fout. Men erkent er de (geüsurpeerde) macht van talrijke adviseurs mede en men heeft het recht verloren hierover verder te klagen. Het kan voorkomen, dat een burgemeester bij een lid van Gedeputeerde Staten over een bepaald standpunt van dit College klaagt, maar te horen krijgt dat deze van geen standpunt en daaruit voortvloeiende onthouding van goedkeuring weet. En dan blijkt, dat de burgemeester niet verder is geweest dan de afdeling gemeentefinanciën ter griffie of de provinciale planologische dienst.

Maar vast staat, dat de invloed van de deskundigen groot geworden is. Wetenschappelijk gezegd: de technocratie heeft een overwinning behaald op de democratie.

Ik wil nog op een paar kanten van dit uitgebreide toezicht op de gemeentebesturen ingaan.

Ten eerste zijn er voor één bepaald besluit verschillende goedkeuringen nodig. Wil men een school voor g.l.o. bouwen, dan komen het Ministerie van Onderwijs en gewone- en bouwkundige inspecteur hieraan te pas. Voor de begrotingswijziging is de goedkeuring van Gedeputeerde Staten nodig, de Rijksgoedkeuring wordt afgegeven door het Ministerie van Volkshuisvesting en Bouwnijverheid en de financiering – zonder welke Gedeputeerde Staten geen goedkeuring geven – moet verzekerd worden door de Bank van Nederlandse Gemeenten op last van de Ministeries van Binnenlandse Zaken en van Financiën. Elk dezer instanties heeft de neiging – en dit is wel weer begrijpelijk ook – niet veel te voelen voor zwevende goedkeuringen, toegezegde leningen en bouwvolumina en dus zijn goedkeuring afhankelijk te stellen van de reeds aanwezigheid van de andere goedkeuringen. Men moet weten, hoe deze cirkel moet worden doorbroken. Anders zit A op B, B op C en en C op A te wachten. Men vraagt zich wel eens af of dit nu bij toeval zo ingewikkeld wordt gemaakt, vooral ook door de regelingen telkens te wijzigen, of met opzet, omdat men daardoor het aantal rijpe verzoeken om goedkeuring wat beperkt. Waarschijnlijk is het ontstaan

van zulk een toestand toevallig, want men werkt los van elkaar, maar eenmaal aanwezig, maakt men er dankbaar gebruik van.

Belangrijker is, dat de goedkeuring tamelijk willekeurig geschiedt, niet uit gemeenheid of uit domheid, maar eenvoudig omdat het anders niet kan. Men kan, wanneer men van een groot aantal plannen er slechts enkele kan goedkeuren – daar er onvoldoende geld of bouwvolume is – onmogelijk de urgentie van de school te A, de riolering te B, de brandweerkazerne te C of de elektriciteitskabel te D vergelijken. Deze zijn niet op één noemer van nuttigheid te krijgen. Deze onvermijdelijke willekeur is één van de grootste bezwaren tegen dit systeem van goedkeuringen.

Toen ik de ambtelijke wereld binnentrad als adjunct-inspecteur der directe belastingen, leerde de Inspecteur mij reeds het volgende: „Denk niet, dat de ontvanger wordt gecontroleerd door de inspecteur, dat doet de chef de bureau hier, die adjunct-commies is. En ik word in feite niet gecontroleerd door de directeur, maar door de hoofdcommissie ter directie en de directeur wordt niet gecontroleerd door de directeur-generaal, maar door een op het departement geplaatste inspecteur. Men wordt altijd gecontroleerd door een lagere in rang". Dit geldt ook buiten de belastingdienst en ieder weet dit. En niet ieder vindt dit altijd redelijk en plezierig. Overigens is dit niet iets van deze tijd. In het oudste centraal bestuurde grote rijk, dat van Rome in de keizertijd, was het – in zelfs verscherpte vorm – net zo. Wij lezen in „Het dagelijks leven in het oude Rome" van Jérôme Carpocino (eerste deel, blz. 91): „Tot aan het principaat van Claudius bestond het „kabinet" des keizers bijna uitsluitend uit slaven. Zij waren het die de verzoekschriften uit alle delen van het rijk in ontvangst namen, zij zonden de instructies aan de provincie-gouverneurs en aan de magistraten van Rome, zij werkten de jurisprudentie van alle rechtbanken uit, het Hoge Hof der senatoren inbegrepen. De keizers van Claudius tot en met Trajanus stelden hun kabinet samen uit vrijgelatenen".

De omstandigheden zijn wel veranderd, maar nog steeds is het juist, dat men in feite wordt gecontroleerd door en instructies ontvangt van iemand die lager in rang is.

De vele goedkeuringen die de gemeentebesturen behoeven, de bemoeizucht van velerlei instanties, het oponthoud en het geld dat dit alles kost plus het zoëven gememoreerde, maken hen wel eens balsturig. De neiging om maar met het werk te beginnen voordat alle goedkeuringen binnen zijn, vooral als het werk op een bepaalde tijd klaar moet zijn, is groot. De neiging om allerlei voorschriften te omzeilen is zeker ook aanwezig. Ik behoef hier niet uit de keuken te klappen. Maar ieder weet, wat er gebeurde toen herbouwplichten niet mochten worden overgedragen en gebeurt wanneer een huis iets groter is dan de voorschriften, de woningwetwoningen te mooi of te duur zijn en een lening tegen rentegamma-voorwaarden niet is te krijgen. Mensen die er niet aan zullen denken in hun persoonlijk belang te knoeien, wor-

den vindingrijk wanneer het voor de gemeente is en ingaat tegen voorschriften waarvan zij de zedelijke en redelijke grondslag niet zien. Meestal is de controlerende autoriteit van al deze handigheden op de hoogte en laat het binnen zekere grenzen maar toe, omdat zij ook niet zo enthousiast is over de door weer een andere autoriteit uitgevaardigde maatregel. Er vallen over dit spel zeer vermakelijke verhalen te vertellen. Maar in een ernstig stuk als een preadvies voor de Vereniging voor Administratief Recht passen die niet. Het zijn meestal niet zulke heel erge dingen die er gebeuren, maar men is op een hellend vlak, vooral als ambtenaren medewerken aan het spel der bestuurders en nog meer als buitenstaanders, bijv. aannemers, mee moeten spelen.

Het spoorwegpersoneel in een of ander land heeft eens lijdelijk verzet gepleegd door alle voorschriften precies op te volgen. Het bedrijf liep volkomen vast. Als de gemeentebesturen alle voorschriften op zouden volgen, zou er niet veel terecht komen van de opbouw van ons land. En dus is het maar gelukkig dat zij het niet doen, zou men kunnen zeggen. Maar misschien zou door wel-opvolgen en spaak-laten-lopen de aandacht eens op deze zaak worden gevestigd, zou het openlijk verzet groter worden en zou een grote opruiming kunnen worden gehouden. Het zal goed zijn hier ook eens aandacht aan te besteden.

Het gaat vèr, de uitspraak van een rechter een al of niet goedkeuring te noemen. Maar de rechter gaat soms ook vèr.

Het is vanzelfsprekend, dat de privaatrechtelijke handelingen van de overheid op precies dezelfde wijze als die van een particulier of rechtspersoon volgens het privaatrecht aan het oordeel van de rechter zijn onderworpen. Anders wordt het, wanneer het publiekrechtelijke handelingen zijn: men denke bijv. aan het weigeren van een vergunning, het toewijzen van een woning of het vorderen van woonruimte. Is het de taak van de rechter het beleid van het Gemeentebestuur – meestal Burgemeester en Wethouders – te beoordelen? Verschillende lagere rechters zijn hier vrij ver in gegaan. De Hoge Raad is duidelijk voorzichtiger, m.i. terecht. Men behoeft geen dogmatisch aanhanger te zijn van de leer der trias politica om toch te menen dat rechter en bestuurder beter van elkaars terrein kunnen blijven.

Besturen is taak van het Bestuur en het is de taak der Volksvertegenwoordiging te controleren of dit juist gebeurt. (Hier kom ik nog op terug). Wanneer de rechter de juistheid van elke handeling van de overheid nog eens ging beoordelen, dan werd hij een toezichthoudend orgaan, dat een – weliswaar geen preventieve, maar repressieve – contrôle over gemeente- of andere besturen zou uitoefenen. Men zou hiermede een vervlakking van grenzen krijgen, grote rechtsonzekerheid en het prevaleren van het oordeel van ter zake van het bestuur ondeskundigen. Beleid is mede een kwestie van recht, maar ook nog van veel andere zaken. Eén kant zou te zwaar gaan wegen. Een bestuurder ziet elke handeling als onderdeel van een geheel. Het geheel moet goed lopen. De rechter – en vanuit zijn standpunt terecht – ziet elke taak

apart en doet een uitspraak die naar zijn overtuiging juist is, terwijl hij voor de gevolgen niet verantwoordelijk is. Een College van Burgemeester en Wethouders zal een gezin niet gauw uit zijn woning zetten, als er geen ander huis is; een rechter zal dit – en m.i. terecht – wel doen, als dit volgens de wet juist is, zonder op de gevolgen te letten.

Ik sluit mij gaarne aan bij het oordeel van de Hoge Raad, die in zijn arrest van 25 februari 1949 (aangehaald in het Tijdschrift voor Overheidsadministratie van 29 januari 1959, 15e jaargang, nr. 693) overweegt,

„dat voor tussenkomst van de rechter reden zou kunnen zijn, indien de vordering als een daad van willekeur zou zijn aan te merken;

dat deze figuur zich voordoet als moet worden aangenomen, dat de vorderende autoriteit bij afwegen van de in aanmerking komende belangen in redelijkheid niet tot een vordering heeft kunnen komen, en dus afweging van die belangen geacht moet worden niet te hebben plaats gehad;

dat echter zodanig geval zich hier niet voordoet, nu te dezen de mogelijkheid aanwezig is, dat redelijk oordelende mensen bij de afweging van de hier tegenover elkaar staande belangen tot verschillend resultaat komen".

Dit is een wijze beperking. Alleen ingrijpen wanneer het besluit niet te verdedigen is en anders niet op de stoel van de bestuurder gaan zitten.

Ik heb er boven op gewezen, dat de overheidsbemoeiing is toegenomen. De staat trekt meer belangen tot zich en particulieren en lagere publiekrechtelijke lichamen zijn door vele regelingen in hun vrijheid beperkt. Gedeeltelijk is dit een gevolg van zich wijzigende opvattingen ten aanzien van de staatstaak op economisch en sociaal gebied. Dit is belangrijk en interessant, maar het ligt thans niet op mijn weg hier nader op in te gaan. Gedeeltelijk is het echter ook wel oorlogs- en naoorlogs-wetgeving, die is blijven bestaan òf omdat men deze uit traagheid heeft vergeten in te trekken òf omdat men verkregen macht en invloed niet graag weer afstaat, ook al is de reden daarvoor vervallen. Maar er is nog een reden en die is eigenlijk – speciaal in verband met het goedkeuringsrecht – interessanter en psychologisch belangrijker.

Ik heb reeds betoogd, dat toezicht op de gemeentebesturen gewenst is. Wanneer men afstapt van de staatsrechtelijke fictie, dat de Raad bestuurt en Burgemeester en Wethouders slechts voorbereiden en uitvoeren, maar uitgaat van de feitelijke situatie, dat Burgemeester en Wethouders besturen en de Raad controleert, dus al of niet goedkeurt, dan is ook de Raad een toezichthoudend orgaan. *En nu is het meestkenmerkende feit voor de huidige situatie, dat de betekenis van de Raad als toezichthoudend orgaan sterk is afgenomen en dat de betekenis van allerlei andere organen als toezichthoudende organen is toegenomen. Wat is nu oorzaak en wat is gevolg?*

Vroeger stonden er in een Raad normaliter twee groepen tegenover elkaar: een richting die veel wilde doen en bereid was de consequentie

van hoge gemeentelijke belastingen te dragen en daartegenover een andere richting, die de belastingen laag wilde houden en de consequentie dat er dan ook niet zo veel kon gebeuren, aanvaardde. Dit was een zuivere en duidelijke controverse. In het gemeentelijke apparaat waren dus een motor en een rem ingebouwd. De motor spreekt meer tot de fantasie, maar ook een rem is noodzakelijk.

Toen het eigen belastinggebied der gemeenten sterk werd ingekrompen in 1929 en het Gemeentefonds werd ingesteld, verdween geleidelijk de zuivere controverse, met de motor en de rem. Het uit te voeren werk werd niet meer uit door de eigen belastingbetalers op te brengen geld betaald, maar uit een uitkering uit het Gemeentefonds. In de dertiger jaren was er nog een zekere neiging tot zuinigheid onder invloed van de aanpassingspolitiek dier dagen. Al zakte de gemeente die zijn begroting niet meer sluitend kon maken en dus „extrabijdragenbehoevend" of „noodlijdend" werd, nooit weinig, maar steeds vrij veel onder nul! Na 1945 leefde de zuinigheid om vele redenen niet zo sterk meer. Toen bovendien, naast de objectieve, steeds meer de subjectieve uitkeringen een rol gingen spelen, verdween steeds meer de veiligheid van de ingebouwde rem. De ervaring leert, dat wanneer Burgemeester en Wethouders met een redelijk project in de Raad komen, de Raad dit goedkeurt en zich niet erg om de financiële kant bekommert. Tegenover de uitgaven van het plan staan zelden verhoogde belastingen die op de eigen burgers drukken. Als er nog net een sluitende begroting is, is er nog enige voorzichtigheid, maar wanneer men reeds onder nul is, neemt men de zaken gemakkelijk. De Raad, voorgelicht door Burgemeester en Wethouders, redeneert dan aldus: „Er is een onverdeeld bedrag in het Gemeentefonds beschikbaar voor een subjectieve verhoging der algemene uitkering. Proberen wij niet een deel daarvan te veroveren, dan doen wij onze gemeente tekort, want anderen zijn niet zo bescheiden. Bovendien worden de Rijksgoedkeuringen en financieringen heus niet zo vlot afgegeven. Wanneer Burgemeester en Wethouders die reeds hebben verkregen of nog kunnen verkrijgen, zal dit werk toch werkelijk wel nodig zijn. Wanneer er van hogerhand eens iets mag gebeuren, dan moeten wij dit dankbaar aangrijpen. Contrôle is er genoeg: het plan zal wel goed en niet te luxueus zijn". Deze redenering is niet verheven, maar wel begrijpelijk. De rem is er nog wel, maar niet meer in het apparaat.

Het Nederlandse volk is energiek en actief. De kans op te veel hooi op de vork nemen is groter dan de kans van inslapen. Een motor zonder rem kan doorslaan. En nu kan men er over gaan twisten of, door het grotendeels verdwijnen van de rem in het apparaat, de noodzaak van remmen daarbuiten is ontstaan, of dat, door het opkomen van zoveel remmen buiten het apparaat, de rem daarbinnen geleidelijk in betekenis is afgenomen (een wisselwerking is het meest waarschijnlijke) een feit is, dat de rem is verplaatst.

Geen kracht kan blijvend gunstig werken zonder tegenkracht. Te-

genover Regering of Bestuur de Volksvertegenwoordiging; tegenover regeringspartij de oppositie. Slechts door strijd en kritiek kan iets goeds tot stand komen. Tegenover activiteit moet traagheid staan. En als de Raad deze laatste niet meer opbrengt, dan moeten de – andere toe zichthoudende organen dit doen. (Men kan zich afvragen, of het Rijk zelf geen behoefte heeft aan een rem. Hierop kan worden gezegd, dat het parlement nog als zodanig werkt, daar in het Rijk nog wel een duidelijk verband is tussen uitgaven en belastingen en dat het Rijk zulk een geweldig ingewikkeld geheel is geworden, dat het gevaar van te grote activiteit niet zo groot is).

Ik bewonder deze ontwikkeling geenszins. Het beste contrôleorgaan is altijd de Volksvertegenwoordiging, i.c. de Raad, die in het openbaar werkt, veelzijdig is samengesteld en dus democratisch en niet technocratisch denkt.

Laat ons trachten het boven geschrevene samen te vatten, onze bezwaren te noemen en wegen die tot herstel van normale verhoudingen kunnen leiden, aan te geven.

1. Art. 228 der Gemeentewet is nog steeds belangrijk, al is relatief de betekenis gedaald door het opkomen van andere goedkeuringen en andere goedkeurende autoriteiten.
2. Gedeputeerde Staten behoren de besluiten der Gemeentebesturen te toetsen aan het gemeentelijk financieel belang en aan de Wet. Met toetsing aan andere gemeentelijke belangen en aan het algemeen belang moet men zeer voorzichtig zijn.
3. Verschillende in dit artikel genoemde onderwerpen kunnen wel vervallen.
4. Het passen van de gemeenten in het conjunctuurbeleid van de Regering, tot uiting komend vooral in investerings- en rente-politiek, moet bij de wet geschieden. De medezeggenschap der gezamenlijke gemeenten bij deze politiek moet worden verzekerd door òf in een apart orgaan òf in de Sociaal-Economische Raad een redelijk aantal zetels aan vertegenwoordigers der gemeenten toe te wijzen.
5. De andere dan in art 228 der Gemeentewet genoemde goedkeuringen moeten zoveel mogelijk verdwijnen, behalve wanneer zij de conjunctuurpolitiek betreffen; dan kunnen zij in de betreffende wet worden opgenomen.
6. Het goedkeuringsrecht behoort alleen te worden gegeven aan verantwoordelijke bestuursorganen, zoals Gedeputeerde Staten, Minister, Kroon, niet aan ambtenaren of ambtelijke instanties. Deze laatsten behoren uitsluitend een adviserende taak te hebben.
7. De theorie, dat allen het algemeen belang moeten behartigen, klinkt erg idealistisch, maar het is zeer de vraag of dit in de praktijk zo mooi en of het wel mogelijk is, daar tegenstellingen en strijd noodzakelijke elementen in de samenleving zijn.

8. Vermenging van toezichthoudend orgaan en belanghebbende is gevaarlijk en onjuist.
9. Het is een onjuist uitgangspunt, dat natuurlijke personen en lichamen volgens het privaatrecht enerzijds en publiekrechtelijke lichamen anderzijds altijd gelijk moeten zijn voor de wet. In geen geval moet er discriminatie ten ongunste van de publiekrechtelijke lichamen zijn.
10. De beroepsprocedure voor de Afdeling voor de geschillen van bestuur van de Raad van State en de Kroon moet worden versneld door deze aan termijnen te binden.
11. De rechter moet uiterst voorzichtig zijn met het al of niet „goedkeuren" van het beleid der overheid.
12. Wat betreft het goedkeuringsrecht, hierbij moet het zwaartepunt worden verschoven van Gedeputeerde Staten, Kroon en andere autoriteiten, naar de Raad.
    Dit kan worden bevorderd:
    a. door weder te zorgen voor financiële verantwoordelijkheid door het invoeren van een eigen belastinggebied (bijv. woonplaatsbelasting);
    b. door te bepalen dat Burgemeester en Wethouders ook voor het zelfbestuur verantwoordelijk zijn aan de Raad.
13. Voor herstel van de autonomie der gemeenten is samenvoeging van de kleine gemeenten tot grotere (bijv. niet beneden de 5000 inwoners, zoals het bekende Noordhollandse rapport voorstelt) noodzakelijk.
14. Meer dan in de afgelopen jaren moet op de juiste staatsrechtelijke vorm worden gelet. Men zal de bestaande wetgeving moeten wijzigen en nieuwe wetten zo moeten maken, dat de technocratie wordt teruggedrongen en de democratie wordt versterkt.

HET GOEDKEURINGSRECHT

PRE-ADVIES VAN DR. H. VAN DER WEL

§ 1. INLEIDING

De hierna volgende beschouwingen omtrent het goedkeuringsrecht beperken zich tot de plaats en functie van het goedkeuringsrecht in een gedecentraliseerd staatsbestel. Buiten beschouwing blijven dus al die gevallen, waarin buiten de verhoudingen, zoals die voortvloeien uit de opbouw van ons staatsbestel, bepaalde handelingen de goedkeuring van een overheidsorgaan behoeven en waarbij dit gelijkelijk geldt voor particulieren en voor overheidsorganen. Dus gevallen als de goedkeuring van een pachtcontract (art. 2, lid 2 Pachtwet), goedkeuring van een waterstaatswerk op grond van een provinciale toezichtverordening, e.d.

Een zeker toezicht van hoger gezag is inherent aan een gedecentraliseerd staatsbestel.

Immers decentralisatie is slechts aanvaardbaar, 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. Er moet m.a.w. sprake zijn van een voldoende mate van coördinatie en van integratie van het beleid van de centrale overheid en van de lagere organen[1].

Voor een belangrijk deel zal dit toezicht repressief kunnen zijn; voor bepaalde onderdelen zal men hierbij echter aan een preventief toezicht de voorkeur geven.

Van ouds zijn wij met deze vorm van toezicht vertrouwd ten aanzien van provincie en gemeente, dus in het vlak van de territoriale decentralisatie.

Evenzeer kennen wij van oudsher deze vorm van preventief toezicht ten aanzien van het waterschap, het met een bepaalde waterstaatstaak belaste overheidslichaam. In de latere jaren, in het bijzonder na de laatste wereldoorlog, heeft ons staatsrecht zich in de richting van functionele decentralisatie verder ontwikkeld. Bij deze verdere ontwikkeling heeft de wetgever, evenzeer als bij de territoriale decentralisatie, de behoefte gevoeld aan een preventief toezicht op het handelen van de in dit kader te vormen publiekrechtelijke lichamen.

[1] Vgl. G. A. van Poelje, Algemene inleiding tot de bestuurskunde (1942), blz. 46 vv., alsmede diens artikel over het toezicht op de grootste gemeenten in Bestuurswetenschappen 1956, blz. 60 vv.

§ 2. AARD VAN HET GOEDKEURINGSRECHT

Onze wetgeving beperkt zich er in het algemeen toe[1] voor te schrijven dat bepaalde besluiten aan de goedkeuring van hoger gezag zijn onderworpen, zonder daarbij aan te geven wanneer het toezichthoudend orgaan deze goedkeuring kan verlenen, dan wel haar moet weigeren. Slechts in een beperkt aantal gevallen is de wetgever verder gegaan en heeft hij tevens – doch dan nog in zeer algemene bewoordingen – het toezichthoudend orgaan enige nadere richtlijnen gegeven ten aanzien van de hantering van zijn goedkeuringsrecht. Dit betekent, dat het met de goedkeuring van besluiten belaste orgaan in eerste instantie zelf zijn weg dient te zoeken. Hiertoe zal het zich in de eerste plaats rekenschap dienen te geven van de aard en het karakter van het hem opgedragen goedkeuringsrecht.

Ook voor de beantwoording van andere vragen die zich met betrekking tot de goedkeuring voordoen – de vraag of een verleende goedkeuring voor intrekking vatbaar is, het verlenen van goedkeuring voor een bepaalde tijd enz. – is de opvatting omtrent het karakter en de aard van het goedkeuringsrecht bepalend.

Het wil mij voorkomen, dat het niet noodzakelijk is diep in te gaan op de opvatting die het recht van goedkeuring ziet als een daad van medewetgeving.

Deze – door Thorbecke in zijn latere periode verdedigde – opvatting, dat de Provinciale Staten met de Koning de wetgever voor de Provincie zouden zijn, gelijk de Staten-Generaal voor het Rijk[2], vindt geen aanhangers meer, ook al heeft zij in ons Staatsrecht met name in artikel 273 van de Gemeentewet en in art. 167 van de Provinciale Wet haar sporen nagelaten.

Het meest klemmende argument tegen deze leer vormt wel, dat zij in strijd is met de krachtens de Grondwet aan Provinciale Staten en Gemeenteraad overgelaten regeling en bestuur van de huishouding van Provincie en Gemeente. Evenmin past zij in het zelfbestuur. De in dit kader door gemeentelijke of provinciale organen te verlenen medewerking kan niet bestaan in het in samenwerking met het hogere orgaan nemen van besluiten. Het besluit wordt ook hier door het lagere orgaan alleen genomen.

Met dit korte verweer moge worden volstaan. Voor het overige zij verwezen naar Thorbecke's beschouwingen in deze, naar de uitvoerige bestrijding van Buys in zijn Commentaar (Toelichting en Kritiek) op de Grondwet[3], alsmede naar de bondige verhandeling van De Monchy over het goedkeuringsrecht in zijn Handboek voor het Nederlandsche Provincierecht[4].

[1] Zie nader hieronder blz. 34 vv.
[2] Zie zijn Bijdrage tot herziening der Grondwet, blz. 70.
[3] J. T. Buys, De Grondwet – Arnhem 1887 – Deel II, blz. 91 vv.
[4] t.a.p. blz. 209 vv.

Afwijzing van de goedkeuring als een daad van medewetgeving betekent dus, dat men bij zijn beschouwing omtrent aard en karakter van het goedkeuringsrecht vooropstelt, dat de aan goedkeuring onderworpen besluiten normale besluiten zijn van de betrokken organen, die op dezelfde wijze tot stand komen als de niet aan goedkeuring onderworpen besluiten van deze organen. De goedkeuring is niet meer dan een voorwaarde die vervuld moet zijn, alvorens de aan goedkeuring onderworpen besluiten voor uitvoering vatbaar zijn, c.q. verbindend kunnen worden[1].

Hieruit volgt reeds aanstonds, dat de inhoud van het aan goedkeuring onderworpen besluit uitsluitend wordt bepaald door het orgaan dat het besluit neemt en dat de met goedkeuring belaste instantie het besluit zoals het wordt voorgelegd heeft te aanvaarden of dient te verwerpen. Hoger gezag mist dus de bevoegdheid in het besluit enige wijziging te brengen.

In hoeverre in verband hiermede partiële goedkeuring geoorloofd is, zal in § 5 nader worden bezien.

Nauw verwant hieraan is de vraag die zich in het Waterschapsrecht voordoet, of Gedeputeerde Staten aan een keur goedkeuring mogen onthouden omdat in de keur een bepaald onderwerp ongeregeld is gebleven, dat naar de mening van Gedeputeerde Staten regeling behoefde.

Schilthuis[2] is in tegenstelling tot Schepel[3] m.i. terecht van oordeel, dat Gedeputeerde Staten daartoe niet bevoegd zijn. „Gedeputeerde Staten moeten", zo schrijft hij, „bij de beoordeling van keuren in acht nemen, dat het het waterschapsbestuur is, dat de keuren maakt en dat de taak van het hoger gezag slechts is toe te zien, dat de keuren geen ongeoorloofde bepalingen bevatten en dat deze geen ongerechtvaardigde schade toebrengen aan de belangen van derden. Aan hetgeen de toets van hun kritiek niet kan doorstaan, dienen zij hun goedkeuring te onthouden, maar het is niet de taak van Gedeputeerde Staten, van het voorschrift dat hun goedkeuring voor de totstandkoming van keuren eist, gebruik te maken om de waterschapsbesturen te noodzaken tot opneming van bepalingen die het bestuur niet wenst en zich op die wijze in de plaats van dat bestuur te stellen."

Schilthuis doet daarbij een beroep op de Koninklijke Besluiten van 15 augustus 1902, 17 februari 1906[4] en van 11 oktober 1933, AB 1933, blz. 884. Vooral het KB van 17 februari 1906 is in deze zeer positief in de overweging, „dat het bestuur van een waterschap wel bevoegd is tot het maken van keuren, maar daartoe niet verplicht is en dat mits-

[1] Zie in deze zin ook C.R.v.B. 31 oktober 1935, A.B. 1936, blz. 168 i.z. de bekende kwestie over de salarissen van de gemeentesecretaris en -ontvanger van Utrecht.
[2] Waterschapsrecht, blz. 152.
[3] Waterschapswetgeving, 2e dr., blz. 109.
[4] Beide te vinden bij Kooiman I, blz. 164.

dien de vraag, welke onderwerpen bij een keur zullen worden geregeld, uitsluitend ter beoordeling staat van het waterschapsbestuur."

Minder positief is de Kroon in deze in zijn beslissingen van 19 februari 1935, AB 1935, blz. 407 en van 22 november 1947, AB 1948, blz. 96. In beide Koninklijke Besluiten wordt gesteld, dat in afwijking van het beginsel, dat het ontbreken van door Gedeputeerde Staten wenselijk geoordeelde voorschriften niet tot onthouding van goedkeuring van de keur kan leiden, zich omstandigheden kunnen voordoen, die rechtvaardigen dat het ontbreken van bepaalde voorschriften tot onthouden van goedkeuring leidt.

Soortgelijke vragen hebben zich voorgedaan met betrekking tot niet verplichte uitgaven van gemeenten. Bij K.B. van 18 april 1910, S 117, werd goedkeuring onthouden aan de begroting van de gemeente Driel, omdat daarop een post ontbrak voor geneeskundige verzorging van behoeftige leden van de plaatselijke Hervormde gemeente.

Een tweede voorbeeld biedt het K.B. van 31 mei 1916, W.B.A. 3499. Bij dit K.B. werd ongegrond verklaard het beroep van de Raad van de gemeente Domburg tegen onthouding van goedkeuring aan de begroting, omdat hierop geen gelden voor de uitvoering van een rioleringsplan waren uitgetrokken.

Oppenheim, aan wiens „Het Nederlandsche Gemeenterecht"[1] deze beide Koninklijke Besluiten zijn ontleend, noemt de op de gemeenteraad van Driel uitgeoefende zijdelingse dwang „de eeuwige schande" van het K.B. van 1910. De omstandigheid dat het hier – niettegenstaande het goedkeuringsvereiste – blijft gaan om besluiten van het lagere orgaan, brengt voorts met zich mede, dat het hoger gezag bij de beoordeling van een aan zijn goedkeuring onderworpen besluit zich niet heeft af te vragen, hoe het zelf in het bewuste geval of in de gegeven situatie zou hebben besloten, doch zich dient te beperken tot de vraag of tegen het besluit, zoals hem dit is voorgelegd, klemmende bezwaren zijn in te brengen en wel zo klemmend, dat aan het besluit geen goedkeuring kan worden verleend. De met goedkeuring belaste instantie dient dus bij de hantering van haar goedkeuringsrecht in hoge mate de zienswijze van het lagere orgaan te respecteren.

De vraag, aan welke criteria de goedkeurende instantie, op deze gereserveerde wijze het aan haar goedkeuring onderworpen besluit benaderend, dit dient te toetsen, zal in § 4 van dit pre-advies worden besproken.

Een volgend punt dat men in de litteratuur vindt aangeroerd, is de vraag of het goedkeuringsrecht zich beperkt tot een beoordeling van de al dan niet aanvaardbaarheid van het betrokken besluit op het moment dat het aan hoger gezag wordt voorgelegd, dan wel of het goedkeuringsrecht een voortdurend toezicht impliceert.[2]

[1] Deel I – 5e dr., blz. 458.
[2] Vgl. De Monchy, t.a.p. blz. 206.

Het belang van deze vraag is duidelijk: blijft het goedkeuringsrecht beperkt tot een beoordeling van het besluit op het moment dat het ter goedkeuring wordt voorgedragen, dan is in beginsel intrekking van een eenmaal verleende goedkeuring niet mogelijk. Ziet men daarentegen het goedkeuringsrecht als een voortdurend toezicht, dan brengt dit met zich mede, dat de met de goedkeuring belaste instantie, indien dit het bewuste besluit later niet meer acceptabel acht, gerechtigd is op de verleende goedkeuring terug te komen. In deze opvatting zou evenzeer goedkeuring met een tijdsbepaling aanvaardbaar zijn. In § 5, bij de behandeling van het goedkeuringsbesluit, komen wij op deze punten nader terug. Hier, bij deze meer algemene oriëntatie omtrent aard en karakter van het goedkeuringsrecht, willen wij volstaan met de opmerking dat men voor ons geldend recht zal moeten aannemen, dat het goedkeuringsrecht zich beperkt tot een beoordeling van het aan goedkeuring onderworpen besluit op het moment dat het aan het oordeel van hoger gezag wordt onderworpen. Is de goedkeuring verleend, dan is het besluit perfect en zijn de bemoeiingen van het toezichthoudend orgaan met dit besluit beëindigd.

§ 3. ORGANEN MET GOEDKEURING BELAST

De mogelijkheden in de structuur van ons staatsbestel zijn duidelijk. Ten aanzien van besluiten van gemeenten en van waterschappen, die de wetgever aan goedkeuring van hoger gezag wenst te onderwerpen, komen de organen van de Provincie en van het Rijk als goedkeurende instanties in aanmerking. Practisch dus Gedeputeerde Staten en de Kroon of de betrokken Minister.

Voor provinciale besluiten zijn uiteraard de organen van de centrale overheid de aangewezen instanties.

Wat de aan goedkeuring te onderwerpen besluiten van de in het kader van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie in het leven geroepen en te roepen lichamen aangaat, kan deze goedkeuring in de handen worden gelegd van de organen van het Rijk of van organen uit de Publiekrechtelijke Bedrijfsorganisatie zelf. De hier genoemde mogelijkheden zijn alle benut.

In dit verband richt onze belangstelling zich in de eerste plaats op de vraag aan welke organen ten opzichte van de Gemeenten en de Waterschappen bij het verlenen van goedkeuring de voorkeur moet worden gegeven: aan provinciale organen of aan Rijksorganen.

Voor de Colleges van Gedeputeerde Staten pleit in dit verband, dat zij nauwkeuriger bekend zijn met de locale situatie; zij kunnen, doordat zij dichter bij de plaatselijke besturen staan, beter dan de organen van de centrale overheid de onweegbare factoren beoordelen, die mede bij de beslissing een rol hebben gespeeld[1].

[1] Zie in deze zin Kan, Gedenkboek Gemeentewet 1851-1951, blz. 180.

Van belang is in dit verband evenzeer het persoonlijk contact tussen het lichaam dat het besluit nam en de toezichthoudende instantie. Eventuele bezwaren kunnen, wanneer het toezicht bij Gedeputeerde Staten ligt, gemakkelijker een punt van mondeling overleg vormen dan wanneer de goedkeuringsbevoegdheid bij de centrale overheid berust. Eventuele misverstanden laten zich op deze wijze beter oplossen.

Het stelsel heeft voorts, naar de mening van Prof. Van Poelje, „het voordeel, dat in het bijzonder tot de kleinere gemeenten langs een gemakkelijke weg de grotere kennis en ervaring kunnen worden gebracht, waarover de provinciale besturen beschikken".[1]

Ten slotte zouden Gedeputeerde Staten strijd met het algemeen belang vaak zuiverder kunnen beoordelen dan de organen van de centrale overheid.[2]

De nauwe relatie tussen Gemeente- (en Waterschaps-)besturen en Gedeputeerde Staten heeft naar het oordeel van Prof. Van Poelje echter het nadeel, dat het provinciale controleren zo licht mederegeren wordt, welk nadeel een nog veel scherper vorm aanneemt indien de provinciale besturen zelf regelend optreden op een gebied waarop ook de gemeenten werkzaam zijn en dus de controleur tegelijk concurrent dreigt te worden.[3]

Kleyn heeft in een artikel in „De Nederlandse Gemeente" van 17 december 1954[4] aan deze kant van de zaak uitvoerig aandacht geschonken. Nu de eigen taak van de Provincie zich uitbreidt, de provinciale besturen „op allerlei gebied meer en meer een eigen politiek voeren met gevolg, dat de aanvankelijk neutrale houding van Gedeputeerde Staten, van waaruit de beoordeling van gemeentelijke besluiten geschiedde, meer en meer gaat verdwijnen", verliezen de Colleges van Gedeputeerde Staten, aldus Kleyn, de geschiktheid tot toezichthoudend college. Immers, zo betoogt hij: „Behoorlijk bestuur vraagt duidelijk partij kiezen, een vaste lijn; goed toezicht vraagt onpartijdigheid."

Als remedie oppert Kleyn vragenderwijs de gedachte, „of wij zo langzamerhand niet toekomen aan regionale vertakkingen van de Raad van State, een onpartijdige instantie, die op provinciaal niveau zich stelt tussen de belangen der provincie en die der gemeenten". Deze provinciale vertakkingen van de Raad van State zouden in de gedachtengang van Kleyn, op dezelfde wijze als de Raad van State de Kroon adviseert, Gedeputeerde Staten moeten adviseren[5] omtrent

[1] Algemene Inleiding tot de bestuurskunde, blz. 46.
[2] Aldus de door de Provinciale Staten van Groningen ingestelde Commissie tot onderzoek van de taakverdeling tussen Rijk en Provincie (Commissie Van der Pot) in haar rapport blz. 15.
[3] Van Poelje, t.z.p. blz. 46.
[4] Jaargang 1954, blz. 589 vv.
[5] Vgl. mede Kleyns nadere toelichting in „De Nederlandse Gemeente" van 28 januari 1955, blz. 42.

de vraag of een aan hun goedkeuring onderworpen besluit daarvoor al dan niet in aanmerking komt[1].

Ik laat daar, of het uitgangspunt van Kleyn: „Behoorlijk bestuur vraagt duidelijk partij kiezen, een vaste lijn, goed toezicht vraagt onpartijdigheid" juist is. Toezicht is evenzeer besturen als bijv. de vaststelling van een provinciaal wegenplan, toezicht vraagt ook partij kiezen in de problemen die aan het toezichthoudend orgaan worden voorgelegd. Daarin ligt geen verschil tussen het uitoefenen van preventief toezicht op lagere organen en het vervullen van de eigen bestuurstaak. Het verschil ligt in de instelling waarmede het provinciaal bestuur op beide terreinen werkzaam is. Het uitoefenen van toezicht vraagt een grote mate van respect voor de besluiten van de lagere organen, het uitoefenen van de eigen bestuurstaak vraagt volle overtuiging van de juistheid van de gekozen oplossing.

Wat overigens de suggestie van Kleyn betreft, inzake het formeren van provinciale vertakkingen van de Raad van State, zal men zich er rekenschap van dienen te geven, dat tegen weigering van goedkeuring door Gedeputeerde Staten practisch steeds beroep open staat op de Kroon. De weigering van goedkeuring door Gedeputeerde Staten vormt dus vrijwel nimmer het laatste woord. Het door Prof. Van Poelje gesignaleerde nadeel wordt hierdoor mede, naar mij voorkomt, in betekenende mate ondervangen.

Onder deze omstandigheden betwijfel ik, of de verzwaring van de procedure welke de door Kleyn bepleite provinciale vertakkingen van de Raad van State betekent, waarbij men met name de tijd die dit alles zal vorderen niet mag onderschatten, wel aanbeveling verdient. Het is tekenend in dit verband, dat men in de beschouwingen welke de Commissie-De Monchy in haar rapport aan het preventieve toezicht wijdt[2], geen enkel voorstel in deze richting aantreft.

Wij vermeldden hiervoor ook nog, dat naar het oordeel van de Groninger Decentralisatie Commissie, Gedeputeerde Staten strijd met het algemeen belang beter zouden kunnen beoordelen dan de organen van de centrale overheid.

Zegwaard[3] bestrijdt deze opvatting. Zijns inziens is *in het algemeen* (cursivering van Zegwaard) slechts de centrale overheid in staat het algemeen belang op de juiste wijze te waarderen.

Het wil mij voorkomen – ik moge in dit verband verwijzen naar hetgeen hierna[4] omtrent het algemeen belang als meerwaardig belang wordt medegedeeld –, dat beide standpunten niet van eenzijdigheid

[1] Kleyn noemt in dit verband tevens de mogelijkheid, bij de vorming van deze provinciale vertakkingen van de Raad van State het vernietigingsrecht naar het proviciale vlak over te brengen. Jaargang 1954, blz. 592. Zie in dit verband mede het rapport van de Groningse Commissie Van der Pot, blz. 15, welke dit evenzeer bepleit.

[2] Zie haar rapport blz. 38.

[3] In Bestuurswetenschappen 1951, blz. 187, jo. blz. 185.

[4] Blz. 48 vv.

zijn vrij te pleiten (ook al relativeert Zegwaard dit met de gecursiveerde woorden).

Het hangt geheel van het geval af, of de centrale overheid dan wel Gedeputeerde Staten beter in staat zijn een oordeel over het algemeen belang uit te spreken. Neemt men echter in aanmerking, dat de provinciale besturen bij de hantering van het goedkeuringsrecht zeker ernstig aandacht zullen schenken aan de inzichten die in deze bij het centrale bestuur bestaan, dan meen ik dat aan de hier in het geding zijnde overwegingen geen argumenten kunnen worden ontleend tegen het leggen van de goedkeuringsbevoegdheid in de handen van Gedeputeerde Staten, ook dus niet, wanneer, zoals bij de lenings- en investeringspolitiek, het gaat om de eisen van het algemeen regeringsbeleid, waaromtrent – Prof. Van Poelje stelt dit terecht[1] – het *oordeel* alleen bij de Centrale Overheid kan berusten,

Naast de genoemde argumenten is er nog één argument, dat sterk pleit voor het hanteren van het goedkeuringsrecht door Gedeputeerde Staten. Zou men nl. het gehele goedkeuringsrecht in handen van de centrale overheid leggen, dan zou dit betekenen dat door één instantie een zeer groot aantal besluiten moet worden goedgekeurd[2].

Het onvermijdelijk gevolg hiervan is, dat de facto het goedkeuringsrecht grotendeels bij het ambtelijk apparaat van de centrale overheid komt te liggen. Bij goedkeuring door de Colleges van Gedeputeerde Staten is het gevaar van deze verambtelijking veel minder groot. Persoonlijk zullen de leden van het College van Gedeputeerde Staten – zeker die leden, die meer direct met de behandeling van de betrokken goedkeuringsbesluiten zijn belast – zich hier veel intenser mede bezighouden dan voor een Minister mogelijk is. Het bestuurlijk karakter van het goedkeuringsrecht komt hiermede beter tot zijn recht.

Vermelding verdient in dit verband, dat Prof. Simons[3] wijst op het verschil in karakter tussen het goedkeuringsrecht van de Kroon en het goedkeuringsrecht van Gedeputeerde Staten ten opzichte van gemeentelijke besluiten, nu in het laatste geval naast het goedkeuringsrecht de afzonderlijke bevoegdheid van de Kroon tot vernietiging wegens strijd met het algemeen belang bestaat, een mogelijkheid die ten aanzien van door de Kroon goedgekeurde besluiten ontbreekt.

Van Poelje brengt in zijn hiervoor geciteerde passage zoals wij zagen mede in het geding: de kennis en ervaring van de met toezicht belaste organen.

Voor zoveel dit toezicht betrekking heeft op de middelgrote en klei-

[1] In zijn artikel in Bestuurswetenschappen 1956 blz. 62; tevens blijkt uit dit artikel (blz. 68), dat Prof. Van Poelje de goedkeuring van de geldleningen voor de grootste gemeenten in handen van de Minister van Binnenlandse Zaken wil leggen.

[2] Zie in deze zin Prof. Van Poelje in zijn geciteerde artikel in Bestuurswetenschappen 1956, blz. 65, alsmede het Rapport van de Groningse Commissie Van der Pot, blz. 15.

[3] Ec. Stat. Berichten van 21 juni 1950.

nere gemeenten en op de waterschappen, zal de situatie practisch steeds zo zijn, dat het toezichthoudend orgaan – doordat het een groter terrein overziet, een groter aantal gevallen onder ogen krijgt en ook doordat het in de mogelijkheid verkeert zich beter te outilleren – over een grotere kennis en ervaring beschikt dan de aan zijn toezicht onderworpen besturen.

Anders ligt het met het toezicht van de centrale overheid op de provinciale besturen en van Gedeputeerde Staten op de grote gemeenten[1].

Verschillen van betekenis in de kundigheid doen zich hier niet voor. In vele gevallen zal het zelfs zo zijn, dat het gemeentebestuur, resp. het provinciaal bestuur, door de voorbereiding die aan het besluit vooraf is gegaan, over een grotere kennis van zaken beschikt dan het toezichthoudend orgaan zich binnen de grenzen en de omvang van het normale toezicht kan verschaffen.

Hantering van het goedkeuringsrecht krijgt in deze gevallen een ander accent. De coördinerende en integrerende functie van het goedkeuringsrecht komt hier vooral naar voren. Het redresseren en voorkomen van een duidelijk onjuiste toepassing van de geldende voorschriften, van een in technisch opzicht apert onjuiste beslissing, speelt hier slechts een ondergeschikte rol.

Een punt van bijzondere zorg vormt tenslotte bij de uitoefening van het goedkeuringsrecht het ter plaatse met behulp van het eigen ambtelijke apparaat in te stellen onderzoek. Men zal hierbij in het algemeen met behoedzaamheid te werk dienen te gaan. Beschikt het lagere orgaan over een deskundig technisch apparaat, dan zal men in een groot aantal gevallen zonder meer mogen aannemen dat technisch gesproken het project aanvaardbaar is. Acht men niettemin een nader onderzoek gewenst, dan zal men er wel zorg voor moeten dragen dat het vooronderzoek ter plaatse wordt opgedragen aan krachten die in kennis en ervaring op hetzelfde niveau staan als de deskundigen van het lagere orgaan die het project hebben opgesteld.

§ 4. JURIDISCHE OMSCHRIJVING

A. Inleiding

Het goedkeuringsrecht is in vrijwel alle gevallen waarin besluiten aan goedkeuring van hoger gezag zijn onderworpen, uitermate sober geregeld. In het algemeen heeft de wetgever zich er, afgezien van een aantal procedure voorschriften, toe beperkt voor te schrijven dat een bepaald besluit goedkeuring behoeft, zonder daarbij aan het met goedkeuring belaste orgaan duidelijke nadere aanwijzingen te geven omtrent de maatstaven die het bij de hantering van zijn goedkeuringsrecht behoort aan te leggen.

Een uitzondering hierop maakt de Wet op de Bedrijfsorganisatie,

[1] Zie Prof. Van Poelje, t.a.p., blz. 64/65.

die in de artt. 56, 126 en 132 uitdrukkelijk bepaalt dat goedkeuring alleen wordt geweigerd wegens strijd met de Wet of strijd met het algemeen belang (resp. wat de SER of het bestuur van het Product- of Hoofdbedrijfschap betreft, strijd met de belangen waarvan de behartiging in art. 2, resp. 71 van de genoemde Wet aan deze organen is opgedragen). Op deze laatste groep van gevallen, waarin dus bepaalde normen voor de hantering van het goedkeuringsrecht zijn gegeven, komen wij nader terug, waarbij wij de vraag onder het oog willen zien, welke betekenis aan deze criteria moet worden gehecht.

Allereerst dus het niet nader bepaalde goedkeuringsrecht.

De Grondwet is hierin voorgegaan. De verordeningen die de Staten voor het provinciaal belang nodig oordelen, behoeven – zo bepaalde de Grondwet tot haar laatste wijziging – de goedkeuring des Konings.

Elk besluit der Staten tot het invoeren, wijzigen of afschaffen van een provinciale belasting, behoeft de goedkeuring des Konings. Idem ten opzichte van de provinciale begroting.

De aan Gedeputeerde Staten opgedragen goedkeuringsbevoegdheid ten opzichte van bepaalde gemeentelijke besluiten, is op dezelfde sobere wijze in de Grondwet vastgelegd. Ook hier wordt simpel medegedeeld, dat de nader in de Grondwet aangeduide besluiten aan de goedkeuring van Gedeputeerde Staten zijn onderworpen.

De Wetgever, nader de provinciale en gemeentelijke bestuursinrichting in Provinciale Wet en Gemeentewet regelend, heeft zich tot deze zelfde summiere omschrijving, zonder enig criterium, beperkt.

B. Goedkeuring, niet gebonden aan bepaalde normen.

a. in de autonome sfeer

Wat de voorgeschreven Koninklijke goedkeuring voor de provinciale verordeningen betreft, zij er aan herinnerd dat reeds de Grondwet van 1814 de provinciale verordeningen aan de goedkeuring van de Kroon onderwierp.

Wantrouwen tegenover de Provincies, met name de vrees dat zij zich tot schade van het geheel te zelfstandig zouden gedragen, vormde hiertoe, zoals bekend, de aanleiding. Het voorschrift is zonder commentaar in de Grondwet van 1815 en vervolgens in die van 1848 overgenomen. Pogingen, die vereisten uit de Grondwet te schrappen, strandden in 1887 op het verzet van Minister Heemskerk, die de oude strijd tussen federalisten en unitarissen zag herleven[1] en het duurde tot de laatste Grondwetswijziging, voordat het goedkeuringsvereiste ten aanzien van de provinciale verordeningen uit onze Grondwet verdween en daarmede de weg werd vrijgemaakt, ook uit de provinciale wet dit voorschrift te schrappen[2].

Uit de hier summier weergegeven geschiedenis van dit grondwette-

[1] Vgl. De Monchy, Handboek voor het Nederlandse Provincierecht blz. 34.
[2] Vgl. in dit verband het rapport van de Commissie-Prinsen inzake herziening van de Provinciale Wet.

lijke voorschrift valt af te leiden, dat de Kroon in ieder geval tot taak heeft de provinciale verordeningen aan het algemeen rijksbelang te toetsen.

De vraag, of de Kroon daarnaast de provinciale verordeningen tevens mag toetsen aan het provinciaal belang, werd door Buys ontkennend beantwoord. Deze zag hierin een miskenning van de beginselen van de Grondwet, met name van art. 143, dat de regeling en het bestuur van het provinciaal huishouden aan de Staten overlaat. Wel mag de Kroon in de gedachtengang van Buys bij de hantering van het Koninklijk goedkeuringsrecht ten aanzien van provinciale verordeningen opkomen voor de belangen van de individuele burger[1].

Ook Kranenburg meent, dat de Kroon zich niet moet begeven in een onderzoek van de provinciale belangen, alleen dan gebruikt zij z.i. haar recht op een constitutioneel juiste wijze[2].

Thorbecke heeft in deze steeds een ruimer standpunt ingenomen. Reeds in zijn bekende brief uit 1843 aan een lid der Staten van Gelderland over de macht der Provinciale Staten[3] noemt hij als één van de motieven voor het goedkeuringsvereiste voor provinciale verordeningen uitdrukkelijk de „handhaving van het belang der provincie zelve". Zijn latere visie op het recht van goedkeuring als een recht van sanctie, accentueert uiteraard nog sterker dat z.i. ook het provinciaal belang bij het verlenen van de Koninklijke goedkeuring in aanmerking wordt genomen.

Ook De Monchy stelt zich in zijn bekende „Handboek voor het Nederlandsche Provincierecht" op het standpunt, dat de Kroon bij de hantering van het goedkeuringsrecht ten aanzien van provinciale verordeningen mede bevoegd is het belang van de provincie in aanmerking te nemen[4]. Dit volgt logisch uit zijn opvatting, dat „het hoger gezag ten aanzien van de criteria, waaraan het de ingezonden besluiten zal hebben te toetsen, aan geen beperking gebonden is". Men dient daarbij echter, aldus De Monchy, het negatieve, bloot afwerende karakter van het goedkeuringsrecht in het oog te houden[5].

Zonder dat men duidelijke lijnen kan trekken uit de schaarse in deze gepubliceerde jurisprudentie, blijkt daaruit in ieder geval wel, – men zie de voorbeelden die De Monchy in deze geeft[6] – dat daarbij de belangen van de lagere corporaties, de belangen van de individuele burger en het belang van het groter geheel in aanmerking worden genomen. Vooral toetsing aan het laatste heeft, zoals hiervoor in herinnering werd gebracht, bij het onderwerpen van de provinciale verordeningen aan de Koninklijke goedkeuring voor ogen gestaan.

[1] Vgl. De Grondwet 1887 – Deel II, blz. 94 en 95.
[2] Het Nederlandsch Provinciaal Recht 2e druk (1946), blz. 48.
[3] T.a.p. blz. 18.
[4] Blz. 212; zie hierbij ook noot 1 van deze bladzijde.
[5] T.a.p. blz. 212.
[6] T.a.p. blz. 258–267.

Naast het preventief toezicht op de provinciale verordeningen, kende de Grondwet van 1848 het preventief toezicht op de provinciale en gemeentelijke begrotingen.

Wat de provincies betreft, is dit met andere onderwerpen betreffende de financiering van de zelfbestuurstaak en de autonome taak van de provinciale besturen in een artikel geregeld.

Het goedkeuringsrecht op de gemeentelijke begroting wordt sedert 1848 in één adem genoemd met de goedkeuring van de besluiten van de gemeentebesturen, rakende de beschikking over gemeente-eigendom en zodanige andere burgerlijke rechtshandelingen als de wet aanwijst. Op dit gedeelte van het Grondwettelijk voorschrift komen wij hierna afzonderlijk terug.

Allereerst de goedkeuring op de begroting. Twee motieven voert Buys[1] hiervoor aan. In de eerste plaats geeft dit goedkeuringsvereiste de mogelijkheid er op toe te zien, of het lagere orgaan zich op de juiste wijze van de hem opgedragen taak kwijt. In de tweede plaats kan door middel van dit goedkeuringsrecht „de toekomst" worden beschermd „tegen de baatzucht van het levende geslacht"[2].

Meer in het bijzonder met betrekking tot het eerste motief voor het aan hogere goedkeuring onderwerpen van de begroting van de gemeenten, merkt Buys[3] op: „Ware de plaatselijke overheid slechts daartoe aangewezen om met eigen middelen eigen behoeften te bevredigen, de beperking van haar budgetrecht zou dan achterwege kunnen blijven; maar men lette op tweederlei: vooreerst, dat de gemeente als de provincie met uitvoering van zeer belangrijke rijkswetten is belast en dat die uitvoering moet kunnen gedwongen worden; ten andere, dat de kosten, uit de voorziening in plaatselijke behoeften voortvloeiende, in hoofdzaak gekweten worden uit het privaatvermogen der ingezetenen en dat eene onbepaalde beschikking over dat vermogen aan de gemeentebesturen niet kan worden overgelaten".

In deze gedachtengang speelt dus de zorg voor het locale belang geen rol, doch ligt het accent enerzijds op het belang dat het Rijk voor de uitvoering van zijn wetten heeft bij een goede functionering van het gemeentelijk bestuursapparaat, anderzijds wordt dit gemotiveerd met de zorg voor de individuele belangen van de burger.

Volgens Thorbecke strekt het goedkeuringsrecht van de begroting zowel in het algemeen staatsbelang als in het belang van de gemeente zelve[4]. In dezelfde zin Oppenheim-Van der Pot[5].

In andere zin, voor zoveel de niet verplichte uitgaven in de gemeen-

[1] De Grondwet, Deel II, blz. 37 en blz. 203.
[2] Buys, t.a.p. blz. 203.
[3] T.a.p. blz. 204.
[4] Zie zijn: Over plaatselijke begroting, uitgave 1947, Ver. Ned. Gemeenten, blz. 4.
[5] Deel I, blz. 453 jo. 130 vv.

tebegrotingen betreft, Simons[1] en Zegwaard.[2] Gedeputeerde Staten hebben bij de hantering van hun goedkeuringsrecht ten aanzien van de gemeentebegrotingen zich te bepalen tot de zorg voor de vermogenstoestand van de gemeenten.

Strijd met de wet of met het algemeen belang dient buiten beschouwing te blijven. Het is de functie van het Koninklijk vernietigingsrecht, hiertegen op te treden. Gedeputeerde Staten behoren eventueel de Kroon hierop te attenderen.

Dat niettemin in de praktijk bij de hantering van het goedkeuringsrecht door Gedeputeerde Staten toch vaak mede het algemeen belang in het geding wordt gebracht, wijt Simons aan de omstandigheid dat de Kroon de provinciale verordeningen en de begroting van de Provincie mede aan het algemeen belang toetst. „Het goedkeuringsrecht van de Kroon ten opzichte van het provinciaal bestuur is (echter) – aldus Simons, wij wezen hierop reeds in § 3 – van andere aard, dan dat van Gedeputeerde Staten ten aanzien van het gemeentebestuur, nu naast dit laatste goedkeuringsrecht de afzonderlijke bevoegdheid van de Kroon tot vernietiging wegens strijd met het algemeen belang bestaat, die bij het goedkeuringsrecht op de provinciale verordeningen ontbreekt"[3].

De gepubliceerde jurisprudentie in zake de hantering van het goedkeuringsrecht ten aanzien van de provinciale begrotingen is schaars[4].

De omvangrijke jurisprudentie betreffende de goedkeuring van de gemeentebegrotingen heeft in hoofdzaak betrekking op de vraag of de betrokken uitgaven in financieel opzicht voor de gemeente aanvaardbaar zijn, toetsing dus aan het financiële belang der gemeente.

Alvorens deze vraag bezien wordt, dient echter vast te staan dat een uitgave, wil zij voor goedkeuring in aanmerking komen, in het belang van de gemeente is. De bijdrage van *f* 5,–, die de gemeente Oldebroek in 1882 aan een poolexpeditie wilde verlenen, vormt hiervan het klassieke schoolvoorbeeld. Bij Koninklijk Besluit van 18 juli 1882, S 113, werd dit geacht niet op de weg van de gemeente te liggen. Uit de latere tijd is bekend het raadsbesluit van Amsterdam, tot het verlenen van steun aan de noodlijdende bevolking van Wenen. De Kroon achtte dit crediet niet vatbaar voor goedkeuring, omdat hierbij noch direct, noch indirect het gemeentebelang was betrokken, K.B. 4 juni 1920, G.S. 3589. In het recente verleden heeft de Kroon in deze in een volkomen analoog geval een ander standpunt ingenomen. Bij KB. van 15 juli 1955, A.B. 1955, blz. 829 werd vernietigd een besluit van Gedeputeerde Staten van Noordholland tot onthouding van goedkeuring

[1] Het wettelijk toezicht op de gemeentefinanciën, in Econ. Stat. Berichten van 21 juni 1950 en zijn bijdragen over de gemeentefinanciën in het Gedenkboek Gemeentewet 1851–1951, blz. 308.
[2] Bestuurswetenschappen 1951, blz. 177.
[3] Econ. Stat. Berichten 21–6–1950.
[4] Vgl. o.m. De Monchy, t.a.p. blz. 380.

aan een besluit van de Raad der gemeente Bussum, waarbij suppletoir *f* 400,— was geraamd voor hulpverlening aan het door watersnood getroffen deel van Oostenrijk.

De Kroon beantwoordde in dit K.B. bevestigend de vraag, of met deze uitgave een gemeentelijk belang kon worden gediend. De Kroon overwoog daartoe, dat „bij de huidige ontwikkeling der nationale en internationale gemeentelijke solidariteit en hulpverlening, waarvan ook Nederlandse gemeenten de vruchten plukken, het als een gemeentelijk belang moet worden gezien, dat in daartoe geëigende gevallen ook Nederlandse gemeenten daaraan bijdragen".

Indien een uitgave de huishouding der gemeente betreft en het financieel belang van de gemeente zich niet tegen de post verzet, mag slechts om dringende redenen goedkeuring aan de begroting worden onthouden. Uitdrukkelijk wordt dit gesteld in de Koninklijke Besluiten van 5 november 1929, A.B. 1929, blz. 582; 12 juni 1931, A.B. 1931, blz. 473 en 21 mei 1937, A.B. 1937, blz. 685. Zulke dringende redenen werden kennelijk aanwezig geacht in de gevallen, waarop betrekking hebben de Koninklijke Besluiten van 25 mei 1932, A.B. 1932, blz. 823 (het ging hier om normen ten aanzien van de ondersteuning van werklozen, die ontoelaatbaar werden geoordeeld, en om toeslagen op de uitkeringen van de werklozenkassen, welke in strijd werden geoordeeld met de beginselen waarop de Rijksregeling van de Werklozenverzekering berust), van 10 oktober 1933, A.B. 1933, blz. 912 (een toegepaste korting op de salarissen zou leiden tot een algemene nivellering van de salarissen, welke door de Kroon in hoge mate ongewenst werd geoordeeld) en van 4 januari 1950, A.B. 1950, blz. 480 (subsidie Kruisvereniging o.m. niet toelaatbaar geoordeeld, wanneer belanghebbenden de vereniging niet voldoende steunen).

Dat de omstandigheid dat uitgaven het algemeen belang dienen, kan prevaleren boven de ongunstige financiële toestand van de gemeente, leert het K.B. van 24 februari 1939, A.B. 1939, blz. 413.

Bij de hantering van het goedkeuringsrecht ten aanzien van de begroting, dienen buiten beschouwing te blijven bezwaren tegen het beleid van het gemeentebestuur geheel buiten de begroting om. Men zie het bekende K.B. van 7 december 1928, A.B. 1929, blz. 486, inzake het handhaven van een directeur van een gemeentegasfabriek, die steekpenningen had aangenomen[1]. In hetzelfde vlak ligt het K.B. van 15 december 1930, A.B. 1931, blz. 117: verschil van mening omtrent de verlaging van de wedde van de gemeente-geneesheer behoort bij de goedkeuring van de begroting buiten beschouwing te blijven; deze kwestie dient via art. 34 Armenwet te worden opgelost.

Evenmin aanvaardt de Kroon, aan een begrotingspost goedkeuring te onthouden, indien het daarbij geraamde crediet vereist is voor de

[1] Zie hierover nader het betoog, dat Vos terzake voor de gemeente Smallingerland voor de Raad van State heeft gehouden, in Weekblad Gemeentebelangen 1929, blz. 1 vv.

financiering van een eerdere handeling, waaraan reeds ex art. 228 van de gemeentewet goedkeuring is verleend. Men zie in dit verband het K.B. van 28 augustus 1958, No. 41, Gemeentestem 5513.

Wat de belastingheffing betreft, doen een gemeente en een provincie een beroep op dezelfde middelen, waarop andere overheidslichamen, dus met name het Rijk, bij een gemeentelijke heffing de Provincie, en omgekeerd bij een provinciale heffing de Gemeente, een beroep doen. Dit houdt in, dat het hier noodzakelijk geachte preventief toezicht in ieder geval dient te toetsen aan de belangen van deze andere lichamen en dient na te gaan of deze belangen niet eventueel door de in te voeren heffing op een niet-aanvaardbare wijze worden geschaad. Evenzeer zal de Kroon moeten waken tegen het opleggen van onredelijke lasten op de inwoners. Ook hier een afwegen van deze belangen tegen de belangen van het lichaam dat de belasting wil heffen.

Tenslotte zal de Kroon bij de hantering van zijn goedkeuringsrecht de vastgestelde belastingverordening moeten toetsen aan de belangen van het lichaam dat de belasting wil heffen. Tegen gevaarlijke proefnemingen in de gemeente zal de Kroon moeten waken, schrijft Oppenheim[1], die hier als functie van het goedkeuringsrecht tevens de zorg voor de belangen van de enkeling noemt.

Oppenheim keert zich in dit verband tegen Buys, die van oordeel is, dat sedert de Grondwet in 1848 voor de gemeentelijke belastingen nadere regels eist en deze regelen in de Gemeentewet zijn neergelegd, „de Koninklijke goed- of afkeuring zich grotendeels op(lost) in het onderzoek en de beslissing van de vraag, of de gemeentebesturen bij hun voordrachten de wettelijke voorschriften al of niet nauwkeurig hebben nageleefd"[2].

In de praktijk wordt ook hier het ruime standpunt gehuldigd.

Ten aanzien van het preventief toezicht op de gemeentelijke besluiten ex art. 228 Gemeentewet, ligt de zaak moeilijker.

De Grondwet van 1814 en van 1815 kenden slechts het preventief toezicht van Gedeputeerde Staten op de gemeentelijke begrotingen. In de Grondwet van 1848 zijn daaraan – met verbetering van de redactie ten aanzien van het preventief toezicht op de begrotingen – toegevoegd de besluiten van de gemeentebesturen, rakende de beschikking over gemeente-eigendom en zodanige andere burgerlijke rechtshandelingen, welke de wet aanwijst.

Nadere uitwerking kreeg de in 1848 op dit punt in de Grondwet opgenomen toevoeging in art. 194 (thans art. 228) van de Gemeentewet. In haar toelichting tot art. 194 van de Gemeentewet stelde de Regering: „De Grondwet wil, dat het vermogen der gemeente tegen onbedachtzaamheden, verzuim of misbruik van het besturend personeel wordt beschermd". Het gaat de Wetgever, blijkens het algemeen ge-

[1] Oppenheim-Van der Pot. Het Nederlandsch Gemeenterecht, 5de druk, Deel I, blz. 149.
[2] De Grondwet, Deel II, blz. 207.

deelte van de Memorie van Toelichting, bij dit goedkeuringsrecht om de verzekering van de belangen der tegenwoordige en der toekomstige ingezetenen.

Thorbecke sluit hier geheel aan bij hetgeen hij in zijn Aantekening op de Grondwet[1] heeft betoogd: „Het hooger publiek gezag moet waken, dat de gemeente, een gronddeel van deze Staat zelve, altoos in stand blijve. Over de gemeentegoederen inzonderheid mag niet door het thans regerend bestuur, als door particulieren worden beschikt. Want zij behooren aan de allen overlevende universitas, waarin de tegenwoordige leden niet meer regt hebben, dan hunne opvolgers. Het is hun dus niet geoorloofd, het nageslacht te verkorten; de goederen en inkomsten mogen niet zonder voldoende reden vervreemd of verminderd, geene belastende verbintenissen roekeloos, of in 't belang enkel van het oogenblik, aangegaan worden. De hoogere Staats- of provinciemagt is de natuurlijke zaakwaarnemer van de latere bezitters".

Het goedkeuringsrecht strekt hier dus in het bijzonder in het financieel belang van de gemeente of om Buys te citeren: „Bij de goedkeuring van burgerlijke rechtshandelingen (is het er) voor alles om te doen om de toekomst te beschermen tegen de baatzucht van het levende geslacht"[2].

Hoewel de goedkeuring ten aanzien van de begroting en de goedkeuring met betrekking tot de burgerlijke rechtshandelingen van de gemeente in hetzelfde artikel van de Grondwet worden geregeld, geeft Buys dus aan het goedkeuringsrecht ten aanzien van de burgerlijke rechtshandelingen een veel beperktere strekking[3] dan aan het goedkeuringsrecht op de begroting. De motieven die aan beide goedkeuringsvereisten ten grondslag liggen zijn, zoals hiervoor bleek, naar het oordeel van Buys nl. niet geheel dezelfde[4].

De jurisprudentie heeft zich niet tot toetsing aan het financieel belang van de gemeenten beperkt. Reeds sedert ongeveer vijftig jaar is dit in de jurisprudentie van de Kroon verruimd tot toetsing aan het gemeentebelang in het algemeen.

Een K.B. van 26 mei 1909 (Gemeentestem 3132) zegt in dit verband dat het toezicht van Gedeputeerde Staten de strekking heeft te beoordelen of er sprake is van een redelijke behartiging van het gemeentebelang.

Andere uitspraken spitsen dit toe op de toetsing aan bepaalde gemeentelijke belangen als verlies van natuurschoon (K.B. 18 juni 1917, A.B. '17, blz. 136; K.B. 3 december 1949, A.B. 1950, blz. 355; K.B. 8 september 1950, A.B. 1951, blz. 215; K.B. 19 mei 1957, A.B. 1952, blz. 714); verkeersbelangen (K.B. 9 mei 1934, A.B. 1934, blz. 571); stedebouwkundige belangen (K.B. 13 december 1939, A.B. 1940, blz. 287;

[1] Deel II, 2e uitgave, blz. 136 en 137.
[2] De Grondwet, Deel II, (1887), blz. 203.
[3] Zie hiervoor blz. 39.
[4] Vgl. Buys, Deel II, blz. 203.

S.G. Binn. Zaken 10 juni 1940, A.B. 1940, blz. 825); lintbebouwing (K.B. 3 augustus 1949, A.B. 1950, blz. 225).

Evenzeer hebben Gedeputeerde Staten in hun beoordeling de vraag betrokken, in hoeverre het goed te keuren besluit in enig opzicht in strijd is met de wet. Men zie in dit verband bijv. de beschikking van de Secretaris-Generaal van het Ministerie Binn. Zaken van 2 maart 1942 (A.B. 1942, blz. 538).

In en na de laatste wereldoorlog is met betrekking tot de omvang van het goedkeuringsrecht van Gedeputeerde Staten ten aanzien van de burgerlijke rechtshandelingen van de gemeenten opnieuw de vraag actueel geworden, of Gedeputeerde Staten mede bevoegd zijn bij de hantering van hun goedkeuringsrecht de gemeentelijke besluiten, bedoeld in art. 228 Gemeentewet, te toetsen aan het algemeen belang.

Met name gaven daartoe in de bezettingsjaren aanleiding een tweetal besluiten van de Secretaris-Generaal van het Departement van Binnenlandse Zaken, t.w. diens besluiten van 21/25 maart 1941, A.B. 1941, blz. 361 en 16 juli 1941, A.B. 1941, blz. 674, inzake gemeentelijke geldleningen tegen een van de door de Centrale Overheid bepaalde rentestandaard afwijkende rente. De goedkeuringsbesluiten van Gedeputeerde Staten werden in beide gevallen wegens strijd met het algemeen belang vernietigd. Voorts moet in dit verband genoemd worden een besluit van de Secretaris-Generaal van Binnenlandse Zaken van 20 augustus 1942 (A.B. 1942, blz. 654), waarbij in beroep werd gehandhaafd een besluit van Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland tot onthouding van goedkeuring aan een besluit van de raad van de gemeente Hoogblokland in zake het uitgeven van landbouwgrond alleen aan de inwoners van die gemeente. Bij dit in afwijking tot het advies van de afdeling Geschillen van bestuur van de Raad van State genomen besluit werd het streven naar plaatselijk protectionisme geacht strijdig te zijn met het algemeen belang.

Na de oorlog is deze zaak in het kader van de handhaving van het van Regeringswege voorgeschreven rentegamma opnieuw aan de orde geweest. Verwezen zij in dit verband naar de Koninklijke Besluiten van 29 december 1948, A.B. '49, blz. 237; 26 augustus 1948, A.B. 1948, blz. 880; 6 december 1950, A.B. 1951, blz. 361 en van 2 december 1950, A.B. 1951, blz. 358.

In deze beslissingen wordt gesteld, dat de gemeenten zich dienen te houden aan de door de Regering – mede in het financieel belang van de gemeenten – gevoerde rentepolitiek.

Door mede een beroep te doen op het financieel belang van de gemeenten zou men, indien men er althans van uitgaat dat het financieel belang van de individuele gemeente parallel loopt met het financiële belang van de gemeenten, van de collectiviteit dus, kunnen stellen, dat deze besluiten volledig passen in de leer, dat bij hantering van art. 228 Gemeentewet Gedeputeerde Staten de gemeentelijke besluiten

slechts mogen toetsen aan het gemeentebelang en meer in het bijzonder aan de financiële belangen van de gemeente[1].

Met Simons zal men zich echter moeten afvragen, of dit criterium hier „niet al teveel wordt uitgerekt"[2], vooral wanneer de situatie zo is, dat de gemeenten practisch geen vaste leningen kunnen sluiten tegen het rentegamma. In die situatie kan men – Zegwaard wijst daarop terecht in zijn zo juist aangehaalde artikel[3] – niet met een beroep op het financieel belang der gemeente aan een geldlening waarvan de rente uitgaat boven het vastgestelde rentegamma goedkeuring onthouden, omdat men dan a priori ervan uitgaat dat lenen tegen een lage rente voor een gemeente onder alle omstandigheden van meer belang moet worden geacht dan het belang dat die gemeente erbij heeft haar vlottende schuld te consolideren. Men zal dan ook moeten erkennen, dat wanneer de Regering van oordeel is dat handhaving van het door haar vastgestelde rentegamma onder alle omstandigheden dient te prevaleren boven het belang dat de individuele gemeente bij consolidatie van haar vlottende schuld kan hebben, hier, alle overwegingen welke in een andere richting zouden willen dringen ten spijt, sprake is van toetsing aan het algemeen belang.

De vraag of dit laatste – toetsing dus van besluiten ex art. 228 Gemeentewet aan het algemeen belang – geoorloofd is, heeft de schrijvers in de na-oorlogse jaren verdeeld gehouden. Simons, Zegwaard en Bergsma ontkennen haar. Simons doet in dit verband vooral een beroep op de inrichting van onze Staat, waarbij de mogelijkheid is voorzien dat de lagere besturen in strijd zouden handelen met de wet of met het algemeen belang. In die omstandigheden is in ons staatsbestel, aldus Simons, de Kroon het orgaan, „dat in repressief toezicht optreedt"[4].

Ook Bergsma komt in Bestuurswetenschappen tot de conclusie „dat het duidelijk systeem der wet er toe moet nopen de beoordeling van strijd met wet of algemeen belang uitsluitend te laten in handen van de Kroon als hoogste administratieve rechter, met, zo voegt Bergsma hieraan toe, als onmiddellijke waarborg voor de lagere organen de inschakeling van de Raad van State"[5].

Zegwaard legt – zie ik goed – in zijn betoog meer het accent op hetgeen bij de totstandkoming van de Gemeentewet omtrent dit toezicht in de Memorie van Toelichting is medegedeeld[6].

Ook de redactie van de Gemeentestem is, gelet op de geschiedenis bij de totstandkoming van art. 228 van de Gemeentewet en op grond

[1] Zie Zegwaard, Bestuurswetenschappen 1951, blz. 182 en 183 en Simons, E.S.B. 1950, blz. 492.
[2] T.a.p. blz. 492.
[3] Blz. 184.
[4] T.a.p. blz. 492.
[5] Bestuurswetenschappen 1954, blz. 294.
[6] Zie met name t.a.p. blz. 177.

van de overweging dat naar geldend staatsrecht de Kroon tot taak heeft er voor te zorgen dat gemeentelijke besluiten zich verdragen met het algemeen belang en niet in botsing komen met de wet, van oordeel dat Gedeputeerde Staten hun goedkeuringsrecht slechts mogen hanteren ter bescherming van de vermogensrechtelijke belangen der gemeente. „Er was", zo voegt de Gemeentestem hieraan toe, „al sprake van een vrijmoedige uitlegging, toen aan de besluiten het criterium „gemeentebelang" werd aangelegd, nadat aanvankelijk „het vermogensbelang der gemeente" als maatstaf had gegolden. Die uitleg was alleen aanvaardbaar, omdat de grens tussen beide criteria in vele gevallen moeilijk kan worden getrokken"[1].

Kan heeft de ruime interpretatie uitvoerig verdedigd in zijn bijdrage in het in 1951 door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten uitgegeven Gedenkboek. Kleyn toont zich in De Nederlandse Gemeente van 5 januari 1951 een aanhanger van deze zienswijze. In deze zin ook Phaf in T.v.O. van 1 februari 1951.

Goedkeuring is, aldus Kan, een positief begrip; voor goedkeuring is slechts vatbaar een besluit dat volledig in orde is[2]. Daarbij zijn – zo betoogt Kan verder – Gedeputeerde Staten bij het hun opgedragen goedkeuringsrecht in het algemeen belang door de Grondwet tot medewerking genoopt[3]. Het is in deze gedachtengang, naar het oordeel van Kan, in strijd met de plaats en de taak van Gedeputeerde Staten in ons staatsbestel, een gemeentelijk besluit te moeten goedkeuren dat in flagrante strijd is met de wet of met het algemeen belang[4].

Kleyn is van oordeel, dat de artt. 148 van de Grondwet en 228 van de Gemeentewet zo vaag zijn, „dat zij zonder bezwaar de gehele scala van interpretaties verdragen, die er in de loop der jaren aan zijn gegeven". Onder deze omstandigheden wordt voor Kleyn bepalend welke wijze van uitvoering van art. 228 Gemeentewet in de tegenwoordige tijd de beste is[5].

Persoonlijk kan ik mij meer verenigen met de ruime interpretatie van het goedkeuringsrecht. Ik moge daarbij vooral op het volgende wijzen:

De Grondwet van 1848 onderwerpt aan hogere goedkeuring de provinciale verordeningen, de provinciale begroting, de gemeentebegroting, de provinciale en gemeentebelastingen, en gemeentelijke besluiten betreffende burgerlijke rechtshandelingen. De redenen die in deze gevallen tot het vereiste van hogere goedkeuring hebben geleid, zijn

[1] Gemeentestem 11 november 1950 (No. 5092); zie mede – naar aanleiding van de hierna te noemen artikelen van Kleyn en Phaf – Gemeentestem No. 5114.
[2] T.a.p., blz. 179.
[3] T.a.p., blz. 180.
[4] T.a.p., blz. 181.
[5] Ned. Gemeente 1951, blz. 2.

verschillend. Bij provinciale verordeningen speelt vooral de zorg voor de eenheidsstaat, dus van het grotere geheel, een rol. Bij de burgerlijke handelingen van de gemeenten ging het in het bijzonder om de instandhouding van het gemeentelijk vermogen. Uit de geciteerde woorden van Thorbecke blijkt intussen duidelijk, dat dit verder reikt dan het dienen van een eng gemeentelijk belang. Bij de begrotingen spelen algemeen belang en belang van de lagere corporatie gelijkelijk een rol. Hetzelfde geldt voor de belastingverordeningen, zij het wellicht met wat sterker het accent op het algemeen belang.

De verschillen in belangen, welke het goedkeuringsrecht in de hier genoemde bepalingen beoogde te dienen, zijn verklaarbaar tegen de achtergrond van de situatie, nu ruim honderd jaar geleden. In de grondwettelijke regeling van het goedkeuringsvereiste en in de uitwerking die dit vereiste heeft gekregen in Gemeentewet en in Provinciale Wet, is hieraan in geen enkel opzicht uitdrukking gegeven. Men heeft zich ertoe bepaald in al deze gevallen met hetzelfde goedkeuringsbegrip te werken.

Dit betekent dus dat, wanneer de feitelijke situatie zich wijzigt, men aan hetgeen bij de totstandkoming van deze bepalingen voor ogen heeft gestaan, bezwaarlijk een klemmend argument kan ontlenen om de hantering van het goedkeuringsrecht in de hier genoemde gevallen te beperken tot dezelfde criteria, die ruim een eeuw geleden voor ogen stonden[1].

Wat die veranderde situatie betreft: voor vrees voor een te sterk, de nationale eenheid bedreigend, provincialisme is geen plaats meer.

Ten aanzien van de burgerlijke rechtshandelingen van gemeenten, kon 100 jaar geleden worden volstaan met te waken tegen aantasting van het gemeentelijk vermogen. Voor toetsing aan het algemeen belang bestond weinig aanleiding.

Ook met betrekking tot de goedkeuring van de begrotingen was, hoezeer reeds toen een ruimere opvatting – zoals hiervoor bleek – werd verdedigd, het in principe denkbaar, dat het preventieve toezicht zich zou beperken tot de zorg voor de vermogenstoestand van gemeente of provincie.

Thans zijn de huishoudingen van Rijk, provincie en gemeente nauw dooreengestrengeld. Het handelen van de gemeente, bijv. met betrekking tot het lenen van gelden, is in sterke mate mede van invloed op Rijk en provincie.

In deze situatie kon bij de toetsing van de gemeentelijke besluiten niet meer worden volstaan met de zorg voor de instandhouding van het gemeentelijk vermogen. Daarbij laat ik nog geheel daar, dat men tegenover citaten die steun geven aan de beperkte uitleg, evenzeer –

[1] Men vergelijke in dit verband hetgeen Scholten in zijn Algemeen Deel (2e druk, blz. 103 vv.) schreef over de historische interpretatiemethode, alsmede Kleyn in De Nederlandse Gemeente 1951, blz. 2 en blz. 41 vv.

men zie het voorgaande[1] – citaten kan aandragen die een argument vormen voor een ruimere interpretatie.

Voorts ben ik met Kan van mening, dat „goedkeuring" een positief begrip is[2]. Dat houdt in, dat een goedkeurende instantie, ook dus een college van Gedeputeerde Staten, niet zijn goedkeuring kan verlenen aan een besluit dat het in strijd acht met de wet of met het algemeen belang.

In feite toch betekent dit, dat men verlangt dat Gedeputeerde Staten er toe medewerken dat besluiten die naar hun oordeel in strijd zijn met de wet of met het algemeen belang, de vereiste verbindende kracht verkrijgen, welke deze besluiten ontberen zolang de vereiste goedkeuring niet is verleend. En terwijl Gedeputeerde Staten daartoe rechtens gehouden zouden zijn, zou in deze gedachtengang de wet datzelfde College van Gedeputeerde Staten verplichten om het besluit dat het zo juist heeft goedgekeurd, wegens bij het aan de goedkeuring voorafgaande onderzoek geconstateerde strijd met wet of algemeen belang, aan de Kroon ter vernietiging voor te dragen.

Ik kan niet anders zien dan dat men op deze wijze redenerende wel tot zeer geforceerde constructies komt.

Reeds een missive van de Minister van Binnenlandse Zaken uit 1885 aan Gedeputeerde Staten van Friesland verwierp deze opvatting[3]. En terecht, oordeelt Vos[4].

Logischer lijkt mij – zoals Kan stelt – ervan uit te gaan, dat de in art. 146 van de Provinciale Wet aan Gedeputeerde Staten opgelegde verplichting om besluiten van de gemeenten die huns inziens in strijd zijn met de wet of met het algemeen belang ter vernietiging aan de Kroon voor te dragen, slechts geldt voor die besluiten die niet aan het preventieve toezicht van Gedeputeerde Staten zijn onderworpen[5].

Wat de praktijk betreft zij medegedeeld, dat uit door de Griffier van de Staten van Noordholland in verband met dit onderwerp bij zijn ambtgenoten ingewonnen informaties blijkt, dat bij de hantering van het goedkeuringsrecht ex art. 228 Gemeentewet slechts één College van Gedeputeerde Staten toetsing van het algemeen belang achterwege laat. Dit College gaat echter, naast een beoordeling van de vraag of het besluit zich verdraagt met het financieel belang der gemeente, wel na of het besluit strijdig is met de wet. Alle andere Colleges van Gedeputeerde Staten betrekken zowel strijd met de wet als strijd met het algemeen belang in hun beoordeling.

Het is hier de plaats onder het oog te zien, hoe de situatie is ten aanzien van het preventief toezicht op de waterschappen.

[1] Vgl. ook Kan t.a.p., blz. 180.
[2] Kan, t.a.p., blz. 179.
[3] Gemeentestem 1748.
[4] H. Vos, Rechtspraak en litteratuur op de Gemeentewet, 4e stuk – 1936 in Leon's Rechtspraak, blz. 589.
[5] Kan, t.a.p. blz. 180.

Dit s.eunt in enkele gevallen op de wet, doch in hoofdzaak op de provinciale reglementen waarbij de inrichting van de onderscheiden waterschappen is geregeld.

Ook met betrekking tot het goedkeuringsrecht ten aanzien van waterschapsbesturen komt men, althans in de oudere praktijk, wel de opvatting tegen, dat Gedeputeerde Staten aan de aan hun goedkeuring onderworpen besluiten van waterschappen slechts goedkeuring mogen onthouden, wanneer de financiële belangen van het waterschap of de belangen van de Waterstaat door het betrokken besluit worden geschaad.

Kennelijk heeft de beperkte interpretatie van het goedkeuringsrecht ex art. 228 Gemeentewet tot deze enge uitleg geleid. Intussen geldt het motief dat wordt aangevoerd voor de opvatting dat Gedeputeerde Staten bij de hantering van hun goedkeuringsrecht ten aanzien van gemeentelijke besluiten geen goedkeuring zouden mogen onthouden wegens strijd met wet of algemeen belang, omdat dit tot de uitsluitende taak van de Kroon zou behoren, hier niet. De vernietiging wegens strijd met wet en algemeen belang van waterschapsbesluiten berust, evenals de goedkeuring van de daaraan onderworpen besluiten, bij Gedeputeerde Staten.

Wat de op de wet steunende goedkeuring betreft, zij hier verwezen naar de Keurenwet, welke de keuren of politieverordeningen der waterschappen aan de goedkeuring van Gedeputeerde Staten onderwerpt (zie art. 7 vv. Keurenwet).

In de eerste plaats zal ook hier strijd met de wet tot onthouding der goedkeuring leiden. Voorts zal goedkeuring aan de keur kunnen worden onthouden, omdat zij geacht wordt niet te zijn in het huishoudelijk belang van het waterschap of geacht wordt daarmede in strijd te zijn. Dat de Kroon het begrip huishouding van het waterschap ruim interpreteert, leert het bekende K.B. van 13 augustus 1956, A.B. 1957 blz. 34, waarbij in beroep alsnog goedkeuring werd verleend aan het besluit van de Verenigde Vergadering van het Hoogheemraadschap Delfland tot beschikbaarstelling van een crediet van *f* 11.000,– ten behoeve van de aanbieding van een gebrandschilderd raam aan de Oude Kerk te Delft. Daarnaast kan onthouden van goedkeuring een gevolg zijn van de omstandigheid, dat de keur in strijd wordt geoordeeld met andere belangen, die van hoger orde worden geacht dan de belangen die de keur wil dienen, met name kan de keur in strijd komen met de belangen van gemeenten of van particulieren[1].

De Keurenwet bevat een duidelijke aanwijzing voor de stelling, dat het bij de vraag of een keur al dan niet voor goedkeuring in aanmerking komt, gaat om de vraag of bij de keur een aanvaardbare belangenafweging heeft plaats gevonden. Art. 7 van de Keurenwet schrijft nl. in het eerste lid voor, dat een keur of politieverordening niet wordt

[1] Vgl. in dit verband Schilthuis, Waterschapsrecht (1947), blz. 151 vv.

vastgesteld dan nadat het ontwerp op de bij het reglement omschreven wijze aan de belanghebbenden is bekend gemaakt en deze gelegenheid hebben gehad hun bezwaren schriftelijk aan het bestuur in te zenden.

Het tweede lid voegt daaraan toe, dat het ontwerp van de keur tegelijk met de bekendmaking wordt toegezonden aan de besturen van de gemeenten, op welker grondgebied de keur kracht zal hebben.

Als voorbeelden van uitspraken waarbij de vraag in het geding was of een keur op ontoelaatbare wijze inbreuk maakte op private belangen van de ingelanden, mogen genoemd worden de Koninklijke besluiten van 14 juli 1933, A.B. 1933, blz. 685; 11 juni 1934, A.B. 1934, blz. 628 en van 16 oktober 1937, A.B. 1938, blz. 12.

Een afweging van de belangen van verschillende groepen van ingelanden vindt men in het K.B. van 29 augustus 1939, A.B. 1939, blz. 1118. Terecht, aldus dus dit K.B., was een keurbepaling goedgekeurd, strekkende tot verlaging van de waterstand, nu deze verlaging voor het overgrote deel van de polder van groot belang was, de nadelen van de verlaging niet opwogen tegen de voordelen en bovendien de aangevoerde bezwaren grotendeels waren te ondervangen.

Het gemeentebelang was o.m. in het geding in de Koninklijke besluiten van 25 oktober 1921, A.B. 1921, blz. 247 en van 25 mei 1925, S 201, Luttenberg 1925, blz. 407.

Overzien wij het vorenstaande en aanvaardt men daarbij het ruime standpunt ten aanzien van het goedkeuringsrecht, dan vindt men bij de hantering van het goedkeuringsrecht twee kanten. Enerzijds een positieve: de goedkeurende instantie gaat na of het aan haar goedkeuring onderworpen besluit voorziet in een aanvaardbare en verantwoorde voorziening van de belangen die het lagere orgaan beoogde te dienen, anderzijds een negatieve kant: de goedkeurende instantie dient haar goedkeuring te onthouden aan een besluit dat zij in strijd oordeelt met de wet of met het algemeen belang.

In „aanvaardbaar" ligt besloten, dat de goedkeurende instantie niet op de stoel van het lagere orgaan moet gaan zitten. Het is voor haar niet de vraag of zij zelf onder gelijke omstandigheden dezelfde beslissing zou hebben genomen. Haar taak beperkt zich ertoe te onderzoeken of, gegeven de omstandigheden, het lagere orgaan een voorziening heeft getroffen waarvan men, daargelaten hoe men zelf zou hebben beslist, moet erkennen dat zij in ieder geval aan redelijke eisen voldoet.

Bij de beide negatieve criteria: strijd met de wet en strijd met het algemeen belang, vraagt vooral de strijd met het algemeen belang nadere toelichting.

Wij zijn met dit begrip algemeen belang vooral vertrouwd met betrekking tot het vernietigingsrecht. Niettemin laat de inhoud van dit begrip zich moeilijk nader bepalen. Van Poelje jr. en Polak hebben hiertoe in 1950 nog een poging gedaan in de pre-adviezen, die zij heb-

ben uitgebracht voor de in dat jaar gehouden vergadering van de Vereniging voor Administratief Recht. Dat het begrip „algemeen belang" zich kenmerkt door een grote „vaagheid en rekbaarheid"[1] wordt door deze pre-adviezen duidelijk bevestigd. Veel verder dan een reduceren van algemeen belang tot een naar het oordeel van de beslissende instantie meerwaardig belang, kan men eigenlijk niet komen[2]. Een hoger gewaardeerd belang, waarvoor het lager gewaardeerde belang dat het gewraakte besluit wilde dienen, moet wijken[3]. In al deze rekbaarheid en vaagheid intussen een uitermate belangrijk begrip in onze administratieve praktijk, bij de hantering van het goedkeuringsrecht zeker niet minder dan bij de uitoefening van het vernietigingsrecht.

Met een beroep op het algemeen belang kan hoger gezag zowel door middel van het goedkeuringsrecht als door hantering van het vernietigingsrecht diep ingrijpen in het door het lagere orgaan gevoerde beleid. Het biedt immers het toezichthoudend orgaan de mogelijkheid, zonder dat er sprake is van strijd met de eigen belangen van het lagere lichaam, besluiten van lagere organen te vernietigen of door het onthouden van goedkeuring buiten werking te laten.

Bij de uitoefening van het vernietigingsrecht gaat de Kroon daarbij echter met grote omzichtigheid te werk[4]. Het vernietigen van een besluit van een lager orgaan is een maatregel, waartoe begrijpelijkerwijze slechts in uiterste noodzaak wordt overgegaan.

Het geschetste karakter van het goedkeuringsrecht brengt echter met zich mede, dat de goedkeurende instantie met het verlenen van de goedkeuring mede een zekere verantwoordelijkheid voor het genomen besluit op zich neemt en daarbij met name, zoals hiervoor werd gesteld, haar goedkeuring niet kan hechten aan een besluit, dat zij in strijd acht met de wet of met het algemeen belang[5]. Dit betekent dus, dat wanneer men aanvaardt dat bij hantering van het goedkeuringsrecht in onze nauw in elkaar grijpende samenleving, toetsing aan het algemeen belang dient plaats te vinden, men zich er tevens rekenschap van dient te geven dat bij de goedkeuring de toetsing aan het algemeen belang een veel dieper ingrijpen van het toezichthoudende orgaan in het beleid van het lagere orgaan met zich mede brengt dan bij de hantering van het vernietigingsrecht. De hiervoor kort gereleveerde jurisprudentie van de Kroon ter handhaving van het door de Regering vastgestelde rentegamma vormt hiervan, naar het mij voorkomt, een zeer duidelijk bewijs[6].

[1] Vgl. Polak, t.a.p. blz. 86.
[2] Van Poelje jr., t.a.p. blz. 12.
[3] Simons, t.a.p. in Ec. St. Berichten 1950, blz. 492 – zie Van Poelje jr. t.a.p. blz. 28.
[4] Vgl. hierover naast de bekende handboeken Van Poelje in zijn zojuist geciteerd pre-advies blz. 29 e.v.
[5] Vgl. in dit verband Polak in zijn geciteerd pre-advies blz. 85.
[6] Zie hierboven blz. 42 e.v.

Het vorenstaande betoog heeft zich bepaald tot de bepaling van de omvang van het goedkeuringsrecht ten aanzien van door provinciale-, gemeente- of waterschapsbesturen met betrekking tot de eigen huishouding genomen besluiten.

b. in het zelfbestuur

Naast de op de Grondwet steunende voorschriften in Gemeentewet en Provinciale Wet inzake het goedkeuringsrecht, treft men in tal van speciale wetten het goedkeuringsvereiste aan, in wetten dus waarin bepaalde taken aan lagere lichamen worden opgedragen en bij deze opdracht de centrale overheid tevens in een preventief toezicht heeft voorzien ten aanzien van de wijze waarop de lagere organen zich van de hun opgelegde taak kwijten.

Ten dele heeft de Wetgever de Colleges van Gedeputeerde Staten hiermede belast, ten dele is deze goedkeuringsbevoegdheid aan de Kroon of aan de betrokken Minister voorbehouden.

Zo onderwerpt de Drankwet (S. 1931, nr. 476) in het derde lid van art. 9 de nadere voorschriften, die de Gemeenteraad ingevolge het tweede lid van dit artikel bevoegd is te geven met betrekking tot ruimte, licht, ramen, inrichting en luchtverversing van lokaliteiten waarvoor een vergunning wordt gevraagd, aan de goedkeuring van Gedeputeerde Staten. De bevoegdheid van de gemeenteraad om nadere eisen te stellen, bestond reeds voor de inwerkingtreding van de thans vigerende Drankwet. Het vereiste van hogere goedkeuring was echter nieuw. Blijkens de Memorie van Toelichting werd het, gelet op de grote belangen die hier in het geding zijn, meer bevredigend geoordeeld, dat niet alles wordt overgelaten aan het gevoelen van een wellicht kleine en zeer tijdelijke meerderheid.

Om dezelfde reden werd evenzeer goedkeuring van Gedeputeerde Staten voorgeschreven voor de gemeentelijke verordeningen, bedoeld in art. 10 van de Drankwet, terwijl beide voorschriften in art. 43 lid 1 van overeenkomstige toepassing werden verklaard ten aanzien van de verloven A.

Tenslotte onderwerpt art. 56 lid 2 van de Drankwet de nadere gemeentelijke voorschriften met betrekking tot het geven van gelegenheid tot dansen, aan de goedkeuring van Gedeputeerde Staten.

De Woningwet kent evenzeer een uitgebreid preventief toezicht van Gedeputeerde Staten op gemeentelijke besluiten en voorschriften. Verwezen zij naar de artt. 11, 15, 36, 37, 43, 44, 45 en 52a van de Woningwet. Met name zijn hieronder begrepen de bouwverordening, de woningtelling, het uitbreidingsplan, de voorschriften voor de bebouwde kom en de besluiten inzake voorschotten en bijdragen.

Pandhuiswet en Geldschieterswet onderwerpen de nadere regelen die de gemeenteraad omtrent een aantal punten kan stellen, aan de goedkeuring van Gedeputeerde Staten (Vgl. Pandhuiswet art. 37 en Geldschieterswet art. 15).

Ook het besluit tot opheffing van een gemeentelijke bank van lening en het reglement voor de gemeentelijke bank van lening, behoeven de goedkeuring van Gedeputeerde Staten (artt. 3 en 4 Pandhuiswet).

Voorts vinden wij preventief toezicht van Gedeputeerde Staten in de Vleeskeuringswet en in de Warenwet. Verwezen zij naar art. 22 van de Vleeskeuringswet (goedkeuring van Gedeputeerde Staten voor de besluiten tot vaststelling, aanvulling, wijziging en intrekking van de verordening op de Keuringsdienst) en art. 7 van de Warenwet (goedkeuring Gedeputeerde Staten op de verordeningen op de Keuringsdienst, op het keuren van waren, de instructies voor het personeel en de bezoldigingsregeling van het personeel).

Tenslotte moge ik met betrekking tot het preventief toezicht van Gedeputeerde Staten, de Wegenwet noemen. Men zie de artt. 9, 18a, 19, 20 (goedkeuring vereist voor besluiten van gemeenten inzake onttrekking van wegen aan het openbaar verkeer en voor besluiten van gemeenten en waterschappen betreffende beheersoverdrachten en het bij de gemeente of het waterschap in onderhoud brengen van wegen).

Daarnaast kent de Wegenwet toezicht van de Kroon op overeenkomstige besluiten van de Provinciale Staten. Verwezen zij naar de artt. 8 en 19 lid 1, terwijl in art. 54, lid 1 van de Wegenwet bovendien nog gemeentelijke en provinciale besluiten betreffende vervallenverklaring van tolheffing aan de goedkeuirng van de Kroon onderwerpt.

Van de gevallen waarin preventief toezicht van de organen van de centrale overheid is voorgeschreven, mogen verder worden genoemd: Art. 7 lid 2 van de Woonruimtewet verklaart de gemeenteraad bevoegd nadere regelen te geven omtrent de Woonruimtevordering, doch onderwerpt deze regelen aan de goedkeuring van de Kroon. (N.B. De regelen van de gemeenteraad betreffende het verlenen van vergunning tot het in gebruiknemen van woonruimte behoeven, blijkens art. 4, slechts aan de Minister van Binnenlandse Zaken c.a. te worden medegedeeld.)

De Winkelsluitingswet 1951 geeft in art.11 de Raad de bevoegdheid, indien naar zijn oordeel plaatselijke omstandigheden daartoe aanleiding geven, te bepalen dat de in een aantal artikelen van deze wet vervatte verboden niet gelden of bepaalde regelingen niet gelden. Deze gemeentelijke besluiten zijn echter – met uitzondering van die bedoeld in het eerste lid van art. 11 – aan de goedkeuring van de Kroon onderworpen. Als motief voor dit preventief toezicht wordt in de Memorie van Toelichting aangevoerd, dat dit noodzakelijk is ten einde te bevorderen dat niet dan in geval van werkelijke noodzaak van de regeling van de wet wordt afgeweken.

Krachtens art. 4 van de Bioscoopwet kan de gemeenteraad bepalen, dat vergunningen voor het geven van bioscoopvoorstellingen in het openbaar, slechts worden verleend met inachtneming van de door de verordening gegeven voorschriften. Ook hier preventief toezicht van

de Kroon op de krachtens dit artikel vast te stellen verordeningen.

Tenslotte een voorbeeld van een ministeriële goedkeuring. Art. 24 van de Middelbaaronderwijswet houdt in, dat het getal der leraren en beambten voor de gemeentescholen, alsmede het bedrag hunner jaarwedden, door de gemeenteraad worden vastgesteld. Voor zoveel deze besluiten betrekking hebben op scholen welke van rijkswege worden gesubsidieerd, zijn deze raadsbesluiten aan de goedkeuring van de Kroon onderworpen.

Tot zover deze opsomming. Zij beoogt slechts aan de hand van een aantal van de belangrijkste administratieve wetten uit de praktijk van iedere dag te laten zien, hoezeer de wetgever, een lager orgaan met een bepaalde taak belastend, dan wel hem de bevoegdheid gevend plaatselijk afwijkende regelingen te treffen, daarbij tevens in sterke mate de behoefte blijkt te hebben door het voorschrijven van preventief toezicht toe te zien of door de colleges van Gedeputeerde Staten te laten toezien op de wijze waarop het lagere orgaan zich van zijn taak kwijt.

Ook hier wordt het goedkeuringsvereiste gesteld, zonder dat daaraan enige norm wordt verbonden waaraan het goed te keuren besluit moet worden getoetst.

Wel bevatten enkele van de genoemde wetten indirect enige aanwijzingen omtrent hetgeen waarop het met goedkeuring belaste gezag in ieder geval dient te letten. Ik heb hier het oog op bepalingen, die voorschrijven dat een besluit, alvorens het wordt genomen, in ontwerp ter visie ligt en belanghebbenden uitdrukkelijk in de gelegenheid worden gesteld hun bezwaren tegen het ontwerp kenbaar te maken, zoals bijv. in art. 10 van de Wegenwet met betrekking tot het voornemen een weg aan het openbaar verkeer te onttrekken. Het met de goedkeuring belaste orgaan zal, alvorens zijn goedkeuring aan het besluit te hechten, in ieder geval dienen na te gaan in hoeverre de door belanghebbenden ingediende bezwaren zich tegen onttrekking van de weg aan het openbaar verkeer verzetten. Art. 11a van de Wegenwet accentueert dit door aan belanghebbenden en aan de Raad het recht toe te kennen, bij de Kroon in beroep te komen tegen beslissingen van Gedeputeerde Staten inzake besluiten tot onttrekken van wegen aan het openbaar verkeer.

Nog duidelijker vinden wij dit in de Woningwet. Ingevolge art. 37 lid 1, kunnen belanghebbenden bij de gemeenteraad bezwaren indienen tegen het ter visie gelegde ontwerp-uitbreidingsplan. Het tweede lid van art. 37 geeft belanghebbenden die zich met bezwaren tot de Raad hebben gewend, een bepaalde termijn om bij Gedeputeerde Staten bezwaren in te dienen tegen het aan dit College ter goedkeuring ingezonden uitbreidingsplan. Bovendien kent ook de Woningwet aan belanghebbenden, voorzoveel zij althans bij de Raad bezwaren tegen het ontwerp-uitbreidingsplan hebben ingediend, het recht toe, tegen

de door Gedeputeerde Staten verleende goedkeuring in beroep te komen bij de Kroon.

De gemeente is intussen ook nadat het besluit is genomen, niet de onverschillige derde. Tegen onthouding van goedkeuring door Gedeputeerde Staten kan de Raad van zijn kant evenzeer bij de Kroon in beroep komen (art. 38, lid 1).

De Winkelsluitingswet onderwerpt, zoals wij hiervoor zagen, in de leden 2 en 3 van art. 11 de verordeningen van de gemeenteraad waarbij wordt bepaald dat de in bepaalde artikelen getroffen verboden niet gelden, evenals de gemeentelijke verordening inhoudend dat een krachtens bepaalde artikelen vervatte regeling niet geldt, aan de goedkeuring van de Kroon. Het artikel geeft, evenals in de andere zojuist genoemde voorbeelden, geen enkele norm aan welke bij de hantering van het goedkeuringsrecht in acht moet worden genomen. Wel houdt het artikel in de leden 2 en 3 in, dat de gemeenteraad van de hem hier verleende bevoegdheden slechts gebruik mag maken, indien naar zijn ('s Raads) oordeel plaatselijke omstandigheden daartoe aanleiding geven. Bij het onderzoek omtrent de vraag of een gemeentelijke verordening als hier bedoeld, voor goedkeuring in aanmerking komt, zal de Kroon dienen na te gaan of de plaatselijke omstandigheden de afwijkingen waartoe de raad besloot rechtvaardigen. Ook hier dus ligt in de wet een norm besloten, waaraan in ieder geval het goed te keuren besluit moet worden getoetst.

Intussen: meer dan bepaalde punten waaraan het goedkeurend gezag met name aandacht dient te schenken, kan men uit de hier genoemde voorschriften niet afleiden. Het is bepaald niet zo, dat men hieruit zou moeten concluderen dat andere aspecten bij de beoordeling of het besluit voor goedkeuring in aanmerking komt, buiten beschouwing dienen te blijven. Reeds bij K.B. van 14 december 1910 nr. 8 is beslist dat bij de beoordeling van de vraag of een uitbreidingsplan al dan niet voor goedkeuring vatbaar is, behalve met de belangen van de betrokken eigenaren, uitsluitend rekening moet worden gehouden met de doelmatigheid van het plan.

Lietaert Peerbolte stelt bij zijn bespreking van de vraag, aan welke normen een uitbreidingsplan moet worden getoetst, dit K.B. uitdrukkelijk voorop[1]. Van der Drift werkt dit begrip doelmatigheid nader uit. Het includeert, aldus Van der Drift, dat de opzet harmonisch en organisch juist is, dat het praktisch te verwezenlijken is, dat het reeds aanstonds een verzoening weet te bereiken tussen het belang van de gemeenschap en de justiciabelen. Is aan al die voorwaarden voldaan, dan is een plan doelmatig[2].

De gedachte dat het bij de goedkeuring van een uitbreidingsplan gaat om een doelmatigheidsbeoordeling, blijkt ook zeer duidelijk uit de

[1] Zie De Woningwet (1932), blz. 221.
[2] Volkshuisvesting, Deel II, blz. 317.

beslissing van de Secr.-Gen. van Binnenlandse Zaken van 20 februari 1941, A.B. 1941, blz. 210, waarin wordt geconstateerd dat de Raad op doeltreffende wijze van de hem krachtens de Woningwet toekomende bevoegdheden gebruik heeft gemaakt.

Met andere woorden, het gaat bij de goedkeuring van een uitbreidingsplan om een verantwoorde afweging van de verschillende hierbij betrokken belangen en om een toekennen van prioriteiten. De volgende uitspraken mogen dit nader adstrueren.

Voorop echter het K.B. van 24 februari 1908: zeer overwegende redenen moeten bestaan om een plan van uitbreiding ener gemeente dat overigens generlei bezwaar ontmoet, niet goed te keuren wegens een ondergeschikt detailpunt.

In de jurisprudentie inzake de uitbreidingsplannen spelen de meest uiteenlopende belangen een rol, soms met een uitdrukkelijke afweging tegen elkaar van verschillende belangen.

De vraag in hoeverre *behoefte bestaat aan de geprojecteerde uitbreiding*, vormde een punt van overweging in de beslissingen van de Secretaris-Generaal van Binnenlandse Zaken van 18 augustus 1942, W.G.B. 1942, blz. 243, en van 7 november 1942, A.B. 1943, blz. 95, alsmede in de Koninklijke besluiten van 7 juni 1946, GS. no. 4868; 30 januari 1947, A.B. 1947, blz. 217 en 5 maart 1954, O.B. 1955, X. 1.10, nr. 12932.

Voor de *financiële consequenties* welke het uitbreidingsplan zal hebben voor de gemeente, hadden aandacht de beslissing van de Secretaris-Generaal van Binnenlandse Zaken van 18 augustus 1942, W.G.B. 1942, blz. 243, en de Koninklijke Besluiten van 17 december 1948, A.B. 1949, blz. 123, en van 5 maart 1952, A.B. 1952, blz. 634.

Over *hoge prijzen van bouwterreinen* handelen o.m. de beslissing van de Secretaris-Generaal van Binnenlandse Zaken van 7 november 1942, A.B. 1943, blz. 95 en het K.B. van 17 december 1948, A.B. 1949, blz. 123.

De gevolgen welke het ontworpen uitbreidingsplan bij realisering zal hebben voor de *sociale en culturele voorzieningen* worden onder het oog gezien in de Koninklijke besluiten van 11 januari 1955, W.N.B.G.A. no. 2611, 20 augustus 1955, Jaarverslag Centrale Directie Wederopbouw en Volkshuisvesting blz. 65 en 11 juni, no. 9.

De belangen van *natuurschoon, stedenschoon en dorpsschoon* spelen een rol in de beslissingen van de Secretaris-Generaal van Binnenlandse Zaken van 15 januari 1941, A.B. 1941, blz. 163; 25 augustus 1942, A.B. 1942, blz. 800 en de Koninklijke Besluiten van 20 december 1945, A.B. 1946, blz. 6; 30 januari 1947, A.B. 1947, blz. 217; 14 februari 1950, A.B. 1950, blz. 504; 2 december 1950, A.B. 1951, blz. 356; 24 februari 1956, O.B. 1956, X 1.10, nr. 14548, en 28 mei 1956, O.B. 1956, X 1.10, nr. 14676.

Dat met *verkeersbelangen* rekening gehouden dient te worden, leren ons de Koninklijke besluiten van 22 juli 1950, A.B. 1951; 17 juli

1954, no. 9; Jaarverslag Centrale Directie Wederopbouw en Volkshuisvesting, blz. 62 en van 11 oktober 1954, O.B. 1955, X 1 1.0, no. 13238.

Sport en recreatie vinden wij in de Koninklijke Besluiten van 22 augustus 1951, A.B. 1952, blz. 61 en van 9 mei 1956, nr. 18.

Bij de bij een uitbreidingsplan betrokken industriële belangen staan o.m. stil de beslissingen van de Secretaris-Generaal van Binnenlandse Zaken van 25 augustus 1942, A.B. 1942, blz. 800 en van 18 december 1943, A.B. 1944, blz. 249. Voorts de Koninklijke Besluiten van 1 maart 1948, A.B. 1948, blz. 584; 2 december 1950, A.B. 1951, blz. 356 en van 26 april 1954, T.v.O. 1954, blz. 237.

Voor *agrarische belangen* hebben aandacht de beslissing van de Secretaris-Generaal van Binnenlandse Zaken van 21 juli 1942, A.B. 1942, blz. 210, alsmede de Koninklijke Besluiten van 18 maart 1950, A.B. 1950, blz. 661; 26 april 1954, T.v.O. 1954, blz. 287; 21 mei 1954, O.B. 1954, X 1.10, no. 12798 en 3 november 1955, A.B. 1956, blz. 359.

De belangen van de *aangrenzende gemeenten* hadden de aandacht in het K.B. van 3 december 1937, A.B. 1938, blz. 152, de beslissing van de Secretaris-Generaal van Binnenlandse Zaken, 2 november 1944, O.B. 1945, X 1.11, nr. 344 en de Koninklijke Besluiten van 22 juli 1950 A.B. 1951, blz. 135 en van 28 juli 1953, A.B. 1953, blz. 828.

Ook *particuliere belangen* worden zeer uitdrukkelijk in de beoordeling betrokken; men zie o.m. de Koninklijke Besluiten van 21 februari 1930, A.B. 1930, blz. 137, 6 augustus 1931, A.B. 1931, blz. 605, 30 januari 1947, A.B. 1947, blz. 217, en van 9 mei 1956, no. 18.

Veel minder rijk geschakeerd, doch niettemin enkele aardige voorbeelden opleverend, is de jurisprudentie op het hiervoor genoemde art. 22 van de Vleeskeuringswet, inhoudende dat de besluiten tot vaststelling, aanvulling, wijziging of intrekking van de verordening op de Vleeskeuringsdienst onderworpen zijn aan de goedkeuring van Gedeputeerde Staten. Dat strijd met de belangen van de volksgezondheid tot het onthouden van goedkeuring dient te leiden, ligt voor de hand. Een voorbeeld hiervan biedt het Koninklijk Besluit van 21 april 1925, A.B. 1925, blz. 135, waarbij de opheffing van de verplichting een gestorven of in nood gedood dier over te brengen naar het gemeentelijk slachthuis, in strijd werd geoordeeld met de belangen van de volksgezondheid.

Toetsing aan het belang van de volksgezondheid vinden wij eveneens in het K.B. van 15 maart 1926, Gemeentestem 1926, blz. 3892. Het betrof hier het besluit van de gemeente Zaamslag tot afscheiding van de Keuringsdienst Axel en vorming van een afzonderlijke keuringsdienst. Dit werd geacht niet in het belang te zijn van een goede uitvoering van de Vleeskeuringswet, hetgeen op zijn beurt niet in het belang werd geoordeeld van de volksgezondheid.

In het K.B. van 13 juli 1927, A.B. 27, blz. 316 gaat het evenzeer om de goede uitvoering van de wet, zonder dat daarbij overigens strijdig-

heid met goede uitvoering van de wet gelijkgesteld wordt met strijd met de belangen van de volksgezondheid.

Een duidelijke afweging van belangen vindt plaats in het K.B. van 14 augustus 1953, A.B. 1953, blz. 766. Gedeputeerde Staten hadden goedkeuring onthouden aan een wijziging van de verordening op de keuringsdienst, welke het mogelijk moet maken dat huisslachtingen ook elders dan in erkende slachterijen kunnen plaats vinden. Terecht, aldus de Kroon, daarbij overwegende dat het toestaan van huisslachtingen buiten erkende slachterijen slechts gemotiveerd zou zijn indien hieraan in vergelijking met centrale slachting belangrijke voordelen zouden zijn verbonden, hetgeen i.c. niet het geval was.

Buiten het terrein bestreken door de Woningwet en de hier genoemde voorbeelden uit de Vleeskeuringswet, is in de gepubliceerde jurisprudentie het aantal voorbeelden waarin met betrekking tot het onthouden of verlenen van goedkeuring een belangenafweging of toetsing van een besluit uit verschillende gezichtspunten plaats vindt, gering. Soms geeft de materie daartoe te weinig aanleiding, in andere gevallen zijn de besluiten zozeer op een bepaalde situatie afgestemd, dat zij slechts voor de direct belanghebbenden betekenis hebben.

Let men intussen op de overwegingen welke de wetgever er toe gebracht hebben in bepaalde gevallen de besluiten die een lager orgaan krachtens of in opdracht van een speciale wettelijke regeling neemt, aan goedkeuring van hoger gezag te onderwerpen, dan is duidelijk dat het bij de beoordeling van deze besluiten primair gaat om de vraag of het genomen besluit in het kader van de door hoger gezag getroffen regeling aanvaardbaar is. Daarbij ligt het in de rede, dat hoger gezag hier, in het bijzonder ten aanzien van de in opdracht van de hogere wetgever getroffen regelingen, de neiging heeft de aan haar goedkeuring onderworpen besluiten critischer te bezien dan de aan hogere goedkeuring onderworpen besluiten uit de autonome sfeer[1].

Daarnaast brengt het karakter van het goedkeuringsrecht ook hier met zich mede, dat niet slechts de Kroon, doch evenzeer Gedeputeerde Staten aan een besluit als hier bedoeld goedkeuring dienen te onthouden, indien dit besluit in strijd is met de wet of met het algemeen belang.

Waar hierbij begripsmatig de grens ligt tussen het positieve vereiste van de aanvaardbaarheid en het negatieve van strijd met het algemeen belang, laat zich niet altijd even duidelijk vaststellen. Men zie slechts de hier weergegeven jurisprudentie inzake de uitbreidingsplannen tegen de achtergrond van de nadere uitwerking die Van der Drift geeft van het doelmatigheidsvereiste waaraan een uitbreidingsplan

[1] Vgl. in dit verband Prof. Van Poelje, die in zijn artikel in Bestuurswetenschappen 1956, blz. 60/61 over het toezicht op de grootste gemeenten aan „de gelijkgerichtheid" een grotere plaats toekent bij het medebewind, dan met betrekking tot de eigen taak van het lagere orgaan.

dient te voldoen, wil het voor goedkeuring in aanmerking komen, dat wil zeggen, wil het aanvaardbaar zijn.

C. Goedkeuring, gebonden aan bepaalde normen

Bepaalde criteria met betrekking tot de hantering van het goedkeuringsrecht bevat wel de Wet op de Bedrijfsorganisatie. Zowel in art. 56 ten aanzien van de aan goedkeuring van de Kroon onderworpen verordeningen en besluiten van de Sociaal Economische Raad, als in art. 128 met betrekking tot de goedkeuring door de betrokken Minister of door de Sociaal Economische Raad van de verordeningen of besluiten van organen van produkt- of bedrijfschappen, wordt uitdrukkelijk bepaald dat de goedkeuring slechts in de daar omschreven gevallen kan worden geweigerd.

In art. 132 geschiedt hetzelfde met betrekking tot de weigering van goedkeuring door het bestuur van een produktschap of een hoofdbedrijfschap. Strijd met de wet kan steeds tot het onthouden van goedkeuring leiden. Als tweede criterium bepalen art. 56 en 128 met betrekking tot de goedkeuring van de Kroon en van de betrokken Ministers, dat strijd met algemeen belang tot onthouding van goedkeuring kan leiden. Voor de SER wordt in art. 128 bepaald, dat de SER, behalve wegens strijd met de Wet, slechts goedkeuring mag weigeren wegens strijd met de belangen, waarvan hem in art. 2 van de Wet op de bedrijfsorganisatie de behartiging is opgedragen. Artikel 2 verklaart, dat de SER, naast een adviserende functie, tot taak heeft een het belang van het Nederlandse volk dienende werkzaamheid van het bedrijfsleven te bevorderen, alsmede het belang van het bedrijfsleven en de daartoe behorende personen te behartigen.

In art. 132 zien wij ten aanzien van de goedkeuring door het produktschap en het hoofdbedrijfschap iets overeenkomstigs. Ook hier naast de strijd met de wet, bij het verlenen van goedkeuring niet de strijd met het algemeen belang, doch de strijd met de belangen waarvan de behartiging aan het produkt- of hoofdbedrijfschap is opgedragen bij art. 71 van de Wet, hetwelk een taakomschrijving bevat, die in zijn formulering sterk doet denken aan de taakomschrijving van de SER in art. 2 van de Wet.

In het aanvankelijke ontwerp van de Wet op de bedrijfsorganisatie kwam de nadere omschrijving van de gevallen waarin de goedkeuring slechts mocht worden geweigerd, niet voor. Het ontwerp volstond er mede ten aanzien van bepaalde verordeningen en besluiten te bepalen, dat deze aan hoger goedkeuring waren onderworpen, terwijl het wetsontwerp daarnaast enige processuele voorschriften met betrekking tot de hantering van het goedkeuringsrecht bevatte. Bij het mondeling overleg van de Commissie van voorbereiding met de Staatssecretaris van Economische Zaken, Mr. W. C. L. van der Grinten, werd de vraag gesteld, waarom de Regering het overbodig achtte te bepalen dat goedkeuring alleen mag worden geweigerd bij strijd met de wet of

met het algemeen belang. De Staatssecretaris achtte dit vanzelfsprekend, aangezien het goedkeuringsrecht geen medewetgeving, doch een placetrecht is. Hierdoor niet bevredigd, diende Prof. Romme met vier andere kamerleden een amendement in, er toe strekkende aan art. 56, lid 1 van het ontwerp de bepaling toe te voegen, dat de Koninklijke goedkeuring alleen kan worden geweigerd wegens strijd met de wet of met het algemeen belang. Het amendement werd gemotiveerd met de mededeling, dat de voorgestelde toevoeging wenselijk werd geoordeeld ten einde naar vermogen de mogelijkheid dat de hantering van het goedkeuringsrecht zich in een verkeerde richting zou ontwikkelen, uit te sluiten. De Commissie van Voorbereiding verklaarde zich met de strekking van dit amendement te kunnen verenigen en de Regering nam het met een kleine technische wijziging over, onder mededeling dat in de artt. 128 en 132 wijzigingen van gelijke strekking dienden te worden aangebracht.

Daarbij is zonder nadere toelichting in de gevallen waarin het goedkeuringsrecht bij de SER, resp. bij het produktschap of bij het hoofdbedrijfschap berust, strijd met het algemeen belang vervangen door strijd met de belangen, waarvan bij de Wet op de bedrijfsorganisatie de behartiging aan de SER resp. het produktschap of het hoofdbedrijfschap is opgedragen.

Vormt het in de wet opnemen van de bepaling dat goedkeuring slechts mag worden geweigerd wegens strijd met de wet of met het algemeen belang enige waarborg tegen een ontwikkeling van het goedkeuringsrecht in een verkeerde richting, zoals de ondertekenaren van het amendement beoogden? Polak meent van niet. Hij is van oordeel, dat deze aanvulling de Kroon en de betrokken Minister niet zal beletten goedkeuring te onthouden aan besluiten, welke de Regering ontoelaatbaar acht. Immers ontoelaatbaar wil, aldus Polak, in zo'n geval zeggen: strijd met het algemeen belang[1].

In vele gevallen zal de Regering inderdaad langs deze weg aan een besluit waartegen zij ernstige bedenkingen heeft, goedkeuring kunnen onthouden wegens strijd met het algemeen belang. Intussen is zeer wel denkbaar, dat de Regering tegen een bepaalde verordening ernstig bezwaar heeft zonder dat men stellen kan dat hier sprake is van strijd met het algemeen belang, van strijd dus met belangen die van hogere orde worden geoordeeld dan de belangen die het aan goedkeuring onderworpen besluit beoogt te dienen. Immers een positief waarderingsoordeel omtrent het genomen besluit in die zin dat de Kroon of de betrokken Minister van oordeel is dat hiermede door het betrokken lichaam binnen het kader van de hem opgedragen taak een aanvaardbare voorziening wordt getroffen, komt aan Kroon of Minister niet toe. In zoverre zijn de bevoegdheden van Kroon en Minister ten aanzien van de aan hun goedkeuring onderworpen besluiten – Van Eijkern

[1] Vgl. Polak, pre-advies t.a.p. blz. 83.

en Balkenstein wijzen daarop terecht[1] – beperkter dan het toetsingsrecht dat in de artt. 128 en 132 aan SER en aan het bestuur van produktschap en hoofdbedrijfschap wordt gegeven. Aan de andere kant is het toetsingsrecht van SER en van de besturen van produktschap en van hoofdbedrijfschap enger dan het toetsingsrecht van de centrale overheid, omdat de SER en de besturen van produktschap en van hoofdbedrijfschap niet mogen toetsen aan alle belangen welke van hogere orde zijn dan die, welke het hun ter goedkeuring voorgelegde besluit beoogde te behartigen. Van Eijkern en Balkenstein[2] noemen in dit verband culturele belangen en belangen van landsverdediging. Hieraan zullen SER en besturen van produktschap en hoofdbedrijfschap niet mogen toetsen.

Uit de schaarse jurisprudentie waarover ik kon beschikken, moge ik een drietal Koninklijke Besluiten van 24 september 1956, nrs. 28, 29 en 30 noemen, betreffende toetsing door de Commissie Financiën Bedrijfslichamen van de SER van door een bedrijfschap, resp. een tweetal produktschappen vastgestelde verordeningen inzake aan bestuursleden toe te kennen vergoedingen, aan art. 2 van de Wet op de bedrijfsorganisatie.

Voorts een K.B. van 28 januari 1958, no. 6, waarbij beslist werd op een door het Bedrijfschap Schildersbedrijf ingesteld beroep tegen het besluit van de Commissie Finanicën Bedrijfslichamen tot onthouding van goedkeuring aan de door het bestuur van dit bedrijfschap vastgestelde Heffingsverordening 1956. De SER had bezwaar tegen de in deze verordening neergelegde regeling inzake aftrek van contributie van de krachtens de verordening verschuldigde heffing, welke met zich bracht dat die aftrek voor leden van verschillende organisaties varieerde. De Kroon verleende in beroep alsnog goedkeuring aan de heffingsverordening, overwegende dat niet was gebleken dat deze uit de wettelijk toegelaten aftrekregeling voortvloeiende ongelijkheid in het onderhavige geval tot zo ernstige onbillijkheden zou leiden, dat zij om die reden strijdig moet worden geacht met evengenoemde belangen (de belangen ex art. 2 van de Wet, waaraan hier moest worden getoetst). Een dergelijke beslissing vindt men in het K.B. van 22 februari 1958, no. 9 inzake de Algemene Heffingsverordening 1956 van het Landbouwschap.

Bij K.B. van 16 september 1958, no. 16, werd in beroep bevestigd de onthouding van goedkeuring door de Commissie Financiën Bedrijfslichamen van de SER aan de Retributie Verordening Contrôle Levertraan enz. van het Produktschap voor Veevoeder.

De Kroon overwoog daarbij, dat de Verordening „geen enkele bepaling bevat betreffende de aard en de omvang van deze contrôlemaatregelen, noch nopens de daarmede gepaard gaande door belang-

[1] W. J. van Eijkern en G. J. Balkenstein, De Wet op de bedrijfsorganisatie, 2e dr. blz. 238.
[2] T.a.p. blz. 238.

hebbende te dragen kosten; dat in artikel 1 en 3 aan de secretaris van het Produktschap de bevoegdheden worden toegekend tot het vaststellen van het bedrag van de retributie en tot het in bijzondere gevallen of groepen van gevallen gehele of gedeeltelijke ontheffing verlenen van de verplichting tot betaling; dat het zozeer in het ongewisse laten omtrent hun geldelijke verplichtingen in strijd is met de belangen van de retributieplichtigen".

§ 5. HET GOEDKEURINGSBESLUIT

Het goedkeuringsbesluit behoort tot de juridische categorie van de beschikkingen[1]. Dat betekent, dat de algemene opvattingen over de beschikking in onze rechtslitteratuur en in onze rechtspraktijk in beginsel ook gelden voor het goedkeuringsbesluit. Daarbij brengt uiteraard het eigen karakter van het goedkeuringsbesluit met zich mede, dat bepaalde aspecten bij het goedkeuringsbesluit wellicht een wat zwaarder accent krijgen dan bij de meeste andere beschikkingen. Evenzeer brengt dit eigen karakter met zich mede, dat het goedkeuringsbesluit in bepaalde gevallen tot de groep van beschikkingen behoort, die ten aanzien van sommige punten een uitzondering vormen op een meer of minder algemene regel.

Op verschillende plaatsen treft men in onze wetgeving met betrekking tot goedkeuringsbesluiten nadere voorschriften aan omtrent de termijn waarbinnen inzake een goedkeuring moet worden beslist. Evenals elders in onze wetgeving, zijn dit ook ten aanzien van het goedkeuringsbesluit ten dele termijnen van orde, zoals bijv. het geval is met de termijnen genoemd in de artt. 243 en 271 van de Gemeentewet en in de artt. 98 en 110 van de Provinciale Wet, ten dele fatale termijnen. Zeer duidelijk is dit laatste het geval in art. 231 van de Gemeentewet: Gedeputeerde Staten worden geacht een besluit goed te keuren, waaromtrent zij niet binnen de gestelde termijn hebben beslist (eventueel na verdaging).

Wat de inrichting van de beschikking[2] betreft, vraagt vooral de motivering aandacht. In het bijzonder ten aanzien van het goedkeuringsbesluit mag nl. – naar mij voorkomt – worden gesteld, dat dit zowel bij het verlenen als bij het onthouden van goedkeuring deugdelijk dient te zijn gemotiveerd. Hoezeer motivering – zeker bij onthouding van goedkeuring – praktijk moge zijn, het valt intussen op, dat in een vrij groot aantal wettelijke voorschriften inzake goedkeuring met geen woord over motivering van de te nemen beslissing wordt gerept. Merk-

[1] Men zie voor de definiëring van het begrip beschikking het overzicht, opgenomen in het verslag van de buitengewone algemene vergadering van de V.A.R. van 27 november 1953, ter bespreking van het rapport van de Commissie algemene bepalingen administratief recht (Geschrift XXXIII), blz. 44 en 45.

[2] Zie hierover in zijn algemeenheid het bekende rapport van de Commissie algemene bepalingen van de V.A.R., blz. 13 vv.

waardig is in dit verband, dat het ontbreken van een motiveringsvereiste voor het goedkeuringsbesluit geenszins een beletsel vormt om in diezelfde gevallen ten aanzien van een verdaging van een beslissing inzake verlenen of onthouden van goedkeuring te bepalen, dat dit verdagingsbesluit met redenen moet zijn omkleed.

Een fatale termijn kan de met goedkeuring belaste instantie meermalen in een moeilijk parket brengen, indien zij er niet in slaagt zich binnen de gestelde termijn een verantwoord oordeel te vormen. De praktijk redt zich in zulk een geval door aan het besluit goedkeuring te onthouden en deze onthouding van goekeuring te motiveren met de mededeling dat het ingestelde onderzoek nog niet is beëindigd, zodat de goedkeurende instantie zich terzake nog geen definitief oordeel heeft kunnen vormen. In tal van gevallen heeft de Kroon dit een genoegzame motivering voor het onthouden van goedkeuring geacht. Men zie o.m. de Koninklijke Besluiten van 17 december 1946, A.B. 1947, blz. 121; 28 juni 1946, A.B. 1947, blz. 343; 3 december 1949, A.B. 1950, blz. 355 en 3 augustus 1949, A.B. 1950, blz. 225.

Sens heeft in „De Nederlandse Gemeente" van 21 november 1952, blz. 653, tegen deze praktijk bezwaar gemaakt, omdat hier geen redenen tot weigering worden aangevoerd, ontleend aan het goed te keuren besluit zelve, doch de onthouding van goedkeuring wordt gebaseerd op omstandigheden die niets bevatten omtrent de hoedanigheden van het al dan niet goed te keuren besluit.

In theorie schijnt tegen deze redenering van Sens weinig in te brengen. Toch zal men oog moeten hebben voor de praktijk, die het niet steeds mogelijk maakt binnen de gestelde termijn tot een decisie te komen.

Het gaat te ver, onder deze omstandigheden te verlangen, hetzij de termijn te laten verlopen, hetzij de vereiste goedkeuring uitdrukkelijk, bij gebrek aan argumenten voor het onthouden van goedkeuring, te verlenen. In het bijzonder wordt dit onbevredigend indien het toezichthoudend orgaan zich geen oordeel heeft kunnen vormen omdat het orgaan dat het aan goedkeuring onderworpen besluit heeft genomen, in gebreke is gebleven gevraagde nadere inlichtingen tijdig te verstrekken[1].

Dat men intussen voorzichtig moet zijn het onthouden van goedkeuring in verband met het verstrijken van de gestelde termijnen te motiveren met de mededeling, dat het onderzoek nog niet is beëindigd, leert het K.B. van 5 augustus 1951, A.B. 1952, blz. 29. Voor het onthouden van goedkeuring aan een uitbreidingsplan vormt dit, aldus dit K.B, geen deugdelijk motief, nu art. 38, lid 2 van de Woningwet de Raad, indien aan zijn uitbreidingsplan goedkeuring is onthouden, opdraagt een nieuw plan ter goedkeuring aan te bieden, waarbij met de bezwaren van Gedeputeerde Staten tegen het oorspronkelijke plan is rekening gehouden.

[1] Vgl. in dit verband het K.B. van 17 december 1946, Gemeentestem 4898.

Het wezen van de goedkeuring brengt mede, dat de ten aanzien van het verbinden van voorwaarden aan beschikkingen in het algemeen aanvaarde inzichten niet gelden voor het goedkeuringsbesluit.

Het reeds enige malen geciteerde rapport van de Commissie inzake algemene bepalingen van administratief recht, begint in haar rapport haar beschouwingen over de voorwaardelijke goedkeuring[1] met onderscheid te maken tussen goedkeuring onder opschortende of ontbindende voorwaarden enerzijds en de goedkeuring onder zgn. verplichtende voorwaarde, de goedkeuring dus met nevenbepalingen, aan de andere kant.

Omtrent de verplichtende voorwaarde is weinig verschil van inzicht denkbaar. In feite betekent zij een aanvulling van het besluit van het lagere orgaan. Dit zou in strijd zijn met het karakter van het goedkeuringsrecht, dat niet toelaat dat de goedkeurende instantie wijziging brengt in het haar ter goedkeuring voorgelegde besluit.

Minder eenstemmigheid bestaat omtrent de vraag, of de ontbindende en de opschortende voorwaarde zich met het wezen van het goedkeuringsrecht verdragen.

Hagen acht de opschortende voorwaarde niet in strijd met het wezen van het goedkeuringsrecht[2].

Günther nam het op voor de ontbindende voorwaarde. Hij grondde zijn betoog echter op een zeer bijzonder geval[3].

De Commissie inzake de algemene bepalingen meent naast de verplichtende voorwaarde ook de opschortende en de ontbindende voorwaarde te moeten afwijzen. De laatste acht zij strijdig met de rechtszekerheid, de eerste kan leiden tot doorkruising van de bedoelingen van het orgaan dat de beschikking heeft genomen[4].

Een specifiek probleem voor de goedkeuringsbeschikking vormt de vraag, of de goedkeurende instantie aan een besluit voor een deel goedkeuring kan onthouden en voor een deel deze goedkeuring kan verlenen. Voor zoveel een besluit uit een aantal onderdelen bestaat, die zonder bezwaar los van elkaar kunnen worden beschouwd, bestaat hiertegen uiteraard geen enkel bezwaar. In feite heeft men dan niet te maken met één besluit, doch met een aantal besluiten, die in één stuk bijeen zijn gevoegd. Anders ligt de zaak, wanneer de verschillende onderdelen van een besluit op elkaar zijn afgestemd en derhalve één geheel vormen. Partiële goedkeuring betekent in zulk een geval, dat het gedeelte van het besluit dat hierdoor verbindend wordt, in feite een ander besluit is dan het besluit dat het lagere orgaan ter goedkeuring inzond.

[1] Zie blz. 24 vv.
[2] Zie diens pre-advies over de voorwaardelijke beschikking, uitgebracht voor de jaarvergadering van de V.A.R. in 1951, blz. 58.
[3] Zie het verslag van de debatten in de in noot 1 bedoelde jaarvergadering, blz. 20.
[4] Zie haar rapport, blz. 26 en 27.

Zulks is met het wezen van het goedkeuringsrecht in strijd, zodat partiële goedkeuring van een besluit dat niet in aantal zelfstandige, los van elkaar te beschouwen besluiten uiteenvalt, moet worden afgewezen[1].

Een bijzondere positie neemt het uitbreidingsplan hierbij in. Uit practische overwegingen kan men zich tegen partiële goedkeuring van een uitbreidingsplan moeilijk verzetten.

In verscheidene Koninklijke Besluiten heeft de Kroon[2] met betrekking tot uitbreidingsplannen partiële goedkeuring aanvaard. Ook de Commissie Algemene Bepalingen aanvaardt haar in deze gevallen, zij het dat redelijkerwijs aannemelijk moet zijn, dat het wilsbesluit van het orgaan dat de beschikking gaf, het gedeeltelijk goedgekeurde besluit dekt[3].

Soms heeft de Wetgever het nodig geoordeeld partiële goedkeuring uitdrukkelijk te verbieden. Zo bijv. in art. 245 van de Gemeentewet.

Een andere strijdvraag met betrekking tot het goedkeuringsrecht is uitgevochten in een van de zijde van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten uitgelokt proefproces. De vraag nl. of het oirbaar is goedkeuring voor een bepaalde termijn te verlenen, zoals gebruikelijk was ten aanzien van de gemeentelijke belastingverordeningen en ook daarbuiten wel toepassing vond. De Hoge Raad beantwoordde deze vraag in zijn arrest van 21 november 1951 (N.J. 1952, no. 2, A.B. 1952, blz. 488) ontkennend, daarbij overwegende, „dat toch de goedkeuring van zodanige verordening enkel strekt tot de vervulling van de voorwaarde, waaraan volgens de wet moet worden voldaan ten einde de verordening verbindend te doen worden, doch die goedkeuring aan de inhoud der verordening ook met betrekking tot haar geldingsduur niets kan toevoegen of afdoen, hetgeen door beperking der goedkeuring tot een bepaalde tijd in wezen zou geschieden".

De hier gesignaleerde en door de Hoge Raad onaanvaardbaar geoordeelde practijk van de Kroon ten aanzien van de goedkeuring met tijdsbepaling van gemeentelijke belastingverordeningen zonder dat een speciaal wettelijk voorschrift dit rechtvaardigde, komt intussen in een merkwaardig licht te staan, wanneer men daarnaast legt het K.B. van 5 december 1950 (A.B. 1951, blz. 360), een K.B. dus verschenen bijna een jaar voordat de Hoge Raad zich uitsprak over de goedkeuring van gemeentelijke belastingverordeningen voor een bepaalde termijn. Bij dit K.B. van 5 december 1950 werd ongegrond verklaard een beroep van het College van Hoofdingelanden van de polder Ursem tegen een besluit van Gedeputeerde Staten van Noordholland, tot het onthouden van goedkeuring aan een door hoofdingelanden getroffen regeling van de omslag over gebouwde en ongebouwde eigendommen. In deze zaak had het College van Hoofdingelanden in zijn beroepschrift, onder

[1] Zie in deze zelfde zin Rapport Commissie algemene bepalingen, blz. 20 vv.
[2] Zie bijv. het K.B. 20 mei 1958, A.B. 1958, blz. 627.
[3] T.a.p. blz. 21.

verwijzing naar hetgeen de Kroon bij de goedkeuring van gemeentelijke belastingverordeningen veelvuldig deed, gewezen op de mogelijkheid van goedkeuring tot een bepaalde datum, waartoe Gedeputeerde Staten in verband met het karakter van het goedkeuringsrecht niet bereid waren geweest. In het K.B. wordt ten aanzien van dit punt overwogen, dat door een goedkeuring voor een bepaalde tijd het besluit van Hoofdingelanden naar zijn aard zou worden gewijzigd, zodat zulk een goedkeuring niet als een goedkeuring als bedoeld in art. 13 van het Bijzonder Reglement van bestuur voor de polder Ursem kon worden beschouwd.

De Wetgever heeft intussen bij de wet van 29 juni 1952, S 363, aan art. 271 van de Gemeentewet een derde lid toegevoegd, inhoudende dat de Kroon, indien bij het besluit van de Raad geen termijn is vastgesteld waarvoor de heffing zal gelden, bij zijn beslissing een zodanige termijn kan bepalen.

De Provinciale Wet kende in art. 126 undecies reeds sedert 1905[1] een overeenkomstig voorschrift.

Indien het met goedkeuring belaste orgaan, buiten de enkele gevallen waarin de Wetgever het verbinden van een termijn aan de goedkeuring toelaat, het wenselijk oordeelt dat een aan haar goedkeuring onderworpen besluit slechts voor een bepaalde termijn zal gelden, is de enige mogelijkheid dat de met het preventieve toezicht belaste instantie aan het lagere orgaan te kennen geeft, de vereiste goedkeuring slechts te zullen verlenen indien in het besluit een tijdsbepaling wordt opgenomen. Dit laatste geschiedt bijv. ten aanzien van Hinderwetsverordeningen.

Ten aanzien van de vraag of een eenmaal verleende goedkeuring door de instantie die de goedkeuring verleende kan worden ingetrokken, is de oudere jurisprudentie onzeker. De meningen van de schrijvers liepen aanvankelijk zeer uiteen. Sommigen achtten haar aanvaardbaar, anderen oordeelden intrekking ongeoorloofd[2].

Geleidelijk aan is echter in de litteratuur algemeen aanvaard, dat een eenmaal verleende goedkeuring niet vatbaar is voor intrekking of wijziging. Tot deze conclusie komt ook de Commissie algemene bepalingen administratief recht[3]. De motivering van deze mening loopt echter zeer uiteen. Deels grondt men zich op het karakter van het goedkeuringsrecht, deels leidt men uit een aantal wetsbepalingen en ook uit het ontbreken van bepaalde voorschriften af, dat naar ons geldend recht wijziging of intrekking van een verleende goedkeuring niet zou zijn geoorloofd.

[1] Zie over de geschiedenis van deze bepaling De Monchy, t.a.p. blz. 213, noot 3.

[2] Vgl. de jurisprudentie, genoemd door Stellinga in zijn artikel: Intrekking van goedkeuring, opgenomen in W.G.B. 1941, blz. 169 vv. en zie eveneens de daarin opgenomen meningen uit de litteratuur.

[3] T.a.p., blz. 31.

Zo vraagt De Monchy, na erop gewezen te hebben dat een besluit tot onthouden van goedkeuring met redenen moet zijn omkleed en dat hierover de Raad van State moet zijn gehoord, of het dan wel zou vrijstaan om te allen tijde een eenmaal verleende goedkeuring weer in te trekken. En – zo vraagt De Monchy verder – zou de Wetgever, als hij dit geoorloofd achtte, ook daarover niet het horen van de Raad van State en een behoorlijke motivering hebben voorgeschreven?[1].

Stellinga baseert in zijn hiervoor aangehaald artikel zijn opvatting, dat goedkeuring niet voor wijziging of intrekking vatbaar is, op de omstandigheid dat verschillende wetsartikelen erop wijzen dat de Wetgever er van uitgaat, dat de weg van intrekking van een eenmaal verleende goedkeuring in het publiekrecht niet openstaat. Hij noemt in dit verband de artt. 12 lid 8, en 9 en 44 van de Woningwet en de artt. 22 en 10 van de Vleeskeuringswet. In deze artikelen vindt men speciale regelingen, die het Gedeputeerde Staten mogelijk maken om tot aanvulling, wijziging of intrekking van door de gemeenteraad met hun goedkeuring tot stand gekomen raadsbesluiten te geraken.

Voorts wijst Stellinga hierbij op art. 19 van de Keurenwet (door Gedeputeerde Staten goedgekeurde keurbepalingen, die later met het algemeen belang blijken te strijden, kunnen door de Kroon, de Raad van State gehoord, worden vernietigd) en op art. 237 van de Gemeentewet (schorsing of vernietiging van een besluit tot goedkeuring van een besluit ex art. 228 Gemeentewet is twee maanden nadat het goedkeuringsbesluit is genomen, niet toegestaan).

Bovendien acht ook Stellinga intrekking van een goedkeuringsbesluit niet wel verenigbaar met het terzake van eventuele weigering der goedkeuring gegeven beroepsrecht.

Donner schenkt aan goedkeuring (tegelijk met de machtiging) aandacht in de beschouwing die hij in zijn dissertatie in het kader van de materiële rechtskracht van de beschikking wijdt aan de intrekking van de beschikking in het algemeen[2].

In deze beschouwing kiest Donner zijn uitgangspunt in de regel van de vrije intrekbaarheid[3]. Op deze regel bestaat een aantal uitzonderingen, welke direct of indirect voortvloeien uit de wet. Daarnaast is er echter – aldus Donner – een aantal beschikkingen te noemen, welke naar haar aard onherroepelijk zijn[4]. Tot deze categorie rekent Donner o.a. goedkeuring en machtiging. Hij betoogt hieromtrent in de hiervoor geciteerde passage over goedkeuring en machtiging o.m.: „De bevoegdheid tot intrekking is slechts een onderdeel van ruimere bevoegdheden en blijft geheel ondergeschikt aan die belangen, welker behartiging den bepaalden tak van dienst is opgedragen. Die be-

[1] Handboek Nederl. Provincierecht, blz. 208.
[2] De rechtskracht van administratieve beschikkingen, blz. 127 vv.; goedkeuring en machtiging meer in het bijzonder op blz. 138 en 139.
[3] T.a.p., blz. 130.
[4] T.a.p., blz. 138.

voegdheid strekt zich dan ook niet verder uit dan de opdracht zelve".

„Het goedkeurend of machtigend orgaan neemt daarbij allerminst de volle verantwoordelijkheid voor de aan zijn goedvinden onderworpen onderhandelingen op zich en behoeft zich evenmin te begeven in een onderzoek van de materiële gegrondheid van elk detail der voorgenomen handeling. Het heeft slechts te toetsen in hoeverre de voorgestelde maatregel strijdt met andermans en verzoekers eigen belangen; het moet niet – direct – het juiste bevorderen, maar – indirect – het onjuiste weren. Met de aard nu van deze beschikkingen hangt nauw samen het feit, dat zij niet voor intrekking vatbaar zijn. De taak van het goedkeurend en machtigend orgaan ten opzichte van de beschikking is met het geven der goedkeuring of machtiging geëindigd, de toetsing aan de diverse belangen is verricht. Aangezien de verantwoordelijkheid voor het goedgekeurde ten volle bij het lager orgaan of de particulier blijft berusten, kan van een latere zorg geen sprake meer zijn, dus is intrekking uitgesloten."

De goedkeuring wordt in deze gedachtengang gekarakteriseerd als een voorwaarde voor het in werking treden van het besluit. Is de goedkeuring verleend en het besluit in werking getreden, dan is daarmede het goedkeuringsbesluit „uitgewerkt". In deze zin ook de Commissie Algemene bepalingen Administratief recht[1] en de Commissie-De Monchy[2]. In oudere litteratuur vindt men evenzeer deze mening. Stellinga acht dit niet anders dan een petitio principii en is van oordeel, dat men uit onze wetgeving zal moeten afleiden, of inderdaad een goedkeuringsbesluit zich niet voor intrekking leent[3].

Men kan, naar het mij voorkomt, inderdaad niet zonder meer stellen zoals Donner dat doet, dat de goedkeuringsbeschikking naar zijn aard tot de beschikkingen zou behoren, die niet voor intrekking vatbaar zijn. Deze redenering is gebaseerd op de stelling dat de taak van het goedkeurend orgaan ten opzichte van de beschikking met het geven van de goedkeuring is geëindigd. Deze stelling is, naar mij voorkomt, slechts juist voor zoveel het gaat om de goedkeuring van besluiten die met hun uitvoering zijn uitgewerkt, dus ten aanzien van besluiten inzake koop, verkoop, aangaan van een lening, ontslag van een gemeentesecretaris enz. Intrekking van de verleende goedkeuring ten aanzien van deze besluiten zou leiden tot grote rechtsonzekerheden.

Anders ligt de zaak echter met betrekking tot besluiten als een provinciale strafverordening, een waterschapskeur, een belastingverordening, een besluit tot instelling van een weekmarkt of een marktdag (art. 229 Gemeentewet) enz. Intrekking van een verleende goedkeuring is ten aanzien van deze besluiten in principe denkbaar. Intrekking

[1] T.a.p., blz. 31.
[2] Rapport, blz. 38.
[3] T.a.p., blz. 171.
[4] De commissie De Monchy en de commissie Prinsen wensten intrekking, evenals goedkeuring voor bepaalde tijd, uitdrukkelijk uit te sluiten.

betekent in deze gevallen, dat vanaf het moment van intrekking van de goedkeuring de provinciale strafverordening, de waterschapskeur en de belastingverordening hun geldigheid verliezen en de markten niet meer kunnen plaats vinden. Dat niettemin intrekking van goedkeuring in deze gevallen niet mogelijk is, volgt ten dele direct uit de wet.

Art. 167 van de Provinciale Wet bepaalt uitdrukkelijk, dat door de Staten vastgestelde en door de Kroon goedgekeurde provinciale reglementen en verordeningen, zo zij met de wetten of het algemeen belang strijdig zijn, kunnen worden geschorst bij een wet, die tevens de gevolgen regelt.

Een overeenkomstig voorschrift vinden wij in art. 273, lid 2 van de Gemeentewet ten aanzien van door de Kroon goedgekeurde gemeentelijke belastingverordeningen.

Voorts moet in dit verband genoemd worden art. 19 van de Keurenwet. Bepalingen van een door Gedeputeerde Staten of in beroep door de Kroon goedgekeurde keur, die later blijken met het algemeen belang te strijden, kunnen door de Kroon, de Raad van State gehoord, worden vernietigd.

Voor zover de wet geen bepaling bevat, waaruit direct voortvloeit dat een verleende goedkeuring niet zonder meer kan worden ingetrokken, vormt het ontbreken van een beroepsmogelijkheid – De Monchy en Stellinga wijzen daarop terecht – een onoverkomelijk bezwaar tegen intrekking van een verleende goedkeuring. Men zou dan toch de vreemde figuur krijgen, dat het orgaan dat het besluit nam, wel bepaalde middelen ten dienste zouden staan indien goedkeuring wordt onthouden, doch niet indien een verleende goedkeuring wordt ingetrokken. Dit is uit een oogpunt van rechtszekerheid niet wel aanvaardbaar.

De bedenkingen tegen intrekking van een verleende goedkeuring spruiten dus niet voort uit het karakter van het goedkeuringsrecht, doch hetzij uit het karakter van het aan goedkeuring onderworpen besluit, hetzij direct of indirect uit onze wetgeving. Dit betekent dus, dat voor zover de bezwaren tegen intrekking van een verleende goedkeuring niet samenhangen met het karakter van het aan goedkeuring onderworpen besluit, intrekking van een verleende goedkeuring door het treffen van wettelijke voorzieningen mogelijk kan worden gemaakt zonder dat men daarmede het wezen van het goedkeuringsrecht wijzigt. Dat wezen van het goedkeuringsrecht is m.i. niet een voorwaarde die vervuld moet zijn om het besluit in werking te doen treden, zodat zij met het intreden van dit gevolg zou zijn uitgewerkt. De kern van het goedkeuringsrecht is gelegen in de omstandigheid, dat de wetgever bepaalde zaken niet aan een lager orgaan heeft willen overlaten zonder dat hoger gezag zich mede daarmede zou bezig houden en de getroffen voorzieningen op hun aanvaardbaarheid zou toetsen. Dat betekent dat de met goedkeuring belaste instantie zeer wel na verloop van jaren tot de conclusie kan komen, dat onder veranderde omstandigheden een

door een lager orgaan getroffen voorziening niet langer in stand kon blijven.

Dat men in het verleden in het algemeen de goedkeuring heeft gezien als een voorwaarde die met het verbindend worden van het aan goedkeuring onderworpen besluit zou zijn uitgewerkt, hangt naar mij voorkomt mede samen met de omstandigheid dat de rechtsfiguur van de goedkeuring stamt uit tijden, waarin de omstandigheden zich minder snel wijzigden dan thans. In de huidige situatie echter is ten aanzien van de besluiten die niet met hun uitvoering zijn uitgewerkt, doch bedoeld zijn meer duurzaam te werken, een goedkeuringsrecht dat zich moet beperken tot een beoordeling van de factoren op het moment dat het goed te keuren besluit aan het oordeel van de goedkeurende instantie wordt onderworpen, ten enen male onvoldoende. Zij doet in deze gevallen tekort aan de aan het preventief toezicht ten grondslag liggende gedachte, dat het ongewenst is bepaalde zaken aan een lager orgaan over te laten zonder dat hoger gezag de getroffen voorzieningen op hun aanvaardbaarheid toetst.

Onze Wetgever heeft dit op enige plaatsen – Stellinga wijst daarop, zoals hiervoor bleek, terecht – uitdrukkelijk erkend en een regeling in het leven geroepen, die het de goedkeurende instantie mogelijk maakt een goedgekeurd besluit, dat onder de gewijzigde verhoudingen niet meer past, gewijzigd te krijgen. Zie de hiervoor genoemde artikelen 12, lid 8, en 9 en 44 van de Woningwet en art. 10 van de Vleeskeuringswet.

Deze regelingen zijn beter in overeenstemming met het karakter en de positie van de goedkeurende instantie en de functie welke het preventief toezicht onder snel wisselende verhoudingen vervult, dan de mogelijkheden welke gelegen zijn in de zo juist genoemde artt. 167 Provinciale Wet en 273, lid 2 van de Gemeentewet, welke aan een ander orgaan dan de met goedkeuring belaste instantie overlaat de goedgekeurde regeling, indien zij niet meer voldoet en het lichaam dat deze regeling in het leven riep haar niet wil intrekken, weer ongedaan te maken.

Dit bezwaar geldt evenzeer tegen art. 19 van de Keurenwet.

§ 6. SAMENVATTING EN SLOTOPMERKINGEN

Overzien wij het vorenstaande, dan treedt ons daaruit een begrip goedkeuring naar voren, dat de wetgever in de overgrote meerderheid der gevallen waarin hij preventief toezicht nodig oordeelde, geen nadere inhoud heeft gegeven. Wel vindt men in de historie en in het bijzonder bij de oudere auteurs een aantal gegevens waaruit men kan afleiden wat met dit goedkeuringsrecht werd beoogd, waarop de goedkeurende instantie heeft te letten of anders gezegd, aan welke criteria zij het aan haar goedkeuring onderworpen besluit heeft te toetsen. Een duidelijk afgerond beeld laat zich echter aan de hand van die gegevens

niet vormen. Bovendien is hetgeen uit de geschiedenis en uit de oudere rechtslitteratuur tot ons komt en dat dus betrekking heeft op de goedkeuringsbepalingen in de Grondwet en de daarop steunende Gemeentewet en Provinciale Wet, sterk bepaald door de omstandigheden en verhoudingen, zoals deze in het midden van de vorige eeuw waren.

Wij zien voorts hoe èn verschillende latere schrijvers èn de jurisprudentie, zij het wellicht soms zeer aarzelend, zich steeds verder van deze historie distantiëren.

Verschillende auteurs komen daarbij tot de conclusie, dat de goedkeurende instantie bij de beoordeling van het aan haar goedkeuring onderworpen besluit zich niet tot de beoordeling van bepaalde aspecten behoeft te beperken. In de jurisprudentie voltrekt zich eenzelfde ontwikkeling.

Bij de beslissing over het wel of niet verlenen van goedkeuring, gaat het om het uitspreken van een waarderingsoordeel. In de autonome sfeer dient het aan goedkeuring onderworpen besluit, wil het voor goedkeuring in aanmerking komen, een verantwoorde en aanvaardbare voorziening te brengen.

Bezwaren ontleend aan feiten of omstandigheden welke buiten de getroffen voorziening liggen, dienen bij de beoordeling van de vraag of het goed te keuren besluit aanvaardbaar is, buiten beschouwing te blijven. Dat is de positieve kant van het oordeel van de goedkeurende instantie, een oordeel dat intussen moet worden geveld met groot respect voor het inzicht en de zelfstandigheid van het lagere orgaan. Voor het oordeel van het toezichthoudend orgaan mag zeer beslist niet bepalend zijn, hoe dit onder dezelfde omstandigheden zou hebben beslist. Daarnaast mag deze voorziening, hoezeer wellicht vanuit de gezichtshoek van het lagere orgaan aanvaardbaar, niet in strijd zijn met het algemeen belang, dat is dus met een belang dat van hoger waarde wordt geoordeeld dan het belang dat het besluit van het lagere orgaan beoogde te behartigen. Tenslotte mag het genomen besluit niet strijden met de wet.

Op hiervoor weergegeven gronden kwamen wij tot de conclusie, dat het vorenstaande evenzeer geldt met betrekking tot het goedkeuringsrecht van de Colleges van Gedeputeerde Staten.

De ontwikkeling van de overheidsbemoeiing en de daarmede samenhangende groei van onze administratieve wetgeving die een beroep doet op de medewerking van de lagere organen, heeft er toe geleid dat de lagere organen in steeds ruimer mate belast zijn met de uitvoering van hogere wettelijke regelingen. Ook hier heeft de wetgever in een aantal gevallen preventief toezicht noodzakelijk geoordeeld. Ook hier kwamen wij tot de conclusie, dat de toezichthoudende instantie enerzijds heeft na te gaan of de getroffen voorziening in het raam van de wettelijke regeling waarop zij steunt aanvaardbaar is en anderzijds heeft te onderzoeken of deze voorziening niet in strijd is met het algemeen belang of strijdig met enig wettelijk voorschrift.

Goedkeuring heeft in deze gedachtengang in de verschillende sectoren van onze wetgeving, waarin zij zonder aan bepaalde criteria te zijn gebonden, toepassing vindt, een zelfde inhoud.

Met deze conclusie is geenszins in strijd, dat bij de beoordeling van het ene besluit in het bijzonder op de financiële positie van het lagere orgaan wordt gelet, in een ander geval toetsing aan het algemeen belang een zwaarder accent krijgt. Dit is nl. geen gevolg van een verschil in aard en karakter van het goedkeuringsrecht in de onderscheidene gevallen, doch hangt samen met de omstandigheid, dat in het kader van het preventief toezicht toetsing aan bepaalde belangen in het bijzonder de aandacht vraagt. Welke belangen dit in concreto zijn, hangt af van de aard van de materie en van de situatie op het moment dat omtrent de goedkeuring wordt beslist. Wijzigt deze situatie zich, dan is het zeer wel denkbaar – in het vorenstaande is dit voldoende gebleken – dat bij de beoordeling van een bepaalde categorie besluiten andere factoren dan tot dusver een rol speelden in het geding worden gebracht.

In deze gedachtengang lijkt de conclusie waartoe de Commissie algemene bepalingen in haar rapport komt, nl. dat goedkeuring alleen mag worden geweigerd met het oog op de belangen welke het vereiste van goedkeuring beoogt te dienen[1], te zeer toegespitst op uitsluiting van détournement de pouvoir, te sterk gebonden aan het dienen van de belangen die bij het totstandkomen van het goedkeuringsvereiste voor ogen zouden hebben gestaan, terwijl de formulering van de Commissie bovendien de indruk wekt strijd met de wet en strijd met het algemeen belang buiten beschouwing te laten.

Een vraag die hierbij terstond oprijst, is uiteraard of het juist is, dat de goedkeurende instantie ten opzichte van de toetsing van het besluit van het lagere orgaan een zo grote mate van vrijheid wordt gelaten als bij het goedkeuringsrecht – zonder dat dit aan bepaalde normen is gebonden – mogelijk blijk, dan wel of, evenals naar aanleiding van het amendement-Romme in de Wet op de bedrijfsorganisatie is geschied, bij het onderwerpen van een besluit aan hogere goedkeuring tevens dient te worden aangegeven, aan welke normen het toezichthoudend orgaan het besluit van het lagere orgaan dient te toetsen.

Voor zoveel het preventief toezicht berust bij organen met een algemene bestuurstaak (Kroon, Minister, Gedeputeerde Staten) dient deze vraag m.i. ontkennend te worden beantwoord.

De strekking van het bij deze met een algemene bestuurstaak belaste bestuursorganen berustende goedkeuringsrecht, t.w. het met dit preventief toezicht bevorderen van een verantwoord en gecoördineerd functioneren van de staat en zijn onderdelen, is m.i. niet verenigbaar met een beperking van de omvang van dit goedkeuringsrecht tot een toetsing aan bepaalde omstandigheden. Het amendement-Romme

[1] Zie in dit verband blz. 28 en 29.

acht ik dan ook, voor zover het geleid heeft tot een beperking van de omvang van het goedkeuringsrecht van de Kroon en van de betrokken Ministers, weinig gelukkig.

Anders ligt de zaak ten opzichte van het goedkeuringsrecht van de Sociaal Economische Raad en van de besturen van Hoofdbedrijfschap en Produktschap. Deze organen zijn niet belast met een algemene bestuurstaak, doch met een functioneel bepaalde, in de wet op de bedrijfsorganisatie (artt. 2 en 71) omschreven taak. Het bij deze organen berustende goedkeuringsrecht kan naar zijn aard zich bezwaarlijk begeven buiten de aan deze organen opgedragen taak. In deze situatie is het juist, in de wet uitdrukkelijk de goedkeuringsbevoegdheid tot het werkterrein van de goedkeurende instanties te beperken.

Wat het jus constituendum betreft, moge ik allereerst herinneren aan de in de vorige paragraaf besproken wenselijkheid, ten aanzien van de daarvoor in aanmerking komende besluiten intrekking van een verleende goedkeuring mogelijk te maken, uiteraard onder het scheppen van rechtswaarborgen voor het lagere orgaan.

Evenzeer ware met betrekking tot het jus constituendum na te gaan, of inderdaad in al die gevallen waarin de wet goedkeuring eist, dit preventieve toezicht gerechtvaardigd is.

Preventief toezicht toch betekent een diep ingrijpen in de zelfstandigheid van de lagere organen, in het bijzonder, indien men evenals schrijver dezes van oordeel is, dat de met een algemene bestuurstaak belaste organen, gelet op hun positie in ons staatsbestel en op de functie van het goedkeuringsrecht, bij de hantering hiervan niet dienen te worden beperkt tot toetsing aan bepaalde, in de wet omschreven normen.

Het notoir overbodige preventief toezicht op de provinciale verordeningen is bij de laatste Grondwetsherziening komen te vervallen. In overeenstemming hiermede onderwerpt de Commissie-Prinsen inzake herziening van de provinciale wet in haar ontwerp voor een nieuwe Provinciale Wet de provinciale verordening, met uitzondering van de reglementen voor de Waterschappen, niet aan de goedkeuring van de Kroon.

Ook het preventief toezicht op rechtshandelingen is in het ontwerp van de Commissie Prinsen minder omvangrijk dan in de huidige Provinciale Wet.[1]

De gevallen, waarin krachtens de Gemeentewet goedkeuring is vereist, zullen bij de komende herziening van de Gemeentewet evenzeer critisch dienen te worden bezien. Differentiatie naar de grootte van de

[1] Het inmiddels bij Koninklijke boodschap van 13 maart 1959 ingediende ontwerp voor een nieuwe Provinciewet beperkt het preventief toezicht op de burgerlijke rechtshandelingen nog verder (vgl. art. 91 van dit ontwerp met art. 90 van het ontwerp-Prinsen). Het onderwerpt daarentegen de verordeningen die geheel of in hoofdzaak de waterstaat betreffen, weer aan Koninklijke goedkeuring (zie art. 100 van het ontwerp). *(noot tijdens correctie)*

gemeente verdient daarbij, naar mij voorkomt, dringend overweging. Zo bepleit Prof. Van Poelje voor de grootste gemeenten afschaffing van het goedkeuringsrecht voor de gemeentebegroting en vaststelling van de gemeenterekening voor de Gemeenteraad zonder hogere inmenging. Wel acht Prof. Van Poelje het wenselijk, dat van gemeentebegroting en -rekening in deze gevallen mededeling aan Gedeputeerde Staten plaats vindt[1].

Ook in de sector van het zelfbestuur ware na te gaan in hoeverre het goedkeuringsvereiste kan worden beperkt.

Een voorbeeld in deze richting vormt het in behandeling zijnde ontwerp van Wet op de Ruimtelijke Ordening, waarin men bewust preventief toezicht van de Kroon op de streekplannen heeft laten vervallen. Naar aanleiding van opmerkingen in het Voorlopig Verslag schrijven de betrokken Ministers, die volkomen de mening uit de Tweede Kamer onderschrijven, dat het provinciale planologische beleid mede een stuk nationaal beleid ter zake van de bodembestemming dient te belichamen, daartoe het middel van preventieve contrôle niet noodzakelijk te achten. Wel heeft de Regering bij nota van wijzigingen het ontwerp in die zin gewijzigd, dat streekplannen en besluiten tot herziening van streekplannen aan de Minister moeten worden medegedeeld en voorts, dat ook aanwijzingen omtrent de inhoud van streekplannen kunnen worden gegeven[2].

Tenslotte ware te overwegen, het preventieve toezicht op de gemeenten zo volledig mogelijk te concentreren bij de colleges van Gedeputeerde Staten.

Haarlem, februari 1959

[1] Bestuurswetenschappen 1956, blz. 68. In dit zelfde artikel vindt men op blz. 69 en 70 een critische beschouwing over de gevallen, waarin art. 228 van de Gemeentewet goedkeuring van Gedeputeerde Staten voorschrijft.

[2] Memorie van Antwoord, 2e Kamer, (zitting 1958–1959, No. 4233), blz. 8, eerste kolom.

GESCHRIFTEN VAN DE VERENIGING VOOR ADMINISTRATIEF RECHT

III	Verslag van de algemene vergadering, 19 Maart 1940	*f* 0,55
V	Verslag van de algemene vergadering, 19 April 1941	„ 0,55
IX	Verslag van de algemene vergadering, 25 Sept. 1943	„ 0,90
X	Administratieve rechtspraak op economisch terrein. Prae-adviezen, uitgebracht door Mr. E. Bloembergen en Mr. H. E. R. E. A. Frank voor de algem. vergadering op 29 Maart 1946	„ 1,50
XI	Nietigheid en vernietigbaarheid van beschikkingen. Rapport van de commissie, ingesteld door het bestuur der Vereniging ter nadere bestudering van het onderwerp: De rechtsgevolgen van formeel onjuiste of onbevoegd genomen (verrichte) besluiten en handelingen	„ 0,50
XIV	Verslag van de algemene vergadering, 13 Juni 1947	„ 1,25
XVI	Verslag van de algemene vergadering, 28 Mei 1948	„ 0,95
XVII	Het administratief recht in de grondwet. Prae-adviezen, uitgebracht door Mr. S. J. Fockema Andreae en Prof. Mr. D. Simons voor de algemene vergadering op 13 Mei 1949	„ 1,—
XVIII	Verslag van de algemene vergadering, 13 Mei 1949	„ 1,25
XIX	Het begrip 'algemeen belang' in de verschillende onderdelen van het administratief recht. Prae-adviezen, uitgebracht door Dr S. O. van Poelje en Prof. Mr. C. H. F. Polak met een nota van Prof. Dr. F. de Visschere voor de algemene vergadering op 19 Mei 1950	„ 2,90
XXI	Verhoogde rechtsbescherming Verslag van de algemene vergadering, 19 October 1950, ter bespreking van het Verslag van de Commissie De Monchy . .	„ 1,50
XXII	De voorwaardelijke beschikking. Prae-adviezen, uitgebracht door Mr. H. Fortuin en Mr. A. J. Hagen voor de algemene vergadering op 18 Mei 1951	„ 1,90
XXIV	Algemene beginselen van Behoorlijk Bestuur. Prae-adviezen uitgebracht door Prof. Dr. I. Samkalden en Prof. Mr. G. J. Wiarda voor de algemene vergadering op 30 Mei 1952	„ 2,90
XXVI	Samenwerking van Overheid en particulieren. Prae-adviezen, uitgebracht door Dr. J. W. Noteboom en Mr. L. R. J. Ridder van Rappard voor de algemene vergadering op 29 Mei 1953	„ 1,90
XXVII	Samenwerking van Overheid en particulieren. Verslag van de Algemene Vergadering op 29 Mei 1953	„ 1,90

XXX Politiedwang.
Verslag van de algemene vergadering op 21 Mei 1954 . . . f 1,90

XXXII Bestuursrecht en bestuurskunde.
Verslag van de algemene vergadering op 20 Mei 1955 . . . „ 1,50

XXXIII Algemene bepalingen van administratief recht.
Verslag van de algemene vergadering op 27 November 1953 „ 1,75

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 algemene vergadering van 18 mei 1956 . „ 3,—

XXXV Het gebruik maken van burgerrechtelijke vormen bij behartiging van openbare belangen.
Verslag van de algemene vergadering op 18 mei 1956 . . . . „ 1,90

XXXVI De verhouding van administratieve sancties en straffen.
Praeadviezen uitgebracht door Mr. A. D. Belinfante en Mr. A. Mulder voor de algemene vergadering op 31 mei 1957 „ 3,—

XXXVII De verhouding van administratieve sancties en straffen.
Verslag van de algemene vergadering gehouden te Utrecht op 31 mei 1957 . . . . . „ 1,50

XXXVIII De overgang van rechten en verplichtingen uit administratieve rechtsbetrekkingen.
Preadviezen uitgebracht door Mr. J. Korf en Mr. L. G. van Reijen voor de algemene vergadering op 16 mei 1958 . . . „ 3,50

XXXIX De overgang van rechten en verplichtingen uit administratieve rechtsbetrekkingen.
Verslag van de algemene vergadering gehouden te Arnhem op 16 mei 1958. . . . . „ 1,90

Wetgevingstechniek

Rapport van een commissie uit de Vereniging voor Administratief Recht 1948 . . . . . „ 3,50

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