GESCHRIFTEN VAN DE VERENIGING VOOR ADMINISTRATIEF RECHT

XLI

HET GOEDKEURINGSRECHT

VERSLAG VAN DE ALGEMENE VERGADERING
GEHOUDEN TE UTRECHT OP 8 MEI 1959,
TER BEHANDELING VAN DE PRE-ADVIEZEN VAN

MR. N. BOLKESTEIN

EN

DR. D. VAN DER WEL

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

1

HET GOEDKEURINGSRECHT

GESCHRIFTEN VAN DE VERENIGING VOOR ADMINISTRATIEF RECHT

XLI

HET GOEDKEURINGSRECHT

VERSLAG VAN DE ALGEMENE VERGADERING
GEHOUDEN TE UTRECHT OP 8 MEI 1959,
TER BEHANDELING VAN DE PRE-ADVIEZEN VAN

MR. N. BOLKESTEIN

EN

DR. D. VAN DER WEL

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

INHOUD

I. *Openingsrede van prof. mr. G. J. Wiarda* 7

II. *Beraadslaging over de pre-adviezen* 11
prof. mr. A. Kleijn 11
prof. mr. C. H. F. Polak 13
dr. J. G. Steenbeek 16
mr. dr. J. B. Sens 21
mr. L. R. J. ridder Van Rappard 22
mr. A. J. Hagen 26
U. de Vries 27
prof. mr. W. F. Prins 28
mr. L. Dorhout 29
prof. mr. H. D. van Wijk 30
dr. J. Winsemius 33
prof. mr. S. F. L. baron Van Wijnbergen 34
prof. dr. G. A. van Poelje 35

Antwoorden pre-adviseurs 40
mr. N. Bolkestein 40
dr. D. van der Wel. 43

Slotwoord van de voorzitter. 45
Afscheid mejuffrouw Revers

III. *Verslag van de huishoudelijke vergadering* 47
Bijlage I Jaarverslag 1958 50
Bijlage II Rekening en verantwoording over 1958 54
Begroting 1959 54

IV. *Ereleden; bestuur* 55

I

OPENINGSREDE PROF. MR. G. J. WIARDA

Degenen, die voor mij op deze plaats zaten, hebben in onze vereniging de traditie gevestigd, volgens welke als inleiding tot de discussies de Voorzitter een meer algemene beschouwing ten beste geeft.

Eigenlijk is het woord inleiding tot de discussie hier misschien minder op zijn plaats en ware het beter van een hors d'oeuvre te spreken, want even los als het verband van een hors d'oeuvre met de daarop volgende spijzen, was vaak het verband van de openingsrede van Uw voorzitter met het onderwerp, dat ter behandeling stond.

Ik zal ook deze traditie volgen en een ogenblik Uw aandacht vragen voor een historische discussie, die, althans naar de schijn, met ons onderwerp niets heeft te maken, naar de schijn zelfs geen verband houdt met het administratiefrecht of de rechtswetenschap in het algemeen en ons zelfs buiten onze landsgrenzen en onze tijd voert.

Het is ongeveer drie honderd jaar geleden, dat in kerkelijke kringen in Frankrijk een felle discussie gaande was, die zijn oorsprong vond in meningsverschillen omtrent de genadeleer en de daarmee samenhangende leer van de vrije wil, maar zich al ras ook ging bewegen op het gebied van de moraal.

De felste en meest principiële tegenstanders in deze discussie waren aan de ene kant de Jansenisten, althans de Jansenistisch gekleurde figuren rondom Port Royal, verdedigers van de zeer strenge Augustijnse genadeleer en van een zeer strikte, welhaast ascetische moraal en daartegenover de Jezuïten, voorstanders van een genadeleer, waarin aan de wilsvrijheid een veel grotere ruimte was toegekend en verdedigers van een moraal, die door hun tegenstanders als een „morale relâchée" werd uitgekreten. Wij zouden voor deze discussie waarschijnlijk slechts weinig belangstelling kunnen opbrengen, ware het niet, dat zij de aanleiding was tot de aanvankelijk anoniem verschenen pamflettenserie, bekend onder de naam Lettres Provinciales, afkomstig van de grote Pascal, toen in de eerste ferveur van zijn bekering onder invloed van Port Royal, pamfletten, waarin het standpunt van één der strijdende partijen gebracht werd in een vorm, welke deze kerkelijke strijd ook voor hen, die geen belangstelling hebben voor theologische of moraal-theologische problemen, boeiend en onvergetelijk heeft gemaakt.

Ik wil op deze plaats slechts op één van de facetten van deze discussie ingaan en dat is, waar Pascal in zijn strijd tegen de „morale relâchée" der Jezuïten alle fiolen van zijn toorn en hoon uitstort over een theorie, die z.i. voor die „morale relâchée" in hoofdzaak aansprakelijk was, dat is de theorie van de „opinions probables", ook wel bekend als de leer van het ethisch probabilisme.

Het is volgens deze leer, althans in de voorstelling die Pascal daarvan geeft, de mens, die zich in een ethisch problematische situatie bevindt, geoorloofd zich te gedragen naar hetgeen men „une opinion probable" noemde; en „une opinion est appelée probable, lorsqu'elle est fondée sur des raisons de quelque considerations. D'où il arrive quelque fois qu'un seul docteur fort grave peut rendre une opinion probable".

Misschien gaat U iets dagen van de richting, waar ik heen wil wanneer U voor de „docteur fort grave" de door onze jurisprudentie geïntroduceerde „redelijk denkende mens" substitueert en worden nog meer associaties gewekt, wanneer U hoort, dat Kant het probabilisme omschreef als „der Grundsatz, daß die bloße Meinung eine Handlung könne wohl recht sein, schon hinreichend sei sie zu unternehmen".

Ik wil hier niet treden in de overigens zeer interessante vraag, in hoeverre Pascal de door hem bestreden leer juist heeft weergegeven en beoordeeld; wie de Provinciales leest – een boeiende lectuur – en kennis neemt van de „opinions" die volgens Pascal zoal door „docteurs fort graves" over het al dan niet geoorloofde van bepaalde menselijke gedragingen ten beste zijn gegeven, die zal, zich steunend op deze uiteraard eenzijdige bron, voor de bestreden leer geen goed woord kunnen over hebben.

Ongetwijfeld is het dan ook mede als gevolg van de Provinciales, dat het probabilisme een bijzonder slechte naam heeft gekregen en behouden, zó, dat de schrijver van het artikel over het probabilisme in de grote Larousse nog thans kan schrijven: „Ceux qui ont l'impudeur de la professer se rayent par cela même du nombre des hommes de bien". Men zal geneigd zijn dit oordeel te onderschrijven, indien men het probabilisme in die zin opvat, dat het bedoeld is een richtsnoer te geven voor onze gedragingen, richtsnoer, dat ons dan de vrijheid geeft ons handelen te richten niet naar wat ons geweten, maar naar wat de ons in de gegeven situatie best passende „opinion probable" te zeggen heeft, zelfs, indien een andere „opinion" „plus probable" zou zijn.

Ons oordeel zal echter reeds anders, althans aanmerkelijk genuanceerder luiden, indien men het probabilisme opvat, niet als richtsnoer voor de mens, die zelf moet handelen en beslissen doch voor de mens, die, in welke hoedanigheid ook, te oordelen krijgt over de gedragingen en beslissingen over anderen. Wij komen dan uit de sfeer van de „morale relâchée" in de sfeer van de tolerantie en de grenzen van de tolerantie, waarmee de problemen zeker niet van de baan zijn, maar toch in een ander licht komen te staan.

Ik meen, dat in die vorm het probabilisme – en dan niet als ethisch maar juridisch probabilisme – in de rechtswetenschap en niet het minst in theorie en praktijk van het bestuursrecht een bijzonder belangrijke rol speelt.

Een onderzoek naar de vraag, welke rol dit probabilisme in ons rechtsoordeel speelt en behoort te spelen, zou bijzonder interessant kunnen zijn. Ik kan mij daarin op deze plaats niet begeven, maar wil er hier slechts op wijzen, dat dit m.i. vooral daar het geval zal zijn, waar het een of andere orgaan, hetzij rechterlijk of bestuursorgaan, krachtens de een of andere bevoegdheid te oordelen krijgt over beslissingen, welke door een ander orgaan binnen de kring van diens eigen bevoegdheid zijn genomen.

De meest voor de hand liggende voorbeelden vinden we natuurlijk daar, waar de rechter zich bij de beoordeling van administratieve beschikkingen de beperking oplegt, die Van Wijk in zijn vandaag voor een week gehouden inaugurele rede aanduidde als marginale toetsing, en aldus, om zijn gelukkig gevonden beeld te citeren, niet zo zeer als scheids- dan wel als grensrechter optreedt.

Duidelijke associaties met het probabilisme wekt de formulering van het in dit verband klassiek geworden arrest van 1949 betreffende de woonruimtevordering te Doetinchem, waar met erkenning van de mogelijkheid, dat redelijk oordelende mensen tot verschillende resultaten kunnen komen wordt overwogen, dat voor tussenkomst van de rechter alleen dan reden bestaat, indien het orgaan, over welks beslissing het gaat, bij afweging van de in aanmerking komende belangen in redelijkheid tot die beslissing niet had kunnen komen.

Men treft in verscheidene wetten – ik noem U de Wet administratieve rechtspraak bedrijfsorganisatie, de Wet economische mededinging – een soortgelijke formulering aan als criterium voor de rechterlijke toetsing van bestuursbeslissingen en op het voetspoor van de Commissie De Monchy koos thans voor het administratief beroep het ontwerp B.A.B. opnieuw voor de probabilistische formulering van het in redelijkheid niet tot de beschikking hebben kunnen komen.

Ook in het onderwerp dat we vandaag behandelen, heeft het probabilisme haar plaats. Bij hun bespreking van de maatstaven welke bij de uitoefening van het goedkeuringsrecht moeten worden inachtgenomen, geven onze pre-adviseurs ons een hele scala van mogelijkheden: controle alleen met het oog op strijd met de wet of het algemeen belang, controle alleen met het oog op de belangen welke het goedkeurend orgaan in het bijzonder heeft te behartigen, controle mede met het oog op de belangen die het aan de controle onderworpen orgaan heeft te behartigen; echter mag volgens onze preadviseurs ook bij de ruimst mogelijke beoordelingsbevoegdheid van het toezicht houdend orgaan zeer beslist nooit bepalend zijn, hoe dit orgaan onder dezelfde omstandigheden zelf zou hebben beslist; het moet tevreden zijn, indien het aan goedkeuring onderworpen besluit een verantwoorde en aanvaardbare voorziening brengt, ook al zou het zelf deze voorziening anders hebben getroffen. Een zeker probabilisme is ook hier onmiskenbaar.

Pascal bestreed het ethisch probabilisme als uitdrukking van de

door hem verworpen „morale relâchée". Is het probabilisme, dat ik hier signaleerde, symptoom van een relâchement du droit? Ik geloof niet dat wij dat mogen zeggen.

Ik breng U opnieuw in herinnering de zoëven geciteerde omschrijving van het probabilisme door Kant: „der Grundsatz, daß die bloße Meinung eine Handlung könne wohl recht sein schon hinreichend sei sie zu unternehmen".

Als richtsnoer voor juridisch handelen zullen wij deze „Grundsatz" evenmin als voor ethisch handelen kunnen aanvaarden.

Een andere zaak is echter, dat wanneer wij als bestuurder of rechter moeten oordelen over beslissingen of handelingen van anderen, de „Meinung eine Handlung könne wohl recht sein" niet zelden aanleiding zal kunnen en moeten zijn die „Handlung" voor de verantwoordelijkheid te laten van het orgaan, dat deze binnen de kring van zijn bevoegdheden verrichtte en ons daarom van ingrijpen te onthouden.

Ik heb als hors d'oeuvre, maar misschien toch ook als inleiding tot onze verdere besprekingen, deze beschouwingen in Uw midden willen neerleggen en open thans de discussies.

II

BERAADSLAGING OVER DE PRE-ADVIEZEN

Met genoegen heeft *prof. mr. A. Kleijn* beide pre-adviezen gelezen, dat van Bolkestein om de ongebruikelijke en originele wijze, waarop hij het probleem heeft benaderd; dat van Van der Wel om de zorgvuldige juridische behandeling.

Spreker wil zich hoofdzakelijk tot het pre-advies van Bolkestein beperken en hem in zijn benaderingswijze volgen, die ook spreker na aan het hart ligt. Want spreker gelooft dat het goed is de overheidswerkzaamheid niet uitsluitend zo te benaderen, als werd zij alleen maar beheerst door een onwrikbaar stelsel van traditionele wetsvoorschriften, waaraan slechts in de loop der jaren, geleidelijk, via een zich langzaam ontwikkelende wetsinterpretatie, een wat andere inhoud kan worden gegeven, tot op een bepaald moment de spanning tussen voorschrift en interpretatie àl te groot wordt en wetswijziging onvermijdelijk is. Daarnaast is het, naar hij meent, ook dringend nodig, veel meer dan wij dit tot hiertoe gewend waren te doen, de overheidswerkzaamheid van zuiver functionele kant te benaderen, keurende, los van de bestaande wetsvoorschriften, of het overheidsapparaat in elk opzicht zo functioneert, als in overeenstemming zou zijn met nieuwe eisen en veranderde omstandigheden. Of de hulpmiddelen waarvan de overheid bij haar activiteit gebruik maakt, en die destijds op basis van een soms min of meer toevallige keuze van een minister of ambtenaar in een wetstekst zijn verzeild, wellicht niet beter, op grond van een zorgvuldig, systematisch onderzoek, door andere vervangen zouden kunnen worden.

Het is een merkwaardig verschijnsel, dat in een tijd waarin het systematisch speurwerk op het gebied der natuurwetenschappen tot een eerste beginsel der vooruitgang is geworden; een tijd waarin men in het technische vlak beseft heeft, dat een grotere unificatie, een opzettelijke normalisering, in deze periode van, wat spreker maar zal noemen chaotische vernieuwing, een onontkoombare eis is, wil men niet in wanorde ten onder gaan, dat onder dergelijke omstandigheden ons bestuursbestel en zijn juridische grondslag het publieke recht de vrijheid wordt gelaten zich oerbos-achtig verder te ontwikkelen; tot een onontwarbaar kluwen te worden van duizendvoudig juridisch kruid of onkruid, al naar gelang van het nut dat het sticht of de overlast die het veroorzaakt.

Daarom is het zo verheugend, dat Bolkestein het goedkeuringsrecht nu eens in de eerste plaats van de functionele kant heeft benaderd, het bovendien eenvoudig in één pot gooit met begrippen als toezicht en medewerking, onder het algemene hoofd: controle. Hij ontkomt overigens niet helemaal aan het gevaar, dat elkeen die in een traditioneel

systeem is grootgeworden, bedreigt, nl. dat, wanneer hij voor de consequenties van zijn min of meer ketterse overwegingen wordt gesteld, een zekere schroom hem bevangt en hij terugdeinst voor de geesten die hij zelf heeft opgeroepen. Want een traditioneel systeem van ruim 100 jaar oud is, vooral als het in zijn jeugd een bijzonder deugdelijk systeem is gebleken, uitgegroeid tot iets, dat alleen al als beschavingsdocument een grote geestelijke waarde en waardering heeft opgelopen. Bovendien heeft het denkwijzen en waarde-oordelen doen ontstaan, die zo langzamerhand een min of meer absoluut karakter lijken te hebben gekregen, en die, al houden ze het bij een scherpe theoretische analyse wellicht niet meer uit, op grond van hun traditioneel karakter, dat in de hoofden van duizenden gestampt zit, toch aanmerkelijk langer plegen stand te houden dan men, gezien hun wankelheid, zou mogen aannemen.

Zo aanvaardt Bolkestein naar prof. Kleijn meent nog iets te schroomvallig de noodzaak van toetsing door Gedeputeerde Staten op grondslag algemeen belang. Niet dat ook hij, als burgemeester, die toetsing van gemeentelijk standpunt niet onder veel omstandigheden als bijzonder lastig ondervindt; niet dat ook hij niet zou willen aandringen op grote zorgvuldigheid bij het aanleggen van deze toetsing. Maar hij ziet haar als een *principiële noodzakelijkheid* in het systeem van onze op drie niveaus bestuurde eenheidsstaat in een tijd die schreeuwt om meer coördinatie, integratie en normalisatie, wil hij niet aan de chaos ten onder gaan. Prof. Kleijn ziet het onvermijdelijke controlesysteem aldus: het vernietigingsrecht van de Kroon voor enkele incidentele echt principiële gevallen en voor die, welke zich aan het ingrijpen van Gedeputeerde Staten onttrekken. Als bestuurs*middel* is deze vernietiging slechts een typisch ultimum remedium: log en oneffici ënt, omdat er nu eenmaal geen aanmeldingsplicht van gemeentelijke besluiten bestaat – gelukkig maar voor de Kroon! Niet gemaakt voor algemeen gebruik, slechts voor aperte noodgevallen. De *vóórsortering* van ongerechtigheden en ontoelaatbaarheden vindt plaats, één niveau lager, bij Gedeputeerde Staten, die beter dan de Kroon in staat zijn het terrein te overzien, die hun pappenheimers beter kennen en beschikken over een aanmerkelijk gemakkelijker hanteerbaar middel. Alleen al de bij ambtseed aan de gemeentebestuurders opgelegde plicht *vóór alles* het *gemeente*belang te dienen – dit impliceert dus in zekere zin achterstelling van het algemeen belang bij het gemeentebelang – maakt het noodzakelijk een deugdelijk correctief in het bestuursstelsel in te voeren.

Zoals gezegd: toetsing op grond van het algemeen belang eist grote zorgvuldigheid. Meer dan dat: ze eist rechtswaarborgen tegen misbruik. Gelukkig bestaan deze tegenwoordig: het zijn de algemene beginselen van behoorlijk bestuur; de voorzitter heeft deze destijds zo kernachtig geformuleerd: fair play, zorgvuldigheid, zuiverheid van oogmerk, evenwichtigheid en rechtszekerheid, op welke, worden

ze geschonden, *altijd* een beroep kan worden gedaan, hetzij in een normaal administratief beroep bij de Kroon, hetzij, waar zo'n beroep formeel niet mogelijk is, in het kader van een bestuursgeschil.

Hiermee ligt naar het spreker voorkomt, het systeem rond. Het in het geding brengen van eigen belang door het toeziend orgaan onder het mom van algemeen belang, is op deze wijze voor bestrijding vatbaar door een beroep te doen op de aanvaarde algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Wat alleen nog niet tot een oplossing is gebracht, is het zorgvuldig en systematisch speuren naar algemene regels van behoorlijk bestuur in *technische* zin en naar een redelijke systematisering en unificatie van de ten dienste van het besturen staande middelen in het kader van die algemene technische regels van behoorlijk bestuur.

Zoals voor het speurwerk op technisch en natuurwetenschappelijk terrein een uitgebreid research-apparaat is opgezet, lijkt spr. ook voor ons hele bestuurswezen een dergelijk apparaat noodzakelijk, een apparaat, dat zowel zal hebben te steunen op de universiteiten en hogescholen, als op wat in dit opzicht geschiedt binnen het kader van het bestuursapparaat zelf en niet in het minst ook op een met T.N.O. te vergelijken lichaam, dat geënt zou kunnen worden op het Instituut voor Bestuurswetenschappen, en dat zich, *op zuiver wetenschappelijk niveau* en los van een bepaald bestuursorgaan, systematisch zal kunnen bezighouden met toegepast bestuurswetenschappelijk onderzoek; met de zo hoognodige researcharbeid op het terrein van het besturen en het bestuurswezen, dat tot dusver zo schromelijk verwaarloosd is gebleven. Spreker behoeft nauwelijks te zeggen hoe wonderlijk dit is, wanneer men zich realiseert van welk een enorme betekenis het apparaat der overheid geworden is; welk een enorm aantal mensen die overheid in dienst heeft. Het ontbreken van een aan redelijke eisen voldoend research-apparaat is slechts het gevolg hiervan, dat de sociale wetenschappen in hun ontwikkeling zo sterk zijn achtergebleven bij de natuurwetenschappen, een achterstand die overigens nog dagelijks groter wordt, wanneer we er niet in slagen voor de sociale wetenschappen soortgelijke hulpmiddelen te creëren als die, waaraan natuurwetenschappen en de daarop berustende techniek hun ontwikkeling en bloei te danken hebben.

Prof. Kleijn realiseert zich, dat hij met zijn betoog soms aanmerkelijk buiten de orde van deze vergadering is gegaan. Het eerste preadvies vormde daartoe een gerede aanleiding. Hij is dankbaar dat de voorzitter hem in de gelegenheid heeft willen stellen deze hartekreet te uiten. Hij meent dat er behoefte aan was.

Prof. mr. C. H. F. Polak vindt de taakverdeling tussen de beide preadviseurs zeer geslaagd; dr. Van der Wel, die bestuursjurist is, heeft de juridische aspecten van het goedkeuringsrecht behandeld, mr. Bolkestein, die bestuurder is, heeft dit recht van de bestuurlijke, van

de sociologische zijde aangepakt. Gevaarlijk en onjuist is echter de opvatting van laatstgenoemde, dat de juridische beschouwingswijze niet tot de kern van de zaak komt en de problemen slechts van de formele, van de buitenkant benadert. Gevaarlijk is deze opvatting, omdat ze voedsel geeft aan een verkeerde mening over de jurist bij het grote publiek; onjuist, omdat het onwaar is, dat een jurist de vraagstukken slechts van de formele kant benadert. Het belangrijkste juridische werk bestaat in het vaststellen of scheppen van recht in aangelegenheden, waarin gewichtige belangen en met overtuiging aangehangen opvattingen botsen en de jurist houdt dan niet halt bij de buitenkant. Men denke slechts aan het werk van de rechterlijke macht; het is toch niet vol te houden, dat de Hoge Raad, die slechts over rechtsvragen oordeelt, niets anders doet dan de buitenkant van de problemen te bekijken. Zijn arresten, bijv. die over artikelen als 1401 en 1373 en 1374 B.W., bewijzen het tegendeel. De jurist moet om zijn werk goed te doen de maatschappelijke werkelijkheid ten minste even goed kennen als de bestuurder. Anderzijds moet de bestuurder ook met de juridische kanten van de zaken rekening houden.

Hoe lofwaardig en verheugend het is, dat een onderwerp als het goedkeuringsrecht nu ook eens van de bestuurlijke zijde wordt benaderd, de wijze waarop dit is geschied, is niet gelukkig. Indien men de bestuurlijke aspecten van het goedkeuringsrecht aan de orde wil stellen, moet men vóór alles gaan onderzoeken hoe dit recht in de praktijk werkt. Hoe vaak wordt een goedkeuring geweigerd; in welke gevallen en om welke redenen? Is het waar, dat de kleine gemeenten vaker door een weigering van goedkeuring worden getroffen dan de grote? In hoeverre werkt het vereiste van goedkeuring preventief en blijven besluiten achterwege of krijgen ze een andere inhoud, omdat ze aan goedkeuring van hoger gezag zijn onderworpen? Is het vele en intensieve overleg, dat lagere instanties voor het nemen van besluiten plegen met de hogere – en vooral met de ambtenaren daarvan – zoals dat tussen gemeenten en de ambtenaren der provinciale griffies, het gevolg van het goedkeuringsrecht, of zijn onzekerheid en zwakte van de bestuurders hiervan de oorzaak? Is al dit vóóroverleg een gevolg van de uitbreiding van het aantal vereiste goedkeuringen of van het ingewikkelder worden van de samenleving? Is het toezicht van de goedkeurende instanties inderdaad verscherpt en is dit een gevolg van groter bemoeizucht of komt dit mede omdat de gemeenten niet zelve meer verantwoordelijk zijn voor het opbrengen van de nodige geldmiddelen?

Deze en dergelijke vragen zouden volgens spreker moeten worden behandeld als men de bestuurlijke aspecten van het goedkeuringsrecht aan de orde stelt.

De heer Bolkestein heeft voorts spreker verschrikt met de bewering op blz. 10, dat een gemeentebestuur niet fout handelt door een besluit te nemen in strijd met het algemeen belang. Als de grondwet vastlegt

dat gemeentelijke besluiten door de Kroon vernietigd kunnen worden indien ze in strijd zijn met de wet of het algemeen belang, dan houdt dit toch mede het gebod in aan de gemeentebesturen om zich te onthouden niet slechts van met de wet maar ook van met het algemeen belang strijdige besluiten. De heer Bolkestein stelt de gemeenten gelijk met de particulieren; deze gelijkstelling is echter onjuist: de gemeenten zijn onderdelen van de staat. Een particulier behoeft niet bij al zijn doen en laten het algemeen belang na te streven, de gemeenten zijn er slechts om publieke, dus algemene belangen, te behartigen. Het algemeen belang is niet iets wat de gemeenten niet raakt; evenals ieder overheidslichaam hebben zij zich te onthouden van besluiten die in strijd zijn met het algemeen belang.

Vanuit dit gezichtspunt wordt ook de bijzondere, alleen voor de gemeenten geldende investeringsbeperking verklaarbaar. De heer Bolkestein acht voor de z.i. daarin gelegen discriminatie geen enkel wetenschappelijk argument te bedenken. Prof. Goedhart heeft echter erop gewezen dat er wel degelijk economische argumenten zijn om de gemeenten te dezen anders te behandelen dan particulieren. Maar bovendien geldt ook hier, dat de gemeenten onderdelen zijn van de staat en het algemeen belang niet mogen verwaarlozen. Voorts werken zij met geld van anderen; particulieren doen dat ook in vele gevallen, maar dan toch alleen met geld dat anderen hun vrijwillig en met het oog op de tegenprestatie ter beschikking hebben gesteld. En tenslotte maken de gemeentelijke investeringen zo'n belangrijk percentage uit van de totale investeringen, dat het alleszins redelijk is bij het te voeren beleid deze investeringen als een aparte groep te behandelen.

Aan de heer Van der Wel zou spreker graag de volgende twee vragen over zijn pre-advies willen stellen:

1. De goedkeuring is volgens het positieve recht een voorwaarde voor het in werking treden van het besluit. Aldus ook het pre-advies. Op blz. 67 wordt echter betoogd, dat het goedkeurend gezag in bepaalde gevallen aanhoudend toezicht moet kunnen uitoefenen, dus intrekking van een goedkeuring mogelijk moet zijn. De vraag is echter of ons positieve recht dit toelaat en kan toelaten. Intrekking van een goedkeuring komt neer op een vernietiging, zij het alleen voor de toekomst, van het goedgekeurde besluit. Vernietiging is echter niet een taak van Gedeputeerde Staten, maar uitsluitend van de Kroon. Zou verlening van de intrekkingsbevoegdheid daarom niet indruisen tegen het stelsel van de grondwet en de organieke wetten, en derhalve in strijd zijn met het positieve recht?

2. Ten aanzien van de krachtens art. 228 der gemeentewet vereiste goedkeuringen is er meningsverschil over de omvang van het goedkeuringsrecht. Oorspronkelijk werd alleen getoetst aan het

financiële belang der gemeente, later wat ruimer aan het gemeentebelang in het algemeen, tenslotte ook aan het algemeen belang.

Tegen deze laatste uitbreiding wordt nog steeds door velen bezwaar gemaakt; voor het algemeen belang zou alleen de Kroon hebben te waken door middel van het vernietigingsrecht. Deze opvatting is ingegeven door liefde voor de gemeentelijke zelfstandigheid – een nobele drijfveer. Deze zou echter veeleer tot een tegengesteld standpunt moeten leiden. Het is aanvaardbaar en zelfs juist, dat hoger gezag niet medewerkt aan en dus zijn goedkeuring onthoudt aan besluiten die strijden met het algemene belang; de vraag of een besluit wel bevorderlijk is voor het gemeentebelang moeten Gedeputeerde Staten echter ter beslissing overlaten aan de raad. Deze opvatting is ook niet in strijd met de wetgeschiedenis. Zeker, Thorbecke wilde dit goedkeuringsrecht om het vermogen van de gemeenten te beschermen tegen de dwalingen van haar bestuurders, maar deze bescherming achtte hij nodig omdat de Staat er het hoogste belang bij heeft dat de gemeenten het tegenwoordige geslacht overleven, dat de gemeenten als blijvende lichamen in de Staat worden in stand gehouden. Het is dus het staatsbelang, niet het gemeentebelang, dat Thorbecke voor ogen stond; bovendien wees hij er telkens op – ook bij de totstandkoming der gemeentewet – dat het algemeen belang overal is; in elke gemeente. Zou het niet goed zijn en bevorderlijk voor de gemeentelijke zelfstandigheid de heersende leer om te keren: Gedeputeerde Staten hebben niet tot taak te onderzoeken of het gemeentebelang doelmatig wordt bevorderd; zij mogen en moeten alleen nagaan of er strijd is met de wet of het algemeen belang?

Dr. J. G. Steenbeek wenst naar aanleiding van de goedkeuring door Gedeputeerde Staten een drietal opmerkingen te maken.

Zijn eerste opmerking is van meer formeel-dogmatische aard en richt zich met name tot de tweede pre-adviseur. De heer Van der Wel constateert op blz. 30, dat voor ons geldend recht moet worden aangenomen „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". De eerste vraag is: Op welk moment onderwerpt men een besluit aan de goedkeuring? Is dat de dag van verzending door het gemeentebestuur ter goedkeuring, van ontvangst ter goedkeuring door Gedeputeerde Staten, of is het de dag waarop Gedeputeerde Staten hun beslissing nemen? Maar afgezien hiervan begrijpt spr. niet goed, waarom de pre-adviseur dit moment als het moment aanwijst waarnaar moet worden gekeken als het oordeel over het goed te keuren besluit moet worden gegeven.

Het is op zichzelf toch niet ongebruikelijk dat de geldigheid van een overheidsbesluit wordt beoordeeld naar het moment waarop dat be-

sluit zelf is tot stand gekomen. In vele vragen van overgangsrecht bijv. is beslissend wanneer een bepaalde regeling tot stand is gekomen, dus welke datum die regeling draagt.

Zou men nu ook niet bij de goedkeuring een zelfde gedachtengang kunnen volgen? De conclusie zou dan moeten worden getrokken, dat bijv. Gedeputeerde Staten het goed te keuren besluit beoordelen naar de datum waarop het besluit is tot stand gekomen en dus niet naar de datum die de heer Van der Wel bedoelt. Als men deze datum van het besluit zelf hier beslissend acht, komt, en dit lijkt spr. juist zo belangrijk, nog duidelijker naar voren, dat de toezichthoudende instantie *in het geldend recht* zich niet mag laten verleiden tot mederegeren en dat zij het lagere besluit in beginsel heeft te nemen of te geven zoals het tot stand is gekomen.

Ook de tweede opmerking van dr. Steenbeek is tot de heer Van der Wel gericht. Zij is van meer materiële aard. Zij betreft het voorbeeld van art. 37 Woningwet, dat wordt behandeld op blz. 52. Dit artikel roept Gedeputeerde Staten tot goedkeuring van een gemeentelijk uitbreidingsplan, maar dit niet alleen. Gedeputeerde Staten moeten bij die goedkeuring ook eventuele bezwaren van belanghebbenden afdoen.

Gedeputeerde Staten hebben hier, naar sprekers mening, in die ene goedkeuring twee dingen te doen. In zoverre zij de goedkeuring zonder meer moeten overwegen, in zoverre zij dus niet tevens moeten beslissen op bezwaren, oefenen zij z.i. het normale spontane toezicht uit. Zij hebben dan in ons geldend stelsel weer die afstand in te nemen, of, zoals de heer Van der Wel zegt: „in hoge mate de zienswijze van het lagere orgaan te respecteren".

Als zij echter op bezwaren moeten reageren, past deze afstand niet meer. Gedeputeerde Staten treden dan in zoverre op als bestuurlijke beroepsinstantie en hanteren hun goedkeuringsrecht dan om daarmede op die bezwaren een beslissing in beroep te geven. Dit is vergelijkbaar met wat het geval is als bijv. de Kroon beslist in beroepszaken van de Hinderwet. Dan zal het beleid van de lagere instantie door de hogere bestuursinstantie worden nagewogen. Daarom toch geeft men juist dat recht op het maken van bezwaren. Men wil dan de gelegenheid geven de zaak nog eens te laten bekijken.

Spr. ziet dus in art. 37 Woningwet tweeërlei goedkeuring. De ene, de spontane, waarbij de eis van afstand geldt, de andere de uitgelokte, met de eis van overdoen, dus geen afstand, of althans veel minder. Voor zover spr. bekend, is de praktijk in deze nogal vrijmoedig, maar dat behoeft ons toch niet te beletten deze zaak critisch te bekijken.

De derde opmerking van dr. Steenbeek raakt beide pre-adviseurs, zodat hij hoopt dat zij beiden zullen reageren. Zij betreft de criteria die passen bij de goedkeuring als die door Gedeputeerde Staten moet worden gegeven.

Dr. Steenbeek gelooft dat ieder het er over eens is, dat de goedkeuring een bestuurshandeling is en geen rechtspraak. De heer Bolkestein stelt op blz. 24 nadrukkelijk, dat het goedkeuringsrecht alleen behoort te worden gegeven aan verantwoordelijke bestuursorganen, zoals Gedeputeerde Staten.

Inderdaad behoort het bestuur te worden verricht door een orgaan dat daarvoor geschikt is. Bestuur behoort verder verantwoord te kunnen worden en moet dus worden opgedragen aan instanties, die zo'n bestuursverantwoordelijkheid ook kunnen dragen. Ook hierop wijst de eerste pre-adviseur (blz. 21). Bestuur kan daarom in beginsel niet worden opgedragen aan de onafhankelijke rechter. Maar nu komen voor spr. de moeilijkheden. Gedeputeerde Staten zijn een verantwoordelijk bestuursorgaan. Maar aan wie zijn zij verantwoordelijk als zij het goedkeuringsrecht hanteren? In het ontwerp-Provinciewet wordt, in aansluiting aan het geldend recht, ijverig doch zonder veel nadere uitleg gesteld, dat Gedeputeerde Staten voor de uitoefening van het toezicht op de gemeentebesturen niet verantwoording schuldig kunnen zijn aan Provinciale Staten, omdat zij hier niet „in eigenlijke zin bewind voeren over de provincie". Dus niet verantwoordelijk aan Provinciale Staten. Aan wie dan wel? De Kroon kan ingrijpen in de goedkeuringsbeslissingen door te vernietigen. Betekent dit dat Gedeputeerde Staten nu verantwoordelijk zijn aan de Kroon? Als dit een bestuursverantwoordelijkheid mag heten, kan ook de gewone rechter in grote mate bestuursverantwoordelijkheid dragen, omdat ook zijn uitspraken meestal door hogere instanties kunnen worden vernietigd. En dat is een conclusie, die er bij spr. niet in wil.

Nu kan men zich afvragen of Gedeputeerde Staten dan misschien op andere wijze verantwoordelijk zijn tegenover de regering of de Staten-Generaal. Maar ook dat is niet het geval, omdat Gedeputeerde Staten een zelfstandig college vormen en niet een rijkscollege. Men kan daarom Gedeputeerde Staten niet verantwoordelijk achten in de rijkssfeer, want daar zal men altijd moeten zeggen, dat Gedeputeerde Staten zelf in eigen verantwoordelijkheid hun beslissing hebben te bepalen.

Het merkwaardige is dus, dat Gedeputeerde Staten, hoewel zij verantwoordelijk heten, voor hun goedkeuringsbeleid niet verantwoording schuldig zijn aan Provinciale Staten, dus in de provinciale sfeer, en niet aan rijksorganen, dus in de rijkssfeer. Het is goed om te constateren, dat dit anders ligt bij het goedkeuringsbeleid, zoals dat wordt gevoerd door de Kroon. Daarover zal de betrokken minister altijd in de Staten-Generaal ter verantwoording kunnen worden geroepen. Maar in Gedeputeerde Staten, zou men kunnen zeggen, hebben we een verantwoordelijk bestuurscollege, dat in deze zaken aan niemand verantwoording schuldig is.

Maar zo zijn wij toch wel vervelend in botsing met een der meest elementaire trekken van ons staatsbestel, nl. dat voor het bestuursbeleid verantwoording moet kunnen worden gevraagd.

Gelukkig is het echter toch niet zo somber als het lijkt. Gedeputeerde Staten kunnen toch wel ergens ter verantwoording worden geroepen voor hun goedkeuringsbeleid. Dit gebeurt echter in zeer algemene zin, doordat zij bloot staan aan periodieke verkiezingen. Gedeputeerde Staten zijn, en daarop wijst Van der Wel ook nadrukkelijk, een provinciaal orgaan. Zij stammen – de Commissaris der Koningin even buiten beschouwing gelaten – uit het provinciale kiezersvolk, dat op gezette tijden de Provinciale Staten verkiest. Gedeputeerde Staten worden daarom in algemene zin door het kiezersvolk al dan niet capabel geacht tot het voeren van een bestuursbeleid, waaronder dus ook het goedkeuringsbeleid valt en als zij hiervan niets terecht brengen, maken zij de volgende keer een slechte kans op herkiezing. Aan deze algemene lijn doet niet af, dat Gedeputeerde Staten uit en door Provinciale Staten worden gekozen, want dat is alleen maar een tussentrap.

Deze relatie met het provinciaal kiezersvolk heeft consequenties voor de inhoud van de verantwoordelijkheid van Gedeputeerde Staten. Want waarom kiezen de provinciale kiezers hun vertegenwoordigers?: om het provinciaal belang te behartigen, overal daar, waar daartoe de mogelijkheid bestaat. Deze mogelijkheid bestaat altijd daar, waar beleidsvrijheid aanwezig is. Zo gezien echter zullen Gedeputeerde Staten bij het hun gelaten goedkeuringsbeleid zeker het provinciaal belang moeten behartigen, want dat is hun taak en de rechtvaardiging van hun verkozen zijn. Volgens spr. behoort daarom het goedkeuringsbeleid tot het bewind over de provincie, onverschillig of dit nu bewind in autonomie of in zelfbestuur is.

Dit aspect van het goedkeuringsrecht kan spr. bij de pre-adviseurs niet terugvinden. Het schijnt dat de pre-adviseurs Gedeputeerde Staten bij de goedkeuring zonder veel moeite als vertegenwoordigers van het rijksbelang kunnen zien, ondanks het ontbreken van een daarbij passende verhouding en verantwoordelijkheid.

Het provinciale karakter van Gedeputeerde Staten, ook bij de hantering van het goedkeuringsrecht komt wel ter sprake in de M.v.T. bij het ontwerp-Financiële Verhoudingswet 1959. Daar wordt gesteld, dat het toezicht op de gemeentelijke financiën, anders dus dan tot dusverre blijkbaar wel gebeurt, niet dienstbaar mag worden gemaakt aan het opkomen voor een provinciaal voorzieningenpeil.

Als dit inderdaad moet worden bereikt, zal, meent de spreker aan Gedeputeerde Staten in zoverre de oordeelsvrijheid moeten worden ontzegd; men moet dan aan Gedeputeerde Staten bindende criteria geven, waaraan zij hebben te toetsen wanneer zij toezicht houden op de gemeentelijke financiën. Zo'n criterium kan negatief zijn: niet toetsen aan provinciaal belang, of positief, zoals in de gedachtengang in de M.v.T., dat voor de uitgaven ruimte moet zijn of worden gemaakt op de gemeentelijke begroting. De geldende wetgeving schijnt blijkens de toepassing in de praktijk niet dit bindend criterium te be-

vatten. Daarom zal, als het goedkeuringsbeleid van Gedeputeerde Staten moet worden omgebogen, z.i. de wetgeving op dit stuk moeten worden veranderd. In het ontwerp-Wet Financiële Verhouding heeft spr. echter daarvan niets kunnen vinden; volgens de M.v.T. passen Gedeputeerde Staten de bepalingen uit de gemeentewet slechts niet op de juiste wijze toe. Volgens de M.v.T. bevat de gemeentewet dus wel het evenvermelde bindende criterium. Zo zijn wij terecht gekomen op *het* kardinale punt, dat de Regering de gemeentewet zo interpreteert, dat daarin op dit stuk geen oordeelsvrijheid aan Ged. Statengelaten is. Spr. vindt dit zacht gezegd wel een gewaagde interpretatie van de in de wet algemeen geformuleerde eis van goedkeuring en zou het dan toch prefereren, dat de wet deze criteria uitdrukkelijk zou inhouden.

Dr. Steenbeek komt nu terug op de hoofdlijnen; hij trekt uit zijn betoog voor ons vigerende staatsbestel een aantal ten dele van de pre-adviezen afwijkende conclusies over het toetsen door Gedeputeerde Staten aan wet en algemeen belang (= meerwaardig belang. Vgl. pre-adviezen dr. S. O. van Poelje en prof. mr. C. H. F. Polak, VAR XIX). Dit betreft dus het toetsen als uiting van een in vrijheid verkozen beleid ten aanzien van de behartiging van de belangen der provincie in ruime zin.

1. Het algemeen belang kan zijn een (hoger gewaardeerd) gemeentelijk belang. Gedeputeerde Staten zullen met inachtneming van de geboden afstand in staat moeten zijn zulk een gemeentelijk belang te beoordelen, omdat de gemeente in een eenheidsstaat ook een deel is van de provincie: hier ligt een provinciaal belang; op eendere wijze kan ook de Kroon het gemeentelijk belang beoordelen, want de gemeente is ook een deel van het Rijk, dit raakt het rijksbelang. Als dus onder het algemeen belang als toetssteen voor de goedkeuring een gemeentelijk belang wordt verstaan, is de toetsing door Gedeputeerde Staten aan dit algemene belang mogelijk.
2. Het algemeen belang kan zijn een concreet provinciaal belang. Hier wordt dan provinciaal belang eng opgevat. Dit algemeen belang zullen Gedeputeerde Staten natuurlijk moeten kunnen beoordelen. Als algemeen belang wordt opgevat als provinciaal belang, is er dus wederom geen moeilijkheid.
3. Het algemeen belang kan zijn een rijksbelang. Gedeputeerde Staten zullen zulk een rijksbelang niet kunnen beoordelen, want dat is hun zaak niet. Dit is geen provinciale zaak. Over het algemeen belang in deze zin kunnen Gedeputeerde Staten niet in eigen verantwoordelijkheid beslissen. Zij moeten echter wel zo'n rijksbelang als argument kunnen hanteren, als hun dit door de voor dat rijksbelang verantwoordelijke instantie is aangewezen. Als dat het geval is, betreft het echter niet meer een zaak die aan het verantwoordelijk in vrijheid gekozen beleid van Gedeputeerde Staten is overgelaten. Gedeputeerde Staten zullen dus niet in eigen verantwoordelijkheid aan het rijksbelang kunnen toetsen.

4. Het algemeen belang kan volgens de jurisprudentie van de Kroon ook gelegen zijn in algemene rechtsbeginselen. Zulke rechtsbeginselen horen tot de grondslagen van onze rechtsstaat. De rechtsstaat is een grootheid die boven het gemeentelijk, het provinciaal en het rijksbelang uitgaat. Zij is gelijkelijk hoger dan elk der afzonderlijke belangenkringen en past toch gelijkelijk in al die kringen. Daarom kunnen Gedeputeerde Staten wel in eigen verantwoordelijkheid aan algemene rechtsbeginselen toetsen.
5. Dan hebben wij nog de toetsing aan de wet. Gedeputeerde Staten moeten strijd met de wet kunnen beoordelen, omdat in beginsel elk overheidsorgaan de wet moet kunnen interpreteren. Dit eist alweer de rechtsstaat en is dus elementair in elke belangenkring opgenomen.

Een andere conclusie, die spr. trekt uit de gedachte dat Gedeputeerde Staten bij het hun gelaten goedkeuringsbeleid wel degelijk in eigenlijke zin bewind voeren over de provincie is, dat een verantwoordingsplicht hiervoor tegenover Provinciale Staten hierbij past.

Dr. Steenbeek verklaart hiermede enige hoofdlijnen te hebben getrokken, die natuurlijk allerlei bijzonderheden laten liggen. Het gaat er hem thans om de reactie te vernemen van de pre-adviseurs over het verband, dat hij zou willen leggen tussen het goedkeuringsrecht, door Gedeputeerde Staten in vrijheid gehanteerd, en de verantwoordelijkheid voor het behartigen van het provinciaal belang in ruime zin. Verklaart dit verband niet mede, zou hij de tweede pre-adviseur nog willen vragen, waarom bijv. de door hem op blz. 51–52 behandelde goedkeuring uit de Woonruimtewet, Winkelsluitingswet, Bioscoopwet en Middelbaar-onderwijswet niet aan Gedeputeerde Staten zijn opgedragen? Hier paste waarschijnlijk naar het inzicht van de wetgever niet een provinciale gedachtengang. Misschien echter heeft spr. hiermee te hoge verwachtingen van het inzicht van de wetgever?

De heer *mr. dr. J. B. Sens* wil n.a.v. de pre-adviezen enkele opmerkingen maken.

1. Welke criteria gelden bij het goedkeuringsrecht van Gedeputeerde Staten op de besluiten van de gemeentebesturen?

Spreker maakt een indeling in tweeën:

a. Criteria, die uitgaan van de ratio, dat het goedkeuringsrecht gehanteerd moet worden in het belang van hen, die aan de goedkeuring zijn onderworpen. Voor de gemeentelijke besluiten gelden dan als criteria: het financieel gemeentelijk belang en andere gemeentelijke belangen. Spr. wil deze criteria wel aanvaarden, al moet men er wel van uitgaan, dat de gemeentebesturen in beginsel capabel moeten worden geacht hun eigen huishouding te verzorgen en dat de goedkeurende instantie niet op de stoel van de gemeentelijke organen moet gaan zitten. Spr. maakt in dit verband bezwaar tegen de opvatting van de heer Kan, dat het goedkeuringsrecht een positieve strekking moet hebben; het goedkeuringsrecht moet juist een negatieve,

een afwerende strekking hebben. Bovendien is er alleen reden tot niet-goedkeuring, wanneer het gaat over een zaak van enig aanmerkelijk belang en bij enig belangrijk verschil van inzicht.

b. Criteria, die zijn opgesteld in het belang van anderen dan degenen die aan de goedkeuring zijn onderworpen, in het belang van de eenheidsstaat nl. strijd met de wet en strijd met het algemene belang. Het gaat niet aan de hantering van deze criteria te leggen in handen van regionale organen; deze criteria moeten worden bezien vanuit nationaal standpunt; inzichten van provinciale organen, die op onderdelen afwijkende gevoelens kunnen hebben, mogen hier geen rol spelen. In onze eenheidsstaat is de hantering van deze criteria dan ook opgedragen aan andere organen dan de colleges van Gedeputeerde Staten. Aan Gedeputeerde Staten is het goedkeuringsrecht opgedragen om toezicht uit te oefenen, niet om te waken over de belangen van de centrale overheid. Moeten Gedeputeerde Staten dan, als ze deze criteria niet mogen aanleggen, een raadsbesluit dat in strijd is met de wet goedkeuren? Dit zou toch al te dwaas zijn. Gedeputeerde Staten moeten mededelen: het besluit is in strijd met de wet, dus is het geen besluit in de zin van de wet en het kan bij ons dus niet in behandeling worden genomen. Er is een in juridische zin niet-bestaand besluit; het desbetreffende gemeentebestuur kan zelf zo nodig een besluit over de vernietiging gaan uitlokken.

2. Op blz. 69 schrijft de tweede pre-adviseur, dat bezwaren ontleend aan feiten of omstandigheden welke buiten de getroffen voorziening liggen, bij de beoordeling van de vraag of het goed te keuren besluit aanvaardbaar is, buiten beschouwing dienen te blijven. Spreker is het hiermee volkomen eens; hij vraagt zich echter af of de heer Van der Wel op blz. 61 niet in tegenspraak is met zichzelf. Een onthouding van goedkeuring gemotiveerd met de mededeling dat het ingestelde onderzoek nog niet is beëindigd (men noemt dit een „tijdnoodbesluit"), is toch geen motief aan de zaak zelf ontleend, maar wel een motief dat buiten de getroffen voorziening ligt. In theorie geeft de heer Van der Wel spreker gelijk, maar Van der Wel heeft, zo schrijft hij, oog voor de praktijk. Spreker doet echter juist met het oog op de praktijk een beroep op handhaving van de motivering ontleend aan de zaak zelf. Wordt immers goedkeuring onthouden, omdat het ingestelde onderzoek nog niet is beëindigd (daarvoor gebruikt men zelfs gedrukte besluitformulieren) waartegen moet dan het gemeentebestuur, als het in beroep gaat, zich verweren nu geen enkele zakelijke of juridische grond is aangegeven voor de niet-goedkeuring? De in de gemeentewet gestelde fatale termijn van vijf maanden wordt op deze manier absoluut illusoir gemaakt.

De heer Van Rappard verklaart met spanning naar de pre-adviezen te hebben uitgekeken. Als men voortdurend te maken heeft met het

monstrum van de anonieme machten in de staat, krijgt men grote belangstelling voor een wetenschappelijke bestudering van de problematiek van het goedkeuringsrecht. Na lezing van het pre-advies van Bolkestein heeft spreker enige morele katers moeten verwerken, omdat deze pre-adviseur niet alleen van een grote originaliteit, doch ook van een grote naïviteit heeft blijk gegeven. Bijv. wanneer hij schrijft: „Een gemeentebestuurder vecht niet graag. Men kan beter tevoren gaan praten." Bovendien gebruikt Bolkestein volgens spreker het woord „wetenschappelijk" voor een politiek postulaat, o.m. wanneer hij schrijft: „wetenschappelijk gezegd: de technocratie heeft een overwinning behaald op de democratie". Toch is de heer Bolkestein ook niet zo gecharmeerd van de zgn. „deskundigen", hetgeen blijkt uit zijn opmerking dat „het bestuur ook een bestuurlijke kant heeft". Spreker begrijpt dan ook niet het standpunt van de heer Bolkestein ten aanzien van de conjunctuurpolitiek van de regering. Bolkestein gaat hier volledig aan de kant van de vijand staan. Voorts begrijpt spreker niet hoe de technocratie teruggedrongen zou kunnen worden door wetten. Hiermede komt men er niet. Het gaat om de democratische geest, om het ontzag voor het recht van de lagere bestuurseenheid, zoals dat theoretisch en historisch in ons gedecentraliseerd staatsbestel verankerd ligt.

Het verbaast spreker, dat beide pre-adviseurs zo weinig hebben teruggegrepen op het rapport van de Commissie inzake de algemene bepalingen van administratief recht van 1953/54. Hij heeft de indruk dat deze commissie zich veel terughoudender betoonde terzake van de gronden voor onthouding van goedkeuring. Ook de heer Kan in zijn artikel in het gedenkboek gemeentewet sprak alleen van onthouding van goedkeuring bij „flagrante" strijd met het algemeen belang.

Van der Wel volgt de ruime interpretatie van het goedkeuringsrecht. Hij vindt het een geforceerde constructie, dat Gedeputeerde Staten een besluit dat zij ten onrechte hebben goedgekeurd, wegens bij het aan de goedkeuring voorafgaande onderzoek geconstateerde strijd met wet of algemeen belang aan de Kroon ter vernietiging voordragen.

En Bolkestein acht goedkeuring van een besluit dat in strijd is met de wet, bepaald geen uiting van gezond verstand.

Spreker ziet toch hierbij voordelen in de onpartijdige beslissing van de Kroon, temeer daar vooral het begrip „algemeen belang" niet te objectiveren is.

De heer Bolkestein is een voorstander van de opheffing van kleine gemeenten. Hij stelt dat voor het herstel van de autonomie der gemeenten samenvoeging van de kleine gemeenten beneden 5000 zielen noodzakelijk is. De provinciale griffie en de provinciale waterstaat, de p.p.d. enz. weten en kunnen immers zo veel meer dan de secretarie en de dienst van openbare werken van een kleine gemeente. De con-

trole van Gedeputeerde Staten op de gemeentebesturen heeft dus bij de kleine gemeente een zeker nut, bij de grotere is dit slechts zelden aanwezig. Spreker vindt deze opvattingen hoogst gevaarlijk. Allereerst kunnen de kleine gemeenten te kust en te keur technische adviesbureaus inschakelen en aldus voldoende tegenspel leveren tegen voornoemde provinciale diensten.

Voorts verliest Bolkestein uit het oog dat zulk een kleine gemeente vrijwel steeds nog een gave democratie is. Het gaat niet alleen om een goed functionerend bestuursapparaat.

Prof. Groenman, een „echte" socioloog, (schreef N.R.ct. 26/27 nov. '52, n.a.v. het Noordholl. Prov. rapport (Ter Veen dat het karakter van de „Gemeinschaft" bij samenvoeging ten gunste van de zgn. „Gesellschaft" wordt verwaarloosd. Naarmate een gemeente meer inwoners telt, raakt het element van de gemeenschap op de achtergrond en gaat dat van de doelorganisatie overheersen. Om deze reden acht spreker met prof. Groenman samenvoeging van grotere gemeenten veel aannemelijker en veel gemakkelijker te bereiken, met minder spanningen. Het is trouwens volgens prof. Groenman niet mogelijk aan te geven waar de benedengrens ligt voor een efficiënt economisch verantwoord gemeentebeheer.

De heer Bolkestein schrijft dat wanneer men aanneemt dat de gemeente door Burgemeester en Wethouders wordt bestuurd, men de Raad kan beschouwen als de eerste goedkeurende instantie. Hij acht de stelling dat de Raad bestuurt en Burgemeester en Wethouders slechts voorbereiden een staatsrechtelijke fictie. Prof. Van Poelje heeft eens gezegd dat de gemeenteraad zich heeft ontwikkeld tot een plaatselijk parlement. Spreker is het met deze opvattingen volkomen eens. Hij kan het echter niet eens zijn met de bewering van Bolkestein dat de verantwoordingsplicht van Burgemeester en Wethouders zonder meer moet gelden voor alle zelfbestuur. Als men de wenselijkheid bepleit om de vertegenwoordigers van de plaatselijke burgerij in de gelegenheid te stellen zich uit te spreken over de uit plaatselijk oogpunt van belang zijnde beleidspunten, moet men consequent doorredeneren en deze wenselijkheid ook bepleiten ten aanzien van de ter plaatse werkende rijksdiensten, die met uitvoeringsmaatregelen belast zijn, welke op lokale belangen betrekking hebben.

Overigens acht spreker deze kwestie totaal niet opportuun voor die zaken waaruit geen zwijgplicht uit de aard der zaak – benoemingen, steunuitkeringen enz. – voortvloeit. Het is echter onlogisch iemand zich te laten verantwoorden tegenover een instantie die terzake generlei bevoegdheid bezit. Over zelfbestuurszaken kan de Raad in vele gevallen niet in finesses oordelen. Spreker acht dan ook de wens naar een verantwoordingsplicht voor het zelfbestuur een louter dogmatische gedachte, gebaseerd op een in hoofdzaak 19e eeuws staatsrechtsidee van de zgn. entiteit tussen bestuurders en bestuurden en abusievelijk belicht tegen de achtergrond van het vraagstuk van voor- en tegen-

standen van de zgn. klassieke leer, dat de gemeentelijke organen uitsluitend bij het zelfbestuur als rijksorganen zouden optreden.

Ten aanzien van de wettelijke inpassing van de gemeenten in het conjunctuurbeleid van de regering verklaart Bolkestein dat hier tegenover elkaar staan het belang der gemeentelijke autonomie en het belang van een moderne wetenschappelijk verantwoorde conjunctuurpolitiek. Hij gaat voorts akkoord met het standpunt van de door de V.N.G. ingestelde Commissie van de herziening van de gemeentewet, dat voor het conjunctuursbeleid toch een speciale regeling van algemeen toezicht nodig is.

Spreker wil er op wijzen dat genoemde Commissie dit niet heeft gesteld. Er staat in het concept-rapport dat „indien men het toezicht van Rijkswege, zoals zich dat met behulp van circulaires en de dreiging van de toepassing van het vernietigingsrecht op de achtergrond wil voortzetten, daarvoor de speciale vorm zal gevonden moeten worden, die, als zodanig duidelijker herkenbaar, in de gemeentewet een plaats vindt". En op blz. 148 van dit concept-rapport staat „Een dergelijk toezicht – *indien nodig* – dient niet langs de indirecte weg van circulaires, doch door een speciale wettelijke procedure tot stand te worden gebracht".

En op blz. 150 spreekt deze Commissie van een „eventueel" centraal toezicht. De Commissie der V.N.G. maakt dus, aldus spreker, verschillende voorbehouden en spreker hoopt van harte dat het bestuur der V.N.G. in dit opzicht nog op een duidelijker en afwijzender formulering zal aandringen. De heer Bolkestein ziet voorts geen wetenschappelijke argumenten aanwezig voor discriminatie tussen particulieren en gemeenten ten opzichte van het rentegamma. In bepaalde omstandigheden is hij echter zelfs bereid voorstander van de handhaving van het rentegamma te zijn, al wil hij dat niet via artikel 228 gehandhaafd zien. Spreker zou gaarne willen weten op welke omstandigheden de heer Bolkestein doelt.

In het verslag over 1957 van de Mij. tot financiering van het nationaal herstel leest spreker, waar het gaat over het streven naar een vooropgezette verdeling van het toekomstig nationaal inkomen: „In dit verband zou de vraag kunnen rijzen of er niet een overschatting van het menselijk kennen en kunnen bestaat, in het bijzonder, wanneer het omvangrijke ingrepen betreft, zoals b.v. de bestedingsbeperking". En in het verslag over 1958 van de Nederlandsche Bank schrijft Dr. Holtrop nog tenminste over een „rationele" anticyclische conjunctuurpolitiek. Spreker vindt het een typisch voorbeeld van verschil van mening tussen de „deskundigen".

Dr. Holtrop erkent overigens dat de rentegamma-politiek heeft gefaald. Hij schrijft: „Erkend wordt dat de aan de lagere overheid door het rentegamma opgelegde rentevoorschriften geen waarborg voor het voorkomen van rentestijging hebben opgeleverd; deze voorschriften zouden zin hebben gehad, indien zij inderdaad bedoeld hadden

de kapitaalvraag van de lagere overheid maar ook haar investeringen tegen te houden, zodra de particuliere vraag naar kapitaal de rente boven een zeker niveau deed stijgen. Zoals zij thans zijn gehanteerd, hebben die voorschriften, doordat de financiering met kasgeld werd vrij gelaten, er slechts toe geleid de lagere overheid aan te moedigen tot een verderfelijke wijze van financieren, waarmede tenslotte èn staatsfinanciën èn munt in gevaar zijn gebracht".

Dr. Holtrop wenst echter nog effectiever maatregelen te beramen tegen de gemeenten. Spreker kan zich ook niet verenigen met hetgeen Bolkestein in zijn vierde stelling vermeldt omtrent de medezeggenschap der gezamenlijke gemeenten bij een inpassing van de gemeenten in de conjunctuurpolitiek van de Regering, tot uiting komend vooral in de investerings- en rentepolitiek, en wel door middel van een apart orgaan of met een redelijk aantal zetels toe te kennen aan vertegenwoordigers der gemeenten in de S.E.R. Spreker vindt dat maar een griezelige zaak. Sprekers standpunt is alles bij de oude wettelijke regeling te laten en alleen de interpretatie omtrent aard en omvang van het goedkeuringsbeleid van Gedeputeerde Staten te verruimen. Hij verzoekt bespaard te blijven voor een politiek – al dan niet wetenschappelijk gefundeerd – die neerkomt op het vrijwillig steken door de gemeenten van hun kop in de strop. Dit is dan de opvatting, de opinion probable van een „docteur fort grave".

Tenslotte wil spreker eindigen met een boutade van Churchill, welke hij onlangs in een Frans tijdschrift tegenkwam.

„Commencez votre discours, comme si l'on ne savait pas ce que vous allez dire et achevez le comme si l'on n'avait oublié ce que vous avez dit".

De heer *mr. A. J. Hagen* sluit zich geheel aan bij prof. Polak, waar deze fulmineert tegen de gedachte van de heer Bolkestein dat het juridische slechts de formele buitenkant zou betreffen. De heer Bolkestein wil zich beperken tot de feitelijke kant, zijn pre-advies is evenwel doorspekt van juridische opmerkingen en loopt ook uit op een juridisch desideratum (conclusie 14). Dit is buiten de orde die de preadviseur zich heeft gesteld.

Volgens de heer Bolkestein is „juridisch" identiek met „wetmatig". Dit standpunt is verouderd en onhoudbaar. Het terrein van het juridische en dus ook van de jurist is geenszins tot het wettelijke beperkt, het is veel breder en bestrijkt in volle omvang de relatie van rechtsnormen en feiten. Daarbij speelt inzonderheid een rol de afweging van belangen voor zover deze relevant zijn. Waar deze afweging onevenwichtig is, kan voor goedkeuring geen plaats zijn. Ook bijzondere belangen moeten in aanmerking worden genomen; zou de besturende overheid alleen maar oog hebben voor het algemeen belang, dan zou hij tekort schieten. Spr. illustreert dit bij wijze van voorbeeld aan het uitbreidingsplan.

Op blz. 17 van zijn pre-advies maakt de heer Bolkestein enkele opmerkingen over de discriminatie en bepleit hij verdergaande discriminatie ten voordele van de gemeenten. Discriminatie is echter – zo zegt de heer Hagen – altijd te veroordelen en kan nooit goed zijn. De heer Bolkestein voert overigens voor zijn stelling geen bewijs aan en ziet over het hoofd, dat de gemeente principieel in een andere verhouding tot de centrale overheid staat dan een particuliere rechtspersoon, nl. in een verhouding van deel tot geheel. Wat dit betreft sluit spreker zich aan bij de tweede pre-adviseur: het toezicht op de gemeenten is ondanks de gemeentelijke autonomie, toch een normale, vanzelfsprekende zaak, dat op particuliere rechtspersonen niet.

Tot slot stelt de heer Hagen nog een vraag aan de tweede pre-adviseur: „Kunnen Gedeputeerde Staten goedkeuring onthouden aan een uitgave van de gemeente die voortvloeit uit een gemeenteverordening, met name indien zij menen dat die verordening in strijd is met de wet?"

De heer U. de Vries merkt op, dat mr. Bolkestein stelt, dat de apparaten van provincie en middelgrote stad gelijkwaardig zijn – om van de grote stad nog maar niet te spreken. De pre-adviseur verbindt aan deze stelling de conclusie, dat de controle van Gedeputeerde Staten op de gemeentebesturen bij de kleinere gemeenten dus een zeker nut heeft; bij de grotere acht hij dat slechts zelden aanwezig.

De heer De Vries meent te moeten opkomen tegen deze discriminatie van de gemeenten die niet behoren tot de middelgrote en grote steden. Men moet het z.i. anders stellen. Het gaat niet om het apparaat, doch om de kwestie dat dezelfde zaak uit verschillende gezichtshoeken moet worden bezien. Dit ligt precies hetzelfde als bij de particuliere bedrijven, waar men de diensten van een externe accountant inroept, ook al is er een goede interne accountantsafdeling.

Spreker acht het derhalve onjuist te stellen, dat de controle van Gedeputeerde Staten nodig is, omdat de apparatuur in de kleinere gemeenten te licht zou zijn. In de eerste plaats gaat het hier niet om de administratie, maar om het beleid, en spreker meent te mogen zeggen, dat de financiële politiek van de kleine gemeente dikwijls veel gezonder is dan die van de grote gemeenten.

Voorts kunnen de kleine gemeenten door samenwerking veel bereiken. Spreker denkt bijv. aan het Verificatiebureau van de V.N.G. als aangewezen instituut voor de controle.

Ten aanzien van de opmerking van mr. Bolkestein dat het gevaar bestaat, dat het toezicht in muggenzifterij ontaardt, verklaart spreker er op te moeten wijzen, dat dit gevaar bij iedere vorm van toezicht aanwezig is. Een directeur van een bijkantoor uit precies dezelfde klacht met betrekking tot het toezicht van het hoofdkantoor. Dezelfde grief heeft de architect tegen de welstandscommissie.

Op de rethorische vraag van mr. Bolkestein: „Welk gemeentebestuur kent niet de lange brieven over de begroting?", antwoordt de heer De Vries dat zulke brieven in Utrecht zelden voorkomen. Ook het voorbeeld van het kwartje acht spreker niet reëel. Zo dit voorbeeld juist zou zijn, dan zou de desbetreffende ambtenaar een reprimande moeten hebben. Overigens kent spreker het geval dat een gemeente een declaratie van 1 cent inzond. Spreker acht een dergelijke handeling absurd. Er moet zijns inziens op dit punt veel doelmatiger worden gewerkt.

Wel zullen opmerkingen betreffende kleine bedragen gerechtvaardigd zijn in geval van aperte fouten en principiële kwesties.

De zinsnede in het pre-advies op blz. 13: „Dit kan beter worden opgenomen onder artikel zoveel, hoofdstuk zoveel", lijkt wel overdreven, maar is toch bij nader inzien van belang. De Commissie Van Lynden van Sandenburg heeft in 1922 voor een goede financiële verhouding tussen rijk en gemeenten een uniforme rubricering van de begroting voorgesteld. In 1925 heeft de Minister de colleges van Gedeputeerde Staten verzocht scherp toe te zien dat de intussen voorgeschreven rubricering ook zou worden gevolgd. Een soortgelijk verzoek is later nog eens gedaan. In 1933 is bovendien aangedrongen op uniforme boeking bij de werkloosheidszorg. Voorts heeft de in 1950 opgerichte commissie betreffende gemeentelijke comptabiliteitsvoorschriften de taak gekregen adviezen te geven over rubricering van ontvangsten en uitgaven.

Spreker meent dat uit dit alles blijkt, dat de eis van een juiste rubricering niet gebagatelliseerd mag worden.

Prof. mr. W. F. Prins is van oordeel, dat de heer Bolkestein in zijn preadvies een caricatuur heeft getekend van het juridische werk. Een dergelijk geluid heeft spr. de laatste tijd meer vernomen: men stelt dan de juridische opleiding in gebreke in zoverre zij geen bestuurskunst bijbrengt. Diegenen, aldus spreker, hebben echter evenmin reden van klagen als iemand die in een verkeerde winkel is binnengegaan en daar dan bovendien nog om een verkeerd artikel heeft gevraagd. Men kan aan de Universiteit evenmin bestuursvaardigheid komen leren als aan de K.M.A. heldenmoed, maar de a.s. bestuurder kan er wel, en niet zonder vrucht, een zekere discipline opdoen door zich te scholen in het administratieve recht.

Spr. is enigszins verbaasd over het op blz. 5 door de heer Bolkestein gegeven voorbeeld van spanning tussen wet en recht. De formule „De Koning benoemt Ministers en ontslaat hen naar welgevallen", is alleen maar onverstaanbaar wanneer men de woorden „naar welgevallen" interpreteert als „willekeurig" of „op een dwaze wijze", maar dat is toch geen gezonde lezing van de Grondwet. De zuivere of transcendentele monarchie (Van Haersolte) gaat uit van een gegeven, dat in ab-

stracto onwaarschijnlijk mag heten – nl. „een onwaarschijnlijk sterke loyaliteit en onwaarschijnlijk vast vertrouwen tussen Vorst en volk" – maar deze onwaarschijnlijkheid is in ons land dagelijkse realiteit. Spr. ziet trouwens niet, hoe men in onze staatkundige verhoudingen ooit tot een ministerie zou kunnen komen, wanneer het de Koning niet vrij stond naar welgevallen ministers te benoemen en te ontslaan.

Op blz. 9 schrijft de heer Bolkestein over de vraag of de opsomming in de artikelen 155 en 156 der Grondwet limitatief is. Prof. Prins wijst er op, dat na de bijdrage van mr. Kan in het „Gedenkboek Gemeentewet 1851-1951" deze hele zaak behandeld is door wijlen prof. Böhtlingk in zijn artikel „gewaarborgde autonomie" in het Nederlands Juristenblad van 30 april 1955.

Daarin is nog eens uiteengezet, dat het grondwettelijk systeem geen preventief toezicht toelaat op het gebied van de eigen huishouding, wel op dat van de afgeleide taak. Naar de mening van spr. is daar geen speld tussen te krijgen, maar sinds de laatste grondwetsherziening is dit niet meer van belang omdat art. 145 lid 2 nu aan de wetgever vrijheid geeft om ook op het gebied van de eigen huishouding voorafgaande goedkeuring te eisen.

Met de opmerking van de heer Bolkestein op blz. 19, dat het principieel fout is, dat tevoren met adviseurs van de toezichthoudende instantie wordt overlegd en dat rekening wordt gehouden met hun wensen, is prof. Prins het geheel eens. Men moet de moed hebben een besluit te nemen en aan een ander de verantwoordelijkheid voor niet-goedkeuring of vernietiging te laten. Ook is het fout als een besluit wordt teruggestuurd zonder dat het goedgekeurd of niet goedgekeurd is, maar met de mededeling, dat het zal worden goedgekeurd als een bepaalde wijziging wordt aangebracht.

In de conclusie van de heer Van der Wel (blz. 56, alinea 4), dat Kroon en G.S. goedkeuring dienen te onthouden als een besluit in strijd is met de wet of het algemene belang, acht prof. Prins het woord „dienen" te stringent. Niet ieder besluit, dat n.h.o. van de hogere instantie strijd met het a.b. kan opleveren behoeft gekeerd te worden. Men moet afwegen het belang van de vrijheid der gemeente om naar eigen inzicht te handelen en het risico, dat op die wijze enig ander belang zal worden geschaad. De tot goedkeuring geroepen instantie behoeft het voorgelegde besluit niet in al zijn consequenties voor eigen verantwoordelijkheid te nemen.

Tot slot wijst prof. Prins er op, dat op blz. 52 (slot 1e alinea) iets staat wat de heer Van der Wel niet bedoeld kan hebben: „Kroon" moet zijn „Minister van O.K. en W."

De *Heer mr. L. Dorhout* verklaart met instemming kennis te hebben genomen van het standpunt van mr. Van der Wel dat een eenmaal verleende goedkeuring niet vatbaar is voor intrekking of wijziging. Spreker vraagt de pre-adviseur hoe hij denkt over de intrekking van een besluit

tot onthouding van goedkeuring. Dit is geen theoretische vraag; een bepaald college van Gedeputeerde Staten gaat af en toe hiertoe over, wanneer het van oordeel is dat de omstandigheden veranderd zijn, of ook wel in het geval dat zijn visie op gelijke omstandigheden is gewijzigd.

Spreker verneemt gaarne of de heer Van der Wel een zodanig handelen geoorloofd acht, afgezien nog van het bezwaar, dat spreker hier zelf ziet, nl. dat men dusdoende het bepaalde in artikel 237 gemeentewet onder omstandigheden geheel of gedeeltelijk illusoir kan maken. Hij vraagt zich voorts af, of het nog verschil maakt of de termijn van appèl tegen het onthoudingsbesluit verstreken is of niet.

Prof. mr. H. D. Van Wijk heeft enkele opmerkingen en vragen aan het adres van de heer Bolkestein en voorts stelt hij een aantal, meest met elkaar samenhangende, vragen aan de heer Van der Wel. Op blz. 10 behandelt de heer Bolkestein de vraag of Ged. Staten bij de goedkeuring van besluiten bedoeld in art. 228 gemeentewet deze mogen toetsen aan de wet en aan het algemene belang; hij beantwoordt deze vraag bevestigend t.a.v. toetsing aan de wet doch ontkennend t.a.v. toetsing aan het algemene belang; dat is z.i. „uiteraard" iets anders. Zich aansluitende bij wat prof. Polak hierover heeft opgemerkt, verklaart spreker zich hiermede niet te kunnen verenigen. Hetgeen het algemene belang eist is soms in de wet vastgelegd; dat levert een gemakkelijke toetsingsmogelijkheid op; waar zulke fixatie niet is geschied, moet het gemeentebestuur het algemene belang evenzeer als richtsnoer nemen; men kan stellig niet zeggen – zoals de heer Bolkestein doet – dat een besluit van een gemeentebestuur dat in strijd is met het algemene belang niet „fout" is; het is even fout als een besluit in strijd met de wet, het is alleen niet zo gemakkelijk aan te wijzen. Het verschil tussen strijd met de wet en strijd met het algemene belang acht spreker dus geen principieel verschil.

Op blz. 13 illustreert de eerste pre-adviseur met twee voorbeelden dat het provinciale bestuur wel eens minder geschikt kan zijn om controle uit te oefenen op de gemeentebesturen nl.: a. de provincie is zelf betrokken bij de levering van electriciteit of water, terwijl het provinciaal bestuur tegelijkertijd moet oordelen over uitbreiding van een gemeentelijk bedrijf; b. een provinciale planologische dienst, die zelf bezig is met een streekplan, moet adviseren over een gemeentelijk uitbreidingsplan. Spreker meent, dat deze beide voorbeelden van verschillende orde zijn; in het geval sub b gaat het om een provinciale werkzaamheid, die in de lijn ligt van de toezichthoudende taak; hier is geen „concurrentie", maar zorg voor planologische belangen in groter verband.

Bij conclusie 12 op blz. 24 stelt de heer Van Wijk de vraag of de heer Bolkestein van mening is, dat een woonplaatsbelasting in de trant van het voorstel van de Commissie-Oud voldoende zoden aan de dijk zal zetten ter versterking van de financiële verantwoordelijkheid van de gemeentebesturen. Zou de heer Bolkestein, zoals spreker verwacht, ont-

kennend antwoorden, dan wil hij verder vragen of de pre-adviseur een oplossing weet die wel voldoende zoden aan de dijk zet zonder dat deze gehaald worden van andere dijken, waar ze ook niet gemist kunnen worden.

Ten aanzien van het gestelde in conclusie 10 vraagt spreker of de heer Bolkestein bedoelt, dat niet alleen de Raad van State, maar ook de minister aan een termijn moet worden gebonden bij de behandeling van beroepen. En voorts vraagt spreker of de heer Bolkestein ook een sanctie wil suggereren voor het geval die termijnen veronachtzaamd zouden worden. Welke sanctie zou dat moeten zijn? Denkbaar is mogelijk iets in de trant van wat de Kroon aanneemt bij niet inachtneming van de termijn voor goedkeuring van uitbreidingsplannen door Ged. Staten, nl. dat dan geen beslissing meer door dat college kan worden genomen, zodat de gemeenteraad opnieuw moet beginnen. Maar werkt zulk een situatie in de gewenste richting?

De vragen die de heer Van Wijk aan de heer Van der Wel wil stellen draaien eigenlijk in hoofdzaak om deze ene: hoe de houding van het goedkeurende orgaan moet zijn, moet er zijn een gereserveerde toetsing (Oppenheim, zie blz. 29 pre-advies) of een volledige toetsing in deze zin, dat het hogere orgaan het besluit van het lagere orgaan alleen goedkeurt als het dit besluit ook zo zou hebben genomen als het op de stoel van het lagere orgaan zou hebben gezeten? Spreekt Van der Wel in algemene formules (blz. 48, 69), dan komt hij tot de gereserveerde toetsing – die ook naar sprekers mening de juiste is – evenwel citeert hij ook – blijkens het verband wel met instemming – Kan (blz. 44 pre-advies) die, pleitende voor de ruime opvatting van het goedkeuringsrecht in het kader van art. 228 gemeentewet stelt dat goedkeuring een *positief* begrip is, en dat voor goedkeuring slechts vatbaar is een besluit dat *volledig in orde* is. Deze eis vindt spreker wel wat zwaar; wanneer Van der Wel verder van Kan citeert dat het in strijd is met de taak van Ged. Staten in ons staatsbestel een gemeentelijk besluit te moeten goedkeuren dat in *flagrante* strijd is met de wet of met het algemene belang, dan acht spreker dat wel heel wat gematigder en dan vraagt hij aan de heer Van der Wel: waar stemt ge nu in met Kan, waar hij voor goedkeuring eist dat het besluit *volledig in orde* is, of waar hij verlangt dat er geen *flagrante* strijd is met wet of algemeen belang?

Op blz. 48 en in de conclusie op blz. 69 schijnt Van der Wel wel te neigen tot de gereserveerde toetsing; een andere toon klinkt echter weer waar hij op blz. 49 goedkeuring vergelijkt met vernietiging en waar hij stelt dat goedkeuring een veel dieper ingrijpen van het hogere gezag meebrengt; de vraag is echter of dit juist is, en het aangevoerde „bewijs" van de jurisprudentie inzake het rentegamma overtuigt spreker dan ook niet.

Ook waar de heer Van der Wel meer bij wijze van „enumeratie" spreekt, schijnt hij meer te neigen tot de volledige toetsing; spreker vraagt zich af of ook hier in concreto de ware opvatting van de pre-ad-

viseur blijkt. Zo citeert hij op blz. 51 zonder critiek de krasse woorden uit de toelichting op de Winkelsluitingswet 1951 die het preventieve toezicht op verordeningen tot afwijking van de wet motiveren door op te merken dat dit *noodzakelijk* is teneinde te bevorderen dat *niet dan in geval van werkelijke* noodzaak van de regeling van de wet wordt afgeweken. Op blz. 53 kan „of de plaatselijke omstandigheden de afwijking *rechtvaardigen*" wellicht als iets milder worden verstaan.

Op blz. 56 stelt Van der Wel, dat het in de rede ligt dat het hogere orgaan de neiging heeft de aan zijn goedkeuring onderworpen zelfbestuursbesluiten critischer te bezien dan de autonome besluiten. Spreker vraagt zich af waarom dit in de rede zou liggen. Bij autonome besluiten handelt men volgens een taakopdracht met een algemene en veelal nogal vage formulering, bij het zelfbestuur heeft men een meer enumeratieve taakopdracht, die veelszins ook concreter zal zijn; dit brengt mee dat er bij zelfbestuursbesluiten meer *mogelijkheid* is bij toetsing de zaak dieper te onderzoeken, maar die mogelijkheid is op zichzelf geen voldoende rechtvaardiging; zij brengt veeleer „vanzelf" het gevaar mee dat bij de toetsing te ver wordt gegaan.

Spreker stemt in met Van der Wel, waar deze de voorwaardelijke goedkeuring, de goedkeuring onder termijn en de partiële goedkeuring in beginsel verwerpt. De partiële goedkeuring van uitbreidingsplannen kan de heer Van Wijk evenals de heer Van der Wel gemakkelijker aanvaarden dan partiële goedkeuring in het algemeen, echter niet, als de pre-adviseur, op *practische* overwegingen doch op *wettelijke* overwegingen. Immers, ook afgezien van hun goedkeuringsrecht hebben Ged. Staten op de gemeentelijke plannen een vergaande invloed, waardoor zij tenslotte toch kunnen bereiken dat de plannen de inhoud krijgen die zij wenselijk achten.

Wanneer Van der Wel voor het jus constituendum neigt tot aanvaarding van de intrekking van de goedkeuring (blz. 68, 71) wil spreker daar geen theoretische bezwaren tegen inbrengen, maar hij vraagt zich wel af of de practische argumenten van de pre-adviseur wel zo zwaar wegen tegenover de bezwaren die aan zulke intrekking van een eertijds verleende goedkeuring ook zijn verbonden. Men kan toch ook, waar de toekomst niet te overzien is, verlangen dat het lagere orgaan in zijn besluit een tijdsbepaling opneemt, zoals ook wel is geschied om de tijdelijke goedkeuring te ontgaan. De aanvaardbaarheid van deze suggestie hangt voor spreker af van de waarborgen die zouden worden geboden en van de frequentie van de toepassing van deze figuur. Spreker vraagt de heer Van der Wel of deze bedoelt dat de intrekking van goedkeuring slechts in enkele uitzonderingsgevallen – naast de bestaande – zal worden mogelijk gemaakt.

Tenslotte vraagt spr. of het de heer Van der Wel inderdaad ernst is met zijn mening (blz. 60) dat ook elk besluit tot verlening van goedkeuring – deugdelijk – gemotiveerd moet worden. Zal men het bij inwilliging van deze eis ooit verder brengen dan tot een stereotiepe formule?

Lezing van de pre-adviezen heeft een bij *dr. J. Winsemius* bestaande indruk bevestigd, dat het leerstuk van het goedkeuringsrecht eenzijdig is opgebouwd en dat het zich met name ontwikkeld heeft in het strijdgewoel, en wel in de strijd tussen rijk, provincie en gemeenten, waarin de laatste twee de eerste trachtten terug te dringen.

Dit is op zichzelf een uitnemende zaak, deze strijd voor de autonomie van de lagere openbare instellingen. Maar het is toch wel gevaarlijk een leerstuk op het slagveld op te bouwen. Er komt dan zo licht oorlogspropaganda bij.

Spreker heeft voorts de stellige indruk dat bij dit leerstuk onvoldoende met de waterstaatsverhoudingen rekening is gehouden.

De wijze waarop het bevorderen door de Minister van Waterstaat van de Koninklijke goedkeuring op waterstaatsverordeningen en waterschapsreglementen in de praktijk geclausuleerd wordt, bewijst reeds dat het niet juist is te stellen dat het goedkeuringsrecht simpel goedkeuring of niet-goedkeuring oplevert. Dit is abstracte theorie. Aan een voor de vorm „schone" of „naakte" goedkeuring, ligt niet zelden een afspraak ten grondslag dat Gedeputeerde Staten dit of dat zullen bevorderen te wijzigen, een soort van „pactum de contrahendo" dus. In wezen is de „naakte" goedkeuring dus behoorlijk „aangekleed", maar de theorie dat de goedkeuring onvoorwaardelijk is, is gered. De leer van het goedkeuringsrecht wordt op deze wijze door een woordenspel verduisterd.

Spreker zou trouwens willen wijzen op de Belemmeringenwet Verordeningen. Die wet kent namelijk mirabile dictu de goedkeuring onder voorwaarden uitdrukkelijk! Indien voor een werk of handeling waarvoor de hulp van deze wet kan worden ingeroepen, krachtens een provinciale verordening een vergunning van het provinciaal bestuur wordt vereist *of de goedkeuring van een gemeentelijke of waterschapsvergunning*, dan wordt die vergunning *of die goedkeuring van de vergunning verleend en kunnen daarbij voorwaarden worden gesteld in het belang van gemeente, waterschap of provincie.* Zonodig geschiedt dit door de Kroon (artt. 7 en 8). Dit betekent de erkenning van de mogelijkheid van een voorwaardelijke goedkeuring, ook buiten de gevallen waarin de wet van toepassing is. Uit Schepel (2e druk blz. 228 e.v.) blijkt, dat de waterstaatsverhoudingen aanleiding voor deze regeling gaven.

Nu kan men wel zeggen, dat dat uit de oude doos is, maar dat is toch niet juist. Het bewijst dat naar geldend recht de huidige leer, dat het goedkeuringsrecht niet mederegeren betekent, niet opgaat, althans niet voor de waterstaat.

Een zeer duidelijk voorbeeld levert de o.a. in het hoogheemraadschap van Delfland voorkomende figuur, dat een vergunningsbesluit van een waterschap onderworpen is aan de goedkeuring van een hoger waterschap. Spreker doelt hier nu niet op het vraagstuk of deze besluiten voorwaardelijk kunnen worden goedgekeurd – de praktijk redt zich wel met deze theorie – maar op de beweegreden voor deze figuur. Het

hoogheemraadschap van Delfland beheert een boezem. Deze boezem ligt binnen boezemkaden. Deze hebben een dubbele functie: zij beschermen het land tegen het water, opdat het land niet onderloopt, en zij beschermen het water, opdat dat niet wegloopt. Van deze functies behoort de ene tot het huishoudelijk belang van het hoogheemraadschap, het andere tot dat van de inliggende polder. Men had nu twee vergunningen kunnen voorschrijven, maar heeft dat niet gedaan: de poldervergunning werd aan de goedkeuring van het hoogheemraadschap onderworpen. Iets dergelijks heeft men bij de polderkaden en zal bij meer gemeenschappelijke belangen gewenst zijn. Men kan in deze constructie kwalijk stellen, dat de goedkeuring hier niet een daad van mederegering is.

Samenvattend zou spreker willen zeggen, dat het leerstuk van het goedkeuringsrecht breder moet worden opgebouwd, met name ook met inachtneming van het waterstaatsrecht.

Prof. mr. S. F. L. baron Van Wijnbergen merkt op, dat hij het eens is met de reeds geuite critiek op de formele rechtsopvatting van de heer Bolkestein. Verder wil hij nog iets zeggen over de betekenis die de heer Bolkestein hecht aan het woord goedkeuring. Volgens de heer Bolkestein valt ook de activiteit van de gemeenteraad als deze besluiten neemt, die door B. en W. zijn voorbereid, onder het begrip goedkeuring. Deze activiteit echter, zo zegt spreker, vertoont toch groot verschil met de goedkeuring van het hogere gezag. De raad behoeft zeker geen reserve in acht te nemen t.o.v. het standpunt van B. en W.

Naar aanleiding van de suggestie van de heer Bolkestein om de beroepsprocedure voor de afd. Contentieux te versnellen, vraagt spreker wat de consequentie moet zijn als de gestelde termijn zou worden overschreden.

De tweede pre-adviseur heeft een beschouwing gegeven over de vraag of een goedkeuringsbesluit kan worden ingetrokken. Volgens hem is het wezen van het goedkeuringsrecht niet een voorwaarde die vervuld moet zijn om het besluit in werking te laten treden, maar de kern is gelegen in de omstandigheid, dat de wetgever bepaalde zaken niet aan een lager gezag heeft willen overlaten zonder dat hoger gezag zich daarmede zou bezig houden. Spreker kan hierin moeilijk een sterke tegenstelling zien. De wijze van bemoeiïng van het hogere gezag met de zaken van lagere lichamen kan nl. zeer verschillend zijn: vernietiging, mededeling, goedkeuring zonder meer, goedkeuring als voortdurend toezicht. In beginsel is goedkeuring dus in tweeërlei vorm denkbaar, het ene geval, goedkeuring als voorwaarde, is een lichtere vorm van controle dan het tweede geval, dat een voortdurend zich blijven bemoeien met zich meebrengt. Wij zullen dus telkens uit de wet moeten nagaan met welke vorm we te doen hebben. Daarbij is te bedenken, dat gemeenten, provincies enz. autonome lichamen zijn. Autonomie betekent vrijheid, weliswaar beperkte vrijheid, maar de vrijheid staat voor-

op. Alle bemoeiingen van het hogere gezag zijn inbreuken op de vrijheid van het lagere gezag. Wij zullen tot inbreuken op deze vrijheid slechts mogen besluiten als daarvan duidelijk uit de wettelijke bepalingen blijkt. Is goedkeuring zonder meer voorgeschreven, dan mag men niet besluiten tot goedkeuring als voortdurende bemoeiing.

Prof. dr. G. A. van Poelje is voor hetgeen in de pre-adviezen geboden is dankbaar, maar daarover niet voldaan. Of hij dit laatste zeggen mag, hangt eigenlijk af van de vraag, wat precies de bedoelingen van het bestuur met het kiezen van dit onderwerp geweest zijn en daarover tast men in de onzekerheid. Spreker moet dus wel volstaan met aan te geven, wat hij meer zou hebben gewenst, dan wat de pre-adviezen bieden. Hij zou gewenst hebben een inleiding tot een beschouwing over het goedkeuringsrecht in volle omvang en ontwikkeling, zoals zich dat in de moderne gedecentraliseerde democratie aan ons vertoont. Hij neemt dankbaar acte van het feit, dat beide pre-adviezen aanknopingspunten voor een dergelijke behandeling bieden. Bolkestein spreekt over het feit, dat men *de facto*, ook als men burgemeester is, wordt gecontroleerd door iemand van lagere rang, en Van der Wel staat stil bij het controlerecht ingevolgde de regeling van de P.W.O., maar geen van beiden komt toe aan een plaatsbepaling van het verschijnsel binnen de gehele ontwikkeling van het bestuursrecht van onze tijd. Als spreker nu hier iets over gaat zeggen, dan knoopt hij aan bij de korte en ook overigens uitnemende inleiding van Buttgenbach tot de dissertatie van Dembour over de *tutelle administrative en droit belge*.

Buttgenbach dan schrijft: „Het bestuurlijke toezicht is een instelling, waarvan in deze tijd bij de voortdurende evolutie van onze bestuurlijke organisatie de noodzakelijkheid en de betekenis van dag tot dag toenemen. Men weet, dat deze organisatie van de aanvang af gekenmerkt is door een zeer ruime territoriale decentralisatie, uitgebreid met en ten dele overschaduwd door de sedert enige jaren voortdurend groeiende massa van autonome organismen die in de gedaante van administrations personnalisées, établissements publics en associations de droit public zich, om de beeldende stijl van wijlen Lespes te gebruiken hebben vermenigvuldigd met de snelheid van paddestoelen op de vruchtbare humus van het etatisme.

Dit verschijnsel, mede gedetermineerd door de ontwikkeling van het interventionisme van de staat, is slechts aanvaardbaar, indien gepaard met het correctief van het toezicht, dat de autonomie van de gedecentraliseerde diensten beperkt en de staat behoedt voor de anarchie doordat hij een wapen krijgt om de lagere autoriteiten en organen op de weg der wetmatigheid te houden en in staat gesteld wordt de noodzaak van hun gespecialiseerd optreden te verzoenen met dominerende eisen van het algemene staatsbelang.

Het toezicht is een machtig wapen, een noodzakelijk wapen, maar tegelijkertijd uiterst bedenkelijk door de veelvormigheid van zijn tech

nieken en het gevaar van arbitraire beslissingen, waardoor zelfs de idee van decentralisatie en van autonomie vernietigd worden kan, als het gezag, dat er over beschikt, misbruik maakt van zijn macht."

Spreker gelooft, dat deze karakteristiek in haar algemeenheid juist is, en dat ook wij het goedkeuringsrecht niet moeten zien als een speciaal recht, sterk gebonden aan onze gemeentelijke bestuursorganisatie, maar als een der middelen, waardoor in de moderne staat, zoals wij die hier te lande kennen, de eenheid van het regerings- en bestuursbeleid gehandhaafd en verzekerd wordt.

Doen wij dit, dan staan wij voor een uitermate moeilijke opgave. Wij moeten de plaats bepalen van het goedkeuringsrecht tussen de overige machtsmiddelen waarover de centrale regering voor hetzelfde doel beschikt, wij moeten trachten te benaderen, wanneer het aanbeveling verdient het éne middel te gebruiken en wanneer beter een ander moet worden aangewend; wij moeten onderzoeken wat voor zijn toepassing, indien die aanbeveling verdient, de beste regelen en modaliteiten zijn; wij moeten onze administratieve wetgeving nagaan en vaststellen, enerzijds, hoe zich daarbinnen het goedkeuringsrecht ontwikkeld heeft, anderzijds of in de keuze van het goedkeuringsrecht en de andere middelen zeker systeem is te ontdekken, of wel dat ook hier de invallende gedachte heeft geprevaleerd van de man, die de eerste schets van een regeling aan het papier heeft toevertrouwd. En mocht blijken, dat het laatste het geval is, dan moeten wij trachten voor de wetgevingspraktijk van de toekomst vaste regelen en principia te formuleren.

Spreker gelooft dus zeker niet, dat een studie van het goedkeuringsrecht onmogelijk is, wij hebben trouwens twee pre-adviezen om het tegendeel te bewijzen voor ons liggen, maar wel dat zulk een studie niet compleet kan zijn, geen recht kan doen wedervaren aan alle aspecten, die inderdaad de aandacht verdienen, indien ze niet opgenomen wordt in een studie van het bestuurlijke toezicht in de meest ruime betekenis.

Prof. Van Poelje staat nu enkele ogenblikken stil bij sommige aspecten die dan de aandacht vragen.

In de eerste plaats dat van het orgaan, dat in het algemeen met het toezicht moet worden belast: moet dit het hoogste orgaan zijn, de Minister of de Kroon, of moet dit zoveel mogelijk het *naast* hogere orgaan zijn, waarbij de vraag of het feitelijke werk al dan niet door een ondergeschikte of misschien door een machine wordt verricht, z.i. niet van principiële betekenis is. Zeer in het algemeen zou hij willen zeggen dat het goedkeuringsrecht zoveel mogelijk moet gelegd worden, niet in handen van het gezag aan de top, maar bij een autoriteit, die op de administratieve ladder enkele treden hoger staat dan de andere, die de beslissing genomen heeft. In bepaalde gevallen kan het ook aanbeveling verdienen het goedkeuringsrecht te leggen in handen van een hiërarchisch lager geplaatste autoriteit, die over gekwalificeerde technische kennis of ervaring beschikt.

Maar in beide gevallen behoort de regeling gecompleteerd te worden door een recht van beroep op een hogere of de hoogste instantie.

Een regeling als die van artikel 69 der L.O.-wet of artikel 18 van de Kleuteronderwijswet, waarbij een inspecteur geroepen wordt bestekken enz. – ook als die van de grootste gemeenten afkomstig zijn – goed te keuren, acht hij dus in beginsel niet onjuist. Maar bepaald onjuist acht hij dat, als de inspecteur bezwaar maakt, het de Minister is, wiens beslissing kan worden ingeroepen. Immers, de inspecteur is verplicht achterom te zien en de bouwkundig inspecteur te raadplegen, en deze zelfde bouwkundige inspecteur is het weer, die ook aan de Minister adviseren zal. De vraag, of gezien de technische outillage van niet alleen de allergrootste gemeenten dit toezicht niet veel te uitgebreid is, met als gevolg enerzijds vertraging en anderzijds de gelegenheid voor een ambtenaar – in de schaduw maar feitelijk alom tegenwoordig – om een bepaalde ontwikkeling te stempelen naar eigen inzicht – men denke aan de propaganda voor de zgn. hallen-scholen –, blijft hier ter zijde.

Aan de andere kant zijn er zeker voorbeelden, waarin de gedecentraliseerde regeling zozeer aan het algemeen regeringsbeleid raken kan, dat het niet onjuist is, als het goedkeuringsrecht aan de Minister wordt gegeven. Zo bijv. het geval van artikel 4 der Pensioen- en Spaarfondsenwet, dat bepaalt, dat de statuten en reglementen van een pensioenfonds of van een spaarfonds de goedkeuring behoeven van de Minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid, die verplicht is vooraf de Verzekeringskamer te horen. Maar een bepaalde tekortkoming acht spreker het, dat in dit geval van de beschikking van de Minister geen beroep mogelijk is. Evenzo ligt het geval van artikel 4 van de Wet tot invoering van een leeftijdsgrens voor het notarisambt en oprichting van een notarieel pensioenfonds. Hier kan men zelfs stellen, dat, omdat er maar één notarieel pensioenfonds komen zou, het niet vreemd was, dat men op deze wijze bereiken wilde, dat de statuten van dat fonds in nauw overleg tussen belanghebbenden en het departement tot stand kwamen. Maar ook hier had zich toch de mogelijkheid kunnen voordoen van een onoverbrugbare principiële tegenstelling tussen belanghebbenden en de Minister; het niet toekennen van een beroepsrecht acht spreker daarom ook in dit geval een fout. Nog sterker is het verband tussen het hanteren van het goedkeuringsrecht en de regeling waarop dit berust, als de regeling van het zogenaamd lager gezag niet slechts aan de wettelijke regeling raakt, maar in feite een uitbreiding daarvan is, tijdelijk of duurzaam. Zo bijv. het geval van artikel 7 van de Coördinatiewet Sociale verzekering, waar aan de Sociale Verzekeringsraad de bevoegdheid wordt gegeven regelen vast te stellen nopens het bedrag aan fooien en dergelijke prestaties van derden, dat in bepaalde gevallen of groepen van gevallen geacht wordt te zijn genoten. Deze regeling, die slechts gegeven kan worden op voorstel van een of meer uitvoeringsorganen, is aan de goedkeuring van de minister onderworpen. In dit geval is het zelfs moeilijk het essentiële verschil te vatten

tussen de regeling in deze vorm en die van *vaststelling door* de Minister op voorstel van de Sociale Verzekeringsraad. In hetzelfde vlak ligt de regeling van artikel 10 van de Wet toezicht kredietwezen, waar aan de Nederlandsche Bank als onder bepaalde omstandigheden het overleg met de betrokken ondernemingen heeft gefaald, de bevoegdheid wordt toegekend aan groepen van geregistreerde kredietinstellingen voorschriften te geven voor haar bedrijfsvoering. Deze voorschriften behoeven de goedkeuring van de Minister van Financiën, die de Bankraad moet horen en de betrokken representatieve organisatie in de gelegenheid moet stellen haar gevoelen te doen kennen. Binnen drie maanden na de goedkeuring moet dan een wetsontwerp worden ingediend om de goedgekeurde regeling „bij de wet te bekrachtigen". Over deze figuur van niet regelen, maar bekrachtigen bij de wet, zou ook nog wel wat te zeggen zijn, maar spr. laat dat in verband met het onderwerp rusten.

In hetzelfde vlak ligt verder de bepaling van het tweede lid van artikel 7 van de Woonruimtewet 1947, dat aan de gemeenteraad de bevoegdheid geeft onder goedkeuring van de Kroon regelen vast te stellen omtrent toepassing van het eerste lid van dat artikel met de wel zeer merkwaardige aanvulling, dat deze door het hoogste staatsgezag goedgekeurde regelen geen toepassing vinden, indien en voor zover zij met de voorschriften of rechtlijnen van de Minister van Binnenlandse Zaken onverenigbaar zijn.

Een andere figuur is die van de goedkeuring, waaraan voorwaarden worden verbonden. Wij treffen deze aan in artikel 7 van de Ruilverkavelingswet 1954, waar gezegd wordt, dat als de ruilverkavelings*overeenkomst* bepalingen van de derde titel der wet, die de ruilverkaveling uit kracht van de wet regelt, van toepassing verklaart, dit beding slechts in werking treedt, indien en voor zover het door de Minister, de centrale commissie gehoord, is goedgekeurd. Aan deze goedkeuring kunnen voorwaarden worden verbonden. Over de vraag, of het woord *voorwaarden* hier terecht is gebruikt, kan gestreden worden, maar in ieder geval is het merkwaardig, dat aan het goedkeuringsrecht hier uitdrukkelijk een bevoegdheid tot mede-regelen wordt verbonden.

Artikel 34 van dezelfde wet bevat een regeling, waarbij het woord bewilliging veeleer dan het woord goedkeuring op zijn plaats zou zijn.

Er is verder een aantal voorbeelden te geven van koppeling van het goedkeuringsrecht aan regelen nopens financiële steun van overheidswege – de nijverheidsonderwijswet en haar toepassing geven er vele van – waardoor een meer of minder volledige departementale dictatuur wordt bereikt.

Als spreker dus het goedkeuringsrecht in zijn geheel tracht te overzien, dan merkt hij een ontwikkeling op, die gaat van het eenvoudige recht van *placet* tot een praktisch volkomen beheersen van wat door het orgaan waarvan de regelingen aan goedkeuring zijn onderworpen, mag of moet worden gedaan. Nu kan men stellen, dat er verschil is tussen het goedkeuringsrecht in wat men van ouds de sfeer van de autonomie

noemt en die van het goedkeuringsrecht in de sfeer van het medebewind. De waarde van deze tegenstelling ontkent spreker. Hij heeft reeds lang geleden betoogd, dat er een hele scala bestaat van verhoudingen tussen het centrale gezag en de bestuursorganen van lagere orde, die loopt van een taaktoewijzing door middel van een algemene formule tot een taaktoewijzing die tot in details geconditioneerd en gereguleerd is. Juist het niet bestaan, of in ieder geval het vervagen van de befaamde tegenstelling verklaart en rechtvaardigt z.i. dat het goedkeuringsrecht van artikel 228 gemeentewet de invloed onderging van de ontwikkeling, die zich op tal van andere terreinen ten aanzien van het goedkeuringsrecht in het algemeen voltrokken heeft en nog steeds voltrekt. Een studie van het goedkeuringsrecht in al zijn uitingen en verschijningsvormen zou niet alleen objectief belangrijk zijn, maar zou ook kunnen leiden tot een scherpere begripsbepaling en tot het nauwkeurig aangeven in regelen van wetstechniek van de gevallen, waarin metterdaad van goedkeuring mag worden gesproken en de vele gevallen, waar het een eis van eerlijkheid en van het verstaanbaar maken van de wetgeving is, dat het goedkeuringsrecht niet gebruikt wordt als camouflagemiddel van wat in wezen een geheel andere naam verdient. Spr. hoopt, dat deze dag een eerste inleiding tot zulk een studie zal blijken te zijn.

Ten aanzien van hetgeen de heer Van der Wel op blz. 61 van zijn pre-advies heeft opgemerkt over het onthouden van goedkeuring bij termijnoverschrijding, verklaart Prof. Van Poelje, dat hij het, wanneer zulk een onthouding geboden is, noodzakelijk acht dat de redenen genoemd worden, welke tot deze beslissing hebben geleid. Dit acht hij een beginsel van behoorlijk bestuur.

De heer Bolkestein stelde op blz. 25 van zijn pre-advies dat de beroepsprocedure voor de Afdeling voor de geschillen van bestuur van de Raad van State en de Kroon versneld moet worden door deze aan termijnen te binden. Prof. Van Poelje wijst erop dat een eventuele vertraging van een zaak nooit te wijten is geweest aan een trage behandeling door de Afdeling Contentieux, doch veroorzaakt werd door een trage instructie, waarop de Afdeling zelf geen invloed kan uitoefenen. Dit pleit naar sprekers mening voor het scheppen van de mogelijkheid dat de afdeling zelf instrueert. Een andere oorzaak van de vertraging is gelegen in het feit, dat het departement, als de Afdeling advies heeft uitgebracht, meent te moeten gaan peinzen. Op zichzelf is dit een nuttige bezigheid; het is echter een vreemde gedachte dat peinzen tijd moet kosten.

Voorts verklaart Prof. Van Poelje zich volkomen akkoord met de opvatting van Prof. Kleijn dat de bestuurswetenschap zich de methodiek van de natuurwetenschap moest eigen maken.

Ten aanzien van de stelling van Prof. Polak dat het toezicht op de overheid een natuurlijke zaak is, omdat deze handelt met andermans geld, merkt spreker op dat z.i. in de huidige maatschappij gesteld kan

worden dat meestentijds ook de particuliere ondernemer met geld van anderen handelt.

Met betrekking tot de partiële goedkeuring van uitbreidingsplannen vestigt spreker er de aandacht op dat aan zulk een partiele goedkeuring de voorkeur moet worden gegeven boven het onthouden van goedkeuring, omdat bij de laatste methode een vacuum ontstaat. Juist acht hij daarom in het algemeen niet-goedkeuring alleen van bepalingen waartegen bezwaren bestaan en tegen bepalingen die daarvan direct invloed ondervinden.

ANTWOORDEN PRE-ADVISEURS

De heer Bolkestein verklaart uit de inleiding van de voorzitter begrepen te hebben, dat de door hem (B) gehuldigde opvattingen zijn terug te brengen op die van de Jezuïeten. Spreker moet bekennen, dat dit nieuw voor hem is. De heer Kleijn daarentegen heeft hem van ketterse overwegingen beticht. Dit is voor spreker geen nieuw geluid.

De heer Bolkestein heeft doelbewust naar een andere dan een zuiver juridische aanpak van het hem opgedragen onderwerp gestreefd. Een aanpak, die te karakteriseren is als een sociologische of beter nog als een functionele.

Men heeft hem verweten, dat hij beweerd zou hebben, dat de juridische zijde van de problematiek van het goedkeuringsrecht slechts de buitenkant zou betreffen. Spreker meent, dat hij, aldus bewerende, volgens het spraakgebruik heeft gesproken. De bewijslast ligt overigens bij degene, die stelt dat de juridische kant *niet* de buitenkant zou betreffen. Dit alles neemt niet weg, dat spreker moet toegeven, dat de verschillende facetten van het probleem elkaar beïnvloeden. Uit het feit dat bijvoorbeeld de oude zondagswet moest worden aangepast aan de werkelijkheid, blijkt duidelijk de beïnvloeding van het juridische door het sociologische. Ook de Hoge Raad blijkt voortdurend open te staan voor de niet juridische aspecten, zoals men kan opmaken uit de jurisprudentie betreffende de onrechtmatige overheidsdaad.

Spreker heeft in zijn pre-advies vermeld, dat 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. Spreker erkent, dat het beroep op de eed niet doorslaggevend kan zijn. Toch vindt hij het merkwaardig dat de provinciale wet in het desbetreffende artikel niet spreekt van „de belangen van hun provincie". Dit staat wel in het ontwerp voor een nieuwe provinciewet. De wet zal dan ook hier de werkelijkheid gaan volgen.

Een gemeentebestuur handelt onjuist door een besluit te nemen, dat in strijd is met de wet of met de belangen der eigen gemeente. Een be-

sluit in strijd met het algemeen belang kan niet als onjuist worden aangemerkt. Het is misschien beter te bepalen, dat het gemeentebestuur moet denken aan het gemeentelijk belang, ingepast in het algemeen belang.

Maar voorop moet staan, dat ieder orgaan een eigen taak heeft en dat elk orgaan primair zijn eigen belangen moet behartigen. Uit de botsing van de opvatting van de gemeente betreffende haar belang en van het rijk betreffende zijn belang komt de waarheid voort.

Spreker moet echter volhouden, dat men kan stellen, 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. Onthouding van goedkeuring wegens strijd met het algemeen belang moet overigens, naar sprekers stellige overtuiging, tot incidentele gevallen beperkt blijven.

Prof. Polak zou de gemeenten strenger willen behandelen dan de particulieren, omdat eerstgenoemden met geld van de burgerij handelen. Prof. Van Poelje heeft er al opgewezen, dat in de huidige maatschappij gesteld kan worden dat meestentijds ook de particuliere ondernemer met geld van anderen handelt. Spreker kan zich met deze zienswijze volkomen verenigen.

Prof. Polak heeft voorts gesteld, dat, nu de gemeentelijke investeringen zulk een groot percentage uitmaken van de totale investeringen, het gerechtvaardigd is de gemeenten als een groep, als eenheid te bezien en de investeringen van deze groep binnen bepaalde perken te houden. De heer Bolkestein zou zich met dit standpunt hebben kunnen verenigen, wanneer de gemeenten dan ook de gelegenheid zouden hebben over deze kwestie mee te praten. In de S.E.R. hebben echter de gemeenten geen zitting.

De heer Van Rappard kon zich niet verenigen met sprekers opvatting, dat de verantwoordingsplicht van burgemeester en wethouders ook voor het zelfbestuur zou moeten gelden.

De heer Bolkestein verklaart zich daarvan toch nogmaals een voorstander. Hij vindt dit een vanzelfsprekende zaak. In de rijkssfeer bestaat in dit opzicht ook geen enkele ontsnappingsmogelijkheid. De Ministers kunnen voor alles verantwoordelijk worden gesteld.

De oplossing van de heer Sens, dat G.S. zouden moeten mededelen dat zij een besluit in strijd met de wet niet in behandeling nemen, omdat het geen besluit in de zin van de wet zou zijn, acht spreker een stoute stelling, die hij niet voor zijn rekening zou durven nemen.

Ten aanzien van het verwijt van de heer Van Rappard, dat sprekers standpunt t.a.v. de investeringsbeperking zou leiden tot een vrijwillig steken van de kop in de strop, merkt de heer Bolkestein op, dat hij er van overtuigd is dat de gemeenten op de duur niet zullen kunnen ontkomen aan een actieve deelneming aan de conjunctuurpolitiek.

Met zijn stelling dat voor herstel van de autonomie der gemeenten

samenvoeging van de kleine gemeenten tot grotere noodzakelijk is, heeft spreker, zoals hij ook verondersteld had, enige tegenspraak uitgelokt. Toch houdt spreker vol, dat daardoor versterking van de positie van de gemeenten kan worden bereikt. Thans worden de grote gemeenten opgeknoopt aan de zwakheid van de kleine. Het gaat niet alleen om de financiële zijde, het gaat vooral om de technische uitrusting. Het apparaat van de kleine gemeenten is doorgaans zwak. Controle is dan ook noodzakelijk; de ontwikkeling is echter, dat deze dan ook wordt uitgestrekt over de middelgrote gemeenten. Spreker is er van overtuigd, dat bij samenvoeging de autonomie welk begrip hij dan wil vertalen als „democratie" tenminste gelijk zal blijven en veelal versterkt zal worden.

De heer Hagen heeft een opmerking gemaakt over de passage betreffende de discriminatie op blz. 17 van zijn pre-advies. Hij is van oordeel, dat alle discriminatie uit den boze is. Spreker is van oordeel dat een zekere discriminatie niet ontbeerd kan worden. Ongelijke grootheden moeten ongelijk behandeld worden. Het toezicht op de gemeentebesturen moet ook minder worden, omdat daarmede tijd wordt bespaard; het tempo is bijzonder belangrijk.

Prof. Prins heeft zich verbaasd getoond over het door spreker op blz. 5 gegeven voorbeeld van spanning tussen wet en recht. De formule „De Koning benoemt Ministers en ontslaat hen naar welgevallen" zou alleen maar onverstaanbaar zijn, wanneer men „naar welgevallen" interpreteert als „willekeurig".

De heer Bolkestein begrijpt de bedoeling van deze woorden wel, maar hij meent toch te moeten veronderstellen, dat een intelligent en juridisch gevormd man uit een vreemd land uit onze grondwet een volkomen verkeerd beeld krijgt.

Prof. Van Wijk vindt het verschil tussen strijd met de wet en strijd met het algemeen belang geen principiëel verschil. Hij acht het onjuist te stellen, dat een besluit in strijd met het algemeen belang niet „fout" is. Spreker kan het met die zienswijze niet eens zijn. De gemeenten dienen het gemeentelijk belang en moeten daarbij hoogstens het algemeen belang mede in de beschouwingen betrekken.

Ten aanzien van de vraag van prof. Van Wijk of spreker van mening is, dat een woonplaatsbelasting voldoende zoden aan de dijk zal zetten, antwoordt deze, dat het tenminste iets is. Spreker betreurt het, dat de mogelijkheid daartoe niet is opgenomen in het wetsontwerp betreffende de financiële verhouding tussen rijk en gemeenten.

Over het vraagstuk van de termijnen voor de Raad van State en de Kroon merkt de heer B. op, dat deze kwestie aan de orde is geweest bij het voor-ontwerp van wet tot vereenvoudiging van de grenswijzigingsprocedure. Ook hier was de Kroon niet aan de termijn gebonden, terwijl de gemeenteraad en G.S. dit wel waren. Uit gemeentelijke kring kwam toen de wens, ook de Kroon een termijn te stellen. De moeilijkheid echter is, welke sanctie op overschrijding van de termijn zou moeten worden gesteld.

De mededeling van prof. Van Poelje, dat de lange duur van de beroepsprocedure niet veroorzaakt wordt door de Raad van State, verklaart spreker gaarne te willen aanvaarden.

Spreker eindigt zijn beantwoording met er nogmaals op te wijzen, dat hij er naar gestreefd heeft het probleem van een andere kant, de bestuurlijke kant te bekijken. Het is dan ook niet vreemd, dat hij van de bestuurders onder de debaters in het algemeen de meeste instemming met zijn denkbeelden mocht ontvangen.

De heer *Van der Wel* gaat in zijn antwoord eerst in op de opmerkingen gemaakt over de criteria die bij het goedkeuringsrecht worden gehanteerd. Prof. Polak heeft gesteld, dat Ged. Staten zich moeten beperken tot toetsing aan strijd met het algemene belang en aan strijd met de wet. De heer Sens heeft betoogd, dat Ged. Staten juist in het bijzonder moeten zien naar het belang van de gemeente. In de historie zijn beide kanten naar voren geschoven. Zien we het goedkeuringsrecht als een functie die nodig is in ons gedecentraliseerd staatsbestel, dan wil het de heer Van der Wel voorkomen, dat beide kanten inderdaad naar voren moeten komen. Ook om doelmatigheidsredenen is dit gewenst; anders zou men komen tot een dubbel onderzoek. Immers Ged. Staten zouden goedkeuring aan een bepaald besluit moeten verlenen en tegelijkertijd dit besluit aan de Kroon ter vernietiging moeten voordragen wegens strijd met de wet of het algemene belang, waarna de Kroon ook een onderzoek gaat instellen en dit ook moet doen.

De heer Sens heeft aangehaakt bij de opvatting van de heer Kan, dat het uitoefenen van het goedkeuringsrecht een positief handelen is. De heer Van der Wel heeft deze opvatting met instemming geciteerd; het goedkeurende orgaan moet dan evenwel niet treden in allerlei details, maar moet wel nagaan of het aan zijn oordeel onderworpen besluit een verantwoorde beslissing inhoudt in de bepaalde situatie.

De heer Van Wijk heeft aan spreker gevraagd, wat hij nu precies wil; enerzijds wil hij respect hebben voor het lagere orgaan, anderzijds wil hij een ver ingrijpen. De heer Steenbeek heeft gesproken over de goedkeuring van een uitbreidingsplan; in de goedkeuring hebben Ged. Staten z.i. twee dingen te doen nl. af te wegen of het besluit verantwoord is en afweging van de ingebrachte bezwaren. De heer Van der Wel zegt, dat hij niet beoogt te stellen, dat het hogere orgaan moet gaan zitten op de stoel van het lagere; in de sfeer van het zelfbestuur is het echter zo, dat de centrale overheid de behoefte heeft gevoeld aan een wettelijke regeling. Haar staat dus een belangenverzorging, die aan bepaalde eisen voldoet, voor ogen. Daarom zal het orgaan dat het goedkeuringsrecht moet hanteren, hier in het algemeen verder gaan bij zijn beoordeling van het aan zijn goedkeuring onderworpen besluit.

De heer Winsemius heeft gevraagd of het wel waar is, dat de opvatting, dat het goedkeuringsrecht mederegeren betekent, verouderd is. Als voorbeelden gaf de heer Winsemius de geclausuleerde goedkeuring

van waterschapsverordeningen en waterschapsreglementen en de o.m. in het hoogheemraadschap van Delfland voorkomende figuur dat een vergunningsbesluit van een waterschap onderworpen is aan de goedkeuring van een hoger waterschap. Hier zijn echter twee verschillende zaken aan de orde. In het eerste geval wil de goedkeurende instantie de verordening niet in de voorgelegde vorm goedkeuren, maar schrijft er bij wanneer die goedkeuring wel kan worden verleend. Hier zit een gevaar in, maar op zich zelf is tegen deze wijze van werken niet zoveel bezwaar in te brengen. Het tweede geval ligt anders. Het gaat hier niet om toezicht van het hogere orgaan op het lagere. Het hogere orgaan heeft hier zijn eigen taak. In plaats van nu zelf naast de vergunning die het lagere orgaan moet afgeven, een eigen vergunning te verlenen, wordt om practische redenen volstaan met één vergunning; om te zorgen dat beide instanties deze vergunning met hun verantwoordelijkheid kunnen dekken, wordt goedkeuring verlangd.

De heer Steenbeek heeft de vraag gesteld naar welk moment moet worden gekeken als een oordeel over het goed te keuren besluit moet worden gegeven. De heer Van der Wel meent dat Ged. Staten de situatie moeten beoordelen op het moment dat zij hun besluit nemen.

De professoren Polak, Van Wijnbergen en Van Wijk hebben opmerkingen gemaakt over intrekking van een verleende goedkeuring. Spreker deelt de mening, dat naar ons geldend recht slechts in een beperkt aantal gevallen op een verleende goedkeuring kan worden teruggekomen, hij heeft echter bezwaar tegen de opvatting dat dit uit het karakter van het goedkeuringsrecht zou voortvloeien. De mogelijkheid van intrekking moet er z.i. zijn, mits met behoorlijke waarborgen omkleed. Spreker geeft de heer Van Wijk toe, dat het aantal gevallen dat voor intrekking in aanmerking komt wel gering zal blijven.

De vraag van de heer Dorhout of intrekking van een besluit tot onthouding van goedkeuring wel mogelijk is, beantwoordt de heer Van der Wel ontkennend. Er zijn bepalingen, die zich positief daartegen verzetten en bovendien als goedkeuring onthouden is, is er geen besluit meer, dat goedkeuring behoeft.

De heer Van Wijk heeft gevraagd of elk besluit tot verlening van goedkeuring inderdaad deugdelijk gemotiveerd moet worden. Spreker meent, dat aan de eis van deugdelijke motivering moeten voldoen elk besluit tot onthouding van goedkeuring en alle besluiten die een meer principieel karakter dragen.

De heer Sens is nog teruggekomen op zijn reeds eerder gemaakte opmerkingen over de onthouding van goedkeuring in geval van tijdnood. Prof. Van Poelje heeft zich zeer critisch over deze praktijk uitgelaten. Spreker meent, dat er in theorie niet veel tegen de heer Sens is in te brengen, maar het gaat hem toch te ver te concluderen, dat, als men in tijdnood is geraakt, de automatische goedkeuring door tijdsverloop steeds moet worden aanvaard. Het orgaan dat het goedkeuringsrecht hanteert zal uiteraard zoveel mogelijk binnen de gestelde termijn die-

nen te beslissen. Bij bepaalde zaken echter is het aantal problemen dermate groot, dat het niet mogelijk is zich binnen de gestelde termijn een oordeel te vormen. In de verplichting de omstandigheden waardoor de tijdnood is ontstaan in het besluit tot onthouding aan te geven, is een rem tegen ongemotiveerde termijnsoverschrijding gelegen.

De heer Hagen heeft spreker gevraagd of Ged. Staten goedkeuring kunnen onthouden aan een uitgave van de gemeente, die voortvloeit uit een gemeenteverordening die naar Gedeputeerde Staten menen in strijd is met de wet. Het komt spreker voor, dat dit niet zal kunnen; acht men het besluit in strijd met de wet, dan ligt het op de weg van Gedeputeerde Staten schorsing (vernietiging) te vragen. Doet men dit niet of heeft de Kroon geen redenen voor schorsing (vernietiging) gevonden, dan gaat het niet aan goedkeuring te onthouden.

SLOTWOORD

In zijn slotwoord brengt de *voorzitter* dank aan hen, die deze vergadering mogelijk hebben gemaakt. Het beste bewijs voor de appreciatie van de pre-adviezen is wel het buitengewoon geanimeerde en soms geladen debat geweest. De voorzitter spreekt zijn bewondering uit voor de wijze waarop de pre-adviseurs, die hij voor hun pre-adviezen bijzonder dankbaar is, de talrijke opmerkingen hebben beantwoord. Hij brengt de beide heren daarvoor gaarne hulde.

Hierna komt de voorzitter terug op het agendapunt „Bestuursverkiezing", dat in de huishoudelijke vergadering aan de orde is geweest. Aan het einde van de vergadering zal *mejuffrouw Revers* hebben opgehouden secretaresse te zijn. Allen die de Vereniging voor Administratief Recht kennen, zullen weten wat dit te betekenen heeft. Ongeveer 20 jaar is mejuffrouw Revers secretaresse geweest van deze vereniging, waarvan zij met prof. De Vries en Dr. v. d. Berg oprichtster is geweest. Het bestuur heeft tevergeefs getracht haar ervan te weerhouden, als secretaresse af te treden. Eigenlijk is het ook ondankbaar om haar na haar 20-jarige dienst nog tegen te houden.

Voor het afscheid staande, is het niet mogelijk dit afscheidnemen in bewoordingen tot uitdrukking te brengen; de dankbaarheid van de vereniging jegens mejuffrouw Revers is bijzonder groot. Men zal weten wat het betekent 20 jaar secretaresse te zijn van een vereniging. De structuur van de Vereniging voor Administratief Recht is uit haar statuten niet op te maken; ook is het bij een instelling als de Ver. voor Adm. Recht zo, dat de vereniging wordt gedragen door personen. In dit geval is het zo, dat de secretaresse 20 jaar lang de ziel van de vereniging is geweest. In die 20 jaar heeft zij een traditie gevormd en een organisatie opgebouwd. Op bijna alle punten is zij de enige die op vragen die opkomen antwoord kan geven. Het zou echter een slecht compli-

ment zijn, als wij zouden zeggen dat zonder mejuffrouw Revers de Vereniging niet te drijven is.

Het bestuur heeft – zo zegt de voorzitter aan het eind van zijn rede – iets trachten te doen zonder mejuffrouw Revers er in te kennen, het heeft nl. besloten *mejuffrouw Revers tot erelid* te benoemen. Op deze mededeling volgt een langdurig applaus.

Mejuffrouw Revers antwoordt zeer dankbaar en zeer getroffen te zijn door de aanbieding van het erelidmaatschap. Ook is zij er zeer trots op, vooral ook omdat zij veel bewondering heeft voor de beide andere ereleden. Bij haar werk heeft zij veel steun gehad van haar voorzitters: prof. De Vries en prof. Donner, van de penningmeesters: mr. Sark en prof. Rijpperda Wierdsma, van hun assistente: mej. Van Deventer en van de adjunct secretarissen: mr. Van der Meide en mevr. Rothuizen.

Haar gedachten zijn de laatste tijd nog wel eens teruggegaan tot de oprichting van de vereniging, die het gevolg was van een briefje van prof. De Vries aan Dr. v. d. Berg. In die tijd kende spreekster het begrip „administratief recht" nauwelijks, laat staan de juiste omlijning ervan. Verschillende pre-adviezen zijn ook aan deze omlijning gewijd: verhouding staatsrecht-administratief recht; verhouding administratief recht-burgerlijk recht; codificatie van algemene beginselen; het administratieve recht in de Grondwet. Ook aan de opbouw van het administratieve recht heeft de Vereniging voor Administratief Recht medegewerkt. Trots is mejuffrouw Revers op de rij Geschriften. Zij ziet voor de Vereniging nog een grote taak weggelegd. Haar opvolger zal – daar is zij van overtuigd – er zijn beste krachten voor geven.

Spreekster eindigt met de bekentenis, dat zij na 20 jaar nog niet heel precies weet, wat administratief recht is; zij hoopt het nog te leren.

III

VERSLAG VAN DE HUISHOUDELIJKE VERGADERING OP 8 MEI 1959

Volgens de presentielijst zijn aanwezig de volgende leden en belangstellenden:

Mej. mr. M. Akkeringa Frank, Amsterdam; N. Arkema, 's Gravenhage; J. G. M. Arnold, Helmond; mr. G. Baas, Amsterdam; B. Bakker, Hilversum; dr. J. van Banning, Geleen; J. P. Barentsen, Haarlemmermeer; dr. C. v. d. Berg, Voorburg; H. N. v. d. Berg, Leiden; mr. C. J. Beukelman, Zwolle; mr. Bodisco Massink, Arnhem; dr. Böhm, Delft, mr. N. Bolkestein, Deventer; mr. M. Bosboom, Groningen; dr. A. J. W. Brückel, 's Gravenhage; mr. J. Bulthuis, De Bilt; mr. F. H. v. d. Burg, Delft; mr. B. R. Canneman, Hoorn; mej. mr. H. M. Carel, Utrecht; mr. H. Cost Budde, Assen; mr. R. Crince le Roy, 's Gravenhage; Th. van Dam, Utrecht; F. J. A. van Dieren, Leiden; mr. G. W. van Dokkum, Haarlem; J. van Dooyeweert, Rijswijk; mevr. mr. A. J. van Dooyeweert-Roth, Rijswijk; mr. W. Doreleyers, Oisterwijk; mr. L. Dorhout, Leeuwarden; A. H. van Dijk, Wassenaar; D. J. van Dijk, Wassenaar; mr. G. van Dijke, Zeist; mr. H. G. Engelberts, Utrecht; A. A. Engelman, Utrecht; mr. G. Feenstra, Katwijk; mr. G. E. ten Feld, 's Gravenhage; J. J. J. M. Festen, Soest; mr. H. Fortuin, Hilversum; mr. A. G. van Galen, Utrecht; mr. R. M. Gallas, 's Gravenhage; mr. C. J. M. A. Gast, Alkmaar; mr. G. C. W. Geiger, 's Gravenhage; F. de Goede, Overveen; R. Grit, Elst; mr. A. Groenestein, Rijswijk; mr. C. J. G. Goudsmit, Scheveningen; mr. G. W. M. Gründemann, Leiden; mej. mr. G. C. Th. Ilsen, 's Gravenhage; mr. A. J. Hagen, Voorburg; A. M. van der Ham, 's Gravenhage; L. G. van Hamelen, 's Gravenhage; G. Heling, Noordwijk; mr. T. Hofstraat, Hoorn; H. Hogeboom, Velsen; drs. Th. A. M. v. d. Horst, 's Gravenhage; mr. G. A. van der Jagt, 's Gravenhage; mr. D. G. Jansen, 's Gravenhage; mr. J. F. Jansen, Arnhem; mr. F. J. Jansen Schoonhoven, Leiden; mr. H. J. M. Jeukens, 's Gravenhage; mr. J. A. C. de Jonge, 's Gravenhage; mr. J. Ph. G. Kaajan, Utrecht; mr. A. F. Kamp, Bergen; mr. T. H. E. Kerkhoffs, Arnhem; jhr. mr. H. F. van Kinschot, 's Gravenhage; mr. J. R. v. d. Kley, Assen; prof. mr. A. Kleijn, Meppel; mr. W. G. Kloos, Zwolle; mr. H. L. Knaud, Utrecht; A. Kniep, Amersfoort; mr. W. R. Kok, 's Gravenhage; mr. N. Kolff, Leiden; mr. J. Korf, Arnhem; M. Kortekaas, Noordwijk; J. Kortenoever, Zaandam; mr. C. H. Korthals, Baarn, mr. A. P. Korthals Altes, Zeist; mr. dr. T. Kruyff, Utrecht; J. Küppers, Utrecht; H. J. Kwint, Assen; J. G. de Lange, Almelo; mr. W. F. Leemans, Arnhem; dr. L. Les, Rotterdam; mr. F. F. Lindeman, Rotterdam; C. Lodder, Hoofddorp; mr. Ph. Loggers, Utrecht; P. J. de

Loor, Arnhem; W. van Luipen, Hilversum; mr. J. H. v. d. Meide, Voorburg; mr. C. F. G. de Menthon Bake, Vlaardingen; mej. mr. W. M. Miltenburg, Heerhugowaard; mej. mr. J. Mullemeister, 's Gravenhage; P. J. Neef, Oegstgeest; mr. F. L. Neppérus, Amsterdam; mr. F. Niendieker, 's Gravenhage; mr. H. P. Nieuwenhuizen, 's Gravenhage; mr. J. G. L. Nolst Trenité, 's Gravenhage; vertegenwoordiger Nieuwe Rotterdamse Courant, mr. A. W. J. Over, Oosterbeek; mej. mr. W. Overmars, Leiden; mr. J. H. Peeman, Hoorn; mr. W. M. J. C. Phaf, Wassenaar; M. J. Plettenberg, Leidschendam; prof. mr. J. M. Pieters, Tilburg; prof. dr. G. A. van Poelje, 's Gravenhage; prof. mr. C. H. F. Polak, Leiden; mr. C. J. Pouwer, Arnhem; mr. G. W. Putto, 's Gravenhage; mr. H. P. W. Radier, 's Gravenhage; mr. L. R. J. ridder Van Rappard, Gorinchem; mr. L. G. van Reijen, 's Hertogenbosch; mr. M. J. van Rossum du Chattel, Deventer; J. Rothuizen, 's Gravenhage; mevr. mr. A. Rothuizen-Geerts, 's Gravenhage; prof. dr. I. Samkalden, Wageningen; mr. R. H. Samsom, Alphen a.d. Rijn; jhr. mr. G. F. Sandberg, Rijswijk; mr. H. M. L. H. Sark, Wassenaar; A. Schampers, 's Hertogenbosch; S. W. Schellinger, Breukelen; P. Schobben, Sittard; mr. W. F. Schokking, Amsterdam; M. G. L. van Schouwenburg, Zwolle; J. C. Schroot, Zwolle; mej. mr. Schrijver, Utrecht; J. Schurink, Beetsterzwaag; mr. W. Th. Serraris, 's Hertogenbosch; mr. G. van Setten, 's Gravenhage; Mr. M. H. Siepman, Leeuwarden; prof. mr. D. Simons, 's Gravenhage; W. van Sprang, Noordwijk; G. J. Stemberg, Amsterdam; dr. J. G. Steenbeek, Groningen; mr. W. Stricker, Leiden; mr. B. L. van Strij de Regt, 's Gravenhage; E. L. P. L. R. Tebbenhof Rijnenberg, Soest; A. P. Timmer, Zeist; mr. J. M. Tinga, 's Gravenhage; mr. J. M. Tobing, 's Gravenhage; dr. M. Troostwijk, Groningen; mr. J. H. v. d. Veen, Wassenaar; J. Veenstra, Velsen; C. Verwey, Assen; J. van Viegen, Rijswijk; A. C. v. d. Vliet, Laren; J. C. v. d. Vliet, Woerden; T. van Vlijmen, 's Hertogenbosch; mr. Th. Vosters, Boxtel; prof. mr. C. W. de Vries, 's Gravenhage; U. de Vries, Zeist; mr. J. Witsen, Voorburg; dr. D. van der Wel, Haarlem; prof. mr. H. D. van Wijk, Amstelveen; J. Zonderman, Deventer; mr. F. J. Zurcher, Scheveningen; mr. B. L. A. van Zwieten, 's Gravenhage.

Van het bestuur zijn aanwezig:

Prof. mr. G. J. Wiarda (voorzitter), mejuffrouw mr. H. J. D. Revers (secretaresse), dr. W. P. Berghuis, mr. A. Blom, mr. E. J. N. M. Bogaerts, mr. Th. A. van Dijken, dr. S. O. van Poelje, prof. mr. W. F. Prins, dr. J. Winsemius, prof. mr. S. F. L. baron van Wijnbergen.

De voorzitter *opent* de vergadering met een woord van welkom; hij is bijzonder verheugd te kunnen begroeten de oud-voorzitter, tevens erelid der Vereniging, prof. mr. C. W. de Vries en de Commissaris der Koningin in de provincie Utrecht.

De *notulen* van de vergadering van 16 mei 1958 worden goedgekeurd onder dankzegging aan het secretariaat voor de redactie.

De secretaresse leest vervolgens haar *jaarverslag* van *1958* voor (bijlage I); dit verslag wordt, met dank aan de secretaresse, goedgekeurd.

De voorzitter brengt hierna in plaats van de penningmeester, die door ziekte verhinderd is aanwezig te zijn, het *financiële verslag* over *1958* uit (zie bijlage II). De penningmeester wordt dank gebracht voor zijn beheer over 1958.

Namens de *kascommissie* doet de heer Tinga mededeling van de bevindingen van deze commissie, die op 8 april de financiële administratie heeft gecontroleerd. De commissie heeft alles in orde bevonden; zij merkt nog op dat de financiële administratie duidelijk en overzichtelijk is opgezet.

De voorzitter brengt dank aan de kascommissie en stelt voor, de penningmeester voor zijn beleid te dechargeren. Dit voorstel wordt aanvaard.

In de *kascommissie voor 1959* worden benoemd de heren Oosterhoff, Tinga en Kruyff.

De voorzitter geeft hierna een toelichting op de begroting voor 1959 (bijlage II), die een nadelig saldo te zien geeft.

Vervolgens vindt de *bestuursverkiezing* plaats; de heren Wiarda en Blom worden overeenkomstig het voorstel van het bestuur herkozen. In de plaats van mejuffrouw Revers, die zich helaas niet herkiesbaar heeft gesteld, wordt eveneens overeenkomstig het voorstel van het bestuur, benoemd tot lid van het bestuur en tot secretaris de heer Van der Meide.

De voorzitter vindt het een weemoedige gedachte, dat mejuffrouw Revers voor het laatst als secretaresse de vergadering bijwoont. Hij stelt zich voor aan het eind van de vergadering op dit feit nog terug te komen.

Bij de *rondvraag* vraagt de voorzitter of er nog suggesties zijn voor onderwerpen, die in de toekomst op de jaarvergadering behandeld zouden kunnen worden en voor het werk van de Vereniging in het algemeen. Op een daartoe gestelde vraag antwoordt de voorzitter dat deze suggesties ook schriftelijk kunnen worden ingezonden.

Hierna *sluit* de voorzitter de huishoudelijke vergadering.

BIJLAGE I

JAARVERSLAG VAN DE SECRETARESSE OVER 1958

Hoewel onze Vereniging in het jaar 1958 ook op andere wijze activiteiten heeft ontplooid, wil ik dit jaarverslag toch weer beginnen met het congres. Zoals ik al eens eerder heb opgemerkt, zijn onze congressen langzamerhand tot een gevestigde instelling in Nederland geworden, waaraan vele leden altijd deelnemen, onverschillig wat het onderwerp is van de pre-adviezen – al tracht het bestuur natuurlijk steeds een zo goed mogelijke keuze te doen. En dit jaarlijks samentreffen van vakgenoten uit zeer verschillende gebieden van het administratieve recht is, naast de uitgave van een serie geschriften, die een meer duurzaam teken van onze werkzaamheden zijn, zeker een van de doeleinden die de oprichters van onze Vereniging voor ogen hebben gestaan.

Het congres van 1958 had in verschillende opzichten een bijzonder karakter. Ten eerste nam prof. Donner afscheid als voorzitter – een functie die hij sinds 1949 had uitgeoefend. Hij werd opgevolgd door prof. Wiarda, die na prof. C. W. de Vries en prof. Donner als derde voorzitter leiding zal geven aan onze Vereniging. Bij de overdracht van het voorzitterschap, die aan het einde van het congres plaats vond, en waarbij de heer Donner zijn vertrouwen uitsprak in zijn opvolger, werd de scheidende voorzitter namens de leden toegesproken door de heer G. A. van Poelje en namens het bestuur door de heer Rijpperda Wierdsma, die voorstelde aan de heer Donner het ere-lidmaatschap van de Vereniging aan te bieden, hetgeen door alle aanwezigen met veel bijval werd begroet. Het congres had niet, zoals gewoonlijk, plaats in Utrecht, maar in Arnhem, waar wij in het nieuwe Provincie-huis de gast waren van het provinciaal bestuur. Ik meen dat dit de deelnemers uitstekend is bevallen en het bestuur heeft zich dan ook afgevraagd of wij ook in de toekomst, met of zonder uitnodiging, niet eens op andere plaatsen zouden vergaderen, hoezeer velen van ons ook onze samenkomsten in Utrecht als een traditie zijn gaan voelen.

Het onderwerp van de discussies was „De overgang van rechten en verplichtingen uit administratieve betrekkingen", pre-adviseurs waren mr. J. Korf en mr. L. G. van Reijen. Aan het slot constateerde de voorzitter dat door de pre-adviseurs de discussies en de replieken de wetenschap een stap verder was gekomen, al was óók duidelijk geworden dat over het aan de orde gestelde onderwerp het laatste woord nog niet was gezegd.

In zijn openingsrede had de voorzitter enige beschouwingen gewijd aan de zich wijzigende taak van de bestuurder en getracht

een aantal oorzaken van dit verschijnsel op te sporen. Hij noemde daarbij de uitbreiding van de overheidstaak, de rol van de techniek en de uitbreiding van de documentatie die nodig is voor de voorbereiding van een beslissing. Daardoor lijkt het in het openbaar bestuur dikwijls alsof de beslissing *niet* meer is een keuze die staat onder een norm, maar veel meer een conclusie uit een zeer grote documentatie; het lijkt alsof het *niet* meer is een zedelijke beslissing, maar een technische conclusie. Ook de vraag naar de plaats van het recht „eertijds heerscheres in de keuze die het openbaar bestuur steeds bij haar beslissingen moest doen", stipte de spreker aan, om vervolgens te komen tot de vraag naar de plaats van de liefde in het openbaar bestuur, als absolute pendant van de techniek. Aan het slot van deze openingsrede – deze ook tot traditie geworden gelegenheid, om naast de vrij technisch-administratiefrechtelijke debatten over de pre-adviezen, een wijdere horizon te openen voor de aanwezige leden – poneerde de voorzitter dat de bestuursambtenaar de uit de kerkgeschiedenis voortgekomen spreuk als richtlijn kan worden voorgehouden „In necessariis unitas, in dubiis libertas, in omnibus caritas".

Van het congres afstappende, wil ik thans twee andere activiteiten van de Vereniging uit het afgelopen jaar noemen. De ene was de gezamenlijke activiteit van de leden van een commissie, nl. de „Commissie Waterrecht", in 1956 ingesteld naar aanleiding van de publikatie van mr. S. J. Fockema Andreae „Tien stellingen van waterrecht". Deze commissie, waarvan de heer Fockema Andreae voorzitter is en prof. mr. H. D. van Wijk secretaris, en waarin het bestuur getracht heeft technici en juristen op dit gebied samen te brengen – alweer de combinatie techniek en bestuur! – vergaderde regelmatig en vordert, volgens de berichten, goed met haar arbeid. Het bestuur hoopt dat deze arbeid zal resulteren in een rapport dat binnen niet te lange tijd zal kunnen worden uitgegeven.

De tweede activiteit, waarop ik zojuist doelde, was gedurende het verslagjaar vooral die van één man, nl. die van mr. J. H. van der Meide, die op verzoek van het bestuur een nieuwe druk bewerkte van het boekje „Algemene Bepalingen van Administratief Recht". Helaas kon deze druk niet, zoals wij verleden jaar vol optimisme aankondigden, nog in 1958 verschijnen. Nadat de bewerker met zijn arbeid gereed was gekomen, is de Commissie Algemene Bepalingen, die indertijd de eerste druk van het rapport had samengesteld, na overleg tussen haar voorzitter, prof. Van Poelje en het bestuur van onze Vereniging, nog enige malen bijeen gekomen om enkele punten nog eens mondeling te behandelen, waarna de eindredactie is vastgesteld. Hoewel dit zich in het voorjaar van 1959 heeft afgespeeld, wil ik dit toch in dit jaarverslag vermelden, evenals het feit, dat de firma H. D. Tjeenk Willink, de uitgeefster van onze Geschriften, bereid is gevonden het boekje uit te geven. Het zal hopenlijk in de loop van deze zomer verschijnen. Hiermede zal dan een – misschien voorlopige –

afsluiting gekomen zijn van een werk dat de Vereniging begonnen is in 1948, toen de „Codificatie van de Algemene beginselen betreffende het administratief recht" op het congres werd behandeld, ingeleid door pre-adviezen van prof. Donner, prof. Van Poelje en de sindsdien overleden Belgische professor Jules Lespes. Met het oog op het grote belang van het onderwerp werd toen de zoëven genoemde Commissie ingesteld – wij waren inmiddels bescheidener geworden, en hadden het woord „codificatie" weggelaten en „algemene beginselen" gewijzigd in „algemene bepalingen" –; dit thans reeds lang uitverkochte rapport van de Commissie is in 1954 verschenen. De Vereniging is dan ook grote dank verschuldigd aan de voorzitter en de secretaris van deze commissie, de heer prof. G. A. van Poelje en mr. J. H. van der Meide.

Voorts wil ik hier een tak van werkzaamheid van de Vereniging noemen, die nog betrekkelijk jong is, maar die, naar wij hopen, zal groeien, nl. de samenwerking met het Instituut voor Bestuurswetenschappen. Wat de *vorm* hiervan betreft, kan ik mededelen, dat er een zogenaamde contactgroep bestaat, met drie leden van elk der beide instellingen, die de mogelijkheden van samenwerking bekijkt en af en toe gezamenlijke activiteiten voorbereidt. Ook zijn thans enige leden van het bestuur onzer Vereniging benoemd in twee lichamen van het I.B.W., nl. de „Raad van Advies" en de „Adviescommissie voor de Bestuurswetenschappen". Wat de *inhoud* van de samenwerking aangaat: deze betreft vooral de samenwerking met zusterinstellingen van het I.B.W. in België, Engeland en Duitsland, waarmede meer of minder geregeld gezamenlijke studiebijeenkomsten werden gehouden. Het I.B.W. stelt dit contact met onze Vereniging op prijs om daardoor een bredere basis te scheppen voor de internationale gedachtenwisselingen op dit gebied; voor de V.A.R. is het een welkome gelegenheid om onze buitenlandse betrekkingen wat uit te breiden. Speciaal de deelneming aan de Ned.-Belgische „Administratieve Dag", die sinds jaar en dag door het Nederlandse en Belgische Instituut wordt georganiseerd, beurtelings in België en in Nederland, is m.i. van belang en zal hopenlijk ons contact met onze zuiderburen verstevigen. De heer A. D. Belinfante, die niet alleen een actief aandeel neemt in de besprekingen met het I.B.W., maar ook reeds als spreker is opgetreden bij een met een Duitse zustervereniging samen georganiseerde studiebijeenkomst, heeft hierover op het vorig jaar gehouden congres van onze Vereniging uitvoerige mededelingen gedaan.

Dit brengt mij op een vaste passage in mijn jaarverslag, nl. onze buitenlandse betrekkingen, waarvan dan gewoonlijk gezegd wordt, dat deze nogal pover zijn en zich bepalen tot de – overigens zeer gewaardeerde – aanwezigheid van enige Belgische gasten op ons congres. Ditmaal kan ik hierover wat optimistischer zijn – niet alleen door de samenwerking met buitenlandse verenigingen op ons terrein, door ons contact met het Instituut voor Bestuurswetenschappen ver-

kregen, maar ook doordat ons bestuur nu ernstig overweegt zich aan te sluiten bij het in Brussel gevestigde „Institut International des Sciences Administratives".

Tenslotte de gebruikelijke mededeling over het bestuur en over het ledental der Vereniging. Dat de heer Donner als voorzitter vervangen werd door de heer Wiarda vermeldde ik al aan het begin van dit verslag. Als nieuwe bestuursleden, ter vervanging van de heren Donner en Kleijn, die niet herkiesbaar waren, werden gekozen: prof. mr. W. F. Prins en mr. W. P. Berghuis. De heer Bogaerts werd herkozen.

Het aantal leden en donateurs blijft nog steeds langzaam stijgen.

H. J. D. Revers

BIJLAGE II

VERENIGING VOOR ADMINISTRATIEF RECHT

REKENING EN VERANTWOORDING OVER HET JAAR 1959

Contributies 1956 en 1957 . .	ƒ 12.—	*Bestuursuitgaven:*			
„ 1958.	„ 5.384.—	bureaukosten . .	ƒ 434.10		
„ 1959.	„ 223.—	telefoon, porti . .	„ 98.75		
Verkochte geschriften	„ 237.68	reiskosten. . . .	„ 30.20		
Rente Spaarbank	„ 284.20			ƒ	563.05
		Algemene vergadering:			
		lunch	ƒ 42.30		
		kosten verslag . .	„ 200.—		
		kosten pre-adviseurs	„ 43.80		
		reiskosten. . . .	„ 41.70		
		oproepingsbrief .	„ 85.15		
		schrijfwerk . . .	„ 17.50		
		diversen	„ 1.90		
				„	432.35
		Commissie ter bestudering van het Waterrecht, reiskosten, telefoon, porti, offsetwerk, tikwerk enz. . .		„	487.67
		Geschriften XXXVIII en XXXIX		„	3.788.66
		Inningskosten contributies . .		„	12.95
		Saldo		„	856.20
	ƒ 6.140.88			ƒ	6.140.88

BEGROTING VOOR 1959

Contributies	ƒ 5.400.—	*Bestuursuitgaven:*			
Verkochte geschriften	„ 200.—	bureaukosten . .	ƒ 450.—		
Rente Spaarbank	„ 275.—	telefoon, porti . .	„ 100.—		
Nadelig saldo	„ 375.—	reiskosten. . . .	„ 100.—		
				ƒ	650.—
		Algemene vergadering:			
		convocatie . . .	ƒ 100.—		
		zaalhuur, lunch, koffie en thee . .	„ 200.—		
		kosten verslag . .	„ 200.—		
		kosten pre-adviseurs	„ 100.—		
		reiskosten. . . .	„ 50.—		
				„	650.—
		Commissies		„	750.—
		Propaganda		„	100.—
		Geschriften		„	4.000.—
		Onvoorzien		„	100.—
	ƒ 6.250.—			ƒ	6.250.—

Saldo 1 januari 1958	ƒ 11.576.90
saldo over 1958	„ 856.20
Saldo per 1 januari 1959 . .	ƒ 12.433.10

IV

SAMENSTELLING BESTUUR

Ereleden:
prof. mr. C. W. de Vries,
prof. mr. A. M. Donner,
mejuffrouw mr. H. J. D. Revers.

Bestuur:
Prof. mr. G. J. Wiarda, voorzitter, Wassenaarseweg 170, 's Gravenhage (1963)
Mr. J. H. van der Meide, secretaris, Uhlenbeckstraat 41, Voorburg (1963)
Prof. mr. J. V. Rijpperda Wierdsma, penningmeester, Witte Singel 20, Leiden (1961)
Mr. A. D. Belinfante, Westeinde 34, Voorburg (1960)
Dr. W. P. Berghuis, burgemeester van Kampen (1962)
Mr. A. Blom, Adriaan van Ostadelaan 149, Utrecht (1963)
Mr. E. J. N. M. Bogaerts, Bréautélaan 11, Vught (1962)
Mr. Th. A. van Dijken, Plein 18a, 's Gravenhage (1961)
Dr. S. O. van Poelje, Stalpertstraat 39, 's Gravenhage (1961)
Prof. mr. W. F. Prins, Karel Doormanlaan 35, Utrecht (1962)
Dr. J. Winsemius, Kanaalweg 11, Delft (1960)
Prof. mr. S. F. L. baron Van Wijnbergen, Groesbeekseweg 232, Nijmegen (1960).

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 Visscher 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 1958 . . . „ 1,50

XXXIII Algemene bepalingen van administratief recht.
Verslag van de algemene vergadering op 27 november 1953 „ 1,95

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

XL Het goedkeuringsrecht.
Pre-adviezen uitgebracht door Mr. N. Bolkestein en Dr. D. van der Wel voor de algemene vergadering op 8 mei 1959 „ 1,90

Wetgevingstechniek

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

Algemene bepalingen van Administratief Recht

Rapport van de Commissie inzake algemene bepalingen van Administratief Recht
Tweede bijgewerkte druk van Geschrift XXVIII en XXXIII . . . . . Leden „ 4,50
Niet-leden „ 5,50

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