GESCHRIFTEN VAN DE VERENIGING VOOR ADMINISTRATIEF RECHT

XXVIII

RAPPORT

VAN DE
COMMISSIE INZAKE ALGEMENE BEPALINGEN
VAN
ADMINISTRATIEF RECHT

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

RAPPORT VAN DE COMMISSIE INZAKE ALGEMENE BEPALINGEN VAN ADMINISTRATIEF RECHT

GESCHRIFTEN VAN DE VERENIGING VOOR ADMINISTRATIEF RECHT

XXVIII

RAPPORT

VAN DE
COMMISSIE INZAKE ALGEMENE BEPALINGEN
VAN
ADMINISTRATIEF RECHT

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

INHOUD

Inleiding 7

HOOFDSTUK I

De beschikking 10
§ 1. Inleiding 10
§ 2. De fasen, welke de beschikking doorloopt, voordat het beoogde rechtsgevolg intreedt 11
§ 3. De inrichting van de beschikking 13
§ 4. De voorwaardelijke beschikking 18

HOOFDSTUK II

Het goedkeuringsrecht 20
§ 1. Inleiding 20
§ 2. Gedeeltelijke goedkeuring 20
§ 3. Goedkeuring voor een bepaalde tijd 22
§ 4. Voorwaardelijke goedkeuring 24
§ 5. Gronden voor onthouding van goedkeuring 27
§ 6. Intrekking van goedkeuring 31

HOOFDSTUK III

Het beroep 32
§ 1. Onderscheiding naar de aard van het beroep 32
§ 2. Door wie beroep kan worden ingesteld 36
§ 3. Opschortende werking 40
§ 4. De inhoud van de beslissing op het beroep 42
§ 5. Beroepstermijn 47

HOOFDSTUK IV

Het vernietigingsrecht 48
§ 1. Vernietiging wegens strijd met de wet 48
§ 2. Vernietiging wegens strijd met het algemeen belang 51
§ 3. Vernietiging bevoegdheid of plicht? 53
§ 4. Gevolgen van de vernietiging 56
§ 5. Termijn voor vernietiging 57
§ 6. Gedeeltelijke vernietiging 58
§ 7. Vernietiging en beroep 59
§ 8. Vernietiging en goedkeuring 62
§ 9. Vernietiging van negatieve beschikkingen en van intrekkingsbesluiten 62

HOOFDSTUK V

Intrekking en wijziging 64
§ 1. Inleiding 64
§ 2. Niet-intrekbare beschikkingen 64
§ 3. De intrekking in bijzondere wetten 65
§ 4. Algemene bepalingen inzake intrekking en wijziging 67
§ 5. Conclusie 68

HOOFDSTUK VI

De onregelmatige beschikking 70
§ 1. Inleiding 70
§ 2. Onbevoegdheid 71
§ 3. Dwang en bedrog; dwaling 79
§ 4. Vormgebreken 82
§ 5. Gebreken in inhoud 84

HOOFDSTUK VII

Conclusies 89

Register 93

INLEIDING

In het op 28 Mei 1948 gehouden congres van de Vereniging voor Administratief Recht is als onderwerp van beraadslaging aan de orde geweest de codificatie van de algemene beginselen betreffende het administratieve recht. Een nauwkeuriger omschrijving van het onderwerp vindt men in de aan de prae-adviseurs voorgelegde vragen:

Is er behoefte aan een wet, houdende algemene beginselen betreffende het administratieve recht?

Zo ja, welke onderwerpen zouden hierbij moeten worden geregeld?

De uitgebrachte prae-adviezen — van de hand van Prof. Dr G. A. van Poelje, Prof. Mr A. M. Donner en de Brusselse hoogleraar Prof. Dr Jules Lespes — en de gehouden beraadslagingen gaven het bestuur van de Vereniging aanleiding ter nadere bestudering van het onderwerp een commissie in te stellen.

Tot leden van de commissie werden benoemd:

Mr A. D. Belinfante, raadadviseur bij het Ministerie van Justitie;

Prof. Mr A. M. Donner, hoogleraar in het staats- en administratief recht aan de Vrije Universiteit te Amsterdam;

Mr Dr H. Fortuin, secretaris van de Kamer van Koophandel en Fabrieken voor Amsterdam;

Mr J. M. Kan, raadadviseur in algemene dienst, chef der afdeling Binnenlands Bestuur, bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken;

Dr J. W. Noteboom, burgemeester van Voorburg;

Prof. Dr G. A. van Poelje, lid van de Raad van State;

Dr S. O. van Poelje, administrateur bij de Vereniging van Nederlandse Gemeenten;

Mejuffrouw Mr H. J. D. Revers, adjunct-directeur der Vereniging van Nederlandse Gemeenten;

Prof. Mr J. V. Rijpperda Wierdsma, hoogleraar in het staatsrecht aan de Rijksuniversiteit te Leiden;

Mr Dr A. L. Scholtens, oud-secretaris-generaal van het Ministerie van Sociale Zaken;

A. G. W. Severijnen, hoofdinspecteur van de volksgezondheid (Drankwetinspectie);

Mr F. W. ter Spill, secretaris van het Scheidsgerecht voor de voedselvoorziening;

Dr J. R. Stellinga, referendaris van staat bij de Raad van State;

Prof. Dr G. J. Wiarda, raadsheer in de Hoge Raad der Nederlanden.

Als voorzitter van de commissie fungeerde Prof. Dr G. A. van Poelje, als vice-voorzitter Prof. Mr A. M. Donner.

Secretaris, later tevens lid der commissie, was Mr J. H. van der Meide, referendaris 2e kl. bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken.

Tot haar leedwezen zag de commissie in 1951 de heer Scholtens door de dood aan zich ontvallen. In eerbiedige nagedachtenis zij hier gewag gemaakt van de belangstelling, waarmede de heer Scholtens tot kort voor zijn overlijden aan de arbeid van de commissie heeft deelgenomen.

De heer Stellinga heeft zich in 1951 door drukke werkzaamheden genoopt gezien als lid van de commissie te bedanken.

Bij de instelling van de commissie is overleg gepleegd met het Ministerie van Binnenlandse Zaken. Dit overleg heeft er toe geleid, dat de commissie in de gelegenheid is gesteld gebruik te maken van een schema van vraagpunten, hetwelk aan een destijds door de Secretaris-Generaal van dit departement ingestelde commissie ter bestudering van vraagstukken van administratief recht (onder voorzitterschap van Dr J. P. Fockema Andreæ) [1] tot leidraad had gediend. De commissie heeft dit schema gaarne als richtlijn voor haar besprekingen overgenomen.

Met betrekking tot de omvang van haar taak was aan de commissie door het bestuur der Vereniging de grootst mogelijke vrijheid gelaten. Een van de eerste vragen, waarvoor de commissie zich geplaatst zag, was derhalve, wat zij zich als doel van haar arbeid voor ogen zou stellen en hoe zij de te behandelen stof zou afbakenen.

Reeds aanstonds heeft de commissie er van afgezien een algehele codificatie van het administratieve recht tot object van haar onderzoek te maken. De gedachte van een algehele codificatie van dit zeer omvangrijke en dynamische onderdeel van het recht lijkt in het algemeen beschouwd al nauwelijks voor verwezenlijking vatbaar. Maar bovendien zou — indien men realisering van dit denkbeeld mogelijk zou achten — de tijd daarvoor thans zeker niet rijp zijn.

De commissie heeft gemeend haar taak beperkter te moeten opvatten. Er van uitgaande, dat zich op de verschillende terreinen van het administratieve recht min of meer regelmatig dezelfde vragen voordoen en dat het van belang is, deze van *algemeen* administratief-rechtelijk oogpunt uit te bezien, heeft zij zich tot taak gesteld zich van deze vragen rekenschap te geven. Of en in hoeverre de overweging van deze vragen zou kunnen leiden tot een ontwerp voor een wet houdende algemene beginselen van administratief recht zou dan vanzelf duidelijk worden. Ook bij deze opvatting van

[1] Deze commissie is inmiddels opgeheven.

haar taak bleef er intussen voor de commissie een ruim en moeilijk arbeidsterrein over.

Het gekozen uitgangspunt heeft er toe geleid, dat het rapport niet beschouwd kan worden als een min of meer systematische bewerking van de gehele stof van het administratieve recht. De aan de orde gestelde vragen zijn aan de practijk ontleend en hebben daardoor soms een min of meer incidenteel karakter. Op de behandelde vragen zal men in het rapport ook niet steeds een concreet antwoord vinden. Wel is getracht de beschouwingen over de aan de orde gestelde vragen zoveel mogelijk af te sluiten met een conclusie. Voor de betekenis, welke aan deze conclusies moet worden toegekend, zij verwezen naar Hoofdstuk VII van het rapport.

Uitgaande van het schema van de commissie-Fockema Andreæ heeft de commissie zich allereerst bezig gehouden met het begrip beschikking. Vervolgens heeft zij de in de administratieve practijk tot verschillende vragen aanleiding gevende figuren van de goedkeuring, het beroep, de vernietiging en de intrekking in beschouwing genomen. Tenslotte heeft de commissie aandacht geschonken aan de onregelmatige beschikking.

HOOFDSTUK I. DE BESCHIKKING

§ 1. *Inleiding*

Bij haar beschouwingen heeft de commissie voorop gesteld de rechtshandeling, die in het administratieve recht een centrale plaats inneemt, t.w. die welke in de moderne administratiefrechtelijke litteratuur wordt aangeduid als beschikking [1]. Van het begrip beschikking zijn verschillende omschrijvingen gegeven [2]. De commissie heeft zich in deze in hoofdzaak aangesloten bij de door Van der Pot gegeven definitie, welke door de commissie-De Monchy [3] grotendeels is overgenomen. Zij zou de beschikking willen omschrijven als *de eenzijdige wilsverklaring* [4] *van een administratief orgaan, gegeven krachtens een staats- of administratiefrechtelijk voorschrift, door de kracht van welke verklaring voor een concreet geval of voor concrete gevallen een bestaande rechtsverhouding bindend wordt vastgesteld, wordt gewijzigd of opgeheven, dan wel een nieuwe rechtsverhouding in het leven wordt geroepen, of waarbij zodanig vaststellen, wijzigen, opheffen of scheppen wordt geweigerd.*

Deze definitie wijkt met name hierin af van die van Van der Pot en van de commissie-De Monchy, dat zij tot uitdrukking brengt, dat de wilsverklaring van een administratief orgaan slechts dan als een beschikking kan worden aangemerkt, indien het beoogde rechtsgevolg *door de kracht* van die wilsuiting ontstaat en dus niet ook zonder die wilsuiting rechtstreeks uit de wet zelf zou zijn voortgevloeid.

De commissie geeft er zich rekenschap van, dat de gestelde definitie niet alle dubia omtrent de omvang van het begrip beschikking opheft, doch zij meent, dat een niet te ingewikkelde, bij de gangbare

1 De „overeenkomsten met overheidslichamen" blijven hier buiten beschouwing; daarvoor moge worden verwezen naar Prof. Mr G. J. Wiarda, Overeenkomsten met overheidslichamen, A'dam 1936.

2 Van Vollenhoven, Staatsrecht overzee 1934, blz. 265; Van der Pot, Ned. bestuursrecht, blz. 205 en Handboek Ned. Staatsrecht, 4e druk, blz. 341; Donner, De rechtskracht van administratieve beschikkingen, 1941; Van der Wel, Administratiefrechtelijke nulliteiten, 1950.

3 Commissie van advies inzake verhoogde rechtsbescherming, ingesteld bij beschikking van de Ministers van Binnenlandse Zaken en van Justitie van 10 December 1946. Zie voor de door deze commissie voorgestelde omschrijving van het begrip beschikking art. 2, lid 1, ontwerp-wet beroep administratieve beschikkingen (B.A.B.) en art. 4 ontwerp-wet onrechtmatige daden openbare lichamen (O.D.O.L.).

4 Het gebruik van de term „wilsverklaring" impliceert niet, dat de wil en de bedoelingen van het beschikkend orgaan van invloed zouden zijn op het rechtsgevolg van de beschikking; zie hoofdstuk VI, par. 3.

definities zoveel mogelijk aansluitende, omschrijving de voorkeur verdient boven een omschrijving, die zou beogen alle punten van twijfel op te heffen en daardoor noodzakelijkerwijs wel zeer ingewikkeld zou worden.

§ 2. *De fasen, welke de beschikking doorloopt, voordat het beoogde rechtsgevolg intreedt*

In aansluiting op de in par. 1 gegeven omschrijving van het begrip beschikking heeft de commissie de vraag aan de orde gesteld op welk moment een beschikking ontstaat en welke vereisten moeten zijn vervuld, voordat het door haar beoogde rechtsgevolg intreedt [1].

Van beschikkingen van eenhoofdige organen kan men zeggen, dat aan het ontstaan daarvan in elk geval een intern *wilsbesluit* van het orgaan zelf voorafgaat. Het enkele wilsbesluit heeft echter geen rechtsgevolg, het bestaat alleen in de geest van de met overheidsgezag beklede persoon, het is voor derden onnaspeurlijk. Het wilsbesluit zonder meer behoort niet tot het terrein van het recht. Op het ogenblik, dat het wilsbesluit wordt genomen ontstaat de beschikking dus nog niet.

Voor het ontstaan van de beschikking van een éénhoofdig orgaan is noodzakelijk, dat het wilsbesluit op de een of andere wijze *tot uitdrukking wordt gebracht*. Niet elke wijze van tot uitdrukking brengen van het wilsbesluit is voldoende om het ontstaan van de beschikking te bewerkstelligen. De typerende wijze van tot uitdrukking brengen van het wilsbesluit, welke het ontstaan van de beschikking tot gevolg heeft, is de ondertekening van het stuk of de parafering van de minuut van het stuk, waarin de inhoud van het wilsbesluit is neergelegd. Door de ondertekening van het stuk c.q. de parafering van de minuut (of daarmee vergelijkbare wijzen van tot uitdrukking brengen van het wilsbesluit) ontstaat dus de beschikking.

Ten aanzien van meerhoofdige organen kan van een aan de beschikking voorafgaand wilsbesluit in de bovenbedoelde betekenis eigenlijk niet worden gesproken. Wel kan men zeggen, dat de leden individueel tot wilsbesluiten komen. Deze wilsbesluiten zijn juridisch even irrelevant als het wilsbesluit van een eenhoofdig orgaan. Ook hier is voor het *ontstaan* van de beschikking nodig een *„tot uitdrukking komen"*, en wel van de resultante van de gezamenlijke wilsbesluiten van de leden. De typerende vorm hiervan is het nemen van een besluit in een vergadering. Hier is het nemen van

1 De hier gestelde vraag doet zich m.m. ook voor t.a.v. de wet; zie de beschouwingen van A. Over, Mr H. D. van Wijk en Mr J. R. Stellinga in T.v.O. 1949, blz. 412, en 1950, blz. 160, 199, 377 en 379. Voor het onderwerp van deze paragraaf moge worden verwezen naar Mr Stellinga's „Grondtrekken van het Nederlands Administratiefrecht", blz. 165 e.v.

het besluit wat de parafering van de minuut is bij het eenhoofdig orgaan: door het nemen van het besluit (dus b.v. op het moment van de hamertik van de voorzitter) ontstaat de beschikking.

Het ontstaan van de beschikking op zichzelf betekent echter nog niet dat het rechtsgevolg intreedt, waarop de beschikking is gericht. Wel is met het ontstaan de eerste fase van het proces afgesloten, doch het ontstaan van de beschikking schept nog slechts verplichtingen voor de administratie zelf. De rechtsgevolgen blijven voorlopig in de kring der administratie besloten en treden nog niet naar buiten. Door het feit van het ontstaan van de beschikking krijgt de administratie in beginsel de plicht het nodige te verrichten om deze beschikking haar rechtsgevolg te doen verkrijgen. Of men op de beschikking ná haar ontstaan, doch vóór haar uitvoering nog intern kan terugkomen is een vraag, die niet in het algemeen kan worden beantwoord. Voor de beantwoording van deze vraag zal b.v. een voor het betrokken college geldend reglement van orde of de bestaande practijk beslissend kunnen zijn. Wel kan men zeggen, dat het ontstaan van een collegiale beschikking een zekere gebondenheid van de leden van het college tegenover elkaar medebrengt.

Voor het intreden van het met de beschikking beoogde rechtsgevolg is in het algemeen — bij de belastende beschikking in elk geval — nodig, dat de beschikking is *bekend gemaakt*. Dit is ook het standpunt van de H.R. In zijn arrest van 19 Nov. 1948 (N.J. '49, 86; A.R.B. 1949, 277) overwoog dit College nl. uitdrukkelijk, „dat in het algemeen de beschikking van een overheidsorgaan niet reeds werkt als binnenskamers de beslissing is gevallen, doch eerst na openbaarmaking daarvan" [1]. De bekendmaking van de beschikking moet wèl worden onderscheiden van het tot uitdrukking komen van het wilsbesluit: met de bekendmaking wordt de beschikking gebracht *buiten* de kring van de autoriteit, waarvan zij afkomstig is, terwijl het tot uitdrukking komen van het wilsbesluit veelal reeds geschiedt *binnen* deze sfeer (b.v. het paraferen van de minuut); beide begrippen *kunnen* echter samenvallen: men denke aan een besluit, dat in een openbare vergadering wordt genomen.

Als typerende vorm van de bekendmaking van de beschikking moet worden beschouwd de mededeling aan de betrokkene. Ook andere vormen komen echter in aanmerking, b.v. openbare afkondiging, publicatie in de pers en het boven reeds genoemde feit van het nemen van een besluit in een openbare vergadering.

[1] Aldus ook H.R. 10 Mei 1950 (W.P.N.R. no. 4152), anders Rb. Roermond 18 September 1947 (A.R.B. '48, 689); beide evenals het in de tekst vermelde arrest, geciteerd door Stellinga, Grondtrekken blz. 169. Zie ook Waline, Droit administratif, 6e ed. 1952, p. 422 (la décision exécutoire): „il suffit habituellement que la décision soit écrite, signée et datée" en p. 423 (entrée en vigueur des actes administratifs): „mais il n'est pas opposable aux tiers, tant qu'il n'est pas porté officiellement à leur connaissance par voie de notification ou de publication".

Aan het op onregelmatige wijze naar buiten treden van de beschikking (het „uitlekken") mag naar het oordeel van de commissie geen rechtsgevolg worden toegekend.

Het rechtsgevolg van de bekendmaking van de beschikking bestaat in elk geval hierin, dat na dit moment niet meer intern op de beschikking kan worden teruggekomen. Zij kan nog slechts ongedaan worden gemaakt door een nieuw besluit, strekkende tot intrekking (indien intrekking mogelijk is) (zie hoofdstuk V) of door een besluit tot vernietiging, afkomstig van de administratieve rechter of van hoger administratief gezag (zie hoofdstuk IV).

Veelal zal, wanneer de beschikking bekend is gemaakt, het beoogde rechtsgevolg onmiddellijk intreden. Dit is echter niet altijd het geval. Somtijds zal nog aan andere vereisten moeten zijn voldaan.

In de eerste plaats valt hier te denken aan beschikkingen, welke aan goedkeuring zijn onderworpen. Beschikkingen verkrijgen het beoogde rechtsgevolg in elk geval niet voordat deze goedkeuring is verkregen. Meestal zullen deze beschikkingen eerst na goedkeuring aan de betrokkene worden medegedeeld.

Is een beschikking aan beroep onderworpen, dan behoeft dit het intreden van het beoogde rechtsgevolg geenszins te beletten. Dit is slechts het geval, wanneer de beroepstermijn en de beroepsprocedure schorsende kracht hebben (zie hoofdstuk III).

In bepaalde gevallen zal nog het verstrijken van een termijn of de vervulling van een voorwaarde moeten worden afgewacht, nl. in die gevallen, waarin dit in de desbetreffende voorschriften of in de beschikking zelve uitdrukkelijk is bepaald.

Uit het vorenstaande blijkt wel, dat de beantwoording van de vraag, wanneer een beschikking het beoogde rechtsgevolg verkrijgt, van zovele factoren afhankelijk is, dat te dezer zake bezwaarlijk een algemene regel kan worden gesteld.

§ 3. *De inrichting van de beschikking*

In de vorige paragraaf werd o.m. aangegeven op welk moment de beschikking geacht kan worden te ontstaan.

Vóór het totstandkomen van de beschikking moeten veelal bepaalde vereisten worden vervuld, b.v. het overleggen van stukken door belanghebbenden, het inwinnen van adviezen door het orgaan, dat tot het geven van de beschikking bevoegd is, bekendmaking van verzoeken of plannen tot het geven van de beschikking, het horen van belanghebbenden [1]. Deze vereisten variëren met de aard van de beschikking. Ook buiten deze gevallen kan het op grond van algemene beginselen van behoorlijk bestuur nodig zijn dergelijke

[1] Van der Wel, Administratiefrechtelijke nulliteiten, blz. 14 e.v.

waarborgen voor een deugdelijke beschikking in acht te nemen. Een algemene regel is op dit punt echter niet te geven.

Ook met betrekking tot de beschikking zelve zijn in bepaalde gevallen uitdrukkelijk zekere vormvereisten gesteld. Hoewel ook op dit punt strak omlijnde algemene voorschriften, die op alle beschikkingen zonder uitzondering toepasselijk zouden zijn, voorshands bezwaarlijk zijn te geven, zo laten zich hier toch wel enkele algemene regelen stellen, die normaliter in acht moeten worden genomen.

In de eerste plaats valt hier te denken aan de schriftelijke vorm. Voor vele beschikkingen is deze vorm gebruikelijk. Dit gebruik is uit een oogpunt van rechtszekerheid toe te juichen en dient daarom, naar het oordeel van de commissie, zo algemeen mogelijk te worden toegepast.

Intussen kan niet voor elke beschikking de schriftelijke vorm worden verlangd. Soms zal de aard van de beschikking zich daartegen verzetten. Men denke b.v. aan de bevelen van verkeersagenten. In bepaalde gevallen zal het spoedeisend karakter van de beschikking er toe leiden, dat het opmaken van een schriftelijk stuk niet kan worden afgewacht, zoals b.v. indien bij brand een bevel tot het omhalen van een muur moet worden gegeven. In de laatstbedoelde gevallen kan echter toch nog aan het belang van de rechtszekerheid worden tegemoet gekomen, door belanghebbenden in de gelegenheid te stellen achteraf een schriftelijke bevestiging van de beschikking te vragen.

Ook kunnen bijzondere tijdsomstandigheden aanleiding zijn voor het niet op schrift stellen van een beschikking. Men zie het K.B. van 19 Mei 1952, no. 24 (A.R.B. 1952, 712; O.B. 10.200), waar overwogen wordt: „dat voorts het feit, dat de burgemeester van Peize, waarnemende de taak van B. en W., het in 1943 beter achtte geen schriftelijke, maar een mondelinge bouwvergunning voor deze woning te geven, wat daarvan overigens ook zij, in verband met de bijzondere tijdsomstandigheden, waaronder dit is geschied, voor Ons geen voldoende grond kan opleveren om alsnog tot vernietiging van deze vergunning over te gaan."

Het beroep van de Kroon op „bijzondere tijdsomstandigheden" moet echter, naar het oordeel van de commissie, worden gezien als een toepassing van noodrecht. In een algemene regel betreffende de schriftelijke vorm van de beschikking kunnen „bijzondere tijdsomstandigheden" beter niet uitdrukkelijk als uitzondering worden vermeld.

Buiten de genoemde uitzonderingsgevallen verdient naar het oordeel van de commissie de schriftelijke vorm aanbeveling. De qualificatie „schriftelijke vorm" dient in dit verband ruim te worden opgevat. Als b.v. op het verzoekschrift de inhoud van de beschikking in het kort wordt aangegeven kan het genoemde vereiste veelal geacht worden te zijn nageleefd. Wel zullen in dit opzicht

aan de ene beschikking strengere eisen moeten worden gesteld dan aan de andere, doch deze modulaties kunnen in een algemene regel bezwaarlijk worden verwerkt.

Van de beschikking zelf moet worden onderscheiden de mededeling daarvan aan de belanghebbende. Het is denkbaar, dat de beschikking zelf wel op schrift wordt gebracht, doch dat dit schriftelijke stuk bij de administratie blijft berusten en dat de beschikking alleen mondeling aan de belanghebbende wordt medegedeeld. In dat geval zou ten opzichte van de belanghebbende niet aan de rechtszekerheid zijn voldaan. Het verdient daarom aanbeveling, dat de beschikking in de gevallen, waarin zij schriftelijk dient te worden vastgelegd, ook schriftelijk aan de belanghebbende wordt medegedeeld. De bestaande practijk is hiermede trouwens in overeenstemming, doordat hetzij van het oorspronkelijke stuk, dat bij de administratie blijft berusten, een afschrift aan de belanghebbende wordt toegezonden, hetzij van de aan de belanghebbende toegezonden schriftelijke beschikking afschrift voor het archief wordt gehouden.

De wijze van schriftelijke mededeling kan weer zeer verschillend zijn: een brief, een in formele vorm vastgelegde beschikking, een afschrift van de beschikking, een gedrukte kaart; het stuk kan ondertekend zijn of geparafeerd, de handtekening kan door middel van een stempel zijn aangebracht of de naam in drukletters zijn vermeld. Ook in dit opzicht zou de commissie zoveel mogelijk vrijheid willen laten.

Beschikkingen, welke een min of meer algemeen karakter hebben, zodat daarbij een groot aantal belanghebbenden is betrokken, kunnen veelal niet aan alle belanghebbenden individueel worden medegedeeld. In dat geval moet met een meer algemene publicatie worden volstaan. De publicatie moet dan naar het oordeel van de commissie op zodanige wijze geschieden, dat in redelijkheid kan worden verwacht, dat de belanghebbenden er door worden bereikt.

De bovenomschreven desiderata van de commissie kunnen als volgt worden samengevat:

1. *De beschikking wordt in schriftelijke vorm gegeven.*
2. *Zij wordt schriftelijk aan de belanghebbende medegedeeld.*
3. *Van de sub 1 en 2 gegeven richtlijnen mag worden afgeweken, indien naleving daarvan*
   a. *zich niet verdraagt met de aard van de beschikking of*
   b. *in verband met onverwijlde spoed in redelijkheid niet kan worden gevergd.*

In het sub b bedoelde geval wordt aan de belanghebbende op zijn verzoek binnen redelijke tijd een schriftelijke bevestiging van de hem mondeling medegedeelde beschikking gegeven.

Indien bij de beschikking een zodanig aantal belanghebbenden is betrokken, dat met een algemene publicatie moet worden vol-

staan, geschiedt de publicatie op zodanige wijze dat in redelijkheid kan worden verwacht, dat de belanghebbenden er door worden bereikt.

In de voorstellen van de commissie-De Monchy is geen bepaling opgenomen, waarbij in bepaalde gevallen de schriftelijke vorm wordt voorgeschreven. Genoemde commissie aanvaardt de bestaande verscheidenheid van vormen. De keuze van de vorm der beschikking zou echter, indien de voorstellen van de commissie-De Monchy wet worden, wel belangrijke gevolgen hebben. Tegen de schriftelijke beschikking kan immers krachtens art. 4 van het ontwerp-wet Beroep administratieve beschikkingen (B.A.B.), indien overigens aan de in dit ontwerp gestelde vereisten is voldaan, voorziening worden gevraagd bij de Kroon. Ten aanzien van de niet-schriftelijke beschikking is een dergelijk beroepsrecht niet toegestaan. De mondelinge beschikking is een daad, welke c.q. valt onder het ontwerpwet Onrechtmatige daden openbare lichamen (O.D.O.L.).

Behalve t.a.v. de vorm, waarin de beschikking wordt gegoten, kunnen ook t.a.v. de *inhoud* van de beschikking enkele algemene regelen worden gesteld. Als vanzelfsprekend mag wel gelden, dat de inhoud van de beschikking duidelijk is omschreven, zodat de belanghebbende bij de kennisneming van de beschikking weet, waar hij aan toe is. De vermelding van het beschikkende orgaan en van de datum, waarop de beschikking is gegeven mag evenmin ontbreken [1]. Daarnaast moet de belanghebbende ook kunnen nagaan, waarop de beschikking steunt. In de practijk worden de belanghebbenden somtijds in het onzekere gelaten over de wettelijke voorschriften, waarop de beschikking is gebaseerd. Dit kan voor hen, b.v. in geval van beroep, ernstige bezwaren meebrengen. Het verdient daarom met het oog op de rechtszekerheid aanbeveling, dat in de beschikking naar de bedoelde voorschriften wordt verwezen. Deze verwijzing behoeft niet een zodanig karakter te hebben, dat daarin alle voorschriften, welke bij het nemen van de beschikking in aanmerking kunnen komen, worden vermeld. Voldoende is tegenover de belanghebbende, dat hem duidelijk kan blijken, waarop de beschikking onmiddellijk steunt.

Voor de rechtszekerheid is het tevens gewenst, dat aan de belanghebbende wordt medegedeeld, of en, zo ja, bij wie en binnen welke termijn hij in beroep kan gaan. Een voorschrift in dezen zin kan echter bezwaarlijk zo ruim worden gesteld, dat het ook zou gelden voor een algemeen beroepsrecht als b.v. dat ingevolge art. 58 van de Ambtenarenwet en dat ingevolge een eventuele wet-beroep administratieve beschikkingen overeenkomstig de voorstellen van de commissie-De Monchy. Het bedoelde voorschrift dient daarom

[1] Zie art. 21 uit het op blz. 7 vermelde prae-advies van Prof. Donner.

te worden beperkt tot de beschikkingen, waartegen krachtens *bijzondere* voorschriften beroep kan worden ingesteld.

In beginsel heeft de belanghebbende er recht op, ook de motivering van de tot hem gerichte beschikking te kennen. De motivering kan aan de belanghebbende met de beschikking zelf worden medegedeeld of naderhand op zijn verzoek. Indien t.a.v. alle beschikkingen de motivering verplicht werd gesteld, zou echter naar het oordeel der commissie een te zware last op de administratie worden gelegd. De commissie heeft daarom gezocht naar een vorm, waarbij enerzijds recht wordt gedaan aan het belang van de rechtszekerheid en anderzijds de administratie niet te zwaar wordt belast. Zij meent een zodanige vorm te hebben gevonden in de figuur, welke o.m. in de Ziektewet (art. 13, lid 2) voorkomt, nl. die, waarbij de motivering wordt voorgeschreven, indien tegen de beschikking beroep openstaat. Het lijkt intussen wenselijk een algemene bepaling op dit punt mede te doen gelden voor andere gevallen, waarin de belanghebbende er een redelijk belang bij heeft, de motivering van de beschikking te kennen. Een bijkomend voordeel van het op dit punt door de commissie gekozen stelsel is, dat de administratie aldus gelegenheid verkrijgt de beschikking nader te overwegen.

De commissie heeft zich er rekenschap van gegeven dat de administratie in dit systeem — evenals bij de bestaande voorschriften, welke de motivering van een beschikking verplicht stellen — haar toevlucht zal kunnen zoeken tot een „standaardmotivering". Zij denkt b.v. aan een standaardformule zoals veelal wordt gebezigd in beschikkingen, waarbij de toestemming tot het houden van een collecte wordt geweigerd, nl. „dat de plaatselijke weldadigheid door het houden van een collecte zodanig zou worden geschaad, dat de voordelen van de collecte daartegen niet opwegen". Zo maakt ook de Drankwetinspectie gebruik van een standaardformule bij de ontheffing van licht- en luchteisen; dat dit bezwaarlijk anders zou kunnen, blijkt wel, wanneer men bedenkt, dat jaarlijks ongeveer 1300 zodanige besluiten worden genomen. Het gebruik van standaardformules is dus soms wel moeilijk te vermijden. De commissie acht dit echter geen overwegend bezwaar tegen aanvaarding van een regel als hierboven bedoeld, omdat de administratieve rechter of een hoger administratief orgaan het gebruik van de standaardformule niet als een voldoende motivering behoeft te accepteren.

Het vorenstaande kan als volgt worden samengevat:

De schriftelijke beschikking en de schriftelijke mededeling of bevestiging van de beschikking bevatten:

a. een vermelding van het beschikkend orgaan;

b. een duidelijk geformuleerd besluit;

c. de datum van de beschikking;

d. indien krachtens bijzondere voorschriften beroep tegen de be-

schikking openstaat een vermelding van het orgaan of de instantie waarop en de termijn waarbinnen beroep kan worden ingesteld;

e. *een aanduiding of omschrijving, waaruit voldoende duidelijk kan blijken op welke voorschriften de beschikking onmiddellijk steunt;*

f. *zo mogelijk de beweegredenen welke tot de beschikking hebben geleid.*

Indien de beweegredenen niet in de beschikking zijn vermeld, worden zij aan de belanghebbende alsnog schriftelijk medegedeeld, indien hij binnen een redelijke termijn een daartoe strekkend verzoek heeft ingediend en hij er in verband met de mogelijkheid van beroep of anderszins een redelijk belang bij heeft de motivering van de beschikking te kennen.

§ 4. *De voorwaardelijke beschikking*

In de practijk komen veelvuldig beschikkingen voor, waaraan bepaalde voorwaarden worden verbonden. Op de vraag, in hoeverre aan een beschikking voorwaarden kunnen worden verbonden zal hier niet diep worden ingegaan, omdat deze materie nog kort geleden in de Vereniging van Administratief Recht uitvoerig is behandeld [1].

In het algemeen zal men er van moeten uitgaan, dat de voorwaarden moeten strekken ter bevordering van de belangen, terwille waarvan de beschikking wordt gegeven. Bij de beschikkingen ten aanzien waarvan aan de administratie een grote mate van vrijheid is gelaten is de bevoegdheid om voorwaarden te stellen uiteraard veel ruimer dan bij de beschikkingen ten aanzien waarvan limitatief is omschreven, in welke gevallen zij moeten worden verleend of geweigerd. De voorwaarden, welke aan beschikkingen van de laatstbedoelde categorie kunnen worden verbonden, mogen alleen met de genoemde gronden voor verlening of weigering van de beschikking verband houden.

Wanneer tegen de beschikking beroep open staat verdient het naar het oordeel van de commissie aanbeveling, dat dit beroep niet alleen kan worden ingesteld tegen een afwijzende, maar ook tegen een voorwaardelijke beschikking. Het is derhalve gewenst dat de wetgever, wanneer hij beroep tegen een afwijzende beschikking toekent, tevens een beroepsmogelijkheid opent ten aanzien van de voorwaardelijke beschikking.

De commissie is er zich van bewust, dat hiermee zeker niet alle vragen omtrent de voorwaardelijke beschikking zijn opgelost, doch zij meent met deze opmerkingen toch een voor vele gevallen bruikbare richtlijn te hebben gegeven. Als conclusie daarvan kunnen de volgende regels worden opgesteld:

[1] Zie de geschriften XXII en XXIII.

Een beschikking, waarvan het al of niet verlenen ter vrije beslissing staat van het beschikkende orgaan, kan voorwaardelijk worden verleend. De voorwaarden moeten strekken ter bescherming van het belang, dat de regeling waarop de beschikking steunt beoogt te dienen.

De voorwaarden, die kunnen worden verbonden aan een beschikking, welke krachtens de voorschriften waarop zij steunt slechts op bepaalde gronden mag worden verleend of geweigerd, mogen alleen met deze gronden verband houden.

Wanneer de wet beroep toekent tegen een afwijzende beschikking, stelle zij tevens beroep open tegen de voorwaardelijke beschikking.

HOOFDSTUK II. HET GOEDKEURINGSRECHT

§ 1. *Inleiding*

De organen, die met de uitoefening van het goedkeuringsrecht zijn belast, zien zich in de practijk vaak geplaatst voor vragen, voor de beantwoording waarvan de bijzondere wetten of verordeningen weinig aanknopingspunten bieden en die typisch van algemeen administratiefrechtelijke aard zijn. De commissie heeft een aantal dezer vragen in beschouwing genomen en heeft nagegaan, in hoeverre er op het terrein van de goedkeuring behoefte bestaat aan algemene bepalingen.

Van een algemene beschouwing over de aard van het goedkeuringsrecht meent de commissie zich te moeten onthouden. De vraag, hoever dit recht zich uitstrekt is niet voor algemene beantwoording vatbaar. Duidelijk blijkt dit, wanneer men bedenkt, dat over de vraag of bij de goedkeuring van de gemeentelijke besluiten, genoemd in art. 228 der gemeentewet, toetsing aan de wet of het algemeen belang geoorloofd is, geen eenstemmigheid bestaat, en dan ziet naar art. 128 van de Wet op de Bedrijfsorganisatie, volgens hetwelk de goedkeuring van besluiten van bedrijfschappen enz. *alleen* kan worden geweigerd wegens strijd met de wet of het algemeen belang [1]. Met een beroep op de aard van het goedkeuringsrecht zal dus grote voorzichtigheid moeten worden betracht. Eén algemene opmerking kan met betrekking tot de aard van het goedkeuringsrecht intussen wèl worden gemaakt, nl. dat het goedkeurende orgaan zich bewust moet zijn, dat zijn functie een andere is dan die van het lagere orgaan.

§ 2. *Gedeeltelijke goedkeuring*

Aan het oordeel van de organen, die tot de uitoefening van het goedkeuringsrecht zijn geroepen, worden somtijds beschikkingen onderworpen, welke op een bepaald punt bezwaar ontmoeten, maar overigens aanvaardbaar zijn. Het lijkt een practische oplossing in dergelijke gevallen op het punt, waartegen het bezwaar zich richt, de goedkeuring aan de beschikking te onthouden en deze overigens goed te keuren. In vele gevallen zal op deze hantering van het goedkeuringsrecht niets zijn aan te merken. Indien een beschikking in een aantal zelfstandige elementen is te ontleden — b.v. een raadsbesluit tot het aankopen van enkele in de gemeente verspreid lig-

[1] Zie de bijdrage van Mr J. M. Kan over „Toezicht en contrôle" in het Gedenkboek Gemeentewet 1851—1951.

gende stukken grond — kan gevoegelijk aan één dezer onderdelen goedkeuring worden onthouden en overigens tot goedkeuring van het besluit worden overgegaan.

Ten aanzien van samengestelde beschikkingen als bovenbedoeld, ligt de mogelijkheid van gedeeltelijke goedkeuring voor de hand. Bij enkelvoudige beschikkingen ligt de zaak anders. Het bezwaar tegen een onderdeel zal daar veeleer de gehele beschikking onaanvaardbaar maken, met name wanneer zij zich naar haar aard niet voor splitsing in onderdelen leent. Men denke b.v. aan een besluit van de gemeenteraad tot het aangaan van een geldlening tot een bepaald bedrag en tegen een bepaald percentage. In dergelijke gevallen vormt de beschikking zozeer een onverbrekelijk geheel, dat aan gedeeltelijke goedkeuring in redelijkheid niet te denken valt.

Tussen de beschikkingen, die in een aantal zelfstandige elementen zijn te ontleden en de beschikkingen, waarbij een dergelijke splitsing niet mogelijk is, staat een categorie van beschikkingen, welke bezwaarlijk bij één van deze groepen kan worden ingedeeld. Dit zijn de beschikkingen, welke op zichzelf een eenheid vormen, doch waar men wel bepaalde elementen kan uitlichten, zonder dat deze beschikkingen daardoor in haar wezen behoeven te worden aangetast. Men denke b.v. aan het uitbreidingsplan. Gedeeltelijke goedkeuring kan in zulke gevallen naar het oordeel van de commissie bezwaarlijk geheel worden uitgesloten. Bezwaren van Gedeputeerde Staten tegen een ondergeschikt punt van een uitbreidingsplan zouden dan immers moeten leiden tot het onthouden van de goedkeuring aan het plan in zijn geheel, zodat het gehele plan opnieuw zou moeten worden vastgesteld en de door de Woningwet voorgeschreven procedure nogmaals zou moeten doorlopen [1]. Aan gedeeltelijke goedkeuring van dergelijke beschikkingen is daarom in bepaalde gevallen niet te ontkomen. Uiteraard is deze figuur alleen dan toelaatbaar, indien redelijkerwijs aannemelijk is, dat het wilsbesluit van het orgaan, dat de beschikking gaf, het gedeeltelijk goedgekeurde besluit dekt.

Aan de andere kant kan men gedeeltelijke goedkeuring van dergelijke beschikkingen ook weer niet onbeperkt toelaatbaar achten. Bij bezwaren van het toezichthoudend orgaan tegen een *essentieel* onderdeel van een beschikking als hier bedoeld zou gedeeltelijke goedkeuring er toe kunnen leiden, dat een beschikking ontstond, welke niet met de bedoelingen van het orgaan, dat de beschikking heeft gegeven, in overeenstemming is. Het goedkeurende gezag zou dan van de aan hem voorgelegde beschikking een andere maken en zich daarmee plaatsen „op de stoel van het lagere gezag". In dat geval is gedeeltelijke goedkeuring dus verwerpelijk.

Het hiervoor ten aanzien van beschikkingen, welke niet in een aantal zelfstandige elementen zijn te ontleden en ook niet naar

[1] Zie b.v. het K.B. van 25 Januari 1950, no. 19 (O.B. 1950, XI.11, 7681).

haar aard onsplitsbaar zijn, gemaakte onderscheid naar gelang van het al of niet essentiële karakter van het onderdeel van de beschikking, waartegen de bezwaren zich richten, moge hier worden geïllustreerd met een tweetal uitspraken van de Kroon inzake de goedkeuring van uitbreidingsplannen, t.w. het K.B. van 25 Jan. '50, no. 19 (A.R.B. 1950, 495; O.B. 1950, XI.11, 7681) en het K.B. van 2 Mei '50, no. 13 (O.B. 1950, XI.11, 7858).

In beide besluiten werd aan een gedeelte van een uitbreidingsplan goedkeuring onthouden. Het eerstgenoemde besluit handhaafde het uitbreidingsplan op het niet goedgekeurde gedeelte na.

In het tweede besluit overwoog de Kroon:

„dat echter het onthouden van goedkeuring aan dit onderdeel van het plan ... verder gaande wijzigingen noodzakelijk maakt t.a.v. ..., hetwelk *een essentieel onderdeel* vormt van het gehele plan;

dat, nu dus de gevolgen van gedeeltelijke goedkeuring van het plan in onderdelen niet zijn te overzien, aan dit plan in zijn geheel goedkeuring dient te worden onthouden".

Uit het voorgaande blijkt, dat de toelaatbaarheid van gedeeltelijke goedkeuring afhankelijk is van de aard en de inhoud van de beschikking. Met inachtneming hiervan zou een bepaling inzake de gedeeltelijke goedkeuring als volgt kunnen worden geformuleerd:

Een beschikking mag gedeeltelijk worden goedgekeurd voor zover haar aard zich daartegen niet verzet.

Dit beginsel geldt uiteraard niet, wanneer een wet een bijzondere regeling op dit punt inhoudt, zoals b.v. art. 245 der gemeentewet, volgens hetwelk Gedeputeerde Staten (behoudens het bepaalde bij art. 247) hun goedkeuring aan de begroting in haar geheel, gelijk zij door de raad is vastgesteld, verlenen of onthouden.

§ 3. *Goedkeuring voor een bepaalde tijd*

Meermalen heeft zich in de practijk de vraag voorgedaan of een beschikking mag worden goedgekeurd voor een bepaalde tijd, zodat de beschikking na het verstrijken van de gestelde termijn opnieuw aan goedkeuring zou moeten worden onderworpen. Deze figuur heeft aantrekkelijke kanten: het hogere gezag kan zijn definitief oordeel opschorten, totdat gebleken is hoe de beschikking in de practijk werkt. Het lagere gezag ontkomt althans aan de onmiddellijke onthouding van de goedkeuring. Toch liggen ook hier gevaren: het kan zijn, dat het lagere orgaan — had het geweten, dat de verordening slechts voor een bepaalde tijd zou worden goedgekeurd — de verordening *niet* of *anders* zou hebben vastgesteld. Voorzichtigheid is daarom geboden, zal de zuiverheid van de bestuurlijke verhoudingen niet in het gedrang komen. De commissie meent dan ook, de verschillende belangen tegenover elkaar afwe-

gende, dat de goedkeuring in beginsel — bijzondere regelingen kunnen uiteraard daarvan afwijken — voor onbepaalde tijd behoort te worden verleend. Meent het hogere gezag de beschikking alleen voor een beperkte tijdsduur te kunnen aanvaarden, dan kan dit langs andere weg worden nagestreefd, nl. door het lagere orgaan in overweging te geven zelf een termijn in de beschikking op te nemen. Op deze wijze kunnen de eisen van de practijk toch tot hun recht komen.

De commissie meent het hiervoor genoemde beginsel te gereder te kunnen aanvaarden nu zich meer en meer een communis opinio in deze richting ontwikkelt. Tot voor kort werd van de figuur van tijdelijke goedkeuring nog wel gebruik gemaakt. In 1939 b.v. werd een natuurbeschermingsverordening van Provinciale Staten van Gelderland goedgekeurd voor de tijd van twee jaren, welke termijn naderhand enkele malen werd verlengd. Ten aanzien van bepaalde gemeentelijke belastingverordeningen t.w. die, bedoeld in de artt. 275 en 280 der gemeentewet, was tijdelijke goedkeuring zelfs regel. De practijk van tijdelijke goedkeuring van provinciale belastingverordeningen kan evenwel niet tegen de aanvaardbaarheid van het hiervoor omschreven beginsel worden aangevoerd, omdat de provinciale wet deze figuur uitdrukkelijk heeft mogelijk gemaakt: volgens artikel 126 undecies kan nl. bij de goedkeuring van een besluit der Staten tot heffing of tot wijziging ener provinciale belasting door de Kroon een termijn worden bepaald, waarvoor de heffing wordt toegestaan. Ten aanzien van de gemeentelijke belastingverordeningen ontbrak evenwel een zodanige wetsbepaling. De juistheid van de practijk van tijdelijke goedkeuring van deze verordeningen is dan ook in twijfel getrokken. Bij arrest van 21 November 1951 (N.J. 1952, 2; A.R.B. 1952, 488; Gem. St. 5151,5; O.B. 1951, VIII.7, 9191) heeft de Hoge Raad zich te dezer zake uitgesproken en wel in deze zin, dat tijdelijke goedkeuring van gemeentelijke belastingverordeningen, naar zijn mening niet rechtsgeldig is.

De Hoge Raad overwoog:

„dat het Koninklijk goedkeuringsbesluit met betrekking tot gemeentelijke belastingverordeningen, geregeld in de artt. 270 en 271 van de gemeentewet, naar zijn aard niet insluit de bevoegdheid om door toevoeging aan de goedkeuringsbeschikking van een tijdsbepaling de gelding der verordening te verbinden aan een andere tijdsduur dan uit de inhoud der verordening zelve voortvloeit:

dat toch de goedkeuring van zodanige verordening enkel strekt tot de vervulling van de voorwaarde, waaraan volgens de wet moet worden voldaan ten einde de verordening verbindend te doen worden, doch die goedkeuring aan de inhoud der verordening ook met betrekking tot haar geldingsduur niets kan toevoegen of afdoen, hetgeen door beperking der goedkeuring tot een bepaalde tijd in wezen zou geschieden;

dat hieruit volgt, dat, indien niettemin aan de goedkeuring een zodanige tijdsbepaling wordt verbonden, die goedkeuring niet is te beschouwen als een goedkeuring in de zin van art. 271 der gemeentewet;"

Voor de practijk kan intussen de figuur van de tijdelijke goedkeuring van gemeentelijke belastingverordeningen niet worden gemist. Het arrest werd dan ook aanleiding tot aanvulling van de gemeentewet met een bepaling (art. 271, derde lid), dat, indien bij een raadsbesluit tot het invoeren, wijzigen of afschaffen van plaatselijke belastingen geen termijn is vastgesteld, waarvoor de heffing zal gelden, de Kroon bij haar beslissing inzake de goedkeuring een zodanige termijn zal bepalen (wet van 23 Juni 1952, S. 363). De gekozen formulering (overgenomen uit een amendement van de heer Algera) geeft hier overigens weer steun aan het beginsel, dat tijdelijke goedkeuring zoveel mogelijk behoort te worden vermeden, door de mogelijkheid, dat de gemeenteraad zelf een termijn in de verordening opneemt, te accentueren.

Ook door de schrijvers wordt de figuur van tijdelijke goedkeuring verworpen: v. d. Pot, Ned. Bestuursrecht blz. 226; De Monchy, Provincierecht blz. 213; Mr F. A. Helmstrijd, W.N.B.G.A. 1937, blz. 49; Dr J. M. H. Dassen, W.G.B. 1940, blz. 165 e.v. De commissie-De Monchy stelde zich op hetzelfde standpunt en kwam tot de formulering van een tweetal artikelen (art. IV van het ontwerp tot wijziging van de provinciale wet en art. I van het ontwerp tot wijziging van de gemeentewet), waaraan de commissie, als conclusie van deze paragraaf de volgende bepaling ontleent:

De goedkeuring mag niet worden verleend voor bepaalde tijd.

§ 4. *Voorwaardelijke goedkeuring*

Bij de beschouwing van de figuur van de voorwaardelijke goedkeuring dient naar het oordeel van de commissie onderscheid te worden gemaakt tussen de goedkeuring onder opschortende of ontbindende voorwaarde enerzijds en de goedkeuring onder zgn. verplichtende voorwaarde, d.w.z. de goedkeuring met „nevenbepalingen", anderzijds.

De goedkeuring onder verplichtende voorwaarde acht de commissie niet geoorloofd. Door toevoeging van een verplichtende voorwaarde zou immers de beschikking, zoals deze door het lagere gezag is vastgesteld, haar karakter kunnen verliezen, het hogere gezag zou van de hem voorgelegde beschikking een andere beschikking maken en zich daarmede plaatsen op de stoel van het lagere gezag.

Voorwaardelijke goedkeuringen komen trouwens in de practijk weinig voor. Van de colleges van Gedeputeerde Staten is er blijkens een ter zake ingestelde enquête slechts één, dat aan de goedkeuring voorwaarden verbindt.

Dit geschiedt o.m. in de volgende gevallen:

a. besluiten van de gemeente- en waterschapsbesturen tot koop en verkoop van onroerende goederen worden soms goedgekeurd onder voorbehoud, dat de betrokken instantie van de prijsbeheersing (Prijzenbureau voor Onroerende Zaken) tegen de bedongen prijs geen bezwaar heeft;

b. besluiten van gemeente- en waterschapsbesturen tot verpachting van gronden worden goedgekeurd onder voorbehoud dat ook de grondkamer aan de overeenkomst haar goedkeuring hecht;

c. besluiten tot wijziging van de gemeente- en waterschapsbegrotingen worden vaak goedgekeurd met de opmerking, dat het besluit wordt geacht te zijn vastgesteld overeenkomstig de door Gedeputeerde Staten aangebrachte wijzigingen.
Uiteraard beperken deze wijzigingen zich tot veranderingen van formele aard; bestaan er bezwaren tegen het financieel beleid van het bestuur van het betrokken lichaam, dan worden deze te zijner kennis gebracht met het verzoek de nodig geoordeelde wijzigingen aan te brengen.

d. bij het verlenen van goedkeuring aan gemeenschappelijke regelingen op grond van de oude artikelen 129 t/m 146 der gemeentewet, b.v. inzake de brandweer, en art. 19, vierde lid, der Lager-onderwijswet 1920, wordt soms de voorwaarde gesteld dat bepaalde veranderingen, van louter formele aard, in de redactie zullen worden aangebracht;

e. bij het verlenen van machtigingen aan de besturen van burgerlijke en gemengde instellingen van weldadigheid, ex art. 24 der Armenwet, tot aankoop of verkoop van onroerend goed wordt eveneens soms het voorbehoud gemaakt, dat de betrokken instantie van de prijsbeheersing haar goedkeuring verleent en dat de opbrengst aan de kapitaaldienst wordt toegevoegd;

f. bij de goedkeuring van besluiten van waterschapsbesturen wordt een enkele keer de voorwaarde gesteld, dat in de eerstvolgende vergadering van ingelanden, c.q. dijkraad, alsnog een door Gedeputeerde Staten nodig geachte wijziging in het besluit wordt aangebracht.
Ook wordt wel volstaan met alleen het vertrouwen uit te spreken, dat een bepaalde handeling zal worden verricht of niet verricht.
Gedeputeerde Staten van deze provincie zijn er zich van bewust dat deze practijk, zo niet met de letter, dan toch in ieder geval in strijd is met de geest der wet, doch menen, dat in de hier bedoelde gevallen overwegingen van opportuniteit de gevolgde tactiek rechtvaardigen.

Overigens wordt door de colleges van Gedeputeerde Staten soms wel goedkeuring verleend, nadat door het lagere orgaan is toegezegd, dat een bepaalde voorwaarde zal worden vervuld; een dergelijke toezegging heeft uiteraard geen juridische betekenis. Ook verleent een college van Gedeputeerde Staten wel de goedkeuring „in het vertrouwen dat" of „in de veronderstelling dat" aan een bepaalde wens zal worden voldaan. Van Regeringswege wordt, indien tegen de inhoud van een aan Koninklijke goedkeuring onderworpen verordening op punten van ondergeschikte betekenis bezwaren bestaan, gewoonlijk bij de mededeling van de goedkeuring verzocht de verordening op deze punten alsnog te wijzigen. Het lager orgaan wordt ook hierdoor niet juridisch, maar moreel gebonden.

Tegen deze figuur bestaat naar het oordeel der commissie geen bezwaar. Ook tegen het in de practijk veelvuldig voorkomende

overleg tussen hoger en lager orgaan over de inhoud van een aan goedkeuring onderworpen beschikking ziet de commissie geen bedenkingen; het lager gezag blijft hier immers in beginsel vrij zich al dan niet naar de wensen van het goedkeurende orgaan te richten. Van voorwaardelijke goedkeuring is hier geen sprake.

Bestaat over de ontoelaatbaarheid van goedkeuring onder een verplichtende voorwaarde vrijwel een communis opinio, de geoorloofdheid van goedkeuring onder opschortende of ontbindende voorwaarde is bij de behandeling van het onderwerp „de voorwaardelijke beschikking" in de Vereniging van Administratief Recht nog uitdrukkelijk verdedigd. Mr A. J. Hagen, nam het in zijn praeadvies op voor de goedkeuring onder opschortende voorwaarde, die z.i. met het wezen van het goedkeuringsrecht niet in strijd is (Praeadviezen, blz. 58). Dr A. H. Günther betoogde de geoorloofdheid van de ontbindende voorwaarde, daarbij met name wijzende op de behoeften van de practijk (Verslag blz. 20). Dr Günther wees in dit verband op het K.B. van 11 October 1949, no. 26 (Ned. Stcrt. van 29 November 1949, no. 233, blz. 3). Bij dit K.B. werd goedgekeurd een besluit van de gemeenteraad van Schiedam tot onteigening ingevolge art. 77, eerste lid, sub 4°, der Onteigeningswet. De onteigening betrof enkele percelen gelegen in een uitbreidingsplan, hetwelk door G.S. was goedgekeurd. Tegen de goedkeuring stond echter beroep open en de mogelijkheid bestond dus, dat de goedkeuring in beroep zou worden vernietigd. De Kroon kon haar beslissing over de goedkeuring van het onteigeningsbesluit niet aanhouden, totdat goedkeuring van het uitbreidingsplan onherroepelijk was geworden, omdat zij gebonden was aan een fatale termijn. Zij keurde daarom het onteigeningsbesluit goed, doch bepaalde, dat, indien de goedkeuring van het uitbreidingsplan, waarin de te onteigenen percelen waren gelegen, in beroep zou worden vernietigd, de goedkeuring van het onteigeningsbesluit op de dag der vernietiging zou vervallen. Hier was dus sprake van een goedkeuring onder ontbindende voorwaarde.

Hoezeer het laatste voorbeeld aantoont, dat goedkeuring onder ontbindende voorwaarde in bepaalde gevallen zakelijke voordelen kan hebben, meent de commissie toch, dat men daaraan geen principiële betekenis moet toekennen. Het betreft hier immers een exceptioneel geval, waarin de Kroon nolens volens haar toevlucht tot de goedkeuring onder ontbindende voorwaarde heeft genomen. Strikt genomen zou men zelfs de vraag kunnen stellen, of onteigening overeenkomstig art. 77, sub 4°, der Onteigeningswet wel toelaatbaar is wanneer de betrokken percelen zijn gelegen in een uitbreidingsplan, waarvan de goedkeuring nog niet onherroepelijk is geworden. Ook afgezien hiervan schept een goedkeuring onder ontbindende voorwaarde een toestand van rechtsonzekerheid. Bovendien zou men een incongruentie scheppen, indien men de goed-

keuring voor een bepaalde termijn niet en de goedkeuring onder ontbindende voorwaarde wèl toelaatbaar zou achten. Op grond van een en ander meent de commissie ook de goedkeuring onder ontbindende voorwaarde in beginsel voor ongeoorloofd te moeten houden.

Wat de goedkeuring onder opschortende voorwaarde betreft zij er op gewezen, dat zodanige goedkeuring er toe zou kunnen leiden, dat de beschikking begint te werken op een later tijdstip dan het lagere gezag heeft beoogd en dat daardoor de bedoelingen van het orgaan, dat de beschikking heeft gegeven, zouden worden doorkruist. Voor de goedkeuring onder opschortende voorwaarde komt de commissie derhalve tot geen andere conclusie dan ten aanzien van de goedkeuring onder verplichtende of onder ontbindende voorwaarde.

De conclusie van het vorenstaande kan worden samengevat in de regel:

De goedkeuring mag niet worden verleend onder voorwaarden.

§ 5. *Gronden voor onthouding van goedkeuring*

Uit hetgeen in de inleiding van dit hoofdstuk is opgemerkt, volgt, dat de gronden, waarop aan een beschikking goedkeuring kan worden onthouden, niet in het algemeen kunnen worden aangegeven.

Welke gronden tot onthouding van de goedkeuring kunnen leiden zal afhangen van de regeling, waarin het vereiste van goedkeuring is gesteld.

In het reeds genoemde artikel 128 van de Wet op de bedrijfsorganisatie zijn deze gronden met zoveel woorden aangegeven: slechts strijd met de wet of het algemeen belang zal ten aanzien van de besluiten van bedrijfschappen enz. grond voor onthouding van de goedkeuring kunnen opleveren. Onthouding van de goedkeuring op andere gronden is krachtens deze uitdrukkelijke wetsbepaling niet geoorloofd.

Dat de gronden, waarop aan een beschikking goedkeuring kan worden onthouden, met zoveel woorden in de wet zijn vermeld, is echter uitzondering. In de regel zwijgt de wet op dit punt. Door interpretatie zal dan moeten worden gevonden, hoever het goedkeuringsrecht zich uitstrekt. Dat men daarbij gemakkelijk tot uiteenlopende zienswijzen kan komen bewijzen de practijk van de toepassing van art. 228 der gemeentewet en de daarover geleverde beschouwingen. De klassieke opvatting, welke, naar mag worden aangenomen, ook aan Thorbecke voor ogen heeft gestaan, is deze, dat de in art. 228 der gemeentewet ten aanzien van de daar genoemde civielrechtelijke besluiten van de gemeenteraad voorgeschreven goedkeuring de strekking heeft te waken tegen intering van het gemeentelijk vermogen, het duurzaam financieel belang van de

gemeente te beschermen. Deze opvatting is echter, zoals reeds bleek, niet in de wet tot uitdrukking gebracht. De enige aanwijzing in de wetgeving voor deze theorie is, dat het goedkeuringsrecht van G.S. in de provinciale wet is opgenomen in het hoofdstuk betreffende het provinciale huishouden; hieruit zou men kunnen afleiden, dat het goedkeuringsrecht niet als een Rijksfunctie werd beschouwd; doch meer dan een aanwijzing is deze rubricering zeker niet.

In de practijk nu is de vraag gerezen of aan een raadsbesluit, als bedoeld in art. 228 der gemeentewet goedkeuring kan worden onthouden op grond van strijd met de wet of het algemeen belang. De Kroon hield zich aanvankelijk aan de klassieke theorie, doch heeft later van een ruimere opvatting van het goedkeuringsrecht in art. 228 der gemeentewet blijk gegeven. Bij K.B. van 19 Januari 1928, no. 13 (A.R.B. 1928, 35) werd beslist, dat G.S. aan een raadsbesluit, dat in het belang van het verkeer ter plaatse niet wenselijk was en zich derhalve met het *gemeentebelang* niet verdroeg, terecht goedkeuring hadden onthouden. Van strijd met het duurzaam financieel belang der gemeente werd hier in 't geheel niet gesproken. Uit het jaar 1941 dateren twee beslissingen van de Secretarissen-Generaal van Binnenlandse Zaken en van Financiën, waarbij besluiten van G.S. tot goedkeuring van een geldlening, welke niet in overeenstemming was met het rentebeleid van de Regering, werden geacht in strijd te zijn met het algemeen belang. In een besluit van de Secretaris-Generaal van Binnenlandse Zaken van 20 Augustus 1942 (A.R.B. 1942, 654; Gem. St. 4751,2) werd met zoveel woorden overwogen:

„dat, al moge de bepaling van art. 228 der gemeentewet haar grond vinden in de noodzakelijkheid om het vermogen der gemeente tegen onbedachtzaamheid, verzuim of misbruik van het besturend personeel te beschermen, niet aanvaard kan worden de stelling, dat bij de hantering van het goedkeuringsrecht slechts het gemeentebelang in het geding vermag te komen.

dat deze stelling immers in haar uiterste consequenties er toe zou leiden, dat G.S. aan besluiten als in gemeld wetsartikel bedoeld, hun goedkeuring niet zouden mogen onthouden op de enkele grond, dat deze in strijd zijn met de wet of het algemeen belang, welke consequentie onaanvaardbaar is;

dat derhalve, behalve de vraag of het besluit van de raad der gemeente Hoogblokland het gemeentebelang schaadt, onderzocht dient te worden, of dit besluit strijdig is met de wet of het algemeen belang".

De in het geding zijnde vraag is na de oorlog opnieuw actueel geworden in verband met de rentepolitiek van de Regering. Gewezen moge worden op het K.B. van 6 December 1949, no. 41 (A.R.B. 1950, 360; Gem. St. 5053,1; O.B. 1950, III.16, 6905) waarin met betrekking tot een geldlening van de gemeente Lochem werd

overwogen, „dat het noodzakelijk is, dat de gemeenten zich strikt houden aan de normen, welke door de Regering in het kader van de door haar — mede in het financieel belang der gemeenten — gevoerde rentepolitiek, zijn gesteld voor het sluiten van leningen door lagere publiekrechtelijke lichamen". Op grond hiervan werd de beslissing van Gedeputeerde Staten tot onthouding van de goedkeuring aan het Lochemse besluit bevestigd.

Tegen de ruime opvatting van het goedkeuringsrecht — het standpunt dus, dat bij de uitoefening daarvan ook mag worden getoetst aan de wet en het algemeen belang — wordt, naast het historisch argument van de zienswijze der ontwerpers van de gemeentewet, aangevoerd, dat voor de toetsing van besluiten aan de wet en het algemeen belang een ander middel voor handen is, t.w. het vernietigingsrecht van de Kroon ex art. 185 der gemeentewet. G.S. zijn dus niet het aangewezen orgaan om de in art. 228 der gemeentewet bedoelde besluiten aan de wet of het algemeen belang te toetsen. Daartegenover kan men echter stellen, dat uit de goedkeuring — ook al betekent deze niet, dat het goedkeurende orgaan, ware het in de positie, waarin het lagere orgaan verkeert, hetzelfde besluit zou hebben genomen (want goedkeuring is een vorm van *toezicht,* het goedkeurend orgaan mag niet de zaak „overdoen") — toch een zekere mate van instemming met het besluit van het lagere orgaan blijkt, en dat deze instemming bezwaarlijk kan worden gegeven aan een besluit, dat in aperte strijd is met de wet of het algemeen belang. Bovendien is er uit practische overwegingen veel voor te zeggen, dat G.S. bij hun beslissing inzake de goedkeuring de beschikking tevens aan de wet en het algemeen belang toetsen. Het oordeel van de Kroon wordt hierdoor trouwens geenszins uitgeschakeld; het oordeel van G.S. over de vraag, of een aan hun goedkeuring onderworpen besluit in strijd is met de wet of het algemeen belang, wordt toch in beroep weer getoetst door de Kroon, waarbij zelfs nog een bijzondere waarborg aanwezig is, nl. het horen van de afdeling voor de Geschillen van bestuur van de Raad van State. Toch blijft er voor de practijk een verschil: de Kroon zal er eerder toe overgaan een besluit van G.S. tot onthouding van goedkeuring aan een raadsbesluit wegens strijd met het algemeen belang te bevestigen dan een raadsbesluit wegens strijd met het algemeen belang te vernietigen.

Een en ander voert de commissie tot de slotsom, dat toetsing door G.S. van raadsbesluiten ex art. 228 der gemeentewet aan de wet en het algemeen belang niet als volstrekt ontoelaatbaar behoort te worden beschouwd, doch dat G.S. deze toetsing met grote voorzichtigheid dienen toe te passen. Als richtsnoer zou kunnen dienen, dat buiten de gevallen van strijd met het duurzame financiële belang der gemeente alleen aan besluiten, welke evident in strijd zijn met de wet of met het algemeen belang, zoals dit in ondubbelzinnige uitingen van de Regering tot uitdrukking is gekomen, de goed-

keuring ex art. 228 der gemeentewet dient te worden onthouden [1].

De strekking van het goedkeuringsrecht kan, zoals werd opgemerkt, niet algemeen worden aangegeven. Bij de goedkeuring van de gemeentebegroting gelden weer andere maatstaven dan bij de goedkeuring van de hiervoor vermelde besluiten, genoemd in art. 228 der gemeentewet [2]; weer anders ligt de zaak bij de goedkeuring van belastingverordeningen; de strekking van de in bijzondere wetten geëiste goedkeuring zal telkens op haar eigen mérites moeten worden beoordeeld.

Van een algemene bepaling met betrekking tot de gronden, waarop ten aanzien van aan goedkeuring onderworpen besluiten de goedkeuring kan worden onthouden, zal dus geen sprake kunnen zijn. Algemeen aanvaard is evenwel het beginsel, dat een ander doel, dan dat ter bescherming waarvan het vereiste van goedkeuring strekt, niet tot onthouding van de goedkeuring mag leiden. Zodanige hantering van het goedkeuringsrecht zou neerkomen op het met de woorden détournement de pouvoir aangeduide misbruik van bevoegdheid. Als voorbeeld moge worden genoemd een geval, waarin G.S. hun goedkeuring aan een gemeentebegroting hadden onthouden, omdat de gemeente de directeur van de gasfabriek, die zich schuldig had gemaakt aan het aannemen van steekpenningen, had gehandhaafd. Bij K.B. van 7 December 1928, W.G.B. 1929, no. 1; A.R.B. 1928, 486; Gem. St. 4031,10) werd het besluit van G.S. vernietigd. De Kroon overwoog, dat G.S. hun goedkeuring niet aan de gemeentebegroting mogen onthouden op grond van bezwaren, waaraan niet door wijziging van de begroting tegemoet kan worden gekomen.

Op het terrein van art. 228 der gemeentewet vormen de Koninklijke Besluiten van 4 Augustus 1886, no. 16 (Gem. St. 1841, blz. 2), 28 September 1929 (A.R.B. 1929, 426) en 2 November 1939, no. 40 (A.R.B. 1940, 155) voorbeelden van het genoemde beginsel. De laatstgenoemde besluiten passen nog geheel in de traditionele opvatting van het goedkeuringsrecht ex art. 228. Dat de nadien door de Kroon gehuldigde ruime opvatting van dit goedkeuringsrecht niet betekent, dat t.a.v. de uitoefening van dit recht geen beperkingen gelden en dat détournement de pouvoir zich hier niet zou kunnen voordoen blijkt duidelijk uit een K.B. van 16 November 1948, no. 9 (A.R.B. 1949, 93; O.B. III.16, 5556) waarbij de Kroon uitmaakte, dat de al of niet doeltreffendheid van de reorganisatie van de gemeentelijke brandweer geen grond kon opleveren om aan het raadsbesluit tot het aangaan van een geldlening, er toe dienende aan de gemeente de middelen te verstrekken om tot evenbedoelde voorziening over te gaan, goedkeuring te onthouden.

[1] Voor een uitvoerige beschouwing van deze aangelegenheid zij verwezen naar de reeds genoemde bijdrage van Mr J. M. Kan in het Gedenkboek Gemeentewet.
[2] Zie Buys, II, blz. 203.

Het in deze Koninklijke Besluiten tot uitdrukking komende algemeen aanvaarde beginsel kan als volgt worden omschreven:

De goedkeuring mag alleen worden geweigerd met het oog op de belangen, welke het vereiste van goedkeuring beoogt te dienen.

§ 6. *Intrekking van goedkeuring*

Over de vraag, of een eenmaal verleende goedkeuring kan worden ingetrokken, kan verschil van mening bestaan. In de jurisprudentie is te dezer zake niet steeds hetzelfde standpunt ingenomen. De mogelijkheid van intrekking ener goedkeuring werd aangenomen in de Koninklijke Besluiten van 23 Juli 1873, no. 26 (Gem. St. 1171, blz. 2/3), 12 Januari 1874, no. 6, 1 Juli 1896, S. 102 (Gem. St. 2339, blz. 2) en 23 Juli 1919 (Luttenberg, blz. 301; Gem. St. 3540,5). In tegengestelde zin werd beslist bij de Koninklijke Besluiten van 11 November 1902 (Luttenberg, blz. 385; Gem. St. 2670, blz. 2) en 10 Januari 1919, (Luttenberg, blz. 65; A.R.B. 1919, 50; Gem. St. 3519,6) [1].

In de litteratuur overheerst de mening, dat de goedkeuring niet kan worden ingetrokken, zij het, dat deze zienswijze op uiteenlopende gronden wordt verdedigd [2].

Naar het oordeel van de commissie is intrekking van een eenmaal verleende goedkeuring niet geoorloofd. De goedkeuring betreft immers de daad van de beschikking, niet de door deze daad in het leven geroepen toestand. De goedkeuring is nodig om de beschikking het rechtsgevolg te doen verkrijgen, waarop zij is gericht. Is dit rechtsgevolg ingetreden, dan is de goedkeuring „uitgewerkt". Ook de commissie-De Monchy was deze mening toegedaan [3]. Deze regel kan worden neergelegd in de volgende conclusie:

De eenmaal verleende goedkeuring mag niet worden gewijzigd of ingetrokken.

[1] De aangehaalde jurisprudentie is vermeld door Mr J. R. Stellinga, W.G.B. 1941, blz. 169.

[2] Stellinga, t.a.p.

[3] Blz. 38 van haar rapport.

HOOFDSTUK III. HET BEROEP

§ 1. *Onderscheiding naar de aard van het beroep*

Bij de behandeling van het beroep dient allereerst onderscheid te worden gemaakt tussen de vormen, waarin dit beroep zich kan voordoen. Naast het beroep op de burgerlijke rechter, waartoe voorschriften in bijzondere wetten (b.v. Kieswet, Armenwet) de mogelijkheid openen, zijn in hoofdzaak twee categorieën te onderscheiden, t.w. het beroep op van de administratie onafhankelijke instanties en het administratieve beroep (in enge zin).

Als voorbeelden van de eerstgenoemde categorie mogen worden genoemd het beroep, dat krachtens de Ongevallenwet, de Ziektewet, de Invaliditeitswet en de Ouderdomswet kan worden ingesteld bij de Raden van Beroep, ingesteld bij de Beroepswet, alsmede het hoger beroep ingevolge deze wetten bij de Centrale Raad van Beroep, het beroep bij de Ambtenarengerechten, van welker uitspraken eveneens hoger beroep bij de Centrale Raad mogelijk is en het beroep in belastingzaken bij de raden van beroep voor de directe belastingen [1].

Het administratieve beroep (in enge zin) omvat het beroep, dat van een beschikking van een lager orgaan kan worden ingesteld bij een hoger orgaan, als b.v. het beroep van beschikkingen van B. en W. op G.S. en van beschikkingen van G.S. op de Kroon, alsmede het zgn. hiërarchische beroep (beroep op een hogere functionaris bij de betrokken dienst).

Het administratieve beroep en het beroep op een onafhankelijke administratieve rechter zijn naar hun aard niet geheel op één lijn te stellen. Het beroep op een onafhankelijke administratieve rechter heeft een overwegend judicieel karakter. In het administratieve beroep ligt mede een bestuurlijk element.

Een duidelijke voorstelling van genoemd verschil krijgt men, indien men de positie van het administratieve beroepsorgaan (dus het orgaan, dat beslist op het administratieve beroep in enge zin) vergelijkt met die van de burgerlijke rechter, buiten de gevallen, waarin bij hem van enige beschikking werkelijk beroep is opengesteld. De burgerlijke rechter kan met een beschikking onder omstandigheden ook in aanraking komen door een daarop gebaseerde vordering uit onrechtmatige daad. In dat geval zal de burgerlijke rechter ten aanzien van de beschikking uitspreken, wat

[1] Tot de categorie van het beroep op van de administratie onafhankelijke instanties behoren uiteraard *niet* de bezwaarschriften, welke bij de inspecteur der belastingen kunnen worden ingediend.

naar zijn oordeel *recht* is. De beschikking zelf kan hij niet rechtstreeks aantasten. Hij kan de beschikking als onrechtmatig of als nietig beschouwen, doch vernietigen kan hij haar niet. De beschikking zelf blijft, als zij door de rechter als nietig is aangemerkt, bestaan — al heeft het orgaan, ten aanzien van welks beschikking een zodanige uitspraak is gedaan, de consequenties daarvan te aanvaarden. Als voorbeeld moge worden genoemd de jurisprudentie van de burgerlijke rechter inzake de vordering van woonruimte. De burgerlijke rechter, die deze vorderingen, indien hij zich bevoegd acht van een terzake ingestelde actie kennis te nemen, o.m. pleegt te toetsen aan de wet, kan beslissen, dat de vordering onrechtmatig is, hij kan de gemeente terzake tot schadevergoeding veroordelen, in kort geding kan hij een voorlopige voorziening gelasten, doch de vorderingsbeschikking zelf kan hij niet doen verdwijnen.

Bij het administratieve beroep is dit anders. Het beroepsorgaan tast, indien het beroep gegrond is, de beschikking zelf aan: het vernietigt de beschikking en stelt eventueel in het dictum van de beslissing zelf de beschikking vast, die het lagere orgaan had behoren te nemen. Zo kunnen Gedeputeerde Staten, indien bij hen overeenkomstig artikel 8 der Woonruimtewet verzet wordt gedaan tegen een woonruimtevordering, deze vordering *vernietigen*. Zo kan een ten onrechte geweigerde vergunning ingevolge de Drankwet door hen in beroep alsnog worden verleend. Zo kan ook de Kroon in beroep alsnog de goedkeuring verlenen, die door Gedeputeerde Staten aan een wijziging van de gemeentebegroting was onthouden.

Wat is nu in dezen de bevoegdheid van de onafhankelijke administratieve rechter?

Voor wat het *sociale verzekeringsrecht* betreft vindt men een aanknopingspunt voor de beantwoording van deze vraag in art. 53 van de Beroepswet. Krachtens artikel 1 van deze wet kan van beslissingen van de Rijksverzekeringsbank beroep worden ingesteld bij de raden van beroep en de Centrale Raad van Beroep. Deze colleges oordelen o.m. over beslissingen ingevolge de Ziektewet (art. 75) [1], de Invaliditeitswet (art. 349) en de Ouderdomswet (art. 23). Bij de uitspraken van de genoemde colleges nu kan ingevolge genoemd artikel 53 de beslissing van het bestuur der Rijksverzekeringsbank worden *gewijzigd*, zelfs ten nadele van dengene, die daartegen in beroep is gekomen. Hieruit blijkt, dat binnen zekere grenzen de raden van beroep en de Centrale Raad van Beroep, evenals bij het

1 Tot een door de Kroon te bepalen tijdstip wordt over beslissingen van het bestuur van een bedrijfsvereniging, waarvan beroep openstaat ingevolge art. 73, 1e lid, bij uitsluiting geoordeeld door een door de Sociale Verzekeringsraad in te stellen Scheidsgerecht. Van een uitspraak van het Scheidsgerecht staat hoger beroep open op de Centrale Raad van Beroep.

administratieve beroep het geval is, de beschikking, waarvan beroep is ingesteld, kunnen aantasten en daarvoor een andere in de plaats kunnen stellen. Met een voorbeeld uit de jurisprudentie moge dit worden toegelicht. Het bestuur van de Rijksverzekeringsbank had, terzake van een aan Chr. H. in dienst van de stichting Nederlandse Zeereddingsdienst overkomen ongeval; tengevolge waarvan hij was overleden, aan diens moeder een ongevallenrente toegekend van *f* 0.80 per dag, de Zondagen niet medegerekend. De raad van beroep had de beslissing van de R.V.B. bevestigd. De Centrale Raad kon zich hiermede evenwel niet verenigen en kwam op grond van overwegingen, die hier terzijde kunnen worden gelaten, tot de volgende uitspraak (C.R.v.B. 10 December 1941, A.R.B. 1942, 196):

„Vernietigt zowel de uitspraak, waarvan beroep, als de daarbij bevestigde beslissing;

kent toe aan M. E. S., echtgenote van W. H., ter zake van het overlijden van haar zoon Chr. H. met ingang van 24 September 1940 tot haar dood een rente van *f* 1.50 per dag, de Zondagen niet medegerekend."

De Centrale Raad stelt dus hier zijn beslissing in de plaats van de beschikking, waarvan beroep is ingesteld.

Voor wat het *belastingrecht* betreft kan met betrekking tot de taak van de raden van beroep ten aanzien van de aan hun oordeel onderworpen beschikkingen worden gewezen op art. 29 van de Wet op de vermogensbelasting 1892 volgens welke bepaling de raad bevoegd is bij zijn uitspraak de opgelegde aanslag te handhaven, te verminderen of te vernietigen. Een soortgelijke bepaling bevat de Wet op de personele belasting: krachtens artikel 36, lid 4, is de raad bevoegd bij zijn uitspraak de opgelegde aanslag te handhaven, te verminderen of te vernietigen, de verleende ontheffing te handhaven of te verhogen, dan wel alsnog ontheffing te verlenen.

Ook hier kan dus door een onafhankelijke administratieve rechter de in beroep aan zijn oordeel onderworpen beschikking worden aangetast. Hij kan dit echter slechts in beperkte mate: de raad van beroep kan de aanslag wel vernietigen of verminderen; doch hij kan deze niet door een andere aanslag vervangen en ook geen verhoging van de aanslag opleggen.

Weer anders dan in het sociale verzekeringsrecht en het belastingrecht ligt de taak van de onafhankelijke administratieve rechter op het terrein van het *ambtenarenrecht*. Volgens art. 47 der Ambtenarenwet kan het ambtenarengerecht c.q. de Centrale Raad van Beroep enkel de aangevallen besluiten, handelingen en weigeringen nietig verklaren en, voor zoveel nodig, bepalen dat het administratief orgaan zal doen of besluiten, hetgeen het ingevolge wet of algemeen verbindend voorschrift doen of besluiten moet. Hier is dus

uitdrukkelijk uitgesproken, dat de ambtenarenrechter de in beroep aan zijn oordeel onderworpen beschikkingen niet mag aantasten. Een uitzondering hierop vormt lid 2 van genoemd artikel, volgens welke bepaling het gerecht, indien het te nemen besluit een geldelijke aanspraak betreft, zelf in zijn uitspraak het besluit kan vaststellen. Doch overigens mag de ambtenarenrechter alleen uitmaken, wat het administratief orgaan *behoort* te doen. Zo heeft de Centrale Raad van Beroep bij uitspraak van 28 September 1948 (A.R.B. 1948, 921; O.B. 1949, IV.3, 5566) uitgemaakt dat het ambtenarengerecht niet bevoegd is de ingangsdatum van een ontslagbesluit te wijzigen. Een beroep voor het tegengestelde standpunt op art. 46 der Ambtenarenwet, volgens hetwelk bij de uitspraak de aangevallen beslissing ook ten nadele van degene die daartegen in beroep is gekomen kan worden gewijzigd, werd daarbij van de hand gewezen. Dit artikel moet nl., aldus de Centrale Raad worden gelezen in verband met art. 47, waaruit volgt, dat de rechter het aan het administratief orgaan moet overlaten eventueel het besluit te nemen, dat naar 's rechters oordeel genomen moet worden, wil het rechtsgeldig zijn. Dat de Centrale Raad de bevoegdheid om te bepalen, wat het administratief orgaan „ingevolge wet of algemeen verbindend voorschrift doen of besluiten moet" voorzichtig hanteert blijkt uit een beslissing, waarbij werd uitgemaakt, dat het gerecht niet bevoegd is in het dictum zijner uitspraak een oordeel te geven omtrent de straf, welke aan de ambtenaar behoorde te worden opgelegd; in een zodanig geval moet het gerecht met nietigverklaring van de opgelegde straf volstaan (C.R.v.B. 18 Nov. 1943, A.R.B. 1944, 171; Gem. St. 4803,7).

De Ambtenarenwet waakt er dus voor, dat de ambtenarenrechter zich op de stoel van de administratie zou plaatsen. Hij kan in beginsel slechts uitmaken, wat de administratie *behoort* te doen. Dit betekent intussen niet, dat de administratie zich van de uitspraken van de ambtenarenrechter niets zou behoeven aan te trekken. Als sluitstuk van deze regeling is nl. bepaald, dat, indien aan een veroordeling, in zover zij niet op geld luidt, niet of niet volledig gevolg wordt gegeven, nadat de uitspraak onherroepelijk is geworden, de ambtenaar bevoegd is deswege beroep in te stellen; wordt het beroep gegrond verklaard, dan veroordeelt het gerecht het betrokken lichaam tot schadevergoeding (artt. 104 en 111). De ambtenarenrechter kan trouwens ook zelf rekening houden met de practische uitwerking van zijn uitspraak: om redenen van algemeen belang kan hij nl. in zijn uitspraak hetzij bepalen, dat de nietigverklaring en de veroordeling eerst zullen werken van een bij de uitspraak bepaalde dag, hetzij de nietigheid voor gedekt verklaren, waarbij het lichaam, welks besluit nietig wordt geacht, tot vergoeding aan de ambtenaar kan worden veroordeeld (art. 48).

Overziet men de drie hierboven in beschouwing genomen gebieden van het administratieve recht dan blijkt, dat de vraag welke bevoegdheid de onafhankelijke administratieve rechter ten aanzien van de aan zijn oordeel onderworpen beschikking heeft, niet in algemene zin is te beantwoorden. In het sociale verzekeringsrecht en het belastingrecht is in veel sterkere mate een rechtstreeks ingrijpen van de administratieve rechter mogelijk dan in het ambtenarenrecht.

Een verklaring van dit verschil zou breder onderzoek en dieper gaande studie eisen dan de commissie zich in het raam van haar beschouwingen kan veroorloven. Nochtans zou de commissie willen opmerken, dat de bovenaangehaalde voorbeelden aanleiding geven tot de veronderstelling, dat de onafhankelijke administratieve rechter meer rechtstreeks zal kunnen ingrijpen wanneer het gaat om sterk gebonden beschikkingen — zoals in het sociale verzekeringsrecht en het belastingrecht — en dat hij meer terughoudend zal moeten zijn naarmate een beschikking meer ligt, zoals in het ambtenarenrecht, in de sfeer van het bestuursbeleid, van het „freies Ermessen". Bovendien zal een meer rechtstreeks ingrijpen van de onafhankelijke administratieve rechter mogelijk zijn wanneer het uitsluitend gaat om geldbedragen.

De hierna volgende beschouwingen gelden, voor zover het tegendeel niet blijkt, zowel voor het beroep op de onafhankelijke administratieve rechter als voor het administratieve beroep in enge zin.

§ 2. *Door wie beroep kan worden ingesteld*

Wie ten aanzien van een bepaalde soort van beschikkingen beroep kunnen instellen is in de desbetreffende voorschriften soms uitdrukkelijk aangegeven.

In enkele gevallen is de kring van hen, die tot het instellen van beroep gerechtigd zijn, onbegrensd, doordat beroep is toegekend aan „een ieder", of zeer ruim getrokken, doordat het beroep is toegekend aan allen die tot een bepaalde kring behoren. Zo kan krachtens art. 76, lid 2, der Lager-Onderwijswet 1920 iedere ingezetene in beroep komen van een raadsbesluit tot het verlenen van medewerking aan de oprichting van een bijzondere school. Art. 37 der Woningwet bepaalt, dat tegen het ontwerp van een uitbreidingsplan bezwaren kunnen worden ingediend door „belanghebbenden"; de Staatscommissie tot herziening van de Woningwet wil deze bevoegdheid zien toegekend aan „een ieder".

Een zo ruim beroepsrecht als deze actio popularis is echter uitzondering. Zij is alleen op haar plaats bij beschikkingen, die niet tot een bepaald persoon zijn gericht, maar een meer algemene strekking hebben.

Veelal is in de regeling, waarop het beroepsrecht steunt, niet

uitdrukkelijk aangegeven wie in beroep kan komen. Men zal dan moeten aannemen, dat het beroepsrecht is beperkt tot de belanghebbenden.

Over de beantwoording van de vraag, wie als belanghebbenden zijn te beschouwen, kan verschil van mening bestaan. De commissie meent dit begrip beperkt te moeten opvatten. Bij een ruime opvatting toch zou ieder, die slechts een verwijderd belang bij de beschikking heeft, in beroep kunnen gaan, hetgeen moet worden voorkomen. De commissie zou dan ook de formulering van art. 58 der Ambtenarenwet willen overnemen en als belanghebbende willen zien aangemerkt „ieder, die rechtstreeks in zijn belangen is getroffen". Deze formulering is ook niet al te beperkt; in dit verband kan worden gewezen op een uitspraak van de Centrale Raad van Beroep, waarbij het beroep van een ambtenaar der Rijksbelastingen, die meende in aanmerking te komen voor een hogere functie, waarin een ander was benoemd, ontvankelijk werd verklaard [1].

Een zelfstandig beroepsrecht van verenigingen van onderwijzers tegen ontslag of disciplinaire straf van een onderwijzer zou naar het oordeel van de commissie geen aanbeveling verdienen [2]. In de eerste plaats zou het niet juist zijn, dat de vereniging in haar beroep ontvankelijk werd verklaard, wanneer de betrokken onderwijzer zelf in het ontslag of de disciplinaire maatregel wil berusten. Bovendien zou het beroep van de vereniging kunnen leiden tot een reformatio in peius (verandering in ongunstige zin) voor de belanghebbende; zou men dit willen voorkomen, dan zou aan de verenigingen hoogstens een soort beroep in het belang der wet [3] mogen worden toegekend. Tenslotte zou de vereniging bij het beroep wellicht algemene bezwaren naar voren brengen, welke in een beroepsprocedure buiten beschouwing behoren te blijven; hierbij kan evenwel worden opgemerkt, dat dit bezwaar voor de administratieve rechter in mindere mate geldt dan voor de burgerlijke rechter. De commissie is van mening, dat er geen aanleiding is, in de bestaande practijk, volgens welke de vereniging voor het instellen van beroep een machtiging van de betrokkene nodig heeft, wijziging te brengen.

Opgemerkt zij, dat in het ontwerp-B.A.B. van de commissie-De

1 Uitspraak van de C.R.v.B. van 13 November 1941, A.R.B. '42, 184.

2 Een soortgelijke vraag is, of een vakgroep zelfstandig een actie ex art. 1401 B.W. kan instellen wegens het plegen van een onrechtmatige daad tegen haar leden door een bedrijf te vestigen in strijd met het Besluit Algemeen Vestigingsverbod Kleinbedrijf. Bevestigend: Hof Arnhem 24 Juni 1947, N.J. 1948, 236; in dezelfde richting: Hof 's-Hertogenbosch 24 Febr. 1948, N.J. '48, 806; anders: Hof 's-Hertogenbosch 6 April 1948, N.J. 1948, 807; Rb. Haarlem 8 Juli 1947, N.J. 235; Pres. Rb. Maastricht (kort geding) 20 Januari 1947, N.J. 1948, 237; Rb. Leeuwarden 18 Dec. 1947 N.J. 1948, 238; Hof van 's-Hage 19 Mei 1949, N.J. 1950, 138.

3 Een voorbeeld van een beroepsrecht in het belang van de wet in het administratieve recht is dat van de Minister van Justitie op grond van art. 24, lid 2 en art. 25, lid 2 der Ambtenarenwet 1929.

Monchy (art. 4) beroepsrecht is toegekend aan de natuurlijke persoon of rechtspersoon, die door een beschikking rechtstreeks in zijn belang is getroffen.

Zich bij de zienswijze van de commissie-De Monchy aansluitende heeft de commissie op dit punt de volgende conclusie aanvaard:

Het recht van beroep ten aanzien van een beschikking komt in beginsel toe aan hem, die door de beschikking rechtstreeks in zijn belang is geraakt [1].

De commissie is zich er van bewust, dat hiermede geenszins alle dubia zijn opgelost, doch de uitwerking van dit beginsel kan gevoeglijk aan de administratieve rechter worden overgelaten.

Mutatis mutandis kan deze regel ook worden toegepast op het *hoger* beroep ten aanzien van de in beroep genomen beslissing. Voor het geval, dat in beroep de beschikking, waarvan beroep is ingesteld, is bevestigd, moet hier echter een uitzondering worden gemaakt. Van het hoger beroep dient dan in het belang van een goede procesorde te worden uitgesloten de belanghebbende, die de mogelijkheid om tegen de oorspronkelijke beschikking beroep in te stellen heeft laten voorbij gaan. Wie niet tijdig opkomt verliest immers zijn recht. Hetzelfde geldt b.v. ten aanzien van het beroep tegen een uitbreidingsplan door iemand die geen bezwaren heeft ingebracht. De Woningwet bepaalt te dien aanzien in art. 37, lid 3, dat belanghebbenden, die zich met bezwaren tot de raad hebben gewend, bij G.S. (aan wier goedkeuring het uitbreidingsplan is onderworpen) bezwaren tegen het plan kunnen indienen en in art. 38, lid 1, dat belanghebbenden, die bezwaren tegen het ontwerp-plan bij de raad hebben ingediend, tegen het verlenen van de goedkeuring door G.S. beroep kunnen instellen bij de Kroon. Door deze regeling wordt voorkomen, dat nieuwe bezwaren kunnen worden opgeworpen, waarover de raad niet heeft kunnen oordelen. Geheel bevredigend is deze regeling evenwel niet, omdat het plan in afwijking van het ontwerp kan worden vastgesteld: belanghebbenden, die geen bezwaar hadden tegen het ontwerp, doch wel tegen het plan, voor zover dit in afwijking van het ontwerp is vastgesteld, kunnen thans geen beroep instellen, hetgeen onbillijk is; evenmin kunnen belanghebbenden bij de Kroon opkomen tegen onthouding van de goedkeuring door G.S. In de voorstellen van de commissie-Van den Bergh [2] is op dit punt een voorziening getroffen: behalve zij, die tegen het ontwerp bezwaren bij de gemeenteraad hebben ingediend, kan ook bij G.S. bezwaren indienen een ieder, die bezwaren heeft tegen het plan, voorzover dat afwijkt van

1 Zie ook art. 9 in het prae-advies van Prof. Donner uitgebracht voor de Alg. vergadering van de Ver. v. Administratief Recht in 1948.

2 Staatscommissie tot herziening van de Woningwet, ingesteld bij K.B. van 14 Febr. 1947.

het ontwerp (art. K5); voorts kan ook een ieder, die bezwaar heeft tegen de onthouding van de goedkeuring beroep instellen bij de Kroon (art. K7). Het door de commissie-Van den Bergh met deze voorziening beoogde doel kan in een algemene bepaling op eenvoudige wijze worden bereikt door van het hoger beroep een belanghebbende, die in eerste aanleg niet is opgekomen, alleen dan uit te sluiten, indien de oorspronkelijke beschikking *in beroep is bevestigd.*

Het is intussen billijk weer de algemene regel van toepassing te doen zijn, indien het ongebruikt laten van het beroepsrecht in prima verschoonbaar was, alsmede indien in de beschikking na beslissing op het beroep een nieuw element is gekomen.

De hiervoor gestelde regel kan derhalve aldus worden aangevuld:
Van een in beroep gegeven beslissing komt het recht van hoger beroep in beginsel slechts toe aan hem, die door deze beslissing rechtstreeks in zijn belangen is geraakt.

Indien bij de in beroep gegeven beslissing de beschikking, waarvan beroep is ingesteld, is bevestigd, mag hoger beroep niet worden ingesteld door hem, die ten aanzien van die beschikking niet in beroep is gekomen, tenzij
a. het niet instellen van beroep verschoonbaar was of
b. nadat de termijn voor het beroep was verstreken, omstandigheden zich hebben voorgedaan of bekend zijn geworden, welke indien zij zich hadden voorgedaan of bekend waren geweest ten tijde van de beslissing op het beroep, tot een andere beslissing zouden hebben moeten leiden.

Volledigheidshalve moet hier nog melding worden gemaakt van het beroepsrecht van ambtelijke functionarissen. Dit beroep heeft een enigszins ander karakter dan dat van de belanghebbenden: het accent ligt hier minder op de rechtszekerheid voor de belanghebbenden dan op het belang van een correcte wetshandhaving. Als voorbeelden van het „ambtelijke beroep" mogen worden genoemd:

het beroep, dat de Commissaris der Koningin kan instellen bij de Kroon tegen besluiten van Gedeputeerde Staten, waarbij verveningsvergunningen zijn verleend, gewijzigd, geweigerd of ingetrokken (art. 5, lid 5 der Verveningenwet), tegen besluiten van Gedeputeerde Staten tot goedkeuring van keuren of politieverordeningen van waterschappen, veenschappen en veenpolders (art. 9, lid 4 der Keurenwet) en tegen de besluiten van Gedeputeerde Staten, bedoeld in de artt. 19 en 35 der Waterstaatswet 1900;

het beroep, dat de burgemeester bij Gedeputeerde Staten kan instellen tegen het verlenen van een Drankwetvergunning door B. en W. (art. 19, lid 2 der Drankwet);

het beroep, dat de hoofdinspecteur van het lager onderwijs kan instellen bij Gedeputeerde Staten tegen raadsbesluiten, waarbij de jaarlijkse vergoedingen voor bijzondere scholen zijn vastgesteld (art. 103, lid 8 der L.O.-wet 1920).

§ 3. *Opschortende werking*

In § 2 van het hoofdstuk I heeft de commissie in het algemeen aangegeven op welk ogenblik de beschikking het rechtsgevolg verkrijgt, waarop zij is gericht. De vraag, of voor het intreden van dit rechtsgevolg vereist is, dat de beroepstermijn is verstreken of op het beroep is beslist, bleef daar buiten behandeling. Dit punt (de opschortende werking van de beroepstermijn en de behandeling van het beroep) komt thans aan de orde.

De vraag, of het beroep schorsende kracht heeft, doet zich vooral voor ten aanzien van de zgn. belastende beschikkingen (dus b.v. de beschikking, waarbij een verplichting wordt opgelegd of een vergunning wordt ingetrokken). Indien tegen dergelijke beschikkingen beroep is opengesteld, zal dit vrijwel steeds geschied zijn om aan de belanghebbende de nodige waarborgen te geven voor het geval in zijn rechtstoestand wordt ingegrepen. Aan deze waarborgen zou in bepaalde gevallen afbreuk kunnen worden gedaan, indien het met de beschikking beoogde rechtsgevolg zou intreden vóórdat beroep is ingesteld of op het beroep is beschikt. Men denke b.v. aan de intrekking van drankwetvergunningen. Het zou toch weinig bevredigend zijn, indien de vergunninghouder na intrekking van de vergunning zijn bedrijf zou moeten staken, terwijl de beroepstermijn nog hangende is of op het beroep nog niet is beslist. De Drankwet heeft dan ook bepaald — naar de mening van de commissie terecht — dat gedurende de termijn tot en de behandeling van het beroep de intrekking buiten werking blijft (art. 34, lid 5, Drankwet).

Andere gevallen, waarin aan het beroep uitdrukkelijk schorsende kracht is toegekend, zijn: het beroep tegen het verlenen, wijzigen en intrekken van een verveningsvergunning (art. 6, lid 1, der Verveningenwet 1895; het tweede lid van deze bepaling opent echter de mogelijkheid voor G.S. om na wijziging of intrekking van de vergunning de staking van het vervenen te bevelen); het beroep tegen afkeuring van schoollokalen, tenzij de inspecteur anders bepaalt (art. 7, lid 8 der L.O.-wet); het beroep tegen een aanschrijving tot woningverbetering (art. 24 der Woningwet); het beroep tegen een besluit tot onbewoonbaarverklaring (art. 26 der Woningwet).

Intussen kan men ook wat de belastende beschikkingen betreft de opschortende werking van het beroep niet als regel beschouwen. In tal van gevallen zou het onaanvaardbaar zijn, indien het beroep schorsende kracht zou hebben. Men denke slechts aan de beschikkingen, gegeven in het belang van de openbare orde. Veelal zal de

opschortende werking ook gevoeglijk kunnen worden gemist. Wanneer het beroep een beschikking betreft, waarbij een verplichting tot betaling van een geldbedrag is opgelegd, kan, indien de beschikking in beroep wordt vernietigd, het betaalde bedrag worden gerestitueerd. Aan een opschortende werking van het beroep bestaat dan minder behoefte. In verscheidene wetten op het terrein van de sociale verzekering is de schorsende kracht dan ook uitdrukkelijk uitgesloten: art. 82, lid 1, van de Ongevallenwet 1921, art. 91, van de Land- en tuinbouwongevallenwet 1922, art. 347 van de Invaliditeitswet 1913, art. 84, lid 3, van de Kinderbijslagwet 1939. Zo ook op het gebied van 's Rijks directe belastingen: art. 10 van de Wet op de invordering (wet van 22 Mei 1845, S.22).

Bij begunstigende beschikkingen zal het beroep slechts zelden schorsende kracht behoeven te hebben. Van beschikkingen, waarbij men een recht verkrijgt, b.v. een vergunning of een toestemming, behoeft men immers geen gebruik te maken. Wordt tegen een dergelijke beschikking beroep ingesteld, hetzij door degene ten aanzien van wie de beschikking is genomen (b.v. wanneer een vergunning is verleend onder voorwaarden), hetzij door anderen (b.v. bij het zgn. ambtelijke beroep), dan kan in de regel aan de betrokkene zelf worden overgelaten of hij van zijn recht onmiddellijk gebruik zal maken of het verstrijken van de beroepstermijn c.q. de beslissing op het beroep zal afwachten.

Overziet men de verschillende categorieën van beschikkingen dan blijkt naar het oordeel van de commissie duidelijk, dat er geen aanleiding is, de opschortende werking van het beroep tot algemene regel te verheffen. De opschortende werking zal, wanneer zij niet kan worden gemist, in vele gevallen uitdrukkelijk zijn toegekend [1].

Er zullen echter gevallen blijven, waarin de werking van de beschikking moet kunnen worden opgeschort, ook zonder dat in de bijzondere wettelijke regeling, waarop de beschikking steunt, een basis aanwezig is. Voor dergelijke gevallen kan aan een bijzondere voorziening behoefte bestaan. In dit verband moge er aan worden herinnerd, dat de commissie-De Monchy, welke aan het beroep ingevolge het ontwerp-B.A.B. geen schorsende kracht heeft toegekend, een bepaling heeft voorgesteld (art. 16 van het ontwerp-B.A.B.) krachtens welke de Kroon, hangende het onderzoek, de beschikking, waartegen bij Haar voorziening is gevraagd, kan schorsen op grond, dat de tenuitvoerlegging van de beschikking voor de klager onherstelbaar of in verhouding tot het door de beschikking te dienen belang onevenredig nadeel met zich zou brengen [2]. Naar

[1] Zie ook art. 19, zesde lid, van de Drankwet; het beroep schort hier niet alleen de werking van de beschikking zelf op, maar bovendien de behandeling van andere aanvragen om een vergunning.

[2] Vgl. ook het wetsontwerp administratieve rechtspraak bedrijfsorganisatie, volgens hetwelk het beroep krachtens deze wet geen schorsende kracht heeft (art.

het oordeel van de commissie is hier een gelukkige tussenoplossing gevonden: een „automatische" opschorting van de werking der beschikking wordt hier vermeden en anderzijds wordt hier een bevredigend criterium gegeven voor de gevallen, waarin de werking der beschikking door het beroepsorgaan kan worden opgeschort.

Een algemene bepaling als hier door de commissie-De Monchy voorgesteld past intussen alleen in het administratieve beroep. Aan de onafhankelijke administratieve rechter kan bezwaarlijk bij *algemene* regel de bevoegdheid worden toegekend om de werking van een beschikking op te schorten. Het gevaar zou dan bestaan dat de verantwoordelijkheid van de bestuursorganen werd doorkruist. Is er op dit punt behoefte aan een bijzondere voorziening, dan zal dit bij een *speciale* regeling dienen te geschieden.

Als conclusie van het vorenstaande meent de commissie met gebruikmaking van de formulering van de commissie-De Monchy, een bepaling van de volgende inhoud te kunnen voorstellen:

De wet verlene aan het administratieve beroepsorgaan de bevoegdheid, de werking van een beschikking waartegen beroep is ingesteld hangende de behandeling van het beroep op te schorten.

Deze conclusie kan uiteraard niet de betekenis hebben van een richtlijn voor het administratieve beroepsorgaan, doch moet worden gezien als een desideratum op het gebied van de wetgeving.

§ 4. *De inhoud van de beslissing op het beroep*

Terzake van de beslissing op het beroep heeft de commissie allereerst aandacht gegeven aan het object van de beslissing. De commissie meent dat de beslissing, met het oog op de belangen van een goede procesorde, alsmede uit practische overwegingen, beperkt moet blijven tot het onderwerp, waarop het beroep betrekking heeft, of m.a.w. tot de beschikking of het zelfstandig onderdeel daarvan, waartegen het beroep is gericht. Als voorbeeld moge worden genoemd het beroep tegen de vaststelling van een wegenlegger. Het zou niet juist zijn, indien het in beroep oordelende orgaan in zijn beslissing uitspraak zou doen ten aanzien van een weg, waarop het beroep geen betrekking heeft. In verscheidene wetten is trouwens uitdrukkelijk bepaald, dat de beroepsinstantie niet buiten het onderwerp van het beroep mag treden. Zo bepaalt art. 53 van de Beroepswet, dat de uitspraak van de raden van beroep en van de Centrale Raad van Beroep „de onderwerpen betreft, door de vorderingen der partijen aan hun oordeel onderworpen". Voor de uitspraken van de ambtenarengerechten bevat de Ambtenarenwet een soortgelijke bepaling (art. 45), zij het dat hier enige verruiming is aangebracht door de bepaling, dat een tegen een deel van een besluit ingesteld beroep geacht wordt tegen het gehele be-

32, lid 4), doch in bepaalde gevallen een voorlopige voorziening kan worden gelast (art. 63).

sluit gericht te zijn (art. 61). In bepaalde gevallen is een zo uitdrukkelijke bepaling niet in de regeling van het beroepsrecht opgenomen, maar blijkt toch uit de inhoud van de regeling van het beroepsrecht, dat niet buiten het onderwerp van het beroep mag worden getreden. Aldus b.v. het beroep, dat krachtens art. H 7 der Kieswet tegen de beslissing van het hoofdstembureau over de geldigheid der lijsten en over het handhaven der daarop voorkomende candidaten, kan worden ingesteld bij Gedeputeerde Staten. Bij de behandeling van het beroep kan ingevolge art. H 8, derde lid, hij die het beroep heeft ingesteld, dit beroep en de voorzitter of een der andere leden van het hoofdstembureau de beslissing van dit bureau toelichten. Hieruit kan worden afgeleid, dat G.S. niet bevoegd zijn een beslissing te nemen met betrekking tot gebreken in de candidatenlijsten, waartegen het beroep niet is gericht.

Dat de beslissing zich behoort te beperken tot het *onderwerp* van het beroep, impliceert uiteraard niet, dat de beroepsinstantie ook aan de in beroep aangevoerde *gronden* gebonden zou zijn. Voor wat de *rechtsgronden* betreft zou de commissie een zodanige gebondenheid in elk geval niet willen aanvaarden. Evenals de burgerlijke rechter moeten ook het administratieve beroepsorgaan en de onafhankelijke administratieve rechter bevoegd worden geacht „ambtshalve de rechtsgronden aan te vullen" (art. 48 Rv.).

Voor wat de bevoegdheid tot aanvulling der *feitelijke gronden* betreft moet, naar het oordeel van de commissie, onderscheid worden gemaakt tussen het administratieve beroep en het beroep op de onafhankelijke administratieve rechter. Het administratieve beroepsorgaan staat immers, zoals in § 1 reeds is gebleken, in een andere positie ten aanzien van de aan zijn oordeel onderworpen beschikking dan de onafhankelijke administratieve rechter. Zijn taak heeft niet alleen een judicieel doch mede een bestuurlijk karakter. Zijn uitspraak kan daarom niet alleen worden gezien als een beslissing in een gerezen geschil, doch bevat in zekere zin mede zijn oordeel over de juistheid van de beschikking. Op grond daarvan is de commissie van mening, dat het administratieve beroepsorgaan niet uitsluitend acht behoeft te slaan op de in beroep aangevoerde feiten, doch dat het zijn beslissing mede mag doen steunen op feiten, die in beroep niet zijn aangevoerd. Zo acht de commissie het aanvaardbaar, dat de Kroon in beroep de goedkeuring van een uitbreidingsplan zou vernietigen niet op grond van de in beroep tegen het plan aangevoerde bezwaren, maar b.v. omdat de opzet te royaal is [1].

Wanneer de Kroon, bij de beoordeling van het beroep tegen een afwijzing door het Gewestelijk Arbeidsbureau van een verzoek om plaatsing, in tegenstelling met het G.A.B. de ontwikkeling van de

[1] Zie b.v. K.B. van 25 Jan. 1950, no. 19 (A.R.B. 1950, 495; O.B. 1950, XI.11, 7681).

betrokkene voldoende acht, maar b.v. ontdekt, dat deze van slecht levensgedrag is, dan zou zij naar het oordeel van de commissie bevoegd moeten worden geacht het beroep op laatstgenoemde grond af te wijzen. Ook bij een beroepsprocedure ex art. 20 der Hinderwet zou de Kroon met andere factoren dan in beroep zijn aangevoerd rekening mogen houden b.v. met de later ontdekte omstandigheid, dat de werking van de inrichting aan de omliggende huizen ernstige schade zou toebrengen [1].

Met betrekking tot het hier gemaakte onderscheid tussen rechtsgronden en feitelijke gronden moet er op worden gewezen, dat dit slechts betrekkelijke waarde heeft. „Aanvulling" van rechtsgronden is veelal niet mogelijk zonder feiten, welke in beroep niet zijn aangevoerd, in de overwegingen te betrekken. Dit moge met een voorbeeld worden toegelicht. B. en W. weigeren een drankwetvergunning wegens bekend slecht levensgedrag van de verzoeker (art. 12 sub 15°). Gedeputeerde Staten zijn het in beroep met dit standpunt niet eens, maar ontdekken, dat de verzoeker van één of meer rechten, vermeld in art. 28 Wetboek van Strafrecht, bij rechterlijke uitspraak is ontzet en dat het gemis van dat recht tengevolge van die ontzetting voortduurt. Zij handhaven dan de beslissing van B. en W., doch doen daarvoor een beroep op art. 12, sub 14° der Drankwet. Dit geval vormt een duidelijke illustratie van de stelling, dat de „aanvulling" van rechtsgronden niet altijd is te scheiden van het betrekken in de overwegingen van feiten, welke in beroep niet zijn aangevoerd. Het bedoelde onderscheid moet dus wel met voorzichtigheid worden gehanteerd.

De vraag, of ook de onafhankelijke administratieve rechter ambtshalve de feitelijke gronden mag aanvullen, is niet in algemene zin te beantwoorden. Voor wat de raden van beroep voor de directe belastingen betreft moet deze vraag in zoverre ontkennend worden beantwoord, dat de raden van beroep lijdelijk zijn ten aanzien van tussen partijen vaststaande feiten [2].

De Ambtenarenrechter is aan de feitelijke voorstelling van partijen niet gebonden: krachtens artikel 77 der Ambtenarenwet kan een nader onderzoek naar de feiten worden gelast. Voor het sociale verzekeringsrecht behelst art. 93 van de Beroepswet een overeenkomstige bepaling.

Uit de genoemde voorbeelden blijkt, dat, anders dan voor het administratieve beroep, voor het beroep op de onafhankelijke administratieve rechter een bevoegdheid om de feitelijke gronden aan te vullen niet als regel kan worden aangenomen.

[1] Er blijft naar het oordeel van de commissie iets onbevredigends in, dat, afgezien van de mogelijkheid van toepassing van het vernietigingsrecht, de mogelijkheid om t.a.v. een beschikking in te grijpen afhankelijk is van het al of niet instellen van beroep door de belanghebbende. Deze omstandigheid heeft de commissie evenwel niet tot een andere conclusie kunnen leiden.

[2] B. Schendstok, Raden van beroep voor de directe belastingen. blz. 116 e.v.

Het vorenstaande kan worden samengevat in een conclusie van de volgende inhoud:

Bij de behandeling van het beroep kunnen het administratieve beroepsorgaan en de administratieve rechter ambtshalve de rechtsgronden aanvullen.

Het administratieve beroepsorgaan kan ook de feitelijke gronden ambtshalve aanvullen.

Met betrekking tot de beslissing op het beroep kan zich de vraag voordoen, of de beschikking moet worden beoordeeld naar het tijdstip, waarop zij is genomen dan wel, naar het tijdstip van de beslissing op het beroep.

Ook bij de beantwoording van deze vraag moet onderscheid worden gemaakt tussen het administratieve beroep en het beroep op de onafhankelijke administratieve rechter.

Voor wat het administratieve beroep betreft wordt aangenomen, dat de beschikking mag worden beoordeeld naar het tijdstip van de beslissing op het beroep. De commissie acht dit standpunt juist. Het administratieve beroepsorgaan is immers, zoals boven reeds is opgemerkt, als zodanig naast rechtsprekend ook besturend orgaan. Het heeft mede tot taak voor een juiste beschikking te zorgen en behoeft daarom niet te volstaan met een beoordeling van de beschikking naar het tijdstip waarop deze werd gegeven.

Het bovenbedoelde standpunt wordt ook in de practijk gevolgd. Zo werd b.v. door de Kroon in beroep alsnog een hotelvergunning verleend, welke door Gedeputeerde Staten wegens het niet voldoen der lokaliteiten aan de wettelijke eisen was geweigerd, omdat inmiddels aan deze eisen was voldaan (K.B. van 17 Juli 1950, no. 37, A.R.B. 1951, 133) [1]. Aldus besliste de Kroon ook inzake de toelating van een raadslid; dit raadslid was ten dage, dat de raad over zijn toelating besliste, ingevolge het bepaalde in artikel 25, 1e lid, onder h, in verband met artikel 25, 3e lid, der gemeentewet van het raadslidmaatschap uitgesloten, omdat zijn echtgenote onderwijzeres was bij het lager onderwijs; de gemeenteraad had hem daarom niet als raadslid toegelaten; G.S. hadden in beroep (op gronden, die hier buiten beschouwing kunnen blijven) het raadslid alsnog toegelaten; op het tijdstip, waarop de Kroon in hoger beroep moest beslissen, bekleedde de echtgenote niet meer een met het raadslidmaatschap onverenigbare betrekking; op deze grond besliste de Kroon, dat tegen de toelating van het raadslid geen bezwaar kon worden gemaakt (K.B. van 23 Februari 1950, A.R.B. 1950, 512; O.B. 1950, III.20.1, 7424; Gem. St. 1950, 5059.7).

Er kunnen zich gevallen voordoen, waarin van deze regel moet worden afgeweken, zoals b.v. bij het beroep tegen de *intrekking* van

[1] In gelijke zin: K.B. van 20 April 1951, no. 13 (A.R.B. 1951, 628; O.B. X.1, 8998; G.S. 1951, 5120.3).

Drankwetvergunningen; de intrekking moet dan worden beschouwd als een *sanctie* op het niet-naleven van de voorschriften der Drankwet, waaraan niet is te ontkomen door alsnog aan deze voorschriften te voldoen (K.B. van 14 Juni 1938, A.R.B. 1938, 791; Gem. St. 1938, 4531.4) [1].

De overweging, op grond waarvan het administratieve beroepsorgaan de beschikking, waarvan beroep is ingesteld, mag beoordelen naar het tijdstip van de beslissing op het beroep, geldt niet voor de onafhankelijke administratieve rechter. De commissie is dan ook van mening, dat de door haar in het vorenstaande voor het administratieve beroep aanvaarde regel voor de onafhankelijke administratieve rechtspraak *niet* als regel geldt. Voor de onafhankelijke administratieve rechter zal de vraag, of en in hoeverre (mede) acht mag worden geslagen op de toestand ten tijde van de beslissing op het beroep, van geval tot geval aan de hand van de betrokken regeling moeten worden beantwoord. In het ambtenarenrecht is in dit verband de mogelijkheid van gedektverklaring van belang: daardoor kan, wanneer een ontslagbesluit nietig is verklaard, rekening worden gehouden met de omstandigheid dat reeds een ander in de plaats van de ontslagene is benoemd; zie b.v. C.R.v.B. 7 Dec. 1948 (A.R.B. 1949, 253; O.B. 1948, IV.3, 5488).

Als conclusie van het vorenstaande kan de volgende regel worden gesteld:

Het administratieve beroepsorgaan is bevoegd de beschikking, waarvan bij hem beroep is ingesteld, te beoordelen naar het tijdstip van de beslissing op het beroep.

Met betrekking tot de vraag, of in beroep een beslissing kan worden genomen in een voor de belanghebbende ongunstige zin (de zgn. reformatio in peius) moge worden gewezen op enkele uitdrukkelijke wetsbepalingen. Artikel 46 van de Ambtenarenwet en art. 53, tweede lid, der Beroepswet bepalen, dat wijziging ten nadele van degene, die in beroep is gekomen, mogelijk is. Ten aanzien van de directe belastingen daarentegen is reformatio in peius niet mogelijk: de raden van beroep voor de directe belastingen kunnen nl. een aanslag wel verminderen, doch niet verhogen. In het licht van deze bepalingen is er naar het oordeel van de commissie voor wat de administratieve rechter betreft voor een algemene bepaling te dezer zake geen plaats.

Voor wat het administratieve beroep betreft ziet de commissie, in aanmerking nemende dat het administratieve beroepsorgaan mede een bestuurlijke functie heeft, geen reden de reformatio in peius uit te sluiten.

[1] Zie ook het (contraire) K.B. van 12 Mei 1952, S. 271 (A.R.B. 1952, 600; O.B. XI.7, 10185) waarover Stellinga in T.v.O. no. 379.

§ 5. *Beroepstermijn*

De commissie-Kooiman heeft indertijd voorstellen gedaan om te komen tot meer uniformiteit in de tijdseenheden, waarin de beroepstermijn wordt uitgedrukt. Ook de commissie heeft zich van de wenselijkheid van uniformiteit in dit opzicht rekenschap gegeven. Zij heeft voor een bepaald stelsel geen voorkeur, doch is wel van mening, dat het aanbeveling zou verdienen indien de wetgever met deze wenselijkheid zoveel mogelijk rekening zou houden.

Ook het tijdstip, waarop de beroepstermijn dient in te gaan, is in de onderscheidene wetten verschillend geregeld. In het algemeen zou de commissie het tijdstip van de verzending van de beschikking als aanvangsdatum van de beroepstermijn willen zien aangemerkt (vgl. art. 235 der gemeentewet) [1].

[1] Zie voor de vraag of vóór de verzending van de beschikking beroep kan worden ingesteld Mr Dr H. Vos in W.G.B. van 10 Februari 1933, en G. M. J. van Roessel, De ontvankelijkheid in geschillen van bestuur. Naar laatstgenoemd werk, waarin een groot aantal uitspraken van de Kroon m.b.t. de ontvankelijkheid in bestuursgeschillen is vermeld, moge ook worden verwezen voor verschillende andere met het beroep samenhangende vragen.

HOOFDSTUK IV. HET VERNIETIGINGSRECHT

§ 1. *Vernietiging wegens strijd met de wet*

De gebruikelijke gronden voor vernietiging zijn: strijd met de wet en strijd met het algemeen belang (artt. 142 en 147 der Grondwet, art. 166 provinciale wet, art. 185 gemeentewet, art. 24 Wet op de Kamers van Koophandel en Fabrieken 1950 [1], art. 58 Wet op de bedrijfsorganisatie).

Over de vraag, wanneer vernietiging wegens strijd met de wet mogelijk is, heerst verschil van opvatting. Moet het begrip wet in dit verband worden opgevat in formele, dan wel in materiële zin?

Voor de formele opvatting pleit in de eerste plaats de omstandigheid, dat het begrip wet in de Grondwet in de regel in formele zin wordt gebezigd [2]. Zou het begrip wet in de artt. 142 en 147 der Grondwet materieel worden opgevat, dan zou hier dus sprake zijn van een uitzondering.

In de tweede plaats verdient de aandacht, dat zowel de provinciale wet als de gemeentewet op dit punt de meervoudsvorm bezigen. Dit zou er op kunnen wijzen, dat hier alleen aan de wet in formele zin is gedacht.

Tegen de formele opvatting zijn echter ook bezwaren aan te voeren. Zij zou er toe leiden, dat een gemeentelijk besluit, hetwelk met een provinciale verordening in strijd is, niet wegens strijd met de wet zou kunnen worden vernietigd. Men zou hier dan zijn toevlucht moeten nemen tot vernietiging wegens strijd met het algemeen belang. Dit is in de practijk geschied bij het K.B. van 4 Augustus 1937, S. 2346 (A.R.B. 1937, 894, Gem. St. 4483), waarbij wegens strijd met het algemeen belang werden vernietigd enige besluiten van de raad der gemeente Asten, welke in strijd waren met een provinciale verordening. Bij dit K.B. werd overwogen, dat het nemen van besluiten door een gemeentebestuur in strijd met de provinciale verordening geacht moet worden in strijd te zijn met het algemeen belang, dat medebrengt „strikte naleving van wettelijke voorschriften". Dit K.B. heeft in de Tweede Kamer ernstige critiek ontmoet. Er werd op gewezen, dat er in casu feitelijk sprake was van strijd met de *wet*. De Kroon had immers zelf overwogen, dat een „wettelijk voorschrift" niet was nageleefd.

Ook de commissie acht in dergelijke gevallen vernietiging wegens strijd met het algemeen belang niet bevredigend. Weliswaar zou bij

[1] Aldus ook reeds art. 22 van de Wet op de K.v.K. 1920, S. 152.

[2] Verwezen zij naar een artikel van Prof. Van den Bergh in N.J.B. 1939, no. 33.

de formele opvatting in geval van strijd van een gemeentelijke verordening met een provinciale verordening vernietiging wegens strijd met de wet kunnen worden geconstrueerd langs de omweg van art. 193 der gemeentewet, doch deze constructie is naar het oordeel van de commissie weinig gelukkig, terwijl bovendien moet worden bedacht, dat dit artikel, gezien de daartegen bestaande bezwaren, t.z.t. wellicht zal verdwijnen [1]. Ook voor het geval een gemeentelijk of provinciaal besluit, niet zijnde een verordening, met een algemene maatregel van bestuur in strijd is, doet het bezwaar van de formele opvatting zich gelden: vernietiging wegens strijd met het algemeen belang is dan evenmin juist te achten [2].

Zou men nu, op grond van de hiervoren genoemde bezwaren tegen de formele opvatting, in dit verband voor het materiële wetsbegrip willen opteren, dan zijn daarmede echter niet alle moeilijkheden opgelost. Naar het oordeel van de Hoge Raad uitgesproken in zijn arrest van 10 Juni 1919 (W. 10429; A.R.B. 1919, 185) moet aan het begrip „wet" in art. 99, sub 2°, der Wet op de rechterlijke organisatie, worden verstaan elke naar buiten werkende, dus tot ieder gerichte, algemene regeling, welke is uitgegaan van een openbaar gezag, dat de bevoegdheid daartoe aan de wet, in de zin van een regeling door de wetgevende macht (dus wet in formele zin) ontleent. Onder deze omschrijving valt dus ook een gemeentelijke verordening. Aanvaarding van dit materiële wetsbegrip voor de toepassing van het vernietigingsrecht zou kunnen leiden tot de conclusie, dat een provinciale verordening, welke in strijd is met een gemeentelijke verordening, in strijd zou zijn met de wet, hetgeen onaanvaardbaar is. Voor de verhouding tussen de verordeningen van de provinciën en gemeenten enerzijds en die van de lichamen van de bedrijfsorganisatie anderzijds — welke verhouding opzettelijk niet is geregeld — zou men, bij aanvaarding van het hiervoor bedoelde materiële wetsbegrip, tot de eigenaardige conclusie kunnen komen, dat, wanneer verordeningen van deze lichamen met elkaar in strijd zijn, zowel de ene verordening als de andere in strijd zou zijn met de wet.

Intussen rijst de vraag, of de in de vorige alinea geschetste consequenties van de materiële opvatting inderdaad moeten worden getrokken. Kan wel worden volgehouden, dat een provinciale verordening, welke van een gemeentelijke verordening afwijkt, daarmede ook „strijdt"? Met andere woorden: hoe moet het begrip „strijd" in dit verband worden opgevat? Het begrip „strijd" is naar het oordeel der commissie niet synoniem met afwijking, maar behoort te worden opgevat als *rechtens ongeoorloofde* afwijking. Een

[1] Zie het prae-advies van Mr J. M. Kan over „De grenzen van de verordenende bevoegdheid der gemeente" (Geschriften Ver. voor Adm. Recht, no. XIII).

[2] Een uitvoerige beschouwing over het onderwerp van deze paragraaf treft men aan in de bijdrage van Mr J. M. Kan in het Gedenkboek Gemeentewet 1851—1951.

provinciale verordening, welke van een gemeentelijke verordening afwijkt, kan niet gezegd worden daarmede ook in strijd te zijn, omdat een hoger orgaan uiteraard niet gebonden is aan de regelingen van een lager orgaan. Hetzelfde geldt voor de verhouding van de provinciale en gemeentelijke verordeningen enerzijds en die van de lichamen van de bedrijfsorganisatie anderzijds, omdat de verhouding tussen deze lichamen niet geregeld is; wijken verordeningen van deze lichamen van elkaar af dan zal zo nodig een dezer verordeningen kunnen worden vernietigd wegens strijd met het algemeen belang.

Vat men het begrip strijd op als „ongeoorloofde afwijking" dan vervallen naar het oordeel van de commissie de hiervoor genoemde bezwaren tegen de materiële wetsopvatting. De commissie is dan ook van mening, dat het begrip strijd met de wet behoort te worden opgevat als „ongeoorloofde afwijking van een wet in materiële zin".

Wanneer er sprake is van een rechtens ongeoorloofde afwijking van een wet in materiële zin, is intussen een vraag, over de beantwoording waarvan men in bepaalde gevallen van mening kan verschillen. Zo kan b.v. de vraag worden gesteld, of er van een ongeoorloofde afwijking sprake is, wanneer een raadsbesluit van de eigen verordening van de betrokken gemeente afwijkt. In de practijk is in dergelijke gevallen geen strijd met de wet aangenomen. Uit de tijd vóór 1926 zijn in 't geheel geen voorbeelden van vernietiging van raadsbesluiten wegens strijd met de eigen verordening der gemeente bekend. Bij K.B. van 21 Augustus 1926, S. 311 (A.R.B. 1926, 256; Gem. St. 3913) werd vernietigd een raadsbesluit van Oud-Vossemeer, strekkende tot het verlenen van ontheffing van de in de bouwverordening gestelde eis van verplichte aansluiting op het buizennet der waterleiding, zonder dat aan de daarvoor in de bouwverordening gestelde eis van de aanwezigheid van een ander deugdelijk middel van watervoorziening was voldaan. De vernietiging werd gegrond op strijd met het algemeen belang. Eveneens op strijd met het algemeen belang gegrond waren de vernietigingsbesluiten van 19 Januari 1927, S. 14 (A.R.B. 1927, 25), van 25 Augustus 1928, S. 347, 348 en 349, van 21 Januari 1933, S. 19 (A.R.B. 1933, 271; Gem. St. 4247) en van 29 Februari 1940, S. 2341 (A.R.B. 1940, 501; Gem. St. 4618,2). Wel zijn er in de jurisprudentie van de Kroon gevallen, waarin een met de eigen verordening strijdig raadsbesluit werd vernietigd wegens strijd met de wet, maar dit geschiedde alleen, indien een wettelijke bepaling — wettelijk hier in formele zin genomen — kon worden aangewezen, die geacht kon worden te zijn overtreden door de afwijking van de gemeentelijke verordening, b.v. art. 6 van de Woningwet bij strijd met de bouwverordening, art. 125 der Ambtenarenwet bij strijd met het ambtenarenreglement, art. 252 der gemeentewet bij strijd met de krachtens dit artikel vastgestelde voorschriften. Overigens pleegt de vernietiging

bij strijd met de eigen verordening der gemeente te worden gegrond op strijd met het algemeen belang. De beantwoording van de vraag, of ook in deze gevallen de vernietiging niet behoort te worden gegrond op strijd met de wet is bij de door de commissie aan het begrip „strijd met de wet" gegeven interpretatie afhankelijk van het oordeel over de al of niet geoorloofdheid van de afwijking van het raadsbesluit van de verordening. Hoewel men, zoals reeds is opgemerkt, hierover van mening kan verschillen is de commissie toch geneigd hier inderdaad van een ongeoorloofde afwijking te spreken. Stelt de gemeenteraad een algemene regeling vast dan behoort hij zich toch in de eerste plaats zelf aan deze regeling te houden en daarvan niet in incidentele gevallen af te wijken. Wil hij afwijkingen mogelijk maken, dan moet hij dit bij de verordening zelve doen. De commissie zou het dan ook zeker verdedigbaar achten, indien een raadsbesluit, hetwelk van de eigen verordening van de betrokken gemeente afwijkt, wegens strijd met de wet werd vernietigd.

Tenslotte moet in dit verband nog de aandacht worden gevestigd op artikel 22 van de Waterstaatswet 1900. In dit artikel wordt naast strijd met de wet met zoveel woorden genoemd strijd met een algemene maatregel van bestuur, een provinciale verordening of de inrichting van het waterschap.

Het is duidelijk, dat het begrip wet hier in formele zin moet worden opgevat. Voor navolging van de redactie van artikel 22 der Waterstaatswet 1900 in de andere wettelijke bepalingen inzake de vernietiging ziet de commissie geen aanleiding. In het algemeen kan h.i. met de gebruikelijke formulering, welke naast strijd met het algemeen belang alleen noemt strijd met de wet, mits dit begrip wordt opgevat als ongeoorloofde afwijking van een wet in materiële zin, worden volstaan.

De commissie heeft nog overwogen, of er aanleiding is de strijd met de wet als vernietigingsgrond te wijzigen in „strijd met het recht". Zij heeft gemeend, dat op deze vraag een nieuw licht zou vallen indien bij de herziening van de wettelijke regeling inzake de cassatierechtspraak het begrip „schending of verkeerde toepassing van de wet" zou worden vervangen door „schending of verkeerde toepassing van het recht". Met het oog daarop heeft zij van de behandeling van dit punt afgezien.

§ 2. *Vernietiging wegens strijd met het algemeen belang*

De vraag, wat moet worden verstaan onder „het algemeen belang", kan hier niet in algemene zin aan de orde worden gesteld. Terzake moge worden verwezen naar de prae-adviezen over dit onderwerp, uitgebracht door Dr Van Poelje en Prof. Polak voor de in 1950 gehouden algemene vergadering van de Vereniging voor Administratief Recht. Uit deze prae-adviezen blijkt wel duidelijk, dat het begrip algemeen belang zeer flexibel is, dat de inhoud ervan niet vast-

omlijnd is, doch verschillen kan naar gelang van het verband, waarin het wordt gebezigd. Hier moge worden volstaan met enkele opmerkingen over de betekenis van het begrip „algemeen belang" voor de toepassing van het vernietigingsrecht.

Dr S. O. van Poelje omschrijft het hier bedoelde algemeen belang in zijn prae-advies als „elk meerwaardig belang, d.w.z. elk belang, dat naar het oordeel van het orgaan, dat tot schorsing of vernietiging overgaat, van hogere orde is dan het belang, hetwelk door het te vernietigen besluit gediend werd".

Prof. Polak constateert in zijn prae-advies, dat de Kroon zich bevoegd acht elk besluit van een provinciaal of gemeenteorgaan te vernietigen, als zij van oordeel is, dat de voordelen daarvan geringer zijn dan de nadelen, dat het een grotere krenking dan bevordering van bescherming waardige belangen bevat.

Mr Kan heeft in zijn opstel in het Gedenkboek gemeentewet tegen deze „afweging van belangen" bij de uitoefening van het vernietigingsrecht gewaarschuwd. De schrijver wijst er op, dat de Kroon dan gemakkelijk op de stoel van het gemeentebestuur komt te zitten, hetgeen zeker bij deze repressieve vorm van hoger toezicht niet toelaatbaar is.

De commissie zou het begrip „algemeen belang" als vernietigingsgrond in beginsel ruim willen opvatten. Met name zou zij niet alleen het Rijksbelang als algemeen belang willen aanmerken, ook niet alleen het belang van een hogere corporatie, doch in beginsel — met de woorden van Dr Van Poelje — elk belang dat van hogere orde is. Men kan immers in dit verband, omdat de delen nu eenmaal met het geheel samenhangen de belangen van de delen bezwaarlijk van die van het geheel afsplitsen.

De vraag, *wanneer* er sprake is van een belang van hogere orde is niet in abstracto te beantwoorden. De beoordeling daarvan ligt in elk concreet geval geheel bij het gezag, dat de bevoegdheid tot uitoefening van het vernietigingsrecht heeft.

Principiële beperkingen voor de uitoefening van het vernietigingsrecht wegens strijd met het algemeen belang zou de commissie dus niet willen stellen, tenzij deze, dat door een zodanige vernietiging geen met de wet strijdig resultaat mag ontstaan [1]. Dit betekent evenwel niet, dat de commissie nu voor een ruime hantering van het vernietigingsrecht wegens strijd met het algemeen belang geporteerd zou zijn. Het repressieve karakter van deze vorm van hoger toezicht brengt h.i. mede, dat een ingrijpen van hoger gezag door vernietiging wegens strijd met het algemeen belang alleen in duidelijk sprekende gevallen op zijn plaats is.

Doordat de commissie principiële beperkingen ten aanzien van de vernietiging wegens strijd met het algemeen belang afwijst, is er naar haar oordeel ook geen aanleiding vernietiging van gemeente-

[1] Zie Mr H. D. van Wijk in De Ned. Gem. van 16 Febr. 1951.

lijke besluiten wegens evidente strijd met het gemeentelijk belang a priori ontoelaatbaar te achten. Dit zou trouwens niet doelmatig zijn, omdat dan een bijzondere voorziening voor de gevallen, waarin een lagere corporatie haar eigen belang door een bepaald besluit in bijzondere mate zou aantasten, onvermijdelijk zou zijn.

Met betrekking tot gemeentelijke besluiten, welke met het gemeentebelang in strijd zijn is in de practijk van het vernietigingsrecht niet steeds hetzelfde standpunt ingenomen.

De plaatsing van het gemeentehuis op een half uur afstand buiten de gemeente werd bij K.B. van 9 Juli 1855, S. 69 (Gem. St. 199) geacht in strijd te zijn met het algemeen belang, omdat die afstand het de ingezetenen zeer moeilijk moest maken om van stukken, die op de secretarie ter inzage worden gelegd, kennis te nemen; in wezen was hier het gemeentebelang in het geding. Bij een decisie van de Minister van Binnenlandse Zaken in 1867 (Gem. St. 884) daarentegen werd de bepaling van de plaats, waar het gemeentehuis zou worden gevestigd, beschouwd als een zaak van huishoudelijk gemeentebelang, niet vatbaar voor vernietiging. Als een vernietiging wegens strijd met het gemeentebelang zou weer kunnen worden beschouwd het K.B. van 1 Augustus 1922, S. 478 (Gem. St. 3700), waarbij het met het oog op de nodige zuinigheid bij de besteding der gemeentegelden in strijd met het algemeen belang werd geacht, dat een gemeente met een beperkt aantal inwoners (het betrof hier de gemeente Sint-Maartensdijk) het toezicht op de naleving der bouwverordening aan twee ambtenaren opdroeg [1].

Vernietiging van gemeentelijke besluiten wegens strijd met het gemeentebelang is in de laatste jaren weinig voorgekomen. In gevallen van evidente strijd met het gemeentebelang wordt het vernietigingsrecht nog wel gehanteerd. Zo werd bij K.B. van 27 December 1934, S. 679 (A.R.B. 1935, 219; Gem. St. 4347,2) vernietigd de benoeming van een rijwielhandelaar tot gemeenteontvanger. Naar het oordeel van de commissie is hier grote voorzichtigheid geboden.

Ook met betrekking tot de vernietiging wegens strijd met het algemeen belang bevat art. 22 der Waterstaatswet 1900 een afwijkende formulering. Naast het algemeen belang worden hier uitdrukkelijk genoemd het provinciaal belang en het belang van andere waterschappen, veenschappen of veenpolders. Het begrip algemeen belang heeft hier de meer beperkte betekenis van „Rijksbelang". Ook op dit punt ziet de commissie voor navolging van de redactie van artikel 22 der Waterstaatswet 1900 in de andere wettelijke bepalingen inzake de vernietiging geen aanleiding.

§ 3. *Vernietiging bevoegdheid of plicht?*

Krachtens artikel 185 der gemeentewet *kunnen* de besluiten van de raad en van burgemeester en wethouders, zoor zover zij met de

[1] Andere voorbeelden zijn te vinden bij Léon-Vos op art. 185 gemeentewet.

wetten of het algemeen belang strijden, door de Kroon worden geschorst of vernietigd. De vernietiging is hier dus *facultatief* gesteld. Ook de vernietiging van besluiten van de Sociaal-Economische Raad en van deszelfs voorzitter, dagelijks bestuur, algemeen secretaris en commissies op grond van artikel 58 van de Wet op de bedrijfsorganisatie is niet imperatief voorgeschreven. Hetzelfde geldt voor de vernietiging van de besluiten van de Kamers van Koophandel op grond van artikel 24 der Wet op de Kamers van Koophandel en Fabrieken. Ook artikel 22 van de Waterstaatswet 1900 stelt de vernietiging van besluiten van waterschappen, veenschappen en veenpolders facultatief. Een uitzondering in deze reeks vormt de provinciale wet. Artikel 166 dezer wet bepaalt, dat de besluiten der Staten en Gedeputeerde Staten, die met de wetten of het algemeen belang strijdig zijn, door de Kroon *worden* geschorst of vernietigd.

Intussen is het de vraag, of de bovenaangehaalde formuleringen beslissend zijn voor het al of niet facultatieve karakter van het vernietigingsrecht. Voor de formulering van art. 166 der provinciale wet is dit al zeer twijfelachtig: men kan in deze bepaling zeer goed zonder meer lezen een attributie van het vernietigingsrecht aan de Kroon. Evenmin als in art. 136, tweede lid, der Grondwet, volgens welke bepaling de Staten de verordeningen *maken*, die zij voor het provinciaal belang nodig oordelen, behoeft men in art. 166 der provinciale wet een imperatief voorschrift te lezen. Doch ook omgekeerd kan men de vraag stellen, of aan de facultatieve omschrijving in de andere genoemde artikelen zodanig gewicht moet worden toegekend, dat enkel op grond daarvan zou mogen worden aangenomen, dat de Kroon *niet verplicht* is een besluit van een lager orgaan, dat met de wet in strijd is, te vernietigen.

Voor wat de vernietiging wegens strijd met het algemeen belang betreft is de betekenis van de vraag of zij een facultatief dan wel een imperatief karakter heeft niet bijzonder groot. Boven is reeds opgemerkt, dat de aanwezigheid van strijd met het algemeen belang niet in abstracto is vast te stellen. Slechts zelden zal zich het geval voordoen, dat de strijdigheid van een besluit met het algemeen belang boven alle twijfel verheven is en dat de Kroon toch redenen zou hebben om van vernietiging af te zien. Is er reden om over de hantering van het vernietigingsrecht te aarzelen dan zal deze aarzeling meestal wel zijn te herleiden tot de vraag: is het geïncrimineerde besluit inderdaad wel in strijd met het algemeen belang?

Met de vernietiging wegens strijd met de wet ligt de zaak niet zo heel veel anders. De beantwoording van de vraag, of een besluit in strijd is met de wet moge in mindere mate afhankelijk zijn van subjectief inzicht dan de beantwoording van de vraag of een besluit in strijd is met het algemeen belang — toch is ook hier in vele gevallen twijfel mogelijk — en ook hier verliest dan het facul-

tatief of imperatief zijn van het vernietigingsrecht zijn betekenis.

Intussen *kunnen* zich gevallen voordoen, waarin de strijd met de wet of het algemeen belang evident is en er voor hantering van het vernietigingsrecht toch reden tot aarzeling is. Zulke gevallen hebben zich in de practijk enkele malen voorgedaan. Zo verklaarde in 1932 de Minister van Binnenlandse Zaken ten aanzien van een besluit van de raad der gemeente Heerde tot toepassing van een loonkorting van 3% op de bezoldiging van het gemeentepersoneel, over welk besluit in strijd met art. 125 der Ambtenarenwet de betrokken organisaties van het personeel niet waren gehoord, dat „het gevolg van vernietiging zou zijn geweest, dat de gemeente Heerde niet onbelangrijk in haar financiën zou worden geschaad, aangezien ter vervanging van het raadsbesluit, waardoor de wet van 18 Maart 1932, S. 104 voor de gemeente Heerde buiten werking is gesteld, werd het vernietigd, geen nieuw besluit met hetzelfde gevolg meer zou kunnen worden genomen".

Onder die omstandigheden meende de Minister, evenals zijn ambtgenoot van Justitie, na zorgvuldige afweging van de twee belangen, welke ten deze met elkaar in strijd zijn, dat in dit bijzonder geval van de bevoegdheid tot vernietiging geen gebruik diende te worden gemaakt. De Minister beriep zich voor zijn gedragslijn nog op een parallel in de Ambtenarenwet 1929, welke in artikel 48 de rechter uitdrukkelijk bevoegd verklaart, de nietigheid van een besluit om redenen van openbaar belang voor gedekt te verklaren [1].

Ook in de tegenwoordige practijk van het vernietigingsrecht wordt het standpunt ingenomen, dat vernietiging, ook wegens strijd met de wet, geen plicht is. Onbelangrijke gevallen b.v. plegen ongemoeid te worden gelaten. Soms onthoudt de Kroon zich van vernietiging in afwachting van het oordeel van de rechter.

Het hiervoor bedoelde standpunt is, op het voetspoor van Oppenheim [2], betreden door Mr H. Vos [3]. Deze schrijver vat zijn standpunt als volgt samen:

„Vernietiging van een raadsbesluit wegens strijd met de wet is, zo al niet in de vorm, in het wezen der zaak rechtspraak, omdat het is een vaststelling van het feit, dat een orgaan van publiek gezag is getreden buiten de grenzen, die het recht aan zijn bevoegdheid gesteld heeft, en de opheffing van de gevolgen, die dat feit gehad heeft. Die taak is als rechtspraak dus een plicht van hoger gezag, en de instandhouding van een, naar zijn oordeel onwettig, raadsbesluit komt daarom neer op rechtsweigering."

De commissie kan zich bij deze zienswijze niet aansluiten, omdat het h.i. niet juist is het vernietigingsrecht als rechtspraak te beschouwen. Men moge in de vernietiging wegens strijd met de wet

1 Zie Mr H. Vos in W.G.B. 1932, no. 48.
2 Het Nederlandsch Gemeenterecht, I, blz. 106 e.v.
3 t.a.p.

al een *element* van rechtspraak zien, daarnaast is de vernietiging toch tevens een daad van *bestuur*. En daarom moet er — evenals bij de „gedektverklaring" in het ambtenarenrecht — een mogelijkheid blijven om bij de beoordeling van de vraag of het vernietigingsrecht al dan niet moet worden gehanteerd met het openbaar belang rekening te houden. De commissie zou de hantering van het vernietigingsrecht dan ook niet als een *plicht* willen zien, doch als een bevoegdheid [1].

§ 4. *Gevolgen van de vernietiging*

Volgens art. 190 der gemeentewet brengt de vernietiging wegens strijd met de wet van raadsbesluiten en van besluiten van burgemeester en wethouders de vernietiging mede van alle gevolgen der vernietigde bepalingen, voor zover die nog voor vernietiging vatbaar zijn; bij vernietiging wegens strijd met het algemeen belang kunnen de niet met dat belang strijdige gevolgen in stand blijven.

Art. 173 der provinciale wet en art. 30 der Waterstaatswet 1900 kennen soortgelijke bepalingen voor de vernietiging van de besluiten der provinciale besturen, resp. waterschapsbesturen [2].

Dat een vernietigd besluit in de toekomst geen rechtsgevolgen kan hebben, is naar het oordeel van de commissie vanzelfsprekend: de grondslag voor zulke gevolgen zou immers ontbreken. De strekking van de aangehaalde bepalingen is dan ook een andere, nl. het ongedaan maken van de gevolgen, die het besluit vóór de vernietiging heeft gehad. De genoemde voorschriften verlenen dus aan de vernietiging in beginsel terugwerkende kracht. Deze terugwerkende kracht treedt van *rechtswege* in. Echter blijven, althans bij vernietiging van gemeentelijke besluiten en waterschapsbesluiten de niet (meer) voor vernietiging vatbare gevolgen in stand. In bepaalde gevallen zal het evenwel niet noodzakelijk zijn, dat alle nog voor vernietiging vatbare gevolgen ongedaan worden gemaakt, het kan zelfs wenselijk zijn bepaalde gevolgen in stand te laten. Men denke met name aan gevallen, waarin een besluit eerst na geruime tijd te hebben gewerkt, wordt vernietigd. De aangehaalde bepalingen scheppen nu weliswaar de mogelijkheid om zulke gevolgen te sauveren, doch zij doen dit slechts in beperkte mate, nl. alleen bij vernietiging wegens strijd met het algemeen belang ten aanzien van de niet met dat belang strijdige gevolgen. De commissie acht deze beperkingen te stringent. Bovendien staat door de formulering van de desbetreffende bepalingen (de niet met het algemeen belang strijdige gevolgen kunnen „in stand blijven") niet vast, hoe en door wie het in stand blijven van de bedoelde gevolgen wordt vastgesteld.

1 Zie ook par. 7.

2 De uitzondering van de niet meer voor vernietiging vatbare gevolgen in geval van vernietiging w.s.m. de wet komt echter in art. 173 der provinciale wet niet voor.

Voor de practijk meer bevredigend is naar haar oordeel een regeling als vervat in artikel 62 van de Wet op de bedrijfsorganisatie en in artikel 26 Van de Wet op de Kamers van Koophandel en Fabrieken, volgens welke de vernietiging van een besluit vernietiging van alle gevolgen medebrengt, voor zover bij het vernietigingsbesluit niet anders is bepaald. Ook in dit verband zou men een parallel kunnen trekken met de in de vorige paragraaf reeds genoemde gedektverklaring in het ambtenarenrecht. De commissie kan zich dan ook in hoofdzaak verenigen met de desbetreffende voorstellen van de commissie-De Monchy volgens welke de vernietiging van een besluit de vernietiging medebrengt van alle gevolgen der vernietigde bepalingen voor zover bij het vernietigingsbesluit niet anders is bepaald. De gevolgen, welke in stand blijven, moeten in deze gedachtengang uitdrukkelijk in het vernietigingsbesluit worden genoemd. Een zodanige regeling zal naar het oordeel van de commissie ten goede komen aan de rechtszekerheid. Teneinde niet een al te zware last op de administratie te leggen meent de commissie echter in deze regeling een uitzondering te moeten opnemen voor de niet meer voor vernietiging vatbare gevolgen. Het zou te bezwaarlijk zijn de eis te stellen, dat de niet meer voor vernietiging vatbare gevolgen uitdrukkelijk in het vernietigingsbesluit zouden moeten worden genoemd. Deze gevolgen kunnen naar het oordeel van de commissie ook zonder uitdrukkelijke vermelding in het vernietigingsbesluit in stand blijven.

Concluderende zou de commissie dus willen stellen, dat *vernietiging van een besluit iure constituendo de vernietiging behoort mede te brengen van alle daarvoor vatbare rechtsgevolgen, voor zover bij het vernietigingsbesluit niet anders wordt bepaald.*

§ 5. *Termijn voor vernietiging*

Krachtens art. 237 der gemeentewet kan een besluit van Gedeputeerde Staten, waarbij een besluit van een gemeentebestuur, als bedoeld in artikel 228, is goedgekeurd, niet worden geschorst of vernietigd, indien twee maanden zijn verstreken, nadat het is genomen, zonder dat een dier middelen is toegepast en kan dit, zo het geschorst is geweest, niet worden vernietigd, indien binnen de voor de schorsing bepaalde tijd de vernietiging niet is uitgesproken. De schorsing en vernietiging zijn hier dus aan een termijn gebonden. Aanleiding tot de opneming van deze bepaling is geweest de bekende kwestie-Baronielaan te Breda. De gemeenteraad van Breda had een besluit genomen tot onderhandse aankoop van de Baronielaan en het Engelbert van Nassauplein. Dit besluit was goedgekeurd door Gedeputeerde Staten. Bij K.B. van 4 Augustus 1909, S. 281 (Gem. St. 3021) werden zowel het raadsbesluit als het goedkeuringsbesluit vernietigd wegens strijd met het algemeen belang. De grond was echter inmiddels geleverd en de koopprijs ad *f* 25.000,— betaald.

Het raadsbesluit had dus het beoogde civielrechtelijke gevolg reeds verkregen [1]. Het is duidelijk, dat vernietiging in dergelijke gevallen ernstige moeilijkheden kan veroorzaken. Door de vernietiging bij de bovenvermelde bepaling aan een termijn te binden heeft de wetgever in 1931 een voorziening getroffen, waardoor de bedoelde besluiten niet onbeperkt door vernietiging worden bedreigd.

De vraag kan worden gesteld, of de uitoefening van het vernietigingsrecht niet *algemeen* aan een termijn dient te worden gebonden. Ook voor andere besluiten dan die, welke civielrechtelijke gevolgen hebben, kan immers als een bezwaar gelden, dat zij onbeperkt door vernietiging blijven bedreigd [2, 3].

Anderzijds moet evenwel rekening worden gehouden met de mogelijkheid, dat een besluit eerst na geruime tijd te hebben gewerkt in strijd met de wet of het algemeen belang komt c.q. blijkt te zijn. Weliswaar geldt dit ook voor de besluiten, waarop art. 237 van toepassing is, doch voor de besluiten met civielrechtelijke gevolgen moeten de nadelen van deze beperking op de koop toe worden genomen. Voor een *algemene* regel overeenkomstig art. 237 vormt dit bezwaar echter naar het oordeel van de commissie een beletsel.

Het nadeel van het onbeperkt voor vernietiging vatbaar zijn zal echter in belangrijke mate worden verzacht, wanneer, overeenkomstig hetgeen in § 4 is bepleit, bepaalde gevolgen van het vernietigde besluit in stand kunnen worden gelaten.

§ 6. *Gedeeltelijke vernietiging*

Blijkens art. 192 der gemeentewet heeft de wetgever gedeeltelijke schorsing en vernietiging van raadsbesluiten en van besluiten van B. en W. mogelijk geacht. Met betrekking tot de besluiten van de waterschappen, veenschappen en veenpolders, de Kamers van Koophandel en de lichamen van de bedrijfsorganisatie kan uit art. 32 van de Waterstaatswet 1900, art. 28 van de Wet op de Kamers van Koophandel en art. 64 van de Wet op de bedrijfsorganisatie een zelfde conclusie worden getrokken. De provinciale wet maakt van gedeeltelijke schorsing of vernietiging niet uitdrukkelijk melding.

De commissie meent, dat de mogelijkheid van gedeeltelijke schorsing of vernietiging terecht is geopend. Daardoor kan aan het onderdeel van een besluit, waartegen de bezwaren van het hogere gezag zich richten — aangenomen dat dit onderdeel niet essentieel is voor het gehele besluit — tijdelijk of definitief de werking worden ontnomen, zonder dat het besluit overigens behoeft te worden aan-

1 Zie hierover nader Léon-Vos op art. 185 gemeentewet.

2 Zie b.v. het geval, genoemd door P. Sikkes in T.v.O. 1949, blz. 49.

3 In België is de hantering van het vernietigingsrecht wel aan een termijn gebonden. Is binnen deze termijn niet ingegrepen, dan kan alleen de wetgevende macht tot vernietiging overgaan.

getast. Voor de practijk is dit een geschikte oplossing. Het zou naar het oordeel van de commissie aanbeveling verdienen, indien ook in de provinciale wet van de mogelijkheid van gedeeltelijke schorsing en vernietiging — al kan deze wellicht ook zonder uitdrukkelijke wetsbepaling wel worden aangenomen — expressis verbis werd melding gemaakt.

§ 7. *Vernietiging en beroep*

Mag een beschikking, waartegen nog beroep openstaat of aanhangig is, worden vernietigd?

De commissie-De Monchy heeft deze vraag ontkennend beantwoord [1]. De commissie deelt deze zienswijze. De vernietiging is immers een uiterste rechtsmiddel. Zodanig rechtsmiddel behoort niet te worden gehanteerd zolang nog van andere rechtsmiddelen gebruik kan worden gemaakt, c.q. op andere rechtsmiddelen nog niet is beslist.

In de practijk wordt dit standpunt reeds jarenlang door de Kroon gehuldigd. Van de tegengestelde zienswijze getuigt nog een oud K.B., t.w. dat van 2 Maart 1865, S. 23 (Gem. St. 702) tot vernietiging van een besluit van G.S. van Zuidholland, waarbij de benoeming van een hoofdingeland van het waterschap de Overwaard werd vernietigd, hoewel tegen dat besluit van G.S. ook reeds beroep was ingesteld [2].

Moet dus vernietiging van een besluit, waartegen beroep openstaat of aanhangig is niet toelaatbaar worden geacht, de mogelijkheid om rechtstreeks ten aanzien van een zodanige beschikking in te grijpen kan toch niet geheel worden gemist. Het beroep heeft immers niet altijd schorsende kracht. Ook de door de commissie in hoofdstuk III, § 3, voorgestelde voorziening kan slechts in bepaalde gevallen uitkomst bieden. Toch kan het noodzakelijk zijn ook buiten deze gevallen — met name wanneer het intreden van bepaalde gevolgen ongewenst zou zijn — de werking van een beschikking te voorkomen. Het schorsingsrecht dient daarom ten aanzien van beschikkingen als bovenbedoeld onverkort te kunnen worden toegepast.

Is de beroepstermijn verstreken zonder dat beroep is ingesteld, dan behoort het vernietigingsrecht weer te kunnen worden gehanteerd [3]. De aard van het vernietigingsrecht als uiterste middel verzet zich er immers geenszins tegen, dat dit wordt toegepast wanneer andere rechtswegen niet meer open staan. Bovendien zou het onaanvaardbaar zijn, indien de mogelijkheid om een beschikking te vernietigen afhankelijk zou worden gemaakt van het al of niet instellen

1 Art. XIX van ontwerp V en art. VIII van ontwerp VI.

2 Geciteerd door De Monchy, Provincierecht, blz. 418.

3 Aldus ook Van der Pot, Bestuursrecht blz. 229 en De Monchy, Provincierecht, blz. 415. Anders Mr H. Vos, W.G.B. 1936, blz. 1.

van beroep door belanghebbenden. In de practijk zijn dan ook meermalen besluiten na het verstrijken van de beroepstermijn vernietigd [1].

Een voorbeeld geeft het K.B. van 15 November 1935, S. 653 (A.R.B. 1936, 50; Gem. St. 4392, 4). Hier werd vernietigd een raadsbesluit van de gemeente Woudrichem d.d. 18 Februari 1935 waarbij, overeenkomstig artikel 72 van de Lager-onderwijswet 1920 medewerking was verleend bij de oprichting van een bijzondere lagere school. De Kroon overwoog hierbij, dat de raad der gemeente Woudrichem ten onrechte medewerking had verleend, daar niet met voldoende zekerheid gerekend kon worden op het minimum aantal leerlingen. Tegen dit besluit van de gemeenteraad was geen beroep ingesteld.

Een andere vraag is, of toepassing van het vernietigingsrecht toelaatbaar moet worden geacht, wanneer over een beschikking in administratief beroep of door de administratieve rechter is beslist.

Voor wat het administratieve beroep betreft zal men moeten aannemen, dat de beschikking, waarover in beroep uitspraak is gedaan, in beginsel voor vernietiging vatbaar is. Het met de uitoefening van het vernietigingsrecht belaste orgaan beoordeelt een beschikking immers uit een ander oogpunt dan het beroepsorgaan. Heeft het beroepsorgaan echter in zijn uitspraak een nieuwe beschikking gegeven in de plaats van de beschikking, waartegen het beroep was gericht (b.v. wanneer de gemeenteraad in beroep een bouwvergunning verleent, welke door B. en W. was geweigerd), dan kan van vernietiging van de oorspronkelijke beschikking uiteraard geen sprake meer zijn.

Met betrekking tot de vraag, of de in beroep gedane uitspraak vatbaar is voor vernietiging moet worden gewezen op art. 168 van de provinciale wet. Volgens deze bepaling worden de uitspraken van Gedeputeerde Staten over geschillen van bestuur of andere, wier beslissing hun door bijzondere wetten is opgedragen, vernietigd op de wijze en met de gevolgen als in die wetten is bepaald. Deze bepaling wordt aldus opgevat, dat de Kroon tot vernietiging van deze uitspraken slechts bevoegd is, *indien* de bijzondere wet, welke aan G.S. de uitspraak in een geschil heeft opgedragen, ook inderdaad de vernietiging daarvan mogelijk maakt [2]. Vernietiging van dergelijke uitspraken van G.S. wordt als mogelijk verondersteld b.v. in de Woningwet (art. 26, lid 6) en de Drankwet (art. 19, lid 8). Is in de „bijzondere wet" alleen een recht van beroep op G.S. gegeven en wordt over vernietiging niet gerept (zoals b.v. in de Wegenwet en de Bioscoopwet), dan moet dus worden aangenomen, dat vernietiging niet mogelijk is.

1 Mr Vos, t.a.p.
2 De Monchy, a.w. blz. 431 en 440 e.v.

Buiten de gevallen, welke worden bestreken door art. 168 der provinciale wet, is er, naar het oordeel van de commissie, in beginsel geen aanleiding de vernietiging van in beroep gedane uitspraken uitgesloten te achten. Is echter een in beroep gedane uitspraak van de Kroon afkomstig, dan is vernietiging van deze uitspraak uiteraard niet mogelijk, omdat aan de Kroon nergens de bevoegdheid is gegeven haar eigen beslissing te vernietigen.

Ook ten aanzien van beschikkingen, waarover de onafhankelijke administratieve rechter zich heeft uitgesproken, kan de vraag worden gesteld of zij nog voor vernietiging vatbaar zijn. De commissie meent, dat de Kroon zich er van behoort te onthouden een beschikking, waarvan het beroep door de administratieve rechter is afgewezen, te vernietigen wegens strijd met een wetsbepaling, waaraan de beschikking in die uitspraak reeds in hoogste instantie is getoetst. Hetzelfde dient h.i. te worden aangenomen voor beschikkingen, waarbij een uitspraak van de administratieve rechter is uitgevoerd. De algemene beleidscontrôle t.a.v. zodanige beschikkingen kan echter naar haar oordeel niet worden gemist. Vernietiging wegens strijd met het algemeen belang dient dus in deze gevallen mogelijk te blijven [1]. Een en ander geldt evenzeer t.a.v. beschikkingen, waarover de burgerlijke rechter uitspraak heeft gedaan.

Omgekeerd kan de vraag worden gesteld, welk standpunt de administratieve rechter dient in te nemen ten aanzien van besluiten tot schorsing of vernietiging. Op dezelfde gronden als de commissie-De Monchy [2] is de commissie van mening, dat de administratieve rechter zich van beoordeling van deze besluiten dient te onthouden. Ook hier geldt voor de burgerlijke rechter hetzelfde als voor de administratieve rechter.

De conclusies van deze paragraaf kunnen als volgt worden geformuleerd:

Beschikkingen, waartegen beroep aanhangig is of open staat, mogen worden geschorst, doch niet vernietigd.

Indien de rechter het tegen een beschikking ingestelde beroep ongegrond heeft verklaard, mag deze beschikking niet worden vernietigd wegens strijd met een wetsbepaling, waarop die uitspraak steunde.

Beschikkingen, waarbij een in kracht van gewijsde gegane uitspraak van de rechter wordt uitgevoerd, mogen niet worden vernietigd wegens strijd met een wetsbepaling, waarop de uitspraak steunde.

Niet-ontvankelijk is het beroep tegen een besluit tot schorsing of vernietiging.

1 Anders de commissie-De Monchy, rapport blz. 44 e.v.
2 t.a.p.

§ 8. *Vernietiging en goedkeuring*

De vernietiging van besluiten, welke nog hogere goedkeuring behoeven, behoort, naar het oordeel van de commissie, te worden uitgesloten om dezelfde reden als de vernietiging van besluiten, waartegen beroep open staat. Ook de schorsing kan hier worden uitgesloten, omdat een niet goedgekeurde beschikking niet kan werken, zodat aan een middel om de werking te voorkomen geen behoefte bestaat.

Ten aanzien van goedgekeurde besluiten zal het vernietigingsrecht zeer voorzichtig moeten worden gehanteerd. Het betreft hier immers besluiten, ten aanzien waarvan reeds een bijzonder toezicht door hoger gezag is uitgeoefend. Het algemene toezicht door middel van het koninklijke vernietigingsrecht kan hier evenwel niet worden gemist. Een beperking moet echter worden aangelegd voor het geval het goedkeurend orgaan tevens de bevoegdheid tot vernietiging heeft. In dat geval moet worden aangenomen, dat dit orgaan de beschikking bij de goedkeuring tevens aan de wet en het algemeen belang heeft getoetst. Latere vernietiging door hetzelfde orgaan wegens strijd met de wet of het algemeen belang is dan in beginsel niet aanvaardbaar. Een uitzondering moet evenwel worden gemaakt voor het geval het goedgekeurde besluit later blijkt in strijd met het algemeen belang te zijn.

Bij de uitoefening van het vernietigingsrecht doet zich verder de vraag voor, of het goedkeuringsbesluit dan wel het goedgekeurde besluit moet worden vernietigd, of wellicht beide besluiten. Wanneer alleen aan het goedkeuringsbesluit een gebrek kleeft, kan, naar het oordeel van de commissie, met vernietiging van dit besluit worden volstaan. In het algemeen is het echter juister, dat beide besluiten worden vernietigd. In deze gedachtengang behoort, zoals de commissie-De Monchy heeft voorgesteld, art. 237, lid 2, der gemeentewet — hetwelk er van uit gaat, dat alleen het goedkeuringsbesluit wordt vernietigd — te worden geschrapt.

De conclusie van het vorenstaande kan worden neergelegd in een bepaling van de volgende inhoud:

Een aan goedkeuring onderworpen beschikking mag, zolang omtrent de goedkeuring geen beslissing is genomen, niet worden geschorst of vernietigd.

Een beschikking, goedgekeurd door een orgaan, dat tevens het vernietigingsrecht bezit, mag slechts worden vernietigd, indien zij later blijkt in strijd met het algemeen belang te zijn.

§ 9. *Vernietiging van negatieve beschikkingen en van intrekkingsbesluiten*

De Kroon wordt somtijds voor de vraag gesteld, of negatieve be-

schikkingen kunnen worden vernietigd. In de oudere jurisprudentie zijn twee gevallen van vernietiging van negatieve beschikkingen te vinden. Bij K.B. van 28 December 1919, S. 1071 (Gem. St. 3565), werd een besluit van de raad der gemeente Rijssen om een gemeentelijk slachthuis niet open te stellen, vernietigd. Het tweede geval betrof een raadsbesluit van Wormerveer om op Koninginnedag van de openbare gebouwen geen vlaggen uit te steken; dit besluit werd vernietigd bij K.B. van 16 December 1920, S. 901 (A.R.B. 1920, 417; Gem. St. 3615).

Uit deze voorbeelden blijkt, dat vernietiging van negatieve besluiten wel mogelijk is. Het is echter de vraag, of deze vernietigingsbesluiten enig practisch effect hebben. Vernietiging van een besluit om een slachthuis niet open te stellen heeft immers niet tot gevolg, dat er een besluit is om het slachthuis wèl open te stellen; bij stilzitten van de raad verandert er dus door de vernietiging in feite aan de vóór de vernietiging bestaande situatie niets. Met het oog daarop kunnen dergelijke vernietigingsbesluiten naar het oordeel van de commissie in de regel beter worden vermeden. De commissie zou echter de vernietiging van negatieve besluiten niet uitgesloten willen zien, omdat het in uitzonderingsgevallen van belang kan zijn, dat de Kroon door middel van vernietiging haar zienswijze omtrent een negatief besluit kenbaar maakt (men denke aan het genoemde geval-Wormerveer).

Van de vernietiging van negatieve besluiten moet worden onderscheiden de vernietiging van intrekkingsbesluiten. Een voorbeeld hiervan vormt het K.B. van 28 December 1922, S. 743 (Gem. St. 3720), waarbij een raadsbesluit van de gemeente Hoensbroek tot intrekking van een bepaling ter bestrijding van drankmisbruik werd vernietigd. De kwestie van de vernietiging van intrekkingsbesluiten heeft zich enkele jaren geleden voorgedaan ten aanzien van een besluit van de gemeenteraad van Peize tot intrekking van een verordening, waarbij het slopen van houtwallen op de perceelscheidingen zonder vergunning van B. en W. was verboden [1]. Ook de vernietiging van intrekkingsbesluiten behoort naar het oordeel van de commissie niet te worden uitgesloten. Zij dient echter beperkt te blijven tot gevallen, waarin het bepaald ontoelaatbaar zou zijn, het intrekkingsbesluit te laten voortbestaan.

[1] Zie hieromtrent het artikel van Van der Pot in De Ned. Gem. van 8 April 1949, waartegen Van den Bergh en Van de Water in het nummer van 22 April 1949 en de repliek van Van der Pot in het nummer van 20 Mei 1949.

HOOFDSTUK V. INTREKKING EN WIJZIGING

§ 1. *Inleiding*

In § 2 van hoofdstuk I is o.m. nagegaan, wanneer op de beschikking nog intern kan worden teruggekomen. Daar bleek, dat aan een beschikking, zolang zij niet is ontstaan, geen rechtsgevolgen zijn verbonden. De beschikking is dan nog in *statu nascendi,* van een terugkomen op de beschikking kan dan nog niet worden gesproken; het orgaan, dat tot het geven van de beschikking bevoegd is, kan in dit stadium het ontstaan van de beschikking nog voorkomen.

Is de beschikking eenmaal *ontstaan,* dan moet, naar in de aangehaalde paragraaf werd betoogd, van geval tot geval worden beoordeeld of daarop nog intern kan worden teruggekomen; volgens het reglement van orde van het betrokken college of de bestaande practijk kan deze mogelijkheid zijn uitgesloten of beperkt.

In een volgend stadium, t.w. na de *bekendmaking* van de beschikking, werd de bevoegdheid om de beschikking intern ongedaan te maken in elk geval niet meer aanwezig geacht.

Thans komt de vraag aan de orde of, wanneer het laatstbedoelde stadium is ingetreden, de beschikking door een nieuwe beschikking van hetzelfde orgaan kan worden ingetrokken of gewijzigd [1]. Deze vraag zal hier uitsluitend worden behandeld voor de *regelmatige* beschikking.

§ 2. *Niet-intrekbare beschikkingen*

In de eerste plaats kan worden vastgesteld, dat bepaalde beschikkingen naar haar aard niet voor intrekking vatbaar zijn. Met betrekking tot de *goedkeuring* werd zulks reeds geconstateerd in hoofdstuk II. Ook de beschikking, betrekking hebbende op een *aflopende handeling,* zal niet kunnen worden ingetrokken zodra deze handeling is verricht. Dit is ook het standpunt van de Hoge Raad, die in zijn arrest van 3 Januari 1947 (A.R.B. 1947, 300; O.B. 1947, XI.23, 2996) overwoog, „dat de aard der voormelde woonvergunning, als een vergunning tot een bepaalde handeling, met zich brengt, dat intrekking daarvan slechts werking kan hebben, zolang de betrokken handeling nog niet heeft plaats gehad, en dat intrek-

[1] De bevoegdheid tot herstel van fouten anders dan door formele wijziging van de beschikking moet naar het oordeel van de commissie zeer beperkt worden geacht. Zij zal in elk geval niet tot een wijziging van de materiële inhoud van de beschikking mogen leiden. Een niet-essentiële fout in de publicatie zal echter in de regel wel door een nieuwe publicatie mogen worden hersteld. Voor dit onderwerp zij verwezen naar Waline, Droit administratif, 14e druk, blz. 374.

king daarna geschied — derhalve nadat men zich mèt vergunning eenmaal binnen de gemeente heeft gevestigd — op de geldigheid van dit gebeurde geen invloed meer kan hebben."

Wat de in beroep gegeven beschikkingen betreft moet worden bedacht, dat deze beschikkingen in de plaats treden van die van het orgaan, dat de beschikking waarvan beroep is ingesteld heeft gegeven.

De in beroep gegeven beschikking geldt dus als een beschikking van het oorspronkelijke orgaan. De vraag of dit orgaan de beschikking kan wijzigen of intrekken ligt hier derhalve niet anders dan ten aanzien van beschikkingen, die van het orgaan zelf afkomstig zijn.

§ 3. *De intrekking in bijzondere wetten*

In sommige wettelijke regelingen is de intrekkingsbevoegdheid nauwkeurig omlijnd. De Drankwet, welke in art. 12 limitatief aangeeft in welke gevallen een vergunning door Burgemeester en Wethouders mag en moet worden geweigerd, somt in artikel 32 eveneens limitatief de gevallen op, waarin de vergunning mag en moet worden ingetrokken. Deze intrekkingsgronden stemmen grotendeels overeen met de gronden, waarop een vergunning kan worden geweigerd; daarnaast worden o.m. nog genoemd het opzettelijk staken van de drankverkoop gedurende bepaalde tijd, het afstand doen van de vergunning en de omstandigheid, dat zich in de localiteit feiten hebben voorgedaan, die de vrees wettigen, dat de voortduring der vergunning een gevaar zou opleveren voor de openbare orde, veiligheid of zedelijkheid [1].

De Bioscoopwet, welke in artikel 3 eveneens een limitatieve opsomming geeft van de gronden voor weigering van de bioscoopvergunning bepaalt in artikel 12 met zoveel woorden, dat intrekking mogelijk is, „indien omstandigheden zich voordoen, op grond waarvan, indien zij vroeger bekend of te duchten waren geweest, de vergunning zou zijn geweigerd." Daarnaast kan de vergunning worden geweigerd, indien na een waarschuwing van de vergunninghouder of schorsing van de vergunning, andermaal de houder een ingevolge de wet of de vergunning op hem rustende verplichting niet heeft nagekomen of de plaats, waar de voorstellingen worden gegeven, niet voldoet aan de gestelde eisen van veiligheid, gezondheid en zedelijkheid [1].

De (oude) Hinderwet bepaalde, dat een hinderwetvergunning slechts kan worden ingetrokken, indien de gestelde voorwaarden niet worden opgevolgd. Buiten deze gevallen is intrekking niet geoorloofd. Een besluit van een college van B. en W. tot intrekking van een hinderwetvergunning, waaraan in 't geheel geen voorwaar-

[1] Voor een nauwkeurige aanduiding van de intrekkingsgronden moge naar het desbetreffende artikel zelf worden verwezen.

den waren verbonden, werd dan ook door de Kroon vernietigd. (K.B. van 19 Mei 1948, O.B. 1948, XI.8, no. 4911).

De aangehaalde voorbeelden betreffen beschikkingen, in het geven waarvan de administratie gebonden is. De gebondenheid in het al of niet verlenen van de beschikking leidde hier klaarblijkelijk tot een gebondenheid bij de intrekking. Dit ligt voor de hand. Zou de administratie een gebonden beschikking vrijelijk kunnen intrekken, dan zouden de waarborgen voor de belanghebbende, gelegen in het gebonden karakter van de beschikking, vrijwel illusoir worden.

Omgekeerd kan, wanneer het al of niet geven van een beschikking geheel aan de administratie is overgelaten, een zodanige beschikking vaak ook vrijelijk worden ingetrokken. In onderscheidene wetten is dit met zoveel woorden bepaald. Zo kan een vergunning van het districtshoofd van de arbeidsinspectie voor het verrichten van bakkersarbeid buiten de daarvoor vastgestelde uren te allen tijde worden ingetrokken (art. 37, lid 5, der Arbeidswet). Zo ook een machtiging, door de Minister van Verkeer en Waterstaat verleend aan verenigingen, die bevordering van de luchtvaart ten doel hebben, tot de afgifte van bewijzen van geschiktheid en luchtvaardigheid (art. 16 der Luchtvaartwet), een machtiging tot het bij zich hebben van een wapen (art. 3, sub 9°, der Wapenwet), een besluit van de Sociaal-Economische Raad, dat voor een bepaalde bedrijfstak de verplichting tot instelling van een ondernemingsraad niet geldt (art. 2, lid 3, van de Wet op de Ondernemingsraden), de vergunning van de Ministers van Landbouw, Visserij en Voedselvoorziening en van Justitie, verleend aan rechtspersoonlijkheid bezittende instellingen, tot het organiseren van een totalisator bij harddraverijen en paardenrennen (art. 2, lid 3, van de Totalisatorwet). Vrij intrekbaar is ook — zij het dat hier niet het woord intrekken, maar „herroepen" wordt gebezigd — de verklaring van de behandelende geneeskundige, bedoeld in artikel 8 der Besmettelijke-Ziektenwet.

Uit de aangehaalde voorbeelden blijkt, dat de mate van vrijheid bij het verlenen van een beschikking mede van invloed is op de intrekbaarheid van de beschikking. In het algemeen kan, naar het oordeel van de commissie, worden gezegd, dat de vrijheid om een beschikking in te trekken groter is naarmate de beschikking zelf minder „gebonden" is.

Ook zonder uitdrukkelijke wetsbepaling dienaangaande kan uit de voorschriften, waarop de beschikking steunt, een beperking van de intrekkingsbevoegdheid voortvloeien. Zo bepaalt de Rivierenwet dat een vergunning tot wederopzegging kan worden verleend. Aangenomen moet worden, dat een niet tot wederopzegging verleende vergunning niet intrekbaar is. Een ander voorbeeld is art. 69, tweede

lid, der Land- en tuinbouwongevallenwet, waar van de voorlopig vastgestelde ongevallenrente wordt gezegd, dat zij door het bestuur der Rijksverzekeringsbank ambtshalve kan worden gewijzigd of beëindigd. Aangenomen moet worden, dat de bevoegdheid tot wijziging of beëindiging ten opzichte van de definitief vastgestelde rente niet zonder meer aanwezig is. De Pensioenwet kent aan de pensioenraad de bevoegdheid toe, ambtshalve wijziging te brengen in een ingevolge artikel 34 van de Pensioenwet door de daar bedoelde organen vastgestelde pensioensgrondslag. De Centrale Raad heeft bij beslissing van 30 September 1924 (A.R.B. 1924, 380) uitgemaakt, dat deze regeling de bevoegdheid uitsluit van die organen de door hen vastgestelde pensioensgrondslag bij nader besluit te wijzigen.

§ 4. *Algemene bepalingen inzake intrekking en wijziging*

Ontbreekt een uitdrukkelijke bepaling met betrekking tot de bevoegdheid om een beschikking in te trekken en is terzake ook uit de regeling, waarop de beschikking steunt, geen regel af te leiden, dan betekent dit nog niet, dat de beschikking vrijelijk kan worden ingetrokken.

In de eerste plaats moet worden aangenomen, dat de intrekking nimmer uit willekeur zal mogen geschieden. De intrekking moet op zakelijke gronden steunen. Deze gronden moeten verband houden met het belang, dat beoogd wordt door de regeling, waarop de beschikking steunt. M.a.w. de intrekking van een beschikking mag geen détournement de pouvoir opleveren.

Voorts moet in dit verband worden vermeld het beginsel van de „actus contrarius", d.w.z. dat de formele vereisten voor de totstandkoming van de beschikking ook gelden voor haar wijziging of intrekking. Een voorbeeld hiervan is o.a. te vinden in art. 32 van de Woningwet, volgens hetwelk opheffing der onbewoonbaarverklaring, evenals de onbewoonbaarverklaring zelf, kan geschieden bij besluit van de gemeenteraad, de inspecteur gehoord.

Op dit beginsel zijn echter vele uitzonderingen. B.v. art. 37 Woningwet: het besluit tot intrekking van een uitbreidingsplan is aan de goedkeuring van G.S. onderworpen. G.S. horen, alvorens te beslissen, de inspecteur. De procedure, die bij een ontwerp van een uitbreidingsplan en de herziening er van is voorgeschreven, geldt dus niet voor de intrekking. Ook art. 20 van de Woonruimtewet 1947 vormt een uitzondering op het beginsel van de actus contrarius: de vordering van gebouwen of woonruimten enz., kan door de autoriteit, van welke de vordering is uitgegaan, te allen tijde zonder opgave van redenen, worden beëindigd. De waarborgen voor de vordering van woonruimte (zie o.a. de artt. 8, 9 en 10 Woonruimtewet) gelden hier dus niet. Deze uitzonderingen zijn verklaarbaar, omdat de waarborgen voor de belanghebbenden, die in acht moeten worden genomen bij het totstandbrengen van de beschikking,

juist bij de intrekking van de beschikking geen zin hebben. In al dergelijke gevallen is er dus geen reden het actus contrarius beginsel toe te passen. Er is daarom naar het oordeel van de commissie geen aanleiding het contrarius actus beginsel als een algemene beperking van de intrekking te vermelden.

Afgezien van de hiervoor genoemde beperkingen moet de mogelijkheid van intrekking afhankelijk worden geacht van de afweging van algemeen en bijzonder belang. Bij belastende beschikkingen zal dan vooral moeten worden gelet op het algemeen belang, omdat de belanghebbende door een zodanige intrekking een last van zich ziet weggenomen. Anders is het met de begunstigende beschikking. De intrekking van een begunstigende beschikking betekent een benadeling van de belanghebbende. Hier zal dus het accent meer moeten vallen op het bijzonder belang [1].

Wanneer aan een begunstigende beschikking voorwaarden zijn verbonden zal bij overtreding van deze voorwaarden intrekking in de regel mogelijk zijn. Op deze regel bestaan evenwel uitzonderingen. Zo is, blijkens de jurisprudentie van de Kroon intrekking van een Hinderwetvergunning wegens overtreding van de daaraan verbonden voorwaarden niet onder alle omstandigheden geoorloofd. Voor dit onderwerp moge worden verwezen naar de reeds genoemde prae-adviezen en het verslag van de Vereniging voor Administratief Recht over de voorwaardelijke beschikking, in het bijzonder naar het prae-advies van Mr Fortuin, blz. 43 e.v.

Wijziging van een beschikking is in de regel te beschouwen als een gedeeltelijke intrekking. Voor de mogelijkheid van wijziging gelden mitsdien in beginsel dezelfde regelen als voor de mogelijkheid van intrekking. Met betrekking tot herstel van fouten, niet zijnde een materiële wijziging van de beschikking zelf, zal echter veelal een ruimer standpunt kunnen worden ingenomen.

§ 5. *Conclusie*

Uit het vorenstaande kunnen de volgende algemene bepalingen worden afgeleid:

1. *Een goedkeuringsbesluit kan niet worden ingetrokken of gewijzigd.*
2. *Een beschikking, betrekking hebbende op een aflopende handeling, kan niet worden ingetrokken of gewijzigd zodra deze handeling is verricht.*
3. *Intrekking mag alleen geschieden op gronden, verband houdende met het belang, dat de regeling waarop de beschikking steunt beoogt te dienen.*
4. *Belastende beschikkingen mogen worden ingetrokken indien het algemeen belang zich daartegen niet verzet.*

[1] Zie voor dit onderwerp ook Waline, Droit administratif, blz. 477/478.

5. *Begunstigende beschikkingen mogen worden ingetrokken indien het algemeen belang intrekking vordert en het belang van degene, ten aanzien van wie de beschikking gold, door de intrekking niet onevenredig wordt geschaad.*

HOOFDSTUK VI. DE ONREGELMATIGE BESCHIKKING

§ 1. *Inleiding*

Een onregelmatige beschikking is een beschikking, waaraan een gebrek kleeft. De gebreken, waarmee een beschikking behept kan zijn, kunnen als volgt worden onderscheiden:

a. de beschikking is niet afkomstig van het orgaan, dat bevoegd was de beschikking te geven;

b. de beschikking is gegeven onder invloed van dwang, dwaling of bedrog (de zgn. wilsgebreken);

c. de beschikking is gegeven zonder dat de voorgeschreven vormen in acht zijn genomen (vormgebrek);

d. aan de inhoud van de beschikking kleeft een gebrek [1].

De commissie heeft onderzocht, welke invloed de genoemde gebreken op de rechtsgeldigheid van de beschikking kunnen hebben. Dit onderzoek heeft haar geleid tot de conclusie, dat een *algemeen* antwoord op deze vraag niet is te geven. Een van de moeilijkheden, welke zich op dit terrein voordoen, is, dat verschillende organen en instanties met onregelmatige beschikkingen in aanraking komen en dat deze bij het bepalen van hun standpunt naar verschillende maatstaven hebben te oordelen. Dit zal hierna, bij de beschouwing van de onderscheiden soorten van gebreken, blijken.

Een algemeen antwoord op de vraag naar de gevolgen van aan een beschikking klevende gebreken moge niet zijn te geven, wèl zou de commissie voorop willen stellen, dat met het oog op de zekerheid in het maatschappelijk verkeer nietigheid van rechtswege uitzondering dient te blijven. Het aantal formele fouten, dat bij administratieve beschikkingen kan worden gemaakt, is immers zeer groot en verschillend van aard en betekenis. „Ongetwijfeld" — aldus de Commissie-Beumer [2] in haar rapport over „nietigheid en vernietigbaarheid van beschikkingen" — „zullen tal van beschikkingen, die nimmer zijn aangevochten, aan enige fout blijken te lijden als men ze nauwkeurig beziet. Een stelsel, waarin al deze beschikkingen,

[1] Aldus ook Van der Pot in zijn bijdrage voor Nederlands Bestuursrecht, blz. 207—214.

[2] Commissie, ingesteld door het bestuur van de Vereniging voor Administratief Recht ter nadere bestudering van het onderwerp „De rechtsgevolgen van formeel onjuiste of onbevoegd genomen (verrichte) besluiten en handelingen". Het rapport is opgenomen in no. XI van de geschriften der Vereniging. Verwezen zij ook naar de in geschrift VI opgenomen prae-adviezen van Mrs Kleijn en Rijpperda Wierdsma en naar het verslag van de over dit onderwerp gehouden beraadslagingen (geschrift VII).

ook die, welke wellicht reeds jaren hebben gewerkt, als van rechtswege nietig zouden moeten worden beschouwd, kan moeilijk voor aanbeveling in aanmerking komen." Men denke slechts aan de mogelijkheid, dat na jaren een gebrek zou worden geconstateerd in het benoemingsbesluit van een gezagsdrager of ambtenaar, die tal van ambtsdaden heeft verricht. De consequenties van het aannemen van nietigheid van rechtswege zouden in een dergelijk geval onaanvaardbaar zijn.

§ 2. *Onbevoegdheid*

In sommige gevallen kan er intussen aanleiding zijn een beschikking als van rechtswege nietig aan te merken. Men kan hierbij b.v. denken aan de bevelen van de als de Kapitein van Köpenick bekend staande schoenmaker, die in officiersuniform gestoken een aantal soldaten commandeerde hem te volgen en vervolgens de burgemeester van Köpenick gelastte hem de kasmiddelen der gemeente te overhandigen. Dergelijke bevelen zouden als nietige beschikkingen kunnen worden aangemerkt. Men kan echter zich ook op het standpunt stellen, dat deze bevelen „non existent" zijn, dat zij, als niet afkomstig zijnde van een administratief orgaan geen beschikkingen zijn in de zin van de door de commissie aanvaarde definitie. Een beter voorbeeld is daarom de beschikking, die wel afkomstig is van een administratief orgaan, doch dan van een orgaan, dat volstrekt niet bij het nemen van dergelijke beschikkingen betrokken *kan* zijn. Een dergelijke beschikking zal men in de regel wel als nietig moeten en kunnen beschouwen. Een ieder, die aan het rechtsverkeer deelneemt, kan dan immers aanstonds begrijpen, dat er van een rechtsgeldige beschikking geen sprake kan zijn. Hij behoeft zich aan dergelijke beschikkingen (die wel niet veelvuldig zullen voorkomen) niet te storen.

In navolging van de commissie-Beumer kan dus de volgende conclusie worden aanvaard:

Beschikkingen, gegeven door een orgaan, tot welks bevoegdheid het geven van beschikkingen op het betrokken terrein nimmer behoort, zijn nietig.

Dat een beschikking, als in deze conclusie bedoeld, niettemin op grond van noodrecht als rechtsgeldig kan worden beschouwd, blijkt uit het arrest van de Hoge Raad van 15 Februari 1952 (N.J. 1953, no. 52; A.R.B. 1953, 334). De burgemeester van Maurik had in Februari 1945, toen deze gemeente geheel geïsoleerd was, de burgemeester in feite de hoogste gezagsdrager ter plaatse was en een spoedig herstel met de bevoegde gerechtelijke autoriteiten niet was te verwachten, ter beteugeling van de zwarte handel aan een inwoner van zijn gemeente een boete opgelegd. Na de oorlog vorderde deze inwoner het bedrag van de boete als onverschuldigd betaald

terug. De Rechtbank wees de vordering toe, doch het Hof vernietigde dit vonnis en ontzegde aan de inwoner alsnog zijn vordering op grond van de overweging, dat de burgemeester volgens ongeschreven noodrecht tot het nemen van de maatregel van boeteoplegging bevoegd was. In cassatie werd deze stelling betwist op de volgende gronden:

„1. omdat het ongeschreven noodrecht — evenmin als het geschreven recht — een bevoegdheid tot strafrechtspraak van den burgemeester kent, doch hoogstens een noodbevoegdheid van den burgemeester tot regeling en instelling ener bijzondere strafrechtspleging,

2. omdat de burgemeester in de door het Hof vastgestelde omstandigheden niet bevoegd was tot den bedoelden maatregel van boeteoplegging, aangezien gesteld noch gebleken is en evenmin uit de vaststaande feiten volgt, dat in het onderhavige geval in redelijkheid de gelegenheid ontbrak dat de burgemeester een bijzondere strafrechtspleging regelde en instelde, terwijl de door het Hof vastgestelde omstandigheden in ieder geval van dien aard zijn, dat de gebodenheid tot het nemen van den maatregel van boeteoplegging aan eiser als door den burgemeester toegepast niet aanwezig kan zijn geweest,

3. omdat de burgemeester in ieder geval in de door het Hof vastgestelde omstandigheden slechts bevoegd was tot den bedoelden maatregel, wanneer en voorzover deze een voorlopig karakter draagt, welke na beëindiging der noodtoestand vervalt, althans dan door een rechterlijke beslissing volgens het geschreven recht gevolgd wordt, waarvan ten deze niet gebleken is;"

De Hoge Raad overwoog dienaangaande:

„dat uit 's Hofs arrest blijkt, dat het optreden van den burgemeester tegen Kwint ter zake van door hem gedreven zwarten handel en gepleegde distributieovertredingen — het opleggen van een geldboete met bekendmaking daarvan in de gemeente — geschiedde met de kennelijke strekking om door de bijzonder- en algemeen preventieve werkingen van dezen maatregel het, door het Hof in de gegeven omstandigheden als aanwezig erkende, dreigende gevaar te keren, dat, indien het gezag van de rechtsorde in de geïsoleerde gemeente Maurik niet vermocht te worden gehandhaafd tegenover wetsovertreders als Kwint, door het toenemen van den zwarten handel de dienst der voedselvoorziening in de gemeente in zo ernstige mate zou worden belemmerd, dat dit tot verstoring van de openbare orde zou leiden;

dat verder te dezen vaststaat: dat de boete werd opgelegd en werd geïnd gedurende den feitelijken noodtoestand, waarin de gemeente Maurik ten gevolge van den oorlog in Februari 1945, volgens de vaststellingen van het Hof, verkeerde; dat de burgemeester toen in feite de hoogste gezagsdrager ter plaatse was en dat een spoedig herstel van het contact met de gerechtelijke autoriteiten in den lande, onder wier competentie de gemeente Maurik viel, destijds niet kon worden verwacht;

O. dat, gelet op deze feitelijke omstandigheden, niet kan worden ontkend, dat het toepassen van een maatregel als de onderhavige — welke zich aan een qualificatie naar de begrippen van het gewone recht onttrekt — door den burgemeester kan zijn geboden geweest ter bescherming van de aan diens zorgen toevertrouwde openbare belangen als voormeld tegen het ernstige gevaar, hetwelk deze bedreigde bij het uitblijven van een onmiddellijke beteugeling van Overheidswege van wederrechtelijke handelingen, als waaraan Kwint zich, gelijk vaststaat, schuldig maakte;

O. dat uit het bovenoverwogene volgt, dat zowel het eerste als het tweede onderdeel van het middel falen;

O. dat, nu aan den burgemeester de bevoegdheid om onder de gegeven feitelijke omstandigheden een maatregel als de bovenbedoelde toe te passen niet kan worden ontzegd, deze maatregel rechtsgeldig is genomen en als zodanig

rechtsgevolg heeft; dat dit rechtsgevolg zich niet tot den duur van den noodtoestand kan beperken, daar immers een boete als de onderhavige, indien zij als een tijdelijke, met recht dus op teruggave na beëindiging van den noodtoestand, zou moeten gelden, het beoogde effect zou missen; dat dan ook, nu te dezen enige nadere voorziening van overheidswege niet is getroffen, het rechtsgevolg geacht moet worden in stand te zijn gebleven;

dat mitsdien ook het derde onderdeel niet tot cassatie kan leiden;"

Ook de Hoge Raad achtte dus de maatregel van de burgemeester van Maurik rechtsgeldig. Het lijkt intussen niet nodig in de bovengenoemde regel een uitzondering te maken voor geval van noodrecht.

Tegenover gevallen, als bedoeld in de hiervoren omschreven conclusie, staan vormen van onbevoegdheid van zo lichte graad, dat zij op de rechtsgeldigheid van de beschikking niet van invloed zijn. In de jurisprudentie worden hiervan, zij het sporadisch, enkele gevallen aangetroffen. Uit de jurisprudentie van de Kroon is het volgende geval bekend. Een verzoek om verlof voor opgraving van een lijk was afgewezen door burgemeester en wethouders. De bevoegdheid om op zodanig verzoek te beschikken kwam echter toe aan de burgemeester. De belanghebbende stelde beroep in bij de Kroon. De Kroon verklaarde het beroep ongegrond, omdat was gebleken, dat de beslissing tevens de wil van de burgemeester weergaf. (K.B. van 29 April 1947, A.R.B. 1947, 337; Gem. St. 1947, 4917, 9; O.B. 1947, XI.6, 3425) [1]. Voorts zijn er in de jurisprudentie van de Centrale Raad van Beroep enkele uitspraken inzake de toepassing van de Pensioenwet, waarin de omstandigheid, dat de beschikking niet van het bevoegde orgaan afkomstig was, op de rechtsgeldigheid van de beschikking niet van invloed werd geoordeeld. Aldus b.v. ten aanzien van een tot de competentie van burgemeester en wethouders behorende benoeming, gedaan door een directeur van gemeentewerken, doch met machtiging of onder goedkeuring van burgemeester en wethouders (C.R.v.B. 13 October 1925, A.R.B. 1925, 383), een tot de competentie van de gemeenteraad behorende benoeming, verricht door een gemeentearchitect, doch met bewilliging van de gemeenteraad in de salaris-uitbetaling (C.R.v.B. 3 Januari 1928, A.R.B. 1928, 23) en een tot de competentie van de Minister van Waterstaat behorende benoeming, verricht door een inspecteur van de rijkswaterstaat; in het laatste geval beriep de Centrale Raad zich op de houding van de Minister, die z.i. geacht kon worden zich met de keuze, nu klager jarenlang als zodanig had gefungeerd, volledig te hebben verenigd, daar hij in het tegenovergestelde geval daarvan had kunnen doen blijken, terwijl voorts beroep werd gedaan op de geregelde voldoening van de bezoldiging uit 's Rijks kas. Een meer recent voor-

[1] Deze beslissing wordt genoemd door Van der Wel, Administratiefrechtelijke nulliteiten, waaraan ook verscheidene andere van de hierna aangehaalde uitspraken zijn ontleend.

beeld geeft een uitspraak van het Ambtenarengerecht te Arnhem, waarbij een ministerieel besluit tot inhouding van het bedrag ener gratificatie, toegekend door een niet bevoegd ambtenaar, werd nietig verklaard, omdat de rechtszekerheid in het rechtsverkeer niet toestaat, de partij, die te goeder trouw meende met een bevoegd vertegenwoordiger van de Staat te doen te hebben, tot terugbetaling te verplichten (27 April 1948, A.R.B. 1948, 764). Het aan het besluit tot toekenning van de gratificatie klevende gebrek bleef dus hier in feite zonder invloed. Over de juistheid van de laatstgenoemde uitspraak kan men intussen van mening verschillen. Het Ambtenarengerecht te Groningen oordeelde dan ook anders (2 Juli 1948, A.R.B. 1948, 911).

Uit het voorgaande moet intussen niet worden afgeleid, dat de ernst van het gebrek een bruikbare maatstaf zou zijn om te bepalen, welke de invloed van dit gebrek op de rechtsgeldigheid van de beschikking is. Voor het vinden van een antwoord op de vraag, welke invloed het gebrek van onbevoegdheid — dit geldt trouwens ook voor andere gebreken — op de rechtsgeldigheid van de beschikking heeft, zal men in de regel meer dan op de ernst van het gebrek [1] acht moeten slaan op het rechtsmiddel, waardoor de beschikking kan worden aangevochten, en op de bevoegdheid, welke het orgaan of de instantie, welke tot een oordeel over de beschikking kan worden geroepen, ten aanzien van de beschikking heeft.

De Kroon heeft bij de uitoefening van het *vernietigingsrecht* in beginsel slechts tussen twee mogelijkheden te kiezen: Zij kan de beschikking vernietigen en Zij kan haar in stand laten. De vraag, of de beschikking nietig is, is voor haar in beginsel irrelevant. Als voorbeelden van onbevoegd gegeven beschikkingen, welke door de Kroon zijn vernietigd, mogen worden genoemd een tweetal besluiten tot benoeming van een controleur van de steunverlening; deze besluiten waren genomen door burgemeester en wethouders; naar het oordeel van de Kroon was echter de gemeenteraad tot benoeming bevoegd; de besluiten van B. en W. kwamen op grond daarvan voor vernietiging in aanmerking (besluiten van 3 September 1937, S. 2347, A.R.B. 1937, 903, Gem. St. 1937, 4490, 5 en van 27 September 1937, S. 2348, A.R.B. 1937, 1071).

Ook bij de beslissing op het *beroep* tegen een onbevoegd gegeven beschikking kan de Kroon, en kunnen het college van Gedeputeerde Staten, een zodanige beschikking vernietigen. Aldus geschiedde b.v. in een uitspraak van de Kroon met betrekking tot de toepassing van art. 205ter der Lageronderwijswet 1920. Volgens deze bepaling kan de jaarlijkse vergoeding ex art. 205 dier wet worden vervangen door een uitkering ineens. Het daartoe strekkende verzoek dient te

[1] De ernst van het gebrek kan uiteraard, evenals de gevolgen van de gebrekkige beschikking, wel mede van invloed zijn op het oordeel omtrent de rechtsgeldigheid.

worden gericht aan het *bestuur* der gemeente, waar de school is gevestigd. Burgemeester en wethouders van 's-Gravenhage hadden op een zodanig verzoek beschikt. Gedeputeerde Staten vernietigden in beroep deze beschikking, omdat zij niet van het bevoegde orgaan, t.w. de gemeenteraad, afkomstig was. De Kroon bevestigde de beslissing van G.S., overwegende, dat „het beschikken op verzoeken als het onderwerpelijke, hetwelk financiële gevolgen voor de gemeente met zich brengen kan, naar zijn aard, tot de bevoegdheid van de raad behoort" (K.B. van 4 Mei 1937, A.R.B. 1937, 697; Gem. St. 4475, 4).

Anders dan bij de uitoefening van het vernietigingsrecht wordt echter bij de beslissing op een ingesteld beroep een beschikking somtijds als *nietig* aangemerkt. De Kroon, c.q. het college van Gedeputeerde Staten, kan zich nl. op het standpunt stellen, dat tegen een nietige beschikking geen beroep mogelijk is, zodat de aangevochten beschikking dan niet behoort te worden vernietigd, maar het daartegen ingestelde beroep niet-ontvankelijk moet worden verklaard. In het reeds genoemde K.B. van 29 April 1947 (A.R.B. 1947, 337, Gem. St. 4917, 9; O.B. 1947, XI.6, 3425) kwam de Kroon alleen daarom niet tot een niet-ontvankelijkverklaring omdat de onbevoegdelijk door B. en W. gegeven beschikking tevens de wil van het bevoegde orgaan, t.w. de burgemeester, weergaf. Was dit niet het geval geweest dan zou de Kroon echter naar alle waarschijnlijkheid de onbevoegdelijk gegeven beschikking niet hebben vernietigd, doch een niet-ontvankelijkverklaring hebben uitgesproken. Zij overwoog nl.

„dat de beslissing op een verzoek om vergunning tot het opgraven van een lijk aan geen enkel vormvoorschrift is gebonden;

dat dus het antwoord op de vraag of de appellant *in zijn beroep kan worden ontvangen,* hiervan afhangt, of in het schrijven van burgemeester en wethouders van Oldekerk van 1 November 1945, no. 412, een zelfstandige beslissing van de burgemeester dier gemeente kon geacht worden besloten te zijn."

De commissie vraagt zich intussen af, of het niet de voorkeur verdient, dat, wanneer tegen een onbevoegdelijk gegeven beschikking beroep wordt ingesteld, de beschikking bij de uitspraak wordt *vernietigd.* Deze gedragslijn biedt het voordeel, dat de gebrekkige beschikking dan tegelijk uit het rechtsleven is verdwenen, hetgeen aan de rechtszekerheid ten goede kan komen.

Intussen kan men de Kroon of Gedeputeerde Staten als beroepsinstantie toch niet de bevoegdheid ontzeggen in bepaalde gevallen de nietigheid van een beschikking aan te nemen. Het geval kan zich nl. voordoen, dat het beroep niet tegen de onbevoegdelijk gegeven beschikking zelf is gericht, doch tegen een beschikking, die op een of andere wijze met een onbevoegdelijk gegeven beschikking zodanig samenhangt, dat daarover in de beslissing op het beroep

een uitspraak moet worden gedaan. Vernietiging van deze „achterliggende" beschikking is dan niet altijd mogelijk. De beroepsinstantie moet dan de vrijheid hebben aan te nemen, dat deze beschikking nietig is. Een duidelijk voorbeeld daarvan geeft het volgende geval. De Commissaris der Koningin in de provincie Zeeland had burgemeester en wethouders van Hontenisse bevolen een op hen krachtens de Besmettelijke Ziektenwet rustende verplichting op een bepaalde wijze na te komen. Tot dit bevel miste de Commissaris echter de bevoegdheid. Uit het niet-nakomen van dit bevel viel dientengevolge naar het oordeel van de Kroon niet af te leiden, zoals G.S. hadden gedaan, dat de raad weigerachtig was de nodige gelden op de begroting uit te trekken. Het besluit van G.S. van Zeeland tot verhoging van de betrokken begrotingspost was derhalve ten onrechte genomen en werd in verband daarmede door de Kroon vernietigd (K.B. van 1 October 1927, A.R.B. 1927, 357; Gem. St. 3973,8). De Kroon beschouwde dus het onbevoegd gegeven bevel van de Commissaris als nietig. Ook hier ziet men weer, dat niet de aard van het gebrek beslissend was voor het oordeel over de rechtsgeldigheid van de beschikking, maar de positie, waarin de beroepsinstantie ten aanzien van de beschikking verkeerde.

De *ambtenarenrechter* heeft niet de bevoegdheid een aan zijn oordeel onderworpen beschikking te vernietigen, doch hij kan deze wel „nietig verklaren". Voor de betekenis van deze „nietigverklaring" moge worden verwezen naar hoofdstuk III, § 1. Als voorbeeld moge worden genoemd een uitspraak van de Centrale Raad van Beroep van 3 Juli 1951 (Gem. St. 5147,3; O.B. 1951, III.12, 9154), waarbij een besluit van een gemeenteraad tot oplegging van de straf van ongevraagd ontslag aan een ambtenaar der gemeente nietig werd verklaard, omdat alleen burgemeester en wethouders krachtens een desbetreffende bepaling in het ambtenarenreglement juncto art. 179 der gemeentewet tot het verlenen van ontslag bevoegd waren.

Op het terrein van het *sociale verzekeringsrecht* komt aan de Centrale Raad van Beroep en aan de lagere beroepsinstanties, naar in hoofdstuk III, § 1, reeds is gebleken, wèl de bevoegdheid toe een aan zijn oordeel onderworpen beschikking te vernietigen. Zo vernietigde de raad van beroep te Amsterdam bij uitspraak van 20 December 1934 (A.R.B. 1935, 204) een beslissing van de voorzitter van de raad van arbeid te Haarlem op grond van de omstandigheid, dat de bevoegdheid tot beslissing in het betrokken geval z.i. aan de raad zelf en niet aan de voorzitter toekwam. Een gelijksoortige uitspraak deed de Centrale Raad van Beroep op 28 October 1947 (A.R.B. 1947, 610).

Een onbevoegdelijk gegeven beschikking, waartegen bij de onafhankelijke administratieve rechter beroep is ingesteld, wordt intus-

sen door deze rechter niet altijd nietig verklaard c.q. vernietigd. Boven werden reeds enkele gevallen genoemd, waarin de omstandigheid, dat de beschikking niet van het bevoegde orgaan afkomstig was, niet van invloed werd geacht op de rechtsgeldigheid van de beschikking. Daarnaast treft men in de jurisprudentie ook uitspraken aan, waarbij het beroep tegen een onbevoegdelijk gegeven beschikking *niet-ontvankelijk* werd verklaard. Als voorbeeld moge worden genoemd een beslissing van de Centrale Raad van Beroep van 16 April 1942, A.R.B. 1942, 395, waarin de Raad tot de conclusie kwam, dat de kleine commissie uit het bestuur van een bedrijfsvereniging „niet het bevoegde orgaan was om een beslissing te nemen omtrent het recht op kinderbijslag, en dat haar beslissing dan ook niet kon worden aangemerkt als te zijn genomen door of namens een daartoe bevoegd orgaan en derhalve niet is een beslissing, als bedoeld bij artikel 86, lid 1, der Kinderbijslagwet, van het bestuur der bedrijfsvereniging, waartegen bij het scheidsgerecht beroep openstond"; mede op deze grond werd de appellant in zijn beroep niet-ontvankelijk verklaard.

Een tweede voorbeeld van niet-ontvankelijkverklaring van het beroep tegen een onbevoegdelijk gegeven beschikking geeft een uitspraak van de Raad van Beroep voor de Directe Belastingen te Alkmaar. Een exploitant van een dansgelegenheid had in een schrijven aan burgemeester en wethouders verzocht om vermindering van de hem over een bepaald jaar opgelegde vermakelijkheidsbelasting. B. en W. verlaagden daarop het aanvankelijk opgelegde bedrag. De exploitant, met deze verlaging nog niet tevreden, ging in beroep bij de Raad van Beroep voor de directe belastingen. De Raad verklaarde hem niet-ontvankelijk, omdat niet B. en W. doch de raad bevoegd was terzake een beslissing te nemen en tegen een beslissing van B. en W., welke dan rechtens zonder betekenis is, geen beroep is opengesteld. De Hoge Raad bevestigde deze uitspraak (arrest van 28 December 1951, O.B. 1952, VIII.3.5, 9804).

Ook voor de administratieve rechter geldt, wat de commissie hiervoor met betrekking tot de administratieve beroepsinstanties heeft opgemerkt, nl. dat vernietiging c.q. nietigverklaring van een onbevoegdelijk gegeven beschikking, waartegen beroep is ingesteld, waar dit mogelijk is uit een oogpunt van rechtszekerheid de voorkeur verdient boven niet-ontvankelijkverklaring van het beroep.

In hoofdstuk III is reeds opgemerkt, dat de burgerlijke c.q. strafrechter, rechtsprekende krachtens art. 2 der Wet op de Rechterlijke Organisatie, de bevoegdheid mist een beschikking rechtstreeks aan te tasten. Wel kan de rechter een beschikking als nietig aanmerken en haar dus bij het wijzen van zijn vonnis of arrest buiten beschouwing laten. Aldus handelde de Hoge Raad in zijn arrest van 3 April 1951 (N.J. 1951, no. 467; A.R.B. 1951, 708; Gem. St. 5132, 15;

O.B. 1951, III.12, 9126). Burgemeester en wethouders van 's-Gravenhage hadden op grond van het Afvallenbesluit 1940 I een vergunning verleend tot het inzamelen van afvallen van levensmiddelen. De Directeur van de Gemeentelijke Reinigingsdienst trok de vergunning in, menende de bevoegdheid daartoe te ontlenen aan een delegatie door burgemeester en wethouders. De betrokkene ging echter met het inzamelen van afvallen voort, hetgeen hem een veroordeling door de Politierechter bij de Haagse Rechtbank bezorgde. Van dit vonnis ging de afvalleninzamelaar in cassatie bij de Hoge Raad. De Hoge Raad overwoog daaromtrent:

„dat artikel 3, lid 1, van het Afvallenbesluit 1940 I onder meer bepaalt dat de inzameling van afvallen en cadavers, voor zover de gemeente deze niet zelf ter hand neemt, geschiedt door personen of lichamen, in het bezit van een voor dat doel door Burgemeester en Wethouders afgegeven vergunning, terwijl lid 3 van dat artikel bepaalt dat, indien de aan de vergunning verbonden voorwaarden of de in artikel 6 bedoelde (door of vanwege den Secretaris-Generaal van het Departement van Landbouw en Visserij gegeven) aanwijzingen geheel of gedeeltelijk niet worden nagekomen, de vergunning door Burgemeester en Wethouders wordt ingetrokken;

dat in aansluiting hieraan artikel 7, lid 1, van genoemd besluit het in deze zaak overtreden verbod inhoudt, afvallen van levensmiddelen in te zamelen zonder vergunning van Burgemeester en Wethouders;

dat, nu het Afvallenbesluit 1940 I zowel het afgeven als het intrekken van voornoemde vergunning aan Burgemeester en Wethouders opdraagt, laatstgenoemd College het een en het ander niet rechtsgeldig aan den directeur van den Gemeentelijken Reinigingsdienst kan opdragen, zodat, nu de bewezenverklaring, dat req. handelde zonder vergunning van Burgemeester en Wethouders, hierop steunt, dat deze directeur req.'s vergunning heeft ingetrokken, die bewezenverklaring niet naar behoren met redenen is omkleed;

De Hoge Raad liet dus het onbevoegdelijk genomen intrekkingsbesluit buiten beschouwing, m.a.w. dit besluit werd als nietig aangemerkt.

Uit het vorenstaande blijkt naar het oordeel van de commissie duidelijk, dat niet in het algemeen is aan te geven, wanneer een onbevoegdelijk gegeven beschikking nietig is en wanneer vernietigbaar. Of een zodanige beschikking nietig of vernietigbaar is hangt niet in de eerste plaats af van de ernst van het gebrek, maar van het rechtsmiddel, dat tegen de beschikking openstaat, van de bevoegdheid, welke het orgaan, dat over de beschikking heeft te oordelen, ten aanzien van de beschikking heeft. Wel kan worden herhaald, dat het aannemen van de nietigheid van een beschikking ter wille van de rechtszekerheid zo mogelijk dient te worden vermeden. Met name behoort nietigheid niet te worden aangenomen, wanneer tegen de beschikking een rechtsmiddel openstaat. Dit is, blijkens zijn arrest van 26 Maart 1952 (N.J. 1952, no. 425; A.R.B. 1952, 770; Gem. St. 5186, 7; O.B. VIII.0, 10151), ook de mening van de Hoge Raad. Aan een inwoner van de gemeente Utrecht was een belastingaanslag opgelegd wegens het hebben van een luifel

boven gemeentegrond. De belanghebbende had tegen de hem voor het hebben van de luifel verleende vergunning bezwaar gemaakt bij B. en W. De chef van de 2de afdeling ter secretarie, die bevoegd was verklaard op bezwaarschriften tegen een aanslag als de onderhavige te beschikken, beschouwde de brief aan B. en W. als een bezwaarschrift en beschikte daarop afwijzend. Belanghebbende stelde beroep in bij de Raad van Beroep voor de Directe Belastingen. De Raad was van oordeel, dat de brief aan B. en W. niet als een bezwaarschrift was aan te merken, overwoog, dat slechts van een beschikking op een bezwaarschrift beroep kan worden ingesteld en verklaarde mitsdien de appellant niet-ontvankelijk in zijn beroep. De belanghebbende ging van deze uitspraak in cassatie bij de Hoge Raad. In zijn genoemd arrest overwoog de Hoge Raad, dat, nu de chef van de 2de afdeling ter gemeentesecretarie — ook al was het ten onrechte — het schrijven van appellant aan B. en W. beschouwde als een bezwaarschrift en dienovereenkomstig daarop een beschikking nam, belanghebbende gerechtigd was daartegen in beroep te komen bij de Raad van Beroep, omdat „waar de wet het rechtsmiddel aanwijst, dat tegen een beschikking als de onderhavige kan worden aangevoerd en de vormen en termijnen bepaalt, die bij het aanwenden van dat rechtsmiddel moeten worden in acht genomen, hiermede niet verenigbaar is dat zodanige beschikking, zolang zij bestaat, op grond van strijd met de wet als van rechtswege nietig zou worden aangemerkt en haar uit dien hoofde rechtsgevolg zou worden ontzegd;"

Met gebruikmaking van deze formulering kan de volgende conclusie worden opgesteld:

Waar de wet het rechtsmiddel aanwijst, dat tegen een beschikking kan worden aangevoerd en de vormen en termijnen bepaalt, die bij het aanwenden van dat rechtsmiddel moeten worden in acht genomen, mag zodanige beschikking niet op grond van strijd met de wet als van rechtswege nietig worden aangemerkt.

§ 3. *Dwang en bedrog; dwaling*

Anders dan in het burgerlijk recht kunnen, naar het oordeel van de commissie, de begrippen dwang, dwaling en bedrog in het administratief recht niet op één lijn worden gesteld. In het administratief recht kan, zoals hierna zal worden betoogd, dwaling in het algemeen niet als een *zelfstandige* grond voor aantasting van de beschikking worden aangemerkt. De begrippen dwang en bedrog zullen daarom eerst worden behandeld.

Dwang en bedrog

Evenmin als met betrekking tot de onbevoegdheid is ten aanzien van andere onregelmatigheden in het algemeen aan te geven, welke de invloed van deze gebreken op de rechtsgeldigheid van de be-

schikking is. Was ter zake van onbevoegdelijk gegeven beschikkingen onder enig voorbehoud nog een beperkte categorie van gevallen te noemen, waarin de beschikking als nietig kan worden aangemerkt, wat de wilsgebreken dwang en bedrog betreft is ook een regel van zodanige strekking niet te geven. De onder invloed van dwang of bedrog gegeven beschikking moet geacht worden geldig te zijn, zolang zij niet langs een der daarvoor openstaande wegen van haar kracht is beroofd.

De wijze, waarop een onder invloed van dwang of bedrog gegeven beschikking kan worden aangetast, is in beginsel dezelfde als bij de onbevoegdheid: „spontane" vernietiging, vernietiging in beroep door een administratieve beroepsinstantie of door een administratieve rechter.

Voorbeelden van beschikkingen, waaraan het wilsgebrek van dwang of bedrog kleeft, zijn in de jurisprudentie schaars. Enkele mogen hier worden vermeld.

De raad der gemeente Valkenswaard had X benoemd tot wethouder. Deze benoeming had plaats gehad bij tweede vrije stemming, nadat bij de eerste vrije stemming niemand de volstrekte meerderheid had verkregen. Vóór deze stemming had een der raadsleden een anonieme dreigbrief ontvangen, waarin hij met geweld werd bedreigd, indien hij bij de wethoudersverkiezing zijn stem niet in de in deze brief aangegeven zin zou uitbrengen. Het raadslid verklaarde later onder ede, uit angst voor deze bedreiging aan de in de ontvangen dreigbrief gegeven last te hebben voldaan. Het benoemingsbesluit werd op grond hiervan vernietigd wegens strijd met het algemeen belang. De Kroon overwoog, dat, gezien de aard der geuite bedreiging en gelet op de plaatselijke verhoudingen, redelijkerwijs moest worden aangenomen, dat de stem van bedoeld raadslid inderdaad door bedreiging met geweld was beïnvloed, zodat deze niet als een wilsverklaring naar eigen vrije overtuiging kon worden aangemerkt, en dat, gezien de uitslag van de stemming, de door bedoeld raadslid uitgebrachte stem hierop van invloed was geweest (K.B. van 3 Maart 1951, S. 65; A.R.B. 1951, 432; O.B. 1951, III.2.2, 8640; Gem St. 5111).

Een geval, waarin de nietigheid van een door bedrog verkregen beschikking werd aangenomen, vindt men in het arrest van de Hoge Raad van 5 Maart 1948 (N.J. 1948, no. 200; A.R.B. 1948, 457). De burgemeester van G. had met machtiging van de Minister van Binnenlandse Zaken een pastorie gevorderd. In de hierover gevoerde procedure had het Hof vastgesteld, dat de burgemeester bij zijn aanvrage om machtiging aan de Minister een voorstelling van zaken had gegeven, die zozeer afweek van de juiste, de burgemeester bekende, toedracht, dat geheel onaannemelijk is, dat de Minister, als hij die gekend had, machtiging tot vordering zou hebben verleend. In cassatie was gesteld, dat deze omstandigheid irrelevant was, om-

dat eenmaal een machtiging tot vordering van de pastorie door de Minister was afgegeven en daarmede de onaantastbaarheid van de daarop gevolgde vordering zou vaststaan. Deze stelling kon de Hoge Raad niet aanvaarden, omdat degene, van wie gevorderd wordt, tegenover de vorderende burgemeester er zich met vrucht op kan beroepen, dat deze tegenover hem een op de evengemelde wijze verkregen machtiging niet kan doen gelden als de voor zijn vordering onmisbare sanctie van de Minister.

Kan het orgaan, dat onder invloed van dwang of bedrog een beschikking heeft gegeven, na het ophouden van de dwang of na ontdekking van het bedrog, de beschikking ongedaan maken of wijzigen? De beschikking, waaraan een der genoemde wilsgebreken kleeft, zal ook in andere gevallen dan waarin in het algemeen intrekking c.q. wijziging van een beschikking mogelijk is (zie hoofdstuk V) ongedaan kunnen worden gemaakt, c.q. kunnen worden gewijzigd. De bevoegdheid daartoe is in sommige wetten uitdrukkelijk toegekend. Als voorbeeld moge worden genoemd artikel 14 van de Dienstplichtwet. Volgens dit artikel wordt, indien er naar het oordeel van de Minister gegrond vermoeden bestaat, dat iemand voorgoed ongeschikt is verklaard als gevolg van bedrog, de desbetreffende uitspraak door de Minister vervallen verklaard en wordt de persoon, wie het geldt, geplaatst in de verhouding tot de dienstplicht, waarin hij zou hebben verkeerd, indien hij niet ongeschikt verklaard was. Van een wilsgebrek kan men ook spreken bij de toekenning van invaliditeitsrente aan een verzekerde, die zich opzettelijk invalide heeft gemaakt of laten maken, zonder dat deze omstandigheid aan het bestuur van de Rijksverzekeringsbank bekend was (vgl. art. 79 der Invaliditeitswet). Wanneer deze omstandigheid na de toekenning van de rente blijkt, wordt de invaliditeitsrente krachtens art. 114 der wet ingetrokken.

Ook afgezien van de gevallen waarin de bevoegdheid tot intrekking van de beschikking wegens dwang of bedrog uitdrukkelijk is toegekend, mag naar het oordeel van de commissie op grond van de genoemde wilsgebreken *aan de werking van de beschikking een eind worden gemaakt (door intrekking, wijziging, ontslag enz.), indien de beschikking, ware zij niet onder invloed van dwang of bedrog tot stand gekomen, niet zou zijn gegeven of anders zou hebben geluid.*

Dwaling

Wat het begrip dwaling betreft, moet voorop worden gesteld, dat bij de beoordeling van de geldigheid van een beschikking, anders dan bij een overeenkomst, niet primair de vraag is, of zij de wil van hem, die haar in het leven heeft geroepen zuiver weergeeft, maar of zij in overeenstemming is met de wet [1]. Dit moge met een voorbeeld worden toegelicht. De gemeenteraad van Elburg had destijds

bij de toekenning van de vergoeding per leerling aan het bestuur van een bijzondere school geen rekening gehouden met de aan die school aangebrachte verbetering. De Kroon besliste bij K.B. van 16 Januari 1932 (A.R.B. 1932, 466), dat in deze omstandigheid niet voldoende reden was gelegen om aan het schoolbestuur de vergoeding te onthouden, welke de wet het toekent. Een beroep op dwaling van het gemeentebestuur kon hier achterwege blijven, volstaan kon worden met toetsing van de beschikking aan de wet. In dit verband kan ook worden genoemd een bepaling als art. 75 der Ongevallenwet. Volgens dit artikel kan, wanneer na een beslissing nopens toekenning, weigering, beëindiging of ontneming ener ongevallenrente feiten of omstandigheden bekend worden, welke, indien zij daarvóór bekend waren geweest, van invloed zouden zijn geweest bij het nemen dier beslissing, een nieuwe beslissing terzake worden genomen. Juister lijkt het deze regeling niet te zien als een bevoegdheid tot herstel van dwaling maar als een bevoegdheid om de beschikking alsnog in overeenstemming te brengen met de wet.

Iets anders ligt de zaak, wanneer het gaat om dwaling binnen de sfeer van het freies Ermessen. Dit geval kan zich b.v. voordoen wanneer bij een benoeming error in persona plaats vindt. De dwaling is dan niet tot strijd met de wet te herleiden. Toch bestaat ook hier naar het oordeel van de commissie weinig behoefte aan de erkenning van dwaling als zelfstandige vernietigingsgrond. Immers, juist bij deze categorie van beschikkingen bestaat, zoals in hoofdstuk V reeds is gebleken, een ruime intrekkingsbevoegdheid, terwijl voor sterk sprekende gevallen de mogelijkheid van vernietiging wegens strijd met het algemeen belang open staat.

De commissie is zich er van bewust, dat de problematiek van de „wilsgebreken" in het administratieve recht met het vorenstaande geenszins is uitgeput (men denke, om slechts één voorbeeld te noemen, aan het belastingrecht), doch zij meent in het kader van haar arbeid met de voorgaande opmerkingen te moeten volstaan.

§ 4. *Vormgebreken*

Ook de vraag, welke de invloed is van een vormgebrek op een beschikking, is niet in algemene zin te beantwoorden. Men zou hier wellicht een onderscheid kunnen maken tussen inbreuk op essentiële en niet-essentiële vereisten, waarbij dan zou kunnen worden aangenomen, dat het niet-nakomen van een niet-essentieel vormvereiste op de rechtsgeldigheid van de beschikking niet van invloed is — doch het is de vraag of men hiermede veel verder komt, omdat veelal moeilijk is uit te maken of een vormvereiste al dan niet essentieel is.

[1] Zie Dr A. M. Donner, Dwaling als ongeldigheidsgrond in het Administratief recht, Gem. Stem no. 4809, en van dezelfde schrijver Administratiefrechtelijke nulliteiten, Bestuurswetenschappen 1947, blz. 4 e.v.

Uit de jurisprudentie blijkt, dat meermalen de overtreding van een vormvoorschrift, gesteld ter bescherming van de belangen van degene ten aanzien van wie een beschikking wordt genomen, buiten aanmerking wordt gelaten, wanneer de belangen van de betrokkene daardoor niet zijn geschaad. Voorbeelden daarvan treft men aan in de jurisprudentie betreffende uitbreidingsplannen. Brengt de gemeenteraad bij de behandeling van een uitbreidingsplan in een zodanig plan wijzigingen aan, dan moet ingevolge artikel 37, tweede lid, der Woningwet een nieuwe tervisielegging plaats vinden. Bij onbelangrijke veranderingen wordt de niet-voldoening aan dit voorschrift echter door de vingers gezien, indien de belanghebbenden hierdoor niet worden benadeeld (b.v. K.B. van 17 Augustus 1948, A.R.B. 1948, 876; O.B. 1948, XI.11, 5420; Gem. St. 4989). Een dergelijke redenering werd gevolgd door de Centrale Raad van Beroep in zijn uitspraak van 11 Maart 1947 (A.R.B. 1947, 165; O.B. 1947, III.22.2.2, 3068; Gem. St. 4911). Bij deze uitspraak werd beslist op het beroep van een agent van politie tegen zijn ontslag door de burgemeester van Arnhem. De agent stelde, dat hij vóór de behandeling van zijn zaak door de commissie van advies geen inzage had gehad van alle stukken, waarover de commissie beschikte en waarop zij haar oordeel had gegrond. De Centrale Raad van Beroep meende, dat dit betoog in casu geen nietigheid van het bestreden besluit tengevolge kon hebben, omdat, ook al zou de raad aannemen, dat de agent inderdaad geen gelegenheid zou hebben gehad alle stukken in te zien, de inhoud van deze stukken zo bekend moest worden geacht, dat hij door dit vormverzuim niet in zijn belang was geschaad.

Uit deze jurisprudentie laat zich, naar het oordeel van de commissie een ook in andere gevallen hanteerbare algemene regel afleiden van de volgende inhoud:

Niet-inachtneming van vormvoorschriften, gesteld ter bescherming van belanghebbende, is op de rechtsgeldigheid van de beschikking niet van invloed, indien de belanghebbende door het vormverzuim niet is benadeeld.

In de jurisprudentie treft men vele uitspraken aan, waarbij wegens vormverzuim een beschikking werd vernietigd of als nietig werd aangemerkt. Gedeputeerde Staten van Overijssel b.v. vernietigden een besluit tot vordering van woonruimte o.m. op deze grond, dat in de last tot ontruiming de datum van afgifte, bedoeld in art. 19, lid 3, der Woonruimtewet niet was vermeld (beslissing van 22 April 1952; Gem. St. 5170; O.B. 1952, XI.20, 10204). Eveneens had op de Woonruimtewet betrekking een arrest van het Hof van 's-Hertogenbosch van 20 Maart 1951 (N.J. 1951, 686; A.R.B. 1952, 444; O.B. 1952, XI.20, 9754). Burgemeester en wethouders van Mierlo hadden de commissie van advies, bedoeld in artikel 8 der Woonruimtewet 1947, geraadpleegd omtrent het voornemen om

over te gaan tot vordering van een bepaalde woning. B. en W. vorderden daarna slechts het woongedeelte van de woning, zonder opnieuw de commissie te raadplegen. Het Hof overwoog, dat deze vordering van geheel andere aard was dan vordering van de woning in haar geheel, dat derhalve de commissie opnieuw had moeten worden geraadpleegd, en dat, nu dit niet was geschied, de vordering nietig was. Een voorbeeld van nietigverklaring van een beschikking door de Centrale Raad van Beroep wegens vormverzuim geeft een uitspraak van de Centrale Raad van Beroep van 9 Mei 1940 (A.R.B. 1940, 843). Hierbij werd een ontslagbesluit nietig verklaard, nu op grond van de gedingstukken vast stond dat het ontslag door de gemeenteraad niet was verleend na verhoor van de ontslagen ambtenaar door de gemeenteraad, gelijk een redelijke uitlegging van de betrokken bepalingen vereiste. Een geval, waarin de Kroon een beschikking wegens een vormgebrek voor nietig hield geeft het K.B. van 14 Augustus 1933 (A.R.B. 1933, 719). G.S. van Noordholland hadden de routevermelding in de autobusvergunning van J. en P. Fontijn te Purmerend enige malen gewijzigd zonder de terzake voorgeschreven procedure van tervisielegging en het horen van belanghebbenden in acht te nemen. Bij het beroep inzake de aanvraag van een andere autobusonderneming werd daarom door de Kroon alleen met de oorspronkelijke routevermelding rekening gehouden.

§ 5. *Gebreken in inhoud*

De gebreken in de inhoud van de beschikking kunnen als volgt worden onderscheiden:

a. strijd met de wet;
b. détournement de pouvoir;
c. strijd met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur;
d. strijd met het algemeen belang.

Ook hier geldt wat reeds in de vorige paragrafen werd geconstateerd, dat het gevolg van een gebrek niet onafhankelijk van de rechter of de instantie, die tot een oordeel over de beschikking wordt geroepen, kan worden vastgesteld.

De toetsing van beschikkingen aan de wet geschiedt zowel door het administratief gezag bij de hantering van het vernietigingsrecht en in het administratieve beroep als door de administratieve en de burgerlijke rechter.

De toetsing van beschikkingen aan het algemeen belang behoort in beginsel uitsluitend tot de taak van het administratief gezag. Intussen komt het meermalen voor dat de rechter langs de weg van toetsing aan vage normen in een wettelijke bepaling toch treedt in een beoordeling van de beschikking uit een oogpunt van algemeen belang.

Van nadere beschouwingen met betrekking tot de strijd met de

wet en strijd met het algemeen belang moet de commissie zich onthouden.

Met betrekking tot de begrippen détournement de pouvoir en algemene beginselen van behoorlijk bestuur kan het volgende worden opgemerkt.

Voor de ambtenarenrechter is de bevoegdheid om een beschikking nietig te verklaren wegens détournement de pouvoir uitdrukkelijk in de wet vastgelegd. Artikel 58 van de Ambtenarenwet bepaalt n.l., dat het beroep kan worden ingesteld ter zake dat besluiten, handelingen of weigeringen (om te besluiten of te handelen) ten aanzien van een ambtenaar als zodanig, zijn nagelaten betrekkingen of rechtverkrijgenden door een administratief orgaan genomen, verricht of uitgesproken, feitelijk of rechtens met de toepasselijke algemeen verbindende voorschriften strijden of dat bij het nemen, verrichten of uitspreken daarvan het administratief orgaan *van zijn bevoegdheid kennelijk een ander gebruik heeft gemaakt dan tot de doeleinden, waarvoor die bevoegdheid is gegeven.*

Een geval, waarin door de Centrale Raad van Beroep détournement de pouvoir werd aangenomen vindt men in de uitspraak van de Raad van 1 Juni 1944 (A.R.B. 1944, 535). Een burgemeester had, waarnemende de taak van de gemeenteraad, de directeur van gemeentebedrijven geschorst en tevens bepaald, dat de bezoldiging van de directeur gedurende zijn schorsing zou worden ingehouden. De Centrale Raad besliste, dat de inhouding van de bezoldiging niet in stand kon blijven, omdat de burgemeester hier misbruik van zijn bevoegdheid had gemaakt: de omstandigheden, waarop de burgemeester meende zich te kunnen beroepen bleken ten deze voor het grootste gedeelte geen beslissende betekenis te hebben gehad. Geen misbruik van bevoegdheid achtte de Centrale Raad aanwezig in een geval, waarin de burgemeester was gezwicht voor de aandrang van het Ministerie van Binnenlandse Zaken tot ontslag van 55-jarige politieambtenaren over te gaan, omdat uiteindelijk de burgemeester behartiging der gemeentebelangen beoogde en bij hem geen onredelijk of onoirbaar motief voorzat (C.R.v.B. 1 November 1949, A.R.B. 1950, 306).

Een voorbeeld uit de jurisprudentie van de Kroon geeft het K.B. van 8 Juni 1933, S. 314 (A.R.B. 1933, 557; Gem. St. 4269). Bij dit K.B. werd vernietigd een besluit van de gemeenteraad van Apeldoorn tot handhaving van een weigering van een bouwvergunning, omdat het bouwplan niet voldeed aan de daaraan op grond van de welstandsbepaling te stellen eisen. In feite was de bouwvergunning echter geweigerd, omdat de bebouwing ter plaatse dichter zou worden dan wenselijk werd geacht in verband met de omgeving. Een zodanige toepassing van de welstandsbepaling achtte de Kroon niet aanvaardbaar.

Een voorbeeld van détournement de pouvoir uit de jurispru-

dentie van de burgerlijke rechter geeft een arrest van de Hoge Raad van 14 Januari 1949 (N.J. 1949, no. 557; A.R.B. 1949, 751; O.B. 1950, XI.23, 7095). Het betrof hier een vordering van woonruimte, welke o.m. hierop gegrond was, dat het gevorderde ver boven de toegelaten prijs was verhuurd. De Hoge Raad beschouwde dit als détournement de pouvoir en achtte daarom de vordering nietig.

Het begrip algemene beginselen van behoorlijk bestuur is geintroduceerd door de commissie-de Monchy als grond voor het door de commissie voorgestelde algemene beroepsrecht (art. 4 ontwerp-O.D.O.L.). Het komt ook voor in het wetsontwerp administratieve rechtspraak bedrijfsorganisatie. In de beide voorstellen kan men een streven zien de contrôle op de administratie uit te breiden tot een vrij ruime rechtmatigheidscontrôle, welke ook de sfeer van het freies Ermessen enigermate beperkt. Een zodanige tendenz is trouwens ook in de practijk reeds te bespeuren. Men zie b.v. het arrest van de Hoge Raad van 28 Juni 1951 (N.J. 1951, no. 528; A.R.B. 1952, 64; O.B. 1951, XI.20, 8886; Gem. St. 5143). B. en W. van Hilversum hadden een vergunning op grond van de Woonruimtewet, gevraagd voor een huis waarin een kleuterschool met kinderhuis werd gedreven, geweigerd. Daarna werd voor hetzelfde huis een verklaring van de Kamer van Koophandel aangevraagd, als bedoeld in art. 1, lid 6, van de Woonruimtewet. De Kamer van Koophandel won terzake het advies in van B. en W. Dit college ging daarop tot vordering van het pand over. De gemeente werd terzake in het geding voor de president van de rechtbank gedagvaard. De president beval in zijn vonnis de gemeente zich van alle verdere vorderingshandelingen te onthouden. Het Hof en de Hoge Raad bevestigden deze beslissing. De Hoge Raad overwoog:

„dat het Hof op grond van bovenvermelde omstandigheden terecht heeft geoordeeld, dat de vordering van de betrokken woonruimte op 8 Augustus 1950 door B. en W. gedaan, onrechtmatig was;

dat toch de vrijheid van de administratie, welke uit de artt. 7 en 32 der Woonruimtewet in onderling verband valt af te leiden, om te beoordelen of in een bepaald geval, gelet op de rechtspositie van partijen en alle overige in aanmerking te nemen belangen, de voorwaarden aanwezig zijn voor het gebruikmaken van de in de Woonruimtewet gegeven vorderingsbevoegdheid, waardoor aantasting van burgerlijke rechten wordt gerechtvaardigd, niet insluit, dat de administratie in een gegeven geval haar bevoegdheid tot vorderen zou mogen beïnvloeden door, onder omstandigheden als te dezen door het Hof aangenomen, te beletten, dat degeen, om wiens rechten het gaat, ten volle gebruik kan maken van de hem in de Woonruimtewet gegeven mogelijkheid om voor zijn bedreigde pand vrijstelling van vordering te verkrijgen;

dat hierbij te bedenken valt, dat de betekenis van een verklaring, als bedoeld in art. 1, lid 6, voormeld, deze is, dat zij niet alleen degeen, die in het bezit daarvan is, vrijstelt van het verbod om zonder vergunning de bedrijfsruimte met bijbehorende woonruimte in gebruik te nemen, maar ook de bevoegdheid van B. en W. tot vorderen daarvan — behoudens hier niet ter zake doende uitzonderingen — uitsluit, en dat een vrijstelling als voormeld alleen dan ten volle aan haar doel kan beantwoorden, indien zij zó tijdig wordt verkregen, dat zij de woonruimtevordering voorkomt;

dat daarom, nu door voormelde gedragingen van B. en W. na de aanvrage door Prak van een bedrijfsruimteverklaring de mogelijkheid werd afgesneden, dat een eventuele gunstige beslissing daarop de bevoegdheid tot het vorderen van de betrokken woonruimte tijdig zou opheffen, moet worden aangenomen, dat door B. en W. op 8 Aug. 1950 niet rechtmatig tot woonruimtevordering kon worden overgegaan;

Overwegende, dat mitsdien de door het middel aangevallen beslissing van het Hof juist is en het middel niet tot cassatie kan leiden."

In deze uitspraak toetste de Hoge Raad, zonder het begrip „algemene beginselen van behoorlijk bestuur" met zoveel woorden te noemen, in feite de vordering aan deze beginselen.

Ook bij de toepassing van het vernietigingsrecht is in een recent geval het begrip „algemene beginselen van behoorlijk bestuur" gebezigd. Bij K.B. van 17 Januari 1952, S. 32 (O.B. 1952, XI.16.1, 9482; Gem. St. 5158) werden twee besluiten van het Amsterdamse gemeentebestuur als „in strijd met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en mitsdien met het algemeen belang" vernietigd. Een Amsterdamse bouwondernemer, die bepaalde veranderingen wilde aanbrengen in enige hem toebehorende huizen, had daartoe van de gemeentelijke dienst van bouw- en woningtoezicht onder verantwoordelijkheid van B. en W. een zgn. voorlopige bouwvergunning verkregen. In de gemeenteraad bleek echter tegen de verbouwing bezwaar te bestaan en in verband daarmede richtten B. en W. tot de bouwondernemer een aanschrijving, waarbij hem werd gelast genoemde percelen, „welke zonder schriftelijke vergunning waren veranderd" in de vorige staat terug te brengen. Het beroep tegen deze aanschrijving bij de gemeenteraad werd afgewezen. De Kroon vernietigde de aanschrijving van B. en W. en het besluit van de gemeenteraad o.m. op grond van de overweging:

„dat B. en W., nadat de gemeenteraad in zijn vergadering van 19 October 1949 bij voorbaat bezwaar had gemaakt tegen het verlenen van een definitieve bouwvergunning, tot de aanschrijving hebben besloten zonder omtrent het verlenen van een definitieve bouwvergunning te hebben beslist en terwijl niet was gebleken van zo ernstig bezwaren uit een oogpunt van huisvesting, dat redelijkerwijs de bouwvergunning had moeten worden geweigerd; dat het in strijd met de beginselen van behoorlijk bestuur en mitsdien met het algemeen belang is de bouwer, die ten tijde, dat hij tot het aanbrengen van de veranderingen overging, mede gelet op de praktijk te dezen te Amsterdam en alle omstandigheden in aanmerking genomen, redelijkerwijze mocht vertrouwen, dat hem bouwvergunning zou worden verleend, te gelasten de aangebrachte veranderingen ongedaan te maken" [1].

Met deze summiere beschrijving van de vormen van de naar haar

[1] Voor het begrip „algemene beginselen van behoorlijk bestuur" zij overigens verwezen naar de geschriften XXIV en XXV van de Vereniging voor Administratief Recht.

inhoud onregelmatige beschikkingen en van de gevolgen, welke aan deze gebreken door verschillende organen en instanties worden toegekend, moet worden volstaan. Algemene bepalingen te dezer zake zijn hier naar het oordeel van de commissie voorshands bezwaarlijk te geven.

HOOFDSTUK VII. CONCLUSIES

De in de voorafgaande hoofdstukken neergelegde beschouwingen van de commissie werden telkens waar daartoe aanleiding bestond afgesloten met een conclusie. Aan het einde van haar arbeid gekomen meent de commissie goed te doen van deze conclusies een overzicht te geven. Over de betekenis, welke aan deze conclusies moet worden toegekend, nog een enkele opmerking.

De commissie heeft zich er van onthouden haar conclusies in de vorm van een wetsontwerp voor te dragen. Zij acht daarvoor, zoals in de inleiding reeds werd opgemerkt, de tijd nog niet rijp. Het verdient haars inziens de voorkeur, dat de conclusies thans worden aanvaard als richtlijnen, die het karakter hebben van aanbevelingen voor de practijk. De toepassing van deze richtlijnen zal moeten leren in hoeverre de gedachte van een „Wet houdende algemene bepalingen van administratief recht" voor verwezenlijking vatbaar zal blijken te zijn.

Met nadruk zij er nog op gewezen, dat aan de richtlijnen een aanvullend karakter is toegedacht. Zij zijn uiteraard niet bedoeld voor gevallen, waarin bij bijzondere voorschriften anders is bepaald.

Tenslotte moet nog worden opgemerkt, dat de hieronder te noemen richtlijnen onderling van aard verschillen. De richtlijnen betreffende de beschikking zelve (pt. 1 tot 6), de goedkeuring (pt. 7 tot 11), en de intrekking (pt. 25 tot 28 en 31) zijn bedoeld als aanbevelingen voor de administratie, die betreffende het beroep als aanbevelingen ten dele voor het beroepsorgaan (13, 14 en 17) en ten dele voor de rechter (13, 14 en 22), die betreffende de vernietiging als aanbevelingen voor het tot vernietiging bevoegde gezag (19, 20, 21, 23 en 24), terwijl die betreffende de onregelmatige beschikkingen (29, 30 en 32) een meer algemene strekking hebben. Waar de richtlijnen het karakter hebben van een aanbeveling voor de wetgever is dit in de desbetreffende conclusies tot uitdrukking gebracht (12, 15 en 18).

Aanbevelingen

De beschikking

1. De beschikking wordt in schriftelijke vorm gegeven.
2. Zij wordt schriftelijk aan de belanghebbende medegedeeld.
3. Van de sub 1 en 2 gegeven richtlijnen mag worden afgeweken, indien naleving daarvan
   a. zich niet verdraagt met de aard van de beschikking of
   b. in verband met onverwijlde spoed in redelijkheid niet kan worden gevergd.

   In het sub b bedoelde geval wordt aan de belanghebbende op zijn verzoek binnen redelijke tijd een schriftelijke bevestiging

van de hem mondeling medegedeelde beschikking gegeven.
Indien bij de beschikking een zodanig aantal belanghebbenden is betrokken, dat met een algemene publicatie moet worden volstaan, geschiedt de publicatie op zodanige wijze dat in redelijkheid kan worden verwacht, dat de belanghebbenden er door worden bereikt.

4. De schriftelijke beschikking en de schriftelijke mededeling of bevestiging van de beschikking bevatten:
   a. een vermelding van het beschikkend orgaan;
   b. een duidelijk geformuleerd besluit;
   c. de datum van de beschikking;
   d. indien krachtens bijzondere voorschriften beroep tegen de beschikking openstaat een vermelding van het orgaan of de instantie waarop en de termijn waarbinnen beroep kan worden ingesteld;
   e. een aanduiding of omschrijving, waaruit voldoende duidelijk kan blijken op welke voorschriften de beschikking onmiddellijk steunt;
   f. zo mogelijk de beweegredenen welke tot de beschikking hebben geleid.
   Indien de beweegredenen niet in de beschikking zijn vermeld, worden zij aan de belanghebbende alsnog schriftelijk medegedeeld, indien hij binnen een redelijke termijn een daartoe strekkend verzoek heeft ingediend en hij er in verband met de mogelijkheid van beroep of anderszins een redelijk belang bij heeft de motivering van de beschikking te kennen.
5. Een beschikking, waarvan het al of niet verlenen ter vrije beslissing staat van het beschikkende orgaan, kan voorwaardelijk worden verleend.
   De voorwaarden moeten strekken ter bescherming van het belang, dat de regeling waarop de beschikking steunt beoogt te dienen.
6. De voorwaarden, die kunnen worden verbonden aan een beschikking, welke krachtens de voorschriften waarop zij steunt slechts op bepaalde gronden mag worden verleend of geweigerd, mogen alleen met deze gronden verband houden.

Goedkeuring

7. Een beschikking mag gedeeltelijk worden goedgekeurd, voor zover haar aard zich daartegen niet verzet.
8. De goedkeuring mag niet worden verleend voor bepaalde tijd.
9. De goedkeuring mag niet worden verleend onder voorwaarden.
10. De goedkeuring mag alleen worden geweigerd met het oog op de belangen, welke het vereiste van goedkeuring beoogt te dienen.

11. De eenmaal verleende goedkeuring mag niet worden gewijzigd of ingetrokken.

Beroep

12. Wanneer de wet beroep toekent tegen een afwijzende beschikking, stelle zij tevens beroep open tegen de voorwaardelijke beschikking.
13. Het recht van beroep ten aanzien van een beschikking komt in beginsel toe aan hem, die door de beschikking rechtstreeks in zijn belangen is geraakt.
14. Van een in beroep gegeven beslissing komt het recht van hoger beroep in beginsel slechts toe aan hem, die door deze beslissing rechtstreeks in zijn belangen is geraakt.
    Indien bij de in beroep gegeven beslissing de beschikking, waarvan beroep is ingesteld, is bevestigd, mag hoger beroep niet worden ingesteld door hem, die ten aanzien van die beschikking niet in beroep is gekomen, tenzij
    a. het niet instellen van beroep verschoonbaar was of
    b. nadat de termijn voor het beroep was verstreken, omstandigheden zich hebben voorgedaan of bekend zijn geworden, welke, indien zij zich hadden voorgedaan of bekend waren geweest ten tijde van de beslissing op het beroep, tot een andere beslissing zouden hebben moeten leiden.
15. De wet verlene aan het administratieve beroepsorgaan de bevoegdheid, de werking van een beschikking waartegen beroep is ingesteld hangende de behandeling van het beroep op te schorten.
16. Bij de behandeling van het beroep kunnen het administratieve beroepsorgaan en de administratieve rechter ambtshalve de rechtsgronden aanvullen.
    Het administratieve beroepsorgaan kan ook de feitelijke gronden ambtshalve aanvullen.
17. Het administratieve beroepsorgaan is bevoegd de beschikking, waarvan bij hem beroep is ingesteld, te beoordelen naar het tijdstip van de beslissing op het beroep.

Schorsing en vernietiging

18. De wet bepale, dat vernietiging van een besluit de vernietiging medebrengt van alle daarvoor vatbare rechtsgevolgen, voor zover bij het vernietigingsbesluit niet anders wordt bepaald.
19. Beschikkingen, waartegen beroep aanhangig is of open staat, mogen worden geschorst, doch niet vernietigd.
20. Indien de rechter het tegen een beschikking ingestelde beroep ongegrond heeft verklaard, mag deze beschikking niet worden vernietigd wegens strijd met een wetsbepaling, waarop die uitspraak steunde.

21. Beschikkingen, waarbij een in kracht van gewijsde gegane uitspraak van de rechter wordt uitgevoerd, mogen niet worden vernietigd wegens strijd met een wetsbepaling, waarop die uitspraak steunde.
22. Niet ontvankelijk is het beroep tegen een besluit tot schorsing of vernietiging.
23. Een aan goedkeuring onderworpen beschikking mag, zolang omtrent de goedkeuring geen beslissing is genomen, niet worden geschorst of vernietigd.
24. Een beschikking, goedgekeurd door een orgaan, dat tevens het vernietigingsrecht bezit, mag slechts worden vernietigd, indien zij later blijkt in strijd met het algemeen belang te zijn.

Intrekking en wijziging

25. Een beschikking, betrekking hebbende op een aflopende handeling, kan niet worden ingetrokken of gewijzigd zodra deze handeling is verricht.
26. Intrekking mag alleen geschieden op gronden, verband houdende met het belang, dat de regeling waarop de beschikking steunt beoogt te dienen.
27. Belastende beschikkingen mogen worden ingetrokken indien het algemeen belang zich daartegen niet verzet.
28. Begunstigende beschikkingen mogen worden ingetrokken indien het algemeen belang intrekking vordert en het belang van degene, ten aanzien van wie de beschikking gold, door de intrekking niet onevenredig wordt geschaad.

Onregelmatige beschikking

29. Beschikkingen, gegeven door een orgaan, tot welks bevoegdheid het geven van beschikkingen op het betrokken terrein nimmer behoort, zijn nietig.
30. Waar de wet het rechtsmiddel aanwijst, dat tegen een beschikking kan worden aangevoerd en de vormen en termijnen bepaalt, die bij het aanwenden van dat rechtsmiddel moeten worden inachtgenomen, mag zodanige beschikking niet op grond van strijd met de wet als van rechtswege nietig worden aangemerkt.
31. Aan de werking van een beschikking, tot stand gekomen onder invloed van dwang of bedrog mag een eind worden gemaakt indien de beschikking, ware zij niet onder invloed van dwang of bedrog tot stand gekomen, niet zou zijn gegeven of anders zou hebben geluid.
32. Niet-inachtneming van vormvoorschriften, gesteld ter bescherming van belanghebbende, is op de rechtsgeldigheid van de beschikking niet van invloed, indien de belanghebbende door het vormverzuim niet is benadeeld.

REGISTER*

blz.

aanschrijving tot woningverbetering . 40
aanvullen der feitelijke gronden 44, 45
aanvullen der rechtsgronden . 44, 45
actus contrarius . . . . . 67 v.
administratieve rechtspraak bedrijfsorganisatie, wetsontwerp — . 41, 86
adviezen, inwinnen van — 13
afkeuring van schoollokalen 40
afkondiging, openbare — 12
Afvallenbesluit 1940 I 78
algemeen beroepsrecht 16
algemene beginselen van behoorlijk bestuur . . . . . 13, 85 v., 86
algemeen karakter, beschikkingen met — 15
algemene maatregelen van bestuur, strijd met — 49, 51
algemene publicatie 15, 16
Algemeen Vestigingsverbod Kleinbedrijf, Besluit — 37
ambtelijk beroep 39, 41
ambtenarenreglement 50, 76
Ambtenarenwet 16, 34, 35, 37, 42, 44, 46, 50, 55, 85
ambtshalve aanvullen der feitelijke gronden . . . . . 44 v.
ambtshalve aanvullen der rechtsgronden . . . . . 44 v.
Arbeidswet 66
Armenwet 25, 32

Bedrijfsorganisatie, Wet op de — 20, 27, 48, 54, 57, 58
begroting 22
belanghebbende . . . . 13, 15, 37 v.
belastingrecht 34, 36, 77
belastingverordeningen . . 23, 24, 30
benoeming . . . 53, 59, 73, 74, 80, 82
beroep, administratief — . . . . 32 v.
—, Administratieve Beschikkingen (B.A.B.) 10, 16, 37, 41
—, ambtelijk 39
—, in het belang der wet 37
—, in belastingzaken 32
—, Centrale Raad van — . . 33 v., 42
—, hiërarchisch — 32

blz.

—, hoger — . . . . . 38 v.
—, Raden van — . . . . . 32 v., 42
—, raden van — voor de directe belastingen 32
beroepsrecht van ambtelijke functionarissen 39
— van verenigingen 38
beroepstermijn 13, 16, 39 v., 47 v., 59 v.
Beroepswet 32, 33, 42, 44, 46
beschikking, afkondiging 12
—, met algemeen karakter 15
—, begrip 9, 10
—, begunstigende 41, 68, 69
—, belastende 12, 40, 68
—, bekendmaking 12, 13, 64
—, collegiale 12
—, definitie 10
—, enkelvoudige 21
—, gebonden 66
—, inhoud 16
—, inrichting 13
—, intrekking 9, 13, 64 v., 67 v., 81, 89 v.
—, mededeling . . 12, 13, 15, 17, 18
—, mondelinge 14, 15, 16
—, motivering 17
—, negatieve . . . . . 62 v.
—, onregelmatige . . . 7, 70 v., 89 v.
—, onsplitsbare 21
—, ontstaan 11, 12, 13, 64
—, openbaarmaking 12
—, samengestelde 21
—, schriftelijke . . . 14, 15, 16, 17
—, totstandkoming 13, 67
—, uitvoering 12
—, verzending van de — 47
—, voorwaardelijke . 18, 19, 26, 41, 68
—, vormvereisten 14
—, wijziging van een — . . . . . 68 v.
Besluit Algemeen Vestigingsverbod Kleinbedrijf 37
—, in een vergadering 11
Besmettelijke Ziektenwet . . . 66, 76
bevestiging schriftelijke, — . 14, 15, 17
bewegredenen die tot de beschikking hebben geleid 18
Bioscoopwet 60, 65

*) Het register is samengesteld door mejuffrouw Mr A. M. E. van Dunné, werkzaam bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken.

blz.

bouwvergunning 60, 85, 87
bouwverordening 50, 53
bijzondere omstandigheden 14

Collegiale beschikking 12
Commissie-Van den Bergh 38
Commissie-Beumer 70, 71
Commissie-Fockema Andreae . . 7, 8
Commissie-Kooiman 47
Commissie-de Monchy 10, 16, 24, 31, 38, 41, 42, 59, 61, 62, 86
conclusies . . . . . 89 v.

datum 16, 17
definitie beschikking 10
détournement de pouvoir . 30, 67, 84 v.
Dienstplichtwet 81
Drankwet 30, 39, 40, 41, 44, 46, 60, 65
dwaling . . . . . 70, 79, 81 v.
dwang . . . . . 70, 79 v.

eenhoofdig orgaan 11, 12
eenzijdige wilsverklaring 10
enkelvoudige beschikking 21
error in persona 82

facultatief karakter van de vernietiging . . . . . 53 v.
feitelijke gronden van het beroep . 44 v.
formeel wetsbegrip . . . . . 48 v.
freies Ermessen 36, 82, 86

gebreken . . . . . 70 v.
gedeeltelijke intrekking 68
gedeeltelijke schorsing of vernietiging 58
gedeeltelijke goedkeuring . . . . 20 v.
gedektverklaring van nietigheid 35, 46, 55, 56, 57
gemeentebelang, strijd met — . . . 53
gemeentelijke verordening, strijd met — . . . . . 48 v.
Gemeentewet 20, 22 v., 27 v., 45, 48, 49, 50, 53, 57, 58, 62, 76
geschillen van bestuur 60
gevolgen van vernietiging . . . 56 v.
goedkeuring . . . . . 20 v.
— voor bepaalde tijd . . . . . 22 v.
—, gedeeltelijke — . . . . . 20 v.
— gemeentebegroting . . 25 v., 30, 33
—, intrekking van — 31
—, mededeling van de — 25
—, onthouding van — . 21 v., 27 v., 38
—, tijdelijke — . . . . . 22 v.
—, vernietiging van — 26
—, voorwaardelijke — . . . . . 24 v.
Grondwet 48, 54

blz.

hiërarchisch beroep 32
Hinderwet 44, 65, 68
hoger beroep . . . . . 38 v.
hotelvergunning 45
huishoudelijk gemeentebelang . . . 53

imperatief karakter van de vernietiging . . . . . 53 v.
inhoud van een beschikking 14, 16, 22, 23, 26, 70
inhoud van een beslissing op een beroep 42
inhoud, gebreken in — . . . . . 84 v.
inrichting van een beschikking . . . 13
intern terugkomen op een beschikking 12, 13, 65
intern wilsbesluit 11
intrekking . . . 65 v., 67 v., 82, 89 v.
— van een beschikking . . 9, 13, 82
—, gedeeltelijke — 68
— van goedkeuring 31
— van vergunning 40, 45
intrekkingsbesluiten, vernietiging van — . . . . . 62 v.
Invaliditeitswet . . . 32, 33, 41, 81
Invordering, wet op de — 41

Kamers van Koophandel en Fabrieken, Wet op de — . 48, 54, 57, 58
Keurenwet 39
Kieswet 32, 43
Kinderbijslagwet 1939 . . . . 41, 77
kracht van gewijsde 61

Lager-Onderwijswet 1920 25, 36, 40, 60, 74
Land- en Tuinbouw-Ongevallenwet 41, 67
Luchtvaartwet 66

materieel wetsbegrip . . . . . 48 v.
mededeling van de beschikking 12, 13, 15, 17, 18
mededeling van de goedkeuring . . 25
meerhoofdig orgaan 11
minuut, parafering van de — . . . 12
misbruik van bevoegdheid . . 30, 85
mondelinge beschikking . . . 14, 16
mondelinge mededeling 15
motivering 17, 18

negatieve beschikking . . . . . 62 v.
nietigheid . . . 33, 34, 46, 54, 70 v.
nietigverklaring . 34, 35, 76, 77, 84, 85
niet-ontvankelijkheid . . . . . 75 v.
noodrecht . . . . . 14, 66 v.

blz.

omschrijving beschikking 10
onafhankelijke administr. rechter . 32 v.
onbevoegdheid 71
onbewoonbaarverklaring . . . 40, 67
Ondernemingsraden, Wet op de — . . 66
ondertekening 11, 65
onderwerp van het beroep 42
ongegrondverklaring 61
ongevallenrente 34, 67, 82
Ongevallenwet 32, 41, 82
onrechtmatige daad . . . . . 32 v.
onrechtmatige daden openbare lichamen (O.D.O.L.) 10, 16, 86
onrechtmatige beschikking 9, 70 v., 89
onsplitsbare beschikking . . . 21, 22
ontbindende voorwaarde . . . . 24 v.
Onteigeningswet 26
ontheffing 17, 34, 50
onthouden van goedkeuring 21 v., 27, 38
ontslag . . 35, 37, 46, 76, 81, 83, 84
ontstaan van beschikkingen 11, 12, 13, 64
ontvankelijkheid 47, 75
oorspronkelijk stuk 15
openbaarmaking beschikking . . . 12
openbare afkondiging 12
openbare vergadering 12
opschortende voorwaarde . . . . 24 v.
opschortende werking (van het beroep) . . . . . 40 v.
orgaan, eenhoofdig — 11
—, meerhoofdig — 11
Ouderdomswet 32, 33

parafering 9, 12, 15
Pensioenwet 67, 73
persoonle belasting, Wet op de — . . 34
plaatselijke belastingen 24
provinciaal belang, strijd met . . 53 v.
provinciale verordening, strijd met — . . . . . 48 v.
provinciale wet 23, 24, 28, 48, 54, 56, 58, 60, 61
publicatie 12, 15, 16

Raden van beroep . . . . . 32 v.
raden van beroep voor de directe belastingen 32
Rechterlijke Organisatie, Wet op de — 49, 77
rechtsgronden . . . . . 43 v.
—, ambtsnalve aanvulien der — . . 43
reformatio in peius 37, 46
rentebeleid 28
repressief toezicht 52
Rivierenwet 66

blz.

samengestelde beschikkingen . . . 21
schadevergoeding 33, 35
schorsende kracht van het beroep . . . . . 13, 40 v.
schorsing, gedeeltelijke — . . . . 58 v.
schriftelijke beschikking 14, 15, 16, 17
schriftelijke bevestiging . . 14, 15, 17
schriftelijke mededeling . . . 15, 17
schriftelijke vorm 14, 15, 16
sociaal verzekeringsrecht 33, 34, 36, 41, 44, 76
Staatscommissie tot herziening van de Woningwet 36, 38
standaardmotivering 17
strijd met algemene beginselen van behoorlijk bestuur . . . . . 84 v.
strijd met algemeen belang . . . 20 v., 27 v., 48 v., 84
strijd met algemene maatregel van bestuur 49, 51
strijd met gemeentelijk belang . . . 53
strijd met gemeentelijke verordening 49 v.
strijd met inrichting waterschap . . 51
strijd met provinciaal belang . . . 53
strijd met provinciale verordening 48, 51
strijd met het recht 51
strijd met de wet . 20 v., 27 v., 48 v., 84

termijn 13, 16, 18, 22 v., 27, 39 v., 57 v., 74
terugkomen op een beschikking, intern — 12, 13, 65
terugwerkende kracht van vernietiging 56
toelating van een raadslid 45
toetsing aan wet of algemeen belang 20, 29 v., 33, 62, 82, 84
Totalisatorwet 66
totstandkomen van beschikking 13, 67
tijdelijke goedkeuring . . . . . 22 v.

uitbreidingsplan 21 v., 26, 36, 38, 43 67, 83
uitdrukking, tot — brengen van een wilsbesluit 11
uitlekken 13
uitvoering van de beschikking . . . 12

Vaststelling van een wegenlegger . . 42
vergunning 40, 41, 65
vermogen, gemeentelijk — 27
vermogensbelasting, Wet op de — . 34
vernietiging . . . . . 48 v.
—, gedeeltelijke — . . . . . 58 v.

blz.
—, gevolgen van — . . . . . 56 v.
— van intrekkingsbesluiten 62
— van negatieve besluiten . . . 62 v
— wegens strijd met het algemeen belang . . . . . 48 v.
— wegens strijd met het gemeentebelang 53
— wegens strijd met het provinciaal belang 53
— wegens strijd met de wet . . 48 v.
vervallenverklaring 81
Verveningenwet 39, 40
verzending van de beschikking . . 47
voorwaarde 13, 18, 24 v., 27, 41, 65, 68
—, ontbindende — . . . . . 24 v.
—, opschortende — . . . . . 24 v.
—, verplichtende — 24, 26, 27
voorwaardelijke beschikking 18, 19, 26, 41, 68
— goedkeuring . . . . . 24 v.
vordering van woonruimte 39, 67, 80, 83, 86
vorm . . . . . 16, 70 v., 79
vormgebrek . . . . . 70 v., 82 v.
vorm, schriftelijke — 14, 15, 16
vormvereisten 14

Wapenwet 66
Waterstaatswet 1900 39, 51, 53, 54, 56, 58
Wegenlegger, vaststelling van een — 42
Wegenwet 60
blz.
Wet op de Bedrijfsorganisatie 20, 27, 48, 54, 57, 58
wet in formele zin . . . . . 48 v.
Wet op de Invordering 41
Wet op de Kamers van Koophandel en Fabrieken . . . 48, 54, 57, 58
wet in materiële zin . . . . . 48 v.
Wet op de Ondernemingsraden . . 66
Wet op de personele belasting . . . 34
Wet op de Rechterlijke Organisatie 49, 77
Wet op de Vermogensbelasting . . 34
wethoudersverkiezing 80
wilsbesluit 11, 21
—, intern — 11
—, tot uitdrukking brengen van — 11, 12
wilsgebreken . . . . . 70, 80 v.
wilsuiting 10
wilsverklaring 10
—, eenzijdige — 10
woningverbetering, aanschrijving tot —. 40
Woningwet 21, 36, 38, 40, 50, 60, 67, 83
—, Staatscommissie tot herziening van de — 36, 38
woonruimte, vordering van — 33, 67, 80, 83, 86
Woonruimtewet . . . 33, 67, 83, 86
wijziging van een beschikking . . 67 v.

Ziektewet 17, 32, 33

GESCHRIFTEN VAN DE VERENIGING VOOR ADMINISTRATIEF RECHT

I Vragen op het gebied van administratief recht. uitverkocht

II De verhouding van staatsrecht en administratief recht. uitverkocht

III Verslag van de algemene vergadering, 19 Maart 1940 *f* 0,55

IV De verhouding van administratief recht en burgerlijk recht.
Prae-adviezen, uitgebracht door Mr J. Kruseman en Mr J. H. Scholten voor de algemene vergadering op 19 April 1941 .... „ 1,10

V Verslag van de algemene vergadering, 19 April 1941 „ 0,55

VI De rechtsgevolgen van formeel onjuiste of onbevoegd genomen (verrichte) besluiten.
Prae-adviezen, uitgebracht door Mr A. Kleijn en Mr J. V. Rijperda Wierdsma voor de algem. vergadering op 27 Juni 1942.. „ 2,25

VII Verslag van de algemene vergadering, 27 Juni 1942 uitverkocht

VIII Publiekrechtelijke overeenkomsten. uitverkocht

IX Verslag van de algemene vergadering, 25 Sept. 1943 *f* 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

XII Verslag van de algemene vergadering, 29 Maart 1946 „ 1,50

XIII De grenzen van de verordenende bevoegdheid.
Prae-adviezen, uitgebracht door Mr J. M. Kan en Prof. Mr W. G. Vegting, met een nota van Prof. Mr A. M. Donner voor de algemene vergadering op 13 Juni 1947..... uitverkocht

XIV Verslag van de algemene vergadering, 13 Juni 1947 *f* 1,25

XV Codificatie van de algemene beginselen betreffende het administratief recht.
Prae-adviezen, uitgebracht door Prof. Dr G. A. van Poelje, Prof. Dr A. M. Donner en Prof. Dr Jules Lespes voor de algemene vergadering op 28 Mei 1948..... uitverkocht

XVI Verslag van de algemene vergadering, 28 Mei 1948 *f* 0,95

XVII Het administratief recht in de grondwet.
Prae-adviezen, uitgebracht door Mr S. J. Fockema Andreæ en Prof. Dr D. Simons voor de algemene vergadering op 13 Mei 1949 ..... f 1,—

XVIII Verslag van de algemene vergadering, 13 Mei 1949 „ 1,25

XIX Het begrip 'algemeen belang' in de verschillende onderdelen van het administratief recht.
Prae-adviezen, uitgebracht door Dr S. O. van Poelje en Prof. Mr C. H. F. Polak met een nota van Prof. Dr F. de Visschere voor de algemene vergadering op 19 Mei 1950..... „ 2,90

XX Verslag van de algemene vergadering, 19 Mei 1950 „ 1,50

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

XXIII Verslag van de algemene vergadering, 18 Mei 1951 „ 1,50

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

XXV Verslag van de algemene vergadering, 30 Mei 1952 „ 1,50

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

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

Repertorium van rechtspraak en literatuur op het gebied van het Administratieve Recht over het jaar 1946.
Samengesteld door Mr A. J. Hagen, 1948..... „ 1,75

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