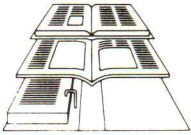


5 en 11 november 1982



Nieuwe publikaties

mr. D.A. Lubach, Beleidsvereenkomsten (dissertatie).

Uitg. Kluwer, Deventer, 1982, 336 blz.,
ISBN 90 268 1300 7, f 65,—

Met name ook in de praktijk van de ruimtelijke ordening en volkshuisvesting is het bestaan van overeenkomsten, zowel tussen overheidslichamen onderling als tussen overheid en burger, een verschijnsel dat de laatste jaren in toenemende mate voorkomt. In dat verband treft men enerzijds aan figuren die met termen als basisakkoord, convenant en complementair bestuur zijn aangeduid, anderzijds bijvoorbeeld overeenkomsten tot verkoop en uitgifte in erfpacht van gronden, projektontwikkelingscontracten, alsmede het door veel gemeenten op privaatrechtelijke voet gevoerde beleid met betrekking tot vestiging en distributie van woonruimte.

Deze en aanverwante figuren, die in ieder geval gemeen hebben dat het overheidsbeleid in meer of mindere mate in het geding is, hebben met name in juristenkring reeds tot meerdere discussies en studies — waaronder thans twee proefschriften — aanleiding gegeven.

Wat in 1981 de privaatrechtelijk georiënteerde dissertatie van J. Spier, getiteld "Overeenkomsten met de Overheid", het daglicht zag, is op 29 april 1982 de bestuursjurist D.A. Lubach aan de Groningse universiteit gepromoveerd op het onderwerp "Beleidsvereenkomsten". De ondertitel van de laatste studie luidt blijkens het derde voorblad van de handelseditie: "Een onderzoek naar juridische aspecten van het gebruik van de overeenkomst als beleidsinstrument door de overheid". Het boek bevat een uitgebreide juridische behandeling van het begrip beleidsvereenkomst. De schrijver verstaat hieronder:

"Een overeenkomst die door de overheid wordt gehanteerd ter directe behartiging van haar specifieke overheidstaak, betreffende de hantering van haar privaatrechtelijke en/of publiekrechtelijke bevoegdheden, gesloten tussen overheid en particulier en/of overheden onderling".

Een ruime omschrijving derhalve. De term bestuursovereenkomst wordt door de auteur dan ook als synoniem van de term beleidsvereenkomst opgevat.

Het boek ontleent zijn waarde reeds aan het uitvoerige tweede hoofdstuk, waarin het Westduitse recht inzake "öffentlich-rechtliche Verträge" wordt besproken. Dit is niet slechts interessant omdat in de Nederlandse rechtsvergelijkende literatuur ter zake de meeste aandacht uitgaat naar het Franse systeem, maar ook omdat men in West-Duitsland sinds 1976 over een nieuw "Verwaltungsverfahrensgesetz" beschikt, waarin een wettelijke regeling van de "öffentlich-rechtliche Verträge" voorkomt. Aan deze wettelijke regeling kunnen, aldus Lubach op enkele plaatsen verderop in het boek, sommige ook voor het Nederlandse recht te overwegen elementen worden ontleend.

In de volgende hoofdstukken worden beschouwingen gewijd aan de ontwikkelingen in het Nederlandse recht. Het derde hoofdstuk beoogt in algemene zin de plaats van de beleidsvereenkomst in het Nederlandse recht te traceren, in het vierde, vijfde en zesde hoofdstuk worden achtereenvolgens de precontractuele fase (met name het vraagstuk van de contractswegering), de rechtsgeldigheid en de uitvoering van de beleidsvereenkomst behandeld. In een zevende en laatste hoofdstuk wordt tenslotte aandacht aan de competentieverdeling tussen burgerlijke en administratieve rechter geschonken. Lubach formuleert in de laatste zin van zijn studie nog eens het doel ervan: "een gelijkwaardige plaats van de overeenkomst als beleidsinstrument voor de overheid naast andere beleidsinstrumenten". Hij is daartoe in zijn studie op zoek gegaan naar het op beleidsinstrumenten toepasselijke recht, zowel het bestaande als het door hem gewenste. Daarbij staat het onderscheid tussen privaatrecht en publiekrecht niet centraal — de overeenkomst wordt gezien als een algemeen rechtelijke rechtsfiguur. Lubach constateert uiteindelijk dat zowel ten aanzien van de contractswegering als ten aanzien van de rechtsgeldigheid en de uitvoering van de overeenkomst is gebleken dat voor het toepasselijke recht bepalend is dat de beleidsvereenkomst wordt gehanteerd als instrument van overheidsbeleid.

Waar Lubach nadrukkelijk wijst op de noodzaak om de beleidsvereenkomst als beleidsinstrument van de overheid te zien, valt het op dat in het hier nog niet gereleveerde eerste hoofdstuk, getiteld: "De overeenkomst als instrument voor overheidsbeleid", naar mijn gevoel niet wordt

aangegeven hetgeen de lezer onder "instrumenteel" dient te verstaan.

Niet aan de orde komt de principiële discussie die is gevoerd naar aanleiding van de introductie van de beleidsinstrumentele visie op het bestuursrecht (door P. de Haan, Th.G. Drupsteen en R. Fernhout in het in 1978 verschenen boek "Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat") met name over de relatie tussen het instrumentele en het rechts(beschermings)karakter van het bestuursrecht.

In het boek komt overtuigend naar voren dat door de omstandigheid dat de overheid en haar beleid aan het spel deelnemen de traditionele (privaatrechtelijke) kijk op de beleidsvereenkomst hier niet steeds kan voldoen. Over de derhalve relevante begrippen overheid en beleid is Lubach kort. Ten aanzien van beide begrippen volstaat hij er mee de gezaghebbende omschrijvingen van Hoogerwerf instemmend te citeren. De benadering van Lubach is dan ook uitsluitend juridisch bedoeld. Maar zijn het niet ook politieke machtsfactoren die het juridische wezen van de beleidsvereenkomst mede behoren te bepalen? (Een zodanige benadering treft men wel aan in het eveneens dit jaar verschenen boekje van de politicoloog H.J. Aquina, getiteld: "Overeenkomsten tussen overheden", maar deze onderkent naar mijn indruk op zijn beurt onvoldoende de betekenis van de beleidsvereenkomst als juridisch fenomeen.)

Niettemin heeft de door Lubach gepresenteerde grondige juridische behandeling van het verschijnsel beleidsvereenkomst in zijn vele gedaanten ongetwijfeld voor bestuurtheorie en -praktijk een grote waarde. Dat geldt zeker ook voor de lezers van dit blad, mede omdat Lubach zijn betoog veelvuldig adstrueert met voorbeelden uit de sfeer van de ruimtelijke ordening.

mr. H. Aardema

P.A. Schat en J.P. Groenendijk, Macht en ruimte; een grootwinkelbedrijf in gevecht met twee gemeenten.

Uitg. Romem, Haarlem, 1982, 144 blz.,
ISBN 90 228 2529 9, f 19,50

Macht en ruimte is de eerste, niet onverdienstelijke, uitgave in een nieuwe serie van uitgeverij Romem onder de titel "Bewoonbare aarde?". De redactie van deze serie wil zich richten op actuele vraagstukken van ruimtelijke aard; verwacht mag worden dat hiermee zeker in een behoefte voorzien kan worden.