BEGINSELEN STAATSRECHT

Verder programma werkkolleges 1979

Decentralisatie:

13/14 maart algemeen, ontwikkeling in Nederland, vormen van decentralisatie

20/21 maart samenstelling en inrichting der organen, vormen van decentralisatie (vervolg)

27/28 maart taken en bevoegdheden

3/ 4 april het toezicht, bestuurlijke reorganisatie

De rechter:

10/11 april de rechterlijke macht, het rechterlijke toetsingsrecht

17/18 april rechtsbescherming tegen de administratie

Werkkollege 13/14 maart 1979

Bestuderen: Koopmans hoofdstuk XIV, hoofdstuk XV par. 98 en hoofdstuk XVI par. 104 t/m 107

Herlezen: Koopmans hoofdstuk II par. 16 t/m 19, het kollegemateriaal van 24/25 oktober 1978

Opmerkingen/vragen:

Bestudeer par. 19 B, het kollegemateriaal van 24/25 oktober 1978 en het onderstaande artikeltje (dat deel uitmaakt van een verslag van een raadsvergadering in de gemeente Wijdewormer).

Nieuwe Noordhollandse Courant 10-1-79

Verschil tussen decentralisatie en deconcentratie?

WIJDEWORMER. — Het taalgebruik in de stukken waarin de bestuurlijke reorganisatie aan de orde werd gesteld had de wrevel opgewekt van mevrouw Kraayeveld. „Ik begrijp niet waarom het niet simpeler kan".

Zij wist dan ook niet of zij alles goed begrepen had. Burgemeester Post zei, dat de ambtelijke taal moeilijk is en dat men spoedig (ook hijzelf) in een soort vakidiotisme terecht komt. „Wij zullen proberen het zo begrijpelijk mogelijk te maken, misschien begint in Wijdewormer de victorie!" merkte hij op. Mevr. Kraayeveld wilde daarna wel eens weten wat nu het verschil is tussen decentralisatie en deconcentratie. De burgemeester begon daar moedig aan, maar volgens mevr. Kraayeveld kwam zijn toelichting twee keer op hetzelfde neer. „We studeren er nog maar wat op", lachte de heer K. Laan. „Inderdaad. U hoort er nog wel van", beloofde de burgemeester, „we zoeken het op!".

1. Probeer de gemeenteraad van Wijdewormer duidelijk te maken wat het verschil is tussen decentralisatie en dekoncentratie.
2. Vat ook het verschil met en tussen de begrippen attributie, delegatie en mandaat nog eens kort samen.

Bestudeer Koopmans par. 18 en par. 19A, alsmede weer de bovengenoemde kollegestof van 24/25 oktober.

3. Koopmans spitst het begrip decentralisatie toe op: toedeling van bevoegdheden aan lagere publiekrechtelijke lichamen dan de staat. Probeer een definitie te geven van deze lagere lichamen/overheden/korporaties,
4. Welke van de volgende lichamen zijn onder je bij vraag 3 gegeven omschrijving te brengen:
   het Openbaar Ministerie, de SER, de Katholieke Hogeschool, de Nederlandse Orde van Advocaten (zie Koopmans par. 103), de FNV, de Raad van State, een wijkraad, het in het bijgevoegde bericht genoemde havenschip Delfzijl.

Uitbreiding haven van Delfzijl NRC

DELFZIJL, 2 febr. - De haven van Delfzijl zal worden uitgebreid met een kade van 65 meter. Daarbij hoort een opslagterrein ter grootte van 4 ha.
Dat heeft het havenschap Delfzijl gisteren besloten.

Het totale project kost 12½ miljoen gulden. De kosten zullen voor 2/3 door het ministerie van economische zaken worden betaald, terwijl het zogenaamde Efro-fonds de rest betaalt. In het plan wordt tevens een deel van een oude kade vernieuwd. Dit gedeelte werd in de tweede wereldoorlog zwaar beschadigd en daarna niet grondig vernieuwd.

Bestudeer Koopmans par. 92, 93, 94 en 95.

5. Provincies,gemeenten, waterschappen en bedrijfslichamen zijn op onderling heel verschillende wijze in ons staatsbestel tot ontwikkeling gekomen. Zet de belangrijkste verschillen in ontwikkeling eens op een rijtje.
6. Wat is het verschil tussen doelkorporaties en gebiedskorporaties? Geef voorbeelden van beide.

Bestudeer Koopmans par, 96, 98, 104, 105, 106 en 107.

Opmerkingen:
De bij Koopmans in par. 98 genoemde wetgeving geeft momenteel eigenlijk onvoldoende houvast bij de bestudering van het recht met betrekking tot de decentralisatie in Nederland.
Zo kunnen de plannen tot reorganisatie van het binnenlands bestuur t.z.t. het bestaande systeem van de decentralisatie ingrijpend veranderen. Hierover met name het kollege van 3/4 april.
Afgezien daarvan zijn veel wettelijke regelingen betreffende samenstelling en inrichting van de lagere lichamen momenteel in herziening. Bijvoorbeeld:

1. de Grondwet. Bij de Tweede Kamer zijn in behandeling de wetsontwerpen die tezamen het nieuwe hoofdstuk 7 (getiteld "Provincies, gemeenten, waterschappen en andere openbare lichamen") zullen vormen. Deze ontwerpen houden het bestaande stelsel inhoudelijk grotendeels overeind, ze brengen vooral wetstechnische verbeteringen en aanpassingen aan. Waar nodig komen deze wijzigingen in de volgende werkkolleges nog aan de orde.
2. de gemeentewet. Al meer dan tien jaar bestaat de ambtelijke voorstudie "de gemeentewet herzien". De Werkgroep herziening gemeentewet hoopt nu aan het eind van dit jaar wetsontwerp en memorie van toelichting te kunnen uitbrengen. Ook hier betreft het hoofdzakelijk een wetstechnische aanpassing, namelijk aan de Provinciewet van 1962.
3. een nieuwe waterschapswet. De regering hangt de idee aan van een nieuwe wet, die beoogt meer uniformiteit te brengen in de instelling en reglementering van waterschappen door de provincies. In deze wet zullen de Waterstaatswet 1900, de Keurenwet (1895) en de Bevoegdhedenwet (niet meer van 1902, zoals bij Koopmans is vermeld; op 1 januari 1979 is een nieuwe Bevoegdhedenwet van 17 mei 1978 in werking getreden) opgaan.

Het geheel wordt niet overzichtelijker bij de gedachte dat de meeste taken en bevoegdheden van de lagere lichamen worden uitgeoefend op basis van bijzondere, administratieve regelingen (wetten, verordeningen). Mét de overgang van de liberale naar de sociale rechtsstaat (zie syllabus hoofdstuk 3) is het aantal wetten en verordeningen, waarin de toenemende bemoeiing van de overheid

met de samenleving zijn uitdrukking vindt, gegroeid tot een indrukwekkende omvang. Elk op hun eigen manier vragen deze regelingen van de lagere lichamen dikwijls een nadere regeling of een toepassing in konkreto. Het gaat hier om de z.g. medebwindstaken en -bevoegdheden, die in de praktijk de traditionele z.g. autonome taken en bevoegdheden geheel overschaduwen. Bestudeer in dit verband de volgende tekst uit Van Wijk/Konijnenbelt, Hoofdstukken van administratief recht (3e dr. 1976, pag. 2 en 3):

Nemen wij de overheidsbemoeiing met de volkshuisvesting als voorbeeld.
De oudste vorm van overheidszorg op dit gebied bestaat uit plaatselijke voorschriften betreffende de brandveiligheid, bijv. verbod van rieten dakbedekking en van houten gebouwen. In de eerste helft van de vorige eeuw werden daaraan toegevoegd voorschriften met het oog op hygiëne; gebleken was dat er een duidelijke samenhang bestond tussen het voorkomen van epidemieën en de erbarmelijke huisvesting van de arme bevolkingsgroepen, vooral in de steden. Om de zaken goed in de hand te kunnen houden, neemt men dan al spoedig zijn toevlucht tot een techniek die één van de meest toegepaste is in het administratieve recht: een vergunningenstelsel. De plaatselijke verordeningen verbieden te bouwen zonder een vergunning van het gemeentebestuur: vergunning krijgt slechts hij die zich houdt aan de voorschriften van de plaatselijke verordeningen. Die verordeningen worden steeds uitvoeriger. Na 1850 komen de eerste speciale bouwverordeningen tot stand: verordeningen die uitsluitend bouwvoorschriften bevatten: voordien vond men ze slechts in de 'algemene politieverordeningen', de van gemeente tot gemeente verschillende verordening waarin lokale verbods- en gebodsbepalingen van allerhande soort zijn samengebracht.
De bouwvoorschriften hebben inmiddels niet alleen meer betrekking op brandveiligheid en volksgezondheid (toetreden van licht en lucht; sanitaire voorzieningen: minimumafmetingen voor vertrekken; beddestee-verbod e.d.) maar ook op de constructie, de plaatsen waar wel en waar niet gebouwd mag worden, voorschriften om aan een weg te bouwen en om een bepaalde afstand tot de weg in acht te nemen.*
De overheidsbemoeiing wordt weliswaar steeds sterker, maar nog steeds is ze negatief: de overheid verbiedt en gebiedt, zelf doet ze echter niets. Daar komt verandering in: eerst door het medefinancieren van door particuliere verenigingen opgezette volkswoningbouw, en sinds de eeuwwisseling nemen de gemeentebesturen ook zelf het bouwen en beheren van arbeiderswoningen ter hand.
In 1901 komt de eerste Woningwet. Deze wet verplicht de gemeenteraden een bouwverordening vast te stellen waarin onder meer de technische eisen voor het bouwen worden geregeld. Ze geeft regels voor woningverbetering (burgemeester en wethouders kunnen eigenaars d.m.v. een aanschrijving, een 'missive', verplichten bepaalde verbeteringen aan te brengen) en voor onbewoonbaarverklaring. In verband daarmee zijn B. en W. verplicht te laten nagaan hoe de toestand van de woningen in de gemeente is: een aanschrijving tot woningverbetering kan worden uitgevaardigd zowel op grond van deze woninginspectie als van een klacht van een belanghebbende. De wet maakt het mogelijk dat de gemeenten subsidies verlenen voor woningverbetering en zorgen voor de financiering van woningbouw door 'woningbouwcorporaties', verenigingen en stichtingen die zich bezighouden met volkswoningbouw. De gemeentebesturen kunnen daartoe zonodig door de Kroon worden verplicht; anderzijds ontvangen zij op hun beurt rijkssteun hiervoor en voor de volkswoningbouw die de gemeenten zelf ondernemen. De wet verbiedt te bouwen zonder vergunning van B. en W.; tegen de weigering van een bouwvergunning en tegen een aanschrijving tot woningverbetering staat beroep open op de gemeenteraad; in andere gevallen kan men in beroep komen bij gedeputeerde staten. Indien gehandeld wordt in strijd met een verbodsbepaling van de wet, van een algemene maatregel van bestuur ter nadere uitvoering van de wet of in strijd met de bouwverordening, en ook wanneer een gebod van zo'n regeling niet wordt nagekomen, kunnen B. en W. politiedwang toepassen: van gemeentewege laten wegnemen of slopen wat illegaal is verricht of gebouwd, of laten doen wat gedaan had moeten worden.'

---

* 'Rooilijnen': lijnen die aangeven tot waar gebouwd mag worden: aanvankelijk voor al voorgevel-, naderhand ook achtergevelrooilijnen.

Sinds 1910 kent de Woningwet 1901 de woningbeurs: distributie van woonruimte door het gemeentebestuur d.m.v. een verplichting voor huiseigenaren om vrijkomende woonruimte aan het gemeentebestuur te melden, en een verbod om die ruimte te verhuren zonder dat B. en W. een woonvergunning hebben verstrekt; anderzijds mag niemand – huurder of eigenaar – woonruimte in gebruik nemen zonder zo'n vergunning te hebben verkregen.
Een wetswijziging van 1931 voegt een aantal bepalingen toe betreffende – wat wij nu noemen – de ruimtelijke ordening. Voordien bevatte de wet ook al enkele bepalingen: de gemeentelijke bouwverordeningen kenden al langer voorschriften op dit gebied, zoals rooilijnen en bouwverboden. De wet verplicht voortaan althans de grotere gemeenten, voor de gebieden buiten de bebouwde kommen uitbreidingsplannen vast te stellen waarbij de bestemming van de in zo'n plan begrepen grond in hoofdzaak of in onderdelen wordt aangewezen. Voor de vaststelling van een uitbreidingsplan geeft de wet een procedure van ter inzage leggen van het ontwerp-plan en een bezwaren- en beroepsprocedure: het plan moet worden goedgekeurd door gedeputeerde staten of, in beroep, door de Kroon.[4]
In de loop van 1965 is de oude Woningwet 1901 vervangen door (in hoofdzaak) twee andere wetten: de Wet op de Ruimtelijke Ordening en een nieuwe Woningwet. Deze wetten hebben het bestaande stelsel verder uitgewerkt, vooral op het stuk van de ruimtelijke ordening. De Woningwet kent – in het voetspoor van de Wederopbouwwet, die met haar wederopbouwplannen als sinds 1950 volkswoningbouw van overheidswege voorschreef – een afzonderlijk hoofdstuk over de 'voorziening in de woningbehoefte' (bouw van woningwetwoningen bijv.); deze bepalingen zijn uitgewerkt in een keur van algemene maatregelen van bestuur, ministeriële verordeningen, richtlijnen en circulaires, die in hoofdzaak subsidieregelingen bevatten. Nog verdergaande voorschriften lijken nodig om de stadsvernieuwing goed van de grond te laten komen; verschillende mogelijkheden daarvoor zijn thans in discussie.[5]

Het voorbeeld van de Woningwet 1901 c.a. illustreert drieërlei.
In de eerste plaats laat het zien hoe de overheid aanvankelijk begint met enkele eenvoudige ge- en verbodsbepalingen, maar zich op den duur steeds intensiever en aktiever met de zaken – i.c. de volkshuisvesting – gaat bemoeien en dan niet volstaat met het ordenen van particuliere aktiviteiten maar zelf geleidelijk de hoofdverantwoordelijkheid op dit gebied op zich neemt.
In de tweede plaats geeft het een indruk van de centralisatietendens in het overheidsbestuur. De oudste overheidsbemoeiing is veelal de lokale, gemeentelijke. Na enige tijd gaat de formele-wetgever regels stellen, en schakelt voor de uitvoering van de wet het gemeentebestuur in, zij het onder het wakend oog van (de provinciale of) de centrale overheid.

In de derde plaats wijst Van Wijk/Konijnenbelt op het grote aantal mogelijke relatievormen van overheid en burger, die het gegeven voorbeeld laat zien.
Naast formele wetten en autonome gemeentelijke verordeningen speelt vooral de nadere regelgeving een belangrijke rol: door de Kroon (algemene maatregelen van bestuur), door de minister (verordeningen, richtlijnen, circulaires) en door de gemeenteraad (verplichte bouwverordening).
Van Wijk/Konijnenbelt noemt dit verschijnsel de "gelede normstelling in het administratieve recht". Pas via een samenstel van regels ("geledingen") wordt duidelijk wat geldt. Van hoog naar laag betekent dan meestal: van algemeen (abstrakt: beleid, koördinatie) naar bijzonder (konkreet: uitwerking in het speciale geval). Dus niet alleen wetgevend (regelend, verordenend), maar uiteindelijk veelal ook bestuurlijk (beschikkend, bijv. het verlenen of weigeren van een bouwvergunning).

Vragen:

7. Wat is het verschil tussen autonomie en medebewind?
8. Wat wordt verstaan onder de "driekringenleer"? Wanneer en waarom werd deze opvatting verlaten?
9. De laatste jaren klinkt alom de roep om méér decentralisatie. Welke argumenten zou je daarvoor kunnen aanvoeren?
10. Medebewind en centralisatie gaan hand in hand. Is daarbij zonder meer sprake van minder decentralisatie?
11. Hoe werkt de "gelede normstelling in het administratieve recht"?
12. Welke relatievormen van overheid en burger ontdek je zoal in de bovenstaande tekst uit Van Wijk/Konijnenbelt?
13. In 1850 was het inwonertal van Nederland ruim drie miljoen, een eeuw later was dat meer dan tien miljoen. Hoe plaats je deze toename in het licht van de genoemde tekst?
14. Er zijn zo'n 15 produktschappen en 35 bedrijfschappen. Hoe zou het komen dat niettemin de produktschappen in de praktijk belangrijker blijken dan de bedrijfschappen?

(Opmerking bij vraag 14: op Koopmans pag. 158, zevende regel van boven, moet i.p.v. art. 72 gelezen worden: art. 70)

BEGINSELEN STAATSRECHT

Werkcollege 20/21 maart 1979

Onderwerp: decentralisatie, samenstelling en inrichting der organen, vormen van decentralisatie (vervolg)

Bestuderen: Koopmans hoofdstuk XV en XVI

Opmerkingen bij par. 99 en 100:

De provinciale en gemeentelijke organen

Koopmans voert op pag. 158 t/m 160 de provinciale en gemeentelijke bestuursorganen ten tonele. Met uitzondering van het kollege van b. en w. worden deze organen alle uitdrukkelijk in het vierde hoofdstuk van de Grondwet genoemd.
De bepalingen van de eerste en de tweede afdeling (provincie) enerzijds en die van de derde afdeling (gemeente) anderzijds verschillen nogal van elkaar. In werkelijkheid hebben het provincie- en het gemeenterecht zich echter in tamelijk gelijke zin ontwikkeld. Dit is voor een deel tot uitdrukking gekomen in allerlei redaktionele parallellen tussen provinciewet en gemeentewet.

Het begrip 'bestuur' in art. 5 provinciewet en art. 1 gemeentewet is niet dat van het bekende trias-model (besproken op Koopmans pag. 16 en syllabus pag. 16 en 17). Hier slaat het niet op bepaalde bevoegdheden of funkties, maar op de provinciale, resp. gemeentelijke organen zelf. Hun funktie omvat zowel wetgeving (bijv. het vaststellen van een bouwverordening door de raad) als bestuur (bijv. het verlenen van een bouwvergunning door b. en w.) en soms zelfs rechtspraak (bijv. een beroep op de raad tegen het weigeren van een bouwvergunning door b. en w.).

Provinciale staten en de gemeenteraad vergaderen in de praktijk aanzienlijk vaker dan art. 15 provinciewet en art. 46 gemeentewet doen vermoeden; dikwijls ook duurt een vergadering langer dan één dag of avond.

Tussen de kleine en de grote provincies of gemeenten zijn wat dit betreft flinke variaties mogelijk. Het gemiddelde is voor provinciale staten zo'n vijf à zeven vergaderingen verspreid over vijf à 17 vergaderdagen, voor de gemeenteraad loopt dat van één avond in de maand tot eens per week. In de "begrotingsperiode" (eind van het jaar, wanneer de begroting voor het volgend jaar moet worden vastgesteld) wordt gedurende enkele weken meestal extra vaak vergaderd. Evenals op rijksnivo wordt het aantal plenaire zittingen

daarbij nog beperkt, doordat het voorbereidende werk wordt verricht door kommissies uit eigen midden (art. 64-66 provinciewet, 61-64e gemeentewet). Bijv.: raadskommissies voor de ruimtelijke ordening, voor publieke werken etc. ...

Vragen:

1. Lees de grondwettelijke bepalingen over provincie en gemeente. Hoe zou het komen dat deze bepalingen onderling veel meer verschillen dan hun pendanten in provinciewet en gemeentewet? (Vergelijk met name art. 137, 143 en 144 Grondwet met art. 152 en 153 Grondwet enerzijds, en art. 5, 89, 90 en 95 provinciewet met art. 1, 151, 167 en 168 gemeentewet anderzijds).
2. Waaruit blijkt dat je, om tot lid van provinciale staten, resp. gemeenteraad te kunnen worden gekozen, ingezetenen van de betreffende provincie of gemeente moet zijn? Wat zou in dit verband onder ingezetene moeten worden verstaan?
3. Het voorstel om de burgemeester te doen verkiezen door de raad in plaats van hem door de Kroon te doen benoemen, is al jarenlang een politieke strijdvraag. Probeer eens wat argumenten voor en tegen een dergelijke verkiezing te formuleren.

Opmerkingen bij par. 101a:

<u>Verhouding tussen provinciale resp. gemeentelijke organen</u>

Een vrucht van de roerige zestiger jaren is de z.g. "politisering van het openbaar bestuur", oftewel de hernieuwde belangstelling voor het politieke karakter van ook het lagere bestuur. Hierbij valt een zekere ontwikkeling in de richting van het landelijke parlementaire stelsel (vgl. Koopmans par. 62) te bespeuren.
Enkele grotere steden kennen nu bijv. "(meerderheids)programkolleges" in plaats van de traditionele "afspiegelingskolleges". B. en W. vormen in het eerste geval niet langer een verkleinde kopie van de hele raad, maar een op de programmatische afspraken berustende keuze uit een meerderheid daarin.
Theoretische argumenten ten gunste daarvan zijn dat b. en w. aldus beter de wil van de raad(smeerderheid) als hoofd van de gemeente weerspiegelen en dat de verkiezingen via mogelijke

vergelijking van alternatieve programma's aan duidelijkheid winnen. Een praktisch argument is dat zo een meer gericht beleid kan worden gevoerd.
Als theoretische argument tègen programkollege wordt wel genoemd dat hiermee het representatieve karakter van ons vertegenwoordigend stelsel tekort wordt gedaan. Een konsekwentie van de vroegtijdige blokvorming met alternatieve programma's is ook dat de gekozenen na de verkiezingen gehouden zullen zijn het winnende programma uit te voeren.
Het programstelsel heeft dualistische trekjes. Zo zal er onvermijdelijk oppositie gevoerd worden door de partijen die niet onder de wethouders vertegenwoordigd zijn.
Een zeker dualisme op lager nivo wordt overigens ook meegebracht door de zo veel voorkomende medebewindsfiguur: de van één der bestuursorganen gevraagde aktiviteit zal aan de andere vaak een extra kritische "tegenhouding" ontlokken.
De opmerkingen van Koopmans op pag. 61 onder a behoeven dus wel enige nuancering. Bedenk ook dat het dagelijks bestuur in de provincies en met name de grotere gemeenten in de loop der tijd een full-time bezigheid met steeds grotere zelfstandigheid is geworden. Op lager nivo tendeert de rol van de volksvertegenwoordiging dus ook naar een kontrolerende.
Het beginsel van de kollegiale besluitvorming (Koopmans pag. 162 onderaan) is in praktijk nogal uitgehold. Gedeputeerden en wethouders beheren net als ministers een portefeuille, waardoor veel beslissingen in het kollege tot een formaliteit zijn geworden. Niettemin blijft dit kollegialiteitsbeginsel een belangrijke karaktertrek van het provincie- en gemeentebestuur.

Vragen:

4. Volgens Koopmans is de staatsrechtelijke verhouding tussen regering en parlement dualistisch, die tussen g.s./b. en w. en p.s./gemeenteraad monistisch. Welke verschillen tussen beide modellen signaleert hij? In hoeverre zijn in de praktijk deze verschillen vervaagd?
5. Wat is het verschil tussen programkolleges en afspiegelingskolleges? Welke argumenten pleiten vóór de invoering van programkolleges en welke tegen? Kun je programkolleges in strijd met (de bedoeling van) de wet noemen?

(vgl. ook art. 23 provinciewet en art. 51 gemeentewet).

6. De kommissaris van de koningin wordt voor onbepaalde tijd benoemd, wordt uit de rijkskas betaald en mag geen statenlid zijn. De burgemeester wordt voor zes jaren benoemd, wordt door de gemeente betaald en kàn wel raadslid zijn. Toch hebben beider ambten zich historisch in vergelijkbare zin ontwikkeld. Licht dat toe.
7. Lees het onderstaande krantebericht. Zal de invoering van zo'n politieke adviseur ook in Tilburg mogelijk zijn?

Amsterdam haalt politiek assistent wethouder binnen

Door onze redacteur Inge Crul

AMSTERDAM, 1 febr. – De Amsterdamse gemeenteraad heeft gisteravond een novum in de gemeentepolitiek binnengehaald: de politieke wethoudersassistent. Iedere wethouder in Amsterdam kan straks behalve over de steun van zijn ambtenaren, ook beschikken over het persoonlijke politieke advies van een assistent(e).

Deze beslissing, voortvloeiende uit het in Amsterdam gesloten programakkoord, is niet door iedereen met blijdschap begroet. De beide partijen die niet aan het akkoord deelnemen, de VVD en PSP, verklaarden zich er gisteren vierkant tegen. De liberalen hadden al een brief klaarliggen aan Gedeputeerde Staten van Noord-Holland met het verzoek de bijbehorende egrotingspost van vijf ton niet goed te keuren.

Burgemeester Polak had al eerder meegedeeld zich niet erg in dit punt te kunnen vinden;. Hij had nu moeite zijn ware gezicht te tonen als woordvoerder van het college, en liet vooral een Januskop zien, die zowel zijn eigen twijfels als de instemming van het collega moest weerspiegelen.

Wantrouwen

De Algemene bond van ambtenaren (Abva) tensiotte ziet in de wethoudersassistenten een motie van wantrouwen jegens zijn leden.

Het idee voor wethoudersassistenten komt uit de Partij van de Arbeid. „Wij moeten het experiment aandurven", zei fractievoorzitter Pelle Mug, tijdens de behandeling in de raad gisteren. Hij ziet de politieke assistent als een noodzaak tot het beter functioneren van de wethouders in de maatschappij. Zij hebben, aldus Mug, te maken met een steeds veelomvattender overheidstaak, steeds meer openbaarheid en steeds politisering van de openbaarheid. Als zij verantwoording moeten afleggen, is dat niet alleen binnen de gemeenteraad maar ook in buurten naar de mensen toe.

De politieke wethoudersassistent moet daarbij kunnen helpen, een klankboden zijn, en niet een buffer tussen publiek en bestuurder. Hij moet, staat in het takenpakket, de wethouder kunnen adviseren over bijeenkomsten, vergaderingen en persconferenties. Hij moet redevoeringen en artikelen schrijven en alle politieke en maatschappelijke ontwikkelingen volgen om de wethouder daar dan over te kunnen informeren. Hij is vooral ook een schakel met partijgenoten aan de basis.

Bovendien moet hij de wethouders in het collegiale bestuur kunnen informeren over wat er in andere portefeuilles speelt. Hij is geen ambtenaar en kan ook geen opdrachten aan ambtenaren geven.

Honorering

De gemeente zat wel even met het probleem dat de man of vrouw toch ergens vandaan zijn meer dan modale inkomen moet krijgen. De wethouder die hem contracteert krijgt uit de gemeentekas ingevolge de Gemeentewet niet meer dan zijn eigen jaarwedde. Om het geld van de gemeentekas toch naar de wethoudersassistent te krijgen, is de tussenvorm van een stichting ingebouwd. Voor ieder collegelid dat een wethoudersassistent wil (want hij hoeft niet), wordt een stichting opgericht, waarvan hij bestuurslid is en zo alsnog indirect werkgever.

Ontduiking van de Gemeentewet, noemde de VVD-woordvoerder H. Jacobse dat. Een ondemocratische rechtspersoon, vond iedereen eigenlijk. Maar niemand wist wat beters.

Het is onbevredigend dat met dergelijke kunstgrepen een rechtspositie moet worden gecreëerd. Zowel qua taak als positie komt de politieke wethoudersassistent tegen de ambtenaar aan te leunen zonder het zelf te zijn.

Wie zijn takenpakket bekijkt krijgt vooral de indruk van een schaap met vijf poten, dat naar alle kanten diplomatiek en

overal in thuis moet zijn. Een schaduw van de wethouder die hij niet mag overvleugelen, beladen met de schijn een makkelijke kruiwagen voor eigen succes te zoeken.

Conflicten

De Abva trekt zijn handen al bij voorbaat van deze figuur af, en vindt dat het geld beter voor scholing, vorming of het aantrekken van nieuwe ambtenaren kan worden besteed. Conflicten zullen onvermijdelijk zijn, denkt de bond.

De heer Jacobse verwoordde dit ook nog eens tijdens de raadszitting. Burgemeester Polak had het over de wethoudersassistent als een "vreemd element" temidden van de andere ambtenaren.

Andere kritiek die de VVD en de Abva zelden zo eensgezind in hun opvattingen, gemeen hadden, is de beschuldiging dat partijen die toch al hun fractie-assistenten hebben, langs deze verkapte weg overheidsgelden krijgen toegestopt.

De wethoudersassistent is straks getooid met het woordje "politiek". Een wezenlijk verschil met de ambtenaar, vond Pelle Mug.

Loyaliteit

Burgemeester Polak bracht een nuance aan: "Dat een ambtenaar niet politiek mag zijn is een misverstand. Het is mede zijn taak bij zijn werk de politieke dimensies in het oog te houden, hij moet de politieke argumenten kennen. Beleidsambtenaar zijn is meer dan alleen maar zeggen: wat had u gehad willen hebben? Als hij het ergens politiek niet mee eens is, dan moet de ambtenaar adviseren in loyaliteit in de geest van het collegeprogram".

De burgemeester vindt, dat het takenpakket van de wethoudersassistent wel een lacune vult, maar of je de hele instelling als een voor- of nadeel vertaalt is voor hem iets persoonlijks. Hij geeft toe dat voor hem de weegschaal negatief blijft uitslaan.

Bestudeer nu par. 101 b en c.

8. Hoe is de verantwoordingsplicht van gedeputeerden, resp. wethouders geregeld? Geldt deze regeling ook voor de kommissaris, resp. de burgemeester? Hoe zit het met de sancties in dit verband?

Bestudeer par. 102 en 103: Waterschappen en openbare lichamen voor bedrijf en beroep.

9. Lees het onderstaande artikeltje.
   De besturen van zowel de waterschappen als de bedrijfslichamen komen niet zeer demokratisch tot stand. Hoe gaat dat eigenlijk? Waarom zou dat nog steeds niet veranderd zijn.

maatregel nodig.

Aangezien hiermee alle ooit bestaande verschillen in rechtsgevolg tussen autonomie en medebewind (taakverwaarlozing, bevoegdheidsverklaring, verantwoordingsplicht, financiële aansprakelijkheid) verdwenen zijn, bepleit Konijnenbelt dan ook alle betreffende verschillen in Grondwet en gemeentewet uit de weg te ruimen, met name door in de nieuwe gemeentewet te bepalen dat de raad altijd de baas is, zowel in autonomie als in medebewind.

Raad saboteert vergadering

Trouw 13-12-78

Van een onzer verslaggevers

WESTERVOORT — De gemeenteraad van het dorpje Westervoort bij Arnhem heeft maandagavond de maandelijkse vergadering in het honderd laten lopen. De tien raadsleden waren wel in het gemeentehuis aanwezig, maar zij vertikten het in de raadzaal te verschijnen. Daar bleven burgemeester drs F. C. W. Grienberger, secretaris Th. J. M. Beerling en de wethouders Vos en Van Eldik tot kwart over acht wachten of de raadsleden toch nog zouden komen opdagen. Dat geduld werd niet beloond, zodat de burgemeester uiteindelijk wel moest concluderen, dat er geen vergadering zou worden gehouden.

De raadsleden waren intussen in een nevenvertrek, dus onofficieel, druk aan het vergaderen. Punt 12 van de agenda, over een grondaankoop voor het nieuwe bestemmingsplan Hogeeind was hen in het verkeerde keelgat geschoten.

De prijzen die de gemeente daarvoor wil betalen vinden de raadsleden te hoog. Zij verwijten b en w tevens onvoldoende informatie over deze zaak te hebben gegeven in de raadsvoordracht.

Pogingen van de burgemeester de raadsleden alsnog om de tafel te krijgen, nu in de raadszaal, liepen op niets uit. B en w willen het vanavond opnieuw proberen. De raadsleden zijn uitgenodigd om acht uur over dezelfde agenda te gaan praten.

Burgemeester Grienberger is niet erg te spreken over het gebeurde: „De raad is het hoofd van de gemeente. Als je als raad de officiële vergadering van de gemeente gaat verstoren ben je op de verkeerde weg en dat heb ik ze maandagavond dan ook goed duidelijk gemaakt."

Vragen:

10. Lees het bovenstaande artikeltje. Wat zou er kunnen gebeuren als de gemeenteraad van Westervoort van de onderhavige handelwijze een gewoonte maakt? Welke (grond)wettelijke bepaling zijn van toepassing?
11. Welke verschillen in rechtsgevolg tussen autonomie en medebewind bestonden of bestaan er?
12. Wat is het belang van het KB van 4 mei 1937, AB 1937, p. 269 (school van OLV Hemelvaart) en van het arrest HR 16 juni 1950, NJ no. 653 (Tak contra Haarlemmermeer)?

Kiesrecht bepleit voor heffingsplichten in waterschapswezen

Door een onzer redacteuren NRC 12-1-79

ALPHEN A/D RIJN, 12 jan. – "Uitbreiding van de medezeggenschap in het waterschapswezen is prachtig, maar dan moeten de mensen er wel bij betrokken zijn. Tot dusver kwam maar 6 of 7 pct van de kiesgerechtigden opdagen".

Zo reageerde dijkgraaf A. Oudijk van De Gouwelanden op een pleidooi van de Zuidhollandse gedeputeerde J. Noorland voor het invoeren van een algemeen kiesrecht in het waterschapswezen, dat zich zou moeten uitstrekken over alle omslagplichtigen.

Eind vorig jaar heeft een commissie de minister van verkeer en waterstaat en de Tweede Kamer over deze aangelegenheid geadviseerd. Volgens Noorland is het hele college van GS van mening, dat in het komende zuiveringsschap Hollandse eilanden en Waarden alle heffingsplichtigen stemrecht moeten hebben. Een deel van GS wil zelfs nog verder gaan: uitsluitend zeggenschap voor heffingplichtigen via rechtstreekse verkiezingen.

In Alphen aan den Rijn hebben gisteren bestuursleden van meer dan 100 polders in het Zuidhollandse deel van het hoogheemraadschap van Rijnland afscheid genomen. Sinds 1 januari zijn deze polders opgegaan in vijf waterschappen.

Mr. M. Vrolijk, commissaris der Koningin in Zuid-Holland, wees nog eens op de noodzaak van poldersconcentratie. Door schaalvergroting krijgt het waterschapsbestuur meer eigen verantwoordelijkheid en wordt het toezicht van GS worden beperkt.

Opmerkingen bij par, 107, 108 en 109:

<u>Geen verschil in rechtsgevolg bij autonomie en medebewind</u>

Konijnenbelt ("De heerschappij van de gemeenteraad", openbare les 1978) bestrijdt dat de taakverwaarlozing door het gemeentebestuur het laatst overgebleven (verschil in) rechtsgevolg tussen autonomie en medebewind bewerkstelligt (Koopmans par. 108). Met voorbeelden uit de praktijk toont hij aan dat art. 153 lid 4 Grondwet (nazien!) geen typische autonomievoorziening is gebleken. In het door Koopmans, pag. 170 bovenaan, genoemde geval van Finsterwolde (1951) ging het zelfs vrijwel uitsluitend om medebewindstaken van het gemeentebestuur.
Volgens Konijnenbelt gaat het er in de praktijk veeleer om of je konkreet kunt aangeven waar een bestuursorgaan in verzuim is, dan wel of er sprake is van een algemene taakverwaarlozing. In het eerste geval zal een ander bestuursorgaan meestal konkreet kunnen ingrijpen, in het laatste geval ligt de zaak ernstiger en is veelal een verdergaande

BEGINSELEN STAATSRECHT

Werkkollege 27/28 maart 1979

Onderwerp: decentralisatie, taken en bevoegdheden

Bestuderen: Koopmans hoofdstuk XVII

Opmerkingen bij par. 112 en 113:

Provinciale en gemeentelijke taken

Welk orgaan bevoegd is ten aanzien van welke taken staat niet uitsluitend in Provinciewet en gemeentewet. Vele bijzondere wetten kennen een eigen bevoegdheidsverdeling, waarbij het ook wel voorkomt dat bevoegdheden in medebewind worden uitgeoefend door de raad resp. p.s. en niet door b. & w. resp. g.s. (zie hiervoor Koopmans par. 109,a en het werkkollege van de vorige keer).

Vragen:

1. Beschrijf welke rol de provincies vervullen in het kader van de milieubescherming. Is hier sprake van autonomie of van medebewind?
2. Noem de belangrijkste bevoegdheden van de burgemeester (zie ook eerder, Koopmans par. 100!).

Opmerkingen bij par. 114 (zie in dit verband ook syllabus pag. 76/77 en het werkkollege van 20/21 februari):

Ruimtelijke ordening

Het op Koopmans pag. 177 genoemde kroonberoep tegen bestemmingsplannen is de laatste jaren hevig in diskussie. De vorige minister van volkshuisvesting en ruimtelijke ordening, Gruyters, diende op de valreep van zijn ministerschap een wetsontwerp tot wijziging van de WRO in, waarin werd voorgesteld deze langdurige procedure af te schaffen. Dit lokte een stroom van kritiek, mede omdat de tegelijkertijd voorgestelde invoering van een gemeentelijke inspraakverordening volgens velen onvoldoende kompensatie biedt.

Wat betreft de z.g. planologische kernbeslissingen (onderaan p. 177): er is inmiddels een wetsontwerp dienaangaande ingediend. Daarin wordt o.m. een formele goedkeuring van deze beslissingen door de Tweede Kamer voorgesteld. De RARO (Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening) heeft in deze hele problematiek een belangrijke koördinerende rol, die doet denken aan die van de SER in de sociaal-ekonomische sfeer.

Vragen:

3. Koopmans schrijft op pag. 176: "Krachtens de WRO hebben Rijk, provincie en gemeente elk een taak". Waaruit bestaan die taken? Hoe staan ze met elkaar in verband?
4. Wat zijn planologische kernbeslissingen? Waarom zou een procedure hieromtrent in de wet moeten worden opgenomen?

Opmerkingen bij par. 115:

Verordenende bevoegdheid

De bovenaan pag. 178 aangegeven strafmaxima van art. 87 Prw. en 195 gmw. zijn nogal misleidend. Op grond van art. 24 Wetboek van Strafrecht kan de rechter op overtreding van een provinciale of gemeentelijke verordening namelijk een boete van ten hoogste ƒ 10.000 (soms zelfs ƒ 20.000) opleggen.

Hoewel in de praktijk veel belangrijker geworden, heeft het weinig zin hier de verordeningsbevoegdheid in medebewind te bespreken, aangezien iedere wet waarop zulke bevoegdheden berusten eigen regels pleegt te geven over totstandkoming, goedkeuring, bevoegd orgaan, strafbedreiging, afkondiging etc.

De autonome verordenende bevoegdheid van gemeente en provincie is beperkt tot "het belang/de huishouding" van het eigen territoir (168 gmw. en 90 Prw.).

De Hoge Raad heeft wat betreft de uitoefening van deze bevoegdheid een "benedengrens" aangegeven: de "bijzondere belangen der ingezetenen" moeten worden ontzien (zie bijv. de bij Koopmans op pag. 179 genoemde arresten, alsmede het Wilnisser visser-arrest op pag. 183/184).

De beperking van art. 168 gmw. en op Prw.: het is provincie en gemeente verboden "onderwerpen" te regelen waarin al door hogere regelingen voorzien. Hier stuit de autonome verordenende bevoegdheid dus min of meer op een "bovengrens".

Bestudeer verder voor het onderwerp "verordenende bevoegdheid" in extenso Koopmans par. 115 (N.b.: de mededeling tussen haakjes in de tweede, derde en vierde regel van beneden op pag. 180 schrappen).

Vragen:

5. Koopmans gaat in par. 115 slechts in op de autonome verordenende bevoegdheid van provinciale staten en ge-

meenteraad. Noem nog enkele andere lagere lichamen die verordenende bevoegdheid hebben. Hoe komen ze daaraan?

6. Koopmans pag. 178: "Omtrent het vaststellen van verordeningen op het gebied van medebewind (zie no. 106) geven Provinciewet en gemeentewet geen voorschriften". Waarom niet? Hoe moeten we in dat verband de in par. 109 genoemde artikelen 151 gmw. en 95 Prw. zien? Zoek in de Hinderwet een artikel op dat aan de gemeenteraad verordeningsbevoegdheid in medebewind toekent.
7. Op welke (grond)wetsartikelen berust de autonome verordenende bevoegdheid van de gemeente? Hoever strekt deze bevoegdheid zich uit?
8. Bestudeer de volgende casus:

   De Winkelsluitingswet stelt alleen de winkelier strafbaar, die na sluitingstijd zijn taak nog open heeft. De gemeente Den Bosch heeft echter al veel langer een APV, waarin de bepaling voorkomt dat in een dergelijk geval zowel de winkelier als de koper strafbaar is.Op een avond (geen koopavond) betrapt de politie van de gemeente Den Bosch een slager en zijn klant op heterdaad bij het afrekenen aan de kassa. Ze worden beiden geverbaliseerd.

   Welke van de volgende twee beweringen is juist:
   a. De koper is strafbaar, want de lagere verordening is eerder totstandgekomen dan de Winkelsluitingswet.
   b. De koper is niet strafbaar, want de gemeentelijke regeling heeft opgehouden te gelden bij de totstandkoming van de Winkelsluitingswet.

9. Stel nu dat in het geval van vraag 8 de betreffende APV pas werd uitgevaardigd ná de totstandkoming van de Winkelsluitingswet. Wat vind je dan van de volgende verordening:

   a. De koper is strafbaar, want diens strafbaarstelling door de APV is met geen enkele bepaling van de Winkelsluitingswet in strijd, en het is de rechter nu eenmaal verboden om na te gaan of een gemeentelijke verordening treedt in hetgeen "van rijksbelang" is (art. 193 lid 1 gmw.).
   b. De koper is niet strafbaar, want de Winkelsluitingswet en de APV regelen hetzelfde onderwerp; als de Winkelsluitingswet de koper niet strafbaar stelt, dan mag de APV dat ook niet doen.

10. Probeer de leer van de onsplitsbare wilsverklaring in eigen woorden weer te geven. Zie je kans om met behulp van deze leer in de bij vr. 8 en 9 genoemde gevallen de strafbaarheid van de slager te ontkennen?

Opmerking:

Politiedwang

Het begrip "politiedwang" heeft in deze kursus al af en toe de kop opgestoken. Zie Koopmans pag. 125 en het kollegemateriaal van 17-18 oktober 1978 (pag. 2 noot 8), alsmede het kollegemateriaal van 13-14 maart 1979 (onderaan pag. 4, in de tekst uit Van Wijk/Konijnenbelt).

Politiedwang kan worden omschreven als de bevoegdheid van de overheid om een feitelijke situatie te bewerkstelligen, in overeenstemming met de door haar uitgevaardigde normen. Lees b.v. art. 210 gemeentewet en art. 116 Provinciewet. De bevoegdheid tot politiedwang bestaat in het feitelijk verrichten hetgeen in strijd met een gebod werd nagelaten en het ongedaan maken hetgeen in strijd met een verbod werd verricht.

Deze bevoegdheid van de overheid (waarvoor geen voorafgaand oordeel van de rechter nodig is!) duikt in verschillende wetten op, steeds met de vermelding dat de uitoefening voor rekening van de overtreder komt. Zie bijv. ook art. 152 gemeentewet (medebewind), art. 4 Bevoegdhedenwet, 14 Keurenwet, 42 Waterstaatswet 1900. Deze kosten kunnen zonodig bij dwangbevel (medebrengend het recht van parate exekutie) worden ingevorderd.

Vraag:

11. Wat betekent de term "politie" in verband met politiedwang? Betreft uitoefening van politiedwang een rechtshandeling of een feitelijke handeling door de overheid? Zou het hier om een belangrijke bevoegdheid gaan?

Lees nu het volgende krantebericht:

KANTONRECHTER ARNHEM:

Anti-kraakartikel is geoorloofd

Collectief gaat tegen vonnis in beroep

Van onze correspondent

ARNHEM — Kraken in Arnhem is volgens de Arnhemse kantonrechter strafbaar, want in strijd met artikel 84 van de plaatselijke algemene politieverordening. In zijn vonnis naar aanleiding van een door het Openbaar Ministerie, in overleg met gemeentebestuur en politie aangespannen proefproces, komt de kantonrechter tot de slotsom dat het anti-kraakartikel in de Arnhemse politieverordening verbindend is.

Die verbindendheid werd door de Arnhemse kraakgroep De Loper, bijgestaan door de advocaat mr Paul Noppen, twee weken geleden aangevochten. Leden van De Loper kraakten in december 1978 een leegstaande bovenwoning in Arnhem, eigendom van een bank, om het proefproces uit te lokken.

Volgens de krakers en hun raadsman zou het Arnhemse anti-kraakartikel niet verbindend zijn om verschillende redenen. Het zou elk karakter van openbaarheid missen en slechts de privébelangen van eigenaren dienen; het zou niet in het belang van de gemeente Arnhem zijn; het door het verbod bestreken terrein zou volledig geregeld zijn bij hogere wettelijke regelingen in de vorm van het Burgerlijk Wetboek en het Wetboek van Strafrecht, zodat de Arnhemse gemeenteraad op dit gebied geen verordenende bevoegheid zou toekomen.

Volgens de kantonrechter kan de gemeenteraad op grond van artikel 168 van de gemeentewet verordeningen maken betreffende de huishouding der gemeente en moet het verbod, vervat in het anti-kraakartikel, worden aangemerkt als te zijn gegeven in het belang van de bescherming van de eigendom in het kader van de openbare orde.

De vraag of door dit verbod eigendom doeltreffend wordt beschermd en de vraag of de gemeenteraad de belangen van de huiseigenaren en die van de woningzoekenden op de juiste wijze tegenover elkaar heeft afgewogen behoren volgens de kantonrechter niet tot zijn beoordeling. Zolang de Kroon de Arnhemse verordening niet heeft geschorst of vernietigd doet het er zijns inziens ook niet toe of de verordening al dan niet strijdig is met het algemeen belang.

Sanctie

Dat eigendom door diverse hogere regelingen wordt beschermd ontneemt volgens de kantonrechter de gemeenteraad niet de bevoegdheid daar in bijzondere gevallen een strafrechtelijke sanctie aan toe te voegen op grond van artikel 167, Gemeentewet. Volgens de kantonrechter kan noch op grond van artikel 138, Wetboek van Strafrecht, noch op grond van artikel 139 van dit Wetboek aan het Arnhemse anti-kraakartikel verbindende kracht worden ontzegd, onder meer omdat artikel 138 geenregeling bevat voor woningen die niet in gebruik zijn, waardoor een aanvullende regeling door de gemeenteraad kan worden vastgesteld.

De twee leden van de kraakgroep De Loper, die veertien dagen geleden terecht stonden, zijn door de kantonrechter veroordeeld tot een geldboete van tweehonderd gulden voorwaardelijk met een proeftijd van één jaar. Krakers en hun advocaten zullen tegen het vonnis in beroep gaan.

(de Volkskrant van 8 maart 1979)

Vraag:

12. Zet de argumenten pro en contra de verbindendheid van het Arnhemse anti-kraakartikel, zoals deze uit het krantebericht blijken, tegenover elkaar.
    a. Wat vind je van deze argumenten?
    b. Waarop baseert de kantonrechter de bevoegdheid van de Arnhemse gemeenteraad tot aanvullende regeling?
    c. Volgens de kantonrechter doet het er niet toe of (de betreffende bepaling uit) de verordening al dan niet strijdig is met het algemeen belang, zolang de Krőőn de Arnhemse verordening niet heeft geschorst of vernietigd (vgl. art. 193 en 185 gemeentewet). Zijn de krakers dus eigenlijk aan het verkeerde adres?
    d. Stel dat ook de Hoge Raad uiteindelijk het Arnhemse anti-kraakartikel verbindend acht en de krakers blijven toch in het kraakpand zitten, wat valt daar dan tegen te doen.

Vragen bij par. 116:

<u>Financiering</u>

13. In de krant wordt dikwijls de term "artikel 12-gemeente" gebezigd. Zoek in de Financiële-Verhoudingswet 1960 op wat daarmee wordt bedoeld.
14. Hoe worden de uitkeringen uit het provinciefonds verdeeld? Waarom is de regeling in het gemeentefonds niet even eenvoudig gemaakt?

BEGINSELEN STAATSRECHT

Werkcollege 3/4 april 1979

Onderwerp: decentralisatie, het toezicht, bestuurlijke reorganisatie

Bestuderen: Koopmans hoofdstuk XVIII en XIX

Opmerkingen bij par. 119, 120, 121:

Beïnvloedingstechnieken

In de klassieke zin behelst toezicht een zekere kontrole van hogere bestuursorganen op het doen en laten van lagere bestuursorganen. Aanvankelijk vooral negatief: het tegenhouden van ongewenste handelingen e.d., langzamerhand ook meer positief: zorgen dat op het lagere nivo iets gebeurt dat door het hogere nivo gewenst wordt geacht (bijv. het opleggen van een gemeenschappelijke regeling, zie Koopmans pag. 194).
Hiermee gepaard gaat een ontwikkeling in de benaming. Sprak men vanouds van "administratief toezicht" en heel vroeger zelfs wel van "administratieve voogdij", tegenwoordig wordt de term "beïnvloedingstechnieken" nogal eens gebruikt.

> Lees de artikelen 4, 6, 9, 11, 12, 17, 18 en 19 van de Wet op de Ruimtelijke ordening.
> Tegenover zulke beïnvloedingstechnieken staan dan zgn. "temperingstechnieken" (verweermiddelen) van het lagere nivo (bijv. beroep van gemeente op de Kroon tegen onthouding van een goedkeuring door g.s.).
> Met behulp van deze technieken valt in de administratieve wetgeving een flinke differentiatie in de "kommunikatievormen" te ontdekken, naast schorsing/vernietiging (repressief toezicht) en goedkeuring (preventief toezicht, het stellen van een termijn, verplicht overleg en advies, etc. ...
> Zie hierover W. Konijnenbelt en P.L.G. van Velzen, De gemeenten en de veertien wetsfamilies, De Gemeentestem nr. 6498, 1978

In de aanhangige wetsvoorstellen tot herziening van de Grondwet komen geen bepalingen meer voor die aangeven welke provinciale en gemeentelijke besluiten vooraf moeten worden goedgekeurd. De wetgever wordt opgedragen het toezicht op provincie- en gemeentebesturen te regelen. Het repressieve

toezicht blijft in de Grondwet verankerd. Het kriterium 'strijd met de wet' wordt echter verruimd tot 'strijd met het recht'. Aldus hoeven de algemene beginselen van behoorlijk bestuur (zie syllabus pag. 79-82) als toetsingsnormen niet meer onder het kriterium "strijd met het algemeen belang" te worden gewrongen (vgl. Koopmans pag. 189).

Vragen:

1. Noem enkele verschillen tussen repressief en preventief toezicht.
2. Wat zou het nut zijn van schorsing?
3. Moet uit de artikelen 149 en 154 Grondwet worden afgeleid dat niét de besluiten van de kommissaris, maar wèl die van de burgemeester zouden kunnen worden vernietigd?
4. Hoe is het toezicht op gemeentelijke strafvorderingen geregeld? Waarom zou hiervoor een speciale procedure in het leven zijn geroepen?

Opmerking:

<u>Komplementair bestuur</u>

De toenemende overheidsbemoeiing met een steeds ingewikkelder samenleving leidt tot een chaotische verstrengeling van belangen en verlangens, tot een onoverzichtelijke afhankelijkheidsrelatie tussen overheid, bedrijfsleven, bevolkingsgroepen en tussen overheden onderling. Iedereen krijgt het gevoel langs iedereen heen te werken; veel voornemens, plannen en verwachtingen blijken tegenstrijdig.
De vereiste koördinatie wordt enerzijds gezocht in een algehele bestuurlijke reorganisatie (hierna te bespreken), anderzijds in een andere stijl van besturen (denk aan planning etc. ...).
In dit verband is de term "<u>komplementair bestuur</u>" in de mode geraakt. Hiermee wordt bedoeld een doorbreking van de strikt hiërarchische ordening van de verschillende overheden, door middel van een voortdurend en procedureel geregeld overleg tussen bestuursnivo's, vooral vertikaal.

> Een voorbeeld: Breda is aangewezen als groeikern, dat wil zeggen als één van de gemeenten waar de stedelijke uitbreiding zich moet koncentreren, ter ontlasting van de randstad en om de beruchte "suburbanisatie" te voorkómen.

Aan de realisering hiervan dragen gemeente, provincie én rijk elk hun steentje bij. Bijv. het rijk m.b.t. de financiering (via diverse departementen: kultuur, sport, rekreatie, verkeersvoorzieningen, woningbouwsubsidies, investeringspremies, onderwijs etc. ...), de provincies o.m. in verband met de vaststelling van een streekplan, de gemeenten vooral wat betreft de konkrete voorzieningen: verkeer en vervoer, onderwijs, sociale/kulturele voorzieningen, etc. ... Zo'n ingewikkeld proces kan alleen tot een goed eind worden gebracht bij een juiste onderlinge afstemming van ieders inbreng d.m.v. goed overleg.

De achterliggende gedachte is dat het uiteindelijk om het algemeen belang gaat, waaraan alle overheden hun steentje bijdragen (vgl. de "gelede normstelling", besproken is het werkkollege van 13/14 maart).
De diverse nivo's worden dan ook als gelijkwaardig beschouwd, de hiërarchische beïnvloedingsrelatie zal uitzondering worden. Een speciale werkgroep komplementair bestuur kwam eind 1977 met een voorlopig rapport over deze nog wat vage materie.

Vraag:
5. Zou je enkele nádelen van komplemantair bestuur kunnen bedenken?

Bestudeer nu par. 123, 124 en 125:

<u>Bestuurlijke reorganisatie</u>

Vragen:
6. Het aantal gemeenten in Nederland bedroeg in 1850 nog 1209. Uit het onderstaande NRC-bericht blijkt dat dit er op 1 januari 1979 nog 817 waren. Hoe is deze schaalvergroting te verklaren? Dit proces van schaalvergroting gaat momenteel onverdroten voort, bij de komende bestuurlijke reorganisatie wellicht zelfs in een extra versnelling. Hiertegen bestaat nog veel verzet, zoals o.m. de onderstaande krantestukjes laten zien. Probeer de argumenten pro en contra de gemeentelijke schaalvergroting te inventariseren en bepaal je eigen standpunt.

VNG wijst vorming mammoetgemeenten beslist van de hand

NRC

Door een onzer redacteuren

DEN HAAG, 3 febr. – „Het door samenvoeging vormen van grote gemeenten heeft slechts zin wanneer de gemeenten grosso modo dezelfde taken kunnen blijven vervullen als zij thans hebben. De vorming van mammoetgemeenten moet echter volstrekt worden afgewezen. Dit past slechts op de wensen van burgers, die een relatief kleinschalig lokaal bestuur verlangen, maar tegelijkertijd een lokaal bestuur, dat in staat is een aantal taken in onderlinge samenhang uit te voeren".

Dit schrijft de Vereniging van Nederlandse gemeenten (VNG) in een brief aan de Tweede Kamer als reactie op de voorstellen van minister Wiegel inzake de gemeentelijke herindeling in het kader van de reorganisatie van het binnenlands bestuur. De VNG verwerpt het criterium dat een gemeente in beginsel ten minste 10.000 inwoners moet tellen. Strak vasthouden aan dat principe zou betekenen, dat er opnieuw enkele honderden gemeenten zullen verdwijnen. Er waren op 1 januari jl. nog 817 zelfstandige gemeenten.

Samenvoeging van gemeenten moet niet aan algemeen geldende normen worden gebonden. Het is veel beter de mogelijkheden tot samenvoeging te bekijken in samenhang met de omliggende gemeenten, geografische omstandigheden etc. Vrijwillige samenvoeging kan met name in de psychologische sfeer veel winst opleveren.

Volgens de VNG legt de minister in zijn voorstellen nauwelijks of geen verband tussen de functie, taken en bevoegdheden van de gemeenten en hun omvang. De minister ziet het probleem van samenvoeging teveel als een technisch-mechanische ingreep. De gemeenten moeten de verantwoordelijkheid kunnen dragen voor de dagelijkse hulpverlening aan hun inwoners en daartoe personeel en materieel toegerust zijn.

De VNG pleit voor een uitspraak van regering en parlement over de punten waaraan bijzondere aandacht moet worden besteed in geval van gemeentelijke herindeling. Die punten moeten dan op provinciaal niveau worden uitgewerkt.

Gepleit wordt ook voor het vroegtijdig inschakelen van de betrokken gemeenten bij de opstelling van herindelingsvoorstellen. De VNG prijst de benadering Gelderland, waar het provinciebestuur en betrokken [illegible]

de Volkskrant van ZATERDAG 24 FEBRUARI 1979 ☆

VERENIGING UIT KLACHT:

„Kleine kernen achtergesteld"

Overheid moet kiezen

Van onze correspondent

UTRECHT — „Wat meer respect voor het bestuur in kleine dorpen zou de centrale overheid bepaald niet misstaan. Het zou als eerbetoon aan de democratie kunnen worden uitgelegd. Iedereen spreekt over decentralisatie, maar bijna niemand doet er wat aan. Vooral niet als het bestuurlijke eenheden van minder dan tienduizend inwoners betreft. Voor club- en buurthuiswerk worden enorme bedragen beschikbaar gesteld. Dit is geld om de stedelijke gebieden leefbaar te maken. Voor het werk aan kleine kernen worden nauwelijks subsidies verstrekt."

Deze klacht uitte voorzitter drs F. IJsselmuiden van de landelijke vereniging van kleine kernen (LVKK) vrijdag in Utrecht op het jaarcongres van de vereniging. IJsselmuiden sprak zich uit tegen het voornemen van minister Wiegel (Binnenlandse Zaken) om kleinere gemeenten bij de reorganisatie van het binnenlands bestuur te laten verdwijnen.

„Het wordt zo langzamerhand tijd dat men in Nederland gaat beseffen dat het laten verdwijnen van kleine bestuurseenheden hetzelfde is als het weghalen van heipalen onder het gebouw van de democratie. Hoe groter de bestuurseenheden, hoe moedelozer de gemiddelde burger wordt. In een kleinschalig bestuur herkent de burger zich en kan hij nog met zijn kleine problemen terecht zonder dat het nodig is dat hij zich van actiegroepen bedient", aldus IJsselmuiden.



DRS. F. IJSSELMUIDEN

De LVKK-voorzitter zei verder dat parlement en regering het als „een geaccepteerde vorm van ongelijkheid" beschouwen dat de bevolking die niet in stedelijke gebieden woont wordt achtergesteld. IJsselmuiden zei dat er lessen getrokken moeten worden uit in het verleden uitgevoerde samenvoegingen van gemeenten. „In het gunstigste geval heeft zo'n voormalig dorp een dorpsraad zonder werkelijke bevoegdheden. Een stuk democratie is verdwenen. Nog erger wordt het als zo'n kleine gemeente wordt samengevoegd met een grote of zeer grote gemeente. Na enkele jaren vindt men de opgeheven gemeente niet meer terug. Noch als bestuurlijke noch als sociale eenheid."

Tegenstrijdig

De LVKK-voorzitter noemde enkele tegenstrijdigheden in het beleid van de overheid. Voor cursussen, speciaal gericht op de ontwikkeling van vrouwen wordt spontaan geld gegeven. De LVKK stelt daartegenover het project leefbaarheid in kleine kernen (LIK). Maar dan blijkt, zo meldde IJsselmuiden met spijt vast, dat er geen enkel ministerie is waar dit project uit voortkomt. Wel is er een „commissie voor opgericht, maar die is nog nooit bij elkaar geweest.

„Wanneer nu de bedragen die voor het leefbaar maken van de grote steden per hoofd van de bevolking ook eens voor de kleine kern beschikbaar waren (en dat zou alleen maar een vorm van gelijkberechtiging zijn) dan zou de financiële armslag van dorpsverenigingen een belangrijke impuls kunnen krijgen", aldus IJsselmuiden.

Volgens de LVKK-voorzitter is het beleid van verschillende ministeries onvoldoende op elkaar afgestemd. Het ministerie van Onderwijs stimuleert het in stand houden van kleine dorpsscholen en Economische Zaken wil steun geven aan kleine winkelbedrijven. Daartegenover staan de ministeries van Binnenlandse Zaken en Verkeer die respectievelijk de kleine kernen in hun geheel willen laten verdwijnen en kleinere postkantoren willen opheffen.

Volgens voorzitter IJsselmuiden is de tijd voorbij dat de regering kan volstaan met overleg met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). Als het problemen rond de leefbaarheid betreft wil de LVKK soms best nog met de VNG samenwerken. „Maar dan moet de VNG wel duidelijk kiezen. Niet alleen commissies oprichten, maar ook duidelijk stelling nemen. Is zij nu wel of niet voor het handhaven van de kleinere gemeenten?" zo vroeg IJsselmuiden zich af.

7. In februari 1976 is door de Tweede Kamer een wetsontwerp aanvaard, dat naast "binnengemeentelijke decentralisatie" een soortgelijke opgezette "binnenprovinciale decentralisatie" mogelijk maakt. Het ontwerp is niet uitbundig enthousiast ontvangen. Het is op dit moment nog aanhangig bij de Eerste Kamer. Waaruit zou het geringe enthousiasme te verklaren zijn?
8. De gemeente Rotterdam heeft in 1972 een wijkraadsverordening aangenomen. Het is de bedoeling dat hierdoor een nieuw systeem van officiële, gekozen wijkraden van de grond komt. Beschrijf, mede aan de hand van de volgende krante-artikelen, op welke problemen deze opzet in de praktijk kan stuiten. Wat vind je van de reaktie hierop in het ingezonden stuk?

Gekozen wijkraad dam tegen inspr

Volkskrant 1-12-78

Van onze correspondent

ROTTERDAM — „In een stad waar zo grote belangen op het spel staan als in Rotterdam is het voor de gemeente prettig als ze verzet onder de bevolking kan dempen. Om dat te bereiken moet ze wat inspraak toestaan. Maar de zaken zijn wat uit de hand gelopen; de inspraak heeft zich ontwikkeld tot een duidelijke machtsfactor, en dat was nu ook weer niet de bedoeling. Vandaar dat de gemeente nu probeert een dam op te werpen in de vorm van gekozen wijkbestuur."

„Het uiteindelijke resultaat van wat de gemeente presenteert als het spreiden van macht naar de wijken is dat bewoners- en actiegroepen nu tweemaal actie moeten voeren, eerst bij het wijkbestuur en dan bij de gemeentelijke overheid. Die twee kunnen de zwarte piet voor het beleid vrolijk heen- en weerschuiven."

door Bert van Dommelen

Zo beoordelen de bewonersorganisaties van de Agniesebuurt en het Liskwartier alsmede de actiegroep Provenierswijk het wijkenbestel dat de Rotterdamse wethouder W. J. van der Have heeft opgezet. De buurten waarin de drie organisaties actief zijn maken deel uit van de wijk Centrum-Noord, een van de zes delen van Rotterdam waar het gekozen wijkbestuur in de praktijk al functioneert.

Op den duur moeten er in Rotterdam achttien wijkraden (of deelgemeenteraden) gaan optreden, zo is de gedachte van Van der Have. Rotterdam is een koploper wat de zogeheten binnengemeentelijke decentralisatie betreft. Veel andere steden denken er echter ook over om wijken een eigen gekozen bestuur met (overigens beperkte) bevoegdheden te geven.

De bedoeling is, zo staat het in gemeentelijke nota's, dat het bestuur dichter bij de burger wordt gebracht en dat er geen beslissingen meer op het stadhuis vallen die even goed of zelfs beter in de wijk kunnen worden genomen.

Twee petten

De drie organisaties in Centrum-Noord zijn er van het begin af aan van overtuigd geweest dat achter deze redelijk klinkende doelstelling niets anders schuilt dan een gemeentelijke truc om de inspraak zo te kanaliseren dat ze haar kracht verliest.

Buffer tussen gemeente en bevolking

„Dat blijkt ook wel uit het feit dat er met alle bezwaren die tegen het wijkbestel zijn gerezen zo weinig rekening is gehouden. De gemeente heeft de wijken dwars door alle kritiek heen een politiek orgaan als de wijkraad opgelegd.

Die wijkraad ligt voor een deel op dezelfde hoop als gemeenteraad, provinciebestuur en Tweede Kamer, maar hij heeft behalve een bestuurlijke taak ook de functie van inspraakorgaan. Dat zijn twee petten die beurtelings op- en afgezet worden.

Op wijkniveau was er de gelegenheid om overleg, inspraak en zeggenschap van de bewoners nu eens anders dan via de geijkte politieke partijenstructuur te organiseren. Men had kunnen aansluiten op wat er spontaan uit de bevolking was ontstaan aan overleg-, bewoners- en actiegroepen."

„Er wordt wel gezegd dat die groepen vrij toevallig zijn ontstaan en samengesteld en dat het de vraag is of ze wel representatief zijn voor de bevolking. Wij vinden echter dat de bezetting van de wijkraad minstens zo toevallig is. We kennen uit de praktijk het geval van de man die al was vergeten dat hij PvdA-lid was totdat hem werd gevraagd om in de wijkraad te gaan zitten."

„Als de wijkraad eenmaal is gekozen zit hij vier jaar. In die tijd vraagt niemand meer of hij nog wel representatief is voor de wijk. Als bestaande actiegroepen echter iets van de overheid willen, moeten ze keer op keer aantonen dat de bewoners achter hen staan."

Fractie-discipline

De drie organisaties menen dat de vraag wie nu met het meeste recht namens de bevolking kan spreken in feite vorig jaar november bij de verkiezingen voor de wijkraad al is beantwoord. Een van hen afkomstige oproep om die verkiezingen te boycotten leidde toen bij voorbeeld in de Agniesebuurt tot een opkomstpercentage van 16. „De mensen beschouwen ons en niet de wijkraad als hun vertegenwoordigers," concluderen de drie.

Hun standpunt is duidelijk: ze voelen zich voorbijgelopen en vrezen dat de belangen van de wijk in het gedrang komen doordat in de wijkraad de politieke partijen de boventoon voeren („individuele wijkbewoners hebben minder kans om gekozen te worden; mensen stemmen nu eenmaal ook bij wijkraadsverkiezingen CDA omdat ze altijd CDA stemmen").

„Het resultaat is dat je fractie-discipline hebt en dat partijen in de wijkraad kijken hoe het standpunt van hun partij in de gemeenteraad is. In de praktijk vervult de wijkraad een soort sergeantenrol; hij mag wat beslissingen nemen (waar verkeersdrempels of speelstraten komen, wie er wel en geen bouw- of hinderwetvergunning krijgt) en fungeert verder als buffer tussen gemeente en bevolking."

Botsingen tussen wijkraad en bewonersorganisaties in Centrum-

...dan

Noord zijn niet uitgebleven. Kort geleden nog kwam het tot een treffen nadat de overheid de wijk een extraatje van twee miljoen voor welzijnsvoorzieningen had toegestopt.

„Dat leek heel mooi, maar in feite heeft diezelfde overheid ons jarenlang te weinig geld gegeven. Die twee miljoen zijn een druppel op een gloeiende plaat. De wijkraad dacht er blijkbaar anders over; die meende van dat bedrag Sinterklaas te kunnen spelen.

Hij nam een reclamebureau in de arm en organiseerde een enquête om te weten te komen wat de bewoners nu precies wilden. Alsof wij, gesteund door honderden handtekeningen van bewoners, niet al lang actie voeren voor buurtvoorzieningen: een clubhuis, een buurthuis, een buurtwinkel en behoud van een peutercrêche."

Onverteerbaar

„Op zichzelf zouden we nog wel vrede gehad kunnen hebben met die enquête, al vonden we hem overbodig. Maar onverteerbaar werd het voor ons toen bleek dat de ondervraagde wijkbewoners nauwelijks werden geïnformeerd over wat er met die twee miljoen nu wel en niet mogelijk was. Met slogans als „Had u anders nog iets gehad willen hebben in de wijk? U zegt 't maar„ zijn allerlei valse verwachtingen gewekt. Het leek alsof plotseling alles mogelijk was, terwijl die twee miljoen bij lange na niet genoeg zijn om alleen maar bestaande achterstanden in te lopen."

„De uitslagen van die enquête zijn vervolgens op zeer ondoorzichtige wijze vertaald in pakketten van wenselijke voorzieningen, die op slecht bezochte inspraakavonden met de bevolking zijn besproken."

Uiteindelijk hebben de rebellerende groepen voor een deel hun zin gekregen: de wijkraad concludeerde dat voor de voorzieningen waar zij om hadden gevraagd inderdaad geld beschikbaar moest worden gesteld. Dat doet aan de ontevredenheid van die groepen niets af.

Volgens hem is duidelijk geworden dat de wijkraad weinig visie op de wijk heeft: „De wijkraad verkoopt zijn inspraak en democratie zoals Philips zijn elektrische tandenborstels: door middel van marktonderzoek."

Veroordelingen in dergelijke bewoordingen zijn met grote regelmaat te horen geweest in de afgelopen periode. De drie organisaties erkennen ook wel dat ze er niet buitengewoon genuanceerd tegenaan zijn gegaan. „Dat kon ook niet; we hadden maar heel kort de tijd. Het was dus zaak om snel met duidelijke stellingen te komen. We waren bang dat die twee miljoen anders op zouden gaan aan allerlei kleine frutsels of aan één groot prestigeproject, waarop niemand zat te wachten."

Het geruzie rond de twee miljoen is tekenend voor de competentiestrijd tussen de gekozen wijkraad en de al jaren draaiende bewoners- en actiegroepen die het nieuwe wijkbestuur als een verdacht fremdkörper van de hand wijzen. Spreiding van macht naar de wijken betekent in Centrum-Noord voorlopig nog: strijd om de macht binnen de wijk

Volkskrant 9-12-78

Gekozen wijkraad kan veel doen

Met veel belangstelling heb ik in de Volkskrant van 1 december het artikel „Gekozen Wijkraad Vormt Dam Tegen Inspraak" gelezen. In Amsterdam-Noord is kort geleden namelijk de procedure gestart om eveneens tot een gekozen wijkraad te komen, als een proef met binnengemeentelijke decentralisatie en deconcentratie.

Over verschillen tussen de Rotterdamse en Amsterdamse wijken wil ik het hier niet hebben (hoewel het in A'dam-Noord om een „wijk" gaat met ± 83.000 inwoners). Maar wel meen ik in het artikel van Bert van Dommelen een merkwaardige denkfout van de Rotterdamse bewonersorganisaties ontdekt te hebben.

Democratie op zichzelf heeft natuurlijk geen enkele inhoud. Democratie is maar net wat je er met z'n allen van maakt: actieve participatie van zo veel mogelijk belangengroepen in een stadswijk verhoogt het democratisch gehalte van een wijkraad. Dat zo'n wijkraad gekozen wordt, wil alleen maar zeggen dat de uiteenlopende belangen via verkiezingen gewogen worden. Je zou zeggen dat, gegeven de beperkte financiële armslag van ieder bestuur, op deze wijze de ook al beperkte taken en bevoegdheden van een wijkraad zeer democratisch gebruik kunnen worden. Maar wat lezen we in het artikel: „De drie organisaties in Centrum-Noord zijn er van het begin af aan van overtuigd geweest dat achter deze redelijk klinkende doelstelling niets anders schuilt dan een gemeentelijke truc om de inspraak zo te kanaliseren dat ze haar kracht verliest". Bij deze volzin kan je je zeker enkele dingen afvragen.

Waarom zijn de wijkorganisaties er van het begin af aan van overtuigd geweest dat een wijkraad hen onrecht zou aandoen? Hadden ze al eens eerder met zo'n raad te maken gehad? Wat is eigenlijk een „gemeentelijke truc"? Natuurlijk kunnen mensen zich te ver verwijderd voelen van de gemeentelijke democratie. Maar juist dán zouden bewonersorganisaties en inspraakorganen die afstand tussen bestuurders en bestuurden moeten verkleinen en de gekozen wijkraad is daarvoor een aangewezen middel.

Als men aanvoert dat zo'n wijkraad weinig werkelijke beslissingsmacht heeft, dan verhoog je het taken- en bevoegdhedenpakket zeker niet door bij voorbaat al boos aan de kant te gaan zitten. In dat laatste geval zijn de betrokken organisaties óf te lui om hun belangen in politiek beleid om te zetten (als politieke partij of door aan te kloppen bij een meevoelende partij), óf ze vrezen openlijke verkiezingen.

Wat ik wel zeggen is, dat de Rotterdamse bewonersorganisaties met hun handelswijze „de democratie" niet verdedigen, maar haar juist met de hautaine houding van „wij vertegenwoordigen dé bewoners" trachten te ontlopen. Hier geldt echter: wie zichzelf buiten spel zet in een democratisch proces, zal zijn belangen dan ook ondergewaardeerd zien. In deze betekenis vormt de wijkraad misschien wél een dam tegen inspraak.

AMSTERDAM *Kees Aarts*

Bestudeer par. 125 en 126 (zie ook de syllabus pag. 78-79, het werkkollege van 2'/21 februari 1979 en het stencil privaat- en publiekrecht van 30-11-78):

Bestuurlijke reorganisatie, gemeenschappelijke regeling~~en~~/en recente ontwikkelingen

Opmerkingen:

De Wet gemeenschappelijke regelingen (1950), die momenteel in herziening is, heeft tot nu toe ons land met meer dan 1500 samenwerkingsvormen verrijkt. Deze worden heel verschillend aangeduid: met "kring", "distrikt", "gewest", "pre-gewest", etc. ...
Afgezien van het pag. 195 Koopmans genoemde openbaar lichaam Rijnmond (wet van 5 november 1964, Stb. 427) staat de wetgever nog niet te springen om deze gemeenschappelijke regelingen een eigen wettelijke status en een eigen demokratische struktuur te geven. De idee van zo'n "vierde bestuurslaag" is al weer een tijdje afgedankt; in 1971 werd een wetsontwerp gewestvorming zeer slecht ontvangen.
Wel is bij wet van 16 juni 1976 nog een elf gemeenten omvattend openbaar lichaam "Agglomeratie Eindhoven" in het leven geroepen. De raad van dit lichaam wordt rechtstreeks gekozen door de bevolking van het hele gebied en wijst zes gedelegeerden aan, die samen met de door de Kroon benoemde voorzitter het dagelijks bestuur vormen.
Een koncept-wetsontwerp reorganisatie binnenlands bestuur koos in 1975 voor een stelsel van 26 provincies-nieuwe-stijl. Het kabinet-Den Uyl kwam op 4 januari 1977 uiteindelijk met twee wetsontwerpen: er zouden 24 provincies gevormd moeten worden, maar tegelijk zou het aantal gemeenten teruggebracht dienen te worden tot 400 à 600, in beginsel elk met minstens 10.000 inwoners.
De ontwerpen kregen veel kritiek. Met name zouden te veel bevoegdheden van de gemeenten naar de nieuwe provincies worden overgeheveld, terwijl de centrale overheid relatief weinig hoefde af te staan. Ook zouden twee zulke ingrijpende herindelingen financieel en praktisch moeilijk te realiseren zijn. Het kabinet-Van Agt is dan ook van plan de twee ontwerpen

weer flink te wijzigen. Volgens brieven van minister Wiegel aan het parlement kan het aantal provincies beter tot 17 beperkt blijven, hoewel een minimumaantal van 10.000 inwoners per gemeente in beginsel moet worden aangehouden. De reakties op deze plannen zijn tot dusverre ook niet mals.

Intussen lijken de waterschappen weer eens temidden van alle stormen overeind te blijven. Ondanks jarenlange discussies over de vraag of de taken van deze lichamen uit beleids- en uit demokratisch oogpunt niet beter bij bestaande territoriale lichamen kunnen worden ondergebracht, opteert de huidige regering slechts voor een aanpassing van de bestaande situatie.
Als konsekwentie van de dreigende mini-provincies kwam het kabinet-Den Uyl in 1977 nog wel met een voorontwerp van wet, waarin werd voorgesteld vijf nieuwe openbare lichamen, "waterkringen" genaamd, de huidige provinciale rol inzake waterschappen geheel te doen overnemen. Tegen deze opzet rezen echter veel bezwaren.

Vragen:

9. Waaruit blijkt dat de wetgever publiekrechtelijke samenwerkingsvormen van openbare lichamen prefereert boven privaatrechtelijke? Waarom zijn deze publiekrechtelijke regelingen op hun beurt toch ook weer voorwerp van discussie?
10. Waarom maakt de wetgever van de meeste bestaande samenwerkingsvormen geen openbare lichamen?
11. Welke voorstellen deed het kabinet-Den Uyl met betrekking tot de bestuurlijke reorganisatie? Waarom en in welke zin wil het kabinet-Van Agt hier weer van afwijken?

BEGINSELEN STAATSRECHT

Werkkollege 11/11 april 1979

Onderwerp: de rechterlijke macht, het rechterlijke toetsingsrecht

Bestuderen: Koopmans hoofdstuk II par. 20, XX en XXII,
Asser-Scholten, Algemeen deel, pag. 85-93
("Het gezag der rechtspraak")

Opmerkingen bij par. 128 en 129:

Rechterlijke organisatie

Een in 1976 geïnstalleerde staatskommissie (tot 1 januari 1979 voorzitter: Ras, vanaf die datum: Van Zeben) studeert momenteel op een algehele vernieuwing van de organisatie van de rechtspraak. Het is de bedoeling dat deze Kommissie herziening rechterlijke organisatie wetsvoorstellen doet die zullen leiden tot vervanging van de Wet op de rechterlijke organisatie van 1827.

Vragen:

1. Montesquieu zag in "De l'esprit des lois" de rechter als de spreekbuis van de wet ("les bouches, qui prononcent les paroles de la loi, des êtres inanimés, qui n'en peuvent modérér ni la force ni la riguer"). In hoeverre gaat deze visie voor onze huidige rechtsorde op?

   (vgl. ook de syllabus pag. 16 e.v. en 79 e.v., alsmede (het stencil van 30-11-78, Aantekeningen bij) Paul Scholten, Algemeen deel, par. 1-18)

2. Welke soorten rechtspraak kennen we in Nederland?

3. Waarom moet de rechter onafhankelijk zijn? Hoe wordt deze onafhankelijkheid in Nederland gewaarborgd?

4. Geef enkele verschillen in positie aan tussen het openbaar ministerie en de rechtsprekende macht. Waarom heeft de Prokureur-Generaal bij de Hoge Raad een bijzondere positie?

5. Ons staatsrechtelijk systeem van "checks and balances" behoort volgens Belinfante (zie het kollegemateriaal van 19/20 september 1978) onder meer in te houden dat geen bevoegdheid kan worden uitgeoefend zonder dat men verantwoordelijk is, of zonder dat op die uitoefening kontrole

bestaat. Geldt deze norm dus ook voor de rechter? Zo nee, waarom niet? Zo ja, hoe wordt dat in de praktijk dan gerealiseerd?

Bestudeer par. 130:

<u>Rechtsmacht van de gewone rechter</u>

Vragen:

6. Wat hield het konfliktenbesluit in? Wie beslist nu over de kompetentie van de burgerlijke rechter? Welk kriterium is hierbij doorslaggevend?

7. De artikelen 167 Grondwet en 2 R.O. lijken hetzelfde te willen zeggen, maar verschillen redaktioneel. Is dat belangrijk (geweest)?

Bestudeer par. 20 en 140 t/m 144 (let ook op de syllabus pag. 67 e.v. en 79 e.v.):

<u>Het rechterlijke toetsingsrecht</u>:

Vragen:

8. Op pag. 213 van Koopmans is de hiërarchische verhouding tussen de verschillende soorten regelingen geschematiseerd. Waar in dit schema kun je uitzonderingen aangeven op de regel dat lagere regelingen aan hogere kunnen worden getoetst?

9. In het werkkollege van 26/27 september 1978 (zie ook Koopmans par. 15) is o.m. het verschil tussen regelingen en beschikkingen aan de orde gekomen. Hoe zat dat ook al weer? In hoofdstuk XXII van Koopmans komt nu een belangrijk rechtsgevolg van dit verschil naar voren. Welk rechtsgevolg? Licht dit kort toe.

10. Wat is de kern van het arrest "Van den Bergh/Staat der Nederlanden" (Koopmans pag. 215-216)? Noem enkele argumenten voor en tegen deze uitspraak.

11. Aan zijn bespreking van het "bidprentjes-arrest" (pag. 216) voegt Koopmans als laatste zin toe: "Een tegenovergestelde beslissing zou denkbaar zijn geweest". Hoe zou deze beslissing dan hebben moeten luiden?

12. Wat wordt verstaan onder "marginale toetsing"? Met welk algemeen beginsel van behoorlijk bestuur breng je zo'n toetsing met name in verband?

Opmerking bij vr. 12: lees in de tweede regel van par. 144 "onrechtmatig" i.p.v. "onwettig".
Op het belang van dit onderscheid en op de rechtsbescherming tegen de overheid in het algemeen komen we in het volgende werkkollege uitvoerig terug.

13. Zoek op de leeszaal, tiende verdieping, het arrest op van de Hoge Raad van 22 december 1978, R.v.d.W. 1979, nr. 5 (Waterschap de Zijpe en Hazepolder).
Waar gaat het in dit arrest om? Wat is volgens jou de belangrijkste overweging van de Hoge Raad? Wat zijn dan de belangrijke elementen van deze overweging?

Erratum

In het kollegemateriaal van 27/28 maart 1979 is een ernstige fout geslopen. Pag. 2, de zin beginnende op de 12e regel van onderen, moet als volgt worden gelezen:
"De beperking van art. 168 gmw. en 90 Prw. wordt negatief geformuleerd in de artikelen 193/194 gmw. en 80/81 Prw.: het is provincie en gemeente verboden ... etc. ...".

Ter illustratie:

(de Volkskrant van 22 maart 1979)

KAMER WIL INFORMATIE BIJ VACATURES:

Hoge Raad te zwijgzaam

Van onze correspondent

DEN HAAG — De Justitie-specialisten in de Tweede Kamer hebben woensdag een delegatie van de Hoge Raad duidelijk gemaakt, dat zij meer informatie willen over toekomstige leden van dit hoogste rechterlijke college. De Tweede Kamer speelt een rol in de benoeming van die leden, omdat zij aan de hand van een aanbeveling van de Hoge Raad een voordracht opstelt aan de koningin, die gewoonlijk de eerste keuze van de Kamer volgt. De Kamer mag ook eigen kandidaten aandragen, maar gebruikelijk is dat niet.

Reeds een maand geleden haartte de socialist Roethof de benoemingsprocedure in de Kamercommissie aan. Afgesproken werd om met een paar leden van de Hoge Raad te gaan praten, met als doel dit college ertoe te bewegen de Kamer meer achtergrondinformatie te verstrekken over de kandidaten. De gesprekspartners van de Hoge Raad beloofden woensdag dit onderwerp intern te bespreken.

In de huidige opzet wordt vooral gekeken naar de juridische kwaliteiten van de kandidaten. Dat komt volgens Roethof omdat een zwaar accent op de specialisatie wordt gelegd. Komt er in de civiele-, straf- of belastingkamer een plaats vrij dan zoekt men in de benoembare kring van de rechterlijke macht, de advocatuur of de hoogleraren naar iemand met deskundigheid op dat terrein waar de vacature is ontstaan. Roethof: „Nauwelijks of geen rol spelen de maatschappelijke afkomst, de geloofs- of levensovertuiging, de politieke kleur en het feit of een vrouwelijke dan wel mannelijke kandidaat te verkiezen zou zijn.

Waarborg

De top van de rechterlijke macht wordt gevormd door de Hoge Raad. Omdat dit college onder meer tot taak heeft ministers wegens ambtsmisdrijven te vervolgen en te berechten, benoemt de koningin niet op voordracht van het kabinet maar op die van de Tweede Kamer. Op die manier wordt de onafhankelijkheid van de Hoge Raad tegenover de regering beter gewaarborgd.

Het vervolgen wegens ambtsmisdrijf van een minister is nog nooit voorgekomen. De oud-procureur-generaal bij de Hoge Raad (de aanklager in dit verband), mr G. Langemeijer, zei over dit onderwerp in een vraaggesprek in '73: „Het gebeurt wel dat ik een paar keer per jaar van iemand het verzoek krijg een minister te vervolgen. Dan schrijf ik altijd terug dat ik dat niet kan, tenzij de Kamer mij daartoe opdracht geeft".

Niettemin ontstond een paar maanden geleden enige opschudding in de VVD-Tweede-Kamerfractie, omdat de leden Kappeijne en Nijpels samen met de socialist Roethof vragen aan minister De Ruiter (Justitie) hadden gesteld, waarin zij het optreden van Van Agt als minister van Justitie aan de kaak stelden in verband met het afluisteren van de telefoon van de advocaat van Menten. Als dit afluisteren met instemming van de toenmalige minister van Justitie was gebeurd, dan zou dit in de buurt van een ambtsmisdrijf kunnen liggen. De in de vragen gewekte suggestie riep de toorn op van fractieleider Rietkerk. Inmiddels maakt men op het departement van Justitie haast met een wettelijk verbod op het afluisteren van de telefoons van advocaten.

Met wetgevende arbeid — en niet alleen op dit terrein — wordt vaak pas begonnen als de nood aan de man komt. Juist de Hoge Raad plukt de wrange vruchten van het vacuüm in de wetgeving. De Hoge Raad moet als hoogste beroepsinstantie steeds vaker oordelen inzake waarvoor geen of geen aangepaste wetgeving is. „In toenemende mate staat dit college in het brandpunt van de maatschappelijke ontwikkelingen", meent Roethof.

Via de uitspraken doet de Hoge Raad aan rechtsvorming, zegt hij. „Kijk maar naar arresten in strafzaken als abortus, filmkeuring, kraken van woningen, weggelopen minderjarigen en naar zaken in de civiel-rechtelijke sfeer zoals het stakingsrecht, veranderingen in het Burgerlijk Wetboek in verband met transsexuelen, alimentatie en het begrip samenleven in verband met belasting en sociale verzekering."

Juist vanwege deze ontwikkelingen is het volgens het PvdA-Kamerlid noodzakelijk, dat de Kamer naast inzicht in de juridische kwaliteiten ook meer weet over de achtergrond van de kandidaten.

BEGINSELEN STAATSRECHT

Werkkollege 17/18 april 1979

Onderwerp: rechtsbescherming tegen de administratie

Bestuderen: Koopmans Hoofdstuk XXI

No. 59, N.J. 1979

HOGE RAAD (Strafkamer)
27 juni 1978, nr. 69624.
(Mrs. Moons, Fikkert, Bronkhorst, Van den Blink, Wijnholt).
D.D. 78.239.

Drukpersvrijheid; inzameling door aanbieden van krantjes.

*Art. 44, eerste lid, APV betreft ook het aanbieden van gedrukte stukken waarin gedachten of gevoelens worden geopenbaard; het voorschrift raakt aldus een middel tot verspreiding van die stukken, nl het aanbieden – zij het dan bij gelegenheid van een inzameling – hetwelk, naast andere, zelfstandige betekenis heeft en met het oog op die verspreiding in een bepaalde behoefte kan voorzien; een dergelijk voorschrift is dan ook in strijd met art. 7 GW.**

(Gw. art. 7; APV Eindhoven art. 44)

Op het beroep van Bernhard Joseph Michael G., geboren te Almelo op 25 aug. 1947, van beroep leraar, wonende te Eindhoven, req. van cassatie tegen een vonnis van de Rb. te 's-Hertogenbosch van 11 nov. 1977, waarbij in hoger beroep – met vernietiging van een vonnis van de Ktr. te Eindhoven van 7 april 1976 – de req. ter zake van „overtreding van het bij art. 44, lid 1, APV voor de gemeente Eindhoven gegeven voorschrift" is veroordeeld tot een geldboete van vijfentwintig gulden, bij gebreke van betaling en van verhaal te vervangen door hechtenis voor de tijd van een dag, met verbeurdverklaring van de inbeslaggenomen voorwerpen.

De Hoge Raad, enz.;
Gehoord de Adv.-Gen. Remmelink, enz.;
O. dat bij het bestreden vonnis ten laste van req. is bewezen verklaard:
„dat hij in de gemeente Eindhoven op 8 dec. 1975, zonder vergunning van B. en W. dier gemeente, aan de huizen staande langs de voor het publiek toegankelijke wegen Kleine Beerpad en Steenbokstraat, een inzameling van geld heeft gehouden door het toen aldaar aan de bewoners van genoemde huizen aanbieden van krantjes waarbij gelijktijdig een geldelijke bijdrage werd gevraagd";
O. dat door of namens req. geen middelen van cassatie zijn voorgesteld;
O. evenwel ambtshalve:
dat het eerste en tweede lid van art. 44 APV voor de gemeente Eindhoven het navolgende inhouden:
„1. Slechts met vergunning van B. en W. is het toegestaan op of aan de weg of aan de huizen een inzameling van geld of goederen te houden.
2. Onder inzameling van geld of goederen wordt mede verstaan het daartoe aanbieden van bonnen, speldjes, prentbriefkaarten, kalenders, briefpapier of dergelijke voorwerpen, alsmede van snuisterijen en versnaperingen";
O. dat – gelet op de omschrijving in het evenaangehaalde tweede lid van wat mede moet worden verstaan onder „inzameling van geld of goederen" – het in het eerste lid gegeven voorschrift dat zulk een inzameling op of aan de weg of aan de huizen slechts is toegestaan met vergunning van B. en W. ook betreft het aanbieden van gedrukte stukken waarin gedachten of gevoelens worden geopenbaard;
dat gemeld voorschrift aldus raakt een middel tot verspreiding van die gedrukte stukken, namelijk het aanbieden – zij het dan bij gelegenheid van een inzameling van geld of goederen – van die stukken, hetwelk, naast andere, zelfstandige betekenis heeft en met het oog op die verspreiding in een bepaalde behoefte kan voorzien;
dat dan ook een dergelijk voorschrift waarbij de toelaatbaarheid van het bezigen van een bepaald middel afhankelijk wordt gemaakt van een voorafgaande vergunning van B. en W., in strijd is met het bepaalde in art. 7 Gw. en derhalve verbindende kracht mist;
dat het bewezen verklaarde ook niet krachtens enige andere bepaling strafbaar is en het bestreden vonnis mitsdien niet in stand kan blijven;
Vernietigt het bestreden vonnis, voor zover daarbij het bewezen verklaarde strafbaar is verklaard en aan req. deswege straf is opgelegd;
Verklaart het bewezen verklaarde niet strafbaar;
Ontslaat req. te dier zake van alle rechtsvervolging.

(voorbeeld van de rol van de strafrechter bij de rechtsbescherming tegen de overheid)

Opmerkingen bij par. 132 t/m 135:

1. Rechtsbescherming tegen regelingen

In het vorige kollege zijn we een belangrijk rechtsgevolg van het verschil tussen regelingen en beschikkingen tegengekomen: tegen regelingen staat geen rechtstreeks beroep open (zie Koopmans pag. 213/214).

Wel kan de rechter in een hem voorgelegd konkreet geval een bepaling uit een lagere verordening buiten toepassing laten, als hij die onverbindend acht wegens strijd met een hogere regeling.

Hoe kan een rechter worden gekonfronteerd met de vraag of een regeling wellicht strijdt met een hogere regeling?

a. De strafrechter. Vaak zal de regeling straf stellen op overtreding van haar voorschriften. Dan kan het volgende gebeuren: de regeling wordt overtreden, de overtreder wordt geverbaliseerd en voor de strafrechter gedaagd; ter zitting verweert de overtreder zich met de stelling dat het overtreden verbod onverbindend is wegens strijd met de hogere regeling; als de rechter dat ook vindt, laat hij het verbod buiten toepassing en ontslaat hij de verdachte van rechtsvervolging.
Lees als voorbeeld de op de vorige pagina bijgevoegde uitspraak van de HR 27 juni 1978.

b. De administratieve rechter. Wordt iemand getroffen door een "belastende" beschikking (zie opm. hieronder), dan kan hij de beschikking in een beroepsprocedure aanvechten met het argument dat ze berust op een onverbindende regeling. Bijv. beroep op de belastingkamer van het hof tegen een aanslag in de gemeentelijke hondenbelasting, met het argument dat de hondenbelastingverordening in strijd is met de gemeentewet.

(Opm.: naast de diverse onderscheidingen van soorten beschikkingen die de syllabus vermeldt - pag. 75 e.v.: bevelen, statusverleningen enz.; vrije en gebonden beschikkingen - wordt ook wel gesproken van belastende en begunstigende beschikkingen. De termen zijn duidelijk: belastend is bijv. de oproeping in militaire dienst, een belastingaanslag, de intrekking van een vergunning; begunstigend is bijv. een benoeming, verlening van een vergunning of subsidie).

Figuur b. (de administratieve rechter die een regeling onverbindend acht) komt slechts bij hoge uitzondering voor.

Een tweede mogelijkheid om tegen een lagere regeling op te komen is het verzoek aan de Kroon (met gebruikmaking van het petitierecht van art. 8 Grondwet) de gewraakte regel te vernietigen. De Kroon heeft immers ten aanzien van vrijwel alle

besluiten van de lagere lichamen een vernietigingsrecht (de z.g. "spontane vernietiging").

Zie bijv. art. 165 en 166 Provinciewet, art. 185 gemeentewet, art. 58 en 133 Wet op de bedrijfsorganisatie.

2. Preventieve rechtsbescherming

Naast de repressieve rechtsbescherming tegen de administratie, zoals Koopmans die in hoofdstuk XXI bespreekt, wordt in de praktijk steeds belangrijker de preventieve rechtsbescherming, d.w.z. het door openbaarheid, inspraak etc. ... waarborgen dat de belanghebbenden hun mening kenbaar kunnen maken vóórdat de beslissingen vallen.
Enerzijds beantwoordt deze figuur aan moderne eisen van democratie, anderzijds kan ook het bestuur in allerlei nieuwe gedaanten (als planner bijv.) ermee publiekelijk ter verantwoording worden geroepen.

Denk bijv, aan de plannen uit de Wet op de Ruimtelijke Ordening. Bij de totstandkoming van het bestemmingsplan, het struktuurplan en het streekplan zijn allerlei inspraak- en overlegprocedures gebruikelijk. Deze zijn nog niet wettelijk geregeld. In het kollege van 27/28 maart kwam echter al ter sprake dat een wetsontwerp tot wijziging van de WRO een verplichte gemeentelijke verordening voorstelt voor een inspraakprocedure bij de voorbereiding van een bestemmingsplan (= preventieve rechtsbescherming); tegelijk zou het kroonberoep tegen bestemmingsplannen (= repressieve rechtsbescherming) moeten worden afgeschaft. Denk ook aan de toen besproken planologische kernbeslissingen!

3. Rechtsbescherming tegen beschikkingen

De rechtsbescherming tegen de overheid spitst zich nog voornamelijk toe op de repressieve mogelijkheden van beroep tegen administratieve beschikkingen.

Wat betreft de rechtsbescherming tegen de feitelijke handelingen van de overheid (dus handelingen die geen beoogd rechtsgevolg hebben): slechts in enkele gevallen is uitdrukkelijk beroep opengesteld, voor het overige kan men het bij de burgerlijke rechter proberen ex art. 1401 BW (zie hierna, Koopmans par. 136 en de daarbij behorende opmerkingen en vragen).

3.1. Rechtmatigheid en doelmatigheid

Voor een goed begrip van de repressieve beroepsmogelijkheden tegen beschikkingen moeten we terug naar de in het kollege van 13/14 maart 1979 geïntroduceerde "gelede normstelling" in het administratieve recht: algemene lijnen in de formele wet,

nadere uitwerking in lagere regelingen en vaak konkrete toepassing d.m.v. administratieve beschikkingen.
Hieruit blijkt namelijk de moeilijkheid waarmee speciaal de administratieve rechtsbescherming te kampen heeft. De diverse "normgeledingen" vullen elkaar immers aan, algemeen en konkreet vormen samen de totale norm waarmee de burger te maken heeft en die de rechter in beginsel heeft te respekteren.
Bij strikt gebonden beschikkingen zou de rechter eventueel nog kunnen toetsen of eisen van hogere normen in acht zijn genomen, maar meestal zal het gaan om vrijere beschikkingen (en soms om feitelijke handelingen van de overheid). Daarmee komen onvermijdelijk vragen van beleid en van doelmatigheid in het geding, vragen waarover de rechter geen oordeel kan en mag geven (zie ook het vorige kollege en Koopmans par. 144). Maar juist ten aanzien van deze kategorie is de behoefte aan rechtsbescherming het grootst!

3.2. <u>Rechtmatigheids- en doelmatigheidstoetsing</u>

Ook in de vorige eeuw zat men al een beetje met dit konflikt tussen de rechtmatigheidsaspekten (voortvloeiend uit de toepasselijke rechtsregels) en de doelmatigheidsaspekten (voortvloeiend uit beleidsoverwegingen) van overheidsbeslissingen. Mét de toenemende overheidsbemoeiingen is dit konflikt uiteraard in steeds heviger mate aktueel gebleven. Tot een algemene regeling van de administratieve rechtspraak is het echter nooit gekomen.

> Zie Koopmans par. 135. Allerlei verschil van mening, bijvoorbeeld over de vraag of men nu de Raad van State met de betreffende rechtsbescherming moest belasten dan wel of men een nieuwe rechterlijke instantie in het leven moest roepen, heeft zo'n algemene regeling in de weg gestaan.
> In 1905 diende J.A. Loeff, minister van justitie in het kabinet Kuyper, nog wetsontwerpen in die strekten om aan de bestaande gerechten administratieve kamers toe te voegen. Maar de vrij algemene vrees, dat de rechter dan "op de stoel van de administratie" zou kunnen gaan zitten, leidde tot een stevig verzet tegen deze ontwerpen.
> Het verzet werd vooral verwoord door de Amsterdamse hoogleraar A.A.H. Struycken in diens bekende brochure "Administratie of rechter" van 1910.
> De wetsontwerpen-Loeff werden tenslotte in 1937 ingetrokken.

De praktijk redde zich door in allerlei bijzondere wetten incidentele wegen voor rechtsbescherming te openen (zie Koop-

mans par. 135, pag. 207).
Hierbij werd soms administratief beroep op een hoger bestuursorgaan mogelijk gemaakt (= rechtmatigheids- èn doelmatigheidstoetsing), dan weer beroep op een bijzondere administratieve rechter (= alleen rechtmatigheidstoetsing); ook de burgerlijke rechter werd in sommige gevallen met administratieve rechtspraak belast.

> Zie voor voorbeelden van administratief beroep Koopmans par. 134, voor voorbeelden van administratieve rechtspraak Koopmans par. 135 pag. 207.

3.3. Aanvullende regeling: de Wet AROB

Deze ontwikkeling maakte de rechtbescherming tegen de overheid enerzijds natuurlijk zeer verbrokkeld en onoverzichtelijk, anderzijds was zij zeer onvolledig. Tegen heel veel beschikkingen was in feite überhaupt geen beroep mogelijk.

> Om dit laatste te verhelpen hebben verschillende kommissies (kommissie-Koolen 1931, kommissie-De Monchy 1946, kommissie Wiarda 1965) onderzocht of dan tenminste een aanvullende regeling mogelijk zou zijn.

Een aanvullende regeling gaf in eerste instantie de Wet BAB van 1963: aanvullend rechtmatigheidsberoep op de Kroon voor bepaalde beschikkingen van de centrale overheid.

Zie Koopmans par. 135, pag. 208, de kleine letters.
In 1976 werd deze wet vervangen door de Wet AROB: aanvullend rechtmatigheidsberoep op een nieuwe "afdeling rechtspraak" van de Raad van State, niet alleen voor beschikkingen van de centrale overheid, maar ook voor beschikkingen van lagere overheden. Deze Wet AROB heeft zich sindsdien al een grote faam verworven.

> Bleef het aantal BAB-beroepen eigenlijk steeds beneden de verwachting, het nieuwe AROB-beroep op een onafhankelijke administratieve rechter spreekt kennelijk zeer tot de verbeelding. Niet alleen is de toeloop overweldigend (in 1977 had de afdeling rechtspraak 6585 zaken in behandeling, waarvan er in dat jaar slechts 2372 konden worden afgedaan), ook onder de deskundigen op het terrein van de rechtsbescherming tegen de overheid lijkt van een soort AROB-rage sprake.

Koopmans bespreekt de Wet AROB in par. 135, onder b, pag. 208.

De belangrijkste punten zijn:

a. De wet is algemeen aanvullend, dus alleen van toepassing als geen andere beroepsmogelijkheid openstaat of openstond; zie vooral art. 5 onder d AROB.

N.B.: Soms levert de uitspraak van die andere beroepsinstantie een beschikking op die op haar beurt wèl vatbaar is voor AROB-beroep.
Voorbeeld: als b. en w. een bouwvergunning weigeren, kan de aanvrager daartegen in beroep komen bij de gemeenteraad (art. 51 Woningwet); tegen de uitspraak van de raad stelt de wet geen verder beroep open. Deze uitspraak valt echter onder de definitie van "beschikking" van de Wet AROB. De aanvrager kan de raadsbeslissing dan ook vervolgens voorleggen aan de afdeling rechtspraak.

b. Het AROB-beroep is <u>een rechtmatigheidsberoep</u>; zie de vier beroepsgronden van art. 8 AROB.

Het zijn dezelfde vier beroepsgronden als van de vroegere Wet BAB en van art. 5 Wet ARBO (zie Koopmans pag. 207):
1e. strijd met een algemeen verbindend voorschrift
2e. détournement de pouvoir
3e. willekeur
4e. strijd met enig (ander) beginsel van behoorlijk bestuur.

c. <u>Niet tegen àlle administratieve beschikkingen</u>, een aantal kategorieën beschikkingen is uitgezonderd:

1e. besluiten van instanties die geen "administratief orgaan" in de zin van art. 1 AROB zijn; bijv. de wetgever, het parlement, de rechterlijke macht, p.b.o.-organen.
2e. niet-schriftelijke besluiten; zie art. 2 en 3 AROB voor de vraag wat verder onder een beschikking in de zin van deze wet wordt verstaan (ook een weigering om een beschikking te geven is bijv. een beschikking).
3e. uitdrukkelijk uitgezonderde beschikkingen, bijv. beslissingen die de Kroon neemt als beroepsorgaan; zie art. 5 AROB.
4e. beschikkingen die berusten op de regelingen die in een speciale bijlage bij de Wet AROB worden opgesomd; zie art. 6 AROB.

d. "Klager" kan volgens de wet zijn: "de natuurlijke of rechtspersoon, die door een beschikking <u>rechtstreeks in zijn belang is getroffen</u>"; zie art. 7 AROB.

Lees ook art. 4 AROB: bijv. een gemeentebestuur kan beroep instellen tegen een beschikking van (of betreffende) een naburige gemeente, vanwege het effekt op het eigen gebied.

e. Een <u>aan het beroep voorafgaand bezwaarschrift</u> is meestal vereist ten aanzien van beschikkingen die niet door een orgaan van de centrale overheid zijn gegeven; zie art. 7 AROB.

Dit bezwaarschrift moet worden gericht tot het orgaan waarvan de gewraakte beschikking afkomstig is; men hoeft daarbij zijn bezwaren niet te beperken tot de vier gronden van art. 8 AROB; de klager moet in de gelegenheid gesteld worden gehoord te worden; zie art. 13 t/m 15 AROB.

Voorbeeld: Als mijn buurman een bouwvergunning krijgt van b. en w., kan alleen hijzelf daartegen in beroep gaan bij de raad (art. 51 Woningwet), bijv. omdat hij bezwaar heeft tegen de daaraan verbonden voorwaarden; voor mij staat dus alleen de AROB-procedure open. Dat gaat als volgt:

1e. ik dien bij b. en w. een bezwaarschrift in tegen het besluit tot verlening van de bouwvergunning;

2e. ben ik het met de uitspraak op mijn buurman niet eens, dan kan ik die uitspraak vervolgens aan de afdeling rechtspraak voorleggen.

N.B.: in de bezwaarschriftprocedure vindt volledige toetsing plaats (recht- en doelmatigheidsaspekten), bij het beroep op de afdeling rechtspraak komen alleen maar rechtmatigheidsvragen aan de orde.

f. De afdeling rechtspraak kan in haar uitspraak de aangevallen beschikking <u>vernietigen, eventueel gedeeltelijk</u>. Het orgaan dat de beschikking genomen had moet dan opnieuw beschikken in overeenstemming met deze uitspraak.

De procedure voor de afdeling rechtspraak is geregeld in de Wet op de Raad van State; zie art. 63 t/m 84 Wet op de Raad van State.
Het AROB-beroep heeft geen schorsende kracht. Wel kent de Wet op de Raad van State een soort kort-gedingprocedure bij de voorzitter van de afdeling rechtspraak (art. 80) en een bijzondere procedure voor spoedeisende gevallen (art. 81 e.v.). Van deze mogelijkheden wordt heel veel gebruik gemaakt.

3.4. <u>Doelmatigheidsaspekten</u>

Hoe werkt nu zo'n beroep tegen een beschikking?
Wat betreft de doelmatigheidsaspekten is het moeilijk om tot enige analyse te komen. Dikwijls immers richt het beroep zich dan tegen de gepleegde afweging van de verschillende betrokken belangen. Bij die afweging spreken allerlei beleids- en doelmatigheidsoverwegingen hun woordje mee.

Voorbeeld: volgens de Hinderwet mogen b. en w. aan het verlenen van een vergunning voorwaarden verbinden, maar ze hebben hierin vrijheid; wie kan beoordelen of de betrokkene nu zijn bedrijf met een schoorsteen van 10, van 20 of van 30 meter moet tooien?

De <u>administratieve rechter</u> kan hier vrijwel alleen toetsen als er sprake is geweest van "willekeur", dus als een "kennelijk onredelijke belangenafweging" heeft plaatsgehad. Men noemt deze toetsing de <u>marginale beleidstoetsing</u> van de administratieve rechter.

Zie ook het vorige kollege, Koopmans par. 144 en de syllabus pag. 80.
Lees bovendien de omschrijving in art. 8 Wet AROB en

art. 5 Wet ARBO (genoemd bij Koopmans op pag. 207/208). Deze wettelijke formulering is ontleend aan het bekende Doetinchemse woonruimteverordeningsarrest (HR 25 februari 1959, 558, AB 1949, 788), waarin de Hoge Raad met betrekking tot "willekeur" overwoog:
"dat deze figuur zich voordoet, als moet worden aangenomen, dat de ... autoriteit bij afweging van de in aanmerking komende belangen in redelijkheid niet tot een vordering heeft kunnen komen, en dus afweging van die belangen geacht moet worden niet te hebben plaatsgehad".

Bij administratief beroep komen de doelmatigheidsaspekten wèl volledig aan de orde. Het toetsende bestuursorgaan kan desgewenst zelfs zíjn afweging van de betrokken belangen in de plaats stellen van het oordeel van het beschikkende bestuursorgaan.

Zie Koopmans par. 134. In het voorbeeld van de hinderwetvergunning: als b. en w. een schoorsteen van 30 meter eisen, kan de Kroon, als ze 20 meter voldoende vindt i.v.m. de te verwachten stankoverlast, de vergunningsvoorwaarden aldus wijzigen.

3.5. Rechtmatigheidsaspekten

Wat betreft de réchtmatigheidsaspekten van een aangevochten beschikking (deze kunnen dus zowel bij administratieve rechtspraak als bij administratief beroep onder de loep worden genomen), worden doorgaans de volgende kategorieën van onrechtmatigheid onderscheiden:

a. bevoegdheidsgebreken;

bijv. b. en w. beschikken, terwijl de gemeenteraad dat had moeten doen;

b. vormgebreken;

aan de totstandkomingsprocedure kleeft een gebrek, bijv. een voorgeschreven publikatie heeft niet plaatsgehad;

c. inhoudsgebreken; hierbinnen onderscheidt men:

1e. strijd met een materieel wettelijk voorschrift;

bijv. een bouwvergunning verlenen voor een gebouw van 30 meter, terwijl de bouwvergunning een maximale hoogte van 20 meter toelaat;

2e. strijd met een algemeen beginsel van behoorlijk bestuur (met inbegrip van het verbod van willekeur en het verbod van détournement de pouvoir).

Zie syllabus pag. 79-82, de kolleges van 13/14 en 20/21 februari, alsmede Koopmans pag. 207/208 en hierboven, pag. 6.

De hierboven besproken willekeurtoetsing of marginale beleidstoetsing door de rechter vormt in feite een

overgangsfiguur van doelmatigheidstoetsing en rechtmatigheidstoetsing. De rechter acht zich, binnen zijn tot een toetsinq van de rechtmatigheid beperkte kompetentie, slechts in staat apert onrecht-in-de-beleidssfeer te lijf te gaan.

Uit deze kriteria blijkt dat de door Koopmans konsekwent gehanteerde term "wettigheidstoetsing" onjuist is. Het gaat niet meer om toetsing aan de wet, maar om toetsing aan het recht.
Het is gebruikelijk om dan te spreken van "rechtmatigheidstoetsing", dat wil zeggen:
de kontrole of een beschikking in overeenstemming is met
a. geschreven rechtsregels, en
b. ongeschreven rechtsnormen: de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Vgl. het stencil "privaat- en publiekrecht" van 30 november 1978. Denk ook aan de bij wet van 20 juni 1963 ingevoerde verruiming van de kassatiegrond van "schending van de wet" tot "schending van het recht" (art. 99 RO) en bijv. de voorgestelde grondwetsbepaling die het bestaande kriterium bij repressieve toetsing "strijd met de wet" verruimt tot "strijd met het recht" (zie het werkkollege van 3/4 april).

3.6. Spontane vernietiging

Van het administratief beroep moet wel worden onderscheiden de z.g. "spontane vernietiging": het vrij algemene recht van de Kroon tot (schorsing en) vernietiging van besluiten van lagere overheden. Hierboven(pag. 2/3) werd deze figuur al genoemd in het kader van de rechtsbescherming tegen regelingen, maar dit recht van de Kroon kan uiteraard ook beschikkingen treffen.

Zie de boven (pag. 3) genoemde wetsartikelen. Het verschil met vernietiging in beroep is dat dáár sprake is van een geschil tussen twee partijen (burger en administratie), waarin een aangewezen instantie een beslissing geeft. Het spontane vernietigingsrecht kan echter worden uitgeoefend zonder dat iemand daar om heeft verzocht. En als dat wel het geval is hoeft dit niet eens een direkt belanghebbende te zijn.

3.7. Overzicht rechtsbescherming tegen beschikkingen

Als je het oneens bent met een administratieve beschikking die ten opzichte van jou is genomen, hoe weet je dan of en bij wie beroep mogelijk is?
In par. 3.2. zagen we dat de rechtsbescherming tegen beschikkingen is geregeld in allerlei bijzondere wetten. Naast de

beschikking zelf kijk je dus allereerst in de wet(of de verordening)waarop de beschikking steunt.
Die wet geeft veelal twee hoofdmogelijkheden aan: administratief beroep of administratieve rechtspraak.
In het eerste geval kom je meestal (al dan niet achtereenvolgens) terecht bij gemeenteraad,gedeputeerde staten of de Kroon (soms ook bij een minister, de kommissaris van de Koningin of een bijzondere beroepsinstantie) en wordt de beschikking getoetst op rechtmatigheid èn doelmatigheid.
In het tweede geval oordeelt een bijzondere administratieve rechter (de gewone rechter als administratieve rechter, ambtenarengerechten en raden van beroep met in hoger beroep de Centrale Raad van Beroep, het College van Beroep voor het bedrijfsleven, of speciale kommissies en andere instanties) uitsluitend over de réchtmatigheid van de beschikking.
Ontbreekt een specifieke rechtsbescherming, dan is dikwijls de in par. 3.3. besproken Wet AROB van toepassing: beroep op de afdeling rechtspraak van de Raad van State (als het om een beschikking van een lagere overheid gaat: voorafgegaan door een bezwaarschrift tot die overheid). Tegen een beslissing in administratief beroep is soms ook nog rechtmatigheidsberoep mogelijk op de afdeling rechtspraak.
Is ook de Wet AROB niet van toepassing, dan is de mogelijkheid van een beroep op de burgerlijke rechter ex art. 1401 BW (bevoegdheid ex art. 2 RO) te overwegen (zie Koopmans par. 136, hierna te bespreken).
In voorkomende gevallen kan dan nog de rechter, in het bijzonder de strafrechter, een beschikking onverbindend achten, als deze strijdt met de regeling waarop ze rust, of met een hogere regeling.
Algemeen bestaat tenslotte het recht van de Kroon tot "spontane vernietiging" van vrijwel alle besluiten van organen van lagere lichamen (maar niet die van kommissaris of burgemeester); deze vernietiging kan door een ieder worden verzocht (art. 8 GW).

Vragen bij Koopmans par. 132 t/m 135 en de bovenstaande kanttekeningen:

1. Op de pagina's 204 (4x), 205 (4x), 206, 207, 209 en 217 gebruikt Koopmans de term "wettig" (al dan niet verpakt in een langer woord). Verander dit in "rechtmatig" en verklaar in het kort waarom.
2. Stel dat je het niet eens bent met een bepaling uit een nieuwe gemeentelijke verordening, die het je verbiedt om op zondag te gaan vissen, tenzij je een schriftelijke ontheffing hebt van b. en w. Wat kun je daar dan tegen doen?
3. "Voorkomen is beter dan genezen". In hoeverre gaat deze waarheid op voor de rechtsbescherming tegen de overheid?
4. Wat zijn de belangrijkste verschillen tussen administratief beroep en administratieve rechtspraak? Welke beroepsinstanties ken je bij deze twee figuren?
5. Waarvoor diende de Wet BAB van 1963? Waarom is deze wet in 1976 vervangen door de Wet AROB? Wat is de reikwijdte van deze wet?
6. Je buurvrouw komt je huilend vertellen dat de gemeenteraad haar woning onbewoonbaar heeft verklaard (art. 33 Woningwet), haars inziens zéér ten onrechte. Ga systematisch na hoe je tegen het betreffende raadsbesluit kunt opkomen, mede aan de hand van de vereisten die - heel in het algemeen - aan een dergelijk besluit gesteld plegen te worden.
7. Al in de vorige eeuw zat men met het "vraagstuk van de administratieve rechtspraak". Wat bedoelde men daarmee? De kwestie had in 1887 de invoering van de huidige artikelen 85 en 168 Grondwet tot gevolg. Hoe heeft men tot nu toe deze artikelen in de praktijk gebracht?

Bestudeer nu Koopmans par. 136 en het stencil "privaat- en publiek recht" van 30 november 1978.

Opmerkingen:

<u>Rechtmatige overheidsdaad</u>

We hebben in de laatste werkkolleges, met name in het kader

van de decentralisatie, regelmatig gesproken van de vérgaande overheidsbemoeiing met de samenleving. Zij zal daarbij echter vaker réchtmatig optreden dan ónrechtmatig. Maar ook bij rechtmatige daden van de overheid kunnen partikuliere belangen worden aangetast. Wie draait er dan voor de schade op?

> Voorbeelden: onteigenen van grond ten behoeve van het aanleggen van een nieuwe verkeersweg, verbieden van een onwelriekende varkenshouderij nadat deze door dorpsuitbreiding binnen de bebouwde kom is geraakt, etc. ...

In enkele gevallen is zo'n schadevergoedingskwestie uitdrukkelijk geregeld. Lees bijv. art. 165 lid 1 Grondwet (uitgewerkt in de Onteigeningswet van 1851) en art. 49 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening.

> Deze twee regelingen verschillen wel van elkaar. In geval van onteigening gaat het om integrale schadevergoeding, vast te stellen door de burgerlijke rechter als bestuur en gedupeerde niet tot overeenstemming kunnen komen. Art. 49 WRO kent alleen een vergoeding naar billijkheid van excessieve schade, waarbij het bedrag wordt vastgesteld door de gemeenteraad, met eventueel beroep op de Kroon.

In niet-geregelde gevallen volgde de burgerlijke rechter zo nodig de redenering dat het schadetoebrengende overheidshandelen uit een oogpunt van algemeen belang gerechtvaardigd of zelfs geboden kon zijn, maar dat het tegenover de getroffene onrechtmatig was als hem geen schadevergoeding zou worden aangeboden.

> Aldus de Hoge Raad bijv. in de bekende zeven Voorste-Stroomarresten (het laatste was van 19 december 1952, NJ 1953, 642). De gemeente Tilburg loosde vuil afvalwater op het beekje De Ley, dat verderop Voorste Stroom heet. Deze lozing veroorzaakte grote stankoverlast in het stroomafwaarts gelegen Oisterwijk. Enkele eigenaren van grond rond het beekje spanden daarom schadevergoedingsakties aan tegen de gemeente Tilburg.

Ook de Kroon heeft enkele malen geëist dat iemand, die grote schade leed door op zichzelf rechtmatig overheidshandelen, daarvoor een vergoeding zou krijgen, ook al kende de wettelijke regeling waarop het overheidshandelen berustte geen schadevergoedingsregeling.

> Recent bijv. nog het KB van 11 januari 1973, AA 1973, pag. 353, m.n. J. Wessel. De partikuliere onderneming NV Doa was in 1967 bij KB bevoegd verklaard met gemeenten een gemeenschappelijke regeling aan te gaan (vgl. art. 41 Wet gemeenschappelijke regelingen) inzake de automatisering van de verwerking van gegevens van het bevolkingsregister. In 1971 trok de Kroon die machtiging echter weer in, omdat i.v.m. de bescher-

ming van de persoonlijke levenssfeer de bemoeiing van een partikulier bedrijf niet meer aanvaardbaar werd geacht. Op grond van de toenmalige Wet BAB stelde Doa beroep in. De Kroon overwoog o.m.:
"dat, nu tot de intrekking van de machtiging is overgegaan zonder dat een tegemoetkoming in de door de klaagster dientengevolge te lijden schade is toegezegd, aan de klaagster moet worden toegegeven, dat bij afweging van de betrokken belangen niet in redelijkheid tot de betrokken beschikking kon worden gekomen".
Begin 1976 werd bekend dat deze zaak de staat ruim ƒ 4 miljoen heeft gekost, exklusief de rente over dit bedrag sinds 1971.

Vragen:

8. Hoe ziet de burgerlijke rechter zijn kompetentie als een procedure o.g.v. art. 1401 BW tegen een overheidsorgaan is aangespannen?
9. Wie vergoedt de schade bij een réchtmatige overheidsdaad?

Opmerking bij par. 137:

Een wetsontwerp betreffende de ombudsman is inmiddels ingediend. Hij heet nu alleen "commissaris van onderzoek" (naar het schijnt om verwarring met de bekende ombudsman van de VARA te voorkomen).
In het ontwerp lijkt hij het meest op de Zweedse ombudsman. Voor wat de uitwerking betreft is het wetsontwerp echter kritisch ontvangen.
Het is de bedoeling van de regering om in het kader van de komende grondwetsherziening ook met een grondwetsartikel over de ombudsman te komen.

Vraag:

10. Waarom is een ombudsman nodig, naast al de bestaande doelmatigheids- en rechtmatigheidstoetsingen?