

4. De wet van 10 december 1970, Stb. 572. Artikel 99 wordt gelezen: *De wet regelt de geldelijke voorzieningen ten behoeve van de leden en de gewezen leden (der Tweede Kamer) en hun nabestaanden. De Kamers der Staten-Generaal kunnen het ontwerp van deze wet alleen aannemen met ten minste twee derden van het aantal uitgebrachte stemmen.* Het vierde lid van artikel 101 wordt gelezen: *De wet regelt de geldelijke voorzieningen ten behoeve van de leden (der Eerste Kamer). De Kamers der Staten-Generaal kunnen het ontwerp van deze wet alleen aannemen met ten minste twee derden van het aantal uitgebrachte stemmen.* De additionele artikelen III en IV vervallen. Een en ander werd besproken in ons tijdschrift van 4 februari 1971, nr. 1161.

5. De wet van 11 maart 1971, Stb. 107. In artikel 110 wordt voor *Prinsjesdag* in plaats van 'de derde dinsdag in september' gelezen: *de laatste dinsdag in augustus.* Een nieuw additioneel artikel XI wordt toegevoegd waarbij in de artikelen C1, F1, P2 en P4 van de *Kieswet een overeenkomstige verandering* wordt aangebracht. Beschouwingen over dit voorstel: in ons tijdschrift van 1 mei 1971, nr. 1167. Inmiddels schreef de regering een dezer dagen aan de Tweede Kamer dat het wenselijk is met de verdere behandeling van het voorstel (in tweede lezing dus) voorlopig te wachten omdat het tijdstip van indiening der jaarlijkse Rijksbegroting, dat volgens artikel 134 is afgestemd op de Prinsjesdag, in verband met ons lidmaatschap van de E.E.G. wellicht beter enige tijd na dan vóór de derde dinsdag in september kan geschieden.

6. De wet van 11 maart 1971, Stb. 106. Artikel 185, betreffende de financiële verhouding Rijk-Kerkgenootschappen, *vervalt.* Een nieuw additioneel artikel X schrijft voor, dat totdat ter zake bij wettelijke regeling een voorziening zal zijn getroffen de bepaling van artikel 185 van kracht blijft. Bespreking vond plaats in ons tijdschrift van 21 januari 1971, nr. 1160.

7. De wet van 11 maart 1971, Stb. 109. Het tweede lid van artikel 208 wordt gelezen: *Het geven van onderwijs is vrij, behoudens het toezicht van de overheid en, voor wat bij de wet aangewezen vormen van onderwijs betreft, het onderzoek naar de bekwaamheid en de zedelijkheid van hen die onderwijs geven, een en ander bij de wet te regelen.* Waarom met deze nieuwe bepaling beperking van onderwijsvrijheid wordt beoogd staat te lezen in ons tijdschrift van 18 februari 1971, nr. 1162.

8. De wet van 25 februari 1971, Stb. 97. Een nieuw additioneel artikel IX wordt toegevoegd, luidende: *Voordat de in tweede lezing aangenomen voorstellen tot verandering in de Grondwet door de Koning worden goedgekeurd, kunnen bij de wet: a. de aangenomen voorstellen en de ongewijzigd gebleven bepalingen van de Grondwet voor zoveel nodig aan elkaar worden aangepast; b. de indeling in hoofdstukken, afdelingen, paragrafen en artikelen, de opschriften en de nummering van de artikelen worden gewijzigd. Het ontwerp van een wet, houdende bepalingen als bedoeld onder a, kunnen de Kamers der Staten-Generaal niet aannemen dan met twee derden van de uitgebrachte stemmen.* Hoe het komt dat een dergelijke bepa-

ling, die men in het dertiende hoofdstuk 'Van veranderingen' zou verwachten, als additioneel artikel wordt voorgesteld, wordt verhaald in ons tijdschrift van 1 mei 1971, nr. 1167.

Wij hopen na de behandeling van deze acht voorstellen in tweede lezing door de nieuw gekozen Kamers der Staten-Generaal en de nieuwe regering in ons tijdschrift het een en ander te kunnen mededelen over het uiteindelijk resultaat van deze veertiende Grondwetsherziening-1971.

Het non-contentieuze administratieve proces aan de hand van een praktijkgeval (II)

door mr. L. E. M. Klinkers

In het eerste gedeelte van onze beschouwingen rondom de burger die een oud boerderijtje wil restaureren, behandelden wij het Monumentenzorg-aspect, thans houden we ons bezig met hetgeen er op het erf van Volkshuisvesting te beleven valt.

C. Volkshuisvesting (woningverbetering)

1. Het wettelijk subsidiekader.

Het subsidie wordt verleend krachtens de ministeriële 'beschikking geldelijke steun verbetering woningen en woonbuurten', van 23 december 1969. De subsidiebedragen zijn per verbeterde eenheid vastomschreven. Enerzijds kent de beschikking het begrip *algehele verbetering*, waarvoor 20% der kosten (maximaal f 2.000,—) kan worden toegekend, anderzijds worden vaste bedragen verleend voor concrete verbeteringen zoals:

- het maken van een ruimte voor een privaat en het daarin aanbrengen van een closet met waterspoeling: f 360,—;
- het vervangen van een ton of ander primitief privaat in een bestaande ruimte door een naar omstandigheden meest hygiënische inrichting: f 240,—;
- het maken van een ruimte om te douchen en het aanbrengen daarin van een douche-inrichting: f 360,—;
- het aanbrengen van een douche-inrichting in een bestaande ruimte: f 240,—;
- het maken van een ruimte om te koken en het aanbrengen daarin van een aan de huidige inzichten aangepaste keukeninrichting: f 900,—;
- het vervangen van een primitieve keukeninrichting in een bestaande ruimte door een aan de

huidige inzichten aangepaste keukeninrichting: f 360,—;

g. het maken buiten de woning van een bergruimte: f 360,—.

Indien een algehele verbetering van de woning gepaard gaat met een verbetering van de onder a t/m g genoemde onderdelen – hetgeen zich in de praktijk vaak zal voordoen – wordt de bijdrage berekend op 20% van de totale verbeteringskosten (met een maximum van f 2.000,—) verhoogd met 1/3 van de som der bedragen, die achter de genoemde voorzieningen zijn vermeld.

Voorbeeld: Totale verbeteringskosten van een plan, omvattende verwijdering bedsteden, aanbrengen slaapkamers op zolderverdieping, vernieuwing keukeninrichting en vervanging primitief privaat door closet met waterspoeling: f 9.500,—.

Bijdrage: 20% van f 9.500,— = f 1.900,— + $\frac{1}{3} \times (f 360,— + f 240,—) = f 2.100,—$. Inclusief de bijdrage van de gemeente (25% van de rijksbijdrage) ontvangt de belanghebbende derhalve $\frac{3}{4} \times f 2.100,— = f 2.625,—$.

Ten slotte: de bijdrage wordt slechts verstrekt als de woning na het treffen van de voorzieningen in haar geheel beschouwd zal voldoen aan de eisen van bewoonbaarheid, die *redelijkerwijs* aan een woning moeten worden gesteld.

2. Verloop van de procedure.

De procedure verloopt via de Centrale Directie voor de Volkshuisvesting en de Bouwnijverheid, wederom een gedeconcentreerd lichaam in de provincie.

Om na te gaan of de aanvrager in aanmerking komt voor de subsidie, stuurt men een ambtenaar van de buitendienst op inspectie.

Die ambtenaar gaat na of de verbeteringen voldoen aan de eisen. Voor hem zijn de eisen de voorschriften uit de bouwverordening. Veronderstel hij komt bij de inspectie tot de conclusie dat er weliswaar concrete verbeteringen zijn getroffen, maar dat van totale verbetering geen sprake is, omdat een en ander niet voldoet aan de bouwverordening, zoals:

- het lichtoppervlak voldoet niet aan de voorschriften;
 - de hoogte van de gang op de zolderverdieping waar zich de slaapkamers bevinden, is te laag.
- De, door de schermutselingen met monumentenzorg uitgeputte, burger begrijpt er niets meer van.
- a d a: monumentenzorg verbiedt hem om ook maar iets aan de buitenkant te veranderen. De kleine raampjes moeten blijven zoals ze zijn, en daarmee ook het lichtoppervlak.
- a d b: monumentenzorg verbiedt hem enz. Hij mag derhalve het dak niet opkrikken om de gang op de voorgeschreven hoogte te brengen.

Gevolg van het optreden van de ambtenaar van de buitendienst: er wordt slechts f 720,— subsidie verleend (voor w.c. en douche).

Zo wordt de burger door twee overheidsinstanties in de tang genomen. Niet met kwade bedoelingen, integendeel, slechts doordat beide licha-

men de voorschriften toepassen, die echter lijnrecht tegen elkaar ingaan. Als op dat moment de burger het moede hoofd had laten zakken zou deze zaak hiermee zijn afgedaan. Hij laat zich echter bijstaan door iemand die enigszins thuis is in het administratieve recht. Deze stelt zich rechtstreeks met de directie in verbinding en wat blijkt dan: op directieniveau onderkent men dat de eisen van monumentenzorg primair zijn en dat als criterium voor subsidieverlening niet de (harde) bouwverordening moet worden gehanteerd, maar dat men aan de letter en de geest van de ministeriële beschikking moet toetsen: 'voldoen aan de eisen van bewoonbaarheid, die *redelijkerwijs* aan een woning moeten worden gesteld'.

De bouwverordening wordt niet toegepast, daar waar zich de eisen van monumentenzorg voordoen. De bouwverordening wordt wel toegepast daar waar verbetering in genen dele door de eisen van monumentenzorg wordt belemmerd, zoals gasafvoer in de keuken, vocht- en warmte-isolatie in vloeren enz. De centrale directie is derhalve bereid een herziening van het subsidie in overweging te nemen.

3. Bestuurskundige benadering.

Organisatie

Opvallend is het verschil in toetsing door de ambtenaar van de buitendienst enerzijds en de directie anderzijds.

Dat die ambtenaar zich houdt aan strakke voorschriften kan uiteraard zijn oorzaak hebben in de persoon van de ambtenaar zelf, die het zich gemakkelijk wil maken. Het zou me echter niet verwonderen als de oorzaak elders ligt. Die ambtenaar voelt zelf ook wel dat de eisen van monumentenzorg derogeren aan die van de bouwverordening. Als hij niettemin rapport uitbrengt aan zijn superieuren en daarin louter stelt dat die en die verbouwingswerken niet voldoen aan die en die voorschriften, dan kan ik me voorstellen dat dit gebeurt vanuit de gedachte zich niet-met het beleid te mogen bemoeien. Het gevolg hiervan is evenwel dat zijn superieuren de zaak zonder veel omhaal afdoen omdat ze de juiste informatie missen.

Dat wil echter ook weer niet zeggen dat die superieuren meteen 'omgaan' als ze van de burger een brief ontvangen waarin de zaak duidelijk staat omschreven. Nee, de burger ontvangt dan eens te meer zeer kort bericht 'dat de verbouwingswerken niet allemaal conform de voorschriften zijn en daardoor geen geldelijke steun kan worden toegezegd'.

Afgezien van het feit dat hier elke motivering ontbreekt, vertoont dat antwoord nog een gevaarlijke bijzonderheid.

Het is – blijkens het voorbedrukt zijn van de letters 'l.' en van de naam van de ondertekenaar – geschreven krachtens blanco mandaat namens de hoofdinspecteur-directeur, door een ondergeschikte. Mandaat verlenen is onder omstandigheden geoorloofd en soms noodzakelijk. Blanco mandaat is uit den boze, zowel om de verhouding tussen mandans en mandataris niet in gevaar te

brengen, als om de burger, bij verkeerd gebruik van het blanco mandaat, niet te verhinderen zich tot een verantwoordelijk persoon te kunnen wenden.

Communicatie

Eerst als iemand, die enigszins bekend is met de materie en de procedures in de openbare dienst, zich met de zaak gaat bezighouden, ontstaat er een vruchtbaar contact, dat zich manifesteert in een briefwisseling op directieniveau. Men is ter zake, gemotiveerd en innemend. Derhalve is het verschil in benadering door hoog of laag des te schrijnender. Gaat de burger na de behandeling in eerste instantie bij de pakken neerzitten, dan is alles verloren. Het lagere ambtelijke kader wil hem wel helpen, maar kan dat niet doen zonder zich in beleidskwesties te mengen. De directie wil ook wel, maar heeft geen weet van het probleem, omdat de juiste informatie ontbreekt. Tussen hoog en laag bestaat zeker communicatie, maar de inhoud daarvan wordt beheerst door de verhouding tussen hoog en laag en niet door de verhouding overheid-burger, een bekend verschijnsel in de openbare dienst. Wellicht geldt ook hier: 'tout savoir, c'est tout pardonner', maar dat neemt niet weg dat de hierboven beschreven feiten nogal hard aankomen bij de burger, zolang hem het savoir niet wordt gegeven. Vertoont zijn mening over de behandeling gebreken omdat hij niet alles weet, hij kan het niet helpen omdat hij niet weet wat hij niet weet. En zo is iedere partij verontschuldigd.

Een ander communicatievraagstuk betreft de verbinding tussen de centrale directie en monumentenzorg. De onderhavige procedure heeft niet doen uitkomen dat er tussen deze instanties overleg wordt gepleegd. Ik neem echter aan dat dit wel het geval is, omdat het niet logisch zou zijn, als het niet gebeurde. Ik heb echter de indruk dat een dergelijk overleg een vrijblijvend karakter zal hebben, omdat van institutionalisering van het overleg niets is gebleken en beide partijen derhalve verantwoordelijk blijven voor de eigen discipline. Het zou naar mijn mening aanbeveling verdienen dat, zodra een subsidieaanvraag bij monumentenzorg binnenkomt, een functionaris van die dienst samen met een functionaris van de centrale directie, als een team van deskundigen de restauratie gingen begeleiden. Daarbij zou duidelijk moeten worden vastgelegd in welke verhouding de eisen van beide vakgebieden tegenover elkaar staan.

Controle

Het zou in het kader van dit artikel te ver voeren om na te gaan of het wenselijk zou zijn aan die twee functionarissen verstrekking van bevoegdheden over te dragen via de figuur van de delegatie. Het controleaspect en de verantwoordelijkheid zouden in dat geval geheel anders komen te liggen dan bij de mandaatsfiguur. Ik volsta met het

uitspreken van de gedachte dat in casu een welomschreven mandaat de voorkeur verdient boven delegatie.

Beroep

Men kan zich afvragen of de burger binnen de administratie geholpen kan worden als hij zich door de centrale directie in zijn belangen geschaad acht. De ministeriële beschikking geldelijke steun woningverbetering opent geen rechtsgang. Gaan we nu uit van de situatie waarin subsidie wordt geweigerd of slechts gedeeltelijk wordt toegekend, omdat de *verbouwingswerken niet voldoen aan de bouwverordening*, dan lijkt het mij niet onaannemelijk dat BAB-beroep kan worden ingesteld.

Zoals al eerder is betoogd mag het verlenen van een bijdrage niet afhankelijk worden gesteld van al dan niet voldoen aan de bouwverordening, maar van de eisen die redelijkerwijs aan een woning kunnen worden gesteld. Bedient volkshuisvesting zich van het criterium bouwverordening daar, waar de eisen van monumentenzorg onaantastbaar zijn, dan is dat een verkeerde maatstaf. Op grond van artikel 5, onder k, van de Wet B.A.B., zou men dus voorziening bij de Kroon kunnen vragen.

Dat artikel luidt: 'Een voorziening staat niet open tegen: beschikking tot het toekennen of weigeren van geldelijke uitkeringen onder de naam tegemoetkoming, subsidie, garantie, crediet of hoe dan ook, tenzij zowel de verschuldigdheid als de hoogte van het verschuldigde bedrag bij of krachtens een algemeen verbindend voorschrift zijn bepaald.'

Vraag 1: Staat de verschuldigdheid vast?

Ik dacht van wel. Als de minister een beschikking geldelijke steun woningverbetering uitvaardigt bedoelt hij daarmee een ieder, die onder de termen van die beschikking valt, een bijdrage te verlenen. Het uitvaardigen van die beschikking impliceert n.m.m. dat de overheid moet bijdragen als men aan het gestelde voldoet. Zou de overheid vrij zijn om nu eens wel, dan eens niet te betalen, dan lijkt mij dat een willekeurig en daarom een appellabel beleid.

Vraag 2: Staat de hoogte van het verschuldigd bedrag vast?

Ja, ingevolge artikel 11 van de ministeriële beschikking.

Vraag 3: Is de ministeriële beschikking geldelijke steun woningverbetering een algemeen verbindend voorschrift of is zij tot stand gekomen krachtens algemeen verbindend voorschrift?

Over het eerste deel van deze vraag kan men discussiëren. Het woord *beschikking* werkt verwarrend. Wat men het letterlijk op dan is de ministeriële beschikking geen algemeen verbindend voorschrift. Echter, algemeen wordt aangenomen dat i.p.v. de woorden ministeriële beschikking moet worden gelezen: ministeriële verordening. Het betreft wel steeds een concrete belanghebbende en een concreet geval, maar dat neemt niet weg

dat de algemene verbindendheid erin zit omdat het iedere persoon en ieder geval raakt dat onder de termen van de regeling valt. Afgezien daarvan kan de algemene verbindendheid ook worden aangenomen vanwege het feit dat deze ministeriële beschikking is vastgesteld krachtens het 'Besluit geldelijke steun volkshuisvesting', zijnde een algemene maatregel van bestuur.

In deze gedachtengang is B.A.B.-beroep mogelijk. De uitspraak zal echter worden beheerst door de interpretatie van het begrip *redelijkerwijs*.

D. Slot

Het hierboven beschreven praktijkgeval illustreert ook voor dit vakgebied de behoefte aan een regeling van het zogenaamde non-contentieuze administratieve proces. Het contact met de betrokken overheidsinstanties verloopt voor de burger langs onbegrijpelijke wegen. Niet alleen op ogenblikken dat er tussen burger en overheid conflictsituaties zijn, is formalisering en uniformering van de procesgang gewenst. Ook de niet-conflictsituatie vraagt een dergelijke aanpak.

Van het besluitvormingsproces kent de burger alleen het begin- (zijn subsidie-aanvraag) en het eindstadium (de beschikking). Wat in de tussentadia gebeurt weet hij niet. Maar ook de toezichthoudende instantie verdwaalt in het vage lijnenspel waarlangs het onderhavige besluitvormingsproces zich voltrekt.

Voor formalisering en uniformering van het non-contentieuze administratieve proces hebben recentelijk gepleit prof. M. A. Brasz in zijn oratie: 'Zonder vorm van proces?' en dr. R. Crince le Roy in zijn openbare les: 'De vierde macht'. Moge deze bijdrage de discussie hieromtrent voeden.

Kaleidoscoop

Ontwerp van Wet op de gewesten

Het al zo lang en op allerlei manieren aangekondigde ontwerp van Wet op de gewesten is er dan nu. Het bevat weinig verrassingen voor diegenen die de ontwikkelingen rond deze materie wat hebben gevolgd.

Vanaf de presentatie van de Nota Bestuurlijke Organisatie is de gewestvorming en de wettelijke regeling daarvan veelvuldig onderwerp van gesprek geweest. De stof voor deze discussie is niet op de laatste plaats aangedragen door de verantwoordelijke bewindslieden i.c. de Minister en de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken. In vo-

gelvlucht kan de voorgeschiedenis als volgt worden gereleveerd:

- de presentatie en de behandeling van de Nota Bestuurlijke Organisatie
- de langdurige voorbereiding van de studieopdracht aan de Raad voor de Territoriale Decentralisatie
- de schermutselingen rond de (wijziging van de) wettelijke regeling voor het Rijnmondgebied
- de aankondiging van een wettelijke status voor de gewesten door herziening van de Wet gemeenschappelijke regelingen
- het plotseling herroepen van dit plan (begrotingsbehandeling 1971 van Binnenlandse Zaken)
- de aankondiging van de methodische ontwikkeling van een 'structuurschets'
- de presentatie van de methodiek voor de structuurschets en de richtlijnen voor de provinciale besturen
- de opvallende reactie van Binnenlandse Zaken op de ontwerpregeling van eigen hand voor de agglomeratie Eindhoven
- de presentatie van het ontwerp van de Wet op de gewesten.

In dit overzicht is voorbijgegaan aan de vele gelegenheidstoespraken en persberichten waarin de materie direct of zijdelings werd betrokken. Een indrukwekkende voorbereiding van de *presentatie* van een stuk wetgeving.

Is het resultaat daarvan in overeenstemming met de gewekte verwachtingen?

Het valt buiten het kader van deze rubriek om een uitvoerige verhandeling te wijden aan dit wetsontwerp. Verwacht mag worden dat dat in dit tijdschrift zeker zal gebeuren. Ook overigens zal voor het bereiken van het Staatsblad dit wetsontwerp en de behandeling ervan menig auteur inspireren. In de plaats van een verhandeling wel enkele vragen of opmerkingen op hoofdpunten.

Op de eerste plaats de vraag naar de feitelijke betekenis van de inhoud van dit zo uitvoerig aangekondigde wetsontwerp. Het bevat weinig verrassingen, maar is dit ontwerp nu inderdaad zoveel meer dan een veredelde (speciale, specifieke) Wet gemeenschappelijke regelingen op het gebied van bestuurlijke samenwerking? Is er een verdergaande strekking dan een ad-hoc-beschrijving van een (vage) structuur van samenwerking op het gebied van lokaal bestuur?

Deze verdergaande strekking zou dan geconstateerd kunnen worden in de wat vage bepalingen over de directe of indirecte verkiezing van de gewestraad en de bevoegdheid tot het heffen van een eigen gewestelijke belasting. Het ontwerp van de gewestenwet biedt inderdaad niet veel meer dan nu al op basis van vrijwillige samenwerking tussen gemeenten kan worden gerealiseerd.

In dit opzicht is de reactie van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten in haar persbericht naar aanleiding van de presentatie van de methodiek voor een structuurschets voor de gewestvorming tekenend. De overigens in keurige formuleringen verpakte reserve doet de vraag rijzen of men in gemeentelijke kring niet de indruk heeft dat 'de berg een muis heeft gebaard'.

De V.N.G. slaat naar mening de spijker op de