GESCHRIFTEN VAN DE VERENIGING VOOR ADMINISTRATIEF RECHT

LXVIII

DE SANCTIONERING VAN HET ADMINISTRATIEF RECHT

VERSLAG VAN DE ALGEMENE VERGADERING
GEHOUDEN TE UTRECHT OP VRIJDAG
29 OKTOBER 1971 TER BEHANDELING VAN
DE PREADVIEZEN VAN

MR. J. A. M VAN ANGEREN
EN
MR. TH. J. C. VERDUIN

H. D. TJEENK WILLINK GRONINGEN

GESCHRIFTEN VAN DE VERENIGING VOOR
ADMINISTRATIEF RECHT

LXVIII

DE SANCTIONERING VAN HET ADMINISTRATIEF RECHT

VERSLAG VAN DE ALGEMENE VERGADERING
GEHOUDEN TE UTRECHT OP VRIJDAG
29 OKTOBER 1971 TER BEHANDELING VAN
DE PREADVIEZEN VAN

MR. J. A. M VAN ANGEREN
EN
MR. TH. J. C. VERDUIN

H. D. TJEENK WILLINK GRONINGEN 1972

Onder de naam H. D. Tjeenk Willink Groningen verschijnen uitgaven op rechtskundig terrein van Wolters-Noordhoff nv te Groningen en van H. D. Tjeenk & Zoon nv v/h te Haarlem

0 1 2 3 4 5 / 76 75 74 73 72

© 1972 Wolters-Noordhoff nv Groningen, The Netherlands

Niets uit deze uitgave mag worden vervoelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

No part of this book may be reproduced in any form, by print, photoprint, microfilm or any other means written permission from the publisher.

ISBN 90 01 88210 2

Inhoud

I.	Openingsrede van Prof. Mr. A. D. Belinfante	5
II.	Beraadslaging over de preadviezen	11
	Mr. J. J. Oostenbrink	11
	Prof. Mr. M. R. Mok	13
	Mr. J. M. H. Dassen	18
	Mevr. Mr. S. V. Hoogendijk-Deutsch	21
	Dr. A. H. Kocken	22
	Prof. Mr. J. Wessel	24
	Prof. Mr. P. Verloren van Themaat	26
	Mr. G. L. van der Jagt	30
	Mr. J. H. Vergragt	34
	Prof. Mr. W. L. Snijders	37
	Prof. Mr. J. P. Scheltens	39
	Prof. Mr. H. Th. J. F. van Maarseveen	42
	Mr. E. C. M. Jurgens	44
	Mr. W. Duk	48
	Mr. J. van Dooijeweert	51
	Prof. Mr. A. D. Belinfante	52
	Prof. Dr. G. A. van Poelje	53
III.	Antwoorden van de preadviseurs	56
	Mr. J. A. M. van Angeren	56
	Mr. Th. J. C. Verduin	61
IV.	Verslag van de algemene vergadering	70
	Bijlage A. Jaarverslag 1970	72
	Bijlage B. Rekening en verantwoording 1970	74
	Bijlage C. Begroting 1972	75
V.	Ereleden en bestuur van de Vereniging voor Administratief Recht	76

I

Openingsrede van Prof. Mr. A. D. Belinfante

Voordat wij straks de behandeling aanvangen van een moeilijk onderwerp, dat, hoe essentieel voor het bestuursrecht ook, tot nog toe niet die aandacht heeft gekregen, die het verdiende, wil ik graag een paar opmerkingen maken over een vraagstuk, waarvan ik niet eens zeker weet, dat het bestaat: ik bedoel het probleem van de onoplosbare problemen.

Ik vraag mij af, of zich niet een aantal problemen aan ons voordoen, die van zo ingewikkelde aard zijn, dat ons bestuur, stedelijk, provinciaal of landelijk, niet het apparaat heeft om ze op te lossen. Als ik dus spreek van onoplosbare problemen, is dat niet in absolute zin bedoeld: onoplosbaar wordt hier alleen gebruikt in de zin van 'met de huidige bestuursorganisatie onoplosbaar'. Het zou trouwens ook weinig zin hebben lang na te denken over problemen, waarvan bewezen is, dat zij op geen enkele wijze op te lossen zijn.

Wij worden allen met het woningvraagstuk geconfronteerd. Sinds vijf en twintig jaar wordt er gebouwd. Toch is er, in het bijzonder in het westen van het land, nog woningnood. Komen er meer gezinnen bij dan woningen? Geven mensen, die slecht maar goedkoop wonen, als het erop aan komt aan goedkoop de voorkeur boven goed? In de laatste jaren wordt duidelijk door economen gezegd, dat het een keuzeprobleem is: wij kunnen niet èn woningen èn kleuren t.v.-toestellen èn autowegen èn zeven of meer orkesten hebben. Maar niemand beschikt over een apparaat dat ons exact voorrekent hoeveel en gedurende hoeveel jaren de oplossing van de woningnood ons kost en hoe en door welke besparing wij dat kunnen betalen, en wat het alternatief is wanneer wij aan andere uitgaven de voorkeur geven.

Het is niet nodig in herinnering te brengen, hoe iedere regering in de mist gevaren heeft ten aanzien van het wetenschappelijk onderwijs. Men heeft het studentenaantal niet kunnen berekenen. Men heeft docenten bij tienduizenden aangesteld zonder te weten, of voor hetzelfde effect duizenden niet genoeg waren geweest. De MacKinsey procedure zal vermoedelijk enig licht in deze duisternis doen schijnen.

Er zijn meer van deze vraagstukken. Ieder van ons kent ze. Men kan een bestemmingsplan voor de sanering van oude wijken opstellen en men doet dat ook. Er komen, vrijwel steeds, protesten van actiegroepen. Kleine bedrijven, die lage huren betalen, kunnen een hogere druk van huur niet dragen. Lege oude gebouwen vervullen een buurt-

functie, die men niet wil missen, als in hun plaats een fraai maar ontoegankelijk nieuw gebouw komt. Moeten kantoorgebouwen in de binnenstad of moet die een woonfunctie krijgen? Niemand rekent ons voor, wat die woonfunctie van de binnenstad gaat kosten en wie dat gaat betalen: de bewoners of de belastingbetalers? Wij kunnen dagelijks ingezonden stukken met plannen in de kranten lezen. Maar zij missen, zoals ongelukkerwijze ook gemeentelijke plannen, een opsomming van exacte berekeningen en van andere projecten, die men niet kan verwezenlijken, als men het ene project ten uitvoer legt.

De milieuvervuiling neemt hand over hand toe. Er is geen berekening tot welke graad van zuiverheid men kan komen door de thans terbeschikking staande middelen van zuivering. Moeten wij bepaalde activiteiten stopzetten? Een stuk industrie bevriezen of misschien afstoten? Wat betekent dat voor die industrie en voor ons levensniveau? En welke juridische middelen heeft men ter beschikking? Economen kunnen wel zeggen, dat wij geen schoon water en tegelijk voor iedereen een auto kunnen betalen. Maar voorlopig is mij nog niet duidelijk, hoe men het houden van auto's of het fabriceren van auto's of van benzine kan verhinderen, behalve door het drastisch verhogen van belastingen of door het fixeren van de lonen en andere inkomens. Het staat ook niet vast, of bv. uitbreiding van het onderwijs, woningbouw, bestrijding van de milieuverontreiniging en restauratie van de binnensteden en oude wijken allemaal tegelijk mogelijk zijn.

Ik heb hier nog slechts een paar relatief eenvoudige problemen genoemd. Zij missen de internationale dimensie van andere. Het is toch eigenlijk niet goed te begrijpen, dat de menselijke organisatie niet in staat is acute hongersnoden, die op één plaats in de wereld voorkomen, te verhelpen, terwijl er op andere plaatsen voedseloverschotten zijn. De angst voor de atoombom maakt de grote oorlog steeds minder waarschijnlijk, maar de kleine gedijt uitstekend.

Voor onze Vereniging zijn de kleine problemen al moeilijk genoeg. Laten wij ons daartoe beperken. De eigenschap, die de kleine met de grote problemen gemeen hebben is hun veelzijdigheid. Ik gebruik met opzet voorlopig dit neutrale woord veelzijdigheid. Er is namelijk meer aan de hand dan alleen dat deze problemen verschillende wetenschappelijke aspecten hebben. Problemen als de milieuvervuiling, het herstel van de binnensteden, het onderwijs zijn multidisciplinair. Ongetwijfeld hebben zij alle een economisch aspect. Maar er is aan de stadsvernieuwing ook een sociologische kant en bestrijding van de vervuiling is zonder biologische kennis niet mogelijk. En tenslotte zal een juridische benadering gewenste oplossingen een uitvoerbare vorm moeten geven.

Dit alles is nog wel te organiseren. En het gebeurt gelukkig ook meer en meer. Samenwerking tussen beoefenaren van verschillende discipli-

nes is niet bijzonder meer. Het aspect, dat ik U vandaag wilde voorliggen, is echter niet dit wetenschappelijk multidisciplinaire karakter van onze huidige samenlevingsproblemen. Het is de vraag of onze bestuursorganisatie toegerust is voor de oplossing van deze veelzijdige problemen.

Zij zijn namelijk niet alleen interdisciplinair, zij overschrijden ook onze bestuurlijke indelingen, territoriale en functionele. Het is daarom, dat ik over het probleem van de onoplosbare problemen sprak: er zijn geen organen, die voor alle aspecten van een probleem beslissingen kunnen nemen.

Economen zeggen ons, dat wij niet te veeleisend moeten zijn, omdat wij niet alles tegelijk kunnen hebben: èn auto's, èn zuivere lucht, èn woningen en tertiair onderwijs voor iedereen en bovendien nog vakanties in Spanje en koelkasten en televisietoestellen. Deze steeds theoretisch gestelde keuze gaat nooit vergezeld van een serie alternatieven, waaruit wij kiezen kunnen en waarin ons met enige exactheid wordt voorgerekend welke zaken wij moeten opofferen om wat te behouden. In de periode van voortdurende economische groei, die achter ons ligt, is de vraag of die groei niet eens zou ophouden ternauwernood bij ons opgekomen.

Op het ogenblik wordt het wel duidelijk, dat een voortgaan van de groei op deze schaal niet onbeperkt mogelijk is. Grondstoffen zullen uitgeput raken. De bevolkingsgroei zal op den duur het effect van de gezondheidszorg tenietdoen. De natuur zal zich tegen ons gaan keren als wij lucht en water, de bronnen van het leven, laten vervuilen. Ik wil hier niet alle sensationele sombere voorspellingen herhalen over de vermoedelijke termijn, waarop het menselijk leven op aarde onmogelijk geworden zal zijn. Ik wil U er wel op wijzen, dat in ons eigen Bestuurswetenschappen van juli 1970 een verslag staat van het congres over de gemeente en het natuurlijk milieu. In het slotwoord zegt Prof. Kuenen, algemeen directeur van het Rijksinstituut voor Natuurbeheer: 'De absoluut noodzakelijke consequentie is, dat de groei op een ogenblik op moet houden. Dat is de grondslag voor het nieuwe denken. Wij kunnen maar met een beperkt aantal mensen op deze aarde leven. U kunt kiezen tussen catastrofale sterfte of beperking van de geboorte.' (pag. 272)

Beperking van de aantallen mensen, beperking van de economische groei: beide ofwel geleid door onszelf ofwel gevolg van catastrofale sterfte en crisis.

De kleine problemen van stadsplanning, van onderwijs, van vervuiling van onze omgeving zijn nog geen catastrofale rampen, maar het zijn wel – nu reeds – voorboden van de grote gevolgen, die de ongeremde groei zal meebrengen. Ook deze problemen zijn met onze gewone mid-

delen onoplosbaar in die zin, dat de consequenties van welke oplossing ook niet te overzien zijn. Alle problemen hangen immers samen. De stadssanering en de bestemming van gesaneerde wijken bepalen de te nemen verkeersmaatregelen. Wie een voorstel heeft tot beperking van het verkeer kan de consequenties niet meer aangeven. De samenhang van alles met alles is te ingewikkeld geworden.

Een typisch symptoom van dit verschijnsel is het bedanken als lid van de Amsterdamse Gemeenteraad van elf leden in één jaar tijds. Ik denk in het bijzonder aan twee leden, Roel van Duyn en Mevrouw Kool-Smit, beiden bezield met een groot idealisme tot verbetering van het steeds slechter wordende stadsklimaat. Zij hebben bij hun aftreden gezegd, dat er niets te bereiken viel, naar zij vermoedelijk meenden door de verambtelijking van het bestuur of door de tegenstroom door de establishment gegeven. De werkelijkheid is, dat de problemen, waar zij voor wilden vechten, onoplosbaar zijn. En liever dan hun lidmaatschap te gebruiken voor het wekelijks stellen van detailvraagjes aan het College van B. W. hebben zij bedankt.

Het is een teken aan de wand, wanneer twee idealistische volksvertegenwoordigers er niets meer in zien. Ik ben geneigd hun gelijk te geven. Onze bestuurlijke apparaten zijn er niet op ingericht op lange termijn te werken en dan nog in een wereld, waarin alles en bij voortduring verandert. Wat nodig is is een uiterst ingewikkelde planning. U moogt ook zeggen, vanuit een andere gezichtshoek, een systeem-analyse, maar dan van een gecompliceerd en misschien niet eens helemaal te analyseren systeem. U mag dit alles ook futurologie noemen.

De problemen, die ik hier als onoplosbaar aanduidde, worden beheerst door een groot aantal op elkaar inwerkende factoren. Welke dat zijn is niet altijd op het eerste gezicht duidelijk. Vandaar, dat wij nogal eens voor verrassingen komen te staan, omdat niemand bepaalde factoren heeft onderkend.

Maar niet alleen zijn alle factoren niet bekend, evenmin weten wij welke uitwerking ieder van deze factoren op de andere heeft. Er is een uiterst ingewikkeld systeem van veroorzaking en gevolgen aan de hand, dat niemand met alleen maar zijn hersens en een stuk papier meer kan overzien. Wij weten wel, dat bepaalde oorzaken bepaalde onaangename gevolgen hebben, maar wij weten niet exact welke versterking van andere factoren (met misschien weer nieuwe onaangename gevolgen) zal optreden als wij de eerste oorzaak uitschakelen.

Dit betekent, dat het bestuur het apparaat moet scheppen om dit ingewikkelde systeem te kunnen analyseren. Wij hebben zoiets: het Centraal Planburau, dat voor de economie inderdaad prognoses uitrekent. Het stelt alternatieven: b.v. bij verhoging van de lonen zal stijging van de werkloosheid te verwachten zijn. De politiek verantwoordelijke or-

ganen kunnen dan hun keuze maken: wel of geen loonsverhoging. Voor beide gevallen kent men de gevolgen.

De problemen, die ik hier bedoel, zijn veel ingewikkelder dan de economische alleen. Het economische aspect is immers één van de vele relevante factoren, die op elkaar inwerken. Wanneer wij, voor het totaal van onze maatschappij prognoses willen maken van dezelfde aard als het Centraal Planbureau voor de economische ontwikkeling opstelt, dan is er een interdisciplinair planburau nodig.

Maar daarmee zijn wij er niet. Er zal niet alleen een centraal planbureau voor het algemene beleid nodig zijn. Men kan namelijk dit algemene beleid niet anders dan in functionele of territoriale organismen doorvoeren. Het onderwijs en de stad Amsterdam hebben ieder wederom een eigen interdisciplinair planburau nodig, dat, uitgerust met de modernste middelen, het algemene beleid in feitelijke maatregelen vertaalt.

Is de tijd niet gekomen, dat het bestuur het tot zijn taak rekent om de toekomst van de mensheid veilig te stellen? Zou de wetgever niet een organisatie voor deze planning of deze systeem-analyse moeten voorschrijven, zoals hij wel het bestaan van een centraal economisch planbureau heeft voorzien en het bestaan van een secretaris-generaal en een gemeentesecretaris? De huidige ambtelijke organisatie is niet meer toegerust voor deze taak. Uit interdepartementale gesprekken is geen analyse meer te verwachten. De coördinatie van het gemeentelijk beleid bij secretarie-afdelingen is onvoldoende gewaarborgd bij de huidige organisatie.

Ik weet, dat het stellen van deze vraag niet een eenvoudig antwoord impliceert. Gaat men namelijk via een systeem-analyse na, welke factoren bepaalde ongewenste gevolgen hebben, dan is het helemaal niet zeker, dat de overheid met de bestaande middelen in staat is het verdwijnen van die factoren te bewerken. Wij kennen allen de moeilijkheden, die de beperkte gemeentelijke grondslag van de Hinderwet oplevert voor de bestrijding van de milieuvervuiling. Dat betreft nog maar de overheidsorganisatie.

Het zou kunnen zijn, dat de niet juridisch geschoolde computer maatregelen zou aanbevelen, waarvoor het juridisch arsenaal ontbreekt. Ik raakte hiervoor al de vraag, hoe men de alom gehoorde slogan: minder autoverkeer, moet verwezenlijken. Verbod van toepassing van bestrijdingsmiddelen in de landbouw (een eveneens veelgehoorde wens) zal misschien de landbouw in de streken, waar dit verbod geldt, onmogelijk maken of althans onrendabel. Moet men dan staatsbedrijven gaan stichten?

Als wij de industrie willen inperken terwille van het beperken van de schadelijke gevolgen, zal iemand moeten bepalen, welke industrie gemist kan worden. Stel nu, dat vastgesteld wordt, dat videocassettes wel

overbodig zijn. Wat moet men dan doen? Vervaardiging verbieden of ook de import? Doet men het laatste niet, dan ontstaat hier te lande een berekende werkloosheid maar in het buitenland niet. Welke juridische middelen hebben wij daarvoor? De in- en uitvoerwet is voor andere situaties ontworpen.

Dit is het eerste probleem: de bestuurlijk technische uitwerking van de instelling van planningbureaus. Maar er is nog een tweede vraag. Zij is al aangesneden in een artikel in 'Vrij Nederland' naar aanleiding van de voorstellen van de Club van Rome en de rapporten van het M.I.T.. De verbetering van onze besluitvorming is, zegt men, niet een zaak van deskundigen, van systeem-analysten. Het is een zaak van politiek, welke mogelijkheid men kiest uit de aanwezige alternatieven.

Men kan het hiermee eens zijn. De keuze is uiteraard een zaak van politiek. Maar de politiek verantwoordelijke organen moeten weten tussen welke mogelijkheden er een keus te maken valt. Het berekenen van die mogelijkheden met voor ieder ervan de gevolgen is een zaak van het bestuur. Vanouds is het voorbereiden van de beslissing een bestuurlijke zaak geweest. Het is nu een taak geworden, die zonder speciale organisatie niet meer te vervullen is. Principieel maakt het geen verschil, of het bestuur gebruik maakt van de modernste hulpmiddelen of, zoals vroeger, alleen van de goed getrainde hersens van zijn ambtenaren. Wantrouwen, dat het bestuur bepaalde mogelijkheden niet aan politieke organen zal voorleggen, behoeft evenmin of evenzeer te bestaan als thans. Ook nu is een vertegenwoordigend lichaam niet in staat alle in een gespecialiseerd ambtenarencorps opgezamelde kennis te omvatten. Men moet ook nu op het bestuur vertrouwen en kan dat gelukkig ook.

Zoals de toestand nu is, kunnen noch het vertegenwoordigende lichaam noch het bestuur een prognose met alternatieven verschaffen van maatregelen ter oplossing van onoplosbare problemen. Dit legt vertegenwoordigende organen lam en brengt het bestuur in discrediet. Nodig is, en wel terstond, een apparaat voor de voorbereiding van het beleid op lange termijn op allerlei gebied. Dit beleid moet interdisciplinair en interdepartementaal zijn, want de op te lossen problemen zijn het ook.

De bestuursjurist zal in dit apparaat een rol moeten spelen, want het is denkbaar en waarschijnlijk, dat met juridische maatregelen zal moeten worden gewerkt, die in ons huidige arsenaal nog niet voorkomen. Maar laten wij ons vandaag beperken tot de rechtsfiguren, die wel in ons huidige rechtsstelsel voorkomen en waarvan wij, zoals uit de te bespreken pre-adviezen blijkt, ook nog lang niet alles weten.

II Beraadslaging over de preadviezen

MR. J. J. OOSTENBRINK

Ruim veertien jaar geleden gewaagde – bij de bespreking van de beide preadviezen over de verhouding van administratieve sancties en straffen – de heer Van Poelje sr. van zijn aanvankelijke twijfel of het bestuur er toen wel goed aan had gedaan om, zoals hij het noemde, 'twee wolven uit hetzelfde nest' te kiezen als preadviseur. De beide preadviezen konden toen gelukkig die twijfel wegnemen.

Voor enige vrees voor een al te grote mate van parallellie tussen de huidige preadviezen behoeft dit jaar in ieder geval geen reden te zijn. Het bestuur – inmiddels gepresideerd door één van de toenmalige 'wolven' (ik laat die kwalificatie uiteraard gaarne voor rekening van de heer Van Poelje sr.) heeft nu metterdaad twee geheel verschillende bronnen aangeboord en ook twee geheel anders gerichte resultaten ontvangen.

Een meerzijdige benadering lijkt zeker bij een onderwerp als het onderhavige alleszins gewenst. Sanctionering én administratief recht zijn beide begrippen, die – om nu de eerste preadviseur (en ik wil me nu graag tot hem beperken) te citeren – men geen van beide makkelijk kan omlijnen.

Na dit aanvankelijk zeer ruime begin in het eerste preadvies – en het lijkt me goed dit even in het oog te houden – stelt de heer Van Angeren nu na een aantal meer abstracte beschouwingen een nader onderzoek in naar twee onderdelen van het administratief recht en komt hij vervolgens weer zeer in het algemeen tot een, om een zeer moderne terminologie te gebruiken, 'alternatieve' wijze van sanctionering van het administratief recht, waaraan men een zekere originaliteit en durf niet zal kunnen ontzeggen.

De vraag is nu alleen maar, of een dergelijk beperkt bewijsmateriaal wel een zo algeméne conclusie kan dragen en of men die sanctionering van hét administratief recht toch niet beter in een veel breder verband zou moeten bezien, temeer omdat ook in andere sectoren aan die sanctionering bepaald aandacht is besteed en oplossingen zijn voorgesteld of zelfs gevonden. Ik zou dit graag met een enkel voorbeeld willen illustreren. De preadviseur zelf stelt op pag. 11 'Zo hebben het belastingrecht en de sociaal economische ordening het terrein van het administratief recht sterk uitgebreid'. En dat belastingrecht kent al sinds jaar en dag een wijze van sanctionering die óók in meerdere opzichten afwijkt van het commune strafrecht. Een wijze van sanctionering, die

reeds een zeer lange voorgeschiedenis kent. Die geschiedenis leidde met name Van der Poel destijds in zijn dissertatie 'Rondom compositie en compromis' tot een zeer stringent pleidooi voor uitbreiding van wat hij het 'bestuursstrafrecht' noemde. Ook de commissie tot herziening van het fiscaal strafrecht en strafprocesrecht – in de wandeling destijds de commissie Van den Dries genoemd – had in 1936 daaraan al opmerkenswaardige beschouwingen gewijd. Wanneer men deze lijnen wil doortrekken tot het huidige tijdsbestek: De Algemene wet inzake rijksbelastingen en de Algemene wet inzake de douane en accijnzen geven op een verwant terrein blijk van oplossingen, die mogelijk een nadere beschouwing alleszins waard zijn, te meer omdat daarbij én aan de administratie – en wie zou inzake het administratief recht meer deskundig zijn – én aan de rechter een bepaalde eigen taak is toegekend.

Mijn vraag is dus of de eerste preadviseur aan dit 'bestuursstrafrecht' om nog even de term van Van der Poel te gebruiken bewust geen aandacht heeft geschonken en zo ja, om welke redenen niet.

Ik kom nu tot mijn tweede punt.

In het derde hoofdstuk van het eerste preadvies verschijnt de administratieve rechter als het meest aangewezen orgaan ten tonele met zijn ge- of verboden met dwangsom en schadevergoeding als hoofdsancties met daarnaast nog de politiedwang en intrekking van vergunning.

Toegegeven moet worden, dat diverse uit de samenloop van sancties voortvloeiende narigheden, daarmee veelal op een vrij effectieve wijze van tafel zouden kunnen worden geveegd. De bekende casus van het Loosdrechtse botenhuis, waaraan successievelijk de strafrechter met zijn boete, het bestuur zelf met zijn politiedwang enerzijds en de burgerlijke rechter met zijn schadeloosstelling jegens de betrokkene anderzijds aan te pas moest komen illustreert duidelijk in welke moeilijkheden men verzeild kan raken.

Die concentratie voorkomt bovendien uitspraken als eenmaal een rechtbank in Den Haag m.b.t. een conflict tussen de gemeente Voorburg en één van zijn inwoners deed, dat de gemeente niet tot het uitoefenen van politiedwang had mogen overgaan voor een overtreding, die naar het oordeel van die rechtbank van zeer geringe betekenis was en dat nog wel zonder eerst een veroordeling van de strafrechter te hebben uitgelokt. [1])

Een vanuit een meer algemeen gezichtspunt moeilijk aspect blijft echter dunkt me met name die intrekking van een vergunning, die ove-

1. Vonnis arrondissementsrechtbank Den Haag 17 mei 1949 NJ 1950, nr. 419.

rigens niet de enige begunstigende beschikking is die kan worden ingetrokken. Om twee redenen.

In de eerste plaats ligt dicht tegen die intrekking aan het vervallen van een vergunning etc. Ik denk even aan een artikel als artikel 41 lid 1 van de Wet op het voortgezet onderwijs: De bevoegdheid tot het geven van onderwijs vervalt van rechtswege etc. of artikel 27 lid 1 van de Hinderwet: Behalve waar zulks elders in deze wet is bepaald vervalt de vergunning etc. Zou men dan ook deze figuur onder de competentie van de administratieve rechter willen brengen, ook in die gevallen waarin de overheid nu geen of slechts een uiterst summiere, primair declaratoire beschikking dient vast te stellen dan vrees ik toch wel voor de taak van die administratieve rechter.

Maar er is nog een ander naar mijn gevoel nog belangrijker gezichtspunt. Een vergunning kan gewoonlijk worden ingetrokken wanneer de voorwaarden zijn overtreden. Soms echter ook indien er in het geheel geen overtreding heeft plaats gevonden en bijvoorbeeld de situatie zich heeft gewijzigd. Is er dan nog sprake van sanctionering van het administratief recht of niet meer? Zou ook dan de administratieve rechter dienen te worden ingeschakeld? En wat te denken van het opleggen van nieuwe voorwaarden bij reeds verleende vergunningen zoals voorkomt in hoofdstuk V van de Hinderwet?

De vraag klemt te meer omdat de wetgeving ook, zoals in artikel 10 van de LOW 1920 intrekkingen kent, die in het ene geval wel gebaseerd zijn op een toe te rekenen overtreding en in het andere geval niet.

Zou men zo zou ik de eerste preadviseur willen vragen op dit punt niet veel meer nuanceringen moeten aanbrengen en veeleer moeten uitgaan van een hele scala van intrekkingen waarbij mogelijk ook voor bepaalde sectoren figuren als voorkomen in de Algemene wet inzake rijksbelastingen en in de Algemene wet inzake de douane en de accijnzen nader onder ogen zouden kunnen worden gezien?

Prof. Mr. M. R. Mok

Toen ik de omschrijving vernam van het onderwerp waarover wij vandaag spreken was mijn eerste reactie: wat bedoelen ze daar nu mee? Ik ben er niet zeker van of ik daar inmiddels helemaal achter gekomen ben.

Terecht begint de preadiviseur Van Angeren met zich af te vragen wat men onder 'sanctionering' en onder 'administratief recht' moet verstaan. Beide preadviseurs hebben kennelijk – en dat kan ik mij levendig voorstellen – een beetje met de nadere bepaling in de knoop gezeten.

Van Angeren geeft instructieve en constructieve beschouwingen over

de aard van de sancties en de instantie die deze zou moeten toepassen. Waar hij misschien niet helemaal uitgekomen is, is de vraag waarom de middelen die de overheid moet hebben om op te treden wanneer de burger verplichtingen uit een administratieve rechtsbetrekking niet naleeft of dreigt niet na te leven, moeten afwijken van de middelen die de overheid ten dienste staan wanneer een burger een andere uit het publieke recht voortvloeiende verplichting niet naleeft of dreigt niet na te leven. Preadviseur Verduin geeft een aantal erg interessante voorbeelden van de hantering van een stuk administratief recht in Rotterdam (waar men heden ten dage nog wel eens zal terugverlangen naar de tijd toen men er de erwtensoep van de overburen kon ruiken), maar ik heb niet helemaal begrepen waarom deze voorbeelden nu juist voor het probleem van de sanctionering zo bijzonder illustratief zijn.

In het voetspoor van de preadviseurs wil ik mij beperken tot problemen van wat ik externe sanctionering zou willen noemen, handhaving van rechtsregels tegenover justitiabelen die deze regels niet naleven. Ik signaleer slechts dat daarmee blijft liggen het toch wel interessante probleem van de interne sanctionering, handhaving van rechtsregels tegenover andere (lagere) overheidsorganen, of semi- overheidsinstantanties, die niet de hand houden aan deze regels. Wat gebeurt er indien universitaire instanties de Wet universitaire bestuurshandhaving niet naleven? Of wanneer schoolbesturen bepaalde loontechnische vormen niet toepassen?

Sprekend over de keuze van sanctiemiddelen voor externe handhaving stelt Van Angeren op bladzijde 9: 'Daargelaten of de vrijheidsstraffen in het commune strafrecht wel doelmatig zijn, kan men zeker voor het administratief recht de vraag stellen of vrijheidsstraffen wel effectief zijn. De naleving van de verplichting wordt er zeker niet rechtstreeks door bevorderd, en ik zie evenmin hoe men met vrijheidsstraf schadelijke gevolgen van de niet-naleving wegneemt.' Hij had het ook iets anders kunnen zeggen, namelijk: vrijheidsstraffen zijn in het algemeen niet doelmatig, dus als sanctie voor niet-naleving van administratiefrechtelijke verplichtingen ook niet. Of misschien nog eerder: *korte* vrijheidsstraffen zijn in het algemeen niet doelmatig. Voor sanctionering van het administratieve recht komen ten hoogste korte vrijheidsstraffen in aanmerking, zodat deze strafsoort hier beter buiten de deur gelaten kan worden. Het is niet zo moeilijk voor zo'n stelling wetenschappelijke ondersteuning te krijgen. Het zou wel een stuk kritiek zijn op de rechtspraktijk. Niet alleen dat ruim 2/3 van alle opgelegde vrijheidsstraffen korte straffen zijn (minder dan 3 maanden, ruim de helft zelfs minder dan 1 maand), ook komt het nog regelmatig voor dat bij wetswijzigingen of bij de totstandkoming van nieuwe wetten vrijheidsstraffen worden bedreigd in gevallen waarvan men bij voorbaat zeker kan zijn

dat als deze straffen worden opgelegd, ze van korte duur zullen zijn. Een voorbeeld: verboden vuurwapenbezit krachtens de Vuurwapenwet 1919 was tot medio 1970 een overtreding waarvoor in hoge uitzonderingsgevallen hechtenis, maar in de regel een geldboete werd opgelegd. Sinds 1 juli 1970 is dit delict evenwel een misdrijf waarvoor 3 maanden gevangenisstraf wordt bedreigd en waarvoor ook regelmatig gevangenisstraf van enkele weken wordt opgelegd. Moet men zeggen dat ook dat ondoelmatig is, of is er een zodanig verschil tussen de Vuurwapenwet en het administratieve recht dat wat doelmatig is voor de handhaving van eerstgenoemde wet, dit niet is voor het administratieve recht, en waarin schuilt dan dat verschil?

De door Van Angeren voorgestane sanctionering door de administratieve rechter doet denken aan het Duitse 'Ordnungswidrigkeiten'-systeem, waar het de administratieve rechter is die beslist – al is de administratie zelf eerste instantie. Evenwel loopt de toepassing van het Ordnungswidrigkeitengesetz niet parallel met wat wij administratief recht noemen; ook verkeersovertredingen vallen er bijvoorbeeld onder. Het Ordnungswidrigkeitengesetz is bestemd voor sanctionering van mala prohibita, van wetsdelicten om een enigszins verouderde, maar duidelijke uitdrukking te gebruiken. Mala prohibita is echter een ruimer begrip dan overtredingen van administratiefrechtelijke verplichtingen, en het is tegelijkertijd ook enger. Als we de blik slaan op de terreinen die Van Angeren als voorbeeld heeft onderzocht, het sociaal-economische recht (tegenwoordig meer en meer enkel *'economisch* recht' genoemd) en het milieurecht, dan waag ik mij aan de stelling dat sommige overtredingen van de daartoe behorende regels geen mala prohibita, maar mala in se zijn. Ik noem overtredingen van de Warenwet (hoezeer ook tot de lichte economische overtredingen behorend) en opzettelijke wederrechtelijke lucht- en watervervuiling. Anders uitgedrukt: de bakker die zijn meel met krijt vermengt, de fabrikant die rivieren vergiftigt is voor mij geen simpele wetsovertreder, maar een schurk. Zeker zulke lieden zou ik, indien betrapt, toch wel graag aan de zorgen van de strafrechter toevertrouwen. Deze zal dan zowel naar de dader en zijn omstandigheden, als naar de aangerichte schade kijken. Ik dacht overigens dat zeker de economische politierechter wel degelijk geneigd en gewend is te kijken naar alle specifieke aspecten, soms imponderabilia, soms ook wel ponderabilia, die vastzitten aan maatregelen op het gebied van het economisch recht. Men denke aan de vaak zeer omzichtige strafrechtelijke handhaving van de – nu voorlopig tot het verleden behorende – loonmaatregelen. De economische politierechter heeft daarbij het voordeel van zijn specialisatie en van het feit dat hij wordt bijgestaan, als ik mij zo mag uitdrukken, door een eveneens gespecialiseerde

economisch officier van justitie die zich op zijn beurt weer kan laten voorlichten bij de administratieve autoriteiten van wie de betrokken regel is uitgegaan, door middel van de daartoe speciaal aangewezen contactambtenaren voor economische delicten. Ik zou dit stelsel eigenlijk niet zo graag opgeven voor een soort Ordnungswidrigkeiten-wetgeving.

Preadviseur Verduin komt tot niet minder dan 45 wijzen van sanctionering van het administratieve recht. Bij sommige daarvan heb ik wat verbaasd opgekeken, zoals bij onteigening waarvan het hanteren als sanctiemiddel niet zeer grondwettig lijkt. Daarentegen is de civiele actie met name in sommige delen van het economisch recht soms van grote betekenis. De vestigingswetgeving wordt frequent gehandhaafd langs de weg van de civielrechtelijke actie uit onrechtmatige daad. Verschillende bepalingen van de Wet economische mededinging creëren de mogelijkheid van acties uit wanprestatie, terwijl in beginsel niet-nakoming van de verplichting tot aanmelding van mededingingsregelingen met civielrechtelijke nietigheid kan worden gesanctioneerd. Artikel 85, lid 2 van het EEG-verdrag schept uitdrukkelijk een civiele nietigheidssanctie op overtreding van het kartelverbod zelf. Wanneer we spreken over de noodzaak van effectieve sanctionering mogen we uiteraard de vraag of bepaalde regels afdoende via civiele acties gehandhaafd kunnen worden niet uit het oog verliezen.

Sprekend over Europees kartelrecht mag niet onvermeld blijven dat dit het door Van Angeren zo gewaardeerde sanctiemiddel van de publieke dwangsom kent, opgelegd door de administratie, onder controle van de rechter: artikel 16 van Verordening 17. Dit middel kan ook toegepast worden in combinatie met de door het Hof van Justitie erkende injunctie. Van deze mogelijkheid tot het opleggen van een dwangsom is evenwel nooit gebruik gemaakt. Ik meen te weten waarom: een dwangsom is in feite niets anders dan een tevoren vastgestelde boete voor toekomstige overtredingen. Elke nieuwe overtreding zal dan toch opgespoord en bewezen moeten worden en men moet dan maar afwachten of de tevoren vastgestelde sanctie evenredig is met de ernst van het later begane strafbare feit. Als de dwangsom op een prohibitief niveau wordt vastgesteld, zal dat waarschijnlijk niet het geval zijn. Mogen we dat doen? Mogen we een dwangsom van zeg *f* 1 miljoen vaststellen om een gedraging waarvoor als repressieve boete niet meer dan *f* 1.000 zou worden opgelegd? En als men zou willen antwoorden: ja, het is immers niet de bedoeling de bedragen te executeren, maar alleen de betrokkenen tot een bepaald gedrag te *dwingen*, waarom zou men dan eigenlijk ook niet 20 jaar gevangenis mogen bedreigen? Begrijpt u mij goed, ik wil dit niet bepleiten!

Nog even terug naar kartelrecht: Het is vermeldenswaard dat het

Amerikaanse antitrustrecht sanctiemiddelen kent die men in Verduin's lijst van 45 in Nederland bestaande sanctiemiddelen van het administratieve recht vergeefs zal zoeken: proceedings in equity, cease and desist order, consent decree en treble damage action. Al deze sancties hebben dit gemeen dat ze vooral berekend zijn op preventief effect; de eerste drie met name zijn typisch op het verhinderen van toekomstig illegaal gedrag gericht. Men moet bedenken dat bijvoorbeeld oplegging van een boete wegens een verboden monopolie geen adequate sanctionering zou zijn, maar opgevat zou kunnen worden als een, misschien hinderlijke maar waarschijnlijk niet onoverkomelijke, aan de overheid te betalen licentie, die bovendien, juist door de monopoliepositie, meestal op de afnemers af te wentelen zal zijn.

Deze voorbeelden uit het Amerikaanse anti-trustrecht tonen aan dat er nog heel wat meer sanctiemiddelen te bedenken zijn, dan we uit onze eigen ervaring kennen. Aangezien men in de Verenigde Staten redelijk tevreden is over de effectiviteit van de zogenaamde anti-trustremedies, kan men er ook uit leren dat speciale sanctiemiddelen, toegesneden op de aard van de te handhaven rechtsregel en op de persoon voor wie deze geldt, de aangewezen weg zou kunnen zijn. Daarmee wil ik niet zeggen dat we nu figuren als treble damage action of consent decree zouden moeten overnemen: daarvoor zijn deze te ver van ons juridisch denken verwijderd.

Wel dringt de gedachte zich op dat het systeem van speciale straffen en maatregelen van de Wet op de economische delicten niet zo gek is. Daarbij teken ik aan dat niet elke straf of maatregel geschikt is voor toepassing bij alle in artikel 1 W.E.D. genoemde wettelijke regelingen. Zo is de stillegging van een onderneming inderdaad alleen maar geschikt voor bepaalde door hele kleine ondernemingen begane delicten, zoals overtreding van de Vestigingswetgeving en van de Warenwet. Ik zou daaruit niet de conclusie van onevenredige werking willen trekken. Voor een grote onderneming kan een andere straf of maatregel weer meer op zijn plaats zijn.

Dat de meeste van de speciale straffen en maatregelen van de W.E.D. zo weinig gebruikt worden, is jammer. Dat men nu werkelijk van openbaar ministerie en strafrechter niet anders kan verwachten acht ik nog niet bewezen. De verklaring die Van Angeren geeft van het feit dat de maatregel van onttrekking van het wederrechtelijk genoten voordeel zo weinig wordt gebruikt, namelijk omdat het openbaar ministerie tegen executiemoeilijkheden opziet, lijkt mij feitelijk juist maar daarom nog niet aanvaardbaar.

In aansluiting hierop en tot besluit zou ik een pleidooi willen doen ten eerste voor herbezinning op de speciale straffen en maatregelen van de W.E.D., waarbij wellicht sommige zouden kunnen worden geschrapt,

maar andere toegevoegd, op het zoeken naar middelen om te komen tot een ruimere en frekwentere toepassing van deze speciale straffen en maatregelen, op uitbreiding van de wettelijke regelingen waarop de W.E.D. van toepassing is (met name de wetten inzake het milieubeheer en de arbeidswetgeving) en eventueel voor toepasselijkheidsverklaring van bepaalde gedeelten van de W.E.D., niet alleen de strafbaarheid van de rechtspersoon waarover de Troonrede van dit jaar het heeft, maar ook het sanctiemiddelenpakket, buiten het terrein van de economische delicten.

MR. J. M. H. DASSEN

1. De eerste reactie, die zich na kennisneming van de beide preadviezen onmiddellijk aan mij opdrong, was dat mijn oorspronkelijke twijfel aan de juistheid van de formulering van de titel dier adviezen niet ongegrond bleek.

Want achtte Van Angeren het kennelijk een vanzelfsprekende zaak dat zijn opdracht zich diende te bepalen tot de middelen van handhaving van hetgeen de titel aanduidt als 'het administratief recht' tegen onrechtmatig optreden door de burgers – zijn mede-preadviseur vond het een even vanzelfsprekende zaak dat 'de sanctionering van het administratieve recht' een, om in Verduins termen te spreken, twéérichtingverkeer beduidde en die handhaving mitsdien niet alleen het optreden van de burger doch evenzeer dat van de administratie diende te betreffen.

Wat is, zo rijst nu de vraag, de juiste betekenis van 'de sanctionering van het administratieve recht'?

Wij zullen moeten aannemen, dat met het – taalkundig niet-bestaande – maar wel in het rechtsgeleerd vocabularium voorkomende woord 'sanctionering' bedoeld wordt: 'De toepassing van sancties' in de betekenis van preventieve en repressieve rechtsmiddelen. Gaat men echter deze betekenis van 'sanctionering' enten op de aanduiding 'van het administratieve recht', dan rijst de moeilijkheid tegenover wie die rechtsmiddelen bedoeld worden. Want indien wij stellen dat het administratieve recht het recht is dat de administratiefrechtelijke rechtsbetrekkingen regelt, dan kunnen wij daaruit afleiden, dat deze rechtsbetrekking behalve de burgers evenzeer de overheden als rechtssubjecten van het administratief recht impliceren. Consequent dienen de preventieve en repressieve rechtsmiddelen tot handhaving van bedoelde rechtsbetrekkingen mitsdien in beginsel niet enkel de burger doch óók de overheid te betreffen. Als bepaling van thema ter fine van preadvies lijkt deze formulering dus weinig gepreciseerd. Om in vakjargon

te parafraseren: 'deze formulering van het onderwerp van het preadvies had niet in redelijkheid mogen – ik zeg niet "kunnen"! – zijn gekozen. Niettemin, zij werd gekozen . . . et inde lacrimae!!

2. Gelijk ik reeds opmerkte heeft Verduin – doordrongen van het grote belang van de rechtsbescherming van de burger tegen de oppermacht van de administratie met inbegrip van de duistere 'vierde macht' van wier betekenis Crince le Roy ons in zijn jongste publikatie andermaal een indrukwekkende beschrijving geeft – het begrip 'sanctionering' verstaan als gericht zowel tegen de burger als tegen de administratie. Aldus stelt hij op pag. 39: 'Sanctionering omvat nu eenmaal oneindig veel meer dan sancties en sancties oneindig veel meer dan politiedwang' en hij vervolgt op p. 41 met de vaststelling 'dat sanctionering geen eenzijdig richtingverkeer betekent van de overheid naar de justitiabelen, maar dat evenzeer voor de justitiabelen de wegen open staan zich tot de burgerlijke rechter, de strafrechter, de organen van de administratieve rechtspraak en het administratief beroep te wenden hetgeen met sanctionering van het administratief recht gepaard kan gaan'. Op grond hiervan produceert preadviseur dan een lijst van in bestaande wetgeving opgenomen 'sanctionerings'-rechtsmiddelen van welker lengte hij kennelijk dermate onder de indruk is, dat hij de door hem op p.59 gestelde vraag, of er behoefte bestaat 'aan meer en grotere bevoegdheden van de overheid tot handhaving van het administratief recht' negatief beantwoordt omdat hij het instrumentarium van de door hem opgesomde rechtsmiddelen tegen administratief onrecht reeds uitgebreid genoeg oordeelt.

Ik acht dit een weinig bevredigende wijze van behandeling, waaraan ongetwijfeld de door mij gewraakte formulering van het thema debet staat.

3. Ook Van Angeren heeft kennelijk enige moeite gehad met de gegeven titel van zijn preadvies. Het begrip 'administratief recht' definieert hij overeenkomstig Logemann nogal moeilijk als dat deel van het publiekrecht dat als object van wetenschap kan worden gekenschetst als de leer der rechtsbetrekking. Om deze definitie in te passen binnen het kader der gegeven formulering vormt hij haar vervolgens om tot het geheel van 'verplichtingen, welke de administratieve rechtsbetrekking aan de burger oplegt.' Zoekt men nu naar een verklaring waarom hij de 'sanctionering' tot de burger beperkt, dan blijkt zijn enige motivering gelegen te zijn – het is bijna niet te geloven – in de formulering van de probleemstelling.

4. Alvorens te eindigen wilde ik nog enige ogenblikken stilstaan bij

een tweetal punten van het eerste preadvies.

Wat het eerste punt betreft, het volgende. Kan ik mij er enerzijds mee verenigen dat het sanctierecht geen zelfstandig bestaan leidt doch voortvloeit uit de rechtsbetrekking die men wil handhaven, anderzijds kan ik onmogelijk instemmen met Van Angerens opvatting, dat de sanctiekeuze – ik citeer thans letterlijk – 'niet anders bepaald kan worden dan door het kriterium of de rechtsverhouding daarmede zo *doelmatig* mogelijk wordt gesanctioneerd', hieraan toevoegend, dat de optimale doelmatigheid der sanctie tevens haar optimale rechtvaardigheid impliceert. Deze weinig-logische toevoeging gaarne voor zijn rekening latende zou ik het precies willen omkeren: het criterium waaraan een administratiefrechtelijke sanctie primair moet voldoen is dat zij rechtmatig, in de zin van 'maatschappelijk rechtvaardig', is en dat slechts binnen het kader van dit gegeven de grootst mogelijke doelmatigheid dient te worden nagestreefd. Zo ergens dan geldt het beginsel van 'het doel heiligt de middelen' juist niet bij de keuze van sancties tegen onrecht, ongeacht de waarde van het recht dat men beoogt te handhaven: dit zou gelijkstaan met het uitdrijven van de duivel door Beëlzebub!

5. Het tweede punt tenslotte betreft het evenredigheidsbeginsel.

Ik vraag mij n.l. af, of de preadviseur bij zijn verdediging van de relatieve evenredigheid – met welk beginsel ik gaarne instem – de maatschappelijke en met name de sociaal-economische consequenties van straf- en dwangmiddelen niet al te stiefmoederlijk bedeeld heeft door zich blijkbaar uitsluitend te bepalen tot de individuele en met name de financiële gevolgen van de sanctie.

Het belang van groot-ondernemingen – die hij in dit verband zelf ten tonele voert – dient in onze moderne maatschappij veeleer vanuit maatschappelijk oogpunt te worden bezien. In dit verband denk ik b.v. aan de grote belangen ten algemene nutte i.v.m. de werkgelegenheid en de industriële welvaart aan de ene zijde en die van een verantwoorde milieu-politiek anderzijds, welke laatste belangen als regel met de eerstgenoemde op uiterst gespannen voet staan en wier behartiging dientengevolge de administratie voor vaak uiterst moeilijke beleidsbeslissingen stelt.

M.d.V. ik wil het hierbij laten, maar niet dan na blijk te hebben gegeven van mijn oprecht respect voor de omvangrijke en moeilijke arbeid die de beide preadviseurs zich wilden getroosten.

Ik heb pas op het laatste moment besloten dat ik wat wil zeggen, omdat ik pas op het laatste moment heb ontdekt wat er voor mijn gevoel mankeerde aan deze twee, d.w.z. de combinatie van deze twee preadviezen. Het ene geeft een theoretisch uitgangspunt en het andere brengt casuïstiek. Wat de sprekers ter vergadering hieraan toevoegen, moet dienen als een soort 'derde preadvies', een synthese; het bijelkaar brengen van casuïstiek en theorie. Ik heb daarom eruit gepikt het ene punt waarop beide preadviesen elkaar hebben gevonden, nl. de emotionaliteit. Dat is maar op een klein puntje, want één van de beide preadviseurs is wat minder emotioneel dan de ander.

Dat ene punt is evenredige werking. Daarover leest u op pag. 5 onder punt 6. De evenredige werking van de sancties ten aanzien van grote en van kleine bedrijven; ik wil het alleen maar even hebben over de maatregelen van de stillegging van het bedrijf, de sanctie van de waarborgsom en de sanctie in de Hinderwet van de sluiting van het bedrijf. De emotionaliteit is te vinden op blz. 54: daar zegt de tweede preadviseur over de questie van de Pijp: 'een moeilijk te verteren zaak als men haar vergelijkt met de voorgenomen sluiting van een grote stankverwekkende Hinderwetsinrichting waarvan gehele stadswijken "genieten" enz. En dat nu is het zelfde punt – het enige – waarop ook de eerste preadviseur emotioneel is, en wel op blz. 12 waar hij schrijft:'dat de rechter het wel "uit zijn hoofd" zal laten om een grote inrichting als een raffinaderij te sluiten. Welke rechter zal "het in zijn hoofd halen" om de stillegging van een grote fabriek of een industriele raffinaderij te bevelen." Dat is een rethorische uitroep en daar wou ik even op ingaan. Het enige punt waarop de beide preadviseurs elkaar hebben gevonden, naar mijn gevoel.

De eerste preadviseur brengt een theorie aan, waarbij hij nieuwe sancties wil leggen in handen van een nieuw orgaan en hij levert daarbij kritiek op het leggen van een sanctie in de W.E.D. bij de strafrechter, een kritiek die ik wel kan onderschrijven, alleen hij adstrueert absoluut niet hoe het komt dat de strafrechter de sancties die hem in handen gegeven zijn niet hanteert. Hij zegt daar wel wat over, maar alleen in constaterende zin op blz. 10 en op blz. 13. Hij contateert dat die sancties zelden worden toegepast en dan zegt hij nog eens op pag. 27 zoiets als: 'Wij moeten maar afwachten wat de strafrechter zal doen" en daar laat hij het bij. De vraag rijst bij mij, wat brengt hem ertoe om te denken dat de sanctie, wanneer die zoals door hem wordt voorgesteld, in handen wordt gelegd van de administratieve rechter, wel gehanteerd zou worden, welke die sanctie dan ook moge zijn.

Dat bezwaar tegen de sanctiehantering door de strafrechter dat kan

ik wel onderschrijven, maar het wordt niet gefundeerd. Wat zou die fundering dan moeten bevatten? Ik stel me namelijk voor dat het antwoord op die vraag gelegen moet zijn in een onderzoek naar bv. de samenstelling van de colleges die de sancties hanteren, ik denk hierbij aan de gemiddelde leeftijd, aan de persoonlijkheid van degenen, die de sancties hanteren; dat zuig ik niet uit mijn duim, want op pag. 15 heeft de preadviseur het over de 'eigenschappen van de rechter' (ik weet niet op wat voor eigenschappen hij doelt, of hij op de persoonlijkheidsstructuur doelt of op andere eigenschappen). Hij heeft het er herhaaldelijk over dat die strafrechter niet vertrouwd is met het hanteren van administratieve sancties. Ik vraag mij af waaróm hij daarmee niet vertrouwd is. Hij kan zich er toch wel mee vertrouwd maken; zit het hem in zijn persoon, of zit het hem in het stelsel. Dat heeft de preadviseur helemaal niet toegelicht. Verder wil ik iets zeggen over het andere bezwaar van de preadviseur tegen de strafrechter, dat ik òòk wel kan onderschrijven, nl. dat het in het strafrecht natuurlijk altijd gaat over de strafwaardigheid, het afkeurenswaardige van een handeling en dat dus in het moderne strafrecht de persoon van de dader voorop staat. Ik wil hierbij nog even opmerken dat zulks in het Milieurecht anders ligt dan in het Economisch recht. Bij het vergunning verlenen in het Milieurecht wordt niet gelet op de vakbekwaamheid en de credietwaardigheid van de aanvrager, zodat in dit opzicht nog niet zo gauw over één kam geschoren kan worden. In ieder geval komt het erop neer hoe men ook redeneert, welke sancties men ook kiest, welk orgaan men ook kiest, dat er een beleidsmarge zal zijn ten aanzien van het al of niet hanteren van sancties. Hoe wordt de beleidsmarge opgevuld? Het antwoord op die vraag, speciaal met betrekking tot die evenredige werking, zal gezocht moeten worden enerzijds binnen het juridische kader, maar anderzijds door andere soorten van onderzoek om erachter te komen wát het orgaan ertoe brengt om sancties al dan niet te hanteren.

Dr. A. H. Kocken

Ik heb beide preadviezen met grote belangstelling gelezen. Ik zal me beperken zowel in de tijd als in het getal van de preadviezen. Er is nl. een tweeledige reden, dat ik graag enkele kanttekeningen zou maken bij het preadvies van de heer Verduin. De eerste reden is, dat de heer Verduin *mij* niet begrijpt en de tweede reden, dat *ik* de heer Verduin niet begrijp.

Wat het eerste punt betreft: Op blz. 46 van zijn preadvies stelt de heer Verduin verbaasd te zijn over mijn stellingname tegen de in de Hinderwet opgenomen maatregel van de sluiting, omdat ik vind dat

a. deze maatregel in strijd is met de rechtvaardigheid, welke eist dat

enig toe te passen dwangmiddel in overeenstemming is met de ernst van het gepleegde vergrijp en *b.* dat het te betreuren valt, dat de wetgever voor enig wikken en wegen door het plaatselijk gezag geen ruimte heeft gelaten.

Ik meen deze stelling onverkort te kunnen handhaven. Stel u de situatie ook voor! Een wet, die imperatief voorschrijft, dat bij niet naleving van de vergunningsvoorwaarden – hoe ondergeschikt ook de overtreding – de inrichting moet worden gesloten.
Dus bij overtreding van het rookverbod: sluiting!
bij niet trillingvrije machines: sluiting!
bij verkeerde manoeuvre (open draaien van kraan): sluiting!
En gaat u zo maar door!!!
En let wèl: verplichting tot sluiting.
De Kroon is op het gebied van sluiting dan ook vrij lijdelijk. Als overtreding van een norm wordt geconstateerd, hoe gering ook, is er maar plaats voor één conclusie: nl. dat sluiting terecht heeft plaats gehad. Ik zou het willen vergelijken met de maatregel van vernietiging van een auto, waarmede een verkeersovertreding, hoe ondergeschikt ook, wordt begaan.

Natuurlijk is men in de praktijk wel wijzer en is er nauwelijks één gemeentebestuur, dat niet kijkt naar de ernst van de overtreding en de dwingende wetsbepaling dan ook aan zijn laars lapt. Maar dáármede zijn wij dan ook wel op het hellend vlak gekomen!
Maar er is meer! De maatregel van sluiting geldt ook voor het in werking zijn *zonder* vergunning. En daarmede zitten we midden in de problematiek van het laten draaien zonder vergunning, wat tot voor kort een gevestigde praktijk was maar momenteel aan het kenteren is. U kent wel dat bekende chemische bedrijf in Rozenburg, waarvan de kranten hebben volgestaan.
Dreiging met sluiting tegen bedrijven van formaat werd juist vanwege dat alvast laten beginnen – zonder – vergunning nauwelijks in overweging genomen.
Ik constateer dus:
a. dat de maatregel van sluiting in geval van overtreding van ondergeschikte betekenis niet *kan worden* toegepast (dat wil zeggen het gros van de gevallen);
b. dat de maatregel van de sluiting in vele gevallen waarin daartoe wel degelijk aanleiding bestond veelal niet wordt toegepast omdat het gemeentebestuur zich *noodgedwongen* – ik heb volledig begrip voor de situatie – op het hellend vlak van het laten functioneren zonder vergunning bevond.

Ik dacht, dat wij wat het administratieve recht betreft – juist die situatie met betrekking tot de Hinderwet toont dit aan – laboureren aan een tekort aan dwangmiddelen, die *adequaat zijn, enigermate kunnen worden toegesneden op de ernst van het vergrijp, in de juiste dosis kunnen worden toegediend.* Maar ik vind niets van dit al in de maatregel van de sluiting.
Ik dacht óók, dat dit tekort schieten niet te beperkt moet worden gezien tot de sanctiemiddelen. Ook andere middelen – en dan denk ik aan het vergunningstelsel – lijden aan bloedarmoede. Is het niet zo, dat de impasse, waarin we m.b.t. de milieuhygiëne dreigen te raken juist daardoor veroorzaakt wordt, dat we nauwelijks in staat zijn middelen te creëren, waarmee we de ontwikkeling aan kunnen? Het vergunningstelsel is, althans wat een aantal wetten betreft, gedenatureerd. Het bestaat in naam, maar heeft zijn voornaamste kenmerk, het karakter van vooraf gaan verloren.
En ik dacht, dat het dáárom ging: proberen *die* vormen, middelen, methoden voor het administratief recht te vinden, die voorkomen dat we naar de illegale sfeer afzakken. Voorkomen moet worden dat de administratiefrechtelijke vormen en begrippen loze hulzen zijn. En dat *zijn* ze in veel gevallen. De praktijk met de Hinderwet is er een notoir voorbeeld van. Ik ben het dan ook van harte oneens met de conclusie van de heer Verduin, dat de vraag, of er behoefte bestaat aan meer en grotere bevoegdheden van de overheid ter handhaving van het administratief recht, ontkennend moet worden beantwoord.

En tenslotte: om te bewijzen, dat ik het bepaald niet op *alle* punten oneens ben, wil ik volledig instemmen met de conclusie van de heer Verduin, dat elk besluit dat sanctionering beoogt en ingrijpt in de rechtssfeer van de burger, dient te worden openbaar gemaakt. Ik ben het er verder mee eens, dat het de overheid is, die veelal de underdog is en op wie de zware bewijslast rust, dat ze goed en juist heeft gehandeld. En ik heb als Rotterdammer de praktijk gevallen met belangstelling gelezen.

PROF. MR. J. WESSEL

Mijn belangstelling gaat vooral uit naar het heldere preadvies van de heer Van Angeren. Hij is er mijns inziens uitstekend ingeslaagd om feilen van het huidige systeem van sanctionering, met name op het gebied van het recht van het milieubeheer, aan te tonen. . . . . .
Kan ik hem in het algemeen volgen in zijn kritiek, dit is niet het geval wat de door hem voorgestane oplossing betreft; sterker nog, ik kom tot

een volkomen tegenover-gesteld standpunt: de sanctionering behoort bij de administratie. Laat ik het U uitleggen.

De heer Van Angeren zat naar mijn mening op het goede spoor waar hij op blz. 1 sub 2 opmerkt dat het sanctierecht niet een zelfstandig bestaan leidt en op blz. 35, eerste alinea waar hij er op wijst dat de administratie een beleid dient te voeren. Maar helaas is de heer Van Angeren spoedig dit goede spoor bijster geraakt. Waarom was dit een goed spoor? Omdat het het recht en de administratieve rechtsbetrekking niet als een juridische grootheid apart ziet, maar in verband, in dynamisch verband, met de maatschappelijke functie van het recht.

Dit verband heeft hij onvoldoende gelegd en zodoende komt hij in zijn systeem tot de oplossing de sanctionering bij een onafhankelijke administratieve rechter onder te brengen. De enige verdienste van deze oplossing acht ik gelegen in het feit dat dusdoende de aansprakelijkheidsvraag omzeild wordt, want het lijkt onwaarschijnlijk dat een rechterlijk college ooit aansprakelijk gesteld zal worden voor de gevolgen van onjuiste beslissingen. Maar dit vermag niet af te doen aan mijn conclusie dat het hele systeem niet deugt. Het zit m.i. nl. zo. Onze huidige samenleving heeft het karakter van een dynamisch proces. Er bestaat grote behoefte aan een nieuwe visie op de staat, waarbij een functionele benadering van het bestuur leidt tot het inzicht dat gestreefd moet worden naar een zekere beheersing van de samenleving bijv. teneinde onder meer de continuiteit te waarborgen. Daarnaast zal er ruimte moeten zijn voor het experiment teneinde de samenleving tot een optimale functionering onder veranderende omstandigheden te doen geraken.

De in een dynamische samenleving gangbare normen hebben uit de aard der zaak een relatief karakter. De handhaving van deze normen zal niet primair gericht moeten zijn op het straffen van de overtreders maar op het bijsturen van de samenleving en van een of meer leden of groepen van die samenleving.

De berekenbaarheid van het overheidsoptreden – een noodzaak voor de burgers – zal voornamelijk moeten worden gewaarborgd door identiteit van referentiekaders tussen overheidsorganen en burgers. Voor het bevorderen van deze identiteit is een goede communicatie vereist.

Sanctietoepassing kan men zien als een bepaalde vorm van overheidsoptreden tegen handelingen die de continuiteit van een bepaald samenlevingspatroon bedreigen. Ten onrechte is deze vorm zozeer geïnstitutionaliseerd dat de indruk wordt gewekt dat hier sprake zou zijn van een specifieke vorm van overheidsactiviteit.

Wetgeving, bestuur en normhandhaving hebben in wezen dezelfde functie en dienen zodanig te worden uitgeoefend dat een maximale identiteit van referentiekaders tussen overheidsorganen en burgers ge-

waarborgd blijft en dat waarborgen tegen aantasting van belangen van burgers gegeven worden, inclusief de mogelijkheden tot redres in geval onverhoopt door overheidsoptreden onrecht wordt aangedaan.

Er is behoefte aan een grotere diversiteit van met de nodige waarborgen omklede sancties, die steeds het karakter van bijsturing moeten hebben.

Op elk organisatieniveau zal het bestuur in eerste instantie ook over de sanctietoepassing moeten oordelen. Deze bestuursactiviteit zal uiteraard met de nodige procedurele waarborgen dienen te zijn omgeven, zoals bijv. het horen van betrokkene(n). In eerste instantie zal dus een bestuursambtenaar c.q. bestuurder de sancties opleggen. De controle hierop moet worden toevertrouwd aan een onafhankelijke administratieve rechter. De bestuursorganen zullen steeds verantwoording moeten afleggen aan vertegenwoordigende lichamen. Op deze wijze is er een dubbele controle op het toedienen van sancties door de administratie; enerzijds (wat betreft de rechtmatigheid) t.o.v. de administratieve rechter; anderzijds (wat betreft rechtmatigheid en doelmatigheid) t.o.v. de vertegenwoordigende lichamen. Tot slot nog een detailopmerking.

Op blz. 28 wijst de preadviseur op de voordelen van een dwangsom. Ik heb op dit belangrijke punt nadere adstructie gemist. Geen recente literatuur, geen onderzoek naar de praktijk. Is het instrument in alle gevallen bruikbaar? Men denke bijv. aan de beschouwingen van Van Opstall in zijn Utrechtse oratie van 21 november 1955.

PROF. MR. P. VERLOREN VAN THEMAAT

Ik heb over het preadvies van de heer Verduin maar een vraag nl. of hij het oordeel deelt van de andere preadviseur, over wiens preadvies ik verder zal spreken, dat de strafrechter in ieder geval maar beter kan worden uitgeschakeld. Op dat punt is zijn preadvies misschien niet zo duidelijk als het preadvies van de heer Van Angeren.

Met het preadvies van de heer Van Angeren, M.d.V., heb ik heel wat meer moeilijkheden gehad. Dit preadvies is fraai systematisch opgebouwd, de vorige spreker heeft dat ook al gezegd, maar niettemin ben ook ik niet bevredigd door het resultaat. Dat overkwam mij toen ik nog bij de Europese Gemeenschappen werkte ook wel eens, wanneer ik fraai systematisch logische, cartesiaanse betogen van franse experts had gehoord, maar tot de conclusie kwam dat ik het met hun conclusies niet eens was, dat hun betoog vermoedelijk wel zou kloppen, maar dat er ergens in hun methode van benadering toch een onjuistheid moest zitten.

Ik zal nu proberen aan te geven in hoeverre en waarom ik het met

het preadvies van de heer Van Angeren niet geheel eens ben.

Ik zou daartoe allereerst zijn preadvies op voor mijn betoog belangrijke punten in vier zinnen willen parafraseren:

1 Preventieve én op herstel of schadevergoeding gerichte maatregelen zijn nodig, toe te passen door of met inschakeling van een rechterlijke instantie.
2 In het sociaal-economisch recht moeten beide doeleinden in de praktijk bijna altijd worden gerealiseerd door één sanctie, de geldboete, maar in elk geval de tweede-herstellende-functie van de sanctie, vaak echter ook de preventieve functie, komt daardoor in het gedrang.
3 In het milieurecht, waar de zaak dus wat anders ligt, is de preventieve werking van de strafbaarstelling ook twijfelachtig en bestaat daarnaast een ongewenste samenloop met publieke administratieve sancties met herstel functies. Oplossing:
4 Ge- of verboden gekoppeld aan dwangsommen, toe te passen door de administratieve rechter plus compensatie veroorzaakte schade eveneens toe te passen door een administratieve rechter bij de hantering van klassieke administratieve sancties als het intrekken van een vergunning.

M.d.V., mag ik voorop stellen dat ik op zichzelf voor de gedachte om aan het arsenaal van sancties dwangsommen toe te voegen wel sympathie heb. Ik heb daarvoor sympathie, omdat ik geloof dat de gedachte ook wel past in de meer algemene ontwikkelingstendens van het economisch beleid, nl. om dwingende voorschriften steeds meer te gaan vervangen door bepaalde richtlijnen, gekoppeld aan incentieves om die richtlijnen dan ook te volgen. Die incentieves kunnen dan zijn steunverleningsmaatregelen, die worden meer en meer toegepast; sinds kort denkt men ook aan negatieve incentieves in de zin van investeringsheffingen in het Westen des Lands, dat ligt op zichzelf ook in het zelfde vlak en die dwangsomgedachte ligt ook wel een beetje in dat vlak. In een recent frans boek over economisch recht wordt zelfs de economische strafsanctie gekarakteriseerd, dat is typisch in die ontwikkelingstendens, als een negatieve incentieve. Ik meen dat ook de heer Van Angeren wel een beetje in deze lijn denkt en daarvoor heb ik dus wel sympathie, maar ik geloof niet dat hij ermee uitkomt. De reden dat hij er niet mee uitkomt, ligt geloof ik in zijn voorafgaande analyse van de redenen van het falen van de economische strafrechter. Gedeeltelijk heeft die inderdaad wel gefaald, daar ben ik het op zichzelf mee eens, maar zijn analyse vind ik té abstract, té generaliserend en ik geloof dat daarbij een belangrijk punt uit het oog is verloren. De Wet Economische Delicten was, dacht ik een logische en uit een standpunt van juiste

rechtsbedeling te waarderen reactie op de veelheid van elkaar overlappende sancties van alle mogelijke aard, die tijdens de schaarsteperiode van de oorlog werden opgelegd naar aanleiding van overtredingen van de schaarstewetgeving. Maar in zekere zin is door die oorsprong van de Wet economische delicten misschien een vitium originis in de wet geslopen, dat die namelijk in sancties voorziet voor een wetgeving die niet meer bestaat, de schaarstewetgeving. In die schaarstewetgeving was de situatie betrekkelijk eenvoudig, het doel van die wetgeving was eenvoudig en op zichzelf was het ook vrij eenvoudig om na te gaan op welke wijze die twee functies zouden moeten worden verricht, die de heer Van Angeren geschetst heeft.

Het doel was, zeer algemeen gezegd, verdelende rechtvaardigheid te bevorderen bij schaarse goederen. Natuurlijk bestonden ook doelmatigheidsoverwegingen die niet zoveel met die verdelende rechtvaardigheid te maken hadden, maar op zichzelf waren vrijwel alle wetten en ook de preventieve werking van de sancties daarop gericht. Het andere element van de heer Van Angeren, het te herstellen nadeel, was juist wegens die eenheid van doelstelling ook betrekkelijk gemakkelijk vast te stellen. Ik wil niet zeggen dat het helemaal gelijk liep met de ongerechtvaardige verrijking van degeen die een overtreding had begaan, maar op zichzelf was het soort nadeel dat veroorzaakt was betrekkelijk uniform en eenvoudig vast te stellen. De grote moeilijkheid van de huidige economische wetgeving daarentegen is, dat de doelstellingen zo ongelooflijk uiteenlopen en dat er daarom ook gemakkelijk onbevredigende situaties in de rechtspraak ontstaan en het niet zo gemakkelijk is, om tot een uniforme oplossing te komen. Laten wij daartoe nu eens ingaan, aan de hand van een paar voorbeelden, op de bruikbaarheid van de door preadviseur voorgestelde dwangsommen. Die dwangsommen lijken mij een doelmatig instrument wanneer er een toestand van *permanente* overtreding van een voorschrift wordt geconstateerd, dus b.v. een onrechtmatige vestiging of een in strijd met de milieubeschermingsvoorschriften zijnde industriële installatie. In een dergelijk geval kan men via een dwangsom aan een dergelijke permanente toestand van overtreding waarschijnlijk een eind maken. Misschien, maar daar zijn de moeilijkheden al veel groter, de heer Mok heeft er ook al op gewezen, is het middel soms ook nog wel bruikbaar bij *periodieke* overtredingen, maar dan is wel één keer de overtreding gratis.

Laten wij eens het voorbeeld nemen van een overtreding van de Winkelsluitingswet. Wanneer het een kleine onderneming is, kan men een min of meer adequate dwangsom opleggen voor het geval zij nog een keer de Winkelsluitingswet overtreedt. Alle moeilijkheden die de heer Mok heeft genoemd treden op, maar dat is op zichzelf nog denkbaar. Maar in andere gevallen, daar heeft de heer Mok ook op gewezen, is al

in het geval van periodieke overtredingen, telkens door één handeling, het middel van die dwangsom moeilijk te hanteren omdat best de volgende overtreding veel ernstiger kan zijn dan de eerste en daarom de aanpassing van die dwangsom aan de ernst van de overtreding buitengewoon moeilijk is, tenzij men dat zou willen gaan uitdrukken in percentages van de betrokken omzet, van de betrokken transactie of dergelijke proportionele criteria, maar ook dan ben ik nog lang niet zeker dat bij alle honderden en veelsoortige economische voorschriften een dergelijk middel bruikbaar is.

Dan is er tenslotte nog een geval, M.d.V., waar deze sanctie, naar mijn mening, volstrekt onbevredigend is. Dat is nl. de eenmalige zeer ernstige overtreding, dit dekt een deel van de gevallen waar de heer Mok over schurken sprak, waar de strafrechter dus moet optreden. Gisteravond stond er b.v. weer een berichtje in de krant over die storting van zéér giftig cyanide-houdend zout bij Tegelen, dat kan dus ook in drinkwater terecht komen. Bij dat soort overtredingen zou ik er groot bezwaar tegen hebben om de consequenties van deze sanctie te aanvaarden nl. dat één keer, om zo te zeggen gratis een overtreding mogelijk is. Dat gaat niet bij dit soort zeer zware eenmalige overtredingen en die komen ook op economisch gebied voor, denk aan de verboden uitvoer of aan een grote zwarte handelstransactie in een schaars produkt onder een schaarstewetgeving. In dergelijke gevallen geloof ik niet dat dit middel werkt. Nu zal de heer Van Angeren zeggen, dan werkt mijn andere middel misschien nog wel, de compensatie van veroorzaakte schade. Maar, M.d.V., wanneer je nu eens opnieuw nagaat al deze verschillende situaties, dan vrees ik, dat vaak ook dit middel buitengewoon grote moeilijkheden zal opleveren, omdat de soort schade die veroorzaakt is, zo gewéldig uiteen kan lopen. Soms zal dat een nadeel zijn voor één of meer duidelijk aanwijsbare personen, b.v. concurrenten of afnemers of omwonenden in geval van de Hinderwet, en in dat geval kan schadevergoeding, uit te betalen aan die slachtoffers, soms een oplossing zijn. Vaak is het echter helemaal niet zo dat er zo duidelijk aanwijsbare personen zijn die schade hebben geleden; soms gaat het bij het nadeel om een zeer diffuus algemeen belang, b.v. water- of luchtvervuiling. Hoe moet nu in een dergelijk geval compensatie worden gegeven en het nadeel worden vastgesteld? Er zijn gevallen waar helemaal geen aanwijsbaar nadeel is of onduidelijkheid bestaat over de belangen die de voorschriften in kwestie willen beschermen. B.v. overtredingen van de Winkelsluitingswet. Wat voor nadeel vloeit daar eigenlijk uit voort? Misschien voor concurrenten, maar dat is een iet of wat twijfelachtige zaak. Bij de Vestigingswet Detailhandel, die op het ogenblik een soort leerplichtwet is geworden, wie wordt daar door overtreding benadeeld? De man zelf die de wet overtreden heeft. Hoe wil men daar dan nog

gaan werken met compensatie van nadeel? Ik wou het bij deze voorbeelden maar laten, om daaruit de conclusie te trekken, dat ik dacht, dat definitieve conclusies ten aanzien van de sancties toch alleen maar getrokken konden worden wanneer een veel uitvoeriger inductief onderzoek wordt ingesteld.

a. Over de redenen waarom en de mate waarin de Wet economische delicten niet bevredigend werkt en

b. Over de voorschriften en daardoor beschermde belangen die van een sanctie moeten worden voorzien.

Concluderend, M.d.V., ben ik wel geporteerd voor de toevoeging van een ge- of verbod met dwangsom aan het arsenaal van sancties. Tweede conclusie: ik ben niet overtuigd dat de vervanging van de strafrechter door de administratieve rechter bij toepassing van preventieve – en herstel sancties de problemen oplost en zeker niet met een beperkt arsenaal als de heer Van Angeren voorstelt. In de derde plaats meen ik, dat de problemen au fond grotendeels net zozeer voortkomen uit de Wet economische delicten zelf, als wel uit de onduidelijkheid en het zeer uiteenlopende karakter van de belangen die de economische wetgeving wil beschermen, alsmede misschien uit onvoldoende inzicht dat de administratie daarin aan de rechter verschaft. Misschien dat ook nog wel meer technische punten als onvoldoende aanwezigheid van strafrechtjuristen bij de verschillende juridische afdelingen van de betrokken ministeries een rol spelen, maar ik dacht niet, hoewel dat misschien hier en daar voor verbetering vatbaar zou zijn, dat daar au fond de oorzaak lag van de moeilijkheden. Ik heb eerder de indruk, M.d.V., dat de moeilijkheden wijzen in de richting van Uw openingswoord dat dit weliswaar geen onoplosbaar probleem is, maar toch wel een zeer gecompliceerd probleem, dat met geen mogelijkheid in een vergadering als deze of in een preadvies tot een oplossing kan worden gebracht, omdat daarvoor een zeer omvangrijke systeem-analyse, zoals U dat genoemd hebt nodig zou zijn.

MR. G. L. VAN DER JAGT

Het is niet zonder enige schroom, dat ik gevraagd heb in Uw midden het woord te mogen voeren. Voor verreweg de meesten Uwer ben ik een volslagen onbekende.

Laat ik daarom mogen beginnen met mij aan U voor te stellen als juridisch medewerker bij één van de productschappen op het gebied van de voedselvoorziening, om precies te zijn het Productschap voor Vee en Vlees. En in die hoedanigheid zou ik gaarne enige kanttekeningen

willen maken bij het buitengewoon interessante en verrassende preadvies van Mr. Van Angeren.

Ik moet zeggen, dat ik na eerste lezing zijn voorstel om voor wat het sociaal-economische recht betreft aan de thans reeds krachtens de Wet tuchtrechtspraak bedrijfsorganisatie bestaande tuchtgerechten met het College van Beroep voor het bedrijfsleven als beroepsrechter de bevoegdheid te verlenen bepaalde dwangmiddelen tegen overtreders toe te passen, wel aantrekkelijk vond. Immers, de ervaring heeft geleerd, dat het College met zijn jurisprudentie op het gebied van het sociaal-economische recht een uiterst waardevolle bijdrage levert aan de rechtsvorming op dat moeilijke onderdeel van het recht. Er is dus op het eerste gezicht veel voor te zeggen om de taak van het College uit te breiden met de bevoegdheid om – met uitsluiting van de strafrechter – sancties toe te passen tegenover degenen, die in strijd handelen met enig voorschrift van sociaal-economisch-rechtelijke aard.

Bij nadere overweging ben ik echter geneigd hier een vraagteken te plaatsen. Wegen de voordelen, die Mr Van Angeren schetst en die ik voor een groot deel kan onderschrijven, wel op tegen de nadelen, waarover hij zwijgt? Heeft de preadviseur zich wel gerealiseerd, wat er allemaal aan vast zit, als zijn voorstel zou moeten worden uitgewerkt en verwezenlijkt?

Mr Kan spreekt in zijn artikel over de preadviezen in het N.J.B. van 9 oktober j.l. over 'een heel grote omzwaai om de hantering van de administratieve sancties door de administratie in haar geheel te doen overgaan op de administratieve rechter en in dit proces van overgang van bevoegdheden ook de strafrechter te betrekken'.

Het is in het bijzonder over de uitschakeling van de strafrechter, dat ik een enkele opmerking zou willen maken.

De suggestie van Van Angeren komt er immers op neer, dat de Wet op de economische delicten zou moeten verdwijnen en zou moeten plaats maken voor een gedetailleerde wettelijke regeling van de bevoegdheden van en de procesgang voor de tuchtgerechten en het College, naast de reeds bestaande regeling van het administratieve beroep en het beroep tegen de uitspraken van de tuchtgerechten krachtens de Wet tuchtrechtspraak bedrijfsorganisatie.

Maar daarbij blijft het niet. Immers, de Wet op de Bedrijfsorganisatie gaat er van uit, dat de bedrijfslichamen bevoegd zijn om overtredingen van haar verordeningen als strafbare feiten (en wel economische delicten, zie artikel 1 onder 4e van de W.E.D.) aan te wijzen, indien en

voorzover dit in de instellingswet of het instellingsbesluit is bepaald (artikel 104 Wet B.O.).

Van die bevoegdheid hebben in het bijzonder de productschappen in ruime mate gebruik gemaakt. Dit alles zou in het systeem van Mr Van Angeren als het ware met één pennestreek moeten worden weggevaagd.

Niet alleen de Wet B.O., maar ook alle instellingswetten en instellingsbesluiten, waarin de bovenbedoelde bevoegdheid is toegekend, en – vergeet dit niet – alle verordeningen van productschappen en bedrijfschappen met aanwijzing als strafbare feiten van overtredingen, zouden op de helling moeten.

En verder ook alle andere wetten, die in artikel 1 van de W.E.D. worden genoemd.

Ik denk hier, om enigszins bij mijn eigen terrein te blijven, aan wetten als de In- en uitvoerwet, de Landbouwwet, de Vleeskeuringswet, de Landbouw-uitvoerwetten van 1929 en 1938, de Landbouwkwaliteitswet (een van de nieuwste aanwinsten op dit gebied), de Vestigingswet Bedrijven, de Warenwet en noem maar op.

Al die wetten zijn gebaseerd op het systeem, dat handelingen in strijd met de daarin voorkomende ge- en verbodsbepalingen zijn aangewezen als economische delicten.

Er zal dus een ware Sisyphus-arbeid nodig zijn om dit alles te veranderen. Daartegenover staat, dat ik betwijfel, of het College van Beroep zelf zo gelukkig zal zijn met het aan deze instantie toegedachte nieuwe arbeidsveld.

Het College is toch, zoals zijn naam uitdrukt, in de eerste plaats geroepen om beroepen, door ondernemers ingesteld tegen beslissingen van bedrijfslichamen (of ook andere instanties, zoals de Minister van Landbouw en Visserij), waardoor zij rechtstreeks in hun belangen zijn getroffen, te toetsen aan de 4 bekende beroepsgronden van artikel 5 van de Wet administratieve rechtspraak bedrijfsorganisatie.

Iets heel anders is het echter, als het College zou worden aangewezen om bepaalde dwangmiddelen (die, als ik Mr Van Angeren goed begrijp, niet het karakter van straffen zullen dragen) toe te passen tegen overtreders. Hoe stelt hij zich voor dat een geval van overtreding aanhangig wordt gemaakt?

Er zal toch behoefte blijven bestaan aan een opsporingsinstantie, zoals de A.I.D., maar de processen-verbaal krijgen dan wel een heel ander karakter. Wie beslist over de vraag of een overtreding, die door de opsporingsdienst is geconstateerd, moet worden 'berecht' dan wel geseponeerd?

Is er in het systeem-Van Angeren nog plaats voor een soort Openbaar Ministerie? Of staat het ter beoordeling van de desbetreffende overheidsinstantie (en daartoe zou ik toch ook de productschappen wel

willen rekenen) of een zaak al dan niet aan de tuchtrechter, c.q. in appel, aan het College moet worden voorgelegd?

Is het overheidslichaam partij in het desbetreffende proces?

Allemaal vragen, waarop ik in het preadvies geen antwoord vind. Ik wil bepaald niet de indruk wekken alsof ik de preadviseur hiervan een verwijt zou willen maken, maar bij een verdere uitwerking van zijn gedachten stuit men stellig op deze en wellicht nog op vele andere vragen.

Anderzijds ben ik het wel met Mr Van Angeren eens, dat de ervaringen met de economische strafrechtspraak over het algemeen minder bevredigend zijn dan die met de rechtspraak van het College.

Inderdaad heeft de rechterlijke macht veel te weinig gebruik gemaakt van het uitgebreide arsenaal van straffen, bijkomende straffen en maatregelen, dat de Wet E.D. biedt, terwijl ook de strafmaat veelal van dien aard is, dat de opgelegde boeten als het ware voor de delinquenten een uitnodiging zijn om op de ingeslagen weg verder te gaan, in plaats van preventief te werken.

Maar mag dit een reden zijn om het geldende systeem overboord te gooien? Moet niet veeleer worden gestreefd naar verbeteringen bij de uitoefening van de economische strafrechtspraak?

Ik ben uiteraard geen insider in de kringen van de rechterlijke macht, maar ik vraag mij toch af, of het niet mogelijk zou zijn de vervolging en berechting van economische delicten meer dan tot nog toe te vertrouwen aan gespecialiseerde functionarissen.

Door het veelal bij de parketten en de rechtbanken toegepaste rouleersysteem worden telkens andere leden van het O.M. en van de colleges zelf hiermede belast.

Afgescheiden hiervan is het duidelijk, dat van geen enkele Officier van Justitie of rechter gevergd kan worden, dat hij op de hoogte is met de achtergronden en beweegredenen, die ten grondslag liggen aan elke verordening van een bedrijfslichaam, waarvan een overtreding bij hem aanhangig wordt gemaakt.

Ik heb echter de indruk, dat de Officieren te weinig hierover – door bemiddeling van de aangewezen contactambtenaren – adviezen vragen. Ik maak mij sterk, dat op dit gebied nog wel iets kan worden bereikt.

Wat het arsenaal van de W.E.D. zelf betreft heb ik nog één detailopmerking. Uit hetgeen hij op blz. 30 (bovenaan) schrijft maak ik op, dat Mr. van Angeren de maatregel van de ontneming van het onrechtmatig verkregen voordeel zou willen schrappen.

Daarin verschil ik zeer bepaald met hem van mening. Ik zei zoëven al, dat in de praktijk de opgelegde straffen (in de regel geldboeten) dikwijls zo laag zijn, dat van enige preventie niet kan worden gesproken. Het is dan voor de veroordeelden dikwijls voordeliger om hun weder-

rechtelijke praktijken voort te zetten en een nieuwe vervolging te riskeren. Ik ben ervan overtuigd, dat dit anders zou zijn, indien geregeld gebruik zou worden gemaakt van de mogelijkheid, die artikel 8 onder c van de W.E.D. biedt, al ben ik mij ervan bewust, dat het vaak heel moeilijk zal zijn om het door het plegen van het delict verkregen voordeel te schatten. Wellicht zouden de op het desbetreffende terrein meestal deskundige opsporingsambtenaren in hun processen-verbaal hierover enige indicatie kunnen geven.

Verder wijs ik in dit verband op artikel 6 lid 1 laatste alinea: 'Indien de waarde der zaken, waarmede of met betrekking tot welke het economisch delict is begaan, of die geheel of gedeeltelijk door middel van het economisch delict zijn verkregen, hoger is dan het vierde gedeelte van het maximum der geldboete genoemd onder 1e tot en met 4e, kan de geldboete worden bepaald op ten hoogste het viervoud dier waarde'.
Ook deze bevoegdheid wordt voor zover ik weet zelden of nooit gehanteerd. Maar zou zo'n bepaling daarom moeten verdwijnen?

Tenslotte nog dit. Op dezelfde bladzijde schrijft Mr Van Angeren, waar hij het heeft over de schadevergoeding, dat de toegebrachte schade veelal in verhouding zal staan tot de grootte van de onderneming, in die zin, dat de door een groot bedrijf toegebrachte schade meestal van aanzienlijker omvang zal zijn dan wanneer het een kleine onderneming betreft. Dit lijkt mij in zijn algemeenheid niet juist. Ook kleine bedrijven kunnen grote schade veroorzaken, zij het wellicht minder veelvuldig dan grote ondernemingen.

Bij deze opmerkingen zou ik het willen laten.

MR. J. H. VERGRAGT

Ik zal het graag speciaal hebben over het preadvies van de heer Van Angeren en slechts incidenteel over dat van de heer Verduin.

Eerste opmerking over het preadvies van de heer Van Angeren. De begripsomschrijvingen die u vindt op pag. 1 zijn onnauwkeurig. Hij begint te zeggen dat sanctioneren hier het hanteren van sancties is, maar twee alinea's verder blijkt al wel (of drie alinea's verder) dat het hébben van de sanctiemiddelen er ook wel degelijk bij hoort; als ik u zou moeten zeggen wat is sanctionering, dan zou ik liever willen zeggen: dat is het stellen en hanteren van sanctiebepalingen. Dat is het eerste punt, wat betreft de begripsomschrijving.
Het tweede punt is, dat hij begint met te spreken van middelen, maar al

gauw overgaat op iets anders. Vooral op pag. 2: dwangmiddelen. Ik wijs erop dat middelen niet hetzelfde is als dwangmiddelen en ik hoop u nog wat nader duidelijk te maken waarom dit een relevante opmerking is in dit verband.

Opmerking C over de begripsomschrijvingen is dat de heer Van Angeren voortdurend spreekt over de overheid tegenover de burger, maar dat men niet voorbij moet zien dat ook de overheid en overheidsinstanties, overheidsorganen, potentiële wetsovertreders zijn. Wanneer de Rijkswaterstaat stroomsnelheden moet meten en hij doet dat met behulp van radio-actieve stoffen, dan heeft die Rijkswaterstaat daarvoor een vergunning nodig van een andere bewindsman; en zo kunnen wij natuurlijk talloze voorbeelden meer noemen.

Dit is dus even iets anders, en nu kom ik even op het preadvies van de heer Verduin, en dan het tweerichtingverkeer dat hij bedoelt. De heer Verduin heeft het oog op de overheid als beslissingennemer, ik heb het over de overheid als potentiële wetsovertreder. U kunt nu wel zeggen ja hier treedt de overheid op gelijke voet als de particulier in het maatschappelijk leven op, zoals dat bij de onrechtmatige daad geldt, ik geloof dat dat niet de zaak volledig afdekt. Dat was de eerste opmerking die ik had.

De tweede opmerking brengt mij in een richting waarbij ik dacht in het schuitje te komen van de voor mij zeer interessante opmerkingen die gemaakt zijn door de heer Wessel, die ervan heeft gesproken, dat men de kwestie van de sanctionering niet als een grootheid apart moet zien, maar dat het hier gaat om de communicatiebevordering en de bevordering van identiteit burger-overheid, en die dat hele mechanisme van sancties ziet in een ruimer kader, nl. dat van bijsturen. Waar de preadviseur Verduin zeer extensief het aantal sancties uitbreidt, gaat de heer Van Angeren meer restrictief te werk, niet alleen kwantitatief maar ook kwalitatief, door dat sterk houden in een juridisch kader zou ik haast zeggen, in een beperkt strikt juridisch kader in de ouderwetse zin. Ik zal u dadelijk dat woord ouderwets nog even in herinnering brengen. Dan gaat men, want de heer Van Angeren staat daarin niet alleen, ervan uit, en dié kant heb ik vanmorgen eigenlijk nog niet zo horen belichten, dat wanneer het gaat om sancties, dat er dan ergens een ambtenaar, bekleed met opsporingsbevoegdheid komt, constateert dat het 'Tatbestand' al dan niet vervuld is en daarop baseert al of niet het nemen van sancties, welke dan ook. Mijnheer de Voorzitter, zo gaat het in de praktijk niet. Ik heb zelf in mijn eigen taakomschrijving nog nooit het woord opsporingsbevoegdheid zien staan, maar ik heb mij toch altijd laten vertellen, b.v. wat betreft de uitvoering en handhaving van de arbeidswetgeving, dat dat zo gaat, dat daar de controlerende ambtenaren regelmatig komen, zich bezig houden met onderwerpen

waar de bedrijfsleiding zelf ook nog niet goed raad mee weet, dat men overleg pleegt, dat men adviezen geeft, dat men nog eens een raad geeft of een aanmaning, of voor mijn part op een briefje een termijnstelling met al of niet een deadline erin, en dat dan helemaal op het eind, maar dat komt zelden voor heb ik mij wel eens laten vertellen, overgaat tot het opmaken van proces-verbaal. Wanneer ik dus lees op pag. 4 deze zin: "Nu zou men kunnen stellen dat de functie van het voorkomen van het niet-naleven in het algemeen reeds in zekere mate wordt vervuld door het bestaan van de sanctiebepalingen. Maar deze voorschriften krijgen pas werkelijke betekenis voor de sanctionering door de toepassing ervan" dan acht ik dat op die grond dus minder juist. Want wanneer deze ambtenaren zouden komen met hun advies en hun goede raad en hun bijsturing (woord van de heer Wessel), maar die zouden niet die stok achter de deur hebben staan, dan zouden zij in een aantal gevallen nergens zijn. Ik herhaal dus dat die uitspraak die ik citeerde van pag. 4, dat de sanctiebepalingen pas werkelijke betekenis krijgen door de toepassing ervan, minder juist is.

De heer Van Angeren heeft dit wel gevoeld; vandaar dat hij op pag. 35 heeft gezegd: De vraag óf de overheid tegen iemand die de verplichtingen uit de administratiefrechtelijke betrekking niet naleeft wel zal optreden, kan een zaak van beleid zijn. Dit punt is meen ik door mevr. Hoogendijk in haar laatste opmerking ook aangeroerd, maar deze beleidsvraag blijft ook in het systeem van sanctionering door de administratieve rechter ter discretie van de administratie: wanneer zij, de overheid, van optreden afziet brengt zij de zaak niet voor de rechter.

Mijn derde opmerking houdt in dat als u het niet-brengen van de zaak voor de rechter beschouwt als afzien van optreden, dan wordt daarmee naar mijn smaak aan het begrip optreden van de overheid een té enge betekenis toegekend.

Mijn vierde opmerking is eigenlijk een samenvatting en conclusie hieruit. Ik heb die zo geformuleerd: men zou in dit probleem een voorbeeld kunnen zien van de wenselijkheid voor de jurist, elementen uit de gedragswetenschappen (psychologie, sociologie, andragogie) mee in zijn beschouwingen te betrekken. Voor het verslag heb ik het er maar niet bij gezet, maar dit wou ik toch even opmerken: dan voel ik mij ergens komen in de buurt van de Rotterdamse school. In zoverre dacht ik, dat deze kant toch wel aan dacht verdient.

De beide laatste opmerkingen, 5 en 6, gaan over het probleem van het orgaan. Ik heb vanmorgen hier al zoveel over gehoord, dat mijn huivering en mijn aarzeling hier ook maar iets over te zeggen, nog meer is gegroeid. Ik ben het met de heer Verloren van Themaat volledig eens, dat hier, en trouwens aan het hele probleem van vandaag nog een zeer uitgebreid onderzoek zou moeten voorafgaan alvorens tot daden over

te gaan. Ik kan op één punt misschien de heer Van Angeren toch in de kaart spelen, nl. dat, zoals ik het hier heb geformuleerd, het feit dat ook de overheid als overtreder kan fungeren, als argument zou kunnen gelden om de rechter en niet de administratie als handhavend orgaan in de zin van het preadvies te kiezen. Ik zeg er direct bij ik vind het niet een centraal argument, het zou een aditioneel argument kunnen zijn.

Mijn slotopmerking betreft de gedachte op pag. 36 vermeld, dat men zich kan afvragen of de sanctionering van verplichtingen in het sociaal-economisch recht niet zoveel verwantschap vertoont met die van het milieurecht dat men dezelfde organen ermee zou kunnen belasten.

Die gedachte legt naar mijn mening téveel nadruk op de verwantschap, want die is er (milieurecht gaat ook over fabrieken), maar te weinig op het essentiële verschil tussen de beide groepen. Milieurecht is niet bedoeld voor het economisch leven, althans 'economisch' op te vatten in andere zin dan van de heer Heutink zal ik maar zeggen, maar heeft nu nét de betekenis om de gevaren van dat economisch streven te lijf te gaan. Bovendien ziet deze gedachte voorbij, dat er nog andere volksgezondheidswetgeving is dan de milieuwetgeving en dan noem ik maar één voorbeeld, zodat u begrijpt wat ik bedoel: de Wet Medische Hulpmiddelen; en zo zijn er nog wel meer.

MR. W. L. SNIJDERS

Ik zou mij willen beperken tot enkele opmerkingen over het preadvies van Mr van Angeren. Dit moet niet aldus worden opgevat dat ik minder waardering zou hebben voor het preadvies van Mr Verduin, waaruit ik veel lering en hier en daar ook vermaak heb geput.

Met de vraagstelling, zoals van Angeren die op p. 1 aan het slot van de paragraaf 'begripsomschrijving' formuleert kan ik mij wel verenigen, maar ik heb er bezwaar tegen, wanneer hij op p. 8 e.v. de Wet economische delicten gaat behandelen als een stelsel van sanctionering van administratieve rechtsbetrekkingen. Bij de voorschriften, waarvan de naleving op de voet van de Wet E.D. verzekerd wordt, is er in vele gevallen voor de meeste justitiabelen, die hun gedrag naar die voorschriften moeten richten, geen sprake van een administratieve rechtsbetrekking.

B.v. doet zich geen administratieve rechtsbetrekking voor t.a.v. de winkeliers, die zich krachtens de Winkelsluitingswet moeten houden aan de algemeen geldende sluitingstijden, of krachtens de Uitverkopenwet aan de algemeen geldende uitverkoopperioden. Slechts voor de vrij zeldzame gevallen, waarin individuele uitzonderingen worden toegestaan op algemeen geldende gebods- of verbodsnormen, en de daardoor

begunstigden terzake aan voorwaarden of beperkingen gebonden worden, is er sprake van een administratieve rechtsbetrekking, waarbij de vraag kan rijzen, of de daaruit voortvloeiende verplichtingen langs strafrechtelijke of langs administratiefrechtelijke weg moeten worden gesanctioneerd. Voor het ontstaan van zodanige rechtsbetrekking is, naar ik meen, vereist, dat de overheid op een bepaald gebied een beleid voert, dat zich in individuele beslissingen manifesteert; slechts ten aanzien van de personen of ondernemingen, die bij die beslissingen rechtstreeks betrokken zijn, doet zich een administratieve rechtsbetrekking voor.

Ik geef toe, dat er ook sociaal-economische voorschriften voorkomen, – andere dan de zo juist genoemde – die aanleiding geven tot het ontstaan van grote aantallen administratieve rechtsbetrekkingen in de zojuist bedoelde zin. Zo zijn van sommige maximum prijsvoorschriften grote aantallen ontheffingen verleend, waaraan beperkingen of voorschriften verbonden werden. Verder kan men denken aan de vestigingswetgeving en aan voorschriften, die meebrengen dat de daaraan onderworpen ondernemingen in klassen worden ingedeeld. Echter ben ik van mening, dat het feit dat een voorschrift min of meer grote aantallen administratieve rechtsbetrekkingen doet ontstaan, het op zich nog niet noodzakelijk of wenselijk maakt de sanctionering van de aan die rechtsbetrekkingen annexe verplichtingen uit de strafrechtelijke in de administratiefrechtelijke sfeer over te brengen.

Er kunnen zich echter gevallen voordoen, waarin administratieve rechtsbetrekkingen een duurzaam en tevens gecompliceerd karakter aannemen; het kan bijv. zijn dat een norm een bepaald verband legt tussen een aantal afzonderlijke gedragingen, die als zodanig niet genormeerd worden; het kan ook zijn dat rekening moet worden gehouden met een groot aantal factoren, waarvan niet alle configuraties voorspelbaar zijn, met het gevolg, dat de normatieve consequenties ervan niet exact vastgelegd kunnen worden en voor correctie en modulatie vatbaar dienen te zijn. Dit is het soort gevallen, waaraan, naar ik meen, Wessel gedacht heeft, toen hij sprak van 'identiteit van referentiekaders' en voor deze gevallen kan ik mij goed voorstellen dat het aanbeveling kan verdienen de handhaving van de verplichtingen, die uit de rechtsbetrekkingen voor de houder van de vergunning, ontheffing of wat het zijn mag voortvloeien, niet langs strafrechtelijke maar langs administratiefrechtelijke weg – door middelen als Van Angeren heeft gesuggereerd – te doen plaatsvinden.

Ik heb de indruk, dat administratieve rechtsbetrekkingen, die het zojuist bedoelde gecompliceerde en duurzame karakter vertonen, als uitvloeisel van de bestaande economische wetgeving weinig voorkomen.

Het lijkt mij waarschijnlijk, dat zij als uitvloeisel van de wetgeving ter bescherming van het milieu op vrij grote schaal zullen voortkomen.

Voor deze situaties acht ik de suggestie van Van Angeren – de sanctionering van de verplichtingen, uit administratieve rechtsbetrekkingen voortvloeiend, liever in de administratiefrechtelijke sfeer dan in de strafrechtelijke sfeer te zoeken, van nut. Daarbij teken ik aan, dat de variant van sanctionering door de administratie zelf onder toezicht van de rechter mij meer aanspreekt dan de variant van sanctionering door de administratieve rechter, maar misschien is dat een gevolg van professionele deformatie. Overigens komt het mij voor, dat overneming van de suggestie van Van Angeren misschien de feitelijke toepassing van het strafrecht, ter sanctionering van uit administratieve rechtsbetrekkingen voor de burger voortvloeiende verplichtingen zal verminderen, maar dat de werkingssfeer van het strafrecht geen noemenswaardige vermindering zal kunnen ondergaan. M.a.w., ik zie de administratief-rechtelijke sanctionering eerder naast dan in de plaats van de strafrechtelijke sanctionering komen, met hoogstens deze restrictie dat het gebruik van de administratiefrechtelijke middelen het recht tot strafvordering voor het betrokken concrete geval doet vervallen. Voor het toepasselijk blijven van het strafrecht zijn er de volgende redenen. Primo zijn, zoals reeds werd opgemerkt, vooral op economisch gebied de administratieve rechtsbetrekkingen veelal zo eenvoudig van aard, dat er geen reden is om van de strafrechtelijke sanctionering af te stappen, zij het dat misschien herbezinning op het instrumentarium van de Wet E.D. wenselijk is, zoals Mok heeft gesuggereerd. Secundo blijft strafrechtelijke repressie op principiële en praktische gronden m.i. geboden voor de gevallen, die Mok als 'mala in se' en Verloren van Themaat als 'ernstige eenmalige overtredingen' heeft aangeduid. Tertio moet de mogelijkheid van strafrechtelijke repressie – zij het meer in de sfeer van het commune strafrecht dan in dat van een gespecialiseerd strafrecht – beschikbaar blijven, als achtergrond van sanctionering door administratiefrechtelijke middelen: men denke aan de eventualiteit dat een ondernemer, die geconfronteerd wordt met de administratiefrechtelijke maatregel van sluiting van zijn fabriek, een knokploeg in het geweer brengt om de sluiting onmogelijk te maken.

PROF. MR. J. P. SCHELTENS

Het was vanmorgen eigenlijk maar in een opwelling, dat ik mij aanmeldde om enige woorden te spreken, daartoe uiteraard opgewekt door de preadviezen, die ik inderdaad met zeer veel belangstelling gelezen heb, maar ook opgewekt door een opmerking van onze Voorzitter, die

zei, dat kennelijk ook de advocaten de weg naar deze vereniging hadden gevonden. Ik distanciëer mij onmiddellijk van die opmerking, opdat ik niet daarop zal worden geattakeerd. Er is immers nog een andere groep, nl. die van de fiscale juristen, waartoe ook ik behoor, die de weg naar deze vereniging nog bijna niet heeft gevonden. Daarover wil ik het nu niet hebben, maar wel over het omgekeerde, nl. dat er ook van onze vereniging uit te weinig aandacht is geweest voor die groep. Daarmee kom ik op een zinnetje, dat door de eerste spreker van deze dag, de heer Oostenbrink, is geciteerd. Toen de heer Oostenbrink aan het woord kwam dacht ik: o, hij zal wel iets zeggen, dat ik dan niet meer hoef te zeggen. Hij haalde nl. een zinnetje aan uit blz. 8 van het preadvies van de heer Van Angeren, waarin u leest, dat o.a. ook het belastingrecht is toegevoegd aan het gebied van het administratieve recht.

Maar als dan die uitspraak eenmaal door de heer Van Angeren is gedaan, vind ik daarover verder niets meer. Het spijt mij, dat ik weer in herhaling moet treden: een jaar of twee geleden, bij de behandeling van het rapport algemene bepalingen van administratief recht, heb ik ook mijn opmerkingen gemaakt over het verband, dat er ligt tussen speciaal het formele belastingrecht en het algemene administratieve recht. Onderwerpen, die eigenlijk geen twee onderwerpen zijn, maar die één groot gebied vormen en waarbij men ten hoogste kan spreken van diverse sectoren, maar waarbij de diverse sectoren helaas te veel een schuttinkje om hun tuintje oprichten en te weinig of helemaal niet over dat schuttinkje heenkijken om te zien wat er in dat andere tuintje groeit.

Mij nu is het opgevallen, dat na dat ene zinnetje over het formele belastingrecht daarover verder niet meer wordt gesproken. Dat zou op zichzelf niet zo erg zijn – zo eenkennig ben ik nu ook weer niet en ik ben juist bezig de eenkennigheid te bestrijden! – maar wat ik wel jammer vind, is dat mede daardoor of misschien wel juist daardoor speciaal het preadvies van de heer Van Angeren veel te beperkt van opzet is geworden. Vandaar ook dat naar mening zijn conclusie, die hierin culmineert dat wij in hoofdzaak zullen moeten denken aan een verplichting tot iets te doen of iets na te laten met daarnaast een dwangsom als stok achter de deur, alleen nuttig kan zijn in die gevallen, waarin er inderdaad zo'n verplichting bestaat om iets te doen of na te laten. Denkt u aan degene, die in strijd met bouwverordeningen een huis gebouwd heeft of aan zijn huis is gaan veranderen en die dan de opdracht krijgt: binnen drie maanden afbreken. Dan kan ik mij levendig indenken, dat er dan een dwangmiddel als stok achter de deur staat: en als je dat niet gedaan hebt, betaal je x-duizend gulden als 'boete', als dwangsom.

Toch meen ik, dat een dergelijk systeem van verplichtingen om te doen of niet te doen zeer onvolledig is. Er zijn in het administratieve recht ook belangrijke onderdelen, waarin het niet gaat om dergelijke

verplichtingen maar om verplichtingen van financiële aard: sociale verzekering, belastingen. Geen aangename verplichtingen, maar ze zijn er dan toch. In die sectoren is een dwangsom nagenoeg ondenkbaar. Denkt u hierbij aan de bekende bepaling van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering, waarin gezegd wordt, dat een dwangsom alleen mag dienen voor een verplichting om te doen enz., in ieder geval niet een stok achter de deur mag zijn om aan financiële verplichtingen te gaan voldoen. Zo ook in het belastingrecht .Ik zie niet waarom in díe sector zoiets als een dwangsom zou moeten worden voorgeschreven. Wat daar wèl mogelijk is – en beide preadviseurs zwijgen daarover – is de administratieve boete. De heer Oostenbrink heeft daarover al gesproken. Hij heeft daarbij de heer Van der Poel genoemd, de grootmeester op dit terrein, die zo duidelijk uiteengezet heeft hoe men vroeger niet alleen de administratieve boete in fiscale zaken maar zelfs ook het eigenlijke fiscale strafrecht opvatte als een schadevergoedingsrecht.

Die gedachte is nu wel definitief verlaten .Zeker voor het eigenlijke fiscale strafrecht. Maar ook de administratieve boete in fiscale zaken ziet men nu als strafsanctie al zijn er in de formulering nog wel overblijfselen van de vroegere leer te herkennen. In dat verband nu kom ik op de vraag, die de heer Van Angeren stelt: welke rechter moeten wij nu hebben? Hij komt tot de conclusie, dat dit de administratieve rechter moet zijn, dus niet de gewone strafrechter of burgerlijke rechter. Met die conclusie als zodanig ben ik het niet oneens, maar zij lijkt mij onvolledig. Ik zie hier nl. nog een belangrijke taak voor de administratie. Daarvoor nu heeft een jaar of tien geleden de wetgever in de Algemene wet inzake rijksbelastingen – en daarna ook in de Algemene wet douane en accijnzen – een naar mijn mening zeer goede oplossing gegeven. De Minister van Financiën wilde aanvankelijk het oordeel over de hoogte van de administratieve boete – beter gezegd: over het bedrag van de kwijtschelding van een deel van de in de wet vastgelegde boete – geheel aan de administratie voorbehouden en heeft zich met bijstand van zijn collega van Justitie fel verzet tegen het streven van de Tweede Kamer ook de rechter daarover te laten oordelen. Tenslotte heeft hij het hoofd moeten buigen. Maar toen is niet gekozen tussen administratie of rechter, waarbij verder nog weer te kiezen tussen administratieve rechter en strafrechter. Neen, de wetgever heeft destijds gekozen voor administratie én rechter, dus niet óf maar èn. Dat is naar mijn mening een zeer gelukkige oplossing geweest, waarvoor ik zelf al jaren geleden heb gepleit: een administratieve boete, die door de administratie wordt opgelegd maar waarbij de administratie in de beleidssfeer de vrijheid behoudt al naar gelang van de ernst van de zaak de boete lager vast te stellen dan op het door de wet gefixeerde bedrag. Als nu de administratie bij dit laatste in strijd gehandeld zou hebben met de beginselen

van behoorlijk bestuur, hier in het bijzonder met de redelijkheidseis, dán pas, kan de rechter in het geweer komen. In deze deling van bevoegdheden zie ik dus een volkomen ander aspect nog te voorschijn komen.

De heer Oostenbrink, ik spiegel mij nogmaals aan hem, heeft hierover al iets gezegd; ook ik heb dit punt nog eens ter sprake willen brengen. Ik zou het zeer op prijs stellen als de heer Van Angeren – misschien ook de heer Verduin, die over deze aangelegenheid evenmin heeft gesproken – zijn mening daarover te kennen zou willen geven.

PROF. MR. H. TH. J. F. VAN MAARSEVEEN

Mijnheer de Voorzitter, toen ik nog rijksambtenaar was placht ik des middags van twee tot drie uur onbereikbaar te zijn. Als ik nu vraag om enige aandacht, vraag ik u dus om meer dan waartoe ik zelf vroeger in staat was.

De verdienste van de beide preadviezen en ook van de rede van de Voorzitter is, dat ze je aanzetten tot verder denken. Dank daarvoor. Vanuit dat verder denken wil ik u de vraag voorleggen: Zijn wij eigenlijk wel ruim genoeg? Ik twijfel. Vanmorgen is hier naar voren gehaald, het wetsovertredend en het rechtsovertredend gedrag. Dat doet zich zowel bij de overheid, als bij de burgers voor. Twee voorbeelden van het eerste: ten aanzien van de Woonruimtewet blijft de gemeentelijke overheid, zégt men, in gebreke, om zijn wettelijke taakopdracht, nl. de rechtvaardige verdeling van woonruimte te vervullen. Ten aanzien van de Hinderwet blijft diezelfde overheid dikwijls in gebreke zijn rechtsplicht te vervullen, om inrichtingen die zonder vergunning werken te sluiten.

Men verwijt dus illegaal optreden aan de overheid. Wat zijn nu de sancties op dat beweerdelijke illegale optreden? Onder meer het kraken van woningen, waarbij de burgers dus feitelijke sancties toepassen n.a.v. overheidsgedrag. Ook zien wij stakingen in verband met luchtverontreiniging. Als er in Rotterdam nog eens wat moeilijker weersomstandigheden komen, zal men er heus ook nog wel eens met houten knuppels de straat opgaan. Dat is het probleem van de sanctionering door de burgers. Nu kun je over dit soort vraagstukken vaag filosoferen, maar ik dacht dat wij als juristen de taak hebben hier vertaalwerk te verrichten en wel begripsmatig vertaalwerk. In het juridisch jargon is dan het eerste probleem dat van de eigenrichting in het administratieve recht. U ziet dat eigenmachtig optreden van geadministreerde burgers zich in toenemende mate voordoet. Daarom zouden we bij het praten

over administratieve sancties vooral ook het leerstuk van de eigenrichting juridische moeten uitpluizen.

Tweede probleem is dat van de feitelijke redenen voor het optreden van de overheid tegen de wet in. Je kunt het onwettig overheidsoptreden niet altijd afdoen met een veroordeling, de overheid heeft soms duidelijke rechtvaardigingsgronden voor het optreden, voor een nalatigheid. Het administratieve recht heeft tot nog toe niet de kans gezien om zodanige situatie juridisch te vertalen. Een begrip als overmacht is in het administratieve recht niet tot leven gekomen en ik dacht dat dat een van de redenen is waarom wij zoveel moeite hebben met het verschijnsel van overheidsoptreden dat tegelijk onwettig en rechtmatig is.

Deze twee vraagstukken brengen mij tot een kanttekening ten aanzien van het begrip sanctie. De heer Van Angeren definieert het begrip sanctie uitdrukkelijk en baseert daarop verder een bepaald betoog, de heer Verduin definieert het begrip sanctie niet, maar gaat empirisch tewerk en noemt een aantal sancties, maar hij blijkt toch wel degelijk een bepaald begrip in zijn achterhoofd te hebben gehad; aan de hand van dát begrip heeft hij zijn selectie gemaakt. In de opvatting van beide preadviseurs komt de sanctie naar voren als een leedtoebrengende maatregel om normhandhaving te verzekeren. Dat staat in de sociologie bekend als de negatieve sanctie. Kunnen wij als wij praten over sanctionering en administratief recht nu wel volstaan met te spreken over negatieve sancties? Ik dacht dat de bestuurspraktijk veel verder is. De praktijk werkt al lang met positieve sancties. Men vindt dat bij de vergunning, soms zijn vergunningen alleen maar positieve sancties.

Het administratief recht beoogt als alle recht een gedragsbeïnvloeding. Het eerste doel is het stimuleren van gedrag dat normconform is. De normconformiteit wordt in vele gevallen bevorderd uitsluitend door positieve sancties, dat kan zijn een vergunning, het kan ook zijn een subsidie. U ziet het monumentenbeleid waar de positieve sanctie nu juist de restauratiebijdrage is. Als je blijft denken in de lijn van het oude strafrecht, de lijn van negatieve sancties, een lijn die trouwens in het strafrecht verlaten is, als je in die lijn opgesloten blijft, krijg je, dacht ik, onvoldoende greep op de materie en op de problemen die zich aandienen. Onoplosbare problemen, heeft de Voorzitter gezegd, en: we zullen iets moeten gaan doen aan multi-disciplinaire benaderingen. Daar ben ik het graag mee eens maar ik stel wel op de voorgrond, dat wij alleerst zelf aan geavanceerde wetenschapsbeoefening toe moeten komen. Dan moet de administratieve rechtswetenschap toch eerst wat grenzen hebben verlegd. Daaraan ontbreekt nogal wat. Dat zal iedereen toegeven. De oorzaken zijn duidelijk, wij hebben gebrek aan mankracht, wij hebben gebrek aan geld. Gebrek ook aan hersens wordt nu vanuit

de zaal opgemerkt, maar daar til ik niet zo zwaar aan.

Wij hebben ons nog te weinig bezonnen op de vraag wat nu eigenlijk object is van het administratieve recht. Waar zijn wij in het administratieve recht mee bezig? Ons begrippenapparaat is ontoereikend om inderdaad greep te krijgen op de bestuurlijke fenomenen. Wat zijn de methoden in het administratieve recht? U hebt ze geïllustreerd gezien in de preadviezen. De heer Van Angeren gebruikt de juridisch-dogmatische methode, de heer Verduin gebruikt een soort van empirisch descriptieve methode. Aan veel anders zijn wij nog niet toe.

Laatste punt, de systematiek van het administratieve recht. Dat is een teer punt. Er zijn net zoveel systematieken als er schrijvers zijn. Nu kun je heel gemakkelijk, zoals de heer Vergragt, zeggen, laat ons samenwerken, met de andere sociale wetenschappen en dan maar hopen dat die het ware licht zullen brengen. Ik dacht dat die samenwerking niet kan plaats vinden, zolang wij zelf nog niet verder zijn gekomen; tot die tijd kunnen wij ons maar beter in ons eigen tuintje opsluiten en trachten daarin wat dieper te graven.

MR. E. C. M. JURGENS

Ik wou beginnen met te zeggen dat ik zonder enige belangstelling de preadviezen gelezen heb . . .! Maar dat die belangstelling juist door de preadviezen gewekt is, net zoals het ook de heer Van Maarseveen is overkomen. Al lezende ontdek je dat er toch nog veel meer kanten aan ons vak zitten dan je van tevoren al gedacht had. En vandaar dat de pre-adviseurs misschien nog meer bereikt hebben met mij en met de heer Van Maarseveen dan met de anderen die met zoveel belangstelling al begonnen aan het lezen van hun preadviezen. Ik heb ook gemerkt uit de toespraak van de heer Dassen, dat hij met mij in een worsteling zit met de opdrachten die besturen van verenigingen als deze aan hun pre-adviseurs verstrekken. Het is geloof ik een goed mos, dat minstens de helft van de sprekers de besturen daarop aanvalt, dat de formulering van de opdrachten nergens op lijkt. Ik zou me bij deze stelling willen aansluiten. Hopelijk blijkt dat uit de rest van mijn betoog.

Nu heb ik wel begrepen dat het bestuur grote problemen gehad heeft om überhaupt het onderwerp dat het al drie jaar geleden heeft bedacht, om dat onder te brengen bij de preadviseurs, want als ik het preadvies van de heer Van der Burg van vorig jaar lees (achterin op blz. 51), dan zegt hij dat hij had willen schrijven, dat was ook de opdracht van het bestuur geweest, over de rechtsbescherming van de overheid tegen de burger. Dat heeft hij toen niet gedaan, en toen heeft het bestuur vorig

jaar blijkbaar besloten alsnog deze opdracht aan anderen te verstrekken. En ook dit jaar, mijnheer de voorzitter, zijn geen van beide preadviseurs er toe gekomen om de opdracht uit te voeren.

De bescherming van de overheid tegen de burger is door het voorstel van de heer Van Angeren bijzonder bemoeilijkt omdat hij hier de rechter wil gaan inschakelen. En de heer Verduin had met die vraagstelling natuurlijk geen probleem, want hij spreekt vanuit het praktijkwerk, en de praktijk heeft geen behoefte aan rechtsbescherming . . .! Daarom was ik zeer verheugd om in de bijdrage van de heer Wessel vanmorgen eigenlijk de kern van de problematiek toch weer terug te vinden (Ik vond ze ook terug bij de preadviseurs, mijn opmerking was als U begrijpt, wat meer ludiek bedoeld), maar bij de heer Wessel vond ik het meer expliciet terug, toen hij zei: het gaat het bestuur niet zozeer om, (ik parafraseer hem een beetje, zoals ik het zelf gezegd zou hebben) handhaving van het recht, maar om beheersing van de samenleving. Nu is beheersing van de samenleving en handhaving van recht niet dezelfde zaak. Dat is een fout die we als juristen voortdurend maken, wij denken dat wij met ons rechtswereldje in staat zijn de samenleving te beheersen. Dat is niet het geval. Inde lacrimae, zou ik met de heer Dassen willen zeggen. In hac lacrimarum valle, in dit tranendal is het blijkbaar nodig om andere middelen dan rechtsmiddelen toe te passen om te besturen. En dat is ook het probleem. Dat blijkt uit de allereerste pagina van de preadviezen. De heer Wessel mocht op pagina 1 nog dingen vinden die in zijn lijn lagen, ik vind reeds op de eerste pagina een afwijking (waarmee een compliment aan de preadviseur is gegeven voor zijn consistentie): een ook door de heer Wessel geciteerde zin onderaan bladzijde 1, daar staat: 'In dit woord komt tot uiting dat het sanctierecht niet een zelfstandig bestaan leidt, maar dient tot ondersteuning van de rechsverhouding die men wil handhaven.' Nu is dat het punt. De vraag is juist of het administratieve recht bezig is rechtsverhoudingen te handhaven. En zo ja, welke rechtsverhoudingen.

Daar is een tweeledige argumentatie minstens voor nodig. Ten eerste dat men dan te kennen geeft van welke rechtsopvatting men uitgaat. Dan weet men ook, als men praat over handhaving van rechtsverhoudingen, wat men doet. En op de tweede plaats zal men – ik zal die bijzaken proberen even kort uit te werken – zal men moeten beseffen dat de sancties die hier besproken worden niet alleen rechtsverhoudingen handhaven, maar kwantitatief, misschien zelfs kwalitatief nog veel meer, *feitelijke* beleidsbeslissingen tot uitvoering brengen. Of er dan al dan niet een uitvoering van een rechtsverhouding is, is een vraag die alleen beantwoord kan worden op het moment dat men zijn rechtsopvat-

ting te kennen heeft gegeven. Op dit punt maakt de preadviseur op bladzijde 2 een Thomistische schuiver, als hij naar mijn idee – ik meen dat ik hem het Thomisme enigszins van huis uit mag toerekenen – als hij rechtmatigheid, doelmatigheid en rechtvaardigheid eigenlijk door elkaar haalt. Hij doet dat verderop ook, op enige pagina's komt het woord rechtvaardigheid voor. (Ik heb daar een sterk gevoel voor, mijnheer de voorzitter, voor dat woord, als het ergens staat dan zie ik het meteen.) Dat is op bladzijde 11 onderaan, dan spreekt hij over de combinatie van doelmatigheid en rechtvaardigheid. Toen heb ik mij afgevraagd of hij doelmatigheid en rechtmatigheid bedoelde, of dat hij inderdaad van een gerechtigheidsidee uitgaat op dat punt. Ik kijk naar bladzijde 32, nee bladzijde 35 eerst, waar hij sprekend over de wijze waarop politiedwang moet worden toegepast in de zaak van het Loosdrechts botenhuis (die hij aanhaalt) stelt dat dít nu een rechtsvraag is. Ja, als je dan tot de conclusie komt op het eind dat degene die dat recht het beste kan toepassen de rechter is, dan is in zijn definitie aan het begin (pag. 32) zijn conclusie al ingebouwd, hetgeen opnieuw pleit voor de consistentie van zijn betoog. Maar niet voor de juistheid daarvan. En ik dacht dat inderdaad, omdat men voortdurend uitgaat van het vraagpunt van de handhaving van de *rechts*verhoudingen, men daardoor de slipper maakt om terecht te komen bij de rechter. De kritiek die ook vandaag van verschillende kanten erop gericht is, dat de rechter al de verschillende sancties van het administratieve recht niet kán toepassen, vind ik met de heer Van Angeren in zoverre niet terecht, dat gebleken is in de afgelopen jaren dat organen die het nog niet konden, het later kunnen leren. Ik denk aan het nieuwe wetsontwerp waarbij de wet BAB een nieuwe vorm zal krijgen, met name aan het feit dat het orgaan dat daar recht spreekt een andere vorm zal krijgen. Het blijkt toch te kunnen. Maar als U niet ziet hoe belangrijk in dit verband de *aard* van de norm is die moet worden gehandhaafd, als dat niet een rol door de hele bespreking van zo'n materie speelt, dan komt het tot problemen.

Ik zal dit met één voorbeeld illustreren. Aan het begin van dit jaar heeft een commissie-Mulder, een naam die ik ook in de preadviezen enige keren ben tegengekomen, geadviseerd over de wijze waarop ordeverstoringen in groter verband zouden kunnen worden tegengegaan. Daar zijn ze tot een aantal conclusies gekomen over een aantal bevelen die zouden kunnen worden uitgevaardigd. U weet wel dat dit bij de publieke opinie, vooral bij diegenen die op rellen belust zijn, enige verontrusting heeft gewekt. Nu stelt de heer Van Angeren een rechtsmiddel voor waarvoor ik alleszins voel, dat het zou kunnen worden ingevoerd, met name op het terrein waar hij het over heeft, het milieurecht. Het merkwaardige is dat diezelfde groepen die verontrusting hebben ge-

toond over de wijze waarop eventueel rellen zouden kunnen worden bestreden met bevelen van officieren of van rechters, ten aanzien van dit voorstel door de heer Van Angeren gedaan, waarschijnlijk zeer enthousiast zullen worden. Ze zullen zeggen: 'Inderdaad, de grote industrieën die stinken, en stinkers die mogen worden bestreden'. Dat is ook de opmerking dacht ik die mevrouw Hoogendijk vanmorgen wilde maken, toen ze zei: 'Je moet kijken naar de mentaliteit van degenen die het gaan toepassen.' En we hebben het gevoel als je bezig bent grote industrieën te bestrijden, dan doe je een goede zaak (daar zit een rechtsopvatting achter en ook een politieke opvatting!). Maar wanneer je rellen bestrijdt dan is dat een minder goede zaak. En dan ziet U, dat precies hetzelfde soort middel, wanneer men niet onderscheidt naar de achtergrond waaruit ze worden verdedigd, tot geheel andere resultaten kan leiden. Dat pleit dus tegen Van Angeren, omdat ik uit zijn stuk niet kan opmaken wat zijn rechtsopvatting is, wat zijn rechtsidee is.

Dan het tweede wat ik wilde zeggen, dat iets korter kan zijn, mijnheer de voorzitter, dat is dat sancties er niet alleen zijn om het administratieve recht te handhaven, maar nog veel meer om het beleid van de overheid te kunnen doorzetten. Daarom las ik met genoegen het preadvies van de heer Verduin omdat hij in feite gewoon vertelt wat hij doet. En als U op bladzijde 41 ziet wat de heer Verduin allemaal doet, dan kan ik mij voorstellen dat hij niet zoveel behoefte heeft aan uitbreiding van het aantal middelen. Ik kan mij ook voorstellen dat hij, geschrokken van zijn eigen lijst, onmiddellijk aan de definitie van de sanctie heeft toegevoegd: de sanctie door de justitiabele uit te oefenen, want daar is wel enige aanleiding voor als men dat lijstje bekeken heeft. Welnu, ik geloof dat niet te ontkennen valt dat zaken als bijvoorbeeld hele centrale administratief-rechtelijke gegevens als goedkeuring en intrekking van een vergunning, dat die soms gebruikt kunnen worden om een rechtsverhouding te handhaven, maar óók, en regelmatig, gebruikt worden om alleen een beleidslijn door te zetten. Nu kan de heer Van Angeren op zeer slimme wijze zeggen 'dat is dus toch een rechtsvraag' (op bladzijde 2) doordat de gegrondheid van de te handhaven verplichting en de competentie van het handhavende gezag een rechtsvraag is. Maar dat is wel van de formele kant benaderd. Natuurlijk is dan alles een rechtsvraag geworden, maar de vraag is of het ook *materieel* een rechtsvraag is. Mijn stelling – ik heb het bij verschillende andere sprekers vandaag beluisterd – is dat je bij doorzetting van een beleidslijn lang niet altijd bezig bent rechtsnormen te handhaven, behalve dan dat degene die de beslissing nemen daartoe door het recht competent zijn geacht. Vandaar mijn bezwaar tegen de formulering van de opdracht aan de preadviseurs.

Voorzitter, ik sluit af. Ik wil zeggen, mij daarbij nogmaals bij de heer

Wessel aansluitend, dat U ook in mij een tegenstander van de invoering van een administratieve rechter, zoals door de heer Van Angeren voorgesteld, zult vinden. Dit niet alleen omdat ik Struycken gelezen heb, maar ook omdat ik het preadvies van de heer Van Angeren gelezen heb.

MR. W. DUK

M.d.V., Net als sommige andere sprekers ben ik hier gekomen om te luisteren en te zwijgen. Voor het laatste had en heb ik twee goede redenen: vooreerst de publiekrechtelijke rechtsbetrekkingen tussen de eerste preadvieseur en mij; voorts de omstandigheid, dat ik mij in een wat schizofrene positie bevind. Ik ben hier immers niet alleen als privé lid, maar ook als vertegenwoordiger van de Minister van Justitie, die natuurlijk een zwijgende rol op deze vergadering heeft.

Maar ik ben geprovoceerd; zowel door enkele sprekers als door bepaalde zwijgers. Wat die laatsten betreft: ik had schuimbekkende economische politierechters en officieren van justitie op dit podium verwacht. Zullen zij nu bij verstek worden veroordeeld voor hetgeen hun door de heer Van Angeren te laste is gelegd: namelijk dat zij hun werk niet goed genoeg doen, en dat dit daarom maar beter aan anderen kan worden toevertrouwd?

Wie zo'n veroordeling wenst uit te spreken, zal – ook in geval van verstek – toch wel met bewijzen moeten komen. Evenmin als Mevrouw Hoogendijk heb ik echter een empirisch of deductief bewijs gezien of gehoord. Er is wel gezegd: de boetes, opgelegd in economische strafzaken, zijn te laag en de bijzondere sancties, voorzien in de Wet op de economische delicten, worden te weinig toegepast. Maar wat is 'te laag' en wat 'te weinig'? Zonder relatering aan een sanctie-theorie, aan een leer van de straftoemeting (die overigens nog maar net op gang begint te komen) hangt zo'n kwalificatie in de lucht. Er zijn ook geen exacte gegevens, geen cijfers, in het geding gebracht. Evenmin is een dossieronderzoek verricht, via een steekproef uit de zaken die zich tot nu toe in de praktijk hebben voorgedaan. Daardoor missen wij zelfs een begin van een analyse.

Gesteld echter, dat wij, na een serieuze analyse van de voorgekomen zaken, en na bestudering van de relevante cijfers, inderdaad tot de conclusie zouden komen, dat lagere boetes zijn opgelegd, en (wat iets plausibeler klinkt) minder bijzondere sancties toegepast, dan overeenkomt met de eisen van een goed gefundeerde sanctie-theorie. Zouden wij dan van die conclusie mogen springen naar het desideratum van een radicale verandering van systeem?

Men stelle zich wel voor ogen, wat de gevolgen zouden zijn van de bepleite totale overgang van bevoegdheden – op sociaal-economisch terrein – van de gewone strafrechter naar een administratieve rechter. Het Wetboek van Strafvordering, met al zijn gedetailleerde voorschriften, en zijn waarborgen voor verdediging en vervolging, is dan niet meer van toepassing. Wat daarvoor in de plaats zou komen, blijft voorshands onduidelijk.

Het zou denkbaar zijn, dat hele wetboek (mutatis mutandis) over te schrijven; een gigantisch werk. Wat krijgen we dan? Een soort 'spiegelstrafrecht', met 'spiegel-strafvordering', in de trant van wat in Duitsland bestaat op het stuk van de z.g. 'Ordnungswidrigkeiten'. Ik kan de voordelen daarvan niet inzien. Het komt op een verandering van namen neer, en op het lichten van de economische strafrechter uit het organisatorische geheel van de gewone rechterlijke macht. Dat laatste gaat lijnrecht tegen de tendentie naar integratie in, het is in strijd met het streven, de bestaande bijzondere colleges te integreren in de rechterlijke organisatie waarvan de top wordt gevormd door de Hoge Raad.

Denkbaar zou ook zijn, dat het opleggen van sancties wegens overtreding van sociaal-economische (en andere bestuursrechtelijke) voorschriften stelselmatig wordt toevertrouwd aan 'de' administratie. De heer Wessel, wiens mondelinge en schriftelijke uiteenzettingen ik doorgaans met veel genoegen volg, is een van de voorstanders van dit denkbeeld. Hij vindt de administratie van nature geschikt voor het opleggen van sancties. Op grond van wat ik uit eigen ervaring van de administratie weet, vind ik haar daarvoor (echter) juist bij uitstek ongeschikt.

'De' administratie is meestal in feite de een of andere ambtenaar. Maar ook als de beslissing werkelijk wordt genomen door een bestuurder, met eigen politieke verantwoordelijkheid, is – wanneer het om de toepassing van sancties gaat – toch een leek bezig met incidentele uitoefening van de kunst van straftoemeting. Bovendien is hij iemand die moet zorgen voor de vervulling van de overheidstaak op het gebied van het overtreden voorschrift. Dat maakt hem min of meer rechter in eigen zaak. En van de waarborgen van Strafvordering komt in de regel natuurlijk niets terecht bij onderzoek en bestraffing door een bestuursorgaan. Bij deze evidente bezwaren komt dan nog de mogelijkheid van politieke pressie, waarvoor de administratie uiteraard veel gevoeliger is dan een rechter.

Wat ik verder heb gemist, is een scherpe analyse van het begrip 'sanctie'. Ik ben geneigd te zeggen: een sanctie is hetgeen moet of mag geschieden, indien (en ook alléén indien) een rechtens gesteld gebod of verbod is overtreden. Maar een sanctie, aldus gedefinieerd, kan gemak-

kelijk worden 'vermomd'. Enkele voorbeelden kunnen het laatste verduidelijken.

1. Het langer parkeren dan de maximale tijd, aangegeven op een parkeermeter, wordt formeel niet verboden, maar onderworpen aan een prohibitief tarief. Wie zijn auto langer laat staan, is (b.v.) *f* 50,– verschuldigd.

2 Aan een dienstplichtige, die als wetenschappelijk ambtenaar aan een universiteit of hogeschool is verbonden, wordt het niet verboden, vóór zijn dertigste jaar naar een geheel andere werkkring over te gaan. Alleen, wanneer hij dat doet, moet hij anderhalf jaar in militaire dienst.

3 Om geheel op rijkskosten te kunnen studeren, heeft een medisch student zich verbonden, na afloop van zijn studie ten minste vijf jaar als officier van gezondheid te dienen. Het wordt hem niet verboden zich geheel of ten dele aan die verbintenis te onttrekken, maar wel moet hij, wanneer hij dat doet, alsnog de kosten van zijn studie, c.q. een evenredig deel daarvan, aan het Rijk vergoeden.

Zijn nu die verplichtingen om (1) dat bedrag van *f* 50,– te betalen, (2) anderhalf jaar in militaire dienst te gaan, (3) de studiekosten te restitueren, als 'vermomde' sancties te beschouwen? In het eerste geval ben ik geneigd tot 'ja'; in het tweede tot 'nee'; in het derde twijfel ik. De grens tussen sancties en andere rechtsgevolgen is blijkbaar in de praktijk niet overal scherp te trekken.

Van de preadviseurs, en vooral van de heer Verduin als practicus, zou ik graag iets naders vernemen over de middelen die de administratie weet te verzinnen om sancties toe te passen waarvan niet openlijk wordt gezegd dat het om een sanctie gaat. En wordt in de praktijk bewust gebruik van zulke middelen gemaakt?

Tenslotte nog een enkel woord over het begrip 'positieve sanctie', dat de heer Van Maarseveen heeft gemist in het door de preadviseurs geschetste beeld. Hij had zich daarbij kunnen beroepen op het proefschrift van Alida Bos. Maar met hoeveel plezier ik die dissertatie ook heb gelezen – een proefschrift waarin, o.a. een classificatie is toegepast, volgens welke de z.g. positieve sancties worden begrepen onder de sancties – ik ben er helemaal niet van overtuigd geraakt, dat hiermee enige winst aan inzicht kan worden verkregen. Het begrip 'sanctie' vervluchtigt aldus tot iets wat te weinig duidelijke kenmerken heeft om het geschikt te laten blijven voor een afzonderlijke categorie. Een juridische

classificatie heeft alleen zin, wanneer de elementen van de onderscheiden 'klassen' (categorieën die elk met een aparte generieke term worden aangeduid) kenmerken gemeen hebben welke relevant zijn voor de toepassing van bepaalde rechtsregels. Het is mij vooralsnog niet duidelijk, bij het toepassen van welke rechtsregels het nodig of nuttig zou zijn, gebruik te maken van een begrip waaronder zowel beloningen en andere voordelen als straffen en andere nadelen voor de belanghebbende vallen. Op dit punt zie ik in de preadviezen dan ook geen tekort.

Mr. J. van Dooijeweert

Mr. J. van Dooijeweert merkt op, dat de Wet economische delicten ten opzichte van maatregelen tegenover een vergunninghouder minder een monopoliekarakter heeft, dan de heer Van Angeren in zijn preadvies stelt. Zo geeft b.v. de wet op het ter beschikking stellen van arbeidskrachten de Minister van Sociale Zaken de bevoegdheid om wanneer de houder van een vergunning ingevolge die wet zich niet aan de voorwaarden verbonden aan de vergunning houdt, de vergunning in te trekken. Van die intrekking staat ingevolge de wet BAB beroep open op de Raad van State, welk beroep overigens geen schorsende werking heeft. Er is een bepaald beleid van de Minister ten aanzien van het verlenen van vergunningen, van het opleggen van voorwaarden en van de controle op de naleving van die voorwaarden. Daarbij dient bedacht te worden, dat de intrekking van een vergunning weliswaar een beschikking is, die individueel werkt ten opzichte van de vergunninghouder, maar dat een dergelijke intrekking ook consequenties kan hebben ten opzichte van andere vergunninghouders, die zich in hetzelfde geval bevinden. Spreker stelt aan de hand van een voorbeeld uit de praktijk, waarbij een vergunning verleend aan een studentenuitzendbureau van de ene dag op de andere moest worden ingetrokken, dat het uitvoeren van dat beleid bezwaarlijk kan worden toevertrouwd aan de strafrechter of aan de administratieve rechter. De rechter kan niet zeer snel handelen, wordt geconfronteerd met een individueel geval, terwijl hij niet op de hoogte is van de overige gevallen.

Naar de mening van spreker moet het intrekken van vergunningen ingevolge de wet op het ter beschikking stellen van arbeidskrachten blijven worden toevertrouwd aan de Minister, met beroep op de administratieve rechter. Dit geldt ook voor talloze andere vergunningen. Uit theoretische overwegingen, maar vooral in verband met een snel en efficient bestuursbeleid, moet de rechter zich naar de mening van spreker ten aanzien van het intrekken van vergunningen niet op het terrein van de administratie begeven. In de praktijk blijkt ook, dat de Economische

Officieren niet zo erg geporteerd zijn voor het gebruik maken van de mogelijkheden om vergunningen door de Economische rechter te laten intrekken.

PROF. MR. A. D. BELINFANTE

Ik heb van mijnheer Van Maarsseveen gehoord dat ik vanmorgen zo'n ruim verhaal gehouden heb. Ik ben blij dat ik dat gehoord heb, want ik zal nu een eng, dogmatisch schoolmeestersverhaal houden over de preadviezen, ik dacht dat dat ook wel eens nuttig was. Ik weet niet of U de Geschichten der Philofophie Deutschland van Heine kent. Daar staat een verhaal in van de inwoners van Königsberg die iedere middag om twee uur hun klok gelijk zetten als er een mannetje zijn middagwandeling ging maken. En, zegt Heine dan, die inwoners wisten helemaal niet wie die man was, die zo precies iedere middag om twee uur ging wandelen; dat was ene Kant en zij wisten niet dat hij God vermoord had. Dat is geloof ik niet juist als je Kant leest, maar Heine mag ook wel eens een fout maken. Bij het lezen van het preadvies van mijnheer Van Angeren dacht ik, daar zit hij nou, en als ik hem hier zo zie zitten, dan realiseren wij ons niet dat dat de man is die de beschikking vermoord heeft. Ik vraag me namelijk dit af, is niet een van de wezenlijke dingen van een beschikking dat daar een karaktertrek aan vastzit die in het frans heet le privilège du péralable dat wil zeggen de executeerbaarheid, vatbaarheid voor onmiddellijke tenuitvoerlegging; préalable dat wil zeggen met de mogelijkheid van controle achteraf door de rechter. Als U nu de tenuitvoerlegging, de sanctie brengt bij de rechter, wat is die beschikking dan anders dan een vriendelijk of misschien een onvriendelijk briefje? Wanneer er in een gemeenteverordening staat dat ik de takken van mijn boom niet over het hek van mijn voortuin over de weg mag laten groeien, dan gebeurt er dit als ik het toch doe: dan krijg ik een briefje van de gemeente waarin staat dat ik ze binnen een week moet weghalen en anders worden ze op mijn kosten door de Plantsoenendienst gesnoeid. Als ik nu die sanctie naar de rechter breng, wat komt er dan?, een briefje van de gemeente of ik die takken wil weghalen, en dat kan dan een vriendelijk of een onvriendelijk briefje zijn, maar het zal me verder een zorg wezen, want dat briefje doet niets, daar moet eerst de rechter zijn sanctie aan verbinden. Nou is dat allemaal niet erg, dat kan, maar als we dat zouden doen dan hebben we dus een heleboel tijd verknoeid aan allerlei waarborgen die we juist met het oog op de uitvoerbaarheid aan de beschikking zijn gaan stellen. Die moet gemotiveerd zijn en goed gemotiveerd zijn en de belanghebbenden moeten zo mogelijk gehoord worden. Enfin, mijnheer Van Maarseveen

kan er meer van vertellen, die is er al jaren met een commissie mee bezig en hij is nog niet zo ver dat hij klaar is. Als mijnheer Van Angeren zijn zin krijgt dan is dat allemaal niet zo nodig, want het is van weinig belang of aan een unverbindlich briefje van de gemeente meer of minder waarborgen verbonden zijn, want voorlopig, voor de rechterlijke tussenkomst, doet dat briefje toch niets. Ik wou mijnheer Van Angeren vragen: hoe zit dat eigenlijk, kan je één zo'n steen wegtrekken onder een gebouw zonder dat de rest ook in elkaar valt?

PROF. DR. G. A. VAN POELJE

De preadviseur Verduin begint zijn opstel met een citaat van een zekere v. P., die een opmerking gemaakt heeft over de z.i. wenselijke beknoptheid van alle geredeneer over de handhaving van het bestuursrecht. Omdat het bekend is, dat ik met die v.P. zekere relaties onderhoud, acht ik het mijn plicht hier mede te delen dat v. P. het standpunt van 1967 nog altijd het juiste acht. Iets moet hier aan worden toegevoegd. In de eerste plaats, dat het werk van Giacometti [1]) niet een bescheiden dun deeltje is, maar een werk van circa 575 bladzijden. Verder, dat Walter Jellinek, van wiens werk, dat in zijn tijd niet te overtreffen was, in 1931 een derde druk verscheen, en dat na de oorlog nog een keer herdrukt is, van 545 grote bladzijden er maar 20 nodig had voor de behandeling van de *Verwaltungszwang,* dat Vegting in zijn eerste deel met 8 bladzijden volstaat en dat Forsthoff in de 2e druk uit 1951 van het eerste deel van zijn leerboek van het bestuursrecht aan 11 van de 444 bladzijden genoeg heeft. Deze voorbeelden kunnen nog worden uitgebreid.

Nu moet daarbij wel worden opgemerkt, dat Giacometti handelt over het *'rechtsstaatliche'* bestuursrecht en dat ook de andere schrijvers, behalve Forsthoff nog de leer van de rechtsstaat aanhangen. Forsthoff schrijft in zijn 'Rechtsfragen der leistenden Verwaltung [2]) 'Die Daseinsvorsorge ist das Primäire. Bei ihr hat alle Dogmatik des Verwaltungsrechts dem gemasz einzusetzen". Nog een stap verder, en v. P. meent terecht, gaat een schrijver in het tijdschrift Kommunalwirtschaft van augustus 1970, die stelt:

Der frühere Gegensatz zwischen Verwaltung und Wirtschaft ist in demselben Masz verschwunden in dem die Verwaltung sich von der Eingrifsverwaltung des neunzehnten Jahrhundert zu der Leistungsverwaltung entwickelt hat.

1. Polygraphischer Verlag, Zürich, 1960.
2. Kohlhammer, Stuttgart, 1959.

Als we dit inzien zullen we, meent v. P. nog een stap verder moeten gaan. We zullen van de oude tegenstelling tussen publiek- en privaatrecht, die men elders ook nooit nodig heeft gehad, afstand moeten doen. We zullen ook onze verdere indeling van het rechts-stelsel moeten herzien en, om een enkel voorbeeld te noemen, moeten aanvaarden dat het oude strafrecht al een heel eind op weg is om een belangrijk onderdeel van het sociale recht te worden.

Hier ligt dus een geweldige taak. Niet meer voor v. P. maar voor de jonge generatie. Dat in deze nieuwe ontwikkeling, ook als onderdeel van de nagestreefde openbaarheid, het geheim van de raadkamer moet verdwijnen, spreekt voor v. P. vanzelf.

Onze jonge generatie, Van Angeren b.v. ook, staat dus voor een geweldige taak, die alle beschikbare krachten opvorderen zal, die overgrote inspanning en toewijding vraagt, zodat we aan relatieve kleinigheden, zoals het spelen met een onderscheiding van tien à twintig soorten van sancties rustig voorbij kunnen gaan.

Hier komt nog iets bij. Het begrip sanctie is ook meer een sociaal dan een juridisch begrip. Sancties worden in het verenigingsleven, in het bedrijfsleven, in de sport op ruime schaal toegepast. Er zijn bovendien ook nog godsdienstige sancties, men denke b.v. aan het ontzeggen van het recht om deel te nemen aan het avondmaal. Wat betreft de problematiek, die vandaag aan de orde is, kunnen we dus naar het oordeel van v. P. beter het voorbeeld van Jellinek volgen, op bescheiden toon spreken over de dwangmiddelen, waarover het bestuur beschikt om zo nodig het naleven van bepaalde voorschriften te verzekeren.

M.d.V. Dit zijn kort samengevat de opvattingen, die v. P. bleek te huldigen. Als ik hier nog een enkele persoonlijke opvatting aan mag toevoegen, dan is het deze.

Ik ben allerminst ongevoelig voor de uitspraak van professor Verpaalen, dat strafrecht, tuchtrecht en administratieve sancties alle takken zijn van dezelfde stam, namelijk complexen van rechtsregels, waarvan het nakomen wordt gewaarborgd.[1]) Ik vermijd daarbij echter de woorden 'door leed' van Verpaalen. Want ik meen dat we onder weg zijn naar een toekomst, waarin het toebrengen van leed in steeds mindere mate middel tot het doel mag wezen, maar waarin, en dit geldt zeer in het bijzonder voor het strafrecht, de z.g. sanctie zal zijn een sociaal-paedagogische, vormende, curatieve maatregel, waardoor de mens wordt verbeterd, tot hoger peil wordt verheven, en niet wordt afgeschrikt. Naast de jurist krijgen zo de sociaal-leidende persoon, de bioloog, de medicus, misschien zelfs de chirurg een taak. Het is duidelijk, dat daarbij aan de recht-sprekende instanties ook nieuwe en zeer hoge

1. Preadivies Ned. Juristenvereniging over tuchtrecht en tuchtrechtspraak, blz. 84.

eisen zullen moeten worden gesteld. En dit laatste heeft vooral ook waarde, als we denken aan de ontwikkeling van de administratieve rechtspraak. Het belangrijkste probleem is daarbij, waar vinden wij de mensen in voldoend aantal om op een door ieder geëerbiedigd niveau ook in bestuurlijke vragen te beslissen wat als recht moet worden aanvaard. Hebben we die mensen in voldoend aantal, kunnen we hen aan andere taken onttrekken, kunnen we hen zulk een status geven, dat zij in deze taak voldoening voor het leven vinden. Zolang men hieromtrent geen zekerheid heeft moet men met de verdere ontwikkeling van de administratieve rechtspraak slechts uiterst voorzichtig voorwaarts gaan.

III Antwoorden op de preadviezen

MR. J. A. M. VAN ANGEREN

Ik wil eerst zeggen, dat ik erkentelijk ben voor de veelheid en het niveau van de reacties die mijn preadvies vandaag heeft opgeroepen. Dat er een aantal kritische opmerkingen zou worden gemaakt, was voor mij geen verrassing: mijn voorstellen halen nogal wat overhoop.

Ik zou de kritische beschouwingen ter wille van de overzichtelijkheid als volgt willen indelen. Er waren sprekers, ik noem de heren Oostenbrink, Wessel, en Van Dooyeweert, die vonden dat in mijn systeem ten onrechte bepaalde bevoegdheden aan de administratie zouden worden ontnomen. Anderen, zoals de heren Mok, Verloren van Themaat, Snijders, en Duk, en ook Mevrouw Hoogendijk, bepleitten het voortbestaan van sanctionering door de strafrechter, zij het met de aanbeveling om de nodige verbeteringen aan te brengen.

Om nu met de laatstgenoemde sprekers te beginnen. De heer Mok vindt de werking van de Wet op de economische delicten nog zo slecht niet. Hij wil sanctionering door de strafrechter handhaven, en geeft als argument dat een vervuiler van rivieren en een knoeiende bakker schurken zijn, die hij aan de zorgen van de strafrechter wil toevertrouwen. Hij stelt voorts de vraag: waarom voor het administratief recht afwijken van andere delen van het publiekrecht? De heer Kan formuleert in zijn beschouwing in het Nederlands Juristenblad(1971, p. 1025v.) dezelfde vraag met weer een iets andere nuance: blijft er in het door mij voorgestelde systeem dan niets meer over voor de strafrechter?

Ik wil op deze vragen als volgt antwoorden. Ik zie niet in waarom men zou moeten bewijzen waarom nu juist het administratief recht zou afwijken van andere delen van het publiekrecht. Dat bewijs is m.i. niet nodig, omdat de wijze van sanctionering niet afhangt van de aard van het te handhaven recht, maar van de vraag of dat recht het meest doelmatig door middel van het strafrecht wordt gehandhaafd. Men mag alleen bij bevestigende beantwoording van deze vraag de verbinding publiekrecht-strafrecht maken. De vraag die nu voor het administratief recht overblijft luidt: zijn er gevallen – samenhangend met het administratief recht – denkbaar waarin de strafsanctie het meest doelmatige sanctiemiddel is en de strafrechter het meest aangewezen orgaan? Hoewel ik, wanneer het enkel gaat om de handhaving van de administratieve rechtsbetrekking, geen behoefte zie aan een strafsanctie, kunnen er naar mijn mening daarnaast gevallen zijn waarin er voor ingrijpen van de strafrechter met strafrechtelijke middelen aanleiding is. Uitgaande

van het doelmatigheidskriterium is er plaats voor het strafrecht indien alleen door de straf de onrust in de samenleving wordt weggenomen. Deze figuur doet zich voor bij overtredingen van het administratief recht, die tevens – en vooral – een inbreuk betekenen op iemands leven of gezondheid. De knoeiende bakker in het voorbeeld van de heer Mok pleegt zo'n inbreuk en is daarom een klant van de strafrechters: met de straf kan in zo'n (uitzonderlijk) geval de onrust in de samenleving worden weggenomen. In dit verband zou het aanbeveling verdienen eens na te gaan in hoeverre in het Wetboek van Strafrecht aan het delict 'dood of zwaar lichamelijk letsel door schuld' een bredere werking zou kunnen worden gegeven, zodat het slaat op het bovengenoemde geval.

Ook in het door de heer Snijders genoemde voorbeeld: de knokploeg die de ambtenaren belet om een maatregel als politiedwang te executeren, zie ik evenals hij aanleiding voor strafrechtelijk optreden. Maar dan niet omdat ik de straf dan beschouw als een sanctiemiddel ter handhaving van het administratief recht. Voor een straf is dan aanleiding omdat hij een doelmatig antwoord is op commune delicten als geweldpleging en mishandeling. Het te beschermen rechtsgoed is in dit geval niet de administratieve rechtsbetrekking maar de veiligheid van personen.

De heren Mok en Verloren van Themaat hebben voorts opgemerkt waarborgen die het Wetboek van Strafvordering biedt overboord worden gezet. Ik wil er ten eerste op wijzen, dat mijn voorstellen voorzover het gaat om de administratieve sancties meer procesrechtelijke waarborgen brengen dan thans het geval is. En wat de overschakeling van strafsanctie op de voorgestelde dwangmiddelen (dwangsom en schadevergoeding) betreft: wat is er tegen om bepaalde delen van het Wetboek van Strafvordering die men niet wil missen (zoals de processuele waarborgen) van overeenkomstige toepassing te verklaren? Dat gebeurt thans reeds in de Wet tuchtrechtspraak bedrijfsorganisatie.

De heren Mod en Verloren van Themaat hebben voorts opgemerkt dat de dwangsom niet geheel brengt wat men ervan verwacht, aangezien een nieuwe overtreding moet worden bewezen en opgespoord. Ik meen dat het met die nadelen nogal zal loslopen. Artikel 58 van de Wet administratieve rechtspraak bedrijfsorganisatie verklaart artikel 611*b* van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering toepasselijk: indien de dwangsom wordt verbeurd geldt het vonnis, waarbij hij is vastgesteld, als executoriale titel. Als de overtreder bezwaren heeft, kan hij een executiegeschil aanhangig maken[1]. Ik zie zo niet aanstonds de bezwaren van deze regeling. Dat de dwangsom in zo'n geval misschien te laag zou

1. Zie daarvoor Hofmann-Drion-Wiersma, 8ste druk p. 180.

zijn in verhouding tot de nieuwe overtreding is niet waarschijnlijk. Maar aangenomen dat dit zal voorkomen is er m.i. nog geen man overboord. Een nieuwe ernstige overtreding zal ook zware gevolgen hebben. Maar dàn kan de rechter toch opnieuw optreden? Op die ernstige gevolgen kan weer met een veroordeling tot schadevergoeding worden gereageerd en eventueel voor de toekomst: een nieuwe (verhoogde) dwangsom.

De heer Verloren van Themaat acht voorts de dwangsom niet adequaat bij een eenmalige ernstige overtreding, en de schadevergoeding niet bij kleine wetsschendingen. Ik zou daarop willen zeggen: bij eenmalige ernstige overtreding zal de schade duidelijker aanwijsbaar zijn en is er voor een reactie in de vorm van schadevergoeding aanleiding. Als de schade klein of moeilijk aanwijsbaar is zie ik meer in een dwangsom voor de toekomst.

Mevrouw Hoogendijk en de heer Duk vinden dat ik de strafrechter allerlei dingen heb verweten zonder argumenten aan te voeren. Ik dacht dat ik dat toch wel heb gedaan door erop te wijzen dat de strafrechter meer oog heeft voor de dader en minder voor de overtreding als zodanig. Dit is trouwens geen verwijt; ik heb het een verworvenheid genoemd. De vraag is echter of het administratief recht aldus zo goed mogelijk tot zijn recht komt. Bovendien is de strafrechtspleging ook voor een deel in handen van het openbaar ministerie, dat voor executieproblemen staat.

Ik kan uiteraard niet alles met cijfers staven, maar zulke exacte gegevens zijn in het recht niet altijd beschikbaar. Er zijn tal van zaken, die thans in discussie zijn, waarbij men *voelt* dat er iets mis is, ook al zijn er geen statistieken. Overigens: cijfers over de toepassing van de W.E.D. zijn er; het gaat om de interpretatie daarvan. Die kan niet anders dan subjectief zijn. Hetzelfde geldt voor de standpunten en conclusies van de commissie-vermogensstraffen; dat is nog geen reden waarom die commissie op het verkeerde spoor zit.

De heer Van der Jagt zag vooral practische moeilijkheden bij een omschakeling van strafrechter naar administratieve rechter. Dat het een hele ommezwaai zou zijn beaam ik. Een vraag als: wie gaat de taak van het openbaar ministerie overnemen?, vind ik echter niet zo moeilijk te beantwoorden: een dienst als b.v. de A.I.D. zou die rol best kunnen vervullen. [1])

Nu de sprekers die opkwamen voor de administratie als sanctionerend orgaan. De heer Wessel gaat hierin zeer ver: hij zou als conclusie van mijn betoog willen zien dat de administratie de meest aangewezen handhaver van het administratief recht is. Het kan zijn dat de

1. Algemene Inspectiedienst, belast met de controle op de naleving van voorschriften op het gebied van de landbouw en de visserij.

heer Wessel onder sanctionering iets anders verstaat dan ik. Dat de administratie zou kunnen bijsturen is niet in strijd met wat ik voorstel: het is mijns inziens een eerder stadium van overheidsoptreden. Maar als het werkelijk tot het gebruik van dwangmiddelen in de door mij bedoelde zin komt – en ik veronderstel dat ook de heer Wessel deze niet geheel zal willen afschaffen – dan heeft hantering door de administratie in het oog lopende bezwaren. Ik zou het opleggen van een dwangsom niet graag aan de administratie – die toch partij is – overlaten. Ik ben het op dit punt wel eens met de heer Duk,die betoogde dat dan procedure voor een rechter de meeste waarborgen biedt.

De heren Oostenbrink en Scheltens hebben de aandacht gevestigd op de sanctionering van het belastingrecht en hebben gevraagd waarom ik daaraan voorbij ben gegaan. Zoals de heer Oostenbrink zelf heeft opgemerkt is het zaak een zo breed mogelijk terrein te verkennen. Beperking is echter onvermijdbaar. Ik heb daarom twee gebieden gekozen die mijns inziens meer aanraking hebben met het 'doorsnee-administratief recht' dan het belastingrecht. De heer Scheltens heeft zelf eigenlijk al duidelijk gemaakt waarom dit deel van het recht afwijkt van andere takken: het gaat in het belastingrecht om verplichtingen van financiële aard. Een administratieve boete ligt daarom, anders dan elders in het administratief recht, voor de hand.

De heer Oostenbrink heeft voorts gewezen op de nuanceringen die de figuur van de intrekking van de vergunning kan hebben. Ik meen dat er een aantal mogelijkheden denkbaar zijn, waarin de intrekking geen sanctie-karakter heeft; dan is hantering ervan door de administratie geen bezwaar. Het gaat mij om het geval dat de voorwaarden zijn overtreden. Ligt hierin niet voldoende onderscheid?

De heer Van Dooyeweert heeft betoogd dat de rechter – anders dan de administratie – niet de konsekwenties kan overzien van de sanctie. Ik betwijfel of deze stelling houdbaar is, gezien het feit dat algemeen wordt aangenomen dat een rechter wel de gevolgen van overheidshandelen, en a fortiori sanctionering, kan overzien in een beroepsprocedure. Ik vind juist in verband met die konsekwenties de inschakeling van de rechter in een zo vroeg mogelijk stadium – dat is de sanctionering zelf – zo aanbevelenswaardig.

Voorts heeft de heer Scheltens een lans gebroken voor de combinatie van administratie en rechter als sanctionerende organen. Afgezien van de bezwaren van strafrechtspraak zie ik in een combinatie het gevaar van een samenloop van sancties.

Dan nog enkele opmerkingen die in het algemeen over mijn preadvies zijn gemaakt. De heren Dassen en Vergragt hebben erop gewezen dat ik slechts acht heb geslagen op de sanctionering van de rechtsbetrekking door de overheid tegenover de burger en niet andersom. Ik

heb indertijd bij het bestuur van de V.A.R. naar de strekking van de titel geïnformeerd en vernam dat het ging om de vraag hoe het administratief recht tegenover de burger geldend gemaakt kon worden. Dit ter vermijding van misverstand.

De heer Vergragt heeft opgemerkt dat ik het sanctionerend effect van het bestaan van een verbodsbepaling heb onderschat. Dat het enkele bestaan van een bepaling van betekenis is, heb ik niet bestreden. Het gaat er echter wel om, dat de waarde van zo'n bepaling toch ook weer afhankelijk is van haar toepassing: dat is het stadium waarin de wet voor de betrokkene 'voelbaar' wordt.

De heer Snijders heeft betoogd dat de Wet op de economische delicten vaak voorschriften sanctioneert die geen administratieve rechtsbetrekking opleveren, b.v. de Winkelsluitingswet. Ik vermoed dat hij het begrip 'administratieve rechtsbetrekking' – dat blijkt ook uit zijn verdere betoog – opvat in de zin van 'beschikking'. Maar ik heb het begrip ruimer opgevat: iedere rechtsverhouding, in het leven geroepen bij of krachtens een administratiefrechtelijk voorschrift (waaronder de beschikking natuurlijk wel een belangrijke plaats inneemt). Uiteraard blijft men dan zitten met de vraag wat een administratiefrechtelijk voorschrift is. Dat zal van geval tot geval moeten worden bezien. De twee grote gebieden die ik in ogenschouw heb genomen zijn dunkt mij wel typisch administratief recht.

Als ik de heer Jurgens goed begrepen heb, is hij van mening dat ik er te weinig rekening mee heb gehouden, dat beslissingen van de administratie vaak een beleidskarakter hebben, zodat dan niet gesproken kan worden van sanctionering van administratief *recht*. Ik dacht, dat we niet zover van elkaar afstaan als de heer Jurgens meent. Ook beleidsbeslissingen kunnen immers rechtsbetrekkingen scheppen; in zoverre komt het administratief recht aan de orde. Die rechtsbetrekkingen worden gehandhaafd door sancties, als door mij bedoeld. Dat de overheid via haar *beleid* vooraf een zekere invloed kan uitoefenen is een andere zaak. Dit optreden behoort niet meer onder wat ik versta als sanctionering.

Tenslotte de interventie van de voorzitter. De heer Belinfante heeft betoogd, dat ik met mijn systeem de beschikking heb ondergraven en dat aldus al het streven naar waarborgen rond de beschikking tevergeefs is geweest. Ik zie echter niet in dat een andere wijze van sanctionering de beschikking als rechtsfiguur op losse schroeven zou kunnen zetten. Ook nu komt het toch zelden voor dat een beschikking feitelijk wordt gesanctioneerd. Als de strafrechter zich ermee bemoeit is de situatie wat dit betreft hetzelfde als in mijn systeem. Overigens werken we in het civiele recht toch ook met rechtsverhoudingen die – als het er op aan komt – pas door de rechter worden gesanctioneerd: men

denke b.v. aan een C.A.O., die desondanks met zoveel waarborgen is omgeven.

MR. TH. J. C. VERDUIN

Toen ik enige voorbeschouwingen in de vakliteratuur gelezen had kwam in mijn geheugen een typisch Engels brokje conversatie uit een van de romans van de door mij bewonderde schrijver C. P. Snow uit de Lewis Eliot-serie, zoals u weet een oud civil-servaut en misschien vandaar de verwantschap. Iemand zegt tegen zijn vriend: 'I'm sorry if you are too disappointed', waarop de laatstgenoemde antwoordt: 'I don't pretend to be overjoyed'. Gelukkig is het vandaag meegevallen en ik ben dan ook zeer erkentelijk voor de waarderende woorden die de debaters vanmorgen aan *ons* adres, mag ik wel zeggen, hebben gesproken en dat maakt de kritiek ook waardevoller. Ik wil mij verantwoorden ten aanzien van mijn ruime opvatting inzake het begrip sanctionering en mijn standpunt dat de overheid geen behoefte heeft aan uitbreiding van de mogelijkheden tot sanctionering. Mijn visie spruit dan voort uit twee hoofdgegevens waaraan op grond van de bestuurspraktijk van de laatste jaren mijns inziens niet valt te tornen en waarop, meen ik, ook de heer Wessel heeft gedoeld. Ten eerste: de betekenis en de functie van de overheid zijn sterk aan het veranderen. Dit geldt in het bijzonder het gezag van de overheid, die zich juist op dit punt in haar representativiteit en exclusiviteit niet meer kan waarmaken. De huidige gezagscrisis is onmiskenbaar. Wie zich in een dergelijke fundamentele crisis bevindt is niet gebaat bij uitbreiding van zijn bevoegdheden ter handhaving van dat aangetaste gezag. Het tweede punt dat daarmee ten nauwste samenhangt is de niet meer weg te denken activiteit van de burgerij, leidende tot een zodanige graad van participatie in het bestuur dat de burger een duidelijke invloed heeft op dat bestuur en daarmee ook de hantering van het administratieve recht door het bestuur. Waar zich bij de *hantering* van het administratieve recht een duidelijk tweerichtingverkeer ontwikkelt, constateer ik hetzelfde tweerichtingverkeer bij de *handhaving* ervan. Het is daarbij minder belangrijk in welke vorm het tweezijdig richtingverkeer is belichaamd. Het fenomeen *is* er doodeenvoudig en ik trek derhalve de lijn van de rechtsbescherming van de burger door tot en met de handhaving van het recht, in casu het administratief recht. Uiteraard denken wij bij de sanctionering van wettelijke bepalingen allereerst aan de figuur van handhaving van het recht door de overheid tegenover de burger. Van sanctionering is echter evenzeer sprake wanneer een hogere overheid een lagere dwingt het administratief recht na te leven of op een, naar het oordeel van de hogere overheid, betere wijze

dan de gewraakte na te leven. In dit spanningsveld der rechtsbetrekkingen doen zich dan verschillende figuren voor: overheid A dwingt overheid B, van eenzelfde overheid dwingt het ene orgaan het andere, een orgaan van de ene overheid treedt in de eerste plaats van een andere overheid. Hieruit laten zich verschillende vormen van handhaving van het administratieve recht, waarvan de heer Jurgens zo geschrokken is, logisch afleiden. Het toepassen van sanctionerende maatregelen is derhalve geenszins uitsluitend op de burger gericht. Dit verklaart al een opmerkelijk verschil in de opvattingen van de heer Van Angeren en ondergetekende. Wanneer u echter de stelling onderschrijft dat de ene overheid op de andere overheid sanctionering toepast – en ik kan mij niet voorstellen dat men deze waarheid tot een onzekerheid relativeert – moet het toch geen al te gedurfde stap betekenen ook de middelen, die de *burger* rechtens kan toepassen teneinde de overheid te dwingen tot naleving van het recht, onder sanctionering te brengen. Ik dacht dat de heer Wessel mijn opvatting van het tweezijdig benaderen van het fenomeen van sanctionering in dit opzicht deelt. Ik heb met mijn betoog voortgebouwd op hetgeen Van der Burg in zijn preadvies van vorig jaar heeft geponeerd. Binnen het door hem geschetst netwerk van interactieprocessen speelt zich de strijdhouding van onderdaan tegenover het gezag af. Juist op dit punt ligt m.i. de kloof tussen de theorie en de praktijk. Mijnheer de voorzitter, een van uw illustere voorgangers in deze vergadering heeft ons aan het slot van zijn preadvies 'Zijn de traditionele vormen en begrippen van het bestuursrecht toereikend bij de uitbreiding van de overheidstaak, met name op sociaal en economisch gebied' – en dan weet u dat ik de heer Donner bedoel – geplaatst voor het volgende dilemma: 'òf het stelsel van ons staats- en administratief recht uit te zetten en aan te passen, zodat het nieuwe verschijnselen omvatten kan en daaraan een behoorlijke plaats geeft in de rechtsorde, of te aanvaarden dat de werkelijkheid van staats- en bestuurs*leven* hoe langer hoe meer aan de staats- en bestuurs*rechtelijke* orde ontgroeit en dat de beginselen welke aan die orde ten grondslag liggen tot monumenten van een voorbij tijdperk ontaarden.' Elf jaar geleden is dat geschreven![1])
In theorie zijn vele zaken waterdicht geregeld. Zo zijn de wettelijke bepalingen inzake de gemeentelijke toepassing van politiedwang en parate executie perfect, maar de bestuursambtenaar met zijn advies en de bestuurders met hun besluit komen in de praktijk voor onmogelijke opgaven te staan. Dit zal elke bestuurder en elke ambtenaar in deze zaal kunnen bevestigen. Met hoe weinig effect wordt de moeite van de administratief-rechtelijke procedure vaak beloond. Ik mag u in herinnering brengen de acties van het provinciaal bestuur van Zuid-Holland tot ver-

1. Geschr. XLII, blz. 25. Cursivering van prof. Donner.

wijdering van de zonder vergunning en in strijd met de provinciale verordening geplaatste caravans. Ik mag u noemen de moeilijkheden voor het gemeentebestuur verbonden aan het ontruimen van gekraakte panden, het slopen van panden, die leeggekomen, opnieuw zijn betrokken, het ontruimen van huizen die in strijd met de bepaling van de woonruimtewet zijn betrokken door gezinnen zonder de vereiste woonvergunning. En wat zal de overheid doen als in een gistende saneringsbuurt de bewoners een stuk openbare straat hebben veranderd in een kleuter-speelplaats: in de oorspronkelijke staat terugbrengen? wie zal dat aandurven? Ik denk aan de praktijk met betrekking tot de huizen welke door de gastarbeiders worden betrokken, aan pensions, die te grote aantallen gastarbeiders herbergen. Ook al beschikt de gemeente over een goed sluitende verordening, die dergelijke logementen aan een nauwkeurig omschreven regime onderwerpt, dan nog wijst de praktijk uit dat een gemeente slechts spaarzaam gebruik maakt, sterker: slechts zelden, met veel pijn en nood, gebruik kàn maken van de sanctie van sluiting. Er is immers geen alternatief voor het onderbrengen van de arbeiders. Een ander voorbeeld: iemand heeft zonder bouwvergunning zijn woning uitgebreid met een garage welke op voor tuin bestemde grond is gebouwd. B. en W. gaan sanctie toepassen en schrijven de man aan het gebouwtje te verwijderen. De man doet het niet, maar vraagt een bouwvergunning aan. B. en W. zijn van mening dat de in dit geval nodige vrijstelling niet moet worden verleend en weigeren de bouwvergunning. Dit zouden zij ook gedaan hebben als het gebouwtje nog niet zou zijn verrezen. De man gaat in beroep bij de raad, en ik verzeker u: in negen van de tien gevallen verleent de raad alsnog de bouwvergunning. Het gevolg: B. en W. voelen er weinig voor telkens hun neus te stoten. Helmstrijd wijst in Bouwrecht van september j.l. onder de titel 'Kraken van woningen en andere gebouwen' ook op dit probleem. Hij schrijft: 'Sommigen hebben de gemeentebesturen er een verwijt van gemaakt dat zij niet méér van de bevoegdheden die de Woonruimtewet hun geeft gebruik maken. Zo deed Enschedé in 'Delict en delinquent', jaargang 1, blz. 235 e.v. en ook anderen hebben zich in deze zin geuit.' Het zal u niet verbazen dat ik zo'n verwijt nogal ongegrond vind. De atleet, die aan een spierverlamming lijdt, moet u niet de honderd meter sprint laten lopen en zo vergaat het de overheid. Welk gemeentebestuur zal er toe overgaan consequent zelf de voortuinen van particuliere woningen in oude staat te herstellen wanneer de bewoner er clandestien een tegelplateau van heeft gemaakt om er zijn auto te stallen? Welk gemeentebestuur zal consequent clandestien gebouwde dakkapellen afbreken en er het vroegere steekraampje voor terugplaatsen? Dit dan ter aanvulling op de mijns inziens sprekende voorbeelden in mijn preadvies, waarvan de heer Mok heeft gevraagd: hoe staan ze eigenlijk in verband

tot het onderwerp van de sanctionering. Mijn eerste voorbeeld gaat over een dreigende vernietiging door de Kroon, ik dacht een nogal klassieke sanctie. Bovendien dreigt er een kort geding, wat ik zie als een voorbeeld van de door mij bepleite ruime opvatting van sanctionering. Het tweede voorbeeld betreft sluiting van een Hinderwetinrichting; ook dit komt mij een typische vorm van sanctionering voor. Het derde voorbeeld had ik gekozen als een vorm van de door mij voorgestane opvatting van een tweezijdige methode van sanctionering, terwijl het vierde voorbeeld duidelijk een geval van politiedwang is. Wanneer de heer Mok bezwaar maakt tegen het noemen van de onteigeningsfiguur in dit verband, dan mag ik toch wel in herinnering brengen dat onteigening van oudsher de sanctie was op de werking van het uitbreidingsplan. Hij wijst er voorts op dat men ook de civiele sancties niet uit het oog mag verliezen. Ik mag daaruit concluderen dat hij het in dat opzicht met mij eens is. Natuurlijk ging de heer Kocken naar het spreekgestoelte: ik had hem ook volledig uitgedaagd. Maar wanneer de heer Kocken zegt: de heer Verduin heeft mij niet begrepen, dan moet ik toch heel nuchter constateren dat ik inderdaad niet begrijp waarom hij op deze zaak terugkomt, want ook vanmorgen heeft de heer Kocken nadrukkelijk de aandacht gevestigd op het imperatieve voorschrift van de sluiting van artikel 28, *eerste* lid, van de Hinderwet. Hij zegt terecht, dat dit voorschrift onhoudbaar is, want imperatief zegt de wet dat je moet sluiten, ook wanneer er maar de geringste overtreding van de voorwaarden wordt geconstateerd. Maar daarop richtte mijn kritiek zich niet. Mijn kritiek richtte zich op het feit – en dat kunt u op blz. 46 van mijn preadvies lezen – dat de heer Kocken (ook vanmorgen) niets zegt over artikel 28, *derde* lid. Hij zou gelijk hebben als niet artikel 28, derde lid, juist wel de ruimte openlaat voor een gemeentebestuur voor wikken en wegen en voor het middel van de schriftelijke kennisgeving van voorgenomen sluiting, waarvan beroep mogelijk is.

Mijnheer de voorzitter, in de rug van de voorzitterszetel in de Amsterdamse raadzaal staat een prachtige spreuk: 'legi gregi'. Welke kudde hier bedoeld wordt laat ik in het midden maar de patriarchale visie op de overheid en haar gezag zal nog maar weinigen aanspreken. In ieder geval zijn de bestuurderen in den lande wel tot de overtuiging gekomen dat het hier gaat om een 'plus-quam-perfectum'. Op grond van de door mij gegeven en hierbij aangevulde schets van de werkelijkheid meen ik dat er geen behoefte bestaat aan meer en grotere bevoegdheden van de overheid ter handhaving van het administratieve recht. Ik leg de nadruk op overheid, omdat ik daaronder versta openbare bestuurslichamen als een van de machten in de trits overheid-burger-rechter. Deze zelfde trits treffen wij aan bij de rechtsbescherming, daarbij acht ik het voor mijn

stelling irrelevant of die rechter per definitie de van de overheid onafhankelijke rechter is, de gewone burgerlijke rechter, de strafrechter of een bijzonder administratieve rechter. Het verschil tussen de heer Van Angeren en mij is in dit opzicht kleiner dan de gewaardeerde recensenten in De Gemeentestem en in het Nederlands Juristenblad menen te constateren. De heer Verloren van Themaat heeft mij concreet de vraag gesteld of ik het oordeel van de heer Van Angeren deel dat de strafrechter hier maar beter kan worden uitgeschakeld. Van de ene kant zou ik op grond van de praktijk geneigd zijn bevestigend te antwoorden. Handhaving bijvoorbeeld van de algemene politieverordening is bijzonder moeilijk omdat de strafrechter helaas een dikwijls zo lage straf uitdeelt, dat de overheidsfunctionaris de lust vergaat om voortaan nog een proces-verbaal op te maken voor dit soort overtredingen. Ik mag ook verwijzen naar de beschouwingen in het door mij genoemde arrest van de Hoge Raad inzake de caravans en de opstallen in het duinterrein van Westerschouwen (H.R. 12.3.71 N.J. 265). Ook daar was de straf zo gering dat men de zaak maar liet staan. Dit is natuurlijk een heel kwalijk argument, dat geef ik direct toe, maar de strafsanctie die bijvoorbeeld de gemeentewet mogelijk maakt bij overtreding van gemeentelijke verordeningen is ook volstrekt onvoldoende. De mensen van de gemeentelijke praktijk zullen met genoegen kennis hebben genomen van de voorgestelde wijziging in deel II van 'De gemeentewet herzien', waarbij deze strafsanctie wordt opgevoerd tot hoogstens *f* 4.000,– in plaats van *f* 300,–. Ofschoon dat in bepaalde gevallen ook weer niets uithaalt, want wat zal desondanks een tanker van 200.000 ton in de Rotterdamse haven ervan weerhouden overtollige olie weg te laten vloeien? Men heeft er die relatief kleine strafsanctie best voor over. Maar anderzijds acht ik in ons huidige rechtssysteem de taak van de strafrechter te gewichtig, te principieel en te omvangrijk dan dat deze bij de sanctionering geen rol meer zou behoren te spelen. Deze opvatting is bij mij versterkt door de knappe betogen van de heren Verloren van Themaat en Vergragt. Uit mijn preadvies heeft u kunnen constateren, dat ik inderdaad niet pleit voor uitgebreide bevoegdheden van de rechter naast hetgeen er op grond van het ontwerp-Arob en het ontwerp tot wijziging van de Wet op de Raad van State mogelijk tot stand zal komen. Het beroep op de burgerlijke rechter spreekt mij nog altijd aan als middel tot sanctionering van de zijde van de burger en ik vind voor mijn opvatting steun in het artikel van prof. Cluysenaer in het Nederlands Juristenblad 1970, blz. 1000 e.v., getiteld: 'De toetsing van administratieve beschikkingen door de strafrechter' waar hij aan het slot van zijn betoog de burgerlijke rechter ten tonele voert. Rechtsbescherming tegen de overheid door de burgerlijke rechter acht hij uiteraard overbodig in alle gevallen waarin de burger op een andere wijze tegen

een beschikking van de overheid kan opkomen. Ik citeer: 'Anders staat het in de gevallen, waarin op de burgerlijke rechter een beroep wordt gedaan (hetzij door de overheid, hetzij door een derde) ter handhaving van de uit de beschikking voortvloeiende rechten en plichten.' *Deze* handhaving van het administratieve recht, hetzij door de overheid, hetzij door een derde, heb ik dan ook een plaats gegeven in mijn definitie van sanctionering op pag. 40. Ik wil hier nog graag herinneren aan hetgeen de heer Van Wijk in De Nederlandse Gemeente destijds heeft geschreven bij zijn bespreking van de dissertatie van de heer Oostenbrink: het hele probleem van de administratieve sancties draait om de rechtsbescherming van de burger

De sanctionering van het milieurecht heeft vanzelfsprekend grote aandacht gekregen, ook vanmorgen weer. Verbeteringen zijn mijns inziens slechts te bereiken door een strikter vergunningenbeleid, gebaseerd op een zich ontwikkelende technologie, berustend op een nauwere samenwerking van industrie en overheid in alle fasen en voorfasen vooral van de bouw en bij het opstellen van de vergunningsvoorwaarden, die de technische processen zo nauwkeurig mogelijk beheersen en beschrijven, vergunningsvoorwaarden welke regelmatig, wanneer de ondervinding de noodzakelijkheid ervan heeft aangetoond, – een nog steeds zeer bruikbare formulering uit de Hinderwet – worden vernieuwd. Ook hier dus geen uitbreiding van bevoegdheden, maar betere hantering van het vergunningenstelsel.

Bij de jongste rectoraatsoverdracht heeft de rector-magnificus Slagter prof. Ter Hoeven geciteerd die in 'Studenten in de aanval' heeft geschreven: 'Wetenschapsbeoefening is ontkenning van het definitieve'. Otto Maier heeft in de inleiding van zijn Deutsches Verwaltungsrecht het gevleugelde woord gesproken 'Verfassungsrecht vergeht, Verwaltungsrecht besteht'. Het woord lijkt mij achterhaald. Ook het bestuursrecht vergaat in dezelfde zin als het constitutionele recht. En juist het bestuursrecht vergaat in onze tijd onder de mokerslagen van de maatschappijkritiek en de veranderde maatschappelijke verhoudingen.

Wanneer ik nu nog kort mag ingaan op enkele sprekers, die mij de eer hebben aangedaan enkele vragen te stellen, dan wil ik aan de heer Dassen antwoorden, dat wanneer hij zich verbaast over de conclusie, dat ik dus geen grotere bevoegdheden aan de overheid wil toebedelen omdat het instrumentarium al uitgebreid genoeg is, hetgeen hij zeer onbevredigend vindt, hij dan eigenlijk maar een halve waarheid spreekt. Ik heb er immers uitdrukkelijk aan toegevoegd: de overheid past de bestaande middelen tot sanctionering in vele gevallen niet eens toe. Dit acht ik een heel belangrijk bijkomend argument.

Mevrouw Hoogendijk heeft één punt van overeenkomst ontdekt in

onze preadviezen, namelijk de emotionaliteit. Ik ben wéér onder de indruk gekomen van een dergelijke kwalificatie. Ofschoon het er tegenwoordig op lijkt dat, als men zich in bepaalde gevallen emotioneel betoont, men alleen daardoor al op het gevaarlijke pad is, kan ik overigens niet inzien, dat wij zo emotioneel zijn geweest. Ik dacht dat er toch wel meer punten van overeenkomst waren, maar kennelijk heeft mevrouw Hoogendijk ze niet ontdekt. Dit doet mij denken aan een Amerikaans echtpaar dat in Delft bij mij in de trein stapte en vertelde de gehele morgen door de binnenstad van Delft te hebben gezworven. Op mijn vraag, of ze de mooie oude kerken hadden gezien, luidde het antwoord: I'm so sorry, we couldn't find them!

De heer Vergragt zegt: anders dan de heer Verduin zie ik de overheid als potentiële wetsovertreder. Ik meen dat ik dit aspect juist met nadruk in mijn definitie heb opgenomen en dat heb ik ook duchtig aangetoond in het eerste praktijkgeval. Ik hoop ook niet dat ik bij lezing door burgemeester en wethouders van mijn preadvies daarvoor op het matje word geroepen.

De heer Van Maarseveen heeft meen ik een betoog geleverd dat het mijne ondersteunt, waarvoor ik hem erkentelijk ben. Alleen zegt hij: Verduin definieert niets, en daarover verbaas ik mij toch wel, want op bladzij 40 komt een nogal uitgebreide definitie van sanctionering voor als de grondslag voor mijn betoog.

De heer Duk heeft gevraagd: ziet de overheid nog kans om middelen toe te passen die men geen sancties noemt. Hij heeft daaraan toegevoegd: van mij mag het best. Inderdaad, de overheid is nogal vindingrijk (en in dat opzicht zijn ze in Amsterdam vaak nog slimmer dan in Rotterdam, maar wij leren daarvan nog altijd!) en dan denk ik bijvoorbeeld aan het fonds voor woningonttrekking. Er bestaat geen verordening die dit geregeld heeft, maar het werkt aldus: wanneer men een oud woonpand of misschien wel eens een nieuw woonpand dat leeg staat aan de woningvoorraad wil onttrekken dan moet men zowel in Amsterdam als in Rotterdam een bepaald bedrag gerelateerd aan de vloeroppervlakte betalen krachtens een overeenkomst sui generis. Daarentegen is nogal geopponeerd, maar de Hoge Raad heeft dit stelsel gesanctioneerd, hoewel het wettelijk nergens op steunt. Men denkt in bepaalde gemeenten aan de vorming van een parkeerfonds. In bouwverordeningen wordt vaak bepaald dat, wanneer men bouwt, men in de eigen parkeerbehoefte moet voorzien. Wanneer men dat niet kan, zal men een bepaald bedrag moeten storten om bij te dragen in de kosten die de gemeente aan parkeergelegenheden besteedt. Het stellen van een waarborgsom bij vergunningen die men geeft aan circussen of aan kermisexploitanten is ook een vorm van sanctie.

Prof. Van Poelje tenslotte heeft een rijke aanvulling gegeven op de

beginwoorden van mijn preadvies. Het is toch eigenlijk onvoorstelbaar dat onze nestor van het administratieve recht zo fris blijft om met gedurfde stellingen voor de dag te komen en thans heeft hij er voor gepleit de oude tegenstelling tussen publiek en privaatrecht toch eens eindelijk te laten verdwijnen. Ik heb een kleine poging gedaan zulks ten aanzien van de sanctionering door te voeren en ik ben erg dankbaar dat prof. Van Poelje hierop de nadruk heeft gelegd. Bij de behandeling van de preadviezen 'Het goedkeuringsrecht' van de heren Bolkestein en Van der Wel verklaarde de heer Van Poelje destijds, dat wij het goedkeuringsrecht niet moeten zien als een speciaal recht, sterk gebonden aan onze gemeentelijke bestuurlijke organisatie, maar als een middel waardoor in de moderne staat zoals wij die hier te lande kennen de eenheid van het regerings- en bestuursbeleid wordt *gehandhaafd* en *verzekerd*. Ik dacht dat dit ook volkomen geldt ten aanzien van ons onderwerp.

Mijnheer de voorzitter, het was mij een eer en een genoegen heden voor de vierschaar uwer leden te verschijnen, waarbij ik tevens de hoop koester dat enige van mijn beschouwingen alsnog de sanctionering in de zin van het Latijnse sancire en het Franse sanctionner kunnen wegdragen en dat ik bij mijn beantwoording ten aanzien van de standing van onze vereniging en de stand van de Nederlandse gemeentesecretarissen niet al te zeer in gebreke ben gebleven. Ik dank u zeer.

De preadviezen van mrs. Van Angeren en Verduin zijn o.m. besproken in:

Het Vaderland van 25 oktober 1971
De Gemeentestem van 22 oktober 1971
Nederlands Juristenblad, 9 oktober 1971 (mr. J. M. Kan)
De Nederlandse Gemeente van 26 november 1971 (mr. J. J. H. Pop)
Tijdschrift voor Overheidsadministratie 1971, nr. 1180 (dr. J. R. Stellinga)
Een verslag(je) van de jaarvergadering is o.m. te vinden in:
De Nederlandse Gemeente van 26 november 1971 (mr. J. J. H. Pop)
Ars Aequi van januari 1972
Nederlands Juristenblad, 27 november 1971 (mr. J. J. Oostenbrink)

1 De voorzitter opent het huishoudelijke gedeelte van de vergadering.

2 De *notulen* van de huishoudelijke vergadering van 30 oktober 1970 (opgenomen in geschrift LXV) worden ongewijzigd vastgesteld.

3 Het jaarverslag 1970 van de secretaresse wordt eveneens vastgesteld.

4. De heer Vorstius Kruyff brengt het *rapport* van de *kascommissie* over 1970 uit. Het voorstel van de kascommissie om de *rekening 1970* vast te stellen en de penningmeester te dechargeren wordt aanvaard. Een woord van lof volgt voor mejuffrouw Van Deventer, de assistente van de penningmeester, voor de uitstekende wijze waarop zij de financiële administratie van de vereniging bijhoudt.

De voorzitter dankt de kascommissie voor haar werk. In de *kascommissie* 1971 worden *benoemd* de heren Vorstius Kruyff, Bagch en Van Putten. De heer Tinga, die jarenlang lid is geweest, heeft zich niet meer beschikbaar gesteld met het oog op zijn leeftijd. De voorzitter dankt hem voor het werk dat hij voor de Vereniging voor Administratief Recht heeft gedaan.

5. De *begroting 1972* wordt overeenkomstig het ontwerp goedgekeurd.

Een suggestie van de heer Van Dooyeweert om de geldmiddelen van de vereniging gedeeltelijk in obligaties van het rijk te beleggen, zal in het bestuur besproken worden.

Werkplan 1972: De voorzitter deelt mede, dat begin 1973 een vergadering zal worden gehouden ter bespreking van het ontwerp van wet administratieve rechtspraak overheidsbeschikkingen.

De jaarvergadering 1973 zal aan bepaalde aspecten van het rapport van de Staatscommissie Cals/Donner worden gewijd.

6. Bij acclamatie worden de *aftredende bestuursleden,* prof. mr. A. D. Belinfante, mr. A. J. Hagen en mr. J. Peters herbenoemd.

7. Geen van de leden heeft een opmerking voor de *rondvraag.*

8. Hierna volgt *sluiting* van de huishoudelijke vergadering.

Alvorens over te gaan tot het uitspreken van zijn rede ter opening van de werkvergadering verwelkomt de voorzitter speciaal de ereleden

mej. Revers en de heren Van Poelje en Van der Meide, de vertegenwoordigers van de ministers van Binnenlandse Zaken en van Justitie, de vertegenwoordiger van het Instituut voor Bestuurswetenschappen en de vertegenwoordiger van de Nederlandse Orde van Advocaten. Aan het debat over de preadviezen nemen 17 sprekers deel. Zij worden door de preadviseurs beantwoord.

Jaarverslag 1970

De lotgevallen van onze vereniging waren in het verslagjaar niet spectaculair.

Op 30 oktober hielden we onze jaarvergadering. De traditie – twee preadviezen – werd doorbroken; 'slechts' – maar dat 'slechts' dan wel alleen bedoeld in kwantitatieve zin – één preadvies werd besproken, nl. dat van professor Van der Burg over – het onderwerp valt wat buiten de rij van onderwerpen, die sinds 1939 in onze vereniging behandeld zijn – overheid en onderdaan in een representatieve democratie. De belangstelling was groot; het aantal sprekers – zestien – wees uit, dat de preadviseur (zelf niet onschuldig aan de keuze van het onderwerp en de formulering ervan) door de wijze van behandeling van zijn moeilijke onderwerp de tongen heeft weten los te maken. De voorzitter plaatste in zijn openingsrede – hij sprak over en n.a.v. een opvoering van Shakespeare's Measure for Measure – het preadvies in een ruim perspectief.

De commissie Troostwijk – de commissie, die tot taak heeft de mogelijkheden van verbetering van de administratiefrechtelijke documentatie te onderzoeken – bracht een interimrapport aan het bestuur uit. Dit rapport bevat beschouwingen over de betekenis van een goede administratiefrechtelijke documentatie en noemt enkelen mogelijkheden voor het tot stand brengen van een organisatorisch kader voor het verzamelen, ordenen en verspreiden van gegevens, die het algemene deel van het administratieve recht betreffen. Het bestuur heeft, op advies van de commissie, aan een aantal instanties en organisaties, van wie mag worden aangenomen, dat zij voor de materie bijzondere belangstelling hebben, dit rapport om advies gestuurd. Zo zijn o.m. geraadpleegd de Raad van State, de Hoge Raad, de Centrale Raad van Beroep, het College van beroep voor het Bedrijfsleven, het I.B.W., de V.N.G., het Nider, de Sociaal Wetenschappelijke Raad van de Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen en de juridische faculteiten. In het verslagjaar waren nog niet van alle instanties reacties ontvangen.

Over de commissie Van Maarseveen – de commissie die tot taak heeft na te gaan of en in hoeverre wettelijke regeling van algemene bepalingen van administratief recht wenselijk is – valt weinig te vertellen, zij werkt onverdroten verder.

In de samenstelling van het bestuur kwam enige verandering. De heren Van Banning en Troostwijk namen na acht jaar lid van het bestuur te zijn geweest afscheid als bestuurslid; zij werden opgevolgd door de heren Van Splunder en Van der Linden. De heer Pieters, die in het verslagjaar eervol ontslag werd verleend als hoogleraar aan de Katholieke Hogeschool te Tilburg, oordeelde het in verband daarmede verstandig als bestuurslid af te treden; in zijn plaats deed de heer Van der Burg zijn intrede in het bestuur. Ook in het jaarverslag mag een woord van dank aan de afgetreden bestuursleden voor het werk, dat zij voor de vereniging hebben verricht, niet achterwege blijven.

De heer Steenbeek vertegenwoordigde het bestuur op een conferentie van het I.B.W. over de subsidiëring van provincie- en gemeentewege.

De secretaresse was namens de V.A.R. aanwezig op de jaarvergadering van de Nederlandse Vereniging voor Europees Recht.

De uitgever van de serie 'geschriften van de Vereniging voor Administratief Recht', H. D. Tjeenk Willink en Zonen N.V. te Haarlem trad toe tot Wolters-Noordhoff N.V. te Groningen. Wij hopen op een even prettige relatie met onze nieuwe uitgever als wij sinds 1939 hadden met Tjeenk Willink.

Het aantal leden bedraagt thans 662, het aantal donateurs 110.

A. Rothuizen - Geerts

Rekening en verantwoording over het jaar 1970

Ontvangsten			*Uitgaven*			
Contributies 1970	/	6.410,—	*Bestuursuitgaven*			
Donaties 1970	„	5.275,—	bureaukosten	/	1.477,07	
Contributies 1971	„	170,—	porti	„	206,44	
Verkoop geschriften	„	718,23	telefoon	„	185,05	
Verkoop geschrift „Algem. Bepalingen"	„	883,—	reiskosten	„	44,80	
Rente Spaarbank	„	1.346,88	offsetwerk	„	44,59	
			boeken	„	144,20	/ 2.102,15
			Algemene vergadering			
			bureaukosten	/	272,47	
			porti	„	93,—	
			telefoon	„	14,70	
			reiskosten	„	74,90	
			convocatie	„	207,20	
			zaalhuur	„	125,—	
			geluidsversterker	„	45,—	
			bandopname	„	27,50	
			koffie, thee, lunch gasten	„	259,—	
			kosten maken verslag 1969	„	100,—	
			typewerk idem	„	20,—	
			typewerk van band verslag 1970	„	145,—	
			boekenbon	„	100,—	„ 1.483,77
			Geschriften			
			no's 63 en 64			„ 5.760,25
			Commissie Documentatie			
			reiskosten	/	30,—	
			porti	„	14,90	
			telefoon	„	82,90	
			tikwerk	„	120,—	
			fotocop. rapp.	„	190,—	„ 437,80
			Instituut Bestuurswetenschappen			
			Contributies reiskosten			„ 45,25
			Instituut Intern. Sciences			„ 183,—
			Kosten inning contributies en donaties door P.T.T.			„ 35,75
			Saldo			„ 4.755.14
		/ 14.803,11				/ 14.803,11
Saldo 1 januari 1970	„	28.822,50	Saldo giro 1 januari 1971			/ 950,74
Saldo 1970	„	4.755,14	Saldo kas 1 januari 1971			„ 27,53
			Saldo Spaarbank 1 jan. 1971			„ 32.599,37
Saldo 1 januari 1971:	/	33.577,64	Saldo 1 januari 1971			/ 33.577,64

Begroting 1972

Ontvangsten			*Uitgaven*			
Contributies	/	6.400,—	*Bestuursuitgaven*			
Donaties	„	5.250,—	bureaukosten	ƒ	1.500,—	
Verkoop geschriften	„	1.000,—	porti	„	300,—	
Rente Spaarbank	„	1.350,—	telefoon	„	250,—	
			reiskosten	„	150,—	
			boeken, tijdschriften	„	50,—	
			offsetwerk	„	100,—	ƒ 2.350,—
			Algemene vergadering			
			bureaukosten	ƒ	200,—	
			boekenbonnen	„	200,—	
			zaalhuur en micro	„	250,—	
			geluidsversterker	„	50,—	
			kosten maken verslag	„	300,—	
			lunch, koffie, thee gasten	„	250,—	
			convocatie	„	200,—	
			porti	„	150,—	
			telefoon	„	60,—	
			reiskosten	„	75,—	
			offsetwerk	„	50,—	„ 1.785,—
			Bijzonder vergaderingen			„ 250,—
			Commissies			„ 500,—
			Geschriften			„ 8.000,—
			Propaganda			„ 100,—
			Contributies			„ 200,—
			Onvoorzien			„ 50,—
			Saldo			„ 765,—
	ƒ	14.000,—				ƒ 14.000,—

V Ereleden en bestuur

Ereleden:
Mej. mr. H. J. D. Revers
Mr. A. M. Donner
Mr. J. H. van der Meide
Prof. dr. G. A. van Poelje
Mr. G. J. Wiarda.

Bestuur:
Prof. mr. A. D. Belinfante, *voorzitter*, Van Nijenrodeweg 896, Amsterdam (1975).
Mevr. mr. A. Rothuizen-Geerts, *secretaresse*, Hilversumstraat 66, Amsterdam (Nwd.) (1973).
Mr. F. W. ter Spill, *penningmeester*, Hart Nibbrigkade 120, 's-Gravenhage (1973).
Prof. mr. F. H. van der Burg, Burgemeester Suysstraat 3a, Tilburg (1974).
Mr. A. J. Hagen, Hofwijckstraat 59, Voorburg (1975).
Prof. dr. J. van der Linden, Kennedylaan, Oegstgeest (1974).
Mr. E. H. Nuver, Platolaan 35, Zeist (1974).
Mr. J. Peters, Van Alkemadelaan 312, 's-Gravenhage (1975).
Mr. L. G. van Reyen, Paleisstraat 5, 's-Gravenhage (1973).
Mr. L. A. van Splunder, Hardenberg (1974).
Prof. mr. J. G. Steenbeek, Prins Willem Alexanderlaan, Driebergen (1972).
Mr. R. Streng, Kluizeweg 304, Arnhem (1974).
Dr. D. van der Wel, Dam 28, Middelburg (1973).