GESCHRIFTEN VAN DE VERENIGING VOOR ADMINISTRATIEF RECHT

XXII

DE VOORWAARDELIJKE BESCHIKKING

PRAE-ADVIEZEN UITGEBRACHT DOOR
MR H. FORTUIN
EN
MR A. J. HAGEN
VOOR DE ALGEMENE VERGADERING
OP 18 MEI 1951

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

GESCHRIFTEN VAN DE VERENIGING VOOR ADMINISTRATIEF RECHT

XXII

DE VOORWAARDELIJKE BESCHIKKING

PRAE-ADVIEZEN UITGEBRACHT DOOR
MR H. FORTUIN
EN
MR A. J. HAGEN
VOOR DE ALGEMENE VERGADERING
OP 18 MEI 1951

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

PRAE-ADVIES VAN MR H. FORTUIN

I

Bij de beantwoording van de opmerkingen, gemaakt in de vergadering onzer Vereniging van 27 Juni 1942 naar aanleiding van het door Mr J. V. Rijpperda Wierdsma uitgebrachte prae-advies over „De rechtsgevolgen van formeel onjuiste of onbevoegd genomen (verrichte) besluiten en handelingen", begint deze met er op te wijzen, dat de opmerking van zijn mede-prae-adviseur betreffende het nijpende tijdsgebrek, waaronder beiden geleden hebben, hem uit het hart is gegrepen. En hij voegt daaraan toe, dat er tot dusver op de vergaderingen van deze Vereniging een vloek schijnt te moeten rusten van tijdsgebrek, maar dat het zich ditmaal ook reeds vóór de vergadering heeft doen gevoelen, bij de arbeid van de prae-adviseurs, die inderdaad wel eens tot grimmige gedachten zijn gekomen in de winter in hun binnenkamer. Immers, bij een nog zo weinig bekend terrein van onderzoek als dat van de onregelmatigheid der overheidshandelingen — aldus Wierdsma verder — kon men te voren moeilijk weten, dat de tijdsruimte zo kort was. Het verzamelen van materiaal, wat hij in ruime mate had gedaan, had hem dermate veel tijd gevorderd, dat hij naar zijn gevoel niet voldoende kon toekomen aan het verwerken en het opbouwen [1].

Is het mij euvel te duiden, dat ik met deze ontboezeming maar liever meteen in de aanhef van het prae-advies zelf kom en dat ik, mij spiegelende, maar liever het verzamelen van materiaal, dat voor mij wellicht moeizamer nog is dan het voor mijn hooggeleerde voorganger was — zowel wat betreft de bekwaamheid, als de kennis en de beschikbare tijd —, wat beperk om meer tijd over te houden voor het verwerken en het opbouwen? Dat er met minder materiaal minder goed te bouwen valt, geef ik grif toe en ook dat is onbevredigend.

In hoeverre het hier te behandelen onderwerp minder dan dat van 1942 terra parum cognita is, in hoeverre over het huidige meer in de literatuur is te vinden, moge in het midden worden gelaten. Zonder twijfel zijn er schrijvers die het onderwerp behandelen. Of zulks een voldoende fundament vormt om op voort te bouwen, zal nader moeten blijken. Daarbij rijst wel allereerst de moeilijkheid,

[1] Verslag van de algemene vergadering, gehouden te Utrecht op 27 Juni 1942, Geschriften van de Vereniging voor Administratief Recht, deel VII, blz. 83.

dat niet nauwkeurig vaststaat, wat met deze twee bijeengezette woorden wordt bedoeld.

En dan moet allereerst worden opgemerkt, dat ik de samenvoeging van deze twee termen betreur. Dat betreft wel allereerst en bovenal de eerste, die toch meer in het bijzonder civielrechtelijke associaties wekt en regelrecht begrippen uit het burgerlijk recht naar voren brengt [1]. En dat acht ik gevaarlijk. Men begrijpe wel, dat het hier niet gaat om de zo moeilijke vraag naar de grenzen tussen publiek- en privaatrecht, evenmin om de vraag, of de overheid zich wel op het terrein van het burgerlijk recht mag begeven. Hier zal gehandhaafd worden over publiekrecht; gezocht zal worden naar regelen, welke voor publiekrechtelijke handelingen gelden. Het is mogelijk, dat daarbij analogisch regelen van het privaatrecht worden toegepast, maar het kan slechts vertroebelend werken, indien men dit onderzoek begint met een compleet burgerrechtelijk beeld voor ogen. Dat dit gevaar groot is, behoef ik hier niet uiteen te zetten.

Het bovenstaande vindt tegenwoordig in de Nederlandse literatuur velerzijds bevestiging. Zelfs Scholten, die het privaatrecht het gemene recht noemt, is van deze mening. „Principiële scheiding is mogelijk tussen staatsrecht en privaatrecht. Het overige zogenaamde publiekrecht staat als bijzonder recht tegenover het gemene. Grens en inhoud daarvan wordt door de positieve rechtsorde gegeven" [2]. En Van der Pot, over publiekrechtelijke overeenkomsten sprekende, verklaart uitdrukkelijk, dat het recht dat op de door deze geschapen verhouding van toepassing is, in beginsel publiekrecht is en dat het, voorzover het niet in de overeenkomst zelf te vinden is, uit de aard der verhouding en de eisen van de daarbij betrokken overheidsdienst moet worden afgeleid, terwijl daarnaast ook aanleiding zal kunnen zijn om regelen, die privaatrechtelijke overeenkomsten betreffen, analogisch toe te passen. En in diezelfde studie laat hij er geen twijfel aan bestaan, dat een beschikking van publiekrechtelijke aard is [3]. Ook Kranenburg laat zich duidelijk in deze zin uit, als hij er op wijst, dat men de verhouding tussen privaatrecht en administratief recht niet aldus moet zien, dat men mechanisch de privaatrechtelijke normen zou moeten toepassen, als zij niet met zoveel woorden zijn uitgesloten, en dat men nooit

[1] De strafrechtsgeleerden zullen erkennen, dat de hier genoemde associatie het sterkst opdoemt. Merkwaardig is een beslissing van het Ambtenarengerecht te Amsterdam van 12 November 1947, A.B. 1948, blz. 116, waar een besluit, houdende „overplaatsing van een agent van gemeentepolitie te H., eventueel te A", een conditioneel besluit wordt genoemd. Overigens werden de woorden „eventueel te A" als een rechtens irrelevante toevoeging beschouwd.

[2] C. Asser's Handleiding tot de beoefening van het Nederlandsch burgerlijk recht. Algemeen deel van Paul Scholten, 2e druk, Zwolle 1934, blz. 42.

[3] C. W. van der Pot, De vormen van het besturen, in Nederlandsch bestuursrecht, Alphen aan den Rijn 1932, blz. 203 en 224.

automatisch de regelen van het burgerlijk recht in werking moet laten treden [1].

In zijn in 1942 voor de vergadering der Vereniging gehouden reeds genoemde prae-advies spreekt Rijpperda Wierdsma over de tijd, toen men meer dan thans geneigd was om de oplossing van administratiefrechtelijke vraagstukken te zoeken in rechtstreekse toepassing van civielrechtelijke bepalingen [2], wat hem toch niet de reprimande van Donner deed ontlopen, dat, naar het hem leek, geen der beide prae-adviseurs zich geheel heeft kunnen onttrekken aan zekere privaatrechtelijke vooroordelen, welke de jurist blijkbaar als „Geburtsfehler" door onze universiteiten moeten worden meegegeven [3].

Van deze vermenging van het privaatrecht met het publiekrecht meen ik in meer recente buitenlandse literatuur juist over het onderwerp, dat ons hier bezighoudt, enige voorbeelden gevonden te hebben. Het is echter met grote schroom, dat ik mij hier waag op het terrein van het buitenlandse recht. De heer De Monchy heeft op de vergadering der Vereniging alwaar het rapport van de commissie inzake verhoogde rechtsbescherming, die onder zijn leiding stond, werd behandeld, zo treffend gezegd, dat hij over het Franse recht te dezer zake niet eer zou willen spreken dan nadat hij zeker een jaar in Frankrijk daaraan zijn krachten had kunnen geven. En als een schrikbeeld staan ons voor ogen de vele juristen, die, om volkenrecht zich weinig bekommerende, toch, zodra causes célèbres op dit gebied des rechts de algemene aandacht vragen, zich mengen in de strijd met een vloed van citaten, hier en daar bijeengegaard, zonder dat deze stroom geleid wordt in een bedding, door een vaste en gefundeerde overtuiging aangebracht.

In zijn „Institutionen des Deutschen Verwaltungsrechts" merkt Fleiner op: „Als publizistisches Rechtsgeschäft bietet die Verfügung auch Raum für Nebenbestimmungen". Als zodanig noemt hij „Bedingung, Auflage, Befristung". De voorwaarde onderscheidt hij voorts, gelijk wij uit het burgerlijk recht kennen, in „aufschiebende, suspensive Bedingung" en „auflösende, resolutive Bedingung". De eerste komt, zoals Fleiner opmerkt, bij „Verfügungen des öffentlichen Rechts" weinig voor. Met een beroep op Kormann noemt hij als zodanig het bevel zich bij mobilisatie bij een bepaald regiment te melden. Het komt mij voor, dat men met deze onderscheiding voor de ware betekenis van de beschikking hier niet

[1] R. Kranenburg, Inleiding in het Nederlandsch administratief recht, Haarlem 1941, blz. 31.

[2] J. V. Rijpperda Wierdsma, De rechtsgevolgen van formeel onjuiste of onbevoegd genomen (verrichte) besluiten en handelingen, Geschriften van de Vereniging voor Administratief Recht, deel VI, blz. 134.

[3] A. M. Donner, Geschriften, deel VII, blz. 52. Vgl. nog het rapport der Commissie, ingesteld door de Vereniging voor Administratief Recht, inzake nietigheid en vernietigbaarheid van beschikkingen, Geschriften, deel XI, blz. 6.

nader komt. Ook het verschil tussen voorwaarde en last bezorgt hem moeilijkheden [1].

Evenmin is verheldering te vinden in de opmerking van Waline, dat „conditions potestatives" in het privaatrecht zijn verboden (vgl. art. 1292 B.W.), maar in het publiekrecht sousentendu zijn [2].

Ter illustratie van het bovenstaande is het wellicht niet ondienstig om ten bewijze, dat het voor een onderzoek naar de beginselen van een bepaald juridisch complex gevaarlijk is te beginnen met die van een ander juridisch beeld naar binnen te halen, te noemen, dat men in het volkenrecht gepoogd heeft de status van de z.g. cabotage in de Rijnvaart te gaan bepalen naar de regelen van de cabotage, zoals wij die in de zeevaart kennen, in plaats van nauwkeurig te onderzoeken, wat het Rijnvaartrecht te dezer zake behelst.

Vervolgens is de tweede term nader te bezien. Wat is onder beschikkingen te verstaan of liever welke beschikkingen komen hier meer in het bijzonder in aanmerking? In ons administratieve recht heerst op dit gebied nog steeds verwarring, al is hier stellig grote verbetering merkbaar [3]. Deze is stellig te danken aan de wetenschap, die op dit gebied bezig is uitermate nuttig werk te doen. Zonder aan het voortreffelijke werk van G. A. van Poelje, J. H. P. M. van der Grinten, F. J. A. Huart en anderen te kort te doen, mag in dit verband toch bovenal worden gewezen op de mooie studie van Van der Pot: „De vormen van het besturen" [4]. Daar wordt de beschikking gedefinieerd als de wilsverklaring van een bestuursorgaan voor een bijzonder geval, gericht op het scheppen van een nieuwe, het wijzigen of het opheffen van een bestaande rechtsverhouding [5]. Deze definitie laat ongetwijfeld leemten, doch welke doet dit niet? Zo heeft men deze definitie pogen aan te vullen, totdat thans het door de Commissie van advies inzake verhoogde rechtsbescherming gemaakte ontwerp van Wet beroep administratieve beschikkingen de volgende definitie geeft: Onder beschikking verstaat deze wet de eenzijdige schriftelijke wilsverklaring van een administratief orgaan, gegeven krachtens een staats- of administratiefrechtelijk voorschrift, en gericht op de vaststelling, de wijziging of de opheffing van een bestaande, of het scheppen van een nieuwe

1 Fritz Fleiner, Institutionen des Deutschen Verwaltungsrechts, 8e. Aufl. Tübingen 1928, blz. 187.

2 Marcel Waline, Manuel élémentaire de droit administratif, 4me. éd., Paris 1946, p. 524.

3 Zie als voorbeeld van een naar mijn mening goede wet de Wet op het afbetalingsbedrijf (wet van 23 April 1936, S. 202).

4 In Nederlandsch bestuursrecht, blz. 201—230.

5 A.w. blz. 204.

rechtsverhouding, dan wel inhoudende de weigering tot zodanig vaststellen, wijzigen, opheffen of scheppen [1].

Ook met deze definitie is men op dit netelige terrein stellig nog niet veilig. Het artikel zelf bepaalt nog uitdrukkelijk, dat een regeling van algemene strekking geen beschikking is in de zin van deze wet. Ook in algemene zin zal men goed doen zulk een regeling niet onder de beschikkingen te rekenen. Wel zal alleen voor rekening van deze wet moeten komen het vereiste van een *schriftelijke* wilsverklaring. De schriftuur is nodig in het kader der ontworpen regeling, maar moet niet inhaerent worden geacht aan het begrip beschikking.

Dan is er nog op gewezen, dat alleen dan van een beschikking kan worden gesproken, indien het betreft een wilsverklaring waardoor het rechtsgevolg ontstaat, een wilsverklaring derhalve die voor het rechtsgevolg noodzakelijk is.

De vraag, of de vereiste goedkeuring van een algemeen geldende regeling een beschikking is, wordt verschillend beoordeeld, maar is in deze studie irrelevant, daar men er van uit gaat, dat aan een goedkeuring voorwaarden niet kunnen worden verbonden. De goedkeuring zal hier dan ook buiten beschouwing blijven. Als algemene leidraad wordt de uitspraak gevolgd, gedaan in de inleiding van het rapport der Commissie van advies inzake verhoogde rechtsbescherming en luidende, dat beschikkingen die overheidsbesluiten zijn, waarbij de algemene regel op het bijzondere geval wordt toegepast [2].

Wij zullen hier niet diep ingaan op de indeling der beschikkingen. Met een enkele opmerking zij volstaan [3]. Wij zullen hier bovenal in acht nemen de groep, die door Donner is aangeduid onder de term „begunstigende beschikkingen" [4] en wel bovenal de verlening van vergunning en van dispensatie. Daartoe zal men ook moeten rekenen de concessie. Met Wiarda reken ik de concessie als eenzijdige beschikking hierbij, al moet men daarbij in het oog houden, dat van concessie ook gesproken wordt, waar geen wette-

[1] Art. 2; zie ook art. 4 van het door dezelfde commissie gemaakte ontwerp van Wet onrechtmatige daden openbare lichamen. Zie W. G. Vegting, Aanvullende administratieve rechtspraak, in Bestuurswetenschappen, Januari 1951, blz. 13 vlg. en voorts A. M. Donner, De rechtskracht van administratieve beschikkingen, Alphen aan den Rijn 1941, blz. 12, zomede prae-advies A. M. Donner inzake de codificatie van de algemene beginselen betreffende het administratief recht, Geschriften van de Vereniging voor Administratief Recht, deel XV, blz. 50. Vgl. ook Louis Rolland, Précis de droit administratif, 9me éd., Paris 1947, p. 48.

[2] Zie Rapport, Den Haag 1950, blz. 4. Vgl. de 1e conclusie in het door een commissie der Vereniging voor Administratief Recht uitgegeven rapport inzake de nietigheid en de vernietigbaarheid van beschikkingen, deel XI, blz. 12.

[3] Zie Van der Pot, De vormen van het besturen, a.w. blz. 217 vlg.; Donner, De rechtskracht van administratieve beschikkingen, blz. 84 vlg.

[4] A.w. blz. 86.

lijke regeling toestemming van de overheid voorschrijft voor het beginnen van een onderneming. Dezulke komt voor ons onderzoek niet in aanmerking [1].

Aldus behoren vergunning, dispensatie en concessie nauw bijeen. Het is zonder twijfel gewenst een onderscheid tussen deze te maken en daarom wil Van der Pot van vergunning spreken, indien de overheid het verrichten van bepaalde handelingen zonder voorafgaand verlof verbiedt, niet omdat zij in het algemeen tegenover die handelingen afwijzend staat, maar omdat zij op het plaats vinden daarvan in het openbaar belang zeker toezicht wil uitoefenen; van dispensatie, indien de overheid tegenover bepaalde handelingen in het algemeen afwijzend staat en haar slechts bij uitzondering en in zeer bijzondere gevallen wil toelaten, en van concessie, indien de overheid tegenover de handelingen, voor de verrichting waarvan zij een voorafgaand verlof eist, niet alleen niet afwijzend staat, maar deze in het algemeen belang zelfs wenselijk oordeelt [2]).

Deze uiteenzetting is volkomen duidelijk, maar zij laat tevens zien, hoe gering het verschil naar buiten zijn kan. Het behoeft dan ook niet te verwonderen, dat in de practijk zowel als in de wetenschap nog al eens verwarring plaats vindt. Terwijl artikel 1 der Hinderwet spreekt van het vereiste van een vergunning, voert artikel 12 dezer wet de gelukkige, die deze verkregen heeft, als concessionaris ten tonele.

Het Derde uitvoeringsbesluit van de Secretaris-Generaal van het Departement van Waterstaat ingevolge Verordening nr. 15 van 1940, thans nog in werking, in het eerste lid van par. 1 schrijft voor, dat het vervoeren van goederen ten behoeve van derden langs de weg slechts is geoorloofd, indien aan de vervoerder voor het betrokken voertuig een daartoe strekkende vergunning is verleend. Krachtens par. 4 gedragen bij het verlenen van vergunningen de Rijksinspecteurs van het Verkeer zich naar de door het Hoofd van het Departement van Waterstaat aangegeven richtlijnen. In Augustus 1946 werd aan alle houders van de bedoelde rijvergunningen bericht gezonden, dat de rijvergunningsvoorwaarden waren aangevuld met de volgende bepaling: „Het is verboden met dit motorrijtuig de grens van het Koninkrijk te overschrijden, tenzij van dit verbod ontheffing is verleend door of namens de Directeur-Generaal van het Verkeer". Het is het publiek niet kwalijk te

[1] G. J. Wiarda, Overeenkomsten met overheidslichamen, Zwolle 1939, blz. 180.

[2] Zie Van der Pot, Nederlandsch bestuursrecht, blz. 222; vgl. Wiarda, a.w. blz. 179. Schepel spreekt van concessie, wanneer het werk uit zijn aard kan strekken in het openbaar belang; van politievergunning bij een werk dat het openbaar belang kan schaden (C. J. H. Schepel, Waterschapswetgeving, tweede druk, Groningen—Den Haag 1927, blz. 218). Zie ook G. A. van Poelje, Beginselen van Nederlandsch administratief recht, Alphen aan den Rijn 1927, blz. 157.

nemen, dat het in plaats van ontheffing hier veelal spreekt van vergunning.

Gemeentelijke verordeningen kennen eveneens wel, dwars tegen de hier gemaakte onderscheiding in, een algemeen verbod, waarvan ontheffing kan worden verleend. Van belang is in dit verband artikel 2 van de Belemmeringenwet verordeningen (wet van 23 Mei 1899, S. 129), bepalende dat onder vergunning hier mede wordt begrepen de volgens enige bepaling der verordening als ontheffing, dispensatie, afwijking, uitzondering of onder andere benaming van dien aard te nemen beschikking.

Tot de beschikkingen die bij de behandeling van het onderhavige onderwerp de aandacht waard zijn, behoren ook die, waarbij subsidies worden toegekend, en die, waarbij een status wordt verleend waardoor bepaalde rechten en verplichtingen op de betrokkene van toepassing worden of waardoor ten aanzien van een bepaald object bestaande regelen van toepassing worden [1].

II

Zo zullen we dus bij ons onderzoek de begrippen van het civielrecht buiten de deur laten staan, in ieder geval buiten de deur laten wachten.

We zullen met een eenvoudig voorbeeld — dat echter stof voor verschillende beschouwingen zal blijken te bieden — deze uiteenzetting beginnen.

Volgens de Wet op het uitverkopen en opruimen in het winkelbedrijf [2] verleent de in aanmerking komende Kamer van Koophandel en Fabrieken vergunning tot het aankondigen van een verkoop onder de aanduiding „uitverkoop" in verband met:

a. het opheffen van een winkelnering;
b. het staken van de verkoop van een of meer soorten van goederen, tot een winkelnering behorende.

De Kamer weigert vergunning tot het aankondigen van een verkoop onder de aanduiding „uitverkoop", indien naar haar oordeel de omstandigheden niet geacht kunnen worden te goeder trouw aanwezig te zijn.

Zulk een verkoop mag slechts worden gehouden gedurende ten hoogste drie maanden na het in de vergunning vermelde tijdstip van aanvang en deze termijn kan door de Kamer met ten hoogste drie maanden worden verlengd. Het is verboden in zulk een verkoop andere soorten van goederen te verkopen dan gewoonlijk in

[1] Zie Van der Pot, Nederlandsch bestuursrecht, blz. 217. Een geheel bevredigende indeling geven overigens noch Van der Pot, a.w. blz. 217 vlg., noch Donner, a.w. blz. 84 vlg.

[2] Zie de artt. 6, 8 en 13.

de betreffende winkelnering worden verkocht, dan wel goederen te betrekken, die ten tijde van het indienen der aanvrage om vergunning niet tot de handelsvoorraad van de betreffende winkelnering behoorden.

Het wil mij voorkomen, dat dit beeld helder is, dat de voorwaarden en vereisten waaraan voldaan moet zijn om de bedoelde vergunning te verkrijgen, duidelijk zijn aangegeven en dat eveneens vaststaat aan welke voorwaarden moet worden voldaan gedurende de uitverkoop.

En toch ligt zelfs hier de zaak niet zo eenvoudig. De vergunning wordt, dat wil toch zeggen moet worden, gegeven o.a. bij opheffing van een winkelnering. Dan zal de beweerde opheffing vast moeten staan, maar bovendien zal, gezien de beperkte duur van de uitverkoop, het tijdstip van opheffen moeten vaststaan.

Het kan zijn, dat de feiten bekend zijn, maar dat volgens deze feiten bij nadere interpretatie toch niet van een uitverkoop kan worden gesproken, gelijk b.v. het geval was bij een winkelnering, uitgeoefend in twee naast elkaar gelegen percelen, waarbij de verkoop slechts in een der twee gestaakt werd. De vraag is eveneens gerezen, of degene, die een winkelnering heeft overgenomen, een uitverkoop kan houden, omdat hij de zaak terstond wil opheffen. Grote moeilijkheden baart ook door de curator voorgenomen opheffing bij faillissement.

Tenslotte achten de Kamers de omstandigheden voor uitverkoop ook niet aanwezig bij verkoop van goederen die zich voor een uitverkoop niet lenen; men denke aan bederfelijke goederen als fruit, chocoladewerken en dergelijke.

Van al hetgeen hierboven is opgemerkt, zal een groot deel vóór de verlening van de gevraagde vergunning aan de Kamer als voldoende vaststaande kunnen worden aangetoond, maar toch nog niet alles. Het is immers onmogelijk afdoende zekerheid te bieden, dat na beëindiging van de termijn van uitverkoop de zaak niet zal worden voortgezet, en zo zou men wel als voorwaarde willen stellen, dat de vergunning als vervallen moet worden beschouwd, zodra de zaak tijdens de duur van de uitverkoop in andere handen zou overgaan. Zo laten de Kamers wel een aanvrager voor een uitverkoopvergunning de verklaring tekenen, dat hij zijn zaak uiterlijk op een te noemen datum zal opheffen en dat deze op generlei wijze door een ander zal worden voortgezet, zomede dat hij binnen afzienbare tijd geen nieuw winkelbedrijf in dezelfde gemeente zal vestigen [1]. Ik kom op de vraag, wat de waarde van zulk een verklaring wel is en of de Kamers de bevoegdheid hebben aan haar volgens deze wet te verlenen vergunningen voorwaarden te verbinden, later terug.

[1] Zie H. Fortuin, De wettelijke regeling betreffende het uitverkopen en opruimen in het winkelbedrijf, Leiden 1948, blz. 51—73.

Als tweede voorbeeld kan hier bij uitstek dienen de Hinderwet, alwaar buiten twijfel staat, dat de gemeentebesturen aan volgens deze wet te verlenen vergunningen voorwaarden kunnen verbinden.

Volgens art. 1 van deze wet is het verboden om inrichtingen welke gevaar, schade of hinder kunnen veroorzaken, op te richten zonder vergunning. Volgens artikel 11 kunnen tot weigering om de gevraagde vergunning te verlenen alleen leiden de bezwaren, ontleend aan vrees voor:

a. gevaar;
b. schade aan eigendommen, bedrijven of de gezondheid;
c. hinder van ernstige aard.

Indien — aldus art. 12 — door het stellen van voorwaarden aan het bezwaar van gevaar, schade of hinder kan worden tegemoet gekomen, wordt de vergunning voorwaardelijk [1] verleend.

Wel heel duidelijk blijkt hieruit, dat voorwaarden worden gesteld, wanneer dit voor de uitvoering van de taak, in de Hinderwet aangegeven, noodzakelijk is. Indien voorwaarden aan de vergunning worden verbonden, dan maken zij een onverbrekelijk geheel met de beschikking uit, dan worden zij gesteld, omdat zonder deze niet voldoende zou vaststaan, dat de situatie, nodig voor het verkrijgen van de vergunning (welke met het woord „vereisten" of datzelfde woord „voorwaarden" is aan te duiden), aanwezig is. Geheel in overeenstemming hiermede bepaalde de Kroon, dat b. en w. terecht vergunning hadden geweigerd tot uitbreiding van het pompstation ener drinkwaterleiding, daar deze uitbreiding het mogelijk zou maken meer water aan de bodem te onttrekken dan vóór de uitbreiding het geval was geweest, tengevolge waarvan de vrees voor schade door meerdere uitdroging van de grond alleszins gemotiveerd was, *terwijl vooralsnog geen voorwaarden waren aan te geven om aan dit bezwaar tegemoet te komen* [2].

En negatief werd hetzelfde verklaard, toen — tientallen jaren geleden al — de Kroon besliste, dat de in art. 12 bedoelde voorwaarden niet kunnen worden vervangen door een bedreiging, dat de vergunning zal worden ingetrokken, indien mocht blijken, dat bij het gebruik der inrichting waarvoor zij is verleend, deze niet aan de vereisten voldoet en aanleiding tot ongelukken zou kunnen geven [3].

[1] Zoals reeds in de aanvang is uiteengezet, behoort eigenlijk het gebruik van het woord voorwaardelijk, dat nu eenmaal civielrechtelijk is geladen, te worden vermeden.

[2] K.B. van 7 Februari 1938, A.B. 1938, blz. 372; zie ook K.B. van 29 April 1939, A.B. 1939, blz. 787, en K.B. van 2 September 1939, A.B. 1939, blz. 1191. Vgl. ook het tweede lid van art. 12.

[3] K.B. van 1 October 1888, W.B.A. 2066. Duidelijk zijn in dit verband ook de artikelen 13, 17 en 26 van het ontwerp voor een nieuwe Hinderwet, Bijlagen handelingen Tweede Kamer 1950—1951, no. 1972-2.

Uit het bovenstaande moet de conclusie worden getrokken, dat het stellen van voorwaarden bij een vergunning nodig kan zijn om te verzekeren, dat de voorwaarden (dus: de vereisten) aanwezig zijn en blijven, welke alleen de vergunning rechtmatig kan maken [1]. Ter nadere adstructie mogen hieraan nu enkele, zeer summiere, opmerkingen van algemene aard worden vastgeknoopt.

Wanneer de overheid een vergunning verleent, dan kan zij dit niet naar willekeur doen noch laten, maar heeft zij zorg te dragen, dat recht geschiedt. Zij moet de belangen van degene, die de vergunning vraagt, afwegen tegenover de belangen van anderen; zij heeft te behartigen het algemeen belang. Afwegen van belangen is alleen mogelijk, indien er een criterium is, indien er normen zijn waarnaar die afweging kan geschieden. In de eerste plaats zijn daarvoor de positief-rechtelijke normen, die van de wettelijke regeling, die of algemeen kunnen zijn gehouden dan wel vrij uitvoerige voorschriften kunnen bevatten. Daarnaast bestaan — en het wordt steeds meer, ook in de jurisprudentie, erkend — de algemene regelen van ongeschreven recht. Veelal zal dat niet voldoende zijn om tot een juiste afweging te komen en dan zal de administratie zelf normen stellen, welke zullen moeten blijven binnen het raam van hetgeen het positieve en het ongeschreven recht ter zake bepalen.

Het zou ongetwijfeld van belang zijn, indien ten aanzien van de toepassing van de verschillende wetten van administratiefrechtelijke aard een onderzoek naar de normen, welke de administratie aldus opstelt, zou worden ingesteld. In de hierboven genoemde studie over de wettelijke regeling betreffende het uitverkopen en opruimen in het winkelbedrijf werd zulks met betrekking tot dit onderdeel van ons administratieve recht gepoogd.

Dat de administratie recht moet toepassen en daarvoor zelf komt tot de opstelling van rechtsnormen, wordt over het algemeen niet ronduit erkend, maar indirect toch wel toegegeven. Men spreekt dan liever van termen als gerechtigheid, billijkheid, fatsoensnormen, algemeen belang, goede trouw. Deze laatste term gebruikt, zoals reeds werd vermeld, de Wet op het uitverkopen en opruimen. Kranenburg drukt het nog anders uit, waar hij schrijft, dat de administratiefrechtelijke normen niet naar believen worden gehanteerd, maar op grond van plichtmatig goedvinden [2]. En in zekere zin vinden we hetzelfde in de jongste jurisprudentie van ons hoogste rechtscollege: „Voor tussenkomst van de rechter zou reden kunnen zijn, indien de vordering als een daad van willekeur zou

[1] Vgl. A. M. Donner, De rechtskracht van administratieve beschikkingen, Alphen aan den Rijn 1941, blz. 142.

[2] R. Kranenburg, Inleiding in het Nederlandsch administratief recht, Algemeen deel, Haarlem 1941, blz. 38. K. citeert hier vrijelijk Huart; zie diens „Verspreide geschriften", Alphen aan den Rijn 1949, blz. 27.

zijn aan te merken. Dit doet zich voor, als moet worden aangenomen, dat de vorderende autoriteit bij afweging van de in aanmerking komende belangen in redelijkheid niet tot een vordering (van woonruimte) heeft kunnen komen en dus *afweging van die belangen* geacht moet worden niet te hebben plaats gehad"[1].

Hier komt de moeilijke vraag naar voren, of afweging van belangen steeds — althans in theorie, want de menselijke geest is nu eenmaal gebrekkig — volgens rechtsnormen kan plaats vinden. Van der Pot verklaart, dat aan de afweging der belangen soms een regel van ongeschreven recht ten grondslag ligt, maar dat zij meestal plaats vindt op grond van doelmatigheidsoverwegingen [2].

Hierboven werd met opzet gesproken van algemene regelen van ongeschreven recht — men denke hier b.v. aan „détournement de pouvoir" met de omgekeerde norm van te moeten blijven binnen de grenzen van de desbetreffende regeling —, terwijl daarnaast dan voor die afweging door het overheidscollege normen worden gesteld, die hier eveneens rechtsnormen werden genoemd, waarbij met recht niet aan positief recht maar aan het filosofische begrip Recht wordt gedacht. Moet men hier van doelmatigheid spreken? Men doet dit in Nederland bij voorkeur. Zo maakt men ook hier gaarne in het volkenrecht een onderscheid tussen rechtsgeschillen en belangengeschillen, maar ik herinner mij goed, dat in vele besprekingen in de boezem van een college van Nederlandse volkenrechtsgeleerden slechts één lid meende, dat er belangengeschillen waren, en deze kon met moeite slechts op enkele geschillen over grenzen wijzen.

Zonder twijfel speelt de doelmatigheid bij de beschikking dikwijls een rol, maar een secundaire. Indien men het verkeer in straten ener stad wil regelen, zal men tot de norm komen, dat de verschillende verkeersstromen elk een eigen baan moeten hebben. Of men het verkeer dan rechts of links laat houden, is misschien niet eens een kwestie van doelmatigheid; volgens een rechtsnorm is dit probleem niet op te lossen.

Het schijnt in de tweede wereldoorlog te zijn voorgekomen, dat de Duitsers een groepje personen hadden opgepakt om naar Polen door te zenden, maar dat men er één meer had dan men kon gebruiken, weshalve men het lot wilde laten beslissen. Hier is toch wel moeilijk een rechtsnorm te vinden, maar hier was trouwens van recht wel in 't geheel geen sprake. Om van het tragische naar het ridicule te komen is ook maar één stap nodig. De spotter Anatole France

[1] H.R. 25 Februari 1949, N.J. 1949 no. 558.

[2] Van der Pot, De vormen van het besturen, in Nederlandsch bestuursrecht, blz. 228. Vgl. evenwel de beschouwingen van W. G. Vegting. Aanvullende administratieve rechtspraak, in Bestuurswetenschappen van Januari 1951, blz. 6 en 7, welke dicht liggen bij hetgeen hier betoogd is.

zegt ergens: „en matière de justice le sort des dés est encore le plus sûr" [1].

Het bovenstaande is voor ons onderwerp niet zonder belang. Wel moet er nadrukkelijk op worden gewezen, dat hiermede het „freies Ermessen" der administratie niet wordt ondermijnd. De afweging der belangen mag niet naar willekeur geschieden, maar moet gevestigd zijn in het Recht. Daarvoor zal zij zich normen stellen, welker juistheid dan echter niet aan de rechter ter beoordeling staat. Wel mag deze de beschikking eventueel toetsen aan de wet en aan de algemene ongeschreven rechtsnormen. Die laatste categorie vindt met betrekking tot het administratieve recht steeds meer erkenning. Donner heeft in zijn prae-advies, aan onze Vereniging in 1948 uitgebracht, er een aantal genoemd. Naar mijn oordeel werkt het evenwel niet verhelderend, wanneer hij daarbij aantekent, dat het in vrijwel alle hier genoemde gevallen gaat om interne beperkingen van het „freies Ermessen", beperkingen waardoor de vrijheid niet wordt beperkt, maar waardoor slechts het verantwoord en weloverwogen gebruik van die vrijheid wordt gewaarborgd [2].

III

De eerste vraag die hier kan worden gesteld en derhalve moet worden behandeld, is deze, of aan een begunstigende beschikking, wanneer de wettelijke regeling te dezer zake zwijgt, in de regel voorwaarden kunnen worden verbonden. De vraag is bevestigend beantwoord en wel op deze grond, dat de bevoegdheid om een vergunning te geven onder voorwaarden opgesloten ligt in de bevoegdheid om de vergunning te weigeren, of om het met een van die beroemde, maar gevaarlijke juridische adagia te zeggen: wie het meerdere mag, mag ook het mindere.

Van der Pot, die deze mening uitdrukkelijk heeft verdedigd [3], kon zich daarbij beroepen op enige arresten van de Hoge Raad. De directeur van de Maatschappij Wandelhoofd Scheveningen had op zijn aanvrage van de burgemeester van Den Haag vergunning verkregen tot het houden van concerten en publieke vermakelijkheden op het wandelhoofd, maar de burgemeester had daaraan de voorwaarde verbonden, dat behendigheidsspelen verboden waren. In 1904 had de Hoge Raad te beslissen, of deze voorwaarde al dan

1 A. France, Les dieux ont soif, Paris 1912, p. 121.

2 A. M. Donner, Codificatie van de algemene beginselen betreffende het administratief recht, Geschriften van de Vereniging voor Administratief Recht, deel XV, blz. 57—58.

3 Van der Pot, De vormen van het besturen, in Nederlandsch bestuursrecht, blz. 223.

niet terecht was gesteld. Hij was van oordeel, dat, nu aan de burgemeester bij plaatselijke politieverordening uit kracht van (het toenmalige) artikel 188 der Gemeentewet de macht is toegekend om tot het geven van openbare vermakelijkheden vergunning te verlenen, hij ook de bevoegdheid heeft die vergunning te weigeren of wel daaraan zodanige voorwaarden te verbinden als hem in het belang der openbare orde geraden voorkomt [1].

En nog duidelijker uit zich de Hoge Raad in 1924 [2]. Het betrof hier een concessie, verleend volgens de Mijnwet van 1810, waarbij als voorwaarde was opgenomen het stellen van waarborg [3]. De Hoge Raad verklaarde, dat de Kroon, die het meerdere mag — het weigeren van de concessie —, ook het mindere mag — het stellen van voorwaarden. Dit beginsel lijdt dàn slechts uitzondering, indien daardoor strijd ontstaat met een wettelijke bepaling.

Van der Pot sluit zich dus hierbij aan, al maakt hij, zoals nader zal blijken, de nodige reserves. Onomwonden evenwel wordt deze stelling in dit verband toegejuicht door Sinninghe Damsté in zijn „Inleiding tot het Nederlandsch Belastingrecht". Het adagium schijnt hem rationeel, met dien verstande natuurlijk, dat ook de gestelde voorwaarde strekken moet ter verwezenlijking van het belastingrecht in quaestie. Ten bewijze voert hij dan slechts aan de rhetorische vraag: „Hoe normaal is het niet, dat iemand een deel van zijn belasting wordt kwijtgescholden op voorwaarde dat hij het restant binnen zekere termijn betaalt" [4].

Het komt mij voor, dat zo eenvoudig deze zaak niet ligt. Ik herinner mij, dat zo ongeveer ten tijde van het laatstgenoemde arrest van de Hoge Raad van een commissie, die de Minister van Buitenlandse Zaken van voorlichting moest dienen, deel uitmaakte een generaal in ruste. Deze, die na beëindiging van zijn diensttijd in het Stichtse was gaan wonen, placht sindsdien in de derde klasse der spoorwegen te reizen en vond geen aanleiding deze gedragsregel te wijzigen, wanneer een reis op 's Rijks kosten plaats vond. Volgens het Reisbesluit kregen de leden van bedoelde commissie een vergoeding voor het reizen in de eerste klasse. De generaal declareerde evenwel, overeenkomstig de feiten, derde klasse en de administratie weigerde hem de vergoeding uit te betalen, blijkbaar niet er van uit gaande, dat wie het meerdere mag, ook het mindere mag. En hoe extreem het ook lijkt, bij nadere beschouwing is er voor het standpunt van de administratie veel aan te voeren. Kennelijk aanvaardde zij dat andere, even-

[1] H.R. 5 December 1904, W. 8152.

[2] H.R. 25 Januari 1924, W. 11216; N.J. 1924, blz. 593–597.

[3] De rechtbank had hier gesproken van een „opschortende" voorwaarde! Vgl. G. J. Wiarda, Overeen omsten met overheidslichamen, blz. 188.

[4] J. H. R. Sinninghe Damsté, Inleiding tot het Nederlandsch Belastingrecht, tweede druk, Zwolle 1940, blz. 64.

zeer bekende adagium, dat publiek recht is publieke plicht.

Hiermede zijn wij weergekeerd tot hetgeen in paragraaf 2 werd aangegeven. Wanneer de overheid een beschikking moet nemen, dan is er geen sprake van een bevoegdheid om het meerdere of het mindere te doen, maar moet zij dat doen, wat in de gegeven omstandigheden rechtvaardig is of billijk of hoe men het verder wil noemen. Of er aanleiding is in die beschikking nadere voorwaarden op te nemen, zal de administratie beslissen. Of het steeds geoorloofd is om voorwaarden te stellen, zal afhangen van de vraag, of er wettelijke regelingen zijn, die, mede gezien het doel dat met het stellen van voorwaarden beoogd wordt, zulks niet toelaten. Zonder twijfel zal de aanvrager van een vergunning meer gebaat zijn bij een voorwaardelijke dan bij een afwijzing, maar omgekeerd kan hij door gestelde voorwaarden ten zeerste worden gedupeerd. Het adagium stelt het vraagstuk niet erg zuiver en is dan ook voor het verkrijgen van een duidelijk antwoord niet bevorderlijk. Het is al terstond bestreden in een noot onder het arrest van 1924 van H. de J., waarin deze er op wees, dat Oppenheim op zijn colleges met nadruk stelling nam tegen de regel, dat wie het meerdere mag, ook het mindere mag.

Waarom, aldus Oppenheim, zou men anders in art. 18 der Keurenwet uitdrukkelijk hebben bepaald, dat het bestuur van een waterschap, veenschap of veenpolder aan een vergunning voorwaarden kan verbinden, en waarom gaat men er dan van uit, dat de Eerste Kamer het recht van amendement mist? [2]

Van der Pot, die zich met de arresten accoord verklaart, ziet zich ook zelf genoodzaakt belangrijke reserves te maken. De uitdrukkelijke vermelding in een wettelijke regeling van de bevoegdheid om voorwaarden te verbinden aan het verlenen van een vergunning, zoals in art. 18 der Keurenwet, maar ook in art. 19 der Arbeidswet en in art. 3, eerste lid sub 4°, der Vuurwapenwet, is volgens Van der Pot overtollig of is geschied, zoals in de Keurenwet, om over de *inhoud* der voorwaarden nog iets te bepalen. Dit laatste is vrij vreemd, omdat hetgeen hier bepaald is, te weten dat de voorwaarden uitsluitend mogen strekken tot bescherming van die belangen om welke het vereiste van vergunning is gesteld, alweer uitdrukking geeft aan een algemeen beginsel, zoals Van der Pot even verder verklaart [3].

[1] De toenmalige bekende, jong overleden, Haagse advocaat Mr De Jong.

[2] Zie ook J. Oppenheim, Gemeenterecht, vierde druk, deel I, Haarlem 1913, blz. 409; vijfde druk, bewerkt door C. W. van der Pot, Haarlem 1928, blz. 373. Zie de Kon. besluiten van 9 Nov. 1906, S. 280 en 281, zomede het K.B. van 31 Juli 1926, S. 279.

[3] Van der Pot, a.w. blz. 223 en 224. Hieraan doet niets af de opmerking, dat deze bepaling hier speciaal is opgenomen, omdat er waterschapsbesturen waren die in het verleden tegen dit beginsel hadden gezondigd. Zie ook C. J. H. Schepel, Waterschapswetgeving, tweede druk, blz. 201.

Het is voor een jurist altijd moeilijk uit te maken, of een bepaling, die in de ene wet voorkomt en in een andere niet, voor deze laatste nu juist niet geldt dan wel toch geldt, omdat zij algemeen geldig is en vanzelf spreekt. Dezelfde moeilijkheid vinden we, indien bij een herziening een bepaling, als vanzelfsprekend, wordt weggelaten [1]. Wel dubbel moeilijk wordt het, wanneer, zoals bij onze administratiefrechtelijke wetgeving, van veel verwarring blijkt. Vaste algemene regelen kunnen hier alleen helpen, al werkt dit dan ook verstarring in de hand.

Een reserve maakt Van der Pot voor de goedkeuring door hoger gezag, waarbij hij het stellen van voorwaarden niet mogelijk acht, omdat *hier* van het meerdere en het mindere niet kan worden gesproken [2].

Een beperking is er volgens Van der Pot eveneens voor het geval de vergunning alleen op bepaalde gronden mag worden geweigerd. Datzelfde moet dan gelden voor de oplegging van voorwaarden. Dat vloeit uit mijn opvatting vanzelf voort.

En tenslotte zou hij nog een uitzondering op de regel willen aannemen, waar wel beroep tegen de weigering van de vergunning, maar niet tegen de opgelegde voorwaarden is toegelaten [3].

Ook Donner is van oordeel, dat de bewuste regel te ver gaat en hij noemt deze tenminste misleidend; hij verwijst naar het K.B. van 5 Januari 1938, alwaar verklaard wordt, dat het stellen van voorwaarden voor het verlenen van een uitkering in eens volgens art. 205ter der Lager-onderwijswet 1920 ook daarom niet geoorloofd is, daar de gevolgen van de afkoop bij de wet zijn geregeld [4]. Daaraan was voorafgegaan de overweging, dat in dit artikel niet is bepaald, dat het gemeentebestuur bevoegd is bij zijn beschikking op een verzoek, als bedoeld in het eerste lid, voorwaarden aan de toekenning van de uitkering te verbinden, *terwijl evenmin zodanige bevoegdheid uit algemene beginselen van administratief recht valt af te leiden.*

De Kroon verkondigt dus in 1938 een standpunt, lijnrecht tegenovergesteld aan dat van de Hoge Raad van 1904 en 1924. Uit het bovenstaande vloeit al voort, dat ik, evenals Donner, met de mening der Kroon mij kan verenigen.

[1] Een bij ons tegenwoordig berucht voorbeeld is het tweede gedeelte van art. 46 van de Rijnvaartakte van 1831, dat in de herziene akte van Mannheim van 1868 niet is overgenomen.

[2] A.w., blz. 227. Zie K.B. van 14 Mei 1930, A.B. 1930, blz. 284—285, alwaar geen beroep op een algemene regel wordt gedaan, doch verklaard wordt, dat de Lager-onderwijswet 1920 geen voorwaardelijke goedkeuring kent.

[3] A.w., blz. 224, waar verwezen wordt naar de artt. 14 en 15 der Begraafwet.

[4] A. M. Donner, De rechtskracht van administratieve beschikkingen, blz. 144 vlg.; K.B. van 5 Januari 1938, Luttenberg's chronologische verzameling 1938, blz. 13—14.

Donner gaat verder en vindt in deze beslissing een onmiskenbare aanwijzing, in welke richting de beperking van de bevoegdheid om voorwaarden aan de beschikking te verbinden moet worden gezocht. Naar zijn mening heeft de administratie, zolang zij niet aan strikte bepalingen betreffende het al dan niet nemen der beschikking is gebonden en door de wet wordt vrijgelaten naar eigen inzicht te handelen, inderdaad de vrijheid om voorwaarden aan de beschikking te verbinden. Maar wanneer de wet nauwkeurig omschrijft in welke gevallen een beschikking moet worden genomen, mag het beschikkend orgaan, aldus Donner, daaraan niet meer te kort doen door wel de beschikking te nemen, maar er zekere voorwaarden aan te verbinden, die de wet niet noemt [1].

In zijn proefschrift „Administratiefrechtelijke nulliteiten" zegt Van der Wel [2], dat men in vele wettelijke regelingen vrij grote nauwkeurigheid ziet betracht, die soms overgaat in een pijnlijke nauwgezetheid. Hij wijst op art. 6, lid 2, der Woningwet, volgens welke bepaling een bouwvergunning alleen mag en moet worden geweigerd in de daar genoemde gevallen. De Drankwet bevat in art. 12 op niet minder dan 21 weigeringsgronden voor een drankwetvergunning niet meer dan één facultatieve weigeringsgrond. Doet zich, aldus Van der Wel, geen van deze omstandigheden voor, dan zijn burgemeester en wethouders verplicht, ook al zouden alle leden van het college geheelonthouder zijn, een drankwetvergunning te verlenen. Hij verwijst ook naar artikel 75, lid 2, van de Lager-onderwijswet 1920, aangevende de gevallen waarin de medewerking, bedoeld in artikel 72, „slechts" mag worden geweigerd. En tenslotte wijst hij er op, dat ingevolge artikel 11, lid 1, der Hinderwet, tot weigering van een hinderwetvergunning *alleen* kunnen leiden de bezwaren, ontleend aan vrees voor gevaar, schade aan eigendommen, bedrijven of de gezondheid en hinder van ernstige aard.

Van der Wel's opmerking betreffende geheelonthoudende leden van een college van burgemeester en wethouders is meer aardig dan steekhoudend. Zij hebben bij het nemen van een beslissing de wet en het recht toe te passen, afgezien van hetgeen zij persoonlijk zouden wensen. Wel zal bij het vaststellen van wat het recht vordert hun persoonlijke overtuiging mee kunnen spreken en uiteraard zal dit minder kunnen, naarmate de wet een nauwkeuriger regeling geeft.

De door Donner gemaakte onderscheiding zal blijkén in de praktijk nog tót grote moeilijkheden en onzekerheden te leiden. In paragraaf 2 werd er reeds op geduid, dat een zo nauwgezette regeling als die van de Wet op het uitverkopen en opruimen toch

[1] Zie ook prae-advies Donner, Geschriften van de Vereniging voor Administratief Recht, deel XV, blz. 50—51, art. 25.

[2] D. van der Wel, Administratiefrechtelijke nulliteiten, Arnhem 1950, blz. 3.

de behoefte heeft doen gevoelen aan het stellen van voorwaarden. Bovendien werd reeds opgemerkt, dat, hoe nauwkeurig een regeling ook is, bij de uitvoering toch veelal het stellen van nadere regelen nodig zal zijn. Men kan hier dan ook niet een scherpe scheiding maken en veeleer gaat het hier om een meer of minder.

Donner noemt nog een categorie waarbij het stellen van voorwaarden is uitgesloten, n.l. die wetten, welke, zoals de Lageronderwijswet in het genoemde geval, waarop betrekking had het K.B. van 5 Januari 1938, de gevolgen der beschikking regelen. Het komt mij echter voor, dat deze categorie toch eigenlijk behoort bij die groep wetten, die een nauwkeurige regeling geven. In dit verband noemt Donner ook de benoeming van een ambtenaar en daarbij geeft hij als voorbeeld, dat bij de benoeming de voorwaarde wordt gesteld, dat de betrokkene binnen zekere tijd een examen zal doen. Die voorwaarde brengt in het karakter der benoemingsbeschikking geen wijziging en dan kan overtreding van de gestelde voorwaarde op zichzelf niet tot ontslag leiden. En dan volgt de uitermate belangrijke opmerking — waarmede echter volkomen buiten het verband wordt getreden —, dat, waar de voorwaarde zonder sanctie blijft, het beter ware haar niet te stellen. We zijn hier aan het voornaamste criterium voor de vraag, of bij een beschikking voorwaarden kunnen worden gesteld. Daar, waar tegen overtreding van de voorwaarden geen rechtsmiddel open staat, mag dit naar mijn mening niet geschieden. Daarover zal afzonderlijk worden gesproken. Thans zal aan verschillende wetten worden nagegaan, in hoeverre de genoemde onderscheidingen voor regelingen die wel het stellen van voorwaarden bij een beschikking toelaten, en die, welke dit niet doen, bruikbaar is.

Het gaat hier dus om

regelingen die nauwkeurige bepalingen geven;
regelingen die algemeen gehouden zijn;
regelingen die voorschrijven, in welke gevallen alleen de vergunning mag worden geweigerd;
regelingen die vrijer zijn;
regelingen die de bevoegdheid voorwaarden aan een beschikking te verbinden uitdrukkelijk noemen;
regelingen die dit niet doen;
regelingen die beroep kennen tegen alle beschikkingen;
regelingen die alleen beroep kennen tegen de weigering een gevraagde vergunning te verlenen.

IV

Het is nodig thans nogmaals reserves te maken. Het hier volgende zal noch kan ook maar in de verte op volledigheid aanspraak

maken. Als troost voor de prae-adviseur moge gelden, dat een prae-advies veeleer de bedoeling heeft stimulerend te werken dan wel reeds een afgerond beeld te verschaffen.

In de eerste plaats vereist het verkrijgen van een veelomvattend beeld een uitermate langdurige studie, zelfs al zou men zich tot de administratiefrechtelijke wetten — dus in formele zin — beperken.

Ten tweede is een volledig verzamelen niet voldoende, daar men dan bovendien nog zich nauwkeurig van de toepassing op de hoogte zou moeten stellen. Ten aanzien van de meeste, ook hier te behandelen wetten, is mij die toepassing niet van nabij bekend.

Hier komt nu ten derde bij, dat vele van deze regelingen door territoriaal eng begrensde colleges worden toegepast en mitsdien alleen dan een goed beeld zou worden verkregen, indien men bij alle of een groot deel dezer lichamen een onderzoek zou hebben ingesteld. Zo wordt hier af en toe verwezen naar de gemeente Amsterdam of de Amsterdamse Kamer van Koophandel en Fabrieken, niet omdat Amsterdam is de hoofdstad van het land, maar omdat het was de dichtstbijzijnde bron. Men mene immers niet — en hier kom ik aan de vierde reserve —, dat de jurisprudentie van rechter en Kroon voldoende is voor een goede kijk op ons onderwerp, gelijk trouwens bij zovele onderwerpen het geval is. Veel minder nog dan bij het civiele recht, waarvoor dit overigens met de vele onderhandse reglementeringen ook steeds meer is gaan gelden, kan men de toepassing van het administratieve recht alleen uit de jurisprudentie kennen. Zeker even belangrijk als het recht op het oorlogspad is het recht in vredestoestand. De wijze, waarop de regelingen worden toegepast door de verschillende openbare lichamen en zelfs door semi-publiekrechtelijke lichamen — zo is b.v. het verlenen van ontheffing van grensoverschrijdend verkeer voor het vervoeren van goederen ten behoeve van derden opgedragen aan de stichting N.I.W.O. (Nederlandsche Internationale Wegvervoer-Organisatie) —, is uiteraard hier van het grootste belang. Niet alleen voor onze kennis betreffende de vraag, wanneer deze lichamen menen voorwaarden te kunnen stellen, en de wijze waarop zulks geschiedt, maar niet minder voor de belangrijke vraag, in hoeverre het wenselijk is hen te dezer zake aan strengere voorschriften te binden.

Zo kan dus het volgende slechts zeer schematisch zijn.

Als duidelijkste voorbeelden voor nauwkeurige regelingen noemt Van der Wel, zoals reeds werd gememoreerd, de Woningwet en de Drankwet. Daarom beginnen wij met de Woningwet. Van een strenge systematiek wordt afgezien, doch naar zal blijken, is deze ook niet wel mogelijk.

1. *De Woningwet.*

Art. 6, lid 1, bepaalt onder a, dat het verboden is zonder schriftelijke vergunning van burgemeester en wethouders een woning of een ander gebouw te bouwen, geheel of voor een gedeelte te vernieuwen of te veranderen, of uit te breiden.

Het tweede lid bepaalt, dat de vergunning *alleen* mag en moet worden geweigerd in de aldaar onder a—d genoemde, nauwkeurig omschreven gevallen.

Volgens Donner mag, wanneer de wet nauwkeurig omschrijft in welke gevallen een beschikking moet worden genomen — en het omgekeerde, gelijk hier, acht Donner kennelijk en terecht hieronder begrepen —, het beschikkende orgaan daaraan niet meer te kort doen door wel de beschikking te nemen, maar er voorwaarden aan te verbinden.

Nu spreekt evenwel het zesde lid van art. 6 van een voorwaardelijke vergunning en bepaalt, dat de voorwaarden, aan een vergunning verbonden, alleen mogen strekken tot naleving van de bepalingen van wet en verordening. Donner moet dan ook wel tot de conclusie komen, dat hier op zijn regel een niet onbedenkelijke uitzondering wordt gemaakt [1].

Art. 7 kent beroep op de gemeenteraad, zowel bij weigering als bij vergunning onder voorwaarden.

2. *De Bioscoopwet.*

Art. 1 verbiedt het geven in het openbaar van bioscoopvoorstellingen te ondernemen, tenzij burgemeester en wethouders een daartoe strekkende schriftelijke vergunning hebben verleend.

Art. 3 verklaart alweer nadrukkelijk, dat de vergunning *alleen* wordt geweigerd, indien:

1e. te duchten is, dat de aanvrager de bepalingen, bij of krachtens deze wet vastgesteld, niet zal nakomen;

2e. de plaats waar de voorstellingen zullen worden gegeven, niet voldoet aan de bij verordening gestelde of, bij gebreke daárvan, door burgemeester en wethouders redelijkerwijs te stellen eisen van veiligheid, gezondheid en zedelijkheid.

3e. nog geen vijf jaren zijn verstreken sedert een aan de aanvrager ingevolge deze wet verleende vergunning is ingetrokken.

Met „krachtens" in sub 1° wordt ongetwijfeld bedoeld de eventueel ingevolge art. 4 door de gemeenteraad vastgestelde verordening.

Volgens art. 12 kan de vergunning worden ingetrokken, o.a. indien omstandigheden zich voordoen op grond waarvan, indien

[1] Donner, De rechtskracht van administratieve beschikkingen, blz. 145, noot 2. Terecht vindt Van der Pot de redactie van dit lid niet gelukkig (Nederlandsch bestuursrecht, blz. 224, noot 6), maar dat betreft iets gans anders.

zij vroeger bekend of te duchten waren geweest, de vergunning zou zijn geweigerd.

Over voorwaarden wordt niets gezegd. Desniettemin wordt in Amsterdam een vergunning slechts verleend tot wederopzeggens en voorts onder voorwaarde:

dat de vermakelijkheden in allen gevalle te middernacht geeindigd zijn; enz.

De hier gestelde voorwaarden zouden mogelijk zijn, indien zij zuiver weergeven hetgeen bij andere gemeenteverordeningen is bepaald, maar de voorwaarde dat de vergunning tot wederopzeggens wordt verleend, lijkt mij in strijd met art. 12.

Bovendien is volgens art. 6, lid 3, alleen bij weigering beroep mogelijk op Gedeputeerde Staten en dus niet bij een vergunning onder voorwaarden, zodat volgens Van der Pot voorwaarden hier niet zouden kunnen worden gesteld. In ieder geval zou het gewenst zijn hier niet van voorwaarden te spreken, maar te verwijzen naar geldende bepalingen, waaraan behoort te worden voldaan.

3. *De Drankwet.*

Volgens art. 3 vraagt hij, die sterke drank in het klein wil verkopen, daartoe vooraf een vergunning aan burgemeester en wethouders.

Art. 12 bepaalt, dat b. en w. de vergunning weigeren in een onder 20 nummers samengevat aantal gevallen. Zoals Van der Wel [1] heeft aangegeven, worden hier 21 positieve weigeringsgronden en één facultatieve opgenoemd. Blijkbaar gaat hij er van uit, dat b. en w. dan ook alleen op de genoemde gronden de vergunning mogen weigeren. Het merkwaardige is echter, dat hier nu niet gezegd wordt: b. en w. weigeren *slechts* of weigeren *alleen* de vergunning. Men zal echter stellig moeten aannemen, dat deze opsomming limitatief is bedoeld.

Volgens art. 19 kan de verzoeker tegen de weigering van een vergunning bij Gedeputeerde Staten in beroep komen, terwijl tegen het verlenen van een vergunning de burgemeester beroep kan aantekenen.

Van de mogelijkheid voorwaarden aan de vergunning te verbinden wordt niet gerept. Men zal hier wel, zoals de gemeente Amsterdam ook aanneemt, het gemeentebestuur niet bevoegd moeten achten zulks te doen. Daarvoor pleit nog een argumentum a contrario. Volgens art. 41 kan de Commissaris der Koningin in de provincie toestaan, dat bij een bijzondere, zeer tijdelijke gelegenheid hetzij in een localiteit waarvoor een vergunning of een verlof A niet is verleend, hetzij in een voor die gelegenheid opgerichte tent of op daarvoor in gebruik genomen terrein, op door hem aan-

[1] T.a.p.

gewezen achtereenvolgende dagen zwak-alcoholische drank zonder verlof wordt verkocht voor gebruik in zodanige localiteit of tent of op zodanig terrein. De Commissaris kan aan die toestemming *voorwaarden* verbinden. In art. 60 wordt op overtreding van een dezer voorwaarden straf gesteld [1].

Te wijzen valt ook op art. 12, lid 3 (en art. 22, lid 3) van het Drankwetbesluit (K.B. van 17 Maart 1932, S. 97). Tegen *weigering* van de aan de Inspecteur van de Volksgezondheid gevraagde ontheffing van bepaalde voorschriften, in dit besluit gegeven, kan de belanghebbende in beroep gaan bij de Minister van Sociale Zaken. Desniettemin plegen aan deze ontheffing voorwaarden te worden verbonden, die de ontheffing grotendeels illusoir kunnen maken, terwijl hier beroep dus niet mogelijk is.

4. *De Wet op het uitverkopen en opruimen in het winkelbedrijf.*

Zoals in hoofdstuk 2 is uiteengezet, geeft deze wet nauwkeurig aan, in welke gevallen een verkoop mag worden aangekondigd onder de aanduiding „uitverkoop" en onder de aanduiding „opruiming", terwijl eveneens de gevolgen worden geregeld. Voor ons doel is het voldoende ons tot de uitverkoop te bepalen.

In deze wet wordt niet aangegeven in welke gevallen de vergunning (alleen) wordt geweigerd, maar in welke gevallen de Kamer van Koophandel en Fabrieken de vergunning verleent, hetgeen toch moet betekenen: *moet* verlenen.

Hier doet zich nu de omstandigheid voor, dat de Kamer de vergunning niet kan intrekken. Dat de wet niet over intrekking spreekt, zal velen daartoe niet voldoende voorkomen.

Blijkens het Voorlopig Verslag op het wetsontwerp meenden sommige leden, dat de Kamer van Koophandel ook de bevoegdheid moet hebben een eenmaal verleende vergunning in te trekken bij gebleken misbruik, maar andere leden hadden daartegen bezwaar. In de Memorie van Toelichting verklaarde ook de Minister bezwaar te hebben tegen het verlenen aan de Kamers van deze bevoegdheid, in hoofdzaak om redenen van practische aard [2].

Onder deze omstandigheden gaat men er over het algemeen van uit, dat aan de vergunning geen voorwaarden kunnen worden verbonden. In De Nederlandsche Mercuur [3] verscheen echter een ongetekend artikel, waarin met een beroep op de stelling, dat wie

[1] Art. 58, lid 1, noemt niet de mogelijkheid voorwaarden te stellen. De H.R. besliste evenwel (H.R. 11 Maart 1929, N.J. 1929, blz. 1159), dat de burgemeester de bevoegdheid heeft de hier bedoelde vergunning te verlenen onder bepaalde, in overeenstemming met de strekking der Drankwet gestelde, voorwaarden.

[2] Zie de Wet uitverkopen en opruimen in het winkelbedrijf, Editie Schuurman & Jordens, no. 116, blz. 36—37.

[3] De Nederlandsche Mercuur van 18 November 1937, blz. 1670—1671.

het meerdere mag toch ook het mindere mag, werd verklaard, dat zulk een vergunning wel „voorwaardelijk" kon worden verleend. En daarbij werd tenslotte nog als argument genoemd de mogelijkheid, dat degene, die niet tevreden is gesteld, nog altijd beroep heeft op de Minister. Dat laatste is juist. Art. 11 bepaalt niet, dat de aanvrager van een weigering in beroep kan komen bij de Minister, maar van een beslissing van de Kamer. Dat is wellicht van belang, omdat het wel is voorgekomen, dat een aanvrager van een vergunning voor een uitverkoop vergunning kreeg voor een opruiming, al zou men zulk een beschikking misschien een weigering kunnen noemen. De reserve van Van der Pot betreffende de uitsluiting van de mogelijkheid om voorwaarden te stellen, indien van de vergunning niet in beroep kan worden gegaan, kan hier dus niet in aanmerking komen.

Hoewel de Kamers er van uit gingen, dat voorwaarden niet konden worden gesteld, liet de Amsterdamse Kamer, zoals reeds werd opgemerkt, aanvragers voor een uitverkoop wel een verklaring tekenen, dat zij hun zaak uiterlijk op een bepaalde tijd zouden opheffen en dat deze op generlei wijze door een ander zou worden voortgezet, zomede dat zij binnen afzienbare tijd geen nieuw winkelbedrijf in dezelfde gemeente zouden vestigen [1].

Nu deed zich het volgende geval voor. Een handelaar in sigaren verzocht vergunning voor een uitverkoop gedurende een termijn van drie maanden en legde daartoe een schriftelijke verklaring over, dat na afloop van die termijn de huur van het perceel, waarin de zaak was gevestigd, een einde nam en dat door hem binnen afzienbare tijd niet opnieuw een gelijke zaak zou worden gevestigd. Aan de in artikel 6, lid 1, der wet gestelde vereisten was voldaan.

Daarnaast ging art. 45 der *Tabakswet* een rol spelen. Volgens dit artikel is het verboden sigaren, sigaretten en dergelijke in het klein te verkopen, te koop aan te bieden of af te leveren voor een lagere prijs dan die vermeld op de aangebrachte zegels; de Minister van Financiën kan onder door hem te stellen voorwaarden afwijking van het hier bepaalde toestaan. Bij enige instructies zijn nadere regelen gegeven [2]. In bepaalde gevallen, o.a. bij staking van het bedrijf, kunnen de inspecteurs der accijnzen onder door hen te stellen voorwaarden aan belanghebbenden toestaan om tabaksfabrikaten tegen een lagere dan de kleinhandelsprijs te verkopen. Wordt aan de gestelde voorwaarden niet of niet volledig voldaan, dan wordt de vergunning terstond ingetrokken.

[1] Vgl. art. 6, lid 4, der wet.

[2] Instructie tabakswet, vastgesteld bij resolutie van 21 April 1939, no. 185, en Instructie uitvoeringsbesluit tabakswet, vastgesteld bij resolutie van 21 April 1939, no. 186. Voor art. 45 der wet geeft § 47 der Instructie tabakswet nadere regelen, terwijl daarvan de leden 28—38 speciaal betrekking hebben op de verkoop beneden de kleinhandelsprijs.

Ook de volgens de Tabakswet vereiste vergunning werd door onze sigarenkoopman verkregen.

Daarna kwamen er vele klachten los, terwijl tenslotte twee dingen kwamen vast te staan. In de eerste plaats bleek, dat de sigarenhandelaar bij verschillende fabrikanten — vóór de aanvang van de aanvrage om uitverkoop [1] — voorraden besteld had welke een veelvoud bedroegen van hetgeen hij placht in te kopen. En in de tweede plaats verklaarde hij, nader ondervraagd, dat het perceel met ingang van de datum op welke voor hem de huur een einde zou nemen, was gehuurd door zijn bij hem in de zaak werkzame zoon, die aldaar een sigarenwinkel zou vestigen. En dit was dus in strijd met de indertijd gegeven schriftelijke verklaring, dat de zaak zou worden opgeheven.

De Kamer kon ter zake niets ondernemen. Noch intrekking van een verleende vergunning, noch een strafactie tegen wie onjuiste of onvolledige verklaring geeft, is mogelijk. Indien bij de vergunning uitdrukkelijk de voorwaarde was gesteld, dat de zaak tijdens de uitverkoop niet zou worden overgedragen, zou men er misschien van kunnen zijn uitgegaan, dat hij dan zonder vergunning een uitverkoop hield en aldus strafbaar was ingevolge het bepaalde in art. 15, lid 1 sub a. Dan zou echter moeten worden erkend, dat voorwaarden kunnen worden toegelaten. En zou men door zulk een voorwaarde dan niet art. 15, lid 1 sub a, een ruimere toepassing geven dan de bedoeling was? Bovendien zal meestal eerst blijken van de overdracht, indien de uitverkoop reeds is afgelopen. Zou een strafactie ook dan nog mogelijk zijn? En ook indien de zaak, voordat een ander er sigaren verkopen gaat, een of meer weken gesloten is geweest?

In het onderhavige geval was de zaak echter eenvoudig, dank zij de Tabakswet. De Inspectie der invoerrechten en accijnzen trok, omdat aan de gestelde voorwaarden niet voldaan was, de vergunning in [2].

Uit dit geval blijkt opnieuw, dat men niet kan zeggen, dat bij een meer uitgebreide regeling in de wet aan een vergunning nimmer voorwaarden moeten kunnen worden verbonden, maar wel dat men nimmer voorwaarden moet stellen, indien niet bij overtreding tot maatregelen kan worden overgegaan.

5. *Wet op het afbetalingsbedrijf.*

Bij deze wet komt nu weer iets anders naar voren. Volgens art. 4, lid 2, der eerstgenoemde wet weigert de Kamer van Koophandel en Fabrieken een vergunning voor het uitoefenen van het

[1] Vgl. art. 13, lid 2, der Wet U. en O.

[2] Zie De Nederlandsche Mercuur van 30 December 1937, blz. 1781—1782; H. Fortuin, De wettelijke regeling betreffende het uitverkopen en opruimen in het winkelbedrijf, blz. 92—93.

beroep of bedrijf van kleinverkoper op afbetaling *alleen,* indien op grond van de persoonlijke eigenschappen of gedragingen van de aanvrager misbruiken ten nadele van de kopers zijn te vrezen [1]. Kan men nu zeggen, dat de wet hier nauwkeurig omschrijft in welke gevallen een beschikking moet worden genomen, zoals Donner aangeeft? De norm die hier gegeven wordt, laat toch veel ruimte, stellig ook voor het stellen van voorwaarden. Maar anderzijds kan men toch zeker niet zeggen, dat de administratie niet aan strikte bepalingen is gebonden voor het al dan niet nemen van de beschikking en dat zij vrijgelaten wordt naar eigen inzicht te handelen, zoals Donner negatief aangeeft.

Het antwoord is hier echter eenvoudig, omdat volgens art. 5 alleen van een weigering op de aanvrage beroep op de Minister kan worden ingesteld.

Bij de Amsterdamse Kamer plegen te dezer zake nimmer voorwaarden te worden gesteld.

6. *De Geldschieterswet.*

Deze wet geeft nauwkeuriger de redenen tot weigering aan, maar geeft toch een vrij ruime speling.

Volgens art. 7, lid 2, wordt de toelating van een particuliere geldschietbank door b. en w. *alleen* geweigerd, indien o.a. te duchten is, dat de bank niet in overeenstemming met de bepalingen van deze wet, van een op deze wet berustende algemene maatregel van bestuur of van plaatselijke verordeningen zal worden gehouden, of overigens misbruiken ten nadele van de geldleners zijn te vrezen. Juist deze laatste bepaling zou in bijzondere gevallen tot het stellen van voorwaarden kunnen leiden. Volgens het tweede lid van art. 9 kan echter de belanghebbende alleen tegen een weigering beroep instellen bij Gedeputeerde Staten.

7. *De Vestigingswet kleinbedrijf.*

De vestiging van een inrichting, bestemd of mede bestemd voor de uitoefening van een tak van detailhandel, ambacht of kleine nijverheid, wordt, voorzover deze tak bij algemene maatregel van bestuur daartoe is aangewezen, door de Kamer van Koophandel *uitsluitend* verleend, indien wordt voldaan aan bij die maatregel vastgestelde minimum-eisen van credietwaardigheid, handelskennis en vakbekwaamheid, aldus art. 3 j° art. 1, eerste lid, der wet.

Hier is nu de verlening weer afhankelijk van zodanig nauwkeurig aangegeven eisen, dat voor het stellen van nadere voorwaarden wel geen plaats is, en de Kamer in Amsterdam pleegt dit ook niet te doen. Maar hier is juist in art. 8 aan de aanvrager van

[1] Hetzelfde geldt ingevolge artikel 11 der wet voor een colportagevergunning.

de vergunning beroep op de Minister toegestaan van de beslissing van de Kamer en niet speciaal van de weigering.

Het bekend gemaakte voorontwerp-Vestigingswet 1951 geeft een enigszins andere regeling. Volgens art. 6 wordt de vergunning geweigerd, dus niet: *alleen* geweigerd, in een drietal gevallen, doch daarbij bepaalt het derde lid van dit artikel uitdrukkelijk, dat buiten deze gevallen de vergunning steeds wordt verleend. Het is omslachtiger, maar verandert als zodanig niets. Volgens art. 16 is beroep slechts mogelijk bij weigering. Volgens art. 9 wordt de vergunning ingetrokken, indien de te harer verkrijging verstrekte gegevens zodanig onjuist of onvolledig waren, dat zij zou zijn geweigerd, als bij de beoordeling van de aanvrage de juiste omstandigheden volledig bekend waren geweest.

Men kan uit een en ander naar mijn mening concluderen, dat het stellen van voorwaarden hier niet wordt toegelaten.

8. Ten aanzien van art. 205ter der *Lager-onderwijswet* werd in paragraaf 3 reeds opgemerkt, dat, nu de wet de gevolgen geregeld heeft, de Kroon van oordeel is, dat voorwaarden hier niet kunnen worden gesteld [1]. Volgens het tweede lid kan het schoolbestuur van een *afwijzend* besluit in beroep komen bij Gedeputeerde Staten.

En van de artt. 14 en 15 der *Begraafwet* kan, zoals in die paragraaf eveneens reeds werd aangegeven, met Van der Pot worden aangenomen, dat evenmin het stellen van voorwaarden is toegelaten, nu alleen bij weigering de aldaar bedoelde vergunningen te verlenen in beroep kan worden gegaan.

9. *De Hinderwet.*

De Hinderwet geeft een goed omlijnde bevoegdheid aan het gemeentebestuur voor het al dan niet verlenen van een vergunning voor het oprichten van inrichtingen welke gevaar, schade of hinder kunnen veroorzaken. In art. 5 wordt zelfs nauwkeurig aangegeven welke stukken bij het verzoek om vergunning moeten worden overgelegd.

Toen burgemeester en wethouders van Haren aan de vereisten volgens dit artikel uitbreiding gaven door de eis te stellen, dat de beschrijving vergezeld zou gaan van een door hen krachtens de politieverordening verleende vergunning tot oprichting van het gebouw, waarin de inrichting zou worden gevestigd, werd het desbetreffend besluit door de Kroon vernietigd, omdat art. 5 der

[1] Gewezen kan ook worden op art. 75 dezer wet, waarin bepaald wordt, dat de medewerking bedoeld in art. 72, door de gemeenteraad *slechts* kan worden geweigerd in zeer bepaaldelijk aangegeven gevallen; volgens art. 76 kan iedere ingezetene en het schoolbestuur bij Gedeputeerde Staten in beroep komen. Zie ook art. 205.

Hinderwet zodanige eis niet bevat en het besluit mitsdien strijdt met de wet [1].

En art. 11 bepaalt, dat tot weigering van de vergunning alleen kunnen leiden de bezwaren, ontleend aan vrees voor gevaar, schade aan eigendommen, bedrijven of de gezondheid en hinder van ernstige aard. Van dit laatste bezwaar worden voorbeelden genoemd en vrees voor mededinging wordt — eigenlijk toch wel ten overvloede — als bezwaar geëcarteerd.

Zoals in paragraaf 2 reeds werd aangegeven, zal men bij een vergunning volgens deze wet veelal voorwaarden moeten stellen. Art. 12 bepaalt dan ook uitdrukkelijk, dat, indien door het stellen van voorwaarden aan het bezwaar van gevaar, schade of hinder kan worden tegemoet gekomen, de vergunning voorwaardelijk wordt verleend [2]. Niet alleen kan de aanvrager van de beslissing op zijn verzoek in beroep komen bij de Kroon, maar uitdrukkelijk is ook genoemd een beslissing ingevolge art. 12.

En art. 20 bepaalt alweer uitdrukkelijk, dat, als de gestelde voorwaarden niet worden opgevolgd, het gemeentebestuur de vergunning kan intrekken [3].

V

Alvorens te pogen samen te vatten in hoeverre al dan niet aan een beschikking voorwaarden kunnen worden verbonden, indien de wettelijke regeling de mogelijkheid daartoe niet met zoveel woorden biedt, zullen wij nog enkele regelingen nader bezien die de administratie niet aan strikte bepalingen voor het al dan niet nemen van de beschikking binden en haar grotere vrijheid geven naar eigen inzicht te handelen.

1. *De Loterijwet.*

Volgens art. 2 is het verboden een andere loterij aan te leggen of te houden dan de zodanige tot het aanleggen en houden waarvan de bij deze wet vereiste toestemming is verleend.

Volgens art. 2bis kan door de Kroon aan een rechtspersoon toestemming worden verleend tot het openstellen van een premielening. Art. 3 bepaalt voorts, dat tot het aanleggen en houden van een loterij voor met name genoemde bijzondere doeleinden, waarbij de prijzen niet in geld bestaan, toestemming *kan* worden verleend door burgemeester en wethouders, indien de prijzen tezamen geen

[1] K.B. van 8 Augustus 1900, S. 148; zie G. A. van Poelje, Beginselen van Nederlandsch administratief recht, blz. 149.

[2] Zie naast art. 12 ook de artt. 17 en 18.

[3] Het bij de Tweede Kamer ingediende ontwerp voor een nieuwe Hinderwet, Bijl. 1950—1951, no. 1972-2, geeft een gelijksoortige regeling.

grotere waarde hebben dan één honderd gulden, en overigens door de Minister van Justitie.

Bij algemene maatregel van bestuur kunnen nadere voorschriften worden gegeven, aldus art. 4. En dan volgt de merkwaardige bepaling, dat aan elke toestemming stilzwijgend de voorwaarde is verbonden, dat op alle aandelen en alle aankondigingen en dergelijke worde vermeld door welke macht toestemming is verleend.

Het woord stilzwijgend is merkwaardig, n'en déplaise de opmerking hierover door de regering bij de behandeling in de Tweede Kamer gemaakt. Het betreft hier een algemeen geldend vereiste, dat dus als voorschrift had moeten worden gegeven.

Vervolgens bepaalt art. 4, dat andere voorwaarden door de macht die de toestemming verleent, daaraan kunnen worden verbonden. Hoewel aan de administratie hier ruime bevoegdheid ten aanzien van het al dan niet verlenen van toestemming is gegeven, vond de wetgever het blijkbaar nodig de mogelijkheid tot het stellen van voorwaarden uitdrukkelijk te noemen.

2. *De Vuurwapenwet.*

Deze wet verbiedt in art. 3 een vuurwapen of munitie te vervaardigen, te herstellen of voorhanden te hebben, behalve ten opzichte van hem, die bevoegd is het vuurwapen of de munitie voorhanden te hebben. Deze bevoegdheid komt toe aan hem, die het wapen voorhanden heeft met schriftelijke machtiging van het hoofd van politie of van de Commissaris der Koningin. Aan de machtiging kunnen voorwaarden worden verbonden. Zij wordt *alleen* verleend, voorzover enig redelijk belang dat vordert en misbruik niet is te vrezen.

Ook hier wordt dus de mogelijkheid voorwaarden te stellen uitdrukkelijk genoemd, ondanks de grote bevoegdheid van de overheid. Tegen de *beschikking* staat beroep open op de Commissaris der Koningin.

In art. 10 van het Vuurwapenreglement [1] wordt bepaald, welke voorwaarden steeds aan de machtiging worden verbonden. Ook deze hadden beter als regelen zonder meer kunnen worden gesteld, al wordt door deze regeling bereikt, dat zij steeds bij het verlenen van de machtiging aan de begunstigde worden medegedeeld.

3. *De Arbeidswet.*

Te wijzen valt ook op art. 19 der Arbeidswet. Indien in een onderneming een bedrijf wordt uitgeoefend waarin op bepaalde tijden van het jaar een opeenhoping van werk pleegt voor te komen of indien in een onderneming zich bijzondere omstandig-

[1] K.B. van 11 Juli 1919, S. 474.

heden voordoen, *kan* het districtshoofd der arbeidsinspectie schriftelijk en voorwaardelijk of onvoorwaardelijk vergunnen, dat in zodanige onderneming werkzame arbeiders arbeid verrichten in afwijking van het ter zake in deze wet bepaalde [1].

Tegen de *beschikking* kan het hoofd of de bestuurder in beroep komen bij de Minister.

4. *Waterstaatswetten.*

Art. 18 der *Keurenwet* bepaalt, dat, indien de keur of politieverordening verbiedt zonder vergunning van het uitvoerend bestuur iets te doen of na te laten, dat bestuur aan zijn vergunning voorwaarden kan verbinden. Onder handhaving van de gegeven vergunning kunnen voorwaarden worden vernietigd overeenkomstig de ter zake gestelde regelen.

In de artt. 4 en 7 der Rivierenwet wordt aangegeven, wat al zo met betrekking tot rivieren, tenzij met vergunning, verleend door of vanwege de met de zaken van waterstaat belaste Minister, verboden is. Volgens art. 8 kan de vergunning tot wederopzegging voor een bepaalde tijd en zonder voorbehoud van opzegbaarheid worden verleend. Dat ook andere voorwaarden kunnen worden gesteld, geeft art. 9 duidelijk te kennen. Zelfs wordt bepaald, dat de vergunning kan worden ingetrokken, indien de voorwaarden niet worden nageleefd.

Gewezen worde hier nog op de artt. 1, 2, 6 en 7 der *Belemmeringenwet verordeningen,* die aangeven, dat aan de krachtens die bepalingen te verlenen ontheffingen en vergunningen voorwaarden kunnen worden verbonden.

5. *Algemeen vestigingsverbod kleinbedrijf* [2].

Volgens art. 3 is het verboden een inrichting, bestemd of mede bestemd voor de uitoefening van een door de Minister aan te wijzen tak van detailhandel, ambacht of kleine nijverheid of andere tak van bedrijf, voorzover die uitoefening betreft, te vestigen zonder vergunning van de Minister of van een door deze aan te wijzen gemachtigde.

Bij het verlenen van een vergunning kunnen aan de verkrijger of aan de verkrijgers daarvan *beperkingen* worden opgelegd ten aanzien van de bedrijfsuitoefening. De beperkingen kunnen worden ingetrokken. Wie de beperkingen niet nakomt, is strafbaar.

Beperkingen plegen veelvuldig te worden opgelegd. Nu eens wordt de vergunning verbonden aan een termijn waarbinnen het vakdiploma moet worden behaald, dan weer wordt de plaats van

[1] Zie ook lid 5 van art. 19 dezer wet.

[2] Besluit van de Secretaris-Generaal van de Departementen van Handel, Nijverheid en Scheepvaart en van Landbouw en Visserij van 1 December 1941, Nederl. Staatscourant 1941, no. 234. Zie ook de wet van 11 Mei 1946, S. no. G 118.

vestiging genoemd of wel wordt nauwkeurig aangegeven, waartoe het bedrijf moet worden beperkt of wordt de vergunning slechts voor zo lang verstrekt, als een bepaalde persoon aan het bedrijf is verbonden.

Van beroep wordt niet gerept.

Het woord *beperkingen,* dat ik in dit verband overigens niet ben tegengekomen, schijnt voor deze materie in een behoefte te voorzien! In het voorontwerp-Bedrijfsvergunningenwet 1951 keert het althans in art. 6, lid 4, terug, zij het, dat nu gesproken wordt van voorschriften en beperkingen die aan de vergunning om een bepaald aangewezen bedrijf te mogenen uitoefenen *zullen* worden verbonden. Beroep wordt niet vermeld.

6. *Monopoliebesluit voedselvoorziening.*

Het eerste lid van art. 2 van het Monopoliebesluit voedselvoorziening [1] bepaalt, dat indien ten aanzien van de in- of de uitvoer van een product een monopoliehouder is aangewezen, de invoer of de uitvoer van dit product slechts is toegestaan aan die monopoliehouder, die de invoer of de uitvoer hetzij zelf kan bewerkstelligen, hetzij deze kan doen geschieden door een gemachtigde voor diens kosten en risico op door de monopoliehouder gegeven machtiging.

Volgens het vierde lid van art. 6 is de monopoliehouder bevoegd het afgeven van een machtiging als bedoeld in art. 2, te weigeren, dan wel aan het afgeven daarvan *bijzondere* voorwaarden te verbinden.

Dat woord *bijzonder* is hier wel wat bijzonder; wij kwamen het tot nog toe ook niet tegen. Volgens een uitspraak in hoger beroep van de Minister van Landbouw, Visserij en Voedselvoorziening [2] kan aan dit woord hier slechts deze betekenis worden gehecht, dat de monopoliehouder bevoegd is voorwaarden te stellen die niet voor alle door hem te verstrekken machtigingen gelijkelijk zullen gelden, doch verschillend kunnen zijn ten aanzien van de producten waarvoor en van de personen aan wie deze machtigingen worden afgegeven.

Ook zonder het woord „bijzondere" zou dit toch moeten worden aangenomen. Dit wordt erkend in een uitspraak van het Scheidsgerecht voor de voedselvoorziening [3], gewezen vóór de hierboven genoemde beslissing van de Minister.

Volgens het scheidsgerecht zijn de monopoliehouders in beginsel geheel vrij om de uitvoermachtiging af te geven dan wel te weigeren, welke vrijheid inhoudt hun bevoegdheid om uit te maken,

[1] Van 12 Juli 1941, laatstelijk gewijzigd 18 November 1948, Nederl. Staatscourant no. 227; zie Besluiten, beschikkingen en verordeningen op het gebied der voedselvoorziening, editie Van Lonkhuyzen, afl. no. 17.

[2] Van 9 Juni 1950, Arbitrale rechtspraak, Augustus 1950, blz. 250—252.

[3] Van 16 Januari 1950, Arbitrale rechtspraak, Augustus 1950, blz. 240—250.

op welke voorwaarden, d.i. *in welke gevallen,* een machtiging zal worden afgegeven, hetzij in het algemeen, hetzij aan een bedrijfsgenoot in het bijzonder. Aan het woord „bijzonder" is derhalve geen beperkende betekenis toe te kennen ten aanzien van de werking of de inhoud der voorwaarden. Bij het stellen van de voorwaarden is, aldus het scheidsgerecht, gehandeld naar billijk en behoorlijk beleid, zodat het bedrijfschap mocht en moest toezien op strikte naleving daarvan.

7. *Verkeerswetgeving.*

Uiteraard biedt de verkeerswetgeving verschillende aanknopingspunten voor ons onderwerp, want op dit terrein hebben wij veelal te maken met concessies, die ver gaande voorschriften van de overheid plegen mede te brengen. Met een enkel voorbeeld zij hier volstaan.

Volgens art. 4 der Wet autovervoer personen is een vergunning nodig voor het vervoer van personen met een autobus, alsmede het vervoer van personen tegen vergoeding met een personenauto als bedrijf of nevenbedrijf.

In het wetsontwerp stond in dit artikel aanvankelijk ook, dat de voorwaarden, aan die vergunning verbonden, moeten worden nageleefd. Men vond dit overbodig en de bepaling verdween.

Dat aan de vergunning voorwaarden kunnen worden verbonden, staat dan ook vast. Dat blijkt ten overvloede uit art. 13, staande in paragraaf 3, welke handelt over autobusdiensten in meer dan één gemeente. Het derde lid nu van dit art. 13 verklaart, dat bij het verlenen van vergunningen, als bedoeld in dit artikel, gestreefd wordt naar vrijwillige samenwerking van ondernemers, en bepaalt dan, dat daartoe onder de voorwaarden, aan de vergunning verbonden, er kunnen zijn, welke de evenbedoelde samenwerking betreffen. Dat wordt bovendien geaccentueerd door de bepaling van art. 20, dat een vergunning kan worden *gewijzigd* of ingetrokken, indien het algemeen vervoersbelang dat wenselijk maakt. Van de beschikking staat beroep open op de Kroon (art. 52).

Gelijksoortige regelingen geven het ontwerp van Wet autovervoer goederen [1] en het ontwerp van Wet vervoer goederen binnenschepen [2].

[1] Bijlagen handelingen Tweede Kamer 1949—1950, 635.11. Zie o.a. de artikelen 4, 14, 18, 21, 52.

[2] Bijlagen handelingen Tweede Kamer 1949—1950, 1776.2. Zie o.a. de artikelen 4, 12, 16, 19, 53. In de nog geldende regeling uit de oorlog betreffende het goederenvervoer langs de weg is dit anders. Volgens art. 7 van het Tweede uitvoeringsbesluit, betreffende het eigen vervoer (Verord. 17 van 1940), en art. 7 van het Derde uitvoeringsbesluit, betreffende het goederenvervoer langs de weg ten behoeve van derden (Verord. 18 van 1940), staat alleen bij weigering door de Rijksinspecteur van het verkeer beroep open op de Minister, terwijl volgens art. 5 aan de vergunning voorwaarden kunnen worden verbonden.

8. *De Woonruimtewet.*

Volgens art. 1 der Woonruimtewet is het verboden een woongelegenheid in gebruik of medegebruik te nemen of te geven, tenzij door burgemeester en wethouders voor het in gebruik nemen schriftelijk vergunning is verleend aan degene die de woongelegenheid wenst te betrekken.

Dit verbod geldt niet ten aanzien van gebruik van lokalen door hem, die in het bezit is van een geldige, door of vanwege de Minister van Economische Zaken afgegeven verklaring, dat deze lokalen door hem als bedrijfsruimte benodigd zijn.

Bij beschikking van de Minister van Economische Zaken [1] zijn de Kamers van Koophandel en Fabrieken aangewezen als bevoegd tot het afgeven van zijnentwege van de bevoegde verklaringen.

Aan de Kamers zijn te dezer zake instructies gegeven [2]). Daarin wordt o.a. aangegeven, dat niet als bedrijfsruimte is te beschouwen ruimte welke dient voor de uitoefening van een beroep als dat van advocaat, arts, tandarts e.d..

De verklaring vervalt 30 dagen na dagtekening, tenzij zij inmiddels door de Kamer is verlengd. Verlenging kan geschieden voor bepaalde of onbepaalde termijn. Een bepaalde termijn behoeft niet tot 30 dagen beperkt te zijn. Verlenging voor onbepaalde termijn kan slechts geschieden ten behoeve van een belanghebbende die de lokalen feitelijk in gebruik heeft en bovendien in het bezit is van de voor uitoefening van zijn bedrijf vereiste vergunningen.

Hier worden nu als algemene regel voorwaarden gesteld, terwijl bovendien een interpretatie van het woord bedrijfsruimte wordt gegeven, zulks ingevolge art. 3 der wet. Dit artikel zegt, dat voor de toepassing van art. 1 nadere voorschriften worden gegeven. Men is echter geneigd er van uit te gaan, dat voor het afgeven van de verklaring betreffende een bedrijfsruimte aan de administratie geen speling wordt gelaten naast de vraag, wat onder bedrijfsruimte moet worden verstaan. En toch kan de Kamer de verklaring slechts geven voor 30 dagen [3] en bij verlenging voor bepaalde of onbepaalde tijd.

Terwijl de wet over intrekking der verklaring niet rept, spreekt de 9e instructie van verlies van geldigheid en van intrekking. Deze intrekking kan alleen geschieden met toestemming van de houder, op grond van onjuistheid of onvolledigheid van de verstrekte gegevens en wanneer de houder niet meer de feitelijke beschikking over de lokalen heeft. Op de verklaringen die de Kamers afgeven,

[1] Van 2 December 1947, editie Schuurman & Jordens, no. 142, blz. 143.

[2] Bij circulaire van de Minister van Binnenlandse Zaken van 27 November 1947, a.w. blz. 139 vlg..

[3] Vgl. artikel 2 der wet.

komen de gronden voor intrekking voor, maar wordt van toestemming van de houder niet gerept.

In een bepaald geval werd aan een Kamer opdracht gegeven aan een aanvrager een verklaring voorlopig voor *90* dagen te geven en deze er op te wijzen, dat de verklaring slechts voor verlenging vatbaar zou zijn, indien hij binnen 90 dagen de nodige voorzieningen zou treffen ter verhoging van de brandveiligheid van zijn bedrijf en zou voldoen aan de eisen, gesteld in de Hinderwet.

Dit alles is vreemd en het meest vreemde is nog wel, dat er niets aan te doen is.

9. Tenslotte zijn hier van belang de *subsidies.*

De verlening van een subsidie door een openbaar lichaam is een begunstigende beschikking, maar behoort niet tot de categorie der vergunningen.

Volgens Van der Pot kunnen aan een subsidie voorwaarden worden verbonden met betrekking tot de besteding [1]. Men zal dit mogen aannemen, te meer, daar ook hier van een niet nauwkeurig afgebakende bevoegdheid der administratie sprake is. Merkwaardig is, dat art. 12 der Boswet niettemin deze bevoegdheid uitdrukkelijk noemt. Dat het K.B. ter uitvoering van dit artikel [2], waarin nadere regelen worden gesteld, sancties stelt op het niet naleven van de voorwaarden, moet noodzakelijk worden genoemd.

Indien we tenslotte gevolgtrekkingen zouden willen maken uit hetgeen hier, op onze ongetwijfeld wat moeizame en weinig afwisselende tocht door nog maar een klein deel van ons administratiefrechtelijke struikgewas, is gebleken, dan zullen deze toch maar zeer algemeen kunnen zijn. De tocht moge weinig afwisseling geboden hebben, doordat we ons steeds in het struikgewas bevonden, zij deed toch duidelijk opmerken, dat daarin velerlei variatie voorkwam, dikwijls in elkaar verward. Dat leidt er juist toe allereerst te moeten constateren, dat van algemene beginselen bij de wetgever hier weinig te bespeuren valt. En stellig zou ik niet willen concluderen, dat een scherpe scheiding te maken valt tussen regelingen die een nauwkeurige omschrijving geven, en die welke de administratie grote vrijheid bieden. Allerlei tussenvormen zijn hier gebleken en van een algemene regel viel niet veel te bespeuren. Wel zal de bevoegdheid om binnen de grenzen, die aan de administratie gesteld zijn, voorwaarden te stellen, veel geringer zijn in de eerste categorie dan in de tweede. Het gaat

[1] De vormen van het besturen, Nederlandsch bestuursrecht, blz. 221. Vgl. Donner, De rechtskracht van administratieve beschikkingen, blz. 151—152.

[2] K.B. van 27 April 1938, S. 684.

hier dan echter om de beperkingen die volgens ons geschreven en ongeschreven recht gelden, en niet om een algeheel verbod.

Wel zou ik met Van der Pot willen aannemen, dat, indien alleen tegen de weigering van een vergunning in beroep kan worden gegaan, voorwaarden niet mogen worden gesteld.

Naast de artt. 14 en 15 der Begraafwet zijn hier te voorschijn gekomen art. 5 der Wet op het afbetalingsbedrijf, art. 6, lid 3, der Bioscoopwet, art. 19 der Drankwet en art. 9, lid 2, der Geldschieterswet. Ook art. 16 van het voorontwerp-Vestigingswet 1951 kent deze regeling.

Daarnaast zijn nog verschillende wetten te noemen die een zelfde regeling van het beroep kennen. Zo art. 16 van de Pandhuiswet; art. 63 van de Jachtwet; art. 23, lid 4, en art. 29, lid 4, van het K.B. van 9 Augustus 1937 (S. 647) ter uitvoering van de Vogelwet; art. 6, lid 1, der Boterwet; art. 15 der Wet op woonwagens en woonschepen; art. 95, lid 2, en art. 183, lid 4, der Hoger-onderwijswet; art. 15, lid 4, der Armenwet.

Naast de Drankwet werd reeds gewezen op het Drankwetbesluit; naast de genoemde artt. 14 en 15 der Begraafwet kan nog art. 12 dier wet worden genoemd.

Evenals echter aan een beschikking volgens art. 12 van het Drankwetbesluit voorwaarden worden verbonden, geschiedt dit bij ingevolge art. 12 der Begraafwet genomen beschikkingen. Huart [1] wijst er op, dat herhaaldelijk het burgemeesterlijk verlof tot opgraven van een lijk voorwaardelijk wordt verleend. In beroep kan hiervan niet blijken, omdat dit alleen bij weigering is toegekend. Wat wel kan blijken is, dat bij beroep van een weigering het verlof wordt verleend onder voorwaarden. Volgens Huart geschiedt ook dit; ik vond alleen een K.B. van 29 Mei 1911 [2]. Het omgekeerde schijnt veeleer te zijn bepaald, toen de Kroon besliste, dat art. 12 het verlof tot opgraving en vervoer geenszins verbindt aan de voorwaarde, dat de overbrenging er van geschiede naar een ander graf op dezelfde begraafplaats [3].

Wel vond ik nog een recent besluit waarbij de Kroon terugkomt op de weigering van de burgemeester, omdat onder bepaalde voorwaarden de vergunning alsnog zou kunnen worden verleend [4]. In ieder geval bestaat hiertegen niet het bezwaar, dat men niet in beroep kan komen, en wel omdat hier een beslissing is in hoogste instantie.

Nog merkwaardiger is, dat, zoals Huart rapporteert, de Kroon ook wel beslist in beroepen, ingesteld tegen een verlof waaraan

[1] F. J. A. Huart, Administratieve rechtswetenschap in wording, Rechtsgeleerd magazijn 1934, blz. 42, en Verspreide Geschriften, blz. 169.
[2] C.V. blz. 174.
[3] K.B. van 17 Februari 1900, no. 48, in De gemeentestem, no. 2550.
[4] K.B. van 16 Augustus 1947, C.V. blz. 226.

voorwaarden waren verbonden, wat toch in lijnrechte strijd is met art. 12 [1].

Huart beperkt er zich toe te constateren, dat de practische noodzakelijkheid om voorwaarden te stellen de gebrekkige wetstekst heeft gecorrigeerd. Ik kan mij daar niet bij neerleggen. Wanneer men de geciteerde beslissingen beziet, dan komt men wel tot de overtuiging, dat de gestelde voorwaarden juist zijn. Dit neemt echter niet weg, dat deze gedragslijn in strijd is met de wet en met de bedoeling van de wet. Indien men beroep bij weigering kent, moet men dit beroep eveneens hebben bij een toestemming op voorwaarden. Heeft de administratie hier de bevoegdheid om voorwaarden te stellen nodig, dan dient art. 12 te worden aangevuld.

Dat de wetgever hier zeer bewust te werk is gegaan, kan wel niet worden beweerd, maar over het algemeen betreft het hier wetten, die nauwgezet aangeven in welke gevallen wel of niet een vergunning moet worden verleend. En over het algemeen is beroep mogelijk gesteld van alle beschikkingen, terwijl een enkele maal beroep wordt toegelaten tegen weigering of aan de beschikking verbonden voorwaarden [2].

Door wel bij weigering, maar niet bij, eventueel onereuze, voorwaarden beroep open te stellen, kan toch ongetwijfeld de belanghebbende worden te kort gedaan. In deze richting gaat de beslissing van de Kroon van 16 September 1899 [3] betreffende art. 12 der Hinderwet en oordelende, dat door een bepaling, die de nadere uitwerking en verklaring ener voorwaarde aan b. en w. overlaat, het recht van beroep voor de concessionaris en de buren verkort wordt.

Dat echter op dit gebied verwarring heerst, bewijst ook de omstandigheid, dat de Electriciteitsverordening van Overijssel beroep op de Kroon kent tegen een afwijzende beschikking op een verzoek om vergunning tot het leveren van electrische stroom, terwijl die van Noordholland dit beroep toelaat bij het verlenen of weigeren van de vergunning.

Het wil mij voorkomen, dat deze onderscheiding minder waarde zal hebben, indien een algemeen beroepsrecht in het leven zal zijn getreden in de geest van art. 4 j° art. 5 sub 7 van het ontwerp van Wet beroep administratieve beschikkingen. Richt-

[1] K.B. van 12 November 1909, in De gemeentestem, no. 3036. De redactie, het nog mooier makende, tekent hierbij aan: Het trekt de aandacht, dat bij dit besluit de Kroon, ingevolge art. 12 der Begraafwet in hoger beroep beslissende, een voorwaarde vernietigd heeft, waartegen door de belanghebbende geen bezwaar schijnt te zijn gemaakt!

[2] Zie art. 27 der Veiligheidswet; art. 7, lid 1, der Woningwet; art. 3bis, lid 3, van het Algemeen besluit, S. 1925, no. 262, betreffende de Warenwet. Zie ook art. 3 der Belemmeringenwet verordeningen.

[3] C.V. 1899, blz. 1595—1596.

lijnen voor de wetgever zijn hier, als op zovele andere terreinen van het administratieve recht, ongetwijfeld gewenst.

In de tweede plaats kunnen, zoals reeds werd aangegeven, naar mijn mening geen voorwaarden worden gesteld, indien bij niet-nakoming van deze geen sancties kunnen worden toegepast. Daarover zullen in paragraaf VII enkele opmerkingen worden gemaakt.

VI

Zoals is uiteengezet, is het niet zo eenvoudig vaste regelen te geven ten aanzien van de bevoegdheid der administratie om voorwaarden aan een beschikking te verbinden. De beperkingen, die te dezer zake hiervóór zijn genoemd, laten zich ook zo samenvatten, dat enerzijds de administratie niet alle voorwaarden kan stellen, die haar wenselijk voorkomen, en dat anderzijds alleen voorwaarden moeten worden gesteld, welke door de begunstigde niet naar believen kunnen worden veronachtzaamd.

Allereerst enkele opmerkingen over het eerste. Slechts enkele korte aantekeningen, omdat deze beide onderwerpen zich op een veel groter terrein bewegen dan dat van deze studie. Beide onderwerpen eisen een breed opgezet, omvangrijk en algemeen onderzoek.

Enkele wetten die de bevoegdheid der administratie om voorwaarden te stellen min of meer nauwkeurig aangeven, beperken deze uitdrukkelijk. Het meest klassieke voorbeeld is wel de Keurenwet. De tweede zin van het eerste lid van art. 18 bepaalt uitdrukkelijk: Deze voorwaarden mogen uitsluitend strekken tot bescherming van die belangen, om welke het vereiste van vergunning is gesteld. Deze bepaling richt zich in het bijzonder tegen de z.g. „détournement de pouvoir", in art. 9 van het voorontwerp-Wet onrechtmatige daden openbare lichamen geformuleerd als: het gebruik maken van een bevoegdheid voor een ander doel dan waarvoor zij kennelijk is gegeven.

Zoals echter veelvuldig in het administratieve recht is er ook hier geen eenheid, geen duidelijke lijn te onderkennen. Wanneer echter art. 9 der Rivierenwet voorschrijft, dat aan de vergunning geen andere voorwaarden mogen worden verbonden dan die strekken tot bescherming van het openbaar rivier- of stroombelang, en art. 2 der Belemmeringenwet verordeningen, dat een vergunning onder geen andere voorwaarden wordt verleend dan die, welke op grond van die vergunning in het belang van de gemeente, het waterschap, het veenschap of de veenpolder moeten worden gesteld [1], dan wordt hier toch hetzelfde beoogd als met de bepaling in art. 18 der Keurenwet.

[1] Zie ook de artt. 1, 6 en 7 dezer wet.

Nu bepaalt de tweede zin van het zesde lid van art. 6 der Woningwet, dat de voorwaarden, aan een vergunning verbonden, alleen mogen strekken tot naleving van de bepalingen van wet en verordening, krachtens welke zij wordt verleend. Van der Pot wijst er op [1], dat deze bepaling onduidelijk geredigeerd is. Dat kan hem geredelijk worden toegegeven, maar vindt toch verklaring in het feit, dat dit zesde lid in zijn huidige vorm door amendering van de Tweede Kamer is tot stand gekomen. Veel duidelijker is dan ook het tweede lid van art. 9 dezer wet, bepalende, dat voorwaarden, verbonden aan een vrijstelling als in dit artikel bedoeld, alleen mogen strekken ter bescherming van de belangen beoogd met de bepalingen waarvan vrijstelling wordt verleend. Het is wel duidelijker, maar dan blijft toch verwarrend, dat men niet de redactie van art. 18 der Keurenwet heeft gevolgd. Naar mijn mening toch hebben al deze bepalingen dezelfde bedoeling. Ik kan mij dan ook niet aansluiten bij Van der Pot's mening, dat art. 9 der Rivierenwet en art. 12 der Hinderwet bedoelen te bepalen, dat, nu de vergunning alleen op bepaalde gronden mag worden geweigerd, de voorwaarden eveneens slechts diezelfde gronden mogen betreffen. Het zesde lid van art. 6 der Woningwet schijnt volgens hem een nog sterkere beperking te beogen. En dan voegt hij daaraan toe, dat, ook waar dit niet met zovele woorden is gezegd, zal moeten worden aangenomen, dat een beperking van de bevoegdheid om de vergunning te weigeren op overeenkomstige wijze voor de oplegging van voorwaarden geldt. In dit verband wijst hij op art. 3, lid 7, j° de artt. 12 en 13 der Drankwet en art. 3 der Bioscoopwet.

Wij zullen deze beschouwing op rekening moeten schuiven van Van der Pot's onderschrijving van het adagium, dat wie het meerdere mag, ook het mindere kan doen. Voor mij spreekt zijn veronderstelling, zoals blijkt uit hetgeen in de vorige paragrafen werd opgemerkt, van zelf. Men kan nog verder gaan en, zoals Donner doet, betogen, dat de regeling volgens Drankwet en Bioscoopwet het stellen van voorwaarden in het geheel niet toelaat [2], of, zoals hier is aangegeven, zulks niet goed mogelijk maakt.

En wanneer Van der Pot dan verder opmerkt, dat afgezien hiervan voorwaarden altijd slechts mogen strekken tot bescherming van het belang waarom het vereiste van vergunning is gesteld, want dat art. 18 Keurenwet uitdrukking geeft aan een algemeen beginsel, dan zie ik het liever zo, dat naast dit artikel van de Keurenwet ook de hier genoemde bepalingen een formulering van dit beginsel beogen [3].

Datzelfde geldt ook voor de Hinderwet, die weer een andere

1 Nederlandsch bestuursrecht, blz. 224, noot 1.

2 De rechtskracht van administratieve beschikkingen, blz. 144—145.

3 Zie het Verslag van de commissie van advies inzake verhoogde rechtsbescherming, blz. 5.

formulering brengt. Volgens art. 11 kunnen tot weigering van een vergunning alleen leiden de bezwaren ontleend aan vrees voor gevaar, voor schade aan eigendommen, bedrijven of de gezondheid, voor hinder van ernstige aard. Volgens art. 12 wordt de vergunning voorwaardelijk verleend, indien door het stellen van voorwaarden aan het bezwaar van gevaar, schade of hinder kan worden tegemoet gekomen.

Dat met een beroep op artikel 12 tegen „détournement de pouvoir" wordt gewaakt, bewijzen talloze uitspraken der Kroon. Zo besliste de Kroon al in 1903, dat aan een vergunning tot oprichting van een schietbaan niet de voorwaarde kan worden verbonden, dat op Zondag niet zal mogen worden geschoten [1]. Evenmin vond genade een voorwaarde welke uitsluitend betrof het verkeer, buiten verband met de aard der inrichting [2].

En tenslotte behoort bij deze reeks nog art. 6 van de wet houdende bepalingen omtrent het ondernemen van droogmakerijen en indijkingen. Volgens dit artikel worden bij een concessie tot droogmakerijen en indijkingen de nodige voorwaarden gesteld ter bescherming van de belangen die door de onderneming kunnen worden geschaad, en kan het storten van een waarborgkapitaal worden bevolen, om daarop te verhalen de kosten der voorzieningen in de nadelen die uit een gebrekkige uitvoering der concessie kunnen ontstaan. Dit laatste verdient nog de aandacht. Ook hier kan men weer zeggen, dat de bepaling overbodig is, omdat deze financiële regeling ten nauwste verband houdt met de belangen welke deze wet wil beschermen.

Met Van der Pot kan men aannemen, dat in het bijzonder het opleggen van een betaling een ongeoorloofde voorwaarde zal zijn, als het vereiste van vergunning met financiële voorwaarden niets te maken heeft [3]. Hij verwijst daarbij naar het bekende arrest van de Hoge Raad van 29 December 1905 [4], waarbij werd beslist, dat de burgemeester van Den Haag geen voorwaarden tot betaling van een geldbedrag had mogen verbinden aan zijn vergunning tot het geven van publieke vermakelijkheden, zodat de condictio indebiti werd toegewezen. In navolging van Huart [5] moet er echter op worden gewezen, dat het hier niet om „détournement de pouvoir"

[1] K.B. van 2 Maart 1903, W.B.A. 2806; zie ook K.B. van 25 Juni 1908, W.B.A. 3090.

[2] K.B. van 28 Juli 1915, Raad van State, afd. geschillen van bestuur, blz. 830. Zie voorts o.a. K.B. van 2 April 1928, W.G.B., blz. 173; K.B. van 24 Augustus 1928, A.B., blz. 393; Besluit Secr.-Gen. Sociale Zaken van 27 Nov. 1940, A.B., 1941, blz. 60.

[3] Nederlandsch bestuursrecht, blz. 224.

[4] W. 8317.

[5] F. J. A. Huart, Administratieve rechtswetenschap in wording, in Verspreide geschriften, blz. 168. Zie ook Kranenburg, Inleiding tot het Nederlandsch administratief recht, blz. 35 vlg.

ging, daar de Hoge Raad zich — terecht uiteraard — beriep op art. 238 (thans 275) der Gemeentewet en de niet op een koninklijk goedgekeurde belastingverordening steunende heffing daarmede dus in strijd achtte. Dit is daarom van belang, omdat de Hoge Raad nog heel lang zich op het standpunt stelde, dat „détournement de pouvoir", indien niet in de wet uitdrukkelijk genoemd, niet voor toetsing in aanmerking kwam.

In dezelfde richting als dit arrest oordeelde de Kroon, toen zij bepaalde, dat de voorwaarde in een door burgemeester en wethouders ingevolge art. 6, lid 6, der Woningwet verleende bouwvergunning, dat „gebouwd worde op minstens 5 meter afstand uit het midden van de weg gemeten" overeenkomt met het stellen van een voorgevelrooilijn, welke bevoegdheid is voorbehouden aan de gemeenteraad, en de voorwaarde dus in strijd is met de wet [1].

Terugkerende tot het opleggen van een betaling noem ik als duidelijk voorbeeld het K.B. waarbij met betrekking tot art. 2 der Belemmeringenwet verordeningen werd bepaald, dat een voorwaarde in een vergunning aan een tramwegmaatschappij tot de bouw van nieuwe bruggen, in verband met de omlegging van een trambaan, verleend krachtens een veenpolderverordening beogende het onderhoud van de oude bruggen ook voor de toekomst ten volle ten laste dier maatschappij te brengen, geen voorwaarde is die op grond van de vergunning in het belang van de veenpolder moet worden gesteld [2]. Uiteraard kan het wel degelijk voorkomen, dat het vragen van een vergoeding in overeenstemming wordt geacht met de bescherming van het belang om hetwelk het vereiste van vergunning is gesteld [3].

Nog een opmerking moge hier plaats vinden. Er moet nl. op gewezen worden, dat, al wordt in deze paragraaf voornamelijk gehandeld over „détournement de pouvoir", de jurisprudentie nog meer regels van ongeschreven recht heeft geformuleerd waaraan wordt getoetst de wijze waarop dat oordeel gevormd is [4].

Te wijzen valt in dit verband o.a. op de beslissing, dat een voorwaarde, gegeven krachtens art. 12 der Hinderwet, volgens welke het gemeentebestuur de vergunning te allen tijde kan intrekken, *in strijd met de wet* werd geoordeeld, terwijl een andere maal werd

[1] K.B. van 23 April 1934, S. 211.

[2] K.B. van 11 December 1930, A.B. 1931, blz. 75. Zie met betrekking tot hetzelfde artikel ook K.B. van 10 Juli 1933, C.V. 1933, blz. 301—302, en ten aanzien van art. 12 der Hinderwet: K.B. van 2 December 1932, C.V., blz. 326—327.

[3] Zie o.a. met betrekking tot art. 18 der Keurenwet: K.B. van 27 Aug. 1914, C.V. blz. 376—377; K.B. van 2 Juni 1938, Bijv. S., no. 156. Zie ook m. b. t. de Woningwet: H.R. 19 Maart 1931, N.J. 1931, blz. 470.

[4] Aldus A. M. Donner, Codificatie van de algemene beginselen betreffende het administratief recht, Geschriften van de Vereniging voor Administratief Recht, XV, blz. 57—58. Vgl. ook N. Okma, Misbruik van recht, Wageningen 1945, o.a. blz. 17—18, 23—24, 28—29.

uitgemaakt, dat zulk een vergunning niet „tot wederopzeggens" kon worden verleend [1]. En een concessie verleend volgens de Belemmeringenwet verordeningen werd illusoir geacht, indien de concessionaris de omvang zijner verplichtingen niet vóór de aanvang van het werk binnen redelijke grenzen kan vaststellen, in verband waarmede voorwaarden, die aan de vergunning moeten worden gesteld, alleen dan kunnen worden toegelaten, als zij voor redelijke waardering vatbaar zijn [2].

Zoals werd opgemerkt, constateerde Van der Pot [3], dat voorwaarden altijd slechts mogen strekken tot bescherming van het belang waarom het vereiste van vergunning is gesteld. En hij vindt uitdrukkelijke bijval in het Verslag van de commissie van advies inzake verhoogde rechtsbescherming, die verklaart, dat ook zonder een uitdrukkelijk voorschrift de administratieve jurisprudentie als ongeschreven wet pleegt te aanvaarden, dat een publieke bevoegdheid slechts mag worden gehanteerd ter bereiking van het doel, dat de wetgever kennelijk voor ogen stond, toen hij die bevoegdheid schonk [4].

De administratie kon hiertoe gereder overgaan dan de rechter, daar zij in deze gevallen veelal strijd constateerde met het algemeen belang [5].

Deze regel geldt dan niet alleen voor vergunningen en dergelijke, doch ook voor andere begunstigende beschikkingen, gelijk het verlenen van subsidies, waarover juist in de laatste tijd met betrekking tot de bijdragen van de gemeente Amsterdam aan Het Concertgebouw N.V. rumoer is ontstaan [6].

Buiten de hier genoemde bepalingen in administratieve wetten komen er nog enkele voor, die niet speciaal op voorwaarden betrekking hebben. Merkwaardigerwijze is, hoewel het meest recent, art. 58 der Ambtenarenwet in Nederland het klassieke voorbeeld van de omschrijving van de „détournement de pouvoir". Doch zulk een bepaling kwam reeds voor in art. 1, lid 3 sub 3, van de wet van 26 Juli 1918 tot instelling ener bijzondere rechtspraak in distributie- en andere crisiszaken [7]. Tenslotte moet nog genoemd worden art. 32 der Armenwet, waar evenwel niet de algemene omschrijving wordt gebezigd.

1 K.B. van 7 Augustus 1889, W.B.A. no. 2109; K.B. van 23 November 1896, Raad van State, afd. geschillen van bestuur, blz. 873.

2 K.B. van 19 Augustus 1927, Bijv. S., blz. 228; zie ook, betreffende art. 12 der Hinderwet, K.B. van 7 November 1930, Bijv. S., blz. 439.

3 Nederlandsch bestuursrecht, blz. 213.

4 Blz. 5.

5 Zie K.B. van 26 Mei 1922, S. 392; K.B. van 4 Januari 1938, S. 2340.

6 Amsterdams gemeenteblad, afd. 1, 28 November 1950 en 7 Februari 1951. Vgl. o.a. art. 13 sub d Wet kamers van koophandel en fabrieken 1950.

7 S. 494. Hierop wees D. J. V(eegens) in zijn belangwekkende noot bij de belangrijke arresten van de H.R., N.J. 1949, nos. 557, 558 en 559; zie aldaar blz. 1062.

Hoewel het beginsel van de „détournement de pouvoir" in Frankrijk door de rechtspraak van de Franse Conseil d'Etat reeds vroegtijdig is ontwikkeld [1], heeft het lang geduurd, voordat de Hoge Raad het aanvaardde. De Hoge Raad ging er veeleer van uit, dat een oordeel over de vraag of voorwaarden gesteld waren overeenkomstig de desbetreffende wettelijke regeling, aan de rechterlijke macht niet toekwam [2].

Toch ontbreken, als ik wel zie, ook de lichtpunten niet. In zijn conclusie betreffende het arrest van de Hoge Raad van 29 December 1905 [3] betoogde de advocaat-generaal Jhr. Rethaan Macaré, dat de gestelde voorwaarde in zijn ogen onrechtmatig is, als niet steunende op enige wet of verordening en omdat daarbij de dwang ontleend wordt aan een *daartoe* niet aan de burgemeester gegeven macht.

En in zijn arrest van 11 Maart 1929 [4] overwoog de Hoge Raad, dat niet is in te zien, waarom de burgemeester niet onder bepaalde, *in overeenstemming met de strekking* der Drankwet gestelde voorwaarden een vergunning, als bedoeld, zou mogen verlenen. In dezelfde richting gaat toch ook de Hoge Raad in zijn arrest van 2 April 1942 [5], overwegende, dat de overheid de haar in art. 12 der Waterstaatswet 1900 verleende macht overschrijdt, indien zij over de grond beschikt ten behoeve van doeleinden, die de aanleg van het waterstaatswerk niet raken. In de arresten van de Hoge Raad van 14 Januari en 24 Juni 1949 wordt de „détournement de pouvoir" aanvaard als onrechtmatige daad en in die van 25 Februari 1949 en van 15 December 1950 het misbruik van gezag [6].

Het spreekt in deze ingewikkelde materie wel van zelf, dat aldus ook ten aanzien van de voorwaardelijke beschikking nog vele moeilijke vragen blijven [7].

Juist de vragen die blijven, maken het wenselijk om bij eventuele codificatie in een regeling betreffende de mogelijkheid om aan een beschikking voorwaarden te verbinden, een bepaling op te nemen, zoals Donner dat in zijn prae-advies in artikel 25 deed, dat

[1] Zie naast de door Veegens in zijn noot genoemde literatuur ook L. Rolland, Précis de droit administratif, 9me éd., blz. 347—348; hij definieert hem (blz. 48) als volgt: „L'auteur de la décision doit, en la prenant, poursuivre un but conforme à celui qu'a eu le législateur en lui donnant compétence".

[2] H.R. 23 April 1900, W. 7438; zie A. Kleyn in Geschriften van de Vereniging voor Administratief Recht, VI, blz. 21. Aldus ook H.R. 8 Mei 1931, W. 12329; zie Van der Pot, Nederlandsch bestuursrecht, blz. 213.

[3] W. 8317.

[4] A.B., blz. 433—435.

[5] N.J. en W., no. 467.

[6] N.J. 1949 nos. 557, 558 en 559 met noot van D. J. V.; N.J. 1951, no. 57.

[7] Zie de vermelde noot van D. J. V.; J. H. Beekhuis, Nieuwe regeling van de onrechtmatige overheidsdaad, in Bestuurswetenschappen, Januari 1951, blz. 29—30; Okma, a.w., blz. 28, 141. Zie ook Van der Wel, a.w., blz. 13, over de vraag, als hoedanig de „détournement de pouvoir" is te beschouwen.

geen andere voorwaarden, tijdsbepalingen of verdere bedingen aan een beschikking worden verbonden, dan welke strekken ter bescherming van het belang ter bevordering waarvan de beschikkingsbevoegdheid is gegeven [1]. Merkwaardig is, dat de Commissie van advies inzake verhoogde rechtsbescherming opmerkt, dat men een uitdrukkelijke bepaling in de wet moet opnemen betreffende de „détournement de pouvoir", al zou men kunnen betwijfelen of dit niet onder „strijd met de wet" begrepen is. De commissie vindt dit nodig, omdat art. 58 der Ambtenarenwet een andere opvatting huldigt. Maar waarom kan men er hier niet, als in de andere gevallen, van uit gaan, dat ook deze bepaling overbodig is? Overigens is een uitdrukkelijke regel te dezer zake stellig wenselijk [2].

VII

En tenslotte nog een enkel woord over de vraag, wat er kan geschieden, indien de begunstigde zich niet aan de voorwaarden houdt. Dit onderwerp betreft, evenals dat van de vorige paragraaf, een vraagstuk van meer algemene betekenis, dat eveneens om een nauwgezet onderzoek en een uitvoerige behandeling vraagt. Daar komt bij, dat de tijd voor een bredere uiteenzetting mij inmiddels is gaan ontbreken. Mij er op beroepende, dat met een lichte variant op Groen van Prinsterer in het voorwoord voor zijn „Ongeloof en Revolutie" de ure van de nood de ure van de voorbereiding niet is, moge ik dan met een enkele opmerking over deze alweer moeilijke kwestie mijn betoog beëindigen.

Van der Pot verklaart, dat de meest doeltreffende sanctie op de naleving van vergunningsvoorwaarden gewoonlijk wel zal zijn gelegen in de bevoegdheid de vergunning in te trekken [3]. Ook Donner [4] gaat er van uit, dat het een algemene regel is, dat een beschikking kan worden ingetrokken, zodra aan de voorwaarden, waaronder zij werd verleend, niet meer wordt voldaan. Dit klinkt wel zeer positief, maar zo algemeen zal men het liever niet moeten zeggen en, zoals zal blijken, maakt ook Donner verschillende reserves. Er is inderdaad een vrij recente beslissing, die deze stelling schijnt te bevestigen. In zijn arrest van 19 October 1936 [5] besliste de Hoge Raad, dat in het algemeen administratieve beschikkingen

1 Geschriften van de Vereniging voor Administratief Recht, XV, blz. 50—51.

2 Zie art. 4 ontwerp-Wet B.A.B. en art. 9 ontwerp-Wet O.D.O.L. Zie ook Verslag commissie van advies inzake administratieve en tuchtrechtspraak bedrijfsorganisatie, o.a. blz. 5.

3 Nederlandsch bestuursrecht, blz. 225. Vgl. Kranenburg, Inleiding in het Nederlandsch administratief recht, blz. 40.

4 De rechtskracht van administratieve beschikkingen, blz. 141. Zie voorts de blz. 141—153.

5 N.J. en W. no. 154.

voor wijziging of intrekking vatbaar zijn, tenzij in bepaalde gevallen te dien aanzien bijzonder afwijkende wettelijke voorschriften zijn gegeven of uit het stelsel der schriftelijke regeling het tegendeel valt af te leiden [1]. De Hoge Raad gaat inzoverre nog verder dan Van der Pot en Donner, dat hij in het algemeen spreekt en niet over intrekking bij niet-naleving van de voorwaarden. Dat deed wel de Kroon, toen zij besliste, dat de intrekking van een vergunning alleen mag berusten op de niet-nakoming door de vergunninghouder van de voorwaarden, welke de wet of de acte van vergunning inhouden [2].

Dat de zaak in het geval, dat de Hoge Raad te berechten kreeg, niet zo eenvoudig was, blijkt al wel hieruit, dat de rechtbank van oordeel was, dat de Bevrachtingscommissie een door haar eenmaal verleende ontheffing van de bepalingen der wet op de evenredige vrachtverdeling voor de binnenscheepvaart met betrekking tot een beurtvaart niet kon intrekken, omdat de bevoegdheid er toe haar niet uitdrukkelijk in de wet was toegekend. En de advocaat-generaal Wijnveldt kwam eveneens tot de conclusie, dat in dit geval intrekking van de eenmaal gegeven vergunning niet mogelijk was.

Wij zagen reeds, dat de Wet uitverkopen en opruimen intrekking van een door de Kamer van Koophandel verleende vergunning niet toelaat. En wij trokken daaruit de conclusie, dat dan ook geen voorwaarden mogen worden gesteld. Hetzelfde valt aan te nemen bij de Vestigingswet kleinbedrijf en dit te meer, nu het voorontwerp voor een nieuwe Vestigingswet in art. 9 bepaalt, dat in de daar aangegeven gevallen intrekking mogelijk is, waartegen evenwel beroep kan worden ingesteld. Donner gaat verder, inzoverre hij overal, waar de wet uitvoerig aangeeft, in welke gevallen een vergunning wordt verleend dan wel geweigerd, het stellen van voorwaarden ongeoorloofd acht. En zo merkt hij dan ook op, dat, indien de wetgever de administratie het geven van een beschikking tot een plicht maakt, indien hij tegen weigering een beroepsrecht toekent of zo meer, niet kan worden aangenomen, dat de beschikking zonder nadere bepaling voor intrekking vatbaar is.

Ook wanneer voorwaarden zijn gesteld, die niet worden nagekomen, wordt door de Kroon nog niet altijd intrekking toegestaan. Donner geeft daarvan verschillende voorbeelden, in hoofdzaak betrekking hebbende op de Hinderwet [3]. Verschillende wetten kennen daarom uitdrukkelijk de verplichting een vergunning-

[1] Wiarda sluit zich hierbij geheel aan; zie zijn Overeenkomsten met overheidslichamen, blz. 209—210.

[2] K.B. van 1 September 1938, S. 2841. Wel moet hier worden onderscheiden tussen de wettelijk voorgeschreven vereisten en wat in deze studie genoemd is voorwaarden.

[3] A.w., blz. 146 vlg.

houder, die zijn verplichtingen niet nakomt, te waarschuwen. Aldus de Bioscoopwet (artt. 10 en 12, lid 1 sub 2), de Geldschieterswet (art. 18), de Pandhuiswet (art. 39).

Het moge wenselijk zijn om, evenals in Frankrijk en Duitsland [1], de administratie bevoegd te achten een beschikking in te trekken, wanneer een van de bij de beschikking gestelde voorwaarden wordt overtreden, maar dan zal hier toch een zelfde orde op zaken op dit gebied moeten worden gesteld als in de genoemde landen het geval is. De vraag rijst, of niet eerst meer omlijnd moet zijn, wanneer wel en wanneer niet aan een beschikking voorwaarden kunnen worden gesteld, terwijl toch ook beroep op een besluit tot intrekking mogelijk moet zijn.

In ieder geval zou bij het stellen van algemene regelen voor het administratief recht, zoals Donner deed in zijn prae-advies over de codificatie van de algemene beginselen betreffende het administratief recht [2], een zodanige bepaling niet mogen ontbreken. Dit klemt te meer, daar verschillende wetten wel, andere weer niet een regeling te dezer zake kennen. Zo geeft art. 20 der Hinderwet het gemeentebestuur de bevoegdheid de vergunning in te trekken, wanneer de gestelde voorwaarden niet worden opgevolgd, waarbij beroep mogelijk is [3].

Het belangrijkste middel naast de intrekking, die als een administratieve maatregel moet worden beschouwd, is de strafbaarheid. Van der Pot, er op wijzende, dat wet en verordening soms de overtreding van vergunningsvoorwaarden afzonderlijk strafbaar stellen, acht zulks niet nodig, daar, wanneer een handeling of een toestand in het algemeen verboden is en iemand een voorwaardelijke vergunning heeft verkregen om die handeling toch te verrichten of die toestand toch te doen bestaan, hij, als hij de voorwaarden niet in acht neemt, de verbodsbepaling zelf overtreedt en dus deswege strafbaar is [4]. Ook hiervoor is beroep mogelijk op de rechtspraak van de Hoge Raad. In het reeds genoemde arrest van 5 December 1904 [5] betreffende de aan de directeur der Maatschappij Wandelhoofd Scheveningen gegeven voorwaardelijke vergunning tot het houden van concerten en publieke vermakelijkheden op het wandelhoofd, besliste de Hoge Raad, dat de directeur zonder vergunning handelde, nu hij ten tijde en ter plaatse, in de dagvaarding vermeld, een der bij het verlenen der vergunning gestelde voorwaarden veronachtzaamde.

[1] Zie Donner, a.w. blz. 35 en 63.
[2] Geschriften van de Vereniging voor Administratief Recht, XV, blz. 45 vlg.
[3] Zie o.a. ook de artt. 9 en 14 van de Rivierenwet, art. 12 der Bioscoopwet, art. 6, lid 3, van het K.B. van 27 April 1938 (S. 684) jo art. 12 der Boswet.
[4] Nederlandsch bestuursrecht, blz. 225. Van der Pot zegt daar tevens iets over het middel van politiedwang. Zie ook Wiarda, a.w., blz. 182.
[5] W. 8152.

Hetzelfde besliste de Hoge Raad in zijn arrest van 25 Mei 1920 [1].

Zoals Van der Pot ook vermeldt, zijn er regelingen alwaar uitdrukkelijk op overtreding van de vergunningsvoorwaarden straf is gesteld.

In dit verband zou ik allereerst willen wijzen op een tussenvorm die wel pleegt voor te komen. Als voorbeeld noem ik de Amsterdamse verordening op de winkelsluiting, die in art. 14 bepaalt, dat hij, die handelt in strijd met of niet nakomt de voorwaarden, verbonden aan een vergunning hem overeenkomstig deze verordening verleend, geacht wordt te hebben gehandeld zonder vergunning. Zoals uit de genoemde arresten van de Hoge Raad die een gelijksoortige formulering kennen, blijkt, worden aldus de sanctiebepalingen op het handelen zonder vergunning van toepassing. Vele wetten kennen echter een meer directe formulering. Zo bepaalt art. 18, lid 3, der Keurenwet, dat op overtreding der aan de vergunning verbonden voorwaarden de strafbepaling van art. 5 van toepassing is. Art. 60 der Drankwet bedreigt zelf bij overtreding van een der voorwaarden met straf. Datzelfde doet art. 22 sub b der Hinderwet, evenals art. 31 van het ontwerp voor een nieuwe Hinderwet [2].

Tenslotte valt te verwijzen naar art. 2 van de Algemene bepalingen der N.I.W.O., volgens welk artikel de Raad van beheer bevoegd is ten aanzien van de overtredingen der door hem gegeven voorschriften of niet-nakoming van de verplichtingen aan ontheffinghouders een boete op te leggen van maximaal *f* 5.000,— voor iedere overtreding of niet-nakoming. In hoeverre deze bepaling kracht van wet heeft, zal hier niet nader worden onderzocht, maar wel zal toch met het Hof in Den Bosch mogen worden aangenomen, dat het verlenen van sancties op overtreding van voorschriften de administratie slechts geoorloofd is, indien hiervoor een wettelijke basis aanwezig is [3].

Met zal zich de vraag moeten stellen, of bij niet-nakoming van voorwaarden steeds een strafbepaling toepassing kan vinden. Gewezen werd reeds op de Wet uitverkopen en opruimen. Indien iemand een vergunning krijgt voor het houden van een uitverkoop onder voorwaarde, dat hij binnen een jaar geen nieuwe zaak in dezelfde gemeente zal beginnen, en hij doet dit enige tijd, nadat de uitverkoop geëindigd is, toch, zou men dan kunnen aannemen, dat de uitverkoop zonder de vereiste vergunning is gehouden en hij deswege strafbaar is? Veeleer zou men in dergelijke gevallen moeten

[1] W. 10585. Vgl. ook H.R. 11 Maart 1929, A.B., blz. 433—435.

[2] Zie ook art. 6 j° art. 5 sub 1c van de Loterijwet, art. 10 der Winkelsluitingswet, zoals dit is gewijzigd door art. 81 der Wet op de economische delicten, en de artt. 16 en 17 van het voorontwerp-Bedrijfsvergunningenwet, beide wetten in verband met de bepalingen der Wet op de economische delicten.

[3] Hof Den Bosch 19 December 1949, N.J. 1951, no. 8.

aannemen, dat bij de volgens de wet te verlenen vergunningen het stellen van voorwaarden niet geoorloofd is.

Als algemene regel moet worden aangenomen, dat, indien een wettelijke regeling betreffende het verlenen van begunstigende beschikkingen in het geheel niets voorschrijft ten aanzien van de hier aangegeven vragen, waartoe het stellen van voorwaarden leidt, de beschikking „onvoorwaardelijk" moet worden gegeven.

Mij bekruipt de vrees, dat degene die het voorgaande heeft gelezen, van gansèr harte zich zal aansluiten bij de Franse toneelschrijver, die Hector laat zeggen:
„Jamais poète n'a interprété la nature aussi librement qu'un juriste la réalité" [1].

[1] J. Giraudoux, La guerre de Troie n'aura pas lieu, Paris 1935, p. 121.

PRAE-ADVIES VAN MR A. J. HAGEN

De eerste vraag, die bij de behandeling van dit onderwerp aan de orde komt, is wel deze: wat dient onder de voorwaardelijke beschikking te worden verstaan? Het bestuur van onze Vereniging heeft gemeend zich van elke nadere aanduiding te moeten onthouden en te dezen aanzien de prae-adviseurs geheel vrij te laten, daarmede zelfs de mogelijkheid openend, dat de prae-adviezen in feite ongelijke onderwerpen behandelen. Immers, kan men al ten aanzien van het begrip beschikking van een zekere communis opinio spreken — waarover aanstonds nader —, het is niet ondenkbaar, doch zelfs waarschijnlijk, dat er verschil van inzicht is aangaande het adjectivum „voorwaardelijke". Is in zoverre deze vrijheid ten aanzien van de begripsbepaling misschien bezwaarlijk te achten, anderzijds is het voordeel er van, dat aldus de mogelijkheid is gegeven de discussie in de vergadering mede en zelfs allereerst te doen lopen over de alleszins nuttige vraag, wat een voorwaardelijke beschikking eigenlijk is. Te meer nodig is het zich op deze vraag te bezinnen, omdat in ons positieve recht, althans voorzover ik kon nagaan, het begrip voorwaardelijke beschikking als zodanig niet voorkomt [1]. Zelfs zou deze omstandigheid er toe kunnen leiden de vraag anders te stellen, niet: wat *is* een voorwaardelijke beschikking, maar: wat *noemt* gij een voorwaardelijke beschikking?

Wat nu het begrip „beschikking" in het administratief recht betreft, zij allereerst herinnerd aan de opvatting van prof. Van der Pot, die in „De vormen van het besturen" [2] onder beschikking verstaat de eenzijdige rechtshandelingen van de bestuursorganen, die òf de verhouding tussen overheidsorgaan en burger òf die tussen twee overheidsorganen betreffen, ofwel de wilsverklaring van een bestuursorgaan voor een bijzonder geval, gericht op het scheppen van een nieuwe, het wijzigen of het opheffen van een bestaande rechtsverhouding.

Hierop voortbouwend, komt Mr A. M. Donner in zijn „De rechtskracht van administratieve beschikkingen" [3] na een uitvoerige beschouwing tot de conclusie, dat onder beschikking is te verstaan een rechtshandeling, waardoor een bestuursorgaan als zodanig overeenkomstig en/of krachtens algemeen verbindend voorschrift in het bijzonder geval eenzijdig de wederzijdse rechten en

[1] Dit geldt ook voor de beschikking zelf, zoals Mr Stellinga terecht opmerkt in zijn opstel „De bestuursfunctie" (T. v. O. no. 232).

[2] In Nederlands Bestuursrecht (1932), pas. 201 e.v..

[3] 1941 (blz. 12).

plichten der betrokken rechtsgenoten vaststelt. In de derde plaats citeer ik de definitie van Mr D. v. d. Wel in zijn proefschrift „Administratief-rechtelijke nulliteiten" [1]: een rechtshandeling van een overheidsorgaan, waarbij eenzijdig in een concreet geval een bestaande rechtsverhouding wordt vastgesteld, een nieuwe rechtsverhouding in het leven wordt geroepen dan wel vaststelling van een bestaande c.q. het in het leven roepen van een nieuwe rechtsverhouding wordt afgewezen. Ten slotte wijs ik nog op de omschrijving, die de commissie-de Monchy opneemt in art. 2 van het ontwerp-wet beroep administratieve beschikkingen: de eenzijdige schriftelijke wilsverklaring van een administratief orgaan, gegeven krachtens een staats- of administratiefrechtelijk voorschrift en gericht op de vaststelling, de wijziging of de opheffing van een bestaande, of het scheppen van een nieuwe rechtsverhouding, dan wel inhoudende de weigering tot zodanig vaststellen, wijzigen, opheffen of scheppen.

Een gemeenschappelijk element in al deze omschrijvingen is, dat de beschikking het karakter draagt van een eenzijdige rechtshandeling of wilsverklaring. Men kan ook als beschikking aanduiden het resultaat, de inhoud der handeling; zo wordt in vele wetten het woord „vergunning", een der belangrijkste administratieve beschikkingen, gebruikt om daarmede aan te duiden niet de handeling van het vergunnen, doch het product der handeling; ik denk aan de veel voorkomende formule „het is verboden zonder vergunning.... enz.". Ook allerlei handelingen, die t.a.v. eenmaal tot stand gekomen beschikkingen worden verricht — goedkeuring, intrekking, vernietiging, wijziging — betreffen niet zozeer de handeling zelf van het beschikkend orgaan, alswel het resultaat, de inhoud dier handeling. Niettemin kan men zonder bezwaar de beschikking rechtshandeling of wilsverklaring noemen, aangezien de woorden handeling en verklaring op hun beurt eveneens in tweevoudige zin kunnen worden gebruikt, dus daaronder zowel het handelen resp. verklaren zelf als de inhoud er van kunnen worden verstaan.

De eenzijdigheid der handeling is naar algemene opvatting een essentiële eigenschap van de beschikking. Toch vraag ik me af, of het woord in de evenvermelde omschrijvingen niet overbodig is [2], althans in die van Donner en Van der Wel, aangezien daar m.i. de eenzijdigheid reeds ligt opgesloten in de andere bestanddelen van de definitie. Nu wordt de eenzijdigheid er bij gehaald om die rechtshandelingen uit te schakelen, welke als overeenkomst zijn te beschouwen; het merkwaardige is echter, dat de overeenkomsten zelf ook weer worden onderscheiden in één- en tweezijdige!

Het wil mij voorkomen, dat het aanbeveling verdient de be-

1 1950 (blz. 4).

2 Vgl. ook Mr Ir M. M. van Praag, Alg. Ned. Adm. Recht (1950, blz. 40).

gripsomschrijving zo sober mogelijk te houden en daaruit te weren wat niet strikt onmisbaar is. Zo is m.i. in de definitie van Donner ook overbodig het zinsdeel „in het bijzonder geval", aangezien de rechtshandelingen der bestuursorganen steeds bijzondere gevallen betreffen. M.i. ware de administratieve beschikking te omschrijven als de op grond van een algemeen administratiefrechtelijk voorschrift tot stand gekomen rechtshandeling van een overheidsorgaan.

Het begrip „voorwaardelijk" veroorzaakt meer moeilijkheden, aangezien het woord „voorwaarde" in ons positieve recht in zeer verschillende zin wordt gebruikt [1]. Het zou interessant zijn na te gaan, welke betekenissen al niet door de wetgever aan het begrip voorwaarde zijn toegekend, soms zelfs in een en dezelfde wet of wetboek. Zo mag het als bekend worden verondersteld, dat het Burgerlijk Wetboek in meer dan één zin het woord voorwaarde gebruikt (men zie b.v. de artt. 194, 1290 en 1356). Reeds hierom zou het onjuist zijn de term „voorwaardelijk" in ons onderwerp te gaan opvatten in dezelfde zin als dit woord heeft bij de voorwaardelijke verbintenis. Doch ook bij nadere beschouwing is zulks onhoudbaar, omdat de voorwaardelijke verbintenis tot het privaatrecht behoort en bovendien de verbintenis een geheel andere juridische figuur is dan de beschikking, nl. geen rechtshandeling, maar een rechtsbetrekking.

Er zijn in abstracto twee methoden denkbaar om het begrip voorwaarde en het daaruit voortvloeiende begrip voorwaardelijk vast te stellen. De eerste is, dat men uit de verschillende betekenissen, waarin het woord voorwaarde in de rechts- of wetstaal wordt gebruikt, het variabele elimineert en dusdoende het gemeenschappelijke overhoudt. De tweede is, dat men uitgaat van het algemene spraakgebruik. Bij nader inzien blijkt de eerste methode reeds spoedig onvruchtbaar te zijn. Wat is, om wederom een voorbeeld uit het privaatrecht te nemen, het gemeenschappelijke in de begrippen voorwaarde in art. 1290 B.W. en in art. 1356 B.W.? De vraag stellen is haar tevens beantwoorden. Zo komt men er dan ook niet en daarom rest slechts de tweede methode, waarbij dus het algemene spraakgebruik als uitgangspunt dient.

Als uitgangspunt, dus niet als beslissende factor. Dit laatste kan daarom niet, omdat het positieve bestuursrecht allerlei bepalingen van onderscheidene aard omtrent voorwaarden kent en het niet aangaat bij de uitlegging van die bepalingen dan telkens het gewone spraakgebruik te volgen. Anderzijds is het misschien nuttig er op te wijzen, dat van voorwaardelijke beschikkingen ook sprake kan zijn zonder dat het woord voorwaarde of voorwaardelijk uitdrukkelijk wordt gebezigd. Een voorbeeld hiervan is het K.B. van 11 Oct. 1949, no. 26, waarbij een besluit van de raad der gemeente

[1] Tot welke verwarring dit kan leiden, wordt aardig geïllustreerd in het arrest van het Hof Den Haag van 27 Nov. 1924 (W. 11301).

Schiedam tot onteigening van enige percelen werd goedgekeurd met bepaling „dat, indien de goedkeuring van de uitbreidingsplannen, in welke de te onteigenen percelen zijn begrepen, voorzover het de te onteigenen percelen betreft in beroep zou worden vernietigd, de onder 1 bedoelde goedkeuring (sc. de goedkeuring van het raadsbesluit, A. J. H.) vervalt op de dag der vernietiging".

Het algemene spraakgebruik nagaande, ontwaart men in hoofdzaak een tweevoudig begrip voorwaarde, nl. de voorwaarde bij een denkoordeel (v.b. wanneer dit zus is, dan is dat zó) en daarnaast de voorwaarde als beperking van een wil of voornemen (v.b. wanneer dat zo is, of zal zijn, dan wil resp. zal ik dit doen of niet doen). Het gemeenschappelijke in beide betekenissen is, dat een bepaalde zaak resp. het oordeel, het voornemen of de wil *afhankelijk* wordt gesteld van een andere zaak. Daarnaast is het begrip „voorwaarde" ook te gebruiken in die gevallen, waarbij een bepaald feit zich tot een ander feit of omstandigheid verhoudt als oorzaak tot gevolg, dus conditio sine qua non is. Hierbij is weer te onderscheiden of de afhankelijkheid een bloot feitelijke is, dan wel een door het positieve recht gecreëerde. In het tweede geval spreekt men wel van conditio juris [1]. Een voorbeeld hiervan is de goedkeuring van besluiten van een lager orgaan door een hoger orgaan: de goedkeuring kan worden aangemerkt als een „voorwaarde" voor het in werking treden van het goed te keuren besluit. Niettemin zou ik in dit geval niet van een voorwaardelijk besluit willen spreken, aangezien het „voorwaardelijke" hier iets geheel objectiefs is, onafhankelijk van het inzicht van het beschikkend orgaan. Hetzelfde geldt ten aanzien van de beschikkingen waaromtrent de wet bepaalt, dat zij vervallen, indien zich een of ander feit of omstandigheid voordoet, zoals b.v. art. 13 der Hinderwet: de vergunning vervalt, indien niet binnen een bepaalde termijn de inrichting, waarvoor de vergunning is verleend, voltooid en in werking is gesteld. Ook hier immers speelt de wil van het beschikkend orgaan geen rol. Uiteraard is het anders, indien in de beschikking zelf een vervalbepaling voorkomt en deze niet aan de wettelijke regeling is ontleend.

Het voorwaardelijk oordeel kan in dit verband buiten beschouwing blijven, daar het, hoe belangrijk ook, voor de begripsbepaling waarom het hier gaat irrelevant is. Blijft dus over de voorwaardelijke (rechts)wil. Het overheidsorgaan is bij het uitvaardigen van zijn beschikkingen niet altijd even vrij in de vorming van de rechtswil. Soms is het zo gebonden, dat van een wilsvorming schier geen sprake is, althans indien het orgaan een juiste opvatting van zijn taak heeft. Maar anderzijds zijn er zeer vele gevallen, waarin

[1] Vgl. Dr P. Oertmann, Die Rechtsbedingung (1924) (hoofdzakelijk civielrechtelijk).

een grote bewegingsvrijheid aan het beschikkend orgaan is overgelaten. Hoe minder gebonden de overheid bij het beschikken is, hoe meer gelegenheid zij heeft haar wil voorwaardelijk te stellen.

Indien nu van deze mogelijkheid wordt gebruik gemaakt, is er sprake van een voorwaardelijke beschikking. De op de hoofdzaak der rechtshandeling gerichte wil — niet de handeling zelf! — is dan afhankelijk gesteld van de vervulling of de naleving van een in de beschikking opgenomen nevenbepaling.

Wanneer Fleiner in zijn „Instituten des deutschen Verwaltungsrechts" de Bedingung bespreekt, dan rekent hij deze met de Befristung en de Auflage tot de Nebenbestimmungen van de Verfügung. Hij merkt in dat verband op, dat vaak Bedingung wordt genoemd, wat in wezen een Auflage is [1]. Kennelijk verstaat hij onder Bedingung uitsluitend de ontbindende, resp. opschortende voorwaarde, zoals die in het verbintenissenrecht voorkomt, terwijl dan de Auflage is te vergelijken met de civielrechtelijke last. Naar mijn bescheiden mening is het beter deze privaatrechtelijke onderscheiding hier niet over te nemen en verdient het, met het oog op de geldende wetgeving op het gebied van het administratief recht, aanbeveling het begrip voorwaarde uit te breiden tot die nevenbepalingen, die aan degene op wiens verzoek de beschikking wordt uitgevaardigd, een verplichting opleggen.

Het genus voorwaarde omvat dan drie vormen: de *verplichtende,* de *opschortende* en de *ontbindende* voorwaarde. Zij kunnen zeer wel gelijktijdig in een en dezelfde beschikking voorkomen. Zo stelde de Kroon nog onlangs [2] verschillende voorwaarden vast bij een vergunning voor de gemeente Papendrecht tot lozing van afvoerwater van een aantal woningen. Na enige voorwaarden welke verplichtingen inhouden, bevat het K.B. een voorwaarde die als volgt luidt: „Deze vergunning geldt voor ten hoogste 150 woningen. Zij vervalt, zodra aansluiting op een gemeentelijke riolering met zuiveringsinstallatie mogelijk is". De in de tweede zin opgenomen bepaling is aan te merken als een ontbindende voorwaarde, haar vervulling brengt mede, dat de beschikking op dat tijdstip — indien zij dan nog geldt — buiten werking treedt. De eerste zin daarentegen bevat geen voorwaarde, doch een beperking van de omvang der beschikking; de wil van het beschikkend orgaan wordt immers niet afhankelijk gesteld van een toekomstige gebeurtenis en evenmin van de naleving van een verplichting door de vergunninghouder.

Tegen de samenvoeging van de begrippen voorwaardelijk en beschikking is een terminologisch bezwaar aan te voeren, daar de beschikking als rechtshandeling een feit is en de kwalificatie voorwaardelijk op feiten niet past. In deze zin ook F. D. E. van Ossenbruggen in zijn proefschrift „Enige opmerkingen over het begrip

[1] Blz. 187.
[2] K.B. 22 Mei 1950, no. 13.

voorwaarde" [1], waarin op blz. 50 wordt gezegd: „Ik kan mij echter zeer moeilijk voorstellen, hoe een voorwaardelijke verklaring moet toegaan. Een verklaring toch is een feit: het heeft plaats of het heeft niet plaats; zij kan ook wel op verschillende manieren plaats hebben, b.v. door spraak, schrift of gebaar; maar op welke manier ook geschied, een verklaring is en blijft een feit, dus kan er van geen voorwaardelijke verklaring sprake zijn". Eigenlijk zou men dan ook niet moeten spreken van een voorwaardelijke beschikking, doch van een beschikking met een voorwaardelijke rechtswil. Waar echter in het spraakgebruik ook een term als „voorwaardelijk eindvonnis" is ingeburgerd, levert het anderzijds geen overwegend bezwaar op kortheidshalve de term voorwaardelijke beschikking te bezigen, mits men zich er dan rekenschap van geeft, dat deze aanduiding terminologisch minder juist is.

Het voorgaande in een conclusie samenvattend, meen ik, dat de voorwaardelijke beschikking is te omschrijven als de op een algemeen administratiefrechtelijk voorschrift steunende rechtshandeling van een overheidsorgaan, waarbij de op die rechtshandeling gerichte wil afhankelijk is gesteld van een toekomstige gebeurtenis of van de naleving van een verplichting [2].

De voorwaardelijke beschikking is een zeer veel voorkomende figuur. Hoevele vergunningen worden niet dagelijks uitgereikt, waaraan voorwaarden worden verbonden. Vermoedelijk is het aantal van deze vergunningen zelfs groter dan het aantal vergunningen, waaraan geen voorwaarden zijn gekoppeld. Wie b.v. bekend is met de practijk van de Hinderwet zal weten, dat de vergunning mèt voorwaarden regel, die zonder voorwaarden uitzondering is. Dit is niet met alle beschikkingen het geval, maar men kan toch zonder overdrijving stellen, dat in het algemeen van de mogelijkheid van het verbinden van voorwaarden aan een beschikking een veelvuldig gebruik wordt gemaakt.

Ik spreek van „mogelijkheid" en raak hiermede een belangrijke vraag, nl. of c.q. in hoeverre aan beschikkingen voorwaarden mogen worden verbonden. Onder verwijzing naar een tweetal arresten van de Hoge Raad [3] beantwoordt Prof. van der Pot in de aangehaalde bijdrage in Nederlands Bestuursrecht (blz. 223) deze vraag t.a.v. de vergunningen in deze zin, dat als regel de overheid vrij is aan de beschikking al dan niet voorwaarden te verbinden; dit geldt echter niet, wanneer de vergunning alleen op bepaalde gronden mag worden geweigerd, terwijl voorts de voorwaarde moet strekken tot

[1] A.P. Leiden 1893.

[2] Naar deze omschrijving is de voorwaardelijke beschikking dus iets anders dan de zgn. „bedingte Verfügung" (zie hierover Mr G. J. Wiarda, Overeenkomsten met Overheidslichamen, blz. 8 e.v.).

[3] 5 Dec. 1904 (W. 8152) en 25 Jan. 1924 (W. 11216).

bescherming van het belang, waarom het vereiste van de vergunning is gesteld. Aan deze opvatting ligt het ook door de H.R. uitdrukkelijk aanvaarde beginsel ten grondslag, dat wie het meerdere mag, ook het mindere kan doen.

In het eerstgenoemde arrest oordeelt de H.R. in deze zin, dat, wanneer aan het overheidsorgaan bij een wettelijke regeling de macht is toegekend om voor bepaalde werkzaamheden vergunning te verlenen, dit *inhoudt* de bevoegdheid vergunning te weigeren of aan de verleende vergunning zodanige voorwaarden te verbinden als hem in het belang der openbare orde geraden voorkomen, en dat de doelmatigheid dezer voorwaarden ter beoordeling staat van het overheidsorgaan zelf. Het betrof in casu een vergunning, die krachtens art. 271 van de Algemene Politieverordening der gemeente 's-Gravenhage door de burgemeester was verleend tot het geven van concerten en publieke vermakelijkheden en het afsteken van vuurwerken op het wandelhoofd te Scheveningen, o.m. onder de voorwaarde „dat geen behendigheidsspelen zoals het „jeu de poule personelle" of dergelijke worden geëxploiteerd", welke voorwaarde door de vergunninghouder niet was nageleefd.

Men mene intussen niet, dat de H.R. elke willekeurige voorwaarde in een vergunning als hierbedoeld rechtmatig acht. Dat dit niet zo is, blijkt uit een arrest dat de H.R. een jaar later (29 Dec. 1905, W. 8317) wees in een zaak, waarin eveneens vergunning krachtens het evengenoemde artikel van de Haagse A.P.V. was verleend, nl. voor het geven van publieke vermakelijkheden in het Casinogebouw, waarbij o.a. als voorwaarde was gesteld, dat voor de aanvang van elke voor het publiek hetzij tegen hetzij zonder betaling toegankelijke vermakelijkheid *f* 3,— moest worden gestort voor kosten van bewaking gedurende de samenkomst van het publiek. Anders dan in het eerstgenoemde geval was deze voorwaarde gedurende een aantal jaren trouw nageleefd, doch de vergunninghouder stelde zich op het standpunt, dat de betalingen niet verschuldigd waren; hij vorderde derhalve van de gemeente de gestorte bedragen (in totaal *f* 1740) terug. De rechtbank wees de vordering toe en het Hof bevestigde dit vonnis, omdat het de voorwaarde in strijd achtte met art. 238 j°. 240 der gemeentewet. De H.R. verwierp het tegen het arrest ingestelde cassatieberoep. Ik kom op dit arrest nog terug bij de bespreking van de vraag, wat rechtens is, wanneer een ontoelaatbare of onrechtmatige voorwaarde wordt gesteld.

Het reeds genoemde arrest van de H.R. van 25 Jan. 1924 betreft de voorwaarde in een concessie voor ontginning van bruinkolen, volgens welke de concessionarissen de bruinkool welke zich bevindt in of onder een perceel dat hun niet toebehoort, niet mogen ontginnen, zolang niet door hen een naar het oordeel van de betrokken Minister voldoende waarborg is gegeven voor de naleving van de verplichtingen, voortvloeiende uit de artt. 43 en 44 der Mijnwet

1810. In dit arrest overweegt de H.R. „dat immers, wat er zij van 's Hofs mening, dat art. 2 der concessievoorwaarden wettelijke basis vindt in art. 1 *b* der wet van 27 April 1904 (Stbl. no. 73), in ieder geval terecht is geoordeeld, dat de Kroon, *die het meerdere mag, ook het mindere mag* en dus, waar zij de concessie kan weigeren, daaraan ook voorwaarden, speciaal die van art. 2 kan verbinden". Dat hier van de Kroon sprake is, vindt zijn verklaring hierin, dat in casu de concessie door de Kroon was verleend, en moet niet zo worden opgevat, dat de H.R. hetzelfde beginsel niet huldigt ten opzichte van andere beschikkende overheidsorganen.

In een annotatie onder dit arrest bestrijdt H. de J. het beginsel, dat wie het meerdere mag ook het mindere mag, daarbij wijzende op enkele gevallen waarin dit adagium z.i. niet opgaat; o.a. wordt als voorbeeld genoemd de Eerste Kamer, die een wet kan aannemen òf verwerpen; één van twee, tertium non datur. Toch is deze critiek m.i. niet geheel juist, want uit het vervolg van het arrest blijkt, dat de H.R. het beginsel niet star doorvoert, doch het slechts als „begin"-sel, wil men: als uitgangspunt ziet. Immers op de geciteerde overweging volgt een andere, luidende: „dat het stellen van zodanige voorwaarde alleen dàn niet als rechtsgeldig zou zijn aan te nemen, indien daarmede in strijd werd gekomen met enige wettelijke bepaling — doch dit niet het geval is, meer in het bijzonder niet ten aanzien van de in het 'middel aangehaalde artikelen der Mijnwet.... enz., terwijl zodanige voorwaarde evenmin met het stelsel der wet onbestaanbaar is te achten, doch het tegendeel eerder is af te leiden uit haar in art. 40 gegeven voorschrift".

De redactie is overigens niet bijster bevredigend te achten. Beter ware het geweest, indien aan de eerste overweging een zinsdeel in deze geest was toegevoegd: tenzij daarmede in strijd werd gekomen met enige wettelijke bepaling dan wel de voorwaarden met het stelsel van de wet onbestaanbaar zouden zijn te achten. Hierna zou dan kunnen volgen: dat het een noch het ander hier het geval is, aangezien enz..

Zo beschouwd, is de zienswijze van de H.R. m.i. wel aanvaardbaar. Intussen zij er op gewezen, dat de in het arrest gevolgde redactie licht tot misverstand aanleiding kan geven en ook wel heeft gegeven. Ik denk hierbij aan de geschiedenis van de totstandkoming van de Wet Autovervoer Personen. In het aanvankelijke wetsontwerp was op verschillende plaatsen, o.a. in art. 13, een bepaling opgenomen, dat aan de vergunning voorwaarden kunnen worden verbonden. In het Voorlopig Verslag wordt hieromtrent onder verwijzing naar dit arrest van de H.R. opgemerkt, dat deze bepalingen overbodig zijn, want: wie een vergunning mag weigeren, mag haar ook voorwaardelijk verlenen, wie het meerdere mag, mag ook het mindere. Naar aanleiding hiervan zijn toen de des-

betreffende bepalingen geschrapt. Nu is het niet mijn bedoeling om deze schrapping te bestrijden, noch om te betogen, dat de W.A.P.-vergunningen ten gevolge van die schrapping niet voorwaardelijk kunnen worden verleend, doch ik wil er alleen op wijzen, dat de argumentering van het Voorlopig Verslag niet volledig en daarom onjuist was. Men had tevens moeten stellen, dat het verbinden van voorwaarden in het algemeen niet in strijd is met andere voorschriften of het stelsel van de wet. In dit verband is art. 12, lid 7, der wet van betekenis, daar hieruit voortvloeit, dat niet alle voorwaarden toelaatbaar zijn.

Hetzelfde misverstand als waarvan ik zo juist melding maakte, is te signaleren in een recente uitlating van de Minister van Verkeer en Waterstaat met betrekking tot dezelfde wet. Ik doel hier op de schriftelijke gedachtenwisseling in het verslag van de Tweede Kamer over de begroting 1951 van het Departement van Verkeer en Waterstaat (blz. 11). Enige leden betwijfelden of de mogelijkheid van het stellen van voorwaarden bij de vergunningen voor toerwagenritten en ongeregeld vervoer wel steunt op de wet. In antwoord hierop zegt de Minister, dat het een algemeen aanvaard beginsel is, dat het gezag, dat bevoegd is een vergunning te verlenen ook bevoegd is daaraan voorwaarden te verbinden. Na het voorgaande behoeft het geen betoog, dat deze stelling slechts juist is, wanneer men daarin opneemt de woorden „als regel", en dat zij, aldus geamendeerd, geen voldoende weerlegging biedt van de opvatting, dat de gestelde vraag ontkennend moet worden beantwoord.

Hoe staat de Kroon als beroepsinstantie in administratieve geschillen tegenover de vraag die hier aan de orde is? Haar jurisprudentie vertoont geen duidelijke vaste lijn. Een merkwaardige uitspraak dienaangaande bevat het K.B. van 5 Jan. 1938, no. 4 (A.B. blz. 271). De gemeenteraad van Barneveld had een verzoek van een schoolbestuur aldaar om toepassing van art. 205 ter der Lageronderwijswet 1920 ingewilligd onder een viertal voorwaarden, welke betrekking hadden op het aangaan van privaatrechtelijke transacties, zoals vervreemding, bezwaring met hypotheek en verzekering van het schoolgebouw. Het schoolbestuur kwam hiervan in beroep bij Gedeputeerde Staten van Gelderland, omdat het de voorwaarden ontoelaatbaar achtte. Het beroep werd ongegrond verklaard: G.S. spraken als hun oordeel uit, dat de wet niet voorschrijft, dat de uitkering, bedoeld in de genoemde wetsbepaling, onvoorwaardelijk moet geschieden en dat de in casu gestelde voorwaarden niet onbillijk waren. De Kroon was in hoger beroep een andere mening toegedaan en annuleerde de voorwaarden, na o.m. te hebben overwogen: „dat in art. 205 ter der Lager-onderwijswet 1920 niet is bepaald, dat het gemeentebestuur bevoegd is bij zijn beschikking op een verzoek, als bedoeld in het eerste lid, voor-

waarden aan de toekenning van de uitkering te verbinden, terwijl evenmin zodanige bevoegdheid uit algemene beginselen van administratief recht valt af te leiden; dat het stellen van voorwaarden ook daarom niet geoorloofd moet worden geacht, vermits.... enz." Het wil mij voorkomen, dat deze gedachtengang èn principieel èn practisch onaanvaardbaar is. Principieel niet, omdat men hier in een soortgelijk euvel vervalt als zij die onverkorte toepassing van de regel „wie het meerdere mag, mag ook het mindere" voorstaan, nl. het euvel van een star dogmatisme, waarbij geheel geabstraheerd wordt van de vraag hoe de toepasselijke wetsvoorschriften moeten worden geïnterpreteerd; en practisch niet, omdat dit standpunt, indien het algemeen werd aanvaard, volkomen onhoudbaar zou zijn.

Een soortgelijk standpunt is ingenomen ten aanzien van de vraag, of Gedeputeerde Staten een raadsbesluit tot opheffing van een openbare lagere school voorwaardelijk mogen goedkeuren. Deze vraag wordt in het K.B. van 14 Mei 1930, no. 40 (A.B. 1930, blz. 284) aldus beslist, „dat Gedeputeerde Staten aan de door hen verleende goedkeuring de bovenvermelde voorwaarde (deze hield in, dat de gemeente voor haar rekening moest nemen de kosten van vervoer der kinderen, die na de opheffing op een andere school zouden worden geplaatst) hebben verbonden; dat echter de Lageronderwijswet 1920 geen voorwaardelijke goedkeuring kent; dat het bestreden besluit reeds daarom niet kan worden gehandhaafd". Deze motivering is wel zeer summier en daardoor onbevredigend. Naar vrijwel algemene opvatting is het als regel niet mogelijk aan de goedkeuring van een besluit van een lager orgaan voorwaarden te verbinden. Anders dan in het vorige K.B. ware nu juist hier een beroep op de algemene beginselen van het administratief recht mogelijk geweest.

De Kroon voert echter de leer, dat een bevoegdheid om voorwaarden te stellen in de wet of verordening met zoveel woorden moet zijn verankerd, niet consequent door. Zo huldigde zij b.v. ten aanzien van het in art. 35 der Woningwet genoemde bouwverbod een andere opvatting (K.B. 12 Aug. 1931, no. 20, A.B. blz. 615); eveneens — om een geheel ander voorbeeld te noemen — ten aanzien van het verlof tot het opgraven van een lijk (K.B. 16 Aug. 1947, no. 16, A.B. blz. 505). Ook wanneer de Kroon op andere wijze dan in administratief beroep beschikkingen vaststelt, wordt het ruimere standpunt ingenomen; ik denk aan het op blz. 50 reeds vermelde K.B. van 11 Oct. 1949, no. 26, welk besluit daarom zo merkwaardig is, omdat het hier juist een voorwaardelijke *goedkeuring* betreft. Daargelaten nog, wat er zij van de evenbedoelde opvatting, dat goedkeuring van een besluit van een lager orgaan niet aan voorwaarden mag worden verbonden, rijst de vraag, of de voorwaardelijke goedkeuring die we in dit K.B. aantreffen, niet in strijd is met het stelsel

van de Onteigeningswet; aan de goedkeuring zijn immers bepaalde rechtsgevolgen verbonden (art. 79, lid 1, en art. 80, laatste lid) en het is op zijn minst twijfelachtig, of in verband hiermede de voorwaardelijke goedkeuring wel als goedkeuring is aan te merken. Bovendien is het de vraag, of er in dit geval wel voldoende aanleiding bestond een voorwaarde als de genoemde aan de goedkeuring te verbinden, daar ook bij onvoorwaardelijke goedkeuring de onteigening krachtens art. 77 sub 4° slechts kan geschieden ten aanzien van eigendommen, die in een goedgekeurd plan van uitbreiding zijn begrepen.

Naar mijn bescheiden mening is het niet in strijd met het *wezen* der goedkeuring daaraan een *opschortende* voorwaarde te verbinden, een bepaling dus dat de goedkeuring eerst bestaat, nadat een bepaalde handeling is verricht of een bepaalde gebeurtenis heeft plaats gehad. Dat zij veelal toch niet mogelijk is, is m.i. geen gevolg van het wezen der goedkeuring, maar van de wijze waarop de desbetreffende goedkeuring wettelijk is geregeld. Men zal mij misschien tegenwerpen, dat de goedkeuring onder opschortende voorwaarde geen goedkeuring is en dat derhalve de opschortende voorwaarde dus toch in strijd is met het wezen van de goedkeuring. Evenwel gaat dit bezwaar niet op, daar dan ook de opschortende voorwaarde in het verbintenissenrecht onmogelijk zou zijn. Weliswaar komt aan deze voorwaarde ingevolge art. 1297 B.W. terugwerkende kracht toe, hetgeen bij de voorwaardelijke goedkeuring m.i. niet het geval is, doch dit is op zichzelf nog geen reden de opschortende voorwaarde bij de goedkeuring als zodanig onmogelijk te achten. In de practijk zal er overigens weinig behoefte aan bestaan [1].

Men bedenke overigens, dat de goedkeuring van beschikkingen van lagere overheidsorganen slechts een species is van het genus goedkeuring. De wetgever kan nl. de eis van goedkeuring ook verbinden aan bepaalde gedragingen of regelingen van semi-overheidslichamen en van particulieren, of aan andere feiten of omstandigheden, zelfs aan bepaalde voorwerpen. Het komt voor, dat dan tevens is bepaald, dat aan die goedkeuring voorwaarden kunnen worden verbonden. Zo is het ingevolge art. 17 van de Wederopbouwwet verboden als bouwondernemer, opdrachtgever, aannemer of uitvoerder of als architect betrokken te zijn bij het uitvoeren van werken, genoemd in art. 15 der wet — te weten werken op het gebied van waterbouw, spoorwegbouw, wegenbouw, burger-

[1] Wel kwam het voorheen voor, dat Gedeputeerde Staten somtijds aan de goedkeuring van keuren betreffende de lozing van gemeentelijke rioleringen de voorwaarde verbonden van opneming van een overgangsbepaling; vgl. Mr G. J. C. Schilthuis, Waterschapsrecht (1947, blz. 150). Uit de door deze schrijver aangehaalde beslissing van 31 Mei 1941 is af te leiden, dat de gekozen methode door het centrale gezag niet is overgenomen.

lijke of utiliteitsbouw of op enig ander gebied van de bouwnijverheid, met inbegrip van onderhouds-, herstel- en sloopwerkzaamheden —, indien die uitvoering geschiedt „zonder schriftelijke goedkeuring door het daartoe bevoegde gezag of in afwijking van de *bij die goedkeuring gestelde voorwaarden*". Een ander voorbeeld is de mogelijkheid die art. 12 van de Vleeskeuringswet biedt om vlees in de zin van art. 2 der wet bij de keuring na het slachten voorwaardelijk goed te keuren. En in de laatste plaats wijs ik op een tweetal wetsontwerpen, waarin de figuur van de voorwaardelijke goedkeuring wordt gehanteerd, te weten het ontwerp Wet Autovervoer Goederen en het ontwerp Wet Goederenvervoer binnenscheepvaart.

Volgens deze ontwerpen (resp. art. 58 en art. 59) kan bij algemene maatregel van bestuur worden bepaald, dat het vervoer krachtens een vergunning als in deze artikelen bedoeld slechts mag geschieden met gebruik van vervoeradressen of vrachtbrieven die door de Minister zijn goedgekeurd; aan deze goedkeuring nu zal volgens de nagenoeg gelijkluidende bepalingen in het tweede lid van de genoemde artikelen de Minister voorwaarden kunnen verbinden met betrekking tot de prijs, waarvoor de vervoeradressen en vrachtbrieven voor de gebruikers verkrijgbaar worden gesteld, en tot de verdeling van de met de verkoop daarvan te verkrijgen baten. Waarom men hier deze figuur heeft gekozen, is niet toegelicht. Het ware m.i. juister de hierbedoelde voorschriften, indien daaraan behoefte bestaat, niet te koppelen aan de goedkeuring, doch deze zelfstandig te doen zijn door vaststelling bij of krachtens algemene maatregel van bestuur. Waar men het zonder voorwaardelijke goedkeuring kan stellen, is het beter dit middel ongebruikt te laten, omdat het in de practijk tot moeilijkheden aanleiding kan geven. Zo is het dubieus, welk karakter de hierbedoelde voorwaarden zullen dragen, of zij verplichtend, opschortend of ontbindend zijn. Een ander bezwaar is gelegen in de mogelijkheid, dat de vervoerder, indien de aangegeven methode wordt toegepast, door de verkoper van de documenten kan worden gedwarsboomd; wat moet hij doen, wanneer hij door onwil van de verkoper de documenten niet of slechts tegen te hoge prijs kan verkrijgen? Nu neem ik, mede gelet op wat in het verslag van de Tweede Kamer dienaangaande is verklaard (blz. 18), gaarne aan, dat hiervoor in de practijk weinig of geen gevaar is te duchten, maar dat neemt niet weg, dat het gevolgde systeem als zodanig minder juist is.

Is dus m.i. in het algemeen het gebruik van de voorwaarde bij de goedkeuring niet a priori ontoelaatbaar te achten, wel is het duidelijk, dat men er een zeer voorzichtig gebruik van moet maken en dat ook de wetgever te dezen aanzien waakzaam dient te zijn. Ik zou het zó willen stellen, dat het gebruik van de voorwaarde bij de goedkeuring — afgezien uiteraard van afwijkende wettelijke rege-

lingen — aanvaardbaar is, indien bij niet-aanwending van dit middel tot het weigeren van goedkeuring zou moeten worden overgegaan en deze weigering onnodige stroefheid (vertraging e.d.) zou teweegbrengen en indien tevens duidelijk is aangegeven, wat het gevolg is van het niet in vervulling gaan of het niet nageleefd worden van de voorwaarde.

Algemeen wordt de opvatting gehuldigd, dat bij ontheffingen en vergunningen voorwaarden slechts mogen worden gesteld ter wille van het belang, dat door de wettelijke regeling aangaande die ontheffingen en vrijstellingen wordt gediend of beschermd [1]. In sommige wetten wordt dit met zoveel woorden bepaald, doch ook waar dit niet het geval is — en dat is de overgrote meerderheid — neemt men hetzelfde aan. Bovendien stelt men zich algemeen op het standpunt, dat dit beginsel ook geldt in die gevallen waarin de overheid de beschikking eerst verleent, nadat de aanvrager zich contractueel tot een of ander heeft verbonden. Daar deze figuur buiten ons onderwerp valt, besteed ik hieraan verder geen aandacht [2] en volsta ik met er op te wijzen, dat onder de schrijvers over het toelaatbare van dergelijke vóórcontracten verschil van mening bestaat. Naar mijn mening moet men hier niet generaliseren en is de methode ten aanzien van bepaalde beschikkingen wel toelaatbaar en voorziet zij ook in een behoefte van de practijk; ik denk b.v. aan het verlenen van onderstand op grond van de Armenwet en aan het toekennen van subsidies, waarop betrokkenen niet krachtens een wettelijke regeling aanspraak kunnen maken.

Bij een drietal wettelijke bepalingen, die het stellen van voorwaarden op enigerlei wijze uitdrukkelijk beperken, wil ik thans nader stilstaan. De eerste is het bekende art. 6, lid 6, der Woningwet, volgens welke bepaling de voorwaarden, die aan een vergunning als in dit artikel bedoeld worden verbonden, alleen mogen strekken tot naleving van de bepalingen van wet en verordening, krachtens welke zij wordt verleend en waaraan het plan, voor welks uitvoering de vergunning wordt gevraagd, moet voldoen. Het mag bekend worden verondersteld, dat dit voorschrift in 1931 in de Woningwet is opgenomen op aandrang van de Tweede Kamer; men wilde de

[1] O.a. Prof. van der Pot, t.a.p. blz. 224, Mr V. H. Rutgers (prae-advies Ned. Jur. Ver. 1927, blz. 21), Mr H. J. Romeyn (Administratief Recht I, blz. 59), en Mr G. J. Wiarda (Overeenkomsten met Overheidslichamen, blz. 182).

[2] Wie zich voor deze materie interesseert, zij de lezing van de nog steeds actuele studie van Mr F. J. A. Huart „Misbruik van burgerlijk recht door de administratie" (Staatsrechtelijke opstellen, aan prof. Krabbe aangeboden, dl. II, pag. 176) aanbevolen; van de jurisprudentie noem ik hier het bekende arrest van de H.R. van 20 Maart 1931 (N.J. 1931, blz. 941, m. ann. van Meyers) inzake N.V. Meester's Gewapend Betonbouw ca de burgemeester van Amsterdam.

voorwaarden aan „voorwaarden" binden. De regering wilde aanvankelijk de voorwaardelijke vergunning afschaffen, doch nam later een amendement van de Kamer over en zodoende is een voorschrift gecreëerd van twijfelachtige waarde. Mr A. M. Donner acht het in zijn „De rechtskracht van administratieve beschikkingen" (pag. 145) een niet onbedenkelijke uitzondering op de regel, dat het beschikkend orgaan geen voorwaarden, die in de wet niet zijn genoemd, mag stellen, indien de wet nauwkeurig omschrijft in welke gevallen een beschikking moet worden genomen. Ik onderschrijf deze mening, al zou ik liever niet van een regel, doch van een beginsel willen spreken. Daarbij komt nog, dat het niet duidelijk is, waarom de naleving van wettelijke bepalingen door middel van voorwaarden moet worden gewaarborgd.

Een overzicht van de jurisprudentie betreffende dit artikel meen ik achterwege te kunnen laten. Wel zou ik willen releveren een recent vonnis van de rechtbank te Middelburg van 21 Maart 1947 (N.J. 1948, no. 13, A.B. 1948, blz. 377) [1]. De houder van een vergunning voor het uitbreiden van een brouwerij was door de kantonrechter veroordeeld wegens het niet nakomen van een aan die vergunning verbonden bepaling betreffende de afvoer van het afvalwater van de brouwerij. In beroep voerde de man o.a. aan, dat de beschikking, waarbij hem de vergunning was verleend, niet overeenkomstig de wet (art. 6, lid 6) met redenen was omkleed. De rechtbank achtte de tegenwerping ongegrond, omdat de gestelde bepaling naar haar oordeel niet als een voorwaarde is te beschouwen, doch als een nadere eis in de zin van art. 9, eerste lid, onder a, der wet, ten aanzien waarvan een omkleding met redenen niet is voorgeschreven. Vraagt men echter, waarom de rechtbank dit zo ziet, dan is een antwoord hierop niet te geven. Ik meen ook, dat de zienswijze niet juist is. Het is wellicht mogelijk de genoemde bepaling als een nadere eis aan te merken in de zin van art. 9, lid 1, maar met evenveel, zo niet meer recht kan men hier van een voorwaarde spreken, waarbij dan in het midden wordt gelaten of zij een toelaatbare voorwaarde is. Te verdedigen zou zijn, dat de bepaling zowel nadere eis als voorwaarde is, doch wie dit standpunt onjuist vindt, mag aan de bepaling dan het karakter van voorwaarde niet ontzeggen; dit karakter draagt zij m.i. onmiskenbaar en wel ten gevolge van het enkele feit, dat zij aan de vergunning is gekoppeld.

Een bekend strijdpunt vóór de wijziging van de Woningwet in 1931 was, of de zgn. financiële voorwaarde — het heffen van een bijdrage in de kosten van bestrating enz. — in een bouwvergunning toelaatbaar is. De H.R. heeft zich „ten slotte" — immers even vóór

[1] Uitvoerig hierover P. Sikkes in een artikel „Voorwaarde" of „nadere eisen" (Tijdschr. voor Overh. adm. no. 158).

de wetswijziging — bij zijn bekende arrest van 19 Maart 1931 (N.J. 1931, blz. 470) [1] over die vraag in deze zin uitgesproken, dat de Woningwet geen steun geeft aan de stelling, dat een geldelijke bijdrage niet als voorwaarde mag worden gesteld voor het verlenen van een bouwvergunning. Weliswaar heeft de regering in 1900 teruggenomen een bepaling, volgens welke een dergelijke voorwaarde aan het verlenen van de vergunning als voorwaarde kan worden verbonden, doch dit geschiedde, aldus de H.R., omdat geen bevredigende oplossing van de hier rijzende moeilijkheden was te verkrijgen; hieruit blijkt niet van een bedoeling om het stellen van dergelijke voorwaarden, bestaande in geldelijke bijdragen, uit te sluiten. Hieraan voegt de H.R. dan nog toe: daargelaten welke waarde aan zodanige in de wet niet uitgedrukte bedoeling ware toe te kennen. Ook dit arrest toont weer aan, dat de Hoge Raad met betrekking tot de toelaatbaarheid van voorwaarden een ruim standpunt huldigt. Het is merkwaardig, dat de Kroon tegenover deze materie een veel scherper standpunt inneemt, zoals b.v. duidelijk blijkt uit de commentaar van Lietaert Peerbolte over de Woningwet (blz. 153 e.v.). Hoe men ook over de zienswijze van de H.R. moge oordelen, naar mijn mening is na de wijziging van de Woningwet de financiële voorwaarde niet meer mogelijk, tenzij deze zou kunnen worden gebaseerd op de bouwverordening [2].

Het tweede voorschrift, waarvoor ik de aandacht moge vragen, is art. 18, lid 1, van de Keurenwet: „Indien de keur of politieverordening verbiedt zonder vergunning van het uitvoerend bestuur iets te doen of na te laten, kan dat bestuur aan zijn vergunning voorwaarden verbinden. Deze voorwaarden mogen uitsluitend strekken tot bescherming van die belangen om welke het vereiste van vergunning is gesteld". In zijn aangehaald werk (blz. 200) merkt Mr Schilthuis op, dat met het oog op de strafvervolging aan de polderbesturen wel is geadviseerd de verbodsbepaling als volstrekte verboden te redigeren en dan in een afzonderlijk artikel te bepalen dat van de verbodsbepaling ontheffing kan worden verleend door een vergunning van het bestuur, aan welke vergunning dan de nodige voorwaarden worden verbonden. De vraag, of deze methode wel strookt met art. 18, lid 1, der Keurenwet, beantwoordt Mr Schilthuis bevestigend, en hij verwijst in dit verband naar een arrest van de H.R. van 10 Mei 1909 (W 8876). Inderdaad is niet in te zien, dat hier gesproken kan worden van strijd met de genoemde wetsbepaling, al doet het vreemd aan, dat door een

[1] Men zie hierover o.a. de artikelen van Mr H. Vos „Overheidsrecht krachtens overeenkomst" (Weekblad voor Gemeentebelangen van 21 Aug. 1931) en van Mr G. J. Wiarda „De Hoge Raad en de voorwaardelijke bouwvergunning (N.J.B. 1931, blz. 541 en 561).

[2] Zie overigens het artikel van G. J. Hardick „Bouwvergunning en kosten van straataanleg" (W.G.B. 30 Oct. 1931).

vergunning ontheffing wordt verleend. Dit is zelfs onaanvaardbaar, daar de vergunning en de ontheffing als twee *gelijkwaardige, naast* elkaar staande beschikkingen zijn aan te merken. Men kan het trouwens m.i. hier zeer wel zonder het begrip ontheffing stellen, nl. door in een afzonderlijk artikel te bepalen, dat de genoemde verbodsbepaling niet geldt, indien en voorzover het bestuur vergunning heeft verleend de verboden handeling te verrichten en tevens de eventueel daarbij vastgestelde voorwaarden worden in acht genomen.

De aangehaalde wetsbepaling verzet er zich tegen in de vorm van een aan de vergunning verbonden voorwaarde een betalingsplicht op te leggen, tenzij de betaling strekt tot bescherming van het belang, waarom het verbod in de keur is opgenomen. In deze zin zowel de jurisprudentie (o.a. H.R. 23 Mei 1921, N.J. 1921, blz. 840, A.B. 1921 blz. 194 en K.B. 25 Juli 1934, A.B. 1934 blz. 822) als de schrijvers. De betaling mag ook dienen tot vergoeding van de kosten van administratie en toezicht, die uit het gebruik maken van de vergoeding voortvloeien [1]. De vraag wat rechtens is, wanneer de voorwaarde een hoger bedrag als betalingsplicht noemt dan in verband met het voorgaande toelaatbaar is, bespreek ik hieronder in een ander verband.

In de derde plaats noem ik nog art. 2 van de Belemmeringenwet Verordeningen. Wanneer ter uitvoering van openbare werken als bedoeld in art. 1 dezer wet een werk of handeling nodig is, waarvoor een vergunning of een soortgelijke beschikking van enig bestuur ingevolge een gemeente-, waterschaps-, veenschaps- of veenpolderverordening is vereist, dan moet die vergunning door dat bestuur worden verleend „en zulks onder geen andere voorwaarden dan die, welke op grond van die vergunning in het belang van de gemeente, het waterschap, het veenschap of de veenpolder moeten worden gesteld". Wanneer men deze formulering vergelijkt met die van art. 18 der Keurenwet, dan blijkt wel van enig verschil. De grenzen van de toelaatbaarheid der voorwaarden zijn hier nog stringenter dan in laatstgenoemde wetsbepaling. Toch moet men aannemen, dat ook te dezen aanzien een voorwaarde, waarin vergoeding wordt bedongen voor de schade die uit het gebruik maken van de vergunning voortvloeit, toelaatbaar is; met zoveel woorden is dit trouwens ook door de regering bij de totstandkoming van de wet tegenover de Kamer verklaard.

Uit de jurisprudentie van de Kroon licht ik nu nog twee gevallen, die beide betrekking hebben op de reeds genoemde vraag, nl. in hoeverre in de voorwaarden een betalingsplicht aan de vergunninghouder mag worden opgelegd. Beide zaken speelden zich af op het gebied van het waterschap Hunsingo. In het eerste geval

[1] Vgl. Mr Schilthuis t.a.p. blz. 205 e.v.

betrof het een op grond van een keur door het waterschapsbestuur aan de gemeente Baflo verleende vergunning tot het hebben van vijf grote en vijf kleine riolen in verbinding met kanalen van dat waterschap, waaraan o.a. de voorwaarde was verbonden, dat de gemeente Baflo jaarlijks aan het waterschap een recognitie zal betalen van 5×*f* 5,— en 5×*f* 2,50 of tezamen *f* 37,50. Nadat het gemeentebestuur tevergeefs Gedeputeerde Staten van Groningen had verzocht de genoemde voorwaarde te vernietigen, werd de zaak aan het oordeel van de Kroon onderworpen, waarbij werd betoogd, dat de voorwaarde niet uitsluitend strekte tot bescherming van de belangen, om welke het vereiste van vergunning is gesteld. De Kroon was echter met Gedeputeerde Staten van oordeel, dat de voorwaarde met art. 18, lid 2, der Keurenwet niet in strijd was en overwoog daartoe als volgt: dat op grond van een vanwege de Rijkswaterstaat ingesteld onderzoek moet worden aangenomen, dat de lozing van de bovenbedoelde riolen tot vervuiling en verondieping van de kanalen van het waterschap medewerken, ook buiten de afstand van 5 m uit de rioolmonden, waarbinnen de verondiepingen volgens de vergunningsvoorwaarden door de vergunninghoudster moeten worden opgeruimd; dat de betaling van een geldelijk bedrag, als hier gevorderd, te weten *f* 5,— per jaar voor een groot riool en van *f* 2,50 per jaar voor een klein riool, ter vergoeding van de kosten van opruiming van het in de kanalen gebrachte vuil en die van administratie en toezicht, geenszins onredelijk is te achten en niet uitgaat boven de bescherming van het belang, om welke het vereiste van vergunning is gesteld [1].

Het tweede geval had betrekking op een vergunning die het Staatsbedrijf der P.T.T. nodig had voor het plaatsen van vier palen in de glooiing van een tocht. De Kroon was van oordeel, dat het hier een openbaar werk betreft als bedoeld in art. 1 van de Belemmeringenwet Verordeningen, en dat derhalve de vergunning ingevolge art. 2 der wet moet worden verleend. De vraag was nu, of aan deze vergunning mocht worden verbonden de voorwaarde, dat jaarlijks aan de ontvanger van het waterschap is te betalen een bedrag van *f* 1,—; partijen verschilden hierover van mening. In afwijking van het gevoelen van de Raad van State, Afdeling voor de geschillen van bestuur, overwoog de Kroon hieromtrent: dat naar Ons oordeel deze vraag bevestigend moet worden beantwoord, aangezien het belang van het waterschap vordert, dat voortdurend in het oog wordt gehouden, dat de palen slechts met vergunning aanwezig zijn — hetwelk vooral na verloop van langere tijd van zeer veel practisch nut is — en dit zeer wel kan geschieden door jaarlijks betaling van een kleine vergoeding voor toezicht en administratiekosten te vragen; dat de bovenbedoelde voorwaarde niitsdien niet

[1] K.B. 2 Juni 1938, no. 31, A.B. 1938, blz. 128.

in strijd is met art. 2 der Belemmeringenwet Verordeningen en Gedeputeerde Staten dan ook terecht op het verzoek tot het verlenen van een vergunning zonder die voorwaarde afwijzend hebben beschikt [1].

In het advies der genoemde Afdeling waren daarentegen de volgende overwegingen voorgesteld: dat naar Ons oordeel deze vraag ontkennend moet worden beantwoord, aangezien niet is gebleken, dat deze voorwaarde in het belang van het waterschap moet worden gesteld; dat door de gemachtigde van het waterschap Hunsingo in de openbare vergadering der voornoemde Afdeling van de Raad van State wel is waar een beroep is gedaan op Ons besluit van 2 Juni 1938, no. 31, waarbij in andere zin is beslist, doch dat dit beroep niet opgaat, aangezien het toen niet ging om toepassing van art. 2 der Belemmeringenwet Verordeningen, doch van art. 18 der Keurenwet. In een nader advies betoogt de Afdeling, dat de voorwaarde wel zou passen in het kader van art. 18 der Keurenwet, aangezien deze bepaling spreekt van voorwaarden, die „strekken tot bescherming van die belangen, om welke het vereiste van vergunning is gesteld", doch dat artikel 2 der Belemmeringenwet Verordeningen zich tegen een zodanige voorwaarde verzet. De redactie van dit artikel is beperkter dan die van art. 18 der Keurenwet; opgelegd mogen immers slechts worden voorwaarden, die in het belang van het waterschap *moeten* worden gesteld. Van de onderwerpelijke voorwaarde kan dit naar het gevoelen der Afdeling niet worden gezegd. Daar bovendien de jurisprudentie een enge interpretatie van deze bepaling huldigt — volstaan moge worden met te verwijzen naar het K.B. van 10 Juli 1933, no. 72, A.B. 1933, blz. 674 —, handhaafde de Afdeling haar standpunt, dat de voorwaarde niet toelaatbaar is.

Hiertegenover sprak de Minister van Verkeer en Waterstaat in zijn rapport aan de Koningin als zijn oordeel uit, dat het belang van het waterschap vordert, dat voortdurend in het oog wordt gehouden, dat de palen slechts met vergunning aanwezig zijn — hetwelk vooral na verloop van langere tijd van zeer veel practisch nut is — en dit zeer wel kan geschieden door jaarlijks betaling van een kleine vergoeding van toezicht en administratiekosten te vragen.

Wanneer men de beide standpunten tegen elkaar afweegt, dan zal naar mijn mening aan dat van de Afdeling contentieux de voorkeur moeten worden gegeven, aangezien dat niet slechts beter past in de lijn van de vroegere jurisprudentie, doch ook afgezien hiervan meer met de strekking der wet in overeenstemming is te achten dan de zienswijze van de Kroon. Overigens is de vraag gewettigd, of deze beslissing van de Kroon als een wezenlijk keerpunt in de jurisprudentie is te beschouwen, dan wel als een op zichzelf staande uit-

[1] K.B. 20 Febr. 1948, Stbl. no. I 63, A.B. 1948, blz. 624.

spraak, waarop in de toekomst niet verder zal worden voortgebouwd; dit zal de tijd moeten leren.

Ten aanzien van de overige beschikkingen moet met een zeer algemene opmerking worden volstaan. Zij kunnen, naar het mij wil voorkomen, voorwaardelijk worden gesteld, indien en voor zover de voorwaarden in overeenstemming zijn met het karakter der onderhavige beschikking en zij niet met het positieve recht in strijd zijn. Een verder gaand criterium schijnt mij niet mogelijk te zijn, aangezien nu eenmaal het terrein der administratieve beschikkingen een zo grote verscheidenheid vertoont, dat men met het stellen van algemene regels niet te sober en te voorzichtig kan zijn. Zeer veel hangt af van de concrete omstandigheden van het bijzondere geval. Het beginsel is overigens evenzeer toepasselijk op belastende beschikkingen als op begunstigende. Wel kan men bij de eerste categorie iets verder gaan: het karakter van deze beschikking brengt m.i. mede, dat de *verplichtende* voorwaarde hier uitgesloten is.

Volledigheidshalve zij nog opgemerkt, dat in onze wetgeving ook de figuur voorkomt, dat het beschikkend orgaan *verplicht* is aan de beschikking voorwaarden te verbinden. Een voorbeeld is de voorwaardelijke invrijheidsstelling, welke geregeld is in de artt. 15 e.v. Wetboek van Strafrecht [1]. Het beschikkend orgaan is hier vrij zelf de voorwaarden vast te stellen. Het komt echter ook voor, dat de voorwaarden in de basisregeling uitdrukkelijk zijn omschreven: een voorbeeld hiervan is de taxiverordening voor de gemeente Tilburg, die ik tegenkwam in de toelichting op de Wet Autovervoer Personen van Helmstrijd, Kraak Steemann en Tissot van Patot (1941, blz. 145); van een voorwaardelijke beschikking in de eigenlijke zin is hier m.i. geen sprake.

Thans komt aan de orde de vraag, wat de gevolgen zijn van ontoelaatbare of onrechtmatige voorwaarden. Soms bevat de wet zelf hieromtrent een voorziening. Zo bepaalt het tweede lid van het hierboven reeds aangehaalde art. 18 der Keurenwet, dat de voorwaarden, die in strijd met het eerste lid bij een vergunning als hier bedoeld worden gesteld, onder handhaving van de vergunning overeenkomstig de voor vernietiging van desbetreffende besluiten geldende regels kunnen worden vernietigd. Kan men deze bepaling evenals het eerste lid beschouwen als een toepassing van een algemeen geldende regel, of is het juister, a contrario redenerend, uit-

[1] Zie hierover Mr J. H. Patijn, De voorwaardelijke invrijheidsstelling (A.P. 1938), en de daar aangehaalde litteratuur, alsmede — speciaal wat betreft de vraag, of deze beschikking tot het terrein van het administratief recht is te rekenen — het prae-advies van Mr B. H. Kazemier voor de Ned. Jur. Ver. in 1950.

deze bepaling te concluderen, dat in andere gevallen, waar een soortgelijk voorschrift in de speciale wettelijke regeling ontbreekt, vernietiging niet mogelijk is? Het een noch het ander is m.i. het geval, het eerste niet, omdat een algemene regel van deze aard niet is te construeren, en het tweede niet, omdat nu eenmaal uit een voorschrift, dat op een bepaalde beschikking betrekking heeft, geen gevolgtrekking is te maken voor de beschikkingen in het algemeen. Het alternatief is dus niet juist te achten.

Is misschien aan het civielrecht enige aanwijzing te ontlenen hoe de gestelde vraag moet worden opgelost? Hierbij zij allereerst gewezen op het verschil, dat ten deze volgens het Burgerlijk Wetboek tussen de voorwaarde bij de overeenkomst en die bij uiterste wilsbeschikking bestaat. Terwijl art. 1290 bepaalt, dat alle voorwaarden om iets te doen, dat onmogelijk, met de goede zeden strijdig of bij de wet verboden is, nietig zijn en de overeenkomst die men daarvan heeft doen afhangen, van onwaarde maken, worden ingevolge art. 935 bij *uiterste wilsbeschikkingen* de voorwaarden die onverstaanbaar of onmogelijk zijn of die met de wetten en goede zeden strijden, voor niet geschreven gehouden; voor het eerste geval geldt de regel vitiatur et vitiat, voor het tweede vitiatur sed non vitiat. In de practijk blijkt echter de tegenstelling niet zo ver gaand te zijn, doordat veelal de voorwaarde bij uiterste wilsbeschikkingen als *beweegreden* in de zin van art. 938 is aan te merken en zij alsdan in geval van strijd met de wet of de goede zeden de beschikking nietig maakt. Het Franse recht kent een soortgelijke wetsbepaling niet, doch niettemin wordt daar door de rechter hetzelfde beginsel toegepast en de beschikking nietig verklaard, indien de onwettige voorwaarde is aan te merken als de „cause impulsive et déterminante" van de beschikking [1].

Hoewel het bij oppervlakkige beschouwing aantrekkelijk schijnt dit beginsel ook op het terrein der administratieve beschikkingen toe te passen, meen ik toch, dat het hier slechts zeer beperkte gelding kan hebben. Als regel wordt de beschikking gegeven naar aanleiding van een daartoe strekkend verzoek; althans in deze gevallen zou het onaanvaardbaar zijn de geldigheid van de beschikking te koppelen aan die van de daarin opgenomen voorwaarden. Aldus zou de verzoeker de dupe worden van de onjuiste handelwijze van het beschikkend orgaan. Sterk spreekt dit bij de hinderwetvergunning, vooral indien daaraan — zoals vaak geschiedt — een grote reeks voorwaarden is verbonden. Wanneer dan ook de rechter in een bepaalde procedure tot de conclusie komt, dat een voorwaarde onrechtmatig is, dan moet hij i.h.a. slechts aan die voorwaarde en niet aan de beschikking zelve de beoogde rechtsgevolgen ontzeggen.

[1] Vgl. Asser-Meyers, Erfrecht blz. 90.

In vele gevallen staat van een voorwaardelijke beschikking beroep open op een hoger orgaan. Dit orgaan is dan bevoegd en tevens verplicht de onrechtmatige voorwaarde te verwijderen en daarvoor zo nodig een andere in de plaats te stellen, onverminderd zijn bevoegdheid om ook wijziging te brengen in voorwaarden die wel rechtmatig doch niet doelmatig zijn te achten. Op haar beurt kunnen ook de in beroep vastgestelde voorwaarden door de rechter wegens strijd met de wet ongeldig worden verklaard.

Kan nu, afgezien van art. 18 der Keurenwet, het vernietigingsrecht worden gehanteerd om beschikkingen die een ontoelaatbare voorwaarde behelzen, geheel of gedeeltelijk te vernietigen? Ten aanzien van bouwvergunningen en vrijstellingen van bouwverordeningen heeft de Kroon nog al eens van het vernietigingsrecht gebruik gemaakt; soms werd dan de beschikking in haar geheel vernietigd, soms slechts de gewraakte voorwaarde. Van beide gevallen zij hier een voorbeeld ter illustratie genoemd. Zo werd bij K.B. van 23 April 1934 [1] op grond van art. 185 der gemeentewet vernietigd een besluit van burgemeester en wethouders van Rodenburg, waarbij een bouwvergunning was verleend onder voorbehoud, dat „gebouwd worde op minstens 5 meter afstand uit het midden van de weg gemeten". Deze bepaling strekt feitelijk tot het vaststellen van een voorgevelrooilijn, doch het geven van voorschriften hieromtrent is volgens art. 2 in verband met art. 11 van de Woningwet voorbehouden aan de gemeenteraad, onder goedkeuring van Gedeputeerde Staten. Hiermede is, aldus het K.B., een bepaling van een voorgevelrooilijn door b. en w. in strijd; waarna dan volgt de slotoverweging: dat vorenbedoeld voorbehoud *en het besluit,* waarbij het gemaakt is, mitsdien in strijd zijn met de wet.

Het andere geval betrof enige besluiten van b. en w. van Amsterdam, waarbij aan een tweetal bouwondernemingen met betrekking tot verschillende bouwplannen onder voorwaarden vrijstelling was verleend van verschillende bepalingen van de plaatselijke bouwverordening. O.m. was in elk besluit de voorwaarde gesteld, dat eventuele latere plannen tot verandering van de bestemming van te bouwen huizen door b. en w. moeten zijn goedgekeurd. Bij K.B. van 23 Nov. 1927 [2] vernietigde de Kroon wegens strijd met het algemeen belang de bedoelde besluiten, echter slechts voor zoveel betreft de genoemde voorwaarde. In de overwegingen wordt tot uitdrukking gebracht, dat tegen het verbinden van voorwaarden aan vrijstelling van bepalingen ener bouwverordening in het algemeen geen bezwaar bestaat, maar dat het in de rede ligt, dat geen andere voorwaarden worden gesteld dan die strekken ter bescherming van belangen, bedoeld door de bepalingen waarvan vrij-

[1] Stbl. 211, A.B. 1934, blz. 558.
[2] Stbl. 363.

stelling wordt verleend [1]. De genoemde voorwaarden reiken, aldus het K.B., ver uit buiten het hierbedoelde verband en geven aan b. en w. gelegenheid om te zijner tijd vergunning tot verbouwing — met verandering van bestemming — te weigeren op iedere grond, die hun goeddunkt, eventueel met terzijdestelling van voorschriften der verordening. De Kroon overweegt dan verder: dat hierdoor de in de verordening gelegen waarborg tegen willekeur bij de beslissing omtrent vergunning aan de belanghebbenden wordt ontnomen; dat zodanige voorwaarden derhalve tekort doen aan de rechtszekerheid en hierdoor in strijd komen met het algemeen belang; dat vorenaangehaalde voorwaarden mitsdien in strijd zijn met dat belang.

Waarom nu wordt in het ene geval de beschikking in haar geheel vernietigd en wordt zij in het andere geval gesplitst in twee gedeelten, waarvan het eerste wordt gehandhaafd en het tweede wordt vernietigd? De indruk wordt gewekt, dat dit vrij willekeurig is geschied en hierbij geen principieel criterium heeft gegolden. Dat het in het eerste geval een vergunning en in het tweede geval een vrijstelling betrof, kan toch geen gewicht in de schaal hebben gelegd. Ook speelt m.i. de vernietigingsgrond — strijd met de wet dan wel met het algemeen belang — geen rol. In dit verband merk ik op, dat de slotoverweging in eerstgenoemd K.B. minder juist schijnt; de omstandigheid dat de voorwaarde in strijd is met de wet, brengt zonder meer niet mede, dat nu ook de beschikking zelf met de wet strijdt. In het onderhavige geval schijnt zelfs het tegendeel — nl. dat een besluit, waarbij de gevraagde vergunning geweigerd zou zijn, in strijd ware met de wet — in verband met art. 6, lid 2, der Woningwet eerder waarschijnlijk.

Men zal m.i. de zaak zo moeten stellen, dat als regel slechts de ontoelaatbare voorwaarde zelf is te vernietigen, maar dat deze regel uitzondering lijdt, indien zonder die voorwaarde de beschikking tot onaanvaardbare gevolgen zou leiden, in welk geval de beschikking in haar geheel voor vernietiging in aanmerking komt. Dit betekent dus, dat ik ten opzichte van het vernietigingsrecht van de Kroon of Gedeputeerde Staten — uiteraard met het steeds in het administratief recht terugkerende voorbehoud, dat in bijzondere gevallen een bepaalde wettelijke regeling tot andere gevolgtrekkingen kan leiden — een soortgelijk beginsel volg als ten grondslag ligt aan de regeling, die blijkens het voorgaande voor de uiterste wilsbeschikkingen geldt. Slechts rijst hier nog de vraag hoe men t.a.v. de ontoelaatbare voorwaarde de verhouding moet zien tussen nietigheid en vernietigbaarheid. Kan een voorwaarde resp. een voorwaardelijke beschikking in geval van strijd met de wet zowel nietig als vernietigbaar zijn, of anders gezegd, kan zij nog voor

[1] Opgemerkt zij, dat in 1931 hetzelfde criterium in de wet is opgenomen (art. 9, lid 2).

vernietiging in aanmerking komen wanneer zij als nietig is aan te merken? Het is m.i. niet mogelijk hierop een bevestigend antwoord te geven. Men moet dus kiezen, òf het een òf het ander. Deze keuze is echter naar mijn mening niet moeilijk; het begrip vernietigbaarheid is onmisbaar, het begrip nietigheid daarentegen is in deze sector van het recht niet noodzakelijk, en ware dan ook te vermijden [1]. Dit zou slechts bezwaar opleveren, indien de rechtsgevolgen van een onrechtmatige voorwaarde uitsluitend door nietigheid of vernietiging zouden kunnen worden gecoupeerd. In plaats van nietigheid kan men m.i. beter de term „ongeldigheid" gebruiken. De rechter constateert niet de nietigheid, doch de ongeldigheid van de onrechtmatige voorwaarde en ontzegt op grond daarvan aan die voorwaarde de daarmede beoogde rechtsgevolgen.

Wanneer een verplichtende voorwaarde, die ongeldig is, niettemin door de betrokkene wordt nagekomen, dan zal m.i. de ongeldigheid voor gedekt moeten worden gehouden, indien c.q. voor zover de naleving vrijwillig geschiedt of is geschied. Zo meen ik ook het arrest van de H.R. van 19 Maart 1931 (N.J. 1931, blz. 470) te moeten opvatten. Tot een ander resultaat kwam het college in het op blz. 54 vermelde arrest van 29 Dec. 1905, doch een tegenstrijdigheid tussen deze arresten behoeft niet te worden aangenomen, daar in laatstgenoemd arrest geen sprake was van vrijwilligheid. Bevat de voorwaarde een onrechtmatige betalingsverplichting — waarbij onder betaling mede is te verstaan het overdragen van een zaak — en geschiedt de betaling met voorbehoud van rechten, dan kan op grond van art. 1395 B.W. het onverschuldigd betaalde worden teruggevorderd. Volgens de jurisprudentie (o.a. H.R. 14 Nov. 1930, N.J. 1931, blz. 222) is immers dit artikel ook toepasselijk, voor zoveel uit bijzondere wetsbepalingen niet het tegendeel volgt, op betalingen van publiekrechtelijke aard. Het artikel biedt echter geen oplossing voor andere verplichtingen dan die welke tot enige betaling strekken.

Afzonderlijk dient nog de vraag onder ogen te worden gezien, wat er kan of moet geschieden, indien een voorwaarde een plicht voor de vergunninghouder meebrengt, die deels toelaatbaar deels ontoelaatbaar is. Deze gevallen doen zich nogal eens voor bij vergunningen van waterschapsbesturen, waarbij — zoals boven werd aangetoond — de mogelijkheid aanwezig is de vergunninghouder te verplichten hetzij periodiek hetzij voor éénmaal een geldsom te voldoen ter vergoeding van de kosten, die uit het gebruik van de vergunning voor het waterschap voortvloeien; meermalen is het voorgekomen, dat een waterschapsbestuur dan in de voorwaarde bij de vergunning een betalingsplicht oplegde tot een hoger bedrag dan toelaatbaar was te achten. Wanneer een dergelijk geval aan het

[1] In deze zin ook Mr J. R. Stellinga in Nietigheid van administratiefrechtelijke beschikkingen (Gemeentebestuur 1940, blz. 363).

oordeel van de Kroon werd onderworpen, dan vernietigde deze de desbetreffende voorwaarde op grond van art. 18 der Keurenwet [1]. Nu is wel betoogd, o.a. door Mr Schepel in zijn boek Waterschapswetgeving (blz. 206 e.v.), dat bij toepassing van art. 18 der Keurenwet slechts is te beslissen, of de voorwaarde hetzelfde belang dient als het verbod en (dus) niet of daarbij *meer* is gevraagd dan ter bescherming van dit belang moet worden gevorderd, zodat een voorwaarde die hetzelfde belang als het verbod beschermt, maar daarbij een te hoge eis stelt, voor het hoger gezag onaantastbaar is. Naar de mening van deze auteur zou het tegendeel ook ongewenst zijn, omdat het hoger gezag bij de toepassing van art. 18 der Keurenwet anders dan bij de Belemmeringenwet Verordeningen slechts bevoegd is voorwaarden te vernietigen en niet om deze te verbeteren of door andere te vervangen; door vernietiging van een gedeeltelijk toelaatbare voorwaarde nu zou z.i. het belang, dat bescherming vraagt, geschaad worden.

Een oplossing is niet te verkrijgen door een zodanige voorwaarde gedeeltelijk te vernietigen, nl. voor wat betreft het niet gemotiveerde gedeelte. Kan het in bepaalde gevallen gerechtvaardigd zijn de voorwaardelijke beschikking als een niet onsplitsbare wilsverklaring te beschouwen, het gaat m.i. te ver de voorwaarde zelf op haar beurt als een splitsbare wilsverklaring op te vatten. Terecht wordt dan ook die oplossing door Mr Schilthuis van de hand gewezen, doch naar diens oordeel is practisch hetzelfde resultaat te bereiken langs een andere weg, nl. met gebruikmaking van het ten deze mede toepasselijke art. 31 der Waterstaatswet 1900, ingevolge welke bepaling het bestuur, welks besluit door een vernietiging wordt getroffen, zorgt, dat in hetgeen de vernietigde bepalingen regelden voor zoveel nodig wordt voorzien [2]. In verband hiermede is het wenselijk, dat het hoger gezag in de overwegingen, die aan zijn beslissing ten grondslag liggen, duidelijk aangeeft, in hoeverre de gewraakte voorwaarde ontoelaatbaar is.

Nu nog enige opmerkingen over de vraag, wat de gevolgen zijn van het niet nakomen van een voorwaarde. Deze vraag is alleen van belang voor de zgn. *verplichtende* voorwaarde, daar bij de opschortende en de ontbindende voorwaarde slechts sprake is van al dan niet vervulling der voorwaarde. Het wil mij voorkomen, dat omtrent dit laatste punt zich weinig of geen moeilijkheden zullen voordoen. Wordt een *opschortende* voorwaarde vervuld, dan begint op dat tijdstip de beschikking te werken, d.w.z. de aan die beschikking verbonden rechtsgevolgen treden dan in. Anders dan in het civiele recht is aan de vervulling van een opschortende voorwaarde van een administratieve beschikking m.i. normaliter geen

[1] In deze zin o.a. het K.B. van 25 Juli 1934, A.B. 1934 blz. 822.
[2] T.a.p. blz. 218.

terugwerkende kracht verbonden. In de practijk zal hieraan ook wel geen behoefte bestaan; mocht dit in enkel geval wel zo zijn, dan belet echter niets het beschikkend orgaan in de beschikking te bepalen, dat de vervulling wel terugwerkt. Men kan nog de vraag stellen wat rechtens is, indien onder opschortende voorwaarde de beschikking bepaalde personen begunstigt en deze vóór het in vervulling gaan der voorwaarde komen te overlijden; m.i. geldt dan hetzelfde wat in art. 1044 B.W. ten aanzien van de uiterste wilsbeschikkingen is bepaald, nl. dat in dit geval de beschikking vervalt. Dit is slechts anders, indien ook de rechtverkrijgenden van de verzoeker bij de beschikking rechtstreeks belang hebben, hetgeen kan blijken hetzij uit de beschikking zelf hetzij uit de wettelijke regeling waarop zij steunt, zoals dit b.v. bij de hinderwetvergunningen ingevolge art. 9, lid 2, der wet het geval is.

De vervulling van de *ontbindende* voorwaarde doet de beschikking vervallen. Ook hier mist de vervulling terugwerkende kracht. De enige vraag, die hier nog kan opkomen, is, of het genoemde gevolg ook intreedt wanneer de voorwaarde ongeldig blijkt te zijn. Stel b.v. dat een theologisch student vrijstelling van dienst als gewoon dienstplichtige zou ontvangen wegens opleiding tot een geestelijk ambt, echter met bepaling, dat die vrijstelling vervalt, indien de betrokkene niet binnen een bepaalde tijd een geestelijk ambt gaat bekleden in een of ander kerkgenootschap. Dit zou een voorwaarde zijn in strijd met de Dienstplichtwet en dus ongeldig. Het is m.i. niet twijfelachtig, dat in een zodanig geval de vervulling der voorwaarde geen gevolg heeft en dus de beschikking niet doet vervallen.

Het niet naleven van de *verplichtende* voorwaarde, waaronder tevens is te verstaan het niet tijdig en niet genoegzaam naleven van de voorwaarde, kan zowel privaatrechtelijke als publiekrechtelijke gevolgen hebben. Het privaatrechtelijke gevolg wordt hier zo niet geheel dan toch in hoofdzaak beheerst door art. 1401 B.W. Wie een rechtmatige verplichting, hem bij een voorwaarde opgelegd, niet nakomt, pleegt een onrechtmatige daad; zijn gedraging is in strijd met zijn rechtsplicht. De vraag, waarop deze rechtsplicht steunt, wordt verschillend beantwoord [1]. Sommigen spreken hier van „Gesetzgebung für den Einzelfall", anderen zijn van oordeel, dat de rechtsplicht voortvloeit uit de overeenkomst, welke naar hun mening zou ontstaan door het verlenen van de beschikking enerzijds en het aanvaarden door de begunstigde anderzijds. Naar mijn bescheiden mening is deze rechtsplicht te zien als het noodzakelijke correlaat van de bevoegdheid van het beschikkend orgaan om verplichtende voorwaarden te stellen, en strekt hij zich dan ook even ver uit als die bevoegdheid reikt. Toch is hiermede

[1] Vgl. Mr Wiarda in het hierboven aangehaalde artikel en in zijn „Overeenkomsten met Overheidslichamen", blz. 184 e.v..

niet alles gezegd, aangezien de verplichting rechtens eerst werkt, wanneer en voor zover de beschikking door de betrokkenen benut of althans aanvaard wordt. Anders dan Mr. Wiarda ben ik niettemin van mening, dat op deze wijze geen overeenkomst tot stand komt, al ontken ik niet, dat een beschikking met een overeenkomst gepaard *kan* gaan. Een duidelijk voorbeeld van een zodanige combinatie vindt men in het arrest van de H.R. van 1 Febr. 1918 (N.J. 1918, blz. 325), alsmede in het K.B. van 27 April 1938 (S. 684).

Niet door elke onrechtmatige daad, die in het niet naleven van een verplichtende voorwaarde bestaat, wordt schade veroorzaakt. Slechts indien dit laatste het geval is, zal uit art. 1401 kunnen worden geageerd, waarbij het dan onverschillig is of de schade door particulieren wordt geleden dan wel door de overheid. Dat de overheid schade lijdt, zal wel weinig voorkomen, doch onmogelijk is het niet, vooral niet in het waterschapsrecht, waar het belang van het publiekrechtelijke lichaam kan samenvallen met de belangen der ingelanden.

Nu de publiekrechtelijke gevolgen van het niet naleven van de verplichtende voorwaarden. Hierbij is in de eerste plaats te denken aan de *intrekking*, die alsdan naar algemene opvatting mogelijk is. Het is echter m.i. niet wenselijk hierbij, zoals Mr Donner doet [1], onder verwijzing naar de artt. 1302 en 1303 B.W. het standpunt in te nemen, dat de ontbindende voorwaarde, waarvan die bepalingen spreken, ook bij de uitgifte van beschikkingen wordt verondersteld. Ik meen, dat aldus in de eerste plaats wordt miskend de in het voorgaande aangegeven onderscheiding tussen de ontbindende en de verplichtende voorwaarde, en dat bovendien uit het oog wordt verloren, dat de administratieve beschikking een andere figuur is dan de civielrechtelijke overeenkomst en de regels omtrent de laatste niet zonder meer op de eerste toepasselijk zijn te achten.

Ten aanzien van bepaalde beschikkingen wordt de intrekking afzonderlijk geregeld. Een voorbeeld is art. 20 der Hinderwet. Volgens constante jurisprudentie van de Kroon mag de hinderwetvergunning op grond van dit artikel slechts worden ingetrokken, indien daartoe overwegende redenen bestaan [2]; wanneer het niet naleven van de voorwaarde geen hinder van ernstige aard noch gevaar of schade veroorzaakt, dan is er geen plaats voor intrekking. Een overeenkomstig standpunt dient m.i. ook ten aanzien van andere beschikkingen te worden ingenomen.

Is de intrekking ook mogelijk, wanneer het niet naleven van de voorwaarde niet is te wijten aan opzet of schuld, doch b.v. het gevolg is van overmacht? Het wil mij voorkomen, dat deze vraag in het algemeen bevestigend moet worden beantwoord; in deze

[1] T.a.p. blz. 141.
[2] O.a. K.B. 5 Jan. 1950 (A.B. 1950, blz. 482).

zin ook het K.B. van 8 Juni 1918 [1]. De voorwaarden worden immers gesteld ter bescherming van bepaalde belangen, zodat de schuldvraag bij de intrekking, althans als regel, niet beslissend is.

Aan de intrekking kan m.i. geen terugwerkende kracht verbonden zijn, zodat in dit opzicht de ingetrokken beschikking op één lijn staat met de vervallen beschikking. De intrekking is zo niet uitsluitend, dan toch voornamelijk van belang bij die beschikkingen welke niet op één bepaalde gedraging of gebeurtenis betrekking hebben, doch die een duurzaam karakter dragen of voor een zekere periode gelden.

Het niet naleven van een voorwaarde kan voorts *strafbaar* zijn. Soms wordt daartoe de overtreding van de voorwaarde gelijkgesteld met overtreding van de door de voorwaardelijke beschikking ten aanzien van de verzoeker ter zijde gestelde wetsbepaling — vb. art. 95, lid 2, Tramwegreglement —, soms wordt een afzonderlijke strafbepaling vastgesteld, zoals bijv. in art. 22 sub b der Hinderwet en art. 5 der Loterijwet.

Na hetgeen ik zojuist t.a.v. de intrekking opmerkte, is het duidelijk, dat aan strafbaarheid van de overtreding van verplichtende voorwaarden vooral behoefte bestaat bij de beschikkingen, die slechts eenmaal worden benut, daar de intrekking van dergelijke beschikkingen gewoonlijk weinig of geen effect zal sorteren. Is het nu zo, dat de overtreding van elke verplichtende voorwaarde strafbaar is? Dit is zeker niet het geval, indien de beschikking waarin de betreffende voorwaarde is vervat, geen verbodsbepaling ter zijde stelt. Ten opzichte van de andere beschikkingen, zoals de vergunning en de ontheffing, is echter twijfel mogelijk.

In dit verband verdient het reeds boven vermelde arrest van de Hoge Raad van 5 Dec. 1904 wederom de aandacht. De kantonrechter had in zijn vonnis, waarbij de vergunninghouder die een voorwaarde niet had nageleefd, tot een geldboete was veroordeeld, o.a. overwogen, dat hij, die slechts onder een voorwaarde de vergunning tot het geven van openbare vermakelijkheden heeft verkregen en de vermakelijkheden geeft met veronachtzaming van de gestelde voorwaarde, gezegd moet worden zonder vergunning te handelen. In cassatie voerde de veroordeelde hiertegen aan, dat de concessionaris, al handelt hij in strijd met een voorwaarde, desalniettemin niet gezegd kan worden op dat ogenblik zonder vergunning te handelen, zodat bij niet-nakoming van de voorwaarde wel termen aanwezig kunnen zijn de vergunning in te trekken of op te zeggen, doch geen veroordeling kan worden uitgesproken op grond van het niet hebben van de vergunning zelve. De Hoge Raad deelde echter deze zienswijze niet, want hij overwoog: „dat de kantonrechter terecht van oordeel was, dat de requirant die slechts

[1] A.B. 1918 blz. 318.

voorwaardelijk deze vergunning had verkregen, zonder vergunning handelde, nu hij ten tijde en ter plaatse in de dagvaarding vermeld, de gestelde voorwaarde veronachtzaamde". In dezelfde zin ook de arresten van 30 April 1906 (W. 8375) en van 25 Mei 1920 (W. 10585).

Een andere opvatting huldigde de rechtbank te Rotterdam in zijn vonnis van 28 Maart 1935 (N.J. 1936 no. 520), waarin de volgende passage voorkomt: „De mening, dat het niet nakomen der gestelde voorwaarde de vergunning als niet bestaande zou moeten doen beschouwen, kan niet worden gedeeld, daar dit niet-nakomen het feit van het verlenen der vergunning niet opheft". Dit standpunt is ook ingenomen door Mr F. G. Scheltema, die in een artikel in W.B.A. [1] betoogt, dat — indien slechts strafbaar is gesteld het handelen „zonder vergunning" — de niet-naleving van de voorwaarde niet strafbaar is; immers handelt men dan niet zonder vergunning, doch zonder *inachtneming van* de vergunning.

De tweede opvatting verdient ook m.i. de voorkeur. Intussen zijn naar mijn gevoelen de practische gevolgen van dit standpunt op een gemakkelijke wijze te voorkomen, nl. door — gelijk ik reeds op blz. 63 aangaf — in de regeling, die aan de beschikking ten grondslag ligt, na de verbodsbepaling op te nemen een voorschrift in deze zin, dat de verbodsbepaling niet geldt, indien en voor zover vergunning (of ontheffing) is verleend en tevens de eventueel daarbij vastgestelde voorwaarden worden in acht genomen. Een andere constructie bevatte de verordening der gemeente Enschede betreffende het venten, welke een rol speelde in het arrest van de H.R. van 9 Maart 1936 [2]; deze verordening verbood namelijk het venten zonder vergunning van b. en w. en behelsde voorts een bepaling, dat een vergunning „geacht wordt te zijn ingetrokken", indien de daaraan verbonden voorwaarden niet worden in acht genomen of nageleefd. Iemand die veroordeeld was wegens het niet in acht nemen van een zodanige voorwaarde, voerde in cassatie o.a. aan, dat laatstgenoemde bepaling geen andere betekenis kan hebben dan deze, dat eerst *na* de overtreding van een voorwaarde de toestand kan intreden, waarin de vergunning geacht wordt te zijn ingetrokken. De H.R. overwoog hieromtrent, „dat die opvatting volkomen onaannemelijk is en genoemde bepaling, hoewel niet onberispelijk geredigeerd, kennelijk de strekking heeft om de handeling, waardoor de aan de vergunning verbonden voorwaarde wordt overtreden — dus hier het venten op Zaterdagavond na 10 uur des namiddags —, te beschouwen als te zijn geschied zonder dat eene ventvergunning was verleend". Aangezien het aanbeveling verdient het gebruik van ficties, zeker in het strafrecht, tot het strikt onvermijdelijke te beperken, geef ik aan de eerstgenoemde oplossing de voorkeur boven de tweede.

[1] No. 3599.
[2] N.J. 1936, no. 494.

Het voorgaande recapitulerende, kom ik tot de volgende conclusies:

1. Onder voorwaardelijke beschikking is te verstaan de op een algemeen administratiefrechtelijk voorschrift steunende rechtshandeling van een overheidsorgaan, waarbij de op die rechtshandeling gerichte wil afhankelijk is gesteld van een toekomstige gebeurtenis of van de naleving van een verplichting.

2. Onderscheid is te maken tussen de verplichtende, de opschortende en de ontbindende voorwaarde.

3. In het algemeen kunnen de administratieve beschikkingen voorwaardelijk worden gesteld, indien en voor zover de voorwaarden in overeenstemming zijn te achten met het karakter der onderhavige beschikking en zij niet met het positieve recht in strijd zijn. Dit criterium kan ten aanzien van bepaalde categorieën (goedkeuring, vergunning, ontheffing, belastende beschikking) nader worden aangevuld.

4. Voorwaarden, die aan de gestelde eisen niet voldoen, zijn, ook door de rechter, als ongeldig aan te merken, met andere woorden de daarmede beoogde rechtsgevolgen treden niet in. Komt een zodanige voorwaarde voor in een beschikking die onder het bereik van het vernietigingsrecht van een hoger bestuursorgaan valt, dan is als regel slechts de voorwaarde zelf te vernietigen en komt de beschikking alleen dan voor algehele vernietiging in aanmerking, indien zonder die voorwaarden de beschikking tot onaanvaardbare gevolgen zou leiden.

5. De vervulling van de opschortende voorwaarde doet op hetzelfde tijdstip de beschikking in werking treden, die van de ontbindende voorwaarde heeft het tegenovergestelde gevolg.

6. De niet-naleving van de verplichtende voorwaarde kan in bepaalde gevallen een onrechtmatige daad opleveren. In het algemeen is zij een grond voor intrekking van de beschikking, terwijl de vraag der strafbaarheid geheel wordt beheerst door de wettelijke regeling, waarop de beschikking steunt.

Tenslotte nog één opmerking. Toen ik met de bestudering van het onderwerp een aanvang maakte, verwachtte ik niet tot verrassende resultaten te zullen komen. Het blijkt thans wel, dat ik me hierin niet heb vergist. Niettemin zal dit prae-advies, naar ik hoop, een nuttige bijdrage kunnen leveren voor een vruchtbare gedachtenwisseling over deze ongetwijfeld belangrijke materie, zij het dan ook, dat die belangrijkheid niet zozeer in de wetgeving en de jurisprudentie naar voren komt als wel in de dagelijkse practijk van het bestuursrecht wordt ervaren.

GESCHRIFTEN VAN DE VERENIGING VOOR ADMINISTRATIEF RECHT

I Vragen op het gebied van administratief recht.

Toespraak van Prof. Mr C. W. de Vries, gehouden, ter inleiding, in de eerste constitueerende vergadering van de Vereeniging voor Administratief Recht, op 4 Maart 1939 te Utrecht ..... uitverkocht

II De verhouding van staatsrecht en administratief recht.

Prae-adviezen, uitgebracht door Mr A. Koelma en Prof. Mr R. Kranenburg voor de algemeene vergadering op 16 Maart 1940 uitverkocht

III Verslag van de algem. vergadering, 19 Maart 1940 „ 0,53

IV De verhouding van administratief recht en burgerlijk recht.

Prae-adviezen, uitgebracht door Mr J. Kruseman en Mr J. H. Scholten voor de algemeene vergadering op 19 April 1941 „ 1,10

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

VI De rechtsgevolgen van formeel onjuiste of onbevoegd genomen (verrichte) besluiten.

Prae-adviezen, uitgebracht door Mr A. Kleijn en Mr J. V. Rijperda Wierdsma voor de algem. vergadering op 27 Juni 1942 „ 2,25

VII Verslag van de algem. vergadering, 27 Juni 1942 uitverkocht

VIII Publiekrechtelijke overeenkomsten.

Prae-adviezen, uitgebracht door Mr J. L. M. Beel en Mr G. J. Wiarda voor de algemeene vergadering op 25 September 1943 uitverkocht

IX Verslag van de algem. vergadering, 25 Sept. 1943 f 0,90

X Administratieve rechtspraak op economisch terrein.

Prae-adviezen, uitgebracht door Mr E. Bloembergen en Mr H. E. R. E. A. Frank voor de algem. vergadering op 29 Maart 1946 „ 1,50

XI Nietigheid en vernietigbaarheid van beschikkingen.

Rapport van de commissie, ingesteld door het bestuur der Vereeniging ter nadere bestudeering van het onderwerp: De rechtsgevolgen van formeel onjuiste of onbevoegd genomen (verrichte) besluiten en handelingen ..... „ 0,50

XII Verslag van de algem. vergadering, 29 Maart 1946 „ 1.50

GESCHRIFTEN VAN DE VERENIGING VOOR ADMINISTRATIEF RECHT

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

XIV Verslag van de algem. vergadering, 13 Juni 1947 f 1,25

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

XVI Verslag van de algem. vergadering, 28 Mei 1948 f 0,95

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

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

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

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

XXI Verhoogde rechtsbescherming.
Verslag van de alg. verg., 19 Oct. 1950, ter bespreking van het Verslag van de Commissie-De Monchy ..... „ 1.50

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

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

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