GESCHRIFTEN VAN DE VERENIGING VOOR ADMINISTRATIEF RECHT

XXIII

DE VOORWAARDELIJKE BESCHIKKING

VERSLAG VAN DE ALGEMENE VERGADERING, GEHOUDEN TE UTRECHT OP 18 MEI 1951, TER BEHANDELING VAN DE PRAE-ADVIEZEN VAN Mr Dr H. FORTUIN EN Mr A. J. HAGEN

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

DE VOORWAARDELIJKE BESCHIKKING

GESCHRIFTEN VAN DE VERENIGING VOOR ADMINISTRATIEF RECHT

XXIII

DE VOORWAARDELIJKE BESCHIKKING

VERSLAG VAN DE ALGEMENE VERGADERING, GEHOUDEN TE UTRECHT OP 18 MEI 1951, TER BEHANDELING VAN DE PRAE-ADVIEZEN VAN Mr Dr H. FORTUIN EN Mr A. J. HAGEN

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

INHOUD

Beraadslaging over de prae-adviezen 7
Prof. Dr A. M. Donner (inleiding) 7
Prof. mr W. G. Vegting 10
Mr J. H. van der Meide 14
Dr A. H. Günther 18
Mr H. D. van Wijk 22
Prof. Dr G. A. van Poelje 27
Prof. Mr C. H. F. Polak 29
Prof. Mr J. V. Rijpperda Wierdsma 34
Mr L. F. V. Keyzer 35
Mr H. J. Morren 37
Mr H. Fortuin 40
Mr A. J. Hagen 43
Prof. Dr A. M. Donner (slotwoord) 47

BERAADSLAGING OVER DE PRAE-ADVIEZEN, UITGEBRACHT DOOR DE HEREN Mr Dr H. FORTUIN EN Mr A. J. HAGEN

De VOORZITTER, Prof. Dr A. M. Donner, stelt aan de orde de prae-adviezen van Mrs Fortuin en Hagen. Spr. is van oordeel, dat deze prae-adviezen een belangrijke bijdrage vormen tot verdere doorvorsing van nog onverkende terreinen van het administratieve recht. Langzamerhand komt er in de leer van de administratieve rechtshandeling wat meer tekening. Zo mag ook de dissertatie van het lid van de Vereniging Mr D. van der Wel als een belangrijke bijdrage tot afronding van deze leer worden genoemd. Spreker heeft niet de bedoeling in zijn inleidend woord in te gaan op het onderwerp van de prae-adviezen, maar wil wel aanknopen bij een vraag die door de eerste prae-adviseur, Mr Fortuin, als het ware terloops, is opgeworpen.

Sprekend over de ongeschreven normen voor het bestuursoptreden, raakt deze het probleem aan, in hoeverre in het bestuursrecht van doelmatigheidsquaesties kan worden gesproken. Begrijpt spreker hem goed, dan stelt hij, dat er in beginsel — om met de tweede prae-adviseur te spreken — geen zuivere doelmatigheidsquaesties zijn, maar dat het bestuursoptreden altijd door het recht beheerst wordt en dat er geen vragen rijzen of zij worden door het Recht — met een grote R — beheerst.

Daarmede is een oud probleem aangeroerd. Men herinnert zich uit de geschiedenis — de droeve geschiedenis, mag spreker wel zeggen — van het vraagstuk der administratieve rechtspraak de onderscheiding tussen rechts- en doelmatigheidsvragen. Wanneer men ten tijde van Buys, en nog lang daarna, de vraag opwierp naar de competentie van de geprojecteerde administratieve rechter, dan deed die onderscheiding telkens opgeld. Met rechtsvragen alleen had zich de rechter in te laten, de beantwoording van doelmatigheidsvragen moest hij aan de administratie overlaten. Binnen de grenzen door de wet getrokken moet — aldus Buys — voor de administratie vrijheid bestaan, zodat zij door de rechter niet wordt belemmerd in de bepaling, op welke wijze de aan haar zorg toevertrouwde belangen het best worden behartigd. Ontstaan binnen die grenzen geschillen, dan zijn dit geschillen niet van recht, maar van doelmatigheid.

De onderscheiding wordt hier en daar nog altijd gebruikt, maar men mag met zeker recht vragen, of zij wel juist is. Een Minister van Justitie noemde de onderscheiding „een buitengewoon verwar-

rend element in de regeling der administratieve rechtspraak. Wanneer er een zekere regeling is, dan kan men de toepassing daarvan altijd beschouwen als een rechtsquaestie. Wanneer zeker richtsnoer wordt getrokken voor het beleid der administratie, dan kan de al dan niet opvolging daarvan als een rechtsquaestie worden beschouwd. Maar dan is het toch tevens een doelmatigheidsquaestie".

Wanneer het veel misbruikte adagium, dat publiek recht publieke plicht is, enige betekenis heeft, dan is het volgens spreker zeker deze, dat ondoelmatig handelen tevens onrechtmatig handelen is. Immers het bestuursoptreden moet zijn rechtvaardiging juist vinden in de behartiging van de aan zijn zorg toevertrouwde algemene belangen en in het met alle krachten nastreven van de door de wetgever of de regering gestelde doelen. Achter de gehele onderscheiding van rechtsvragen en doelmatigheidsvragen stak dan ook waarschijnlijk de thans niet meer aanvaarde rechtsbeschouwing, welke het recht slechts zag als „Schranke" van staats- en bestuurshandelen, maar het handelen binnen die grens als rechtens irrelevant zag. Sinds lang is het besef doorgedrongen, dat het bestuur nergens „vrij" is in die zin, dat het naar willekeur zou kunnen of mogen handelen. Altijd blijft het bestuur, ook waar het aan geen geschreven recht gebonden is, gebonden aan zijn taak en bijzondere aard en daaruit vloeit een juridische binding voort, die zich altijd doet gevoelen.

Betekent dit nu, dat invoering van een administratieve rechtspraak in onze tijd op nog veel groter bezwaar zou moeten stuiten, dan die, welke men reeds maakte, toen de onderscheiding van rechts- en doelmatigheidsvragen nog op haar hoogtepunt stond en vrijwel algemeen werd aanvaard? Op het standpunt van Buys en de zijnen kon men met die onderscheiding in de hand tamelijk veilig de eis stellen, dat rechtsgeschillen aan een onafhankelijke rechter moeten worden voorgelegd. Stelt men zich echter thans op het standpunt, dat elke bestuursbeslissing onder de klem van geschreven of ongeschreven rechtsregels staat en zij dus tevens een rechtsoordeel inhoudt, dan schijnt rechtsbescherming tegen de overheid door een onafhankelijke rechter wel onvermijdelijk te moeten leiden tot wat Van den Bergh — hier helaas thans niet aanwezig — dikastrocratie pleegt te schelden: de rechter op de stoel der administratie.

Deze conclusie komt spreker niet juist voor. Het inzicht, dat tussen recht en doelmatigheid niet valt te scheiden, maar dat beide zo nauw met elkaar samenhangen, geeft ons juist de prikkel het probleem van de administratieve rechtspraak, de rechtsbescherming tegen de overheid of hoe men het noemen wil, scherper te stellen, dan vroeger wel geschiedde. Eigenlijk zag men — ondanks alle spreken over het verschil tussen publiek- en privaatrecht — de verhouding van bestuur en burger niet zo heel veel anders dan die

tussen de burgers onderling. Zoals voor het verkeer tussen burgers onderling zekere regels waren gesteld, waaraan men zich in goede trouw heeft te houden en waarbinnen men in het gebruik van zijn subjectieve rechten vrij is, zo zag men ook het bestuur aan de wet gebonden, maar binnen die grens even vrij als de individuele burger. Hoe het bestuur binnen die grens besliste, was een quaestie van smaak en van persoonlijke voorkeur, zaak van doelmatigheid.

De juridische vrijheid waarmede een particulier beslist of hij in een restaurant een kop thee of een kop koffie zal bestellen, bestaat volgens spreker voor het bestuur in beginsel nooit. Het is altijd gehouden tot „plichtmatig handelen". Heel iets anders is het, of nu die plicht ook tevoren is uitgestippeld en in wetsbepalingen of aanwijzingen is gefixeerd. In een interessante beschouwing over het Koninklijke vernietigingsrecht werd onlangs de stelling geponeerd, dat tussen vernietiging wegens strijd met de wet en vernietiging wegens strijd met het algemeen belang geen al te absolute tegenstelling mag worden gemaakt. Ook strijd met de wet is, aldus de schrijver, strijd met het algemeen belang, maar dan met een door de wet gefixeerd algemeen belang. De stelling bevat, naar spreker meent, een belangrijk element van waarheid. Ook de vernietiging wegens strijd met het algemeen belang geeft een rechtsoordeel, zij het niet aan de hand van algemene regels of normen, maar meer aan de hand van het ius in causa positum. Spreker meent, dat men, als men de zaak aldus stelt, de competentie-verdeling tussen onafhankelijke rechter en bestuur ook niet meer maken moet aan de hand van de onderscheiding tussen het recht, waarover de rechter, en de doelmatigheid, waarover het bestuur oordeelt. De vraag is dan eerder of en in hoeverre objectieve regels zijn te geven voor de bestuurstaak. Waar die aanwezig zijn, is tegen de inmenging van een buiten het bestuur staande en dus de bestuursverantwoordelijkheid niet kennende rechter, weinig bezwaar te maken. Naarmate die objectieve regels ruimer moeten worden gesteld, rijst echter het probleem of men de interpretatie daarvan kan overlaten aan een instantie, die voor de verwezenlijking der aan het bestuur gestelde taken geen verantwoordelijkheid heeft. Hier valt geen precieze grens te trekken, de overgangen zijn zeer gradueel. Daarin steekt dan ook de moeilijkheid van het probleem der rechtsbescherming tegen de overheid.

Spreker wijst er op, dat Fortuin de rechter wel de macht wil toekennen het bestuurshandelen te toetsen aan de wet en aan algemene ongeschreven normen. Aldus maakt hij een scheiding tussen bijzondere en algemene rechtsnormen. Op de onderscheiding wijzen, is de moeilijkheid een scheiding aan te brengen voor ogen stellen. Wat is hier bijzonder en wat is algemeen? Maar afgezien hiervan rijst de vraag, welke algemene rechtsnormen men aanneemt. Het gevaar, dat te snel tot het bestaan er van zal worden

geconcludeerd, bestaat evenzeer als het gevaar, dat reeds bestaande of zich ontwikkelende normen te lang op erkenning moeten wachten. En die gevaren worden groter, naarmate de afstand tussen rechter en bestuur toeneemt. En nu laat spreker de vraag naar de interpretatie van de administratieve wetten, een interpretatie, die soms onmogelijk is zonder grondige kennis der daardoor beheerste materie, maar rusten. Hier zijn, meent spreker, geen scherpe lijnen, maar slechts graduele overgangen. Hier is zelfs geen vaste grenszone, want ook die verplaatst zich meermalen.

Wie mocht menen, dat deze beschouwingen zijn gegeven om daarmede nieuwe bezwaren op te roepen op het stuk van de administratieve rechtspraak, heeft spreker niet begrepen.

Wanneer hij Buys is afgevallen op het stuk van de onderscheiding tussen rechts- en doelmatigheidsvragen, dan zou hij zich juist op grond van het opgemerkte met des te meer kracht willen plaatsen achter zijn voorkeur, een voorkeur, waartoe het jongste voorstel inzake de rechtsbescherming tegen de Overheid terugkeert, voor een beroepsinstantie, zo dicht mogelijk bij het bestuur.

De Voorzitter geeft vervolgens het woord aan Prof. Mr W. G. Vegting.

Prof. VEGTING begint met op te merken, dat de prae-adviseurs over een vraagstuk, dat vele moeilijke vragen inhoudt, waardevolle prae-adviezen hebben geschreven. Spreker neemt het de beide prae-adviseurs dan ook niet kwalijk, dat zij geen opzettelijke behandeling hebben gewijd aan de vraag, wat de bron vormt voor het rechtens verbindend worden van de inhoud van de voorwaardelijke begunstigende beschikking, al stipt Mr Hagen haar wel aan.

Spreker stelt de vraag of deze bron gevormd wordt door de eenzijdige rechtshandeling van het overheidsorgaan, waarbij de vergunning werd verleend, of dat hier een tweezijdige ontstaansbron is aan te wijzen: is naast de wil van het overheidsorgaan de wil van de betrokkene, aan wie de vergunning wordt verleend, de subsidie wordt toegekend, mede bepalend? Inzicht in deze vraag is z.i. van belang voor de vraag, welke gevolgen niet-nakoming van de voorwaarden, die bij de beschikking werden geformuleerd, heeft: leidt niet-nakoming van een dergelijke voorwaarde steeds en uitsluitend tot het vervallen van de beschikking of kan men ook het standpunt innemen, dat op de betrokkene de plicht tot nakoming rust, zodat deze nakoming van hem kan worden verlangd? Deze vraag werd bij ons vooral besproken bij de behandeling van het rechtskarakter van de vergunning, maar zij heeft gelijke waarde voor andere begunstigende beschikkingen.

Twee opvattingen staan hier tegenover elkaar, n.l. de mening, dat de vergunning een eenzijdige rechtshandeling is, een geval van Gesetzgebung für den Einzelfall en de mening, dat we te doen

hebben met een overeenkomst. Wiarda verdedigde in zijn proefschrift van 1939 het eerste standpunt, Kranenburg spreekt in zijn Inleiding in het Nederlands Administratiefrecht van een tweezijdige rechtshandeling.

Spr. meent, dat voor deze vraag — eenzijdige of tweezijdige rechtshandeling — een oplossing gevonden moet kunnen worden door analyse van hetgeen er plaats vindt bij het tot stand komen van de vergunning. De term „overeenkomst" wil spreker bij zijn pogen daartoe ongebruikt laten, omdat deze voor sommigen de toepasselijkheid van het private overeenkomstenrecht impliceert en spr. hier in de vraag of op de rechtsverhouding, die door een vergunning ontstaat, privaatrecht of ander recht van toepassing is, niet uitvoerig wil treden. Slechts stelt spr., dat als hij tot de conclusie komt, dat de inhoud van een voorwaardelijke beschikking tot een rechtsverhouding wordt door een tweezijdige rechtshandeling, dit voor hem niet betekent, dat op deze rechtsverhouding het burgerrechtelijke overeenkomstenrecht van toepassing is anders dan bij wijze van analoge rechtstoepassing. Thans gaat het spr. echter alleen om de vraag of gesproken moet worden van een *een*zijdige dan wel van een *twee*zijdige rechtshandeling.

In dit verband merkt spreker op, dat Mr Hagen zich z.i. onderaan op blz. 49 van zijn prae-advies aan een verwarring schuldig maakt door, sprekende over de een- of tweezijdigheid van een rechtshandeling, het merkwaardig te noemen, dat overeenkomsten ook zelf weer in één- en tweezijdige worden onderscheiden. De eenzijdigheid dan wel wederkerigheid van rechts*betrekkingen* geboren uit een rechtshandeling is immers geheel iets anders en moet wel worden onderscheiden van de één- of tweezijdigheid van de rechts*handeling*, van de vraag dus of de in het leven geroepen rechtsgevolgen hun ontstaan danken aan de wilsuiting van één — hier het de beschikking gevende overheidsorgaan — of aan de overeenstemmende wilsuitingen van meerderen — hier die van het overheidsorgaan en die van hem aan wie de vergunning wordt verleend.

Het belang van de vraag, zo gaat spreker verder, volgt uit de beschouwingen van Wiarda. Deze meent, dat in de bevoegdheid de vergunning te weigeren, de bevoegdheid ligt opgesloten de vergunning te verlenen onder voorwaarden, althans onder voorwaarden, die strekken tot bescherming van de belangen, voor welke het vereiste van de vergunning was gesteld. De bevoegdheid om voorwaarden te stellen is volgens Wiarda echter beperkt tot zuivere voorwaarden, d.w.z. toekomstige gebeurtenissen — al dan niet handelingen van de betrokkene — waarvan het in werking treden of blijven gelden van de vergunning afhankelijk is. Het overheidsorgaan kan door het verbinden van voorwaarden aan de vergunning slechts verkrijgen, dat de vergunning, als de houder daarvan gebruik maakt zonder aan de voorwaarden te voldoen, vervalt, in

welk geval de houder geacht moet worden zonder vergunning te hebben gehandeld en eventueel onder een gestelde strafbepaling zal komen te vallen. Het overheidsorgaan kan *niet*, zo meent Wiarda, *nakoming* van de voorwaarden verlangen. De bevoegdheid dit te eisen kan niet worden afgeleid uit de bij eenzijdige overheidshandeling voorwaardelijk verleende vergunning. En de overheid mist volgens Wiarda de bevoegdheid om bij het verlenen van een vergunning verplichtingen op te leggen, waarvan het niet nakomen een andere en meerdere werking heeft dan de niet-vervulling van een opschortende of de vervulling van een ontbindende voorwaarde. Terloops kan men de vraag stellen of de plicht tot nakoming van een voorwaarde wel als meerdere werking kan worden beschouwd, dan het vervallen van de vergunning bij niet nakoming van een daaraan verbonden voorwaarde. Prof. Vegting laat deze vraag echter verder buiten beschouwing.

Wat moet er nu gebeuren, als een overheidsorgaan nakoming van een last, een praestatie, welke het bij het verlenen van een vergunning aan de vergunninghouder zou willen opleggen, nodig acht en verkieslijk boven het vervallen van de vergunning bij niet-nakoming? Wiarda meent, dat de vergunninghouder dan los van de vergunning, bij overeenkomst als verplichting op zich moet nemen, wat het overheidsorgaan als door hem te verrichten nodig acht. Het overheidsorgaan legt dan echter langs een omweg de vergunninghouder op, wat hij hem volgens Wiarda bij het verlenen van de vergunning niet mag opleggen. Het weigert immers de vergunning zolang de betrokkene niet bij overeenkomst heeft aanvaard de verplichting, die het overheidsorgaan bij het verlenen van de vergunning nodig acht. In feite verleent het overheidsorgaan dus de vergunning onder de voorwaarde, dat de houder de verplichting aanvaardt, die het overheidsorgaan volgens Wiarda niet als last aan de vergunninghouder bij het verlenen der vergunning zou mogen opleggen. Het overheidsorgaan kan echter, naar het spreker voorkomt, door als voorwaarde voor de vergunning-verlening het sluiten van een bepaalde overeenkomst op te leggen, niet meer van de vergunninghouder verlangen, dan het door de inhoud zelf van zijn voorwaardelijke vergunning zou kunnen verkrijgen. Als het waar zou zijn, zoals Wiarda meent, dat verplichtingen tot nakoming van lasten bij vergunningen niet zouden mogen worden opgelegd, dan zou de door hem aangegeven weg om deze verplichtingen op te nemen in een overeenkomst, van het sluiten waarvan het verlenen van de vergunning dan wordt afhankelijk gesteld, evenmin kunnen worden begaan. Van zo'n overeenkomst zou de rechtsgeldigheid kunnen worden aangetast.

Volgens spreker zijn de conclusies van Wiarda echter niet juist, omdat de voorwaardelijke vergunning een ander karakter heeft dan Wiarda er in ziet. Voorwaarden, die aan een vergunning wor-

den verbonden leveren altijd voor hem, die gebruik wil maken van de hem verleende vergunning, de plicht op tot nakoming. In zoverre is er geen verschil tussen de ontbindende en verplichtende voorwaarden, welke Mr Hagen onderscheidt. Ook wat Mr Hagen een ontbindende voorwaarde noemt is tevens een verplichtende voorwaarde, voor zover althans de vervulling der voorwaarde van de vergunninghouder afhangt en deze van de vergunning gebruik wil maken. Voor de opschortende voorwaarde is het in zover anders, dat hier de vergunning slechts in werking treedt nadat de voorwaarde is vervuld.

Voor het bewijs van zijn stelling, een stelling, die samenhangt met en de conclusie vormt van deze andere stelling, dat het niet juist is alle rechtsgevolgen van een voorwaardelijke vergunning alleen af te leiden uit de eenzijdige overheidshandeling, voert spreker het volgende aan:

Een onvoorwaardelijke vergunning brengt wijziging in de rechtstoestand van de vergunninghouder, wijzigt voor hem het objectieve recht door opheffing voor de vergunninghouder van een voordien in het objectieve recht voor hem bestaande verbod. Het is Gesetzgebung für den Einzelfall zo goed als de uitvaardiging van een belastende beschikking. Er is dit verschil, dat bij een belastende beschikking de betrokkene tot nakoming is verplicht, hij moet zich gedragen overeenkomstig het voor hem geschapen gewijzigde recht. Bij de begunstigende *onvoorwaardelijke* beschikking is dit anders. De betrokkene is niet verplicht van de hem verleende vergunning gebruik te maken. Het al dan niet gebruik maken van de vergunning heeft echter op de inhoud van de voor hem bestaande — door de vergunning gewijzigde — rechtstoestand geen invloed; het geheel van zijn rechten en verplichtingen wordt er niet door beinvloed, de eenzijdige overheidsbeschikking brengt uitsluitend het voor de betrokkene geldende gewijzigde recht voort. Ook bij een *voorwaardelijke* begunstigende beschikking doet de eenzijdige rechtshandeling van een overheidsorgaan voor de houder gewijzigd recht ontstaan. Het geldt hier evenzeer Gesetzgebung für den Einzelfall. Ook hier is de houder vrij van de vergunning al dan niet gebruik te maken. Is het hier echter ook zo, dat dit al of niet gebruik maken van de voor de houder geschapen nieuwe rechtstoestand voor het geheel van zijn rechten en verplichtingen geen betekenis heeft? Neen, in zoverre, dat als hij van de verleende vergunning gebruik wil maken, hij dit slechts mag doen onder naleving van de daaraan verbonden voorwaarden. De vervulling van de gestelde voorwaarden is vóórwaarde voor het òntstaan en vóórtbestaan van de verleende vergunning, zij hangen samen, maar deze samenhang maakt, dat omgekeerd en als gevolg hiervan de bevoegdheid om van de vergunning gebruik te maken gebonden is aan de voorwaarde, dat de voorwaarden, waaronder de vergunning

werd verleend, worden nagekomen. De plicht tot nakoming ontstaat dus niet reeds door de overheidshandeling, waarbij de voorwaardelijke vergunning werd verleend, maar eerst als van de vergunning gebruik wordt gemaakt. De plicht om de voorwaarden der vergunning na te leven ontstaat dus door de samenval van twee wilsuitingen: de rechtshandeling van de overheid, waarbij deze een voorwaardelijke vergunning verleende *en* het gebruik maken van de vergunning door de houder. Niet een *een*zijdige maar een *twee*zijdige rechtshandeling is er de bron van.

Ziet men dit in, zo betoogt spreker verder, dan kan er dus geen bezwaar tegen zijn in voorkomende gevallen, b.v. als het vervallen van de vergunning niet wenselijk is, omdat de feitelijke gevolgen er van moeilijk meer kunnen worden ongedaan gemaakt, nakoming van de gestelde voorwaarde te verlangen i.p.v. zich op het standpunt te stellen, dat de vergunning wegens niet-vervulling van een daarbij gestelde voorwaarde is vervallen.

Dat ons administratiefrecht in het algemeen slechts aan het vervallen van de vergunning als rechtsgevolg van het niet-nakomen van een voorwaarde enige aandacht schenkt, moet, zo dunkt spreker, worden toegeschreven aan het feit, dat vrijwel steeds het in stand blijven van de vergunning slechts als in het belang van de vergunninghouder wordt gezien. Zoals uit de practijk blijkt, kan dit in sommige gevallen echter anders zijn. Bovendien kan het ook een belang van de vergunninghouder zijn, dat niet altijd uit het niet-nakomen van de voorwaarde het rechtsgevolg wordt afgeleid, dat de vergunning is vervallen zonder dat de belanghebbende in de gelegenheid wordt gesteld alsnog tot nakoming van de voorwaarde over te gaan. Zo kan het inzicht in het rechtskarakter van de voorwaardelijke vergunning tot verfijning van ons administratiefrecht op dit punt leiden.

Mr J. H. VAN DER MEIDE merkt op, dat Mr Fortuin in zijn prae-advies als de enige concrete beperking inzake het stellen van voorwaarden noemt de ongeoorloofdheid van détournement de pouvoir en dat hij overigens volstaat met de algemene opmerking, dat de bevoegdheid om voorwaarden te stellen in de categorie van de meer gebonden beschikkingen veel geringer is dan in de categorie van de beschikkingen, waarbij aan de administratie een grotere vrijheid is gelaten. Spreker vraagt zich af of men niet tot iets meer concrete regels met betrekking tot de voorwaardelijke beschikking zou kunnen komen.

In de eerste plaats denkt hij daarbij aan de gevallen, waarin de wet bepaalt, wanneer b.v. de vergunning alleen mag en moet worden geweigerd. Met betrekking tot deze beschikkingen wordt veelal het standpunt ingenomen: doet zich een van de weigeringsgronden voor, dan moet de vergunning worden geweigerd; doet zich geen

weigeringsgrond voor, dan moet de vergunning worden verleend; tertium non datur. Is deze redenering echter niet te simplistisch, vraagt spreker. Het kan immers heel goed dubieus zijn of een van de weigeringsgronden aanwezig is — men denke eens aan de vage normen, die in bouwverordeningen voorkomen. Spr. illustreert dit met het volgende voorbeeld: Bij B. en W. wordt een bouwvergunning aangevraagd voor een houten gebouw. Volgens de bouwverordening moet worden voldaan aan de „eisen van brandveiligheid". Blijkens het ingediende bouwplan zal het hout zodanig worden bewerkt, dat het brandgevaar tot een minimum wordt teruggebracht. Is nu aan de norm „brandveiligheid" voldaan? B. en W. willen het zekere voor het onzekere nemen door de aanwezigheid van een bepaald aantal brandblusapparaten voor te schrijven. Moet nu het feit, dat het hier gaat om een gebonden beschikking B. en W. beletten de aanwezigheid van brandblusapparaten als voorwaarde aan de bouwvergunning te verbinden? Naar sprekers mening niet. Men zou z.i. met de „gebonden" aard van de beschikking niet in strijd komen, indien men een beschikking, die alleen op bepaalde gronden mag worden geweigerd, verleent onder een *voorwaarde, die bedoeld is als waarborg voor de afwezigheid van deze weigeringsgronden.* Een mooier voorbeeld dan de bouwvergunning (waarvoor immers de Woningwet een speciale figuur kent, nl. de „nadere eisen"; zijn deze „eisen", vraagt spr., naar de mening van de prae-adviseurs te rangschikken onder het begrip voorwaarde?) vindt spreker de Hinderwetsvergunning, welke alleen kan worden geweigerd op grond van bezwaren ontleend aan vrees voor gevaar, schade of hinder. Een gebonden beschikking dus. Maar een binding aan vage normen. Artikel 12 van de Hinderwet bepaalt nu, in overeenstemming met wat spreker heeft opgemerkt, dat de vergunning voorwaardelijk wordt verleend, indien door het stellen van voorwaarden aan het bezwaar van gevaar, schade of hinder kan worden tegemoet gekomen. Deze redenering kan men, zo vervolgt spreker, ook toepassen op de andere door Mr Fortuin genoemde voorbeelden. De uitverkoopvergunning wordt geweigerd indien de omstandigheden, die aanwezig moeten zijn om voor een vergunning in aanmerking te komen, niet geacht kunnen worden te goeder trouw aanwezig te zijn. Naar sprekers mening zou men hier voorwaarden kunnen stellen, die de strekking hebben de afwezigheid van deze weigeringsgrond te verzekeren. Men blijft dan geheel in de lijn van de wettelijke regeling en behoeft niet zijn toevlucht te nemen tot de weinig elegante privaatrechtelijke verklaring. Hetzelfde geldt z.i. voor de vergunning voor een afbetalingsbedrijf en t.a.v. de toelating van een particuliere geldschietbank op grond van de Geldschieterswet. Met betrekking tot de Amsterdamse bioscoopvergunningen vraagt spr. of de clausule „tot wederopzeggens" juridisch veel betekenis heeft. Dit „wederopzeggen" zal toch alleen

gebeuren, als de intrekkingsgrond van toepassing is, n.l. dat zich omstandigheden voordoen op grond waarvan, indien zij vroeger bekend of te duchten waren geweest, de vergunning zou zijn geweigerd. Dit is echter ook zonder de clausule „tot wederopzeggens" mogelijk en men kan deze clausule dus rustig achterwege laten. Spreker zou deze vergunning niet als een voorwaardelijke beschikking willen beschouwen.

Spreker meent, dat uit het door Mr Fortuin in § 4 van zijn praeadvies verzamelde materiaal de conclusie had kunnen worden getrokken, dat aan een vergunning, die alleen op bepaalde gronden kan worden geweigerd, geen andere voorwaarden kunnen worden verbonden, dan die op de weigeringsgronden betrekking hebben. In deze geest spreekt ook Prof. Van der Pot zich uit in Nederlands Bestuursrecht, blz. 224.

Sprekers volgende opmerking gaat enigszins in dezelfde richting. Zij betreft die beschikkingen, die de administratie geheel naar eigen inzicht kan geven, zonder dus aan bepaalde weigeringsgronden e.d. te zijn gebonden. Prof. Van der Pot stelt in Nederlands Bestuursrecht dat aan elke vergunning, waarbij de bevoegdheid de vergunning te weigeren niet is beperkt, voorwaarden kunnen worden verbonden. Hij noemt slechts twee beperkingen. Prof. Donner gaat iets minder ver, maar erkent toch binnen zekere grenzen de vrijheid om voorwaarden aan de beschikking te verbinden. Mr Fortuin schijnt, zo zegt spreker, gekant tegen het argument van Prof. Van der Pot, dat wie het meerdere mag, ook het mindere mag. Mr Fortuin heeft spreker echter niet van de onaanvaardbaarheid van dit argument kunnen overtuigen. Spreker vraagt zich nl. af of het beroep op de stelling: publiek recht is publieke plicht, in dit verband opgaat. In de gevallen van de niet-gebonden beschikkingen laat de wet de administratie vrij in het nemen van deze of gene beschikking; de administratie heeft b.v. het recht de vergunning te weigeren of te verlenen. Men kan nu toch bezwaarlijk de stelling van publiek recht is publieke plicht toepassen, want dan zou men tot de ongerijmdheid komen, dat de administratie de plicht heeft de vergunning te verlenen en de plicht deze te weigeren. Waarschijnlijk bedoelt Mr Fortuin, dat ook bij de niet gebonden beschikking slechts één beschikking „recht" is en dat deze dan tevens „plicht" is. Naar sprekers mening kan men echter niet ontkennen, dat *positiefrechtelijk* verschillende beschikkingen mogelijk zijn en daarom kan men z.i. wel van meer en minder spreken, al zal men deze stelling voorzichtig moeten hanteren.

Mr Fortuin, het argument van Prof. Van der Pot verwerpende, aanvaardt ook niet de daarop gegronde stelling dat aan een vrije beschikking voorwaarden kunnen worden verbonden; hij zegt, dat de vraag of voorwaarden gesteld mogen worden zal afhangen van de vraag of er wettelijke regelingen zijn, die dit toelaten. Spreker

meent echter, dat het door Mr Fortuin in § 5 aangevoerde materiaal een bevestiging geeft van de stelling van Prof. Van der Pot: aan alle daar genoemde beschikkingen mogen, ook volgens de praeadviseur, voorwaarden worden verbonden. Met de mening van Mr Fortuin, dat het bezwaarlijk is een algemeen beginsel aan te nemen, omdat in sommige van de desbetreffende administratieve wetten deze bevoegdheid uitdrukkelijk wordt genoemd, kan spreker het niet eens zijn. Hij vraagt of dit niet het gevolg is van het feit dat de wetten op verschillende departementen zijn voorbereid en op verschillende tijdstippen tot stand zijn gekomen.

Voor de voorwaardelijke beschikking is, zoals uit het bovenstaande blijkt, spreker minder huiverig dan Mr Fortuin. De mogelijkheid om dergelijke beschikkingen te geven acht hij èn in het belang van de betrokkene èn in het belang van een behoorlijk bestuur. Daarom zou spreker t.a.v. de beschikkingen, die aan het vrije oordeel van de administratie zijn overgelaten, in beginsel de mogelijkheid erkend willen zien om daaraan voorwaarden te verbinden. Men mag evenwel van dit beginsel niet een regel maken, waarop de administratie elke willekeurige voorwaarde aan een beschikking zou mogen verbinden.

Vervolgens gaat Mr Van der Meide in op de figuur van de voorwaardelijke goedkeuring. Mr Fortuin stelt, dat aan een goedkeuring geen voorwaarden kunnen worden verbonden. Mr Hagen acht het wel geoorloofd aan de goedkeuring een opschortende voorwaarde te verbinden. Spreker vraagt zich af of dit juist is. Het lagere gezag zal zijn goede redenen hebben een beschikking op een bepaald tijdstip te doen ingaan. Wil het hogere gezag anders dan zal het òf de goedkeuring moeten onthouden òf met het lagere orgaan over een wijziging der beschikking informeel overleg moeten plegen — maar het afhankelijk stellen van de goedkeuring van een bepaalde gebeurtenis leidt er licht toe, dat het hogere gezag gaat zitten op de stoel van het lagere en dit lijkt spreker met het wezen van het goedkeuringsrecht in strijd.

Waar een wettelijke regeling alleen tegen een weigering van een beschikking beroep open stelt en niet tegen de voorwaardelijke beschikking acht Mr Fortuin het niet mogelijk aan deze beschikking voorwaarden te verbinden. Deze conclusie komt spreker, mèt de recensent van de prae-adviezen in De Gemeentestem en mèt Dr Van der Wel in zijn bespreking van de prae-adviezen in De Nederlandse Gemeente, niet juist voor. Het is toch mogelijk, dat de wetgever aan het stellen van voorwaarden niet heeft gedacht en daarom alleen beroep tegen de weigering heeft opengesteld. Indien het rechtsleven eist dat aan een beschikking voorwaarden worden verbonden, zonder dat de letter of de strekking van de wet zich daartegen verzet, dan zou spreker geneigd zijn te concluderen, dat de beroepsinstantie een ruim standpunt moet innemen en het beroep

tegen de voorwaardelijke beschikking ontvankelijk moet verklaren.

Dr A. H. GUNTHER wil gaarne op de voorgrond stellen, dat hij de prae-adviezen van de heren Fortuin en Hagen met grote belangstelling heeft gelezen. Hij wil zich onthouden van opmerkingen over hun interessante beschouwingen over het begrip „voorwaardelijke beschikking", al erkent hij met de heer Hagen de noodzaak van een zich bezinnen over de vraag wat onder een „voorwaardelijke beschikking" moet worden verstaan en al is hij daarom de beide prae-adviseurs erkentelijk voor hetgeen zij over deze kwestie opmerken.

Spr. zou zich hier willen beperken tot een punt, dat voor de bestuurspraktijk van veel belang is en waaraan de beide prae-adviseurs dan ook ruimschoots aandacht hebben geschonken, namelijk de vraag in hoeverre bij zwijgen van de wet aan een beschikking voorwaarden kunnen worden verbonden.

De heer Hagen stelt in zijn conclusies, dat in het algemeen beschikkingen voorwaardelijk kunnen worden gesteld, mits de voorwaarden in overeenstemming zijn te achten met het karakter van de betrokken beschikking en zij niet met het positieve recht in strijd zijn. Een dergelijke positieve strijd ziet de heer Hagen bepaald niet, wanneer de wet volstaat met de bevoegdverklaring van een of ander orgaan tot het geven van beschikkingen, zonder daarbij van het stellen van voorwaarden te spreken.

De heer Fortuin gaat minder ver en meent met name, dat voorwaarden slechts aan een beschikking kunnen worden verbonden, indien het mogelijk is tegen de voorwaardelijke beschikking beroep aan te tekenen en bovendien de gestelde voorwaarden op enigerlei wijze door sancties te handhaven of kracht bij te zetten.

Spr. schaart zich aan de zijde van hen, die, uiteraard erkennende dat de wet beperkingen kan stellen — als de wet zwijgt — in beginsel het stellen van voorwaarden bij een beschikking mogelijk achten. Ter motivering van dit standpunt wil spr. zich niet beroepen op de regel, dat wie het meerdere mag, ook het mindere mag. Hij gaat eenvoudig uit van het wettelijke voorschrift, dat een orgaan bevoegd verklaart of opdraagt te beslissen over het al dan niet verlenen van een bepaalde beschikking en dat niet spreekt over de inhoud van de beschikking of over de wijze, waarop deze moet worden gegeven. En dan ziet spr. niet in, dat het geven van een beschikking onder zekere voorwaarden, b.v. het verlof tot het opgraven van een lijk of de vergunning tot het geven van bioscoopvoorstellingen, niet evenzeer een beschikking — in de gegeven voorbeelden dus een vergunning voor de bioscoop of het verlof voor het opgraven — is, als een beschikking-sec.

Spr. geeft natuurlijk toe, dat door het stellen van voorwaarden de belangen van de aanvrager kunnen worden gedupeerd. Daarom

zal er in verschillende gevallen reden kunnen zijn voor een bepaling, waarbij niet alleen tegen een afwijzende beslissing, doch tegen elke beslissing van het betrokken orgaan — dus ook tegen het verlenen van een geclausuleerde beschikking — beroep open wordt gesteld. Dit betekent echter niet, dat — wanneer een dergelijke bepaling ontbreekt — een dergelijke voorwaardelijke beschikking niet mogelijk zou zijn. Het is nu eenmaal zo, dat de vraag in hoeverre er in een bepaald geval beroep zal zijn ter beslissing van de wetgever staat. Het antwoord zal afhangen van de belangen, die bij de zaak zijn betrokken. Als er in het geheel geen beroep wordt gegeven, zelfs niet tegen weigering van een beschikking, zal men toch ook niet stellen, dat nu weigering ook niet mogelijk is.

Hetzelfde lijkt spr. met betrekking tot het stellen van voorwaarden het geval. Men kan de daarbij betrokken belangen zo groot achten, dat ook ten aanzien van de voorwaarden beroep mogelijk wordt gemaakt. Hetgeen dan gebeurt door beroep te geven niet speciaal tegen de weigering, doch in het algemeen tegen de beslissing van het betrokken orgaan. Spr. beschouwt dit echter geheel als een kwestie van beleid en vrij oordeel van de wetgever. Wordt het algemene beroep niet toegekend, dan houdt dat geen beperking ten aanzien van de vrijheid tot beschikking in, doordat dan aan de beschikking geen voorwaarden zouden mogen worden verbonden, doch betekent het alleen een beperking van de mogelijkheid van beroep.

Zoals spr. reeds releveerde verlangt de heer Fortuin naast het beroep ook nog de mogelijkheid van — wat spr. zou willen noemen — sancties ten aanzien van de te stellen voorwaarden. Spr. acht dit meer een kwestie van practisch bestuur, dan dat dit principieel de voorwaardelijke beschikking beperkt. Immers indien er geen sanctie, zoals b.v. intrekking van de verleende beschikking, mogelijk is, hebben voorwaarden eigenlijk heel weinig te betekenen en zijn het niet veel meer dan verzoeken om de een of andere beperking in acht te nemen bij het gebruik maken van de verleende beschikking.

De door de beide prae-adviseurs gestelde beperking, dat de voorwaarden moeten strekken ter bescherming van het belang, waarvoor ook de beschikking wordt gegeven, past ook in sprekers opvatting, die de voorwaardelijke beschikking op één lijn wil stellen met de beschikking zonder meer. Immers geldt dan voor het verlenen van de geclausuleerde beschikking evenzeer als voor het verlenen van de beschikking-sec, dat bij het verlenen acht moet worden geslagen op de belangen, waarvoor zij wordt verleend. Het te beschermen belang schijnt spr. inderdaad het beslissende criterium, zowel bij de vraag of een beschikking kan worden verleend, als bij de vraag in hoeverre en welke voorwaarden aan een beschikking moeten worden verbonden.

Spr. zou gaarne nog iets zeggen over een species van het genus der voorwaardelijke beschikkingen, namelijk de goedkeuring onder voorwaarde. Het komt hem voor dat voor deze speciale groep van beschikkingen hetzelfde moet gelden als voor de beschikkingen in het algemeen en dat dus ook hier in beginsel voorwaarden mogelijk moeten zijn. Ook in dit opzicht verschilt spr. dus van mening met de eerste prae-adviseur, die op blz. 7 van zijn geschrift zonder meer stelt, dat „men er van uitgaat, dat aan een goedkeuring voorwaarden niet kunnen worden verbonden". Met deze uitlating bevindt hij zich overigens in het goede gezelschap van Prof. v. d. Pot en van de Voorzitter dezer vergadering.

Desondanks voelt spr. ook hier meer voor het gezelschap van de heer Hagen, die schrijft (blz. 59): „het gebruik van de voorwaarde bij de goedkeuring niet a priori ontoelaatbaar te achten". Terecht geeft deze prae-adviseur intussen daarnaast de raad met de voorwaardelijke goedkeuring zuinig te zijn en haar te reserveren voor het geval men anders goedkeuring zou moeten weigeren en dit ongewenste gevolgen zou hebben.

Een sprekend voorbeeld is hier het door de heer Hagen geciteerde K.B. tot goedkeuring van een onteigeningsbesluit van Schiedam onder de ontbindende voorwaarde van vervallen der goedkeuring, indien naderhand de goedkeuring van het uitbreidingsplan, waarin de te onteigenen grond was begrepen, in beroep zou worden vernietigd.

De geachte prae-adviseur betwijfelt overigens of in casu het stellen van deze voorwaarde wel nodig was. Het is wellicht enigszins buiten de orde van het aanhangige onderwerp om de opneming van de voorwaarde te verdedigen. Spr. zou er echter toch even op willen wijzen, dat de gemeenteraad bij toepassing van art. 77,4° O.W. slechts kan besluiten tot onteigening van grond, gelegen in een goedgekeurd uitbreidingsplan. Alleen een besluit tot onteigening van dergelijke grond kan voorts door de Kroon worden goedgekeurd. In het onderhavige geval moest nu de Kroon beslissen, terwijl de goedkeuring van het betrokken uitbreidingsplan nog niet definitief vast stond in verband met een daartegen ingesteld beroep. Daarom was een ontbindende voorwaarde nodig. Immers het zou alsnog kunnen blijken, dat het uitbreidingsplan per saldo de vereiste en in eerste aanleg door Gedeputeerde Staten ook verleende goedkeuring niet kon verkrijgen, zodat dus het besluit tot onteigening grond zou betreffen, die niet in een goedgekeurd uitbreidingsplan is gelegen, in welk geval de Kroon ook geen goedkeuring kan verlenen. De ontbindende voorwaarde was dus nodig, wilde men niet de kans lopen straks te zitten met een K.B., dat in strijd met de wet was en waarop geen onteigening kon worden gebaseerd.

De behoefte van de praktijk aan een voorwaardelijke goedkeu-

ring blijkt hier wel zeer duidelijk. De Kroon moest kiezen tussen goedkeuring onder ontbindende voorwaarde of onthouding van goedkeuring op grond van het bestaan van onzekerheid omtrent het voortbestaan van de goedkeuring van het uitbreidingsplan. Wachten op de eindbeslissing over die goedkeuring, wat misschien de meest voor de hand liggende oplossing lijkt, was niet mogelijk in verband met de fatale termijn, binnen welke de Kroon Haar beslissing moest nemen. Onthouding van goedkeuring of het achterwege laten van een beslissing door de daarvoor gestelde termijn te laten verlopen, zou betekend hebben dat de gehele onteigeningsprocedure opnieuw zou hebben moeten aanvangen, met alle omslag van dien. Hier gold inderdaad, dat weigering van de goedkeuring onnodige vertraging zou hebben teweeggebracht.

Een ander voorbeeld van een ontbindende voorwaarde bij goedkeuring lijkt spr. de goedkeuring voor een bepaalde tijd. In De Gemeentestem van 12 Mei 1951 wordt betoogd dat een dergelijke termijnbepaling niet als een zodanige voorwaarde zou zijn te beschouwen. Spr. is door dat betoog niet overtuigd en ziet hier inderdaad niet anders dan een ontbindende voorwaarde van de goedkeuringsbeschikking. Ook bij stilzwijgen van de wet wordt een dergelijke voorwaarde bij de goedkeuring van verordeningen herhaaldelijk gesteld. En de Kroon acht dit toelaatbaar. Spr. noemt bij wijze van voorbeeld het K.B. van 24 December 1932 — o.a. te vinden in A.B. 1933, blz. 141. Het ging hier om een raadsbesluit tot toepassing van art. 212 der gemeentewet, dus tot delegatie van bepaalde bevoegdheden van de raad aan B. en W., dat door Gedeputeerde Staten voor een termijn van 5 jaren was goedgekeurd. De gemeenteraad, die tegen deze geclausuleerde goedkeuring beroep aantekende, vond bij de Kroon geen gehoor. De Kroon overwoog daarbij dat een raadsbesluit, dat voor 5 jaren is goedgekeurd, de goedkeuring heeft verkregen, welke het nodig heeft om rechtskracht te bezitten, zij het dan ook dat die goedkeuring slechts voor beperkte tijd is gegeven.

Ook hier ging het er om, dat goedkeuring zonder meer niet verantwoord werd geacht. Men wilde de mogelijkheid tot bezinning over het genomen besluit na verloop van tijd open houden. Nu zal men wellicht willen stellen, dat goedkeuring aan het raadsbesluit had kunnen worden onthouden uit overweging, dat dit raadsbesluit zelf een termijn moest bevatten. De raad had dan een nieuw besluit — met een termijn — kunnen nemen, waarna goedkeuring door Gedeputeerde Staten had kunnen volgen. Ook hier was dan weer stroefheid en vertraging te constateren geweest, die door de voorwaardelijke goedkeuring op praktische wijze wordt voorkomen. En wij moeten — naar spr.'s stellige overtuiging — in het bestuur ook practisch trachten te zijn. Bovendien meent hij er op te moeten wijzen, dat — wanneer men stelt dat goedkeuring met

een termijn *ook* goedkeuring is, en dat doet hij — onthouding van goedkeuring niet gemotiveerd is, wanneer er reden is voor goedkeuring met een termijn. Hoogstens kan men de vraag stellen of er in verband met deze termijnbepaling reden zou zijn beroep mogelijk te maken niet alleen tegen onthouding van goedkeuring, maar ook tegen het verlenen daarvan.

Met de twee gegeven voorbeelden voor ogen, meent spr. te mogen stellen, dat de opvatting van de eerste prae-adviseur omtrent de toelaatbaarheid van voorwaarden bij het verlenen van een goedkeuring, *niet* door de jurisprudentie van de Kroon wordt gesteund. Die jurisprudentie leidt immers geenszins tot de conclusie dat het stellen van voorwaarden bij goedkeuring niet mogelijk is. Dat er niet veel gevallen van voorwaardelijke goedkeuring zijn aan te wijzen, is daarnaast alleen een bewijs dat hiervan slechts een spaarzaam gebruik wordt gemaakt en dat daaraan dus niet in grote mate behoefte bestaat. Het is naar spr.'s mening echter toe te juichen dat de Kroon de mogelijkheid der voorwaardelijke goedkeuring in beginsel verschillende malen heeft aanvaard. Wij moeten z.i. aan die mogelijkheid niet tornen.

Mr H. D. VAN WIJK uit zijn waardering zowel voor de tijdige verschijning als voor de inhoud van de prae-adviezen; de geschriften van de heren Fortuin en Hagen zijn zijns inziens ook daarom als prae-adviezen geslaagd, omdat zij op vele punten noden tot debat; over twee daarvan wil spreker enkele opmerkingen maken.

Het eerste punt is het bezwaar dat Mr Fortuin heeft tegen het gebruik van de begrippen „voorwaarde" en „voorwaardelijk", vanwege de civielrechtelijke associaties die deze begrippen wekken (blz. 4). Wanneer we zoeken naar regelen, welke voor publiekrechtelijke handelingen gelden, kan het volgens Mr Fortuin slechts vertroebelend werken indien we dit onderzoek beginnen met een compleet burgerrechtelijk beeld voor ogen. Dit laatste kan spr. grif toegeven, niet echter dat het gevaar daarvoor groot zal zijn tengevolge van het gebruik van het begrip „voorwaarde". Indien dit gevaar al zou bestaan, dan zal het naar sprekers mening veel meer worden veroorzaakt door wat Prof. Donner, naar Mr Fortuin citeert op pag. 5, genoemd heeft de Geburtsfehler van de Nederlandse juristen, t.w. de eenzijdige nadruk die in hun opleiding op het privaatrecht wordt gelegd. Maar zou deze ons moeten nopen van voorwaarden te zwijgen, dan zouden we wel meer woorden uit onze vocabulaire moeten schrappen (beschikking, beheer, dispensatie, verantwoording, goedkeuring), en het is de vraag of we, waren we hierin consequent, nog wel recht van spreken, ja of we nog wel *mogelijkheid* van spreken over zouden houden. Mr Fortuin zelf ziet die mogelijkheid kennelijk ook niet; hij spreekt gedurig van voorwaarden, en slechts op blz. 10 van voorwaarden en ver-

eisten, daar blijkbaar als synoniemen gebezigd. Spr. vindt bij Fortuin ook weinig motivering van zijn bezwaar; de citaten die hij geeft uit Fleiner en Waline overtuigen hem niet en wanneer de prae-adviseur op blz. 4 zegt dat hij niet uiteen behoeft te zetten dat het gebruik van deze begrippen die het privaatrecht ook bezigt zeer gevaarlijk is, moet spr. opmerken dat althans hij zonder zulk een nadere uiteenzetting nog niet geneigd is het bezwaar van Mr Fortuin te onderschrijven.

Spr. meent dat de jurist die enkele jaren in de administratie heeft meegelopen zijn „Geburtsfehler" wel zo zeer te boven is, dat het voor hem veeleer nuttig is zich nog eens opnieuw in het civiele recht te verdiepen, ter vergelijking en toetsing van beiderzijdse beginselen en rechtsfiguren aan opgedane ervaring, ter bezinning ook op de vraag of de tegenstelling administratief recht—privaatrecht wel zo groot is als we veelal gedacht hebben. In zoverre heeft hij waardering voor het prae-advies van de heer Hagen, die onbeschroomd de ontbindende en de opschortende voorwaarde naast de verplichtende noemt en ze naar hun wezen onderzoekt en als begrippen bruikbaar acht ook in het administratieve recht. Het begrip „voorwaarde" is naar spr.'s mening zozeer een grondbegrip, dat het op zichzelf nog niet civielrechtelijk geladen is. Aanleiding om zich dit begrip door de civilisten te laten ontnemen ziet hij dan ook nog niet.

Spreker ziet tussen het civiele recht en het administratieve recht inderdaad structuurverschillen, maar hij meent dat de bouwelementen in beide rechtsgebieden veelzins dezelfde zijn. Ook zijn die structuurverschillen veelal naar zijn mening veel minder groot dan ze op het eerste gezicht schijnen. Hij overweegt hierbij dat de inhoud van het administratieve recht zeer heterogeen is, en dat vele delen er van zeer dicht bij het privaatrecht staan; als voorbeelden noemt hij de Hinderwet (was de Hinderwet er niet, dan zouden vele buren tegen gevaar, schade en hinder van fabrieken enz. kunnen ageren ex artikel 1401 B.W. in de ruime uitlegging sinds 1919; in de Hinderwet treedt de Overheid bij voorbaat ter bescherming van — eventueel: een deel van — die belangen op, zij maakt zich tot een soort zaakwaarnemer voor deze particuliere buren); verder het algemeen verbindend-verklaren van ondernemersovereenkomsten; de Kinderbijslagwet; hoort de Pachtwet, zo vraagt hij, tot het burgerlijke recht of tot het administratieve recht, en waar hoort de ruilverkaveling (deze is mogelijk krachtens overeenkomst, en uit kracht van de wet, dezelfde onderscheiding die men kent bij verbintenissen)?

Wat nu die bouwelementen betreft, vraagt spreker zich af of de voorwaarde niet èn in het privaatrecht èn in het administratieve recht, van drieërlei soort is, zoals de heer Hagen ook stelt: opschortend, ontbindend, verplichtend? Stellig komen de ontbindende en

de opschortende voorwaarde in het administratieve recht veel minder voor dan de verplichtende, maar spreker vraagt zich af of dit in het privaatrecht niet evenzeer het geval is (al geeft de *wet* een uitvoerige regeling van ontbindende en opschortende voorwaarde, voor de practijk zijn de verplichtende voorwaarden, aan overeenkomsten verbonden, toch ongetwijfeld veel belangrijker) en overigens meent hij dat dit een gevolg is van structuurverschil tussen administratief recht en privaatrecht: de eenzijdigheid van de beschikking. Dit neemt echter niet weg dat ook de opschortende en ontbindende voorwaarde bij administratieve beschikkingen zeer goed denkbaar zijn; Mr Fortuin noemt op blz. 5, via Fleiner Kormann citerende, het mobilisatiebevel; meer voorbeelden van opschortende voorwaarden zijn evenwel niet moeilijk te fantaseren; een ontheffing ingevolge het Wegenverkeersreglement om met een motorrijtuig een voor die categorie gesloten verklaarde weg te berijden, indien en voor zover een andere weg waarvan men normaliter gebruikt pleegt te maken tijdelijk, bijv. bij opdooi, wordt gesloten; men kan zulk een ontheffing ook voor een bepaalde termijn verlenen, of voor een onbepaalde termijn: zolang die opdooisluiting duurt; in het laatste geval nadert men de ontbindende voorwaarde, die men ten volle heeft indien men zulk een ontheffing verleent tot de sluiting van een brug in een andere weg bijv. voor een bepaalde wielbelasting mocht worden opgeheven (terwijl nog onzeker is of dit zal geschieden). Stellig heeft men al deze vormen in het administratieve recht niet zo nodig als in het privaatrecht, vanwege het structuurverschil tussen beide; uit de eenzijdigheid van de administratieve beschikking vloeit immers in principe de opzegbaarheid voort. *Mogelijk* zijn deze vormen evenwel ongetwijfeld.

Wat de verplichtende voorwaarde betreft ziet spreker eveneens grote overeenkomst. De wet geeft de hoofdzaken, datgene wat in ieder geval moet of zal gelden; de nadere detaillering, de vastlegging meer nauwkeurig van de rechtsverhoudingen kan eerst geschieden wanneer men vlak voor het concrete geval staat, en dit gebeurt dan in de concrete overeenkomst enerzijds en in de administratieve beschikking anderzijds, en wel in beide gevallen door de rechtsfiguur van de verplichtende voorwaarde.

Beginnen we nu met de besproken bouwelementen te bouwen, dan ziet spreker de overeenkomst tussen privaatrecht en administratief recht nog niet terstond een einde nemen. In het civiele recht vindt men in artikel 1302 (leden 1 en 2) B.W. een brug tussen de ontbindende voorwaarde en de verplichtende voorwaarde: de ontbindende voorwaarde wordt altijd verondersteld in wederkerige overeenkomsten plaats te grijpen in geval een der partijen aan haar verplichting niet voldoet. In dat geval is de overeenkomst niet van rechtswege ontbonden, maar moet de ontbinding in rechten gevraagd worden. Spreker vraagt zich af of het

met de verplichtende voorwaarde ener beschikking (vergunning bijv.) niet vrijwel gelijk ligt; niet-nakoming leidt ook hier tot ontbinding, verval, verdwijning van de beschikking, doch ook dit geschiedt niet van rechtswege; nodig is de tussenkomst van een administratief orgaan dat ter zake een beslissing neemt.

Deze zelfde figuur komt ook nog wel elders voor dan in het administratieve recht en in het privaatrecht; spreker denkt aan het strafrecht, door Mr Fortuin terloops genoemd in noot 1 op blz. 4. Bij de z.g. voorwaardelijke veroordeling wordt een straf als het ware opgelegd onder een opschortende voorwaarde (of: de straf niet geëxecuteerd onder een ontbindende voorwaarde), nl. dat de veroordeelde de hem opgelegde bijzondere voorwaarden niet (resp. wel) nakomt; deze bijzondere voorwaarden zijn van verplichtende aard, niet nakoming er van leidt tot realisering van de eerder genoemde opschortende respectievelijk ontbindende voorwaarde, evenwel ook hier niet van rechtswege, maar slechts nadat de strafrechter een daartoe strekkend bevel heeft gegeven (art. 14a Wetboek van Strafrecht).

Sprekers conclusie is, dat het gevaar door Mr Fortuin ten onrechte gezien wordt in het gebruik van begrippen die ook het privaatrecht kent in het administratieve recht; het gevaar is naar zijn mening, behalve in de „Geburtsfehler" (spr. zou er wel voor voelen in plaats daarvan te spreken van kinderziekten), meer zijn grond vinden in de specialisatie van onze juristen.

Het tweede punt waaromtrent spr. enkele opmerkingen zou willen maken heeft hij in geen der beide prae-adviezen besproken gevonden, wat hem voorkomt een gemis te zijn. Hij bedoelt het punt dat Mr Fortuin zeer terloops noemt in de noot op blz. 45, de vraag nl. in hoeverre de overheid bevoegd is tot uitoefening van politiedwang strekkende tot nakoming van de voorwaarden aan een beschikking verbonden. Deze vraag verdient naar sprekers mening wel bespreking, daar de politiedwang toch algemeen naast straf en intrekking van een beschikking erkend wordt als een sanctiemiddel dat de overheid tot handhaving van het bestuursrecht ten dienste staat. Spreker herinnert er aan dat de gestelde vraag door Van der Pot (Nederlands Bestuursrecht, blz. 225/6) voor de vergunning ontkennend wordt beantwoord, voor de concessie acht deze schrijver evenwel politiedwang tot nakoming van de voorwaarden mogelijk. Daarentegen stelt Fleiner in zijn „Institutionen des Deutschen Verwaltungsrechts", achtste druk, blz. 188, waar hij het verschil tussen de opschortende en de verplichtende voorwaarde (Auflage) bespreekt; „Die Nichterfüllung der Auflage dagegen erschüttert den Bestand des trotzdem ins Werk gesetzten Unternehmens nicht. Sie gibt lediglich der Behörde den Anlasz, mit Zwang und Strafe gegen den Pflichtigen vorzugehen, um ihn zur Erfüllung der Auflage anzuhalten."

Van der Pot zal dus bij niet-nakoming van vergunningsvoorwaarden intrekking van de vergunning willen, met herstel in de vorige toestand. (Spreker verwijst naar zijn beschouwing in De Nederlandse Gemeente van 18 Mei 1951.) Zulk een herstel in de vorige toestand zal evenwel niet steeds mogelijk zijn. Is b.v. een Hinderwetsvergunning verleend voor een bewaarplaats van afval, as, vuilnis e.d. (art. 2, sub VII Hinderwet) onder de voorwaarde dat het gestorte vuil (waarmede b.v. een poel wordt gedempt) zal worden afgedekt met een laag teelaarde of andere afsluitende substantie, dan is er met intrekking van de vergunning weinig bereikt, en is herstel in de toestand van voor de vergunning zeer bezwaarlijk zo niet onmogelijk, ingeval de bewaarplaats geheel is vol gestort, de vergunning dus ten volle uitgebuit, doch de gestelde voorwaarden niet nageleefd. Een ander voorbeeld: heeft de burgemeester op grond van art. 428 van het Wetboek van Strafrecht verlof verleend om eigen onroerend goed in brand te steken onder voorwaarde (in het belang van de veiligheid) dat de verkoolde resten zullen worden omver gehaald, dan haalt bij niet nakoming van deze voorwaarden intrekking van het verlof evenmin iets uit, en is herstel in de vorige toestand geheel onmogelijk te achten.

Deze voorbeelden illustreren slechts, dat men met de middelen die Van der Pot noemt niet steeds een wenselijke toestand zal kunnen bereiken; de abstracte redenering van de hoogleraar schijnt spr. evenwel ook niet geheel te sluiten. Hij stelt dat de overheid tegenover het resultaat van de vergunning indifferent staat, wat spreker uiteraard toegeeft; de overheid staat evenwel gelijkelijk indifferent tegenover de toestand van voor de vergunning en tegenover die welke tengevolge van de behoorlijk nageleefde vergunning zal bestaan; de tussentoestand — de niet behoorlijk nageleefde vergunning — is haar evenwel geenszins indifferent, en spr. ziet niet in waarom de overheid dan ter bereiking van een geoorloofde, rechtmatige toestand alleen de weg terug zou mogen gaan en niet de weg vooruit naar het einddoel, die veelal korter zal zijn, en soms de enig mogelijke; de beschikking stelt de verplichtingen die zullen gelden in concreto vast, omdat zij niet voor alle gevallen gelijk in abstracto tevoren neer te schrijven waren; is men evenwel begonnen van een vergunning gebruik te maken dan is men tot nakoming van de verplichtingen naar spr.'s mening even zeer gehouden als in een ander geval waarin het wel mogelijk bleek de verplichtingen in de wet zelf bij voorbaat te omschrijven [1]).

Het verschil tussen beide methoden is naar spr.'s mening een kwestie van techniek, een wezenlijk verschil in aard en oorsprong

---

1) Beide vormen vindt men naast elkaar in het K.B. van 15 October 1885 (Stbl. 1917 n°. 686) inzake vervoer enz. van ontplofbare stoffen.

der verplichtingen in beide gevallen ziet hij niet [1]). Het systeem van verbod behoudens vergunning behoort althans naar zijn mening slechts te worden gebezigd waar het niet mogelijk is in de wet tevoren de verplichtingen vast te leggen die zullen gelden; spr. ziet dan ook niet in waarom men tot de constructie van de tweezijdige handeling als grondslag van de administratieve beschikking zijn toevlucht zou moeten nemen om een bevredigende oplossing te verkrijgen van de vraag naar de sanctie-middelen bij niet-nakoming van de vergunningsvoorwaarden, zoals Prof. Vegting hedenmorgen deed. Naar zijn mening heeft de vergunninghouder die de voorwaarden niet volledig nakwam òf teveel gedaan òf te weinig, hij heeft òf een verbod overtreden òf een gebod; spr. ziet niet in waarom in zulk een situatie de overheid niet in principe de keuze zou hebben tussen òf het „verrichten" òf het „in de vorige toestand herstellen" (vergelijk art. 210 gemeentewet) en wel door middel van politiedwang.

Prof. Dr G. A. VAN POELJE heeft met waardering kennis genomen van de beide prae-adviezen. Tegen beide heeft hij dezelfde bedenking, nl. dat èn de feitelijke èn de juridische basis te smal is. Wil men spreken over de betekenis van de aan een vergunning verbonden voorwaarden, dan kan men dit z.i. niet doen zonder een goed beeld te hebben van de verscheidenheid, waarin de vergunning zich voordoet. Een groter feitenmateriaal had aanwezig moeten zijn. Zou b.v. Prof. Schilthuis, zo zegt spreker, komen te spreken over de voorwaardelijke vergunning in het Waterstaatsrecht, dan zou hij duidelijk kunnen laten zien, hoe in dit gedeelte van het recht het hanteren van de voorwaardelijke vergunning neerkomt op het opbouwen van een intern normencomplex van bijzondere betekenis. Voor met voldoende grond over de voorwaardelijke beschikking kan worden gesproken moet men eerst de vergunning in haar verschillende aspecten bezien.

In de tweede plaats wil Prof. Van Poelje zich verzetten tegen de voorstelling, dat er strijd is tussen de Hoge Raad, die zich in een bepaald arrest beroept op de regel: wie het meerdere mag, mag ook het mindere, en de Kroon, die in een bepaalde uitspraak heeft gezegd, dat er geen enkel administratiefrechtelijk beginsel is, dat moet leiden tot de conclusie, dat men steeds bevoegd is aan een beschikking voorwaarden te verbinden. Nagegaan moet worden de verhouding van het administratieve gezag tot de rechtsnorm en getracht moet worden daarin een groepering tot stand te brengen. In de eerste plaats heeft men het rechterlijke gezag, dat de feiten toetst aan de normen van de wet en dan een beschikking neemt,

[1]) Vgl. de in het debat reeds gebezigde uitdrukking „Gesetzgebung für den Einzelfall"; tussen „Einzelfall" en alle gevallen bestaan vele tussenvormen.

die slechts een gegeven inhoud hebben kan. Als voorbeeld noemt spreker artikel 75 van de L.O.-wet 1920. Een stap verder heeft men het geval, waarin speelruimte wordt gelaten tussen of het een of het ander. Voorbeelden hiervan zijn artikel 205bis van de L.O.-wet 1920 en de Drankwet, welke het uitvoerend gezag ruimte laten om te beslissen over het al dan niet aanwezig zijn van „bekend slecht levensgedrag" e.d. Weer van andere aard zijn de bepalingen in politieverordeningen, die een verbod inhouden. De uitvoering van deze verbodsbepalingen is een concretisering van de norm op een bepaald geval. Tenslotte zijn er nog de besluiten, die voortvloeien uit de algemene bestuursbevoegdheid van het ambtelijke orgaan, door de gemeenteraad verleende concessies e.d..

Het derde bezwaar van spreker tegen de prae-adviezen is, dat te veel wordt vastgehouden aan het schema: rijksoverheid, gemeentelijke en provinciale besturen. Er had ook aandacht moeten worden geschonken aan de andere organen, die beschikkingen geven. In dit verband maakt spreker bezwaar tegen de stelling van Mr Hagen, dat het voorwaardelijke oordeel buiten beschouwing kan blijven. Spreker wijst b.v. op de beschikking van het rechtsorgaan, genaamd de vergadering van rector en leraren, die besluiten tot een voorwaardelijke verhoging. Dit oordeel zelf is ook voorwaardelijk. Van een geheel complex van feiten hangt de eventuele herziening er van af.

Het oordeel van Mr Fortuin, die in navolging van Mr De Monchy heeft gezegd, dat hij over het Franse recht ter zake niet wil oordelen dan nadat hij zeker een jaar daaraan in Frankrijk zijn krachten had gewijd, acht Prof. Van Poelje positief onjuist en bovendien uitermate gevaarlijk, omdat wij als wij een algemene bestuurswetenschap willen opbouwen bij voortduring moeten letten op wat elders gebeurt. Bestudering en voor zoveel mogelijk verwerking er van kan ons er toe brengen ons los te maken van het geloof, dat onze toevallige vorm de enig mogelijke is. Deze stelling leidt tot de — buiten de inhoud van deze vergadering liggende — conclusie, dat wij in ons land een dringende behoefte hebben aan een zo compleet mogelijke bibliotheek op het gebied van het openbare bestuur; voor de opbouw van het bestuursrecht is dit van groot belang. Spreker vraagt of de V.A.R. niet het initiatief zou kunnen nemen alle krachten op dit gebied samen te voegen om gezamenlijk dit doel na te streven.

N.a.v. de opmerking van Dr Günther omtrent de toelaatbaarheid van voorwaarden bij het verlenen van een goedkeuring, zegt spreker nog, dat vooral moet worden bedacht, dat evenmin als één vogel lente maakt, één of twee besluiten nog geen jurisprudentie maken. Men moet zich rekenschap geven van de gehele achtergrond van een bepaald geval om te kunnen beoordelen, of een gegeven beslissing al dan niet de tendenz heeft een algemeen geldende waarheid tot uitdrukking te brengen.

Prof. Mr C. H. F. POLAK acht het bij de veelheid van stof die de interessante prae-adviezen bevatten, moeilijk algemene beschouwingen te houden. Daarom zou hij gaarne enkele min of meer los van elkander staande opmerkingen, maar elk op zich zelf van algemene aard, willen maken.

In de eerste plaats trof het hem — hij sluit zich hier aan bij wat de heer Van Wijk heeft opgemerkt — dat beide prae-adviseurs er weinig heil in zien bij de behandeling van dit onderwerp steun te zoeken bij het burgerlijke recht. Voor zover zij daarmee bedoelen dat de artikelen in het Burgerlijk Wetboek over voorwaarden ons weinig verder helpen, is dit betoog alleszins overtuigend. Die bepalingen, speciaal geschreven voor overeenkomsten of testamenten, dus voor bepaalde, zij het veel voorkomende burgerrechtelijke rechtshandelingen, kunnen natuurlijk voor beschikkingen niet zonder meer worden overgenomen. Maar als men leert dat voor de beoefening van het administratieve recht een leentjebuur spelen bij het burgerlijke recht nuttig kan zijn, dan pleit men niet voor het klakkeloos overnemen van toevallige bepalingen uit het positieve privaatrecht, maar bepleit men het gebruik maken van de veel verder doorgevoerde analyse en begripsvorming in dat burgerlijke recht. Dan wil men dus niet een of ander artikeltje uit het Burgerlijk Wetboek uit zijn verband rukken, maar dan poneert men dat de wijze waarop de beoefenaars van het burgerlijke recht algemene begrippen hebben gevormd, de stof hebben geordend en geklassificeerd, ook voor het administratieve recht van betekenis is. Ons juridisch constructievermogen is maar gering; laten wij, zegt spreker, dankbaar gebruik maken van wat reeds gepresteerd is en vooral, laten we trachten zolang mogelijk één algemene rechtsleer te handhaven, opdat de verschillende onderdelen van de rechtswetenschap niet meer van elkander vervreemden dan helaas onder invloed van de ook op haar gebied steeds voortschrijdende specialisatie onvermijdelijk is.

Juist bij een onderwerp als dat van vandaag, de voorwaardelijke beschikking, is bij de begripsbepaling wat een voorwaarde is en bij andere algemene kwesties de hulp van het zoveel verder bewerkte en meer doordachte burgerlijke recht naar sprekers mening niet te versmaden.

Bij wijze van voorbeeld noemt hij slechts de door de praeadviseurs terecht besproken vraag in hoever het de Overheid vrij staat aan een beschikking voorwaarden te verbinden. Die vraag is niet typisch administratiefrechtelijk; ook in de andere onderdelen van het recht stuit men op de vraag, welke rechtshandelingen voorwaardelijk kunnen geschieden. Met name doet zich dit probleem ook voor in het burgerlijk recht. Het is b.v. duidelijk dat men niet met een dame naar het stadhuis kan gaan om haar daar onder enige opschortende, ontbindende of verplichtende voorwaarden

het ja-woord toe te fluisteren. In een boek als de Inleiding tot het Burgerlijk Recht van Suyling wordt dan ook aandacht gewijd aan de vraag bij welke privaatrechtelijke rechtshandelingen voorwaarden toelaatbaar zijn. En hij komt tot dezelfde conclusie voor het burgerlijk recht als de beide prae-adviseurs — goede juristen als ze zijn — gekomen zijn voor het administratieve recht. Voorwaarden zijn toelaatbaar voor zover aan de autonomie van de handelende personen speelruimte is gelaten. Wettiging of erkenning van een kind, de aanvaarding van een voogdij, de aanvaarding van een erfenis, de acceptatie van een wissel —, zij hebben alle een onveranderlijke, eens voor al door de wet bepaalde inhoud. Bij andere is het twijfelachtig; zo is jarenlang strijd gevoerd over de vraag of huwelijkse voorwaarden onder een voorwaarde kunnen worden gemaakt. Ook is nog steeds twijfelachtig hoever de spreuk donner et retenir ne vaut in ons recht geldt en ontbindende voorwaarden bij schenking verbiedt.

Hetzelfde ziet men in het administratieve recht. Van de mate waarin aan de administratie vrijheid is gelaten bij de uitvoering van een wet, is afhankelijk of en zo ja welke voorwaarden zij mag stellen. Vaak zal het antwoord ook hier niet uitdrukkelijk in de wet zijn te vinden, maar uit haar systeem of geschiedenis moeten worden afgeleid. Gezien de wijze waarop hier de wetten los van elkander worden ontworpen, moet men zich ook hoeden voor het opstellen van te algemene regels zoals die, dat nooit een voorwaardelijke vergunning geoorloofd zou zijn, indien alleen tegen weigering van de vergunning beroep is open gesteld. B. en W. mogen stellig voorwaarden verbinden aan een vergunning voor het houden van een collecte, hoewel de Armenwet alleen beroep kent tegen een weigering van de vergunning.

Ook als men gaat peinzen over de vraag wat de belangrijkste van de drie soorten voorwaarden, die de tweede prae-adviseur onderscheidt, de zgn. verplichtende voorwaarde nu eigenlijk is, kan een vergelijking met het burgerlijke recht zijn nut hebben. In de meeste gevallen toch zijn de voorwaarden, verbonden aan een vergunning of soortgelijke beschikking, niets anders dan beperkingen van de daarbij toegestane bevoegdheid, van soortgelijk karakter als aan een burgerlijk recht kunnen worden verbonden. Als de ene buur de ander een erfdienstbaarheid van weg verleent, kan hij daarbij dat recht nader omlijnen, b.v. alleen voor verkeer te voet of per fiets en niet ook voor dat met auto's. Zo kan ook een overheidsvergunning tot bepaalde handelingen worden beperkt. Als vele verplichtende voorwaarden dus niets anders zijn dan een nadere omlijning van een verleende bevoegdheid, dan is duidelijk wat het gevolg is van niet inachtneming van die voorwaarden. De vergunninghouder kan zich evenmin op zijn vergunning beroepen als de zojuist genoemde buurman op zijn erfdienstbaarheid, indien hij

met een auto over het naburige lijdende erf mocht rijden. Dit is ook de constante opvatting van de Hoge Raad, welke niet alleen is neergelegd in de door de prae-adviseurs genoemde arresten, maar ook in drie van later datum, waarvan één betrekking had op de Distributiewet, de twee andere op het rijverbod met auto's. De spreker na verwante snoodaard, die een inspecteur van het verkeer op Zondag mee uit rijden had genomen om een proces-verbaal van hem te krijgen, werd door de Hoge Raad veroordeeld, hoewel hij een geldige rijvergunning had. Want deze rijvergunning hield de voorwaarde in dat daarvan op Zondag geen gebruik mocht worden gemaakt. Het rijden op die dag werd dus niet door de vergunning gedekt en viel mitsdien onder de verbodsbepaling (15 Juni '48, N.J. 1949 no. 75; zie voorts H.R. 29 Juni 1942, N.J. no. 623 en 13 December '43, N.J. 1944 no. 262).

Spreker meent dat deze beschouwingswijze ons wellicht ook wat verder helpt bij de vraag, die vooral Mr Hagen bespreekt, in hoever de onwettigheid van een voorwaarde alleen die voorwaarde of de gehele beschikking nietig doet zijn. Spreker noemt die vraag lastig. De heer Hagen vermeldt reeds een tweetal K.B.'s in tegengestelde zin; ook de rechtspraak van de gewone rechter is aarzelend. Een algemene maatregel van bestuur ter uitvoering van de Wet Openbare Vervoermiddelen bepaalde dat de dienst met dergelijke vervoermiddelen alleen mocht worden uitgeoefend met voertuigen, ten aanzien waarvan een goedkeuring van kracht is met het oog op de veiligheid der reizigers verleend door of vanwege het gemeentebestuur. B. en W. van Grave hadden nu een autobus goedgekeurd onder de voorwaarde, dat het goedkeuringsbewijs te allen tijde op eerste vordering aan de daarin genoemde ambtenaren moest worden getoond. Een chauffeur, die het bewijs niet had kunnen tonen, werd vervolgd wegens het uitoefenen van de dienst met een voertuig, waarvoor geen goedkeuring van kracht was. Maar hij werd vrijgesproken, omdat het gemeentebestuur niet de bevoegdheid bezat de bedoelde voorwaarde te stellen en voor zijn voertuig dus wel een goedkeuring van kracht was. Alleen de voorwaarde werd dus nietig geacht (H.R. 26 Oct. '36, 1937 no. 156).

In hetzelfde jaar 1936 speelde zich een onder hengelaars beroemd geval af. Een lid van dat gilde, die met een sleephengel had gevist, beweerde dat hij daartoe gerechtigd was, hoewel in de hem verstrekte kleine visakte vermeld stond dat hij alleen mocht vissen met één hengel geaasd met vis. Een kleine visakte — moet men weten — geeft volgens de Visserijwet recht tot het vissen hetzij met een peur hetzij met één hengel geaasd met vis hetzij met één sleephengel. De vraag was nu of de akte het vissen beperken mocht tot een van die drie manieren van vissen en dus de wet drie verschillende soorten kleine visakten kent of één soort, die recht geeft op al die drie wijzen van vissen. De Hoge Raad besliste in laatst-

gemelde zin. De vermelding van het vistuig was dus in de uitgereikte visakte ten onrecht opgenomen. Was daardoor nu de gehele visakte ongeldig of alleen die toevoeging? De advocaat-generaal meende dat door de overbodige en met de wet strijdige toevoeging de geldigheid van de akte niet werd opgeheven en de verdachte dus gevist had voorzien van een geldige akte. De Hoge Raad gaf geen uitdrukkelijke beslissing, maar scheen er evenzo over te denken (16 November '36, N.J. 1937 no. 544).

Maar toen een 7-tal jaren eerder het de vraag was of de burgemeester voorwaarden mag verbinden aan zijn toestemming om vrouwelijke personen in een verlofslocaliteit te doen verblijven, meende een kantonrechter in Amsterdam deze vraag onbeantwoord te kunnen laten. Want als de burgemeester daartoe onbevoegd zou zijn, dan was de voorwaardelijk verleende toestemming ongeldig en dus de vrouw in ieder geval zonder de vereiste toestemming aanwezig. De Hoge Raad achtte voorwaarden wel toelaatbaar, maar ook hij wees er op dat, indien aan de toestemming van de burgemeester rechtsgeldigheid zou moeten worden ontzegd, het gevolg hiervan niet zou zijn dat de verlofhouder de vrouw *met,* maar dat hij haar *zonder* de vereiste toestemming van de burgemeester in zijn inrichting aanwezig had doen zijn.

Spreker vraagt of het in dergelijke gevallen niet zo zou zijn dat men zich moet afvragen welke de beslissing van de vergunning verlenende instantie zou zijn geweest als zij de ongeoorloofdheid van de voorwaarde zou hebben gekend. Is het aannemelijk dat de vergunning ook zou zijn verleend of volgens de wet had moeten zijn verleend, indien de Overheid, die haar uitreikte, de nietigheid van de voorwaarde had gekend, dan is alleen de voorwaarde nietig; is aannemelijk dat de vergunning in dat geval zou zijn geweigerd of had moeten zijn geweigerd, dan is de gehele beschikking nietig. Natuurlijk kan ook in het laatste geval de houder van de vergunning toch nog straffeloos zijn wegens het ontbreken van alle schuld.

Bij de uitoefening van het vernietigingsrecht door de Kroon zal deze zich naar sprekers mening op hetzelfde standpunt moeten stellen. De heer Hagen, meent hij, houdt op blz. 69 te weinig in het oog, dat de Kroon ook in deze gevallen de zelfstandigheid van de lagere lichamen moet eerbiedigen. In de regel zal Zij z.i. daarom de gehele beschikking moeten vernietigen, waarna het lagere lichaam bij autonomie bevoegd en bij zelfbestuur verplicht is opnieuw in de zaak te voorzien met inachtneming van de beslissing van de Kroon. Een gedeeltelijke vernietiging kan neerkomen op een wijziging van het door het lagere lichaam genomen besluit, waartoe de Kroon enkel in beroepzaken bevoegd is. Art. 18 der Keurenwet, dat een onbeperkte bevoegdheid tot vernietiging van voorwaarden verleent, geeft dan ook naar sprekers mening een ruimere bevoegdheid aan Gedeputeerde Staten dan uit het alge-

mene vernietigingsrecht van de Kroon voortvloeit.

Spreker zou voorts de heer Hagen willen vragen waarom hij bij belastende beschikkingen verplichtende voorwaarden uitgesloten acht. Het lijkt hem toch zeer wel mogelijk dat b.v. bij een aanschrijving tot woningverbetering of demping van een sloot nadere voorwaarden worden gesteld omtrent de wijze waarop, of het materiaal waarmede de voorgeschreven werken moeten worden uitgevoerd.

Tenslotte brengt spreker een kwestie ter sprake waarover de prae-adviseurs niet schreven en die wellicht ook buiten hun taak viel. Maar zij is z.i. van groot belang. In steeds toenemende mate is de Overheid er toe overgegaan volmaakt onschuldige handelingen te verbieden behoudens vergunning en dat enkel en alleen om door het verbinden van voorwaarden aan de te verlenen vergunningen regels te kunnen stellen en de burgers verplichtingen te kunnen opleggen. In vele gemeenten is het verboden zonder vergunning met enig voorwerp op de openbare weg te vertoeven, zodat men eigenlijk strafbaar is wanneer men daar anders dan blootshoofds en barrevoets tot aan de hals over straat gaat. Wie zich aan zulk een verordening zou houden, overtreedt natuurlijk tal van andere bepalingen. De centrale overheid maakt het weinig minder bont. Sinds de landbouwcrisiswetgeving kent zij de truc. Zij verbiedt b.v. het uitoefenen van een bedrijf behoudens vergunning en dan kan zij bij het verlenen van die vergunning alle voorwaarden stellen welke zij wil. De moderne ordening, dus de geleide economie, berust bijna geheel op het vergunningsstelsel en de bevoegdheid bij de toepassing daarvan voorwaarden te stellen. Het komt voor dat bepaalde bedrijven gebonden zijn aan een vergunning van een of andere ambtenaar en dat deze de bedrijfsgenoten een boekwerk thuis zendt van veertig bladzijden, waarop dan regelmatig omvangrijke wijzigingen en aanvullingen volgen. Daaruit moeten zij de voorschriften halen die zij bij de uitvoering van hun bedrijf in acht moeten nemen. Zodra men een van die voorwaarden overtreedt, oefent men het bedrijf uit zonder vergunning en is men dus strafbaar en bovendien — veel dodelijker wapen — loopt men het gevaar dat die vergunning wordt ingetrokken. De intrekbaarheid bij overtreding van een voorwaarde kan in dergelijke gevallen naar sprekers mening niet volledig worden erkend. Bij de Wet op de Economische Delicten heeft men dan ook onlangs een zwakke poging gedaan om de administratie te beperken in haar bevoegdheid te dezen. Art. 5 toch luidt: Tenzij bij de wet anders is bepaald, kunnen terzake van economische delicten geen andere voorzieningen met de strekking van straf of tuchtmaatregel worden getroffen dan de straffen en maatregelen overeenkomstig deze wet op te leggen. Spreker wil hier niet over dit voorschrift uitweiden, maar volstaan met de opmerking dat, indien wij, beoefenaren van het

administratieve recht, er niet in mochten slagen de wetgevers, hoge zowel als lage, te doen afzien van veel te ruime verbodsbepalingen met ontheffingsmogelijkheid en van een aanhoudende vermeerdering der vergunningsstelsels met de daaraan inhaerente grote delegatiebevoegdheden en indien wij daarnevens op de hantering van verleende bevoegdheden geen doeltreffende contrôle weten mogelijk te maken, op de duur van een rechtsstaat in Nederland geen sprake meer zal zijn. Dan zal het zover komen, dat we kunnen uitscheiden met vergaderen over ons vak, omdat er nog wel administratie maar geen administratief recht meer zal zijn. Deze opmerking moest spreker bij dit door het bestuur zo wel gekozen onderwerp van het hart.

Het valt Prof. Mr J. V. RIJPPERDA WIERDSMA gemakkelijk om, na wat door vorige sprekers reeds is gezegd, aan de door de voorzitter geuite wens om kort te zijn te voldoen. Spreker wil nog eens onderstrepen, wat Mr Van Wijk heeft betoogd n.a.v. het bezwaar van Mr Fortuin tegen het gebruik van het civielrechtelijk geladen begrip „voorwaarde". De mening, dat zekere privaatrechtelijke vooroordelen de jurist als „Geburtsfehler" door onze universiteiten worden meegegeven, acht hij in haar algemeenheid onjuist. Hij wil liever spreken van „Geburts*hilfe*". Voor de vorming van goede juristen is een privaatrechtelijke scholing in hoge mate nodig. En is er in casu vrees voor nadeel door het gebruik van de term „voorwaarde"? In de schets van het burgerlijk recht van Veegens-Oppenheim wordt gezegd, dat het leerstuk van de voorwaarde een algemeen leerstuk is, dat zich bij alle rechtshandelingen voordoet. Spreker wijst er op, dat ook bij Mr Fortuin de natuur sterker is gebleken dan de leer. Ook waar het niet nodig is, gebruikt deze de term voorwaarde, b.v. in de betekenis van vereiste op blz. 10 en 11; in de eerste volzin op blz. 12 wordt het woord voorwaarde zelfs in tweeërlei zin gebruikt. Op blz. 22 noemt hij een voorwaarde wat is een bepaling van opzegbaarheid.

Het materiële bezwaar, dat spreker heeft tegen het prae-advies van Mr Fortuin, n.l. dat geen antwoord wordt gegeven op de vraag of in beginsel de bevoegdheid tot het verbinden van voorwaarden aan een vergunning bestaat, is ook reeds besproken, en wel door Dr Günther en Mr Van der Meide. Aanvankelijk lijkt het, of Mr Fortuin het bestaan van deze bevoegdheid erkent (blz. 16); op blz. 17 sluit hij zich echter aan bij het Koninklijk Besluit van 5 Januari 1938 over artikel 205*ter* van de L.O.-wet 1920. Bestaat de bevoegdheid volgens hem dus in beginsel niet? zo vraagt spreker. Spreker merkt op, dat z.i. de jurisprudentie over artikel 205*ter* der L.O.-wet niet altijd de aandacht heeft gehad, die ze verdient. De eerste beslissing van belang is het Koninklijk Besluit van 28 Octo-

ber 1936 (A.B. 1937, blz. 7). In dit besluit, waarin de Kroon zich moest uitspreken over de vraag of men in beroep kan komen van een toewijzende beschikking met voorwaarden, wordt overwogen, dat naar de kennelijke strekking van artikel 205*ter*, lid 2, een schoolbestuur aan die bepaling een recht van beroep op Gedeputeerde Staten kan ontlenen ingeval het verzoek van het schoolbestuur om de uitkering te ontvangen niet *zonder meer* wordt ingewilligd. In verband hiermede haalt spreker de uitspraak van Huart aan, dat de practische noodzakelijkheid om voorwaarden te stellen de gebrekkige wetstekst heeft gecorrigeerd. In 1938 komt dan het door Mr Fortuin genoemde Koninklijke Besluit van 5 Januari, waarvan, zoals Mr Hagen op blz. 56 van zijn prae-advies vermeldt, de hoofdregel door de Minister van Waterstaat bij de schriftelijke gedachtenwisseling met de Tweede Kamer over de begroting 1951 van zijn departement wordt tegengesproken.

Spreker vraagt zich af, welk bezwaar er eigenlijk is tegen de door Van der Pot genoemde regel „wie het meerdere mag, mag ook het mindere". Z.i. in hoofdzaak dit, dat er gemakkelijk misbruik van kan worden gemaakt, t.w.: als er in werkelijkheid geen verhouding van meer en minder is.

Mr Fortuin, zo gaat spreker verder, bespreekt ook verschillende mogelijke beperkingen van de regel dat wie bevoegd is de vergunning te weigeren, deze ook onder voorwaarden mag verlenen, en wekt daarmede de indruk haar wel te aanvaarden. Als richtsnoer acht hij het criterium van de striktheid der wettelijke bepalingen onvoldoende. Zijn voornaamste criterium is de mogelijkheid van sancties tegen overtreding van de voorwaarden; daarnaast ook het criterium van Van der Pot: als er alleen voorziening open staat tegen de *weigering*. Spreker vraagt zich af, hoe dit te rijmen is met de instemming van Mr Fortuin met het K.B. van 1938.

En hoe moet het als er helemaal geen voorziening is, ook niet tegen afwijzing? Juist omdat hij de regel aanvaardt kan Van der Pot zich veroorloven uitzonderingen aan te nemen. Kan Fortuin dit ook? En zo neen, hoe komt hij er dan uit?

Spreker zegt het als een eis van de practijk te zien, dat als algemeen beginsel aanvaard moet worden, dat het verbinden van voorwaarden aan een vergunning mogelijk is.

Mr L. F. V. KEYZER wenst de prae-adviezen in een vogelvlucht te overschouwen. Hij deelt de huiver van Mr Fortuin voor de samenkoppeling „voorwaardelijke beschikking" wijl onontkoombaar dit ons naar civielrechtelijk terrein voert. Reeds de discussies van heden kunnen ons leren hoe licht men via de voorwaarde in de daaraan gewijde bepalingen van het B.W. verstrikt raakt. Werd zelfs niet door een enkeling teruggegrepen op het wederkerig con-

tract en het befaamde art. 1302? Dat een wilsuiting aan beide zijden een meerzijdige rechtshandeling kan opleveren, geeft spr. grif toe, doch elke meerzijdige rechtshandeling is nog geen overeenkomst.

Een rechtsfiguur die in het B.W. behandeld is, is daarom nog geen specifiek burgerrechtelijk begrip. Helaas bedekt de term voorwaarde een diversiteit van begrippen. Men denke aan de voorwaardelijke veroordeling, invrijheidstelling, aan wat de Duitsers noemen „Bedingter Begnädigung", aan de eisen, waaraan degene, die een vergunning of i.d. krijgt, heeft te voldoen. Indien ooit ons het geluk ten deel valt dat een algemene rechtswetenschap in Nederland gaat beoefend worden dan zal ongetwijfeld naast de eenzijdige rechtshandeling het voorwaardelijk recht aan een analyse onderworpen worden en vergeleken kunnen worden b.v. met het eventuele recht. (Men denke aan de vraag of overdracht mogelijk is van het auteursrecht op een werk, dat nog geschreven moet worden).

Wat de opmerking van Waline aangaat dat conditions potestatives in het privaatrecht zijn verboden (art. 1292 B.W.) doch in het publiekrecht sousentendu zijn, meent spr. dat art. 1292 een vanzelfsprekendheid bevat. Leraarde niet reeds Hobbes: „frustra esset sibi obligari, quia liberare se ipsum potest arbitratu suo, et qui hoc potest, jam actu liber est"? Doch met 1292 B.W. hebben de aan de vergunninghouder gestelde eisen, de op de concessionaris gelegde plichten niets anders gemeen dan de naam. Hier is geen sprake van een nietigheid van rechtswege. Aan een hierop te stellen sanctie (verval b.v.) zal men wel niet kunnen ontkomen; ook politiedwang — het is hier gezegd — zal somtijds baat kunnen geven.

Een bepaling als art. 18 Keurenwet (nl. dat met handhaving der gegeven vergunning ongeoorloofde voorwaarden kunnen worden vernietigd) leent zich volgens spr. niet voor transponering in een privaatrechtelijke toon. Men verlieze ook niet uit het oog, dat de burgerrechtelijke eenzijdige rechtshandeling geen voorwaarde verdraagt, b.v. erkenning van een kind, afstand van de gemeenschap, verwerping, aanvaarding, abandonnement, acceptatie van een wissel enz., terwijl de quasi voorwaarde van het administratief recht juist daarop veelal geënt is.

Dat een beschikking niet algemeen zijn kan, wordt te onzent zonder meer aanvaard en ligt aan het Ontwerp B.A.B. ten grondslag. Waarom eigenlijk? Zijn er geen wetten ad hoc, waarom kan de beschikking dan niet „une disposition par voie générale" wezen, cf. art. 37 Besluit Vijandelijk Vermogen 1944. Dat beschikkingen die overheidsbesluiten zijn, waarbij de algemene regel op het bijzondere geval wordt toegepast, zoals de Commissie van advies inzake verhoogde rechtsbescherming ons voorhoudt, wil er bij spr. niet in. Hij voelt er niets voor om terwille van een Kelsen het ongeschreven Nederlandse administratieve recht op de brandstapel te werpen!

Hoe is toch deze aan het privaatrecht tegengestelde werking te verklaren: daar een hang naar het ongeschrevene, hier een verstarring in het geschrevene?

Ten aanzien van de vraag of het mogelijk is aan een begunstigende beschikking voorwaarden te verbinden, welke vraag Van der Pot bevestigend beantwoordt: „wie het meerdere mag, mag ook het mindere", merkt spr. op dat dit adagium hem maar matig smaakt.

Het is een injectie van would-be logica, waaraan men maar al te gaarne een persoonlijk inzicht, een wensdroom weet op te hangen.

Het is hier niet de plaats om alle afdwalingen op dit gebied uit te stallen. Geen pen kan ze in volle omvang beschrijven. Spr. geeft enkele voorbeelden. Men zegt dat wanneer een andere schuldenaar in plaats van de vorige gesteld mag worden met omzetting der verbintenis (schuldvernieuwing), zulks zeker is toegelaten met instandhouding der verbintenis (schuldoverneming). Men zegt dat als de man beschikken kan over de goederen der gemeenschap of van de vrouw, hij zeker kan beheren. Men zegt dat als medeplichtigheid aan mislukte uitlokking strafbaar is, dan toch zeker aan gelukte uitlokking (Examenarrest 24 Jan. 1950 no. 287). Wanneer men een misdadiger mag doden, zo leren ons strafrechtphilosofen, dan toch zeker castreren. De vraag is gesteld of de Kroon bij wijze van gratie een onvoorwaardelijke straf in een voorwaardelijke mag omzetten. Het antwoord des ministers luidde ontkennend (circulaire 8 April 1921) en terecht, want een voorwaardelijke straf komt neer op een bevel tot niet tenuitvoerlegging en dat is een taak voor de rechter. Voorwaardelijk is dus niet *minder* dan onvoorwaardelijk, het is alleen *anders*. Dit sluit niet in, dat spr. aan de overheid die „gunsten" gaat uitdelen (in ruime zin, hij rekent hier een ogenblik ook de vergunning en de concessie onder) niet een zekere spelingsvrijheid zou willen toekennen tenzij opzet of tekst van wet of besluit zich daartegen verzet.

In dit alles ziet spr. wederom een reden om het administratieve recht een zelfstandig bestaan toe te kennen, het te erkennen „niet als uitzondering van of buit gemaakt op het burgerlijk regt, maar als een eigen, zelfstandig, oorspronkelijk regt" (Olivier, Proeve over de beperkingen van den eigendom door het politieregt, 1847, p. 9.)

Met deze opmerkingen meent spreker te mogen volstaan.

Mr H. J. MORREN [1]) kan begrijpen, dat de heren Fortuin

---

[1]) Wegens tijdgebrek heeft de heer Morren er op verzoek van de Voorzitter van afgezien zijn opmerkingen mondeling ter kennis van de vergadering te brengen.

en Hagen de samenvoeging van de woorden „voorwaardelijke beschikking" betreuren (blz. 4) of bezwaarlijk vinden (blz. 52). De heer Hagen merkt, ondanks zijn taalkundige bezwaren, op, dat het woord „voorwaardelijk" langzamerhand is ingeburgerd en hij stapt dan ook over die bezwaren heen. Voorwaardelijk betekent: met of onder een voorwaarde, en wij spreken van voorwaardelijke veroordeling, voorwaardelijke invrijheidstelling, voorwaardelijke verbintenis, voorwaardelijk bevel en wanneer de kinderen op school niet overgaan, spreekt men van een voorwaardelijke overgang.

Dat het woord „voorwaardelijk" civielrechtelijke associaties oproept, zoals Mr Fortuin betoogt (blz. 4 en 11, noot 1), schijnt de heer Morren echter niet juist. Uit het reeds vermelde blijkt, dat het woord „voorwaardelijk" ook buiten het domein van het privaatrecht voorkomt en daar is ingeburgerd. De vraag is nu echter, waar het accent moet liggen: op het voorwaardelijke of op de beschikking. Om de vraag juist te kunnen beantwoorden, zou men ook moeten weten wat onder beschikking wordt verstaan. Hieromtrent bestaat ook verschil van mening en voor hem is de vraag, wat het bestuur voor ogen gestaan heeft. Meent men, omdat het hier betreft een prae-advies voor de Vereniging voor Administratief Recht, dat het vanzelfsprekend is, dat de *administratiefrechtelijke* beschikking bedoeld is, of heeft men ook aan andere beschikkingen gedacht? Hij merkt op, dat het woord beschikking zowel in het publiek- als in het privaatrecht voorkomt.

Wanneer de Kroon van haar grondwettelijk recht van gratie gebruik maakt, dan kan men het desbetreffende Koninklijke besluit een beschikking noemen, die echter niet in het administratieve recht haar grondslag vindt.

Het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering spreekt enkele malen, o.a. in de artikelen 820 en 824, van presidiale beschikkingen.

Dat de prae-adviseurs omtrent de draagwijdte van de woorden „voorwaardelijke beschikking" in het onzekere verkeerd hebben, leidt de heer Morren o.m. af uit het prae-advies van Mr Hagen, waar op blz. 50 het woord „administratief" vóór „beschikking" wordt ingelast, terwijl dit in conclusie no. 1 op blz. 76 achterwege blijft. Hij vraagt zich in verband met het reeds opgemerkte af, of de definitie van Mr Hagen, dat de voorwaardelijke beschikking omschreven moet worden als de op een algemeen administratiefrechtelijk voorschrift steunende rechtshandeling van een overheidsorgaan, niet te beperkt is. Zijn definitie mist z.i. voldoende scherpte.

Prof. Van der Pot bindt de beschikking aan de beslissing van een bestuursorgaan. Juister acht hij de definitie van Mr Fortuin, maar zij is in zoverre nog te ruim, dat zij onderstelt, dat er steeds algemene regelen zijn.

De heren Fortuin en Hagen hebben naar zijn mening te veel

naar het administratieve recht, zoals dat in verschillende wetten is vervat, gekeken en naar de handelingen van lagere bestuursorganen en zo komt hij in het schuitje van Prof. Van Poelje, die spreekt over de smalle basis van de prae-adviezen.

Is het wel juist, dat een voorwaardelijke beschikking steeds op een administratiefrechtelijk voorschrift gegrond moet zijn? Hoe te denken wanneer het staatsrecht, strafrecht of burgerlijk recht betreft?

Wanneer de Staat op de begroting gelden beschikbaar stelt voor subsidies aan kunstenaars, op grond daarvan aan een kunstenaar een toelage verstrekt om een studiereis naar het buitenland te maken en daaraan een voorwaarde verbindt van het afstaan van een te maken schilderij, dan hebben wij niet te maken met enig staats- of administratiefrechtelijk voorschrift. Wanneer de Staat bijv. op grond van een begrotingspost aan een student een toelage geeft om de studie aan een universiteit mogelijk te maken, onder voorwaarde o.m., dat de betrokkene binnen een bepaalde tijd zijn examens doet en zich verbindt na afloop van zijn studie in dienst van het Rijk te treden, dan is er alweer geen staats- of administratiefrechtelijk voorschrift aan te wijzen. Terloops zij hierbij opgemerkt, dat een feitelijk zuiver wederkerige overeenkomst hier in de vorm van een eenzijdige beschikking wordt gegoten.

Beschikkingen van deze en soortgelijke aard worden dagelijks bij honderden door de administratie genomen en in dit verband wijst de heer Morren ook op de mening van Prof. Van der Pot, die Mr Fortuin op blz. 34 aanhaalt en die hij onjuist acht, dat bij subsidies alleen voorwaarden mogen worden gesteld met betrekking tot de *besteding*.

Mr Fortuin acht een vergunning tot wederopzegging een voorwaarde, die hem in strijd schijnt met artikel 12 van de Bioscoopwet. Is dit wel juist? Is hier wel een voorwaarde? Naar de mening van de heer Morren kan hij, die vergunning verleent, steeds een datum bepalen, waarop de vergunning zal eindigen, en een dergelijke bepaling staat naar zijn mening los van de mogelijkheid die de wet biedt om een verleende vergunning in te trekken. Een ontduiking van dergelijke bepalingen mag men hierin niet zien.

In de prae-adviezen vindt men weinig of niets over het stellen van voorwaarden, het wijzigen van voorwaarden of het aanvullen van voorwaarden in al die gevallen, waarin beschikkingen worden genomen, die niet steunen op een administratiefrechtelijk voorschrift. Alleen in het prae-advies van Mr Fortuin (blz. 12) kan men zijn mening vinden, hoe de overheid in deze zou moeten handelen. Dit neemt niet weg, dat de overheid wat dit betreft volkomen vrijheid geniet en eenmaal gestelde voorwaarden naar willekeur kan wijzigen of aanvullen, waartegenover de burgers geen enkel recht kunnen doen gelden. In het gesignaleerde geval van de kunst-

schilder, die een schilderij moet leveren, zou de overheid achteraf kunnen eisen, dat het schilderij van een bepaald formaat moet zijn of met een bepaalde verf moet zijn geschilderd, terwijl de betrokkene reeds met een ander formaat of met andere verf bezig was.

Hoewel de heer Morren niet gaarne zou beweren, dat de overheid van haar positie misbruik maakt, is de mogelijkheid daarvan al erg genoeg.

Mr Hagen wijst er in zijn prae-advies (blz. 57) op, dat de Kroon niet altijd consequent is. Inderdaad is dat zo, maar dat is heel goed te begrijpen, omdat dit het gevolg is van ons bestuursstelsel. Wanneer verschillende departementen en dus verschillende ambtenaren een zaak behandelen, kan men niet verwachten, dat er door de adviseurs van de Kroon steeds een gelijk standpunt wordt ingenomen. Een zeef, waardoor al deze beslissingen gaan, is er niet.

De terminologie van onze wetten loopt sterk uiteen, alweer een gevolg van het gesignaleerde stelsel. Soms leest men, dat een vergunning *wordt* geweigerd of ingetrokken, dan weer, dat zij *kan* worden geweigerd of ingetrokken. Een derde variant is, dat soms nog het woord „slechts" is ingelast. En tenslotte wordt soms nog vermeld, dat aan een vergunning voorwaarden kunnen worden verbonden, hetgeen in een ander geval wordt weggelaten, omdat het voor de steller der bepaling vanzelf spreekt, dat dit mogelijk is. Hier ligt naar mijn mening een taak voor de commissiewetgevingstechniek, die alles wat met het heden behandelde onderwerp verband houdt, in enige richtlijnen zou kunnen neerleggen en het zou wenselijk zijn, dat de departementen van algemeen bestuur zich dan daaraan hielden.

Ligt het niet op de weg der Vereniging voor Administratief Recht hierop de aandacht van de regering te vestigen?

ANTWOORD VAN DE EERSTE PRAE-ADVISEUR, Mr H. FORTUIN

Mr FORTUIN dankt het bestuur voor het in hem gestelde vertrouwen, dat tot uiting kwam door het verzoek over het vraagstuk van de voorwaardelijke beschikking een studie te schrijven. De voorzitter dankt hij voor de steun, die deze hem heeft gegeven door in zijn inleiding de grondslag van het door spreker uitgebrachte prae-advies te verduidelijken.

Veel van wat in het debat is gezegd, moet naar sprekers mening hierop berusten, dat niet voldoende duidelijk is geworden, wat hij tot uitdrukking heeft willen brengen. Met vele van de gemaakte opmerkingen kan hij zich dan ook volkomen verenigen.

Prof. Van Poelje heeft als zijn oordeel te kennen gegeven, dat bij beide prae-adviseurs de basis te smal is, zowel feitelijk als juridisch.

Er bestaat immers een geweldige verscheidenheid van beschikkingen, waarbij hij als voorbeeld wees op het waterstaatsrecht; er bestaan vele variaties en men had moeten nagaan wat met een voorwaarde wel en niet is te bereiken. Mr Fortuin geeft gaarne toe, dat de basis smal is en dat dit voor een gedeelte komt door gebrek aan practische en wellicht ook theoretische kennis. Daarnaast zijn nog andere factoren te noemen. Er was gebrek aan voldoende tijd voor de voorbereiding, mede veroorzaakt door velerlei ander werk. Er was ook een opzettelijke beperking, doordat hem verzocht was vooral aandacht te geven aan de voorwaardelijke beschikking in, wat genoemd werd, de economische wetgeving. Met name het waterstaatsrecht in de praktijk kon door spr. ter zijde worden gelaten. Nu is het merkwaardige resultaat dit, dat op het terrein van die economische wetgeving, althans voor zover door spr. onderzocht, niet veel moeilijkheden zijn ondervonden en er te dezer zake dan ook weinig jurisprudentie gevonden werd. Dat blijkt o.a. uit de behandeling van de wetten, welker uitvoering in handen ligt van de Kamers van Koophandel en Fabrieken; uit de Verkeerswetgeving; uit de regeling betreffende de voedselvoorziening, waarbij de zeer gewaardeerde medewerking is verkregen van ons medelid Mr F. W. ter Spill. Er is bovendien, naar spr.'s mening, een verschil in inzicht, in juridische methode. Men kan er van uitgaan, dat men van een juridisch fenomeen alle uitingen moet verzamelen, ze alle moet aanvaarden en ten slotte moet pogen ze in een overzichtelijke vorm bijeen te voegen.

Spreker gaat er echter van uit, dat men critisch te werk moet gaan, dat men van bepaalde richtlijnen moet uitgaan en aldus de stof moet bewerken. Dat men daarbij alles wat geschiedt — rijp en groen — moet overzien en daarmede rekening moet houden, is dan noch nodig noch gewenst. Hoe ver men zijn kennis moet uitstrekken alvorens een gefundeerd oordeel te kunnen geven, is evenwel een onderwerp op zichzelf.

N.a.v. de opmerking van Prof. Van Poelje over het gebruik maken van buitenlands recht zegt spreker, dat hij niet heeft willen betogen, dat men dit recht niet moet bestuderen en er niet zijn voordeel mee moet doen; hij heeft echter willen manen tot voorzichtigheid bij het gebruik maken van dit recht.

Spreker merkt vervolgens op, dat vele met het onderwerp samenhangende onderwerpen, die hij in zijn prae-advies niet heeft behandeld, tijdens het debat toch naar voren zijn gekomen. Aldus is niet nader ingegaan op de vraag, of aan goedkeuring voorwaarden kunnen worden verbonden, noch op een vergelijking met de regelen van burgerlijk recht, noch op de vraagstukken van nietigheid, vernietiging, intrekking. Wat spreker door een achterdeur heeft weggestuurd, is thans echter door de voordeur weer binnengekomen.

Sprekers mening t.a.v. het burgerlijke recht is, zo zegt hij, dat men de burgerrechtelijke termen in het administratieve recht wel mag gebruiken, maar dat men hier niet veel mee zal opschieten, als toch moet worden gedefinieerd wat men onder het begrip dient te verstaan. In plaats van te verwijzen, zoals Mr Van Wijk heeft gedaan, naar art. 1302 B.W., zou Mr Fortuin willen wijzen op art. 1301 B.W. Dit artikel is nu juist niet zonder meer bij de voorwaardelijke beschikking te gebruiken.

Prof. Rijpperda Wierdsma beantwoordt spreker met de opmerking, dat hij van mening is, dat uit het begin van par. 2 van zijn prae-advies toch wel blijkt wat hij bedoelt met „voorwaarde". Hij acht het mogelijk, dat de overheid bij een voorwaarde — liever wil hij spreken van vereiste — een tijdsbepaling inlijft; bij een vergunning tot wederopzeggens — spreker beantwoordt hiermede tevens Mr Keyzer — is er een condition potestative, als de vergunning geldt tot ze is ingetrokken. Mag men een vergunning steeds intrekken? Deze vraag heeft een ruimer aspect dan alleen de intrekking, omdat niet is voldaan aan de voorwaarden. Hier speelt ook de kwestie van nietigheid of vernietigbaarheid van beschikkingen een rol. Met opzet heeft spreker deze vragen, die een ruimer terrein bestrijken, ter zijde gelaten. Hetzelfde geldt voor de vraag van Prof. Vegting naar de bron van het rechtens verbindend worden van de inhoud van de voorwaardelijke begunstigende beschikking; is dit een één- of een tweezijdige rechtshandeling? Deze moeilijke vraag heeft spreker wel bekeken, maar met opzet heeft hij er niets over gezegd. Hij meende zich te moeten beperken — een beperking uit bescheidenheid, geen beperking in de zin van Goethe. Ook het vraagstuk van de goedkeuring — z.i. een beschikking van een ander karakter dan de beschikkingen, die op deze vergadering aan de orde zijn — heeft hij laten rusten.

Prof. Van Poelje heeft zich verzet tegen sprekers voorstelling, dat er strijd is tussen het standpunt van de H.R. en dat van de Kroon over de regel: wie het meerdere mag, is ook bevoegd tot het mindere. Ook Prof. Rijpperda Wierdsma heeft hierover gesproken. Z.i. hebben beide sprekers deze voorstelling te absoluut opgevat. Misschien heeft spreker de uitspraken van de Kroon te weinig serieus genomen. Het verschil tussen het adagium: publiek recht is publieke plicht en het algemene beginsel, dat men bij het verlenen van een vergunning voorwaarden mag stellen, is niet zo groot.

Volgens spreker mag men niet elke voorwaarde aan een vergunning verbinden. Ook Van der Pot komt trouwens tot deze conclusie: heeft men een bepaalde bevoegdheid verkregen, dan moet men ook binnen het kader van die bevoegdheid blijven. Het stellen van voorwaarden bij het verlenen van een vergunning kan in de praktijk gelijk staan met het weigeren van een vergunning. Daarom gaat het niet aan — spreker is dit geheel eens met Van der Pot —,

dat men voorwaarden verbindt aan een vergunning, wanneer men alleen bij weigering beroep kan aantekenen. Spr. weet wel en heeft ook aangegeven, dat men zich in de praktijk hieraan niet houdt, maar hij kan onmogelijk alles wat gebeurt juist vinden, omdat het geschiedt.

Mr Fortuin merkt vervolgens op, dat détournement de pouvoir een begrip is, waarmede de juristen zo maar niets kunnen beginnen. De Kroon zou als er sprake is van détournement de pouvoir kunnen vernietigen wegens strijd met het algemeen belang. Voor de rechter zou men er mede kunnen aankomen d.m.v. een onrechtmatige daad.

Spr. wijst er op, dat Okma in zijn belangwekkende boek „Misbruik van recht" er zo terecht op heeft gewezen, dat er ook sprake kan zijn van „détournement de pouvoir' 'of van het ruimere „abus de droit", zonder dat van een onrechtmatige daad kan worden gesproken.

Volgens spreker moet het stellen van voorwaarden zo worden gezien, dat dit alleen kan worden gedaan binnen het kader van de wettelijke regeling.

Spreker vindt het teleurstellend, dat, als naar beperkingen van de bevoegdheid tot het stellen van voorwaarden wordt gezocht, deze zo moeilijk te vinden zijn. Voor een behoorlijke rechtsbedeling acht Mr Fortuin het echter wenselijk, dat men van bezwarende voorwaarden in beroep kan komen; geeft de wetgever deze mogelijkheid niet, maar wordt alleen bij weigering beroep toegekend, dan moeten z.i. ook geen voorwaarden worden gesteld. Als algemene regel wil spreker stellen, dat voorwaarden aan een vergunning verbonden mogen worden, als men van een verlening onder voorwaarden in beroep kan komen. Kan dit niet, dan moeten ook geen voorwaarden worden gesteld.

Met Mr Van der Meide is spreker het eens, dat hij wellicht niet geheel duidelijk is geweest. Ook spreker is er van uit gegaan, dat het, zelfs daar waar men er van moet uit gaan, dat geen voorwaarden kunnen worden gesteld, wel eens noodzakelijk kan zijn voorwaarden te stellen.

Tenslotte zegt spreker, dat de lijn, die door zijn prae-advies loopt, is te formuleren als volgt: het stellen van voorwaarden bij het verlenen van een vergunning is over het algemeen mogelijk, mits men strikt blijft binnen de gegeven opdracht en mits het nemen van maatregelen bij het niet nakomen van de voorwaarden mogelijk is.

ANTWOORD VAN DE TWEEDE PRAE-ADVISEUR, Mr A. J. HAGEN

De heer Mr A. J. HAGEN, prae-adviseur, constateert dat, hoewel het prae-advies van de heer Fortuin meer aandacht en ook meer

bestrijding heeft ondervonden, voor hem toch nog stof genoeg overblijft ter beantwoording van de sprekers. Spreker sluit zich aan bij de opmerking van Prof. Van Poelje, dat de belangrijkheid van het onderwerp meer in de praktijk van het bestuursrecht tot uiting komt; hij releveert in dit verband de slotopmerking in zijn praeadvies. Spreker had gehoopt, dat die praktijk wel in het debat ruimschoots naar voren zou komen, doch hierin is hij een weinig teleurgesteld. Prof. Huart heeft eens gezegd dat het te veel voorkomt dat de meningen van auteurs tegen elkaar worden uitgespeeld, zonder dat men nagaat het jus quod *est*; de praktijk moet men bij de beoefening van het administratieve recht steeds ter dege in het oog houden.

Spreker kan zich wel aansluiten bij de door verschillende sprekers gemaakte opmerkingen over het nut van kennisneming van begrippen, constructies, analyses van het civiele recht; in zijn praeadvies deed hij daarvan bij zijn begripsbepaling ook blijken; hij wees echter tevens op de gevaren, die b.v. uitkomen bij Fleiner, die de „Auflage" geen voorwaarde noemt.

Wat deze begripsbepaling betreft kan spreker instemmen met de opmerking van Prof. Van Poelje, dat het voorwaardelijke oordeel (b.v. de voorwaardelijke verhoging van een leerling) niet onbelangrijk is; hij blijft evenwel van oordeel dat dit *bij de begripsbepaling* van de voorwaardelijke beschikking geen rol speelt, en dat men daar dus uitsluitend te maken heeft met de door hem genoemde drie soorten van voorwaarden.

De heer Keyzer heeft gezegd dat er bij een verbintenis onder opschortende voorwaarde nog geen verbintenis is; wil men van een beschikking onder opschortende voorwaarde kunnen spreken, dan zou daar dus evenmin reeds een beschikking tot stand zijn gekomen; spreker meent evenwel dat dit toch een miskenning is van de werkelijkheid. Ook heeft de heer Keyzer ontkend dat de potestatieve voorwaarde (1292 B.W.) in het administratieve recht voorkomt; spreker is van een andere mening; in het administratieve recht is immers schering en inslag een verplichtende voorwaarde, met vervalbepaling in geval van niet nakoming; dit is naar zijn mening een potestatieve voorwaarde, al heeft die ook andere rechtsgevolgen dan in het verbintenissenrecht.

In het tweede deel van zijn prae-advies heeft spreker het adagium „Wie het meerdere mag, mag ook het mindere" besproken; hij meent dat de juistheid van zijn zienswijze terzake door de debaters niet is aangetast; de regel is aanvaardbaar, doch niet „onvoorwaardelijk"; aldus ook de Hoge Raad die verschillende restricties erkent: het karakter van de beschikking, het positieve recht, enz.; spreker blijft zich, ook na het debat, daarbij aansluiten.

De vraag, of voorwaarden kunnen worden gesteld indien alleen tegen weigering beroep is opengesteld, heeft spreker in zijn prae-

advies niet behandeld, aangezien hij niet inziet, dat dit een probleem zou zijn. In zijn opvatting kan een voorwaarde in dit geval zeer wel toelaatbaar zijn; aldus ook de Kroon ad art. 15 Armenwet (vgl. Gemeentestem 12 Mei 1951); het K.B. van 16 Januari 1940 betrof een Zonnestraalcollecte, waarvoor vergunning verleend was met bepaling dat zij niet zou gelden voor het collecteren aan de huizen; de Kroon vond een mogelijkheid een beroep daartegen ontvankelijk te verklaren met de constructie dat het stellen van voorwaarden neerkomt op een gedeeltelijke weigering; deze constructie zal evenwel niet in alle gevallen mogelijk zijn.

Met de onderscheiding die Prof. Van Poelje maakte van drie soorten beschikkingen, waarbij voorwaarden resp. niet (art. 75 L.O.-wet), beperkt (politievergunningen) en heel algemeen wel (concessie, subsidie) mogelijk zijn, kan spreker zich verenigen, daar zij naar zijn mening verhelderend is. Ook geeft spreker Prof. Van Poelje toe, dat men niet uitsluitend moet denken aan de beschikkingen van Rijk, provincie en gemeente; inderdaad ligt ook elders een groot materiaal; de tijd was evenwel te beperkt om dit alles te verwerken.

Prof. Polak heeft gevraagd waarom een verplichtende voorwaarde bij een belastende beschikking niet mogelijk zou zijn. Spreker stelde in zijn prae-advies dat zulk een voorwaarde in die beschikking niet past; hij kan zich dat ook thans nog niet voorstellen; wel kan uiteraard zich het geval voordoen, dat aan een verplichting een nevenverplichting verbonden is, maar van een voorwaardelijke verplichting is dan toch geen sprake.

De vraag van de heer Keyzer of gratieverlening onder verplichtende voorwaarden mogelijk is, beantwoordt spreker conform Pompe (Handboek Strafrecht) ontkennend; wel vinden ontbindende en opschortende voorwaarde hier toepassing, na 1945 is de ontbindende voorwaarde regelmatige praktijk geworden. Hier ligt evenwel zeker een probleem; er zijn auteurs die tegen deze praktijk grondwettelijke bezwaren zien. Men zij ook hier voorzichtig met het stellen van te algemene regels.

Op de vraag van de heer Van der Meide of niet wat concretere regels mogelijk zijn ten aanzien van het probleem wanneer wel en wanneer niet voorwaarden aan een beschikking kunnen worden verbonden, antwoordt spreker dat hij de mogelijkheid niet ziet hier meer te bereiken dan in zijn prae-advies is aangegeven.

Spreker komt nu tot het derde deel van zijn prae-advies, waarin hij handelde over de gevolgen van de ontoelaatbare voorwaarde. De heer Van der Meide heeft de nadere eisen die de Woningwet mogelijk maakt ter sprake gebracht in verband met het in het prae-advies besproken vonnis van de rechtbank van Middelburg; het betoog dat de besproken bepaling in een ontheffing niet is een voorwaarde doch een nadere eis acht spreker niet houdbaar; naar

zijn mening is dit zeker een voorwaarde, of het daarnaast ook nog een nadere eis is, daarover valt z.i. te twisten.

Prof. Polak heeft de vraag besproken of in geval een ongeoorloofde voorwaarde is gesteld dit moet leiden tot nietigheid van alleen die voorwaarde of van de gehele beschikking. Spreker heeft te dezer zake in zijn prae-advies, blz. 68 en 69, twee K.B.'s besproken, en betoogd, dat men niet te spoedig moet concluderen tot vernietigbaarheid van de gehele beschikking, doch liever als het even kan tot nietigheid van alleen de voorwaarde. Naar aanleiding van het door Prof. Polak besproken geval van de juffrouw in de verlofslocaliteit, waarover de Hoge Raad in 1929 te oordelen had (zie prae-advies Fortuin, blz. 23, noot 1), merkt spreker op, dat er in bepaalde gevallen wel reden kan zijn voor vernietiging van de gehele beschikking; algemene regels acht hij echter ook hier moeilijk te stellen.

Spreker kan het niet eens zijn met de door de heer Van Wijk verdedigde opvatting dat de overheid ook politiedwang kan of mag oefenen welke de strekking heeft tot nakoming van de voorwaarden te geraken. Intrekking van de beschikking leidt inderdaad niet steeds tot een goede oplossing, met name niet bij de beschikking die een eenmalige handeling vergunt (zie prae-advies blz. 74). Heeft men een bepaling als art. 73 lid 6 van de Woningwet, ook door Van der Pot vermeld, dan kan met politiedwang de nakoming van de voorwaarden worden verzekerd, maar zonder zulk een bepaling ziet spreker daartoe geen mogelijkheid. Men kan dit als een leemte gevoelen, waarin misschien zou kunnen worden voorzien door invoering van de dwangsom in het administratieve recht; een wettelijke regeling zou daarvoor echter uiteraard nodig zijn.

Prof. Vegting heeft over de hoofden van de prae-adviseurs heen Prof. Wiarda aangevallen, die in zijn dissertatie „Overeenkomsten met overheidslichamen" betoogd heeft dat de grondslag van de beschikking een eenzijdige handeling is; waar zulk een eenzijdige handeling geen verplichtingen kan scheppen moet de overheid de vorm van een overeenkomst gebruiken. Spreker heeft hierover in zijn prae-advies terloops gesproken bij de behandeling van de vraag wat kan geschieden als de voorwaarden van een beschikking niet worden nageleefd. Juist met het oog op deze vraag heeft nu Prof. Vegting betoogd dat de grondslag van de beschikking een tweezijdige handeling is. Spreker sluit zich liever aan bij Wiarda; naar zijn mening sluit men het oog voor het rechtskarakter van de beschikking indien men daaraan een tweezijdige handeling ten grondslag legt. Iets anders is het, wanneer men betoogt dat de rechtsverbindendheid van de in de voorwaarden neergelegde verplichtingen pas ontstaat door aanvaarding van de beschikking, door het gebruik maken er van; ook spreker ziet de verplichting tot nakoming van de voorwaarden eerst

daardoor ontstaan, doch van een overeenkomst kan, zoals hij op blz. 73 van zijn prae-advies betoogde, slechts sprake zijn, indien de aanvaarding uitdrukkelijk in de beschikking als eis is gesteld, hetgeen het geval was in de beide door spr. aangehaalde voorbeelden. Zo bevat het K.B. van 27 April 1938, Stbl. 684, een bepaling, dat geen rijksbijdrage als bedoeld in art. 12 Boswet 1922 wordt verleend dan op voorwaarde dat de begunstigde haar jegens de minister aanvaardt bij een schriftelijke overeenkomst. Spreker vermoedt, dat deze figuur in de praktijk ook wel door lagere organen zal worden toegepast. In bepaalde gevallen — in het bijzonder bij verlening van subsidies waarop geen wettelijke aanspraak bestaat — kan de methode zeer wel aanvaardbaar en nuttig zijn.

Indien spreker de heer Van Wijk goed heeft begrepen toen deze de Hinderwet ter sprake bracht en zeide dat de Overheid bij de uitvoering van deze wet als het ware optreedt als een soort zaakwaarnemer voor de particuliere buren, dan zou deze dezelfde mening huldigen als Van Praag, die in Gemeentebestuur 1927, blz. 506 e.v., en in Themis 1929 no. 2 het Krul-arrest van 1914 heeft bestreden, waarbij de Hoge Raad besliste, dat een actie tot schadevergoeding ex art. 1401 B.W. door de buren ingesteld ontvankelijk is, ook indien hij die de schade veroorzaakte de voorwaarden van de desbetreffende Hinderwetvergunning heeft nageleefd; Van Praag is van mening dat voor zulk een actie bij de burgerlijke rechter geen plaats is. Spreker kan deze mening niet delen en acht het genoemde arrest juist.

De VOORZITTER dankt de beide prae-adviseurs voor het werk, dat zij voor de prae-adviezen hebben verricht. Spreker gelooft dat èn in de prae-adviezen èn in de discussie veel waardevolle opmerkingen zijn gemaakt, welke er toe hebben geleid, dat op het punt van de voorwaardelijke beschikking grotere klaarheid is gekomen. Spreker hoopt, dat de commissie Algemene Bepalingen hiermede haar voordeel zal kunnen doen.

De Voorzitter sluit hierna de vergadering.

AAN TE BRENGEN WIJZIGINGEN IN HET PRAE-ADVIES DE VOORWAARDELIJKE BESCHIKKING

Blz.	4	regel	11	v.b.	i.p.v. gehandhaafd: gehandeld.
„	18	„	17	v.o.	„lid 1", lees: „lid 2".
„	25	„	2	v.o.	„eerstgenoemde", lees: „genoemde".
„	30	„	17	v.b.	tussen „wederopzegging" en „voor" in te voegen: ,
„	32	„	14	v.o.	„staande in" moet vervallen.
„	41	noot	3		„213", lees: „224; vgl. ook blz. 213".
		noot	5		aan te vullen met: „Zie ook Huart, Verspreide geschriften, blz. 22 noot 1 en blz. 26".
„	43	regel	12	v.b.	tussen „uitdrukkelijke" en „regel" in te voegen: „algemene".

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 *f* 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 administratief 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

XXII De voorwaardelijke beschikking.
Prae-adviezen, uitgebracht door Mr H. Fortuin en Mr A. J. Hagen voor de alg. verg. op 18 Mei 1951 ..... „ 1,90

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.