GESCHRIFTEN VAN DE VERENIGING VOOR ADMINISTRATIEF RECHT

XXXVII

DE VERHOUDING VAN ADMINISTRATIEVE SANCTIES EN STRAFFEN

VERSLAG VAN DE ALGEMENE VERGADERING GEHOUDEN TE UTRECHT OP 31 MEI 1957, TER BEHANDELING VAN DE PRAEADVIEZEN VAN

MR. A. D. BELINFANTE

EN

MR. A. MULDER

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

7

GESCHRIFTEN VAN DE VERENIGING VOOR
ADMINISTRATIEF RECHT

XXXVII

DE VERHOUDING VAN ADMINISTRATIEVE SANCTIES EN STRAFFEN

VERSLAG VAN DE ALGEMENE VERGADERING GEHOUDEN
TE UTRECHT OP 31 MEI 1957, TER BEHANDELING
VAN DE PRAEADVIEZEN VAN

MR. A. D. BELINFANTE
EN
MR. A. MULDER

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

INHOUD

I. OPENINGSREDE VAN PROF. MR. A. M. DONNER 5

II. BERAADSLAGING OVER DE PRAEADVIEZEN 9
prof. mr. W. F. Prins
mr. F. R. Böhtlingk
mr. B. L. de Regt
prof. dr. G. A. van Poelje
mr. P. Verloren van Themaat
mr. M. Bosboom
mr. J. Van Dooijeweert

ANTWOORDEN PRAEADVISEURS 23
mr. A. D. Belinfante
mr. A. Mulder
prof. mr. A. M. Donner (slotwoord)

III. VERSLAG VAN DE HUISHOUDELIJKE VERGADERING . . 33
Bijlage I Jaarverslag 1956
Bijlage II Rekening en verantwoording over 1956 en begroting 1957

IV. SAMENSTELLING BESTUUR; AANVULLING LEDENLIJST . 40

I

OPENINGSREDE PROF. MR. A. M. DONNER

De voorzitter, *prof. mr. A. M. Donner*, opent de vergadering met het uitspreken van de volgende rede:

Alvorens de beide referaten in bespreking te geven, acht ik mij geroepen uw aandacht voor enkele ogenblikken te bepalen bij één van de drie overledenen, die wij bij de aanvang van deze vergadering herdachten. Ik bedoel natuurlijk Vegting. Aan de grote betekenis van Kranenburg en aan de verdiensten van Wierda doet men niets tekort, wanneer onze aandacht zich vooral richt op degene wiens arbeidsterrein zo volkomen samenviel met dat van onze vereniging.

Pas op betrekkelijk late leeftijd tot publiceren gekomen – hij liep reeds tegen de veertig toen hij promoveerde – heeft Vegting sindsdien de Nederlandse rechtswetenschap verrijkt met een gehele reeks van geschriften.

Zijn dissertatie over de Gemeentelijke verordeningsbevoegdheid en het burgerlijk recht was ontstaan uit de beantwoording van een door zijn eigen alma mater, de Gemeentelijke Universiteit van Amsterdam, uitgeschreven prijsvraag. Het antwoord zou met goud zijn bekroond, wanneer niet de faculteit van oordeel ware geweest, dat men iemand, die het doctoraal examen reeds tien jaren achter de rug had, niet meer tot de „studerenden" kon rekenen, tot wie de prijsvraag was gericht. Vijf jaar later, in 1946, verscheen, wellicht als vrucht van de lange avonden van de bezettingstijd zijn „Publiek domein en zaken buiten den handel", een werk, dat enkele jaren later de ongewone onderscheiding genoot in het Frans te worden vertaald. Ongeveer tegelijkertijd trad hij op als buitengewoon hoogleraar in het administratiefrecht, de eerste die aan een Nederlandse Universiteit een aparte leerstoel voor dit vak bezette. In de daarop volgende jaren zijn tal van artikelen van zijn hand verschenen. Hij diende onze vereniging als prae-adviseur over de gemeentelijke verordeningsbevoegdheid en op de Nederlandse Juristen Vereniging refereerde hij over schadevergoeding terzake van rechtmatige overheidsdaden. Hij bewerkte de inleiding van Kranenburg in 1951 en hield dit boek in de snel opeenvolgende drukken bij. In het verzamelwerk „Nederlands Bestuursrecht" keerde deze gewezen Chef van de afdeling Onderwijs der Amsterdamse Gemeentesecretarie tot zijn oude liefde terug met een lange bijdrage over het onderwijsrecht. Bedenkt men dat hij daarnaast nog tijd vond voor de vele nevenwerkzaamheden, die tegenwoordig welhaast tot de normale onderdelen van het juridisch hoogleraarschap schijnen te behoren – ik noem slechts het Secretariaat van de Senaat der Gemeente-

lijke Universiteit en het voorzitterschap van het Scheidsgerecht voor de ambtenaren der Gemeente Amsterdam – dan begrijpen wij allen de verbazing en bewondering waarmede in 1954 het eerste deel van zijn „Het algemeen Nederlands administratief recht" werd ontvangen. In dat eerste deel werd het tweede deel reeds aangekondigd. Het is het laatste wat hij in dit leven nog heeft mogen afmaken. Nog op zijn laatste ziekbed heeft hij de drukproeven gecorrigeerd. Maar toen het werk dit voorjaar verscheen droeg het een bewogen voorwoord van G. van den Bergh mee, dat begint met de zin: „In ieder kind leeft de ouder, in ieder boek de schrijver voort". Vegting zelf hadden wij moeten verliezen.

Overziet men Vegtings gehele oeuvre, dan openbaart zich daarin een merkwaardige eenheid. De rede, waarmede hij het hoogleraarschap aanvaardde, over „Plaats en aard van het administratief recht" is opgezet als een antwoord op de vraag naar de verhouding van dit recht tot de andere delen van het recht, maar na enkele opmerkingen over de verhouding tot het strafrecht, het staatsrecht en het procesrecht komt hij tot de zaak die hem bezig houdt en die drie kwart van de rede beslaat: „de vraag van de betrekking tusschen administratief recht en privaatrecht... welker beantwoording van grote betekenis is voor de practijk van de rechtstoepassing". Dat is inderdaad de vraag, die zijn hele wetenschappelijk werk heeft doortrokken. Al in zijn proefschrift wijdt hij daaraan veel aandacht. Zijn geschrift over het publiek domein is aan die hele probleemstelling ontsproten. Het is het onderwerp, dat hem als 't ware door de lessen van zijn beide meest bewonderde leermeesters, Paul Scholten en F. G. Scheltema is ingegeven en waarin hij aan door hen geponeerde stellingen kan voortspinnen. Diezelfde vraag naar de verhouding van administratiefrecht en privaatrecht beheerst ook de beide delen van zijn hoofdwerk én wat betreft de systematiek én wat de keuze der behandelde stof betreft.

Voor Vegting was – het is u bekend – het privaatrecht het gewone recht, het administratiefrecht het uitzonderingsrecht. „Ons geschreven administratiefrecht – de incidentele wijze waarop het is gegroeid wijst hier reeds op – is ten eenenmale ontoereikend om voor alle optreden der overheid in rechte het passende objectieve recht te leveren", aldus zijn inaugurele oratie. Moeten nu die lacunes worden opgevuld door een beroep op ongeschreven publiekrecht, op een in de wet niet te vinden publiek contractenrecht of op een publiekrechtelijk eigendomsbegrip? Dat zou alleen gerechtvaardigd zijn, aldus Vegting, wanneer het wezen van de zaak of de rechtshistorie er ons toe dwongen. Een wezenlijk verschil tussen publiek- en privaatrecht bestond voor Vegting niet. Of het één dan wel het ander van toepassing was, werd naar zijn mening – en hij volgde daarin zijn leermeester Scheltema – beslist door de vraag naar de regel van geschreven recht, die toepasselijk is en is niet af te leiden uit de aard der rechtsverhouding, want in be-

ginsel zijn de rechtsverhoudingen, die door het administratiefrecht en het privaatrecht worden geregeld niet verschillend. Eerst de omstandigheid, dat de wetgever een bijzondere, van het gewone recht afwijkende regeling treft, maakt die rechtsverhouding publiekrechtelijk. Met een zekere voorkeur stond Vegting vaak stil bij voorbeelden, waar viel te demonstreren, hoe daar de beoogde resultaten door de wetgever zowel langs de weg van privaatrecht als langs de weg van een administratiefrechtelijke regeling zijn doel kon bereiken. Dat is wellicht ook één van de redenen, waarom hij in zijn boek over het Nederlandse administratiefrecht vaak bladzijden lang uiteenzet hoe het overeenkomstige Frans recht is. Telkens roept hij den lezer als 't ware op te zien, dat wat ginds door de jurisprudentie van de administratieve rechter, dus langs de weg van het administratief gewoonterecht is bereikt, ten onzent niet slechter is opgelost langs de privaatrechtelijke weg.

Karakteristiek is de passage ook, waar hij zich in het tweede deel even op het overigens maar spaarzamelijk door hem betreden terrein van de rechtspolitiek waagt. Daar n.l. waar hij spreekt over de noodzaak om een van het gewone arbeidsrecht afwijkend ambtenarenrecht te handhaven. Hij acht zulke noodzaak niet aanwezig en spreekt de hoop uit, dat het vraagstuk toch door alle betrokkenen met de nodige *nuchterheid* en *zakelijkheid* zal worden benaderd. Waar anderen hier wel een wezenlijk onderscheid zien, acht hij dat een werken met *imponderabilia*, die buiten het gezichtsveld van de jurist liggen.

Waar dus voor hem in het wezen der rechtsverhoudingen geen grond lag voor het onderscheiden van publiek- en privaatrecht, daar loste de vraag naar de toepasselijkheid van het ene dan wel het andere complex van rechtsregels zich voor hem op in een interpretatiekwestie. Maar bij die interpretatie speelde dan bij Vegting een grote rol de rechtshistorie. Wat was de rechtstoestand geweest, waarin de codificatie van ons burgerlijk recht plaats vond? Zou er soms waarheid schuilen in de wel geponeerde stelling, dat de codificatie aan toepasselijkheid van de nieuwe wetboeken op de rechtsbetrekkingen tussen overheid en burger niet kán hebben gedacht, omdat dit een voor hem geheel vreemde gedachte zou zijn geweest. Ziedaar het motief voor het met zoveel liefde ondernomen rechtshistorisch onderzoek, dat wij in zijn geschrift over het publiek domein neergelegd vinden. Het moet Vegting een grote voldoening zijn geweest, dat zijn speuren hem tot een volkomen ontkenning kon leiden. Zeker in zijn overtuiging en in de resultaten van zijn onderzoek is hij vanaf 1946 de voorman geworden van de school, die consequent volhoudt dat het privaatrecht het gewone recht is, dat ook geldt voor de overheid, tenzij bijzondere voorschriften van administratiefrecht daarop inbreuk maken. Reeds het eerste deel, maar vooral het tweede deel van zijn hoofdwerk bevat één voortdurende aanval op alles, wat zich daar niet mee verdraagt. Neem het tweede deel maar in de hand en zie, wat daar wordt be-

sproken voordat het in elk werk over administratiefrecht obligate slot over de administratieve rechtspraak wordt bereikt. Eerst gaat het over de overheid als ondernemster, dan over de rechtspositie van het overheidspersoneel en daarna over de zaken van de openbare dienst, kortom dé punten waar administratiefrecht en privaatrecht elkaar voortdurend raken en aanvullen.

In deze voorkeur openbaart zich aan ons niet alleen de analytische positivist, die Vegting zeer bewust was, niet alleen ook de Nederlander, die zich ertoe zette om het eigen rechtsstelsel te verdedigen tegen allerlei import uit het droit administratif en het Verwaltungsrecht, welke daarbij in het geheel niet pasten en het ook bepaald niet verrijkten, maar vooral de jurist, die juist op die scheidslijn de gevaren zag van willekeur en rechtsonzekerheid en die door het trekken van duidelijke lijnen de twijfel, wat rechtens is, wilde verjagen. Door zijn telkens weer attaqueren van wat hij als bestuurlijke humbug en slordig redeneren zag, heeft hij voor de rechtspractijk meer dan een nieuw perspectief geboden en de rechtswetenschap, ook waar zij hem niet aanstonds volgde, tot nadere bezinning en betere oriëntatie genoopt.

Dezer dagen verscheen het door Van der Pot geschreven deel van de geschiedenis der Nederlandse Staatsrechtswetenschap – dat men iedere jurist niet genoeg ter lezing kan aanbevelen. Voor een aparte beschrijving van de geschiedenis der wetenschap van het Nederlandse administratiefrecht is het nog wat vroeg – maar men waagt zich niet aan onverantwoorde voorspellingen, wanneer men veronderstelt, dat Vegting daarin, zou ze nog eens verschijnen, een belangrijke en zeer eigen plaats zal innemen. Wat daar niet in zal staan, is wat wij nu nog allen weten, dat hij ook zulk een prettig en hulpvaardig mens was. Hij heeft zich nooit op de voorgrond gedrongen, maar waar hij desniettemin toch op de voorgrond kwam, nam hij ieder in door de vriendschappelijke vorm waarin hij zijn beslistheid en initiatief wist te kleden en door de vanzelfsprekendheid waarmede hij ook in kleine dingen steeds weer voor velen klaar stond.

Een van de sieraden van onze vereniging is van ons weggenomen.

II

BERAADSLAGING OVER DE PRAEADVIEZEN

Prof. mr. W.F. Prins begint met op te merken, dat de tweede preadviseur zich op blz. 53/54 heeft verdiept in veronderstellingen omtrent de niet uitgesproken gedachten van anderen zoals Vegting, Van der Poel en hemzelf, waarvan hij betwijfelt, of de geciteerde schrijvers zichzelf in deze spiegel zullen herkennen. Wat Van der Poel betreft weet spreker wel zeker van niet en ook vraagt hij zich af, waarom de preadviseur sprekers opvatting, dat politiedwang niet afhankelijk is van een uitdrukkelijke wettelijke bevoegdverklaring, meent te moeten terugbrengen tot de opvatting, dat de overheid tot een prestatie van de burger gerechtigd is. In sprekers preadvies van 1954 staat, dat geen uitdrukkelijke bevoegdverklaring nodig is, omdat politiedwang niets anders is dan directe feitelijke handhaving van de rechtsorde, het verwijderen van het onregelmatige, en dat daarin nu juist de politiedwang onderscheiden is van vrijwel alle andere sancties, welke (met uitzondering van de nietigheid) alleen maar een speculatieve werking, te weten psychologische dwang, bezitten. De mededeling van de preadviseur op blz. 48, dat in het preadvies van spreker van 1954 geen bepaald standpunt ten opzichte van de verhouding tussen politiedwang en administratieve sancties wordt uitgesproken is derhalve onjuist. Uit hetgeen mr. Mulder op blz. 67 schrijft maakt spr. op, dat de preadviseur en hij het geheel met elkaar eens zijn.

Spreker wijst er op, dat de preadviseurs niet aangegeven hebben, wat zij onder sancties verstaan. Een goede begripsbepaling is van belang, omdat b.v. Logemann de handhavingsmiddelen niet tot de sancties rekent, doch alleen die maatregelen die uitsluitend tot afschrikking of als représaille dienen. Sanctie is nu een woord, waarvan de betekenis niet aanstonds voor een ieder duidelijk is, zoals ook blijkt uit het feit, dat men soms spreekt van sancties op normen en soms van sancties op overtredingen. Deze schijnbare tegenstrijdigheid komt tot oplossing, wanneer men teruggaat tot de oorspronkelijke betekenis van sanctie, welke is heiliging, onschendbaarverklaring en afgeleid daarvan, plechtige afkondiging. Daaruit hebben zich dan verder de betekenissen ontwikkeld van (positiverend): bekrachtiging, en (als negativering van het onregelmatige) nietigheid, politiedwang, Zwangsstrafe (gijzeling en dwangsom), straf en met aan het eind van de reeks: straf in de engere betekenis van vergelding van schuld. Nu is de vraag waarvoor wij op het ogenblik staan deze: waar is de plaats van de administratieve sanctie en waar die van de straf in engere zin. Enerzijds is er de overtuiging, dat de strafrechter in veel gevallen niet

het aangewezen orgaan is om de omvang van de sanctie te bepalen – anderzijds is er de overweging, dat sommige sancties zo diep ingrijpen, dat daaraan een rechter moet te pas komen. Indien hier de rechter aan te pas moet komen, dan zal dit volgens spreker niet altijd behoeven te zijn de strafrechter.

Op deze plaats dient naar de mening van spreker aandacht gewijd te worden aan de man wiens opvattingen naar sprekers gevoelen in het middelpunt van de discussie hadden behoren te staan, n.l. de opvattingen van Van der Poel, die nu reeds zo lang met nadruk erop pleegt te wijzen, dat wij tengevolge van de inlijving bij Frankrijk uit het rechte spoor zijn geraakt, doordat de Code Pénal ons de indruk heeft opgedrongen alsof alles wat naar zijn aard „straf" is over één kam moet worden geschoren en van nature bij de strafrechter thuis hoort. Misschien moet men zeggen, dat het niet de Franse inlijving is geweest, die ons dat onheil bezorgd heeft, maar de vereniging met België, want zonder deze vereniging waren wij in 1814 ongetwijfeld teruggekeerd tot het oude patroon: aan de strafrechter behoort het terrein van het criminele, de rest behoort elders. In de ontwerpen van een nationale codificatie van 1815 vindt men dat nog zeer nauwkeurig uitgewerkt; daar vindt men weer terug de drie categorieën van het crimineel, het crimineel-composibel en het civiel; en dit civiel omvat aan strafrecht de vervolging wegens boeten en breuken ter zake van overtredingen van politie, wanneer daarop geen zwaardere vervangende straf gesteld is dan 3 maanden confinement of 6 maanden bannissement, en de vervolging van geringe excessen en ongeregeldheden, waarop geen bepaalde straf gesteld is.

Met de opmerking van de beide preadviseurs, dat men weinig opschiet met het zoeken naar een essentieel onderscheid tussen misdrijven en overtredingen hebben zij volgens spreker geen ongelijk, doch spreker wijst er op, dat reeds in 1900 De Savornin Lohman gezegd heeft, dat het geen zin heeft om over rechtsdelicten en wetsdelicten of misdrijven en overtredingen te spreken als *feiten* van verschillend karakter. Een feit kan op zichzelf van alles wezen. Het gaat er om uit welk oogpunt de wetgever het wil beschouwen, dat wil zeggen, op welke wijze hij het wil bejegenen: met een maatregel die strekt tot vergelding van schuld of met een maatregel, welke dient om de betrokkene en anderen in te scherpen, dat niet-naleving van het gebod of verbod niet kan worden geduld. Of korter gezegd met Binding: met een straf als „drastischer Denkzettel". Het bijeenbrengen van alles wat op strafrecht leek in één wetboek of althans te onderwerpen aan de beginselen van dat wetboek heeft er toe geleid, dat wij die tweede functie van de straf zijn gaan wegdenken. Al het werk van de strafrechter staat (in theorie) onder de gedachte, dat straf vergelding is van schuld en dat zonder schuld geen straf gerechtvaardigd kan zijn en die opvatting wordt door de jurisprudentie zelfs doorgezet wanneer de wet (zoals in het geval van de contraveniërende schipper) het tegendeel wil. Wat

dat betreft is het nu van belang, dat ook uit de strafrechtelijke hoek een nieuw geluid opkomt. Spreker wijst op Van Eck. Deze auteur ziet in deze richting zelfs een oplossing van het probleem van de delinquent met gewetensdwang. Hij stelt het zo, dat men de veroordeling van de veeboer, die principieel weigert om zich aan te sluiten bij een provinciale gezondheidsdienst, wel kan aanvaarden wanneer die veroordeling beperkt blijft tot een geldboete en verbeurdverklaring van het vee, want dat is geen werkelijk vergeldingsstrafrecht. Van Eck werpt echter wel de vraag op, of hier niet een eleganter vorm dan een strafrechtelijke berechting meer aangewezen zou zijn. Deze vraag beantwoordt spreker volmondig met ja. Waarom kunnen b.v. de koeien niet – evenals b.v. verdovende middelen die aangetroffen worden op een plaats, waar zij niet horen – van rechtswege vervallen aan de staat? Hiermede belanden wij – zo merkt spreker op – bij wat de tweede preadviseur met een zeker afgrijzen noemt: de automatische straffen, zoals het belastingrecht die kent. Spreker ziet het als een volkomen onnodige kniebuiging voor de strafrechtelijke denkwijze wanneer men in de Algemene Wet inzake rijksbelastingen bepaalt dat verhoging van de aanslag verschuldigd is tenzij er geen opzet of grove schuld is. Hoe gevaarlijk dit is blijkt al uit het feit, dat de eerste preadviseur de formule op blz. 27 omdraait.

Na deze algemene beschouwing gaat spreker nog op enkele detailpunten in. Zo wijst hij erop, dat hetgeen preadviseur Mulder meedeelt op blz. 80 omtrent de mogelijkheid van beroep op een administratieve rechter in het wetsontwerp Algemene Wet inzake rijksbelastingen, wel waar is, maar dat dit beroep in zoverre beperkt is, dat het geen betrekking kan hebben op de grootte van de straf; deze wordt door de administratie zelf bepaald. Vervolgens gaat spreker in op het onderscheid, dat preadviseur Belinfante maakt tussen reële executie en politiedwang. Spreker is van mening, dat het in het door Belinfante op blz. 26 aangehaalde voorbeeld van een overtreding van de Wederopbouwwet niet gaat om de vraag of de betrokkene eigenaar mag zijn van een zonder de vereiste vergunning gebouwde opstal, doch om de vraag of op dat terrein een huis mag staan, geheel los van de kwestie wie daarvan de eigendom heeft. Hem is niet duidelijk geworden waarom preadviseur dit onderscheid maakt. Tenslotte merkt prof. Prins op, dat hij hoopt, dat geen enkel officier of onderofficier zal lezen, hetgeen de eerste preadviseur op blz. 42 heeft geschreven, n.l. dat de straf van verbod om langer bij de gewapende macht te dienen de beroepsmilitair niet zozeer in zijn eer, maar in zijn brood treft.

Mr. F. R. Böhtlingk merkt op, dat het knelpunt van het aan de orde gestelde onderwerp niet schuilt in die administratieve sancties, die het karakter hebben van zuivere politiedwang, dus van wat Logemann noemt handhavingsdwang – directe dwang gericht op handhaving van wettige geboden en verboden –, doch schuilt in die andere ad-

ministratieve sancties, die zozeer het karakter van straffen bezitten, dat gevreesd moet worden voor een – uiteraard onduldbaar – bis in idem. De beide praeadviseurs hebben oog getoond voor dit gevaar. Wanneer spreker zich beperkt tot het aanwijzen van twee leemten, die hij meende op te merken in hun beschouwingen hieromtrent, dan hoopt hij dat zij nochtans aan zijn grote waardering voor hun voortreffelijke arbeid niet zullen twijfelen.

De praeadviezen gaan er zonder meer van uit, dat de wetgever *bevoegd* is dergelijke griezelige administratieve sancties met strafkarakter in het leven te roepen en desgewenst in handen van de administratie te stellen. Het enige ding in Nederland, dat 's wetgevers bevoegdheid terzake zou kunnen beperken, te weten de *grondwet*, ontmoet men in de praeadviezen niet. Dit is de ene leemte, waarover spreker graag zo dadelijk nog iets wil zeggen. De tweede is, dat de praeadviezen geen aandacht schenken aan de *lagere wetgevingsproducten* met name aan de gemeente- en provinciale verordeningen en de algemene maatregelen van bestuur, alsmede de daaromtrent bestaande jurisprudentie.

Voor deze lagere verordeningen geldt vanouds, dat zij geen andere straffen mogen bedreigen dan de wet bepaalt. Vanouds bestond dan ook voor de lagere regelaars de verlokking naast deze straffen – met hun vrij lage maxima – andere minstens even effectieve sancties te bedreigen onder het motto, dat dit geen straffen doch slechts administratieve maatregelen waren. De rechterlijke macht heeft zich over dit procédé bij herhaling uitgelaten. Zo achtte de Rb. den Bosch op 11-12-1838 (W 4) onverbindend de bepaling in een publicatie van B en W, dat overtreding door een kroegbaas van het sluitingsuur niet slechts strafbaar was, doch dat bovendien bij herhaling van de overtreding de tapperij voor ten hoogste 4 weken kon worden gesloten. Een soortgelijke bepaling in een raadsverordening van Maastricht sneuvelde voor de Rb. Maastricht op 26-9-1842 (W 334): de sluiting is een in de wet van 6 maart 1818 onbekende *straf*, die de gemeente dus niet bedreigen mag. Anders: Rb. Arnhem 19-11-1842 (W 365), die in de sluiting geen straf doch een politiemaatregel zag. Maar de Hoge Raad sloot zich in zijn arrest van 20-1-1846 (W 703) aan bij de opvatting van de sluiting als verboden straf.

Zo zijn er vóór de totstandkoming van de Gemeentewet ook enkele procedures gevoerd over de vraag, of de gemeenteverordening de verbeurdverklaring van bepaalde goederen mocht bedreigen. Rb. den Bosch 11-4-1843 (W 413), Rb. Hoorn 6-12-1843 (W 508) en de Hoge Raad in zijn arrest van 30-1-1844 (W 480) zagen in de verbeurdverklaring een *straf*, die de wet van 6 maart 1818 niet kende. Om dezelfde reden achtte de Hoge Raad op 17-3-1846 (W 720) een bepaling in een K.B., waarin verbeurdverklaring werd bedreigd, onverbindend.

In zoverre zijn de genoemde vonnissen teleurstellend, dat de rechters zelden argumenten aanvoerden voor hun opvatting van een bepaalde sanctie als straf of als politiemaatregel.

Als het even kon hield de Hoge Raad zich op de vlakte – een eigenschap die hem tot op de huidige dag is bijgebleven. Zijn arrest van 1-10-1856 (W 1791) betrof een Schiedamse verordening, die verbood een nieuw huis binnen zekere tijd na de voltooiing te betrekken, zulks onder bedreiging van straf en met de bepaling, dat de rechter ontruiming zal gelasten. De HR achtte de verordening onverbindend: is de ontruiming een straf, dan is dit een in de Gemeentewet onbekende straf; is het een politiemaatregel, dan mist de gemeenteraad de bevoegdheid om het nemen van die maatregel aan de rechter op te dragen.

In een arrest van 27-12-1909 (W 8961) nam de rechtspraak van de Hoge Raad een m.i. gevaarlijke wending. Een landbouwer werd vervolgd ter zake van het „in Noord-Brabant als eigenaar van een springstier dien weiden, anders dan gespannen aan de pooten of met een bord om den hals, zoodanig, dat hem het dekken van koeien of vaarzen belet zij", hetgeen verboden was bij een provinciale verordening. Deze verordening bepaalde voorts, dat het provinciaal bestuur jaarlijks voor de beste der ter keuring aangevoerde en goedgekeurde stieren aanmoedigingsbijdragen toekent, maar dat bij veroordeling wegens overtreding van een der bepalingen van de verordening de aanspraak op zo'n bijdrage verloren gaat. De landbouwer voerde in cassatie aan, dat dit laatste een in de wet van 25 mei 1880 onbekende straf was, die dus niet in een provinciale verordening mocht worden bedreigd. De Hoge Raad wees dit betoog af met de motivering, dat het verval van de aanspraak op een aanmoedigingsbijdrage geen straf is *omdat* de toepassing van dit voorschrift in deze verordening niet aan de rechter zelf is opgedragen. Inderdaad bepaalde de verordening niet, dat de rechter dit vervallen kon uitspreken, doch dat het een automatisch gevolg van een veroordeling zou zijn. – Dezelfde redenering vindt men in de vordering van P. G. Besier bij het arrest van 4-1-1935 (AB 760 NJ 758 W 12881) betreffende de Amsterdamse abattoirverordening krachtens welke de directeur van de veemarkt en het abattoir een boete kon opleggen aan de gebruiker die de aldaar geldende regels van orde overtrad. Volgens de P. G. was hier geen sprake van een strafverordening „vooreerst juist omdat het niet den door de wet aangewezen rechter is, die over het opleggen der zoogenaamde straf beslist, doch een tot de gemeentelijke administratie behoorend orgaan".

Spreker acht deze leer onaanvaardbaar. Zij zou er b.v. toe leiden, dat een gemeenteverordening onverbindend is indien zij bepaalt, dat bij herhaalde overtreding van het sluitingsuur de rechter de sluiting van het café kan gelasten, maar dat diezelfde verordening verbindend zou zijn indien zij zou bepalen, dat in een dergelijk geval de burgemeester de sluiting gelasten kan. Vat men de bepaling, dat de gemeenteraad geen andere straffen bedreigen kan dan de Gemeentewet noemt zó op, dan heeft zij geen enkele reële betekenis. Die heeft zij

alleen, indien men haar zó opvat, dat de raad behoudens de in de Gemeentewet genoemde straffen geen *sancties die de strekking van straf hebben* bedreigen mag.

Zo vatte ook Oppenheim haar op en daarom verzette hij zich (I 364) tegen de bepaling in een Leidse raadsverordening, volgens welke elke overtreding der verordening waarop een onherroepelijke veroordeling is gevolgd, vanwege B en W in een der plaatselijke nieuwsbladen wordt bekend gemaakt, met vermelding van naam en woonplaats van de overtreder. Deze maatregel immers heeft precies hetzelfde effect als openbaarmaking van het strafvonnis, een straf die de Gemeentewet vóór 1931 niet kende. Dezelfde opvatting is ook te vinden bij Oud (II 351), waar hij het geval bespreekt van een KB waarbij gratie werd verleend van het rechterlijk gebod om een in strijd met de Begrafeniswet opgerichte stal weer af te breken; dit KB is in strijd met de grondwet, want het bevel om af te breken is geen straf doch een politiemaatregel. „Het moge ietwat abnormaal zijn" – schrijft Oud – „dat in het geval der Begrafeniswet de last tot afbreken niet uitgaat van de uitvoerende, doch van de rechterlijke macht, *dit brengt in het wezen van den last geen verandering*". Inderdaad: straf is niet die sanctie die de rechter oplegt, doch is de sanctie, die de strekking van een straf heeft. Van gelijke mening is Logemann (Med. Doc. bur. Overz. R. 1955 p. 34 e.v.) in zijn bespreking van een verordening van de gemeenteraad van Djakarta, die de bioscoopondernemers verplichtte minstens eenmaal per kwartaal indonesische films te vertonen, en die daartegen als sanctie bedreigde de tijdelijke sluiting van de bioscoop door de burgemeester. Deze sluiting, schrijft hij, „is het aandoen van een leed, dat het onrechtmatig nagelatene niet alsnog tot stand brengt... Zij draagt dus het karakter van straf", en wel een straf die de gemeenteraad niet bedreigen mag.

Behoudens de in de wet bepaalde straffen mag de gemeente- of provinciale verordening dus geen sancties met strafrechtelijk karakter bedreigen. Precies hetzelfde geldt voor de a.m.v.b.; de gehele strijd, die in 1887 is geëindigd met de invoering van ons tegenwoordig art. 57 grondwet, zou onmiddellijk moeten worden hervat indien dit anders was.

De enige in Nederland, die ongelimiteerd sancties met strafkarakter mag scheppen, is de wetgever. De grondwet kent op deze regel slechts één uitzondering: art. 174: „Op geen misdrijf mag als straf gesteld worden de algemene verbeurdverklaring der goederen, de schuldige toebehorende". Wanneer mr. Mulder echter betoogt, dat de wetgever in beginsel vrij is in de keus, of hij dergelijke sancties zal geven in handen van de rechter dan wel van de administratie, dan vraag ik mij af, of dit wel zo zeker is. Het is waar: onze grondwet bepaalt nergens *uitdrukkelijk*, dat straffen (met uitzondering natuurlijk van tuchtstraffen en fiscale boeten) alleen mogen worden opgelegd bij rechterlijk vonnis; en het ontbreken van een dergelijke bepaling is dan ook voor

sommigen (Huart diss. p. 309 e.v., Van der Pot p. 396, en enigszins aarzelend de Comm. v. Schaik p. 70) voldoende reden om de gelding van deze regel te ontkennen. Met Van den Bergh (II p. 4 en 13 e.v.) en ook Buys (I p. 273) meen ik echter, dat deze regel wel degelijk deel uitmaakt van ons grondwettelijk recht. Vóór 1848 bepaalde de grondwet uitdrukkelijk, dat het beleid der criminele justitie bij uitsluiting wordt toebetrouwd aan de Prov. Hoven en de Regtbanken (1840 art. 181) en dit artikel is in 1848 alleen geschrapt om de wetgever de vrijheid te geven hoe hij de Rechterlijke Organisatie wenste te regelen, doch geenszins om prijs te geven het beginsel, dat de criminele justitie (wat Montesquieu noemde „punir les crimes") bij uitsluiting wordt uitgeoefend door bij de wet aangewezen *rechters*. De nederlandse wetgever heeft het dan ook terecht doodnormaal gevonden om in de Staatsregelingen van Suriname (art. 92) en de Ned. Antillen (art. 101) en in de Bewindsregeling Nw. Guinea te bepalen, dat „geen vervolging tot straf kan plaats hebben dan voor de rechter, bij landsverordening resp. ordonnantie aangewezen" Ook Van Vollenhoven, (Str. Overzee p. 307) achtte dit een vanzelfsprekende zaak.

Wil de wetgever in een bepaald geval sancties met strafkarakter in handen van de administratie stellen, dan vraagt spreker zich dus af, of dit volgens de grondwet wel mag.

Tenslotte stelt spreker, in aansluiting op het voorgaande, aan de praeadviseurs een vraag. Hij noemde zoëven het arrest van 1935 betreffende het boetestelsel in het Amsterdamse abattoir. De HR ontkende dat het hier een verboden strafoplegging zou betreffen. Als beheerster van het abattoir is de gemeente bevoegd aldaar de orde te handhaven, ook door het opleggen van boete, en deze boete is geen straf aangezien degeen aan wie zij wordt opgelegd vrij blijft haar niet te betalen hetgeen – aldus de HR – „alleen ten gevolge heeft, dat hem de toegang tot het abattoir kan worden ontzegd" (mooie vrijheid!). Uit dit arrest spreekt de gedachte, dat binnen de muren van voor het publiek toegankelijke overheidsinstellingen de normale regels voor het opleggen van administratieve sancties en straffen niet zonder meer gelden, omdat hier een apart huisrecht van toepassing is. De Duitsers spreken meen ik in dit verband van Anstaltsverordnungen. Delen de praeadviseurs deze gedachtengang of niet?

Mr. B. L. de Regt begint met een vraag aan de heer Belinfante. Op blz. 41 van zijn praeadvies schrijft de heer Belinfante, dat denkbaar is een stelsel, waarin het geven van onjuiste schriftelijke inlichtingen strafbaar wordt gesteld. Spreker vraagt of niet beter gezegd kan worden, dat het geven van onjuiste inlichtingen – dus ook mondelinge – strafbaar wordt gesteld.

Aan de heer Mulder stelt de heer De Regt een aantal vragen.

Op blz. 54 schrijft de heer Mulder, dat het voor het hedendaagse recht niet aangaat te zeggen, dat een winkelier vrij zou zijn een vesti-

gingsvergunning te weigeren. Spreker vraagt of de heer Mulder bedoelt dat de winkelier rechtens verplicht is de vergunning te aanvaarden of dat er slechts een morele verplichting bestaat. Bestaan er verder nog strafrechtelijke of administratieve sancties voor het geval de winkelier van de vergunning geen gebruik maakt? Zou bruikbaar zijn de sanctie, dat de winkelier bij het geen gebruik maken van de vergunning voor een bepaalde tijd wordt uitgesloten van een nieuwe vergunning?

Op blz. 67 schrijft de heer Mulder, dat de rechter slechts zal behoren te toetsen aan de gronden: strijd met de wet, détournement de pouvoir, redeloze willekeur of strijd met een algemeen beginsel van behoorlijk bestuur. De heer De Regt zou nog willen inlassen: strijd met een algemeen rechtsbeginsel, onder welke grond z.i. meer te brengen is dan onder een algemeen beginsel van behoorlijk bestuur.

Op blz. 72 bespreekt de heer Mulder de parate executie; de heer Belinfante verstaat hieronder blijkens het geschrevene op blz. 27 iets anders dan de heer Mulder. Wat de heer Mulder parate executie noemt, valt bij de eerste praeadviseur onder het begrip reële executie. Spreker vraagt of hier een verschil van opvatting bestaat tussen de beide praeadviseurs.

Op blz. 74 schrijft de heer Mulder over een produktschap, dat het, blijkens een uitspraak van het College van beroep voor het bedrijfsleven, passend heeft geacht een ondernemer, die een heffing verschuldigd was, te berichten, dat, indien hij niet binnen een bepaalde termijn zou hebben betaald, opdracht zou worden gegeven hem in de toekomst geen uitvoermachtigingen meer te verstrekken. Het lijkt de heer De Regt typisch een geval van détournement de pouvoir als gedreigd wordt een uitvoermachtiging te weigeren om tot betaling van een heffing te dwingen. Spreker vraagt of de heer Mulder dit met hem eens is en of het college van beroep dit ook heeft aangenomen.

Prof. dr. G. A. van Poelje zegt verheugd te zijn, over het onderwerp, dat vandaag aanhangig is. Toen hij vernomen had wie als praeadviseurs waren aangezocht, had hij zich wel afgevraagd of het bestuur van de Vereniging er wijs aan had gedaan om twee wolven uit hetzelfde nest de kiezen; waarbij onder nest moet worden verstaan het lelijke gebouw aan het Plein. De lezing van beide prae-adviezen heeft bij spreker zijn aanvankelijke aarzeling echter geheel weggenomen. Hoewel er overeenstemming is in de grondslagen, is de behandeling van het onderwerp toch zo verschillend, dat gezegd kan worden dat wij gekregen hebben in de prae-adviezen wat wij wensen, wanneer wij een onderwerp door twee prae-adviseurs laten behandelen. Het onderwerp is van verschillende zijde benaderd en de wijze van behandeling is ook niet dezelfde. De naar abstractie neigende beschouwingen van de eerste prae-adviseur omtrent het administratief recht en de verhouding tussen het administratief recht en strafrecht zouden

op zichzelf tot een diepgaande gedachtenwisseling aanleiding kunnen geven. Spreker wil echter volstaan met slechts enkele opmerkingen hierover te maken. Op blz. 7, 2e alinea zegt de prae-adviseur, dat het administratieve recht zich voornamelijk bezig houdt met gevallen, waarin iets niet klopt in de verhouding tussen administratie en geadministreerde. Bedoelt de prae-adviseur daarmede, in het algemeen het administratiefrecht te karakteriseren? Dan is deze omschrijving te eng en blijft het belangrijkste deel terzijde. Bedoelt hij echter een karakterisering te geven in verband met het onderwerp van het praeadvies, dan is deze grotendeels wel te aanvaarden; echter toch weer niet wat betreft dat deel van het onderwerp dat beide prae-adviseurs ter zijde hebben gelaten en waarop spreker later terugkomt. Spreker constateert een tegenstrijdigheid tussen de zojuist geciteerde uitspraak en die welke op blz. 39 voorkomt, waarin gezegd wordt, dat het administratief recht de positie regelt van de overheid als vertegenwoordigster van de gemeenschap in het maatschappelijk leven. De verhouding van beide uitspraken is hem niet duidelijk. In dit verband wijst spreker nog op een andere uitspraak n.l. op blz. 13 waar de praeadviseur schrijft: de overheid-fiscus is partij tegenover de belastingplichtige, die niet betaalt, en geen handhaver der openbare rechtsorde. Deze uitspraak acht spreker onaanvaardbaar; de overheidfiscus is niet anders dan handhaver der openbare rechtsorde!

Een uitspraak van de prae-adviseur, die op andere wijze met de vorige uitspraak in verband staat, leest spreker op blz. 35: „in andere gevallen dringt de door de overheid vertegenwoordigde gemeenschap binnen in rechtsverhoudingen tussen burgers". Dit „binnendringen" heeft een lelijke klank. Spreker vraagt zich af of het niet andersom is, n.l. zo, dat de gemeenschap, handelende door haar orgaan, dat wij overheid noemen, de verhoudingen primair stelt en dat eerst – voor zover die gemeenschap, die het primaire belang van de samenleving vertegenwoordigt, ruimte laat – de burger een eigen rechtsfeer heeft. Wel kan men hierbij stellen, dat de overheid zich stellig niet meer moet inlaten met verhoudingen tussen individuen en zaken, dan in het algemeen belang noodzakelijk is. Het gebruik van het woord „binnendringen" is z.i. in ieder geval misplaatst. Spreker trekt een vergelijking met adatrecht en matriarchaat, waarin de situatie toch wel duidelijk tegenovergesteld is aan wat de prae-adviseur beweert.

De opvattingen van de prae-adviseur leiden tot een bepaling van het doel van de sancties, waarbij niet onbedenkelijke verwijzing naar het civiele recht plaats vindt; daarom niet onbedenkelijk, omdat het hoofddoel waarmede de meeste sancties geformuleerd worden, n.l. de preventie, eenvoudig genegeerd wordt.

Vervolgens wijdt prof. Van Poelje aandacht aan de systematiek van de sancties, zoals Belinfante die geeft. Spreker zou nog verder willen gaan. Naast de verborgen sanctie – de verwijzing hiernaar door de prae-adviseur acht hij zeer belangrijk – zou hij nog willen wijzen op

de sanctie op de verborgen, althans niet uitdrukkelijk geformuleerde norm. Hij wijst als voorbeeld op artikel 79 van de Lager-onderwijswet: waarin aan de sanctie, dat een waarborgsom aan het gemeentebestuur vervalt, de ongeschreven norm ten grondslag ligt, dat men van de overheid geen diensten moet vragen dan alleen wanneer men redelijke zekerheid heeft aan de voorwaarden door de wet gesteld te zullen voldoen. Een ander voorbeeld noemt spreker het tuchtrecht van een rector van een universiteit. De rector kan een student de toegang tot de universiteit ontzeggen, maar niet is aangegeven, wanneer deze straf mag worden opgelegd. Verder noemt spreker de sanctie op de sanctie, waarvan een voorbeeld te vinden is in artikel 83, lid 6 van de Arbeidswet juncto artikel 82, quinquies; deze artikelen bepalen, dat de Arbeidsinspectie kan verbieden met bepaalde werkzaamheden door te gaan, doch op deze verbodssanctie bestaat een tweede n.l., gevangenisstraf of geldboete. Spreker wijst er op dat het noemen van deze voorbeelden doet uitkomen, hoe ingewikkeld de materie is, en ook dat de wens van de prae-adviseur, om te komen tot een uitgebalanceerd systeem van sancties wel niet te verwezenlijken is. Spreker wijst erop, dat het strafrecht nog nimmer tot een dergelijk uitgebalanceerd systeem van straffen is kunnen komen. Hoe – zo vraagt spreker zich af – wil men, dat het volgens de prae-adviseur zo jonge administratieve recht zal doen wat het strafrecht in de lange tijd, dat zijn zelfstandig bestaan wordt aanvaard, niet heeft kunnen bereiken? Het geeft immers noch ten aanzien van de keuze, noch ten aanzien van de zwaarte van de straf een uitgebalanceerd systeem. Wat het administratief recht overlaat aan de overheid, het bestuur, laat het strafrecht over aan de rechter.

Tegenover de bewering van prae-adviseur Belinfante, dat het administratief recht nog van zo jonge datum is, stelt prof. Van Poelje, dat in onze steden in de middeleeuwen het plaatselijk recht naast civiel- en strafrecht, vooral ook bestuursrecht omvatte, weliswaar in nog ordeloze toestand. Gilissen schrijft in zijn boek op blz. 583: „En principe les seuls limites de ce pouvoir legislatif paraissent être le droit du seigneur... D'une manière générale, les villes legisférèrent en toutes matières à la fin du moyen âge; mais à partir du XVIme la codification des coutumes et l'extension des pouvoirs du souverain diminuèrent considérablement le pouvoir édictal des villes. Les villes ont perdu essentiellement leur pouvoir législatif longtemps avant la fin de l'ancien régime.

Quantitativement le plus grand nombre d'ordonnances urbaines sont relatives à des questions économiques, de la production et de la vente, organisation des corps des métiers, réglementation du travail etc."

Dit betekent, dat in de stedelijke gemeenschappen het grootste deel van de wetgeving bestuursrecht was. Dit recht is dan ook allerminst nieuw; een dissertatie over b.v. de ontwikkeling van het plaatselijk

bestuursrecht van de stad Amsterdam zou ongetwijfeld van grote betekenis zijn en vrijwel bij de stichting der stad moeten aanvangen.

Hierna komt spreker bij een bezwaar, dat hij tegen beide prae-adviezen heeft. Beide prae-adviseurs zijn tekort geschoten, doordat zij uitsluitend hebben gelet op het administratief recht zoals het naar buiten werkzaam is. Zij hebben niet gelet op de sancties van administratief-rechtelijke regelingen, die het administratieve apparaat zelf beheersen. Spreker denkt b.v. aan artikel 50 van het Algemeen Rijksambtenarenreglement, dat bepaalt dat de ambtenaar zich als een goed ambtenaar moet gedragen. Deze administratiefrechtelijke norm wordt gehandhaafd door een keurig uitgebalanceerde reeks van maatregelen: beginnend bij het uitsluiten van promotie en eindigend bij het geven van oneervol ontslag. Het zou van uitermate groot belang geweest zijn, indien ook deze zijde van het vraagstuk belicht was. Het betreft hier sancties waar de strafrechter buiten blijft. Spreker bepleit dan ook een zich principieel bezinnen op de vraag of het juist is, dat tal van administratieve sancties gehandhaafd worden door de strafrechter en niet door een administratief orgaan.

Hierna gaat prof. Van Poelje over tot het maken van enkele opmerkingen over het prae-advies van mr. Mulder. Spreker zet in de eerste plaats uiteen, dat men, nu in de laatste editie van het bekende boek van Waline over het administratief recht de verschillende paragrafen opschriften hebben gekregen in tegenstelling met oudere drukken, uit de toevallige redactie van zulk een opschrift niet de gevolgtrekking mag maken, welke Mulder maakt n.l., dat hieruit een zekere recente verontrusting over dit onderwerp in de Franse literatuur zou spreken. Waline heeft n.l. in verband met een herziening van het statuut van het academisch onderwijs in Frankrijk, zijn gehele boek herschreven en heeft daarbij de verschillende paragrafen van opschriften voorzien teneinde het geheel wat meer te doen aanspreken bij de studenten. Deze verandering van opmaak bewijst dus niet, dat in Frankrijk de problemen waarmee de prae-adviseur zich bezig houdt ernstiger worden bezien dan voorheen. De toon van de verschillende drukken van het betrokken boek is gelijk gebleven.

Het is spreker niet duidelijk of de tweede prae-adviseur het eens is met Vegting en of hij Vegting, Van der Poel en Prins terecht onder een noemer samenvat. Spreker verzet zich tegen de stelling, dat burger en administratie als twee partijen tegenover elkaar staan, dat de overheid partij is. Spreker acht het voor de behandeling van het administratief recht principieel onjuist, om het te behandelen volgens de systematiek van het privaatrecht. Naar aanleiding van hetgeen de Voorzitter in zijn openingsrede heeft betoogd merkt spreker op, dat hij dan ook de gedachtengang van prof. Vegting afwijst. Het overheidsorgaan kan zich om doelmatigheidsredenen in bepaalde gevallen formeel op hetzelfde niveau stellen als de burger met wie het te doen heeft, in beginsel is het overheidsorgaan vertegenwoordiger van een

in de historie gewortelde gemeenschap, welke dan ook naar de overtuiging van spreker altijd draagster van een hoger recht is dan dat van de individuele burger.

Spreker heeft met waardering de beschouwingen van de tweede praeadviseur gelezen omtrent de plicht van de overheid tot voorlichting. Spreker heeft hier ontmoet, wat hij al vele jaren geleden een onmisbare voorwaarde voor een behoorlijk bestuur in onze gecompliceerde maatschappij genoemd heeft: n.l. de door de overheid na te streven positieve openbaarheid.

Omtrent de baaierd van mogelijkheden, welke de tweede praeadviseur noemt op blz. 61 merkt spreker op, dat in de onder 2 genoemde mogelijkheid de woorden „op kosten van de nalatige" niet essentieel zijn.

Het spijt spreker niet behandeld gevonden te hebben in een van beide prae-adviezen die vorm van sanctie van overheidszijde, welke bestaat in het afsnijden van telefoonlijnen, het afsluiten van electriciteit en gas en dergelijke.

Tenslotte maakt spreker nog een opmerking over hetgeen de tweede prae-adviseur op blz. 80 schrijft n.l. „al valt niet aan de hand van een beginsel van publiekrecht uit te maken of de keuze moet uitgaan naar het leggen van bevoegdheid tot het toepassen van dwangmiddelen in handen van de administratie of van de rechter, toch wijst de opsomming van wederzijdse voor- en nadelen in de richting van een keuze in laatstbedoelde zin". Volgens spreker is er niet de minste aanleiding om te stellen, dat de strafrechter de bij uitstek aangewezene is om sancties op te leggen. Bij een groot aantal overtredingen, in het bijzonder verkeersovertredingen, is van een individuele behandeling der overtredingen geen sprake meer, volgens een genormaliseerd stelsel wordt automatisch de verschuldigde boete bepaald. Wat bij een dergelijk automatisme het voordeel van een keuze van de strafrechter zou zijn, ontgaat spreker.

De Heer *Verloren van Themaat* vraagt aandacht voor twee soorten sancties, die niet aan de orde zijn gesteld in de prae-adviezen, maar wel ten nauwste samenhangen met het daarin behandelde, nl. 1 voor de collectieve economische sancties en 2. voor bepaalde vormen van civielrechtelijke sancties.

Ad 1. Zij die het bedrijfsleven kennen, weten, dat daar veel afspraken worden gemaakt, die juridisch wel niet binden, maar toch meer inhouden dan een gentleman's agreement, met als sanctie b.v. boycot. Dit soort „rechtsregels", dat juridisch geen recht is, maar wordt afgedwongen door economische sancties, speelt ook in het overheidsbeleid een rol, b.v. bij het prijsstabilisatiebeleid. De regering heeft een bepaald beleid afgekondigd – geen prijsverhoging zonder overleg met het ministerie van Economische Zaken; hiertegenover staan geen regelrechte juridische sancties; de sancties zijn van nogal vage, maar

voor het bedrijfsleven duidelijke aard; met straffen hebben ze weinig te maken. Het bedrijfsleven weet, dat, als men zich niet aan het beleid houdt, dan een economische toestand ontstaat, waarin de vakcentrales met looneisen zullen komen en de overheid wellicht zou moeten ingrijpen door credietrestricties vast te stellen. Dit beleid is doeltreffender dan een integrale prijsbeheersing.

Eigenaardig is hier de collectieve sanctie: als een minderheid het beleid doet mislukken, treft de sanctie het bedrijfsleven in zijn geheel.

Spreker zou gaarne het oordeel van de prae-adviseurs vernemen over deze nieuwe vorm van sancties.

Ad 2. Bij bepaalde vormen van civielrechtelijke sancties denkt de heer Verloren van Themaat aan de injunction en soortgelijke figuren, aan sancties waarbij de rol van de administratie groter is dan bij een strafrechtelijke actie, omdat de administratie een vordering moet instellen bij de rechter, op de inhoud van welke vordering de administratie veel invloed heeft. De sancties kunnen hier van civielrechtelijke aard zijn, een dwangsom b.v.

Spreker acht het van belang als de prae-adviseurs ook hierover hun mening zouden willen geven, omdat deze vorm in zekere zin tussen de administratieve en de strafrechtelijke sanctie inligt. Zij zou bovendien op grond van het E.E.G.-verdrag een rol kunnen gaan spelen.

Mr. M. Bosboom brengt ter sprake, hetgeen door de heer Belinfante is geschreven op blz. 32, eerste alinea, van de prae-adviezen. Ook blijkens hetgeen daaromtrent op blz. 42 is te vinden, is dit een zeer belangrijk punt uit dit door spreker zeer gewaardeerde, heldere prae-advies. Spreker meent echter, dat hier niet voldoende onderscheiden is. Hij laat nog daar, dat naar zijn ervaring een rechter niet uitdrukkelijk een gevraagd ontslag weigeren zal. Spreekt hij inderdaad uit, dat de verdachte wel gehandhaafd kan blijven, dan zou hij geen wijze uitspraak doen. Overigens kan er voor de strafrechter alle aanleiding zijn, zijn bevoegdheid om ontslag als straf toe te passen, zo weinig mogelijk te gebruiken. De administratie zelf kan n.l. de rechtsgevolgen van het ontslag veel beter overzien dan de strafrechter. Spreker kan er overigens wel inkomen, dat indien een ambtenaar voor een strafbaar feit behoorlijk gestraft is, men het als een weinig gelukkig besluit ziet, indien hij nu bij wijze van straf nog ontslagen wordt. Iets anders is echter, indien hij nu wegens ongeschiktheid ontslagen wordt. Men mag de overheid niet het recht ontzeggen, een ambtenaar, die een strafbaar feit gepleegd heeft, deswege ongeschikt te achten haar verder te dienen. In zover is hier geen samenloop van sancties.

De heer *Van Dooijeweert* – opmerkende, dat de heer Belinfante het op blz. 29 en op blz. 32 heeft over een onrechtvaardig bis in idem, vraagt zich af, of als men dit adagium in beschouwing neemt, men ook niet, zij het bij wijze van analogie in beschouwing moet nemen

de jurisprudentie van de Hoge Raad over de eendaadse en meerdaadse samenloop in het strafrecht. De heer Van Dooijeweert gelooft niet, dat het bis in idem zo onbehoorlijk is, als men er maar rekening mee houdt, dat er een samenloop kan optreden.

Spreker noemt een uitspraak van de Centrale Raad van Beroep; een politieagent had hout gestolen, de officier van justitie zag geen aanleiding voor een strafvervolging. Hij werd echter wel uit zijn functie ontslagen. Het ambtenarengerecht en de Centrale Raad van Beroep bevestigden het ontslag uit de dienst. Er is dus bis in idem maar de werkgever had een ander rechtsbelang op het oog nl. de absolute betrouwbaarheid van de man. Spreker is, dit zó ziende, minder geneigd te spreken van een onbehoorlijk, griezelig bis in idem.

ANTWOORDEN PRAE-ADVISEURS

De heer *Belinfante* begint zijn beantwoording van de vragen en de opmerkingen met een verhaaltje om de probleemstelling te illustreren. Hij heeft een voortuintje, dat aan de ene kant begrensd wordt door het tuintje van de buurman en aan de andere kant door de openbare weg. In de hoek van dit tuintje staat een seringenboom, welke zijn takken uitsteekt boven de tuin van de buurman en boven de weg. Het merkwaardige is nu, dat de buurman krachtens het burgerlijk wetboek (artikel 714, lid 2) en de gemeente krachtens de politieverordening van hem kunnen eisen, dat hij de overhangende takken afsnijdt, maar voor wat betreft het boven de weg hangende gedeelte is hij bovendien nog strafbaar ook. Hiermede zit men midden in de probleemstelling. Het is een probleem, dat niet wiskundig is op te lossen. De rechtswetenschap is nu eenmaal geen wiskunde, waarbij men de ene stelling van de andere kan afleiden. Dat komt omdat de wiskunde geen „kunst" is, doch een „wetenschap" en de rechts„wetenschap" geen wetenschap maar een „kunst". Men kan een juridisch probleem alleen maar benaderen door er omheen te cirkelen. Om deze reden is spreker gekomen tot een vergelijking met civielrechtelijke verhoudingen. In het civiele recht zijn immers soortgelijke casusposities te onderkennen. Het is nu betrekkelijk simpel om bij het kiezen van de sanctie op overtreding van een administratiefrechtelijke norm de strafrechtelijke te nemen. Men denkt hier weinig over na. Het is zeker niet waar, dat men de keuze tussen de strafrechtelijke of de administratiefrechtelijke sanctie met zorg verricht en na langdurig zuiver afwegen. Er ligt aan de keuze meestentijds geen uitgesproken theorie ten grondslag, doch deze is in hoofdzaak een kwestie van sleur. De strafbepalingen worden van de ene wet en verordening in de andere wet en verordening overgeschreven. En wanneer men dan hetzij uit sleur, hetzij bewust de strafsanctie als de normale sanctie op een inbreuk op de administratiefrechtelijke norm beschouwt, trekt men het strafrecht in de sfeer van het administratieve recht. Dit leidt ertoe, dat het wezen van de straf verloren gaat. Maar ook trekt men het administratieve recht in de sfeer van het strafrecht. De vraag, wat de sanctie, welke men straf kan noemen, wijsgerig eigenlijk is, heeft spreker in zijn preadvies met opzet vermeden. Dit raakt de diepste grondslagen van het menselijk leven. Al geldt niet meer „het oog om oog, tand om tand", toch spelen allerlei gevoelens mee, welke niet geheel rationeel te rechtvaardigen zijn. De vrijheidsstraf is b.v., rationeel bezien bijzonder weinig waard, doch er schuilt voor ons een zekere onberedeneerde bevrediging in de ontneming van de meest

elementaire menselijke vrijheden aan de delinquent. Spreker acht het gevaarlijk, dat het administratieve recht in deze mystiek van het strafrecht getrokken wordt, dat er als het ware een zekere bestuursmystiek ontstaat.

Met de opmerking op blz. 13 van zijn prae-advies, dat de overheid-fiscus partij is tegenover de belastingplichtige en geen vertegenwoordiger van de gemeenschap bedoelt spreker, dat de burger het moeten betalen van belasting niet anders aanvoelt dan het betalen van de rekening van de kruidenier. In wezen is de fiscus natuurlijk wel de vertegenwoordiger van de gemeenschap, doch hij gedraagt zich als een normale crediteur.

De overheid dringt zich binnen in de zakenrechtelijke verhoudingen. Men moet dit zuiver zien. De eigendom is b.v. niet een recht van de overheid, dat aan de particulier wordt gelaten, maar een verhouding van eigenaar tot zaak, waarin door de overheid beperkingen kunnen worden aangebracht. Dit beperken betekent binnendringen in de verhouding eigenaar-zaak. Men mag dus niet stellen, dat er een primair overheidsrecht bestaat. Zolang nergens wordt bepaald, dat de overheid rechtsverhoudingen vaststelt of wijzigt, zijn deze rechtsverhoudingen zoals ze zijn naar het civiele recht.

Het zou volgens spreker wenselijk zijn, dat de grenzen worden afgepaald tussen het administratief en het strafrecht. De aanbeveling van prof. van Poelje aan de mensen van het strafrecht om naar het administratief recht te komen is door deze mensen opgevolgd bij de Wet op de economische delicten.

Prof. mr. G. A. van Poelje: Is dat een strafwet of een administratiefrechtelijke wet?

De heer *Belinfante:* Naar alle uiterlijke kenmerken een strafwet. Deze wet bevat een sanctie, die meer doet dan alleen maar een materieel effect bereiken. Men ziet bovendien, dat voor bepaalde misdrijven enorme straffen worden gegeven, die bijna niemand als verdiend aanvoelt. Daarom acht spreker het juister deze zaak van de administratieve kant te benaderen.

Over het ambtenarenrecht is gesproken door de heren Bosboom en Van Dooyeweerd, met name over het speciale aspect van het ontslag. Het onbelangrijk en onrechtvaardig bis in idem, waarvan hij sprak, was een citaat uit het citaat van prof. Donner op blz. 13. Spreker heeft hiermede niet beoogd de strafrechtregel ne bis in idem in beschouwing te nemen. Genoemde heren hebben betoogd, dat het ontslag door de rechter iets anders is dan het ontslag, dat de administratie geeft. Spreker acht dit juist. Het probleem ligt echter anders. Men denke aan het ontslag als tuchtrechtelijke maatregel in handen van de overheid, dat bestaat naast precies dezelfde bevoegdheid van de militaire rechter. De militaire rechter zal b.v. niet tot ontslag overgaan, de administratie doet dit wel na en ondanks de duidelijke rechterlijke uitspraak. Het gevolg van deze complicatie is, dat de justitiabele er

niets meer van begrijpt. Dergelijke doublures zijn bijzonder ongeschikt om de justitiabele vertrouwen te geven in administratie en rechter. Spreker meent, dat het duidelijk is dat men, om dergelijke doublures te voorkomen, zal moeten kiezen tussen strafrechtelijke of administratieve sancties. De strafsanctie zal dan moeten vervallen omdat de administratieve sanctie niet kan vervallen.

Prof. Van Poelje had bezwaren tegen hetgeen spreker gezegd had over het wezen van het administratieve recht; tegen de mededeling dat het administratieve recht zich bezig houdt met de gevallen, waarin iets niet klopt in de verhouding tussen bestuurders en bestuur. Men moet deze bewering zien in de context. Spreker heeft slechts bedoeld te zeggen, dat als men spreekt of schrijft over administratief recht, het gevallen betreft, waarin het niet glad loopt.

In zijn stelling, dat het administratief recht nog jong is, behoeft men geen gebrek aan waardering voor dit recht te zien. Het is nu eenmaal jonger dan het civiele recht.

De technische uiteenzetting van prof. Prins tendeert voor een belangrijk deel naar een uitbreiding van de sancties buiten het strafrecht. Prof. Prins motiveerde zijn stelling met het argument, dat deze ontwikkeling noodzakelijk is om van de schuldopvatting van de Hoge Raad af te komen. Van deze belading van het strafrecht met sancties op overtredingen van administratieve normen moeten wij af. Spreker is het met deze stelling gaarne eens maar hij vraagt zich af of een dergelijke verschuiving het door prof. Prins gestelde doel zal bereiken. Ook een administratieve rechter zal rekening moeten houden met een zeker schuldelement. Voorts toonde prof. Prins enig bezwaar tegen de onderscheiding tussen de verschillende aspecten van politiedwang. Hij ziet n.l. in beginsel geen verschil tussen het afbreken van een huis en het uiteenslaan van een opstootje. Spreker ziet dit wel. De bewoner van het afgebroken huis kan er de andere dag niet in gaan wonen, de man van het opstootje kan morgen weer gaan „opstoten".

Prof. Prins: Dat ligt er maar aan waar hij geslagen is.

De heer *Belinfante:* Het effect is toch anders. In het eerste geval is er sprake van een bewust toegepaste maatregel, in het tweede geval wil men geen rechtsverhoudingen in het leven roepen.

De bijdrage van de heer Böhtlingk was zeer waardevol. Als de straffen alleen door de rechter mogen worden opgelegd, aldus de heer Böhtlingk, waar zijn wij dan aan toe? Spreker meent dat gezocht moet worden naar een materieel criterium. Hij zou het liefst zien, dat men zich rekenschap geeft van de strafwaardigheid van de overtreding, vóórdat men het strafrecht er bij haalt. Naar de aard mogen de administratieve sanctie en de straf zijn inziens niet samenvallen. Het overgangsgebied zal natuurlijk complicaties blijven opleveren.

De heer De Regt heeft gevraagd waarom in de uitlating op pag. 41 slechts van onjuiste „schriftelijke" inlichtingen wordt gesproken. Spreker heeft met opzet alleen „schriftelijke" inlichtingen op het oog

gehad, omdat dan een duidelijk verband aanwezig is met valsheid in geschrifte. Spreker wil de toepassing van de valsheid in geschrifte elimineren in zaken, die daarvoor eigenlijk niet geschikt zijn. Sprcker heeft het gevoelen hiermede de meeste vragen te hebben beantwoord. Voor de vragen, die nog antwoord behoeven zal zijn mede-prae-adviseur wel zorg dragen.

De tweede prae-adviseur, de heer *Mulder* repliceert hierna als volgt:

De heer De Regt heeft voorgesteld om op het geven van mondelinge onjuiste inlichtingen een sanctie te stellen. Spreker is daartegen: Prof. Prins heeft immers gezegd dat spreker de vergadering onjuiste inlichtingen heeft gegeven over de strekking van zijn prae-advies van 1954. *Prof. Van Poelje* interrumpeert hier: schriftelijke! De heer *Mulder* erkent dit. Wat het betoog van prof. Prins betreft, acht hij niet uitgesloten dat hij diens bedoelingen niet goed heeft weergegeven, al moet hij hieraan toevoegen, dat juist hetgeen deze thans ter vergadering heeft gezegd, juist in de lijn ligt van hetgeen spreker in het prae-advies van 1954 meent te lezen.

Nog in ander opzicht heeft spr. het verwijt van verkeerd citeren moeten incasseren. Prof. Van Poelje wees er op, dat de 7de druk van Waline's boek niet – als in het prae-advies vermeld – in 1956, doch in 1957 is verschenen. Spr. kan voor deze terechtwijzing slechts dankbaar zijn.

Prof. Van Poelje heeft verder opgemerkt, dat de beide prae-adviseurs uit eenzelfde nest komen, en dat zij ongeveer tot hetzelfde resultaat zijn gekomen, al was hun uitgangspunt verschillend. Spreker vraagt zich af of het ook buiten eenzelfde nest niet veelal zo is, dat men, met verschillende theoretische aanpak van een maatschappelijk vraagstuk, bij nadering van de praktijk de verschillen ziet vervagen.

Steunende op een traditie, die in het rechtsleven grote kracht heeft, maar tevens geleid door hedendaagse, in het algemeen rechtsbewustzijn levende, beginselen, worden wij geconfronteerd met de eisen van een maatschappij, waaraan wij allen gelijkelijk deelhebben. De praktische problemen, die de werkelijkheid van heden stelt, dwingt ons tot oplossingen, waarin we elkander eerder vinden dan in de theoretische uitgangspunten. Deze laatste zijn evenwel onmisbaar opdat ieder zich rekenschap kan geven van de waarde der gevonden oplossingen. Evenzeer, opdat men kritisch blijft staan tegenover de traditie en de hedendaagse realiteit.

Wat de traditie betreft wijst spr. er op, dat deze kan leiden tot bedenkelijke verstarring. De sanctiebepalingen in de bijzondere wetten geven daarvan een goed voorbeeld. De wetgever blijft maar al te veel kleven aan systemen – uiteenlopend naar de opvattingen bij de departementen of diensten die de wetsontwerpen voorbereidden – welke in het verleden werden gemaakt. Dit wordt in de hand gewerkt door de omstandigheid, dat deze bepalingen in de Staten-Generaal vrijwel

nimmer de aandacht krijgen. Spr. herinnert zich slechts een enkel voorbeeld van positieve bemoeienis van de Staten-Generaal met strafbepalingen in bijzondere wetten: bij de behandeling van een ontwerp tot wijziging van de Wet Autovervoer Personen drong de Tweede Kamer er sterk op aan de strafbepalingen in overeenstemming te brengen met die van de Wet Autovervoer Goederen. De stoot tot verbetering van de regeling der sancties moet intussen vaak van buitenaf – zoals uit deze vergadering – komen.

Het onderwerp van de prae-adviezen ligt op de grens van een groot aantal gebieden van het recht. Spr. noemt:

civielrecht en strafrecht,
civielrecht en administratief recht,
strafrecht en tuchtrecht,
administratief recht en tuchtrecht,
administratief recht en strafrecht,
administratief recht en collectief economisch recht.

Ter vergadering is opgemerkt, dat in de prae-adviezen een scherpe afbakening van de begrippen „administratieve sanctie" en „straf" werd gemist. Ook werd een aantal onderwerpen genoemd, die ten onrechte niet in het onderzoek betrokken zouden zijn. Spr. wijst er op, dat een scherpe afbakening van de twee genoemde begrippen geen zin zou hebben gehad, indien niet al de genoemde rechtsgebieden zouden zijn gekarakteriseerd. Dit zou echter veel te ver hebben gevoerd. Hij heeft zich dan ook beperkt tot een onderzoek naar de functie van de administratieve maatregel en van de straf. Met het oog hierop was het voldoende om te onderscheiden: administratieve sancties zijn maatregelen die, terzake van een overtreding, door een administratieve dienst worden toegepast; straffen zijn maatregelen door de strafrechter toegepast. Als men zich aan deze onderscheiding – die voor een gedachtenwisseling voldoende is – houdt, dan is men naar sprekers mening gedisculpeerd, indien buiten beschouwing blijft het (ambtelijke) tuchtrecht, de injunction en de toepassing van maatregelen van prijsbeheersing en de boycot, die de heer Verloren van Themaat, overigens als nuttige aanvulling op de prae-adviezen, heeft genoemd. Niet gedisculpeerd acht spr. zich echter voor het weglaten van een bespreking van de sancties, welke overheidsbedrijven weten toe te passen. De opmerkingen die Prof. Van Poelje daarover heeft gemaakt acht spreker zeer waardevol; de vergadering kan prof. Van Poelje dankbaar zijn.

Prof. Prins heeft ook enige opmerkingen gemaakt over de aanpak van het onderwerp; hij zou willen uitgaan van een driedeling: strafrecht, politierecht en administratieve sancties. Met het strafrecht zou op *schuld* moeten worden gereageerd, met het politierecht op het onrechtmatig *handelen* tegen administratieve voorschriften, echter met terzijde laten van de schuldvraag; de administratieve sancties ten-

slotte zouden zijn: de maatregelen door de administratie genomen enkel tot herstel van een onrechtmatige *toestand.*

Spreker zou een dergelijke driedeling geen verbetering vinden. In het bijzonder heeft hij bezwaar tegen de gedachte aan een „politierecht"; hij kan het niet anders zien dan dat hiermede een bijzonder „niet-schuld-strafrecht" zou worden geïntroduceerd. Spreker vindt het een teken van voortschrijdende beschaving indien de gemeenschap zo ver komt, dat zij dan pas sancties toepast als er sprake is van schuld. Hij zou het betreuren voor de ontwikkeling van het recht als de schuldvraag buiten beschouwing gelaten zou worden bij de reactie op onrecht, vooral indien dit betrekking zou hebben op het gehele stuk van het recht, dat gewoonlijk als overtredingenrecht wordt samengevat.

Spr. wijst er op dat er een toenemende bemoeienis is van de overheid met de orde in de gemeenschap. Aanvankelijk was men geneigd – en soms ook gedrongen – alleen op het materiële effect van het niet-vervullen van de daaruit voortvloeiende ge- en verboden te reageren. Speciaal prof. Van der Poel acht dit nog het juiste uitgangspunt. Deze spreekt over civielrechtelijke sanctie. Aan deze wijze van beschouwing ligt ten grondslag de gedachte: er staan twee partijen tegenover elkaar; wordt de prestatie geleverd, dan heeft de prestatiegerechtigde een middel om aan zijn trek te komen langs een soort civielrechtelijke weg. Prof. Van Poelje heeft gezegd het niet eens te zijn met deze civielrechtelijke gedachtengang. Spreker heeft van zijn overeenkomstige mening blijk gegeven in de eerste volle alinea op blz. 54 van zijn prae-advies en verder op blz. 56 (aanhef punt 8). Hier ligt de kern van het probleem, dat het niet gaat om twee tegenover elkaar staande gelijke partijen – de tot de prestatiegerechtigde en de tot de prestatieverplichte – maar om twee elkander aanvullende figuren in de gemeenschap, die beide tot taak hebben het belang van de gemeenschap te verwezenlijken. De taak van de een is de norm te vervullen, de taak van de ander de vervulling te helpen voltooien. Uit deze verhouding vloeit niet „van nature" voort dat de een zonder meer dwangmiddelen tegen de ander mag toepassen.

Indien nu iemand bij de vervulling van de norm tekort schiet moet, indien mogelijk, de vervulling alsnog tot stand worden gebracht. Dit behoeft echter nog niet te impliceren, dat daarbij in alle gevallen gereageerd wordt op onrechtmatig handelen. De realiteit erkent geen splitsing tussen daad en dader. Regel behoort te zijn dat geen reactie volgt bij afwezigheid van alle schuld bij de dader.

Indien men de schuldvraag in haar waarde laat, valt, naar sprekers mening, ook de zin van een onderscheiding tussen strafrecht en politierecht weg.

Het West-Duitse recht kent een aparte behandeling van de „Ordnungswidrigkeit". Dit stoelt op de voor spr. niet te aanvaarden gedachte, dat de administratie een zeker tuchtrecht heeft ten opzichte van de geadministreerde. De „Behörde" legt een bepaalde straf op,

daarna is beroep mogelijk bij de strafrechter. In de Duitse litteratuur acht men het voordeel van het onderscheid tussen Ordnungswidrigkeit en Straftat, dat men in het Ordnungswidrigkeitsverfahren niet gebonden is aan het Legalitätsprinzip, terwijl voorts ook rechtspersonen kunnen worden vervolgd. Omdat ons strafrecht zowel het opportuniteitsbeginsel als de direkte strafrechtelijke aansprakelijkheid van rechtspersonen kent, is er ook uit praktische overwegingen geen reden naar een Ordnungswidrigkeitsverfahren of politierecht over te stappen.

Zoals spr. reeds heeft opgemerkt, heeft hij vooral de *functie* van straf en administratieve sanctie tot voorwerp van zijn onderzoek willen maken. Het belang van de gemeenschap staat daarbij in het centrum. Terwille van dat belang moet allereerst worden verzekerd, dat de gestelde normen worden vervuld. Valt dit niet te bereiken, dan moet eventueel onrechtmatig genoten voordeel ontnomen worden; tenslotte dient de mogelijkheid open te staan om een schuldige extra nadeel toe te brengen.

Politiedwang nu is het middel bij uitstek om het vervullen van de normen te verzekeren. Daarnaast staat een aantal maatregelen als:

intrekking van een vergunning, het op andere wijze ontnemen van voordeel, de verplichting tot het storten van een waarborgsom, die vervalt bij niet naleving, de niet-gefixeerde administratieve boete, de gefixeerde administratieve boete, de maatregelen door de strafrechter op te leggen.

Een wezenlijk onderscheid valt daarbij tussen de administratieve maatregelen – buiten de politiedwang – en strafrechtelijke maatregelen niet te maken. Er is zelfs een duidelijk naar elkaar toegroeien waar te nemen. De straf wordt gekenmerkt als een ingreep in de integriteit van de dader. Met sluiting van het bedrijf of het onthouden van bepaalde economische voordelen tast men, volgens spreker, evenzeer de integriteit aan als bij het opleggen van een geldboete of bij de verbeurdverklaring. Het zijn straffen, ook al lijken ze veel op administratieve maatregelen. Anderzijds past de administratie sancties toe, die veel lijken op straffen; men denke b.v. aan de waarborgsommen, die geheel of ten dele vervallen, indien de voorwaarden van een exportvergunning niet worden nagekomen.

Prof. Van Poelje heeft gezegd: kom mij niet aan boord met de strafrechter, wat ik van deze ondervind is een tariefsysteem. Spreker kan het geenszins een bezwaar vinden, dat geringe overtredingen worden afgedaan volgens de meest bruikbare maatstaf van het tarief; het element van willekeur in de bepaling van geldstraffen is dan tenminste geobjectiveerd. Er zijn trouwens ook wel positieve argumenten voor het tarief aan te voeren; spr. verwijst naar de beschouwingen van Th. W. van Veen in zijn boek Generale preventie. Op de keuze rechter of administratie, welke in sprekers prae-advies is besproken, heeft de kwestie van het tarief echter geen invloed. Immers ook de administra-

tie moet wel een tarief hanteren. Tijdens de bezetting moesten de kippenhouders 25 eieren per jaar per kip inleveren; het Bedrijfschap – de administratie – trad tegen overtreders op. Het legde zonder aanzien des persoons een boete van *f* 1,— per niet-ingeleverd ei op. Dit was toch zeker ook een tariefstelsel!

Spr. waarschuwt er overigens voor met toevallige voorbeelden te werken. In het algemeen kan men zeggen dat de rechter het voordeel van de distantie bezit, terwijl de administratie soms over meer deskundigheid beschikt. De rechter loopt daarentegen het gevaar de werkelijkheid niet voldoende te kennen. Er zijn voordelen en nadelen tegenover elkaar af te wegen. In elk geval echter moet een goede procedure gewaarborgd zijn. In dat opzicht zal de voorkeur spoedig naar de rechter uitgaan: bij hem is er zeker een deugdelijke procedure. Zijn er echter goede redenen om het toepassen van sancties aan de administratie toe te vertrouwen, dan zal beroep op een administratieve rechter het sluitstuk van de regeling moeten zijn. Spreker heeft er in zijn prae-advies op gewezen, vooreerst dat de wetgever zich vaak te zeer laat leiden door traditie en onvoldoende aandacht besteedt aan de noodzakelijke afweging van voor- en nadelen als eerder vermeld en voorts dat de procedure nogal eens gebrekkig geregeld is.

De heer Mulder zou verder nog op enkele detailpunten willen ingaan.

Spreker heeft prof. Prins grotendeels beantwoord. Spreker is het niet met hem eens, dat de rechter niet de mogelijkheid zou hebben te toetsen of al dan niet ten onrechte een ontheffing is geweigerd. De jurisprudentie van het College van beroep geeft van een dergelijke toetsing verschillende voorbeelden. Parate executie ziet spreker als een vorm van toepassing van dwangmiddelen; hij verwijst naar blz. 72 van zijn prae-advies.

Ten aanzien van het door de heer Böhtlingk opgemerkte sluit de heer Mulder zich aan bij de waarderende woorden van de heer Belinfante. De heer B. heeft spreker gevraagd of het juist is, dat de wetgever in beginsel vrij is administratieve sancties op te nemen. De heer B. meent dat dit te lezen is op blz. 77 van het prae-advies. De heer Mulder wijst er op, dat uit de bedoelde passage slechts blijkt, dat de wetgever volgens het positieve recht inderdaad vrij is. Of hij deze vrijheid moet blijven behouden, deze vraag is impliciet door spreker beantwoord. Het zou onjuist zijn de wetgever te verbieden administratieve sancties in de wetten op te nemen.

Tot de heer De Regt zegt spreker, dat hij bedoeld heeft dat er een economische noodzaak voor een vergunninghouder bestaat om van zijn vergunning gebruik te maken. De rechtens bestaande vrijheid heeft hij dan ook een fictie genoemd „in strijd met de realiteit" (blz. 54).

Ten aanzien van de opmerking van de heer De Regt over de toetsingsnormen van de rechter, zegt spreker artikel 5 sub *d* van de Wet

administratieve rechtspraak bedrijfsorganisatie geciteerd te hebben. De ambtenarenrechters en de Centrale Raad van Beroep spreken van: schending van een algemeen rechtsbeginsel. Spreker ziet geen wezenlijk verschil tussen deze formulering en die van artikel 5, sub *d:* schending van een in het algemeen rechtsbewustzijn levend beginsel van behoorlijk bestuur.

Zonder enige twijfel is het – aldus de heer Mulder – détournement de pouvoir indien een produktschap aan zijn vordering kracht bijzet door geen uitvoermachtiging meer te verlenen. Spr. heeft zijn bedenkingen tegen de gevolgde praktijk misschien wat verdekt tot uitdrukking gebracht door te schrijven „heeft een produktschap het passend geacht" (blz. 74).

De injunction, door de heer Verloren van Themaat ter sprake gebracht, is naar het oordeel van spreker nog niet in de sfeer van de sancties gelegen, maar in een voorstadium. Terloops is het instituut genoemd in de noot op blz. 57 van het prae-advies. Spreker is de heer Verloren van Themaat dankbaar dat deze daarop nader de aandacht van de vergadering heeft gevestigd. Hij zou het n.l. toejuichen, indien de Nederlandse wetgeving aandacht zou besteden aan de er in gelegen mogelijkheid van een rechterlijk halt op een moment, waarop nog niet met straf of maatregel behoeft te worden ingegrepen. De injunction heeft n.l. – spreker veroorlooft zich te verwijzen naar het op blz. 57 vermelde artikel en de daarin aangehaalde andere litteratuur – de strekking van een rechterlijk bevel tot handhaving van de wet: een rechterlijke vaststelling van de strekking van een voorschrift in een bepaald geval en tevens een inscherping aan een bepaald persoon dat hij zich overeenkomstig die vaststelling heeft te gedragen.

De *voorzitter* dankt de beide prae-adviseurs hartelijk voor het gebodene, de prae-adviezen en de uitvoerige beantwoording van de vragen. Het resultaat van de besprekingen tot zijn allersimpelste vorm reducerende zou hij willen zeggen, dat wij ons in het vervolg zeer voorzichtig moeten uitdrukken als we spreken van straf, sanctie en dwangmaatregel.

Het probleem, dat aan de orde is gesteld is toch wel uit de verf gekomen. Spreker is dankbaar, dat wij twee prae-adviseurs uit hetzelfde nest hebben gehad omdat in hun prae-adviezen en in de beantwoording van de vragen de verschillende facetten aan het probleem verbonden naar voren zijn gekomen.

Zou het onderwerp in 1900 behandeld zijn, dan zou het meer een academisch karakter hebben gekregen. Nu staan we voor een ontwikkeling van het recht, strafrecht en de grondslagen van het administratieve recht in de practijk en in de leer, waardoor beide rechtsgebieden elkaar dicht zijn genaderd en op bepaalde punten verstrengeld zijn geraakt. Men moet voorkomen, dat het strafrecht penetreert in het administratieve recht; hierbij ervaart men de behoefte de straf straf

te laten, maar anderzijds komt de moeilijkheid op om de grote dwangmaatregelen die nodig zijn aan de administratie over te laten; op de achtergrond duikt zo op het vraagstuk van de rechtsbescherming tegen de overheid. Het gewicht van het geschonden belang en de eerbied voor de persoon zijn punten die door elkaar spelen en het niet gemakkelijk maken tot een oplossing te komen.

Het is niet aan de prae-adviseurs te verwijten, dat een oplossing er nog niet in alle opzichten is. Spreker is dankbaar dat zij het probleem duidelijk hebben gesteld en dat de aanwezigen zich inderdaad hebben kunnen realiseren, dat het een gewichtige zaak is of men spreekt van sanctie of van maatregel.

De voorzitter brengt de heren Belinfante en Mulder nogmaals bijzondere dank voor het werk, dat zij hebben verricht. De Vereniging heeft het zeer op prijs gesteld, dat zij bereid zijn geweest op korte termijn – het bestuur had aanvankelijk een ander onderwerp aan de orde willen stellen – hun prae-adviezen gereed te maken.

III

VERSLAG VAN DE HUISHOUDELIJKE VERGADERING OP 31 MEI 1957

Volgens de praesentielijst zijn aanwezig de volgende leden en belangstellenden: mej. mr. M. Akkeringa Frank, Amsterdam; mr. G. Baas, Amsterdam; P. G. Ballings, Bladel; H. N. van den Berg, Leiden; mr. A. Blom, Utrecht; P. J. H. de Boer, Boxtel; dr. A. H. Böhm, Delft; mr. F. R. Böhtlingk, Oegstgeest; mr. J. Bos, 's-Gravenhage; mr. M. Bosboom, Groningen; H. A. Brasz, 's-Gravenhage; dr. Brückel, 's-Gravenhage; mr. J. Bulthuis, Arnhem; mej. mr. A. J. Bunk, 's-Gravenhage; mr. F. H. van der Burg, Delft; G. W. van Buuren, Arnhem; mr. B. R. Canneman, Hoorn; mr. R. Crince le Roy, 's-Gravenhage; mr. W. Derksema, Tiel; mr. G. W. van Dokkum, Voorburg; mevr. mr. A. J. van Dooyeweert-Roth, 's-Gravenhage; mr. J. van Dooijeweert, 's-Gravenhage; mr. L. Dorhout, Leeuwarden; mr. W. Duk, 's-Gravenhage; mr. H. G. Engelberts, Utrecht; J. W. Engelkes, 's-Gravenhage; A. A. Engelman, Utrecht; mej. mr. B. Engers, Amsterdam; mr. C. Ensing, Amsterdam; J. J. J. M. Festen, Soest; mr. H. Fortuin, Hilversum; mr. H. C. L. van Ginkel, Breukelen; mr. A. Groenestein, 's-Gravenhage; J. G. Groeneveld, Arnhem; G. Gründemann, Leiden; mr. W. L. Haardt, 's-Gravenhage; A. M. van der Ham, 's-Gravenhage; mr. G. A. J. Heling, Noordwijk; H. J. Hendriks, Beek; mr. C. M. v. d. Hoff, Rotterdam; mevr. mr. H. Huart-Engelsman, 's-Gravenhage; prof. mr. E. 's Jacob, Groningen; mr. G. L. van der Jagt, 's-Gravenhage; mr. D. G. Jansen, 's-Gravenhage; mr. J. F. Jansen, Arnhem; mr. J. A. C. de Jonge, 's-Gravenhage; F. J. Kerstrins, Den Helder; mr. G. J. Ketel, 's-Gravenhage; jhr mr. H. F. van Kinschot, 's-Gravenhage; mr. H. Klooster, Helmond; mr. S. Kloosterman, Voorschoten; mr. H. H. Knopper, Haarlem; mr. H. J. Koerts, 's-Gravenhage; mr. J. Korf, Arnhem; M. Kortekaas, Noordwijk; J. Küppers, Utrecht; J. G. de Lange, Almelo; dr. W. F. Leemans, Arnhem; dr. L. Les, Rotterdam; mr. F. F. Lindeman, Rotterdam; J. van Loevezijn, Haaksbergen; mr. Ph. Loggers, Utrecht; W. van Luipen, Hilversum; Sj. Marwitz, Alkmaar; mr. J. H. van der Meide, Voorburg; M. J. Merkelbach, Maastricht; G. J. J. M. van Moorsel, Arnhem; mr. A. Mulder, 's-Gravenhage; mr. E. Mulder, 's-Gravenhage; mej. mr. C. J. M. Mulders, Arnhem; mr. H. Mulié, Utrecht; mr. J. Mullemeister, 's-Gravenhage; mr. N. Hendrik Muller, Arnhem; F. L. Neppérus, Amsterdam; mr. F. Niendieker, 's-Gravenhage; mr. H. P. Nieuwenhuisen, 's-Gravenhage; H. J. Nipperus, Amsterdam; P. W. Oosterhoff, 's-Gravenhage; dr. T. Oosterwijk, Voorburg; mej. mr. W. M. Overmars, Leiden; prof. mr. J. M. Pieters,

Tilburg; prof. dr. G. A. van Poelje, 's-Gravenhage; dr. S. O. van Poelje, 's-Gravenhage; prof. mr. C. H. F. Polak, Leiden; mr. ir. M. M. van Praag, Schiedam; prof. mr. W. F. Prins, Utrecht; mr. G. W. Putto, 's-Gravenhage; dr. P. D. M. Pijnenburg, Vught; mr. H. P. Radier, 's-Gravenhage; mr. L. R. J. ridder van Rappard, Gorinchem; mr. B. L. de Regt, 's-Gravenhage; mr. J. G. Rietkerk, 's-Gravenhage; mr. W. P. M. Rosier, Arnhem; J. Rothuizen, 's-Gravenhage; mevr. mr. A. Rothuizen-Geerts, 's-Gravenhage; jhr. mr. G. F. Sandberg, Rijswijk; H. Schelhaar, 's-Gravenhage; S. W. Schellinger, Breukelen; mr. G. J. C. Schilthuis, Rotterdam; mr. L. J. Schippers, Voorburg; mr. J. Schouten, Arnhem; J. C. Schroot, Zwolle; mr. H. v. d. Schuur, Veendam; mr. M. H. Siepman, Leeuwarden; K. Sikma, Zaandam; prof. mr. D. Simons, 's-Gravenhage; mr. J. C. Somer, 's-Gravenhage; J. H. Spaan, Rotterdam; W. van Sprang, Noordwijk; mr. J. G. Steenbeek, 's-Gravenhage; mr. F. Storm, Arnhem; mr. E. Stricker, Leiden; A. Swaan, Utrecht; mr. Tellegen, Wijhe; Theulings, Oosterhout; dr. M. Troostwijk, Groningen; H. H. J. Veldhoff, Breedveld; W. Venema, Arnhem; mr. Th. J. C. Verduin, Leiden; mr. Verloren van Themaat, 's-Gravenhage; J. van Viegen, Rijswijk; J. C. van der Vliet, Woerden; J. G. R. Vos, Lienden; mr. Th. A. J. Vosters, Boxtel; mr. L. Vreeswijk, Rotterdam; mr. J. de Vries, 's-Gravenhage; J. Walraven, Brunssum; dr. D. van der Wel, Haarlem; A. Wilkeshuis, Wassenaar; mr. ir. J. M. C. Witvliet, Utrecht; prof. mr. S. F. L. Baron van Wijnbergen, Nijmegen; mr. F. J. Zurcher, Scheveningen; mr. B. L. A. van Zwieten, 's-Gravenhage; mr. W. C. van Zwieten, Utrecht.

Van het bestuur zijn aanwezig: prof. mr. A. M. Donner, voorzitter; mej. mr. H. J. D. Revers, secretaresse; prof. mr. J. V. Rypperda Wierdsma, penningmeester; mr. A. D. Belinfante; mr. E. J. N. M. Bogaerts; dr. A. H. Günther; dr. J. Winsemius.

De voorzitter *opent* de vergadering; hij herdenkt met enkele woorden de in het afgelopen jaar overleden bestuursleden prof. mr. W. G. Vegting en mr. S. Wierda en prof. mr. R. Kranenburg. Alle drie hebben zij op hun plaats het administratieve recht gediend. Voor prof. Vegting was de beoefening van het administratieve recht het hoofdbestanddeel van zijn werkzaamheden; voor prof. Kranenburg was het een onderdeel van zijn zo brede werkterrein; mr. Wierda beoefende het administratieve recht in de practijk als voorzitter van een Raad van Beroep.

Staande horen de aanwezigen deze herdenkingswoorden van de voorzitter aan.

De *notulen* van de vergadering van 18 mei 1956 (geschrift XXXV van de Vereniging) worden onder dankzegging aan het secretariaat goedgekeurd.

Vervolgens leest de secretaresse haar *jaarverslag* (bijlage I) voor; ook

dit wordt goedgekeurd. De heer Muller vraagt n.a.v. het jaarverslag of het niet mogelijk is op de omslagen van de geschriften weer de volledige lijst van geschriften op te nemen, ook de uitverkochte dus. De voorzitter zegt toe, dat dit met de uitgeefster zal worden besproken; de vraag is echter of de beschikbare ruimte wel voor de gehele lijst toereikend is.

De penningmeester brengt het in majeurklinkende *financiële verslag* over 1956 (bijlage II) uit. De Vereniging heeft steeds de beschikking over een overschot. Contributieverlaging acht de penningmeester toch niet raadzaam, gezien de steeds stijgende kosten van de geschriften; bovendien zal t.z.t. het rapport van de commissie waterrecht worden gepubliceerd; verder is in overweging een bijgewerkte herdruk uit te geven van geschrift XXVIII (rapport van de commissie inzake algemene bepalingen van administratief recht). Bij monde van de heer Oosterhoff brengt de kascommissie haar verslag uit: de administratie is volkomen in orde. Het financiële verslag wordt aanvaard; de *begroting 1957* (bijlage II), die de penningmeester vervolgens behandelt, wordt goedgekeurd.

In de kascommissie 1957 worden benoemd de heren P. W. Oosterhoff, Ch. van Haren en J. M. Tinga.

De voorzitter dankt de kascommissie, de penningmeester en mej. Van Deventer, de stille kracht naast de penningmeester voor hun werk.

Bestuursverkiezing: aan de beurt van aftreden zijn dr. A. H. Günther, M. A. Reinalda en prof. mr. J. V. Rypperda Wierdsma. Alleen deze laatste is herkiesbaar. Voorzien moet worden in de vacatures ontstaan door het overlijden van prof. mr. W. G. Vegting en mr. S. Wierda en in de vacature ontstaan door het niet aannemen van zijn benoeming door mr. O. P. F. M. Cremers.

Het bestuur beveelt de volgende candidaten aan:

vacature Günther: dr. S. O. van Poelje en dr. D. van der Wel;

vacature Reinalda: mr. T. A. van Dijken en mr. H. W. de Vink;

vacature Vegting: prof. mr. J. M. Pieters en prof. mr. G. J. Wiarda;

vacature Wierda: mr. A. Blom en mr. W. J. W. Sibmacher van Nooten;

vacature Cremers: prof. mr. L. J. M. Beel en prof. mr. S. F. L. Baron van Wijnbergen.

Het bestuur stelt voor prof. mr. J. V. Rijpperda Wierdsma te herkiezen. Aan dit voorstel wordt met applaus gevolg gegeven.

Tot leden van het stembureau worden benoemd prof. mr. W. F. Prins en mr. J. H. van der Meide.

De voorzitter leest voor een brief van prof. Beel, waarin deze schrijft van oordeel te zijn, dat de Vereniging er mee gebaat zal zijn als niet hij, maar prof. van Wijnbergen in het bestuur zitting zal nemen.

Bij de uitslag van de stemming blijkt, dat zijn uitgebracht: in de vacature Günther 137 stemmen, waarvan 104 op de heer Van Poelje en 33 op de heer Van der Wel; in de vacature Reinalda 135 stemmen,

waarvan 79 op de heer Van Dijken en 56 op de heer De Vink; in de vacature Vegting 140 stemmen, waarvan 33 op de heer Pieters en 107 op de heer Wiarda; in de vacature Wierda 137 stemmen, waarvan 95 op de heer Blom, 40 op de heer Sibmacher van Nooten en 2 op de heer Van Wijk; in de vacature Cremers 140 stemmen, waarvan 41 op de heer Beel en 99 op de heer Van Wijnbergen.

Tot leden van het bestuur zijn dus gekozen de heren Van Poelje, Van Dijken, Wiarda, Blom en Van Wijnbergen.

De voorzitter heet vóór hij de huishoudelijke vergadering sluit nog welkom de burgemeester en de secretaris van Utrecht. Het bestuur stelt het zeer op prijs, dat deze uit hun werkzaamheden – vergadering van B en W – zijn uitgebroken om een gedeelte van de vergadering bij te wonen. De belangstelling van de overheid, een van de partijen bij administratieve rechtsbetrekkingen, wordt ten zeerste gewaardeerd.

JAARVERSLAG VAN DE SECRETARESSE OVER 1956

In het jaar 1956 vormde het congres, dat op 18 mei gehouden werd, zoals gewoonlijk het hoogtepunt. Het onderwerp was „Het gebruik maken van burgerrechtelijke vormen bij de behandeling van openbare belangen" en prae-adviseurs waren mr. B. de Goede en mr. M. Troostwijk, waarvan de eerste helaas wegens ziekte verhinderd was zijn prae-advies mondeling te verdedigen. Zoals gewoonlijk konden de aanwezigen zich verlustigen, niet alleen in de debatten die in vele opzichten de uitstekende prae-adviezen aanvulden, maar ook in een boeiende openingsrede van de voorzitter. Prof. Donner stelde daarbij het probleem van het gebruik maken van burgerrechtelijke vormen bij de behartiging van openbare belangen tegen de achtergrond van de ontwikkeling in Frankrijk, het land dat niet alleen voor het administratief recht zelf ons dikwijls tot voorbeeld strekt, maar waar ook de onderscheiding van droit administratif et droit privé met de grootste consequentie is uitgebouwd. Aan het slot van zijn rede, na opgemerkt te hebben dat wij ons voor andere klippen hebben te hoeden dan die, waar men in Frankrijk tussendoor poogt te laveren, vatte hij aldus het belang van het onderwerp samen: „Het gaat hier om een nieuwe plaatsbepaling van het bestuursrecht. Wat is van dat recht het wezen, wat is daarvan de rechtvaardiging? Omdat wij over het antwoord op die vragen in het onzekere zijn, daarom staan wij óók zo aarzelend tegenover het onderwerp van vandaag".

Van de aan de debatten voorafgaande huishoudelijke vergadering wil ik hier vermelden dat de opbrengst van de „Geschriften" in het afgelopen jaar bijzonder hoog bleek te zijn geweest, voornamelijk door de grote vraag naar Geschrift XXVIII, het rapport van de „Commissie Algemene bepalingen van administratief recht". Dat ook onze andere geschriften, die met de prae-adviezen van dit jaar het getal 36 hebben bereikt, goed verkocht werden, blijkt uit het lijstje op de kaft van elk nieuw geschrift, dat de laatste jaren *korter* wordt, doordat steeds meer nummers uitverkocht raken.

Dit op zichzelf verheugende feit heeft in het bijzonder ten aanzien van het zo juist genoemde rapport van de Commissie Algemene bepalingen een probleem opgeworpen, n.l. de vraag of de uitgeefster, de firma Tjeenk Willink, te Haarlem en de VAR. het zullen aandurven een nieuwe druk daarvan te doen verschijnen en, zo ja, in hoeverre – en door wie – de inhoud van de tweede druk herzien zal worden. Het bestuur heeft goede hoop tot een bevredigende oplossing te zullen komen.

Op initiatief van ons diep betreurde bestuurslid prof. Vegting heeft het bestuur in de loop van 1956 een nieuwe studiecommissie in het leven geroepen, die tot opdracht heeft gekregen om, aan de hand van de publikatie van mr. S. J. Fockema Andreae, „Tien stellingen van waterrecht", het waterrecht in zijn vele facetten te bestuderen. De heer Fockema Andreae werd bereid gevonden het voorzitterschap van de commissie te bekleden, terwijl de heer Vegting nog tot zijn dood, in oktober, als vice-voorzitter is opgetreden. Mr. H. D. van Wijk werd secretaris en de adj.secretaresse van de V.A.R., mevr. Rothuizen-Geerts, adj.secretaresse. De commissie is vol ijver aan het werk gegaan en heeft, aan de hand van een indeling in vieren van het terrein van het waterrecht – als ik mij zo mag uitdrukken – 4 subcommissies ingesteld. De commissie bestaat uit juristen en technici en wij zien vol belangstelling het resultaat van deze samenwerking, die in ons vaderland bijzonder nuttig schijnt, tegemoet.

Ik kom thans tot het bestuur. De Voorzitter heeft reeds de twee ons door de dood ontvallen bestuursleden, prof. Vegting en mr. Wierda, herdacht. In 1956 traden af de heren Kan, Kortmann en Schilthuis, die geen van drieën herkiesbaar waren. In hun plaats werden gekozen de heren A. D. Belinfante, Cremers en J. Winsemius, waarvan de heer Cremers zijn benoeming echter niet heeft aangenomen.

Wanneer ik tot slot nog iets over de internationale betrekkingen van onze Vereniging mag opmerken, dan kan dit alleen maar zijn dat deze nog vrij mager zijn. Wij hebben gewoonlijk een paar gasten uit België op onze congressen en een enkele keer hebben wij uit België over een congres-onderwerp een prae-advies of een nota gehad. In oktober 1956 ontving het bestuur, via het Instituut voor Bestuurswetenschappen, een uitnodiging om enige leden af te vaardigen naar een bijeenkomst te Brussel van het Belgisch Instituut voor Bestuurswetenschappen, dat zijn 25-jarig bestaan vierde met een serie lezingen van Belgische, Franse en Nederlandse sprekers. Door omstandigheden kon tenslotte slechts één lid van het bestuur, de heer Belinfante, aan deze uitnodiging gevolg geven. Intussen heeft het bestuur in het voorjaar van 1957 van het Instituut voor Bestuurswetenschappen een uitnodiging ontvangen om de verhouding van Nederland tot het eveneens in Brussel gevestigde Institut International des Sciences Administratives gemeenschappelijk te bezien, zodat de zaak van onze betrekkingen met zich op ons gebied bewegende instituten in het buitenland wel in beweging is.

Als allerlaatste slot de gewone mededeling over het aantal leden der Vereniging, die ook dit jaar in majeur kan klinken. Het aantal leden steeg dit jaar van 477 tot 483. Het aantal donateurs, dat de laatste jaren snel gestegen is, vertoonde ook dit jaar weer een stijging, n.l. van 89 tot 99.

H. J. D. Revers

VERENIGING VOOR ADMINISTRATIEF RECHT

REKENING EN VERANTWOORDING OVER HET JAAR 1956

ONTVANGSTEN		UITGAVEN		
Contributies 1956	f 5.273,—	*Bestuursuitgaven*		
,, 1955	- 18,—	bureaukosten	f 293,83	
,, 1957	- 162,—	porti	- 45,26	
Verkochte geschriften	- 317,30	diversen	- 20,—	f 359,09
Rente Spaarbank	- 103,37			
		Algemene vergadering		
		zaalhuur, koffie, thee, lunch	f 207,35	
		kosten prae-adviseurs	- 104,—	
		reiskosten	- 32,30	
		kosten verslag	- 100,—	
		oproepingsbrief	- 40,—	
		diversen	- 16,—	- 499,65
		Commissie ter bestudering van het waterrecht		- 12,50
		Geschriften XXXII en XXXIV		- 2.195,86
		Inningskosten contributies 1956		- 8,90
		saldo		- 2.797,67
	f 5.873,67			f 5.873,67

BEGROTING 1957

Contributies	f 5.200,—	*Bestuursuitgaven*		
Verkochte geschriften	- 200,—	bureaukosten	f 300,—	
Rente Spaarbank	- 100,—	telefoon, porti	- 100,—	
		reiskosten	- 100,—	f 500,—
		Propaganda		- 150,—
		Geschriften		- 3.000,—
		Algemene vergadering		
		convocatie	f 50,—	
		zaalhuur, lunch, thee, koffie	- 250,—	
		kosten verslag	- 150,—	
		kosten prae-adviseurs	- 100,—	
		reiskosten	- 100,—	- 650,—
		Commissies		- 1.000,—
		Lezingen		- 100,—
		Onvoorzien		- 100,—
	f 5.500,—			f 5.500,—

Saldo 1 januari 1956	f 7.953,52
saldo over 1956	- 2.797,67
saldo 1 januari 1957	f 10.751,19

IV

Samenstelling bestuur:
Prof. mr. A. M. Donner, voorzitter, Amsteldijk 82II, Amsterdam; mejuffrouw mr. H. J. D. Revers, secretaresse, Paleisstraat 5, 's-Gravenhage; prof. mr. J. V. Rypperda Wierdsma, penningmeester, Witte Singel 20, Leiden; mr. A. D. Belinfante, Westeinde 34, Voorburg; mr. A. Blom, Adr. van Ostadelaan 149, Utrecht; mr. E. J. N. M. Bogaerts, Bréautélaan 11, Vught; mr. Th. A. van Dijken, Plein 18a 's-Gravenhage; mr. A. Kleyn, Meppel; dr. S. O. van Poelje, Stevinstraat 273, 's-Gravenhage; prof. mr. G. J. Wiarda, Wassenaarseweg 170, 's-Gravenhage; dr. J. Winsemius, Kanaalweg 11, Delft; prof. mr. S. F. L. baron Van Wijnbergen, Groesbeekseweg 232, Nijmegen.

Aanvulling ledenlijst:

Nieuwe leden:
Th. Boereboom, Alkmaar; Mr. J. Bulthuis, Arnhem; mr. G. Feenstra, Hengelo; mr. A. D. Ham, 's-Gravenhage; mr. F. H. M. Hamer, 's-Hertogenbosch; mr. C. M. van den Hoff, Rotterdam; R. E. C. Hoover, Tegelen; mr. G. L. van der Jagt, 's-Gravenhage; mr. J. W. Keiser, Enschede; mr. G. J. Ketel, 's-Gravenhage; mr. J. Kloosterman, Katwijk aan Zee; L. C. Moerman, Vlaardingen; mej. mr. C. J. M. Mulders, Arnhem, mr. L. Oranje, Rijswijk; mej. mr. W. M. Overmars, Leiden; dr. P. D. M. Pijnenburg, Vught; mr. J. G. Rietkerk, 's-Gravenhage; jhr. mr. G. F. Sandberg, Rijswijk; jhr. mr. W. J. Th. Serraris, Arnhem; mr. J. van Soest, Voorburg; mr. J. C. Somer, 's-Gravenhage; A. Swaan, Utrecht; E. L. P. L. R. Tebbenhoff Rijnenberg, Soestdijk; A. van Veen, Zeist; mr. J. Wessel, 's-Gravenhage; P. van Zanten, Utrecht; J. H. Zoomers, Zeist; mr. W. C. van Zwieten, Utrecht.

Nieuwe donateurs:
gemeente Helmond.

GESCHRIFTEN VAN DE VERENIGING VOOR ADMINISTRATIEF RECHT

III	Verslag van de algemene vergadering, 19 Maart 1940	*f* 0,55
V	Verslag van de algemene 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
IX	Verslag van de algemene vergadering, 25 Sept. 1943	„ 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 Vereniging ter nadere bestudering van het onderwerp: De rechtsgevolgen van formeel onjuiste of onbevoegd genomen (verrichte) besluiten en handelingen.	„ 0,50
XII	Verslag van de algemene vergadering, 29 Maart 1946	„ 1,25
XIV	Verslag van de algemene vergadering, 13 Juni 1947	„ 1,25
XVI	Verslag van de algemene vergadering, 28 Mei 1948	„ 0,95
XVII	Het administratief recht in de grondwet. Prae-adviezen, uitgebracht door Mr S. J. Fockema Andreae en Prof. Mr D. Simons voor de algemene vergadering op 13 Mei 1949	„ 1,—
XVIII	Verslag van de algemene 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 algemene vergadering, 19 Mei 1950	„ 1,50
XXI	Verhoogde rechtsbescherming Verslag van de algemene vergadering, 19 October 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 algemene vergadering op 18 Mei 1951	„ 1,90
XXIII	Verslag van de algemene vergadering, 18 Mei 1951	„ 1,50
XXIV	Algemene beginselen van Behoorlijk Bestuur. Prae-adviezen uitgebracht door Prof. Dr I. Samkalden en Prof. Mr G. J. Wiarda voor de algemene vergadering op 30 Mei 1952	„ 2,90

XXVI Samenwerking van Overheid en particulieren.
Prae-adviezen, uitgebracht door Dr J. W. Noteboom en Mr L. R. J. Ridder van Rappard voor de algemene vergadering op 29 Mei 1953 . . . . . *f* 1,90

XXVII Samenwerking van Overheid en particulieren.
Verslag van de Algemene Vergadering op 29 Mei 1953 . . . . „ 1,90

XXVIII Rapport van de Commissie in zake algemene bepalingen van Administratief Recht . . . . . „ 3,10

XXIX Politiedwang.
Prae-adviezen uitgebracht door Prof. Mr W. F. Prins en Mr H. D. van Wijk voor de algemene vergadering op 21 Mei 1954 „ 3,35

XXX Politiedwang.
Verslag van de algemene vergadering op 21 Mei 1954 . . . „ 1,90

XXXII Bestuursrecht en bestuurskunde.
Verslag van de algemene vergadering op 20 Mei 1955 . . . „ 1,50

XXXIII Algemene bepalingen van administratief recht.
Verslag van de algemene vergadering op 27 November 1953 „ 1,75

XXXIV Het gebruik maken van burgerrechtelijke vormen bij behartiging van openbare belangen.
Prae-adviezen uitgebracht door Dr. B. de Goede en Dr. M. Troostwijk voor de algemene vergadering van 18 mei 1956 . „ 3,—

XXXV Het gebruik maken van burgerrechtelijke vormen bij behartiging van openbare belangen.
Verslag van de algemene vergadering op 18 mei 1956 . . . . „ 1,90

XXXVI De verhouding van administratieve sancties en straffen.
Praeadviezen uitgebracht door Mr. A. D. Belinfante en Mr. A. Mulder voor de algemene vergadering op 31 Mei 1957 „ 3,—

Wetgevingstechniek

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

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