

DE ADMINISTRATIEVE SANCTIES  
IN NEDERLAND

Rapport voorgedragen door

dhr.J.R. STELLINGA

Afdelingsvoorzitter bij de Raad van State  
van Nederland

### **Definitie administratieve sanctie**

Het Nederlandse administratiefrecht kent allerlei administratieve sancties. Het zal goed zijn allereerst uiteen te zetten wat onder zodanige sancties in Nederland wordt verstaan. De meningen daaromtrent verschillen wel enigszins.

Men pleegt ervan uit te gaan, dat de administratieve sanctie een maatregel is, welke genomen wordt, wanneer de burger een publiekrechtelijke regel overtreedt. Daarbij komt dan, dat de sanctie wordt toegepast door een bestuursorgaan, en dat zij bestaat in het toebrengen van een nadeel aan de overtreder. Zulk een nadeel kan bestaan in een geldboete, in het intrekken van een eerder verleende vergunning e.d..

Als men de administratieve sanctie aldus omschrijft, valt, strikt genomen, de politiedwang er bijvoorbeeld niet onder. Het betreft hier ook een maatregel, die genomen wordt naar aanleiding van een publiekrechtelijk verbod of gebod, doch zij beoogt niet meer dan het herstellen van de toestand, zoals deze was vóór het begaan van de overtreiding. Een voorbeeld is het door de overheid afbreken van een bouwwerk, hetwelk opgericht werd zonder de daarvoor vereiste vergunning.

### **De administratieve sancties en de rechtsstaat**

Men moet niet uit het oog verliezen, (dat een administratieve sanctie een bijzondere maatregel is, welke eigenlijk moeilijk is in te passen in het staatsrecht.

In beginsel is het de strafrechter, die met toepassing van de straffen, die in het strafrecht zijn voorzien, degenen straft, die een rechtsregel geschonden hebben.

Men heeft deze strafoplegging onderscheiden van de taak, die op de administratie rust en die in wezen bestaat in het handelen, dat noodzakelijk is voor het goed functioneren van de openbare diensten. Het brengt voor de administratie mede, dat zij beslissingen neemt, die de burger betreffen ; zo kan zij toestemming om bepaalde handelingen te verrichten verlenen, weigeren of aan zekere voorwaarden binden.

De administratie kan er daarbij toe komen om onrecht te begaan tegenover de bestuurden. Daarom moeten deze laatsten, om hun rechten te beschermen, zich op een rechter kunnen beroepen, welke rechter nu eens de gewone rechter, dan weer de administratieve rechter zal zijn.

Dan doet zich de volgende vraag voor : hoe kan men in dit stelsel de administratieve sanctie inpassen ? Dit is niet een vraag van grondwettigheid, maar in wezen een pre-constitutionele vraag. Om haar te beantwoorden moet men vooreerst niet uit het oog verliezen, dat in de staat een volstrekte scheiding tussen de machten niet bestaan kan en ook niet bestaat. Zo wordt de gewone rechter van tijd tot tijd geroepen om zilver bestuurlijke beslissingen te nemen; hij is in bepaalde gevallen bevoegd om voogden te benoemen voor minderjarigen ; hij moet machtiging verlenen om een krankzinnige in een inrichting op te nemen, enz..

In de tweede plaats moet rekening gehouden worden met het feit, dat de rol van de strafrechter in zekere zin beperkt is ; zijn rol is min of meer repressief. Dit repressieve karakter is echter voor de bestuurspraktijk niet voldoende; de administratie moet er dikwijls voor waken, dat het voortgaan van bepaalde bedrijvigheden niet wordt belemmerd. Derhalve zal men het moeten aanvaarden, dat organen van de besturende overheid strafmaatregelen nemen.

Deze overwegingen mogen terecht doen besluiten, dat de administratieve sanctie klopt met het beginsel van de rechtsstaat. Enkele voorwaarden moeten echter vervuld zijn : de administratieve sanctie zal slechts in zoverre mogen worden toegepast als strikt noodzakelijk is. Bovendien moet de burger in voldoende mate rechtsbescherming genieten tegen ongerechtvaardigde en onwettige toepassing van de sancties.

De bovenstaande opmerkingen hebben slechts betrekking op eigenlijk gezegde administratieve sancties. Men moet buiten beschouwing laten de sancties, die door de *rechter* worden toegepast; daarbij doet zich immers het probleem van de strafopleggende bevoegdheid niet voor, zoals dit zich wel voordoet bij de sancties, toegepast door het bestuur.

Men moet er bovendien nog mede rekening houden, dat het toepassen van sancties ook kan berusten op een bijzondere rechtsverhouding, zoals bijvoorbeeld de hiërarchische ondergeschiktheid van de ambtenaren. Daaruit vloeien dan gevolgen voort voor de omvang en de ernst van de sancties.

Wij zullen verderop nog zien, dat in verschillende landen een andere opvatting in deze heerst.

### **Grondwettigheid van de administratieve sancties**

Een belangrijk punt, dat te onderscheiden is van de bovenbedoelde preconstitutionele kwestie, is de vraag van de grondwettigheid van administratieve sancties. In Nederland speelt deze vraag geen grote rol. Zij hangt uiteraard samen met de omvang, welke men aan de bevoegdheid van de gewone rechter toekent.

Nu gewaagt artikel 167 van de Nederlandse grondwet van het bij uitsluiting bevoegd zijn van de rechterlijke macht ten aanzien van alle twistgedingen over eigendom of daaruit voortspuitende rechten, over schuldvordering en andere burgerlijke rechten. In onze grondwet komt echter geen bepaling meer voor ten aanzien van de bevoegdheid van de rechter in strafzaken, en dit zijn juist de gedingen, welke dicht bij de gevallen van administratieve sanctie liggen.

Weliswaar spreekt de grondwet op enkele plaatsen wel over straffen, al dan niet uitdrukkelijk in verband met de rechterlijke macht (artikelen 57, 77 en 174), doch de overheersende mening is wel, dat daarbij slechts bedoeld worden de straffen, zoals de rechter die kan opleggen, zonder dat echter beoogd wordt de strafoplegging alleen voor de rechter te reserveren.

Hierbij moet voorts bedacht worden, dat in het Nederlandse staatsrecht de bevoegdheid van de uitvoerende macht ook op andere punten nogal ruim genomen pleegt te worden. Zo is ook het beslissen van geschillen, welke bij de uitvoering van wetten kunnen rijzen, de zgn. bestuursgeschillen, voor een groot deel in handen gelegd van de administratie, met als hoogste top de Kroon. En deze beslissingsbevoegdheid pleegt veeleer te worden gerekend tot het bestuur dan tot de (administratieve) rechtspraak. In dit verband zij nog vermeld, dat men wat de administratieve sanctie aangaat wel spreekt van "bestuursstrafrecht", daargelaten of deze term erg gelukkig is.

### **Belastende administratieve sancties**

Komende tot de rubrieken van administratieve sancties, zoals deze in de Nederlandse wetgeving zijn voorzien, moet eerst melding gemaakt worden van de administratieve sancties, die bij de belastingheffing voorkomen.

De algemene wet inzake rijksbelastingen (Wet van 2 juli 1959, Stb. 301) bepaalt in artikel 9, dat, indien ook na aanmaning door de belastinginspecteur de belastingplichtige niet tijdig aangifte terzake van een belasting doet, de in de aanslag te begrijpen belasting verhoogd wordt met 5 %, doch tenminste met f 5.-- en ten hoogste met f 1000.--.

Een forsere verhoging kent artikel 18 dier wet. Wanneer blijkt, dat in een geval te weinig belasting is geheven, kan de inspecteur tot navordering overgaan. De in zulk een navorderingsaanslag begrepen belasting wordt met 100 % verhoogd, behoudens voorzover het niet aan opzet of grove schuld van de belastingplichtige is te wijten, dat te weinig belasting is geheven.

Soortgelijke verhogingen komen ook voor in de artikelen 21 en 22 van de onderwerpelijke wet, alsmede in andere belastingwetten. Gewezen zij op de algemene wet inzake de douane en de accijnzen (Wet van 26 januari 1961, Stb.31) artikelen 134 e.v.; de Successiewet 1956 artikel 52, etc.

Er wordt in deze gevallen gewaagd van *administratieve boeten*, en zij worden, zoals bleek, opgelegd door de inspecteur der belastingen, derhalve door de administratie.

Het bijzondere is voorts, dat het verschuldigd zijn van deze boeten in de wet zelf wordt bepaald. De administratie behoeft alleen vast te stellen, dat de overtreding gepleegd is en dat dientengevolge de boete verschuldigd is.

Sancties als hier genoemd, worden wel aangeduid als zuiver *belastende* administratieve sancties : de overtreder wordt rechtstreeks in zijn rechtgoederen aangetast.

Voorbeelden van deze categorie treft men ook aan in andere dan belastingwetten. Als voorbeeld zij genoemd artikel 38 der Dienstplichtwet : de dienstplichtige, die niet voldoet aan bepaalde, hem in de wet opgelegde verplichtingen, kan voor ten hoogste twee maanden in werkelijke dienst worden geroepen.

### **Andere soorten van sancties**

Naast de tot nu toe behandelde administratieve sancties zijn er ook, die een ander karakter hebben. Deze strekken ertoe, dat aan de overtreder iets ontnomen wordt, hetwelk hem eerst gegeven is bij een overheidsbeschikking, zoals een bevoegdheid, een status, een ontheffing, etc.

Een voorbeeld levert artikel 10 van de Lageronderwijswet 1920 : gedeputeerde staten kunnen verklaren, dat de onderwijzer, die bij zijn onderwijs ontoelaatbare leringen verspreidt dan wel zich aan ergerlijk levensgedrag schuldig maakt, zijn bevoegdheid tot het geven van onderwijs heeft verloren.

Andere voorbeelden levert de wetgeving op de sociale verzekering. Zo geeft de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (Wet van 18 februari 1966, Stb. 64) in bepaalde gevallen een recht op uitkering. Wanneer een zodanige rechthebbende geen medewerking verleent aan een medisch onderzoek e.d., kan hem zijn evenbedoeld recht ontnomen worden, (artikel 25).

De Hinderwet (Wet van 15 mei 1952, Stb. 274), die regelen stelt ter voorkoming van gevaar, schade of hinder door industriële en andere inrichtingen, kent een vergunningstelsel. Wanneer een bedrijf zonder een vergunning in werking is of de bij de vergunning gestelde voorwaarden niet worden nageleefd, dienen burgemeester en wethouders tot sluiting van de inrichting over te gaan (artikel 28). Hoewel de vergunning als zodanig niet vervalt, wordt door de sluiting de bedrijfsvoering onmogelijk gemaakt.

Vervolgens moge nog vermeld worden, dat op het terrein van de sociale bijstand, in Nederland geregeld in de Algemene Bijstandswet (Wet van 13 juni 1963, Stb. 284) en in de uitvoeringsvoorschriften daarvan, ook sancties voorkomen.

In de Rijksgroepsregeling zelfstandigen, waarin het verlenen van bijstand aan hen, die zelfstandig een beroep of bedrijf uitoefenen nader geregeld wordt, treft men de bepaling aan, dat burgemeester en wethouders voor een door hen te bepalen periode de voor een zelfstandige geldende periodieke uitkering verlagen of hem van het recht op bijstand uitsluiten, indien hij geen inzage verleent van zijn administratie, gevraagde inlichtingen niet of onjuist verstrekt, dan wel onvoldoende besef van verantwoordelijkheid betoont voor de voorziening in het bestaan (artikel 11).

Volgens de Algemene Bijstandswet staat van zodanige beslissingen van burgemeester en wethouders beroep open op gedeputeerde staten, en van de beslissing van dit college hoger beroep op de Kroon.

De hierboven gegeven voorbeelden zouden met nog vele andere uitgebreid kunnen worden. Er is echter reeds voldoende gebleken, dat op allerlei onderdelen van het administratiefrecht sancties kunnen worden toegepast, en dat telkens organen van de uitvoerende macht daartoe bevoegd zijn.

### **Doeltreffendheid van de sancties**

Er doen zich begrijpelijkerwijze verschillende vragen voor met betrekking tot het instituut van de administratieve sancties.

Zo is wel eens de vraag geopperd, of een geldboete als administratieve sanctie wel doeltreffend en adaequaat is. Bezieet men de zaak op het terrein der industrie, dan zal een boete wel de kleine ondernemer kunnen treffen, doch in veel geringere mate de grote ondernemer. Nu is zulks uiteraard een bezwaar, dat elke boete, ook de strafrechtelijke, aankleeft.

Stillegging van een bedrijf kan ook bezwaarlijk zijn, bijvoorbeeld bij bedrijven, die zich bewegen op een gebied, waarbij het algemeen belang zeer betrokken is. Niettemin gaat het niet aan, dat in de laatste gevallen de administratieve sanctie dan maar niet toegepast moet worden. Dan zal men eerder het desbetreffende stelsel van sancties zelf moeten herzien. Of dit ooit op bevredigende wijze mogelijk zal zijn, staat zeer te bezien. Men heeft immers ook nog nooit een ideaal strafstelsel kunnen bereiken!

### **Sanctie naast straf**

Er is bezwaar gemaakt tegen de figuur, dat naast het toepassen van een administratieve sanctie in bepaalde gevallen ook de strafrechter kan optreden.

Een duidelijk voorbeeld levert de reeds genoemde bevoegdheid van gedeputeerde staten om te verklaren, dat een onderwijzer de onderwijsbevoegdheid heeft verloren. Indien deze sanctie wordt toegepast op een onderwijzer, die onzedelijke handelingen met zijn leerlingen heeft bedreven, spreekt het vanzelf, dat deze onderwijzer ook door de rechter zal worden berecht terzake van het bedoelde misdrijf.

Wanneer men bedenkt, dat ook de strafrechter de bevoegdheid heeft als bijkomende straf zulk een onderwijzer te ontzetten —als regel tijdelijk— van het recht om zijn beroep uit te oefenen (artikelen 28 en 31 Wetboek van Strafrecht), is het wel duidelijk hoe gecompliceerd deze situatie is.

Vaak gevoelt een, zo van twee zijden aangepakte delinquent zich in zijn rechtsgevoel gekrenkt. De Kroon, bij welke men van een beslissing van gedeputeerde staten als hierbedoeld in beroep kan komen, heeft dit bezwaar tot nu toe steeds verworpen. Zij overwoog dan (zie onder meer het Koninklijk Besluit van 3 maart 1956, nr 20 ; Administratieve Beslissingen 1956, blz. 496) :

"dat de getroffen administratieve maatregel, welke bescherming van de leerlingen ten doel heeft, een geheel ander karakter heeft dan de bestraffing door de rechter ter zake van een gepleegd misdrijf."

Het is te begrijpen, dat men deze toestand minder gelukkig acht (hoewel het niet op-

gaat van een "bis in idem" te spreken ! ), doch het is niet gemakkelijk een oplossing te geven.

Beide oogmerken moeten nu eenmaal verwezenlijkt worden : het misdrijf moet gestraft worden, én kinderen moeten tegen een misdrijf, waarbij recidive uit de aard der zaak nogal eens voorkomt, beschermd worden.

Het eenvoudigste lijkt hier om de gehele aangelegenheid maar in handen van de strafrechter te leggen, doch enerzijds is het beschermen van leerlingen in de toekomst niet een taak voor de rechter, en anderzijds kunnen gedeputeerde staten en de Kroon ook met allerlei, nader opgetreden omstandigheden rekening houden, zoals bijvoorbeeld met een door de delinquent ondergane medische behandeling e.d. (Zie bijvoorbeeld het Koninklijke besluit van 3 maart 1955, no 14, A.B. 1955, blz. 436).

Ook bij de reeds genoemde Hinderwet staat naast de administratieve sanctie door de administratie, nl. de sluiting van de inrichting, de berechting door de strafrechter. Artikel 31 dier wet stelt namelijk straf, t.w. hechtenis of geldboete, op het inrichten en in werking hebben van een inrichting zonder vergunning, op het niet voldoen aan de voorwaarden van de vergunning, etc.

Bij deze wet heeft zich wel eens de complicatie voorgedaan, dat de Kroon als hoogste administratieve beroepsinstantie enerzijds en de Hoge Raad der Nederlanden als hoogste rechter anderzijds verschillend oordeelden over hetgeen volgens de Hinderwet een inrichting is. Het deed zich voor bij de stortplaatsen van vuil. Terwijl de Hoge Raad alleen van een "inrichting" wilde weten, als er een schutting, een vloer, een of ander lokaal was (H.R. 1 maart 1937 Admin. Besl. 1937, blz. 380), oordeelde de Kroon, dat alleen al het storten van vuilnis op een bepaald terrein als een inrichting was te beschouwen, en derhalve aan de vergunningsplicht onderhevig was (Koninklijk besluit van 13 september 1934, Stb. 510). Later is dit verschil in oordeel gelukkig verdwenen.

Men kan zulke complicaties betreuren, doch het is nu eenmaal de onontkoombare consequentie van de omstandigheid, dat bij de huidige ingewikkelde maatschappij allerlei regelingen, elk uit verschillend gezichtspunt, tot stand moeten worden gebracht, en dat daarbij onderscheiden overheidsorganen moeten fungeren.

In de vakliteratuur is niettemin de mening verkondigd, dat zoveel mogelijk alles in één hand moet komen, bijvoorbeeld wat de administratieve sanctie betreft in die van de administratieve rechter, doch dit is in de praktijk niet te verwezenlijken (1).

---

(1) Het is van belang hier even te vermelden, dat het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen blijkens zijn arrest van 13 februari 1969, Jur. XV, bladzijde 1 en volgende (zaak 14/68 Walt Wilhelm tegen het Bundeskartellamt) ook rekening houdt met de mogelijkheid van het naast elkaar bestaan van twee onderscheiden sancties in een en het zelfde geval. Uit dit arrest moge het volgende geciteerd worden : " attendu que la possibilité d'un cumul de sanctions ne serait pas de nature à exclure l'admissibilité de deux procédures parallèles, poursuivant des fins distinctes ;... que si, cependant, la possibilité d'une double procédure devait conduire à un cumul de sanctions, une exigence générale d'équité . . . implique qu'il soit tenu compte de toute décision répressive antérieure pour la détermination d'une éventuelle sanction :"

Het komt wel voor, dat de wetgeving een voorschrift bevat om botsing tussen administratieve sanctie en rechterlijke uitspraak te voorkomen. Artikel 18 van de Algemene wet Rijksbelastingen bepaalt, dat de in een navorderingsaanslag begrepen verhoging als administratieve sanctie vervalt, indien de belastingplichtige terzake van de betreffende overtreding bij rechterlijke uitspraak is vrijgesproken of veroordeeld.

Nog verder gaat de oplossing, gegeven in artikel 5 van de Wet economische delicten. Daarin wordt bepaald, dat, tenzij bij de wet anders is bepaald, terzake van economische delicten geen andere voorzieningen met de strekking van straf of tuchtmaatregel worden getroffen dan de straffen en maatregelen, overeenkomstig de Wet economische delicten op te leggen. Hier wordt derhalve de gehele sanctionering aan de rechter toevertrouwd. Onder de door hem in deze materie op te leggen straf zullen zich ook wel maatregelen bevinden, welke men als administratieve sancties zou kunnen aanmerken.

### **De rechtsbescherming bij de administratieve sanctie door de rechter**

Een belangrijk punt is, in welke mate degene, die aan een administratieve sanctie wordt onderworpen, *rechtsbescherming* geniet tegen eventueel onjuist handelen van de overheid daarbij.

Deze bescherming wordt eensdeels verleend door de rechter. Voorbeelden daarvan treft men aan in de belastingwetgeving, echter alleen bij de zwaardere administratieve boetes.

Zo kan volgens artikel 27 der Algemene Wet rijksbelastingen beroep bij de rechter worden ingesteld tegen de beslissing van de inspecteur der belastingen inzake kwijtschelding van de, bij een navordering toegepaste verhoging.

Als rechter fungeert volgens artikel 9 der genoemde wet voor wat betreft de omzetbelasting de Tariefcommissie en voor de overige onder deze wet vallende belastingen het gerechtshof.

Echter geldt het hier een beperkt beroep, zoals men dat tegenwoordig meer in het Nederlandse recht aantreft. Het beroep kan namelijk alleen worden ingesteld terzake dat de inspecteur :

- a. van de bevoegdheid tot het geheel of gedeeltelijk niet verlenen van kwijtschelding kennelijk tot een ander doel gebruik heeft gemaakt dan tot de doeleinden, waartoe die bevoegdheid gegeven is ;
- b. bij afweging van de betrokken belangen niet in redelijkheid tot het besluit heeft kunnen komen ;
- c. anderszins heeft besloten in strijd met enig in het algemeen rechtsbewustzijn levend beginsel van behoorlijkbestuur.

In het hierboven reeds vermelde geval, voorzien in artikel 25 van de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering, is er ook beroep op de rechter, zijnde in deze materie de Raad van beroep en de Centrale Raad van Beroep, bedoeld in de Beroepswet.

Artikel 32 dier wet bepaalt daarbij, dat de rechter bevoegd is te beoordelen of de wijze waarop van de bevoegdheid krachtens artikel 25 gebruik is gemaakt, in overeenstemming is met de redelijkheid.

### **Rechtsbescherming door administratief beroep**

Naast de gevallen, waarin beroep op een rechter open staat, zijn er die, waarin *administratief beroep* op enig orgaan der administratie mogelijk is.

In de hierboven bedoelde gevallen van het verlies van de onderwijsbevoegdheid (artikel 10 Lager-onderwijswet 1920) en van de sluiting van een, onder de Hinderwet vallende inrichting (artikel 28), is dat de Kroon.

Hoewel de Kroon als regel bij haar beslissing op een beroep pleegt rekening te houden met, na de bestreden beslissing opgetreden nieuwe feiten of omstandigheden, doet zij dit nu juist *niet* bij een beroep tegen een sluiting als bedoeld in de Hinderwet. Dan gaat zij uit van de toestand zoals deze was op het ogenblik, waarop het gemeentebestuur aan de betrokkene kennis gaf van zijn voornemen om tot de sluiting van de inrichting over te gaan. Kennelijk is de rechtsgrond daarvoor deze, dat de Kroon diligente gemeentebesturen niet wil desavoueren tegenover een ondernemer, die eerst alles op zijn beloop liet en dan na de kennisgeving de zaak in orde ging maken.

Er is in de vakliteratuur wel eens bezwaar gemaakt tegen deze jurisprudentie, doch ten onrechte.

### **Andere corrigerende maatregelen**

Tot zover ging het over hetgeen in Nederland in strikte zin onder administratieve sanctie wordt verstaan. Hierboven werd er evenwel reeds op gewezen, dat elders daarover anders wordt gedacht, en wel in dier voege, dat onder zodanige sancties ook worden begrepen de maatregelen, welke genomen kunnen worden bij onjuist gedrag van personen, die *hiërarchisch* aan de overheid ondergeschikt zijn, en van personen behorende tot niet aan de overheid ondergeschikte, maar wel door haar *erkende private* instellingen.

Volledigheidshalve moge nog het een en ander medegedeeld worden over deze beide categorieën van corrigerende maatregelen, welke in de Nederlandse wetgeving wel zijn voorzien, doch welke niet tot de administratieve sancties *stricti sensu* worden gerekend.

### **Tuchtmaatregelen ten aanzien van ambtenaren**

Vooreerst worde dan melding gemaakt van de *tuchtmaatregelen*, welke ten aanzien van ambtenaren kunnen worden genomen.

Zo kent het Algemeen Rijksambtenarenreglement onder meer de volgende "disciplinaire straffen", welke aan ambtenaren, die zich aan plichtsverzuim schuldig maken (artikel 81) kunnen worden opgelegd : schriftelijke berisping, buitengewone dienst, geldboete van ten hoogste f 50.-, inhouding van salaris, terugzetting van rang, verplaatsing, schorsing voor een bepaalde tijd.

Het opleggen van deze straffen is met de nodige waarborgen omringd. Zo bepaalt artikel 82 van genoemd reglement, dat geen straf wordt opgelegd dan nadat de ambtenaar in de gelegenheid is gesteld zich binnen zes maal vier en twintig uur te verantwoorden. Bij zijn verantwoording kan hij zich door een rechtskundige of een andere raadsman doen bijstaan.

De ambtenaar, aan wie een disciplinaire straf wordt opgelegd, kan, krachtens artikel 58 van de Ambtenarenwet 1929, daartegen beroep instellen bij het *ambtenarengerecht*, van welks uitspraak hoger beroep open staat op de *Centrale Raad van Beroep* te Utrecht.

Het gerecht kan enkel het ten aanzien van de betrokken ambtenaar genomen besluit nietig verklaren, en, voor zoveel nodig, bepalen, dat het administratief orgaan zal besluiten, hetgeen het ingevolge wet of algemeen verbindend voorschrift besluiten moet (artikel 47 dier wet).

Een merkwaardige bepaling is ook artikel 103 van de Ambtenarenwet 1929. Het bevoegde gezag, dat tot strafoplegging aan een ambtenaar wenst over te gaan, kan van dat voornemen aan de betrokkene kennis geven. De ambtenaar kan dan binnen veertien dagen een klaagschrift bij het ambtenarengerecht indienen. Dan volgt het gewone geding.

Voor de militairen is er een afzonderlijke tuchtrecht, staande naast het militair strafrecht.

### **Tuchtrecht bij enkele vrije beroepen**

Zeër dicht bij dit hiërarchische tuchtrecht ligt dat, hetwelk zich voordoet bij enkele *vrije beroepen*, waarbij nochtans het algemene belang nauw betrokken is.

In de eerste plaats valt te noemen de mogelijkheid om straffen op te leggen aan *advocaten*. Dit geschiedt door de raad van toezicht in elk arrondissement (een ressort van de rechterlijke organisatie), krachtens artikel 46 van de Advocatenwet.

Deze tak van tuchtrechtspraak heeft volgens de genoemde wet ten doel "het weren en beteugelen van mislagen, door advocaten in de uitoefening van de praktijk begaan, en op inbreuken op verordeningen van de Nederlandse orde (van advocaten) en op de eer van de stand der advocaten."

Volgens artikel 48 der wet zijn de straffen de volgende : enkele waarschuwing, berisping, schorsing in de uitoefening van de praktijk ten hoogste gedurende een jaar, en schrapping van het "tableau" (een lijst van advocaten bij elke arrondissementsrechtbank).

Van elke strafoplegging door een raad van toezicht is hoger beroep mogelijk op het *hof van discipline* binnen een maand na de dag van de verzending van een afschrift van de beslissing van de raad van toezicht.

Van dezelfde orde is het *medisch tuchtrecht*, geregeld in de Wet van 2 juli 1928, Stb. 222. Er kunnen maatregelen genomen worden ten aanzien van geneeskundigen, vroedvrouwen, apothekers en tandartsen, die het vertrouwen in hun stand ondermijnen of door nalatigheid ernstige schade doen ontstaan voor hun patiënten, etc.

De maatregelen zijn volgens artikel 5 der wet : waarschuwing, berisping, oplegging van een geldboete van ten hoogste duizend gulden, schorsing voor ten hoogste één jaar, ontzegging om de bevoegdheid uit te oefenen.

De beslissingen terzake worden genomen door bijzondere colleges. Er is beroep op een *Centraal College*. Betreft het echter een geldboete, een schorsing of een ontzegging, dan staat beroep open op het gerechtshof.

### **Oneigenlijk tuchtrecht**

Het hier behandelde tuchtrecht pleegt men te omschrijven als een *groepsreactie* ten einde normen, welke voor een bepaalde groep gelden, tegen inbreuk te beschermen.

In mijn handboek "Grondtrekken van het Nederlands staatsrecht" (bladzijde 453) heb ik er echter op gewezen, dat dit oorspronkelijke begrip tuchtrecht is gaan vervagen, doordat men ook tuchtrecht heeft gevormd zonder dat van een bepaalde groep, waarvoor zulk tuchtrecht zou gelden, sprake is.

Volgens de Wet op de bedrijfsorganisatie (Wet van 27 januari 1950, Stb. K.22) kunnen tuchtrechtelijke maatregelen worden gesteld op overtreding van verordeningen van de bedrijfslichamen door natuurlijke en rechtspersonen, die de ondernemingen, waarvoor zulk een lichaam is ingesteld, drijven, alsmede voor de personen, werkzaam bij die ondernemingen (artikelen 102 en 105 der evengenoemde wet).

Het zal duidelijk zijn, dat hier derhalve alle ondernemers en alle werknemers in het gehele bedrijfsleven onder het tuchtrecht worden gebracht. Van een bepaalde groep is nauwelijks sprake meer.

Dit zelfde treft men aan bij het grensoverschrijdend autovervoer van goederen. Terzake van overtredingen van, voor dit vervoer geldende voorschriften alsmede van gedragingen, welke het aanzien van het Nederlandse vervoerwezen in het buitenland kunnen schaden, kan een tuchtcollege de volgende maatregelen opleggen : gehele of gedeeltelijke intrekking van de vergunning voor dit vervoer, een geldboete van ten hoogste vijfduizend gulden, een waarschuwing (artikelen 48 en volgende van het Uitvoeringsbesluit Autovervoer Goederen, vastgesteld bij Koninklijk besluit van 16 januari 1954, Stb. 6).

Van een uitspraak van het tuchtcollege staat voor iedere belanghebbende beroep open

op de Kroon (artikel 52 van de Wet Autovervoer Goederen, Wet van 4 augustus 1951, Stb. 342).

De hier vermelde regeling geldt weer voor allen, die bij het ondernemen van goederenvervoer per auto naar het buitenland betrokken zijn.

Men zou kunnen stellen, dat, als een tak van tuchtrecht zodanig wordt uitgezet, men de figuur van de administratieve sanctie zeer dicht nadert. In zoverre komen wij derhalve in Nederland toch weer in het spoor van de andere landen, waar het tuchtrecht als regel onder het begrip administratieve sanctie wordt gebracht !

### **Administratieve sancties ten aanzien van bepaalde private instellingen**

Administratieve sancties komen ook voor in de gevallen, waarin private instellingen een taak vervullen, welke zozeer ligt op het terrein van het publiek belang, dat toezicht van de overheid noodzakelijk is.

Een duidelijk voorbeeld leveren de *omroeporganisaties*, die ten doel hebben radio- of televisie-uitzendingen te doen. Het zijn privaatrechtelijke rechtspersonen, die enerzijds binnen bepaalde grenzen hun uitgave van het Rijk vergoed krijgen, doch anderzijds aan toezicht vanwege de Regering onderworpen zijn.

Een en ander is geregeld in de Omroepwet, Wet van 1 maart 1967, Stb. 176. In deze wet komt de bepaling voor, dat de betrokken minister alle instellingen, die zendtijd hebben verkregen, ingeval zij een voorschrift van deze wet of van een uitvoeringsvoorschrift hebben overtreden, kan *berispen* dan wel, de *Omroepraad* gehoord, voor een door hem, minister, te bepalen termijn kan *uitsluiten* van het doen van uitzendingen.

Bovendien kan de minister de vergoedingen, welke de instellingen krachtens de wet genieten, geheel of gedeeltelijk opschorten of intrekken, indien een desbetreffende instelling niet voldoet aan bepaalde bij of krachtens de wet gestelde voorwaarden of gegeven voorschriften, (artikel 61 Omroepwet).

Wat de rechtsbescherming betreft, valt mede te delen, dat tegen beslissingen van de minister als hierboven genoemd voorziening bij de Kroon mogelijk is krachtens de Wet beroep administratieve beschikkingen.

Tot de hier behandelde rubriek kan men ook rekenen de instellingen van bijzonder onderwijs, te weten onderwijs, dat niet rechtstreeks door de overheid wordt verzorgd (openbaar onderwijs), doch door private rechtspersonen.

Volgens regels, in de onderwijswetten gegeven, krijgen deze rechtspersonen van de overheid vergoedingen voor het stichten van een gebouw, voor de aan de onderwijzers uit te keren salarissen, voor de exploitatie van de school e.d. Ook op dit terrein treft men sancties aan.

Volgens artikel 83 van de Lager-onderwijswet 1920 is de instelling verplicht het schoolgebouw behoorlijk te onderhouden en het overeenkomstig zijn bestemming te gebruiken. Wordt dit niet nageleefd, dan kan de vergoeding worden ingehouden, totdat het schoolbestuur terzake de nodige voorzieningen zal hebben getroffen.

Voorts kunnen Gedeputeerde Staten beslissen, dat de desbetreffende instelling het schoolgebouw blijvend heeft opgehouden overeenkomstig zijn bestemming te gebruiken. Zodra zulk een beslissing onherroepelijk is geworden, gaat de eigendom van het gebouw en van de grond op de gemeente over.

Behoudens enkele uitzonderingen vervalt de waarborgsom, welke de instelling bij de stichting van de school heeft gestort, aan de gemeente.

Van een besluit van Gedeputeerde Staten als evenbedoeld staat beroep op de Kroon open (artikel 17 Lager-onderwijswet 1920).

Naast de hier behandelde gevallen, waarin de uitkeringen, vergoedingen e.d. bij de *wet* zijn geregeld, komt het voor, dat aan instellingen subsidie door de overheid wordt gegeven buiten een wettelijke regeling om. De basis voor deze subsidie-verlening is dan als regel geen andere dan een post op de betreffende begroting.

Zo worden onder meer van Rijksweg subsidiën en bijdragen gegeven voor huishoudelijke en gezinsvoorlichting. Bij de Wet van 19 januari 1972, Stb. 57 werd voor het jaar 1972 op de Rijksbegroting, hoofdstuk XVI, onder no. 190 een post van f 1.350.000.-- uitgetrokken voor de in de tekst bedoelde subsidiën en bijdragen.

De Minister van Maatschappelijk Werk stelde bij zijn beschikking van 18 januari 1962 (Nederlandse Staatscourant van 31 januari 1962, no 22) de voorwaarden vast voor het verkrijgen van zodanige subsidiën en bijdragen.

En nu bepaalt artikel 26 van de genoemde beschikking onder meer, dat, indien opzettelijk onjuiste gegevens zijn verstrekt, of indien de voorwaarden niet zijn nageleefd, de minister het verleende subsidie geheel of gedeeltelijk kan terugvorderen, alsmede de betrokken stichting van verdere subsidietoekenning kan uitsluiten.

Een mogelijkheid om langs gerechtelijke weg tegen deze maatregelen op te komen, is niet aanwezig. De Wet beroep administratieve beschikkingen sluit het beroep tegen beschikkingen inzake geldelijke uitkeringen uit, tenzij zowel de verschuldigdheid als de hoogte van het verschuldigde bedrag bij of krachtens een algemeen verbindend voorschrift zijn bepaald. In het hierboven genoemde geval is noch het een noch het ander geschied.

Op gemeentelijk niveau kan men soortgelijke sancties aantreffen in de subsidie-verordeningen, *vastgesteld* door de gemeenteraad.

## Literatuur

- J.J. OOSTENBRINK, *"Administratieve sancties"*  
Akademisch proefschrift Utrecht 1967 (avec un sommaire en français)
- A.D. BELINFANTE en A.MULDER, De verhouding van administratieve sancties en straffen. Preadviezen voor de Vereniging voor Administratief Recht, 1957
- J.A.M. VAN ANGEREN en Th.J.C. VERDUIN, *De sanctionering van het administratief recht.*  
Preadviezen voor dezelfde vereniging, 1971
- J.J. OOSTENBRINK, *Administratieve sancties in Nederland*  
Preadvies voor de Vereniging voor de vergelijkende studie van het recht van België en Nederland, 1971