GESCHRIFTEN VAN DE VEREENIGING VOOR ADMINISTRATIEF RECHT

III

VERSLAG

VAN DE ALGEMEENE VERGADERING GEHOUDEN TE UTRECHT OP 16 MAART 1940

MET BIJLAGEN

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

VEREENIGING VOOR ADMINISTRATIEF RECHT

AAN DE LEDEN

Het is het Bestuur een genoegen U te kunnen berichten dat het voornemen bestaat om in Maart 1941 een algemeene vergadering te wijden aan het onderwerp

De verhouding van administratief recht en burgerlijk recht

HET BESTUUR

's-GRAVENHAGE, Augustus 1940

GESCHRIFTEN VAN DE VEREENIGING VOOR ADMINISTRATIEF RECHT

III

VERSLAG

VAN DE ALGEMEENE VERGADERING GEHOUDEN TE UTRECHT OP 16 MAART 1940

MET BIJLAGEN

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

I

VERSLAG VAN DE HUISHOUDELIJKE VERGADERING 16 MAART 1940

Aanwezig de leden [1]): Mr. W. Bakhuys Roozeboom, Amsterdam; Mr. J. H. C. van den Berg, Utrecht; A. Blaauboer, Wieringerwerf; Mr. A. Blom, Utrecht; Mr. M. H. de Boer, Utrecht; P. J. H. de Boer, Noordwijk-Binnen; Mr. J. Bool, Enschedé; M. B. C. M. Coopmans, Hoensbroek; Mr. G. J. van Deventer, Zeist; Mr. C. F. Diesch, Zwolle; Jhr. Mr. G. W. van der Does, 's-Gravenhage; Mr. C. M. F. Dony, Huissen; Mr. G. H. Dijkmans van Gunst, 's-Gravenhage; K. van Es, Poortugaal; Mr. Dr. H. Fortuin, Hilversum; Mr. D. J. Gorter, Voorburg; Mr. G. A. de Graag, Utrecht; Mej. Mr. T. J. Günther, Amsterdam; A. M. van der Ham, 's-Gravenhage; Dr. C. Ch. A. van Haren, Wassenaar; Mr. E. Heringa, Scheveningen; Mej. Mr. A. J. A. E. Hol, 's-Gravenhage; B. Ike, Noordwijk-Binnen; Mr. J. Kruseman, Amsterdam; Mr. Dr. T. Kruyff, Utrecht; Mr. J. H. Kuiper, Utrecht; Dr. J. de Lange, Utrecht; J. van der Leen, Poortugaal; Prof. Dr. J. H. A. Logemann, 's-Gravenhage; Mr. J. Mannoury, Amsterdam; A. M. Nieuwenhuisen, Schoonhoven; P. W. Oosterhoff, 's-Gravenhage; Mej. A. van Oven, dra. h. w., Rotterdam; Jhr. Dr. O. F. A. H. van Nispen tot Pannerden, Hillegom; Prof. Dr. G. A. van Poelje, 's-Gravenhage; A. van der Poest Clement, Schiedam; Mr. Ir. M. M. van Praag, Schiedam; Mr. P. de Prez, 's-Gravenhage; Jhr. Mr. C. J. A. de Ranitz, 's-Gravenhage; M. A. Reinalda, Haarlem; Mr. H. J. Reinink, 's-Gravenhage; L. van Reyen, Raamsdonkveer; Drs. W. Reysiger, 's-Gravenhage; Mr. Dr. H. J. Romeyn, 's-Gravenhage; Mr. N. J. Rowaan, Leiden; Mr. J. V. Rypperda Wierdsma, Arnhem; R. H. Samsom, Alphen a.d. Rijn; Prof. Jhr. Mr. B. C. de Savornin Lohman, Utrecht; Mr. A. F. Schepel, Voorburg; Mr. J. H. Scholten,

---

[1]) Aangezien de presentielijst zeer onvolledig blijkt te zijn, zijn de opgaven voor de vergadering overgenomen.

's-Gravenhage; Jhr. Mr. K. J. Schorer, Utrecht; Mr. U. J. W. Sibmacher van Nooten, 's-Gravenhage; P. Sikkes, Sneek; Mr. D. Simons, 's-Gravenhage; Mej. Mr. G. J. Steinberg, 's-Gravenhage, Jhr. Mr. G. A. Strick van Linschoten, Zwollerkerspel; Mr. G. W. Toebes, 's-Gravenhage; Mr. W. G. Vegting, Amsterdam; Mr. J. in 't Veld, Zaandam; Mr. W. F. F. Baron van Verschuer, Arnhem; J. Walch, Amsterdam; L. H. H. R. van Wensen, Nijmegen; Mr. J. Westhoff, Utrecht.

Van het voorloopig bestuur: Dr. C. van den Berg, 's-Gravenhage; Prof. Mr. Dr. G. van den Bergh, Amsterdam; Prof. Mr. A. L. de Block, 's-Gravenhage; Prof. Mr. P. Lieftinck, Rotterdam; Mr. Dr. A. A. van Rhijn, 's-Gravenhage; Mr. H. M. L. H. Sark, 's-Gravenhage; Mr. Dr. A. L. Scholtens, 's-Gravenhage; Mr. Dr. R. H. Baron de Vos van Steenwijk, Assen; Prof. Mr. C. W. de Vries, 's-Gravenhage; Mej. Mr. H. J. D. Revers, 's-Gravenhage.

Voorzitter: Prof. Mr. C. W. de Vries.

Opening. Ingekomen stukken.

De VOORZITTER opent de vergadering met een woord van welkom aan alle aanwezigen.

Er is slechts één ingekomen stuk, n.l. een brief van Mr. H. Fortuin, adjunct-secretaris van de Kamer van Koophandel te Amsterdam. Deze brief komt ter sprake bij het werkplan.

Jaarverslag van de secretaresse.

Het jaarverslag over 1939 wordt door de secretaresse voorgelezen. Het geeft geen aanleiding tot opmerkingen en wordt, na een woord van dank van den voorzitter aan de secretaresse, goedgekeurd [1]).

Financieel verslag over 1940.

Het verslag van den penningmeester, Prof. De Block, die nog niet aanwezig is, wordt voorgelezen door Dr. C. van den Berg. Ook dit verslag geeft geen aanleiding tot opmerkingen en wordt ongewijzigd goedgekeurd [2]). De rekening zal worden nagezien door

[1]) Het jaarverslag is opgenomen als bijlage I, zie p. 34.

[2]) Het financieel verslag is opgenomen als bijlage II, zie p. 38.

de kascommissie, die zal worden benoemd voor het nazien der rekening over 1940.

Vaststelling van de statuten.

De VOORZITTER stelt aan de orde de concept-statuten, die aan de leden zijn toegezonden. Hij deelt mede dat tengevolge van een drukfout in *art.* 4 staat *f* 25.— i.p.v. *f* 10.— als minimumbijdrage van donateurs. In *art.* 5 wordt het bedrag van de contributie niet meer genoemd. Het is echter de bedoeling dat het normaal op *f* 5.— zal worden bepaald.

De heer FORTUIN maakt een opmerking over *art.* 8. Hij wil daarin met zooveel woorden zien vermeld het aantal jaren dat de leden van het bestuur zitting hebben. Voorts moet aan de bepaling, dat elk jaar een vierde van de leden aftreedt, worden toegevoegd: zoo mogelijk, n.l. voor het geval dat er niet 12 leden zijn. T.a.v. *art.* 14 vraagt hij of er niet een quorum moet zijn voor de vergadering, die tot ontbinding van de vereeniging besluit.

De heer OOSTERHOFF maakt een opmerking over *art.* 8, dat bepaalt dat de leden van het bestuur worden gekozen door de algemeene vergadering ,,op aanbeveling van'' het bestuur. Dit maakt den indruk dat hier een bindende aanbeveling is bedoeld, wat hij onjuist zou achten.

Deze spreker vraagt voorts of de leden een gedrukte ledenlijst zullen ontvangen.

De heer HERINGA vraagt of men uit *art.* 4, dat bepaalt dat een lid van de vereeniging door het bestuur moet worden ,,aangenomen'', moet opmaken dat het bestuur leden kan weigeren.

De VOORZITTER wil terstond op de laatste vraag antwoorden, die van principieelen aard is. Het is inderdaad de bedoeling dat de mogelijkheid bestaat dat het bestuur leden, die zich aanmelden, niet aanneemt, al hopen wij dat van deze mogelijkheid geen gebruik zal behoeven te worden gemaakt.

De heer VAN POELJE zou in *art.* 2 ,,de opbouw van het administratief recht'' willen vervangen door: de ontwikkeling, aangezien ,,opbouw'' volgens zijn meening geen zuiver Nederlandsch is.

De heer BOOL maakt een opmerking over *art.* 11. In de 2e

alinea moet het geval geregeld worden dat bij de tweede stemming meer dan twee personen voor herstemming in aanmerking komen, zoodat er eerst een tusschenstemming moet plaats hebben. In het laatste lid moet de 1e zinsnede vervallen, de staking van stemmen over personen is al bij het vorige lid geregeld.

De VOORZITTER zegt toe, dat het bestuur deze opmerkingen zal bestudeeren en de ontworpen statuten voor zooveel noodig zal wijzigen. Hij stelt voor op de statuten in deze gewijzigde lezing de Koninklijke goedkeuring te vragen en verzoekt de vergadering om het bestuur te machtigen de daartoe vereischte stappen te doen, met inbegrip van het aanbrengen van eventueel door het Departement van Justitie noodig geachte wijzigingen. Het voorstel wordt met algemeene stemmen aangenomen.

Verkiezing van bestuursleden.

Deze verkiezing zal moeten geschieden op de wijze als voorgeschreven in art. 8 van de statuten, dat bepaalt dat de voorzitter, de secretaris en de penningmeester als zoodanig worden gekozen. Aan de orde is dus eerst de verkiezing van een voorzitter.

Op de vraag van den VOORZITTER, of iemand uit de vergadering hierover een voorstel wil doen, wordt met applaus geantwoord, zoodat hij bij acclamatie is gekozen. De VOORZITTER verklaart zijn benoeming gaarne te aanvaarden.

Hierna is aan de orde de verkiezing van een secretaris en een penningmeester. De VOORZITTER stelt voor als zoodanig wederom te benoemen Mej. Mr. H. J. D. Revers en Prof. Mr. A. L. de Block, welk voorstel eveneens bij acclamatie wordt aangenomen.

Tenslotte is aan de orde de verkiezing van 9 bestuursleden. De VOORZITTER wil hiervoor aanbevelen de 9 andere leden van het voorloopig bestuur, doch wijst erop dat de leden volkomen vrij zijn om andere candidaten te stellen. De 9 door hem aanbevolen leden zijn: Dr. C. van den Berg, Prof. Mr. Dr. G. van den Bergh, Mr. Dr. E. J. Beumer, Prof. Mr. P. Lieftinck, Mr. Dr. A. A. van Rhijn, Mr. H. M. L. H. Sark, Mr. Dr. A. L. Scholtens, Mr. Dr. F. L. G. Z. M. Vonk de Both en Mr. Dr. R. H. Baron de Vos van Steenwijk.

De heer VAN DER DOES stelt voor om bij volgende bestuursverkiezingen de namen van de door het bestuur aanbevolen candidaten op de stembriefjes te tikken.

De heer VAN POELJE stelt voor de 9 genoemde candidaten te kiezen, welk voorstel bij acclamatie wordt aangenomen.

De gekozenen, voor zoover zij aanwezig zijn, verklaren hun benoeming te aanvaarden.

Vaststelling van een werkplan voor de vereeniging.

De VOORZITTER leidt dit punt als volgt in:

Een werkplan, als een statisch geheel, een stel instructies voor het bestuur, bestaat nog niet. Ik weet ook niet of het ooit zoover zal komen, dat wij krijgen punten van een werkplan, welke het bestuur zal opmaken en waarover wij dan in algemeene vergadering gaan stemmen.

In elk geval is het voorloopig bestuur zóó ver nog niet. Maar wanneer U niet een stel regels verlangt, en genoegen kunt nemen met een dynamisch plan, dan wil ik wel zeggen, wat het bestuur en later de vergadering zoude kunnen overwegen.

Wat ons administratief recht allereerst schijnt te behoeven, is meer geordende kennis van het optreden der administratie in al haar geledingen. Van een codificatie van administratief recht schijnt heelemaal geen sprake meer te zijn, maar wel schijnt het mogelijk te komen tot een ,,algemeen deel'' van het administratief recht. Hierbij behoort dan in de literatuur een ,,Algemeene Inleiding''.

Het werkplan van onze vereeniging schijnt hierdoor reeds in twee onderdeelen te overzien.

Wanneer wij ons voorstellen, dat wij jaarlijksche vergaderingen houden aan de hand van praeadviezen, dan stel ik mij voor dat die praeadviezen ten doel moeten hebben:

A. 1°. De administratie in al haar verschijningen te leeren kennen. Dat is reeds niet eenvoudig. Het gaat hier niet alleen om de meer eenvoudige, hierarchisch ingerichte, algemeene staatsadministratie van hoog tot laag. Het gaat om de vraag, welke lichamen in Nederland het ,,administratief apparaat'' vormen (brief van Mr. H. Fortuin van 6 Maart 1939 aan ons voorloopig bestuur gericht).

Het gaat dus om de geheele organisatie van het totale bestuursapparaat. Er zijn tal van publiekrechtelijke lichamen met uitvoerende bevoegdheid, tal van bestuurslichamen sui generis (Armenraden, Raden van Arbeid, Kamers van Koophandel). Wij hebben echter niet alleen de actieve administratie, maar wij hebben ook de consultatieve administratie en de contentieuse administratie.

Onze vereeniging kan ook de vraag opwerpen, waaraan een organisatie (b.v. een crisis-organisatie) moet voldoen, opdat de wetgever daaraan een deel van de volvoering van de Staatstaak kan opdragen (brief van Mr. Fortuin).

Wij spreken met een zeker gemak van een semi-overheidsinstantie, maar wanneer kan een maatschappelijke organisatie belast worden met een stuk overheids-administratie?

2°. Behalve de organisatie van de administratie is er een ander onderwerp voor onze studie. Welke is de ordening der burgerij, welke door het administratief recht wordt aangebracht? Het administratief recht geeft regels, niet alleen tot het inrichten van de geheele administratie maar ook tot ordening van de geheele samenleving, verdeeld b.v. in werkgevers en werknemers, werkenden en werkloozen, militairen en niet-militairen, belastingbetalers en vrijgestelden van het betalen van belasting. Werkt het administratief recht hier met algemeene begrippen, zooals het staatsrecht onderscheidt burgers en vreemdelingen, of zijn alle deze onderscheidingen eenvoudig incidenteel bepaald naar het onderwerp?

Dit was het practische deel.

Het andere deel is de wetenschappelijke ordening van de rechtsstof.

B. I. Zijn er begrippen, als: overheidsbesluit, overheidsvergunning, verjaring, die de geheele rechtsstof door, telkens terugkomen?

II. Er is nog een andere materie. Wij kennen nog tweeërlei beoefening van het administratief recht: *a.* de historische beoefening en *b.* de rechtsvergelijkende beoefening, nationaal en locaal.

Wij hopen dat de arbeid van onze praeadviseurs er toe zal kunnen bijdragen het mogelijk te maken, dat deze beide wijzen van rechtsbeoefening onder ons in Nederland een aanvang nemen.

Wanneer men zich een werkplan denkt, waarin het plan is opgenomen om bijeenkomsten onzer vereeniging te houden, waar praeadviezen worden behandeld, dan moet men zich niet voorstellen, dat een bepaald onderwerp van praktijk-studie of een bepaald pogen om een regel te ontdekken of een begrip vast te leggen, met één behandeling is afgeloopen. In één vergadering kunnen wij niet verder komen dan het leggen van een grondslag. Daarna zal door hen, die zich speciaal voor eenig onderdeel interesseeren, een verdergaande studie moeten worden gemaakt. Men zou zich b.v. kunnen denken, dat wij een studie-groep vormen voor vergelijkend administratief recht of voor de historie van het administratief recht.

Denkt men zich dit in het kader van het hooger onderwijs, dan komen wij tot een kleine administratiefrechtelijke faculteit, met de leervakken:

1. organisatie en techniek van de administratie, nationaal en locaal;
2. de historie van het administratief recht;
3. het rechtsvergelijkend administratief recht;
4. de algemeene begrippen van het administratief recht (theorie);
5. de invloed van het optreden der administratie op de bevolking (praktijk).

Is het al te veel gevraagd, wanneer ons werkplan zoude willen aansturen op het verzamelen van zooveel leerstof, dat de regeering, deze leerstof ziende, wel moest erkennen, dat althans ergens in Nederland, althans aan één universiteit, een hoogleeraarszetel werd ingesteld voor administratief recht.

Denkt men zich dat de rechtsstof in de praeadviezen opgestapeld, verwerkt in verslagen van vaste commissies, doorgedacht in wetenschappelijke handboeken, wordt bijgehouden door een goed bezet „Instituut voor administratief recht", dat voortgaat feiten en gegevens te verzamelen, dat enquêtes houdt en tot nieuwe studies het initiatief neemt, dan zal men allicht vandaag niet verwachten, dat het voorloopig bestuur komt met een werkprogram met punten en nummers, maar men zal aan het definitieve bestuur opdragen, geheel opnieuw, en zonder aan de richtlijnen van vandaag te zijn gebonden, een dynamisch

werkplan te ontwerpen, dat zich aanpast aan de behoeften der practijk, dat dient zoo mogelijk de wetenschappelijke beoefening van het administratief recht, en dat leert of overtuigt dat de administratie zal trachten naar de regels der rechtvaardigheid te administreeren.

De VOORZITTER vraagt hierop, wie van de aanwezige leden, al of niet naar aanleiding van het door hem gesprokene, iets wenscht op te merken over het werkplan voor de vereeniging.

De heer ROMEIJN beveelt in de aandacht van het bestuur aan het onderwerp: „de systematiek van het administratief recht".

De heer DONY vraagt, of de leden de door den voorzitter ontvouwde denkbeelden in druk zullen ontvangen.

De heer OOSTERHOFF zou het toejuichen als de vereeniging op haar werkprogramma zette het onderwerp: „de wetgevingstechniek". Hierbij doen zich verschillende vragen voor, b.v. deze: wat in de wet moet staan en wat in een algemeenen maatregel. Hij verwijst o.m. naar de uitgave van de Nederlandsche Juristenvereeniging, over: „de Nederlandsche rechtstaal". Spr. heeft al een verzameling aangelegd op dit gebied, die hij gaarne ter beschikking van de vereeniging wil stellen. Hij zou het het beste vinden als voor dit onderwerp een commissie werd ingesteld.

De heer KRANENBURG vraagt zich af, of het door den voorzitter voorgedragen plan is een plan voor de vereeniging als zoodanig. Verschillende onderdeelen ervan zijn n.l. zijns inziens meer geschikt om door de leden individueel ter hand of ter harte te worden genomen. Het bestuur zal daarmee bij de definitieve vaststelling van het werkplan rekening moeten houden.

De heer KRUIJFF beveelt aan als onderwerp voor een studiegroep het verslag van de Staatscommissie tot herziening van de Woningwet, dat binnenkort zal verschijnen.

De heer WESTHOFF zou wenschen dat de vereeniging de samenstelling van een repertorium van onderwerpen op het gebied van het administratief recht op haar programma zette. Spr. noemt eenige van deze onderwerpen op. De menschen, die in de practijk van het administratief recht staan, in de wetgeving, het bestuur, de administratieve rechtspraak, komen

telkens voor vragen te staan bij welker beantwoording een repertorium van groot nut zou zijn.

De VOORZITTER dankt de verschillende sprekers voor hun waardevolle opmerkingen. Het bestuur zal al deze voorstellen in overweging nemen bij de verdere bespreking van het werkplan voor de vereeniging.

Begrooting voor 1940. *Benoeming van een kascommissie.*

De begrooting wordt, bij afwezigheid van den penningmeester, voorgelezen door den heer C. van den Berg.

Zij geeft geen aanleiding tot opmerkingen en wordt ongewijzigd goedgekeurd [1]).

In de kascommissie, die zoowel de rekening over 1939 als die over 1940 zal nazien, worden benoemd: Mr. J. J. Boasson, de heer Oosterhoff en Jhr. Mr. G. W. van der Does, allen te Den Haag, die hun benoeming aannemen.

De huishoudelijke vergadering wordt vervolgens door den Voorzitter gesloten.

---

[1]) De begrooting van 1940 is opgenomen als bijlage III, zie p. 38.

II

VERSLAG VAN DE OPENBARE VERGADERING 16 MAART 1940

De VOORZITTER opent de openbare vergadering met eenige woorden van welkom aan den Commissaris der Koningin in de provincie Utrecht, *Jhr. Mr. Dr. J. H. N. Bosch Ridder van Rosenthal,* waarop deze met een korte toespraak antwoordt.

Vervolgens spreekt de VOORZITTER de volgende rede uit over: *De geschiedenis van het administratief recht.*

Drie phasen, niet met preciese jaartallen aan te geven, zijn in de geschiedenis van het administratief recht te onderscheiden. Zij sluiten aan bij drie phasen van staatsrechtelijke ontwikkeling.

De *eerste* phase kent een persoonlijk recht op gezag. Het gezag openbaart zich niet als een bevoegdheid van den Staat, maar als een traditioneel erkende bevoegdheid van personen en van instituten. Soms openbaart zich dit gezag als een persoonlijk recht op gezag van den Vorst; bij ons vertoont zich dit gezag als een persoonlijk recht op gezag van magistraten zonder tal, met invloed ook in Kerk en in Maatschappij. De bundel „hoogheidsrechten", waarvan de titels dikwijls in geschreven acten zijn te vinden, zijn verbonden aan personen, aan groepen, aan gezagsdragers.

Het staatsrecht van de republiek der Vereenigde Nederlanden kende in dien zin, een deels geschreven, maar ook een voor een groot deel ongeschreven feitelijke gezagsverdeeling, waarbij vooral bij ons de nadruk meer viel op de verdeeling, dan op het gezag als centraal begrip. Toch ontbrak het gezag niet. Hoe ook verdeeld, het was overal aanwezig.

In Staat, in Kerk en in de maatschappelijke samenleving werd gezag en werden gezagssferen erkend. De distributie van het overheidsgezag gaf aanleiding tot vele conflicten, maar de gezagsordening zelf wist zich traditioneel te handhaven. De Staatvernieuwende kracht van den Vorst, met b.v. in Frankrijk zijn

nieuwe monarchale instellingen naast het bestaande, traditioneele, wenkte ons heelemaal niet.

Naast de distributie van het gezag staat de gezagsoefening. Hier ligt het terrein waar de geschiedenis van het administratief recht aanvangt, want nu moeten ontstaan de strijdpunten over de verhouding van dat openbaar gezag tot den burger. De overheid oefent gezag uit bij het openbare armwezen, bij het toezicht op het bedrijfsleven, bij vragen van vestiging. De overheid moet de rechtmatigheid van zijn gezag bewijzen wanneer deze wordt ontkend. De bundel gezagsrechten ter beschikking van de overheidspersonen zijn „rechten" van die overheden.

Privaat recht en publiek recht zijn in den Standen-Staat niet onderscheiden. Gaat het over de rechtmatigheid van de gezagsoefening en over den omvang van de gezagsoefening tegenover den burger, dan worden de normen van het gemeene recht aangelegd. De overheid, die een gezagsrecht wil uitoefenen, dat hem *niet* toekomt, handelt onrechtmatig als gewoon persoon.

Het oudste administratief recht vertoont zich hier in den vorm van het gemeene recht. Nu bestond in onze republiek een nationale rechtsbescherming niet. Een „Reichskammergericht", dat in de Duitsche landen althans een aanloop biedt voor de latere „Verwaltungsgerichtsbarkeit" ter bescherming van den burger, bestaat bij ons niet.

Maar ondanks het ontbreken van een centrale instantie staat toch wel vast dat er zijn rechtsbetrekkingen tusschen de gezagsdragers en de geregeerden. Maar die betrekkingen kennen nog niet de tegenstelling van overheid met meer recht tegenover den onderdaan met minder recht. Overheid en burger zijn twee gelijk-berechtigde partijen. De overheid is niet principieel méérwaardig in het rechtsverkeer.

Wanneer het aan de overheid gelukt deze gelijkstelling te overwinnen, dan ontstaat de *tweede* phase: die van den Politiestaat. De overheid in den Politiestaat zorgt voor alle belangen van den burger. De welvaart van den burger is het hoogste goed. De allesverzorgende Overheid, nu niet meer als persoon, maar als dienaar en orgaan der gemeenschap, accapareert zich van alle rechten op gezag. Als gezags-instituut staat de overheid thans boven den burger. De burger heeft geen recht meer tegenover

de Overheid. Deze overheid uit den Politie-staat heeft zich geheel vrij gemaakt van controle door een rechterlijk college. De keizerlijke administratie was dien weg op gegaan.

De absolute heerscher heeft een doel, het algemeene volksbelang te dienen, maar tegenover den heerscher heeft de burger geen recht.

De Politie-Staat is de staat zonder administratief recht. Krachtens een erkend jus politiae heeft de overheid wel te zorgen voor de welvaart en voor de handhaving van de openbare orde, maar van een binden van de overheid door rechtsregels is geen sprake.

Tegenover de vrije overheid staat slechts de geregeerde, de rechtelooze, maar verzorgde onderdaan.

Er is tusschen de heerschende overheid en de onderworpen onderdaan geen rechtsband, welke verplichtingen medebrengt van de overheid tegenover den onderdaan. De bevoegdheid der geheele administratie wordt slechts door instructies geregeld. Het bestuur in den politie-staat beslist op bezwaren, het doet geen uitspraak over rechten.

Toch kent ook de politie-staat een rechtsbescherming door drieërlei oorzaak.

1. De gerechten gaan zich onafhankelijker gevoelen en wagen uitspraken ten nadeele van de overheid.
2. Er ontstond de theorie van de wel-gevestigde rechten in speciale zaken. Hier ontstaat het beginsel van den rechtsstaat.
3. De fiscus-theorie.

Het „Herrscher"-subject van het openbaar vermogen is nòch de Vorst nòch de Staat, maar de juridische persoon: de fiscus. Deze persoon is naar de regels van het privaatrecht verantwoordelijk tegenover den onderdaan. De fiscus kan nu door de gewone gerechten tot het betalen van schadevergoeding aan den onderdaan worden verplicht. Zoo werd schadeloosstelling mogelijk bij onteigening; bij onrechtmatig ontslag van een ambtenaar. Bij onrechtmatig geheven belasting kan met de condictio indebiti het te-veel betaalde worden teruggevorderd.

De *derde* phase is die van den rechtsstaat.

Oorspronkelijk is in deze gedachte de burger vrij. Hij is tot alle handelen bevoegd, voor zoover die handelingsvrijheid

niet is beperkt door de wet en voor zoover dus de overheid niet krachtens de wet tegen hem optreedt en hem beperkt in zijn handelingsbevoegdheid als burger. Voor dezen burger is het woord: „onderdaan" een groote vloek. Hij is een vrije burger. Nu komt de leer op dat voor elke handeling der administratie een wettelijke machtiging noodig is. De wet behoeft niet alles zelf te regelen. Er is ruime bevoegdheid tot delegatie, maar voor de bevoegdheid tot handelen is altijd een rechtstitel voor de administratie noodig. Dit is wat in Duitschland heette een „gesetzes-staatliche Verwaltung". Administratie is het volvoeren van de wet onder contrôle van een rechter, die op het terrein van het administratief recht deskundig en onpartijdig is.

Maar aan deze opvatting van den rechtsstaat zijn wij ontgroeid. Het gaat niet meer alleen om de wetmatigheid van het bestuur; het gaat om de rechtmatigheid van de constructief-actieve overheid. De wet schept vrijheid voor de administratie om te administreeren en te besturen, dan ook beperking van handelingsbevoegdheid. Daarom is het van zoo groote beteekenis de moderne administratie te kennen in haar actie. Daarom is het van zoo groote beteekenis de moderne administratie ook ter kennis te brengen van de leerlingen van Universiteiten en Hoogescholen.

Maar hier is dan ook de mogelijkheid van een contact. De administratie is de werkelijkheid van elken dag. Maar de roep om rechtvaardigheid is ook een roep van elken dag. En zoo zal nooit in den rechtsstaat een redelijke administratie mogelijk zijn, tenzij ook zij zich gebonden weet aan den eisch van de rechtmatigheid der administratie.

Wij zullen er in onze vereeniging naar moeten streven doelmatigheid der administratie en rechtmatigheid der administratie tot een eenheid op te voeren.

Hierna begint de beraadslaging over de praeadviezen van de heeren Mr. A. Koelma en Prof. Mr. R. Kranenburg, over het onderwerp: *De verhouding van Staatsrecht en administratief recht.*

MR. ROMEIJN acht het terminologisch inderdaad juister, dat men uitsluitend over „administratief recht" heeft gesproken.

en den term ,,bestuursrecht'' vermeden, aangezien deze laatste (men vergelijke het voorwoord van ,,Nederlandsch Bestuursrecht'') ook stukken staatsrecht omvat.

Vervolgens komt spreker tot het prae-advies van Prof. Kranenburg, die geen principieel onderscheid aanneemt tusschen staats- en administratiefrecht. Naar sprekers gevoelen kan deze meening beïnvloed worden door de gedachte, dat de beoefenaars van het staatsrecht dan niet méér aan die van het administratief recht behoeven af te staan dan hunzelf goeddunkt. Voor den beoefenaar van het administratief recht zal het staatsrecht juist altijd een hulpwetenschap zijn, of wel een primair recht, dat onbesproken kan blijven, voor zoover het niet noodig blijkt voor de toelichting van een administratiefrechtelijk vraagstuk vooraf eerst een punt van staatsrecht in het juiste licht te stellen.

Prof. Kranenburg bestrijdt, dat het staatsrecht zou handelen over den ,,staat in rust'', het administratief recht over den ,,staat in beweging'', en ontkent in vragenden vorm (prae-advies pag. 43) Van Vollenhovens stelling, dat de bepalingen, waaraan hoogere en lagere organen bij hun functionneering gebonden zijn, tot het administratief recht behooren. Mr. Romeijn acht de stelling echter juist, mits men voor ,,organen'' leest: ,,organen, met een bestuursfunctie bekleed''; hij licht dit toe met eenige voorbeelden, door Prof. Kranenburg t.a.p. genoemd. De wet, bedoeld in art. 71 tweede lid der Grondwet, die den Koning tot dispensatie machtigt, is administratief recht. Staatsrecht is de regel van art. 75 tweede lid, Gr.wet, die het ontbindingsrecht van den Koning beperkt, evenals die van art. 99 derde lid, Gr.wet, die de gevolgen regelt van vereeniging van het Kamerlidmaatschap met andere bezoldigde rijksambten. De enquêtewet heeft een gemengd karakter: de wijze van onderzoek en de verplichtingen van getuigen en deskundigen behooren tot het administratief recht. De bepalingen voor den Raad van State en de Algemeene Rekenkamer behooren, in zooverre zij de organisatie betreffen, tot het staatsrecht wegens hun fundamenteel belang voor ons staatsbestel, doch een groot deel der bepalingen (uit de Comptabiliteitswet zelfs het grootste deel) zal eveneens in het administratief recht bezien moeten worden.

Mr. Romeijn meent, dat er een scheidslijn gevonden zal worden,

al zal het niet altijd gemakkelijk zijn, in bepaalde gevallen te beslissen. In afwijking van Prof. Kranenburg acht hij het ambtenarenrecht staatsrecht, en zou hij de waterstaatswetten grootendeels bij het administratiefrecht willen houden, al heeft men destijds ten behoeve der centralisatie ook waterstaatsrecht in de Grondwet opgenomen.

Spreker zou het zich als een fout aanrekenen, indien de opmerking van Prof. Kranenburg op blz. 50 van het prae-advies, dat in sprekers „Administratief recht" ook veel staatsrecht wordt behandeld, zoo zou moeten opgevat, dat bij de behandeling van staatsrechtelijke vraagstukken het verband met het administratiefrecht uit het oog was verloren; zijnerzijds mag hij den prae-adviseur, die geen principieel onderscheid aanvaardt, echter niet hard vallen, als deze in zijn „Staatsrecht" tevens brokken administratief recht zou blijken te behandelen zonder dit uitdrukkelijk te doen uitkomen.

Er moet naar een onderscheiding worden gestreefd. Mr. Koelma's beeld van de twee concentrische cirkels lijkt gelukkig gekozen. Het historisch onderzoek, waar deze prae-adviseur zijn belangstelling op richt, moet echter monografisch worden ter hand genomen, daar wegens de uitgebreidheid van de stof een algemeene behandeling uitgesloten is. Van de historie verwachtte men trouwens meer kennis van den sociaal-economischen inhoud der regelingen dan van haar juridische vormen.

Als het de bedoeling van Mr. Koelma mocht zijn, naast de Grondwet ook alle wetten, die grondwetsbepalingen uitwerken, tot het staatsrecht te rekenen, kan de spreker hem daarin niet volgen.

Voor den volgenden spreker, PROF. LOGEMANN, staan beide prae-adviseurs niet ver van elkander af: zij zien beiden het staatsrecht als de structureele kern, het administratief recht als de periferie van dezelfde rechtsstof, en zij moeten de onderscheiding daarom verklaren uit niet-rechtswetenschappelijke redenen. Prof. Kranenburg acht het een zaak van wetenschappelijke bedrijfseconomie, de heer Koelma ziet het als een historisch verschil in functie, en eventueel ook als een zaak van meer of minder stabiliteit: aan de structureele kern zou die dan door opneming in de Grondwet verzekerd zijn.

Spreker gaat uit van de meening dat er meer wetenschappen

van het recht zijn, elk met eigen categorieën en eigen methode. Naast de wetenschappen van het recht als maatschappelijk verschijnsel, de rechtshistorie en de rechtssociologie staat het recht als normenstelsel, de rechtsdogmatiek. Voor de eerste twee rechtsleeren ziet Prof. Logemann inderdaad geen aanleiding, een onderscheid te maken tusschen staatsrecht en administratief recht. Wel kan men historisch een ambtencomplex: „*de* administratie", onderscheiden, met als tegenspelers òf feodale krachten òf „de" justitie. Bij die administratie behoort ook een recht *der* administratie, doch het is geenszins zóó, dat het andere recht het staatsrecht zou zijn.

Ook in het eerste deel van de dogmatische rechtswetenschap, de staatstypenleer, kan het recht *der* administratie een rol spelen, doch van een tegenstelling staatsrecht — administratief recht is weder geen sprake. Deze vindt eerst haar plaats in het tweede deel van de dogmatiek, de leer van de formeele rechtsfiguren. Hier hooren de definitie's van Van Vollenhoven, Struycken, Van Apeldoorn, Kleintjes . . . en eigenlijk ook van Mr. Koelma thuis, al beweegt het betoog van den eersten praeadviseur zich hoofdzakelijk op historisch, en niet op dogmatisch terrein. Bij al deze auteurs is de definitie van staatsrecht vrij scherp, die van administratief recht evenwel vaag. Terecht merkt Prof. Kranenburg (prae-advies pag. 42) op, dat de befaamde beeldspraak over den staat in rust en die in beweging tegenwoordig in discrediet is geraakt.

De spreker heeft zich nu aan de hand van de definitie van „staatsrecht" afgevraagd, 1e welke problemen daaronder vallen, en 2e welke problemen van een dogmatiek van het publiek recht daar buiten vallen. De slotsom van het onderzoek was, dat

a) het publiekrecht die rechtsstof omvat, die betrekking heeft op bijzonder gequalificeerde rechtssubjecten, n.l. die een openbaar ambt bekleeden;

b) het staatsrecht inderdaad een sluitend geheel vormt, immers uit de problemen van het publiekrecht de competentieleer behandelt; dan resteeren

c) voor het administratief recht

— de leer van de rechtshandelingen, bv. goedkeuring, vernietiging, bevel;

— de leer van de rechtsbetrekkingen, bv. de ambtenaarsverhouding, het concessierégime;

— de leer van den rechtsstatus, bv. onderdaanschap, nederlanderschap.

Dit alles vormt een afzonderlijk veld van problemen, die als administratief recht kunnen worden samengevat; flarden ervan worden thans in het staatsrecht behandeld.

Aan deze principieele uiteenzetting voegde Prof. Logemann enkele opmerkingen ter verduidelijking toe. Z.i. preciseert zijn onderscheiding tusschen competentieleer eenerzijds en leer van rechtsbetrekkingen en rechtshandelingen anderzijds juridisch de gangbare beeldspraak van rust en beweging, anatomie en physiologie, statica en dynamica.

Hoewel men het administratief recht voorloopig apart zou kunnen houden, omdat het wellicht „algemeene leerstukken" zal ontwikkelen, zou den spreker het beeld van één publiekrecht, desgewenscht „staatsrecht" geheeten, het meeste toelachen.

Ten derde betoogde spreker, dat in materie's zooals militierecht en stedebouwrecht, die men wel (ten onrechte) als „bijzondere deelen van het administratief recht" heeft behandeld, evenveel staatsrecht als administratief recht zit. De problemen, door den spreker genoemd, zijn van *formeelen* aard; de zgn. „bijzondere deelen" worden gekenmerkt door den *inhoud*, die historisch bepaald is. Spreker besloot met te wijzen op de beteekenis van Huart voor de onderkenning van het hier behandelde probleem.

Mr. VAN DEVENTER acht de vraagstelling wel zeer theoretisch, maar daarom nog niet onbelangrijk voor den praktischen werker, daar zij hem noopt na te denken over den zin van zijn dagelijksch werk.

De prakticus voelt het administratief recht als iets reëelers, voor den jurist handelbaarders, juridisch volgroeiders, dan het staatsrecht, dat meer zweeft tusschen feit en norm, meer ligt in de gebieden van historische ontwikkeling, zakelijke beschrijving en wijsgeerige bespiegeling. Administratief recht daartegenover is meer daar waar rechten tot gelding kunnen worden gebracht en tot nakoming van verplichtingen kan worden genoopt. In het administratief recht heeft b.v. een termijn niet

alleen maar het karakter van zelfbinding, zooals zoo dikwijls in het staatsrecht, doch ook en vooral van een recht, dat de burger tegen de overheid kan geldend maken, een recht, dat de overheid niet straffeloos kan miskennen. Het voorschrift van de Grondwet daarentegen, dat de Koning op den derden Dinsdag in September de Staten-Generaal opent, ziet spreker meer als de mededeeling van een *feit*, gedragen door de algemeene instemming, goede traditie geworden en daarom plechtig in de Grondwet neergelegd, maar als voorschrift zonder juridieke sanctie gebleven. Het staatsrecht ziet hij als nog niet volgroeid recht, nog niet werkelijk tot recht geworden recht. Het wordt dit eerst als de overheid zich en haar organen aan vaste normen gaat binden en dit uitwerkt tot een juridiek systeem van rechten, verplichtingen en sancties. Zoo beschouwd is het administratief recht een metamorphose van het staatsrecht op een hoogere trap van ontwikkeling.

Als Mr. Koelma het staatsrecht dan ook ziet als het stabiele, het grondplan van den staat, schaart de spreker zich liever aan de zijde van den tweeden prae-adviseur, die het denkbeeld van den ‚staat-in-rust' verouderd acht. Spreker meent, dat het staatsrecht juist veel bewegelijker is, het is administratief recht in het stadium der jonkheid, administratief recht in voorontwikkeling.

Het staatsrecht kan op een bepaald oogenblik den *indruk* wekken van stabiliteit (Mr. Koelma heeft dat misschien ook meer bedoeld), doch één nederlaag op het slagveld, een wijziging in de diplomatieke constellatie, een begin van vrees, verwarring, innerlijke onzekerheid, ontbinding van het binnenlandsche front, en er ontstaat een ander staatsrecht, en dit waarlijk niet volgens de regelen, door het oude staatsrecht voor zijn verandering gesteld! Nergens treft men zooveel revolutionnaire rechtsvorming aan als in het staatsrecht. In dit verband herinnert spreker aan de colleges van wijlen Prof. Krabbe over het recht tot revolutie.

Zijn betoog resumeerend, acht spreker Mr. Koelma's beeld van de twee concentrische cirkels niet goed bruikbaar, omdat de stralen van beide feitelijk gelijk zijn. Het onderscheid tusschen Staats- en administratief recht wordt z.i. niet bepaald door den aard der rechtsstof, maar door het ontwikkelingsstadium, en,

in aansluiting daaraan, door de methode van behandeling. Die van het staatsrecht is meer historisch en beschrijvend, die van het administratief recht meer zuiver juridisch. Het huidige volkenrecht is nog typisch internationaal staatsrecht, stabiel in een bepaald veld van krachten, daarbuiten echter snel omverliggend. Het Volken*bonds*recht daarentegen had bij een gunstiger constellatie tot een internationaal administratief recht kunnen worden. Voor de vereeniging ziet spreker de schoone taak, op het nationale erf zooveel mogelijk staatsrecht wetenschappelijk zoo te bewerken, dat het praktisch administratief recht wordt, insluitend de vorming van een centrale en onafhankelijke administratieve rechtspraak.

Van een eenigszins anderen gezichtshoek beziet Mr. Ir. VAN PRAAG het probleem, door het administratief recht met het privaatrecht te vergelijken.

De spreker begint met op te merken, dat als men recht definieert als een complex van door dwangbedreiging te handhaven leefregels, de Grondwet slechts weinig of geen recht bevat. De Grondwet regelt de organisatie van den staat, d.w.z. van zijn organen, en geeft voorts de normen, die deze organen de bevoegdheid verleenen tot het uitvaardigen van algemeene rechtsregels. Tenslotte komen hier dan nog bij de regels omtrent de grenzen der bevoegdheden tot het vaststellen van algemeene normen, zooals die bv. voor de gemeente positief zijn bepaald, voor den rijkswetgever negatief begrensd worden door de grondrechten.

In verband hiermede wilde Ludwig Gumplowicz privaatrecht en staatsrecht niet onder één begrip brengen.

Het administratief recht bestaat nu uit een andere stof dan het staatsrecht, te weten uit:

a) door dwangbedreiging te handhaven leefregels, die zich tot een ieder richten;

b) regels, die de bevoegdheid verleenen tot het uitvaardigen van bepalingen voor het bijzondere geval.

Beide vormen komen zoowel in het administratief recht als in het burgerlijk recht voor, al overheerscht daar de eerste vorm (soms als subjectief recht ingekleed). Als voorbeelden kan men in het administratief recht art. 25 der Woningwet plaatsen naast

art. 6, in het burgerlijk recht art. 689 B.W. naast de artt. 280, 281 en 1302 B.W.

Dat het administratief recht een complex van regels zou zijn, welke de overheid zichzelf stelt voor haar gedragingen, beschouwde Mr. Van Praag als een reminiscentie aan den tijd, toen er nog geen geschreven recht was, maar recht werd uitgevaardigd in den vorm van oekases; met een blanco-bevoegdheid voor het rechtvaststellend orgaan. Zij, die deze wijze van voorstellen toch willen handhaven, zullen, volgens den spreker, ook in het privaatrecht een complex van regels moeten zien, die het overheidsorgaan: den burgerlijken rechter, gesteld zijn voor zijn gedragingen. Van de beide wetten van 23 April 1936 is die tot regeling van de overeenkomst van koop en verkoop civielrechtelijk, die tot regeling van het afbetalingsbedrijf echter administratiefrechtelijk, alleen omdat de sanctie daar van strafrechtelijken aard is!

De spreker erkent, dat er naast dit verschil in sanctie ook verder groot onderscheid bestaat tusschen administratief recht en burgerlijk recht. De structuur en de procesgang verschillen; misschien is er ook een scheidslijn op den grondslag der verschillende belangen, die men beoogt te dienen met de verschillende branches van het recht: het openbaar belang en bijzondere belangen.

Terugkeerende tot het staatsrecht, betoogt Mr. Van Praag, dat Prof. Kranenburg ten onrechte geen onderscheid van wezenlijken aard met het administratief recht heeft aangenomen. Dit laatste vóóronderstelt, evenals het civielrecht, het staatsrecht, dat aan beide logisch voorafgaat. Het administratief recht blijve onder het publiek recht gerangschikt.

Mr. Koelma's beeld van de twee concentrische cirkels tenslotte neemt de spreker gaarne over; in den buitensten cirkel valt in zijn gedachtengang ook het burgerlijk recht!

PROF. VAN POELJE vindt een principieele beschouwing over het recht, zijn indeeling, enz., meer een onderwerp voor de Vereeniging voor Wijsbegeerte des Rechts.

Duister is den spreker gebleven, of de prae-adviseurs een beschouwing hebben willen geven, die geldt voor de algemeene rechtswetenschap, of zich tot Nederlandsche rechtstoestanden

hebben beperkt. Van Prof. Kranenburg, die in het positieve Nederlandsch recht geen onderscheid ziet, is het laatste aannemelijk: hij zal in de universeele rechtswetenschap wel niet hebben gezocht (men kan zich overigens denken, dat iemand voor de algemeene rechtswetenschap het onderscheid aanvaardt, doch het in de concrete rechtsstof van één land niet terugvindt). Mr. Koelma maakt aanvankelijk den indruk, de zaak zuiver nationaal te willen behandelen, trekt vervolgens zijn grenzen wel ruimer, maar komt toch niet verder dan Nederlandsche en Fransche opvattingen (en die van den Zwitser Fleiner). Prof. van Poelje acht het noodzakelijk, dat men, zoodra men een vraagstuk anders dan zuiver nationaal behandelt, ook de Engelsche en Amerikaansche auteurs bespreekt. In het algemeen treft men bij hen niet de overtuiging aan, dat er een principieele grenslijn bestaat. [1]) Keith bv. behandelt in zijn onlangs verschenen Constitution of England het geheele vraagstuk der administratieve rechtspraak. Naar sprekers meening terecht noemt de Amerikaan Freund het begrip administratief recht „a convenient term". Mr. Koelma betoogt, dat het méér is dan dat. Slaagt hij er ook in, het te bewijzen? In zijn behandeling wordt aan het moderne Duitschland vrijwel voorbijgegaan, wat de spreker betreurt, omdat daar een belangwekkende poging wordt gedaan, een nieuw stelsel te bouwen op de positie van vóór de trias-constructie.

Bij den heer Koelma constateert spreker leemten, die in zijn positief betoog contrasteeren met de uitvoerigheid, waarmede hij eenigszins ten overvloede aantoont, dat er vroeger reeds regelen, die wij tegenwoordig „administratief recht" noemen, hebben bestaan. Regelen van administratief recht ontmoet men overal, waar een geordend staatswezen bestaat, zooals Jèze terecht opmerkt! Het is echter de vraag, of het gerechtvaardigd

---

[1]) In den laatsten druk van „Stephen's Commentaries" staat bv.: (the government of the country) . . . is customarily divided by jurists into constitutional law and administrative law, but the line is extremely difficult to draw between the topics to which they respectively apply. Indeed the truth of the matter is that no clear and precise line can possibly be drawn, and there is bound to be a difference of opinion among jurists as to the way in which the division ought to be made.

is, deze regelen samen te brengen tot een bepaald deel van het recht, dat objectief begrensd is en dat specifiek van het staatsrecht is onderscheiden. Mr. Koelma nu klaagt over de veelheid en verscheidenheid der definitie's, doch Prof. van Poelje acht dat meer een kwestie van uitdrukkingswijze, subjectief taalgebruik en het zinsverband, waarin de definitie voorkomt. In Frankrijk nadert de terminologie van den grooten positivist Duguit, zoo licht de spreker dit toe, vrij dicht tot die van Hauriou, die op een natuurrechtelijken grondslag staat. Duguit zegt zelfs in de Mélanges Hauriou, dat de „service public est assurément une institution au sens que notre savant collègue et ami donne à ce terme".

Als er verschillen tusschen de onderscheidene landen te constateeren zijn, vallen deze in de eerste plaats te verklaren door verschillen in de concrete rechtsontwikkeling. Als eerste voorbeeld hiervan noemt spreker het gemeenterecht, waarvan de grondslag hier te lande in de Grondwet ligt, doch dat in België en Frankrijk door de ontwikkeling van het begrip „service public" bij het administratief recht moest worden ondergebracht. Het Engelsche begrip „civil service" leidde ertoe, dat het ambtenarenrecht daar bij het staatsrecht wordt behandeld, hoewel de Fransche, Belgische en Nederlandsche juristen het wel allen in hoofdzaak als administratief recht zullen beschouwen.

De spreker vreest, dat de „verwarring", waarvan Mr. Koelma spreekt op blz. 17 van het prae-advies, nog veel grooter zou worden, als men de geschreven constitutie ging ontleden in staatsrecht en administratief recht. Mr. Koelma heeft naar sprekers inzicht het bestaan van een wetenschappelijk onderscheid niet aangetoond; wel kan men een onderscheiding als praktisch hulpmiddel aanvaarden. Mr. Koelma's beeld van de twee concentrische cirkels lijkt Prof. van Poelje niet verhelderend.

Vervolgens is het woord aan den heer TOE WATER, die betoogt, dat het vraagstuk der verhouding staatsrecht — administratief recht niet in de eerste plaats een vraagstuk van verdeeling der rechtsstof is maar van onderscheiding van soort van recht (men vergelijke de onderscheiding van personenrecht, familierecht, familievermogensrecht enz., zonder dat een scheiding van rechtsstof, daaraan beantwoordend, kan worden doorgevoerd).

Hij betreurt, dat beide prae-adviseurs meer hebben gesproken over pogingen tot scheiding dan over onderscheiding naar den aard der rechtsverschijnselen.

Als een der oorzaken, waardoor het probleem der verhouding nog steeds geen bevredigende oplossing heeft gekregen, ziet spreker de omstandigheid, dat men, zooals ook de beide prae-adviseurs doen, uitgaat van een traditioneele verdeeling der stof en eerst daarna nagaat of men al dan niet een karakteristiek verschil kan aanwijzen. Beter ware het, eerst het rechtskarakter van de geheele stof te onderzoeken, begrippen en verschijnselen te onderscheiden, en daarna de vraag te beantwoorden of een scheiding van stof op den grondslag dier onderscheidingen mogelijk is.

Een tweede oorzaak van de onbevredigende resultaten ziet spr. in de overheersching van de triasleer, welke naar zijn meening staat of valt met de Kantiaansche opvatting van het recht als voorschrift. Men wil a priori in het administratief recht voorschriften zien, gericht tot de organen, die, in den zin van de triasleer, de uitvoerende macht uitoefenen. Spr. gelooft niet dat aldus één oplossing te vinden is.

Spr. is geneigd onderscheid te maken tusschen de rechtsbetrekkingen overheid — individu eenerzijds en de rechtsbetrekkingen tusschen overheidsorganen anderzijds; naar zijn meening verdient het aanbeveling alleen dan van administratiefrecht te spreken wanneer overheid en individu de polen der rechtsbetrekking zijn en het bestudeerde rechtsverschijnsel of de bestudeerde rechtsregel op die verhouding betrekking heeft. Het rechtsgebied dat betrekking heeft op het ontstaan en de vorming van organen, resp. op de rechtsbetrekkingen tusschen die organen, zou naar zijn meening tot het staatsrecht gerekend kunnen worden. Naar deze onderscheiding zouden derhalve handelingen, welke haar rechtsgrond vinden in het staatsrecht, als staatsrechtelijke handelingen moeten worden gekarakteriseerd en niet als administratiefrechtelijke.

Volgens de geijkte leer zou een handeling of een besluit van een staatsorgaan, welke niet is wetgeving of rechtspraak, steeds een administratieve handeling of een administratief besluit zijn. Spr. meent dit te moeten ontkennen. Alleen een statische op-

vatting van het staatsrecht maakt het aanvaarden van het begrip „staatsrechtelijk besluit" onmogelijk; wie het dynamisch karakter van het staatsrecht erkent, kan ook aanvaarden dat een handeling of besluit niet administratiefrechtelijk, doch staatsrechtelijk is.

Onder verwijzing naar het geval-Winkel betoogt spr., dat staatsrecht en administratiefrecht nauw dooreengeweven zijn: hij beschouwt het benoemingsbesluit dat vernietigd werd als een besluit dat op administratiefrecht berustte, doch het vernietigingsbesluit als een staatsrechtelijk besluit omdat het uitsluitend berust op een rechtsverhouding tusschen staatsorganen waarbij de belanghebbende derde geen partij is. Juist dit geval is leerzaam, omdat het doet inzien, dat de staatsrechtelijke en de administratiefrechtelijke zijde van een verschijnsel wel zijn te onderscheiden, doch dat de rechtsstof niet steeds kan worden gescheiden.

MR. SCHOLTEN acht de prae-adviezen in zooverre teleurstellend, dat zij er niet in geslaagd zijn, tusschen staatsrecht en administratief recht een duidelijke scheidingslijn aan te geven. Wel tracht Mr. Koelma een grenslijn te trekken, maar hij neemt een overgangsgebied aan, dat tot beide complexen behoort.

De onderscheiding heeft overigens, naar sprekers oordeel, slechts academische waarde, weshalve de spreker het met Prof. Kranenburg belangrijker acht, dat een probleem wordt opgelost, dan dat men beslist, tot welke categorie van het Recht het behoort.

Naar de meening van den heer Scholten is het staatsrecht de *primaire* regeling, die de verdere rechtsontwikkeling mogelijk maakt door organen in te stellen, hun competentie te regelen en waarborgen te geven voor een goede functionneering. Het is geen statisch of star systeem, doch bestaat alleen eerder dan het administratief recht, dat de uitwerking brengt: men denke aan de eerst aangebrachte, hoog noodige machines in een fabriek tegenover de latere outillage. Principieel onderscheid is er echter niet.

Dit resultaat moge wat mager schijnen, het heeft in ieder geval het voordeel, dat wij ons thans met een gerust geweten aan andere vraagstukken kunnen zetten, — besluit de spreker.

MR. DIJKMANS VAN GUNST kan zich niet vereenigen met Prof. Kranenburg, die scheiding wel belangrijk acht, temeer daar deze haar zelf een kwestie van doelmatigheid vindt. Gaarne zou spreker hebben gezien, dat een onderwerp ter bespreking was gekozen, dat meer tot de ontwikkeling der rechtswetenschap had kunnen bijdragen.

Ook met Mr. Koelma's inzichten kan de spreker zich niet vereenigen. Deze prae-adviseur heeft teveel getracht, het staatsrecht en het administratief recht antithetisch te karakteriseeren, in stede van beide takken van recht eerst te analyseeren en vervolgens tot een synthese te komen.

Als men zich afvraagt: wat is administratief recht? worden allerlei stoffen opgenoemd, die het geheel tot een ,,amorphe massa'', een ,,conglomeraat'' maken. In het Nederlandsch recht, waartoe de spreker zich beperkt, worden bv. genoemd:

1) de sociale-verzekeringswetten, telegraaf- en telefoonwet, drankwet, enz.;
2) de wetten betreffende de overheidsfinanciën;
3) de ambtenarenwetgeving;
4) de militaire wetten; enz. enz.

Aangezien deze ,,amorphe massa'' niet op één noemer te brengen is, beperkt de heer Dijkmans van Gunst zich wederom, en wel tot groep 1.

Voor het bestaan van dit administratief recht nu is een welgeordend staatsbestel de eerste voorwaarde. De staat betreedt hier echter nieuw land, n.l. het terrein der sociale verhoudingen. Dit is ook de reden, waarom administratiefrechtelijke rechtsvorming altijd tastenderwijze gaat, waarom administratieve wetten dikwijls herziening behoeven.

Het onderscheid met het staatsrecht ziet de spreker niet hierin, dat het administratief recht regels voor een menschelijke samenleving geeft: dat doet het staatsrecht eveneens (staatsrecht is niet: de juridische ordening van den staat!). Doch het staatsrecht regelt de samenleving als zoodanig, het administratief recht bepaalde belangencomplexen, concrete maatschappelijke belangen.

Deze onderscheiding is van wezenlijke beteekenis, en niet abstract-logisch. In het rechtsleven-van-allen-dag ziet men, dat beginselen uit het staatsrecht gebruikt worden voor admini-

stratiefrechtelijke rechtsvorming. Soms gaan ook deelen van het administratiefrecht over in het staatsrecht, omdat ze uiterst belangrijk worden geacht; bij elke Grondwetsherziening worden daartoe pogingen aangewend.

MR. RIJPPERDA WIERDSMA stelt Mr. Koelma de vraag, of hij inderdaad het recht der lagere corporaties wil onderbrengen bij het administratief recht. De redactie van het Weekblad van het Recht deed zulks, ten aanzien van het gemeenterecht, in een herdenkingsartikel voor Oppenheim, aangehaald door Van Vollenhoven. Een dergelijke meening is echter stellig niet die van de meerderheid der Nederlandsche juristen, die althans de organieke wetten tot het staatsrecht plegen te rekenen.

De bedoelde meening zou overigens in tweeërlei opzicht van belang zijn. Zij zou een zeker formeel criterium geven voor de scheiding van staatsrecht en administratief recht. En wat het materieele betreft, zou zij tot consequentie hebben, dat het laatstgenoemde recht zich niet beperkt tot de „uitvoering", het bestuur in engeren zin. Immers, de organieke wetten bevatten ook regels omtrent de wetgevende functie van de lagere corporaties.

* * *

PROF. KRANENBURG begint het beantwoorden der sprekers met de opmerking, dat de discussie de keuze van het onderwerp heeft gerechtvaardigd. Mr. Dijkmans van Gunst en Prof. van Poelje vielen de keuze van het onderwerp aan. Den laatste doet Prof. Kranenburg opmerken, dat inderdaad de Vereeniging voor Wijsbegeerte des Rechts het onderwerp ook had kunnen bespreken. Die vereeniging houdt zich inderdaad ook met methodenvragen bezig, maar anderzijds moeten toch ook degenen, die een materie bestudeeren, welke op een bepaalde wijze wordt aangeduid, zich rekenschap geven van de verhouding van het object van hun onderzoek tot andere objecten. Het is nu eenmaal een feit, dat over de verhouding van staatsrecht en administratief recht verschillende opvattingen worden verkondigd. Prof. van Poelje heeft dat tot zekere hoogte ontkend; wanneer men de verschillende definities maar goed analyseerde zouden zij niet zoo verschillend zijn! Doch deze meening is,

gesteld dat zij juist is, eerst resultaat van onderzoek, terwijl de prae-adviseur bij uitstek een voorstander is van overleg en gedachtenwisseling over de resultaten van het onderzoek. De uiteenzettingen van Mr. Dijkmans van Gunst bevestigen nog eens te meer het nut van deze discussie.

Wat ziet deze spreker als het object van onze wetenschap? Een ,,volkomen amorphe massa''? Maar na de inleiding, waarin hij het probleem van weinig belang verklaarde, kwam Mr. Dijkmans van Gunst toch tot een resultaat (al is het weinig bevredigend) inzake de begrippen ,,staatsrecht'' en ,,administratief recht''.

Dat de prae-adviseur de indeeling ten slotte een zaak van doelmatigheid heeft genoemd, ontneemt het probleem zelve niet het wetenschappelijk belang; de grootste philosophische problemen leveren dikwijls geen ,,oplossing'', maar het onderzoek is er niet minder nuttig om.

Komende tot de afzonderlijke sprekers, beantwoordt Prof. Kranenburg eerst den heer Romeijn, die het administratief recht dat deel van het publiek recht heeft genoemd, dat betrekking heeft op organen, met bestuursbevoegdheid bekleed. Ten aanzien van de wet, die den Koning tot dispensatie machtigt, merkt de prae-adviseur op, dat men bezwaarlijk het eerste lid van art. 71 Grondwet in het staatsrecht kan behandelen, en het tweede lid niet. Ook de regeling van het ontbindingsrecht des Konings zal in het staatsrecht besproken moeten worden, omdat het een zeer belangrijke bevoegdheid betreft. Men stelle zich slechts voor, dat de Kroon de bijeenroeping van een nieuwe Kamer onbepaald uitstelt!

Aan de Enquêtewet en de bepalingen voor den Raad van State en de Algemeene Rekenkamer kent ook Prof. Kranenburg een gemengd karakter toe; het procesrecht bij den Raad van State is een overgangsgeval. Sommige deelen ervan moeten bij het staatsrecht behandeld worden, omdat zij de adviseerende functie van den Raad van State scherp belichten.

Terugkeerend tot den heer Dijkmans van Gunst, noemt de prae-adviseur diens onderscheiding tusschen het regelen van de samenleving als zoodanig, in abstracto, en van de concrete maatschappelijke belangen niet zeer helder. De samenleving is

immers geen abstractie, maar een samenstel van menschen met botsende belangen.

In het systeem van den heer Dijkmans van Gunst moet men de artt. 152 e.v. Grondwet onder het administratief recht brengen. Maar dan kan men dat met vele andere deelen der Grondwet ook doen, wat zeker in strijd zou zijn met de traditioneele onderscheiding. B.v. de strijd over het onderwijsartikel behoort wel degelijk tot het staatsrecht, al regelt het artikel concrete maatschappelijke belangen.

Bij het betoog van den heer Van Praag (dat overigens meer over de verhouding van administratief recht en privaatrecht, dan over die van staatsrecht en administratief recht handelde) herinnert de prae-adviseur eraan, dat hij reeds in zijn dissertatie heeft betoogd, dat er geen principieel verschil tusschen privaatrecht en publiekrecht bestaat.

Gumplowicz' meening, dat staatsrecht geen „recht" zou zijn, lijkt den spreker een woordenstrijd, omdat de „regeling", die hij wèl erkent, juist essentieel is voor het recht.

Inderdaad veronderstellen administratief recht en privaatrecht het staatsrecht, maar Mr. Van Praag heeft daarmede nog geen wezenlijk verschil tusschen staatsrecht en administratief recht geformuleerd. De spreker ziet ook bij hem geen duidelijke grenslijn.

De onderscheiding, die de heer Logemann maakte tusschen velerlei rechtswetenschappen, ieder met haar eigen methode, kan de spreker niet voor zijn rekening nemen. Wel zijn er verschillende *methoden*, waaruit ieder beoefenaar der staatsrechtwetenschap zal kiezen, wat z.i. juist is. Prof. Logemanns beschouwing doet Prof. Kranenburg echter wat Kelseniaansch aan; een „juridisch staatsbegrip" nu, waaruit alle sociologische factoren zijn verwijderd, geeft een wel zeer negatief resultaat.

De meening van Prof. Logemann, dat het staatsrecht competentieleer is, kan spreker niet aanvaarden: het staatsrecht omvat méér. Voorts omschreef deze debater het administratief recht als de leer van de rechtshandelingen, de leer van de rechtsbetrekkingen, en de leer van den status; dit komt den praeadviseur evenmin volledig voor. Ook elders heeft of had men

„algemeene leerstukken", men denke aan de daden van koophandel in het handelsrecht.

De spreker ontkent niet, dat het administratief recht een algemeen deel heeft; maar de woningwet, de militaire wetten, enz. hooren er ook bij. En zij vallen niet onder de omschrijving van Prof. Logemann!

Van zijn medestanders meent de prae-adviseur de heeren Scholten en Rypperda Wierdsma te kunnen voorbijgaan, aangezien zij zijn standpunt geheel deelen. Mr. van Deventer is het daarentegen ten principale wel met hem eens, maar geeft een variatie, die de spreker niet kan overnemen. Deze debater betoogde nl., dat het administratief recht meer volgroeid recht is dan het staatsrecht. De prae-adviseur houdt zich liever aan de opvatting, dat het staatsrecht in een verderen staat van ontwikkeling is.

Dat een termijn in het staatsrecht minder beteekenis zou hebben — een voorbeeld van Mr. Van Deventer — kan Prof. Kranenburg hem niet toegeven: dat hangt van de positieve wetsbepalingen af. Het niet-bijeenroepen der Staten-Generaal op den derden Dinsdag zou een hoogst ernstig feit zijn, een schending van een *norm*.

Tenslotte zegt de prae-adviseur Laband na, dat men er met beschrijving alleen in het staatsrecht niet komt; Mr. Van Deventers definitie van staatsrecht lijkt niet aannemelijk.

De vrees van den heer Toewater, dat het spreken over *scheiding* het bepalen van een *onder*scheiding zou bemoeilijken, deelt de prae-adviseur niet. De zaak is hier niet van belang, anders dan bij het leerstuk der trias politica, waar de onderscheiding der *functie's* door de scheiding der *organen* is geëmbrouilleerd. Het gaat bij staatsrecht en administratief recht slechts om de vraag: wat is de verhouding tusschen beide? De onderscheiding van de objecten heeft de scheiding der gebieden tengevolge.

Deze debater heeft Prof. Kranenburgs inleiding niet juist geïnterpreteerd, als hij daaruit leest, dat het administratief recht over de verhouding van gezag en vrijheid zou handelen. De prae-adviseur heeft alleen gezegd: die verhouding speelt evenzeer een rol in het administratief recht als in het staatsrecht.

De heer Toewater ontwikkelde voorts een eigen criterium:

het staatsrecht zou handelen over de rechtsbetrekkingen tusschen organen, het administratief recht over die tusschen een orgaan en een individu. De inleider kan dit reeds daarom niet aanvaarden, omdat de vrijheidsrechten dan buiten het staatsrecht zouden vallen. Het ambtenarenrecht behandelt Prof. Kranenburg voor een deel onder het staatsrecht, voor een deel onder het administratief recht; de algemeene beginselen behooren tot het staatsrecht, de uitwerking in nadere bijzonderheden valt onder het administratief recht.

* * *

In een rede, die door de uitvoerige bespreking van den eersten prae-adviseur kort kon zijn, beantwoordt tenslotte MR. KOELMA de gemaakte opmerkingen. Beginnend met eenige algemeene punten, wijst hij erop, dat hij opzettelijk geen eigen definitie van „administratief recht" aan de vele reeds bestaande heeft toegevoegd; de discussie kon hier niet anders dan oriënteerend zijn. Het doel van de vergadering was, in samenspreking tot een zekere begripsvorming te komen. De inleider wilde nu betoogen, dat men ten onrechte veelal een zijde van het vraagstuk buiten beschouwing laat, die niettemin zeer belangrijk is: de historische ontwikkeling. Natuurlijk heeft de spreker niet willen betoogen, dat men het administratief recht *louter* historisch zou moeten bezien.

De heer Koelma houdt vol, dat er van een verschil in recht sprake is, waarbij in het bijzonder de herkomst een belangrijk element is. De wortel van het staatsrecht is philosophie, het abstracte denken. Vandaar, dat de wetenschap zich reeds sedert eeuwen verschillende staatsrechtelijke problemen heeft aangetrokken. Het administratief recht daarentegen sluit nauw aan bij de realiteit, en wisselt derhalve met tijd en stelsel. De praeadviseur heeft — dat is tevens een antwoord aan Prof. van Poelje — het probleem nationaal behandeld, zij het hier en daar met een klein uitstapje. Elk land heeft nu eenmaal ook op dit punt zijn eigen historische ontwikkeling. Ook in de terminologie komt dit tot uiting.

Ter verduidelijking van zijn klacht over verwarring zegt de inleider, dat hij niet heeft willen betoogen, dat een of ander

onderwerp ten onrechte in de Grondwet is opgenomen, maar dat het voor de methodiek van geen beteekenis is, of zulks al dan niet gebeurd is.

Prof. Logemann heeft gezegd, dat de prae-adviseur zijn betoog eerst historisch heeft opgezet, om in het laatste deel op het dogmatische over te gaan. De heer Koelma heeft het historische slechts willen onderstrepen, omdat het van belang is voor de verklaring van het onderscheid.

De prae-adviseur gaat niet zoo ver als Mr. Van Deventer, die het administratief recht als volgroeid staatsrecht aanduidde. Een tegenstelling stabiel recht — niet-stabiel recht wil hij niet maken, hij heeft slechts gezegd, dat de regelingen, die in de Grondwet zijn opgenomen, den *indruk* maken van stabiliteit. De bedoeling van de Grondwetsprocedure is juist, een zekere stabiliteit te geven.

Mr. Koelma acht het niet verwonderlijk, dat hij er in de oogen van Prof. van Poelje niet in geslaagd is, te bewijzen, dat er een tegenstelling is tusschen staatsrecht en administratief recht. Er is intusschen nog wel eenige nuance tusschen „tegenstelling" en „onderscheid". Om het standpunt van de inleiding te aanvaarden, moet men het uitgangspunt willen zien, dat aan de rechtsontwikkeling ontleend is. Het gaat hier om een onderscheiding van begrippen. Al moge het zijn, dat elk begrip omlijning behoeft, aan een nauwkeurige omschrijving zijn we nog niet toe; daarvoor moet eerst een zekere condensatie van opvattingen plaats vinden. De vele definities bewijzen, hoe ver men nog verwijderd is van eenheid van opvatting over de begrippen, die thans aan de orde zijn.

Den heer Rypperda Wierdsma antwoordt den prae-adviseur — en daarmede besluit hij tevens zijn rede, — dat het grootste deel van het recht der lagere corporatie's tot het administratieve recht gerekend moet worden. Slechts de plaats van die corporatie's in en haar verhouding tot den staat zou hij onder het staatsrecht willen rekenen.

BIJLAGE I

JAARVERSLAG VAN DE SECRETARESSE OVER 1939

Het eerste jaarverslag van de Vereeniging voor Administratief Recht zal, in overeenstemming met den jeugdigen leeftijd van de Vereeniging, van bescheiden omvang zijn.

Zooals men weet is de Vereeniging opgericht op 4 Maart 1939. Intusschen moge in dit verslag een enkel woord gewijd worden aan hetgeen vóór dien datum is geschied. Het was in November 1938, dat onder een 40-tal beoefenaren van het administratief recht een circulaire rondging, waarin de drie onderteekenaars het voorstel deden om te komen tot de oprichting van een Nederlandsche Vereeniging tot beoefening van het Administratief Recht en aan de aangeschrevenen het verzoek deden een daartoe strekkende oproep mede te onderteekenen. Bijna alle aangeschrevenen gaven hieraan gehoor en zoo kon einde Januari 1939 een oproep gezonden worden aan 600 personen, onderteekend door ruim 40 beoefenaars van het administratief recht, waarin zij de noodzakelijkheid bepleitten van een meer systematische beoefening van dezen tak van recht, waartoe zij in de oprichting van een vereeniging voor administratief recht het aangewezen middel zagen. „Het administratief recht wordt in ons land door zeer velen dagelijks gehanteerd, door weinigen systematisch beoefend". aldus de oproep, die er verder op wees, dat deze toestand, die altijd bedenkelijk is geweest, dubbel bedenkelijk wordt nu in de laatste jaren de beteekenis van het administratief recht steeds groeiende is en de problemen, waarmede het zich moet bezig houden, steeds gecompliceerder worden. Deze oproep heeft een verheugenden weerklank gevonden: er gaven zich ruim 160 personen voorloopig als lid van de vereeniging op en de oprichtingsvergadering werd door ruim 100 personen bijgewoond.

Ik ben hiermede weer gekomen tot den 4en Maart 1939, den datum waarop de vereeniging werd opgericht en waarop dus de eigenlijke „verrichtingen" van de vereeniging aanvangen. De

oprichtingsvergadering, die stond onder praesidium deels van Prof. C. W. de Vries, deels van Mr. Dr. A. L. Scholtens, werd geopend met een welkomstwoord van Prof. De Vries, waarin hij o.m. twee corripheeën op het gebied van het administratief recht herdacht, die bij de voorbereiding van de vereeniging betrokken waren en die ons kortgeleden waren ontvallen: Mr. Dr. H. Vos en Prof. Mr. F. G. Scheltema. De hoofdschotel van de vergadering vormde een rede van Prof. De Vries, getiteld: „Vragen op het gebied van het administratief recht" [1]). Als er aanwezigen waren, die niet reeds tot de „convertis" behoorden inzake de vraag of het administratief recht vele punten bevat die problematisch zijn en die op een systematische behandeling wachten, dan is hun aantal door deze rede stellig tot een minimum geslonken. Op het na een pauze volgende huishoudelijke deel der vergadering werd dan ook met algemeene stemmen besloten tot oprichting van een „Vereeniging tot beoefening van het Administratief Recht", waartoe alle aanwezigen definitief toetraden. (De naam van de Vereeniging is inmiddels vereenvoudigd tot „Vereeniging voor Administratief Recht"). Het voorloopig bestuur van 12 leden, dat zich had gevormd uit de onderteekenaars van den oproep en dat de oprichtingsvergadering had voorbereid, werd door de vergadering gemachtigd ook verder als voorloopig bestuur op te treden. Het bestaat uit de heeren: Dr. C. van den Berg, Prof. Mr. Dr. G. van den Bergh, Mr. Dr. E. J. Beumer, Prof. Mr. A. L. de Block, Prof. Mr. P. Lieftinck, Mr. Dr. A. A. van Rhijn, Mr. H. M. L. H. Sark, Mr. Dr. A. L. Scholtens, Mr. Dr. F. L. G. Z. M. Vonk de Both, Mr. Dr. R. H. Baron de Vos van Steenwijk, Prof. Mr. C. W. de Vries en ondergeteekende. Voorts werden in het huishoudelijk deel der vergadering eenige bepalingen behandeld, die het voorloopig bestuur bij het ontwerpen der statuten als richtlijn konden dienen.

Helaas is na de bijeenkomst van 4 Maart de vereeniging in het jaar 1939 niet meer in algemeene vergadering bijeen geweest. Het voornemen bestond om in het najaar een vergadering te houden, waar aan de hand van praeadviezen over een onderwerp van gedachten zou worden gewisseld. Het bestuur is dan ook

---

[1]) Uitgegeven bij de uitgevers van dit „Geschrift".

al spoedig met de voorbereiding hiervan begonnen. Ten aanzien van het onderwerp dat op deze eerste vergadering aan de orde moest worden gesteld kwam het bestuur, na een aantal onderwerpen de revue te hebben laten passeeren, tot de conclusie dat de vereeniging moest beginnen met één van de fundamenteele vraagstukken van het administratief recht: de verhouding van het administratief recht tot het staatsrecht. Het vond twee leden bereid hierover een praeadvies uit te brengen en in den loop van den zomer werd het eerste congres bepaald op half November. Het congres kon op dien datum niet doorgaan doordat één van de twee praeadviseurs zich kort tevoren genoodzaakt zag zich terug te trekken — een groote teleurstelling voor het bestuur, doch achteraf gezien misschien een gelukkig toeval, aangezien de gekozen datum midden in de November-crisis viel. Tengevolge van een en ander is het eerste congres tot Maart uitgesteld. In dit jaarverslag zij daarover alleen nog vermeld, dat de praeadviezen over het reeds genoemde onderwerp worden uitgebracht door Mr. A. Koelma, gemeente-secretaris van Alkmaar en lector in de bestuurswetenschappen aan de Economische Hoogeschool te Rotterdam en Prof. Mr. R. Kranenburg, Hoogleeraar in het staats- en administratief recht te Leiden.

Het bestuur heeft zich in dit jaar voorts bezig gehouden met een bepaald onderdeel van het administratief recht, n.l. het arbeidsrecht. In verband met het feit dat op 5 Mei 1889 de eerste Arbeidswet tot stand kwam, nam het bestuur het initiatief tot een herdenking van deze gebeurtenis, die zeker van groot belang is geweest, niet alleen uit een sociaal oogpunt maar ook voor de ontwikkeling van dit onderdeel van het administratief recht. In de overtuiging dat hiervoor zoowel de werkgevers als de werknemerswereld belangstelling zou hebben, noodigde het bestuur de groote werkgevers- en werknemers-organisaties (het Verbond van Nederlandsche Werkgevers, de Alg. Katholieke Werkgevers-Vereeniging, Het Christelijk Werkgeversverbond, Het Nederlands Verbond van Vakverenigingen, Het R.K. Werkliedenverbond in Nederland, Het Christelijk Nationaal Vakverbond in Nederland, de Nederlandsche Vakcentrale) uit tot een bespreking. Uit dit contact is een comité geboren, dat onder voorzitterschap van ons bestuurslid, Mr. Dr. A. L. Scholtens,

een herdenkingsplechtigheid heeft voorbereid, die op 5 Mei is gehouden in ,,Pulchri Studio'' in den Haag. Tot het bijwonen van deze bijeenkomst zijn een aantal officieele personen uitgenoodigd. Voorts kreeg ieder der acht organiseerende vereenigingen de beschikking over een beperkt aantal uitnoodigingen, tengevolge waarvan het helaas niet mogelijk was al onze leden aan deze bijeenkomst te doen deelnemen. De bijeenkomst werd gepresideerd door Mr. Scholtens. Na een openingswoord van den voorzitter hebben vier sprekers: Prof. Mr. C. P. M. Romme, toenmalig Minister van Sociale Zaken, de heer E. Kupers, Voorzitter van het N.V.V., Prof. Mr. P. A. Diepenhorst, Hoogleeraar aan de Vrije Universiteit te Amsterdam, Voorzitter van den Christelijken Boeren- en Tuindersbond en Prof. Mr. C. W. de Vries, elk van hun kant de beteekenis van den geboortedatum van onze arbeidswetgeving belicht.

De redevoeringen zijn op kosten der organiseerende vereenigingen gedrukt en op beperkte schaal verspreid.

Hiermede ben ik aan het einde gekomen van wat er over het eerste jaar van de Vereeniging te vermelden valt. Het voorloopig bestuur heeft zich in dit jaar nog bezig gehouden met een aantal plannen, die nog niet of slechts tot een begin van uitvoering zijn gekomen. De vermelding hiervan behoort echter niet in het verslag thuis, temeer daar op de jaarvergadering ,,de vaststelling van een werkplan der vereeniging voor 1940'' als afzonderlijk agendapunt aan de orde zal komen.

's-Gravenhage, Februari 1940. H. J. D. REVERS

BIJLAGE II

FINANCIEEL VERSLAG OVER 1939

INKOMSTEN		UITGAVEN	
Contributies	ƒ 807.10	Zaalhuur	ƒ 30.—
Saldo Bijeenkomst herdenking 50-jarig bestaan Arbeidswetgeving	- 8.63	Drukkosten „50 jaar Arbeidswet" . . .	- 160.20
		Overige drukkosten .	- 50.80
Opbrengst verkochte exemplaren van: „50 jaar Arbeidswet" .	- 142.10	Bijdrage in de kosten van de bijeenkomst ter herdenking van het 50-jarig bestaan der Arbeidswetgeving	- 10.—
		Incassokosten	- 2.68
		Administratiekosten en andere kleine uitgaven	- 84.03⁵
	ƒ 957.83		ƒ 337.71⁵

Totaal ONTVANGSTEN ƒ 957.83
UITGAVEN . . - 337.71⁵
SALDO, over te brengen naar 1940 . ƒ 620.11⁵

's-Gravenhage, Februari 1940 A. L. DE BLOCK

BIJLAGE III.

BEGROOTING van inkomsten en uitgaven voor 1940

ONTVANGSTEN		UITGAVEN	
Saldo 1939	ƒ 620.11⁵	Kosten Algemeene Vergadering . . .	ƒ 100.—
Contributies	- 815.—	Kosten praeadviezen .	- 150.—
		Kosten Handelingen .	- 160.—
		Administratiekosten en andere kleine uitgaven	- 100.—
		Saldo, over te brengen naar 1941	- 925.11⁵
	ƒ 1435.11⁵		ƒ 1435.11⁵

's-Gravenhage, Februari 1940 A. L. DE BLOCK

BIJLAGE IV

LEDENLIJST DER VEREENIGING

Bestuur

Prof. Mr. C. W. de Vries, *voorzitter*, 's-Gravenhage.
Mej. Mr. H. J. D. Revers, *secretaresse*, 's-Gravenhage, van Alkemadelaan 494.
Prof. Mr. A. L. DE BLOCK, *penningmeester*, 's-Gravenhage.
Dr. C. van den Berg, 's-Gravenhage.
Prof. Mr. Dr. G. van den Bergh, Amsterdam.
Mr. Dr. E. J. BEUMER, Utrecht.
Prof. Mr. P. Lieftinck, Rotterdam.
Mr. Dr. A. A. van Rhijn, 's-Gravenhage.
Mr. H. M. L. M. Sark, Wassenaar.
Mr. Dr. A. L. Scholtens, 's-Gravenhage.
Mr. Dr. F. L. G. Z. M. Vonk de Both, Laren (N.H.).
Mr. Dr. R. H. Baron de Vos van Steenwijk, Assen.

Leden

N. Arkema, 's-Gravenhage.
Jhr. Mr. Th. M. van Asch van Wijck, Utrecht.
K. Atema, Almelo.

Mr. W. Bakhuijs Roozeboom, Amsterdam.
Mr. W. van Basten Batenburg, Oudenrijn.
Mr. Dr. L. J. C. Beaufort, Leiden.
Dr. C. van den Berg, 's-Gravenhage.
Mr. J. H. C. van den Berg, Utrecht.
Prof. Mr. Dr. G. van den Bergh, Amsterdam.
Mr. Dr. E. J. Beumer, Utrecht.
A. Blaauboer, Wieringerwerf.
Prof. Mr. A. L. de Block, 's-Gravenhage.
Mr. Alb. Blom, Utrecht.
Mr. J. J. Boasson, 's-Gravenhage.
Mr. M. H. de Boer, Utrecht.

P. J. H. de Boer, Rotterdam.
Mr. J. Bool, Enschede.
Mr. Dr. E. van Bolhuis, Den Helder.
Jhr. Mr. Dr. J. H. N. Bosch Ridder van Rosenthal, Utrecht.
Jhr. Mr. A. K. C. de Brauw, 's-Gravenhage.
Dr. F. Breedvelt, 's-Gravenhage.
C. L. de Bruyn, Alkmaar.

Mr. J. L. H. Cluysenaer, Groningen.
Mar. B. C. Coopmans, Hoensbroek.

Mr. Dr. M. J. Dassen, Maastricht.
Mr. G. J. van Deventer, Zeist.
Mr. W. K. H. Dieleman, Middelburg.
Dr. J. N. Th. Diepenhorst, Epe.
Mr. C. F. Diesch, Zwolle.
Jhr. Mr. G. W. van der Does, 's-Gravenhage.
Mr. Dr. Th. F. J. A. Dolk, 's-Gravenhage.
Mr. Th. G. Donner, Scheveningen.
Mr. C. M. J. Dony, Huissen.
W. Drees, 's-Gravenhage.
W. R. Drost, Kwadijk.
Dr. H. L. van Duijl, Velsen.
Mr. G. H. Dijkmans van Gunst, 's-Gravenhage.

Mr. G. Engberts, Delft.
K. van Es, Poortugaal.
Mr. J. Everts, Amsterdam.
Mr. Dr. H. J. A. Eijkman, Edam.

Dr. J. P. Fockema Andreae, Bilthoven.
Mr. S. J. Fockema Andreae, Zwolle.
Mr. W. H. Fockema Andreae, 's-Gravenhage.
Mr. H. Fortuin, Hilversum.
Mr. Dr. K. J. Frederiks, 's-Gravenhage.
J. L. Fijn van Draat, Voorburg.

Mr. B. de Gaay Fortman, Amsterdam.

J. A. Gehlen, Geleen.
Mr. D. J. Gorter, Voorburg.
Mr. G. A. de Graag, Utrecht.
Dr. A. G. Günther, 's-Gravenhage.
Mejuffrouw Mr. T. J. Günther, Amsterdam.

Dr. Ir. A. H. W. Hacke, 's-Gravenhage.
Mr. H. van Haeringen, 's-Gravenhage.
A. M. van der Ham, 's-Gravenhage.
Mr. Dr. C. Ch. A. van Haren, Wassenaar.
Mr. G. Hartung, 's-Gravenhage.
Mr. J. W. A. van Hattum, Enschede.
Mr. F. A. Helmstrijd, Alphen a.d. Rijn.
Drs. M. A. M. van Helvoort, Oirschot.
Mr. E. Heringa, Scheveningen.
P. A. van der Heul, Rotterdam.
G. P. Hoekman, Wassenaar.
Mej. Mr. A. J. A. E. Hol, 's-Gravenhage.
Mr. H. L. Hoogenhuis, Utrecht.

Dr. Ph. J. Idenburg, Wassenaar.
B. Ike, Noordwijk Binnen.

G. J. Janssen, Alkmaar.
Mr. A. Jonker, 's-Gravenhage.
Mr. W. Jonker, 's-Gravenhage.
Prof. Mr. A. C. Josephus Jitta, 's-Gravenhage.

Mr. P. J. M. Kallen, Maastricht.
Mr. J. M. Kan, 's-Gravenhage.
Mr. L. A. Kesper, Rijswijk.
Mr. L. Keijzer, Nijmegen.
A. M. M. Kieboom, Raamsdonkveer.
Mr. A. M. Kiers, 's-Gravenhage.
Jhr. Mr. F. H. van Kinschot, Alkmaar.
Mr. A. Koelma, Alkmaar.
A. J. P. Koster, Utrecht.
Mr. H. L. M. Kramer, Roermond.

Prof. Mr. R. Kranenburg, Leiden.
Mr. B. C. van Krieken, Oegstgeest.
Mr. J. Kruseman, Amsterdam.
Mr. Dr. T. Kruijff, Utrecht.
Mr. J. H. Kuiper, Utrecht.

Dr. J. de Lange, Utrecht.
J. van der Leen, Poortugaal.
Prof. Mr. M. G. Levenbach, Amsterdam.
Prof. Mr. P. Lieftinck, Rotterdam.
Mr. Dr. H. J. D. van Lier 's-Gravenhage.
Mr. W. P. M. van der Loo, 's-Gravenhage.

Mr. J. E. Malga, 's-Gravenhage.
Mr. J. Mannoury, Amsterdam.
Jhr. Mr. W. Michiels van Kessenich, Maastricht.
Mr. S. Mok, Leiden.
Prof. Mr. A. N. Molenaar, Wassenaar.
Mr. J. H. de Mol van Otterloo, 's-Gravenhage.
Mr. S. J. R. de Monchy, 's-Gravenhage.
Mr. H. W. J. Mulder, 's-Gravenhage.
Mr. F. R. Mijnlieff, Leeuwarden.

A. M. Nieuwenhuisen, Schoonhoven.
Jhr. Dr. O. F. A. H. van Nispen tot Pannerden, Hillegom.

P. W. Oosterhoff, 's-Gravenhage.
Mr. P. J. Oud, Rotterdam.
Mej. L. van Oven, dra. h.w., Rotterdam.

Mr. G. A. W. ter Pelkwijk, Utrecht.
Prof. Mr. G. A. van Poelje, 's-Gravenhage.
A. van der Poest Clement, Schiedam.
Prof. Mr. C. W. van der Pot, Groningen.
Mr. J. A. M. Pott, Scheveningen.
Mr. M. M. van Praag, Schiedam.
Mr. P. de Prez, 's-Gravenhage.
M. L. van Putten, 's-Gravenhage.

Jhr. Dr. C. G. C. Quarles van Ufford, Apeldoorn.

Dr. E. van Raalte, 's-Gravenhage.
Jhr. Mr. C. J. A. de Ranitz, 's-Gravenhage.
M. A. Reinalda, Haarlem.
Mr. H. J. Reinink, 's-Gravenhage.
Mej. Mr. H. J. D. Revers, 's-Gravenhage.
L. G. van Reijen, Raamsdonksveer.
Drs. W. Reijseger, 's-Gravenhage.
Mr. Dr. A. A. van Rhijn, 's-Gravenhage.
Mr. Dr. H. J. Romeijn, 's-Gravenhage.
C. G. Roos, Lekkerkerk.
Mr. N. J. Rowaan, Leiden.
Mr. J. F. van Roijen, 's-Gravenhage.
Jhr. Mr. Dr. A. van Rijckevorsel, 's-Hertogenbosch.
Mr. J. V. Rijpperda Wierdsma, Arnhem.

Mr. R. H. Samsom, Alphen a/d Rijn.
Jhr. Mr. B. W. Th. Sandberg, 's-Gravenhage.
Mr. H. M. L. H. Sark, Wassenaar.
Prof. Jhr. Mr. B. C. de Savornin Lohman, Utrecht.
Ir. L. S. P. Scheffer, Amsterdam.
Dr. B. Schendstok, 's-Gravenhage.
Mr. A. F. Schepel, Voorburg.
Mr. G. J. C. Schilthuis, Rotterdam.
Mr. J. H. Scholten 's-Gravenhage.
Mr. A. L. Scholtens, 's-Gravenhage.
Jhr. Mr. K. J. Schorer, Utrecht.
Mr. E. Schotman, Leeuwarden.
Mr. A. H. Seijlhouwer, Amsterdam.
Mr. U. J. W. Sibmacher van Nooten, 's-Gravenhage.
P. Sikkes, Sneek.
Mr. D. Simons, 's-Gravenhage.
Jhr. Mr. W. C. Six, 's-Gravenhage.
Mr. D. G. W. Spitzen, 's-Gravenhage.
Mej. Mr. G. J. Steimberg, 's-Gravenhage.
Jhr. Mr. G. A. Strick van Linschoten, Zwolle.

J. J. Talsma, Oosterbeek.

Mr. G. W. Toebes, 's-Gravenhage.
Dr. M. N. S. Troelstra, Leeuwarden.

Mr. W. G. Vegting, Amsterdam.
Mr. J. in 't Veld, Zaandam.
Prof. Dr. J. A. Veraart, 's-Gravenhage.
Drs. F. B. M. A. Verhagen, Eindhoven.
Mr. W. F. F. Baron van Verschuer, Arnhem.
J. M. P. J. Verstegen, 's-Gravenhage.
Mr. J. Vink, Utrecht.
Drs. P. Vinke, 's-Gravenhage.
Mr. Dr. F. L. G. Z. M. Vonk de Both, Laren.
Mr. E. H. L. Baron van Voorst tot Voorst, Beek bij Nijmegen.
Mr. Dr. R. H. Baron de Vos van Steenwijk, Assen.
Prof. Mr. C. W. de Vries 's-Gravenhage.

W. Wagenaar, 's-Gravenhage.
J. Walch, Amsterdam.
Mr. G. E. van Walsum, Rotterdam.
Drs. J. W. J. toe Water, Arnhem.
L. H. H. R. van Wensen, Nijmegen.
Dr. J. J. van Wermeskerken, Utrecht.
Mr. J. Westhoff, Utrecht.
Mr. H. B. Wildt Meyboom, Dordrecht.
Mr. G. C. van der Willigen, Lekkerkerk.
Mr. Dr. F. S. Witteveen, Haarlem.

J. Zonderman, Gorinchem.