



GESCHRIFTEN VAN DE VEREENIGING VOOR  
ADMINISTRATIEF RECHT

---

---

V

VERSLAG

VAN DE ALGEMEENE VERGADERING  
GEHOUDEN TE UTRECHT OP 19 APRIL 1941

MET BIJLAGEN



---

---

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

GESCHRIFTEN VAN DE VEREENIGING VOOR  
ADMINISTRATIEF RECHT

---

---

V

# VERSLAG

VAN DE ALGEMEENE VERGADERING  
GEHOUDEN TE UTRECHT OP 19 APRIL 1941  
MET BIJLAGEN



---

---

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

VERSLAG VAN DE HUISHOUDELIJKE VERGADERING  
VAN 19 APRIL 1941

*Aanwezig de leden:* Dr. L. J. M. Beel, Eindhoven; Dr. C. van den Berg, 's-Gravenhage; Mr. Dr. E. J. Beumer, Utrecht; A. Blaauboer, Wieringerwerf; Prof. A. L. de Block, 's-Gravenhage; Mr. Alb. Blom, Utrecht; Mr. J. J. Boasson, 's-Gravenhage; P. J. H. de Boer, Rotterdam; Mr. C. F. Diesch, Zwolle; Mr. G. H. Dijkmans van Gunst, 's-Gravenhage; Mr. H. Edelman, Rotterdam; Dr. J. P. Fockema Andreae, Bilthoven; Mr. D. J. Gorter, Voorburg; Mr. G. A. de Graag, Utrecht; Mr. P. A. van der Heul, Rotterdam; Mej. Mr. A. J. A. E. Hol, 's-Gravenhage; Mr. H. L. Hoogenhuis, Utrecht; Mr. A. Koelma, Alkmaar; Mr. H. L. M. Kramer, Roermond; Prof. Mr. R. Kranenburg, Leiden; Mr. J. Kruseman, Amsterdam; A. J. P. Koster, Utrecht; Mr. Dr. T. Kruijff, Utrecht; Mr. J. H. Kuiper, Utrecht; Dr. J. de Lange, Utrecht; Mr. J. Mannoury, Amsterdam; P. W. Oosterhoff, 's-Gravenhage; Mej. L. van Oven, Rotterdam; Mr. Dr. G. A. W. ter Pelkwijk, Utrecht; Prof. Mr. C. W. van der Pot, Groningen; M. A. Reinalda, Haarlem; Mej. Mr. H. J. D. Revers, 's-Gravenhage; Mr. H. J. Romeijn, 's-Gravenhage; Mr. J. V. Rijpperda Wierdsma, Arnhem; Mr. R. H. Samsom, Alphen a. d. Rijn; Mr. H. M. L. H. Sark, Wassenaar; Mr. J. H. Scholten, 's-Gravenhage; Mr. A. L. Scholtens, 's-Gravenhage; Mr. U. J. W. Sibmacher van Nooten, 's-Gravenhage; Mej. Mr. G. J. Stenberg, 's-Gravenhage; Mr. W. G. Vegting, Amsterdam; Mr. J. Vink, Utrecht; Mr. Dr. F. L. G. Z. M. Vonk de Both, Laren; J. Th van der Voorde, Huizen; Mr. Dr. R. H. Baron de Vos van Steenwijk, Assen; Mr. J. de Vries, 's-Gravenhage; Dr. J. J. van Wermeskerken, Utrecht; Mr. J. Westhoff, Utrecht.

*Van het bestuur:* Dr. C. van den Berg, 's-Gravenhage; Mr. Dr. E. J. Beumer, Utrecht; Prof. Mr. A. L. de Block, 's-Gravenhage; Mr. H. M. L. H. Sark, Wassenaar; Mr. Dr. A. L. Scholtens, 's-Gravenhage; Mr. Dr. F. L. G. Z. M. Vonk de Both, Laren;

Mr. Dr. R. H. Baron de Vos van Steenwijk, Assen; Mej. Mr. H. J. D. Revers, 's-Gravenhage.

*Voorzitter:* Mr. Dr. E. J. Beumer.

1. *Opening.*

De wnd. voorzitter, Mr. Dr. E. J. BEUMER, opent bij afwezigheid van den voorzitter de vergadering met een woord van welkom aan de aanwezigen en spreekt zijn beste wenschen uit voor het verloop der bijeenkomst.

2. *Notulen van de vergadering van 16 Maart 1940.*

De notulen van de vergadering van 16 Maart 1940 worden vastgesteld gelijk opgenomen in Geschrift III der Vereeniging.

3. *Jaarverslag over 1940.*

Het jaarverslag over 1940 wordt door de secretaresse voorgelezen. Het blijkt geen aanleiding te geven tot opmerkingen en wordt, onder dankzegging aan de secretaresse, goedgekeurd. <sup>1)</sup>

4. a. *Financieel verslag over 1940.*

De penningmeester, Prof. DE BLOCK, doet voorlezing van de jaarcijfers over 1940, sluitende met een kassaldo van f 870,77. <sup>2)</sup>

b. *Verslag van de Kascommissie.*

De heer OOSTERHOFF brengt verslag uit namens de Kascommissie, die zoowel de rekening over 1939 als die over 1940 heeft nagezien. Hij deelt mede, dat de administratie van den penningmeester over beide jaren is gecontroleerd en geheel in orde bevonden.

Den VOORZITTER wordt machtiging verleend, de verrichte boekingen goed te keuren. Deze zegt den penningmeester namens de vergadering dank voor het gevoerde beheer.

c. *Benoeming van een Kascommissie voor 1941.*

De commissie-1940, bestaande uit de heeren Mr. J. J. Boasson,

<sup>1)</sup> Zie bijlage I, opgenomen op p. 26 van dit Geschrift.

<sup>2)</sup> Zie bijlage II, opgenomen op p. 28 van dit Geschrift.

P. W. Oosterhoff en Jhr. Mr. G. W. van der Does, wordt herkozen, terwijl als plaatsvervangende leden aan haar worden toegevoegd de heeren Mr. D. J. Gorter, Mr. J. M. Kan en Mr. Dr. H. J. D. van Lier.

5. *Vaststelling van het bedrag der contributie voor 1941.*

De VOORZITTER stelt namens het Bestuur voor de contributie, die krachtens de statuten elk jaar door de algemeene vergadering wordt vastgesteld, voor 1941 te bepalen op f 2.50, aangezien de tijdsomstandigheden de uitvoering van eenige plannen verhinderen en de stand der geldmiddelen vrij gunstig is.

Aldus wordt besloten.

De VOORZITTER vestigt er de aandacht op, dat, wanneer t.z.t. zal worden voorgesteld de contributie weer op een hooger bedrag te stellen, niet zal mogen worden gesproken van een verhooging.

6. *Begrooting voor 1941.*

De begrooting voor 1941 wordt vastgesteld conform het door den penningmeester voorgelezen ontwerp. <sup>1)</sup>

7. *Bestuursverkiezing.*

Namens het Bestuur stelt de VOORZITTER voor, de aftredenden: Mr. Dr. A. L. Scholtens, Mr. Dr. F. L. G. Z. M. Vonk de Both en Prof. Mr. Dr. G. van den Bergh, te herkiezen.

Tegencandidaten worden niet gesteld.

In het stembureau benoemt de VOORZITTER Mej. Mr. Hol en de heeren Mrs. Dijkmans van Gunst en Mannoury.

8. *Vaststelling van een werkplan der Vereeniging voor 1941.*

De VOORZITTER deelt mede, dat 2 plannen aanhangig zijn:

1°. het plan van den heer Oosterhoff tot het vaststellen van eenvormige richtlijnen voor de wetgeving. De heer Oosterhoff heeft materiaal ter beschikking van het Bestuur gesteld, hetwelk

---

<sup>1)</sup> Zie bijlage II, opgenomen op p. 28 van dit Geschrift.

aan de vergadering in overweging geeft, dit in handen te stellen van een door het Bestuur te benoemen studie-commissie.

Aldus wordt besloten.

De VOORZITTER verzoekt Dr. J. P. Fockema Andreae, ter vergadering aanwezig, het voorzitterschap dezer commissie op zich te nemen, waartoe de heer Fockema Andreae zich bereid verklaart.

De VOORZITTER deelt mede, dat het uiteraard in de bedoeling ligt, ook den heer Oosterhoff in de commissie op te nemen.

2°. het plan-Westhoff tot uitgave van een repertorium voor het administratief recht.

Op verzoek van den voorzitter doet de heer WESTHOFF voorlezing van een dezer dagen door hem aan het Bestuur gezonden nota te dezer zake, waarin een schema wordt aangegeven voor den opzet van het repertorium.

De VOORZITTER deelt mede dat deze zaak nog niet in het Bestuur behandeld is kunnen worden. Hij verzoekt de vergadering het bestuur te machtigen deze zaak ter hand te nemen. Wanneer besloten wordt tot de uitgave van een repertorium kan dit op twee wijzen geschieden: men kan of wel terstond een volledig repertorium uitgeven of wel in een eerste uitgave enkele belangrijke onderwerpen behandelen. Met het oog op de kosten ware het laatste wellicht opportuun.

De heer WESTHOFF kan zich hiermede vereenigen en geeft het Bestuur in overweging, zich eventueel in verbinding te stellen met de fa. Samsom, die reeds een repertorium voor het gemeentebestuur uitgeeft. Zoo deze firma geneigd zou zijn, ook de hier besproken uitgave te verzorgen, zou dit wellicht het kosten-vraagstuk oplossen.

Conform het voorstel van den voorzitter wordt besloten.

#### 7. *Bestuursverkiezing.*

De heer DIJKMANS VAN GUNST brengt verslag uit namens

het stembureau. Uitgebracht zijn 38 geldige stemmen en 2 stemmen blanco. Op Prof. Van den Bergh zijn 38 stemmen, op de heeren Vonk de Both en Scholtens ieder 37 stemmen uitgebracht, zoodat alle aftredenden zijn herkozen.

De heeren Vonk de Both en Scholtens, ter vergadering aanwezig, verklaren zich bereid, hun herbenoeming te aanvaarden.

Daar bij *rondvraag* niemand het woord verlangt, sluit de VOORZITTER de vergadering.

## II

### VERSLAG VAN DE OPENBARE VERGADERING VAN 19 APRIL 1941

De VOORZITTER opent de vergadering met een woord van welkom aan de prae-adviseurs, Mr. J. Kruseman en Mr. J. H. Scholten.

Hierna wordt een aanvang gemaakt met de discussie over de prae-adviezen door de heeren Kruseman en Scholten uitgebracht over het onderwerp „*De verhouding van administratief recht en burgerlijk recht*”.

Als eerste debater voert het woord Mr. Dr. A. L. SCHOLTENS, die veeleer een woord ter aanvulling dan ter bestrijding der prae-adviezen wil zeggen.

Hetgeen spreker te berde wil brengen, is eigenlijk samen te vatten onder één hoofd. Van oudsher acht men een scherp onderscheid aanwezig tusschen publiek en privaatrecht, doch nu kan men merkwaardigerwijze constateeren en ook in de prae-adviezen lezen, hoe dit onderscheid door zeer vooraanstaande juristen wordt geloochend.

Dit verschil verklaart spreker zich aldus, dat men in de terminologie zeer weinig exact is: 1°. verstaat men dikwijls niet hetzelfde onder hetzelfde woord, 2°. bedoelt men de dingen dikwijls minder algemeen dan het wel lijkt. Van beide feiten geven de prae-adviezen ons voorbeelden te zien. Zoo kan men b.v. constateeren, dat de tegenstellingen „privaatrecht-publiekrecht” en „privaatrecht-administratief recht” door elkander gebruikt worden, terwijl toch publiek recht méér omvat dan alleen administratief recht. Een tweede voorbeeld van weinig scherpe terminologie ziet men in de definitie van het begrip „concessie”. Zoo stelt Mr. Kruseman de vraag of een concessie een eenzijdige overheidsdaad is dan wel een contract en hij beantwoordt deze vraag door te zeggen, dat zulks van den inhoud der concessie afhangt. Spreker vraagt zich echter af, of men nu onder hetzelfde woord niet twee verschillende dingen gaat verstaan en



kan zich niet voorstellen, dat een rechtsinstituut twee volkomen verschillende begrippen omvatten kan.

De vraag thans overbrengende op algemeen terrein, zegt spreker dat de geleerden, b.v. Krabbe en van Idsinga, wel degelijk verschil aannemen tusschen publiek en privaatrecht. Ontkent men dit verschil, dan kan men ook geen administratieve rechtspraak verdedigen en moeten de conflicten niet alleen be-recht worden door eenzelfden rechter, maar ook naar eenzelfde procedure en eenzelfde beginsel. Het is veel duidelijker, wanneer men zegt, dat een ieder verschil aanneemt tusschen publiek en privaatrecht, doch men alleen van meening kan verschillen over de vraag, of de grondslag van beide verschillend is.

Eenzelfde gemis aan scherpte in de terminologie treft men aan bij de tegenstelling civiel recht - gemeen recht. Als men zegt: civiel recht is bij ons het gemeene recht, bedoelt men dit niet zoo algemeen, in dien zin dat men bij zwijgen van het publiek recht vanzelf een oplossing op privaatrechtelijk terrein zou pogen te vinden. Men zal veeleer moeten zeggen, dat zoowel *in* het civiele als *in* het publieke recht gemeen recht voorkomt. Er zijn bepaalde instituten, zooals b.v. de verjaring en de compensatie, die in het burgerlijk recht nu toevallig het langst en het best geregeld zijn en men kan die regeling dan ook in het publiek recht toepassen: niet omdat men de regeling zonder meer toepasselijk moet achten, maar omdat en voor zoover zij voor het geheele terrein passend is. Ook in het Fransche systeem, waar het publieke recht door eigen regelen wordt beheerscht, wordt zulks aangenomen (zie het desbetreffende hoofdstuk van R. David in den laatsten druk van Dicey). Hier te lande wordt dezelfde stelling t.a.v. het fiscale recht verdedigd o.a. door Prof. Adriani, wanneer hij zegt: de beginselen van het burgerlijk recht passen wij toe, als het precies geeft wat wij moeten hebben.

Eenmaal het feit gegeven, dat er 2 terreinen zijn met ieder een afzonderlijken inhoud, rijst vanzelf de vraag: Naar welken maat-staf moet beoordeeld worden, of iets tot het ééne dan wel tot het andere terrein behoort? Scheltema en Huart namen aan, dat niet de aard der rechtsbetrekking, maar het objectieve recht hieromtrent beslist. Dit is echter slechts een verschuiving der vraag. Hetzij men publiekrechtelijke van privaatrechtelijke be-

trekkingen wil onderscheiden, hetzij privaatrecht van publiekrecht, in elk geval zal men een bepaald criterium moeten aanleggen. Daaraan ontkomt men niet.

In de prae-adviezen is deze zaak niet bepaaldelijk behandeld. Voor spreker is dit overigens wel begrijpelijk, wanneer hij bedenkt, dat hij onlangs in een artikel 27 definities voor het verschil publiek-privaatrecht vond en dat het vinden van een vast criterium, dat ieder voldoet, niet gemakkelijk schijnt.

Mr. Kruseman heeft de vraag, waar de grens ligt, in het geheel niet beantwoord, Mr. Scholten *schijnbaar* wèl: het privaatrecht acht hij de sfeer van vrijheid, het publiekrecht die van het algemeen belang. Spreker heeft daartegen het bezwaar, dat z.i. het recht geen sfeer is, doch slechts in een sfeer ontstaat. Mr. Scholten schetst a.h.w. slechts den geboortegrond der beide soorten recht, doch geeft geen definitie. De vrijheid is trouwens geen altijd geldende maatstaf. Ware zij dit wel, dan zou men een vrijwillig tot stand gebrachte samenwerking tusschen twee gemeenten privaatrecht moeten noemen, hetgeen toch wel niemand zal aanvaarden.

Maar ten slotte zal men toch moeten bepalen wat het criterium is voor publiek en privaatrecht. Spreker vraagt zich af, of hier een taak ligt voor den wetgever. Uiteraard kan niet hij, doch slechts de wetenschap de grens aangeven. Misschien kan de wet echter wèl bepalen, in welke mate publiekrechtelijk terrein door het privaatrecht kan worden aangevuld.

De vraag zou voor de practijk eenvoudiger worden door een algemeen deel van het administratief recht in de wetgeving op te nemen. Misschien kan onze vereeniging bij de voorbereiding daarvan te eeniger tijd mede een rol spelen.

Prof. KRANENBURG heeft veel waardeering voor de prae-adviezen, doch ook hij moet erkennen, dat hij de conclusies gaarne scherper had gezien. Er komt wel eenige teekening in de litteratuur, in zooverre dat een scherpe tegenstelling tusschen publiek en privaatrecht niet meer wordt aanvaard. Steeds meer wordt aangenomen, dat privaatrecht is gemeen recht, waarop door het publiek recht inbreuk wordt gemaakt. Het privaatrecht geldt dus ook voor de overheid, voorzover er geen aanwijzing aanwezig is, dat daarvan afgeweken behoort te worden.

Nu is deze formuleering in haar algemeene strekking te aanvaarden, doch het ware te simplistisch, het privaatrecht in de sfeer der overheid zonder meer toepasselijk te achten, waar geen uitdrukkelijke bepaling het tegendeel voorschrijft. Er is zeker geen kloof tusschen publiek- en privaatrecht in dien zin, dat men bij het publieke recht te doen zou hebben met een éézijdig bevelende, heerschende, overheid, zooals de leer der staatssoevereiniteit zegt. Ook in het publiek recht heeft het subject een rechtssfeer, die door de overheid moet worden geëerbiedigd, doch de verhoudingen waarmee de overheid te doen heeft zijn van specialen aard en eischen een speciale regeling. Evenwel: ook het privaatrecht heeft verschillende onderdeelen: familie-recht, zakenrecht. Aldus zou spreker ook het administratief recht willen zien. Spreker wil hier dus geen *principiëel* verschil maken, hetwelk den Staat de bevoegdheid geeft, eenzijdig tegenover zijn onderdanen op te treden. Desniettemin heeft spreker bezwaar tegen de opvatting, dat bij administratiefrechtelijke verhoudingen het privaatrecht toepasselijk is, tenzij uitdrukkelijk het tegendeel is bepaald. De onhoudbaarheid van dit beginsel komt, om een voorbeeld te noemen, duidelijk tot uiting bij de figuur van het faillissement der gemeente.

Art. 1 F.W. luidt volkomen algemeen. Is het nu van toepassing op gemeenten of waterschappen? Cleveringa beantwoordt de vraag bevestigend (W.P.N.R. 2874/75). Spreker antwoordt: neen. De aard dezer lichamen als niet te liquideeren systemen van publiekrechtelijke belangenvoorzieningen verzet zich tegen toepassing der faillissementsprocedure. Liquidatie hunner vermogens zou een dusdanige doorbreking van andere regelingen met zich medebrengen en vele belangen dusdanig schaden, dat de faillissementsprocedure hier practisch onmogelijk moet worden geacht.

De rechterlijke macht heeft met de figuur ook niet goed raad geweten. Het faillissement van het waterschap Groot-Mijdrecht is weer opgeheven en evenmin is de vraag principiëel beslist in het geval der faillissementsaanvraag contra de gemeente Wormerveer. De Hoge Raad (W. 10933) liet hier in het midden of een gemeente failliet kan worden verklaard, terwijl het Gerechtshof te Amsterdam (W. 10880) overwoog, „dat de betalingscapaciteit der gemeente niet naar denzelfden maatstaf kan

worden beoordeeld als die van den particulier." Spreker schijnt dit een gezochte redeneering: er was hier een toestand van opgehouden hebben te betalen. Het ware duidelijker geweest, ronduit te overwegen, dat de zaken eener niet meer solvante gemeente op een andere wijze geredderd moeten worden dan langs den privaatrechtelijken weg der Faillissementswet.

Men moet dus niet mechanisch de privaatrechtelijke normen toepassen, als zij niet met zooveel woorden zijn uitgesloten, doch men moet beide beschouwen als te worden beheerscht door algemeene rechtsbeginselen. Liever gebruike men dezen term dan „gemeen recht", omdat dáármee de positieve wettelijke bepalingen worden bedoeld. Men moet zich afvragen, of de toepassing van civiel recht billijk is. Dat is ook het standpunt van den Conseil d'État. De Conseil d'État stelt de overheid aansprakelijk voor onrechtmatige daden harer organen, niet op grond van art. 1382 Code Civil (correspondeerend met ons art. 1401), maar omdat hij het *billijk* vindt, op grond der „*équité*". Hij kan daardoor het beginsel vrijer hanteeren dan de Nederlandsche rechter doet, en de aansprakelijkheid zelfs uitbreiden tot die voor de overheidsdaad buiten schuld, „*le fait du fonctionnement du service public*".

Van de rechterlijke macht hier te lande krijgt men soms den indruk, dat zij het standpunt huldigt der automatische toepassing, b.v. in het arrest van den H. R., gepubliceerd in W. 8722, waarin bepalingen van het B.W. betreffende de verjaring toepasselijk worden geacht, nu geen andere voorschriften gegeven zijn. In een arrest over compensatie van belastingschuld (W. 11285) is de H.R. minder simplistisch en wordt overwogen, dat in Frankrijk vóór en na de invoering van den Code Civil belastingschuld niet kon worden gecompenseerd, terwijl zulks ook in het Oud-Vaderlandsche recht werd aangenomen, *zoodat het B.W. geacht moet worden, ten deze geen nieuw recht te hebben willen invoeren.*

Hier stelt dus de H.R. de bedoeling van den wetgever, blijkende uit de geschiedenis, tegenover de uitdrukkelijke wetsbepaling. Volgens spreker behoeft men nog slechts één stap verder te gaan, om hier ook den specialen aard van het instituut als factor in te voeren, waarvoor in casu ook alle aanleiding zou zijn.

De concessie kan men in dezen gedachtengang ook rustig een

overeenkomst noemen, zonder dat alle bepalingen van het B.W. betreffende de overeenkomst van toepassing behoeven te worden verklaard. Zoo strookt het niet met den aard der concessie, dat haar bepalingen partijen tot wet strekken en niet eenzijdig kunnen worden veranderd. De bepalingen betreffende organisatie en functioneering van den dienst zijn — aldus ook de Conseil d'État — zeker voor eenzijdige wijziging door de overheid vatbaar; art. 1374 B.W. is zeker niet in zijn geheel toepasselijk te achten. Niet uit te schakelen is echter het derde lid: de eisch der goede trouw en op grond daarvan kunnen de verplichtingen van den concessionaris niet worden verzwaaard zonder schadevergoeding.

Men moet dus in het administratieve recht wel degelijk algemeene beginselen, die in het burgerlijk recht zijn uitgewerkt, toepassen, maar erkennen dat de speciale aard van den publieken dienst soms afwijking daarvan toelaat, welke afwijking echter niet verder is te aanvaarden dan in overeenstemming is met de goede trouw.

Mr. A. KOELMA merkt op, dat de praeadviezen bewijzen, hoezeer het administratief recht een eigen functie heeft. Dit komt op het scherpst uit, als men het plaatst tegen den achtergrond van het privaatrecht. Ook al geeft men Mr. Scholten toe, dat het hier alleen gaat om tweeërlei constructie, deze constructie maakt dan toch, dat het eene gebied zich aan ons voordoet als iets anders dan het andere, in den zin van principieele gebondenheid van het individu tegenover principieele vrijheid van het individu. En daarin ligt opgesloten, dat met het voortschrijden van de Staatswerkzaamheid het administratief recht een steeds meer overheerschende plaats zal innemen.

Het gaat, in den grond, mede om verandering van rechtsopvattingen.

Spreker wijst erop, dat bij de eerste regeling met betrekking tot de telegrafen (K.B. van 8 December 1847, S. 72) het aanleggen van telegraafwerken afhankelijk werd gesteld van een overheidsconcessie. Het toen nog jonge Weekblad van het Recht (nr. 887) qualificeerde deze regeling als onwettig, ongrondwettig, onstaatkundig, onverstandig en onzedelijk. Een deel van deze ontstemming moet men ongetwijfeld schrijven op rekening van

het verzet tegen de besluitenregeering, maar zeker gold ook een deel het principe van de regeling zelf.

Daarnaast stelt spreker een uiting van Minister Gerbrandy in de Eerste Kamer bij de behandeling der begrooting 1940 in de vergadering van 14 Maart 1940, toen deze Minister wees op de moeilijkheid, een bepaalde materie, t.w. het Fabrieksreglement, te regelen binnen het raam van het burgerlijk recht. De Minister wees bij die gelegenheid op de moderne opvattingen, die ook in het burgerlijk recht de *sociale* functie willen zien, een functie, die in bijzondere mate eigen is aan het arbeidsrecht. Zoodra men, als in het arbeidsrecht, op deze functie den nadruk gaat leggen, zal de overgang van een bepaalde stof uit het burgerlijk recht naar het administratief recht een stap zijn, die weinig moeite kost.

In het bijzonder de gemeenten echter ervaren, dat er in de wetgeving weinig vaste lijn is op dit punt. Soms werd het burgerlijk recht voor haar tot verboden terrein verklaard, gelijk blijkt uit het praeadvies van Mr. Kruseman, t.w. ten aanzien van de toepassing der Woningwet. Ook bij de bepalingen omtrent de samenwerking werd het burgerlijk recht zoo veel mogelijk weggedrongen. Op dit terrein heeft men zelfs onlangs de bepaling zien tot stand komen, dat gemeenten met particulieren een regeling op publiekrechtelijke basis kunnen aangaan en een publiekrechtelijke rechtspersoon in het leven kunnen roepen.

Op ander terrein heeft de gemeente daarentegen vrijwel vrijheid van keuze, t.w. bij de exploitatie van bedrijven; voor de voornaamste wordt sedert 1920 in art. 175 der Gemeentewet uitdrukkelijk verklaard, dat de betalingen, die de gemeente als exploitante eischt, niet als plaatselijke belastingen worden aangemerkt. Hier staat dus uitsluitend de weg van het burgerlijk recht open.

En bij de aanneming van personeel en de regeling der rechtsverhouding tusschen de gemeente en haar personeel heeft de gemeente eveneens een groote mate van vrijheid om te kiezen tusschen administratief recht en burgerlijk recht.

De wetgever heeft slechts sporadisch een voorkeur uitgesproken. Dit wil niet zeggen, dat de Overheidslichamen in het algemeen niet uit eigen beweging den weg van het administratief recht zouden behoeven te volgen als de wet daartoe niet dwingt.

Spreker meent, dat de practijk bewijst, dat althans de gemeenten zich bij voorkeur voegen naar het administratief recht, het voor haar geëigende domein. Zij nemen eerst dan haar toevlucht tot andere rechtsconstructies, als het administratief recht niet toereikend is voor hetgeen de gemeenten beoogen. De geschiedenis der exploitatie van bedrijven en die omtrent de samenwerking van gemeenten leveren daarvoor het bewijs. Zóó was en is het ook met de exploitatie van bouwterreinen. Ongetwijfeld hebben tal van gemeenten met voldoening gebruik gemaakt van de uitbreiding harer bevoegdheden bij de wijziging der Woningwet in 1931. Maar er blijven nu eenmaal onderwerpen (verkoop van gronden, uitgifte in erfpacht), die niet anders dan langs privaatrechtelijken weg kunnen worden geregeld. En daarbij komen allerlei bedingen ter sprake over aangelegenheden, die niet bij bebouwingsverordening kunnen worden vastgelegd, of die slechts van belang zijn voor een bepaalden of voor bepaalde contractanten, zoodat zij geen normatief karakter hebben. Het uitgangspunt der Woningwet was bovendien niet, den eigendom te beschermen, maar aan de gemeentelijke overheid bevoegdheden te geven met betrekking tot den eigendom, langs publiekrechtelijken weg, d.w.z. haar positie te versterken, niet om die te verzwakken. En de strenge interpretatie der Woningwet van 1932 zal daartoe kunnen leiden.

Men bedenke, dat de gemeenten, ook als zij, bij uitzondering, het privaatrechtelijk terrein betreden, dit doen ter behartiging van het algemeen belang.

Mr. J. VINK wil slechts één onderdeel van de prae-adviezen bespreken: de privaatrechtelijke regelingen op het gebied van volkshuisvesting en stedenbouw. Deze regelingen, tevoren eeuwenlang gevolgd, zijn den laatsten tijd in een kwaden reuk komen te staan, in het bijzonder door de geschriften van Mr. Lietaert Peerbolte en de daarop gevolgde circulaires en besluiten. Spreker sluit zich in dit opzicht aan bij Mr. Koelma en vraagt zich af, of het denigreerend standpunt van de Rijksoverheid niet mede is veroorzaakt doordat men te veel op bepaalde excessen lette en te weinig vertrouwd was met de practijk van elken dag. Spreker wijst er verder op, dat het blijkbaar juist de privaatrechtelijke regelingen op het gebied van de Woningwet zijn,

waartegen men zich keert; zoo veroordeelt Mr. Scholten b.v. niet den privaatrechtelijken opzet van de stichtingen voor de uitvoering van de Landbouwcrisiswetgeving, hoewel daarbij toch zeker voor dezelfde kritiek plaats zou zijn.

De vraag is, of het enkele feit, dat de wet voor een bepaalde materie een regeling geeft en een rechtsgang aanwijst, voldoende is om alle andere wegen, die tot hetzelfde doel kunnen leiden, voor afgesloten te houden. Spreker kan niet aannemen, dat op deze geruischlooze wijze aan de gemeenten sommige harer elementaire bevoegdheden zouden kunnen worden ontnomen. Iets anders is het, indien de wet zelf in duidelijke woorden een bepaalden weg bij uitsluiting aanwijst zooals art. 146 der Gemeentewet doet voor de intercommunale samenwerking. Nu de Woningwet dit niet heeft gedaan, schijnt het spreker dat bij de door hem bestreden opvatting de wensch de vader is van de gedachte.

Deze wensch is bovendien ingegeven door minder vriendelijke voorstellingen omtrent de wijze, waarop de gemeenten zich op dit gebied gedragen. Men wekt n.l. den indruk, alsof de gemeenten slechts er op uit zijn om de goede, met waarborgen omkleede regelingen, die de wetgever in zijn zorg voor het algemeen welzijn heeft gegeven, te ontduiken.

Spreker betoogt, dat deze voorstelling historisch en in haar algemeenheid ook feitelijk onjuist is. *Historisch*, omdat het hier geregelde belang allerminst pas door de Woningwet en haar wijzigingswetten aan de gemeenten is „toevertrouwd”. Spreker noemt verschillende voorbeelden ten bewijze, dat eenerzijds reeds eeuwen geleden „bebouwingsvoorschriften” en „bouwconcessies” in privaatrechtelijken vorm voorkwamen en anderzijds de Rijksoverheid nog in het laatst der vorige eeuw zóó weinig begrip van deze belangen had, dat b.v. een Utrechtsche verordening tegen besmetting van woningen met ongedierte werd vernietigd als niet betreffend het belang der openbare gezondheid. *Feitelijk* onjuist is de bestreden voorstelling, omdat zij in strijd is met de praktijk bij het voor bebouwing gereed maken van grond, zooals die meer en meer gevolgd wordt en ook van Rijkswegen wordt erkend en aanbevolen.

Spreker zet dit laatste nader uiteen naar aanleiding van de te Utrecht gevolgde methode, welke berust op het verbod in de



bouwverordening om anders te bouwen dan aan wegen, die aan de gemeente in eigendom toebehooren. In aansluiting daaraan behelst een afzonderlijke verordening de voorwaarden, onder welke de Gemeente bereid is den toekomstigen straatgrond in eigendom over te nemen, w.o. deze, dat de exploitant de kosten van straataanleg enz. aan haar vergoedt. De sanctie hierop vormt het weigeren van de bouwvergunning. Aanvaardt men, dat de overdracht van de straten aan de gemeente een normale en redelijke eisch is, dan moet men tevens de noodzakelijkheid erkennen van een privaatrechtelijk element — tenzij men de opvatting zou huldigen, dat de gemeente de straatgronden zou moeten onteigenen en de aanlegkosten door een baatbelasting zou moeten verhalen; een opvatting, welke spreker echter onaannemelijk acht.

Betreft de regeling een complex van grooteren omvang, dan kan ook de opzet van het uitbreidingsplan — b.v. de verkaveling — een punt van overleg worden. Dit behoeft geen blaam te verdienen. De gemeente behoeft niet bepaaldelijk haar wil te dicteeren om het openbare belang tot richtsnoer te houden.

Spreker wijst er ten slotte op, dat de privaatrechtelijke regelingen voor het verhaal der kosten van het bouwrijp maken erkenning vinden in art. 92a der Onteigeningswet en dat de door hem geschetste praktijk wordt aanbevolen door ministerieele circulaire van 1935 en 1936. Spreker ziet een *onbehoorlijk* optreden slechts in twee gevallen:

1. zoo de gemeente zich aan het nakomen van verplichte publiekrechtelijke voorschriften wil onttrekken door het inslaan van een privaatrechtelijken weg;

2. zoo zij openbare belangen wil maken tot een voorwerp van koophandel — doch dan onverschillig, of zij dat in privaatrechtelijken of in publiekrechtelijken vorm zou doen.

Spreker hoopt, dat zijn woorden ertoe mogen bijdragen, dat de besproken privaatrechtelijke constructies niet meer een brandmerk dragen, dat zij niet verdienen.

Mr. J. V. RIJPPERDA WIERDSMA merkt op, dat het aan de orde gestelde onderwerp, de verhouding van administratief recht en burgerlijk recht, door de praeadviseurs veelal lijkt te zijn genomen in den ruimeren omvang van: de verhouding van publiek en privaat recht. Spreker erkent, dat dit vraagstuk hier

niet buiten beschouwing kon worden gelaten, en meent, dat de beide praeadviezen zelf en het rijke daarin verwerkte materiaal wel een duidelijk bewijs vormen — gesteld, dat dit noodig ware — van het bestaan van *verschil* tusschen publiek en privaatsrecht in de Nederlandsche rechtsorde, ook afgezien van de enkele bepalingen, waar het positieve recht de onderscheiding met zooveel woorden maakt of onderstelt.

In de praktijk bestaat er, naar het spreker lijkt, niet zoo'n enorm verschil van inzicht ten aanzien van de vraag, in hoever de Nederlandsche overheid uitsluitend leeft, en behoort te leven, naar speciaal publiek recht en in hoever naar gemeen recht. Terwijl vast staat, dat vanouds tallooze handelingen der overheid door het private recht worden beheerscht, hebben enkelen wel in theorie de idee van een overheid, geheel naar publiek recht levende, verdedigd, doch is tot dusver, indien spreker zich niet bedriegt, nog niemand er in geslaagd aannemelijk te maken, dat zulk een stelsel in de Nederlandsche rechtsgemeenschap eerlang praktisch te verwezenlijken zou zijn. Wie in dit opzicht sceptisch zijn gestemd, kunnen hun twijfel niet in de laatste plaats ook gronden op de kracht, waarmede zekere rechtsbeginselen, die met de ontwikkeling in publiekrechtelijke richting van de laatste jaren in strijd zijn en soms nog stammen uit de jaren vóór den Franschen tijd, zich onder het Koninkrijk der Nederlanden hebben kunnen handhaven. Als voorbeeld hiervan noemt spreker de bescherming van den eigendom door de rechterlijke macht.

Mr. Scholten wees (blz. 57), ter illustratie van het voorkomen van privaatrechtelijke elementen in publiekrechtelijke regelingen, op de „louter civiele zaken”, vermeld in art. 246 der Algemeene wet van 1822. Spreker geloof niet, dat deze competentieregeling als een privaatrechtelijk element is te beschouwen, daar „civiel” hier z.i. niet de beteekenis heeft van privaatrechtelijk, doch den ouden zin van niet-crimineel. Toegegeven de mogelijkheid, dat in latere fiscale wetten bij de vermelding van den „burgerlijken rechter” misschien gedacht is aan den rechter, die over zaken van *privaatsrecht* oordeelt, moet er daarnaast toch op gewezen worden, dat in tal van andere wetten (vooral op waterstaatsgebied), wanneer men op de gewone rechterlijke macht het oog heeft, gedurig sprake is van „den rechter van het kanton”, „de recht-

bank van het arrondissement'', „het gerechtshof'' enz., welke terminologie aansluit bij die van de Grondwet. Indien publiekrechtelijke regelingen een opdracht van jurisdictie aan den zoogenaamden burgerlijken rechter bevatten, is daarin op zich zelf nog niet een privaatrechtelijk element van die regelingen te zien.

Ten slotte vraagt spreker, of de uitspraak van Mr. Scholten (blz. 60), dat in het administratieve geding een bestreden beslissing ook ten nadeele van den klager kan worden gewijzigd, niet iets te algemeen is geformuleerd. De werking van de oudere leer heeft, naar spreker meent, nog niet in alle gevallen opgehouden; en die leer kan zich bij voorbeeld ook doen gelden, wanneer de vraag aan de orde komt, *welke punten* nu eigenlijk door den appellant aan beroep onderworpen en dus voor wijziging vatbaar zijn, en welke niet.

Prof. VAN DER POT wil allereerst een opmerking maken naar aanleiding der woorden van Mr. Kruseman (blz. 29 van het praeadvies), dat het begrip publiekrechtelijke overeenkomst een *contradictio in terminis* is, of m.a.w. dat aan het woord „overeenkomst'' een civielrechtelijk luchtje zit. Het begrip „overeenkomst'' vindt men echter ook in andere deelen van het recht, zooals in het Volkenrecht (ook de Grondwet spreekt naast verdragen van „andere overeenkomsten'') en in het Strafrecht waar men de transactie kent; al wordt het woord „overeenkomst'' hier niet gebruikt, de Keurenwet spreekt toch van „schikking'', wat op hetzelfde neerkomt. Het duidelijkste voorbeeld van een publiekrechtelijke overeenkomst schijnt spreker dat, hetwelk van Praag geeft van de overeenkomst tot vrijwillige dienstneming bij land- of zeemacht. Het woord „overeenkomst'' zegt echter niets omtrent den aard van het toepasselijke recht; men moet zeker niet denken, dat dan automatisch het Derde Boek van het B.W. toepasselijk is. Spreker sluit zich aan bij hetgeen Prof. Kranenburg daaromtrent heden heeft gezegd.

Voorts wil spreker iets opmerken over de overeenkomsten op het gebied der volkshuisvesting, heden vooral door Mr. Vink ter sprake gebracht. Op dit gebied is veel misverstand gewekt, doordat tegenstanders de fiolen van hun toorn hebben uitgestort naar aanleiding van casus-posities, die niemand in bescherming neemt. Spreker stelt daarom uitdrukkelijk voorop, dat hij *niet*

verdedigt: dat men een overeenkomst in de plaats stelt van een publiekrechtelijke rechtshandeling, door de wet geëischt, zooals een bouwvergunning; dat men bij overeenkomst in *lagere* eischen bewilligt dan de bouwverordening stelt; dat men het al of niet verleen van vergunning tot het voorwerp maakt van een overeenkomst. Wel echter verdedigt hij hetgeen de gemeenten Blaricum en Amsterdam deden in de gevallen, bedoeld in de door Mr. Kruseman geciteerde arresten van 19 en 20 Maart 1931 en deze arresten acht hij dan ook volkomen juist geweest. Nu daarover reeds 's morgens gesproken is, zal hij dit thans niet nader motiveeren. Hij wil zich beperken tot de vraag: mag een gemeente bij het verkoopen van grond aan een bouwer, evenals elk ander grondeigenaar, bedingen maken omtrent het bouwen op dien grond? Mocht bijv. de gemeente Rotterdam op een oogenblik, dat zij den tijd voor een algemeen verbod van het bouwen van bedsteden nog niet gekomen achtte, bij verkoop van haar grond niet de voorwaarde stellen, dat in de daarop te bouwen woningen geen bedsteden zouden worden aangebracht? Mr. Peerbolte heeft dit met klem ontkend, waarbij hij in zijn commentaar (2de druk, blz. 55) wijst op het verschil in wezen tusschen een gemeente en een particulier. De gemeente zou uitsluitend geroepen zijn om publieke belangen te dienen, terwijl private of particuliere belangen of wenschen voor haar niet bestaanbaar zijn, voor een particulier wel. Dit is echter even weinig overtuigend als wat Mr. Scholten zegt op blz. 69 van zijn praeadvies, dat het (voor de gemeente), „geen pas geeft” een wettelijke regeling te ontduiken door gebruik te maken van bevoegdheden, die voor dit doel niet zijn gegeven. Een ontduiking van de wet komt nooit te pas, maar wat hier gezegd wordt, is een zuivere *petitio principii*. Het eenige argument voor deze leer heeft spreker aangetroffen in een artikel van Mr. Peerbolte in „De Magistratuur” van Mei 1933 en dit bestaat in een beroep op art. 1 Woningwet, waar gezegd wordt dat de raad voorschriften vaststelt betreffende „de” eischen, waaraan moet worden voldaan bij het bouwen van woningen, enz. Zulks zou geen plaats laten voor eischen buiten de bouwverordening. Spreker acht de rede- neering niet sterk en betwijfelt of bij de totstandkoming der wet iemand zich bewust is geweest, dat de gemeente daardoor bevoegdheden als eigenares verloor.

Nu kan men het bezwaar, dat de gemeente-eigenares toch niet in mindere conditie kan zijn dan de particuliere eigenaar, ook nog op andere wijze tegemoet treden, n.l. door te stellen, dat ook de particuliere eigenaar dergelijke bedingen als bovenbedoeld niet mag maken. Dit was het standpunt van wijlen Mr. Vos in een artikel in W.G.B. van 31 Maart 1933, dat hij nog nader gepreciseerd heeft in een schrijven aan spreker (waarvan spreker mededeeling doet). Spreker acht ook dit niet gefundeerd en dooreenhaspeling van de twee rechtssferen, die ons positieve recht nu eenmaal kent, alleen te voorkomen, als men scherp scheidt wat een gemeente doen kan (moet) ten aanzien van elk bouwen binnen de gemeente en wat zij doen kan als eigenares van grond. Die twee dingen staan naast elkaar. Wil de wetgever de in de tweede plaats bedoelde bevoegdheden voor de gemeente opheffen, hij is er toe bevoegd, maar moet het dan duidelijk zeggen. Met redeneering uit de strekking of het stelsel eener wet moet men voorzichtig zijn. Op dit punt heeft het Commissierapport spreker destijds eenigszins teleurgesteld en acht hij het standpunt der minderheid in de commissie bevredigender.

Het werkelijke leven brengt de twee rechtssferen, wier onderlinge verhouding hier aan de orde is, vaak in elkaars onmiddellijke nabijheid, ja sterker, scheidt de voorwaarden voor „osmose”. De taak van den jurist is volgens spreker juist om de rechtsgevolgen van de regelen der eene en der andere sfeer scherp uiteen te houden en te waken tegen een verwarring, die bij niet voldoende ontleden zoo licht ontstaat.

#### BEANTWOORDING DOOR DE PRAE-ADVISEURS

Mr. KRUSEMAN heeft zijn prae-advies in drie deelen gesplitst:

- 1) een algemeene beschouwing over de vraag, hoe de opdracht moet worden opgevat,
- 2) de beschouwingen over de Woningwet,
- 3) de beschouwingen over de concessie.

*Ad 1.* Naar sprekers meening kan, volgens de door het bestuur gestelde vraag, niet aan de orde zijn een standpunt, dat er in het geheel geen onderscheid tusschen privaatrecht en

administratief recht bestaat. Men kan immers niet spreken van een verhouding tusschen twee dingen, als er slechts één ding zou zijn. Reeds uit het feit der opdracht blijkt dus, dat de Vereeniging het onderscheid tusschen de twee terreinen als bestaande beschouwt.

Spreker heeft zich opzettelijk niet in het moeras begeven der talrijke definities, maar slechts medegedeeld wat als een belangrijk systeem beschouwd wordt en in het bijzonder wat door den H.R. wordt aanvaard, zonder dat hij zich echter daaraan al te zeer wilde binden.

Spreker erkent dat men terugvalt in privaatrechtelijke figuren, wanneer het publieke recht ons in den steek laat. Uiteraard moet men dan rekening houden met den aard van het onderwerp. Dit geldt evenwel ook voor privaatrechtelijk terrein. Zoo moet men uit het stelsel der Faillissementswet afleiden, dat een gemeente niet in staat van faillissement kan worden verklaard. Voor het geval van verwaarloozing van het beheer eener gemeente geven de Grondwet en de Gemeentewet bepaalde regelen, die een curator niet kan toepassen.

*Ad 2.* Er is hier verschil tusschen de twee prae-adviseurs. Spreker wil hier een misverstand ophelderen: de commissie van het Instituut voor Volkshuisvesting en Stedebouw, waarvan spreker voorzitter was, heeft niet een algeheele vervanging der publiekrechtelijke regeling door privaatrechtelijke constructies bepleit. Men moet ook niet alleen letten op de groote gemeenten, doch ook op de kleine, waar de grondeigenaars soms een grooten invloed hebben.

Spreker antwoordt Mr. Vink dat hij het weigeren eener bouwvergunning, ingeval de aanvrager geen grond afstaat aan de gemeente ten behoeve van straataanleg, een publiekrechtelijke maatregel acht en niet eene privaatrechtelijke handeling.

*Ad 3.* Mr. Scholten ziet de concessie zuiver als publiekrechtelijk instituut, spreker meent dat zij tweërlei karakter kan hebben. Mr. Scholten zegt, dat men dan één naam krijgt voor twee figuren. Maar het spraakgebruik is nu eenmaal zoo.

Spreker moet Prof. v. d. Pot de vraag stellen: Hoe komt men eruit, als men zegt, dat men het Burgerlijk Wetboek analogisch moet toepassen? Hoe gaat dat in de rechtzaal? Men moet zich

dat maar eens praktisch indenken. Krijgt men een proces over een „publiekrechtelijke overeenkomst”, dan krijgt men in de rechtzaal in een dergelijk geval zoo veel verwarring, dat de rechter, die immers civielrechtelijk denkt, de vordering niet ontvankelijk zal verklaren.

Mr. SCHOLTEN heeft zijn opdracht aldus opgevat, dat gevraagd werd, de verhouding tusschen administratief recht en burgerlijk recht *als geheel* te belichten.

Mr. Kruseman releveert de opvatting van Hamaker, geamendeerd door Paul Scholten, dat er een principieele scheiding mogelijk is tusschen *staatsrecht* en *privaatrecht*, terwijl het overige z.g. *publiekrecht* tegenover het *privaatrecht* waarvan het overigens niet van aard verschilt zou staan als *bijzonder* tegenover *algemeen* recht. Spreker kan deze opvatting, ook door wijlen Prof. Huart gedeeld, niet geheel aanvaarden. De tijd dat het publiek recht, in omvang gering, het uitzonderingsrecht was, ligt ver achter ons. Integendeel: het *privaatrecht* is nog slechts een eiland in de wassende wateren van het publieke recht, die het gestadig afkabbelen en doorbreken, met de tendenz, het langzaam maar zeker geheel te overweldigen. Dit is echter beeldspraak, die tot misverstand aanleiding kan geven. Het gebied van het *privaatrecht* is — spreker geeft dit gaarne toe — niet *naar zijn aard* verschillend van dat, waarop het publieke recht betrekking heeft. Er is een verschil in behandelingswijze. Zoo kunnen de belangenconflicten, bij de toepassing der Hinderwet, ook civielrechtelijk worden behandeld, b.v. door omwonenden een recht van verzet tegen de oprichting of uitbreiding der inrichting te geven. Anderzijds leent de financieele verhouding tusschen ouders en kinderen, die thans *privaatrechtelijk* is geregeld, zich zeer goed, zoo niet beter voor een *publiekrechtelijke* regeling, b.v. door de kinderen te verplichten, voor den ouden dag hunner ouders te zorgen, zoo noodig door verplichte storting in een daarvoor op te richten fonds.

Spreker wijst er voorts op, dat reeds nu voor het afdwingen van civiele verplichtingen in zekeren zin dikwijls een *publiekrechtelijke* weg wordt ingeslagen. Krijgt men zijn geld niet, dan loopt men dikwijls eerst naar de politie. Heeft men last van zijn burens, b.v. door een lekkende waterleiding, dan roept men

bouw- en woningtoezicht te hulp. Veelal met goed resultaat. Spreker wijst op een artikel van oud-minister Mr. Marchant in het Februari-nummer van het R.K. orgaan „Studiën”, waarin deze tot dezelfde conclusie komt als spreker t.a.v. de echtscheiding en het huwelijksrecht als publiek recht beschouwd en behandeld wenschte te zien. Spreker citeert een gedeelte van dit artikel.

Tusschen privaat en publiek recht bestaat dus geen verschil in *materie*, doch een verschil in *methode*, gebaseerd op verschil in waardeering der te regelen belangen en verhoudingen, voort-spruitende uit twee diametraal verschillende denkwijzen.

Wanneer de overheid in het algemeen belang, zooals zij dit ziet, zekere doelstellingen wil verwezenlijken, stelt zij regelen vast, welke ter bereiking van dit doel noodzakelijk worden geacht. De regelen binden de onderdanen, maar zijn tevens leidraad voor de lagere overheidsorganen bij de vervulling der hun opgedragen taak. Gaat het nu aan, dat deze organen met terzijdestelling der hun wettelijk gegeven richtlijnen weder terugvallen in de oude, te licht bevonden methode en langs privaatrechtelijken weg een bepaald doel trachten te bereiken, omdat de andere weg te „stroef” wordt bevonden? Spreker geeft Mr. Koelma toe, dat men voorzover men er langs administratieven weg niet komt, den civielrechtelijken weg kan gaan, zoo b.v. bij de z.g. „bouwconcessie” waaromtrent de Woningwet geen regelen geeft. Overigens lijkt het den spreker ongeoorloofd.

Het is hier een quaestie van *beleid* en daaraan is het te wijten dat de hoogste overheid en de rechterlijke macht hier verschillend standpunt innemen. Wordt aan laatstgenoemde een contract voorgelegd, dan beoordeelt zij dit naar zijn *mérites als contract*. Is de overeenkomst niet luce clarius door de wet verboden, dan moet zij haar verbindend verklaren: over de *doelmatigheid* heeft zij niet te oordeelen. Daarom acht spreker rechterlijke beslissingen, als door Mr. Kruseman in dit verband vermeld, niet doorslaggevend.

De concessie beschouwt spreker overeenkomstig de opvatting van Mr. v. Geleijn Vitringa als een eenzijdige overheidsdaad, waaraan niet afdoet, dat zij moet zijn aanvaard. Wilsovereenstemming is noodig, doch daarom is er nog geen overeenkomst



in burgerrechtelijken zin. Wel kunnen om de concessie heen nog diverse afspraken zijn gemaakt, die het karakter van een burgerrechtelijke overeenkomst dragen, maar de kern van de zaak is en blijft z.i. publiekrechtelijk.

Dat de rechterlijke macht, wanneer zij de concessie in een bepaald proces voor zich krijgt, allicht geneigd is, de zaak vooral van privaatrechtelijke zijde te beschouwen, is alleszins verklaarbaar. De burgerlijke rechter is in de eerste plaats civilist. Zou de zaak echter aan een administratieve rechter, zoo we dezen hadden, worden voorgelegd, de uitspraak zou mogelijk heel anders uitvallen!

Spreker wil — dit als antwoord aan den heer Vink — de crisisorganisaties niet op één lijn stellen met het in finesses geregelde systeem der Woningwet. Hier is in zekeren zin braakliggend terrein. Maar men kan de vraag stellen, of het niet beter was geweest om, nu de zaak eenmaal moest worden geregeld, haar ook publiekrechtelijk aan te vatten.

De VOORZITTER sluit, met een woord van dank aan de prae-adviseurs en de deelnemers aan de discussie, de vergadering.

*Correctie:* In het prae-advies van Mr. Scholten, blz. 68, al. 1, voorlaatste regel, gelieve men i.p.v. „misverstand” te lezen: misstand.

## BIJLAGE I

### JAARVERSLAG VAN DE SECRETARESSE OVER 1940

Dat het tweede levensjaar van de vereeniging het oorlogsjaar 1940 was heeft tengevolge gehad dat de vereeniging zich niet zoo heeft ontplooid als het bestuur had gehoopt. Toch zijn wij verheugd dat vóór Mei de algemeene vergadering heeft plaats gehad die, als eerste ledenbijeenkomst na de oprichting der vereeniging, een goed begin is geweest van de bijeenkomsten die naar wij hopen nog zullen worden gehouden. De vergadering had plaats op 16 Maart, in het Jaarbeursgebouw te Utrecht, en werd door ongeveer 80 leden bijgewoond. In het huishoudelijk gedeelte van de vergadering werd door den voorzitter, Prof. Mr. C. W. de Vries, een uitvoerige uiteenzetting gegeven van de taak die de vereeniging naar zijn inzicht wacht. Verschillende leden opperden eveneens denkbeelden omtrent werkzaamheden die de vereeniging ter hand zou kunnen nemen, hetgeen zeker een verblijdend bewijs is van de belangstelling van de leden, zonder welke de vereeniging niet levensvatbaar zal zijn. Een verslag van de huishoudelijke vergadering is opgenomen in Geschrift III van de vereeniging, zoodat hierover op deze plaats niet meer behoeft te worden vermeld.

Het openbare gedeelte van de vergadering was gewijd aan de discussies over de prae-adviezen van Mr. A. Koelma en Prof. Mr. R. Kranenburg over het onderwerp: „De verhouding van staatsrecht en administratief recht”. De belangstelling voor deze discussie — er namen 9 leden aan deel en tegen het slot moest de spreektijd gerantsoeneerd worden — bewees wel dat dit vraagstuk nog altijd van fundamenteel belang is en zeker waardig om de rij van onderwerpen, die de vereeniging in studie neemt, te openen. Dat deze belangstelling ook het gevolg was van de wijze waarop de prae-adviseurs het onderwerp hadden behandeld is wel buiten twijfel en de voorzitter heeft hun dan ook den warmen dank van de vereeniging voor hun arbeid betuigd.

In een in April gehouden vergadering van het bestuur zijn

verschillende plannen, deels aan de hand van het op de ledenvergadering geopperde, opgezet. Zoo werd besloten om met den heer Oosterhoff overleg te plegen omtrent zijn denkbeelden over de uitgave van richtlijnen voor de wetgeving, voorts om met den heer Westhoff de mogelijkheden te bespreken van het door hem geopperde plan tot uitgave van een repertorium voor het administratief recht. Tenslotte werd besloten tot het houden van een enquête onder een groot aantal beoefenaren van het administratief recht over hun meening omtrent de door hen doorloopende studie van het administratief recht en haar nut voor de praktijk, omtrent den bestaanden toestand op het gebied van handboeken en tijdschriften en omtrent de taak van de vereeniging op dit gebied. Op deze bestuursvergadering werd ook besloten de algemeene vergadering van 1941 te wijden aan het onderwerp „De verhouding van administratief recht en burgerlijk recht”.

Deze plannen zijn voor een deel niet uitgevoerd kunnen worden. Wel heeft het bestuur vast kunnen houden aan het voornemen om in het voorjaar van 1941 een algemeene vergadering te wijden aan het onderwerp „De verhouding van administratief recht en burgerlijk recht”, waarvoor het zoo gelukkig is geweest de heeren Kruseman en Scholten tot het schrijven van een prae-advies bereid te vinden. Verder heeft het bestuur het denkbeeld weer opgevat om de mogelijkheid te bestudeeren van de uitgave van richtlijnen voor de wetgeving. Hierover zullen bij de bespreking van het werkplan voor 1941 aan de algemeene vergadering voorstellen worden gedaan.

Omtrent de werkzaamheden van de vereeniging als zoodanig is hiermede alles vermeld. Het bestuur, waarvan helaas eenige leden niet meer in het land zijn, hield nog eenige bijeenkomsten, in een waarvan Mr. Dr. E. J. Beumer werd aangewezen om tijdens de afwezigheid van den voorzitter diens plaats in te nemen. Wij hopen dat de vereeniging ook in 1941, zij het op bescheiden schaal, haar arbeid zal kunnen voortzetten.

H. J. D. REVERS

's-Gravenhage, Maart 1941

## BIJLAGE II

## REKENING OVER HET VEREENIGINGSJAAR 1940

INKOMSTEN		UITGAVEN	
Saldo 1939 . . . . .	f 620.11 <sup>5</sup>	Kosten Alg. Vergade- ring . . . . .	f 94.45
Contributies . . . . .	- 810.—	Drukwerk . . . . .	- 348.59
Terugontvangen postzegels . . . . .	- 0.08	Kleine uitgaven <sup>1)</sup> . . . . .	- 76.20 <sup>5</sup>
		Kosten boekhouding, inning contributies enz. . . . .	- 40.18
	f 1430.19 <sup>5</sup>		f 559.42 <sup>5</sup>

Totaal ONTVANGSTEN . f 1430.19<sup>5</sup>  
 UITGAVEN . . - 559.42<sup>5</sup>

SALDO, over te brengen naar 1941 . . f 870.77

's-Gravenhage, Maart 1941

A. L. DE BLOCK

Gezien, met de overgelegde justificatoire bescheiden in overeenstemming bevonden en goedgekeurd:

1 April 1941

De Kascommissie,  
 P. W. OOSTERHOFF  
 v. D. DOES.

<sup>1)</sup> Deze post bestaat uit: porti, chequekosten, telefoonkosten, copieer- en typeloon, enz.

BEGROOTING VAN INKOMSTEN EN UITGAVEN VOOR HET  
VEREENIGINGSJAAR 1941

ONTVANGSTEN		UITGAVEN	
Saldo 1940 . . . . .	f 870.77	Kosten Alg. Vergade- ring . . . . .	f 100.—
Contributies <sup>1)</sup> . . . . .	- 375.—	Drukwerk <sup>2)</sup> . . . . .	- 400.—
		Administratiekosten en andere kleine uit- gaven <sup>3)</sup> . . . . .	- 125.—
		Saldo, over te brengen naar 1942 . . . . .	- 620.77
	f 1245.77		f 1245.77

's-Gravenhage, Maart 1941

A. L. DE BLOCK

<sup>1)</sup> Deze post is op dit bedrag geraamd in verband met de voorgestelde contributieverlaging.

<sup>2)</sup> Deze post is iets verhoogd, in verband met de gestegen prijzen voor drukwerken.

<sup>3)</sup> Deze post is opgebracht tot dit bedrag in verband met de uitgaven over 1940, welke f 116.38<sup>s</sup> hebben bedragen. (Over 1939 een bedrag van f 96.71<sup>s</sup>).

## BIJLAGE III

### LEDENLIJST DER VEREENIGING

#### *Bestuur*

- Prof. Mr. C. W. de Vries, *voorzitter*, 's-Gravenhage (aftr. 1944).  
Mr. Dr. E. J. Beumer, *vice-voorzitter*, Utrecht (aftr. 1944).  
Mej. Mr. H. J. D. Revers, *secretaresse*, 's-Gravenhage, van Alkemadelaan 494 (aftr. 1943).  
Prof. Mr. A. L. de Block, *penningmeester*, 's-Gravenhage (aftr. 1943).  
Dr. C. van den Berg, 's-Gravenhage (aftr. 1944).  
Prof. Mr. Dr. G. van den Bergh, Amsterdam (aftr. 1945).  
Prof. Mr. P. Lieftinck, Rotterdam (aftr. 1942).  
Mr. Dr. A. A. van Rhijn, 's-Gravenhage (aftr. 1942).  
Mr. H. M. L. M. Sark, Wassenaar (aftr. 1942).  
Mr. Dr. A. L. Scholtens, 's-Gravenhage (aftr. 1945).  
Mr. Dr. F. L. G. Z. M. Vonk de Both, Laren (N.H.) (aftr. 1945).  
Mr. Dr. R. H. Baron de Vos van Steenwijk, Assen (aftr. 1943).

#### *Leden*<sup>1)</sup>

- N. Arkema, 's-Gravenhage, 1939.  
Jhr. Mr. Th. M. van Asch van Wijck, Utrecht, 1939.  
K. Atema, Almelo, 1939.

- Mr. W. Bakhuijs Roozeboom, Amsterdam, 1939.  
Mr. W. van Basten Batenburg, Oudenrijn, 1939.  
Mr. Dr. L. J. C. Beaufort, Leiden, 1939.  
Dr. L. J. M. Beel, Eindhoven, 1941.  
Dr. C. van den Berg, 's-Gravenhage, 1939.  
Mr. J. H. C. van den Berg, Utrecht, 1939.  
Prof. Mr. Dr. G. van den Bergh, Amsterdam, 1939.  
Mr. Dr. E. J. Beumer, Utrecht, 1939.  
A. Blaauboer, Wieringerwerf, 1939.

<sup>1)</sup> Het jaartal achter den naam geeft het jaar van toetreding tot de Vereeniging aan.

- Prof. Mr. A. L. de Block, 's-Gravenhage, 1939.  
 Mr. Alb. Blom, Utrecht, 1940.  
 Mr. Dr. J. J. Boasson, 's-Gravenhage, 1939.  
 Mr. M. H. de Boer, Utrecht, 1940.  
 P. J. H. de Boer, Rotterdam, 1940.  
 Mr. J. Bool, Enschede, 1939.  
 Jhr. Mr. Dr. L. H. N. Bosch Ridder van Rosenthal, Utrecht,  
 1939.  
 Jhr. Mr. A. K. C. de Brauw, 's-Gravenhage, 1939.  
 Dr. F. Breedvelt, 's-Gravenhage, 1939.  
 C. L. de Bruyn, Alkmaar, 1939.
- Mr. J. L. H. Cluysenaer, Groningen, 1939.  
 Mr. J. C. Coebergh, Eindhoven, 1941.  
 Mr. J. Coert, Rotterdam, 1941.  
 Mar. B. C. Coopmans, Hoensbroek, 1939.
- Mr. Dr. M. J. Dassen, Maastricht, 1939.  
 Mr. G. J. van Deventer, Zeist, 1939.  
 Mr. W. K. H. Dieleman, Middelburg, 1939.  
 Mr. C. F. Diesch, Zwolle, 1940.  
 Jhr. Mr. G. W. van der Does, 's-Gravenhage, 1939.  
 Mr. Dr. Th. F. J. A. Dolk, 's-Gravenhage, 1939.  
 Mr. Th. G. Donner, Scheveningen, 1939.  
 Mr. C. M. J. Dony, Huissen, 1939.  
 Mr. G. H. Dijkmans van Gunst, 's-Gravenhage, 1939.
- Mr. H. Edelman, Rotterdam, 1941.  
 Mr. G. Engberts, Delft, 1939.  
 Mr. H. G. Engelberts, Utrecht, 1941.  
 K. van Es, Poortugaal, 1940.  
 Mr. J. Everts, Amsterdam, 1939.  
 Mr. Dr. H. J. A. Eijkman, Edam, 1939.
- Dr. J. P. Fockema Andreae, Bilthoven, 1939.  
 Mr. S. J. Fockema Andreae, Zwolle, 1939.  
 Mr. W. H. Fockema Andreae, 's-Gravenhage, 1939.  
 Mr. H. Fortuin, Hilversum, 1939.

Mr. Dr. K. J. Frederiks, 's-Gravenhage, 1939.  
J. L. Fijn van Draat, Voorburg, 1939.

J. A. Gehlen, Geleen, 1939.  
Mr. D. J. Gorter, Voorburg, 1939.  
Mr. G. A. de Graag, Utrecht, 1940.  
Dr. A. G. Günther, 's-Gravenhage, 1939.  
Mejuffrouw Mr. T. J. Günther, Amsterdam, 1939.

Dr. Ir. A. H. W. Hacke, 's-Gravenhage, 1939.  
Mr. H. van Haeringen, 's-Gravenhage, 1939.  
A. M. van der Ham, 's-Gravenhage, 1939.  
Mr. Dr. C. Ch. A. van Haren, Wassenaar, 1939.  
Mr. G. Hartung, 's-Gravenhage, 1939.  
H. R. Heerema, Bergen op Zoom, 1941.  
Mr. F. A. Helmstrijd, Alphen a.d. Rijn, 1939.  
Drs. M. A. M. van Helvoort, Oirschot, 1939.  
Mr. E. Heringa, Scheveningen, 1939.  
Mr. P. A. van der Heul, Rotterdam, 1940.  
G. P. Hoekman, Wassenaar, 1939.  
Mej. Mr. A. J. A. E. Hol, 's-Gravenhage, 1939.  
Mr. H. L. Hoogenhuis, Utrecht, 1940.

Dr. Ph. J. Idenburg, Wassenaar, 1940.  
B. Ike, Noordwijk Binnen, 1940.

G. J. Janssen, Alkmaar, 1939.  
Mr. A. Jonker, 's-Gravenhage, 1939.  
Mr. W. Jonker, 's-Gravenhage, 1939.

Mr. P. J. M. Kallen, Maastricht, 1939.  
Mr. J. M. Kan, 's-Gravenhage, 1939.  
Mr. L. A. Kesper, Rijswijk, 1939.  
Mr. L. Keijzer, Nijmegen, 1939.  
A. M. M. Kieboom, Raamsdonkveer, 1939.  
Jhr. Mr. F. H. van Kinschot, Alkmaar, 1939.  
Mr. A. Koelma, Alkmaar, 1939.  
A. J. P. Koster, Utrecht, 1939.



Mr. H. L. M. Kramer, Roermond, 1939.  
 Prof. Mr. R. Kranenburg, Leiden, 1939.  
 Mr. B. C. van Krieken, Oegstgeest, 1940.  
 Mr. J. Kruseman, Amsterdam, 1939.  
 Mr. Dr. T. Kruijff, Utrecht, 1939.  
 Mr. J. H. Kuiper, Utrecht, 1939.

Dr. J. de Lange, Utrecht, 1939.  
 J. van der Leen, Poortugaal, 1939.  
 Prof. Mr. M. G. Levenbach, Amsterdam, 1939.  
 Prof. Mr. P. Lieftinck, Rotterdam, 1939.  
 Mr. Dr. H. J. D. van Lier, 's-Gravenhage, 1939.  
 Mr. J. H. L. M. Loeff, Rotterdam, 1941.  
 Ph. Loggers, Wassenaar, 1941.  
 Mr. W. P. M. van der Loo, 's-Gravenhage, 1939.

Mr. J. E. Malga, 's-Gravenhage, 1939.  
 Mr. J. Mannoury, Amsterdam, 1940.  
 Mr. F. van Meerwijk, Breda, 1941.  
 Jhr. Mr. W. Michiels van Kessenich, Maastricht, 1939.  
 Prof. Mr. A. N. Molenaar, Wassenaar, 1939.  
 Mr. J. H. de Mol van Otterloo, 's-Gravenhage, 1939.  
 Mr. H. W. J. Mulder, 's-Gravenhage, 1939.  
 Mr. F. R. Mijnlieff, Leeuwarden, 1939.

A. M. Nieuwenhuisen, Schoonhoven, 1940.  
 Jhr. Dr. O. F. A. H. van Nispen tot Pannerden, Hillegom, 1939.

P. W. Oosterhoff, 's-Gravenhage, 1939.  
 Mr. P. J. Oud, Rotterdam, 1939.  
 Mej. L. van Oven, dra. h.w., Rotterdam, 1940.

Mr. Dr. G. A. W. ter Pelkwijk, Utrecht, 1939.  
 Prof. Mr. G. A. van Poelje, 's-Gravenhage, 1939.  
 A. van der Poest Clement, Schiedam, 1940.  
 Prof. Mr. C. W. van der Pot, Groningen, 1939.  
 Mr. J. A. M. Pott, Scheveningen, 1939.  
 Mr. M. M. van Praag, Schiedam, 1939.

- Mr. P. de Prez, 's-Gravenhage, 1939.  
 M. L. van Putten, 's-Gravenhage, 1939.
- Jhr. Dr. C. G. C. Quarles van Ufford, Apeldoorn, 1939.
- Jhr. Mr. C. J. A. de Ranitz, 's-Gravenhage, 1939.  
 M. A. Reinalda, Haarlem, 1940.  
 Mr. H. J. Reinink, 's-Gravenhage, 1939.  
 Mej. Mr. H. J. D. Revers, 's-Gravenhage, 1939.  
 L. G. van Reijen, Raamsdonksveer, 1939.  
 Drs. W. Reijseger, 's-Gravenhage, 1939.  
 Mr. Dr. A. A. van Rhijn, 's-Gravenhage, 1939.  
 Mr. Dr. H. J. Romeijn, 's-Gravenhage, 1939.  
 C. G. Roos, Lekkerkerk, 1939.  
 Mr. N. J. Rowaan, Leiden, 1939.  
 Mr. J. F. van Roijen, 's-Gravenhage, 1939.  
 Jhr. Mr. Dr. A. van Rijckevorsel, 's-Hertogenbosch, 1939.  
 Mr. J. V. Rijpperda Wierdsma, Arnhem, 1939.
- Mr. R. H. Samsom, Alphen a/d Rijn, 1939.  
 Jhr. Mr. B. W. Th. Sandberg, 's-Gravenhage, 1939.  
 Mr. H. M. L. H. Sark, Wassenaar, 1939.  
 Prof. Jhr. Mr. B. C. de Savornin Lohman, Utrecht, 1939.  
 Ir. L. S. P. Scheffer, Amsterdam, 1939.  
 Dr. B. Schendstok, 's-Gravenhage, 1939.  
 Mr. A. F. Schepel, Voorburg, 1939.  
 Mr. G. J. C. Schilthuis, Rotterdam, 1939.  
 Mr. J. H. Scholten, 's-Gravenhage, 1939.  
 Mr. Dr. A. L. Scholtens, 's-Gravenhage, 1939.  
 Jhr. Mr. K. J. Schorer, Utrecht, 1939.  
 Mr. E. Schotman, Leeuwarden, 1939.  
 Mr. A. H. Seijlhouwer, Amsterdam, 1939.  
 Mr. U. J. W. Sibmacher van Nooten, 's-Gravenhage, 1939.  
 P. Sikkes, Sneek, 1939.  
 Mr. D. Simons, 's-Gravenhage, 1939.  
 Jhr. Mr. W. C. Six, 's-Gravenhage, 1939.  
 Mr. D. G. W. Spitzen, 's-Gravenhage, 1939.  
 Mej. Mr. G. J. Stemberg, 's-Gravenhage, 1939.

Jhr. Mr. G. A. Strick van Linschoten, Zwolle, 1940.

J. J. Talsma, Oosterbeek, 1939.

Mr. G. W. Toebes, 's-Gravenhage, 1939.

Dr. M. N. S. Troelstra, Leeuwarden, 1939.

Mr. W. G. Vegting, Amsterdam, 1939.

Mr. J. in 't Veld, Zaandam, 1939.

Prof. Dr. J. A. Veraart, 's-Gravenhage, 1939.

Mr. W. F. F. Baron van Verschuer, Arnhem, 1939.

J. M. P. J. Verstegen, 's-Gravenhage, 1939.

Mr. J. Vink, Utrecht, 1939.

Mr. Dr. F. L. G. Z. M. Vonk de Both, Laren, 1939.

J. Th. van de Voorde, Huizen (N.-H.), 1941.

Mr. E. H. J. Baron van Voorst tot Voorst, Beek bij Nijmegen,  
1939.

Mr. Dr. R. H. Baron de Vos van Steenwijk, Assen, 1939.

Prof. Mr. C. W. de Vries, 's-Gravenhage, 1939.

Mr. J. de Vries, 's-Gravenhage, 1939.

W. Wagenaar, 's-Gravenhage, 1939.

J. Walch, Amsterdam, 1939.

Mr. G. E. van Walsum, Rotterdam, 1939.

Drs. J. W. J. toe Water, Arnhem, 1939.

L. H. H. R. van Wensen, Nijmegen, 1939.

Dr. J. J. van Wermeskerken, Utrecht, 1939.

Mr. J. Westhoff, Utrecht, 1939.

Mr. G. C. van der Willigen, Lekkerkerk, 1939.

Mr. J. J. Woltman, 's-Gravenhage, 1941.

J. Zonderman, Gorinchem, 1940.