GESCHRIFTEN VAN DE VERENIGING VOOR
ADMINISTRATIEF RECHT

XXXIX

DE OVERGANG VAN RECHTEN EN VERPLICHTINGEN UIT ADMINISTRATIEVE RECHTSBETREKKINGEN

VERSLAG VAN DE ALGEMENE VERGADERING GEHOUDEN
TE ARNHEM OP 16 MEI 1958, TER BEHANDELING
VAN DE PRE-ADVIEZEN VAN

Mr. J. KORF

EN

Mr. L. G. VAN REIJEN

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

GESCHRIFTEN VAN DE VERENIGING VOOR ADMINISTRATIEF RECHT

XXXIX

DE OVERGANG VAN RECHTEN EN VERPLICHTINGEN UIT ADMINISTRATIEVE RECHTSBETREKKINGEN

VERSLAG VAN DE ALGEMENE VERGADERING GEHOUDEN TE ARNHEM OP 16 MEI 1958, TER BEHANDELING VAN DE PRE-ADVIEZEN VAN

Mr. J. KORF

EN

Mr. L. G. VAN REIJEN

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

INHOUD

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

II BERAADSLAGING OVER DE PRE-ADVIEZEN 8
prof. mr. H. D. van Wijk
prof. mr. J. M. Polak
mr. L. F. V. Keyzer
dr. J. G. Steenbeek
mr. G. J. C. Schilthuis
mr. J. van Dooijeweert
prof. mr. D. Simons
prof. dr. G. A. van Poelje

ANTWOORDEN PRE-ADVISEURS 28
mr. J. Korf
mr. L. G. van Reijen
Slotwoord prof. mr. A. M. Donner
Overdracht voorzitterschap

III VERSLAG VAN DE HUISHOUDELIJKE VERGADERING 42
Bijlage I Jaarverslag 1957
Bijlage II Rekening en verantwoording over 1957 en begroting 1958

IV SAMENSTELLING BESTUUR; AANVULLING LEDENLIJST 51

Men heeft tal van technieken uit de maatschappij overgenomen om het bestuur te kunnen volvoeren; dat heeft een stempel gezet op de werkwijze van het bestuur; het is een van de factoren die tot de onzekerheid van de ambtenaar omtrent wat hij nu eigenlijk doet, hebben bijgedragen.

Voor het klassieke bestuur is de kroon van het geheel dat wat men wel als „das freie Ermessen" aanduidt, de verantwoordelijkheid voor een keus, waarvoor men moet staan. Het klassieke verschil tussen bestuur en justitie is, dat de bestuurder noodzakelijk initiatief moet ontwikkelen en dat ook moet volhouden. Er is het element van de keuze – de afweging van belangen of hoe dan ook – die onder een norm staat. Daar ligt het punt waar de techniek ons onzeker gaat maken. De toeneming van de staats-, de overheidstaak en het penetreren van het bestuur in de samenleving en omgekeerd, heeft een veel grondiger voorbereiding voor het optreden van het bestuur noodzakelijk gemaakt; het maken van fouten kan nu veel ernstiger consequenties inhouden dan 100 jaar geleden.

Het bestuur heeft er behoefte aan zich volledig te documenteren; het moet open ogen hebben voor de eindeloze samenhangen, voor de reflexen van het bestuurlijk optreden op andere levensterreinen, en dit alles maakt dat men telkens weer voor de vraag staat, wat te doen. Het antwoord op die vraag ligt dan dikwijls bij de deskundigen die moeten adviseren, ieder op eigen terrein, maar soms velen voor één bepaalde zaak met haar talrijke facetten. Daardoor lijkt het in het openbaar bestuur dikwijls alsof de beslissing *niet* meer is een keuze die staat onder een norm, maar veel meer een conclusie uit een zeer grote documentatie; het lijkt alsof het *niet* meer is een zedelijke beslissing maar een technische conclusie.

Dit heeft enerzijds de vrijheid van het bestuur doen toenemen; het moderne openbaar bestuur is veel zelfstandiger tegenover de politieke leiding en de wetgever, die weinig anders kunnen doen dan de conclusie voor hun rekening nemen waartoe het bestuur is gekomen. Maar anderzijds heeft de ontwikkeling de vrijheid van de individuele bestuurder beperkt; hij is sterker een onderdeel geworden van het apparaat, waarin niet meer alleen het organisatiebeginsel van de hiërarchie geldt, maar waar tussen de vele onderdelen der organisatie tengevolge van de grote behoefte aan deskundige gegevens de dwarsverbanden links en rechts lopen en waar de verantwoordelijkheid der vrijheid zich vervluchtigt.

Hierin is een element dat de moderne bestuursjurist benauwt. Het is niet zo vreemd dat de laatste tijd op zo velerlei wijze de plaats van de jurist in het moderne bestuur aan de orde wordt gesteld. Men stelt als vanzelf de vraag of bij de huidige ontwikkeling het recht, eertijds heerseres in de keuze die het openbaar

I

OPENINGSREDE PROF. MR. A. M. DONNER

De *Voorzitter, prof. mr. A. M. Donner,* opent de vergadering met het uitspreken van een rede, waarvan hieronder een samenvatting volgt:

De Voorzitter wil gaarne ter inleiding van de besprekingen iets in het midden der vergadering leggen.

Een van de meest revolutionaire en revolutionerende verschijnselen van onze tijd is de uitbreiding van de overheidstaak. Door die uitbreiding zijn tal van klassieke instituten, tal van traditionele gewoonten, voorstellingen en vooronderstellingen van hun plaats gedrukt. Wij ervaren dat elk ogenblik in het openbare leven, ook in het openbaar bestuur. Het geeft soms een gevoel van onzekerheid en aan de werkzaamheden van het openbaar bestuur een ondoorgrondelijkheid en dubbelzinnigheid, omdat de „oude firmanamen" niet meer aanduiden wat gebeurt, noch van wie de leiding uitgaat.

Aan de klassieke bouwsels van het openbaar bestuur is zoveel bijgebouwd, dat het hart van de onderneming zich heeft verplaatst; soms lijkt het of het oude gedeelte alleen nog een functie voor de representatie heeft of misschien dient als zetel van de directie. Maar naar binnen en naar buiten is er het besef dat een eindeloos verkeer plaats vindt door de in- en uitgangen aan de achter- en de zijkant van het gebouw in plaats van door de hoofdingang, ten dele om de stoep schoon te houden, ten dele omdat de stoep niet meer geëigend is zijn oorspronkelijke functie te vervullen.

Die onzekerheid en ondoorgrondelijkheid is er omdat wij geneigd zijn de zaken te benaderen met de voorstellingen in onze jeugd aangeleerd, met het gevaar dat deze voorstellingen dan wat scheef staan ten opzichte van de werkelijkheid.

Een bijzonder facet is wel de sterke verbinding van het openbaar bestuur met de techniek. Spreker laat dáár, in hoeverre men moet veronderstellen dat de ontwikkeling van de techniek der laatste 150 jaar in toenemende snelheid indirect en direct een der factoren vormt van de uitbreiding van de overheidstaak. Maar vast staat, dat de besturen alle nieuwe taken niet hadden kunnen aanvaarden, zo niet zeer intensief gebruik was gemaakt van de moderne techniek, inzonderheid de moderne organisatietechniek. In dit opzicht is er een sterke penetratie van het openbaar bestuur in de samenleving en van de samenleving in het openbaar bestuur.

bestuur steeds bij haar beslissingen moest doen, door de klimaatsverandering niet tot een techniek is geworden welke een plaats heeft naast andere technieken, en of zo het recht niet van heerseres een dienstmaagd is geworden.

Spreker wil hierop niet verder ingaan, maar iets zeggen over de nood waarin deze problematiek de bestuursambtenaar brengt; deze nood, dat hij wèl weet dat hij nog steeds hetzelfde *beroep* uitoefent en dat dit beroep belangrijker geworden is, maar dat hij in onzekerheid verkeert over zijn *roeping*. Men brengt het begrip „roeping" meestal in verband met predikanten en priesters, en terecht. Zij die uit roeping bestuursambtenaar worden, zijn de uitzonderingsgevallen. Maar is men eenmaal bestuursambtenaar geworden, dan heeft ieder toch behoefte iets van „roeping" te zien, iets van het verband tussen het dagelijks werk en de zedelijke en religieuze krachten die in onze tijd werken.

Deze roeping is voor de bestuurder onzekerder geworden, doordat het zo moeilijk wordt het werk te doorschouwen en, zoals gezegd, de verantwoordelijkheid voor de keuze zich vervluchtigt. De betrokkenheid van het werk op de gerechtigheid en de res publica vervlakt doordat ook dié begrippen in de technische ontwikkeling vager en onzekerder worden. En toch voelen wij, dat, wanneer wij die oriëntatie op iets bóven de techniek niet houden, de molen wel maalt, maar dat hij zichzelf leeg maalt.

Spreker wil poneren, dat de bestuursambtenaar die deze oriëntatie wil behouden, niet genoeg heeft aan de vager wordende begrippen gerechtigheid en openbare zaak; hij moet daarachter grijpen naar de absolute pendant van de techniek, nl. de liefde. Niet de liefde als erotiek, hoezeer ook die in het bestuur denkbaar is, en waaronder men kan verstaan een te eenzijdige, te absolute betrokkenheid op het werk in zich zelf. De erotiek is de mateloosheid; de liefde – en spreker zou die willen verstaan in de Bijbelse zin – heeft juist als belangrijkste kenmerk eigen maat te weten door de betrokkenheid op de medemens. De liefde weet dat ons die medemens aangaat en dat het ook veel waardevoller is wanneer de medemens ertoe komt zelf het leven op te bouwen, dan welke hervorming ook. Dit maat-weten-te-houden uit liefde is een onderdeel óók van de gerechtigheid en van de res publica, die dreigen te vervagen.

Zoekt men naar roeping, dan zou spreker een spreuk willen voorhouden, welke uit de kerk is voortgekomen. Zij begint met de woorden: „in necessariis unitas, in dubiis libertas". Men zou dit deel der spreuk ook kunnen kwalificeren als een van de regels van behoorlijk bestuur. Daarmee kan men niet volstaan; zó is dit beginsel nog niet zinvol; de spreuk behoeft aanvulling met „in omnibus caritas": in alles de liefde voor de medemens. Met deze woorden wil spreker eindigen.

II

BERAADSLAGING OVER DE PRE-ADVIEZEN

Prof. mr. H. D. van Wijk uit zijn waardering voor het werk van de pre-adviseurs en maakt enkele opmerkingen, in hoofdzaak betrekking hebbende op het pre-advies van mr. Korf.

Spreker merkt daarin een op het eerste gezicht nogal scherpe scheiding op tussen de persoonlijke rechten en verplichtingen uit administratieve rechtsbetrekkingen en wat mr. Korf noemt relatierechten en -plichten. Voor de eerste geeft de pre-adviseur de regel dat zij slechts op een derde kunnen overgaan, indien en voorzover de voor de gerechtigde of verplichte geldende regelen van administratief recht dat toelaten, en dan nog slechts op de wijze in die regelen vervat (blz. 18). Hier moet dus steeds een rechtsregel aanwijsbaar zijn, en lang blijft men zich afvragen of mr. Korf daarbij ook een ongeschreven rechtsregel voldoende wil achten; pas op blz. 48 is bevestigende beantwoording van deze vraag in een tussenzinnetje te lezen. Spreker vraagt of de aanvaarding hier van ongeschreven recht mr. Korf toch wat moeite kost?

Voor de tweede categorie, de rechten en plichten die positiefrechtelijk aan een bepaalde hoedanigheid zijn gebonden, vindt spreker in het pre-advies van mr. Korf een heel andere regel geponeerd: hier gaan rechten en plichten op de opvolger in de kwaliteit over, en wel onafhankelijk van de vraag of de in casu geldende rechtsregels dit bepalen of niet. Hier dus steeds overgang, op grond van een geschreven regel zo die bestaat, en anders krachtens een ongeschreven regel (blz. 27).

Van grote betekenis is dus de vraag of recht of plicht aan een bepaalde hoedanigheid is gebonden, òf, in de terminologie van mr. Korf: of van een relatierecht of -plicht kan worden gesproken (zie ook blz. 41). Aangezien nu de heer Korf zelf toegeeft (blz. 28), dat deze vraag veelal heel moeilijk zal zijn te beantwoorden, rijst voor spreker meteen de vraag of de caesuur tussen beide groepen wel zo scherp is als mr. Korf doet voorkomen, en dus ook: of het profijt van deze onderscheiding wel zo groot is.

Spreker vraagt zich zelfs af of mr. Korf de moeilijkheid van de herkenbaarheid niet wat heeft onderschat. Vereist is, zo betoogt deze op blz. 28, dat een recht is verleend of een plicht opgelegd, niet aan A van wie men weet dat hij eigenaar is, ook niet aan eigenaar A, maar aan: de eigenaar van perceel B (zijnde momenteel A). Maar – vraagt spreker – hoe dikwijls komt dat duidelijk voor in de concrete beschikking? Wet en verordening, die in het algemeen spreken, leggen wel verplichtingen op of stellen

verboden voor eigenaren, gebruikers e.d., maar hoe dikwijls wordt in de praktijk een vergunning „onpersoonlijk" verleend aan „de eigenaar"?

Waar geen nadere beschikking nodig is zal men de hier bedoelde casus nog wel eens kunnen aantreffen, zo in het geval dat de tweede pre-adviseur noemt op blz. 79: de verordening die de last van onderhoud van sloten legt op eigenaren of gebruikers van belendende percelen. Spreker is het met mr. Van Reijen eens dat men uit het noemen van eigenaar, gebruiker e.d. door een verordening niet te gemakkelijk vèrgaande conclusies mag trekken, maar spreker vraagt zich juist in het geval van dit voorbeeld af of hier nog wel van alleen maar een betrekkelijk neutraal hulpmiddeltje tot aanwijzing van de verplichte personen kan worden gesproken. Hij vraagt: is hier toch niet de last, ongeveer in de trant van een zakelijk recht (welk begrip mr. Korf eigenlijk niet durft te gebruiken, blz. 28), aan de grond verknocht? In deze gedachtengang zou – wat naar de ratio van de verordening ook juist is – ook de *achterstallige* onderhoudslast ten laste komen van de nieuwe eigenaar, die de grond, bezwaard met die last heeft overgenomen. Spreker meent dat een vergelijkbaar geval is de ontgrondingsvergunning met hercultiveringsplicht, die mr. Korf op blz. 41 behandelt, en waarbij hij geen overgang aanneemt van de hercultiveringsplicht waaraan reeds had moeten zijn voldaan op het ogenblik van de eigendomsoverdracht; de bedoeling van de verordening lijkt zo een illusie, daar de oorspronkelijk verplichte civielrechtelijk niet meer bevoegd is. In dit verband zijn ook te noemen de herbouwplichten volgens de Wet materiële oorlogsschaden en de plichten tot herbebossen of herbeplanten volgens de Bodemproductiebeschikking bosbouw en houtteelt, die mr. Van Reijen noemt op blz. 81.

Zijn er zo enkele gevallen te noemen waarin recht of plicht geheel aan de zaak verknocht is, spreker meent dat in gevallen waarin wet of verordening een last of een genot toedenken aan (b.v.) een eigenaar, toch dikwijls bij de toepassing een beschikking aan de huidige eigenaar zal worden gegeven „voornamelijk uit aanmerking van deze persoon" (art. 1358 B.W.). De vraag rijst dus: wanneer is *slechts* de hoedanigheid voor het bestuur van belang? Naar sprekers mening wel in het geval van het onderhoud van de bermsloten, misschien in het geval van de ontgrondingsvergunning, maar zeker niet in het geval van de woonruimtevordering, die mr. Korf noemt op blz. 31, waar hij de H.R. voorhoudt dat deze met een veel eenvoudiger argument dan deze hanteerde in zijn arrest van 12 april 1957, had kunnen beslissen dat een woonruimtevordering bij wisseling van eigenaar van kracht blijft; met het eenvoudige argument nl.: dit is een relatieplicht en die gaat uit haar aard over op de opvolger in de

hoedanigheid. Spreker gelooft dat niet: wellicht had het gemeentebestuur nooit gevorderd als de nieuwe eigenaar tijdens de vordering deze qualiteit al had bezeten. Niet alleen de hoedanigheid is hier van belang, maar wel degelijk ook de persoonlijke en gezinsomstandigheden. Spreker aanvaardt wel de conclusie van mr. Korf (en die van de H. R.), maar niet het argument.

Hij wil volstaan met dit ene voorbeeld, waarin hij niet met mr. Korf kan meegaan in diens indeling bij de categorie „relatierechten"; hij denkt dat hij een héél kleine groep zou overhouden als hij alles naging, waar hij zeker zou zeggen: hier is de persoon irrelevant. Voor die groep zou wellicht goed passen de formulering van mr. Van Reijen (blz. 78): de met een zaak verbonden rechten en verplichtingen. Hier ziet spreker toch inderdaad een beeld dat doet denken aan de zakelijke rechten. Er is een zekere zelfstandigheid van de last, omdat de wetgever een zaak op het oog heeft gehad die in orde moet komen; dat kan alleen als de last het goed volgt. Spreker komt het voor, dat het toch wel beter is op deze wijze ook het geval van de ontgrondingsvergunning te benaderen dat mr. Korf uit de praktijk naar voren brengt op blz. 41. De verordening doet een greep op de grond, in het algemene belang van het natuurschoon enz. Het bestuur maakt die greep wat los door een vergunning te geven, maar het stelt voorwaarden om zoveel mogelijk het belang te realiseren dat de verordening op het oog had. Dat blijft een greep op de grond. Wie de grond overneemt moet daaraan geloven.

Spreker vraagt zich af waarom mr. Korf ook in diens gedachtengang de hercultiveringsplicht, waarmee de vroegere eigenaar in gebreke was, niet ziet overgaan op de nieuwe eigenaar. Spreker meent, dat men dit in de gedachtengang van „met een zaak verbonden rechten en verplichtingen" zeker moet aannemen; daarin is niets onbillijks voor de verkrijger, als deze het maar weet, evenals bij zakelijke rechten.

Spreker ziet dus een kleine categorie van gevallen waarin stellig overgang is, en anderzijds een kleine categorie van gevallen waarin stellig geen overgang is. Daartussen ligt een grote groep gevallen waarin het antwoord op de vraag door interpretatie moet worden gevonden. Spreker zou mr. Van Reijen willen vragen waarom hij dan in dubiis kiest voor niet-overgang. Deze zegt immers, op blz. 99: „Valt een rechtsregel die de overgang beheerst niet aan te wijzen, dan dient te worden aangenomen, dat – formele – overgang onmogelijk is". Mr. Van Reijen aanvaardt hier – terecht – ook ongeschreven regels. Is het dan niet beter zich voor de twijfelgevallen niet bij voorbaat aan de negatieve beslissing te binden, maar de weg open te houden om voor elk geval de rechtens best aanvaardbare oplossing te kiezen, vraagt spreker?

Hij ziet dan in opzet niet zoveel verschil met het privaatrecht: ook daar een kleine categorie rechten die aan een zaak verknocht zijn: de zakelijke rechten; een kleine categorie hoogst persoonlijke rechten: ouderlijke macht, voogdij enz.; een grote middengroep waarbij de wetgever betrekkelijk vrij was te kiezen; het verschil is dat die grote groep in het privaatrecht in de loop der eeuwen tamelijk vast is komen te liggen.

Die vastheid heeft het administratieve recht nog niet, uit de aard van zijn materie die van latere datum is. Maar dat neemt naar sprekers mening niet weg dat er hier veel profijt is te trekken van vergelijkingen met het privaatrecht. Tussen publiek- en privaatrecht als geheel moge een kloof gapen – al wordt die mogelijk toch juist door het administratieve recht overbrugd –, desalniettemin blijkt juist in zulke detailvragen z.i. dat we allen toch met dezelfde blokjes knutselen.

De vraag van de overdraagbaarheid van rechten en plichten van een ambtenaar jegens de overheid die hem aanstelde heeft bv. niets typisch bestuursrechtelijks, zoals mr. Van Reijen ook betoogt op blz. 77 (mr. Korf blz. 19); voor de arbeidsovereenkomst tussen particulieren geldt hetzelfde. De ambtenaarsverhouding zelf moge een typisch bestuursrechtelijke figuur zijn, niet alle vragen waartoe deze aanleiding geeft blijven in dit bijzondere vlak liggen: hoe meer men in bijzonderheden (details) afdaalt, hoe groter de kans is dat men op algemene rechtsbeginselen stuit.

Prof. mr. J. M. Polak heeft met groot genoegen de beide pre-adviezen gelezen. Zij bieden een genuanceerde behandeling van het onderwerp. Men zal ook wel niet anders mogen verwachten. Terecht constateren beide pre-adviseurs, dat nog veel onzeker is. Spreker wil dit gaarne onderstrepen door bespreking van een onderdeel dat in de pre-adviezen bijkans niet aan de orde komt, maar z.i. er wel thuis hoort.

Het onderwerp van heden betreft de *overgang* van rechten en verplichtingen uit administratieve rechtsbetrekkingen. Nu denkt men bij overgang in de eerste plaats aan overgang tengevolge van vererving en overdracht, maar er is meer. Met name denkt spreker aan de overgang tengevolge van boedelmenging, als gevolg dus van het huwen in algehele gemeenschap van goederen; de boedelmenging die staande huwelijk kan plaats vinden (het nieuwe artikel 204 Burgerlijk Wetboek) en de beperkte gemeenschappen worden gemakshalve buiten beschouwing gelaten. Hoe is het nu met deze overgang krachtens boedelmenging in het administratief recht gesteld?

Er is vroeger wel beweerd, dat boedelmenging als een vorm van vervreemding moet worden beschouwd. Zou dat juist zijn,

dan zou de boedelmenging niet een zelfstandige vorm van overgang zijn; men zou dan zonder meer de voor vervreemding geldende regelen kunnen toepassen. Deze zienswijze wordt echter niet meer aanvaard. Op het voetspoor van Scholten neemt de civielrechtelijke doctrine aan, dat overgang krachtens boedelmenging moet worden onderscheiden van de overgang krachtens overdracht. Trouwens ook het administratief recht kent bepalingen die van dit onderscheid uitgaan. Spreker wijst op het ook door de pre-adviseurs besproken artikel 10 van de Bedrijfsvergunningenwet 1954. In het eerste lid wordt gesproken van overgang van de onderneming op rechtverkrijgenden onder algemene titel, waartoe blijkens de Memorie van Toelichting behalve de vererving ook de boedelmenging behoort. Het tweede lid stelt daar de *overdracht* van de onderneming tegenover.

De overgang krachtens boedelmenging is dus een overgang van eigen aard. Veel verder zijn wij met deze constatering natuurlijk niet. Men verwachte ook van spreker niet, dat hij in staat is veel meer dan enkele aanwijzingen te geven. Hij stelt daarbij voorop dat men dit vraagstuk z.i. niet dogmatisch benaderen mag; hierover zullen trouwens beide pre-adviseurs het wel met spreker eens zijn. Men zal daarentegen zowel aan de civielrechtelijke eigenaardigheden van de boedelmenging als aan de administratiefrechtelijke eigenaardigheden van de diverse rechten en verplichtingen een ruime plaats moeten toekennen. Uiteraard krijgt men zo wel een verbrokkeld beeld.

Wat de civielrechtelijke zijde betreft: De wet (artikel 175 lid 2 B.W.) stelt het zo, dat het vallen in de gemeenschap regel, het daar buiten blijven uitzondering is. Die uitzondering doet zich voor als het bijzondere karakter der rechten zich tegen de boedelmenging verzet. Voor wat ons onderwerp betreft, moet dat bijzondere karakter uit de administratiefrechtelijke regeling worden afgeleid.

De regel is dus boedelmenging. Maar te dien aanzien blijkt de praktijk te differentiëren. Wat zien wij namelijk? De vraag of een bepaald recht in de gemeenschap valt, heeft voornamelijk in twee opzichten betekenis. Het kan zijn dat aan de orde is of een derde – een crediteur – verhaal heeft op dit recht, of, om een voorbeeld uit de jurisprudentie te geven, een crediteur van de man verhaal kan uitoefenen op toekomstig salaris dat zijn vrouw als ambtenares toekomt (N.J. 1940, 1018). Veel talrijker zijn de geschillen over de vraag of na de ontbinding van de gemeenschap (men denke vooral aan echtscheiding!) de ene echtgenoot voor de helft aanspraak kan maken op het recht van de ander. Juist daar zien wij de differentiatie.

Deze differentiatie is vooral een gevolg van de in de moderne doctrine en jurisprudentie aanvaarde regel, dat de uit het over-

eenkomstenrecht bekende goede trouw ook toepassing behoort te vinden bij de scheiding en deling van deze ontbonden gemeenschap. Met de goede trouw kan men billijke resultaten bereiken zonder zich in het wespennest van de overgang te steken. Spreker wil daarvan enkele voorbeelden geven. Valt de aan Indische oorlogsslachtoffers toegekende rehabilitatie-uitkering, die betaalbaar wordt gesteld na de ontbinding van de gemeenschap, in die gemeenschap? Als men bedenkt dat de uitkering beoogt een tegemoetkoming te zijn in de schade die tijdens het huwelijk is geleden, is er alles voor te zeggen de ex-echtgenoten daarin gelijkelijk te doen delen. Nu kan men met de rechtbanken van 's-Gravenhage en Dordrecht (resp. N.J. 1956, 292 en 1957, 227) zeggen dat een redelijke uitlegging van artikel 175 Burgerlijk Wetboek meebrengt deze uitkering tot de gemeenschap te rekenen, fraai is deze redenering niet. De Amsterdamse rechtbank (N.J. 1958, 103) gaat juister te werk: de uitkering valt *niet* in de gemeenschap, maar moet wel worden verrekend. De rechtbank baseert dit op ongerechtvaardigde verrijking. Dit laatste is voor kritiek vatbaar. Liever grondt spreker het op de goede trouw.

Op dezelfde wijze moet men de waarde die een drankvergunning heeft bij de scheiding verrekenen. En met de goede trouw kan men ook bereiken dat een recht van zeer persoonlijke aard bij de scheiding toevalt aan diegene, die daarop krachtens zijn persoon aanspraak heeft.

Zoals gezegd is ook van belang wat de administratiefrechtelijke regeling ten aanzien van een bepaald recht inhoudt. Nu moet men zich daarvan niet veel voorstellen. Aan overgang krachtens erfrecht en overdracht wordt nog wel eens gedacht, de boedelmenging komt er bepaald bekaaid af. Daarom moet men heel voorzichtig zijn en incidenteel deze vragen te lijf gaan. Boedelmenging is geen overdracht. Als een administratiefrechtelijke bepaling een recht onvervreemdbaar verklaart – en dit komt voor, men denke slechts aan artikel 21 A.O.W. en aan artikel 21 Wet Grootboek woningverbetering – wil dat nog geenszins steeds zeggen dat dit recht niet in de gemeenschap kan vallen of niet voor verrekening bij de scheiding in aanmerking moet komen. Terecht heeft het Hof – 's-Gravenhage 11 april 1938 N.J. 1939, 307 – hier een onderscheid gemaakt; het ging om een rente krachtens de Ouderdomswet 1919. Het Hof laat dáár of de uitkering in de gemeenschap valt; in elk geval moet bij ontbinding van de gemeenschap verrekening plaats vinden.

Spreker zou nog wel iets kunnen zeggen over die bepalingen uit het administratief recht die wèl aan de boedelmenging aandacht besteden, zoals het al genoemde artikel 10 van de Bedrijfsvergunningenwet. Naar zijn mening houden nl. deze formuleringen niet of niet voldoende rekening met de algehele gemeen-

schap nieuwe stijl, zoals wij die sinds 1 januari 1957 kennen. Maar dit betreft niet het onderwerp van de pre-adviezen. Liever wil spreker pogen om wat hij heeft gezegd, samen te vatten en daaraan enkele conclusies te verbinden.

A. De overgang krachtens boedelmenging is van eigen aard.
B. De administratiefrechtelijke wetgever heeft aan *deze* overgang weinig of geen aandacht besteed.
C. Gezien de ontwikkeling van rechtspraak en doctrine ten aanzien van de werking van de goede trouw, wat een casuïstische behandeling betekent, is er geen behoefte aan wettelijke voorzieningen.
D. Aangezien ook bij overgang krachtens erfrecht de beginselen van goede trouw en billijkheid bepalen aan wie moet worden toegescheiden en of moet worden verrekend, mag men te dien aanzien hetzelfde aannemen.

Indien deze conclusies juist zijn, wil spreker nog de vraag stellen of de pre-adviseurs van mening zijn, dat ten aanzien van de *overdracht* het niet nodig is dat de administratief-rechtelijke wetgever regelen stelt. Hij heeft een antwoord hierop in de pre-adviezen niet aangetroffen.

Mr. L. F. V. Keyzer oppert enige bezwaren tegen de algemene opzet der pre-adviezen: „de overgang van rechten en verplichtingen uit administratieve rechtsbetrekkingen".

Onder één noemer worden immers dusdoende twee wel te onderscheiden en niet zelden tegenover elkander staande rechtsbegrippen gebracht: de opvolging onder algemene titel en die onder bijzondere titel, overgankelijkheid en overdraagbaarheid, de opvolging ratione personae auctoris sui en ratione rei. De verschillen tussen beide zijn sprekend.

Het erfgenaamschap is het typische en z.i. enige voorbeeld van een „Universalsuccession". Vandaar dat hij het standpunt van de vorige spreker, die er van uitging dat aan de goederengemeenschap als opvolging onder algemene titel een behandeling had moeten worden gewijd, niet kan delen. Sinds de Lex Van Oven volgt noch de man de vrouw noch de vrouw de man weer op. Maar een erfenis kan worden verkocht en overgedragen.

Zo is het in de privaatrechtelijke sfeer maar ook in de materie welke vandaag onze aandacht gaande maakt is er alle grond om daarop een systeem te bouwen.

Het is ondoenlijk om deze stelling hier ter plaatse volledig uit te werken, doch spreker hoopt met enkele voorbeelden tot zuivering van inzicht te zullen bijdragen.

Aan de grootburgers van Kampen komen overgankelijke doch onoverdraagbare weiderechten toe.

Zo is het eveneens gesteld met de aanspraken van vroegere Nijmeegse poorters op het oud-burger-gasthuis.

Trouwens ook in de door de inleiders aangehaalde rechtsfiguren openbaart zich het onderscheid.

Een drankvergunning kan in principe overgaan op de erfgenamen, zij kan slechts in een drietal gevallen worden overgedragen.

Ook de overgang en overdracht van vervoer-vergunningen e.a. kunnen niet zonder meer over één kam worden geschoren.

Een tweede punt dat spreker zou willen aansnijden, is de door inleiders impliciet of althans in principe aanvaarde omschrijving van het begrip administratieve rechtsbetrekking, ontleend aan Vegting.

Vooreerst is zij opgebouwd vanuit een negatie – „niet door het privaatrecht beheerst" – hetgeen haar al aanstonds een twijfelachtige waarde verschaft.

Het is de moderne vrees voor de positieve uiting, zoals die o.m. ook in de definitie van de stichting (die geen leden kent) zich heeft geopenbaard.

Men kan echter z.i. ook haar juistheid op goede gronden betwisten. Het burgerlijk procesrecht bv. wordt zeer stellig en zelfs in belangrijke mate door het privaatrecht beheerst, doch wat in deze doorslaggevend is, is het feit dat uitgegaan wordt van een tegenstelling, de aanwezigheid van twee werelden, twee rechtsgebieden door een eigen regiem beheerst, die elk hun eigen loop volgen.

Zien wij echter naar de juridische werkelijkheid – en dient deze niet onze voornaamste inspiratiebron te wezen? – dan blijkt hier veelal sprake te zijn van een open terrein, waar beide rechtsfenomenen elkander ontmoeten en op elkaar inwerken.

Administratieve rechtsbetrekkingen ontstaan in den regel op publiekrechtelijke en eenzijdige wijze – concessie, vergunning – niet zelden ligt aan haar totstandkoming een overeenkomst of althans een meerzijdige rechtshandeling ten grondslag. In haar werking ziet zij zich echter in meer dan een geval geheel of gedeeltelijk in de privaatrechtelijke sfeer getrokken.

Als voorbeeld noemt spr. de mijnconcessie: „Il donne la propriété perpétuelle de la mine, laquelle est des lors disponible et transmissible comme tous les autres biens et dont on ne peut être exproprié que dans le cas et selon les formes préscrites pour les autres propriétés".

Bewijst dit niet dat hier van een „droit acquis" sprake is, dat nagenoeg geheel en al beheerst wordt door de regelen van het privaatrecht?

Waarvoor zou dan bv. art. 1354, dat door de eerste inleider buiten de deur wordt gezet, geen toepassing kunnen vinden? En

hoe te oordelen over een van overheidswege verleende huurbescherming of continuatie van de pacht?

Teveel is men volgens spr. uitgegaan van „die Lehre der Alternativen" zonder zich te realiseren dat veelal men uit tweeërlei bron ter verwerving van inzicht heeft te putten.

De mijn-concessionaris heeft een subjectief recht, doch zulks is in genen dele het geval met de meeste der door pre-adviseurs behandelde rechtsfiguren: drank-, woonruimte-, vervoer-vergunningen enz. Hij herinnert in dit verband aan de vermaarde definitie van Dabin: „Le droit subjectif est la prérogative, concédée à une personne par le droit objectif et garantie par des voies de droit de disposer en maître d'un bien qui est reconnu lui appartenir, soit comme sien, soit comme dû" (Le droit subjectif, 1952).

Spr. betreurt het dan ook, dat de eerste pre-adviseur de term aanspraak in de ban heeft gedaan om dáárvoor het alomvattende begrip publiekrechtelijke subjectieve rechten in de plaats te stellen.

Aanspraak duide op de veel zwakkere en vagere, aan gezagsuitoefening of nadere bepaling onderworpene, positie, welke men aan Grondwet (bv. art. 4: ieder heeft gelijke aanspraak op bescherming van persoon en goederen) of wet, maar ook aan andere factoren ontleent.

Een aandeelhouder heeft statutair aanspraak op zijn deel in de uit te delen winst, doch hem komt pas een recht toe wanneer deze is vastgesteld.

Spr. heeft bij de analyse der door de pre-adviseurs gegeven voorbeelden Dabin ereens op nageslagen, die het accent legt op het prerogatief om als heer en meester te beschikken, en zulks ook in rechte geldend te maken, van datgene wat aan den titularis toekomt of hem toebehoort. Het is duidelijk dat daarvan bij de gememoreerde vergunningen e.d. geen sprake is. Men kan ze veelal niet in rechte opeisen, nog minder ze vrijelijk overdragen, terwijl een onbelemmerde overgang op de erfgenamen al evenmin verzekerd is.

Dit sluit in genen dele uit, dat zij vermogenswaarde kunnen bezitten. Maar al wat aan vermogenswaarde tot mij geordend is verdient nog niet de qualificatie subjectief recht!

In dit verband een laatste opmerking, speciaal gericht tegen de tweede inleider.

Tegenover de door deze op p. 109 gemaakte opmerking dat de tegenzin tegen het erkennen van de vermogenswaarde der drankwetvergunning blijkbaar hieruit voortvloeit, dat het bedrijf van kastelein en slijter voor iets minderwaardigs wordt gehouden, zou hij het willen opnemen voor dit al te zeer miskende ras, waartoe talrijke brave burgers behoren.

De onweersprekelijk aanwezige weerzin tegen de plaats inge-

nomen door de drankvergunning vloeit voort uit het feit, dat zij geheel en al „van de staar is geligt". Bedoeld om het publiek te beschermen tegen de zwakheid des vlezes is zij in onze „siècle d'argent" een bron van gewin geworden, waarop exploitanten en aspirant-exploitanten begerig het oog gericht houden.

Naar de mening van *dr. J. G. Steenbeek* kan men uit de pre-adviezen zich niet een duidelijk beeld vormen, wat nu precies moet worden verstaan onder „overgang". Er worden natuurlijk vele gevallen behandeld waarin van overgang sprake is, men vindt zelfs de formele naast de materiële overgang, maar niettemin heeft spreker het gevoel dat hier ergens nog een onduidelijkheid is blijven zitten. Daarom wil hij vooreerst stilstaan bij de vraag: Welk theoretisch beeld moeten wij ons van het begrip overgang vormen?

Spreker betoogt dat „overgang" staat, zoals ook de pre-adviezen leren, tegenover het totstandkomen van iets nieuws. Bij overgang is er een identiteit tussen hetgeen voor en na de overgang bestond, bij het totstandkomen van iets nieuws is die er niet. Het verschil is dus hierin gelegen, dat men in het ene geval die identiteit kan vinden en in het andere geval een nieuwe „individualiteit" tegen komt. In het ene geval „dezelfde", in het andere geval iets anders, dat ten hoogste veel gelijkt op dat eerdere, maar niet datzelfde is.

Als men dan van overgang van rechten en verplichtingen naar nieuwe rechtssubjecten spreekt, wordt de figuur bedoeld, dat de rechten en verplichtingen ná de overgang op het nieuwe rechtssubject dezelfde zijn als die rechten en verplichtingen, zoals die vóór die tijd bestonden. Hierover is ieder het naar sprekers mening wel eens.

Bij deze identiteit mag men zijns inziens met Meijers (Algemene Begrippen, blz. 99 e.v.) tevens aannemen, dat de bijzonderheden verbonden aan die rechten en verplichtingen vóórdat de overgang er was, ook daarna nog bestaan. Als er aan een bepaald recht een manco verbonden is, is dat daar dus ook nog aan verbonden nà die overgang.

Als men volgens spreker nu deze theoretische gedachtengang hanteert bij het voorbeeld van de overgang van de Drankvergunning – een voorbeeld dus dat beide pre-adviseurs gebruiken – krijgt men echter uitkomsten die men niet zo terugvindt in de pre-adviezen.

Spreker neemt als voorbeeld het geval, dat de houder van een Drankvergunning gelegenheid geeft tot het plegen van ontucht. Dit zou een reden geweest moeten zijn voor weigering van die vergunning, indien dit reeds bekend was geweest vóórdat op de

aanvrage werd beslist. Artikel 32 maakt van deze handelingen tevens een intrekkingsgrond.

Veronderstelt men nu tevens, dat, vóórdat die onzedelijke handelingen bekend zijn geworden en dientengevolge tot intrekking is overgegaan, overschrijving van die vergunning heeft plaats gehad, kan men dan, zo vraagt spreker, uit het voortbestaan van de rechtsbetrekking met haar eigenaardigheden afleiden, dat op deze grond alsnog intrekking kan plaats vinden? Ware geen overgang geschied, dan zou intrekking natuurlijk hebben plaats gevonden. De Drankwet stelt deze intrekking zelfs imperatief. Moet dit dan ineens anders zijn, als intussen een ander houder van die vergunning is geworden? (Hierbij gaat het natuurlijk niet om het geven van gelegenheid tot ontuchtige handelingen, voor zover dat door de eerste vergunninghouder plaats vindt nà die overschrijving. Daardoor wordt de positie van het nieuwe rechtssubject niet beïnvloed.)

Spreker wijst er op dat uit materieel oogpunt zowel een positief als een negatief antwoord op deze vraag hun voor- en nadelen hebben. Niet-intrekking van de vergunning na de overschrijving beschermt de vergunningverkrijger, ook als die niet te goeder trouw is, en biedt de onzedelijke vroegere vergunninghouder via de vermogenswaarde nog aantrekkelijke perspectieven ook; wèlintrekking beschermt de rechten van degenen die op de wachtlijst hun beurt afwachten, maar zal de opvolger, ook als deze te goeder trouw is, benadelen. Spreker acht de keus uit deze twee mogelijkheden niet onmiddellijk evident, maar meent dat deze thans niet gemaakt behoeft te worden. Voor hem is van belang de preliminaire vraag: moet men aannemen dat de overschrijving van de Drankwet een overgang bedoelt teweeg te brengen en dan in beginsel dus met de hierboven bedoelde consequenties, of moet men, omdat die consequenties niet worden aangetroffen, constateren dat er geen overgang in de echte zin des woords heeft plaats gehad? En als men wèl de overgang stelt – en die kant moet men in dit geval zijns inziens toch uit – maar niet die consequenties aanvaardt, waarom doet men dat laatste dan niet? Moet men dat dan, vraagt spreker, misschien motiveren met een verwijzing naar het persoonlijk element bij de Drankvergunning of kan men hier de goede trouw waarop door *prof. Polak* is gewezen, inderdaad als toets hanteren?

Spreker wijst er vervolgens op, dat een soortgelijke vraag naar de betekenis van een overgang ook denkbaar is bij het in gebreke zijn. Met dat punt moet men echter waarschijnlijk wel overstappen naar de kwalitatieve rechtsbetrekkingen, want hier wordt dan niet zozeer gedoeld op het niet hebben van persoonlijke kwaliteiten, als wel op het nalaten van hetgeen in de onpersoonlijke sfeer geëist wordt. Bij deze overgang rijst dus de vraag: moet het

nieuwe rechtssubject ook opkomen voor hetgeen zijn rechtsvoorganger ten onrechte heeft nagelaten? De eerste pre-adviseur noemt op blz. 41 het voorbeeld van de ontgrondingsvergunning met hercultiveringsplicht. Op het eerste rechtssubject rustte hier de verplichting tot hercultivering. *Mr. Korf* echter meent dat deze oude verplichting slechts in beperkte mate overgaat en acht het nieuwe rechtssubject in overeenkomstige mate ontslagen van hetgeen zijn voorganger moest doen. *Mr. Van Reijen* deelt, als spreker hem op blz. 105–106 goed begrijpt, dit standpunt. *Mr. Van Reijen* acht een dergelijke verplichting persoonlijk en concludeert daaruit tot onvatbaarheid voor overgang. Een dergelijke redenatie is echter gevaarlijk, zoals deze pre-adviseur zelf op blz. 73 duidelijk stelt.

Spreker vraagt zich, zoals *prof. Van Wijk* vóór hem deed, af, waarom een dergelijke verplichting niet zou kunnen overgaan. Als hier overgang is van rechten en plichten, waarom moet dan het nieuwe rechtssubject van bepaalde, door het vorige rechtssubject nog niet nagekomen, hercultiveringsplichten vrijgesteld worden? Zou het pretenderen van een overgang niet tot een andere conclusie moeten leiden? Spreker geeft toe, dat als die plicht wèl voor het geheel op de door *mr. Korf* bedoelde rechtsopvolger rust, dit voor deze laatste een financieel kwalijke zaak is, vooral als deze daarop niet heeft gerekend. Maar als men de zaak ziet vanuit het gemeenschapsbelang, ligt het wel even anders. De hercultiveringsplicht is toch duidelijk in het algemeen belang gesteld; waarom, vraagt spreker, moet die plicht plotseling na overgang voor een belangrijk deel in de lucht hangen? Met het stellen, dat dit deel als plicht op de oorspronkelijk verplichte persoon blijft rusten, komt men natuurlijk niet klaar. Het eerste rechtssubject is immers feitelijk buitenspel gezet en kan niets meer hercultiveren, terwijl de overheid dan machteloos staat. Ook politiedwang is uitgesloten. Als dit inderdaad een consequentie moet zijn van een overgang, dan zal, volgens spreker, van overheidszijde natuurlijk grote terughoudendheid in het geven van dergelijke vergunningen in acht moeten worden genomen; dit is echter toch ook weer niet in het belang van degenen, die willen ontgronden.

Bij spreker rijst derhalve wederom de vraag, in hoeverre hier te weinig consequenties worden getrokken uit de overgang. Als men daarmede zo voorzichtig is, kan dat zijns inziens slechts verklaard worden door de behoefte, de rechtspositie na de overgang tòch niet geheel als voortzetting van de eerdere te zien, maar dan nadert men ook de opvatting, dat er in dergelijke zaken geen overgang mogelijk is en dat er steeds nieuwe rechtsregimes ontstaan zodra de rechtssubjecten wisselen.

Hiermede komt spreker op het verschil tussen formele en mate-

riële overgang, zoals behandeld door mr. Van Reijen en aangeroerd door mr. Korf (noot 61). Vooreerst merkt spreker terloops op, dat die termen in zoverre wat moeilijk zijn, dat bij de formele rechtsovergang in beginsel niet altijd een formeel besluit nodig is, maar dat hij van rechtswege tot stand kan komen door een wijziging van de materiële rechtssituatie, en dat bij de materiële rechtsovergang een formeel besluit niet kan worden gemist. Vervolgens vraagt spreker welke consequenties het heeft, wanneer men een materiële overgang constateert? Hoe zit het dan met die identiteit van de rechtsbetrekking nà de overgang met die van vóór die overgang? Uit de gegeven voorbeelden blijkt zijns inziens niet van enige continuïteit van rechten en verplichtingen over de overgang heen. De materiële overgang door de z.g. opkopersvergunningen, genoemd op blz. 86, wijst er in het geheel niet op, dat het nieuwe subject treedt in de rechten en verplichtingen van de oude vergunninghouder. Er wordt integendeel een volstrekt nieuwe vergunning uitgelokt, terwijl het verband tussen de nieuwe vergunninghouder en de uitgekochte oude door de wet naar het spreker voorkomt niet gelegd wordt (dit verband eist mr. Van Reijen wel op blz. 70–71). De vermogenswaarde, die hier de drankvergunning blijkt te hebben, is er – dunkt spreker – dan ook niet één, die samenhangt met de overgangbaarheid, maar zij vloeit zonder meer voort uit de wettelijke constructie.

Ook hieruit krijgt spreker de indruk, dat de pre-adviseurs aan het begrip „overgang" soms zelfs aanzienlijk minder inhoud geven dan hij geneigd is te doen. Zij accepteren bij de overgang een breuk tussen heden en verleden, welke spreker juist bij werkelijke overgang niet aanvaardbaar acht; zij stellen bij de materiële overgang een materiële gelijksoortigheid gelijk met identiteit, wat naar sprekers mening theoretisch toch niet is vol te houden.

Mr. G. J. C. Schilthuis heeft het spreekgestoelte niet beklommen om over de overgang van rechten en verplichtingen te spreken; de ware reden is dat hij het niet kan laten te spreken wanneer de waterschappen aan de orde zijn. Op blz. 32 van zijn pre-advies zegt de heer Korf – het is in verband met het onderwerp van ondergeschikt belang; het staat zelfs tussen haakjes – dat het waterschap is een openbaar lichaam ter behartiging van waterstaatsbelangen van een complex onroerende goederen.

Tegen de laatste woorden heeft spreker bezwaar. Hij veronderstelt dat de heer Korf een diep inzicht heeft in de zaken der waterschappen, gezien zijn ambtelijke functie. Spreker wil dan ook zijn bezwaar nader adstrueren. Het waterschap „De Dordtse Dijkring", om een voorbeeld te noemen, is belast met de zorg

voor de waterkering op het eiland van Dordrecht. Gaat dit alleen om de zorg voor onroerende goederen? De stad Dordrecht ligt in dit gebied, met heel andere belangen dan die zorg; de belangen strekken zich dan ook veel verder uit dan de beveiliging van onroerende goederen; men denke slechts terug aan de ramp van 1 februari 1953.

De taak der waterschappen is dan ook veel ruimer dan de definitie van mr. Korf wil doen geloven; slechts hieruit kan men verklaren, dat Gedeputeerde Staten een zo ver gaand toezicht uitoefenen en hetzelfde geldt voor het oppertoezicht van de Kroon. Indien het alleen ging om de zorg voor onroerende goederen zou het toezicht toch veel bescheidener kunnen zijn? De kwestie is niet nieuw. Vóór 1795 bemoeide het hoger gezag – en ook de steden – zich intensief met de waterkeringen; voorbeeld daarvan is de bijzondere belangstelling van Haarlem voor de bedijking van het Zijpe.

Spreker is van oordeel, dat het vèrgaande toezicht een aanwijzing geeft dat het om andere belangen gaat dan alléén die van een complex van onroerende goederen.

Dit is van belang omdat het geven van een goede definitie van zo grote betekenis is. Het rapport van de commissie die de Vereniging van Nederlandse Gemeenten na de ramp van 1953 instelde is daarvan een bewijs. De – eenzijdig samengestelde – commissie sprak uit, dat de taak der waterschappen is de zorg voor de veiligheid van het onroerend goed. Daarnaast ziet de commissie meer algemene belangen bij de waterkering, die verzorgd worden door de gemeenten. Dit is naar het oordeel van spreker een misverstand. De zorg voor de waterkering in volle omvang is opgedragen aan de waterschappen, afgezonderd van andere lichamen; zij is te zien als een speciale opdracht aan de waterschappen. Stelt men, dat de taak der waterschappen beperkt is tot een „complex onroerende goederen", dan zegt men hetzelfde als de commissie der Vereniging van Nederlandse Gemeenten, hetgeen spreker niet een juist uitgangspunt acht. Er behoren geen twee kapiteins op één schip. De zorg voor de waterkering is een taak der waterschappen alléén, met inmenging uitsluitend van het hiërarchisch hoger geplaatst gezag.

Mr. J. van Dooijeweert vraagt aandacht voor wat hij zou willen noemen de pseudo- of cryptische overgang van niet overdraagbare vergunningen, welke in de praktijk plaats vindt wanneer een vergunninghouder zijn vergunning inbrengt in een combinatie, waaraan een ander bv. zijn bedrijf, geld of gebouw beschikbaar stelt, hetzij in de vorm van een N.V., een firma, doch ook in de vorm van een arbeidscontrakt. In deze gevallen berusten de rechten en verplichtingen welke aan de vergunning

inherent zijn, in feite, doch niet juridisch, bij de combinatie in plaats van bij de vergunninghouder. Vaak leidt deze praktijk tot misstanden; spreker herinnert hierbij aan de verpachting van drankwetvergunningen en voorts aan de situatie dat een transportondernemer geen vervoersvergunning kan krijgen, zodat hij er toe overgaat tonnage te huren of te kopen van een vergunninghouder, die daardoor een zeer sterke positie inneemt. De overheid laat zich met deze achtergronden niet in omdat het de overheid er slechts om gaat dat één van de deelnemers aan het werk waarvoor de vergunning nodig is, in het bezit is van die vergunning. Hoe de civielrechtelijke verhouding van de vergunninghouder tot de andere deelnemers is, laat de overheid gewoonlijk onverschillig. Spreker stelt de vraag of door deze praktijk van inbreng van vergunningen de onoverdraagbaarheid en onovergankelijkheid daarvan niet zeer wordt uitgehold.

Prof. mr. D. Simons heeft grote waardering voor de pre-adviezen. Spreker wil er voor waarschuwen, bij de overgang of overdracht van rechten en verplichtingen te grote tegenstelling te zien tussen het civiele recht en het administratieve recht. Men zegt wel, dat de overgang in het civiele recht meer algemeen is dan in het administratieve recht. Bij het civiele recht is de overgang op erfgenamen en rechtverkrijgenden inderdaad vrij algemeen, terwijl dit bij het administratieve recht niet of in veel mindere mate het geval is. Echter: ook in het privaatrecht zijn er gedeelten, waar de overgang op rechtverkrijgenden bepaaldelijk niet mogelijk is of slechts door zekere maatregelen mogelijk moet worden gemaakt. Dit is niet alleen zo bij allerlei familierechtelijke betrekkingen, die uiteraard niet kunnen overgaan, maar ook het vermogensrecht kent allerlei verhoudingen van zeer persoonlijke aard, zoals de arbeidsovereenkomst en de overeenkomst tot het verrichten van diensten van persoonlijke aard, die niet overdraagbaar zijn. Te wijzen valt ook op de vennootschap onder firma, die in beginsel ontbonden wordt bij overlijden tenzij een speciaal beding is gemaakt en zo zijn er meer voorbeelden. De niet-overdraagbaarheid geldt in nog veel ruimer mate bv. bij de wederkerige overeenkomsten; daar is de over*gang* in het algemeen op erfgenamen aanwezig, maar over*dracht* is niet mogelijk zonder medewerking van de oorspronkelijke wederpartij.

Men zie dus vooral niet het privaatrecht als iets dat in zeer ruime mate overgang op erfgenamen en rechtverkrijgenden enerzijds en overdracht op uit te kiezen personen anderzijds mogelijk zou maken, terwijl het administratieve recht die mogelijkheid geheel zou uitsluiten. Wij hebben juist in de pre-adviezen voorbeelden in het administratieve recht gezien waarbij een dergelijke overgang en overdracht wel mogelijk zijn.

Het lijkt van belang dat de pre-adviseurs hierbij zekere groepen hebben aangewezen. De heer Korf heeft over de relatierechten en -plichten gesproken, waarbij niet de nadruk valt op de persoon en waarbij, wanneer de relatie overgaat, ook de rechten en verplichtingen, die daaraan door de overheid zijn verbonden, overgaan. De heer Van Reijen sluit daar ten dele bij aan; hij wijst op het verband dat met een zaak aanwezig is en voorts op de rechtsbetrekking als vermogensobject, die de overheid welwillend laat staan tegenover de gedachte dat een overgang mogelijk moet zijn.

De conclusies van de pre-adviseurs voor het bestaande recht kan men als volgt samenvatten: de overgang moet van geval tot geval geregeld worden; wij vinden in de ene wet die regeling en in de andere wet een andere regeling. In het ene geval een regeling waarbij een tijdelijke overgang wordt toegestaan met de mogelijkheid voor een opvolger in het bedrijf om alsnog een eigen vergunning te verkrijgen. Anderzijds zijn er ook gevallen waarbij een dergelijke voorziening niet is getroffen en waarbij men geheel afhankelijk is van het oordeel van de overheid ten aanzien van de vraag of men met het bedrijf ook de vergunning zal kunnen krijgen.

Hierover behoeft men zich niet te verbazen; juist naarmate de overheid meer geneigd is om voor het welzijn van zijn burgers te zorgen, is zij bezield met de beste bedoelingen, maar steeds vervuld van deze gedachte: „Er gebeure van alles tot heil van U, maar niet zonder dat ik er in ben gekend." Wanneer de bevoegde overheid een vergunning verleend heeft aan A, en A wil die vergunning overdragen aan een ander, dan is er in beginsel wel de bereidheid dit toe te staan, maar A zal het eerst moeten vragen!

Spreker heeft de indruk uit wat de pre-adviezen bieden en wat op deze vergadering reeds is gezegd, dat men het in deze kring als iets zeer normaal beschouwt, dat de overheid, die bijna patriarchaal is geworden, in alles zijn zegje moet hebben. En men vindt het ook zeer normaal, dat van geval tot geval bij iedere wet de overgangsmogelijkheden worden geregeld, òf ongeregeld worden gelaten, waarna de overheid toch nog in staat is om die overgang tot stand te doen komen.

Nu is het werkelijke leven wel eens minder geneigd om zich naar de wensen van de overheid te gedragen. Het leven zoekt uitwegen, die de heer Van Dooyeweert voor een deel al geschetst heeft. Er is ook iets in de normale ontwikkeling van de maatschappij, dat enigszins de bevoegdheden van de staat op dit punt doet verminderen. Spreker heeft hier het oog op het verschijnsel, dat veel van het maatschappelijke en economische leven zich meer dan vroeger gaat afspelen door middel van rechtspersonen. Zodra aan een rechtspersoon een vergunning is gegeven of een an-

dere administratieve rechtsbetrekking is aangegaan door een rechtspersoon, is de kans veel geringer dat de overheid geroepen zou worden om te oordelen over de overgang van die rechtsbetrekking. Het is dan zeer wel denkbaar dat die rechtsbetrekking tezamen met de gehele rechtspersoon (overdracht van de aandelen) in handen zal komen van geheel andere figuren dan waarop de overheid aanvankelijk het oog heeft gehad.

Daarop is men nog vrijwel niet verdacht. Wel zijn er hier en daar bepalingen, die behalve op de rechtspersoon zelf ook letten op degenen, die daarin de heerschappij voeren, maar normaal is dat men accepteert dat de rechtsbetrekking met de rechtspersoon is aangegaan; zij blijft dus in stand zolang de rechtspersoon blijft bestaan. Zo weet de maatschappij dus het euvel van opnieuw te moeten aankloppen bij de overheid te ontgaan.

Hierover valt nog wel iets meer te zeggen. Enerzijds zal men moeten erkennen het recht van de overheid om van geval tot geval zich er rekenschap van te geven of degene met wie een bepaalde rechtsbetrekking wordt aangegaan of verlengd (spreker gebruikt deze juridisch weinig scherpe termen, het overlatende aan de afzonderlijke wetten om die meer te detailleren), de opvolger dus, het vertrouwen verdient dat in de voorganger is gesteld. Ook is niet onaanvaardbaar – een praktisch probleem, waar de heer Korf zekere moeilijkheden mee had – indien die mogelijkheid is geschapen, dat men de opvolger iets in orde laat brengen dat de voorganger verzuimd heeft, bv. in het geval van de ontgrondingsvergunningen met de hercultiveringsplicht.

Dit is iets, dat wij in onze kring wel accepteren. Maar de vraag is daartegenover of de tegenspeler van de overheid, nl. de samenleving in haar verschillende groeperingen en in de vorm van individuen, niet zekere waarborgen zou moeten hebben; meer waarborgen dan vaak in de tegenwoordige wetgeving worden geboden. Het komt spreker voor dat deze zeer wel te verwezenlijken zouden zijn. Een voorbeeld uit de praktijk kan dit illustreren. Bij gemeentelijke concessies wordt dikwijls in de voorwaarden bepaald, dat de concessie overdraagbaar is mits met toestemming van de raad der gemeente. Daaraan wordt dan toegevoegd, dat de raad toestemming niet zal weigeren mits voldoende waarborgen bestaan dat de opvolger de concessie op even behoorlijke wijze zal benutten als zijn voorganger. Van een weigering van zodanige toestemming is er dan voorts een beroep op arbiters. De concessionaris, die belangrijke kapitalen geïnvesteerd heeft en die tot overdracht van het bedrijf wil overgaan, is aldus niet overgeleverd aan de willekeur van de gemeenteraad (ook al is dit een willekeur, die bepaald is door de wens openbare belangen te behartigen).

Men zou in ruimere zin voor het gehele administratieve recht

iets dergelijks kunnen bereiken indien bij voorbeeld het ontwerp-B.A.B. zou worden verwezenlijkt. Er zou dan dus zijn een beroep op de Kroon van de weigering een vergunning te verlenen of een beschikking te nemen en indien zich daarbij als jurisprudentie zou ontwikkelen, dat het in strijd is met beginselen van behoorlijk bestuur om de overdracht of overgang van vergunningen niet toe te staan wanneer op zichzelf waarborgen aanwezig zijn dat de opvolger op juiste wijze van de vergunning of andere rechtsbetrekking gebruik zal maken. Hier vindt men een zekere algemene richtlijn, die naar het oordeel van spreker voor de ontwikkeling van ons administratieve recht zeer nuttig zou zijn. Wij plegen vaak te klagen over de verbrokkeldheid van ons administratieve recht, maar het is een klacht die zich ten dele ook tegen ons zelf richt. Natuurlijk zijn de rechtsverhoudingen en de onderwerpen die geregeld moeten worden verschillend en vereisen zij vaak een eigen aanpak. Wij zijn ook terecht bezorgd om te vervallen in een soort dogmatiek van al te gemakkelijke indeling van het maatschappelijke leven, dat zich nu eenmaal niet in vakjes laat wringen. Spreker meent dat een belangrijke en uitzicht biedende tussenweg zou worden betreden, indien wij enerzijds erkennen dat zo nodig iedere wet en iedere administratieve regeling de overgang zelf in hoofdzaak dient te regelen, maar anderzijds tegelijk voorop stellen de gedachte dat een weigering van een overgang of overdracht van een vergunning of andere rechtsbetrekking aan een zekere rechterlijke controle moet zijn onderworpen. Een rechterlijke controle, die dan naast het hanteren van de afzonderlijke geschreven regels die voor de situatie gelden, ook zou mogen gebruikmaken van de op dit terrein naar spreker voorkomt wel zeer nuttige beginselen van behoorlijk bestuur.

Prof. dr. G. A. van Poelje begint met erop te wijzen, dat het onderwerp van de pre-adviezen, dat een uitermate formeel karakter heeft, niet zo zeer in zijn lijn ligt, zodat hij eigenlijk niet van plan was geweest het woord te voeren, doch dat hij – nu er tijd over is – een enkele opmerking wil maken. In de eerste plaats brengt spreker hulde aan beide pre-adviseurs voor de uitnemende wijze waarop zij dit onderwerp, waarover praktisch geen literatuur bestond, hebben blootgelegd. Mr. Van Reijen schrijft in zijn pre-advies op blz. 63: „dr. J. R. Stellinga heeft het administratief recht gedegradeerd tot een formaliteitenrecht". Spreker wil in het midden laten, of er reden was om dit verwijt persoonlijk als het ware te richten tot de heer Stellinga, maar wil wel constateren, dat mr. Van Reijen gelijk heeft als hij zich richt tegen de zeer velen, die de neiging hebben om het administratief recht te maken tot een formaliteitenrecht. Daarbij gebruikt hij zeer terecht het woord degraderen. Daarom heeft spreker meer nog dan

anders met grote instemming naar het inleidende woord van de voorzitter geluisterd, omdat ook daarin tot uiting kwam, dat in de huidige tijd, waarin iedere dag nieuwe problemen brengt welke van een technisch en zeer gecompliceerd karakter zijn, het formaliteitenrecht ons nooit zal brengen, waar we moeten zijn, nl. dat we leren het administratief recht te beschouwen als het recht dat de bestuursambtenaar hanteert als zijn redelijk en nuttig instrument, om door dat gebruik te bereiken wat door de voorzitter terecht genoemd is de caritas als einde en einddoel van alle openbaar bestuur, als einddoel van alle goed verstaan menselijk streven: „maar de meeste van deze is de liefde". Dit geldt voor ons allen en dit moet ons als bestuursambtenaren verheffen boven het streven om van het administratief recht een formaliteitenrecht te maken.

Indien dit wordt ingezien, dan is er naar sprekers mening alle reden om niet te onderschrijven het telkens herhaalde verwijt, dat ons administratief recht zo gecompliceerd en zo onoverzichtelijk is, maar om eerlijk en bescheiden te erkennen dat dit recht, dat meer dan een eeuw omspant en dat iedere dag andere aspecten ontmoet, zijn aard verloochenen zou, wanneer het de vastheid van een codificatie zou krijgen. Het administratief recht is naar zijn aard verscheiden; dit heeft inderdaad het niet onbedenkelijke gevolg dat het langzamerhand onmogelijk wordt het te overzien, en dat men gespecialiseerd wordt in bepaalde sectoren van dat recht. Dan rijst de vraag of het mogelijk is om voor bepaalde onderdelen niet tot een codificatie te komen maar tot het aangeven van moreel bindende aanwijzingen of voorbeelden welke men volgt tot tijd en wijle de groeiende ontwikkeling leidt naar een andere oplossing.

In zoverre sluit spreker zich volkomen aan bij het door prof. Simons betoogde. Hij vraagt zich af: is het wellicht mogelijk om uit de veelheid van voorbeelden, die gegeven zijn, er een aantal uit te kiezen die regelmatig voorkomen, en daarvoor een standaardoplossing aan te geven? Deze kan dan aan het openbaar bestuur in overweging worden gegeven, zodat zij wellicht gevolgd zal worden en zodat zij – waar het administratief recht tenslotte een beeld vertoont als van het uitdijend heelal – anderzijds daarin weer de binding brengen zal van de altijd aanwezige middelpuntzoekende krachten. Spreker denkt hierbij behalve aan het aspect, dat Prof. Simons genoemd heeft, zeer in het bijzonder aan het aspect, dat in toenemende mate het bestuur door subsidiëring in betekenis wint. Spreker gelooft, dat het uitermate nuttig kan zijn voor de verschillende vormen van subsidiëring te trachten een formulering, een systeem, te geven voor de wijze, waarop een redelijke overgang van de uit een subsidieverlening voortspruitende rechten en verplichtingen tot stand kan komen. Dat systeem

zal zich dan uitstrekken enerzijds van de bepalingen voor de L.O.-wet, welke eenvoudig constateert dat – wanneer een bestuur een lagere school overdraagt aan een ander bestuur – alle rechten en verplichtingen overgaan op dat nieuwe bestuur. Dat is natuurlijk alleen mogelijk in een geval als van het lager onderwijs, waarin om bijzondere redenen aan de besturen zo'n speciale positie is toegekend en waar men veronderstellen mag dat degenen die de verantwoordelijkheid voor een school aanvaarden ook in staat en bereid zijn te treden in de rechten en verplichtingen van het vorige bestuur. Aan het andere uiterste zal men de mogelijkheid hebben van een subsidiëring, die een zodanig karakter draagt dat overdracht daarvan uitgesloten moet zijn. Tussen deze twee uitersten zal een grote groep van gevallen bestaan, waarvoor het mogelijk is een systeem op te stellen en de meest preferabele oplossing aan te bevelen. Hoewel het opstellen hiervan mogelijk zal zijn, is spreker er wel van overtuigd dat dit uitermate moeilijk zal zijn; moeilijk om de redenen, die reeds vermeld zijn, maar ook daarom, dat men altijd zal moeten waken tegen het optreden van stromannen. Dit laatste is in de na-oorlogse tijd op verschillend gebied gezien; zo hebben bv. personen, die om zeer gegronde redenen uitgeschakeld waren van bepaalde activiteiten, toch door het naar voren brengen van een stroman zich weer weten te dringen op de plaats waarvan zij verwijderd waren. Ditzelfde verschijnsel zal zich voordoen, zodra men tot een zeker stel van vaste regelen komt; daarom zal men bij de formulering van deze regelen een grote mate van zorgvuldigheid in acht moeten nemen. Spreker gelooft dat het mogelijk is om in plaats van een casuïstische omschrijving te geven, een aantal standaardgevallen op te stellen met de daarbij passende oplossing en door het geven van deze standaardoplossingen binnen het uitdijend heelal van het administratief recht de werking van vaste, op het middelpunt gerichte krachten te verzekeren.

De Voorzitter schorst hierop de vergadering voor 20 minuten.

ANTWOORDEN PRE-ADVISEURS

De pre-adviseur, *mr. J. Korf*, begint de beantwoording met dank te brengen voor de „goedertieren correctie" (Jan Matthijssen), welke de voorgaande sprekers hebben aangebracht. Het zou hem overigens niet hebben verwonderd, indien meer kritiek was geuit. Er is opgemerkt dat beide pre-adviseurs het op veel punten eens zijn. Zij zijn blijkbaar een soort administratiefrechtelijke tweeling; dat brengt spreker in gedachten de zojuist gepubliceerde ideeën van prof. dr. G. van den Bergh tot bezuiniging bij het drukken van boeken door toepassing van „tweelingdruk"; bij toepassing daarvan zouden in ieder geval de pre-adviezen binnen de gestelde 96 pagina's zijn gebleven!

Naar aanleiding van de opmerkingen van de heer Van Wijk heeft spreker er behoefte aan met enkele woorden aan te geven, waarom hij bij de rechten en plichten, waarbij de overheid slechts interesse heeft voor een *kwaliteit* van de wederpartij in de rechtsbetrekking en niet voor zijn persoon, aan de term relatierechten en relatieplichten, althans aan een andere term dan kwalitatieve rechten en kwalitatieve plichten, de voorkeur blijft geven.

Als *persoonlijke* rechten en plichten heeft hij dié rechten en plichten beschouwd, waarbij de persoon van de gerechtigde of verplichte voor de wederpartij in de rechtsbetrekking, het bestuur, om enigerlei reden en in enigerlei mate van gewicht is (blz. 18). Het is bij deze groep niet zo, dat steeds *alleen* de persoon van de wederpartij voor de overheid van belang is. Als men geen Nederlander is en geen ingezetene, heeft men het kiesrecht niet; men moet ook de *kwaliteit* van Nederlander, de *kwaliteit* van ingezetene, hebben.

Juist omdat bij de persoonlijke rechten en plichten, zoals spreker die heeft trachten te omlijnen, soms ook bepaalde kwaliteiten aanwezig moeten zijn, acht hij de tegenstelling *persoonlijk - kwalitatief* niet voldoende helder en heeft hij naar een andere term gezocht.

Ook de aanduiding „relatierechten en relatieplichten" laat zich bekritiseren en dat is trouwens ook al gebeurd. Toch acht spreker haar – zolang hem geen betere is bekend geworden – te verkiezen.

Nu heeft de heer Van Wijk erop gewezen, dat er slechts een kleine groep van rechtsbetrekkingen is, waarbij *uitsluitend* de persoon een rol speelt, en eveneens een kleine groep, die dan in de terminologie van de pre-adviseur als relatierechten worden aangeduid. Daar tussen in bevindt zich een grote middengroep.

De visie van de heer Van Wijk stemt wel overeen met die van spreker (al is het de vraag of de groep relatierechten en -plichten zo klein is); men bedenke – zoals reeds blijken kan uit hetgeen spreker zojuist zeide ter verduidelijking van zijn onderscheiding –, dat hij de grote „middengroep" onder de persoonlijke rechten en plichten heeft gebracht, – immers in die groep kunnen persoon en kwaliteit een rol spelen, alléén *niet uitsluitend de kwaliteit* –. Spreker heeft dan ook niet te kennen gegeven dat in deze groep van persoonlijke rechten en plichten geen overgang mogelijk is. De heer Van Wijk heeft gevraagd of het spreker moeite kost regels van ongeschreven administratiefrecht te aanvaarden, zulks naar aanleiding van het gestelde op blz. 48 onderaan; op deze vraag moet hij beslist ontkennend antwoorden.

Dat vaak niet duidelijk uit de beschikking blijkt of men met een relatierecht te doen heeft, kan geredelijk worden toegegeven. Juist daarom heeft spreker in zijn pre-advies gesteld dat het dan een kwestie is van interpretatie of er sprake is van een persoonlijk recht of van een „zakelijk" relatierecht. Hij wil dit ook nu staande houden; de praktijk zal moeten trachten dit uit te vinden.

Wanneer de heer Van Wijk bestrijdt dat de vordering van woonruimte in het systeem van de pre-adviseur een relatierecht schept (blz. 31), omdat toch niet alleen wordt gelet op de hoedanigheid van de uitgevorderde, maar ook op de *persoon* tot wie de vordering is gericht, valt hierover nog wel iets te zeggen. Het laatste is waar, maar de beoordeling van de persoon geschiedt vóórdat de administratieve rechtsbetrekking tot stand komt. Daarná, zolang de vordering bestaat, wordt haar karakter alleen bepaald door de hoedanigheid. Spreker verwijst naar hetgeen hij heeft geschreven in de laatste zin van punt 9 (blz. 32).

Wat de heer Polak heeft gezegd over de boedelmenging in verband met het aan de orde zijnde onderwerp, is zeer waardevol. Inderdaad heeft spreker hieraan in zijn pre-advies nauwelijks aandacht besteed; hij moge zich verontschuldigen met de opmerking dat het in de hem gegeven tijd van voorbereiding niet mogelijk was uitputtend te zijn in de behandeling van de overgang der rechtsbetrekkingen. Evenmin als de heer Polak kan hij zich verenigen met de bewoordingen van de vonnissen van de rechtbanken te 's-Gravenhage en Dordrecht; beter kan hij zich vinden in de redenering van de Amsterdamse rechtbank.

Is het wenselijk dat de administratiefrechtelijke wetgever regelen stelt omtrent de overdracht? Uit sprekers pre-advies blijkt duidelijk dat er vele gevallen van twijfel zijn; de wetgever moet z.i. wel zoveel mogelijk proberen die twijfel uit te sluiten, maar voor zover dit niet kan of niet gebeurt, zal de rechter zijn oordeel kunnen geven.

De heer Keijzer heeft bezwaar tegen de aanduiding: overgang.

Hij ziet twee figuren bij overgankelijkheid en overdraagbaarheid. Begrijpt spreker zijn opponent goed, dan is naar het hem voorkomt de overdraagbaarheid waarop de heer Keijzer doelde, een species van de overgankelijkheid. Zo heeft spreker het zelf ook gesteld.

Men kan, zoals de heer Keijzer, bezwaar hebben tegen de definitie van Vegting van het begrip der administratieve rechtsbetrekking. Spreker kan zich wel vinden in de opmerking dat een definitie met negatieve elementen – (Vegting: *niet* door het privaatrecht beheerste rechtsbetrekkingen) – moeilijkheden kan opleveren. Hij kent ook nog niet een handboek voor het privaatrecht, dat de zaak omdraait om zó de rechtsverschijnselen in het privaatrecht te definiëren! In zijn pre-advies heeft hij geen eigen definitie gegeven; dat betekent niet, dat hij die van Vegting zonder meer aanvaardt. Spreker meent dat uit zijn pre-advies wel blijkt dat hij anders dan Vegting, evenals zijn mede-pre-adviseur, het hele complex van rechten en verplichtingen dat uit één rechtsfeit voortvloeit, als één rechtsbetrekking wil aanduiden (blz. 29).

Hierover is verschil van mening. Bellefroid drukt zich in gelijke zin uit als Vegting, Suyling daarentegen beziet het complex van rechten en plichten als één geheel.

De heer Keijzer heeft ook bezwaar gemaakt tegen de term „aanspraak", een term waaraan spreker blijkens zijn pre-advies geen behoefte heeft, en in dit verband gebruikte zijn opponent – met als voorbeeld de mijnconcessie – de term „subjectief recht in de volle zin des woords". Wat wordt er mede bedoeld? Dat is spreker niet duidelijk geworden. En speciaal wat de mijnconcessie betreft, in verband met de ál of niét toepasselijkheid van artikel 1354 Burgerlijk Wetboek, is het antwoord eenvoudig. Artikel 1354 Burgerlijk Wetboek bemoeit zich niet – anders dan de heer Keijzer betoogt – met deze *administratief*rechtelijke rechtsbetrekking.

De heer Steenbeek heeft duidelijk gesteld dat er bij overgang identiteit is van rechten en plichten; daartegenover staat een geheel nieuw complex van rechten en plichten. In het voorbeeld van de overschrijving van de drankvergunning, als de (oude) houder daarvan gelegenheid heeft gegeven tot het plegen van ontucht, is spreker het wel met de heer Steenbeek eens – indien hij diens betoog althans goed heeft gevolgd –, dat de overschrijving in stand blijft. Er is schade geleden aan de openbare zedelijkheid; het zou echter in strijd zijn met de opzet van de Drankwet indien de vergunning werd ingetrokken tot schade van de nieuwe vergunninghouder. Deze mag hiervoor niet boeten; wat de oude vergunninghouder betreft: hij kan strafrechtelijk worden vervolgd.

De problemen, die zich in geval van overgang van een ontgrondingsvergunning, t.a.v. de hercultivering kunnen voordoen, liggen niet zo eenvoudig. Spreker houdt vol, dat naar zijn oordeel de hercultiveringsplicht overgaat op de nieuwe vergunninghouder, voor zover daaraan nog niet is voldaan op het tijdstip van de overgang en de vorige vergunninghouder daaraan nog niet had moeten voldoen. Nu vreest de heer Steenbeek, dat op deze wijze het doel der regeling niet wordt bereikt. Zó gesteld is dat inderdaad waar. Anders ligt het echter bij een vergunning met daaraan verbonden een hercultiveringsplicht plus de (subsidiaire) verplichting tot betaling van een bepaald bedrag, waarover de provincie kan beschikken om daarmede te doen wat de vergunninghouder heeft nagelaten; dit bedrag is ook verhaalbaar op de oude vergunninghouder die niet meer de gronden in eigendom heeft.

Het betoog van de heer Schilthuis kan spreker voor een groot deel onderschrijven; echter niet helemaal. De heer Schilthuis heeft gezegd dat het waterschap een verderstrekkende taak heeft dan het behoud van de bodem. Natuurlijk is het zo dat de aanwezigheid van een waterkerende dijk ook andere belangen beschermt, maar is het nu de taak van het waterschap voor die andere belangen *direct* op te komen? Ziet spreker goed, dan is de taak van het waterschap te zorgen voor de waterbeheersing in het belang van een goede bodem, de bevaarbaarheid van daartoe geëigende wateren enz. In de achtergrond spelen vele andere belangen mee, maar die zijn geen directe taak van het waterschap.

De geuite kritiek op het rapport van de commissie der Vereniging van Nederlandse Gemeenten onderschrijft spreker wel; hij is ook overigens niet de aangewezen persoon om dit rapport te verdedigen.

Het betoog van de heer Van Dooyeweert was ongetwijfeld interessant; juridische waarde kan spreker er echter nog niet aan toekennen, althans hij ziet die nog niet. De vragen die rijzen wanneer iemand met een vergunning zich voegt in een firma, zijn economisch belangwekkend, maar wat zegt het voor het probleem waarover wij deze dag spreken? Spreker meent dat er juridisch niets verandert. De vraag is gesteld: Wordt de onovergankelijkheid door de pseudo-overdracht niet uitgehold? Hij zou daarop voorshands willen antwoorden dat, zolang er maar sprake is van „pseudo"-overdracht, de overheid zich verre kan houden.

De heer Simons heeft gesproken over de vergelijking van de overgang in het administratief recht met die in het privaatrecht. Spreker kan het met de gemaakte opmerkingen van harte eens zijn. Hij citeert uit de bijdrage van Meijers in de Adriani-bundel

(Belastingen als rechtsbegrip, in: Tractatus tributarii, blz. 26, noot 1):

„Ik laat hier rusten, dat omgekeerd de beschouwing van een rechtsbetrekking als een publiekrechtelijke nog niet behoeft uit te sluiten dat verschillende beginselen uit het privaatrecht ook hun waarde bij de beoordeling van deze publiekrechtelijke rechtsbetrekking kunnen hebben."

Dat daartegenover het privaatrecht óók bij het publiekrecht leentjebuur kan spelen, wil spreker hier graag stellen.

De wederpartij van de overheid heeft meer behoefte aan waarborgen ter zake van de overdracht, heeft de heer Simons gezegd. Dat kan spreker onderschrijven. Hoe dit moet gebeuren, valt nog niet precies te zeggen; wij spreken hier over het ius constituendum. Maar hetgeen de heer Simons heeft gezegd is zeker het overwegen waard.

Het ligt niet op sprekers weg iets te zeggen naar aanleiding van het betoog van de heer Van Poelje over het subsidiebeleid der overheid. Wel betreft in dit verband de kwestie van het toelaten van stromannen, waarop de heer Van Poelje wees, ons onderwerp. Men moet dit inderdaad voorkomen en spreker heeft getracht hierover in het pre-advies iets te zeggen op blz. 49. Hij heeft daar in verband met de overgang van vele subsidierechten gezegd, dat de cessie slechts zal kunnen geschieden, indien duidelijk van de instemming blijkt doordat de overheid-schuldenares de overdracht „aanneemt" in de zin van artikel 668, lid 2, Burgerlijk Wetboek.

Spreker wil tenslotte nog iets zeggen over enkele aspecten van het aan de orde gestelde onderwerp, die in de discussie niet naar voren zijn gekomen, nl. de overgang van „vrijwillige" plichten en een kwestie die artikel 29 der Drankwet raakt.

Fleiner behandelt namelijk nog de vraag, of een burger publiekrechtelijke verplichtingen *vrijwillig* op zich kan nemen (168 v.) en dan doelt hij niet op de omstandigheid dat vele verplichtende beschikkingen slechts genomen worden (slechts genomen *kunnen* worden), nadat een aanvraag daartoe is ingediend (bv. de aanstelling als ambtenaar, de vergunning), maar op *verplichtingen opgelegd zonder wettelijke basis*. „Der Bürger übernimmt in solchen Fällen eine Mehrleistung über das gesetzliche Masz hinaus." (170).

Aan het Zwitserse belastingrecht ten tijde van de eerste wereldoorlog ontleent deze schrijver het voorbeeld, dat niet-belastingplichtigen vrijwillig een belastingplicht op zich konden nemen; wèl-belastingplichtigen konden een extraatje geven.

Het is de vraag, of naar Nederlands recht het aanvaarden, door de overheid, van zulke bewijzen van „Opferfreudigkeit der Bürger" als beschikkingen zouden moeten worden aangemerkt,

waaruit administratieve rechtsbetrekkingen geboren worden. Men is veeleer geneigd – dunkt spreker – hier aan een civiele overeenkomst van schenking te denken.

Fleiner zegt zelf (171/172): „Jede freiwillig übernommene Pflicht bindet den allein, der sie sich aufgebürdet hat. Eine Nachfolge in eine solche Pflicht findet nur auf Grund einer besonderen gesetzlichen Vorschrift statt". Daaruit blijkt, dat de *overgegane* verplichting *niet* haar grondslag vindt in het genereuze aanbod van de rechtsvoorganger en de aanvaarding daarvan door de overheid, *maar* in het uitgevaardigde wettelijk voorschrift.

Van een bijzondere categorie is hier, naar het spreker voorkomt, geen sprake.

Ten aanzien van de drankvergunning wil spreker nog één opmerking maken, eveneens sua sponte, dus niet in antwoord op een van de sprekers van vandaag. Na het schrijven van het pre-advies las hij een besluit van Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland, al op 23 april 1957 genomen, maar pas dit jaar in de A.R.B. gepubliceerd (blz. 73).

Het besluit betreft de vraag of een krachtens artikel 29, *lid 1*, van de Drankwet overgegane vergunning nogmaals krachtens dit lid kan worden overgeschreven, als de vergunning inmiddels via *lid 2* van dit wetsartikel in een andere familie is terecht gekomen. Spreker heeft in de tekst gereleveerd, dat een krachtens lid 1 overgegane vergunning niet nogmaals krachtens dit lid kan worden overgeschreven, omdat de wetgever geen nieuwe tappersgeslachten wilde doen ontstaan. Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland hebben nu (in strijd met vroegere uitspraken, *ook met een uitspraak van henzelf*) beslist, dat de doem van niet-nogmaals-overschrijving-krachtens-lid-1 op de vergunning blijft rusten, ook als deze inmiddels bij niet-familieleden is terecht gekomen. Deze wetsinterpretatie is de heer Korf te grammaticaal. Als het duidelijke doel van de bepaling (het voorkómen van tappersfamilies) niet wordt geschaad, acht hij een tweede overschrijving krachtens lid 1 alleszins toelaatbaar. Zou de weduwe van vergunninghouder Jansen de vergunning niet op haar naam mogen krijgen, omdat de vergunning in vroeger jaren van mevrouw Pietersen en daarna van de heer Pietersen is geweest? Spreker acht deze interpretatie, al wordt zij door de wetstekst gedekt, bepaaldelijk met de wet in strijd.

Dit was „slechts" een detail.

Tegen het feit, dat ook sprekers pre-advies hier en daar in details afdaalt, heeft hij gelukkig geen kritiek gehoord. Details zijn bij een vraagstuk als het onderhavige onmisbaar. In de voorrede van het belangrijke werk van L. van Praag (Op de grenzen van publiek- en privaatrecht), dat hij een en andermaal heeft aangehaald, schrijft deze: . . . . .

„Juist aan de details hecht ik vooralsnog op juridisch gebied grooter waarde, dan, naar mij bekend is, menigeen doet."
Spreker onderschrijft dit volkomen, ook – nee juist – in deze tijd met zijn vóórtdurende stroom, stortvloed, van wetten en andere regelingen. Om een modern beeld te gebruiken: de kennis van elk juridisch atoom moet ergens aanwezig zijn, wil de samenhang in de rechtswereld kunnen worden begrepen. Natuurlijk had spreker ook nog méér details en méér voorbeelden kunnen geven. Maar – naar het woord van Chesterton – „wanneer een groot aantal feiten wordt gegeven, kan de lezer in de vage veronderstelling komen, dat *alle* feiten gegeven worden. In een uitgesproken persoonlijk oordeel is het daarom duidelijker en eerlijker slechts enkele typerende feiten te vermelden, het aan de overige kenbare feiten overlatend om evenwicht te maken. Want aldus wordt het duidelijk" – is het, naar spreker hoopt, de lezers van zijn pre-advies duidelijk geworden – „dat het een schets is, een kwestie van enkele lijnen."

En als spreker ten slotte aansluiting mag zoeken bij het beeld van prof. Van Poelje over het uitdijend heelal en de middelpunt-zoekende krachten: terwijl de fisici en de chemici zich nog in atoom*splitsing* verdiepen, zijn de juristen in het algemeen al eeuwen en in het administratiefrecht al meer dan een eeuw zo ver, dat zij uit de kleinste delen steeds weer trachten een *eenheid* te bouwen. Spreker heeft getracht *enkele* bouwstofjes tot die eenheid bij te dragen.

De pre-adviseur, *mr. L. G. van Reijen,* betuigt zijn dank aan het bestuur voor de uitnodiging om als pre-adviseur op te treden en aan de sprekers van deze dag voor hetgeen zij naar voren hebben gebracht.

Tijdens de lunch heeft een tafelgenoot de vraag gesteld, of het onderwerp in de praktijk wel van veel belang is. Hierop wil spreker thans even ingaan. Men ondervindt over het algemeen in de administratie niet veel moeilijkheden; de jurist wordt pas te hulp geroepen als er iets mis gaat; dan rijst de vraag hoe de kwestie moet worden opgelost. Toch is spreker in de practijk geconfronteerd met het probleem van vandaag, toen een gemeentebestuur advies vroeg in de volgende kwestie. In de politieverordening komt een bepaling voor, dat B. en W. aan de houder van een hond kunnen gelasten die hond te muilkorven, resp. vast te leggen, wanneer die hond gevaarlijk is; in de praktijk komt het herhaaldelijk voor, dat de eigenaar, aan wie een dergelijke last gericht is, de hond van de hand doet, waarna de gemeente zonder aanschrijving aan de nieuwe houder niets kan beginnen; de gemeente vroeg nu, of in de verordening bepaald kan worden, dat de verplichting om de hond te muilkorven resp. vast te leggen

met de overdracht van de hond op de nieuwe houder overgaat.

Hoewel dit aspect van ons onderwerp (de overgang van verplichtingen op derden) voor de overheid van belang is, acht spreker een belangrijker aspect de samenhang van een vergunning met vermogensrechtelijke verhoudingen en de weerslag, die het al dan niet overgaan van de vergunning op bepaalde vermogensrechtelijke verhoudingen heeft. Van hoeveel belang dit punt is, blijkt ook uit hetgeen de sprekers naar voren hebben gebracht. Zo heeft prof. Polak de vraag gesteld hoe het met de administratiefrechtelijke rechtsbetrekkingen gaat, als zich een boedelmenging voordoet. De vraag van de heer Van Dooyeweert, die de pseudo-overgang behandeld heeft, ligt min of meer in het zelfde vlak. Ook in de opmerkingen van prof. Simons zit dezelfde gedachte: de overheid moet niet zonder gegronde redenen de overgang weigeren.

Voorop dient te staan, dat, wanneer met de overgang vermogensrechtelijke belangen gemoeid zijn, de overheid deze belangen niet over het hoofd mag zien. Moeilijkheden doen zich vooral voor, als men te maken heeft met vergunningen of rechtsbetrekkingen, die „schaars" zijn. Dan krijgt de vergunning zelve, of althans de bevoegdheid om van de vergunning afstand te doen, vermogenswaarde. Voor een drankvergunning wordt soms *f* 10.000,— à *f* 12.000,— betaald; een teeltvergunning voor bloembollen levert bij overdracht tot *f* 25.000,— per ha op. Deze vergunningen zijn schaars op grond van de wettelijke regeling zelf. Een dergelijke schaarste kan echter ook het gevolg zijn van een administratieve praktijk: het aantal benzinepompvergunningen dat bijvoorbeeld door het rijk langs rijkswegen verleend wordt, is afhankelijk van de weglengte. Zo kan het voorkomen, dat iemand om in aanmerking te komen voor een dergelijke vergunning van een vergunninghouder een afstandsverklaring moet „kopen". Spreker kent een geval, waarin daarvoor *f* 80.000,— is betaald.

Voor houders van dergelijke „gekochte" vergunningen is het uiteraard van levensbelang dat een dergelijke vergunning niet plotseling bijvoorbeeld door overlijden, vervalt. Daarom is de kwestie van de overgang van vergunningen van zulk een groot belang. Door enige sprekers is de vraag gesteld of de wetgever hier een regeling moet geven. Spreker beantwoordt deze vraag bevestigend; de wetgever zal zijns inziens zoveel mogelijk de belemmeringen moeten wegnemen, welke er aan in de weg staan, dat hetgeen op grond van privaatrecht gebeurt in het administratiefrecht niet eveneens kan gebeuren. Spreker illustreert dit niet-volgen van hetgeen privaatrechtelijk is geschied, door administratiefrechtelijke verhoudingen (onder voorbehoud, dat hij niet kan instaan voor de juistheid van de gegevens) aan een praktijk-

geval. Bij Zaltbommel staat aan de rijksweg Utrecht–'s-Hertogenbosch een café-restaurant, dat door een brede sloot van deze weg gescheiden en slechts via een smalle omweg te bereiken is. De vorige eigenaar van het café heeft destijds een uitwegvergunning gehad, doch aan zijn opvolger in de eigendom zou deze vergunning zijn geweigerd, zonder dat hij schadeloos is gesteld. De betreffende dienst zou zich op het standpunt hebben gesteld, dat de uitwegvergunning persoonlijk was en alleen gold de eerste eigenaar; daarom zou die dienst met de nieuwe eigenaar niets te maken hebben.[1] Als deze feiten juist zijn, dan – meent spreker – moet geconstateerd worden dat de wetgever hier te kort is geschoten in de bescherming van private belangen. Prof. Van Poelje heeft in verband hiermede de vraag gesteld: is het mogelijk een standaardoplossing aan te geven? Hoewel het spreker moeilijk lijkt een dergelijke oplossing te geven, meent hij wel te kunnen zeggen, dat de oplossing gezocht zal moeten worden in een richting, die aansluiting zoekt bij de privaatrechtelijke overgang. De meeste vergunningen, waaraan we thans denken, staan in verband met een bepaalde zaak of een bepaald bedrijf. Iemand die deze zaak of dit bedrijf overneemt moet recht hebben op overgang van de vergunning.

In de Tuinbouwteeltverordening is min of meer de richting aangegeven waarin men de oplossing zou moeten zoeken: het bedrijfschap of productschap schrijft de vergunning over, tenzij er een reden is om die te weigeren. Alleen hij is bevoegd de overschrijving van de vergunning te verzoeken, die bevoegd is om over de zaak resp. het bedrijf te beschikken. Bij faillissement bv. kan uitsluitend de curator de overschrijving vragen en verder is bepaald, dat bij overlijden de vergunning wordt overgeschreven op hem wie zij bij boedelscheiding is toebedeeld. Door een dergelijke regeling zijn voor de belanghebbenden de moeilijkheden grotendeels weggenomen. De Drankwet is daarentegen een voorbeeld van een wet, die te veel heeft willen regelen en daardoor juist grote moeilijkheden heeft opgeroepen.

Naar aanleiding van de vraag van prof. mr. H. D. van Wijk, waarom in dubiis geen overgang wordt aangenomen, verwijst spreker naar blz. 99 van zijn pre-advies, waar te lezen staat: „De vraag, of vervanging van de subjecten van een administratieve rechtsbetrekking mogelijk is, moet voor iedere rechtsverhouding, aan de hand van de daarop toepasselijke regels, worden beantwoord. Valt een rechtsregel, die de overgang beheerst, niet aan te wijzen, dan dient te worden aangenomen, dat – formele – overgang onmogelijk is." Spreker meent dat wat hij daar ge-

1. Na de vergadering is mij ter ore gekomen, dat de nieuwe eigenaar (met veel pijn) een schadevergoeding heeft gekregen. Dit zuivert wellicht de betreffende dienst van blaam, maar niet de wetgever! (L.R.).

schreven heeft juist is, mits men het begrip *formele* overgang ook zo beperkt opvat, als in zijn pre-advies is gedaan. Spreker komt bij de beantwoording van de heer Steenbeek hierop terug.

De zekerheid welke, zoals prof. Van Wijk heeft aangetoond, in het privaatrecht bestaat met betrekking tot de overgang in de grote middelgroep van rechtsbetrekkingen, is er alleen omdat de *wetgever* daarvoor een regeling heeft gegeven, bv. in artikel 1354 B.W. voor de verbintenis. Naar aanleiding van de opmerkingen van prof. mr. J. M. Polak geeft de pre-adviseur toe, dat de boedelmenging in zijn pre-advies nogal karig is behandeld. Ook de voorbeelden van prof. Polak liggen vooral op het terrein van het *vermogens*recht. Men dient overigens te onderscheiden: de vraag of een vermogensrechtelijke aanspraak, wanneer deze eenmaal tot uitkering komt, in de boedel valt, is een geheel andere dan die, of die aanspraak bestaat. Wanneer bijvoorbeeld de vraag rijst of de crediteur van een man verhaal heeft op het salaris van diens vrouw-ambtenares, dan zal men moeten onderscheiden de vraag of er een aanspraak bestaat, en voorts als eenmaal vaststaat, dat die salarisaanspraak er is, of er verhaal mogelijk is, welke vraag dan door artt. 117 en 118 van de Ambtenarenwet 1929 wordt beantwoord. De crediteur zal evenwel nooit zover kunnen gaan, dat hij de aanspraak laat vaststellen; hij zal niet in beroep kunnen gaan bij de ambtenarenrechter, als het salaris zijns inziens te laag is vastgesteld.

Overigens, wanneer een vergunning tot de boedel behoort, dan hoort de vermogenswaarde van de vergunning ook tot de boedel. Dat wil niet zeggen, dat de vergunning zelf bij boedelscheiding aan een van beide partijen moet worden toegewezen, maar de waarde van de vergunning behoort wel in de boedel te vallen.

De opmerking van de heer Keyzer, dat in de pre-adviezen onder „overgang" twee heel verschillende begrippen zijn gebracht, namelijk overdraagbaarheid en overgankelijkheid, is spreker niet geheel duidelijk. Overdraagbaarheid is zijns inziens de bevoegdheid van de houder van de vergunning om te verzoeken aan de overheid de vergunning te laten overgaan; in de praktijk spreekt men van „verkoop" enz. van de vergunning, maar in wezen is dit geen verkoop, doch het vragen aan de overheid om de vergunning te doen overgaan op een ander. Het is een kwestie van naamgeving of men dit verzoeken overdracht wil noemen. Een wezenlijk verschil tussen dit soort overdracht en overgankelijkheid ziet spreker niet.

De kritiek welke de heer Keyzer heeft op de definitie van Vegting deelt spreker niet. Naar zijn mening is het zo, dat alle pogingen die tot dusver gedaan zijn om aan het administratieve recht een eigen karakter toe te kennen, gebaseerd op de verhouding overheid-onderdaan, schipbreuk hebben geleden. Zijns in-

ziens moet men het administratief recht in beginsel zien als het geheel, dat alle rechtsbetrekkingen tussen overheid en burger omvat; als men dit doet, kan men niet aan het ervaringsfeit voorbij, dat de overheid ook volgens het burgerlijk recht leeft. Daarom moet men bij de omschrijving van het begrip „administratiefrecht" wel de gevallen, waarin de overheid dit doet, uitzonderen. Een negatieve omschrijving is, zo bezien, niet te vermijden. Wel wijst de heer Keyzer, naar het oordeel van spreker terecht, op de vermenging van privaatrecht en publiekrecht. Er heeft een zekere deformatie plaatsgehad van het privaatrecht in deze zin, dat het niet meer geoorloofd is allerlei contracten te sluiten omdat het administratiefrecht dit verbiedt. Als voorbeeld noemt spreker het arbeidscontract en de vergunning welke nodig is om een arbeider te ontslaan. Hier zijn privaatrechtelijke en administratiefrechtelijke rechtsbetrekkingen dooreen aanwezig, doch zij zijn wel te onderscheiden. Dit laatste geldt ook voor de mijnconcessie. Volgens de Mijnwet is de concessie een onroerende zaak, welke de concessionaris volledig in eigendom heeft en welke door hem vrij overgedragen kan worden. Toch zijn in de concessies van de latere tijd vèrgaande beperkingen gesteld aan de mogelijkheid van overdracht. Het is dan privaatrechtelijk gezien wel mogelijk de concessie over te dragen, maar het is publiekrechtelijk gezien niet geoorloofd om dit te doen.

Hetgeen als vierde punt door de heer Keyzer is aangeroerd, de vermogenswaarde van de vergunning krachtens de Drankwet, waarbij hij het heeft opgenomen voor de kasteleins, onderschrijft spreker gaarne. Hij wijst op de, in vergelijking met de situatie rond 1881, sterk gewijzigde omstandigheden van thans en op de goede werking welke van deze wet is uitgegaan.

Dr. G. J. Steenbeek heeft het onderscheid tussen materiële en formele overgang aan de orde gesteld en tegen deze onderscheiding bezwaren gemaakt; bij formele overgang zou er geen besluit aanwezig zijn, doch bij materiële overgang wel. Deze opmerking acht spreker niet geheel juist. Spreker wijst er op, dat hij alleen gesteld heeft, dat bij formele overgang de rechtsbetrekking in stand blijft, daargelaten of de overgang al dan niet in een besluit wordt vastgelegd. Wanneer bijvoorbeeld een drankwetvergunning op grond van artikel 29 wordt overgeschreven, dan blijft dit dezelfde vergunning. Hier is sprake van formele overgang. Materiële overgang is er wanneer de oude vergunning vervalt en er een nieuwe voor in de plaats komt. Zo is bij de zgn. opkopersvergunning – art. 8 der Drankwet – (blz. 86 van het pre-advies) sprake van materiële overgang. Spreker geeft dr. Steenbeek toe, dat het begrip overgang in zijn pre-advies niet zoveel inhoud heeft gekregen als die debater graag had gewild.

In dit verband komt spreker terug op de opmerking van prof.

Van Poelje, dat het onderwerp van de pre-adviezen van zeer formele aard is. Hij hoopt, dat hij er in geslaagd is door niet stil te blijven staan bij de inderdaad formele overgang, doch vooral aandacht te schenken aan de materiële overgang het grote belang voor betrokkenen bij overgang in het algemeen aan te tonen. Aan dit laatste had spreker graag nog meer aandacht willen schenken, doch dit is een onderwerp, dat men alleen goed zou kunnen behandelen na een onderzoek dat men bij een groot aantal openbare lichamen zou moeten instellen, naar de praktijk, die daaromtrent bestaat. Helaas heeft daarvoor de tijd ontbroken.

Hierna gaat spreker in op hetgeen dr. Steenbeek heeft gesteld, omtrent de identiteit van toestand voor en na de overgang wil er van overgang sprake kunnen zijn; deze spreker heeft het voorbeeld gegeven van een drankwetvergunning, welke overgedragen wordt, nadat de eerste vergunninghouder het plegen van ontucht heeft toegelaten, doch voordat dit bekend is geworden Hij heeft de vraag gesteld of na de overschrijving van de vergunning nog intrekking kan plaats vinden. Spreker meent, dat – voor zover de intrekking gezien moet worden als een administratiefrechtelijke sanctie –, deze na de overschrijving van de vergunning niet meer kan worden toegepast. Op blz. 106 van het pre-advies heeft spreker hiervan reeds blijk gegeven, waar een zelfde geval is gememoreerd met betrekking tot een hinderwetvergunning. Deze oplossing sluit aan bij de regeling van huur en verhuur; op de wanprestatie gepleegd ten opzichte van de oorspronkelijke verhuurder kan na overdracht van het verhuurde, door de nieuwe verkrijger-verhuurder, geen beroep meer worden gedaan.

Met betrekking tot de pseudo-overgang van een vergunning, welke de heer Van Dooyeweert aan de orde heeft gesteld, zegt spreker dat naar zijn mening de overheid zich niet behoeft in te laten met iedere vorm van inbreng van de vergunning in een combinatie; jegens de overheid blijft de man op wiens naam de vergunning staat aansprakelijk. Deze zal eventueel strafrechtelijk vervolgd kunnen worden als de voorwaarden van de vergunning niet worden nageleefd. Spreker geeft toe, dat de onoverdraagbaarheid wordt uitgehold door pseudo-overgang. Naarmate men aan overdraagbaarheid een ruimere toepassing geeft, zal de praktijk aan pseudo-overgang minder behoefte hebben. Met de kritiek, welke wel eens is geuit, dat te veel drankgelegenheden als inrichtingen van maatschappelijk verkeer worden aangemerkt, kan spreker dan ook niet instemmen: door de tegenwoordige praktijk worden juist de misstanden welke vaak met verpachting van vergunningen samengaan voorkomen.

Met prof. Simons is spreker het in grote lijnen wel eens. In de meeste gevallen laat het de overheid ook bij de vrij overdraagbare vergunningen, evenwel niet geheel onverschillig aan wie de

vergunning wordt overgedragen; veelal moet volgens de betreffende wettelijke regeling de vergunninghouder aan bepaalde eisen voldoen. Als de nieuwe candidaat aan deze eisen voldoet, dan zal de overschrijving moeten plaats vinden. In de Drankwet en de tuinbouwverordeningen is dit aldus geregeld. Bij de W.A.G. ligt de zaak iets anders, omdat de wetgever voor de uitvoerende organen iets meer vrijheid heeft willen laten. In de jurisprudentie op deze wet vindt men echter beslist, dat indien het karakter van de vergunning door de overschrijving niet ingrijpend verandert, de overschrijving dient te geschieden.

Tenslotte wil spreker prof. Van Poelje antwoorden. De opmerking welke spreker in zijn pre-advies heeft gemaakt aan het adres van dr. Stellinga, mag men niet persoonlijk zien. Voor de persoon van dr. Stellinga heeft spreker de grootste waardering. Spreker kan deze auteur in het geheel niet volgen in de verdeling die hij maakt tussen administratiefrecht en staatsrecht. Als men iets wil weten over de opvattingen van deze auteur over het onderwerp van vandaag, zal men moeten zoeken in zijn boek over staatsrecht. Hiermede doet de heer Stellinga naar sprekers mening te kort aan het administratiefrecht.

Met prof. Van Poelje is spreker van mening, dat er inderdaad gezocht moet worden naar standaardoplossingen en daarbij gewaakt moet worden tegen het optreden van stromannen. Spreker wijst er op, dat in de Tuinbouwteeltverordening een bepaling is opgenomen, welke de strekking heeft te voorkomen dat iemand van een vergunning gebruik maakt zonder dat hij deze op zijn naam heeft staan.

Tenslotte concludeert spreker dat de wetgever er verstandig aan zal doen om waar mogelijk de belemmeringen weg te nemen, die er aan in de weg staan dat administratiefrechtelijke overgang plaats vindt waar privaatrechtelijke overgang wel geschiedt.

De *Voorzitter* dankt de beide pre-adviseurs voor het gebodene; de preadviezen en de uitvoerige beantwoording van de sprekers. Het is een grote verdienste van de pre-adviseurs, dat zij elkaar zo uitnemend hebben aangevuld. De een heeft als het ware behandeld wat er aan het gestelde probleem vast zit, de ander heeft vooral laten zien wat er achter zit. Aan het einde van deze vergadering mag worden geconcludeerd, dat met het verschenen geschrift – en met het daarop aansluitend geschrift met het verslag van de vergadering – de wetenschap een stap verder is gekomen. Tevens is duidelijk dat over het aan de orde gestelde vraagstuk het laatste woord nog niet is gezegd; wij zullen er verder over moeten denken; daartoe kan het door de pre-adviseurs gebodene een belangrijk uitgangspunt zijn.

Overdracht voorzitterschap

Het verheugt de *Voorzitter* voor de sluiting der vergadering datgene te mogen verrichten, wat tot dit ogenblik is uitgesteld: het overdragen van het voorzitterschap aan de heer *Wiarda*. Gelukkig heeft het bestuur de heer Wiarda bereid gevonden het voorzitterschap aan te nemen. Hij heeft dit niet zonder enige aarzeling gedaan; de heer Wiarda voelde als een bezwaar aan, dat hij niet meer zo nauw bij de praktijk van het administratieve recht betrokken is. Gelukkig is hij over dit bezwaar heengestapt; niets is zo gezond voor de bloei van ons werk als wanneer iemand zich daarmede bezighoudt, die ook een been buiten het terrein heeft geplaatst, dat tot ons werkgebied behoort.

Spreker draagt het voorzitterschap aan de heer Wiarda over met de wens dat de nieuwe voorzitter met evenveel genoegen zijn functie zal vervullen als spreker in de afgelopen jaren mocht doen.

Spreker wil hierna de vergadering sluiten, doch wordt daarin verhinderd door *prof. dr. G. A. van Poelje*, die namens de leden de scheidende voorzitter van de waardering der leden wil doen blijken. De heer *Van Poelje* merkt op, dat hij een der recensenten was van de dissertatie van de scheidende voorzitter. Dat was in 1941; hij heeft sindsdien de heer Donner zich zien ontwikkelen als een kenner en doorvorser van de problemen van het administratiefrecht. Ook als voorzitter heeft de heer Donner van bijzondere kwaliteiten blijk gegeven; ook zij die van een andere structuur zijn dan hij, hebben zijn leiding zeer gewaardeerd. Als tolk der leden zegt de heer Van Poelje zeer dankbaar te zijn voor hetgeen de scheidende voorzitter voor de ontwikkeling der Vereniging heeft verricht.

De heer *Van Poelje* roept de nieuwe voorzitter een hartelijk welkom toe. In de heer Wiarda mag de Vereniging ongetwijfeld een uitnemend leidsman zien, aan wie zij zich gaarne toevertrouwt.

De heer *Rijpperda Wierdsma* neemt hierna het woord. Namens het bestuur zou spreker de heer Donner gaarne enige afscheidswoorden willen toevoegen. De heer Van Poelje heeft hem echter het gras voor de voeten weggemaaid en uitdrukking gegeven aan de gevoelens, die ook in het bestuur leven.

Sprcker behoeft dit nu niet weer te herhalen. Het bestuur heeft grote waardering voor zijn voorzitter, die nu de hamer heeft neergelegd. In aansluiting op de woorden van de heer Van Poelje doet de heer Rijpperda Wierdsma het voorstel de heer Donner het ere-lidmaatschap der Vereniging aan te bieden. De vergadering geeft met nadrukkelijk applaus van haar instemming blijk.

De heer *Donner* verklaart het ere-lidmaatschap gaarne te aanvaarden. Hierna sluiting.

III

VERSLAG VAN DE HUISHOUDELIJKE VERGADERING OP 16 MEI 1958

Volgens de presentielijst zijn aanwezig de volgende leden en belangstellenden: mej. mr. M. Akkeringa Frank, Amsterdam; mr. G. Baas, Baarn; mr. P. S. Bakker, 's-Gravenhage; mr. C. J. Beukelman, Zwolle; P. J. H. de Boer, Boxtel; mr. J. A. Boeren, 's-Gravenhage; dr. A. Böhm, Delft; prof. mr. F. R. Böhtlingk, Oegstgeest; mej. mr. H. S. Bok, Rijswijk; H. W. Bosscha, Arnhem; P. Bozelie, Alkmaar; drs. H. A. Brasz, 's-Gravenhage; dr. A. W. J. Bruckel, 's-Gravenhage; mr. J. Bulthuis, Arnhem; mej. mr. A. J. Bunk, 's-Gravenhage; mr. F. H. v. d. Burg, Delft; mej. mr. H. M. Carel, Utrecht; mr. C. C. M. Collard, Baarn; Coopmans, Hoensbroek; mr. R. Crince le Roy, 's-Gravenhage; mr. G. W. van Dokkum, Haarlem; mr. J. van Dooyeweert, 's-Gravenhage; mr. W. Doreleyers, Oisterwijk; A. H. van Dijk, Wassenaar; D. J. van Dijk, Wassenaar; G. v. Dijke, Zeist; mr. Eling Visser, Arnhem; J. W. Engelkes, 's-Gravenhage; A. A. Engelman, Utrecht; mr. C. Ensing, Amsterdam; mr. G. Feenstra, Hengelo; J. J. J. M. Festen, Soest; mr. H. Fortuin, Hilversum; H. W. Fricke, Ridderkerk; mr. A. G. van Galen, Amsterdam; R. Grit, Elst; A. M. Groot, 's-Gravenhage; G. W. M. Gründemann, Leiden; mr. A. D. Ham, 's-Gravenhage; A. M. van der Ham, 's-Gravenhage; mr. G. A. J. Heling, Noordwijk; H. J. Hendriks, Beek; mr. C. M. v. d. Hoff, Rotterdam; J. Hooy, Leeuwarden; P. L. Houben, Brunssum; R. Hover, Tegelen; mevr. mr. H. Huart-Engelsman; mr. G. Hubée, 's-Gravenhage; B. Ike, Noordwijk; prof. mr. E. H. s' Jacob, Groningen; mr. G. L. v. d. Jagt, 's-Gravenhage; mr. D. G. Jansen, 's-Gravenhage; mr. J. F. Jansen, Arnhem; mr. F. J. Jansen Schoonhoven, Leiden; J. Ph. G. Kaajan, Utrecht; mr. J. W. Keiser, Enschede; P. H. E. Kerkhofs, Nijmegen; F. J. Kerstrins, Den Helder; mr. G. J. Ketel, 's-Gravenhage; mr. L. Keyzer, Nijmegen; Jhr. Mr. H. F. van Kinschot, 's-Gravenhage; mr. W. G. Kloos, Zwolle; mr. H. L. Knaud, Utrecht; mr. N. Kolff, Leiden; C. J. A. Koning, Heijthuijsen; mr. W. R. H. Koops, Groningen; mr. J. Korf, Arnhem; M. Kortekaas, Noordwijk; J. H. Kuiper, Zeist; J. G. de Lange, Almelo; mr. W. F. Leemans, Arnhem; P. Leenhouts, Leiden; mr. J. P. A. A. Lens, Hilversum; dr. L. Les, Rotterdam; mr. F. F. Lindeman, Rotterdam; H. v. d. Linden, Utrecht; prof. mr. J. H. A. Logemann, 's-Gravenhage; E. Marwitz, Alkmaar; mr. J. H. v. d. Meide, Voorburg; mr. G. Mesdag, Leeuwarden; Ch. Meyer, 's-Gravenhage; mr. A. F. Molleman, Heerhugo-

waard; mej. mr. C. J. M. Mulders, Arnhem; mr. H. Mulié, Utrecht; mr. N. Hendrik Muller, Arnhem; F. L. Neppérus, Amsterdam; mr. F. Niendieker, 's-Gravenhage; A. M. Nieuwenhuisen, Ridderkerk; mr. H. P. Nieuwenhuisen, 's-Gravenhage; P. W. Oosterhoff, 's-Gravenhage; mr. A. W. J. Over, Oosterbeek; mej. mr. W. Overmars, Leiden; prof. dr. G. A. van Poelje, 's-Gravenhage; prof. mr. J. M. Polak, Ede; mr. C. J. Pouwer, Arnhem; prof. mr. W. F. Prins, Utrecht; mr. G. W. Putto, 's-Gravenhage; dr. P. D. M. Pijnenburg, Vught; mr. H. P. Radier, 's-Gravenhage; mr. B. L. de Regt, 's-Gravenhage; T. Renes, Utrecht; mr. L. G. van Reijen, 's-Hertogenbosch; mr. J. G. Rietkerk, 's-Gravenhage; J. Rothuizen, 's-Gravenhage; mr. G. F. Sandberg, Rijswijk; J. Sanders, Amsterdam; mej. mr. N. Schaap, Utrecht; H. Schelhaas, 's-Gravenhage; S. W. Schellinger, Breukelen; mr. G. J. C. Schilthuis, Rotterdam; mr. U. G. Schilthuis, Rotterdam; mr. L. J. Schippers, Voorburg; Schobben, Sittard; mej. mr. E. M. M. Schrijver, Utrecht; J. B. Sellink, Arnhem; W. J. Th. Serraris, Leidschendam; mr. H. J. W. Sibmacher van Nooten, Rotterdam; prof. mr. D. Simons, 's-Gravenhage; mr. M. H. Siepman, Leeuwarden; mr. J. C. Somer, Rijswijk; J. H. Spaan, Rotterdam; mr. J. G. Steenbeek, Groningen; J. T. van Stegeren, jur. drs., 's-Gravenhage; G. J. Stemberg, Amsterdam; G. P. Sterrenberg, Elst; A. Stigter, Arnhem; mr. J. W. C. Tellegen, Wijhe; J. W. J. toe Water, Bennekom; H. J. Theulings, Oosterhout; dr. M. Troostwijk, Groningen; A. v. Veen, Zeist; mr. J. H. v. d. Veen, Wassenaar; mr. Th. J. C. Verduin, Leiden; J. van Viegen, Rijswijk; P. van Vlijmen, Eindhoven; H. Vorst, Venray; J. H. Weber, Voorburg; dr. D. v. d. Wel, Haarlem; A. L. Wilkeshuis, Wassenaar; mr. J. Witsen, Voorburg; prof. mr. H. D. van Wijk, Amstelveen; mr. H. A. M. Wynne, Utrecht; P. van Zanten, Utrecht; mr. F. J. Zürcher, Scheveningen.

Van het bestuur zijn aanwezig: prof. mr. A. M. Donner, voorzitter; prof. mr. J. V. Rijpperda Wierdsma, penningmeester; mr. A. D. Belinfante, mr. A. Blom, mr. E. J. N. M. Bogaerts, mr. Th. A. van Dijken, dr. S. O. van Poelje, prof. mr. G. J. Wiarda, dr. J. Winsemius, prof. mr. S. F. L. baron Van Wijnbergen.

De *Voorzitter* opent de vergadering; hij heet in het bijzonder welkom de vertegenwoordigers van de provincie Gelderland – welke provincie vandaag als gastvrouwe optreedt waarvoor de Vereniging zeer dankbaar is –, nl. de heren mr. Eling Visser, gedeputeerde en mr. N. Hendrik Muller, griffier der Staten. Een bijzonder woord van welkom geldt ook de vertegenwoordigers van de

Ministers van Binnenlandse Zaken, Bezitsvorming en Publiekrechtelijke Bedrijfsorganisatie en van Justitie, de heren A. L. Wilkeshuis en mr. A. D. Belinfante, alsmede de Belgische gasten, de heren K. Mees en W. Lahaye. Van de Commissaris der Koningin in de provincie Gelderland, de burgemeester van Arnhem en van enkele Belgische gasten is bericht van verhindering ingekomen.

Het spijt de *Voorzitter* te moeten mededelen dat de secretaresse der Vereniging, mej. mr. H. J. D. Revers, wegens ziekte verhinderd is de vergadering bij te wonen.

De *notulen* van de vergadering van 31 mei 1957 (geschrift XXXVII van de Vereniging) worden onder dankzegging aan het secretariaat goedgekeurd.

Vervolgens verzoekt de Voorzitter de heer J. Rothuizen, die vandaag de secretaresse vervangt, het door de secretaresse opgestelde *jaarverslag* (bijlage I) voor te lezen; onder dankzegging aan de secretaresse wordt het jaarverslag goedgekeurd. De Voorzitter stelt de vergadering voor aan mej. Revers een telegram van hulde te zenden, waartoe met algemene instemming wordt besloten.

De penningmeester brengt het *financiële verslag* uit *over 1957* (bijlage II). Ook over dit jaar heeft de Vereniging een overschot; dit is echter ook wel nodig omdat in de nabije toekomst rekening moet worden gehouden met het verschijnen van extra geschriften, nl. de tweede uitgave van het rapport van de Commissie inzake algemene bepalingen van administratief recht en het rapport van de Commissie Waterrecht. Namens de kascommissie brengt de heer Oosterhoff verslag uit: de commissie heeft alles in orde bevonden. Het financieel verslag wordt aanvaard.

Vervolgens behandelt de penningmeester de *begroting voor 1958*. In deze begroting is rekening gehouden met een aanzienlijk bedrag wegens onvoorziene uitgaven, met het oog op de mogelijkheid van het verschijnen van een extra geschrift der Vereniging. Zij sluit met een nadelig saldo van *f* 100,—; doch daaruit valt met het oog op het bijzondere karakter van de post Onvoorzien geenszins te concluderen dat de begroting niet wezenlijk zou sluiten. Er is dan ook geen aanleiding een contributieverhoging te overwegen. De begroting wordt goedgekeurd.

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

De *Voorzitter* dankt de kascommissie, de penningmeester en mej. Van Deventer, die op zo voortreffelijke wijze de penningmeester assisteert, voor hun werk.

Bestuursverkiezing: aan de beurt van aftreden zijn de Voorzitter,

prof. mr. A. M. Donner en de leden mr. E. J. N. M. Bogaerts en prof. mr. A. Kleijn. De heer Bogaerts is herkiesbaar.

Het bestuur beveelt de volgende kandidaten aan (in alfabetische volgorde):

vacature Bogaerts: mr. E. J. N. M. Bogaerts en mr. F. A. Helmstrijd;

vacature Donner (als bestuurslid): prof. mr. J. M. Pieters en prof. mr. W. F. Prins;

vacature Kleijn: dr. W. P. Berghuis en mr. B. Kolff.

Het bestuur geeft voor de vervulling van de vacature van Voorzitter de volgende aanbeveling uit de leden van het bestuur (in niet-alfabetische volgorde):

prof. mr. G. J. Wiarda en mr. Th. A. van Dijken.

Tot leden van het stembureau worden benoemd prof. mr. E. H. s'Jacob en mr. G. Baas.

Bij de uitslag van de stemming blijkt dat zijn uitgebracht in totaal 132 stemmen, te weten:

in de vacature Bogaerts 104 stemmen op de heer Bogaerts, 27 op de heer Helmstrijd en 1 blanco stem;

in de vacature Donner (als bestuurslid): 90 op de heer Prins, 39 op de heer Pieters, 1 op de heer Stellinga en 2 blanco stemmen;

in de vacature Kleijn: 88 op de heer Berghuis, 41 op de heer Kolff en 3 blanco stemmen;

in de vacature van de Voorzitter: 121 op de heer Wiarda, 8 op de heer Van Dijken, 1 op de heer Prins en 2 blanco stemmen.

Tot leden van het bestuur zijn dus gekozen de heren Bogaerts (herkozen), Prins en Berghuis.

Als voorzitter is gekozen de heer Wiarda.

De heren Bogaerts, Prins en Wiarda aanvaarden, op een vraag van de Voorzitter, staande de vergadering hun benoeming. Aan de heer Berghuis zal terzake schriftelijk mededeling worden gedaan. De *Voorzitter* deelt mede, dat de voorzittershamer aan het eind der vergadering zal worden overgedragen.

Terzake van het werkplan van de Vereniging voor 1958 doet de heer *Belinfante* op verzoek van de Voorzitter enige mededelingen over de besprekingen inzake samenwerking met het Instituut voor Bestuurswetenschappen, waarop in het voorgelezen jaarverslag reeds werd gewezen. Er zijn besprekingen gevoerd tussen delegaties van de Vereniging voor Administratief Recht en het Instituut voor Bestuurswetenschappen – te weten namens het Instituut voor Bestuurswetenschappen: prof. Van Poelje en de heer Van der Ham en namens de Vereniging voor Administratief Recht: mej. Revers en de heren Rijpperda Wierdsma en Belinfante –, met het doel op het punt van de internationale contacten die het Instituut voor Bestuurswetenschappen heeft de mogelijkheid van samenwerking te onderzoeken.

Het Instituut voor Bestuurswetenschappen, dat niet alleen de Nederlandse sectie vormt van het te Brussel gevestigde „Institut International des Sciences Administratives", maar ook vrij nauw en veelvuldig contact heeft met nationale instituten en verenigingen in België, Engeland en Duitsland, was van mening dat het gewenst was dat onze Vereniging daarbij werd ingeschakeld om daardoor een bredere basis te scheppen voor het Nederlandse aandeel in deze internationale gedachtenwisseling. Aangezien, zoals uit de opeenvolgende jaarverslagen van onze Vereniging blijkt, onze buitenlandse betrekkingen tot nu toe zeer pover zijn geweest, was het bestuur van mening dat deze mogelijkheid zeker bestudeerd moest worden en het wees de drie reeds genoemde personen uit zijn midden aan om het overleg hierover te plegen met enige vertegenwoordigers van het Instituut voor Bestuurswetenschappen. Dit overleg, dat zowel de vorm als de inhoud van een eventuele samenwerking betreft, is vrij moeizaam op gang gekomen, maar het opent toch perspectieven, van belang zowel uit een oogpunt van buitenlands contact als uit dat van het betrekken van meer leden in het werk van onze Vereniging.

Het Instituut voor Bestuurswetenschappen heeft samenwerking voorgesteld, die zich langs twee wegen zou voltrekken, nl. in een permanente figuur, doordat de Vereniging voor Administratief Recht vertegenwoordigd zal zijn in organen van het Instituut voor Bestuurswetenschappen, èn meer concreet voor bepaalde werkzaamheden, doordat samengewerkt zou worden op het gebied van de geregelde internationale contacten. Hier valt op dit ogenblik te wijzen op de jaarlijkse administratieve dagen met de Belgische zusterinstelling van het Instituut voor Bestuurswetenschappen; op het contact met Duitse bestuursambtenaren in de z.g. „Beamtentagung", die tot nu toe 1 × per twee jaar is gehouden; maar vooral is van betekenis de medewerking aan het Institut International des Sciences Administratives, die het Instituut voor Bestuurswetenschappen verleent; voor de Round Tables en congressen van het I.I.S.A. worden regelmatig nationale rapporten voor de te behandelen wetenschappelijke onderwerpen samengesteld, enz. Ook voor de eerstvermelde conferenties met de Belgen en de Duitsers worden uiteraard de nodige voorbereidingen getroffen, nemen Nederlandse sprekers hun aandeel in de te behandelen onderwerpen, enz.

Samenwerking acht de heer Belinfante zeer wel mogelijk, maar de leden dienen zich te realiseren dat dan wel eens op hen een beroep zal worden gedaan om medewerking te verlenen in de vorm van voorbereiding voor dergelijke internationale bijeenkomsten.

De *Voorzitter* dankt de heer Belinfante voor zijn mededelingen. Hij merkt nog op dat de commissie Waterrecht van de Vereni-

ging dit jaar nog wel nodig zal hebben om haar werk af te maken. De Commissie heeft na enig zoeken nu haar tempo gevonden en werkt gestaag toe op de samenstelling van haar eindrapport.

Bij de *rondvraag* verzoekt de heer *de Boer* te bevorderen, dat voortaan de pre-adviezen wat eerder verschijnen. De *Voorzitter* antwoordt, dat het niet gemakkelijk is ieder ter wille te zijn. De pre-adviseurs hebben hun tijd van voorbereiding nodig; daarna moet nog het nodige worden verricht en ook de leden wensen enige tijd van voorbereiding. De pre-adviezen zijn nu twee weken voor de vergadering verschenen; het bestuur zal ernaar streven die termijn iets te verlengen.

De *Voorzitter* sluit hierna de huishoudelijke vergadering.

BIJLAGE I

JAARVERSLAG VAN DE SECRETARESSE OVER 1957

Wanneer ik dit jaarverslag wederom begin met het congres, dan is dit omdat het houden van een jaarlijks congres voor onze Vereniging – evenals voor andere soortgelijke verenigingen, zoals de Nederlandse Juristen Vereniging – toch eigenlijk het voornaamste middel is, waardoor wij ons doel: de bestudering van het administratief recht, kunnen bereiken. Daarbij zijn de pre-adviezen natuurlijk het belangrijkste: de serie pre-adviezen die sinds de oprichting van de Vereniging in 1939 het licht heeft gezien, is langzamerhand uitgegroeid tot een respectabele bijdrage tot ons Nederlands Administratief Recht. Maar ook de bijeenkomsten als zodanig, het elkaar treffen van vakgenoten, de bijdragen van de in discussie tredende leden en de openingsrede van de voorzitter, zijn toch eigenlijk van grote waarde, en als men eens een verslag van een vroeger congres opslaat – waarin men uiteraard alleen de laatstgenoemde elementen terugvindt – wordt men vaak geboeid door alles wat op zulk een dag aan de orde is geweest.

Ons congres van 1957 dan, dat zoals gewoonlijk in Utrecht werd gehouden, had tot onderwerp „De verhouding van administratieve sancties en straffen" en pre-adviseur waren mr. A. D. Belinfante en mr. A. Mulder. De openingsrede van de voorzitter was ditmaal gewijd aan de nagedachtenis van prof. W. J. Vegting. Prof. Donner liet daarbij het gehele oeuvre van de overleden hoogleraar in het administratief recht de revue passeren en vatte hierbij met name in het oog de daaruit blijkende opvatting over plaats en aard van het administratief recht, meer in het bijzonder over de betrekking tussen administratief recht en privaatrecht. „Zeker in zijn overtuiging en in de resultaten van zijn onderzoek, is hij vanaf 1946 de voorman geworden van de school, die consequent volhoudt dat het privaatrecht het gewone recht is, dat ook geldt voor de overheid, tenzij bijzondere voorschriften van administratief recht daarop inbreuk maken" – aldus de voorzitter over ons overleden bestuurslid, prof. Vegting.

Hoewel het jaarlijkse congres haar voornaamste activiteit is en ook wel een hoogtepunt vormt, tracht de Vereniging op bescheiden wijze ook andere activiteiten te ontplooien. Zoals bekend, wordt af en toe een commissie ingesteld ter bestudering van een bepaald onderwerp, waarvan het nut niet alleen is dat weer een stukje administratief recht wordt bewerkt, maar ook dat het hierdoor mogelijk is wat meer leden actief in het werk van de Vereniging te betrekken. Zo is in 1956, naar aanleiding van de

publikatie van mr. S. J. Fockema Andreae „Tien stellingen van waterrecht", een commissie ingesteld ter bestudering van het waterrecht. Voorzitter is de heer Fockema Andreae, secretaris prof. mr. H. D. van Wijk. Deze commissie, waaromtrent ik in het jaarverslag 1956 enige bijzonderheden mededeelde, is thans zover gevorderd, dat de 4 subcommissies met haar arbeid gereed zijn. De plenaire commissie beraadt zich nu over de samenstelling van haar eindrapport. Wanneer dit gereed zal zijn is nog niet te zeggen.

Het bestuur heeft zich reeds gedurende enige tijd beziggehouden met de vraag of, en op welke wijze, wij zouden kunnen komen tot een tweede druk van het rapport van de commissie ter bestudering van de algemene bepalingen van administratief recht, welk rapport enige jaren geleden als Geschrift XXVIII van onze Vereniging is uitgekomen en dat thans is uitverkocht. De secretaris van de commissie, mr. J. H. van der Meide, is nu bereid gevonden om de inhoud om te werken, zowel naar aanleiding van het behandelde op het aan het rapport gewijde congres, als in verband met de inmiddels verschenen jurisprudentie. Het bestuur is de heer Van der Meide hiervoor zeer erkentelijk, evenals de firma Tjeenk Willink, die bereid is om deze tweede uitgave op zich te nemen. Wij hopen dat de nieuwe uitgave tegen het einde van 1958 klaar zal komen.

Zoals ik in het vorige jaarverslag mededeelde, ontving het bestuur in de loop van 1957 een uitnodiging van het Instituut voor Bestuurswetenschappen om overleg te plegen over de mogelijkheid van enigerlei samenwerking tussen onze twee instellingen op het gebied van de „buitenlandse betrekkingen". Bij het agendapunt „werkprogramma van de Vereniging" zullen hierover nadere mededelingen worden gedaan.

Rest mij nog de gebruikelijke mededelingen over het bestuur en over het ledental. Ons bestuur onderging in 1957 een grote verandering. Er traden drie leden af, nl. mr. Günther, de heer Reinalda en prof. Rijpperda Wierdsma, en er waren nog drie andere vacatures, nl. twee door het overlijden van de heren Vegting en Wierda en één door het niet aannemen van zijn benoeming door de heer Cremers. In de eerste drie vacatures had één herbenoeming plaats, nl. van prof. Rijpperda Wierdsma. Op de vijf andere plaatsen kwamen nieuwe leden, nl. de heren S. O. van Poelje, Th. A. van Dijken, A. Blom, J. Winsemius en S. F. L. baron Van Wijnbergen.

Het aantal leden en donateurs blijft langzaam stijgen. Het aantaal leden kwam op 483; dat der donateurs kwam op 95. Dit lijkt geen vooruitgang vergeleken bij de aantallen van verleden jaar, maar deze blijken te hoog te zijn opgegeven. *H. J. D. Revers*

BIJLAGE II

VERENIGING VOOR ADMINISTRATIEF RECHT

REKENING EN VERANTWOORDING OVER HET JAAR 1957

ONTVANGSTEN		UITGAVEN		
Contributies 1957	ƒ 5.222.—	*Bestuursuitgaven:*		
„ 1956	„ 24.—	bureaukosten	ƒ 219.95	
„ 1958	„ 169.—	telefoon, porti	„ 92.12	
Verkochte geschriften	„ 219.05	reiskosten	„ 54.15	
Rente Spaarbank	„ 206.40			ƒ 366.22
		Algemene vergadering:		
		zaalhuur, koffie, thee, lunch	ƒ 193.60	
		kosten verslag	„ 100.—	
		kosten preadviseurs	—.—	
		reiskosten	„ 34.25	
		oproepingsbrief	„ 60.—	
		diversen	„ 10.—	
				„ 397.85
		Commissie ter bestudering van het Waterrecht, reiskosten, telefoon, porti, tikwerk, stencilwerk enz.		„ 335.59
		Geschriften XXXV, XXXVI en XXXVII		„ 3.901.88
		Inningskosten contributies		„ 13.20
		Saldo		„ 825.71
	ƒ 5.840.45			ƒ 5.840.45

BEGROTING VOOR 1958

Contributies	ƒ 5.250.—	*Bestuursuitgaven:*		
Verkochte geschriften	„ 200.—	bureaukosten	ƒ 300.—	
Rente Spaarbank	„ 210.—	telefoon, porto	„ 150.—	
		reiskosten	„ 100.—	
				ƒ 550.—
Nadelig saldo	„ 100.—	*Algemene vergadering:*		
		convocatie	ƒ 60.—	
		zaalhuur, lunch, koffie en thee	„ 200.—	
		kosten verslag	„ 100.—	
		kosten preadviseurs	„ 100.—	
		reiskosten	„ 50.—	
				„ 510.—
		Commissies		„ 1.000.—
		Propaganda		„ 100.—
		Geschriften		„ 3.500.—
		Onvoorzien		„ 100.—
	ƒ 5.760.—			ƒ 5.760.—

Saldo 1 januari 1957	ƒ 10.751.19
Saldo over 1957	„ 825.71
Saldo per 1 januari 1958	ƒ 11.576.90

IV

SAMENSTELLING BESTUUR

prof. mr. G. J. Wiarda, voorzitter, Wassenaarseweg 170, 's-Gravenhage (1959)
mej. mr. H. J. D. Revers, secretaresse, Paleisstraat 5, 's-Gravenhage (1959)
prof. mr. J. V. Rijpperda Wierdsma, penningmeester, Witte Singel 20, Leiden (1961)
mr. A. D. Belinfante, Westeinde 34, Voorburg (1960)
dr. W. P. Berghuis, burgemeester van Kampen (1962)
mr. A. Blom, Adriaan van Ostadelaan 149, Utrecht (1959)
mr. E. J. N. M. Bogaerts, Bréautélaan 11, Vught (1962)
mr. Th. A. van Dijken, Plein 18a, 's-Gravenhage (1961)
dr. S. O. van Poelje, Stevinstraat 273, 's-Gravenhage (1961)
prof. mr. W. F. Prins, Karel Doormanlaan 35, Utrecht (1962)
dr. J. Winsemius, Kanaalweg 11, Delft (1960)
prof. mr. S. F. L. baron Van Wijnbergen, Groesbeekseweg 232, Nijmegen (1960)

Aanvulling ledenlijst:

Nieuwe leden.

mr. J. J. J. van Agt, 's-Gravenhage; mr. J. J. van Amerom, Zwijndrecht; mr. A. H. Baak, 's-Gravenhage; mr. H. v. d. Brink, Assen; mej. mr. H. M. Carel, Utrecht; W. Doreleyers, Oisterwijk; mr. G. Feenstra, Hengelo; mr. A. G. van Galen, Amsterdam; mr. G. Hubée, 's-Gravenhage; Hoogleraar-directeur van het Instituut voor Privaatrecht, Utrecht; mr. T. J. Jansen Schoonhoven, Leiden; dr. J. J. G. Jansen, Haarlem; dr. H. Kahrel, Amsterdam; mr. T. H. L. Kerkhofs, Nijmegen; mr. W. G. Kloos, Zwolle; mr. H. L. Knaud, Utrecht; J. Kortenoever, Zaandam; mr. P. J. de Loor, Arnhem; prof. mr. J. M. Polak, Wageningen; mr. C. J. Pouwer, Arnhem; T. Renes, Utrecht; Th. H. van Roosmalen, Grootebroek; mej. mr. N. Schaap, Utrecht; mr. M. G. L. van Schouwenburg, Zwolle; mr. J. M. Tobing, Scheveningen; mr. J. Weber, Voorburg; mr. J. Witsen, Voorburg.

Nieuwe donateur:
Gemeentebestuur van Helmond.

GESCHRIFTEN VAN DE VERENIGING VOOR ADMINISTRATIEF RECHT

III	Verslag van de algemene vergadering, 19 Maart 1940	*f* 0,55
V	Verslag van de algemene vergadering, 19 April 1941	„ 0,55
VI	De rechtsgevolgen van formeel onjuiste of onbevoegd genomen (verrichte) besluiten. Prae-adviezen, uitgebracht door Mr A. Kleijn en Mr J. V. Rijperda Wierdsma voor de algem. vergadering op 27 Juni 1942 .	„ 2,25
IX	Verslag van de algemene vergadering, 25 Sept. 1943	„ 0,90
X	Administratieve rechtspraak op economisch terrein. Prae-adviezen, uitgebracht door Mr E. Bloembergen en Mr H. E. R. E. A. Frank voor de algem. vergadering op 29 Maart 1946	„ 1,50
XI	Nietigheid en vernietigbaarheid van beschikkingen. Rapport van de commissie, ingesteld door het bestuur der Vereniging ter nadere bestudering van het onderwerp: De rechtsgevolgen van formeel onjuiste of onbevoegd genomen (verrichte) besluiten en handelingen	„ 0,50
XII	Verslag van de algemene vergadering, 29 Maart 1946	„ 1,25
XIV	Verslag van de algemene vergadering, 13 Juni 1947	„ 1,25
XVI	Verslag van de algemene vergadering, 28 Mei 1948	„ 0,95
XVII	Het administratief recht in de grondwet. Prae-adviezen, uitgebracht door Mr S. J. Fockema Andreae en Prof. Mr D. Simons voor de algemene vergadering op 13 Mei 1949	„ 1,—
XVIII	Verslag van de algemene vergadering, 13 Mei 1949	„ 1,25
XIX	Het begrip 'algemeen belang' in de verschillende onderdelen van het administratief recht. Prae-adviezen, uitgebracht door Dr S. O. van Poelje en Prof. Mr C. H. F. Polak met een nota van Prof. Dr F. de Visschere voor de algemene vergadering op 19 Mei 1950	„ 2,90
XX	Verslag van de algemene vergadering, 19 Mei 1950	„ 1,50
XXI	Verhoogde rechtsbescherming Verslag van de algemene vergadering, 19 October 1950, ter bespreking van het Verslag van de Commissie De Monchy . .	„ 1,50
XXII	De voorwaardelijke beschikking. Prae-adviezen, uitgebracht door Mr H. Fortuin en Mr A. J. Hagen voor de algemene vergadering op 18 Mei 1951	„ 1,90
XXIII	Verslag van de algemene vergadering, 18 Mei 1951	„ 1,50
XXIV	Algemene beginselen van Behoorlijk Bestuur. Prae-adviezen uitgebracht door Prof. Dr I. Samkalden en Prof. Mr G. J. Wiarda voor de algemene vergadering op 30 Mei 1952	„ 2,90

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

XXXVII De verhouding van administratieve sancties en straffen.
Verslag van de algemene vergadering gehouden te Utrecht op 31 mei 1957 . . . . . „ 1,50

XXXVIII De overgang van rechten en verplichtingen uit administratieve rechtsbetrekkingen.
Preadviezen uitgebracht door Mr. J. Korf en Mr. L. G. van Reijen voor de algemene vergadering op 16 mei 1958 . . . „ 3,50

Wetgevingstechniek

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

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