GESCHRIFTEN VAN DE VERENIGING VOOR ADMINISTRATIEF RECHT

XXXV

HET GEBRUIK MAKEN VAN BURGERRECHTELIJKE VORMEN BIJ DE BEHARTIGING VAN OPENBARE BELANGEN

VERSLAG VAN DE ALGEMENE VERGADERING GEHOUDEN TE UTRECHT OP 18 MEI 1956 TER BEHANDELING VAN DE PRE-ADVIEZEN VAN

DR. B. DE GOEDE

EN

DR. M. TROOSTWIJK

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

HET GEBRUIK MAKEN VAN BURGERRECHTELIJKE VORMEN BIJ DE BEHARTIGING VAN OPENBARE BELANGEN

GESCHRIFTEN VAN DE VERENIGING VOOR ADMINISTRATIEF RECHT

XXXV

HET GEBRUIK MAKEN VAN BURGERRECHTELIJKE VORMEN BIJ DE BEHARTIGING VAN OPENBARE BELANGEN

VERSLAG VAN DE ALGEMENE VERGADERING GEHOUDEN TE UTRECHT OP 18 MEI 1956 TER BEHANDELING VAN DE PRE-ADVIEZEN VAN

DR. B. DE GOEDE

EN

DR. M. TROOSTWIJK

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

INHOUD

I. *Beraadslaging over de preadviezen* 7
Prof. mr. A. M. Donner (Inleiding) 7
Mr. J. G. Steenbeek 10
Mr. M. Bosboom 12
Prof. mr. C. H. F. Polak 13
Mr. L. F. V. Keijzer 19
Mr. L. J. Schippers 21
Mr. L. R. J. ridder van Rappard 23
H. R. Heerema 27
Drs. J. W. J. toe Water 31
Prof. dr. G. A. van Poelje 33

Antwoorden preadviseurs
Dr. B. de Goede 37
Dr. M. Troostwijk 40
Prof. mr. A. M. Donner (Slotwoord) 45

II. *Verslag van de huishoudelijke vergadering* 46
Bijlage I. Jaarverslag over 1955 49
Bijlage II. Rekening en verantwoording over 1955 en begroting 1956 51

III. *Samenstelling Bestuur; aanvulling ledenlijst* 53

I

BERAADSLAGING OVER DE PRE-ADVIEZEN

UITGEBRACHT DOOR DR. B. DE GOEDE EN DR. M. TROOSTWIJK

De voorzitter, *prof. mr. A. M. Donner,* wijst erop dat het onderwerp van vandaag niet van actualiteit is ontbloot. Hoewel de vragen in hoeverre gebruik van burgerlijk recht door het openbaar bestuur geoorloofd is en naar welke normen allerlei bestuurshandelingen moeten worden beoordeeld, niet nieuw zijn, juist in deze tijd dringen zij zich met groter kracht aan onze aandacht op.

Dit is geen verschijnsel dat zich alleen in Nederland voordoet. Wanneer wij naar de landen kijken die hun rechtscultuur met ons gemeen hebben, dan zien wij hetzelfde. Het meest markant is dat wel in Frankrijk, het land waar de onderscheiding van droit administratif en droit privé met de grootste consequentie is uitgebouwd en waar het recht dan ook voor wijzigingen het meest gevoelig is geworden.

Het is bekend, hoe de grootmeesters van de 19e eeuw, Aucoc, Laferrière e.a. de vraag of een bepaalde handeling door het droit administratif dan wel door het droit privé werd beheerst, beantwoorden aan de hand der onderscheiding tussen „actes d'autorité" en „actes de gestion". De werkzaamheid „d'autorité" vond men, zo werd gesteld, dáár waar bevelend werd opgetreden met wet, reglement en beschikking. Juist die bevoegdheid tot heersen plaatste het bestuur, omdat zij bij een particulier nooit gevonden werd, buiten het gemeen recht. Maar waar het bestuur optrad op dezelfde wijze als een willekeurig particulier, die zijn eigendom beheert, daar had men dan de „acte de gestion". Het is een onderscheiding, die wij in Nederland hebben gekend, wanneer in de jurisprudentie en daarbuiten telkens werd gevraagd of de overheid nu optrad als zodanig dan wel op voet van gelijkheid met particulieren verkeerde.

Reeds Duguit heeft tegen die onderscheiding geopponeerd met zijn betoog dat de onderscheiding wel zeer vaag was en aan de werkelijkheid te kort deed. In zijn „Transformations du droit public" heeft hij aangewezen hoe op het eind van de vorige eeuw de behoeften, waarin men van de Overheid voorziening verwachtte, zich hebben uitgebreid en gewijzigd – een voorziening die dan werd geboden door middel van de „services publics".

Zolang de roeping van de staat vooral werd gezien in het organiseren en onderhouden van de defensie, de politie en de justitie, was de aard van deze diensten zeer wel te verzoenen met het onderscheid tussen acte d'autorité en acte de gestion. Ging men eenmaal ook de zorg voor het onderwijs, de armenzorg, het vervoer, de voorziening met gas, water en elektriciteit tot het normale bestuur rekenen, dan treft daarin helemaal

niet als meest karakteristieke trek het bevelen en de gezagsoefening, maar de plicht tot nuttig en doelmatig arbeiden. Maar ook voor deze nieuwe werkzaamheden waren de beginselen van het droit administratif van belang en het ging er dus om ook deze onder het bijzondere regime van dat recht te brengen. Zo werd de onderscheiding van actes d'autorité en de gestion allengs vervangen door die tussen de activiteiten „de service public" en de overige. Men gaat aannemen dat het de bijzondere behoeften van de openbare dienst zijn, welke de grond opleveren voor een afzonderlijk recht en niet meer zozeer het bestaan van bevelsbevoegdheden. In dat verband worden dan b.v. genoemd de behoefte aan continuïteit, de noodzaak zich voortdurend aan te passen aan de verandering der omstandigheden en de eis, dat de behartigde openbare belangen genoegzaam zullen prevaleren over allerlei particuliere aanspraken en rechten.

De „école du service public" heeft in de persoon van schrijvers als Duguit, Jèse en laatstelijk Bonnard de wetenschap van het administratief recht sterk beïnvloed. Niet alleen de wetenschap trouwens, maar ook de jurisprudentie van de Conseil d'Etat. Aanknopend bij een reeds oudere uitspraak van het Tribunal des Conflits – de instantie, die bevoegdheidsgeschillen tussen de administratieve en de gewone rechter beslist en daarmede ook de lijn trekt tussen de gebieden, waar droit administratif en droit privé zullen gelden – het arrêt Blanco van 1873, is vooral in het begin van deze eeuw bij een reeks van uitspraken, die begint met het arrêt Terrier 1903 het begrip van de service public tot het criterium verheven, dat over de vraag naar het toe te passen recht beslist.

Daarbij werd wel aanvaard, dat een openbare dienst zich voor de uitoefening van zijn taak ook van burgerrechtelijke vormen kon bedienen, maar wanneer de bedoeling daartoe niet duidelijk bleek, werd aangenomen dat men had te maken met een contrat administratif, met ambtenaren en geen arbeidscontractanten, en werd de aansprakelijkheid voor onrechtmatige daden dan ook beheerst door de ongeschreven regels van het administratief recht, niet door die van het burgerlijk recht.

Zo werden droit administratif en service public als het ware synoniemen. Bonnard gaat zover dat hij het hele bestuur karakteriseert als „un ensemble de services publics". Weliswaar heeft een schrijver als Hauriou zich daartegen steeds verzet en betoogt deze, b.v. in de voorrede voor de elfde druk van zijn Précis (1926), dat de school van Duguit ten onrechte het element van de puissance public geheel elimineert en dat dit element toch altijd nog de eerste rol blijft vervullen vóór het begrip „service public", waaraan hij slechts betekenis toekent „au second plan". Maar deze kritiek heeft meer invloed gehad op de filosofen dan op de schrijvers van handboeken en de leden van de Conseil d'Etat.

Thans bevinden wij ons echter reeds jaren in de crisis van het begrip service public. Zoals eenmaal de begrippen puissance publique en „autorité" werden achterhaald door de ontwikkeling der bestuurswerkelijk-

heid, zo vergaat het thans het begrip „service public". Het gaat in de praktijk vervagen. Onder een overwegend liberaal bestel bleef het aantal openbare diensten beperkt en de onderscheiding tussen deze diensten en allerlei particuliere ondernemingen voldoende duidelijk om het te kunnen bevatten. De P.T.T., de spoorwegen, de z.g. openbare nutsbedrijven, de instellingen der sociale verzekering e.d. dragen toch wel zozeer een eigen stempel, dat men ze met een particuliere onderneming niet licht verwart. Zij hebben als regel een monopoliepositie, opereren met en op het publiek domein en zijn aan organisatievormen onderworpen, die met de traditionele bestuursorganisatie veel overeenkomst vertonen.

Frankrijk echter beleeft dezelfde verschijnselen, die ons nu langzaamaan zoal niet vertrouwd, dan toch bekend zijn. In de eerste plaats de vermenigvuldiging van allerlei overheidsondernemingen met een economische doelstelling. In de tweede plaats de met het eerste verschijnsel dikwijls nauw samenhangende inschakeling van particuliere organisaties en personen bij de behartiging van openbare belangen. Naast de publieke onderneming komt de semi publieke op en meer en meer grijpt men dáár zo goed als bij ons naar de privaatrechtelijke organisatievorm voor diensten, die toch naar hun bestemming te oordelen als openbaar zouden zijn te kwalificeren.

Niet alleen breidt het aantal openbare diensten en bedrijven zich voortdurend uit; onder die uitbreiding gaan de tot nog toe karakteristieke trekken van de service public vervagen. Zij hebben lang niet altijd een monopoliepositie, maar zijn dikwijls juist bedoeld om met private ondernemingen te concurreren. En om die concurrentie vol te kunnen houden moet meer en meer naar de burgerrechtelijke vormen worden gegrepen.

Naarmate de staat zijn werkzaamheid uitbreidt, gaat hij er ook niet meer toe over om bepaalde functies zelf ter hand te nemen, maar tracht zijn doel te bereiken door samenwerking met of beïnvloeding van bestaande particuliere organisaties en instellingen. Behoort b.v. een beroepsorganisatie of een bedrijfsorganisatie (in Frankrijk hebben zij géén verordenende bevoegdheid!) onder de heerschappij van het droit administratif te vallen?

Kortom de demarcatielijn tussen service public en niet-service public vervaagt. En in wat men dan toch nog wel als service public wil erkennen dringt het burgerlijk recht hoe langer hoe meer door, zo goed als anderzijds instellingen en bedrijven die, omdat ze de hoedanigheid van service public niet worden geacht te bezitten, onder de heerschappij van dat recht staan, toch in sommige opzichten onder het regime van het droit administratif worden gebracht.

In het aangezicht van deze ontwikkeling heeft men het begrip „service public" niet laten vallen. Tot in de jongste uitspraken van de Conseil d'Etat keert het telkens weer terug, maar het wordt op een andere wijze gehanteerd. Thans is het niet meer voldoende, dat een bepaalde

functie kan worden gekenmerkt als service public om haar integraal onder de regel van het droit administratif te brengen. Het is wel een voorwaarde, maar zij is niet beslissend, want daarna wordt dan onderzocht in hoeverre deze functie nu de toepassing van de „règles exorbitantes du droit administratif" behoeft. Waar dat niet nodig blijkt, wordt vooral ten aanzien van de z.g. services publics industriels ou commerciaux de toepasselijkheid van privaatrecht en daarmede de onbevoegdheid van de administratieve rechter aangenomen.

Zo keert men dus met zijn onderzoek naar de behoefte aan règles exorbitantes weer enigermate terug naar het verlaten criterium, het gebruik van de „puissance publique". Bevredigend is dit alles in genen dele. Slag op slag bestaat onzekerheid welk recht van toepassing en welke rechter competent is. De eenmaal zo klare en gemakkelijk te hanteren onderscheiding wordt uitermate subtiel en moet hier en daar wel het gevoel van willekeurigheid oproepen. Met zoveel andere zaken gaat zo ook het droit administratif in deze tijd in de smeltkroes en in welke gedaante het eruit zal komen – of het er ooit uit zal komen? – valt niet te voorspellen.

Spreker heeft dit verhaal niet gehouden om het als voorbeeld aan ons eigen bestuursrecht te tonen. Maar ieder van ons herkent in de beknopte schets trekken, die hem bekend voorkomen.

Ons rechtsstelsel is het Franse niet en wij zullen ons voor andere klippen hebben te hoeden, dan waar men dáár tussendoor poogt te laveren. Maar wat er duidelijk uit blijkt, is dat de vragen die hier vandaag aan de orde zijn een achtergrond hebben van Europese omvang. Het gaat hier om een nieuwe plaatsbepaling van het bestuursrecht. Wat is van dat recht het wezen, wat is daarvan de rechtvaardiging? Omdat wij over het antwoord op die vragen in het onzekere zijn, daarom staan wij óók zo aarzelend tegenover het onderwerp van vandaag.

Mr. J. G. Steenbeek verklaart dat de preadviezen hem weer eens het besef hebben bijgebracht, hoe moeilijk het is in de materie, die thans onderwerp van bespreking is, duidelijk de hoofdlijnen te zien. Hij vindt deze werkstukken reeds daarom zo belangrijk omdat zij allerlei punten de revue laten passeren, waarover nog veel zal moeten worden gedacht en gesproken.

Toch mist spreker de uitwerking van een onderwerp waaraan de eerste preadviseur meer terloops aandacht schenkt, en waaraan de tweede preadviseur helemaal voorbijgaat. Hij bedoelt hier de sector van het „economisch ordeningsrecht" dat tegenwoordig zo'n ontzaglijke groei doormaakt en waarin men, voor zover hij kan zien, zo'n moeite heeft zijn eigen tradities op te bouwen. Spreker verklaart bepaald geen deskundige op dit gebied te zijn en zich dan ook de reserve van de preadviseurs heel wel te kunnen indenken. Maar, wanneer door mr. Belinfante en prof. Van der Grinten e.a. in S.E.W. zwaar gediscussieerd wordt over Bedrijfsorganisatie en Standaardcontracten zitten wij, aldus mr. Steenbeek,

toch midden in vragen, als waarop de preadviezen betrekking hebben. Spreker gelooft, dat men niet moet vergeten, dat dit deel van ons positief recht in zijn ontwikkeling in belangrijke mate thuis hoort onder de vlag van het administratief recht of bestuursrecht. Hij heeft het gevoel, dat het in onze vereniging tot dusverre misschien wat te weinig aandacht krijgt.

De preadviezen zelf geven, naar de mening van mr. Steenbeek, overigens ruimschoots reden tot overpeinzing.

1. De definitie van het begrip openbaar belang. (bladzijde 9–10)

In het T.V.O. heeft de heer Hagen op dit stuk reeds enig commentaar geleverd, dat spreker geheel onderschrijft. Hij zou daaraan nog willen toevoegen, dat de omschrijving hem doet denken aan een cirkelredenering: Een belang is openbaar belang, omdat de overheid het aan zich trekt en de overheid trekt het belang aan zich, omdat het een openbaar belang is. Maar misschien ziet hij dit verkeerd?

Afgezien hiervan lijkt een dergelijke definitie weinig houvast te bieden. Wat de overheid steeds doet is openbaar belang behartigen. Maar dit is de taak. Wat die taak materieel omvat wordt daardoor niet aangegeven. De vraagstelling van de preadviseurs had dan ook, als men het zo stelt, z.i. beter kunnen luiden: Het gebruik maken van burgerrechtelijke vormen bij de vervulling van de overheidstaak. Dan zou men tenminste niet de illusie hebben een materiële omschrijving te geven van die taak.

2. Overigens ziet spreker nog meer vragen op dit punt. Op bladzijde 9 treft de volgende uitspraak:

„Het feit, dat enig belang ook heel goed thuis zou zijn in particuliere handen, verandert de omstandigheid niet, dat het in handen der overheid een *openbaar* belang is. Wanneer twee hetzelfde doen, is het nog niet hetzelfde."

In handen van de particulier is dat dus iets anders, dus geen openbaar belang. Hoe moet men hiermede de mededelingen op bladzijde 32 rijmen, waarin vermeld worden private personen in privaatrechtelijke organisaties, die een openbaar belang behartigen?

3. En dan de door mr. Hagen reeds bestreden poging, op bladzijde 39 ondernomen, om bij de behartiging van openbare belangen de ontbindende voorwaarden te laten optreden, wanneer het gaat om het slaken van privaatrechtelijke banden. Men leert op bladzijde 10, dat wat de overheid doet, is het behartigen van openbare belangen. Wanneer dus de overheid een privaatrechtelijke binding aangaat, is dat ter behartiging van een openbaar belang. Hoe kan nu het openbaar belang een excuus zijn om banden, aangegaan in het openbaar belang, nu weer te doorbreken? Als spreker het goed ziet is hier echter niet de tegenstel-

ling openbaar belang tegenover een misschien minder zwaarwichtig openbaar belang aan de orde, doch veeleer de vraag, in hoeverre toepassing van publiekrechtelijke regelingen mogelijk is wanneer daardoor privaatrechtelijke verbintenissen hun kracht moeten verliezen.

Over het tweede preadvies maakt spreker een opmerking betreffende de rubricering op de bladzijden 61 e.v. Hij is niet geheel overtuigd, dat de rubrieken a, b, c, f en i veel eerder helpen. Alle houden op de keper beschouwd in, dat het inslaan van de privaatrechtelijke weg geoorloofd is, wanneer de wet of haar strekking zulks niet verbiedt. Zijn reactie was onmiddellijk: ja natuurlijk. Als het niet verboden is, mag het. Hier zit men dan weer in de vraag wannéér het nu mag. Maar die vraag betreft een algemene moeilijkheid, zoals de heer Troostwijk zelf tevoren uiteenzet. En daarbij verheldert de gevolgde detaillering het inzicht niet.

Aan de rubriek *d* ziet spreker ook niets bijzonders; in het algemeen toch zal de overheid bij de behartiging van bepaalde belangen kunnen overstappen op de publiekrechtelijke vorm, wanneer zij tot publiekrechtelijke regeling bevoegd is. De enige moeilijkheid, die hij hier ziet bestaat wanneer het overstappen zou gaan ten koste van privaatrechtelijk belanghebbenden en daarover is in de preadviezen reeds het nodige geschreven.

Mr. M. Bosboom betuigt zijn instemming met hetgeen preadviseur dr. De Goede op bladzijde 42 tot en met 44 van zijn preadvies heeft gezegd over de consequenties van het gebruik van privaatrechtelijke organisatievormen door de overheid. Dr. De Goede brengt in dit hoofdstuk enige gevallen te berde, waarin de overheid de privaatrechtelijke organisatievorm heeft gekozen, omdat zij daartoe gewichtige redenen aanwezig acht, doch de consequenties hiervan niet volledig erkende. Spreker denkt hier b.v. aan de gememoreerde casus, waarin de Kroon heeft uitgemaakt, dat de portier van de Stichting Haagse sport- en speelterreinen ambtenaar is in de zin van artikel 25, lid 1, sub g der gemeentewet, zodat ook zijn echtgenote krachtens het derde lid van dat artikel van het raadslidmaatschap is uitgesloten. Hoewel spreker rechtsverfijning, welke naar zijn mening de Kroon in casu heeft toegepast, in het algemeen zeer toejuicht, meent hij, dat in dit geval toch te ver is gegaan, omdat hier ingegaan is tegen de honorering van opgewekt vertrouwen, dat hem een belangrijker goed toelijkt. Om te ontkomen aan de consequenties van de gekozen privaatrechtelijke vorm is zelfs in één der gevallen, die dr. De Goede noemt, een beroep gedaan op de geschiedenis van de totstandkoming van een N.V. Spreker meent, dat dit beroep toch wel erg ver gaat tegenover private personen. Dat opgewekt vertrouwen niet beschaamd mag worden, is niet alleen een civiel-rechtelijk beginsel, doch een algemeen geldend beginsel. Het is de grondslag van alle menselijk verkeer. Vindt dus de overheid reden om de privaatrechtelijke organisatievorm te kiezen, laat zij dan in haar overwe-

gingen ook de vraag betrekken, welke verdere consequenties dit heeft. Laat zij echter, aldus spreker, als zij eenmaal gekozen heeft, de consequenties van haar keus aanvaarden, zolang dit niet bepaald ongewenst wordt. Immers het gewekte vertrouwen dient zo min mogelijk beschaamd te worden.

Prof. mr. C. H. F. Polak zegt dat toen de heer De Goede hem gistermiddag opbelde met de nare mededeling dat zijn esculaap hem met onmiddellijke ingang naar zijn bed had verwezen, zijn anders zo vrolijke stem wat somber klonk. Zijn voornaamste vrees was, dat men hier zou denken, dat hij bang was geworden en zijn preadvies niet durfde komen verdedigen. Met volle overtuiging heeft spreker getracht hem deze gedachte uit het hoofd te zetten. Ieder die hem kent zal weten dat hij niet bepaald bang is voor een gezelschap als dit en ieder die hier aanwezig is, of liever gezegd, ieder die de preadviezen heeft gelezen, zal wel met spreker eens zijn dat men niet beducht behoeft te zijn om een geschrift als dat van de heer De Goede te verdedigen. Hij kon ermee voor den dag komen. Voor zijn mede-preadviseur geldt trouwens hetzelfde. Sprekers eerste indruk na lezing der preadviezen was tenminste, dat Groningen en Utrecht althans één ding met Leiden gemeen hebben – een uitstekende gemeentesecretaris. Sprekers tweede indruk was: wat is dit onderwerp toch bijzonder moeilijk, nog moeilijker dan wij reeds wisten. De heren hebben echter ook wel heel wat overhoop gehaald. De heer De Goede brengt in de laatste regels van zijn preadvies de moeilijkheden terug tot de vraag naar de verhouding tussen privaat- en publiekrecht, welke verhouding hij dan – prof. Polak bekent tot zijn verbazing – omschrijft als een soort publieke dame, die nog enige private neigingen heeft overgehouden. De heer Troostwijk weet in dit preadvies over de burgerrechtelijke vormen zelfs een pleidooi in te lassen om de grote steden met meer dan één burgemeester uit te rusten. Spreker voelt meer voor het standpunt van de burgemeester van deze stad, die niet schroomde dezer dagen nog een tweede, meer privaatrechtelijk, burgemeesterschap op zich te nemen, n.l. dat van de studentenstad Persepolis. Spreker lokt niet een versterking van het benoemde tegenover het verkozen element in het gemeentebestuur. Als de grote gemeenten meer burgemeesters krijgen, dan zullen wij ongetwijfeld zien dat elke zuil zijn eigen burgemeester moet hebben. Laten wij dergelijke combinaties voorlopig maar aan Buitenlandse Zaken overlaten.

Nu de preadviseurs hun taak zo breed hebben opgevat, mag spreker zich wellicht ook een opmerking veroorloven, die niet onmiddellijk de materie zelf raakt, maar daarvoor toch wel van belang is. Het komt hem nl. voor dat de beide heren geneigd zijn uit sommige arresten van de Hoge Raad meer te halen dan daaruit mag worden afgeleid. Door de toeneming van de regelingen en de bemoeiingen van de overheid neemt ook het aantal gevallen toe, waarin niet in een strafgeding, maar in een civiele procedure de geldigheid van een verordening of soortgelijke

wettelijke regeling aan de orde komt. Loopt een strafzaak over zulk een verordening, dan geeft een uitspraak van de Hoge Raad inderdaad houvast, omdat deze in strafzaken ook ambtshalve een vonnis of arrest moet casseren, indien dit in strijd is met de wet. De Hoge Raad moet dus dan zelfs ambtshalve over de verbindende kracht van de verordening oordelen. In burgerlijke zaken echter is de Hoge Raad in beginsel gebonden aan de cassatiemiddelen; hoever die gebondenheid nu precies gaat, is een moeilijke en nog niet voldoende onderzochte kwestie. Het lijkt wat raar dat het College een met de wet strijdige verordening zou moeten toepassen, als de geldigheid ervan niet is betwist, maar dit is toch wel het juiste uitgangspunt, al wordt de zaak minder eenvoudig, als – gelijk regel is – art. 48 Rv. in het cassatiemiddel is aangehaald.

Enige arresten, in de preadviezen genoemd, zijn nu juist gewezen in burgerlijke zaken, waarin niet alle argumenten tegen de geldigheid van de toegepaste verordening zijn aangevoerd en dan ook door de Hoge Raad niet zijn beoordeeld.

De heer De Goede noemt terloops op bladzijde 49 een arrest van 6 november 1953, waarin het ging om een verordening van een bedrijfschap, waarvan de uitvoering was opgedragen aan een stichting, de Bakkerijstichting. Het beroep op de ongeldigheid faalde, maar er was niet uitdrukkelijk aangevoerd dat zulk een opdracht in strijd was met de wettelijke bepaling, welke de voorzitter van het Bedrijfschap met de uitvoering van de verordeningen van dat lichaam belast. Wie zich nu herinnert, dat gemeentelijke verordeningen plegen te sneuvelen, zodra de uitvoering ervan wordt opgedragen aan een ander orgaan dan de gemeentewet met de uitvoering daarvan belast, zal toch aarzelen uit dit ene arrest af te leiden, dat de openbare lichamen en zelfs de gemeentelijke lichamen thans in het algemeen wel bevoegd zouden zijn andere dan de daartoe door de wet aangewezen organen met de uitvoering van hun verordeningen te belasten. Zo zegt de heer Troostwijk op bladzijde 54, dat de Hoge Raad een strafverordening geldig acht, die verplicht gronden te gebruiken overeenkomstig de regels, gegeven in de bij een uitbreidingsplan behorende bebouwingsvoorschriften. Ook in deze civiele procedure was echter in cassatie niet met zoveel woorden strijd met artikelen van de Woningwet gesteld; het is dan ook nog niet zeker dat de Hoge Raad een dergelijke verordening niet strijdig acht met de Woningwet, zulks te minder omdat de A.G. Eggens zulk een strijd aanwezig achtte.

Nu spreker het toch over de interpretatie van arresten heeft, veroorlooft hij zich nog op te merken, dat de 2e preadviseur op bladzijde 62 z.i. veel te veel waarde hecht aan het daar besproken arrest van 20 februari 1953. Op dat arrest bouwt hij de stelling dat als er een publiekrechtelijke heffingsregeling bestaat, de administratie niettemin vrij is langs privaatrechtelijke weg haar doel te bereiken. Deze stelling is niet al te duidelijk: wat is dat doel van een heffingsregeling? Doorgaans alleen maar het krijgen van inkomsten. Het lijkt hem echter niet twijfelachtig, dat

als de overheid krachtens een algemene regeling belasting heft, zij die niet ter zijde mag stellen door via akkoordjes geld te gaan innen. De eerste preadviseur haalt dan ook een arrest van de Hoge Raad aan, waarin werd beslist dat niet bij overeenkomst het buiten toepassing blijven van een gemeentelijke belastingverordening kan worden bedongen. In het arrest van 1953 ging het om een regeling, waarbij aan de directeur-generaal van de prijzen de bevoegdheid was gegeven om daarvan afwijkende voorschriften te geven; de Hoge Raad besliste toen alleen dat, nu de Directeur-generaal zulk een afwijkende regeling voor een bepaalde groep van personen had vastgesteld, hij daarna nog wel eens voor een bepaalde persoon uit die groep een afwijkende regeling mocht treffen. Het college liet daarbij uitdrukkelijk in het midden, of in dat geval sprake was van een overeenkomst. De A.G. Langemeijer had in dezelfde zin geconcludeerd hoewel hij heel duidelijk uitsprak dat in het algemeen afwijking bij overeenkomst van een van overheidswege vastgestelde regeling ontoelaatbaar is te achten, waarbij hij wees op artikel 78 der Grondwet, dat over de dispensatie van wetten en algemene maatregelen van bestuur handelt. Als er een heffingsverordening is, dan staat het aan de overheid niet vrij, in afwijking daarvan nog eens handjeplak te gaan spelen.

Als laatste opmerking over de cassatie wijst prof. Polak erop, dat het ook daarvoor verschil kan maken, of de overheid een aangelegenheid privaat- dan wel publiekrechtelijk regelt. Zo kan, als het gaat om een verordening en de toepassing daarvan, de uitlegging van die verordening door de Hoge Raad in cassatie worden beoordeeld en getoetst; als het gaat om een overeenkomst is de uitlegging een feitelijke kwestie, waarover de cassatierechter niet heeft te oordelen. Zelfs als een gemeente algemene regels vaststelt over de voorwaarden waarop zij met het publiek contracten wil afsluiten, behoren die algemene regels momenteel nog niet tot de voorschriften over welker schending in cassatie kan worden geklaagd. Anderzijds kan de wijze waarop een gemeente uitvoering geeft aan een contract, door de rechter, ook door de Hoge Raad, volledig worden getoetst aan de eisen van de goede trouw. Ten aanzien van de toepassing van een verordening is de burgerlijke rechter veel terughoudender, althans als deze het uitvoerend gezag niet aan vaste normen bindt.

Het was sprekers bedoeling geweest hier nog enige opmerkingen te maken over en tegen enkele hoofdstellingen van de eerste preadviseur, maar nu wij hem hier moeten missen, meent hij deze achterwege te moeten laten. In plaats daarvan brengt hij iets te berde, waarover in de beide preadviezen, hoe inhoudrijk ze ook zijn, enigszins tot zijn spijt het stilzwijgen wordt bewaard. Dat is de vraag in hoever het nieuwe burgerlijk wetboek van invloed kan zijn op de materie waarmede wij ons vandaag bezig houden. En dan wijst hij erop, dat in de inleidende titel van dit wetboek, van welke titel de behandeling zich reeds in een vergevorderd stadium bevindt, bepalingen voorkomen die voor deze materie

van belang kunnen zijn. In het bijzonder geldt dat voor artikel 9, dat luidt als volgt:

Een bevoegdheid, die iemand krachtens het burgerlijk recht toekomt, mag niet worden uitgeoefend in strijd met de geschreven of ongeschreven regels van het publieke recht.

Blijkens de toelichting bedoelt deze bepaling alleen vast te leggen, wat volgens de ontwerper thans geldend recht is. Zij beoogt dus in genen dele wijziging te brengen in de huidige rechtspraak van de Hoge Raad, volgens welke de uitoefening van door de wet gegeven burgerrechtelijke bevoegdheden bij verordeningen van lagere wetgevers wel kan worden beperkt, maar dergelijke bevoegdheden niet bij verordening geheel kunnen worden opgeheven. Spreker is er echter niet gerust op, dat de bepaling niet ook in andere zin kan worden uitgelegd. Indien een verordening in enkele speciale gevallen ertoe leidt, dat de uitoefening van een burgerlijk recht geheel onmogelijk wordt gemaakt – men denke b.v. aan een gemeentelijk plantverbod, terwijl iemand op een berm een z.g. pootrecht heeft –, dan is die verordening wel degelijk geldig, maar dan wordt zij in zo'n speciaal geval door de burgerlijke rechter buiten toepassing gelaten. Artikel 9 laat echter de redenering toe, dat de uitoefening van zulk een recht als strijdig met een geldige geschreven regel achterwege moet blijven.

Onder invloed van het proefschrift van mr. G. J. Wiarda leert men voorts tegenwoordig, dat een overeenkomst waarbij de overheid zich heeft verbonden een publiekrechtelijke bevoegdheid wel, niet of slechts op een bepaalde wijze te zullen uitoefenen, haar niet belemmert om toch van die bevoegdheid zodanig gebruik te maken als naar haar oordeel het algemeen belang eist, maar dat als in strijd met zulk een overeenkomst wordt gehandeld, de overheid verplicht is tot schadevergoeding.

Zal deze verplichting tot schadevergoeding nog wel erkend kunnen worden als de wet zelf zegt, dat burgerrechtelijke bevoegdheden niet mogen worden uitgeoefend in strijd met de geschreven of ongeschreven regels van het publieke recht? Men zou ten slotte ook in dat artikel 9 kunnen lezen, dat de overheid zelf bij gebruikmaking van haar civielrechtelijke bevoegdheden zich moet houden aan de regels van publiekrecht met inbegrip van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Ook dit, op zich zelf wellicht heel redelijk beginsel, heeft echter de maker niet voor ogen gestaan. Spreker gelooft dan ook dat deze bepaling, gelijk sommige kamerleden opmerkten, er een is waarvan de gevolgen niet te overzien zijn en dat zij veel beter achterwege kan blijven.

Een tweede bepaling, voor onze materie van belang, die echter naar sprekers mening veel aantrekkelijker is, is de nieuwe regel, welke de z.g. undue influence in ons rechtsstelsel invoert. Niet slechts geweld, bedrog en veelal ook dwaling, maar ook misbruik van omstandigheden zal een rechtshandeling vernietigbaar maken (art. 3.2.10). Misbruik van omstandigheden is aanwezig, wanneer iemand daardoor een ander tot een bepaalde

voor hem nadelige rechtshandeling heeft bewogen. Is de benadeling onevenredig groot en is de noodtoestand, afhankelijkheid, lichtzinnigheid, abnormale geestestoestand of onervarenheid van de benadeelde bewezen, dan wordt misbruik van omstandigheden vermoed. Men heeft hier wel degelijk ook gedacht aan gevallen, waarin een monopoliehouder misbruik maakt van zijn monopolie ten koste van degenen die zijn diensten niet kunnen missen. In de preadviezen zijn diverse gevallen genoemd, waarin de overheid burgers wist te bewegen tot het aangaan van voor hen nadelige contracten. Niet genoemd is het abattoir-arrest. Spreker bedoelt dat van 4 januari 1935. Volgens een verordening op het Amsterdamse abattoir kan de directeur van dit slachthuis bezoekers boeten opleggen; zij hebben dan beroep op Burgemeester en Wethouders. Als dit college de boete handhaaft en de betrokkene betaalt niet, dan wordt hem de toegang tot het abattoir en daarmee veelal praktisch de uitoefening van zijn beroep ontzegd. De Hoge Raad heeft dit boetesysteem geldig geacht, althans een vordering tot teruggave van een betaalde boete afgewezen, omdat degene die haar betaald had, geacht moest worden deze vrijwillig te hebben voldaan en de wilsovereenstemming gelegen in de betaling van de boete om andere maatregelen af te wenden en de aanvaarding van die betaling door de gemeente op deze voet terugvordering uitsloot. De gedachte is dus dat de gemeente, evenals iedere eigenaar van een gebouw, mag bepalen wie zij in haar gebouwen wil toelaten en onder welke voorwaarden en wie zij de toegang wil ontzeggen.

Zo heeft de Hoge Raad enige jaren later (17 januari 1941, N.J. 1941 no. 644) ook de door wijlen Vos steeds weer zo krachtig bestreden leer aanvaard, dat men om van een rijkskanaal anders dan voor verkeersdoeleinden gebruik te maken, naast de daarvoor vereiste publiekrechtelijke vergunning, toestemming van de staat als eigenaar moet hebben. Degene die b.v. van de rijkswaterstaat een vergunning heeft verkregen om met een woonschip in een rijkskanaal te liggen – een vergunning die hem alleen mag worden geweigerd als het scheepvaartbelang zich ertegen verzet – moet na ontvangst van die vergunning naar Financiën gaan om een tweede toestemming, nu van de Staat als eigenaar, te krijgen, waarvoor deze hem vrijelijk kan laten betalen. Naar Nederlands recht is dit stelsel, naar ook de Hoge Raad heeft beslist, onaantastbaar. Mocht echter in de toekomst de overheid misbruik maken van deze en soortgelijke machtsposities, dan kan wellicht in schrijnende gevallen het zo juist genoemde nieuwe artikel uitkomst bieden.

Misschien is er zelfs al eerder een middel tegen de overheid, als zij misbruik zou maken van de vele monopolies, die zij langzamerhand bezit. De Tweede Kamer heeft kort geleden het ontwerp van de Wet economische mededinging aangenomen, die de Minister van Economische Zaken niet alleen de bevoegdheid geeft om tegen kartels, maar ook om tegen economische machtsposities op te treden. Men heeft bij de totstandkoming van de wet alleen gedacht aan particuliere ondernemers,

maar het is helaas niet zo dat misbruik van een dergelijke machtspositie ondenkbaar is, ingeval overheid als ondernemer optreedt. Wellicht zal door dit alles het burgerlijk recht voor de overheid wat minder aantrekkingskracht krijgen, hetgeen naar spreker gelooft, alleen maar zou zijn toe te juichen. Het is bedenkelijk als zij zich daartegen gaat wapenen door het burgerlijk recht te blijven gebruiken, doch zich daarbij een uitzonderingspositie te scheppen zoals zij dezer dagen heeft gedaan in het wetsontwerp op de stichtingen. Zij heeft het ook wel eens tevergeefs geprobeerd.

Kort vóór de laatste oorlog is er een wetsontwerp ingediend ter aanvulling van de Belemmeringenwet privaatrecht dat hierop neerkwam dat als een overeenkomst een openbaar lichaam belette om aan een aan dat lichaam toebehorend onroerend goed de bestemming te geven, welke naar het oordeel van de Kroon door het openbaar belang wordt geëist, de Kroon die overeenkomst geheel of gedeeltelijk vervallen kon verklaren, tegen schadevergoeding. In de leer van De Goede was dit gehele ontwerp onnodig, maar de Eerste Kamer zag er zulk een aantasting van de verbindende kracht van overeenkomsten in, dat zij het ontwerp met 19 tegen 14 stemmen verwierp. Een hoogleraar uit Amsterdam zou nu wellicht zeggen: zie je wel daar heb je de Eerste Kamer weer, die deugt ook niet, maar wie dichter bij Den Haag woont, heeft wat meer eerbied voor dat college. In ieder geval is er toen niemand geweest die meende dat het wetsontwerp iets bepaalde wat overbodig was. Er is dan ook gelukkig in ons recht geen basis te vinden voor de regel, dat elke door de overheid gesloten overeenkomst vervalt, indien het openbaar belang dit zou vorderen. Als de overheid verkiest naar burgerlijk recht te leven en een overeenkomst sluit, is zij daaraan net zo gebonden als ieder ander, tenzij uitdrukkelijk in de wet een uitzondering voor haar is gemaakt. En dergelijke uitzonderingen zijn niet ongevaarlijk.

Liet spreker zojuist doorschemeren, dat het toenemend gebruik van het burgerlijk recht door de overheid hem niet onbedenkelijk voorkomt, hij wil daaraan toevoegen, en zulks met enige nadruk, dat het hem voorbarig voorkomt thans reeds tot bepaalde conclusies te komen over de voor- en nadelen van het handelen van de overheid krachtens privaatrecht dan wel krachtens publiekrecht.

Willen wij daarover een definitief oordeel hebben, dan zullen wij nog verder moeten bouwen op deze preadviezen en moeten trachten meer nauwkeurig aan te geven, wat het nu precies voor verschil maakt of de overheid krachtens publiek- dan wel krachtens privaatrecht optreedt. Spreker noemde boven reeds het verschil in bevoegdheid van de cassatierechter en van de burgerlijke rechter in het algemeen. Er zijn meer verschillen.

Een overeenkomst is in beginsel slechts met wederzijdse toestemming te ontbinden, een beschikking kan in vele gevallen eenzijdig worden ingetrokken. Een contractueel recht vererft in beginsel en kan wor-

den overgedragen, een recht uit een vergunning is veelal persoonlijk en onoverdraagbaar. In het publieke recht heeft de overheid meestal het recht van parate executie, dat zij handelend krachtens burgerlijk recht ontbeert. In het burgerlijke recht speelt de wil van partijen de hoofdrol en is er daarnaast de vertrouwensleer; in het publieke recht zijn de regels van objectief recht en de ongeschreven normen van behoorlijk bestuur van meer belang.

Het civielrechtelijke begrip „misbruik van recht" is verwant, maar geenszins te vereenzelvigen met het publiekrechtelijke begrip van détournement de pouvoir, naar wijlen Okma in zijn voortreffelijk proefschrift zo fraai heeft aangetoond. Dit komt vooral omdat in het privaatrecht, althans in het vermogensrecht niet een regel geldt, overeenkomende met de leuze: publiek recht is publieke plicht.

Ook in het leerstuk der vertegenwoordiging en dat der nietigheid zijn verschillen op te merken. Er valt hier nog veel werk te doen en eerst als dat gedaan is, zal men, naar spreker gelooft, erin slagen tot meer eenheid van opvatting te komen. Het komt hem voor dat zelfs in het preadvies van de heer Troostwijk een zekere tegenspraak schuilt. In het eerste deel komt hij nogal krachtig op voor de vrijheid van keuze tussen publiekrechtelijke en privaatrechtelijke vorm; in het slot, als hij over de gemeentebedrijven handelt, houdt hij een krachtig pleidooi voor de publiekrechtelijke vorm boven de privaatrechtelijke. De openbaarheid, de verantwoordelijkheid van de bestuurders, het hoger toezicht, het medeleven van de burgers met het bestuur, het grote beginsel van de gelijkheid der burgers voor de wet, dit alles en nog meer komt alleen tot zijn recht bij de publiekrechtelijke vorm. Maar geldt dit ook niet in tal van andere gevallen? Zijn de bezwaren die mannen als Meijers en reeds vóór hem zeer krachtig Struijcken in diens studie over de gemeenten en haar gebied en Huart en nu laatstelijk u, mijnheer de voorzitter, in uw standaardwerk tegen de privaatrechtelijke vorm hebben aangevoerd, niet van dien aard, dat zo al niet juridisch, dan toch uit bestuurlijk en uit democratisch oogpunt, aan de publiekrechtelijke vorm de voorkeur moet worden gegeven? Spreker neigt voorshands tot een bevestigend antwoord, al zijn niet alle privaatrechtelijke vormen uit den boze. Hij denkt bijvoorbeeld met bewondering aan de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, alsook aan de Unie van Waterschapsbonden. Maar al zijn dit private verenigingen, wij allen zien daarin toch niet hun wezenlijke aard; zij behoren tot de overheid, tot de publieke organen. Zij dreigen, jammer genoeg, dit wel eens te vergeten. Private verenigingen mogen zij zijn, zij krijgen, helaas en ten onrechte, soms heel publieke ruzies.

Mr. L. F. V. Keijzer knoopt aan bij het betoog van prof. Polak, die reeds de gevaren heeft geschetst van artikel 9 van de inleidende titel van het nieuwe Burgerlijk Wetboek, dat inhoudt, dat het burgerlijk recht zou moeten wijken voor geschreven of *ongeschreven* publiekrecht. De

invloed van het beginsel van de undue influence, welke de burger zal beschermen tegen overmachtig optreden van de overheid, ziet volgens spreker prof. Polak te optimistisch. Wanneer de particulier door de overheid tekort gedaan wordt, dan zal de overheid steeds terugvallen op artikel 9. Tussen dit artikel en artikel 3.2.10, waarin het beginsel van de undue influence is neergelegd, bestaat verband; daarbij heeft echter artikel 9 in de gedachtengang van prof. Meyers de voorrang omdat z.i. het privaatrecht niet het gemene recht is, zoals door hem o.a. is uiteengezet in zijn werk „Belastingen als rechtsbegrip", dat door dr. De Goede op bladzijde 7 is aangehaald. Zij, die het privaatrecht als het gemene recht beschouwen, waaraan ook de overheid onderworpen is en waarvan ook de overheid zich mag bedienen, zien veelal voorbij, dat de overheid tegenover de particulier anders dient te staan, dan een particulier tegenover een particulier. De overheid mag nimmer egoïstisch zijn. Dat mag een particulier wel. In dr. Troostwijks preadvies vindt spreker teveel aandacht aan het privaatrecht als het gemene recht besteed (bladzijde 57).

Op bladzijde 9 zegt dr. De Goede, dat elk belang, dat de overheid op enige wijze aan zich trekt, een openbaar belang is. Spreker acht dit onjuist en een volkomen loslaten van het toetsen aan hogere normen. Bestaat er voor de overheid dan geen God of Goddelijk gebod, geen natuurwet of zedewet? Is dan voldoende dat de overheid op een gegeven moment zegt het openbaar belang te behartigen en is alles wat zij een regeling waardig keurt dientengevolge reeds recht?

Spreker vraagt vervolgens de aandacht voor de stichtingen zonder zelfstandigheid, waarvan dr. De Goede een voorbeeld geeft op bladzijde 16 van zijn preadvies. In het particuliere leven zien wij eveneens een streven, om stichtingen op te richten, die geheel afhankelijk zijn van de stichters. Spreker vraagt zich af: hoe ver mag men hierin gaan? Het doel van de stichting is als rechtspersoon zich zelf te zijn. Als de overheid besluit de stichtingsvorm te kiezen, moet zij dan niet aanvaarden, dat deze stichting tot zekere hoogte een eigen leven leidt? Hoe staat het met de aansprakelijkheid van de stichting, met de verantwoordelijkheid tegenover b.v. Burgemeester en Wethouders; gelden de publiekrechtelijke dan wel de privaatrechtelijke nulliteiten in deze?

Op bladzijde 21 haalt dr. De Goede een stelling van prof. Huart aan, nl. deze: „Het gebruik van privaatrechtelijke vormen zal niet geoorloofd zijn, indien een wet of wettelijke verordening de blijkbare bedoeling heeft voor een bepaalde materie een regeling te treffen, waarvan afwijking niet geoorloofd is!" Hoe moet deze formule uitgelegd worden? Maar als nu de regeling juist in het belang van de particulier is gemaakt, zou hij dan de dupe kunnen worden van de starheid der gemaakte regeling? Is niet een aloude gedachte dat in zulk geval afwijking is toegestaan „opdat hetgeen tot iemands beste wordt ingevoerd tot zijn bederf jegens hem niet en kere"?

De derde vraag, die het preadvies van dr. De Goede bij spreker heeft

opgewekt, is, dat het toch niet aangaat aan te nemen, dat bij het gebruik van privaatrechtelijke vormen de overheid geacht moet worden de stilzwijgende voorwaarde te hebben opgenomen, zich slechts zo lang te verbinden als het openbaar belang dat toelaat (pagina 39). Zodanige clausula rebus sic stantibus lijkt spreker uiterst bedenkelijk. Uitgangspunt zal toch moeten zijn, dat de overheid haar verplichtingen nakomt of, wanneer nakoming niet meer in overeenstemming zou zijn met het openbaar belang, de schade vergoedt aan haar wederpartij op basis van het wateronttrekkingsarrest b.v.

In verband met hetgeen dr. Troostwijk op pagina 54 van zijn preadvies zegt over erfpachtsvoorwaarden, wijst spreker op een artikel van Reepmaker in de Meyers-bundel, aan dit onderwerp gewijd.

„In principe evenwel doet de overheid hier niet anders dan wat een particulier grondbezitter zou mogen doen. Tot meer is zij niet gerechtigd", zo merkt dr. Troostwijk op. Spreker kan dit volkomen onderschrijven, alleen verwondert het hem, dat dan geen protest wordt aangetekend tegen die gemeenten – Amsterdam, Nijmegen e.a. – die er geen been in zien de gehele erfpachtsregeling aan haar laars te lappen, met name art. 780 dat in dubbel opzicht jus cogens mag heten. Vooreerst omdat het deel van het zakenrecht uitmaakt en vervolgens omdat het een straf- en executieregeling bevat. In de praktijk matigen de gemeenten zich een vervallenverklaring aan, uit te spreken door de raad, in een reeks eenzijdig door haar bepaalde gevallen! Terecht merkt Reepmaker dan ook op dat partijen de gevallen van vervallenverklaring niet mogen uitbreiden.

Mr. L. J. Schippers merkt op dat toen hij het boeiende en heldere preadvies van dr. Troostwijk had gelezen bij hem een vraag was gerezen naar aanleiding van het gestelde op pagina 67 waar deze preadviseur gevallen behandelt waarin de overheid zich bij privaatrechtelijke overeenkomst bepaalde rechten heeft bedongen en verplichtingen heeft aangegaan. Die verplichtingen dan verkorten niet haar publiekrechtelijke bevoegdheden. Maar zij doen wel wat anders als die publiekrechtelijke bevoegdheden in strijd met die overeenkomst worden uitgeoefend. Met instemming citeert de preadviseur de dissertatie van prof. G. J. Wiarda als deze stelt dat in dat geval schadevergoeding moet worden betaald. Kennelijk is de redenering, dat die schadevergoeding dan voortvloeit uit wanprestatie, gelegen in de niet nakoming der van overheidswege gegeven garantie.

Ditzelfde punt komt op pagina 78 nog eens terug wanneer de preadviseur de rechtsvorm der concessie in het licht stelt. Ook hier volgt hij weer de dissertatie van prof. Wiarda. Bij eenzijdige wijziging der concessievoorwaarden door de gemeente uit hoofde van haar onaantastbare publiekrechtelijke bevoegdheden teweeg gebracht zou de burgerlijke rechter slechts de vraag mogen beoordelen of de publiekrechtelijke onaantastbare intrekking of wijziging ener concessie uit een privaat-

rechtelijk oogpunt een inbreuk vormt op de daaraan verbonden overeenkomst. Is dit inderdaad het geval dan zou er plaats zijn voor schadevergoeding.

Ook hier weer wordt dus de schadevergoedingsplicht gezien als een uitvloeisel van de niet nagekomen overeenkomst. Hoewel dit op het eerste gezicht een plausibele constructie lijkt is spreker toch gaan twijfelen of zij wel juist is. Die twijfel roept de auteur zelf op door op pagina 61 te schrijven: „Zelfs zou dat mogelijk zijn, nl. veroordeling tot schadevergoeding, als de particulier niet uitdrukkelijk heeft bedongen dat een verordening niet zal worden tot stand gebracht, doch dit vertrouwen slechts stilzwijgend is gewekt."

Spreker waagt te betwijfelen of de schadevergoeding in deze gevallen een gevolg *kan* zijn van het contract.

Immers als men vooropstelt dat de publiekrechtelijke bevoegdheden onaantastbaar zijn en de overheid ten aanzien daarvan niet contractueel gebonden kan worden dan zijn die bevoegdheden een res extra commercium en ten aanzien daarvan is geen geldige overeenkomst mogelijk. Wat een typisch contract zou dat zijn, waarbij een der partijen zich wel verbindt, maar er direct bij zegt dat zij toch vrij is zich daarvan niets aan te trekken. Donner et retenir ne vaut.

Spreker gelooft met deze opvatting ook in goed gezelschap te zijn. Men leest in het nieuwe Nederlands Bestuursrecht deel I op pagina 273:

„De gewone rechter heeft steeds de bewering verworpen, dat het bestuur contractueel over de uitoefening van bestuurlijke bevoegdheden zou kunnen beschikken en zich b.v. rechtsgeldig zou kunnen verbinden om van die bevoegdheden niet of wel in een bepaalde zin gebruik te maken. Tegen intrekking van een vergunning kan men zich dan ook niet met succes beroepen op met het bestuur gemaakte afspraken in andere zin."

Wat dan wel? Blijft dan slechts één alternatief over, nl. hetzij een rechtsgeldige intrekking der vergunning zonder schadevergoeding, hetzij een onrechtmatige intrekking der vergunning, welke, zoals in het geval van de Zuilense schilleboer ongeldig wordt verklaard? Dan zou er dus geen plaats zijn voor schadevergoeding.

Het komt spreker voor, dat er nog een derde figuur is, nl. een intrekking der vergunning niet in strijd met de wet en conform het algemeen belang, maar toch zo, dat die intrekking tegenover de betrokkene onrechtmatig zou zijn, indien zij zonder schadevergoeding geschiedde.

Om bij de Zuilense schilleboer te blijven. Gesteld dat Zuilen een gemeentelijke schillenophaaldienst had ingesteld waarnaast een particuliere schilleboer in die vooruitstrevende gemeente een onduldbaar anachronisme zou hebben betekend. Dan zou spreker met de Fransen willen zeggen: qu' elle fasse mais qu' elle paye. De intrekking der vergunning is rechtsgeldig maar geeft de schilleboer aanspraak op schadevergoeding niet uit contract of omdat een toezegging niet gestand is gedaan – want er was geen toezegging – maar omdat een zakenman met een

bedrijfsvergunning erop moet kunnen rekenen, dat hij zijn bedrijf kan voortzetten als hij zelf geen aanleiding tot klachten geeft.

Mr. L. R. J. ridder van Rappard begint zijn betoog met erop te wijzen, dat dr. De Goede er terecht van uitgaat, dat de overheid van privaatrechtelijke vormen gebruik moet kunnen maken, daarmede afrekenend met het door hem op bladzijde 20 aangehaalde standpunt van het kamerlid Visser van IJzendoorn, dat „overheidsrechten niet het object kunnen zijn van een overeenkomst". Ook dr. Troostwijk verenigt zich met het gebruik van privaatrechtelijke vormen. Spreker wijst erop, dat in de bestuurspraktijk blijkt, dat men juist ter wille van de justiciabelen in vele gevallen zijn toevlucht neemt tot het gebruiken van privaatrecht. Spreker had dr. De Goede willen vragen, hoe deze denkt over de huidige praktijk bij menige gemeente inzake de verdeling van woonruimte. Spreker doelt op de in sommige gemeenten bestaande praktijk, dat de industrieën, welke bezwaren hebben, om zelf woningen te bouwen, voorkeursrechten kunnen krijgen op gemeentewoningen door storting van een bepaald bedrag per woning in een speciaal daartoe in het leven geroepen gemeentelijk fonds voor onrendabele woningbouw. Door deze koop van z.g. woningclaims kan dus opschuiving op de lijst van de woningzoekenden worden verkregen. De algemene formule, die dr. De Goede op pagina 22 van zijn preadvies geeft, dat het gebruik van burgerrechtelijke vormen verboden is, als het verboden is, brengt ons uiteraard niets verder. Met de onderscheiding, welke dr. De Goede maakt tussen gebruik van privaatrechtelijke vormen en onderworpenheid aan het privaatrecht, kan spreker instemmen. In verband met het feit, dat de justiciabele, wanneer deze met de overheid een contract gesloten heeft, niet gevrijwaard is tegen woordbreuk van de overheid, doch hoogstens enig soelaas kan zoeken bij artikel 1401 – verwezen wordt naar het arrest van de Hoge Raad van 20 januari 1953 N.J. 1954 inzake de Roermondse woonruimtevorderingskwestie – bepleit spreker, dat de overheid steeds het voorbehoud zal maken, dat zij niet langer haar verplichtingen zal nakomen, wanneer het openbaar belang deze nakoming niet langer duldt.

Met betrekking tot het preadvies van dr. Troostwijk merkt spreker in de eerste plaats op, dat deze zijns inziens teveel aandacht (bladzijde 55) heeft besteed aan een weinig zeggend vonnis van de rechtbank te Dordrecht over de verhoging met terugwerkende kracht van de elektriciteitstarieven door de gemeente Gorinchem. De Rechtbank heeft deze zaak vrij summier behandeld en heeft bepaald daarbij niet rekening gehouden met de artikelen 275, eerste en tweede lid van de gemeentewet. De rechtbank is derhalve, nu zij haar uitgangspunt koos in het petitio principii, dat de gemeente bij de levering van elektriciteit op gelijke voet als een particulier handelt, niet toegekomen aan de vraag, of de betalingen, welke de gemeente voor de elektriciteitslevering eist, al dan niet onder het begrip belastingen vallen. Prof. Meyers verdedigt in

zijn opstel, opgenomen in „Tractatus tributarii", dat het – onverschillig in welke juridische vorm deze betaling gegoten is – toch een belasting blijft, zolang zij eenzijdig door de overheid bij regeringsdaad is vastgesteld en de betaling strekt tot bestrijding van de uitgaven van dit overheidslichaam. Indien dus deze betalingen als belastingen zijn aan te merken, daargelaten, dat de formele bepalingen van de gemeentewet voor de totstandkoming van een belastingverordening op de regeling van deze betalingen niet van toepassing zijn, dan is tevens de terugwerkende kracht gerechtvaardigd. Ook uit een oogpunt van redelijkheid en billijkheid was in casu de terugwerkende kracht aanvaardbaar. Het is nl. zo, dat de kostprijs van de elektriciteit in verband met een z.g. kolenclausule afhankelijk is van de prijs van kolen. Deze kolenprijzen worden meestal eerst achteraf bekend. De gemeenteraad achtte het nu billijk dat wie van de elektriciteitslevering had geprofiteerd, tegen, zoals later bleek, te lage prijs, alsnog de werkelijke prijs in rekening zou worden gebracht, temeer waar bij de levering geen winstoogmerk geldt, maar daartegenover vergoeding van de kostprijs te allen tijde in het belang van de publieke kas voorop moet worden gesteld. Tegen die achtergrond is een tariefsverhoging met terugwerkende kracht zeker gerechtvaardigd en zeker niet in strijd met de rechtszekerheid. Op zich zelf was dit niet iets nieuws, want ook in verschillende andere gemeenten, zoals Venlo, Zutphen, Heerlen, Almelo en andere, is een zelfde gedragslijn gevolgd. Bovendien wijst spreker erop, dat degene, die aansluiting vraagt op het kabelnet, op het daarvoor bestemde aanvraagformulier door ondertekening zich verenigt met de clausule, „dat hij stroom wenst te ontvangen volgens de bestaande of nader door de gemeenteraad vast te stellen voorwaarden". Spreker betreurt het, dat de gemeenteraad van Gorinchem niet heeft willen besluiten – de op handen zijnde verkiezingen hebben hierop invloed uitgeoefend – van het z.i. onjuiste vonnis van de rechtbank in cassatie te gaan, waardoor een principiële uitspraak van ons hoogste rechtscollege had kunnen worden verkregen. Nu dit achterwege is gebleven, acht hij het onjuist dat dr. Troostwijk op dit ongelukkige vonnis enige zijner stellingen heeft gebouwd.

Vervolgens schenkt spreker aandacht aan de door dr. Troostwijk op pagina 62 genoemde groep van gevallen, waarin een publiekrechtelijke heffingsregeling bestaat, terwijl de administratie evenwel vrij is, zo deze regeling of haar kennelijke strekking zulks niet verbiedt, langs privaatrechtelijke weg haar doel te bereiken. Dr. Troostwijk acht een bewijs voor deze vrijheid van de overheid gelegen in de uitspraak van de Hoge Raad van 20 februari 1953 inzake de calculatiebeschikking verf, nr. 1, en de door de directeur-generaal voor de prijzen los daarvan getroffen privaatrechtelijke regeling. Een van de vorige sprekers, nl. prof. Polak heeft betoogd, dat dr. Troostwijk te veel waarde aan deze uitspraak van de Hoge Raad heeft gehecht en dat de Hoge Raad met name niet de vrijheid van de overheid, om langs privaatrechtelijke weg hetzelfde doel te bereiken, heeft erkend. Spreker wil deze vrijheid van de

overheid gaarne verdedigen, omdat de bestuurspraktijk uitwijst, dat het juist voor de justiciabelen soms voordeliger kan zijn, dat de overheid met hen een privaatrechtelijke overeenkomst sluit, dan dat zij de publiekrechtelijke heffingsregeling toepast. Spreker noemt als voorbeeld het bestaan van een baatbelasting en het daarnaast treffen van een privaatrechtelijke overeenkomst, tot het bijdragen in de kosten van wegverbetering. Bij het treffen van een privaatrechtelijke overeenkomst is het mogelijk met de bijzondere factoren van ieder geval rekening te houden, terwijl daartegenover een belastingverordening een algemene regeling inhoudt en daardoor ruwer werkt. Voor een efficiënt bestuur is het wenselijk, dat de overheid in dergelijke gevallen van het privaatrecht gebruik kan maken. Ook zijn hiertegen z.i. geen juridische bezwaren aan te wijzen.

Vervolgens gaat spreker in op het standpunt van dr. Troostwijk, vermeld op bladzijde 79 van zijn preadvies, dat – hoewel in het algemeen aan het inzicht en het beleid van de betrokken overheidsinstanties de afweging van algemeen en particulier belang moet worden overgelaten – het de taak van de rechter zou zijn, ervoor te waken, dat de burgers niet het slachtoffer worden van ambtelijke willekeur. Dit gaat spreker in zijn algemeenheid veel te ver. Hiermede zijn wij terecht gekomen bij de aloude kwestie van de administratieve rechtspraak. Tegenover dit standpunt stelt spreker maar weer de opvatting van Thorbecke, die gezegd heeft: „de burger wenne er zich aan in het bestuur de rechtvaardige rechter te zien". De rechter dient op zijn eigen terrein te blijven en zich niet te mengen in de zaken van de administratie. Hoe licht treedt hij anders niet in een beoordeling van het overheidsbeleid. Als voorbeeld van dit laatste wijst spreker op enige strafrechtelijke uitspraken, waar de rechter als kardinale punt de vraag beantwoordt, of de vergunning op grond waarvan de verdachte zich tot zijn handelen gerechtigd acht, al dan niet terecht door het gemeentebestuur is verleend. Spreker wijst op uitspraken inzake de Loterijwet van de kantonrechter te Middelharnis en van de rechtbanken te Dordrecht en 's-Hertogenbosch, de twee laatste betreffende het mogen optreden met een vogelpiek. De uitleggingen van de Loterijwet in verband met het verlenen van vergunningen dient z.i. geheel bij de administratie te berusten. Deze uitlegging ligt in de beleidssfeer. Gaat de rechter of het openbaar ministerie zich hierin mengen, dan treden zij dus in de beoordeling van het directe overheidsbeleid. Uiteenlopende beslissingen ontstaan alsdan. Zo acht de Officier van Justitie en de rechtbank van Dordrecht het toelaten van een vogelpiek, waarbij de exploitant daarvan een belangrijk deel van zijn opbrengst afstaat voor een liefdadig doel, niet geoorloofd, doch het openbaar ministerie te 's-Hertogenbosch treedt in dit soort gevallen niet op.

Dr. Troostwijk stemt met deze rechterlijke inmenging in, zoals o.a. blijkt uit zijn artikel in het weekblad van de Nederlandse Bond van Gemeenteambtenaren van 18 februari 1955, naar aanleiding van een von-

nis van de kantonrechter te Gorinchem van 16 februari 1954 (O.B. 1955 bladzijde 28), waarbij deze de exploitant van een vogelpiek ongestraft liet gaan. Dr. Troostwijk schrijft o.a. hierin: „Het zij verre van mij, te denken aan de mogelijkheid, dat Burgemeester en Wethouders, om een hoge standplaatsvergoeding te verkrijgen en/of om de kassen der plaatselijke liefdadige instellingen te spekken, het met de Wet willens en wetens op een akkoordje hebben gegooid. Wat het college slechts kan worden verweten, is het niet juist lezen casu quo interpreteren van de Wet en het niet kennen casu quo raadplegen van de vaststaande jurisprudentie. Het aldus door onwetendheid om tweeërlei redenen zondigen tegen een niet-onduidelijke wetsbepaling, levert in de leer van prof. Van der Pot m.i. onweersprekelijk volstrekte nietigheid van het besluit op. Onze spullebaas had dus in deze redenering niet op de clemente houding van de kantonrechter mogen rekenen; maar ook in de leer van de professoren Kranenburg en Donner ware naar mijn mening veroordeling op haar plaats geweest."

Spreker betwijfelt, of dit laatste wel juist is. Prof. Van der Pot acht een dergelijke vergunning slechts nietig, wanneer er ernstige gebreken aan kleven en prof. Kranenburg, wanneer normale oplettendheid van de vergunninghouder hem de onregelmatigheid van de administratieve handeling heeft moeten doen zien. Anderzijds leert dr. Stellinga, dat van rechtswege een beschikking nooit nietig is, en prof. Donner dat hoe gebrekkig ook, de beschikking toch haar vermoeden van geldigheid behoudt, tenzij zij zo evident in strijd met de Wet is, dat een ieder dit zou begrijpen. Het komt spreker voor, dat de burger in ieder geval buiten de rechtstrijd tussen twee divergerende overheidsinstanties moet worden gehouden, ook als een gemeentebestuur abusievelijk een vergunning heeft verleend of de Wet verkeerd heeft uitgelegd. Waar gaan wij uit een oogpunt van rechtszekerheid naar toe, wanneer de burger verplicht zou worden te zijn opzichte genomen overheidsbeschikkingen te moeten gaan toetsen op hun formele c.q. materiële rechtsgeldigheid. Het koninklijk vernietigingsrecht is in dit geval het enige juiste afweermiddel en men slepe nimmer de burger voor de rechter, omdat men met een beroep op nietigheid van de beschikking, waarop betrokkene zijn handelen of nalaten rechtsgeldig meende te mogen kunnen funderen, hem die in vertrouwen op straffeloosheid ageerde, tot verdachte meent te kunnen maken.

Tenslotte wijdt spreker nog aandacht aan hetgeen dr. Troostwijk op pagina 82 van zijn preadvies schrijft over het openen van een mogelijkheid om niet-raadsleden tot wethouder te benoemen. Het komt dr. Troostwijk voor, dat de moeilijkheden daarmede niet uit de weg zouden zijn geruimd en dat er niet veel raden zullen zijn, die zichzelf een testimonium paupertatis zullen toekennen door van die mogelijkheid gebruik te maken. Hij betwijfelt dan ook het nut van het openen van deze mogelijkheid. Spreker wijst erop, dat een dergelijke mogelijkheid een oplossing kan betekenen bij tussentijdse vacatures, wanneer het evident is

dat er onder de raadsleden geen geschikte personen aanwezig zijn. Een dergelijke tussentijdse benoeming van een niet-raadslid tot wethouder kan naderhand bij de volgende verkiezing van de raadsleden, door verkiezing van betrokkene gemakkelijk bevestigd worden.

De heer H. R. Heerema wil enkele opmerkingen maken over een onderwerp, dat in de preadviezen slechts terloops is behandeld. Spreker doelt op het gebruik maken van de privaatrechtelijke vorm, ten dienste van de heffing van gelden voor het gebruik van publiek domein.

De heer Troostwijk vertelt alleen op pagina 59 van zijn preadvies, dat de overheid, indien zij gebruik toestaat van haar in eigendom toebehorende tot de openbare dienst bestemde zaken – dus van het publieke domein – tegelijkertijd in twee hoedanigheden optreedt, namelijk als gezagsdraagster en als eigenaresse van het openbaar domein. In dat geval kan volgens de preadviseur de overheid als eigenaresse veelal eisen stellen, die zij zich als gezagdraagster niet kan toemeten. Deze privaatrechtelijke eisen, waarop de preadviseur doelt, zullen praktisch altijd van financiële aard zijn. Want, dit is althans sprekers ervaring als domeininspecteur, de voornaamste attractie van het optreden als eigenaresse is voor de overheid in deze gevallen gelegen in de mogelijkheden hierdoor een welkome bate voor de openbare kas te bedingen. Is het echter wel zo zeker, dat veelal deze mogelijkheid bestaat? De ingebruikgeving van openbare gemeente-eigendommen kan hierbij al direct uitgeschakeld worden, daar de heffing van gelden voor het gebruik of genot van deze zaken, voorzover zij tenminste niet in de gemeentebedrijven of andere instellingen zijn ondergebracht, volgens artikel 275, leden 1 en 3 der gemeentewet als heffing van een plaatselijke belasting wordt aangemerkt, waardoor, naar algemeen wordt aangenomen voor dit soort van gevallen, de weg van de privaatrechtelijke vorm is uitgesloten (conform de Hoge Raad d.d. 19-3-1951 in zake financiële voorwaarden voor bouwvergunning). Dat verschillende gemeenten naar sprekers mening een enkele keer wel eens zondigen, met name door het verpachten van kermis- en andere vaste standplaatsen, wil hij hier verder onbesproken laten; in het februarinummer van 1948 van Gemeentefinanciën heeft spreker hiertegen enkele bezwaren ontwikkeld. De openbare gemeente-eigendommen hier dus verder ter zijde latende, zou spreker de vraag naar de mate van de eigendomsbevoegdheden speciaal willen bezien voor het openbaar staatsdomein, waarvan het eigenaarsbeheer, dat, zoals bekend, gevoerd wordt door domeinbestuur, voor en na aanleiding tot kritiek heeft gegeven. De doelmatigheid van het stelsel, dat door zijn ver doorgevoerde delegatie van bevoegdheid aanleiding geeft tot ongelijkheid van heffing naar mate van de commerciële instelling van de beheerder der domeinen, even in het middel latende, rijst de vraag, hoe het staat met de rechtmatigheid van het door het domeinbestuur sedert plus minus dertig jaar tot ontwikkeling gebrachte stelsel van privaatrechtelijke ver-

goedingen, welke gevorderd worden van hen, die op enige bijzondere wijze gebruik maken van het openbaar staatsdomein.

Bij de bespreking van deze vraag moeten twee dingen in het oog worden gehouden:

1. De algemeen aanvaarde regel van ongeschreven recht, volgens welke de eigendomsbevoegdheden beperkt zijn tot de openbare bestemming, en wel zodanig, dat de eigenaar van de zaak, die tot algemeen gebruik bestemd is, het gebruik daarvan overeenkomstig die bestemming moet dulden. Deze, naar ik meen, door de heer Van Reken in 1893 in een artikel in „Themis" geïntroduceerde regel van het gedeeltelijk buiten de handel zijn van zaken met een publieke bestemming, wordt heden ten dage vrijwel algemeen aangehangen en is ook door de Hoge Raad in enkele beslissingen tot richtsnoer genomen.
2. Naast deze regel van ongeschreven recht, die dus de eigenaar verbiedt vergoedingen te eisen voor gebruik conform de bestemming van het ten openbare gebruik bestemde werk, bestaat er voor het Rijk een tweede regel, in 1887 neergelegd in artikel 188, lid 2 van de Grondwet, volgens welke gelden voor het gebruik van Rijkswerken slechts kunnen worden geheven krachtens een wet of krachtens een Koninklijk Besluit, dus met andere woorden slechts langs publiekrechtelijke weg. Rijkswerken zijn hier: werken in beheer bij het Rijk, dus bijvoorbeeld de Rijkswaterstaatswerken. Gebruik wil hier, naar algemeen wordt aangenomen, zeggen: gebruik overeenkomstig de bestemming van het werk; evenals in art. 275, lid 1 van de Gemeentewet, waaraan de Grondwetsbepaling is ontleend.

   Voor Rijkswerken, die in beheer zijn bij, en tevens in eigendom toebehoren aan, het Rijk bestaat dus deze situatie, dat het Rijk als eigenaar het gebruik overeenkomstig de bestemming moet dulden en dat het Rijk als publiekrechtbeheerder voor dit gebruik slechts langs publiekrechtelijke weg gelden kan heffen. Slechts zal het Rijk naar sprekers mening als eigenaar schadevergoeding mogen vorderen, indien het van bedoeld gebruik schade ondervindt, maar uiteraard zal dit over het algemeen „financieel" van weinig betekenis zijn. En voorts zal het Rijk als eigenaar wel vergoeding mogen vorderen voor gebruik en genot van de staatseigendommen, dat verder gaat dan de bestemming medebrengt, omdat zijn toestemming hiervoor nodig is.

De vraag is nu echter: wanneer is er sprake van gebruik conform de bestemming bij het ten algemeen gebruik bestemd openbaar domein, en wanneer niet? Het domeinbestuur heeft zich steeds op een naar sprekers mening te eng standpunt gesteld ten aanzien van het begrip gebruik conform de bestemming van deze zaken en heeft dit praktisch steeds geïnterpreteerd als te zijn het openbaar gebruik, dat aan een ieder vrijstaat; dus bij de rijkswegen en kanalen: het openbaar verkeer. Dit enge standpunt blijkt onder andere zeer duidelijk uit de procedure, welke het domeinbestuur heeft gevoerd over de rechtmatigheid van zijn

financiële pretenties ten opzichte van iemand met een z.g. parlevinkersvergunning in een rijkskanaal, welke procedure beëindigd werd met het arrest van de Burgerlijke Kamer van de Hoge Raad van 17 januari 1941, N.J. no. 644, met annotatie van prof. Scholten, waarbij het domeinbestuur althans ten aanzien van het gebruik van waterwegen volledig in het gelijk gesteld werd. Zelfs ging de Hoge Raad nog een stapje verder, en werd niet alleen de tegenstelling, die ik zoëven maakte tussen gebruik conform de bestemming, dat de eigenaar moet dulden en ander gebruik, waarvoor zijn toestemming vereist is, vervangen door de tegenstelling openbaar gebruik, hetwelk een ieder vrijstaat, en dat de eigenaar moet dulden èn enig ander gebruik, dat hij niet behoeft te dulden, maar werd het zelfs onverschillig geoordeeld, of dit laatste gebruik al dan niet overeenkomstig de bestemming is. Belanghebbende had in zijn cassatiemiddel o.a. aangevoerd: „de civielrechtelijke overeenkomst had niet een geoorloofde oorzaak, omdat het zich vestigen met een schip in het kanaal tot het drijven van handel valt onder het gebruik maken van het openbaar water, overeenkomstig de bestemming (te eer indien het zoals in casu betreft handel in scheepsbenodigdheden) en dit niet door de eigenaar kan worden belet". De Hoge Raad overwoog nu niet alleen, dat de openbaarheid van het kanaal niet medebracht de bevoegdheid om zich zonder vergunning van de eigenaar daarin te vestigen, maar tevens dat de kwestie, of het hierbij al dan niet ging om gebruik conform bestemming, niet van belang was. „Het is ook niet van belang, of het gebruik, dat belanghebbende zich bij de overeenkomst bedong, overeenkomstig de bestemming van het kanaal is. Ook indien de Staat dit kanaal mede wil doen dienen tot plaats van vestiging van doeleinden, conform artikel 56 van het reglement, brengt zulks op zich zelf en zonder meer nog niet mede, dat de Staat de bevoegdheid, om zijn inrichting tot dat gebruik te bezigen, aan een ieder heeft vrijgegeven, zoals wel de openbaarheid van een weg zonder meer medebrengt, dat een ieder die weg mag gebruiken, waarvoor hij is vrijgegeven, te weten voor de gewone verkeersdoeleinden."

Blijkens deze overweging neemt de Hoge Raad dus de mogelijkheid aan van een gebruik, overeenkomstig een nevenbestemming, dat niet door de Staat aan een ieder is vrijgegeven. Wat betekent echter hier de uitdrukking: „door de Staat"? Waar het bij de Hoge Raad gaat om de vaststelling van de eigendomsrechten van de Staat, moet de Hoge Raad hier bedoeld hebben de Staat als eigenaar. Maar dan verwart de Hoge Raad hier mijns inziens eigenaarsdaden en daden als publiekrechtelijk beheerder, wat ook blijkt uit de verwijzing naar het bewuste artikel van het Kanalenreglement. Trouwens ook de opvatting van de Hoge Raad blijkens de slottirade in deze overweging, namelijk, dat het gebruik voor de gewone verkeersdoeleinden steeds zonder meer aan een ieder is vrijgegeven, is naar sprekers mening onjuist en wordt weersproken door verscheidene verbodsbepalingen in het politiereglement op de Rijkskanalen. Als nu de Rijkswaterstaat van deze verbodsbepalingen

ontheffing verleent, kan toch moeilijk worden volgehouden, dat nu de Staat als eigenaar ook nog een duit in het zakje kan doen, dat wil zeggen, in zijn eigen zakje. Spreker meent dan ook dat het voor de vraag, welk gebruik de eigenaar van een ten algemeen gebruik bestemd werk moet tolereren, niet van belang is of dit gebruik in het betreffende politiereglement al dan niet aan beperkingen is onderworpen, maar dat men voor de beantwoording van de vraag, wat nu is: gebruik overeenkomstig de bestemming, naar een ander criterium moet omzien. Indien men daarbij niet zo ver wil gaan, dat wordt aangenomen, dat alle gebruik van het in algemeen gebruik bestemde zaak, in beginsel vrij is, dan komt men zijns inziens alleen dán tot een bevredigende oplossing, welke voldoet aan de eisen en de behoeften van het verkeer, indien men de eigenaar, wie hij ook zij, hetzij particulier of overheid, de bevoegdheid ontzegt, om, door allerlei pretenties aan zijn eigendomsrecht ontleend, te belemmeren niet alleen alle verkeer in zijn verschillende schakeringen, maar ook alles, wat het verkeer bevordert en dus ten dienste staat van het verkeer.

In deze richting gaat ook de regeling in de Wegenwet. (Vgl. artikel 14). Dat het laatste onderdeel van dit voorschrift niet alleen slaat op voorwerpen, welke de beheerder zelf plaatst ten behoeve van het verkeer, zoals verkeersborden, verlichtingspalen e.d., maar ook op voorwerpen, welke derden ten behoeve van het verkeer plaatsen, blijkt uit de Memorie van Toelichting, waar gewezen wordt op de noodzakelijkheid van het verlenen van publiekrechtelijke vergunning voor dergelijke werken. Hier bestaat dus met zoveel woorden de verplichting van de eigenaar van een weg tot het dulden van werken, waarvoor de betreffende maker een overheidsvergunning behoeft. In dergelijke gevallen zal dan aan het Rijk slechts de in artikel 188 lid 2 der Grondwet aangewezen weg van de publiekrechtelijke vorm openstaan voor het heffen van gelden voor dit gebruik, dat toch als gebruik overeenkomstig de bestemming kan worden aangemerkt. Nodig zal dan echter zijn intrekking van de Wet van 1899. Spreker geeft toe, dat èn bij de behandeling van de Grondwetsherziening van 1887 op dit punt èn bij de behandeling van de Wet van 1899 men blijkbaar in hoofdzaak heeft gedacht aan heffingen voor het openbaar gebruik der Rijkswerken, met name aan de weg- en watertollen, en dus niet aan heffingen voor allerhande bijzonder gebruik overeenkomstig de bestemming. Er is echter op dit punt een ontwikkeling te bespeuren, wat kan blijken uit de zoëven aangehaalde bepaling van artikel 14 der Wegenwet en wat aan de andere kant tevens kan blijken uit de ontwikkeling van de rechtspraak van de Belastingkamer van de Hoge Raad, betreffende de toepassing van artikel 275, lid 1 der gemeentewet, welke bepaling, zoals spreker al vermeldde, tot richtsnoer heeft gediend voor het genoemde Grondwetsartikel. Overziet men deze ontwikkeling, dan blijkt deze wat de openbare wegen en straten betreft, een sluitstuk te vormen op de in artikel 14 der Wegenwet aan de eigenaar opgelegde verplichtingen, doordat aan de

publiekrechtelijke beheerder de bevoegdheid tot retributieheffing voor gebruik wordt toegekend in die gevallen, waarin de eigenaar tot dulden van dit gebruik verplicht is: de Hoge Raad heeft namelijk ook retributieheffing geoorloofd verklaard ten aanzien van het gebruik van openbare wegen, waarin sprake was van gebruik ten dienste van het verkeer. Zo bijvoorbeeld bij een arrest van 15 maart 1939, met betrekking tot benzinepompen langs de weg; zo bijvoorbeeld bij een arrest van 18 februari 1942 ten aanzien van een café-terrasje op het trottoir. En zo zal ook zeker onze parlevinker, die immers evenzeer werkzaam is ten dienste van het verkeer, onder het bereik van een op artikel 275 lid 1 gemeentewet gebaseerde retributie-verordening gebracht kunnen worden, indien hij zijn nuttige werkzaamheden verricht op een openbaar gemeentekanaal. Ook artikel 275 lid 1 wijst in de door de Hoge Raad ingeslagen richting van de mogelijkheid van retributieheffing voor bepaalde vormen van bijzonder gebruik, o.a. door het vermelden van retributieheffing van standplaatsen op markten. Ook voor het Rijk meent spreker, dat de invoering van het gemeentelijk stelsel van retributieheffing de moeite zou lonen en met het oog op artikel 14 der Wegenwet ten aanzien van de Rijkswegen zelfs noodzakelijk zal blijken te zijn. Maar ook bij een beperkte interpretatie van genoemd artikel 14 ten aanzien van de omvang van de eigenaarsverplichtingen en dus ook bij de conclusie, dat het stelsel van privaatrechtelijke vergoedingen van het domeinbestuur voor alle gevallen van bijzonder gebruik en genot van het openbaar staatsdomein getoetst aan artikel 14 der Wegenwet en artikel 188, lid twee der Grondwet, rechtmatig zou zijn, zijn er zijns inziens belangrijke bezwaren tegen dit stelsel aan te voeren, waarvan het voornaamste is dat de rechtmatigheid van het stelsel, getoetst aan de algemene normen van het verbintenissenrecht, dat hier wordt gehanteerd, twijfelachtig lijkt. Er is hier toch sprake van een zodanige monopolie-positie van de Staat, die deze positie praktisch uitsluitend in zijn kwaliteit van gezagsdrager verwierf, dat er van een in vrijheid tot stand gekomen wilsovereenstemming tussen het domeinbestuur en de gebruiker geen sprake is. Voorts lijkt de praktische toepassing van het stelsel ondoelmatig, doordat ver doorgevoerde delegatie leidt tot gemis aan uniformiteit in de tarieven, zulks ten detrimente van de gelijkheid van de burger voor de administratie.

Hierna vraagt *drs. J. W. J. toe Water* aandacht voor het derde deel, punt 4, van het preadvies van dr. De Goede, waarin deze de eis stelt, dat, als een overheidsorgaan zich op privaatrechtelijk gebied beweegt en, zich dus van privaatrechtelijke vormen moet bedienen, voldoende duidelijk moet blijken, dat men met de overheid te doen heeft. „Herkenbaarheid van overheidspersoneel" acht deze preadviseur daarom „een eis, die uit een oogpunt van beginselen van behoorlijk bestuur gesteld mag worden" (pagina 44). De preadviseur spreekt voorts van de overheid in een privaatrechtelijke vermomming.

Hiertegenover wil spreker een lans breken voor de eis van herkenbaarheid van privaatrechtelijk optreden van een overheidsorgaan, opdat het de burger duidelijk zij, dat hij de overheid tegenover zich heeft als privaat-persoon, en niet als gezagdrager. Verder dient de overheid zelf er zich steeds voldoende van bewust te zijn, wanneer zij zich op privaatrechtelijk terrein bevindt; nogal eens kan men uit de redactie van raadstukken opmaken, dat de overheid zich hiervan niet bewust is; zij bedient zich dan van een terminologie, welke wèl in het publiekrecht, doch niet in het privaatrecht past.

Spreker illustreert zijn bedoeling door een raadsbesluit van een grote gemeente te memoreren, waarbij aan de Nederlands-Hervormde Diakonie ter plaatse „ontheffing werd verleend" van een erfdienstbaarheid van niet-bebouwing, welke erfdienstbaarheid drukte op een stuk weiland van genoemde diakonie, met als heersend erf een aan de gemeente toebehorende weg langs dat terrein. Hoewel hierin een mooi voorbeeld is gelegen van hoe gekunsteld de overheid soms handelt met privaatrechtelijke middelen om een doel te bereiken, dat niet door een publiekrechtelijk middel – in casu het bouwverbod – bereikt kon worden, wenst spreker thans speciaal de aandacht te vragen voor de vorm, waarin de gemeente als eigenaresse van het heersend erf aan de eigenaresse van het lijdend erf toestemming gaf, om – ondanks het servituut op dat terrein – daarop toch een houten gebouwtje te plaatsen. De gemeente gaf in de vorm van een beschikking toestemming tot dit bouwen, beschikte, dat „ontheffing werd verleend van het servituut". Het is duidelijk, dat in dit geval degene, die het raadsbesluit redigeerde, niet erg vertrouwd was met het burgerlijk recht en zich daarom uit gewoonte bediend heeft van de terminologie der overheidsbeschikking. Spreker is van mening, dat het privaatrecht de overheidsdienaar in het algemeen niet zo vertrouwd is. Indien nu aangenomen moet worden, dat er geen onderscheid is tussen de overheid als zodanig en niet als zodanig optredende, dan betekent dit nog niet, dat men nu ook niet meer behoeft te onderscheiden of door de overheid een privaatrechtelijke dan wel een publiekrechtelijke handeling wordt gepleegd.

Een ander voorbeeld van een gebrek aan scherp onderscheidingsvermogen acht spreker aanwezig in de door dr. Troostwijk in zijn preadvies op bladzijde 74 vermelde concessie door de gemeente Groningen gegeven aan de N.V. Eerste Groninger tramway-maatschappij, omtrent welke concessie de preadviseur wellicht nadere inlichtingen kan geven. Spreker vraagt zich af, of men zich niet in een soortgelijke dwaling bevindt, wanneer men meent, dat een tarievenverordening voor gas- en elektriciteitslevering een verordening is in de zin van artikel 168 van de gemeentewet. De betrokken bedrijven vergeten veelal, dat zij in een privaatrechtelijke verhouding tot de afnemers staan en doen, alsof zij publiekrechtelijk, eenzijdig optreden. Spreker acht een aanwijzing van deze verkeerde beschouwingswijze gelegen in het antwoord, dat hij onlangs van het Provinciaal Elektriciteitsbedrijf van Utrecht ontving op

zijn aanvrage tot vaststelling van zijn verschuldigde vastrecht, waarin hem werd medegedeeld, dat zijn „verzoek was toegestaan".

Groot is volgens spreker het misverstand omtrent publiek- of privaatrechtelijk optreden op het gebied van de stichtingen. De uitdrukking „publiekrechtelijke stichting" acht hij een kwalijke. Behalve dat deze stichtingen door een overheidslichaam in het leven worden geroepen, ziet hij in deze stichtingen niets essentieel publiekrechtelijks. Interessant is het, zich te realiseren, dat in Utrecht en in Groningen een Academisch Ziekenhuis bestaat, dat berust op een stichtingsakte, waarbij zowel de gemeente als het Rijk compareerden. In deze vorm van samenwerking kan geen publiekrechtelijk element aanwezig zijn: publiekrechtelijke samenwerking is alleen mogelijk volgens de Wet gemeenschappelijke regelingen 1950 en deze Wet kent slechts samenwerking tussen het Rijk en de gemeente krachtens een bijzondere wet. De praktijk is dus, dat men zich bedient van een privaatrechtelijke figuur. Heeft men die gekozen, dan vergeet men zo spoedig mogelijk, dat men privaatrechtelijk te werk is gegaan en men valt terug in de publiekrechtelijke sfeer: men schrijft voor, men beschikt, men handelt eenzijdig, enz. Spreker zegt zijn eis van herkenbaarheid van privaatrechtelijk optreden van de overheid niet alleen te willen bepleiten, omdat anders handelen machtsursurpatie betekent en handelen in strijd met Wet en Grondwet en ook niet slechts, omdat de rechtszekerheid aan de zijde van de burger gevaar loopt, doch ook omdat wij als adviseurs en redacteurs van verschillende overheidsorganen er prijs op moeten stellen, goede vaklieden te zijn.

Prof. dr. G. A. van Poelje acht redenen tot voldoening aanwezig. Hij meent, dat het betoog van Osmose, dat 25 jaar geleden verscheen, door deze preadviezen is bevestigd. De voorbeelden, welke de preadviseurs hebben aangevoerd, zijn anders, maar het probleem ligt nog steeds eender, en de preadviezen hebben ons theoretisch niet verder gebracht. Spreker acht het een zeer interessant verschijnsel. Een verschijnsel, dat men plotseling ontmoet, dat ondanks alle theoretische beschouwingen blijft voortbestaan, dat later weer opduikt. De theoretische beschouwing loopt achter de feiten aan. In dit opzicht hebben de preadviseurs ons misschien iets, maar zeker niet veel verder gebracht. Ook nu hebben zij slechts vastgesteld, dat het verschijnsel er is, dat het belangrijk is, dat het zich meer voordoet dan vermoed wordt; maar met betrekking tot de vraag, of dit goed is, juist is, is men niet verder gekomen. De beide preadviseurs erkennen volmondig, dat in beginsel het gebruik van voor de openbare dienst bestemde zaken geoorloofd is; Troostwijk constateert dit zelfs in zijn inhoudsoverzicht. Beide preadviseurs geven een schat van voorbeelden, die de stelling van Osmose bevestigen, dat ook nu, wellicht nu meer dan 25 jaar geleden, het openbaar bestuur naar gelang van de omstandigheden verwerkelijkt kan worden door rechtsmiddelen, die óf tot de sfeer van het publieke recht, óf tot die

van het privaatrecht behoren. Spreker wil voorts een woord van eerherstel met betrekking tot Huart spreken. Het is namelijk onjuist, als men Huart wil onderbrengen bij degenen, die bezwaar hebben, om het privaatrecht te gebruiken. Huart heeft de geoorloofdheid hiervan altijd erkend. Hij heeft zich slechts gekeerd tegen misbruik. Het verschil ligt nu in de vraag, waar het misbruik begint.

De preadviseurs hebben zich onthouden voorbeelden uit het buitenland te geven. Waarschijnlijk is dit het gevolg van de korte tijd, welke hun ter beschikking stond. Toch is dit van belang vanwege de universele betekenis van het vraagstuk, dat men vooral ook in de landen van het Angel-Saksische rechtsstelsel ontmoet. Men werkt daar met de tegenstelling rechtsvoorschriften, die gegeven zijn voor het particuliere leven en die voor het openbaar verkeer. Spreker brengt vervolgens in herinnering, dat de wereldoorlog gewonnen is voor een groot deel, doordat Amerika zijn bondgenoten te hulp kwam met een in privaatrechtelijke vorm gegoten steunregeling, de leen- en pachtwet.

Lenen en pachten behoort ook aan gene zijde van de oceaan tot de private rechtssfeer. The Lend-lease Bill van 11 maart 1941 is meer dan enige andere maatregel de oorzaak, dat de wereldoorlog door de nazi's is verloren. Churchill noemde het „a new Magna Charta, which not only has regarded to the rights and laws upon which a healthy and advancing civilisation can alone be derected, but also proclaims by precept an example the duty of free men and free nations whereever they may be, to share *responsibility* and burden of enforcing them". En in zijn gedachtenisrede voor Roosevelt sprak hij nog eens: Lend-lease which will stand forth as the most unselfish and unsordid financial act of any country in all history.

Ook het geschil inzake de Perzische olie werd opgelost door hantering van het privaatrecht: de oprichting van een nieuwe naamloze vennootschap. Uit de verslagen van het seminarium van de Verenigde Naties te Rangoon blijkt voorts, dat de steun aan onontwikkelde en achtergebleven gebieden grotendeels gegoten is in privaatrechtelijke vormen.

„The use of the commercial company as a form of public enterprise in which the State itself, or a public authority on behalf of the State, exercises control through the ownership of a majority of the shares, reinforced sometimes by the reservation of special priveleges in the bylaws of the company, is probably still the most wide-spread form of industrial public enterprise".

Op deze wijze is een ontwikkeling te constateren van de public corporation in onderscheidene vormen, welke echter alle voldoen aan de haast klassieke omschrijving in de presidentiële boodschap die het wetsvoorstel i.z. de Tennessee Valley begeleidde: „a corporation clothed with the power of government but possessed of the flexibility and initiative of a private enterprise".

Deze tegenstelling treft men ook in ons land aan waar men middelen bezigt ter vervulling van de overheidstaak. In wezen gebeurt dit dus overal. Het is een verschijnsel, dat dieper doorvorst dient te worden. Dit brengt spreker tot de slotwoorden van de heer De Goede. Spreker acht het van wezenlijk belang, waar, wanneer en onder welke omstandigheden men de door hem bedoelde dame ziet. Het maakt verschil uit, of men haar ziet in de Folies Bergère of in de woonkamer. Heeft zij een reëel bestaan, of is zij een fantoom? Is het een wezen van vlees en bloed, dan wel bestaat zij slechts in verbeelding. Spreker vreest, dat het laatste het geval is, want ziet hij het goed, dan is het niet zo, dat achter de discussie de vraag ligt naar de verhouding tussen publiek- en privaatrecht, maar dat wij leven in een tijd, waarin de tegenstelling, zo ze al ooit reële betekenis heeft gehad (in de landen van het Angel-Saksische rechtsstelsel zeer zeker niet) hoe langer hoe meer aan betekenis verliest, totdat zij uiteindelijk misschien alleen nog voor enkele gebieden als het huwelijks- en huwelijksgoederenrecht zal gelden.

Nu is het intussen van belang, dat men er zich tijdig rekenschap van geeft, of deze ontwikkeling niet nieuwe bezwaren oproept. Spreker is daarover niet geheel gerust. De Goede geeft aan, aan welke eisen van algemene aard het gebruik van de privaatrechtelijke vorm moet voldoen, zullen de belangen van de burger niet in het gedrang komen, en Troostwijk roept lyrisch uit: „Gelukkig is het land, waar de rechter de particulier tegen overheidswillekeur beschermt." Spreker wil deze situatie vergelijken met die, welke op het gebied van de administratieve rechtspraak aanwezig was. Aanvankelijk werd deze rechtspraak vooral gezien als bescherming van de burger tegen het openbaar bestuur. In 1936 schreef spreker: „Ook ten aanzien van de betekenis van de vraag zelf is er het een en ander verschoven. Dacht men vroeger daarbij in het bijzonder aan de bescherming van de burger tegen onrechtvaardige behandeling van de kant der overheid, de groeiende samengesteldheid van het openbaar bestuur heeft ertoe geleid, dat daarnaast de gedachte aan het geven van waarborgen aan de lagere bestuursorganen, voor het in acht nemen van de grenzen der wet voor de hogere meer en meer naar voren is gekomen". Spreker is er niet gerust over, dat ten aanzien van het gebruik van privaatrechtelijke vormen niet iets overeenkomstigs bezig is zich te voltrekken. Hij meent, dat er reden aanwezig is voor de vrees dat het beginsel der osmose wordt doorgevoerd ten detrimente van zuivere bestuursverhoudingen. Iedere goede beweging brengt schadelijke gevolgen teweeg als men haar opzettelijk overspant. Spreker wijst als recent verschijnsel van die aard in het bijzonder op het gevaar, dat langs de semi-privaatrechtelijke weg de provinciale besturen zich een invloed op de gang van zaken in de gemeenten gaan toeëigenen, die hun krachtens het systeem van ons staatsrecht niet toekomt. Dit is des te merkwaardiger, omdat in de periode van 1911 tot 1950 de provinciale besturen zich bij voortduring tegen het gebruik van de privaatrechtelijke vorm door gemeentebesturen bij samenwerking

verzet hebben. Toen de Wet van 1950 kwam, heeft Minister Teulings in de Memorie van Toelichting geschreven, dat verwacht mocht worden, dat Gedeputeerde Staten bij de hantering van het goedkeuringsrecht zich meer dan tot dusver rekenschap zouden geven van de vraag, of de privaatrechtelijke vorm wel wenselijk was. Men zou dus hebben mogen verwachten, dat de Colleges van Gedeputeerde Staten na het tot stand komen van deze wet met zorg zouden hebben overwogen of niet in het belang van een goede verhouding tussen gemeente en provincie, in het belang van openbaarheid, in het belang van de mogelijkheid, om de verantwoordelijkheid te fixeren, het gebruik van de privaatrechtelijke vorm zo veel mogelijk moest worden tegengegaan, en of niet verschillende bestaande privaatrechtelijke provinciale regelingen door gemeenschappelijke regelingen tussen provincie en gemeenten vervangen moesten worden. Voorts had men mogen verwachten, dat zij bij het overwegen van nieuwe stappen, die door de provincie gedaan zouden kunnen worden, in ieder geval er zich op zouden hebben bezonnen of het kiezen van een privaatrechtelijke vorm voldoende verantwoord was. Er zijn echter aanwijzingen, dat het de laatste jaren een andere richting uitgaat. Zo houdt bijvoorbeeld het provinciaal bestuur van Drenthe, waar de Stichting opbouw Drenthe uitnemend werk heeft gedaan, thans vast aan de privaatrechtelijke vorm door allerlei stichtingen in het leven te roepen. De gemeenten staan hier grotendeels buiten; zij worden slechts uitgenodigd tot een bepaald bedrag te subsidiëren. Spreker noemt het Medisch opvoedkundig bureau. De Provinciaal psychologische voor- en nazorgdienst. Hetzelfde ziet men ook in andere provinciën. Zo is er het Provinciaal studiefonds Noord-Brabant. In Zeeland is een dergelijk instituut in oprichting. In Groningen de Stichting provinciaal Gronings studiefonds. Voorts zijn er gevallen van instellingen, waarbij de provinciale bijdrage afhankelijk wordt gesteld van de subsidiëring door gemeenten en dus de gemeente indirect wel gedwongen wordt bij te dragen. Zo is in Zeeland de Commissie voor de hygiëne van het kind werkzaam; even zo ligt het bij de subsidiëring van niet-commerciële bibliotheken. In Overijssel zijn de gemeenten mondeling verzocht vijf cent per inwoner voor de provinciale stand op E'55 te willen bijdragen. Het Economisch-technisch instituut in Overijssel wordt door provincie en gemeenten samen gefinancierd. Kleine gemeenten, die het nut er niet van inzien, durven niet te weigeren. De Stichting voor het sociaal en cultureel werk vraagt één cent per inwoner. Voorts bestaat de Federatieve commissie voor de geestelijke volksgezondheid, waarvan de bijdrage oploopt tot 16 cent per inwoner, terwijl de gemeenten vrijwel geen invloed hebben. In Gelderland kent men de Stichtingen streekbelangen Achterhoek; idem in de Bommelerwaard. Voorts het Provinciaal Gelders studiefonds. Al deze werkzaamheden zijn op zich zelf uitstekend, maar het gevaar bestaat, dat op deze wijze het zelfbeschikkingsrecht van de gemeenten vrijwel uitgeschakeld wordt.

Volgens spreker moet de provincie de weg van samenwerking met

de gemeente op grondslag van de Wet gemeenschappelijke regeling kiezen. Deze weg is wel moeilijker, maar beter; de openbaarheid brengt de publieke controle, waardoor de verhoudingen tussen het controlerend provinciaal bestuur en de gemeentebesturen zuiver worden gehouden. Anders bestaat er een redelijke grond, dat de verhoudingen, die wij goed en gelukkig achten, geleidelijk aan worden bedorven en dat er verhoudingen groeien, die steeds moeilijker worden.

ANTWOORD VAN DE EERSTE PREADVISEUR, DR. B. DE GOEDE

Voor de gelegenheid, die het bestuur der vereniging mij biedt om alsnog schriftelijk mijn mening kenbaar te maken over hetgeen ter vergadering van 18 mei j.l. aangaande mijn preadvies is opgemerkt, ben ik zeer erkentelijk. Zij neemt althans iets weg van mijn teleurstelling over het feit, dat ongesteldheid mij belette om op de bewuste dag aanwezig te zijn.

Aan de verleiding om, rustig achter mijn bureau gezeten, het antwoord breed uit te meten, zal ik intussen weerstand bieden. Noch in omvang, noch in aard mag de repliek zeer afwijken van het verhaal, dat door mij, zo de omstandigheden gunstiger waren geweest, mondeling zou zijn gedaan.

Meer dan één spreker heeft gewezen op leemten in mijn betoog of ten minste zaken te berde gebracht, die in mijn preadvies niet zijn behandeld. De heer Steenbeek heeft slechts een terloopse opmerking aangetroffen over het economisch ordeningsrecht; de heer Polak wees op het ontbreken van beschouwingen over het te verwachten burgerlijk wetboek; de heer Heerema, overigens ingaande op een opmerking van mijn medepreadviseur, heeft uitvoerige behandelingen gegeven aan een onderwerp, dat in mijn betoog eveneens in het geheel niet aan bod is gekomen: de heffing van gelden voor het gebruik van publiek domein; de heer Van Poelje ten slotte heeft voorbeelden uit het buitenland gemist.

De sprekers hebben mij van dit alles geen grief willen maken, mèt mij dus beseffende, dat een preadvies zijn eigen grenzen heeft en de door eigen en anderer omstandigheden aan een preadviseur gelaten tijd eveneens. Daarbij verdient het feit aandacht, dat ik mij een welomschreven doel had gesteld: de vraag onder ogen te zien, aan welke eisen van *algemene* aard het gebruik van de burgerrechtelijke vorm moet voldoen, zullen de belangen van de burger niet in het gedrang komen (blz. 8 preadvies).

Niettemin is het jammer, dat mij de gelegenheid ontbroken heeft om op tal van punten dieper of breder in te gaan of deze zelfs maar aan de orde te stellen. Met name het door prof. Polak gesprokene illustreert het lacuneuze van mijn relaas. Het door hem ten tonele gevoerde art. 8 van het nieuwe B.W., alsmede het elders in dat ontwerp geïntroduceerde begrip *undue influence* zouden mij bijna aanleiding geven tot een omvangrijk vervolg op mijn preadvies. Thans volsta ik met de opmerking,

dat de spreker zal begrijpen dat sommige der mogelijke interpretaties mij minder afschrik inboezemen dan hem.

Bedenkingen koester ik tegen het betoog van prof. Van Poelje. Niet wijl ik rechtsvergelijking geen waardevol goed zou vinden – het tegendeel is het geval –, maar omdat „de universele betekenis van het vraagstuk", zoals men dat vooral in de landen van het Angel-Saksische rechtsstelsel ontmoet, voor mij uit de door hem gegeven voorbeelden allerminst voortvloeit. De wereldoorlog moge voor een groot deel gewonnen zijn, doordat Amerika zijn bondgenoten te hulp kwam met de in privaatrechtelijke vorm gegoten hulp der leen- en pachtwet en de Perzische olie-affaire moge zijn uitgelopen op de oprichting van een nieuwe n.v. – deze gevallen liggen m.i. zozeer in het vlak van de politiek, de emotie en het volkenrecht, dat zij daardoor kwalijk als bewijs kunnen worden bijgebracht van hetgeen ik overigens op gezag van de spreker graag bereid ben te geloven.

De kritiek op hetgeen mijn preadvies wel behelst, heeft zich op slechts enkele punten geconcentreerd.

De heren Steenbeek en Keijzer distancieerden zich van mijn opvatting, dat elk belang, hetwelk de overheid op enigerlei wijze aan zich trekt, een *openbaar* belang is. De eerste betuigde daarbij instemming met de beschouwing van mr. Hagen, opgenomen in het Tijdschrift voor Overheidsadministratie d.d. 9 mei j.l.; de tweede verwees naar goddelijk gebod, natuurwet en zedewet.

Ik mag er op wijzen, dat in mijn preadvies is gesteld – en door niemand is weersproken – dat de overheid steeds tot taak heeft het algemeen belang te behartigen en vervolgens, dat de overheidstaak materieel bepaald wordt niet door juridische, maar door politieke, economische en sociale overwegingen. Gaat nu in de opvattingen der gemeenschap een bepaald belang als een *openbaar* belang gestalte verkrijgen en trekt, als gevolg daarvan, de overheid volgens de daarvoor gestelde regels de behartiging aan zich, dan is het daardoor als publiek belang materieel door de gemeenschap aanvaard en formeel als zodanig gekwalificeerd, hetgeen, tezamen met mijn eerstvermelde stelling, oplevert, dat elk belang, hetwelk de overheid aan zich trekt, een openbaar belang is.

Een cirkelredenering kan ik hierin niet zien en aan een beroep op het goddelijk gebod, waarvan de onvervangbare waarde door mij wordt erkend, heb ik in deze geen enkele behoefte.

Essentiëler lijken de bedenkingen, welke zijn geuit tegen mijn stelling, dat ten aanzien van het gebruik van burgerrechtelijke vormen bij de behartiging van openbare belangen de ontbindende voorwaarde altijd wordt voorondersteld plaats te grijpen als het openbaar belang dat vordert.

De heer Polak heeft zich het meest concreet uitgedrukt. Hij maakte melding van een nimmer tot wet verheven ontwerp tot wijziging van de Belemmeringenwet privaatrecht, waarvan de strekking was, dat de

Kroon een overeenkomst tegen schadevergoeding vervallen kon verklaren, indien deze een openbaar lichaam belette om een aan dat lichaam behorend onroerend goed een door het openbaar belang geëiste bestemming te geven. „In de leer van De Goede was dit gehele ontwerp onnodig," aldus prof. Polak.

Ik moet hem teleurstellen of – juister misschien – ik mag hem tot vreugde stemmen: ook naar mijn oordeel is een wettelijke voorziening noodzakelijk, indien men aan de bedoelde bevoegdheid behoefte heeft. Men kan dit trouwens in mijn preadvies duidelijk lezen. De overheid is bij het aangaan van overeenkomsten geroepen om de risico's, die de medecontractant loopt, hem uitdrukkelijk voor ogen te stellen. Doet zij dat niet, dan zal zij het opgewekte vertrouwen moeten honoreren. In mijn conclusie is de benadering aldus: wegens onbehoorlijk gebruik van burgerlijk recht kan de overheid te land komen bij onderworpenheid der overheid aan burgerlijk recht via art. 1401 B.W.

Dit is iets anders dan mij hierboven, alsmede door de heren Steenbeek en Keijzer is toegeschreven. De overheid zal als ieder ander de door haar aangegane verplichtingen moeten nakomen, maar het is een vraag van interpretatie óf zij bepaalde plichten op zich heeft genomen. Uitgaande van mijn doelstelling: algemene eisen te formuleren, waaraan de overheid moet voldoen, heb ik dus slechts een gedragslijn aangegeven, die de belangen van de burger veilig stelt en, anderzijds, de overheid niet zozeer bindt, dat zij bij de behartiging van haar taak klem komt te zitten.

De principiële kritiek heeft zich derhalve gericht naar een hoek, waarin ik niet sta. Resten thans nog enkele opmerkingen van meer incidentele aard.

Mr. Steenbeek, die discrepantie heeft geconstateerd tussen hetgeen op blz. 9 is opgemerkt en hetgeen op blz. 32 is gesteld, mag ik tegenvoeren, dat in het eerste geval sprake is van een particulier „tout court" en in het laatste van behartiging van openbare belangen door middel van formele inschakeling van het particuliere initiatief.

Voor de gedachte van mr. Keijzer, dat hetgeen tot iemands beste wordt ingevoerd, zich niet tot zijn bederf tegen hem mag keren, voel ik uiteraard alles. Indien hij echter mocht menen, dat deze gedachte de gelegenheid biedt om van de kennelijke bedoeling der wet af te wijken, moet ik hem verlaten. Ik verkies het dogma nog steeds boven de oncontroleerbare bevindelijkheid.

De door de heer Van Rappard vermelde praktijk „bij menige gemeente" betreffende de koop van z.g. woningclaims ziet er zo op het oog nogal alarmerend uit, maar men zou de details moeten kennen om er met beslistheid over te kunnen oordelen.

De heer Toe Water heeft gepleit voor herkenbaarheid van *privaatrechtelijk* optreden van de overheid en is hiermee, naar ik meen, niet in strijd gekomen met mijn eis, dat de overheid, privaatrechtelijke vormen hanterend, zich duidelijk als overheid moet doen kennen. Inder-

daad trachten de overheidslichamen wel eens privaatrechtelijke verhoudingen tot publiekrechtelijke te verwringen. Dat dit een euvel is, geef ik hem gaarne toe. De overheid, contracterende, verberge haar overheidsgelaat niet, maar dient tevens de weg van het privaatrecht, deze eenmaal opgegaan zijnde, zo lang haar mogelijk is getrouw te volgen.

De provinciale besturen gaan zich semi-privaatrechtelijk een invloed op de gang van zaken in de gemeenten toeëigenen, die hun krachtens het systeem van ons staatsrecht niet toekomt, zo meent prof. Van Poelje en hij noemt als voorbeeld tal van stichtingen. Zijn lijst onttrekt zich in het algemeen aan mijn controle, maar ik mag er op wijzen, dat de Stichting Streekbelangen Achterhoek een gans andere figuur is dan de spreker meent en dat een Provinciaal Gelders Studiefonds in de vorm van een stichting (nog) niet bestaat.

Doch daarvan afgezien: is hier werkelijk een *bijzonder* aspect van het algemene probleem aan de orde? Ik betwijfel het. De invloed, die de provincies op de geschetste wijze krijgen, kunnen zij ook langs andere wegen, b.v. die van subsidieregelingen, vinden. Het belang van de openbaarheid, het belang van de mogelijkheid om de verantwoordelijkheid te fixeren, dreigt in het gedrang te komen bij èlke hantering van de stichtingsvorm van overheidswege.

In het bovenstaande is getracht, de repliek te geven zoals ik die vermoedelijk, ware de mogelijkheid er geweest, mondeling aan de vergadering zou hebben medegedeeld. Hernieuwde studie van het onderwerp is niet gemaakt; lange uiteenzettingen heb ik vermeden. Dit heeft – ik ben het mij bewust – naast goede, ook kwade kanten.

Stellig zou ik ook viva voce getuigd hebben van enige teleurstelling over de reacties der debaters. Aan hetgeen door mij als zeer essentieel in mijn preadvies werd gevoeld, zijn zij immers praktisch voorbijgegaan: *herkenbaarheid van overheidsoptreden,* de eis van oprechtheid juist bij het hanteren van de privaatrechtelijke vorm, die zo velerlei verleiding brengt.

In de geschiedenis van het bedrog van Jacob, zegt Isaäc: „Nader toch, dat ik u betaste, mijn zoon, of gij mijn zoon Esau zelf zijt of niet". En daarna: „De stem is Jacobs stem, maar de handen zijn Esau's handen".

Het probleem is dus als Genesis zo oud. Voor oprechtheid in het overheidsoptreden te hebben gepleit en zo weinig bijval te hebben gevonden, stemt droevig. Tenzij – waartoe ik tenslotte gaarne overhel – ook hier geldt, dat toestemt wie zwijgt.

ANTWOORD VAN DE TWEEDE PREADVISEUR

DR. M. TROOSTWIJK zegt zich gedrongen te voelen, voordat hij zich zet tot beantwoording van de sprekers, het bestuur dank te zeggen voor het feit, dat het hem uitgenodigd heeft in deze vergadering als preadviseur op te treden. Hij heeft niet lang geaarzeld om deze uitnodiging te aanvaarden, te minder, omdat onder gemeentesecretarissen wel eens

het idee leeft, dat zij een vergeten groep vormen. Verder zegt hij de recensenten van de verschillende vakbladen dank voor de welwillende beoordeling van zijn preadvies. Vervolgens betuigt hij zijn erkentelijkheid aan de sprekers van deze dag voor de prettige wijze, waarop zij zijn preadvies hebben behandeld en voor de aanvullingen, die zij erop hebben gegeven.

Mr. J. G. Steenbeek heeft gevraagd, of het geen omissie is, dat het economische ordeningsrecht in zijn preadvies buiten beschouwing is gelaten. Spreker antwoordt hierop, dat hij, zoals hij in het begin van zijn preadvies met ronde woorden heeft gezegd, met dit preadvies geen andere pretentie heeft gehad dan het geven van een inleiding tot de discussie. Het hem toegewezen volume van 48 blz. liet bovendien weinig ruimte voor beschouwingen met betrekking tot dit speciale onderdeel van het recht, terwijl daar nog bijkomt, dat hij op dit onderdeel niet deskundig is.

Mr. J. G. Steenbeek heeft verder opgemerkt, dat de indeling in 9 groepen er niet toe heeft geleid, dat we wijzer zijn geworden omtrent de vraag, of en wanneer de overheid van privaatrecht gebruik mag maken. Spreker zegt hierop, dat er naar zijn mening tot nu toe geen enkele inventarisatie op dit gebied gemaakt is, en dat het hem daarom goed heeft toegeleken, hiertoe over te gaan, zonder de pretentie te hebben een voor altijd geldend antwoord op bovenbedoelde vraag te kunnen geven. Hoe deze vraag in ieder van de 9 groepen beantwoord moet worden zal zijns inziens van het positieve recht afhangen. Hij is niet bang, om in vele gevallen de overheid te adviseren toevlucht te nemen tot het privaatrecht. Op de inconsequentie, die prof. Polak hem op dit punt heeft verweten, namelijk, dat hij bij de organisatievormen van de overheidsbedrijven een voorkeur voor publiekrechtelijke organisatie heeft verdedigd, komt spreker aanstonds terug.

Het standpunt van mr. M. Bosboom, dat de overheid wanneer zij eenmaal gekozen heeft voor de privaatrechtelijke vorm, niet meer van het privaatrecht mag afwijken en mag overgaan naar publiekrecht, kan spreker niet in zo algemene zin onderschrijven. De overheid kan niet eens en voor altijd iets regelen. De omstandigheden kunnen veranderen, waardoor overgang naar publiekrecht noodzakelijk wordt. Wel dient dan de burger als troostprijs zijn eventuele schade vergoed te krijgen.

De door prof. mr. C. H. F. Polak uitgesproken vrees voor verzuiling wanneer in een gemeente meer dan één burgemeester zou worden benoemd, deelt spreker niet. Zijn idee berust op het feit, dat het in zekere zin een toevalligheid is, of men goede dan wel slechte wethouders in het college van Burgemeester en Wethouders krijgt gekozen. Aan de kwade kansen hiervan mag de goede taakvervulling van de overheid, waarvan de werkzaamheden met die van een bedrijf vergeleken kunnen worden, niet worden opgeofferd. Door de benoeming van meer burgemeesters, die vakmensen zouden moeten zijn, wordt dan een goed bestuur gewaarborgd.

Prof. Polak heeft verder betoogd, dat spreker te veel consequenties uit verschillende arresten, die hij aangehaald heeft, heeft getrokken. Hij heeft deze arresten echter minder als bewijsmateriaal dan wel ter illustratie gebruikt. Inderdaad bestaat er een verschil in de cassatieprocedure bij straf- en civielrechtelijke zaken, maar er mag toch verwacht worden, dat de advocaten ook in de civielrechtelijke zaken alle mogelijke middelen zullen hebben aangevoerd, om zijn zaak te winnen. Bovendien is het onmiskenbaar, dat de Hoge Raad er in de laatste jaren meer dan vroeger toe geneigd is, om het beleid van de overheid te beoordelen.

Voorts heeft prof. Polak zijn afkeuring uitgesproken over de regelingen, welke de gemeenten treffen ten aanzien van het gebruik van abattoirs. Hij heeft daarbij gewezen op een uitspraak van de Hoge Raad van 4 januari 1935 inzake het gebruik van het Amsterdamse abattoir. Spreker wijst erop, dat de sancties op de naleving van de gebruiksbepalingen van abattoirs na de oorlog nog belangrijk zijn verscherpt. Oorspronkelijk was op overtreden van deze regelen alleen boete gesteld, doch in en na de oorlog bleek, dat handhaving van de tucht niet alleen kon geschieden met het opleggen van boeten, omdat het in vele gevallen voor de betrokkene voordeliger was, om de regels te overtreden en de boete te betalen, dan om de overtreding van de regels na te laten. Als nieuwe sanctie is toen gesteld het uitsluiten van het gebruik van het slachthuis. Op zichzelf lijkt spreker deze regeling volkomen redelijk. Indien het gemeentebestuur willekeurig de straf van uitsluiting zou hanteren, als er bijvoorbeeld grote onevenredigheid zou bestaan tussen het gepleegde feit en de straf, dan ziet spreker de mogelijkheid aanwezig, dat de uitgeslotene bij de gewone rechter, bijvoorbeeld in kort geding, soelaas zoekt. De rechtspraak van de burgerlijke rechter ontwikkelt zich in deze richting. Spreker juicht dit toe.

Omtrent de tegenstrijdigheid, welke prof. Polak in zijn preadvies heeft menen te kunnen signaleren, namelijk, dat hij in het algemeen de overheid bevoegd acht privaatrechtelijk op te treden, doch de voorkeur toont voor publiekrechtelijke regeling, wanneer het gaat om de organisatie van de overheidsbedrijven, meent spreker, dat hij van inconsequentie niet kan worden beticht. Bij de organisatie van de overheidsbedrijven heeft hij namelijk speciale motieven naar voren gebracht, waarom in dié gevallen de publiekrechtelijke regeling de voorkeur verdient, namelijk motieven van behoorlijk bestuur, zoals openbaarheid. Aan deze eisen van behoorlijk bestuur kan bij privaatrechtelijke vormen minder goed worden voldaan.

Mr. L. F. V. Keijzer heeft gevraagd, of de gemeente bij de uitgifte van grond in erfpacht wel van de regelingen van het Burgerlijk Wetboek terzake kan afwijken, zoals door vele gemeenten in zeer belangrijke mate wordt gedaan. Spreker zegt, dat, voorzover de erfpachtsregels van het Burgerlijk Wetboek dwingend recht zijn, er uiteraard niet van afgeweken kan worden, doch omtrent de vraag, of deze regels inderdaad dwingend zijn, wat mr. Keijzer blijkbaar aanneemt, is hij van een

ander gevoelen. Artikel 782 van het Burgerlijk Wetboek laat afwijking toe, waaruit dus blijkt, dat de bepalingen van aanvullende aard zijn.

Mr. L. J. Schippers heeft gevraagd, waarop de schadevergoeding berust, die aan de burger betaald moet worden, wanneer de overheid door het treffen van een publiekrechtelijke regeling zich onttrekt aan haar verplichtingen uit een eerder gesloten overeenkomst met deze burger. Volgens dr. Troostwijk is het zo, dat men ervan uit kan gaan, dat iemand, die met de overheid contracteert, er aan heeft moeten denken, dat het openbaar belang op een zeker moment een andere regeling dan in het contract neergelegd, kan vorderen. Dit houdt ten aanzien van de particulier trouwens slechts in, dat deze geen nakoming van de verplichtingen van de overheid kan vragen, maar betekent geenszins, dat de particulier nu ook maar zonder meer naar huis kan worden gezonden. De idee van dr. De Goede, dat in ieder contract van de overheid als stilzwijgende voorwaarde opgenomen moet worden beschouwd, dat de overheid zich alleen verbindt zolang het openbaar belang zich niet tegen nakoming verzet, acht spreker een gelegenheidsargument. Indien de overheid haar verplichtingen niet langer nakomt, zal zij haar wederpartij diens schade moeten vergoeden. De overheid zou onrechtmatig handelen, indien zij hiertoe niet zou overgaan.

Met betrekking tot de verdediging, die mr. L. R. J. ridder Van Rappard heeft gegeven van verschillende bestuurshandelingen van de gemeente Gorinchem, welke geleid hebben tot rechterlijke uitspraken, wijst spreker in de eerste plaats op het feit, dat het geenszins zijn bedoeling is geweest, om het beleid van het gemeentebestuur te beoordelen. Spreker meent, dat, indien hij niet over Gorinchem zou hebben geschreven, mr. Van Rappard reden had gehad tot beklag, vooral omdat zijn gemeente zoveel aanleiding tot leerzame jurisprudentie heeft gegeven. Verder is spreker van mening, dat de gemeente Gorinchem evenmin veel reden tot beklag heeft over de rechtbank Dordrecht. Weliswaar is deze rechtbank niet akkoord gegaan met de terugwerkende kracht van de elektriciteitstarieven, doch inzake de vogelpiek en de lichtsport heeft de rechtbank het beleid van het gemeentebestuur volkomen gedekt. Voorts merkt spreker op, dat het betoog van mr. Van Rappard, dat de rechter zich niet heeft in te laten met de beoordeling van de geldigheid van een vergunning, niet door de Hoge Raad is aanvaard, zoals blijkt uit het arrest van de Hoge Raad van 10 mei 1955 (A.B. 1955 blz. 485) inzake een door het gemeentebestuur van Oud-Beijerland ten onrechte verleende loterijvergunning. Uit dit arrest blijkt, dat de Hoge Raad de verleende vergunning wel degelijk nietig acht en de loterijhouder strafbaar. Ten aanzien van het eerder genoemde elektriciteitsvonnis van de rechtbank te Dordrecht, merkt spreker op, dat dit zijns inziens juist is. Het gaat niet aan tarieven met terugwerkende kracht te verhogen. Het verlies, waarmede de terugwerkende kracht werd verdedigd, had ook wel op andere manieren ongedaan gemaakt kunnen worden. Het verband, dat mr. Van Rappard heeft gelegd tussen het besluit van de raad

om niet in cassatie te gaan van dit vonnis en de op handen zijnde verkiezingen, kan spreker niet erg waarderen. Uit zijn praktijken is hem gebleken, dat de raden er ook vóór de verkiezingen niet voor terugdeinzen, onplezierige maatregelen te nemen, wanneer zij deze noodzakelijk achten. Terloops merkt spreker op, dat trouwens Burgemeester en Wethouders in cassatie hadden kunnen gaan met toepassing van artikel 209 sub r. van de gemeentewet.

Met betrekking tot het pleidooi van de heer H. R. Heerema voor publiekrechtelijke regeling van het te gelde maken van eigendommen van de overheid, wijst spreker op het volgende. In talrijke gemeenten is het gewoonte, om bepaalde plaatsen, welke geschikt zijn voor het oprichten van een benzinestation, te geven aan de eerste gegadigde, tegen betaling van de bedragen, welke in de precarioverordening zijn genoemd. In Groningen gebeurde dit ook. Thans is Groningen hier echter van afgestapt, nadat was gebleken, dat een eerste vergunninghouder de vergunning niet zelf uitoefende, maar zijn rechten aan een ander overdeed voor fabelachtige bedragen. In dergelijke gevallen, meent spreker, is er niets op tegen, dat de overheid zich van het privaatrecht bedient en deze plaatsen bijvoorbeeld in het openbaar verpacht. Op deze wijze kan het openbaar belang beter gediend worden dan bij het weggeven van goudmijntjes. In dergelijke gevallen komt men er niet met de algemeen werkende precario-verordeningen. Ook het standpunt van prof. Polak, dat de gemeente in dergelijke zaken de publiekrechtelijke weg moet bewandelen, kan spreker dus niet onderschrijven.

Naar aanleiding van het verzoek, dat drs. J. W. J. toe Water spreker heeft gedaan om nadere inlichtingen betreffende de concessie aan de Groninger Tramway, in welke concessie de heer Toe Water een bewijs meent te mogen zien, dat de overheid zich niet duidelijk bewust is, of zij privaatrechtelijk dan wel publiekrechtelijk optreedt, wil spreker slechts antwoorden, dat deze concessie o.a. de handtekening draagt van professor Oppenheim, destijds secretaris van de gemeente Groningen.

Met de aanvullingen welke prof. G. A. van Poelje heeft gegeven op zijn preadvies, kan spreker het in grote lijnen geheel eens zijn. Op één punt gaat hij nader in, namelijk op het punt, dat sommige provincies allerlei activiteiten ontwikkelen en daartoe zich bedienen van de stichtingsvorm, terwijl de gemeenten verzocht wordt aan deze stichtingen financieel bij te dragen. Spreker erkent, dat het vaak indolentie bij de gemeentebesturen is, die de provincie doet optreden; dat de provincies daarbij gebruik maken van privaatrechtelijke organisatievormen, is volgens hem te wijten aan de te stroeve regeling in de Wet gemeenschappelijke regelingen. Daarentegen komt ook de omgekeerde figuur voor, waarbij de provincie de gemeente stimuleert tot initiatief, bijvoorbeeld om het personeel van het nieuw te stichten orgaan onder de Pensioenwet te brengen, zulks in verband met art. 4, lid 1, sub 1 dier wet, waar slechts gesproken wordt van „gemeentelijke" instellingen.

De Voorzitter zegt in de eerste plaats de beide preadviseurs, waarvan helaas dr. De Goede niet aanwezig kon zijn, hartelijk dank voor hun preadviezen.

Toen dit onderwerp aan de orde werd gesteld, heeft het bestuur niet verwacht, dat dit oude vraagstuk tot een oplossing zou worden gebracht, maar wel heeft het gehoopt, dat de vele schakeringen, waarin het probleem in de praktijk voorkomt, in het licht zouden worden gesteld. Hieraan hebben de beide preadviezen zeker beantwoord: zij hebben een leerzame inventarisatie gegeven. Het vele materiaal is nog aangevuld tijdens de vergadering en zo heeft de discussie ook aan onze bedoelingen voldaan. Wij mogen hopen, dat die bespreking ook na de vergadering mondeling of schriftelijk nog zal worden voortgezet.

Ook voor de beantwoording, welke dr. Troostwijk de sprekers heeft gegeven, zegt hij hem dank. Het spijt ons bijzonder, dat dr. De Goede niet aanwezig heeft kunnen zijn, maar hij spreekt de hoop uit, dat deze alsnog gelegenheid zal vinden om de opmerkingen naar aanleiding van zijn preadvies, schriftelijk te beantwoorden.

Tenslotte brengt de Voorzitter nog dank aan mevrouw Rothuizen-Geerts voor de vervanging van mejuffrouw mr. H. J. D. Revers, en aan mejuffrouw Van Deventer, de zeer gewaardeerde kracht op het bureau van de penningmeester.

Hierna sluit de Voorzitter de vergadering.

II

VERSLAG VAN DE HUISHOUDELIJKE VERGADERING OP 18 MEI 1956

Aanwezig zijn volgens de presentielijst:
mej. mr. M. Akkeringa Frank, Amsterdam; mr. G. Baas, Baarn; mr. P. S. Bakker, 's-Gravenhage; J. P. Barentzen, Haarlemmermeer; H. N. v. d. Berg, Leiden; dr. W. P. Berghuis, Kampen; mr. A. Blom, Utrecht; mr. H. Böhtlingh, Leiden; A. du Bois, Heiloo; mej. mr. H. S. Bok, Rijswijk; mr. J. Bos, 's-Gravenhage; mr. M. Bosboom, Groningen; P. J. Bozelie, Alkmaar; mej. mr. W. de Broekert, 's-Gravenhage; dr. A. J. Brückel, 's-Gravenhage; mr. C. C. M. Collard, Amsterdam; mr. J. P. A. Coopmans, 's-Hertogenbosch; mr. R. Crince le Roy, 's-Gravenhage; mr. Th. van Dam, Utrecht; mr. dr. Th. F. J. A. Dolk, 's-Gravenhage; prof. mr. A. M. Donner, Amsterdam; J. van Dooyeweert, Rijswijk; mevr. mr. A. J. van Dooyeweert–Roth, Rijswijk; L. Dorhout, 's-Gravenhage; mr. K. H. J. Dorren, Voorburg; mej. mr. A. M. E. van Dunné, 's-Gravenhage; drs. D. J. van Dijk, Wassenaar; mr. G. van Dijke, Zeist; mr. H. G. Engelberts, Utrecht; A. A. Engelman, Utrecht; mej. mr. Ensing, Amsterdam; mr. G. W. van der Feltz, Wassenaar; J. J. J. M. Festen, Soest; mr. H. Fortuin, Hilversum; mr. C. J. M. A. Gast, Alkmaar; mr. A. M. Groot, 's-Gravenhage; mr. G. W. M. Gründemann, Leiden; A. M. van der Ham, 's-Gravenhage; H. C. Heering, Bilthoven; G. Heling, Noordwijk; K. J. Hendriks, Ubbergen; C. v. d. Hoff, Rotterdam; Hoogetoorn, Velsen; mr. J. Hooy, Leeuwarden; mevr. mr. H. A. Huart–Engelsman, 's-Gravenhage; mr. J. van Huis, Assen; A. van Hulst, Ekeren (België); mej. mr. Ilsen, 's-Gravenhage; mr. D. G. Jansen, 's-Gravenhage; mr. J. F. Jansen, Arnhem; mr. H. J. M. Jeuken, 's-Gravenhage; mr. A. W. Joolen, Dordrecht; mr. L. F. V. Keijzer, Nijmegen; jhr. mr. H. van Kinschot, 's-Gravenhage; mr. A. Kleijn, Meppel; mr. H. Klooster, Helmond; mr. N. Kolff, Leiden; mr. Kooiman, Kwadijk; mr. W. R. H. Koops, Haren; mr. J. Korf, Arnhem; M. Kortekaas, Noordwijk; mr. dr. T. Kruyff, Utrecht; J. Küppers, Utrecht; mr. J. H. Kuiper, Zeist; J. G. de Lange, Almelo; mr. W. F. Leemans, Arnhem; H. v. d. Linden, Utrecht; prof. dr. J. H. A. Logemann, 's-Gravenhage; H. F. A. Lohman, Boxtel; W. van Luipen, Hilversum; mr. J. Mannoury, Groningen; mr. J. H. van der Meide, Voorburg; mr. A. F. Molleman, Arnhem; mr. H. J. Morren, Voorburg; mr. W. P. Mulié, Utrecht; mr. N. Hendrik Muller, Arnhem; F. L. Nepperus, Amsterdam; H. J. Nipperus, Amsterdam; J. L. A. Niesten, Arnhem; mr. H. P. Nieuwenhuisen, 's-Gravenhage; mr. F. Niendieker, 's-Gravenhage; mr. W. Nieuwhoff, 's-Gravenhage; P. W. Oosterhoff, 's-Gravenhage; dr. T. H. Oosterwijk, Voorburg; mr. H. E. Phaf, Haarlem; prof. mr. J. M. Pieters,

Tilburg; prof. dr. G. A. van Poelje, 's-Gravenhage; dr. S. O. van Poelje, 's-Gravenhage; prof. mr. C. H. F. Polak, Leiden; prof. mr. W. F. Prins, Utrecht; jhr. mr. Quarles van Ufford, Arnhem; mr. H. W. P. Radier, Rijswijk; jhr. mr. C. J. A. de Ranitz, Utrecht; mr. L. R. J. ridder van Rappard, Gorinchem; mr. B. L. de Regt, 's-Gravenhage; mr. L. van Reyen, 's-Hertogenbosch; mr. A. J. Romijn, Winschoten; W. P. M. Rosier, Arnhem; J. Rothuizen, 's-Gravenhage; mevr. mr. A. Rothuizen–Geerts, 's-Gravenhage; prof. dr. I. Samkalden, Wageningen; mr. J. Sanders (N.R.C.), Rotterdam; mr. M. H. M. L. H. Sark, Wassenaar; mr. C. W. van Santen, Scheveningen; H. Schelhaas, 's-Gravenhage; mej. mr. A. P. Schilthuis, 's-Gravenhage; mr. J. G. C. Schilthuis, Rotterdam; mr. L. J. Schippers, Voorburg; P. A. Schobben, Sittard; mej. mr. A. Schoemaker, 's-Gravenhage; J. Schurink, Beetsterzwaag; mr. H. v. d. Schuur, Veendam; mr. M. H. Siepman, Leeuwarden; mej. mr. Simons, Overschie; mr. J. C. Somer, Rozendaal; J. H. Spaan, Rotterdam; J. H. Spoel, Arnhem; K. Staby, Sliedrecht; J. T. van Stegeren, 's-Gravenhage; G. P. Sterrenberg, Elst; mr. J. G. Steenbeek, 's-Gravenhage; P. C. van Straalen, Amersfoort; mr. E. Stricker, Leiden; mr. R. Streng, Amersfoort; W. van Sprang, Noordwijk; mr. J. W. C. Tellegen, Wijhe; dr. L. v. d. Tempel, Wassenaar; G. A. Thien, Hoofddorp; mr. J. M. Tinga, 's-Gravenhage; H. J. Theulings, Oosterhout; mr. G. W. Toebes, 's-Gravenhage; dr. M. Troostwijk, Groningen; mr. J. Th. v. d. Vaart, Voorburg; J. H. v. d. Veen, Wassenaar; J. Veenstra, Velsen; prof. mr. W. G. Vegting, Amsterdam; A. Verhoef, Utrecht; J. M. P. J. Verstegen, 's-Gravenhage; L. G. Verwer, Arnhem; Th. Verduin, Leiden; J. van Viegen, Rijswijk; mr. Th. Vosters, Boxtel; drs. J. W. J. toe Water, Utrecht; mr. S. Wierda, 's-Gravenhage; mr. G. C. v. d. Willigen, Hoofddorp; dr. J. Winsemius, Delft; mr. H. D. van Wijk, Amstelveen; prof. mr. S. F. L. baron van Wijnbergen, Nijmegen; mr. A. H. v. d. Wollenberg, Arnhem; H. van der Zee, Wassenaar; mr. F. J. Zürcher, Scheveningen; mr. B. L. A. van Zwieten, 's-Gravenhage.

Van het bestuur zijn aanwezig:
prof. mr. A. M. Donner, Amsterdam; mr. J. M. Kan, 's-Gravenhage; mr. A. Kleyn, Meppel; mr. G. J. C. Schilthuis, Rotterdam; prof. mr. W. G. Vegting, Amsterdam; mr. S. Wierda, 's-Gravenhage.

De *Voorzitter* opent de vergadering met een woord van welkom tot de aanwezigen; in het bijzonder heet hij welkom de vice-president van de Raad van State en de Commissarissen van de Koningin in de provincies Utrecht en Gelderland.

Hij deelt mede, dat mejuffrouw Revers tot haar grote spijt door ziekte verhinderd is de vergadering bij te wonen. De traditie, dat zij bij elke vergadering achter de bestuurstafel zit, is nu doorbroken. Ook professor Rijpperda Wierdsma kan door ziekte niet aanwezig zijn.

De preadviseur, dr. B. de Goede, is overwerkt en mag van zijn arts beslist de vergadering niet bijwonen.

Besloten wordt aan de secretaresse en de penningmeester telegrafisch de goede wensen van de vergadering te doen toekomen en aan dr. De Goede een blijk van medeleven te zenden.

De *notulen* van de vergadering van 20 mei 1955 (geschrift XXXII) worden onder dankzegging goedgekeurd, evenals het jaarverslag 1955 (zie bijlage I), dat door de adjunct-secretaresse wordt voorgelezen.

Bij afwezigheid van de penningmeester behandelt de voorzitter het *financiële verslag over 1955* en de *begroting voor 1956* (zie bijlage II). De gunstige financiële toestand van de Vereniging heeft zich in 1955 verder ontwikkeld. Het saldo over 1955 bedraagt *f* 3.542,98 en is aanmerkelijk hoger dan in 1954. Voor een groot deel vindt dit zijn oorzaak in de kosten van de geschriften. Geschrift XXXII, dat in 1955 had moeten verschijnen, is eerst begin 1956 verschenen; de kosten kunnen derhalve niet op de rekening 1955 drukken. Voor 1956 zullen de kosten voor de geschriften aanmerkelijk hoger zijn.

De opbrengst van de door de uitgever verkochte geschriften is bijzonder hoog geweest, voornamelijk door de grote vraag naar geschrift XXVIII, het rapport van de Commissie algemene bepalingen.

Namens de kas-commissie brengt de heer Oosterhoff verslag uit. Hij brengt de penningmeester lof voor het goede beheer. Op voorstel van de commissie wordt aan de penningmeester decharge verleend onder dankzegging aan penningmeester en kascommissie.

In de kascommissie 1956 worden benoemd de heren P. W. Oosterhoff, dr. C. van Haren en dr. S. O. van Poelje.

De *begroting* voor 1956 wordt ook goedgekeurd.

De voorzitter stelt vervolgens de *bestuursverkiezing* aan de orde. Aan de beurt van aftreden zijn de heren mr. J. M. Kan, dr. C. N. M. Kortmann en mr. G. J. C. Schilthuis. De aftredenden zijn niet herkiesbaar. Het bestuur heeft de volgende kandidaten gesteld: in de vacature Kan: mr. A. D. Belinfante en mr. F. J. J. Besier; in de vacature Kortmann: mr. O. P. F. M. Cremers en dr. M. C. J. M. A. van Rooy; in de vacature Schilthuis: mr. dr. Th. F. J. A. Dolk en dr. J. Winsemius.

Tot leden van het stembureau worden benoemd de heren mr. J. Mannoury en mr. H. D. van Wijk. Bij de uitslag van de stemming blijkt dat zijn uitgebracht: 91 stemmen op de heer Belinfante, 27 op de heer Besier, 88 op de heer Cremers, 27 op de heer Van Rooy, 1 op de heer Dirkzwager, 1 op de heer Kortmann, 49 op de heer Dolk, 67 op de heer Winsemius en 2 blanco. Gekozen zijn dus de heren Belinfante, Cremers en Winsemius (De heren Belinfante en Winsemius hebben de benoeming aangenomen; de heer Cremers heeft zich genoodzaakt gezien voor de benoeming te bedanken).

De *voorzitter* deelt mede, dat de heer De Goede zal worden gevraagd de debaters schriftelijk te antwoorden en dat dit antwoord dan in het verslag van de vergadering zal worden opgenomen.

Hierna volgt sluiting van het huishoudelijke gedeelte van de vergadering.

JAARVERSLAG OVER 1955

Dit jaarverslag – het zestiende van onze Vereniging – moge beginnen met de opmerking, dat dit het eerste is, dat mejuffrouw Revers tot haar spijt niet zelf heeft kunnen opstellen (ziekte heeft haar verhinderd) en dat dus ook niet de, door de leden zo gewaardeerde, eigen aparte stijl van de secretaresse zal dragen.

In het jaar 1955 werd het werk van de Vereniging voortgezet zonder dat een nieuwe taak werd aangevat. De *commissie inzake algemene bepalingen* van administratief recht heeft haar werk in het verslagjaar voltooid. De opmerkingen, die n.a.v. haar rapport gemaakt zijn op de in november 1953 gehouden vergadering heeft de commissie, zoals reeds in het jaarverslag over 1954 vermeld, nader in beschouwing genomen. De nabeschouwing van de commissie is met het verslag van de vergadering van november 1953 verschenen in geschrift XXXIII van onze Vereniging. De commissie legt er in haar nabeschouwing de nadruk op, dat haar rapport voor de behandeling van algemene administratiefrechtelijke vragen niet meer bedoelt te zijn dan een voorlopig werkstuk, dat verbreding en verdieping behoeft en dat nader getoetst moet worden aan praktijk en jurisprudentie, ook op andere terreinen dan waaraan de commissie haar materiaal heeft ontleend. Tot zodanige verbreding en verdieping achtte de commissie zich thans nog niet geroepen; zij heeft volstaan met een beknopte behandeling van een aantal concrete punten, die op het congres en in een aantal ontvangen adviezen naar voren zijn gebracht.

Op dit moment heeft de vereniging dus geen speciale commissie meer aan het werk.

Van de commissie ga ik over naar ons *congres*. Dit werd, zoals te doen gebruikelijk is, in de maand mei in Utrecht gehouden. Besproken zijn preadviezen uitgebracht door prof. dr. D. Simons, prof. mr. S. F. L. baron van Wijnbergen en de Belgische hoogleraar dr. F. E. de Visschere over Bestuursrecht en Bestuurskunde. In zijn openingsrede heeft de voorzitter laten zien, dat dit onderwerp een achtergrond heeft, zo breed, dat hij het gehele bestuurswerk omvat. Na de openingsrede van de voorzitter volgde een levendig debat. Aan dit debat werd o.a. deelgenomen door de heer Seeldrayers, een van de twee Belgische gasten, die de vergadering bijwoonden. De algemene vergadering van 1955 heeft dus wel overtuigend laten zien, dat het contact van onze vereniging met België zeer goed is te noemen. Tot zijn spijt was prof. De Visschere verhinderd de vergadering bij te wonen.

Het onderwerp van de preadviezen brengt me op het *tijdschrift Bestuurswetenschappen,* dat mede onder auspiciën van de Vereniging voor Administratief Recht wordt uitgegeven. Naar het gevoelen van het bestuur zijn nog niet genoeg leden van onze vereniging op dit tweemaandelijkse tijdschrift geabonneerd. Het bestuur heeft zich daarom onlangs met een circulaire tot de leden gewend om nog eens op dit tijdschrift, dat, wat inhoud betreft naar het oordeel van de redactie – waarin ook enkele leden van ons bestuur zitting hebben – zeer zeker bevredigend is, de aandacht te vestigen.

Aan de beurt van aftreden waren in het verslagjaar de volgende *bestuursleden:* mejuffrouw mr. H. J. D. Revers en de heren mr. H. M. L. Sark en mr. dr. T. Kruijff. Mejuffrouw Revers werd op voorstel van het bestuur, onder applaus van de leden, bij enkele kandidaatstelling herbenoemd. In de plaats van de heren Sark en Kruijff werden benoemd prof. mr. W. G. Vegting en mr. S. Wierda.

Het bestuur heeft in de plaats van de heer Sark, wie ter vergadering alle hulde werd gebracht voor het werk door hem voor de Vereniging en haar financiële positie gedaan, als penningmeester benoemd prof. mr. J. V. Rijpperda Wierdsma.

Het aantal *leden en donateurs* van de Vereniging is nog steeds – en in niet onbelangrijke mate groeiende. De Vereniging telt thans 477 leden en 89 donateurs tegen 451 leden en 84 donateurs in mei 1955.

Dat onze *geschriften* niet alleen in het bezit zijn van onze leden blijkt duidelijk uit het overzicht van de verkoop, dat wij elk jaar van de uitgeefster, de firma Tjeenk Willink ontvangen; vooral in de laatste jaren is de verkoop sterk toegenomen, niet alleen van de geschriften van deze jaren, maar ook van de vroeger verschenen geschriften. De naam van de Vereniging wordt dus steeds bekender en dit opent perspectieven voor het blijven toenemen van ons ledental, waardoor de Vereniging voor Administratief Recht steeds meer in staat zal zijn haar doelstelling, de beoefening en de opbouw van het administratieve recht, te verwezenlijken. Met een opwekking aan de leden om onze vereniging te blijven steunen moge ik dit jaarverslag besluiten.

's-Gravenhage, mei 1956

A. ROTHUIZEN–GEERTS
adjunct-secretaresse

VERENIGING VOOR ADMINISTRATIEF RECHT

REKENING EN VERANTWOORDING OVER HET JAAR 1955

ONTVANGSTEN		UITGAVEN		
Contributies 1955	*f* 4.999,—	*Bestuursuitgaven:*		
„ 1954	„ 27,20	bureaukosten *f* 130,05		
„ 1956	„ 144,—	telefoon „ 4,96		
Verkochte geschriften	„ 545,32	porti „ 37,53		
Rente Spaarbank	„ 86,23		*f*	172,54
		Inningskosten contributies	„	7,85
		Geschriften XXXI en XXXIII	„	1.668,53
		Algemene vergadering:		
		convocatie *f* 37,80		
		zaalhuur, lunch, koffie, enz. „ 212,75		
		kosten verslag „ 100,—		
		reiskosten „ 51,75		
			„	402,30
		Commissie Algemene Bepalingen	„	7,55
		Saldo	„	3.542,98
	f 5.801,75		*f*	5.801,75

BEGROTING 1956

Contributies	ƒ 5.000,—	*Bestuursuitgaven:*			
Verkochte geschriften	„ 317,30	bureaukosten	ƒ 275,—		
Rente Spaarbank	„ 92,70	telefoon	ƒ 5,—		
		porti	„ 75,—		
		reiskosten	„ 95,—		
				ƒ	450,—
		Propaganda		„	150,—
		Geschriften		„	3.000,—
		Algemene vergadering:			
		convocatie	ƒ 50,—		
		zaalhuur, lunch, koffie, thee, enz.	„ 300,—		
		kosten verslag	„ 150,—		
		reiskosten	„ 100,—		
				„	600,—
		Commissies		„	500,—
		Lezingen		„	100,—
		Onvoorzien		„	200,—
		Saldo		„	410,—
	ƒ 5.410,—			ƒ	5.410,—
		Saldo 1 januari 1955		ƒ	4.410,54
		Saldo over 1955		„	3.542,98
		Saldo 1 januari 1956		ƒ	7.953,52

III

SAMENSTELLING BESTUUR
AANVULLING LEDENLIJST

Prof. mr. A. M. Donner, voorzitter, Amsteldijk 82II, Amsterdam (1958); mej. mr. H. J. D. Revers, secretaresse, Paleisstraat 5, 's-Gravenhage (1959); prof. mr. J. V. Rijpperda Wierdsma, penningmeester, Witte Singel 20, Leiden (1957); mr. A. D. Belinfante, Westeinde 34, Voorburg (1960); mr. E. J. N. M. Bogaerts, Breautélaan 11, Vught (1958); dr. A. H. Günther, Kiplaan 19, 's-Gravenhage (1957); mr. A. Kleijn, Stationsstraat, Meppel (1958); M. A. Reinalda, Sportlaan 984, 's-Gravenhage (1957); mr. S. Wierda, Vivienstraat, 's-Gravenhage (1959); dr. J. Winsemius, Kanaalweg 11, Delft (1960).

Nieuwe leden:

Dr. A. H. Böhm, Delft; mej. mr. A. J. Bunk; mr. O. P. F. M. Cremers, Haarlem; mr. J. W. Engelkes, 's-Gravenhage; mr. H. C. Heering, Bilthoven; drs. A. L. Heldens, 's-Gravenhage; mr. N. F. Hofstee, Leiden; mr. D. G. Jansen, 's-Gravenhage; mr. W. Kiel, Utrecht; mr. A. F. Molleman, Arnhem; mr. N. J. Polak, Groningen; mej. mr. E. v. d. Polder, 's-Gravenhage; mr. G. W. Putto, 's-Gravenhage; mr. W. Rosier, Arnhem; mr. W. H. Schipper, Driebergen; mej. mr. A. Schoemaker, 's-Gravenhage; J. T. van Stegeren, 's-Gravenhage; H. Vorst, Venray; mr. F. J. Zürcher, Scheveningen.

Nieuwe donateurs:

Nederlandse Emigratiedienst; Produktschap voor margarine, vetten en oliën; Produktschap voor vee en vlees; Hoofdproduktschap voor Akkerbouwprodukten.

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 Andreæ 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.
Pre-adviezen uitgebracht door Dr. B. de Goede en Dr. M. Troostwijk voor de algemene vergadering van 18 mei 1956 . „ 3,—

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

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