GESCHRIFTEN VAN DE VERENIGING VOOR
ADMINISTRATIEF RECHT

XXXVIII

DE OVERGANG VAN RECHTEN EN VERPLICHTINGEN UIT ADMINISTRATIEVE RECHTSBETREKKINGEN

PREADVIEZEN UITGEBRACHT DOOR
MR. J. KORF
EN
MR. L. G. VAN REIJEN

VOOR DE ALGEMENE VERGADERING
OP 16 MEI 1958

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

DE OVERGANG VAN RECHTEN EN VERPLICHTINGEN UIT ADMINISTRATIEVE RECHTSBETREKKINGEN

GESCHRIFTEN VAN DE VERENIGING VOOR
ADMINISTRATIEF RECHT

XXXVIII

DE OVERGANG VAN RECHTEN EN VERPLICHTINGEN UIT ADMINISTRATIEVE RECHTSBETREKKINGEN

PREADVIEZEN UITGEBRACHT DOOR
Mr. J. KORF
EN
Mr. L. G. VAN REIJEN

VOOR DE ALGEMENE VERGADERING
OP 16 MEI 1958

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

DE OVERGANG VAN RECHTEN EN VERPLICHTINGEN UIT ADMINISTRATIEVE RECHTSBETREKKINGEN

PREADVIES VAN MR. J. KORF

1. In zijn bespreking der preadviezen van mrs. Belinfante en Mulder, welke het vorig jaar voor de algemene vergadering der vereniging zijn uitgebracht, schrijft Logemann, dat het terrein van het administratiefrecht nog immer min of meer een wildernis is, voor niemand geheel te overzien [1]. Uitspraken als deze worden vaker gehoord [2], en zij zijn niet onjuist, ten hoogste wat (al dan niet opzettelijk) overdreven. Want het daagt aan de horizon. „Min of meer een wildernis" schrikt minder af dan een ondoordringbare jungle; er *zijn* (enige) paden gebaand, er *zijn* (enkele) uitzichten geopend. „*Nog* immer min of meer een wildernis": er is blijkbaar hoop op méér paden, méér vaste lijnen, duidelijker uitgangspunten, grotere overzichtelijkheid. Ik voor mij zou toch liever een ander beeld dan die wildernis gebruiken. Schier elke verhandeling over een administratiefrechtelijk onderwerp bevat verwijzingen naar elders; naar schrijvers, naar jurisprudentie, of naar beide. Ieder van die schrijvers, elk dier uitspraken, is voor de auteur der verhandeling dan toch maar een zichtbaar lichtpunt, dat hij als baken gebruikt, hetzij om er op aan te koersen of om het als uitgangspunt te benutten, hetzij juist, menende dat het een dwaallicht is, het met opzet uit de weg gaande, om een eigen weg te volgen. Ik kom in de verleiding te gewagen van een IJsselmeer, reeds voor gedeelten ingedijkt, drooggelegd en in cultuur gebracht, anderdeels nog – hoewel ingedijkt en drooggelegd – op exploratie en exploitatie wachtend, voor een groot gedeelte evenwel nog water, waar men soms een heel eind kan inlopen, maar op zeker ogenblik toch de grond onder de voeten kwijt raakt.

Beeldspraak is gevaarlijk, voortgezette beeldspraak kan dodelijk zijn voor een betoog. Het vorenstaande is slechts als aanloop bedoeld tot de verklaring, hoe aangenaam het voor een preadviseur is te ervaren, dat het hem ter behandeling toevertrouwde onderwerp reeds door anderen, deskundiger dan hij, behandeld is – zij het dan in casu niet in de vorm van monografieën, maar in het kader van handboeken, welke een algemeen beeld van het gehele Nederlandse administratiefrecht willen geven.

Ik doel hier met name op Donner en Vegting.

Als Vegting in het eerste deel van zijn werk [3] het begrip der administratieve rechtsbetrekking aan een beschouwing onderwerpt, geeft hij de volgende definitie: „Administratieve rechtsbetrekkingen zijn, evenals de betrekkingen geregeld in strafrecht en burgerlijk en strafprocesrecht, niet door het privaatrecht beheerste rechtsbetrekkingen, waarbij hetzij het tot een praestatie gerechtigde rechtssubject, hetzij

het tot een praestatie verplichte dan wel beide rechtssubjecten een overheidsorgaan vormen." Deze prestatie, het voorwerp der administratieve rechtsbetrekking, omschrijft hij als „datgene, waartoe het plichtsubject (tot de praestatie verplichte) tegenover het praestatiesubject (het tot de praestatie gerechtigde) verplicht is." En hij stelt dan de volgende vragen: „Is de praestatie der administratieve rechtsbetrekking, is haar voorwerp, voor overdracht vatbaar? Kan m.a.w. het tot de praestatie verplichte en het tot de praestatie gerechtigde subject vervangen worden? Of, iets ruimer gezegd, is er overgang mogelijk van publiekrechtelijke rechten en verplichtingen op anderen dan de oorspronkelijke subjecten?"[4]

Donner komt voor de overgang aan de zijde van het bestuur na weinig woorden tot de conclusie „dat in al de gevallen, waar het bestuur aan zijn bijzondere positie exorbitante bevoegdheden ontleent ter afdwinging van de nakoming van publiekrechtelijke plichten door de burger, een overgang daarvan op anderen niet wel aannemelijk is", en vraagt vervolgens: „Hoe staat het met de rechtsopvolging aan de zijde van de burger?" [5]

Ook een derde schrijver, L. van Praag [6], begint in vragende vorm: „Is verandering der subjekten eener publiekrechtelijke verhouding door opvolging mogelijk?"

Is het typisch Nederlands om ter inleiding van de behandeling van een onderwerp veelal met een vraag te beginnen? Misschien is het onze neiging om in juridicis steeds het betrekkelijke van eigen oordeel te zien. Paul Scholten heeft geschreven, dat tot jurist enkel hij wordt gevormd, die telkens weer leert het ene rechtsoordeel tegen het andere af te wegen, daarbij begrijpend dat voor beide iets te zeggen valt. Meijers, in hoofdstuk III van de Eerste Afdeling van zijn Algemene Begrippen [7] de veranderingen in het object der rechtsbetrekking en die, welke betrekking hebben op de oorzaak ener rechtsbetrekking, behandeld hebbende, vangt zijn bespreking van de veranderingen der subjecten ook al aan met een vraag: „voortzetting van de bestaande of ontstaan van een nieuwe rechtsbetrekking, resp. van een nieuwe rechtsplicht of een nieuw subjektief recht?" [8].

Op voorbeeld van Vegting en Van Praag, maar wat uitvoeriger dan zij hebben gedaan, wil ik in een poging tot beantwoording van de door hen en Donner gestelde vragen [9] eerst de blik naar het buitenland richten, waar – met name in Duitsland – het vraagstuk bij onderscheidene auteurs behandeling heeft gevonden.

2. Georg Jellinek [10] noemt als een der „Endigungsgründe individueller Ansprüche", ontleend aan administratieve rechtsbetrekkingen, het „Wegfallen des Berechtigten", hetgeen kan geschieden door „Vernichtung seiner Persönlichkeit (Tod, Auflösung der Korporation)" of door „Aenderung der Rechtsstellung, an welche der Anspruch gesetzlich geknüpft ist." In zeer positieve bewoordingen laat hij er op vol-

gen: „Eine nach Analogie privatrechtlicher Sukzession zu konstruierende Rechtsnachfolge in öffentliches Recht gibt es nicht"; „vielmehr entsteht es immer in der Person des jeweilig Berechtigten von neuem, selbst wenn an privatrechtliche Sukzession öffentlich-rechtliche Wirkungen geknüpft sind." Dit is het beginsel, al kan „durch positive Satzung diese Regel Ausnahmen erleiden". Zo'n uitzondering wordt gevormd door het recht van weduwen en minderjarige erfgenamen op voorwaardelijke uitoefening van de vóór het overlijden van man en vader verleende bedrijfsvergunning. In ruimer woorden komt Jellinek even later op het thema terug: „Oeffentliches Recht als wesentlich auf persönlichen Eigenschaften seiner Träger beruhend, ist seiner Natur nach kein Gegenstand rechtlichen Verkehres und privater Disposition. Es kann daher, in der Regel wenigstens, nicht direkt von einer Person auf die andere übertragen werden."

Hier nadert de schrijver de andere zijde van het probleem. Ook ten aanzien van de wederpartij in de rechtsbetrekking, de overheid, kan immers de vraag worden gesteld of overgang mogelijk is. Jellinek concludeert dan, dat alleen de staat rechten kan overdragen (op lagere publiek- of privaatrechtelijke rechtspersonen of op particulieren), maar dan is er niet zozeer sprake van „Verfügung über bestehendes Recht", maar meer van rechtsschepping. Enige bladzijden verder komen andere voorbeelden. De rechtsbetrekking van de burger tot de staat is „ein die Persönlichkeit des ersteren schaffendes und qualifizierendes [Verhältnis]". Rechten en verplichtingen, die men als staatsburger of als overheidsdienaar heeft, kunnen daarom niet worden overgedragen; de rechten en plichten zijn aan de persoon gebonden. Men zou een beschikkingsbevoegdheid nog kunnen aanvaarden, wanneer het om „Sachleistungen" gaat, bijv. bij de aanspraak van een ambtenaar op salaris, maar bij overdracht gaat niet de aanspraak (het publieke subjectieve recht) zelf over; „das auf Grund des Anspruches bereits erworbene, der Privatrechtssphäre des Erwerbers zugewachsene Recht ist in Wahrheit der mögliche Gegenstand rechtlichen Verkehres."

Tot dergelijke positieve uitlatingen komt men, indien men de stelling, dat rechtsopvolging in het administratiefrecht is uitgesloten, tot geen bewijs behoevend uitgangspunt neemt. Een bepaalde opvatting over recht en staat (men noeme het een nawerking van de leer der staatssoevereiniteit) is hier misschien niet vreemd aan. Het baart geen verwondering, dat Otto Mayer [11] in dit opzicht een standpunt inneemt, dat minder star is dan het aprioristische – het woord is van Vegting – waarop Jellinek staat. „Es war herkömmlich", zo schrijft Mayer, „zu sagen: Über öffentliche Rechte kann der Berechtigte nicht verfügen, weil sie zugleich Pflichten sind. Auch ... Jellinek [leugnet] für öffentliche Rechte schlechthin Übertragbarkeit und Rechtsnachfolge."[12] Dat gaat echter volgens Mayer maar ten dele op. Deze auteur onderscheidt de publieke subjectieve rechten in drie groepen, t.w. de

vrijheidsrechten (meer of min vage grondrechten), de Mitwirkungsrechte en de „abgesonderte" rechten. Onder Mitwirkungsrechte verstaat hij de rechten, waarbij aan de burger „eine Mitwirkung an der staatlichen Tätigkeit zugeteilt" wordt, „und damit Macht über ein Stück öffentlicher Gewalt". Tot deze rechten, door welker uitoefening tevens het doel van de staat (de overheid) wordt nagestreefd, behoren het kiesrecht, het recht om van openbare nutsbedrijven gebruik te maken, het recht om klachten bij de overheid in te dienen (daardoor wordt de overheid ertoe aangezet haar taak op juiste wijze te vervullen), het recht van de ambtenaar om als „overheid" op te treden. Deze rechten heeft men als tot medewerking aan de overheidstaak geroepen staatsburger c.q. ambtenaar; zij zijn niet overdraagbaar.

Anders staat het met de „abgesonderte öffentliche Rechte": „Verbleiben die soeben betrachteten Mitwirkungsrechte immer noch im Bannkreise der eigenen Angelegenheiten des Staates, beherrscht von der Rücksicht auf seinen Vorteil, so haben wir nunmehr Fälle vor uns, in welchen die dem Untertanen eingeräumte Macht über ein Stück öffentlicher Gewalt sich davon selbständig macht und, nur dem Vorteil des Berechtigten gewidmet, frei zu seiner Verfügung steht." Deze rechten lijken op private rechten; ze zijn in twee groepen te splitsen: vorderingsrechten en rechten, die de beschikking geven over een stuk(je) afgesplitste overheidsmacht.

Voorbeelden van vorderingsrechten zijn het recht op schadeloosstelling bij onteigening, het recht van een ambtenaar op salaris, het recht op teruggaaf van teveel betaalde belasting. Deze „selbständig gewordenen öffentliche Rechte ... sind sofort mit ihrer Entstehung zur Verfügung des Berechtigten: er kann veräuszern, verpfänden, vererben, alles in derselben Weise, wie das auch bei zivilrechtlichen Forderungen geschähe, und nach den gleichen Regeln des Zivilrechts." Een standpunt als dat van Jellinek, die voor publieke rechten de mogelijkheid van overgang ontkende, is volgens Mayer slechts enigermate verklaarbaar geweest toen men in deze zelfstandig geworden rechten civielrechtelijke aanspraken zag en ze daarom niet in de beschouwingen betrok.

Voorbeelden van rechten, die de gerechtigde het bezit geven van een zekere overheidsmacht (schimmige gedachte, schreef Vegting [13]), zijn de concessie (het bij Verwaltungsakt verleende recht om diensten te verrichten in het openbaar belang) en de bijzondere gebruiksrechten op publieke zaken (bijv. het recht op een molenstuw in een openbaar water). „Hier handelt es sich überall um Stücke öffentlicher Verwaltung samt der darin erscheinenden öffentlichen Gewalt [14], die ... dem Eisenbahnunternehmer, dem Stauwerksbesitzer überweisen sind zu eigenem Recht. Der so Berechtigte besitzt und verwaltet im eigenen Namen, nicht im Namen des Staates. Er verfügt auch darüber, indem er mit mehr oder weniger Selbständigkeit sein Recht oder Teile davon an andere überträgt oder zu ihren Gunsten einschränkt."

Op de concessie gaat Mayer in het tweede deel van zijn handboek uitvoeriger in [15]. De concessionaris kan over zijn recht beschikken [16], hetgeen o.m. inhoudt, dat rechtsovergang mogelijk is, maar deze overgang „ist dann immer davon bedingt, dasz der Verleihende den neuen Herrn des Unternehmens als ihm verpflichtet an Stelle des ursprünglichen Unternehmers annimmt und dadurch auch den Rechtsübergang genehmigt und wirksam macht." Hier komt de „mehr oder wenige Selbständigkeit" ten tonele: de overgang van de concessie vindt niet plaats zonder toestemming van het concessieverlenend overheidsorgaan. Mayer bestrijdt de opvatting, dat de noodzaak van toestemming der overheid de concessie tot een *persoonlijk* privilege zou stempelen. Als men zich daarvan iets voorstelt, mag men de concessie gerust zo aanduiden, maar de reden der toestemming ligt in het feit, dat de concessie niet slechts rechten maar ook plichten geschapen heeft. „Diese Zustimmung kann auch schon im voraus erteilt werden, indem die Verleihung ausdrücklich oder stillschweigend an den Beliehenen *und seine Rechtsnachfolger* ergeht. Der Rechtsübergang vollzieht sich zwischen den unmittelbar Beteiligten *in den Formen des bürgerlichen Rechts:* Erbrecht oder Vertrag" [17]. De toestemming betekent niet, dat de concessie opnieuw (en nu aan een ander) verleend wordt, maar wel, dat de overheid de opvolger als toekomstige *verplichte* erkent; de toestemming is de voorwaarde voor de geldigheid van de overgang. Aan de concessie plegen zekere „Nebenansprüche" verbonden te zijn, zoals de vrijstelling van bepaalde belastingen en de uitsluiting van concurrentie. Deze nevenrechten kunnen echter niet afzonderlijk, los van de concessie, op een derde overgaan; dat zou in strijd zijn met hun wezen [18].

Ik heb deze schrijvers aangehaald, niet alleen om een indruk te geven van de wijze, waarop het onderwerp van dit preadvies elders wordt benaderd, maar ook om aldus gelegenheid te hebben straks, bij de behandeling van Nederlandse literatuur en jurisprudentie, een enkele vergelijking te kunnen trekken. Daartoe zou ik ook nog aan enkele andere auteurs over Duits recht korte aandacht willen schenken.

Fritz Fleiner [19] staat heel duidelijk aan de zijde van Jellinek. Administratieve rechtsbetrekkingen zijn persoonlijke rechtsbetrekkingen. Aan de zijde van de overheid, de staat, betekent dit, dat deze „aus dem Rechtsverhältnis nicht ausscheidet, auch wenn er die Geltenmachung der einzelnen daraus entspringenden Ansprüche einem privaten Unternehmer übertragen hat" [20]. De overheid zou mogelijk de belastinginning kunnen verpachten, maar de pachter krijgt dan bevoegdheden quoad usum sed non quoad ius; de overheid zelf blijft gerechtigde tot de betaling; van overdracht van recht is geen sprake.

„Auf der Untertanenseite" is het zuiver persoonlijke karakter volgens Fleiner net zo duidelijk. „Oeffentliche Rechte und öffentliche Pflichten bleiben dauernd an der Person haften, für die sie begründet worden sind. *Sie sind grundsätzlich unübertragbar und gehen mit*

ihrem Träger unter. Ein Wechsel in der Person kommt einer Aenderung des Rechtsverhältnisses gleich. Es findet im allgemeinen weder eine Gesamt-, noch eine Sondernachfolge in öffentliche Rechte und Pflichten statt" [21]. Hij, die een spoorwegconcessie heeft en zijn bedrijf verkoopt, blijft concessionaris tegenover de staat; een bedrijfsvergunning gaat niet op de erfgenamen over. Hier komt Fleiner tot een andere constructie dan Jellinek, die het recht van weduwen en minderjarige erven op uitoefening van de bedrijfsvergunning als wettelijke uitzondering op de regel zag (zie boven). Fleiner ziet hierin in 't geheel geen overgang van de vergunning; de weduwe heeft het recht ook als ze geen erfgename van de vergunninghouder is; uit billijkheidsoverwegingen heeft de wetgever aan de genoemden een zelfstandig recht gegeven op het verder uitoefenen van het bestaande bedrijf [22]. Ander voorbeeld: de verkrijger van onroerend goed is niet aansprakelijk voor achterstallige straatbelasting van zijn rechtsvoorganger; de oorspronkelijke eigenaar blijft tot de betaling verplicht. Wijkt men hiervan bij overeenkomst af, dan bindt dat partijen wel civielrechtelijk, maar de overheid staat daar buiten, omdat zulke bedingen „auf das öffentlich-rechtliche Verhältnis zwischen dem Staat und dem Pflichtigen ohne Einflusz bleiben" [23].

Zijn de rechten en verplichtingen verbonden met grondstukken, zodat ieder eigenaar of bezitter op zijn beurt tegenover de administratie rechten en plichten heeft, dan is er slechts in schijn van rechtsopvolging sprake. In werkelijkheid gaat het dan om „eine mittelbare Bezeichnung des berechtigten oder verpflichteten Privaten". Zo is de betalingsplicht ter zake van de straatbelasting geen zakelijke in die zin, dat ze met het grondstuk op de volgende eigenaar overgaat. Tenzij de wet ander bepaalt, is de nieuwe verkrijger slechts aansprakelijk voor de betaling over het tijdvak van zijn eigendom, niet voor nog openstaande betalingen over een tijdvak, waarin zijn voorganger eigenaar was; „aber für diese seine Schuld hat er im Zweifel nicht blosz mit dem Grundstück, sondern mit seinem ganzen Vermögen aufzukommen. Daraus erhellt, dasz mit dem Besitzantritte zwischen jedem neuen Besitzer und der öffentlichen Verwaltung das Rechtsverhältnis neu begründet wird". Is de persoon, die de belastingaanslag opgelegd krijgt, de overheid onverschillig, ook bij andersoortige beschikkingen ziet de overheid niet naar de persoon maar naar het object. Voldoet een bouwplan aan de wettelijk gestelde of door het vergunningverlenend orgaan te stellen eisen, dan wordt de bouwvergunning afgegeven. Niet aan de aanvrager als persoon, want „[der Verwaltungsakt] gilt auch als den weiteren noch unbekannten Personen erteilt, die nach ihm – als privatrechtliche Sonder- oder Gesamtnachfolger – die privatrechtliche Verfügung über das Grundstück oder das Unternehmen erwerben werden" [24]. In een noot merkt Fleiner op, dat de praktijk in zulke gevallen van „publizistische Realrechte" spreekt.

In duidelijker bewoordingen dan de eerder geciteerden komt Flei-

ner tot een uitzondering, die zijn beginsel van onoverdraagbaarheid onverlet laat: aan administratieve rechtsbetrekkingen ontleende rechten, welke de burger een geldvordering op de overheid verschaffen, en dito verplichtingen tot betaling van geld aan de overheid behoren tot het vermogen van de burger. Is m.a.w. een recht op geld waardeerbaar (het zij een inschuld of een uitschuld), dan behoort het tot des burgers vermogen, waarbij de vraag, of het zijn oorsprong vindt in het privaatrecht of in het publiekrecht, irrelevant is. Als *vermogensbestanddeel* is een uit een administratieve rechtsbetrekking voortvloeiend recht (voortvloeiende plicht) voor overdracht vatbaar, zowel onder algemene als – tenzij de wet anders bepaalt – onder bijzondere titel.

Als laatste Duitse schrijver Ernst Forsthoff, gezaghebbend auteur in de huidige Bondsrepubliek. Hij sluit zich eveneens bij het beginsel van Jellinek en ook overigens grotendeels bij Fleiner aan [25]. Aan de overheidszijde van de rechtsbetrekking is de niet-overdraagbaarheid het resultaat van de moderne staatsontwikkeling, die het systeem van vervreemdbare „Hoheitsrechte" niet meer kent. „Die Funktionen der Staatsgewalt sind inalienabel", behoudens wettelijke uitzonderingen. Ook aan de zijde van de burger in beginsel geen rechtsopvolging; de rechten en verplichtingen „erlöschen mit dem Tode". Gaan bij eigendomsoverdracht van onroerend goed administratiefrechtelijke rechten en verplichtingen mede over, dan is dat met het beginsel geheel in overeenstemming. Want (Forsthoff wijkt nu van Fleiner af) „hier handelt es sich um Rechte und Pflichten, die nicht dem Eigentümer als Person, sondern dem jeweiligen Eigentümer zustehen, die also dinglichen Charakter tragen, wie Bauerlaubnisse [und] Nutzungsverleihungen in Ansehung öffentlicher Sachen." Forsthoff noemt dan als uitzondering de vermogensrechten (hij spreekt van de *zuiver* vermogensrechtelijke aanspraken), behalve die van hoogstpersoonlijke aard.

3. Het lokt mij niet aan, om deze schets van meningen van enige schrijvers over Duits recht te doen volgen door een soortgelijke beschrijving van het oordeel van Nederlandse auteurs, om eerst daarna een aantal „overgangs"-bepalingen van het huidige Nederlandse recht te bespreken. Liever wil ik een bepaald geval van overgang uit ons recht aan een beschouwing onderwerpen om vervolgens daaruit een enkele conclusie te trekken en tevens na te gaan in hoever deze conclusie algemene(r) gelding heeft. Ik kies de rechtsbetrekking tussen burger en overheid, welke ontstaat bij het verlenen van een vergunning ingevolge de Drankwet, waarbij ik overeenkomstig het spraakgebruik gemakshalve het woord „vergunning" zal bezigen zowel in de zin van beschikking als in die van het uit de beschikking voortvloeiende recht c.a.

Te dezer plaatse nog één opmerking.

Dit preadvies gaat uit van de vooronderstelling, dat rechten tegen-

over de overheid mogelijk zijn. Deze rechten mag men dan subjectieve publieke of administratieve rechten noemen, waartegenover aan de zijde van de wederpartij in de rechtsbetrekking de verplichting staat. Het woord „partij" is ook in administratieve rechtsbetrekkingen zeer wel te gebruiken. Soms wordt in de literatuur, ook als de rechtsbetrekking eenmaal ontstaan is, aan de term „aanspraak" de voorkeur gegeven boven „recht". Ziet men het subjectieve recht als een rechtens geregelde bevoegdheid, dan bestaat aan de term „aanspraak" geen behoefte. Om dezelfde reden zal ik niet degenen volgen, die van „functies" en niet van „rechten" gewagen als het om belangrijke, in het algemeen belang toebedeelde rechten gaat (zoals het actief kiesrecht).

4. De vergunning tot verkoop van sterke drank in het klein (art. 3, lid 1) wordt niet verleend dan indien de persoon van de aanvrager aan bepaalde eisen voldoet. Burgemeester en wethouders weigeren immers de vergunning indien de verzoeker of zijn echtgenote reeds een vergunning heeft, indien hij minderjarig is, indien hij een beroep heeft dat de wet onverenigbaar acht met het hebben van een vergunning of indien op zijn zedelijk gedrag ernstige aanmerkingen te maken zijn (art. 12). De eenmaal verleende vergunning geldt, behoudens hierna te vermelden uitzonderingen, uitsluitend voor de persoon des verzoekers (art. 27, lid 1, laatste volzin). Dit beginsel, volgens Lietaert Peerbolte-Joolen [26] „als het ware de hoeksteen van de wet", impliceert, dat hetgeen men met een niet-wettelijke term „verpachting" van de vergunning is gaan heten, (in theorie) verboden is. Het accentueert, aldus de genoemde commentatoren, „dat de vergunning een persoonlijk recht is en beslist geen zakelijk recht, dat de vergunning tot handelswaar zou stempelen". In gelijke zin Molengraaff-Star Busmann [27]: de vergunning behoort tot de „hoogst persoonlijke" rechten en is „dus" niet vatbaar voor vervreemding. Welke betekenis moet men aan deze uitlatingen hechten? Als de vergunning een persoonlijk recht is, waarom zou ze dan geen handelswaar (het commentaar spreekt elders [28] van vermogensobject) kunnen zijn? De vergunning kan in bepaalde gevallen op een ander overgaan. De wet kent immers de „overschrijving van de akte van de vergunning", waaronder is te verstaan de overgang van het uit de vergunning voortvloeiende recht (met annexe verplichtingen), tot stand komend door een beschikking van een overheidsorgaan. Deze overgang is in drie gevallen mogelijk; art. 29, lid 1: overschrijving ten name van de overlevende echtgenoot, indien de echtelieden tot het overlijden voortdurend samenwoonden, of ten name van een der kinderen (een krachtens dit lid overgegane vergunning kan niet nogmaals, na het overlijden van de opvolger in de vergunning, worden overgeschreven; de wetgever heeft het ontstaan van tappersfamilies niet gewild); lid 2: overschrijving ten name van een natuurlijke of rechtspersoon, die het bedrijf zal uitoefenen in één of meer localiteiten, welke deel uitmaken van een inrichting voor maat-

schappelijk verkeer; lid 4: overschrijving ten name van een sociëteit.

De overschrijving na overlijden geschiedt alleen op binnen drie maanden in te dienen verzoek, waarbij – indien meer dan één verzoek wordt ingediend – de overlevende echtgenoot voorgaat. Is er geen overlevende echtgenoot of dient deze geen verzoek in, dan gaat de oudste der verzoekende kinderen voor. De vergunning – zij moge persoonlijk worden genoemd – blijkt dus door het overlijden van de rechthebbende niet terstond teniet te gaan. Wel moet aanwijzing van een opvolger door de vergunninghouder (dus bij zijn leven) ontoelaatbaar worden geacht, nu de wet expressis verbis bepaalt wie in een verzoek om overschrijving kunnen slagen en in welke volgorde.

Aan de overschrijving ten name van een persoon, die het bedrijf zal uitoefenen in een deel van een „verkeersinrichting" zal, al staat dit niet in de wet, een overeenkomst tussen de houder en degene, op wiens naam de houder de overschrijving wil doen plaatsvinden, moeten voorafgaan [29]. Hier is dus in zekere zin een beschikkingsbevoegdheid wel aanwezig. Het staat uiteraard niet vast, dat de aangewezen opvolger metterdaad de vergunning zal krijgen (het overschrijvend orgaan bepaalt dit binnen het kader der wet zelfstandig), maar de administratie zal niet een opvolger aanwijzen, die niet door de vergunninghouder wordt gewild.

Dat de vergunning niet vervalt bij het overlijden van de gerechtigde [30] is ook te lezen in art. 27, lid 2, krachtens welke bepaling de weduwe het bedrijf gedurende het lopende vergunningsjaar (of zoveel langer als nodig is voor een tijdig aangevraagde overschrijving op haar naam) zonder *nadere* vergunning kan voortzetten. „Bij ontstentenis van een weduwe, of indien de weduwe van haar bevoegdheid niet binnen twee weken na het overlijden gebruik maakt, kunnen de rechtverkrijgenden het bedrijf gedurende het lopende vergunningsjaar zonder *nadere* vergunning voortzetten." Door het overlijden, dus zonder enige beschikking, gaat de vergunning derhalve tijdelijk op de weduwe of „de rechtverkrijgenden" (moeilijk anders uit te leggen dan als: erfgenamen [31]) over. Wie dezer erfgenamen is in het laatste geval de vergunninghouder? De wet regelt het niet. Men zal m.i. moeten aannemen, dat – in afwijking van het drankwettelijk beginsel van één vergunninghouder per vergunning – de gezamenlijke erfgenamen „vergunninghouder" zijn, waarbij de onderlinge regeling, wie in feite de vergunning zal uitoefenen, de wetgever onverschillig is.

Waarom draagt de wetgever aan de weduwe, de erfgenamen (c.q. de overlevende echtgenoot, de kinderen) de vergunning tijdelijk over (c.q. geeft hij bevoegdheid tot het verzoeken van overdracht)? Omdat de vergunning voor de betrokkenen een zekere waarde (vermogenswaarde) vertegenwoordigt. Het is ook deze waarde van de vergunning, die het voor een vergunninghouder aantrekkelijk kan doen zijn om met een derde tot een overeenkomst te geraken, welke als basis voor een gunstige beschikking op een verzoek om overdracht-bij-het-leven moet

dienen. We zien hier het vermogensbestanddeel van Fleiner verschijnen. Zeer duidelijk is dit geformuleerd in het arrest H.R. 3 juni 1954, A.B. 1954, blz. 608, met noot S.D., N.J. 1954, nr. 380: „dat, ondanks de gebondenheid van de drankvergunning aan den persoon des verzoekers, de Drankwet den vergunninghouder, zij het onder bepaalde voorwaarden en binnen zekere grenzen, in de hem verleende vergunning de beschikking geeft over een geldswaardig recht; dat toch de vergunning niet slechts voor den vergunninghouder, zolang hij deze bezit, een vermogenswaarde vertegenwoordigt, omdat zij hem in staat stelt door het exploiteren van een vergunningsbedrijf zich inkomsten te verschaffen, doch de Drankwet de mogelijkheid kent om, hetzij door in bijzondere gevallen een vergunning te laten overschrijven ten name van een ander, hetzij door daarvan afstand te doen [32], de vergunning om te zetten in een geldsbedrag; dat daarom de drankvergunning als een vermogensrecht moet worden aangemerkt" [33].

Er rijst een vraag. De drankvergunning (de beschikking) immers heeft een administratieve rechtsbetrekking in het leven geroepen; zij beweegt zich op het terrein van het administratief- (ruimer: van het publiek-) recht. Kàn een subjectief publiek recht ooit een vermogensrecht zijn en, zo ja, is het dan bijv. voor vererving vatbaar? „Het erfrecht", zo schrijft Pitlo [34], „is een onderdeel van het vermogensrecht. Dit betekent in de eerste plaats, dat het erfrecht zich niet occupeert met het publieke recht . . . In het publiek bestel neemt men zijn plaats in op grond van zijn persoonlijke capaciteiten."

Het is bekend, dat er verplichtingen en rechten zijn van vermogensrechtelijke aard, welke niet op de erfgenamen overgaan. In de terminologie van Meijers [35] zijn dit:

1. de rechten, waartoe de erflater gerechtigd was en de verplichtingen, waartoe hij gehouden was krachtens een hoedanigheid, die niet op de erfgenaam overgaat;
2. die rechten en verplichtingen, die volgens wet, statuten of overeenkomst met de dood van de gerechtigde of verplichte eindigen.

Meijers vermeldt van deze rechten en verplichtingen een aantal voorbeelden, alle van civielrechtelijke aard. De H.R. rangschikt in zijn bovenvermelde uitspraak ook de drankvergunning hieronder; hij overweegt nl. in aansluiting op het geciteerde: „dat de regel, dat de vergunning uitsluitend voor den persoon des verzoekers geldt, meebrengt, dat dit vermogensrecht bij het overlijden van den natuurlijken persoon, die daarvan de drager is, vervalt en niet vererft [36], zodat de vermogenswaarde, welke dit recht vertegenwoordigt, voor diens erfgenamen verloren gaat."

Dit laatste in elk geval is niet juist. Wij zagen reeds, dat gedurende een korte tijd na het overlijden de erfgenamen de vergunning kunnen behouden, met alle geldelijke voordelen van dien. Het recht om na het overlijden overschrijving te vragen is echter niet aan de erfgenamen, maar (slechts) aan de overlevende echtgenoot en de kinderen gegeven,

niet omdat zij civielrechtelijk erfgenaam zijn, maar omdat zij de overledene na staan en geacht worden in zijn vergunningsinrichting hun bestaan te hebben. Slechts één van hen kan de vergunning op zijn naam gesteld krijgen. Als de H.R. verder overweegt, „dat de strekking van art. 29, lid 1, is om . . . te bereiken, dat na het overlijden van den vergunninghouder t.b.v. een beperkte groep personen, die den overledene het naast staan, de overlevende echtgenoot en de kinderen, de vermogenswaarde, welke de vergunning vertegenwoordigt, nog in stand kan blijven," dan miskent hij s.o.r. mijns inziens het juridisch eigene van die vermogenswaarde. Op het ogenblik van overlijden was het vermogen van de erflater door het bestaan van de vergunning groter dan het zonder de vergunning zou zijn geweest. Dit grotere vermogen gaat op de erfgenamen over, d.w.z. op *alle* erfgenamen, niet alleen op „een beperkte groep personen, die den overledene het naast staan". De waarde van de vergunning dus, zo meen ik het te moeten zien, komt, met de andere vermogenswaarden van de boedel, aan de erfgenamen toe. Degene, op wiens naam de vergunning na overlijden wordt overgeschreven (hij kàn erfgenaam zijn, maar kan de erfenis ook verworpen hebben en wordt dan geacht nooit erfgenaam te zijn geweest) zal hiermede hebben te rekenen en zal dus òf de vergunning van de erfgenamen moeten „kopen", eventueel haar cadeau moeten krijgen, òf – als de erven dat niet willen – de baten van het recht (hetzij hij deze verkrijgt door het bedrijf voort te zetten [37], hetzij door het recht te gelde te maken) bij onverdeelde boedel aan alle erfgenamen en na boedelscheiding aan de erfgenaam, aan wie de geschatte waarde is toebedeeld, ten goede moeten doen komen [38]. Met Prins [39] meen ik dan ook, dat de H.R. in een volgende overweging van het besproken geval een juiste scheiding maakt, als hij zegt, „dat na toepassing van art. 29, lid 1, wanneer, hetzij na onderling overleg, hetzij met inachtneming van de wettelijke rangorde, de vergunning op één der gegadigden is overgeschreven, een verhouding ontstaat, waarbij – evenals bij faillissement van den vergunninghouder – valt uiteen te houden de drankvergunning als het strikt persoonlijke recht, waarvan slechts de vergunninghouder de drager is, en de in dit recht belichaamde vermogenswaarden, die, indien door den vergunninghouder gerealiseerd, anderen dan hem of anderen met hem te zamen kunnen toekomen."

Het valt op, dat de H.R. afwisselend spreekt van de vergunning als een vermogensrecht en van de in de vergunning belichaamde vermogenswaarden. Terwijl Star Busmann verklaart : „De vergunning, welke een op geld waardeerbaar recht is, behoort ongetwijfeld tot de vermogensrechten"[40], heeft Severijnen het gebruik van het woord „vermogensrecht" in het onderhavige verband als hoogst gevaarlijk beschouwd [41]. Maar ook „de betere omschrijving" (de in het recht belichaamde vermogenswaarden) is volgens hem nog niet een goede. Ik citeer:

„De vraag moet n.l. worden gesteld, of in de drankvergunning, n.l. de verklaring van de overheid, dat met inachtneming van bepaalde voorschriften door een bepaald persoon dranken in een bepaalde localiteit mogen worden verkocht, vermogenswaarden zijn „belichaamd", dat wil zeggen vorm hebben gekregen. De overheid geeft door het verlenen van de vergunning slechts bevoegdheid tot het verrichten van bepaalde feitelijke handelingen, n.l. het verkopen van dranken in het klein, en heeft daarnaast in de wet regelingen getroffen met betrekking tot het verrichten van bepaalde rechtshandelingen met de verleende vergunning; rechtshandelingen, die niet kunnen worden verricht door de vergunninghouder, doch door de aangewezen organen van de overheid, n.l. overschrijving en intrekking op afstandsverklaring, zij het dan dat die overheidsorganen daartoe slechts over kunnen en – binnen de door de wet gestelde grenzen – moeten gaan op verzoek van de vergunninghouder. Dat de vergunninghouder in staat is, door dergelijke verzoeken bij de overheid te doen en het verrichten van die rechtshandelingen door de overheid uit te lokken, geld te verdienen en voor zich een vermogenswaarde te scheppen, is daardoor slechts een zeer indirect gevolg van het handelen van de vergunninghouder. Men doet de logica en het formele recht onrecht aan door de aldus gecreëerde vermogenswaarden te bestempelen als „belichaamd" in de vergunning. – Oordelende in de juridische sfeer – en in welke sfeer zou men deze kwestie anders moeten beoordelen? – acht ik deze overwegingen van de Hoge Raad weinig gelukkig; zij hebben de tendenz om het recht – en hier gaat het zelfs om overheidsrecht! – te vercommercialiseren, waardoor de „gerechtigheid", welke toch het doel van het recht dient te blijven, steeds meer op de achtergrond dreigt te geraken en in het nauw dreigt te komen."

Ik moet bekennen, dat dit betoog mij niet aanspreekt. Natuurlijk is het zo, dat de drankvergunning, als elke beschikking, een daad van de overheid is, welke beoogt het algemeen belang – zacht gezegd – niet te schaden, maar dan toch tevens een handeling, welke gericht is op een bepaalde burger, wiens persoonlijk belang met het belang van de volksgezondheid in harmonie moet worden gebracht. Het behartigen van het algemeen belang, aldus Polak [42], bestaat vooral „in het afwegen en zo mogelijk verzoenen en coördineren van tegengestelde belangen". En nu kan men tranen storten om het feit, dat een zo verderfelijk iets als een drankvergunning het niet alleen mogelijk maakt, dat iemand zonder met de strafrechter in aanraking te komen geld verdient met het verkopen van jenever, maar bovendien nog door haar exclusiviteit (doordat zij een relatief monopolie schept) *zelf* een begerenswaardig iets is geworden dat in geld kan worden omgezet, men zal dit feit alleen door wijziging van het positieve recht uit de wereld, althans uit Nederland, kunnen helpen door nl. elke mogelijkheid van overdracht (overschrijving) uit de wet te schrappen en elke voorlopige voortzetting na overlijden onmogelijk te maken. De wetgever heeft zeer bewust de mogelijkheid van overschrijving in bepaalde gevallen gewild; de verhandelbaarheid van de vergunning, en daarmede – binnen de wettelijke grenzen – haar waarde, ligt in het wettelijk systeem besloten.

Hoe nu bij faillissement van de vergunninghouder? De H.R. roerde in zijn uitspraak van 1954 dit aspect reeds terloops aan. Ik sluit mij aan bij hen die schrijven, dat een vergunning buiten het faillissement valt (Molengraaff, Star Busmann, Joolen)[43]. Aangezien een faillisse-

ment in beginsel het gehele vermogen van de schuldenaar omvat, dus alle vermogensrechten, en de vergunning door gezaghebbende auteurs als uitdrukkelijke uitzondering wordt vermeld, zou men reeds uit het feit van deze vermelding een argument voor het karakter van de vergunning als (mede) vermogensrecht kunnen putten. De vergunning valt dus niet onder het beslag en kan na de aanvang van de insolventie niet door de curator vervreemd worden. Zij gaat niet bij de faillietverklaring op de curator over [44], maar blijft op naam van de gefailleerde vergunninghouder staan. Deze is dan weliswaar tijdelijk niet bevoegd tot uitoefening van zijn bedrijf, maar de curator kan iemand aanwijzen om voor rekening van de houder (beter: voor rekening van des houders, door de curator beheerde, vermogen) de zaak voort te zetten [45]. Het feit, dat de failliet blijft aangemerkt als houder der vergunning, implicceert, dat hij (tegen vergoeding) afstand van zijn recht kan doen, evenals hij (tegen vergoeding) met een derde kan overeenkomen om overschrijving op naam van die derde aan te vragen. De eventuele vergoeding, dus de voor de overdracht van de vergunning bedongen tegenwaarde, gaat een deel van het vermogen vormen en valt, aangezien zij niet onder de uitzonderingen van art. 21 Fw. is gerangschikt, wel in het faillissement. Aldus ook Gemeentestem 2776 en H.R. 16 nov. 1906, W. 8458 (alleen de curator kan de vergoeding geldig innen). Mijns inziens houdt dit in, dat opzettelijke vervreemding beneden de waarde, of om niet, schuldig doet zijn aan bankbreuk. De curator kan overschrijving vragen noch afstand doen [46].

Is de failliet tegenover de schuldeisers verplicht de overgang van de vergunning te bewerkstelligen en dus de waarde te realiseren? Neen. Voortzetting van het bedrijf onder beheer van de curator kan voor de crediteuren voordeliger zijn. Maar indien dit niet het geval is? Het persoonlijk karakter van dit niet-civiele recht brengt m.i. met zich, dat de houder nimmer tot bevordering van de overgang, evenmin trouwens als tot afstanddoening, verplicht is.

Voor de verloven A kent de Drankwet eenzelfde „overgangs"-regeling als voor de vergunningen (artt. 46, lid 4, en 48). Vermelding verdient een uitspraak van G.S. Gelderland op het beroep, ingesteld door een zoon tegen een besluit van b. en w. tot intrekking van een verlof, aan de (kort voor de intrekking overleden) vader verleend. Het gemeentelijk orgaan betwistte de ontvankelijkheid van appellant omdat het beroepsrecht op grond van art. 50, lid 4, jo art. 34, lid 1, uitsluitend zou toekomen aan de verlofhouder en niet aan zijn erfgenamen. Gedeputeerde staten waren van ander gevoelen. Zij stelden, dat het bedrijf ingevolge art. 46, lid 4, door appellant gedurende het lopende verlofsjaar zonder nader verlof kan worden voortgezet, waaruit volgt dat het verlof gedurende die tijd van kracht blijft; „dat appellant derhalve in de rechten van de overleden verlofhouder is getreden en gedurende het lopende verlofsjaar als verlofhouder dient te worden beschouwd" [47]. Dit laatste gaat slechts op, indien er geen weduwe

was, althans geen weduwe die het bedrijf voortzette, en bovendien de zoon enige erfgenaam was. Uit het besluit blijkt dit niet.

5. Wij ontmoetten in de drankvergunning een administratief recht van persoonlijk karakter; desondanks bleek overgang van het recht in zekere mate mogelijk. Donner (t.a.p., blz. 209) heeft geschreven, dat publieke rechten en plichten *in beginsel* van persoonlijk karakter zijn; de niet-persoonlijke rechten en plichten moeten dan wel met dit „beginsel" strijden [48]. Ik zou het liever zo willen formuleren, dat er zeer vele administratieve rechten en plichten van persoonlijke aard bestaan, maar dat er daarnaast een grote groep is – zie punt 8 –, aan welke het persoonlijk karakter moet worden ontzegd. Het is ondoenlijk deze groepen onderling te meten. De administratieve rechten en verplichtingen van persoonlijk karakter (in de aanduiding „persoonlijke rechten en plichten" zie ik geen bezwaar) zou ik dan reeds thans willen omschrijven als rechten en plichten, waarbij de persoon van de gerechtigde of verplichte voor de wederpartij in de rechtsbetrekking, het bestuur, om enigerlei reden en in enigerlei mate van gewicht is. Uit voorbeelden zal blijken, dat deze mate sterk verschilt; dat er een scala is, welke loopt van die rechten en plichten, welke zodanig aan de persoon zijn gebonden dat elke overgang uitgesloten is, tot die, bij welke de persoon van de gerechtigde of verplichte voor het bestuur van ondergeschikte (maar blijkens de getroffen regeling toch altijd nog van enige) betekenis is, en waar overgang in ruime mate is toegelaten. Voor alle persoonlijke rechten en verplichtingen laat zich de regel opstellen, *dat zij slechts op een derde kunnen overgaan, indien en voor zover de voor de gerechtigde of verplichte geldende regelen van administratiefrecht dat toelaten, en dan nog slechts op de wijze in die regelen vervat.*

De voor de gerechtigde of verplichte geldende regelen: het enkele feit, dat het overheidsorgaan met de overgang instemt, is niet voldoende; het moet dit ook mógen doen. In de Gemeentestem 2156 werd de vraag gesteld: „Is eene concessie, door het openbaar gezag verleend, tot het leggen van rails op openbare wegen ter exploitatie van een tramweg, wel vatbaar voor overdracht, m.a.w., kan zoodanige concessie worden verkocht en alzoo het onderwerp zijn eener overeenkomst?" De redactie antwoordde (cursiveringen van mij): „Eene concessie als in de vraag bedoeld is geen civielrechtelijk contract tusschen het openbaar gezag en den concessionaris; laatstgenoemde ontleent daaraan geen burgerrechtelijke bevoegdheid en kan dus ook zijn recht *niet eigenmachtig* op een ander overdragen. De concessie is van publiekrechtelijken aard en wordt aan een bepaald persoon verleend; zij kan derhalve *alleen met bewilliging* van het openbaar gezag op een ander overgaan. Wil men derhalve eene concessie overdragen, dan kan dit alleen geschieden onder voorbehoud van die bewilliging." Als Van Praag [49] het beginsel van Fleiner der onmogelijkheid van derivatieve

verkrijging van publiekrechtelijke rechten en plichten bestrijdt, dan schrijft hij, dat Fleiner zijn beginsel aantoont aan de hand van voorbeelden, welke concessies en vergunningen betreffen; „deze echter worden verleend aan een bepaald persoon, welke dan ook niet de vergunning of concessie kan overdragen zonder goedkeuring van hem, die haar verleende." Dergelijke uitlatingen kunnen misverstand wekken. Het overheidsorgaan kan de overgang wel goedkeuren, maar als de wettelijke regeling, welke de bevoegdheid tot vergunningverlening schept, de overgang uitsluit, althans slechts in bepaalde omstandigheden mogelijk maakt, dan kan een goedkeuring of bewilliging van het orgaan de overgangsmogelijkheid uiteraard niet scheppen c.q. het aantal overgangsmogelijkheden niet uitbreiden. Dit is luce clarius. De overgang moet dus toegelaten worden door de voor de gerechtigde of verplichte geldende, te-*recht* uitgevaardigde regelen van administratiefrecht, waarbij dan verder in het midden kan worden gelaten of deze regels gevonden worden in enige algemeen geldende regeling (wet in materiële zin) dan wel (mede) in de eventuele, op het concrete geval gerichte, beschikking, welke een overheidsorgaan moest nemen om de rechtsbetrekking te doen geboren worden of – bij reeds bestaande rechtsbetrekkingen – de overgang alsnog mogelijk te maken (zie nader punt 14).

Het moet voor het bestuur van belang zijn, *wie* de gerechtigde of verplichte is [50]. De enkele omstandigheid, dat de rechtsbetrekking bestaat tussen een overheidsorgaan en een bepaalde, toevallig door het orgaan bij name gekende, persoon, is voor het persoonlijk karakter der rechten en plichten en dus voor de beperktheid of onmogelijkheid van overgang niet voldoende. Laten wij een beperkt aantal gevallen, andere dan de drankvergunning, bezien.

6. De rechten en plichten, welke een ambtenaar heeft tegenover de organen, aan welke hij ondergeschikt is, dragen dat persoonlijke karakter wel zeer sterk. De ambtenaar is aangesteld op grond van zijn (vermoede) persoonlijke hoedanigheden. Het tot aanstelling bevoegde orgaan wilde speciaal díe persoon ambtenaar zien worden en heeft betrokkene als zodanig benoemd. Daardoor is deze verplicht geworden om *zelf* prestaties te leveren ten dienste van de overheid. Dit geldt ook in de vele gevallen, dat niet met zoveel woorden is voorgeschreven, dat slechts bekwame en/of geschikte personen als ambtenaar mogen worden aangesteld. Het dienstverband van de ambtenaar eindigt door ontslag, door het verstrijken van een zekere periode of door overlijden. *Zijn* status, het geheel *zijner* publieke rechten en plichten, kan niet aan een ander worden overgedragen, noch door de ambtenaar zelf, noch door het bestuur. Met het eindigen van het dienstverband eindigen de rechten en plichten. Tussen de opvolger in het ambt en de overheid ontstaan *nieuwe* rechten en plichten.

Een gelijk beeld zien we bij de dienstplicht. Deze is in ons huidig

recht een persoonlijke, een onoverdraagbare. Er is wel veel strijds gestreden, vóór het remplaçantenstelsel, het systeem van plaatsvervanging en nummerverwisseling, verdwenen was [51]. Niet alleen trouwens de verplichting om dienst te nemen is persoonlijk, ook, en nog vanzelfsprekender, is dat het recht op vrijstelling van dienstplicht op grond van gewetensbezwaren.

Ook het actief kiesrecht, het recht tot verkiezing van leden van de Tweede Kamer, de Provinciale Staten en de gemeenteraden, is strikt persoonlijk. Was dit al zeer duidelijk ten tijde, dat er nog geen algemeen kiesrecht was, ook thans vloeit het uit de aard der materie voort. De vereisten, waaraan de kiezer moet voldoen (het ingezetenschap, het Nederlanderschap), zijn onoverdraagbaar, maar stel eens dat dit anders ware, het kiesrecht zou even strikt persoonlijk zijn. Men leide dit echter niet af uit de grondwettelijke bepaling, dat ieder kiezer slechts één stem uitbrengt, want bij overdraagbaarheid van het kiesrecht zou de verkrijger mogelijk niet zijn eigen stem (welke hem misschien ontnomen was) maar de van een ander verkregen stem kunnen uitbrengen. Met de stemplicht (beter: aanmeldingsplicht) is het al niet anders. Wel staat de wet in bepaalde omstandigheden toe, dat de feitelijke vervulling van de prestatie en de feitelijke uitoefening van het recht door een ander geschiedt (stemmen bij volmacht). Art. K 17 Kieswet: „Voor de gemachtigde, die zich in het stemlokaal bevindt, gelden de rechten en verplichtingen van de kiezer", voert niet tot een andere conclusie [52]. Ware het recht zelf door de machtiging overgegaan, de bepaling van art. K 10 (de volmachtgever is niet bevoegd in persoon aan de stemming deel te nemen) zou overbodig zijn; de volmachtgever zou immers geen kiezer meer zijn en reeds uit dien hoofde niet mogen stemmen. De uitbreiding van de volmachtmogelijkheid in de huidige Kieswet (1951) is door de regering terecht verdedigd door er op te wijzen, dat bepaalde kiezers anders het *hun* toekomende recht niet kunnen uitoefenen. Op de gemachtigde is ook de verplichting tot opkomst niet overgegaan; „deze gevolmachtigde schendt [bij niet verschijnen] niet zo zeer een kiezersplicht, als wel een verplichting jegens de afwezige om voor hem te gaan stemmen" [53].

Op het ruime terrein der rechtsbetrekkingen, welke niet rechtstreeks uit de wet ontstaan, zijn vele voorbeelden van persoonlijke rechten en plichten te vinden. Bij het recht, dat ontstaat bij het afgeven van een rijbewijs (het recht om motorrijtuigen te besturen), is elke overgang uitgesloten. Men heeft het bewijs gekregen, omdat men met gunstig gevolg een rijexamen heeft afgelegd; de bezitter van het bewijs wordt geacht aan bepaalde persoonlijke eisen te voldoen. De rijbekwaamheid is niet overdraagbaar, het rijbewijs dus evenmin. Ook de jachtakte (art. 12 Jachtwet), de beschikking waarbij voor een met name aangeduide, door het bestuur aan zekere eisen getoetste persoon het verbod tot jagen wordt opgeheven, verleent een onoverdraagbaar recht. Het persoonlijk karakter komt bij rijbewijs en jachtakte eens te

meer tot uiting in de bepalingen, welke voorschrijven dat de stukken voorzien moeten zijn van een pasfoto van de houder.

In beginsel steeds onmogelijkheid van overgang is er bij de beschikkingen, waarbij persoonlijke hoedanigheden met daaraan verbonden rechten worden toegekend. Enige gradatie is overigens wel aanwezig. De verlening van een academische graad is onlosmakelijk aan de persoon verbonden; het recht op het voeren van de aan de graad verbonden titel gaat met de dood van de gerechtigde ten onder. Voor verlening van een ridderorde geldt hetzelfde. Zelfs als b. en w. de heer Jansen tot lid ener gemeentelijke commissie benoemen „met de bevoegdheid zich door een door hemzelf aan te wijzen persoon te doen vervangen", dan zal de aanwijzing van een vervanger niet steeds als een overgang van het lidmaatschap op die vervanger kunnen worden gezien. Verleent de Koning adeldom „aan X en zijn wettige nakomelingen", dan moge men met o.a. Kranenburg spreken van een erfelijke onderscheiding, maar het recht op het voeren van een adellijke titel gaat niet door vererving over. Het is terstond aan ieder der (al dan niet reeds geboren) nakomelingen als persoonlijk recht verleend; pro natis habentur. Hetzelfde zien we bij de Koninklijke toestemming tot verandering van de geslachtsnaam. Vermeld zij in dit kader de personifiërende bepaling van art. 3 Zeebrievenwet, krachtens welke zeeschepen gerechtigd zijn de Nederlandse vlag te voeren, indien zij voorzien zijn van een (alleen voor het betrokken schip geldende) zeebrief, afgegeven door de minister van verkeer en waterstaat. Dit recht mag echter – het schip is geen rechtspersoon – geacht worden niet aan het schip als „persoonlijk" recht, maar aan deszelfs eigenaar te zijn verleend.

Persoonlijk is ook het recht ontleend aan een vergunning tot uitoefening van het beroep of bedrijf van kleinverkoper op afbetaling. Een zodanige vergunning wordt ingevolge art. 4 Wet op het afbetalingsbedrijf geweigerd indien op grond van de persoonlijke eigenschappen of gedragingen van de aanvrager misbruiken ten nadele van de kopers zijn te vrezen. Zij kan worden ingetrokken, indien omstandigheden zich voordoen of feiten bekend worden, op grond waarvan, zo zij zich vóór de aanvraag hadden voorgedaan of bekend waren geweest, de vergunning zou zijn geweigerd. Van de z.g. colportagevergunning geldt hetzelfde (art. 11). Beide vergunningen zijn in principe niet voor overgang vatbaar. De wet kent één uitzondering: de vergunning, aan een natuurlijk persoon verleend, geldt mede voor hem, die na het overlijden van de vergunninghouder diens bedrijf voortzet, gedurende drie maanden na het overlijden en, indien door hem binnen die termijn vergunning is aangevraagd, tot de beslissing op zijn verzoek (art. 6). Iets dergelijks zien wij in de (oudere) Geldschieterswet. De toelating door b. en w. van een particuliere geldschietbank geeft slechts bevoegdheid tot het houden van de bank door de toegelatene persoonlijk of – maar dat verandert het beginsel niet – voor of ten name van de

toegelatene en onder zijn verantwoordelijkheid door een ander, die door hem daartoe schriftelijk gemachtigd is (art. 8). Ook hier geldt de beschikking (en blijft dus het recht van kracht) gedurende een beperkte tijd mede voor hem, die na het overlijden van de toegelatene het bedrijf voortzet. Het recht vervalt dus door het overlijden, *tenzij* het bedrijf wordt voortgezet; dan blijft het nog even van kracht. „Het is dus een persoonlijk recht dat door [de] erfgenamen niet kan worden voortgezet of overgedragen behoudens de uitzondering van het 3e lid" van art. 8[54]. Uit het doel dezer wet verklaarbaar is de bepaling, dat de toelating vervalt indien de toegelatene onder curatele is gesteld of zijn boedel in staat van insolventie verkeert. Het recht gaat dus niet op de curator over, ook niet tussen de faillietverklaring en de verificatievergadering, al is het uiteraard wel de curator die in deze periode het bedrijf voortzet [55].

De memorie van toelichting op het ontwerp van wet, dat geleid heeft tot de Bedrijfsvergunningenwet 1954, zegt: „Uitgegaan is van het standpunt, dat een vergunning een persoonlijk karakter draagt, zodat bij overgang van een onderneming de nieuwe eigenaar aan de vergunning van zijn voorganger geen rechten kan ontlenen." Moet echter de houder van een vergunning (op grond van een bedrijfsvergunningenbesluit dan wel ingevolge een -beschikking), hoewel een persoonlijk recht verkregen hebbende, per se eigenaar van de onderneming zijn? Men zou dit, behalve uit het bovenstaande, kunnen afleiden uit de toelichting op art. 7 [56], volgens welke dit artikel dient om vast te leggen, dat de *eigenaar* van twee of meer ondernemingen voor elk dier ondernemingen een vergunning behoeft. Voorts valt het op, dat volgens de mij bekende bedrijfsvergunningenbeschikkingen bij het aanvragen van een vergunning moet worden opgegeven de naam van de eigenaar der onderneming. Daarentegen spreken de bedrijfsvergunningenbesluiten van het bij de aanvraag vermelden van de naam van de *aanvrager*. Geheel duidelijk is dit niet. Hoe het zij, het persoonlijk karakter is uitgangspunt en heeft zijn neerslag gevonden in art. 10, lid 2, der wet: „Indien de onderneming . . . aan een ander wordt overgedragen, vervalt de vergunning. Aan de rechtverkrijgende wordt op zijn aanvrage een nieuwe vergunning met dezelfde beperkingen en voorschriften verleend." Erg belangrijk is de persoon van de vergunninghouder voor de overheid dus ook weer niet. De regering heeft dit in de m.v.t. wel toegegeven en slechts gesteld, dat de eis van een nieuwe vergunning registratie van de plaatsgevonden verandering mogelijk maakt. Van de zijde van de Tweede Kamer is terecht opgemerkt, dat dit doel even goed door een minder omslachtige regeling had kunnen worden bereikt [57]. Het persoonlijk karakter lijdt overigens een belangrijke uitzondering in art. 10, lid 1: „Bij overgang van de onderneming op rechtverkrijgenden onder algemene titel van de vergunninghouder gaat tevens de vergunning op hen over." Als voorbeelden noemt de m.v.t. vererving en huwelijk in gemeenschap van goede-

ren. Hieruit is wel een argument voor de eis van eigenaar-zijn te putten [58]. In andere vorm rijst ook hier het probleem, dat we bij de drankvergunning zijn tegengekomen: hoe bij boedelscheiding? De vergunning is ook in dit geval een vermogensrecht. Het beginsel van art. 1129 B.W. brengt dan mee, dat de toedeling van de „onderneming met vergunning" deze vergunning niet doet vervallen. De vergunning is een sequeel van de onderneming; toedeling bij testament van de afzonderlijke vergunning is dus krachteloos of zonder zin.

De Vestigingswet bedrijven 1954 (ik beperk mij, evenals bij de Bedrijfsvergunningenwet, tot de thans geldende regeling [59], vertoont een iets ander beeld. Het recht op het uitoefenen van een bedrijf in de zin van deze wet, dat men ontleent aan een vergunning ingevolge een vestigingsbesluit, heeft uit zijn aard een sterk persoonlijk karakter. De vergunning wordt immers slechts verleend, indien voldaan wordt aan bepaalde eisen van kredietwaardigheid, handelskennis en vakbekwaamheid. Gaat de onderneming over, dan heeft de nieuwe eigenaar dus een nieuwe vergunning nodig. Ook hier een algemene uitzondering: bij overgang van de onderneming op rechtverkrijgenden onder algemene titel gaat tevens de vergunning op hen over (art. 5, lid 2). Er doet zich echter een complicatie voor. Aan de bovenbedoelde eisen van kredietwaardigheid moet nl. worden voldaan door de ondernemer (is ondernemer hetzelfde als eigenaar? men moet het wel aannemen), aan die van handelskennis door een bedrijfsleider en aan die van vakbekwaamheid door een beheerder (art. 6, lid 2). Nu kunnen deze drie functies wel in één persoon verenigd zijn, maar vaak, speciaal bij het grootwinkelbedrijf, zal dit niet het geval zijn. In elke vergunning wordt aangegeven, wie de ondernemer, wie de bedrijfsleider en wie de beheerder is. Betreft het nu een eenmanszaak, dan kan na overlijden van de eigenaar-ondernemer bezwaarlijk worden volgehouden, dat de bedrijfsleider nog handelskennis heeft en de beheerder vakbekwaam is. De wet heeft daarom de acquisitio per universitatem van de vergunning uitgesloten, indien de in de vergunning vermelde bedrijfsleider of beheerder zijn hoedanigheid bij de overgang heeft verloren (art. 5, lid 2, slot). Doet zich deze omstandigheid voor, dan gelden generaliter voor een beperkte groep van nabestaanden speciale (minder stringente) regels ter verkrijging van een nieuwe vergunning, maar dat staat buiten het onderwerp [60] [61].

Ook de vergunning tot het geven van openbare bioscoopvoorstellingen schept persoonlijke rechten en plichten van de vergunninghouder, al staat dit niet met zoveel woorden in de Bioscoopwet. Het is af te leiden uit art. 5, lid 3: „De vergunning geldt voor de rechtverkrijgenden van de vergunninghouder, indien zij het bedrijf voortzetten, gedurende drie maanden nadat het recht is overgegaan of indien zij binnen die tijd vergunning hebben aangevraagd, totdat de beschikking op hunne aanvraag onherroepelijk is geworden." Zonder vergunning is het verboden „het geven van voorstellingen te ondernemen", waar-

uit volgt, dat het de ondernemer van het bioscoopbedrijf is, die aan de vergunning rechten en plichten ontleent. „Rechtverkrijgenden zijn al len, op wie naar burgerlijk recht de rechten van de vergunninghouder op het bedrijf zijn overgegaan. De vergunning wordt niet overgedragen; zij volgt tijdelijk de overgang van het recht op het bedrijf" (m.v.a., E.K.). Aldus is, meen ik, ook de praktijk: zowel de verkrijger onder algemene als die onder bijzondere titel wordt tijdelijk als vergunninghouder aanvaard. De omschrijving der gevallen, waarin de vergunning wordt geweigerd (art. 3) of ingetrokken (art. 12), toont aan, in welke mate de persoon van de aanvrager resp. houder voor het bestuur van gewicht is [62].

Voor elk der onderscheidene soorten van vergunningen, welke haar basis vinden in de Wet autovervoer personen, is de mogelijkheid van overdracht in de wet opgenomen. Deze overdracht komt niet door een overeenkomst tussen vergunninghouder en derde tot stand, maar kan slechts geschieden krachtens beslissing [63] van het bestuursorgaan, dat de vergunning verleende. Dit orgaan is niet gehouden op elk verzoek om overdracht (hetwelk overigens op een overeenkomst tussen de gerechtigde en de aspirant-opvolger moet steunen; art. 32 Uitvoeringsbesluit A.P. 1939) gunstig te beschikken. Geweigerd mag de overdracht, evenals trouwens de vergunningverlening, worden indien het belang van een duurzame en redelijke voorziening in de vervoerbehoeften daardoor zou worden geschaad. Of dit zo is, hangt mede van de persoonlijke eigenschappen van de (aspirant-)vergunninghouder af. De Kroon heeft (nog onder vigueur van het Reglement autovervoer personen) uitgemaakt, dat een vergunning terecht geweigerd was op grond dat de aanvrager het R.A.P. herhaaldelijk en op velerlei wijzen had overtreden en terzake zeer dikwijls was veroordeeld [64]. Ook in andere opzichten is de persoon van belang: drijft hij een streek- of een trajectvervoeronderneming? is hij beroepsvervoerder? De bij K.B. van 1950 vastgestelde, befaamde richtlijnen, welke de Commissie vergunningen personenvervoer in het oog moet houden bij het overwegen van de door haar te nemen beschikkingen, vermelden (richtlijn II A 8): bij verzoeken om overdracht van een vergunning vinden de richtlijnen slechts toepassing, indien door de overdracht het karakter der vergunning aanmerkelijk wordt gewijzigd. Beïnvloedt de persoon van hem, op wie de vergunninghouder de rechten en plichten wil zien overgaan, dat karakter? Deze vraag kwam aan de orde, toen twee vervoerders in beroep gingen van een C.V.P.-beschikking, waarbij een aan een particuliere streekvervoerder verleende vergunning voor intercommunale autobusdiensten aan de gemeente Dordrecht werd overgedragen. Appellanten zeiden: een gemeente dient zich te beperken tot het plaatselijk vervoergebied. De Kroon oordeelde evenwel [65], dat uitoefening van de in het geding zijnde intergemeentelijke diensten door de gemeente Dordrecht niet in strijd was met het belang van een duurzame en redelijke voorziening in de vervoerbehoeften.

Overdracht van W.A.P.-vergunningen is dus slechts mogelijk, indien het bestuur daarin geen bezwaren ziet met betrekking tot de persoon of de persoonlijke omstandigheden. Maar wat gebeurt er bij overlijden van de vergunninghouder? Bij de behandeling van het ontwerp-W.A.P. is door enkele leden van de Tweede Kamer gevraagd een bepaling in te lassen van de volgende inhoud: „Bij overlijden van de vergunninghouder kan de voorzitter der commissie na overleg met de erven een of meer door hen aan te wijzen persoon of personen toestaan de dienst of de diensten, waarvoor vergunning verleend is, voor een bepaalde tijd voort te zetten." Zou deze bepaling in de wet zijn opgenomen, dan zouden – zie ik wel – bij overlijden van de houder de rechten en plichten op de erven zijn overgegaan, zij het ook, dat de feitelijke uitoefening door een ander dan de erfgenamen had kunnen geschieden. De minister heeft evenwel, onder verwijzing naar het in het ontwerp opgenomen (en in de wet gehandhaafde) instituut der tijdelijke vergunningen, te verlenen indien bijzondere omstandigheden tijdelijke voorziening onverwijld nodig maken, het voorstel kortweg als overbodig gekenschetst [66].

Dat een W.A.P.-vergunning vermogenswaarde heeft, is zonder meer duidelijk [67]. Het recht op het vervoer van personen is als een vermogensrecht aan te merken [68]. Ook hier kan de vraag gesteld worden, of het recht bij faillissement in de failliete boedel valt. Het juiste antwoord is – zij het in een geval, dat zich afspeelde toen de artt. 2–4 Wet openbare vervoermiddelen nog van kracht waren – gegeven in K.B. 20 juni 1935, nr. 51 [69]. Een vergunninghouder had op de dag van zijn faillietverklaring een verzoek om overdracht bij G.S. Overijssel ingediend. Dit college overwoog in het besluit a quo, „dat eene vergunning als bovenbedoeld een zuiver persoonlijk recht is en dus geen deel uitmaakt van den boedel en dus geen deel uitmaakt van het tot het faillissement behoorende vermogen". De curator voerde in beroep aan, dat de wet de overdracht ener vergunning kent en dat het begrip overdracht in strijd is met het begrip van een zuiver persoonlijk recht. De Kroon verklaarde het beroep ongegrond. Zou voor de overdracht geld zijn bedongen – het blijkt niet uit het besluit – dan zou die tegenwaarde m.i. aan de crediteuren ten goede hebben moeten komen

Het rechtskarakter van een vergunning ex art. 1 Woonruimtewet kwam aan de orde in de zaak, welke geleid heeft tot het arrest Hof 's-Gravenhage 31 mei 1951, N.J. 1952, nr. 207. Het hof stelde, dat zodanige vergunning niet méér is dan een eenzijdige verklaring der overheid, dat harerzijds tegen het in gebruik nemen van de in de vergunning omschreven woongelegenheid *door de daarbij aangewezene* geen bedenking bestaat, aldus het persoonlijk karakter der vergunning onderstrepende. Elke vorm van overdracht zou indruisen tegen de bedoeling van de wetgever.

Het andere uiterste zien wij in bepalingen als artt. 83, lid 7, Lageronderwijswet 1920 en 61, lid 8, Kleuteronderwijswet. Deze stukken

desintegratie van het B.W. (de term is van G.A. van Poelje) maken de overgang mogelijk van de persoonlijke rechten en verplichtingen, welke een schoolvereniging krachtens deze beide wetten tegenover Rijk en gemeente bezit. De overgang voltrekt zich automatisch, indien de oude en de nieuwe schoolvereniging aan de overige voorschriften van deze bepalingen voldoen.

7. De tot dusver gegeven voorbeelden zijn zonder moeite met vele andere aan te vullen, maar dus doende zou ik het bestek van een preadvies te buiten gaan. De voorbeelden zijn zo gekozen, dat de diverse aspecten der persoonlijke rechten en verplichtingen naar ik meen wel tot uitdrukking zijn gekomen. Zij blijken bij analyse deels met de persoonlijkheid van de drager van doen te hebben, met zijn verstandelijke gaven (recht op het voeren van een titel, ambtenaarsplichten), zijn geweten (recht op dienstweigering), zijn gedrag (drankvergunning), zijn politieke overtuiging (kiesrecht), zijn constitutie (dienstplicht), zijn reactievermogen (rijbewijs), zijn verdiensten (ridderorde) enz., deels ook (dit geldt mede voor rechtspersonen) met persoonlijke omstandigheden in ruimere zin. In dit verband komt men, wij zagen het reeds, termen als „strikt persoonlijk" en „hoogstpersoonlijk" tegen; men beperke deze uitdrukkingen echter tot die rechten en plichten, ten aanzien waarvan elke mogelijkheid van overgang uit de aard der zaak is uitgesloten, anders gezegd: welke ons huidig rechtsbewustzijn zich niet als voor overgang vatbaar kan voorstellen [70]. Bij de overige persoonlijke rechten en plichten kunnen buiten de persoon gelegen omstandigheden een zekere, meer of min beperkte, mate van overgang toelaten, zoals bij de drankvergunning de wens om binnen het gemeentelijk maximum starheid te voorkomen en bij de autobusvergunning de wens om in de geconstateerde vervoerbehoeften te kunnen blijven voorzien, maar dan worden aan de persoon van de opvolger in de rechten en plichten dezelfde eisen gesteld als aan de voorganger. Om maatschappelijke of economische redenen (om een gezin niet brodeloos te maken, om een handelszaak niet plotseling stil te leggen) is dan soms nog een overgang van beperkte tijdsduur toegestaan, veelal alleen op erfgenamen, van wie men ook in civilibus wel zegt dat zij de persoon van de overledene voortzetten. Het is duidelijk, dat deze figuur zich slechts voordoet in rechtsbetrekkingen, waarin – gezien vanuit het standpunt van de burger – het recht overheerst en de plichten bijzaak zijn of ontbreken.

Daarnaast zijn er dan gevallen (ik noemde de bedrijfsvergunning), waarin de wetgever een recht als persoonlijk recht construeert zonder of met zeer beperkte mogelijkheid van overgang, louter uit enig (vermeend) praktisch motief. Uiteraard staat dit de wetgever vrij, al komt het mij voor dat speciaal bij de bedrijfsvergunning met meer reden een minder beperkte overgangsmogelijkheid had kunnen worden geschapen, waarbij men de overgang desgewenst van een bewilliging

van bestuurszijde afhankelijk had kunnen doen zijn.

Het geven van een verdere, minder globale, schematisering binnen deze „persoonlijke" groep lijkt mij doelloos. Ieder persoonlijk recht en elke persoonlijke plicht heeft ten slotte zijn persoonlijke eigen-aardigheden. Op de vermogensrechtelijke kant van de zaak kom ik in punt 14 terug.

8. Naast de rechten en plichten van persoonlijke aard staan die, welke positiefrechtelijk aan een bepaalde hoedanigheid zijn gebonden. Veelal is dit de hoedanigheid van eigenaar of anderszins zakelijk gerechtigde tot een ongebouwd of gebouwd onroerend goed. Het kan echter ook een andere hoedanigheid zijn, bijv. die van gebruiker of van ondernemer. Anders dan bij de eerste groep *gaan hier de rechten en plichten op de opvolger in de kwaliteit over, en wel onafhankelijk van de vraag of de in casu geldende rechtsregels dit bepalen of niet.*

Het heeft geen zin hier met Fleiner van een *schijn* van rechtsopvolging te spreken. Het klinkt heel aardig als men zegt: dit soort rechten en plichten is „met de grond" of „aan de onderneming" verbonden, en het is ook niet onjuist [71], maar gerechtigd of verplicht is altijd de (juridische) *persoon,* zij het dan in deze gevallen in een bepaalde kwaliteit. In een rechtsstelsel als het onze, dat aan een perceel, een fabriek, een schip, geen rechtspersoonlijkheid toekent, geeft het slechts verwarring als men rechtsopvolging van publieke plichten van de ene persoon-eigenaar op de andere persoon-eigenaar, van publieke rechten van de aanvankelijk gerechtigde eigenaar op de rechtverkrijgende ontkent. Bij arrest 20 dec. 1886, W. 5380, heeft de H.R. overwogen „dat de verplichting tot het maken, verbeteren en onderhouden van buitendijken [krachtens de bepaling van een waterschapsreglement] wel rust op de aldaar bedoelde perceelen, doch dat zoodanige op den eigendom gelegde last zich oplost in eene persoonlijke verplichting van dengene, die uit hoofde van zijne betrekking tot het goed de daaraan verbonden lasten draagt". Het beeld van een aan de grond klevende last, die *zich oplost* in een verplichting van de eigenaar, is ook nadien veel gebruikt. Het heeft mij steeds een onjuiste wijze van zeggen geleken. De last is er in relatie tot de grond; hij rust *steeds,* en niet pas na of door een „oplossing", op de persoon, die in een rechtens aangegeven betrekking tot die grond staat, en gaat met de betrekking over (vgl. in dit verband de foutieve zegswijze, dat bij een erfdienstbaarheid het heersend erf subject en het lijdend erf object van het zakelijk recht zou zijn; plicht- en prestatiesubject zijn ook hier personen) [72].

Een andersoortige tegenwerping tegen de afzondering van deze groep is nog denkbaar. Men kan immers stellen, dat ook de hiervóór behandelde persoonlijke rechten en plichten vaak aan een hoedanigheid zijn gebonden. De kiesgerechtigde moet de hoedanigheid van ingezetene en ook die van Nederlander bezitten. De dijkwacht moet de kwaliteit van inwonend ingeland hebben, althans inwoner van het wa-

terschap zijn. Het recht tot het geven van bioscoopvoorstellingen wordt aan de ondernemer gegeven. Dit alles is juist, maar er is toch een essentieel verschil. Dit verschil is niet gelegen in de omstandigheid, dat de hoedanigheid bezeten wordt, althans kan worden, door een grote groep personen tegelijk. Voor de kwaliteit van Nederlander, ingezetene, inwoner, gaat dat wel op, maar de bioscoopvergunning staat op naam van de ondernemer van een *bepaalde* inrichting. Het verschil van de thans te bespreken groep met de behandelde is evenwel dit, dat in deze tweede categorie *slechts* de hoedanigheid voor het bestuur van belang is. Daarenboven is de hoedanigheid dan slechts van belang als rechtens aangegeven relatie tot een *bepaald* object. Niet aan A, van wie men weet dat hij eigenaar is, wordt hier een recht verleend of een plicht opgelegd, ook niet aan „eigenaar A", maar aan „de eigenaar van perceel B (zijnde momenteel A)". Begrippen als zakelijk recht (publizistisches Realrecht, Forsthoff's Rechte dinglichen Charakters), zakelijke verplichting, zakelijke last, kwalitatieve verbintenis, komen in de gedachten, maar om misverstand en verwarring met het privaatrecht te vermijden zou ik liever van relatierechten en relatieplichten willen spreken.

Een soortgelijke moeilijkheid, als ik bij de persoonlijke rechten en plichten signaleerde, doet zich bij deze tweede groep voor: de relatierechten en -plichten zijn niet steeds terstond als zodanig herkenbaar (zie ook punt 12). Geeft de wettelijke regeling, welke aan de rechtsbetrekking ten grondslag ligt, het relatiekarakter aan (bijv. art. 6 Belemmeringenwet Privaatrecht), dan is de zaak eenvoudig, maar niet altijd is dit het geval. Een belangwekkende casus wordt besproken in W.B.A. 2002, waarin de redactie tot de conclusie komt, dat een vergunning krachtens K.B. 17 febr. 1819, S.6, houdende bepalingen op het stuk der verveningen en ontgrondingen, niet „personeel" is, maar op de opvolgers in de eigendom overgaat, al wordt in het K.B. van rechtverkrijgenden noch van de kwaliteit van eigenaar gerept [73]. In twijfelgevallen als deze zal het antwoord langs interpretatieve weg moeten worden gevonden, en zal men niet – uitgaande van een algemeen principe (publieke rechten en plichten zijn in beginsel van persoonlijk karakter) – bij voorbaat tot de aanwezigheid van persoonlijke rechten en plichten mogen concluderen [74].

Alvorens enige relatie-voorbeelden aan een korte beschouwing te onderwerpen, nog een opmerking van algemene aard, welke ik meen het best te dezer plaatse te kunnen maken. Vegting [75] meent, dat voor de vervanging van de private persoon als subject in de administratieve rechtsbetrekking onderscheiden moet worden al naar het geldt de vervanging van een prestatiesubject of van een plichtsubject. „Of vervanging van een prestatiesubject mogelijk is, of een publiek recht kan worden overgedragen, hangt er van af of het recht al dán niet geacht moet worden aan de persoon van de gerechtigde verbonden te zijn." Twee bladzijden verder schrijft hij: „De eenzijdige vervanging

van een private persoon als het plichtsubject . . . zal in het algemeen niet mogelijk zijn, tenzij duidelijk blijkt, dat de plicht niet aan de persoon maar aan een hoedanigheid verbonden is, of de wet met betrekking tot de overdracht regelen inhoudt." Het een met het ander vergelijkende kan ik geen wezenlijk verschil ontdekken, dat verband zou houden met het gerechtigd dan wel verplicht zijn. In het medegedeelde omtrent persoonlijke rechten en plichten is dan ook ter zake geen principiële onderscheiding gemaakt. Daar komt nog iets bij. Het gaat bij de administratieve rechtsbetrekking veelal niet om een geïsoleerd recht of een op zichzelf staande plicht, maar vaak juist om een complex van rechten en plichten (Logemann's rechtsregime). Aan het recht op de verkoop van drank is o.m. de plicht verbonden tot betaling van vergunningsrecht, tot bevestiging van een bord met opschrift. Naast de plicht van een ambtenaar om werk te leveren staat zijn recht op salaris, op verlof enz. Meijers schreef [76]: „Een rechtsbetrekking kan op een subjektief recht en een rechtsplicht betrekking hebben, zij kan echter ook meer dan één rechtsplicht of subjektief recht omvatten, mits deze uit één oorzaak voortvloeien en onderling samenhangen." Dit geldt ook voor de administratieve rechtsbetrekking. Hij, die de reeds gegeven en nog te geven voorbeelden nader zou schouwen, zou veelal tot de conclusie moeten komen dat de rechten en plichten, welke de inhoud van een rechtsbetrekking uitmaken, in de letterlijke zin des woords zo gecompliceerd zijn, zo verweven, dat zij ter zake van de mogelijkheid van overgang (en ook anderszins) niet te scheiden zijn [77]. Wel zal veelal een der rechten of plichten zodanig overheersen, dat de overgang van dit preponderante recht resp. deze plicht de overgang van de annexe plichten en rechten met zich brengt, gelijk het wegvallen van eerstbedoeld(e) recht (plicht) het verdwijnen der overige rechten en plichten impliceert. Duidelijk zien wij dit bij de onder verplichtende voorwaarden verleende vergunning. De plichten ontstaan hier weliswaar pas, indien van het bij de vergunning verleende recht gebruik wordt gemaakt, maar bestaan ze eenmaal, dan zijn ze – buiten het geval van wijziging der voorwaarden – onlosmakelijk aan het recht verbonden. Afzonderlijke overdracht van de verplichtingen laat zich slechts denken, indien door een nadere, rechtens geoorloofde, beschikking van het vergunningverlenend orgaan aan de plichten een zelfstandig leven zou worden toebedeeld.

Ook in het volgende meen ik derhalve de burger als plichtsubject en de burger als prestatiesubject niet gescheiden te moeten behandelen.

9. Een voorbeeld van rechten en plichten van onpersoonlijke aard vinden wij in die, welke voortvloeien uit hinderwetvergunningen, zowel die, verleend krachtens de wet van 1875, als die, welke gebaseerd zijn op de wet van 1952. Het doel der wet en derhalve ook de voorwaarden ener vergunning en de redenen van weigering en intrekking, zij hebben met de persoon van de aanvrager c.q. vergunninghouder niet van

doen [78] Bezwaren, ontleend aan de persoon van de vergunninghouder, *kunnen* geen weigeringsgrond zijn (K.B. 14 juli 1920, A.B. 1920, blz. 38). Wanneer de vergunning wordt verleend, geldt zij ex lege zowel voor de verzoeker als voor zijn rechtverkrijgenden (art. 14, lid 1, nieuwe wet) [79]. Het is niet nodig, dat de verzoeker/vergunninghouder eigenaar is van de inrichting of van de grond, waarop de inrichting wordt gebouwd. Ieder, die het voornemen heeft een in de wet bedoelde inrichting op te richten, in werking te brengen of te houden, uit te breiden of te wijzigen, kan vergunning aanvragen en eventueel verkrijgen [80]. Ieder, die de vergunninghouder in de onderneming opvolgt, is rechtverkrijgende [81]. Naar de woorden van een K.B. van 1930: de huurder, tevens gebruiker, is voor de toepassing van de Hinderwet als rechtverkrijgende van de oorspronkelijke concessionaris aan te merken [82].

Ook de bouwvergunning is van de persoon van de bouwer of verbouwer onafhankelijk. De vergunning *mag alleen* en *moet* worden geweigerd wegens strijd met een uitbreidingsplan, met bebouwingsvoorschriften, en dergelijke buiten de persoon gelegen criteria. Hij, die zonder vergunning bouwt, wordt gestraft. Maar wie is bouwer? „Taalkundig bouwen èn de bouwheer èn de architect èn de aannemer èn de metselaars" [83]. De H.R. heeft geponeerd, dat de betrokken artikelen van de Woningwet (6 en 59) – daargelaten of zij ook het oog hebben op hem, die de bouw feitelijk uitvoert – in elk geval betreffen degene, die zakelijk gerechtigd is tot datgene, wat wordt gebouwd, en op wiens naam de vergunning, mede uit hoofde van de daaruit voortspruitende verplichtingen, wel moet worden gesteld [84]. Voor wat betreft de tenaamstelling van de vergunning acht ik deze uitspraak juist. Aan de hoedanigheid van eigenaar of anderszins zakelijk gerechtigde zijn de rechten en plichten dus verbonden [85]; met het zakelijk recht gaan zij over. Evenals bij de hinderwetvergunning wordt ook hier de vereiste hoedanigheid niet in de wet zelf aangegeven, maar moet zij uit het wettelijk systeem worden afgeleid. De staatscommissie-Van den Bergh voor de herziening van de Woningwet is, „omdat de mogelijkheid van overdraagbaarheid van de vergunning wel is betwijfeld, terwijl zonder overdraagbaarheid de rechten van belanghebbenden in het gedrang kunnen komen" [86], terecht van oordeel geweest, dat de wet op dit punt grotere klaarheid moest geven. De regering was van gelijk gevoelen en heeft in het ontwerp der nieuwe Woningwet de bepaling opgenomen (art. 53): „De bouwverordening bevat voorschriften omtrent *a.* de inrichting van aanvragen om bouwvergunning; *b.* de overdraagbaarheid van deze vergunning." Ik vraag mij wel af, of dit van de gemeenteraden niet teveel gevergd is. Nu ook het nieuwe ontwerp slechts van „aanvrager" en „houder der vergunning" spreekt, en dus de kwaliteit weer onvermeld laat, is het kwestieus of alle raden een aanvraagformulier zullen ontwerpen, dat slechts door de eigenaar mag worden ondertekend. Voorts bestaat – ondanks de eis van goedkeuring der voorschriften door gedeputeerde staten – kans op grote

verscheidenheid van de „overgangs"-bepalingen. Het is mij duister, welk voordeel hiermee zou worden bereikt.

Terwijl, naar wij zagen, de vergunning tot het in gebruik nemen van woonruimte een persoonlijk recht is, voert art. 9 Woonruimtewet tot de conclusie, dat de vordering van woonruimte een relatieplicht schept. De vordering immers wordt – geldt zij voor bepaalde tijd – als regel gericht tot hem, die „anders dan krachtens zakelijk recht naar burgerlijk recht gerechtigd is tot het gebruik of de bewoning van de woonruimte" en, geschiedt zij voor onbepaalde tijd, tegen hem, die „krachtens zakelijk recht bevoegd is tot het in gebruik geven van het gevorderde". De plicht tot dulding van de vordering gaat dus bij vordering voor onbepaalde tijd op de nieuwe eigenaar over. Koop breekt geen vordering. De H.R. heeft dezelfde conclusie getrokken (arrest 12 april 1957, N.J. 1957, nr. 325, A.B. 1957, blz. 691) met een m.i. nodeloos ingewikkelde redenering. Na te hebben overwogen, dat een vordering niet buiten de wil van b. en w. om een einde neemt, stelt de H.R. „dat voldoende grond om in geval van verkoop en overdracht van een geheel of gedeeltelijk van den eigenaar gevorderd perceel een uitzondering op dat beginsel aanwezig te achten, niet bestaat, zodat valt aan te nemen dat in dat geval de vordering in stand blijft en de daaruit voor den uitgevorderde voortspruitende rechten en verplichtingen op den nieuwen eigenaar overgaan". Deze uitspraak geschiedde in overeenstemming met de conclusie van Langemeijer, die had betoogd, dat men niet kan zeggen „dat het ene antwoord of het andere beter zou passen bij de dogmatiek van ons administratieve recht, bij de strekking of de systematiek van de betrokken wet of in het algemeen het meest wenselijk zou zijn". Voor de beantwoording van de vraag naar het al of niet overgaan schenen hem zonder betekenis „alle argumenten ten gunste van het standhouden der vordering bij vervreemding, ontleend aan het publiekrechtelijke karakter van de vordering", zoals die zijn uitgewerkt in vonnis Rb. Haarlem 4 april 1950, N.J. 1951, nr. 284. Het is dan op grond van de redenering, dat bij een tegen de huurder gerichte vordering de huurovereenkomst gedurende de vordering blijft voortduren (art. 9, lid 3, der wet) en dus in dat geval een eventuele eigendomsovergang geen rol speelt, dat L. concludeert tot voortduren ook van een tegen een eigenaar gerichte vordering, na overdracht van de eigendom. De mening, dat men niet kan zeggen „dat het ene antwoord of het andere beter zou passen bij de dogmatiek van ons administratieve recht, bij de strekking of de systematiek van de betrokken wet", onderschrijf ik niet. De wet doet de vordering gericht zijn tot (kortheidshalve) de huurder of de eigenaar, m.a.w. tot een persoon in kwaliteit, tot de zakelijk of anderzins gerechtigde tot het gebruik van een bepaalde woning. Naar de regel, die ik hierboven formuleerde, gaat dan de plicht tot dulding van de vordering op de opvolger in de kwaliteit over, ook nu de wet dat niet met zoveel woorden bepaalt. De mening, dat bij een vordering, tegen een huurder gericht, beëindiging

van de huur (art. 9, lid 3, is een bepaling van aanvullend recht) ook de vordering doet eindigen [87], is naar mijn gevoelen onjuist. In de lijn van mijn zienswijze ligt het vonnis pres. Rb. Haarlem 14 mei 1948 A.B. 1948, blz. 946, N.J. 1948, nr. 501: de koper van een huis is rechtsopvolger van de persoon tegen wie de vordering gericht was; als zodanig kan hij de rechten uitoefenen die oorspronkelijk aan die persoon toekwamen. Het voor een andere opvatting aan te voeren argument, dat hij, tegen wie de vordering zal worden gericht, „zijn bezwaren" (art. 8, lid 1), d.z. veelal zijn persoonlijke bezwaren, kenbaar mag maken, overtuigt niet. Persoonlijke bezwaren van de eigenaar of huurder kunnen maken, dat de vordering niet wordt gedaan, kunnen – is zij eenmaal gedaan – tot een ontruimingsvonnis tegen de ingevorderde leiden, maar beïnvloeden het karakter van de vordering, zolang deze bestaat niet [88].

10. Het verbonden zijn van rechten en plichten aan de hoedanigheid van eigenaar, en daarmede de overgang van deze rechten en plichten op de opvolgers in de eigendom, treft men op zeer uitgebreide schaal aan in het waterschapsrecht. Dit ligt voor de hand. De aard van het waterschap (openbaar lichaam ter behartiging van waterstaatsbelangen van een complex onroerende goederen) brengt mee, dat het – bijzondere gevallen daargelaten – juist de eigenaren van die onroerende goederen zijn, die qualitate qua met (de organen van) het waterschap rechtsbetrekkingen onderhouden. Als eigenaar van ongebouwde eigendommen was men oudtijds dijkplichtig, kan men ook nu nog verplicht zijn tot dulding van de uitoefening van het recht van aardhaling. Als eigenaar van ongebouwde of gebouwde eigendommen is men omslagplichtig en stemgerechtigd. In dezelfde kwaliteit is men vaak ook verkiesbaar in het bestuur. Dit wil niet zeggen, dat deze rechten en deze belastingplicht steeds bij de eigenaar blijven berusten totdat de eigendom in andere handen komt. Krachtens de artt. 774 en 843 B.W. rusten de op „het erf" gelegde belastingen op de erfpachter resp. vruchtgebruiker, zodat bij vestiging van een recht van erfpacht of vruchtgebruik de omslag voor het vervolg betaald moet worden door de verkrijger van het zakelijk recht, terwijl – gaat dat recht teniet – de eigenaar weer voor vol wordt aangezien en de betalingsplicht naar hem terugkeert. Hetzelfde kan men aannemen bij het recht van opstal en dat van beklemming. De aangehaalde artikelen van het B.W. (ik wijs nog op bepalingen als artt. 768, lid 1, en 821, lid 2; ook op artt. 844 en 362)betreffen, zoals o.m. Scholten heeft opgemerkt, de verhouding tussen partijen. De betrokken belastingwetten (men denke, naast de waterschapsreglementen, aan de Wet op de grondbelasting) zijn hieraan niet gebonden, al sluiten de bedoelde reglementen zich er wel vaak bij aan. Art. 47 van laatstgenoemde wet bepaalt dat belastingplichtig hij is, die het genot heeft van de gebouwde of ongebouwde eigendommen krachtens recht van bezit of enig ander zakelijk

recht[89]. Voor de puzzels, waarvoor bestuur en rechtspraak zich geplaatst zagen speciaal met betrekking tot overgang van het genot krachtens recht van bezit (en daarmede de overgang van de belastingplicht) volsta ik met naar de uitgebreide jurisprudentie op dit artikel te verwijzen. Slechts één voorbeeld: volgens G. S. Groningen 3 juli 1908, B 522, is voor een perceel, dat reeds meer dan dertig jaren wordt gebezigd als publieke weg, in beheer en onderhoud bij de gemeente, de belastingplicht van de eigenaar op de gemeente overgegaan. Ook de corresponderende bepaling van de Wet op de personele belasting (thans art. 17, lid 1, van de wet van 1950: belastingplichtig is de gebruiker van het perceel) heeft tot rechterlijke uitspraken aanleiding gegeven, o.a. H.R. 30 nov. 1938, B. 6790: na het overlijden van de belastingplichtige zijn de erfgenamen aan te merken als gebruikers van een reeds vòòr het overlijden niet meer bewoond maar wel gemeubeld perceel [90].

Het is een interessante vraag, of de overgang van de belastingplicht plaatsvindt op hetzelfde moment als waarop de kwaliteit overgaat. Ten aanzien van de grondbelasting geldt art. 5, lid 4, Invorderingswet 1845: bij eigendomsovergang van onroerende goederen zijn de nieuwe verkrijgers aansprakelijk voor de grondbelasting van het lopende en het vorige jaar, wegens die goederen verschuldigd, en kunnen zij tot de aanzuivering daarvan, evenals de schuldenaar zelf, rechtstreeks en in hun eigen goederen worden aangesproken. Gedurende twee jaren zijn er dus twee aansprakelijken, kunnen ze er althans zijn, want het is mogelijk, dat de rechtsvoorganger een of beide der aanslagen reeds betaald heeft. Van art. 5 afwijkende afspraken, al dan niet in de transportakte neergelegd, beïnvloeden uiteraard de administratieve rechtsbetrekking niet. Men leide uit het artikel niet af, dat ter zake van de belastingplicht er van overgang blijkbaar toch geen sprake is, waar de plicht van de één en die van de ander gelijktijdig kunnen bestaan. Blijkens art. 5 is er in „het lopende en het vorige jaar" een „schuldenaar zelf". Volgens art. 50 Wet op de grondbelasting worden de kohieren jaarlijks opgemaakt in overeenstemming met de toestand bij de aanvang van het jaar, terwijl art. 5, lid 1, Invorderingswet bepaalt, dat iedere aanslag in zijn geheel verschuldigd is door degene, te wiens name de aanslag op het kohier voorkomt. M.a.w.: in het jaar van de eigendomsoverdracht (en het jaar daarvòòr) rust de verplichting op de oorspronkelijke eigenaar; pas bij de aanvang van het volgende jaar gaat de plicht over op de opvolger in de eigendom (aldus ook bijv. G.S. Groningen 13 sept. 1907, B. 385), indien althans op dat tijdstip de eigendomsoverdracht in de kadastrale registers is verwerkt (G.S. Drenthe 30 dec. 1953, Vakstudie VIII, blz. 541). Een en ander vanzelfsprekend met de restrictie, dat het genot krachtens recht van bezit niet reeds eerder is overgegaan. In de „overgangsjaren" heeft de opvolger in de eigendom een eigen, zelfstandige, tijdelijke plicht [91].

Uit het voortduren van de plicht van de aanvankelijke eigenaar tot betaling der achterstallige belasting af te leiden, zoals Fleiner doet,

„dass mit dem Besitzantritte das Rechtsverhältnis neu begründet wird" (hetgeen bij hem betekent: een nieuwe rechtsbetrekking ontstaat), gaat m.i. dus, althans voor het Nederlandse recht, niet op. Men vergelijke de situatie wanneer een perceel in één hand blijft: de eigenaar wordt over een verstreken jaar niet aangesproken omdat hij nu eigenaar is, maar omdat hij destijds eigenaar was.

Ten aanzien van de waterschapsomslag wijs ik op art. 24 Bevoegdhedenwet [92]. Nadat art. 23 bepaald heeft, dat de omslagen – evenals de kosten wegens uitoefening van politiedwang – alleen kunnen worden verhaald op de in het waterschap gelegen onroerende eigendommen der schuldplichtige ingelanden, zegt art. 24, lid 1, dat bij overgang van onroerend goed dat goed verbonden blijft voor de aanslagen in de omslagen over het lopende belastingjaar en de twee vorige, evenals voor de aanslagen betreffende de teruggaaf van de kosten van politiedwang (wat deze laatste betreft – afgezien van de verjaring – zonder tijdslimiet) [93]. Het doel van deze regeling is duidelijk: omdat alleen de grond verhaalsobject is, moet voorkomen worden dat door vervreemding het verhaal onmogelijk wordt gemaakt. Maar wil dit nu zeggen, dat na de eigendomsoverdracht de schuldplichtigheid, ook over de twee reeds verstreken jaren, op de nieuwe eigenaar rust? Naar de gangbare mening: ja. Volgens arrest H.R. 11 april 1924, N.J. 1924 blz. 626, W. 11285, Boogaard 61e V., blz. 237, hetwelk zich aansloot bij het oordeel van de advocaat-generaal Ledeboer [94], is door de verkoop van de grond de vorige rechthebbende niet meer tot betaling van lasten verplicht [95]. Ook het vonnis Rb. Utrecht 3 juni 1925, W. 11508, Boogaard 63e V., blz. 321, is deze mening toegedaan. Evenzo kennelijk (hoewel niet duidelijk) Schepel [96], en in elk geval Schilthuis [97]. Als de H.R. echter later (arrest 10 maart 1944, N.J. 1944 nr. 267, Boogaard 81e V., blz. 275) opnieuw tot oordeelvelling geroepen wordt, is het betoog minder duidelijk; enerzijds wordt nl. overwogen, dat uit de voorschriften der artt. 23 en 24, lid 3, Bevoegdhedenwet in onderling verband volgt dat, na de overgang van een deel der eigendommen, voor het gedeelte van de aanslag hetwelk de overgegane goederen betreft nog slechts verhaal mogelijk is op de goederen van de nieuwe eigenaar (welke stelling schuldplichtigheid van de oude eigenaar niet uitsluit), anderzijds overweegt het college, dat door de overgang ieder der eigenaren voor een deel schuldenaar van de belasting is geworden, m.a.w. ten aanzien van het overgegane deel de plicht van de oude op de nieuwe eigenaar is overgegaan.

Het misverstand is m.i. gelegen in het verwarren van belastingplicht en verhaalsobject (als zodanig aangewezen, omdat het 't object is, in het belang waarvan het waterschap zijn uitgaven heeft gedaan). Ik betwist niet de door Schepel met instemming geciteerde uitspraak van Jacobi [98]: „Waterschapslast kleeft op den grond. Zoo is het altijd geweest, en zoo is het nog"[99], maar een dergelijke uitspraak bepaalt niets omtrent het subject van de rechtsbetrekking. Wel is daarmede

het verhaalsobject aangegeven, maar de vraag of de oorspronkelijke dan wel de opvolgende eigenaar in de overgangsjaren omslagplichtig is, wordt er niet door beantwoord. Kooiman [100] wijst erop, dat de minister van waterstaat in 1903 niet akkoord kon gaan met de zienswijze van G.S. Noordholland, die in de Bevoegdhedenwet slechts een regeling van het verhaal van de omslag bij wanbetaling zagen en geen regeling van de belastingplicht. Ik meen, dat het gedeputeerd college het gelijk aan zijn zijde had. De regering zelf heeft destijds (in de m.v.t. op het ontwerp der wet) een vergelijking getrokken met art. 5 Invorderingswet 1845; zij heeft weliswaar de tekst van art. 24 Bevoegdhedenwet, zoals die naar het beeld van art. 5 was ontworpen door de staatscommissie voor de waterstaatswetgeving, niet overgenomen, maar toch ook harerzijds alleen de bedoeling gehad om na vervreemding het verhaal te blijven mogelijk maken. Zij beoogde slechts „een waarborg, dat niet de aangeslagene door vervreemding van zijn schuldplichtig eigendom het verhaal der lasten aan dat perceel onmogelijk make. Die waarborg wordt gevonden in de bepaling, dat het goed verbonden blijft". En wat lid 3 van art. 24 betreft, de regering schreef, dat bij gedeeltelijke overgang splitsing van de aanslag behoort plaats te hebben, „want" (en dat was het enige argument) „de nieuwe verkrijger is slechts aansprakelijk voor de lasten van het goed dat hij verkregen heeft".

Ik meen staande te mogen houden, dat de oude eigenaar over „het lopende belastingjaar en de twee vorige" belastingplichtig *blijft*; dat dus voldoening der omslagen zijnerzijds na de overdracht een rechtsgeldige betaling is, welke niet als onverschuldigd kan worden teruggevorderd (publiekrechtelijke natuurlijke verbintenis); dat alleen het goed verhaalsobject blijft, ter bereiking waarvan een *afzonderlijke* (op het goed executeerbare) verplichting tot betaling op de nieuwe eigenaar is gelegd. Behalve in het geval, voorzien aan het slot van het derde lid van art. 24, reikt deze plicht – bij overgang van slechts een gedeelte van het goed – niet verder dan tot dat deel van de oorspronkelijke aanslag, dat geacht wordt voor het overgedragen gedeelte van het goed te zijn opgelegd. De totale omslag kan op het overgedragen gedeelte (behoudens in het zojuist genoemde geval) niet verder verhaald worden dan tot het bedrag, dat blijkens de gesplitste aanslag op het overgedragen gedeelte betrekking heeft.

Beduidt dit nu, dat pas bij de aanvang van het jaar na de overdracht de omslagplicht op de nieuwe eigenaar overgaat? Dat hangt af van de inhoud der onderscheidene (niet alleen op dit stuk uiteenlopende) waterschapsreglementen. Als art. 24 zegt, dat het goed in het jaar van de eigendomsoverdracht verbonden blijft voor de aanslag over dat jaar, houdt het onvoldoende rekening met de mogelijkheid, dat het betrokken reglement wel zo kan luiden, dat niet meer de oude doch reeds de nieuwe eigenaar omslagplichtig is. Als voor de schuldplichtigheid over een bepaald kalenderjaar volgens het reglement be-

slissend is de kadastrale tenaamstelling op 1 april van dat jaar, dan is het mogelijk, dat een eigendomsoverdracht per 2 januari reeds op 1 april in het kadaster is verwerkt. Alsdan is – met uitzondering van de verplichting ter zake van achterstallige betalingen – de omslagplicht van de vorige eigenaar per ultimo december van het vorige jaar reeds vervallen.

Ik resumeer: art. 24 Bevoegdhedenwet beperkt zich tot de mogelijkheid van *verhaal*. De overgang van de *belastingplicht* is alleen uit de reglementen af te leiden.

11. Het is in het waterstaatsrecht, dat een andere vraag van rechtsovergang is opgeworpen, welke ik daarom te dezer plaatse wil bespreken. Ik doel op de vraag, of ook in het administratiefrecht de regel geldt van art. 1354 B.W.: men wordt verondersteld bedongen te hebben voor zich zelve, en voor zijn erfgenamen en rechtverkrijgenden, ten ware het tegendeel uitdrukkelijk bepaald zij, of uit de aard der overeenkomst mocht voortvloeien.

In herinnering zij gebracht, dat dit artikel uit de algemene bepalingen van ons civiele verbintenissenrecht strijd heeft doen ontstaan over de betekenis van „bedingen". Vóór 1905 heeft de H.R. enige malen uitgemaakt, dat onder bedingen zowel het actief bedingen (stipuler) als het passief bedingen (promettre) moest worden begrepen. Dat hield bijv. in, dat de koper van een onroerend goed niet alleen verkrijger was van de door zijn voorganger gestipuleerde rechten, maar ook de plichten, welke de voorganger met betrekking tot het goed op zich had genomen, had na te leven. Bij arrest 3 maart 1905, W. 8191, W.P.N.R. 1844, is de H.R. van deze leer teruggekomen, door te overwegen, dat de uitdrukking „bedongen hebben" niet omvat het zich verbonden hebben. Verbintenissen gaan niet over op de rechtsopvolgers krachtens bijzondere titel. Dat zij wel overgaan op de erfgenamen, vloeit – zo stelde de H.R. – niet uit art. 1354 voort, maar geschiedt omdat deze, naar Pothier's woorden, „en quelque façon la continuation de nous-mêmes" zijn; heres personam defuncti sustinet. In casu oordeelde de H.R., dat de verkoper van een onroerend goed, die zich in de verkoopakte verbonden had een – niet in de verkoop begrepen en aan hem in eigendom verbleven – weg als openbare straat aan te leggen, daartoe jegens de kopers verbonden bleef, ook toen de als straat geprojecteerde grond door hem aan een derde was verkocht.

De uitspraak van de H.R. is – althans, voor zover ik weet, in de rechtspraak – ingeburgerd: op rechtverkrijgenden onder bijzondere titel gaan de rechten uit een overeenkomst wèl over, de verplichtingen niet. Voor de broederschap der notarissen was het arrest aanleiding om in de algemene vergadering van 1914 de vraag aan de orde te stellen: behoort de wet de bevoegdheid toe te kennen om bedingen van beperking in de eigendom ener zaak te maken, welke ook verbindend zijn voor opvolgende eigenaren der zaak? Naar aanleiding van

deze vergadering schreef een der redacteuren van het Weekblad voor het notariaat, de Rotterdamse notaris G. Vlug, in het nummer van 2 okt. 1914 een artikel onder de titel: „Voorwaarden verbonden aan publiekrechtelijke vergunningen in verband met art. 1354 B.W.". Dit artikel en de daarop gevolgde reacties zijn van genoeg belang om ze hier te releveren.

Vlug knoopt zijn beschouwing vast aan een voordracht van G.S. Groningen van 4 juni 1914 tot wijziging van het Reglement regelende het toezicht op kanalen, watergangen en waterstaatswerken in die provincie, welke voordracht ik hier sterk verkort weergeef:

Zeer veelvuldig worden door Rijk, provincie, gemeente en waterschap vergunningen verleend tot het aanleggen en hebben van werken, bruggen, ontgrondingen, kabels enz. en worden aan die vergunningen voorwaarden verbonden, die de houders hebben aan te nemen en die strekken om de kosten van aanleg, onderhoud en opruiming te hunnen laste te doen komen en hen te verplichten tot datgene wat nodig is om de algemene belangen of belangen van anderen niet te schaden. Die vergunningen worden gewoonlijk verleend aan aanvragers in hun hoedanigheid van eigenaren van gebouwde of ongebouwde eigendommen. De verplichtingen behoren over te gaan op hun rechtsopvolgers, d.w.z. niet op hun erfgenamen maar op hun opvolgers in de eigendom. Die overgang heeft echter naar de bestaande jurisprudentie over 1354 B.W. niet van rechtswege plaats. Weliswaar wordt gewoonlijk van hem, die de vergunning aanneemt, de verklaring geëist, dat hij voor zich *en zijn rechtverkrijgenden* aanvaardt, en zijn rechtsopvolgers de verbintenis zal doen aanvaarden om de voorwaarden der vergunning na te komen, maar dit zal veelal niet tot het doel leiden, omdat, wanneer de verbintenis van een rechtsopvolger achterwege blijft, het recht om van de eerste eigenaar de nakoming der voorwaarden te vorderen is vervallen. Het enige middel om in deze bezwaren te voorzien is hierin gelegen, dat bij verordening de rechtsopvolgers worden verplicht de verplichtingen na te komen, waartoe zich hun rechtsvoorgangers, aan wie de vergunningen zijn verleend, hebben verbonden [101].

Vlug oordeelde, dat G.S. zich hier ten onrechte op privaatrechtelijk standpunt plaatsten. Als art. 1354 op gevallen als deze van toepassing zou zijn, dan zou het de provincie nog niet vrijstaan om de burgerlijkrechtelijke regeling aan te vullen (art. 164 huidige Grondwet).

„Maar hoe komen G.S. er toe, dit uitstapje op het hun ontzegde terrein te maken? M.i. tengevolge van de door hen gememoreerde gewoonte, om degenen, die vergunningen kregen, zich uitdrukkelijk te doen onderwerpen aan de gestelde voorwaarden. Door dezen opzet krijgen de vergunningen, gepaard met de aanneming daarvan en de bedoelde onderwerping, het karakter van eene verbintenis. De bevoegdheid daartoe ontleenende aan eene publiekrechtelijke regeling, gaat de provincie met een particulier een contract aan, die zich privaatrechtelijk verbindt tot nakoming van opgelegde verplichtingen. Bij deze structuur zal inderdaad het privaatrecht en dus art. 1354 B.W. van toepassing zijn."

In deze provinciale gedachtengang behoeft echter 1354 geen uitbreiding, want:

„De eigenaar heeft het hem door de provincie toegestane recht bedongen voor zich en voor zijne opvolgers in den eigendom. Ieder opvolger in den eigendom kan zich dus beroepen op het contractueel verleende recht, maar daarbij zal hij uit den aard der zaak onderworpen zijn aan de voorwaarden, waar-

onder het recht verleend is, omdat recht en voorwaarden een ondeelbaar geheel uitmaken."

Ook bij publiekrechtelijke benadering zijn echter volgens Vlug de rechtsopvolgers aan de plichten gebonden. Bij eigendomsoverdracht van het goed gaat de vergunning, tenzij deze naar haar aard of volgens uitdrukkelijke bepaling strikt persoonlijk is, mede over en de opvolger in de eigendom is dus gehouden tot nakoming van de aan de vergunning verbonden voorwaarden.

„Dit vloeit voort uit de omstandigheid, dat men hier te doen heeft niet met een uit overeenkomst geboren rechtsband, een samenweefsel van rechten en plichten, maar met een gedoogen, van de zijde van het openbaar gezag, onder zekere voorwaarden. – Nu erken ik de mogelijkheid, dat men de zaak anders inziet, dat men twijfelt of de zaak wel zoo eenvoudig is als ze hier wordt voorgesteld. Want eene regeling waarop ik mij beroepen kan bestaat niet. Daarom kan ik er geen bezwaar tegen hebben, dat, wat m.i. vanzelf bestaat, in eene verordening wordt uitgesproken."

Op het artikel van Vlug zijn reacties gevolgd. Eveneens in het Weekblad voor het notariaat schreef reeds op 30 okt. 1914 de Groningse griffier Sybenga een verweerschrift (met onderschrift van Vlug), vervolgens heeft de redactie van het W.B.A. een vijftal artikelen aan de „Overgang van voorwaarden bij vergunningen in verband met art. 1354 B.W." gewijd (nrs. 3422-3426; zie ook 3393), gevolgd door beschouwingen van M. Rooij (W.B.A. 3428) en C. W. Stheeman (W.B.A. 3434, met naschrift van de redactie), terwijl ook F. G. Scheltema in zijn artikelenreeks „Rechtskracht van vergunningen" (W.B.A. 3598–3600) aan het probleem aandacht heeft geschonken (3600). L. van Praag (t.a.p., blz. 86) heeft een oplossing voorgesteld, maar eenstemmigheid bleef uit en tot op heden heeft het vraagstuk, al is het wat uit de belangstelling der schrijvers geraakt, zijn actualiteit niet verloren.

Sybenga stelde, dat de aan een vergunning verbonden voorwaarden niet verbindend zijn voor hem, aan wie vergunning is verleend, zolang hij de voorwaarden niet hetzij stilzwijgend (bijv. door feitelijk handelen) hetzij door inzending van een verbandschrift (verklaring tot aanvaarding der voorwaarden) heeft aangenomen. „Heeft het een of ander of beide plaats dan is alles aanwezig wat voor de totstandkoming eener overeenkomst noodig is." Art. 1354 is dan van toepassing, maar staat de overgang van verplichtingen niet toe. Vandaar de Groningse verordening, die de overeenkomst volkomen intact laat (en daarom niet in strijd met de Grondwet komt), maar enkel het onroerend goed met een openbare last bezwaart, naar inhoud overeenkomende met de door de vroegere eigenaar bij overeenkomst aanvaarde verplichting. De verordening doet niets anders dan op de rechtsopvolgers een eigendomsbeperkende onderhoudsplicht leggen, waaraan de aanvankelijke eigenaar krachtens overeenkomst gebonden was.

Vos koos in zijn weekblad duidelijk partij. Groningen had zich ten

onrechte ingelaten met een onderwerp van burgerlijk recht. Maar had de bepaling niet gemist kunnen worden? Tussen het bestuur dat de vergunning verleent en hem, aan wie zij gegeven wordt, ontstaat immers géén civiel-contractuele verhouding, want het wezen ener civiele overeenkomst, de verhouding van twee over hun eigen private belangen met elkaar in aanraking komende rechtssubjecten, ontbreekt. Vergunning èn voorwaarden hebben een publiekrechtelijk karakter.

„Daarom vormen deze voorwaarden niet den inhoud eener afzonderlijke overeenkomst, die als aanhangsel der vergunning bij afzonderlijk beding tusschen hem die de vergunning verleent, en hem wien zij wordt verleend, een contractueele verhouding in het leven roept, maar zij vormen een bestanddeel van de vergunning zelve, van haar niet te scheiden, en met haar dus ook deelende het publiekrechtelijk karakter, dat aan de vergunning als overheidsdaad eigen is. – Dat voor de aanvaarding der vergunning en hare voorwaarden een wilsverklaring, in welken vorm ook, van hem, die haar aanvaardt, noodig is, is een vereischte voor de werking der vergunning, maar kan op het karakter der vergunning geenerlei invloed hebben." [102]

Exit 1354. De vergunning blijft, mèt haar voorwaarden, en zolang zij niet is ingetrokken, tegenover de houder èn zijn rechtverkrijgenden werken. Komt een opvolger in de eigendom de voorwaarden niet na, dan kan de vergunning worden ingetrokken; desgewenst kan aan de niet-nakoming een strafsanctie verbonden worden; deze werkt ook tegen de opvolger (W.B.A. 3434); desnoods kan – waar de verplichting tot naleving der voorwaarden door het provinciaal gezag bij concessie is opgelegd (bewoordingen van art. 38 Waterstaatswet 1900) – een bevel tot naleving door G.S. krachtens dit wetsartikel worden gegeven.

Scheltema (W.B.A. 3600) heeft dit standpunt bestreden. Niet, dat ook hij niet van mening was dat art. 1354 met de zaak niets te maken had, maar zeer duidelijk formuleerde hij, dat op de rechtverkrijgende generlei verplichting overgaat, die als zodanig op de houder der vergunning rustte. „Voor iedere verplichting immers moet men in het objectieve recht een grondslag vinden. Zulk een grondslag nu ontbreekt in dezen te eenen male." Hij stelde het voorbeeld van een waterschapskeur, verbiedende het zonder vergunning dempen van sloten. De vergunninghebbende demper is uiteraard verplicht de voorwaarden der vergunning na te leven. „Maar die verplichting is dan ook ten nauwste gebonden aan de verrichte handeling van het dempen, aan den persoon van dengene, die krachtens vergunning het verbod overtreedt. Van eenige verplichting van den rechtsopvolger om de voorwaarden in acht te nemen, kan o.i. geen sprake zijn." Blijkt de positiefrechtelijke regeling in zo'n geval onvoldoende voor de praktische behoeften, dan dient die regeling te worden herzien. S. meent dan ook, dat Groningen in 1914 de goede weg is ingeslagen, immers „er is geenerlei reden waarom niet zulk eene bepaling door lagere corporatiën rechtsgeldig zou kunnen worden tot stand gebracht; het is eene bepaling, die aan personen, welke zich in bepaalde feitelijke om-

standigheden bevinden, in het algemeen belang zekere verplichtingen oplegt, in wezen niet verschillend van de regeling, die bv. eigenaren van bepaalde wegen verplicht, om deze voor het publiek geopend te houden of te onderhouden. Ook met de billijkheid komt zulk eene bepaling geenszins in conflict."

Van Praag sluit zich, zonder dat neer te schrijven, mirabile dictu bij Scheltema aan. Hij beveelt aan (blz. 86-87; zie ook 118) 1. een eenzijdige publiekrechtelijke concessie te verlenen aan de concessionaris en diens opvolgers in de eigendom van het werk, en 2. met het oog op de mogelijkheid, dat een dier opvolgers niet van de concessie gediend is, bij verordening aan de eigenaars van het werk als zodanig op te leggen die anders met de concessie verbonden lasten, welke door het publiek belang worden vereist.

Ik veroorloof mij tweeërlei opmerking. Ten eerste onderschrijf ik de mening, dat 1354 B.W. buiten ons onderwerp staat. Afgezien nog van de vraag of aan het artikel in het kader van het burgerlijk verbintenissenrecht zelfstandige betekenis kan worden toegekend (zie hierover Asser–Rutten, derde deel II, blz. 330 v.), het heeft in elk geval slechts betrekking op civiele, beperkter: civiel-contractuele, rechten. Het is hier niet de plaats voor een beschouwing over het gemene, in beginsel ook het overheidsoptreden omvattend, karakter van het burgerlijk recht. Ik volsta met de mededeling, dat ik, hoewel Amsterdamse alumnus, het standpunt van Scholten, Vegting e.a. niet deel; het is, naar het woord van Meijers, „een beschouwingswijze, waarmede men langzaam maar zeker de structuur van het publieke recht ondergraaft" [103]. Geeft het artikel dan misschien uitdrukking aan een algemeen rechtsbeginsel? Behoort het in veralgemeende vorm tot – wat een uitspraak van het Tribunal civil de la Seine van 5 dec. 1952 [104] heeft genoemd: – les principes généraux du droit qui commandent tout à la fois le droit public et le droit civil, autrefois réunis sous le terme de jus civile? Dit beginsel zou dan voor de administratieve rechten neerkomen op overgang op „erfgenamen en rechtverkrijgenden", tenzij het tegendeel uitdrukkelijk bepaald was of de rechten van strikt persoonlijke aard waren. Reeds bij de persoonlijke rechten hebben wij gezien, dat deze regel niet opgaat. Of en onder welke voorwaarden administratieve rechten overgaan, is slechts voor elk geval afzonderlijk uit het positieve, in casu toepasselijke administratiefrecht af te leiden [105].

In de tweede plaats: het standpunt van Vos acht ik juist. Zijn verplichtingen gelegd op iemand in kwaliteit, dan gaan zij mèt die kwaliteit over (zie punt 8). Een afzonderlijke regeling is daarvoor niet nodig. Scheltema mist bij de onder verplichtende voorwaarden verleende vergunning een grondslag in het objectieve recht. Maar als de wettelijke regeling, welke het vergunningsvereiste inhoudt, a. voorschrijft, althans toelaat, dat de vergunning aan iemand in kwaliteit wordt verleend, en b. niet verbiedt, dat verplichtende voorwaarden aan de ver-

gunning worden verbonden [106], dan zie ik in alle bescheidenheid niet, welke grondslag daarnaast nog vereist zou zijn. Ik geef toe, dat lang niet altijd de wettelijke regeling in de hier bedoelde gevallen met zoveel woorden zal zeggen, dat de rechten en de plichten op de kwaliteitverkrijgenden overgaan, maar dat is m.i. ook niet nodig, als het relatiekarakter der rechten en plichten op andere wijze uit de regeling blijkt. Scheltema zelf heeft eens geschreven (R.M. 1927, blz. 249) „dat meestal de publiekrechtelijke regeling zich omtrent de rechtsgevolgen niet uitlaat, zoodat te dien aanzien moet worden beslist aan de hand van algemeene beginselen van publiek recht". Zo'n algemeen beginsel nu is, dat rechten en plichten, op iemand in kwaliteit gelegd, op de opvolgers in de kwaliteit overgaan. Het stellen ten „name" van de kwaliteit zou anders iedere zin missen. In Scheltema's standpunt zou de opvolgende eigenaar wel het bij de vergunning verleende recht mogen uitoefenen, maar aan de plichten niet gebonden zijn. Deze consequentie toont naar mijn inzien het onhoudbare van het standpunt aan. Oók indien het door de vergunning verworven recht een voorbijgaande handeling betreft welke door de vergunninghouder-eigenaar is verricht, terwijl de verplichting nog (misschien zelfs voor onbepaalde tijd) voortduurt, zal de opvolger in de eigendom de verplichting hebben na te komen [107]. Doet hij dit niet, dan zal het bestuur het recht hebben de hem ten dienste staande sancties (intrekking, straf, politiedwang) te hanteren, evenals het dit tegenover de oorspronkelijke vergunninghouder kon. Met politiedwang zal dan vaak bereikt kunnen worden, dat aan de verplichting wordt voldaan [108].

Bij de rechtverkrijgende berust de verplichting – evenals het recht, waaraan het gekoppeld is, indien dat recht nog voor (verdere) uitoefening vatbaar is – van het ogenblik van de kwaliteitsverkrijging af. Hij zal *voor het vervolg* aan de plicht hebben te voldoen. Indien en voor zover aan de verplichting reeds vóór de overgang van de qualiteit had moeten zijn voldaan, blijft zij op de oorspronkelijk verplichte persoon rusten. Vgl. hetgeen is opgemerkt ten aanzien van de waterschapsomslagen. Uit mijn ambtelijke praktijk vermeld ik het geval, dat een vennootschap, aan welke in haar kwaliteit van eigenares van een complex gronden een provinciale ontgrondingsvergunning was afgegeven, failliet ging. In de vergunning tot ontgronden, waarvan reeds ten dele gebruik was gemaakt, was de (bij de faillietverklaring nog niet nageleefde) verplichting opgenomen tot hercultivering van de af te graven percelen. De vraag rees, of bij verkoop van de failliete boedel de nieuwe eigenaar van het reeds ontgronde (en daardoor vrijwel waardeloze) terreingedeelte een evenredig deel van de hercultiveringsplicht had na te leven. Overeenkomstig het bovenstaande meen ik tot bevestigende beantwoording te moeten komen, behalve voorzover aan de hercultiveringsplicht reeds had moeten zijn voldaan op het ogenblik van de eigendomsoverdracht.

Nogmaals: dit geldt alleen bij relatieplichten, en niet altijd is het

duidelijk of er van zulk een plicht sprake is. Het voorbeeld van Scheltema bewijst het. Als het verboden is zonder vergunning een sloot te dempen en de betrokken verordening vermeldt niet op wiens naam de vergunning moet worden gesteld, dan laat het zich zeer wel denken, dat de vergunning gesteld wordt ten name van hem, die de demping wil verrichten, ook al is hij geen eigenaar. Wordt aan zo'n vergunning de plicht verbonden ter plaatse van de gedempte sloot een riool te leggen *en te onderhouden,* dan kan na verloop van tijd, bijv. na overlijden van de vergunninghouder, de onderhoudsplicht in de lucht komen te hangen. Het gaat immers niet aan, dan eensklaps de eigenaar van de gerioleerde grondstrook als opvolger in de verplichting aan te merken [109]. Recht en plicht zijn dan – hier val ik Scheltema bij – als van persoonlijke aard te beschouwen. Voor het overheidsorgaan is dit onprettig, maar het heeft het aan zichzelf te wijten. Het had de vergunning mogelijk ten name van de eigenaar als zodanig kunnen stellen. Laat de wettelijke regeling (verordening) dit niet toe, dan kunnen verdere moeilijkheden door aanvulling van die regeling, hetzij door de vergunning duidelijk (en alléén) aan een kwaliteit te binden, hetzij (wat op hetzelfde neerkomt) in de zin zoals Scheltema zich die dacht en zoals o.m. – als ik goed zie – ook Vegting [110] die toelaatbaar achtte, worden voorkomen. Dat er tussen de regel „de vergunning wordt aan de eigenaar q.q. verleend" en de regel „de lasten rusten niet slechts op de eigenaar-vergunninghouder, maar ook op de opvolgende eigenaren" wezenlijk verschil zou bestaan, vermag ik niet in te zien. Het is slechts een andere wijze van zeggen.

De regering heeft destijds de bepaling van art. 24 Bevoegdhedenwet niet hard geacht, omdat de nieuwe verkrijger, voordat hij in de verkrijging toestemt, zich bij het bestuur der instelling kan vergewissen voor welke vorderingen het goed verbonden is. Dit is wel waar, en het geldt m.m. ook voor de relatieplichten waarvan zoëven sprake was, maar het heeft, bij afwezigheid van een openbaar register van zodanige plichten, een wat theoretisch smaakje. Het in het algemeen afdoende redmiddel voor een door zulke plichten verraste nieuwe eigenaar lijkt mij een ruime, maar zeker toelaatbare, uitleg van art. 1528 B.W.

12. Een afzonderlijk woord nog over de overgang van de onderhoudsplicht van wegen. Bepalingen als de artt. 1 en 2 Waterstaatwet 1900 en 18a–22 Wegenwet, hoe belangwekkend ook, laat ik buiten beschouwing. Ik heb het oog op de verplichting tot onderhoud van openbare wegen, voor zover deze plicht op grondstukken rust, d.w.z. aan eigenaren q.q. van percelen is opgelegd. Wij ontmoeten in art. 25 Wegenwet een bepaling, die reminiscenties oproept aan art. 23 v. Bevoegdhedenwet. Voor de gevolgen, welke de overgang van de eigendom heeft op de voldoening aan de onderhoudsplicht gedurende de periode kort vóór en ten tijde van de eigendomsoverdracht, verwijs ik

naar wat hierboven over de waterschapslast is opgemerkt [111]. Op de vraag of een onderhoudsverplichting een persoonlijke dan wel een relatieplicht is, zal men, nu zo langzamerhand alle gemeenten over een wegenlegger beschikken, in verband met art. 50 Wegenwet het antwoord niet dikwijls schuldig behoeven te blijven. Dat dit vroeger anders was, leert ons o.m. het K.B. 10 juni 1879 (Boogaard 16e V., blz. 140; Raad van State, 19e deel, blz. 245 v.; hierin ook het verslag van staatsraad Verniers van der Loeff, blz. 104 v.). De in het 19e-eeuwse administratiefrecht niet onbekende mr. P. F. Hubrecht was in beroep gegaan tegen een besluit van G.S. Zuidholland over de in 1874 vastgestelde legger der wegen en voetpaden van Leiderdorp. In die legger was adressants vader, in 1876 overleden, aangewezen als eigenaar en onderhoudplichtige van de Achthovenerbrug. In een verzoek tot verbetering van de legger had adressant tegenover G.S. beweerd, dat, gesteld al dat zijn vader eigenaar en onderhoudplichtige van de brug was geweest, in de legger „diens naam zou moeten worden vervangen door de namen der erfgenamen, indien namelijk publiekregtelijke verpligtingen op erfgenamen ex jure civili overgaan, waarover hij – Hubrecht – zich niet behoeft te verklaren." Gedeputeerden namen aan, dat ten tijde van de vaststelling van de legger inderdaad vader H. als eigenaar en onderhoudplichtige van de brug moest worden beschouwd, niet omdat hij H. was, maar omdat hij eigenaar was van de percelen, te welker behoeve de brug in de weg bestond. Op grond van een historisch onderzoek, ingesteld door de afd. contentieux, heeft de Kroon dit oordeel bevestigd. Zij overwoog, dat in 1676 door dijkgraaf en hoogheemraden van Rijnland een nimmer ingetrokken consent was gegeven tot het doorsnijden van een dijk, opdat de hofstede, welke in 1874 eigendom was van vader H., een waterverbinding zou krijgen met de Rijn; dat krachtens hetzelfde consent een zekere F., de eigenaar in 1676, ter plaatse van de doorsnijding de litigieuze brug had gebouwd en onderhouden; „dat door den adressant is beweerd, dat . . . door zoodanige vergunning geene zakelijke lasten of erfdienstbaarheden aan zijne eigendommen kunnen zijn opgelegd, maar daaruit alleen persoonlijke verpligtingen voor F. kunnen zijn geboren, die niet op zijne opvolgers in den eigendom der hofstede, maar alleen op zijne erfgenamen zouden zijn overgegaan, waartoe adressant niet behoort; dat inderdaad hier van geene erfdienstbaarheden of zakelijke lasten jure civili spraak is, maar alleen van eene verpligting tot onderhoud, verbonden aan het genot van eene vergunning van de overheid om eene brug te hebben . . .; dat echter zoodanige vergunning aan den eigenaar eener woning met daaraan gelegen landen gegeven, geacht moet worden ook ten behoeve van volgende eigenaars dier perceelen voort te duren, zoolang deze toonen daarvan gebruik te willen maken en de vergunning niet wordt ingetrokken." *Omdat* H. als eigenaar der hofstede nog steeds op het recht van doorvaart aanspraak bleef maken, mocht hij zich aan de onderhoudsplicht van de brug niet onttrekken.

Men vraagt zich af, wat de beslissing zou zijn geweest, indien de eigenaar zich voor de doorvaart niet meer had geïnteresseerd. In elk geval toont het voorbeeld aan, dat het onderkennen van een relatieplicht niet altijd eenvoudig was [112].

13. Mogelijk is het opgevallen, dat ik tot dusver niet van publiekrechtelijke overeenkomsten heb gewaagd. Nu sta ik niet, als sommigen, op het standpunt, dat reeds bij een onder belastende voorwaarden gegeven vergunning of concessie van een publiekrechtelijke overeenkomst kan worden gesproken, zelfs niet wanneer de materiële wet met zoveel woorden aanvaarding van de vergunning of concessie eist. Voorts: zij die in het vorenstaande rechtsfiguren tegenkwamen, welke zij als publiekrechtelijke overeenkomsten zouden willen betitelen, zullen toegeven, dat de eventueel uit zodanige overeenkomsten voortvloeiende administratieve rechtsbetrekkingen zich niet door haar oorsprong van andere administratieve rechtsbetrekkingen onderscheiden [113]. Bij de gemeenschappelijke regelingen tussen overheidsorganen (m.i. beter dan -lichamen), welke men desgewenst tot de publiekrechtelijke overeenkomsten mag rekenen, beperkt het probleem van de overgang zich tot de vraag, in welke gevallen een overheidsorgaan door een ander zodanig orgaan kan worden vervangen. Deze vraag kan evenwel, zij het meestal slechts aan één zijde van de rechtsbetrekking, bij *alle* administratieve rechtsbetrekkingen worden gesteld, waar nu eenmaal aan ten minste één zijde der betrekking een overheidsorgaan als plicht- of prestatiesubject te vinden is.

Daarover dienen thans enkele opmerkingen te volgen.

„De wederpartij van het overheidsorgaan in de rechtsbetrekking zal bij de individualiteit van het gerechtigde of verplichte overheidsorgaan slechts in weinig gevallen belang hebben", aldus begint Vegting zijn beschouwing over dit punt [114]. Dit geldt uiteraard slechts, zolang de gerechtigde of verplichte inderdaad een overheidsorgaan is, en niet meer indien dit orgaan bijv. door een natuurlijk persoon zou worden vervangen. Is dit ooit mogelijk? Donner [115] schrijft, ik citeerde het reeds, dat in alle gevallen waar het bestuur aan zijn bijzondere positie exorbitante bevoegdheden ontleent ter afdwinging van de nakoming van publiekrechtelijke plichten door de burger, een overgang op anderen niet wel aannemelijk is. Hij noemt het bekende voorbeeld van arrest H.R. 23 dec. 1926, N.J. 1927, blz. 213, met noot E.M.M.; W. 11624, met noot H.d.J., waarbij subrogatie in de rechten van de staat als heffer van vermogensbelasting voor uitgesloten werd gehouden. „Het was", schrijft Wiarda [116], „vooral de wijze van executie van een uit die belasting voortspruitende schuld, die volgens het oordeel van den Hoogen Raad duidelijk in het licht stelde, dat de rechten van den Staat uit déze verhouding niet op particulieren kunnen worden overgedragen". Wiarda vermeldt de uitspraak ten bewijze van zijn stelling, dat een bijzondere regeling van publiekrecht aan de toepasselijk-

heid van een regel van burgerlijk recht in de weg kan staan. Adriani, in zijn handboek, formuleerde de vraag (en beantwoordde haar ontkennend), of men de belastingvordering in haar factoren mag ontleden en wel de „echte" vordering kan overgaan doch niet de daarbij behorende publiekrechtelijke franje, d.z. de bijzondere waarborgen waardoor de vordering van de staat verzekerd is. Voor ons onderwerp is het probleem niet van belang, indien men althans aanneemt, dat als gevolg van de betaling door de gesubrogeerde de oorspronkelijke verbintenis tot betaling is teniet gegaan en er een nieuwe (maar dan niet meer administratieve) betalingsplicht, van de schuldenaar aan de gesubrogeerde, is ontstaan. Ik onderschrijf de mening van Van Praag [117], dat – als de overheid wordt uitgeschakeld uit een verhouding, welke slechts dan publiekrechtelijk kan zijn indien de overheid er subject van is – er geen opvolging in de publiekrechtelijke verhouding is aan te nemen. Ten aanzien van de formulering van Donner vraag ik mij af, welke betekenis aan de woorden „exorbitante bevoegdheden" moet worden gehecht. Zijn bevoegdheden ter afdwinging van de nakoming van publiekrechtelijke plichten niet steeds exorbitant, in die zin, dat zij buiten de orbis, kring, van het burgerlijk recht liggen? [118] Vegting t.a.p. acht een *eenzijdige* vervanging van het overheidsorgaan niet toelaatbaar, indien de prestatie van de wederpartij van geldelijke aard is en de vervanging een wegvallen van een eventuele compensatiemogelijkheid met zich zou brengen. Afziende van de vraag, in welke gevallen compensatie met publiekrechtelijke schulden mogelijk is, zou ik willen stellen, dat er in elk geval een regel van positief administratiefrecht moet zijn aan te wijzen, die de overgang – hetzij eenzijdig, hetzij met goedvinden van de wederpartij – toelaat. Hetzelfde geldt, indien het overheidsorgaan niet de gerechtigde maar de verplichte partij is, terwijl in beide gevallen de opvolger van het overheidsorgaan wederom een zodanig orgaan zal moeten zijn. Vgl. hierbij I. van Creveld, Cessie van schuldvorderingen, 2e druk (1953), blz. 30, die kennelijk aanneemt, dat het publiekrechtelijk karakter van belastingvorderingen voldoende is om cessie uitgesloten te achten, en H.A.L. ten Holder, De verbintenis in het fiscale recht (1931), blz. 109, die stelt dat de administratie haar recht op betaling niet zal kunnen cederen „daar het publieke recht niet ter beschikking van partijen staat".

Daarnaast staan dan de gevallen, waarin enige regel van positief publiekrecht de overgang van de rechten en plichten van overheidsorganen, ook die welke de inhoud vormen van administratieve rechtsbetrekkingen, zelf bewerkstelligt. Een waterschap wordt opgeheven; zijn taak komt aan een ander waterschap. Vergunningen, door het bestuur van het opgeheven waterschap verleend, blijven voortbestaan als vergunningen van het nieuwe waterschap. Het gebied van een gemeente wordt geheel of ten dele bij dat van een buurgemeente gevoegd, met als gevolg een opheffing of wijziging van de relatieve competentie der organen. De mening van het gemeentebestuur van Breda, dat de rech-

ten en plichten, welke b. en w. van Teteringen ontleenden aan een door dit college verstrekte bouwvergunning, na het overgaan van een gedeelte van Teteringen naar Breda niet op b. en w. van Breda waren overgegaan, is terecht door de H.R. gedesavoueerd (arrest 7 nov. 1935, N.J. 1936, nr. 424, met noot P.S.). Een andere mogelijkheid is, dat de taak (absolute competentie) van het gerechtigde of verplichte overheidsorgaan gewijzigd wordt. Bijv. art. 41 Reglement autovervoer personen (K.B. 12 jan. 1937, S. 562): een vergunning tot het inwerkingbrengen van een autobusdienst in meer dan één gemeente, verleend door gedeputeerde staten krachtens de Wet openbare vervoermiddelen, werd geacht een vergunning te zijn van de bij dat K.B. ingestelde commissie, terwijl de rechten, die G.S. zich in de vergunningsvoorwaarden hadden voorbehouden, op de rijksinspecteurs overgingen.

14. Ik keer terug naar het vermogensrechtelijk aspect, aan de burgerzijde van de rechtsbetrekking.

In zijn conclusie, voorafgaand aan arrest H.R. 27 febr. 1942, N.J. 1942, nr. 350, heeft de procureur-generaal Berger ten aanzien van het overgaan van rechten en plichten uit een teeltvergunning een vergelijking getrokken met de drankvergunning. Evenals deze laatste scheen hem de teeltvergunning te zijn een op geld waardeerbaar, dus een subjectief vermogens-recht [119]. Ik stelde sub 4 de vraag: kan een subjectief publiek recht een vermogensrecht zijn en, zo ja, is het dan bijv. voor vererving vatbaar? Een poging tot beantwoording kan thans in ruimer verband worden gegeven.

Voor de drankvergunning schreef ik, dat haar waarde binnen de door de wet gestelde grenzen in het wettelijk systeem besloten ligt. Voor de teeltvergunning geldt dit evenzeer. Aldus ook de H.R. in het arrest van 1942: het teeltrecht is wel persoonlijk, maar overschrijving op een derde is wettelijk toegelaten; de derde heeft hier geld voor over; derhalve is het teeltrecht op geld waardeerbaar en dus een vermogensrecht [120]. Men kan het ook zo stellen: een op geld waardeerbaar recht is een recht, dat onder bepaalde omstandigheden te gelde gemaakt kan worden of anderszins de mogelijkheid biedt tot het verkrijgen van economisch voordeel, onafhankelijk van de vraag of het een privaat dan wel een administratief recht betreft (cf. Fleiner). Ook als het laatste het geval is, kan over de gerealiseerde geldswaarde en over het door het bezitten van het recht verworven economisch voordeel als over elk vermogensdeel beschikt worden in de sfeer van het privaatrecht [121].

De realisering van de geldswaarde geschiedt veelal krachtens privaatrechtelijke rechtsverhouding. Als een perceel langs een openbare weg wordt verkocht en daardoor een uitwegvergunning (relatierecht) op de nieuwe eigenaar overgaat, dan kan deze eigenaar voor het bestaan van de vergunning aan zijn rechtsvoorganger een zekere som

naast de grondprijs overmaken. De vergunning gaat van rechtswege over, maar daarnaast staat dan de civiele overeenkomst, waarmede de overheid niet van doen heeft, tot betaling van een vergoeding. Men zou kunnen staande houden, dat niet de vergunning waarde heeft, maar dat haar bestaan de waarde van het perceel heeft doen stijgen; dit moge economisch gezien wel juist zijn, uit juridisch oogpunt lijkt het mij zuiverder van het vermogensrechtelijk karakter der vergunning uit te gaan [122].

Een term als „vercommercialisering van het overheidsrecht" (Severijnen) is niet geschikt tot verduidelijking van de zaak. Deze schrijver bracht het vraagstuk in een ietwat emotionele sfeer door in zijn kritiek op H.R. 3 juni 1954 (overgang en vermogensrechtelijk karakter van drankvergunning) te zeggen: „De rechtsvorming, welke hier door de H.R. wordt beoefend, beweegt zich zeker ook niet in de richting van de vox populi; het is frappant, hoe algemeen de afkeer is van „de gewone man" van geldelijke transacties, in verband staande met overheidshandelingen". Het erkennen van het feit, dat bepaalde administratieve rechten „verkoopbaar" zijn (want daar komt het toch op neer), kan bezwaarlijk worden aangemerkt als bederf van, wat S. noemde, de openbare moraal. Severijnen besloot zijn beschouwing met de conclusie, „dat met dit arrest het laatste woord in deze materie geenszins gezegd is, noch wat de drankvergunning betreft, noch wat betreft andere publiekrechtelijke vergunningen". Het moge zo zijn, ook dit preadvies bevat wel enkele woorden, maar gefundeerde kritiek op het erkennen van het vermogensrechtelijk karakter van vele administratieve rechten uit vergunningen lijkt mij niet te leveren.

Overigens deed de H.R. niets nieuws. De geldswaarde van bepaalde administratieve rechten, de geoorloofdheid van het bedingen van een tegenprestatie bij rechtens getolereerde overdracht, was reeds vaker door de rechter erkend althans onweersproken gelaten. Men zie bijv. H.R. 6 maar 1940, B. 7122; Tariefcommissie 1 april 1946, B. 8107. Oordelen in andere zin zou struisvogelrechtspraak zijn. Zeer instructief, en eveneens teeltrechten betreffende, zijn de twee uitspraken van de Tariefcommissie 17 jan. 1949, A.B. 1950, blz. 125 en 126. In het arrest 9 maart 1951, N.J. 1952 nr. 46 (betreffende de goodwill van een damesmodebedrijf), overwoog de H.R., dat de ten name van de ondernemer staande, voor de uitoefening van het bedrijf vereiste en overdraagbare vergunningen tot de goodwill van het bedrijf behoren, d.w.z. tot alles wat rechtens of feitelijk aan de ondernemer ten dienste staat, voor zover dit door overdracht van het bedrijf met alles wat daartoe behoort rechtens of feitelijk ten dienste van zijn opvolger gesteld kan worden. Het bedrijf heeft dan een waarde welke uitgaat boven die van de afzonderlijke zaken van het bedrijf. In de conclusie, welke aan laatstgemeld arrest voorafging, heeft Langemeijer de uitspraak van 1942 aangehaald en deze genoemd „een waardevol element van ons recht, omdat zij recht doet wedervaren aan de economische

functie van dergelijke vergunningen". Het arrest van 1951 (waarin het ging om de scheiding en deling van een huwelijksgemeenschap) zegt dan wel niet met zoveel woorden dat de daarbedoelde vergunningen vermogensrechten zijn, maar dat zij geldswaarde hebben is er duidelijk in te lezen. Deze vergunningen stonden op naam van de man; dit nam niet weg, dat haar getaxeerde waarde in de scheiding en deling moest worden begrepen [123].

Maar: bepaalde rechten uit vergunningen mogen dan vermogensrechten zijn, zij verschaffen geen geldvordering op de wederpartij in de rechtsbetrekking of liever op het openbaar lichaam dat door het overheidsorgaan gebonden wordt. De persoonlijke administratieve rechten, die dit wèl doen, en eveneens de persoonlijke betalingsplichten, verdienen aparte aandacht. Wij zijn dan toe aan Mayer's „abgesonderte, selbständig gewordenen öffentliche Rechte", welke „sofort mit ihrer Entstehung zur Verfügung des Berechtigten" zijn. Overdracht en vererving kan plaats vinden „nach den Regeln des Zivilrechts". Gaat dit ook voor Nederland op?

Krachtens het eerste lid van art. 123 Ambtenarenwet is de overdracht, inpandgeving of elke andere handeling, waardoor de ambtenaar enig recht op zijn bezoldiging of pensioen aan een derde toekent, mogelijk, indien zij maar door de overheid wordt goedgekeurd. Het betreft hier de overdracht van een administratief – immers aan een administratieve rechtsbetrekking ontleend – recht (waarbij de eis van goedkeuring, met de verdere voorschriften van het artikel, het persoonlijk karakter accentueert). Met Van Praag [124] ben ik het eens, als hij Jellinek niet kan toegeven, dat bij cessie van ambtenaarstraktement niet de publiekrechtelijke schuldvordering zou worden overgedragen. Terecht knoopt Van Praag hier de conclusie aan vast [125], dat het een verkeerde opvatting is te menen, dat alle vermogensrecht privaatrecht zou moeten zijn. Dit neemt niet weg, dat de overdracht zelf zich naar de regelen van het privaatrecht voltrekt, voor zover art. 123 geen speciale regels geeft. *Dat* de overdracht kan geschieden, is het gevolg van het bestaan van de administratiefrechtelijke regel van art. 123; voor de *wijze waarop* de overdracht geschiedt, treft het artikel geen voorziening. De overgang vindt niet plaats (anders dus dan bijv. bij de drankvergunning) door enige handeling van de overheid zelve, maar door overeenkomst tussen particulieren en *dus* naar civiel recht. De hierboven sub 5 getrokken conclusie, dat persoonlijke administratieve rechten en plichten, voor zover voor overgang vatbaar, slechts op een derde kunnen overgaan op de in het administratiefrecht voorziene wijze, behoeft dus voor vorderingsrechten en schulden de aanvulling: *indien althans dat recht omtrent de wijze van overgang iets bepaalt.* Is overgang (eventueel implicite; er is ook *on*geschreven administratiefrecht) toegelaten, maar de wijze van overgang niet geregeld, dan zal deze geschieden door „private Disposition", d.w.z. naar de civiele regels der cessie of schuldoverneming. Anders gesteld: priva-

te cessie is niet mogelijk, enkel omdat ook een publiekrechtelijke schuldvordering een schuldvordering is, maar mede omdat het publiekrecht – de overgang van het publieke recht explicite of implicite toelatende – zich van de wijze van overgang distancieert. Het blijft dan nog de vraag, of met enkele betekening van de cessie kan worden volstaan als een regel als art. 123 Ambtenarenwet ontbreekt. Een variant zien we bij vele wettelijk geregelde subsidies. Subsidieverleningen scheppen meestal persoonlijke vorderingsrechten. De overheid wil het geld bij de subsidiënt en niet bij een ander terecht zien komen. Instemming achteraf met overgang van het subsidierecht, bijv. op een geldschieter van de gesubsidieerde, is zelden bij voorbaat uitgesloten. De cessie zal evenwel slechts kunnen geschieden, indien duidelijk van de instemming blijkt doordat de overheid-schuldenares de overdracht „aanneemt" in de zin van art. 668, lid 2, B.W. Men zou deze aanneming het scheppen van „overgangs"-recht für den Einzelfall kunnen noemen.

Is en blijft overgang uitgesloten, dan gaat bij afspraak tot overdracht de regel gelden van art. 1371 B.W., inhoudende, dat een overeenkomst, aangegaan zonder of uit een valse of ongeoorloofde oorzaak, krachteloos is.

15. Ook de positie van de erfgenamen naar privaatrecht laat zich nu algemener omschrijven. Op hen gaan de administratieve rechten en plichten (ook die van vermogensrechtelijke aard) slechts over, indien het positief administratiefrecht dat bepaalt [126]. Bij relatierechten en -plichten zal dit dus het geval zijn, indien de kwaliteit op de erfgenamen overgaat. Gaat het recht of de plicht slechts op één van hen of op een niet-erfgenaam over, dan zal de positieve of negatieve waarde met de boedel moeten worden verrekend [127]. Dit geldt dan de verandering van het subject op het ogenblik van overlijden. Het recht (de plicht) blijft voortbestaan; zijn de erven gezamenlijk het nieuwe subject, dan kunnen zij het recht blijven uitoefenen c.q. zijn zij gehouden voor het vervolg aan de plicht te voldoen. Vorderingsrechten echter jegens het overheidsorgaan, die reeds uitgeoefend hadden kunnen worden vóór het overlijden, en betalingsplichten jegens de overheid, die bij het overlijden reeds gepresteerd hadden moeten zijn, gaan als opvorderbare in- en uitschulden van vermogensrechtelijke aard *altijd* van de erflater op de erven over. Zelfs al worden de in- en uitschulden later opvorderbaar, zal dit het geval zijn, mits zij betrekking hebben op de tijd waarin de erflater nog leefde. De erfgenamen verkrijgen niet het recht op salaris, dat de overleden ambtenaar had, maar wel zijn zij gerechtigd de vervallen termijnen van het salaris voor zich op te eisen. Zij hebben ook het recht op het bedrag ener salarisverhoging, welke na het overlijden met terugwerkende kracht tot vóór het overlijden wordt toegekend. Zij kunnen nog niet uitgekeerde sociale-verzekeringsrenten opvorderen. Belastingschulden van de erflater gaan op hen

over. Niet omdat – zoals o.m. Adriani aanneemt – het privaatrecht op de rechtsverhouding tussen fiscus en tributus toepasselijk is, maar omdat de administratiefrechtelijke plicht tot betaling van verschenen belastingtermijnen een vermogensschuld is. Een bepaling als art. 36 Wet op de vermogensbelasting 1892 (bij overlijden van de aangeslagene zijn de erven in hun goederen voor het niet aangezuiverde gedeelte van diens aanslag aansprakelijk, voor zover schulden van de boedel van de aangeslagene te hunnen laste komen) is dan ook m.i. overbodig.

Het citaat uit Pitlo, Erfrecht, dat ik in punt 4 opnam, was niet volledig. Als deze schrijver geconstateerd heeft, dat het erfrecht zich niet occupeert met het publiekrecht, laat hij er op volgen: „Een ambtelijke positie is evenmin voor vererving vatbaar als de positie van volksvertegenwoordiger of als het recht 's Konings rok te dragen. Dit alles behoeft geen betoog." Inderdaad. Maar uit het vorenstaande volgt wel, dat ook Pitlo te aangehaalder plaatse niet volledig was.

Ik ontleen aan Donner [128] nog de volgende regels: „Door de rechtsopvolging ondergaat de rechtsbetrekking geen wijziging. Ook de nagelaten betrekkingen zullen nakoming van hun aanspraken moeten vorderen langs de publiekrechtelijke weg; de kennisneming van geschillen blijft aan de ter zake bevoegde administratieve rechter voorbehouden." Voor de overgang van verplichtingen geldt m.m. hetzelfde.

16. Nog een enkel woord over het faillissement.

De administratieve rechten en plichten van persoonlijke aard noch de relatierechten en -plichten gaan op de curator over. De curator is echter wettelijk belast met het beheer van de failliete boedel. Als zodanig heeft hij te waken tegen alles, wat de waarde van de boedel, van elk *tot de boedel behorend* vermogensrecht, kan verminderen. Al kan hij niet (zie boven) een drankvergunning doen overschrijven, de rechtsgeldigheid van de overdracht ener autobusvergunning door de gefailleerde met succes betwisten, wel is hij gerechtigd, en zelfs verplicht, de eenmaal gerealiseerde vermogenswaarden als deel van de boedel te beheren, en, berust de waarde (het geldsbedrag) nog bij een ander dan de gefailleerde, de waarde op te vorderen. Dit geldt ook voor opeisbare geldvorderingen op de overheidspartij in de rechtsbetrekking. Tot inning, óók van publiekrechtelijke schuldvorderingen, kan hij derhalve als wettelijk vertegenwoordiger van de failliet overgaan. In het genoemde arrest van 1942 over de sierteeltvergunning overweegt de H.R., dat uit de terzake bestaande wettelijke regeling „niet volgt, dat het verzoek tot overschrijving van de vergunning door den rechthebbende opdat een ander die zal kunnen verkrijgen, slechts door hemzelf en niet door dengene, die hem als curator vertegenwoordigt, zou vermogen te geschieden, terwijl daaruit evenmin voortvloeit dat de waarde van het recht slechts aan den persoon van den vergunninghouder zelf zoude mogen ten goede komen". De laatste conclusie

acht ik juist; met de procureur-generaal Berger, aan wie het voorkwam dat de curator met het in de teeltvergunning uitgedrukte recht generlei bemoeienis kan hebben, meen ik voor het toenmaals geldende teeltrecht de eerste conclusie niet te kunnen aanvaarden. De teeltvergunning is wel een vermogensrecht, maar een *publiek* vermogensrecht, en bovendien géén schuldvordering. De curator kan bij de overschrijving wel als vertegenwoordiger optreden, evenwel niet q.q. maar als persoonlijk gemachtigde en dus met instemming van de gerechtigde. Het recht behoort wel tot het vermogen maar maakt geen deel uit (vgl. K.B. 20 juni 1935) van het *tot het faillissement behorende* vermogen. Ware het anders, zou bijv. ook het recht op bezoldiging van een ambtenaar (in onderscheid van de termijnen, voor zover voor beslaglegging vatbaar) in het faillissement vallen en zou de overdracht van dit recht dus door de curator kunnen worden bewerkstelligd. De schrijvers over faillissementsrecht plegen de drankvergunning, het recht op bezoldiging e.d. aan te duiden als hoogst persoonlijke en daarom buiten het faillissement blijvende rechten. Afgezien van mijn bezwaar tegen de wat overdreven aanduiding „hoogst persoonlijk" is er geen enkele reden t.a.v. het teeltrecht een ander standpunt in te nemen. Het door de H.R. gebruikte argument, dat het teeltrecht zodanig karakter voor de rechthebbende kweker niet heeft daar de betekenis ervan voor hem van louter economische aard is, gaat m.i. niet op; hetzelfde kan immers worden gezegd van andere administratieve rechten, waarvan wèl wordt aanvaard dat zij buiten het faillissement blijven. Wat is trouwens die „economische aard"? Moet deze aan bijv. rechten op sociale-verzekeringsrenten worden ontzegd?[129]

Uit het feit, dat de curator wel belang heeft bij het wel en wee van de publieke vermogensrechten des gefailleerden, volgt, dat hij van aan „belanghebbenden" toegekende rechten om bezwaren in te dienen of in beroep te gaan tegen handelingen of beschikkingen, welke de vermogenswaarde beïnvloeden, gebruik moet kunnen maken. Terecht is daarom bij K.B. 4 maart 1931, Van Roessel blz. 107, de curator in het faillissement van een autobusondernemer, wiens vergunning werd ingetrokken, in zijn beroep ontvangen. Ook de in het ongelijk gestelde curator van meergemeld K.B. 20 juni 1935 is terecht wel ontvankelijk verklaard.

Verkeert de boedel eenmaal in staat van insolventie, dan zullen bij de „vereffening en tegeldemaking van alle baten" (art. 175 Fw.) de persoonlijke rechten, voor zover geen schuldvorderingen, buiten schot moeten blijven; de relatierechten volgen uiteraard de verkoopbare zaken, tot welke de relatie bestaat.

Voor (bijzonder) beslag geldt m.m. hetzelfde.

17. Een laatste vraag. Is het juist, een recht te verlenen aan „A *of zijn rechtverkrijgenden*", zoals de praktijk der beschikkingen vaak te zien geeft? Het „recht", dat „verkregen" wordt, is niet het administra-

tieve recht, maar is het recht dat A moest hebben, wilde hem het administratieve recht kunnen worden verleend (trouwens, ook bij de oplegging van plichten worden de woorden wel gebezigd). Dit betekent echter, dat – indien het administratieve recht aan A wordt verleend in een niet-juridische kwaliteit, bijv. die van ondernemer of feitelijk gebruiker – men van *recht*verkrijgende moeilijk meer kan gewagen. Voorts kan een verplichting, rustend op een eigenaar, op een erfpachter overgaan, van wie men niet kan zeggen dat hij „het" recht, maar slechts dat hij „een" recht van de eigenaar verkrijgt. Het is duidelijk, dat de toevoeging „of zijn rechtverkrijgenden" alleen bij relatierechten en -plichten op haar plaats is, en dan nog slechts indien men haar ziet als een gemakshalve kort gehouden aanduiding van degenen, die de rechtens vereiste kwaliteit verkrijgen, die dus tot enig object in dezelfde relatie zullen komen te staan als waarin hij staat, die de wederpartij van de overheid is bij het ontstaan van de administratieve rechtsbetrekking. Een relatie is dan bijv. het „zakelijk gerechtigd zijn, anders dan als blote eigenaar en niet krachtens een beperkt zakelijk recht" (als hypotheek en erfdienstbaarheid), het „zakelijk of anderszins gerechtigd zijn tot gebruik", het „zijn van ondernemer". In die zin opgevat ontmoet de toevoeging geen bezwaar en kan zij zelfs wel nuttig zijn om de justiciabelen duidelijk te maken, dat het i.c. om een relatierecht of -plicht handelt.

18. De met het bestuur der vereniging en mijn mede-preadviseur getroffen globale verdeling der stof brengt mede, dat ik het bij deze opmerkingen laat. Bepaalde aspecten van het probleem zijn in 't geheel niet of nauwelijks aangeroerd. Anderzijds bekruipt mij de vrees, dat de lezer mij op enkele wèl behandelde onderdelen te grote uitvoerigheid zal verwijten. Kranenburg sprak de ware woorden, dat ook in het publiekrecht het subject een rechtssfeer heeft, die door de overheid moet worden geëerbiedigd [130]. Wij hebben echter gezien, dat deze eerbiediging bepaald niet zover gaat, dat het subject de hem verleende rechten en opgelegde verplichtingen vrijelijk kan overdragen. Over de vraag, of en in welke mate overdracht (overgang) dan wèl mogelijk is, heb ik gepoogd enkele gedachten te formuleren. Onderscheid is gemaakt tussen persoonlijke rechten en plichten enerzijds en relatierechten en -plichten anderzijds. Gebleken is, dat het van de in casu toepasselijke administratiefrechtelijke regeling afhangt of een recht of plicht het ene dan wel het andere karakter bezit. De keuze van de regeling – ten slotte – is uiteindelijk een „aangelegenheid van doelmatige ordening" van het rechtsleven [131].

1. N.J.B., 8 juni 1957.
2. Bijv. Fortuin, geschrift XXII V.A.R., blz 34: „ons administratiefrechtelijke struikgewas", en Hymans van den Bergh in zijn openingsrede van de 83e algemene vergadering der N.J.V.: „een bos, welig en boeiend, een droombos soms, maar niet overzichtelijk" (N.J.B., 13 juli 1957).
3. Het algemeen Nederlands administratiefrecht, I (1954), blz. 169.
4. T.a.p., blz. 183–184.
5. Nederlands bestuursrecht, I Algemeen deel (1953), blz. 209.
6. Op de grenzen van publiek- en privaatrecht, vermeerderde uitgaaf (1930), blz. 131.
7. Algemene Leer van het Burgerlijk Recht, deel I, De Algemene Begrippen van het Burgerlijk Recht (1948).
8. T.a.p., blz. 121.
9. De te onzent door M. M. van Praag gehuldigde – op een scheiding tussen de staat als rechtsregelaar (overheid) en de staat als openbare rechtspersoon gebaseerde – opvatting, dat men de naleving van een regel van publiekrecht aan niemand verplicht of schuldig is, dat er dus bijv. ter zake van de belastingplicht niet een rechtsverhouding aanwezig is omdat er niet twee rechtssubjecten zijn, is – het zij aanstonds geconstateerd – niet de mijne (zie zijn Algemeen Nederlands administratief recht, 1950, blz. 214–215).
10. System der subjektiven öffentlichen Rechte, 2e druk, blz. 343–348.
11. Deutsches Verwaltungsrecht, 3e druk (1924), deel I, blz. 107–113.
12. T.a.p., blz. 112 (noot).
13. T.a.p., I, blz. 353.
14. Vgl. over deze nawerking van de regaalleer Vegting I, blz. 339.
15. T.a.p., II, blz. 243 v.
16. Blz. 261.
17. Blz. 262; cursiveringen van mij.
18. Blz. 263.
19. Institutionen des deutschen Verwaltungsrechts, 8e druk (1928).
20. T.a.p., blz. 150.
21. T.a.p., blz. 150; al kan ook volgens Fleiner de wet in een bijzonder geval anders bepalen.
22. Vegting (I, blz. 184) is terecht van oordeel, dat F. over het hoofd ziet, dat hier nog wel van een afgeleid recht gesproken kan worden, ook als de wetgever dit recht laat overgaan op een ander dan de erfgenaam naar privaatrecht. In de tweede opmerking van F. zit z.i. een petitio principii: waarom is er sprake van de toekenning van een eigen recht, wanneer de wetgever uitsluitend een recht toekent, dat de overleden echtgenoot bezat en omdat deze dit recht bezat?
23. T.a.p., blz. 152.
24. T.a.p., blz. 153.
25. Lehrbuch des Verwaltungsrechts, Erster Band (Allgemeiner Teil), blz. 157–158 in de te mijner beschikking staande 2e druk (1951).
26. Lietaert Peerbolte, De Drankwet, 2e druk, bewerkt door Mr. Joolen (1955), blz. 159 (aan te halen als Joolen).
27. De faillissementswet verklaard, 4e druk (1951), blz. 167.
28. Joolen, blz. 4.
29. Min. beschikking 17 juni 1950, Stct. 125, gewijzigd bij beschikking 23 jan. 1953, Stct. 17.
30. Zie ook K.B. 20 sept. 1897, S. 201, en K.B. 21 dec. 1904, S. 256. Anders Lietaert Peerbolte in de 1e druk van het commentaar (1932).
31. Volgens sommigen ook legatarissen.
32. Daar kan, bij ons systeem van een gemeentelijk maximum, een derde veel aan gelegen zijn.
33. Vgl. ook reeds R. v. B. 's-Gravenhage 13 jan. 1941 (gehandhaafd door H.R. 14 mei 1941, Beslissingen in belastingzaken – verder aan te halen

als: B. – 7330): „dat voor de vergunning een, zij het beperkte, mogelijkheid van overdracht bestaat, zoodat, waar belanghebbende daaruit boven dien inkomsten trekt, deze vergunning geacht moet worden geldswaarde te hebben, derhalve te behooren tot het belastbaar vermogen", en daartegenover Joolen, blz. 49: „De vergunning is niet een deel van het vermogen; dat heeft de wetgever willen voorkomen".

34. Pitlo, Het erfrecht naar het Nederlands burgerlijk wetboek, 3e druk (1957), blz. 3.
35. Asser-Meijers, Erfrecht, 4e druk (1941), blz. 230, ongewijzigd overgenomen in de niet meer door Meijers bewerkte 5e druk.
36. Evenzo P.W. 15187.
37. Vgl. G.S. Geld. 8 juli 1953 (Prov. blad 139/1953): „dat de vergunning kan worden geacht te behoren tot de onverdeelde boedel, welke is ontstaan door het overlijden van appellante's vader, weshalve bij scheiding en deling van deze boedel nog een afrekening zal moeten plaatsvinden o.m. betreffende de baten en lasten, voortvloeiende uit de uitoefening van de vergunning", hoewel deze vergunning reeds op naam van de dochter was overgeschreven.
38. Contra: P. W. van der Ploeg in zijn bewerking van Meijers' Erfrecht (5e druk, 1956, blz. 245): „De drankwetvergunning vervalt door het overlijden, doch de in het recht belichaamde vermogenswaarde kan ten goede komen aan de echtgenoot en de kinderen tezamen, zie art. 29 Drankwet. De echtgenoot en de kinderen verkrijgen die waarde niet krachtens erfrecht, immers ook aan hen, die verwerpen, komt deze ten goede."
39. W. F. Prins in R. M. Themis 1955, blz. 518–521.
40. T.a.p., blz. 167, noot 4.
41. A. G. W. Severijnen, De Hoge Raad en de drankwetvergunning, in De Nederlandse Gemeente, 22 okt. 1954, blz. 495 v.
42. C. H. F. Polak, geschriften V.A.R. XIX, blz. 86.
43. Molengraaff, Leidraad bij de beoefening van het Nederlandse handelsrecht, 9e druk (1955), wat het faillissementsrecht betreft bewerkt door Star Busmann, III 748; Molengraaf-Star Busmann, De faillissementswet verklaard, blz. 167; Joolen, blz. 161. Vgl. Gemeentestem 2814: „De vergunning . . . vindt haren grondslag uitsluitend in het publieke recht, en een vonnis van den burgerlijken rechter, regelende de verhouding van een schuldenaar tot zijne crediteuren, heeft alzoo op deze publiekrechtelijke concessie geen den minsten invloed."
44. Anders: Rb. Haarlem, 23 febr. 1905, voorafgaande aan arrest H.R. 15 mei 1905, Gem. stem 2806, W. 8225.
45. Implicite H.R. in het in de vorige noot vermelde arrest, bestreden – op m.i. onjuiste gronden – in Gem. stem 2814.
46. K.B. 14 juli 1905, S. 237, Gem. stem 2810 (vgl. ook Gem. stem 2787, sub 5), en K.B. 22 aug. 1910, S. 268, Gem. stem 3077, beide op grond dat de vergunning niet een vermogensrecht zou zijn; Völlmar, De faillissementswet, 4e druk (1953), blz. 57.
47. G.S. Gld. 24 apr. 1957, Prov. blad nr. 61 van 1957.
48. W. Zevenbergen, Formeele encyclopaedie der rechtswetenschap ('s-Gravenhage 1925), blz. 293: publiekrechtelijke rechtsbetrekkingen zijn *in den regel* onoverdraagbaar.
49. L. van Praag, t.a.p., blz. 131.
50. Vgl. mem. v. toel. op art. 11 wetsontwerpen-Thorbecke tot regeling van concessieverlening: bij de concessievrager komt het persoonlijk karakter, de soliditeit van zijn naam in aanmerking.
51. Wellicht is het juister – het goede antwoord zal uit de wettelijke regeling zijn af te leiden – de remplaçant niet te zien als opvolger in de verplichting maar als vertegenwoordiger (gemachtigde) van degene, die bij voortduring persoonlijk verplicht blijft. Gewezen zij op de verplichting om persoonlijke diensten te verrichten tot bewaking en verdediging van water-

keringen bij dreigend gevaar of tot hulp in geval van doorbraak (art. 1, sub. 6, Bevoegdhedenwet); soms is in reglement of keur de mogelijkheid geopend van vervanging onder goedkeuring van het waterschapsbestuur. Voorts de plicht tot verrichting van persoonlijke diensten ter handhaving van de openbare orde of in het algemeen belang (art. 226 Gemeentewet); krachtens art. 227 is waarneming door plaatsvervanger zoveel mogelijk toegelaten (vgl. H.R. 27 febr. 1899, W. 7248). De volmacht tot uitoefening van rechten of vervulling van plichten vindt in dit preadvies geen zelfstandige behandeling.

52. Uit de toelichting op het ontwerp, dat geleid heeft tot de wet van 21 juli 1928, S. 288: „De vraag zou kunnen rijzen, of, waar de wet bevoegdheden en verplichtingen aan den kiezer toekent, daaronder voortaan ook begrepen zal zijn de gemachtigde. Het is duidelijk, dat de gemachtigde met den kiezer moet worden gelijkgesteld, zoo dikwijls het gaat om eigenlijke stemverrichtingen, doch niet voor gevallen als het onderteekenen eener candidatenlijst of het instellen van beroep tegen het niet voorkomen op de kiezerslijst."
53. Gohres-Van Ommen Kloeke, Kieswet, blz. K–34.
54. W. Schoonderbeek, De geldschieterswet, blz. 105.
55. Schoonderbeek, t.a.p. Vrijwel gelijke bepalingen kwamen al voor in art. 15 Pandhuiswet 1910.
56. „Een vergunning is vereist voor iedere onderneming, waarin het aangewezen bedrijf wordt uitgeoefend."
57. Het antwoord van de regering (m.v.a., T.K.) was al bijzonder zwak en zei wel, *dat*, maar niet *waarom* de vergunning een persoonlijke is: „In de toelichting bij dit art. is niet gesteld, dat de mogelijkheid van registratie van de plaatsgevonden hebbende verandering het *motief* is van het eisen van een nieuwe vergunning bij overdracht van een onderneming; eerder vormt deze een bijkomend voordeel van de voorgestelde regeling. Het vervallen van de vergunning bij overdracht houdt verband met het feit, dat de vergunning, al wordt zij dan ook voor een bepaalde onderneming verleend, een persoonlijk karakter heeft."
58. Merkwaardigerwijs zegt de m.v.a., dat de vergunning „hoogstens" kan vererven.
59. Slechts wijs ik op H.R. 14 okt. 1952, N.J. 1952 nr. 761 (Vestigingswet kleinbedrijf 1937).
60. Voor de overgang van een vergunning op grond van een vestigingsbeschikking geldt hetzelfde als voor die van een vergunning ingevolge een vestigingsbesluit (art. 18, lid 3).
61. Mijn mede-preadviseur zal de „materiële rechtsovergang" in zijn beschouwingen betrekken.
62. Vgl. J. W. Noteboom, Goede zeden, in Ned. Bestuursr. (1953), II, blz. 199.
63. Vegting t.a.p. zegt ten onrechte: na goedkeuring.
64. K.B. 5 sept. 1939, S. 2591, A.B. 1939, blz. 1199.
65. K.B. 13 mei 1957, A.B. 1957, blz. 542 met noot Stellinga.
66. Bij toerwagenritten en ongeregeld vervoer kent de wet geen tijdelijke vergunningen. Krachtens art. 44 der wet is daarom in het U.A.P. (art. 47) voor deze categorieën wel een regeling opgenomen omtrent tijdelijke overgang bij overlijden van een ondernemer. „De ondernemers kunnen voor dit artikel niet dankbaar genoeg zijn, want men bedenke dat in deze uitvoeringsbepalingen de richtlijn ligt voor de bedoeling der wet in gelijkliggende gevallen, b.v. overlijden van een vergunninghouder voor een autobusdienst, enz." (F.A. Helmstrijd e.a., Wet autovervoer personen, 1941, blz. 136).
67. Vgl. R. v. B. Zwolle 30 maart 1939, B. 7221.
68. Aldus ook Helmstrijd t.a.p., blz. 43–44.
69. Voor zover mij bekend niet gepubliceerd; de tekst verkreeg ik door vriendelijke bemiddeling van de heer G. M. J. van Roessel.

70. Hij, die het administratiefrecht een wildernis acht en daaruit de conclusie zou durven trekken, dat de beoefenaars van dit recht primitieve inboorlingen zijn, zou mogelijk anders oordelen: „In een primitief recht beschouwt men ieder persoonlijk recht als hoogst persoonlijk" (Pitlo, Korte uitleg, 4e druk, 1952, blz. 144).
71. Adriani-Van Hoorn, Het belastingrecht, zijn grondslagen en ontwikkeling, I, 2e druk (1954), blz. 153: de objectieve belastingen gaan uit van het object; om belasting te kunnen heffen, wordt er een persoon bijgezocht.
72. Vgl. nog Van Nispen van Pannerden, De wegenwet (1936) blz. 60.
73. Zie ook Rb. 's-Hertogenbosch 14 juni 1895, W. 6725.
74. Het W.B.A. voert overigens, ten bewijze van de stelling dat een ontgrondingsvergunning aan de eigenaar qua talis moet worden verleend, ten onrechte art. 626, lid 3, B.W. ten tonele. – Rechten en plichten, welke wel aan een persoon in kwaliteit zijn toebedeeld, maar niettemin bij overgang van de kwaliteit vervallen, zijn persoonlijk. Een voorbeeld leveren de vergunningen, verleend op grond van het Algemeen reglement van politie voor rivieren en rijkskanalen, welke de bepaling bevatten „dat de vergunning slechts van kracht is, zolang de houder daarvan eigenaar is van het onroerende goed, ten behoeve waarvan de vergunning is verleend. De rechtsopvolger in de eigendom van het onroerende goed zal zich mitsdien met overlegging van de vergunning zo spoedig mogelijk tot de hoofdingenieur-directeur moeten wenden met verzoek hem een nieuwe vergunning te verlenen."
75. T.a.p., I blz. 187.
76. T.a.p., blz. 98.
77. Een extreem voorbeeld biedt art. 44, lid 2, Landbouwwet: „De aan vergunningen verbonden voorschriften kunnen de verplichting inhouden, van de vergunning gebruik te maken."
78. Een ander standpunt zou men kunnen afleiden uit K.B. 6 april 1907, W.B.A. 3021 („dat de overtreding heeft plaatsgehad door den vorigen concessionaris en het niet van hardheid zou zijn vrij te pleiten daarvoor den tegenwoordigen concessionaris te doen boeten").
79. „De vergunning behoeft dientengevolge slechts ten name van de verzoeker te worden gesteld. De woorden „en zijn rechtverkrijgenden", welke de oude Hinderwet voorschreef en die thans nog vaak worden opgenomen, behoeven derhalve niet meer te worden vermeld" (circ. staatssecr. Soc. Zaken 14 april 1955, nr. 754). Zie ook art. 13, lid 1, Grondwaterwet waterleidingbedrijven.
80. K.B. 8 nov. 1951, A.B. 1952, blz. 162, gaat m.i. te ver als het zegt: de Hinderwet bevat geen bepaling, op grond waarvan b. en w. gehouden of gerechtigd zijn te onderzoeken of de aanvrager van een vergunning zelf de inrichting opricht. Men zal toch mogen aannemen, dat de wetenschap van het ontbreken van elk belang bij de aanvrager op de beslissing van invloed mag zijn.
81. Anders Donner t.a.p., blz. 210: de hinderwetvergunning gaat met de overdracht van de grond en de opstallen over op de nieuwe eigenaar.
82. K.B. 1 nov. 1930, A.B. 1931, blz. 25.
83. W. Pompe in noot onder H.R. 29 juni 1936, N.J. 1937, nr. 9; ook in A.B. 1937, blz. 252.
84. Zie het in de vorige noot vermelde arrest.
85. Ktr. Gouda 23 mei 1951, N.J. 1953, nr. 111, A.B. 1953, blz. 329; Donner t.a.p., blz. 210; Vegting t.a.p., I blz. 187.
86. Verslag der commissie, blz. 151.
87. Ik meen dit standpunt te mogen afleiden uit F. A. Helmstrijd, Woonruimtewet 1947 (1948), blz. 117.
88. Vgl. over dit punt C. Schouten, Einde van de woonruimtevordering, in De Nederlandse Gemeente van 16 aug. 1957.
89. Zie ook art. 123, lid 1, Ruilverkavelingswet 1954.

90. De verplichting tot betaling van personele belasting is overigens geen relatieplicht maar een persoonlijke verplichting, hoewel zij tevens aan een object gebonden is. Naar de onderscheiding van Adriani (t.a.p., blz. 160) is deze belasting wel een objectieve, niet een zakelijke.
91. Vgl. par. 22 Instructie Invordering 1925; voorts resolutie min. v. financiën 30 maart 1927, nr. 135, B. 4338, Leon's rechtspraak deel III, afl. 1, blz. 349: het recht van de staat om de nieuwe verkrijger voor de grondbelasting van het lopende en het vorige jaar aan te spreken draagt geen zakelijk karakter, zodat er geen termen aanwezig zijn om de tegenwoordige eigenaar aan te spreken alvorens van de vorige betaling te vorderen. De *volgende* verkrijgers zijn alleen aansprakelijk voor de grondbelasting van die jaren, die op het tijdstip waarop zij de eigendom verkrijgen, als lopend en vorig belastingjaar kunnen worden aangemerkt.
92. Aan wetsontwerp 4045 ga ik voorbij; het beïnvloedt niet wezenlijk het betoog.
93. Het tweede en het derde lid van dit art. luiden:
„De nieuwe verkrijger kan na aan hem gedane aanmaning tot betaling worden gedwongen, krachtens tegen hem uitgevaardigd dwangbevel.
Geldt de overgang slechts een gedeelte van het onroerend goed in de aanslag van de vorige eigenaar begrepen, dan wordt die aanslag door de voorzitter van het bestuur der instelling gesplitst en, was er reeds een dwangbevel uitgevaardigd, dát dwangbevel door nieuwe dwangbevelen vervangen, tenzij tegen het eerste dwangbevel reeds verzet gedaan, en daarover een geding aanhanging is, in welk geval al de goederen, aan de opposant tijdens het verzet toebehorende, verbonden blijven."
94. Ook te vinden in Kooiman, Waterstaatswetgeving I (1928), blz. 584 v.
95. In het arrest a quo (Hof Amsterdam 6 april 1923, W. 11031, Boogaard 60e V., blz. 219) wordt hetzelfde standpunt ingenomen.
96. Waterschapswetgeving, 2e druk (1927), blz. 344–345.
97. Waterschapsrecht (1947), blz. 279–280.
98. H. Jacobi, Het privilegie voor waterschapslasten (1885), blz. 12; ook in Themis 1885, blz. 359 v.
99. Elders (blz. 26–27) schrijft Jacobi: „Geheel in overeenstemming met het oude dijkregt, is het er dus ook thans nog blijkbaar slechts om te doen, een persoon aan te wijzen die voor de voldoening der lasten kan worden aangesproken als voor eene persoonlijke schuld, zonder dat het karakter van een op den grond klevenden, zakelijken last daardoor verloren gaat"; en: waterschapslasten mogen niet worden beschouwd als „zuiver persoonlijke lasten voortspruitend uit den eigendom van den grond" (!); volgens hem is er naast de schuldplichtige grond de schuldplichtige (aansprakelijke) persoon (blz. 19). Maar nogmaals: *grond* is nimmer schuldplichtig.
100. T.a.p. blz. 606.
101. De Staten hebben conform besloten en de goedkeuring is verleend. De bepaling luidde: „Tijdens den duur eener vergunning rusten de verplichtingen tegenover het openbaar gezag, die ontstaan zijn door het aanvaarden der aan de vergunning verbonden voorwaarden, niet alleen op den eigenaar der gronden of werken ten behoeve waarvan de vergunning is gegeven, maar ook op de opvolgende eigenaren dier gronden en werken."
102. Ik moge hier wijzen op de beschouwing van J. G. Steenbeek over één- of tweezijdig rechtshandelen bij de vergunning onder voorwaarden (Rechtshandeling en rechtsgevolg in het staats- en administratief recht, blz. 91 v.). Deze schrijver hecht m.i. te veel waarde aan de inhoud van de regeling, welke aan de vergunning ten grondslag ligt.
103. In de Adriani-bundel (Tractatus tributarii), 1949, blz. 25.
104. Aangehaald door Benoît Jeanneau, Les principes généraux du droit dans la jurisprudence administrative (1954), blz. 205.
105. Vgl. hetgeen in ander verband door Meijers is geschreven in W.P.N.R. 2884: „Het publiekrecht heeft niet alleen zijn eigen bijzondere regelen,

maar slag op slag kan men ook aldaar niet de beginselen van het privaatrecht in toepassing brengen . . . Wanneer een werk van een gemeente naar het Rijk overgaat, dan zullen de rechten en verplichtingen van een ambtenaar door die gemeente met het onderhoud van het werk belast, niet worden vastgesteld aan de hand van art. 1354 B.W. bepalende, dat rechten wel, maar verplichtingen niet op verkrijgers onder bijzonderen titel overgaan."

106. Anders dan G. J. Wiarda, Overeenkomsten met overheidslichamen (1939), blz. 184 v., meen ik, dat een wettelijke regeling de bevoegdheid, om bij het verlenen van vergunningen verplichtende voorwaarden op te leggen, ook impliciet kan toekennen; dat dit zelfs steeds geschiedt indien niet blijkt dat geen verplichtende voorwaarden mogen worden opgelegd. Vgl. hierover Vegting I, blz. 365 v.
107. Van der Pot, De vormen van het besturen, in Nederlands bestuursrecht (ed. 1934), blz. 225, maakt de restrictie, dat van de overgang op rechtverkrijgenden melding moet zijn gemaakt in de vergunning.
108. Ik sluit mij aan bij het standpunt, te dezer zake ontwikkeld door H. D. van Wijk, geschriften V.A.R., XXIX blz. 92, XXX blz. 38 v.
109. Rb. 's-Hertogenbosch 14 juni 1895, W. 6725: is er een persoonlijke vergunning, dan komt, bij verbreking van de band tussen de verkrijger der vergunning en het betrokken land, de vergunning feitelijk te vervallen.
110. Vegting, De gemeentelijke verordeningsbevoegdheid en het burgerlijk recht (1941), blz. 194.
111. Art. 25 Wegenwet hanteert het niet-gedefinieerde begrip „onderhoudsjaar", waar de Bevoegdhedenwet van belastingjaar spreekt; wat het belastingjaar is van een waterschap, is in zijn reglement te lezen, maar wat „onderhoudsjaar" anders dan „jaar" zou kunnen betekenen, is mij tot dusver niet duidelijk geworden. – Van Nispen van Pannerden, t.a.p. blz. 61, ontkent het bestaan van een natuurlijke verbintenis tot voldoening van hetgeen meer verschuldigd is dan waarvoor verhaal op het grondstuk na eigendomsoverdracht mogelijk is. Immers, zegt hij, „de overige vermogensbestanddeelen van den oorspronkelijken zakelijk gerechtigde zijn nooit voor de onderhoudsschuld verbonden geweest". Ik moet bekennen die argument niet te begrijpen.
112. De verplichting tot het onderhouden van een weg onderscheide men van de plicht van een grondeigenaar tot dulding van een openbare weg op zijn eigendom. Ook de laatste plicht is evenwel een relatieplicht. Vgl. L. van Praag, Openbare wegen, in Themis 1922, bl.z. 312.
Indien particuliere onderhoudsplicht van wegen niet „op grondstukken rust", is de verplichting een persoonlijke; overdracht kan naar luid van art. 26 Wegenwet slechts met goedkeuring van de overheid geschieden.
113. Volledigheidshalve vermeld ik de vóór de totstandkoming van de Wegenwet verkondigde mening van L. van Praag (Grenzen, blz. 118; Themis 1922, blz. 306 v.), dat bij of vóór het aangaan van een publiekrechtelijke overeenkomst de eigenaar van de bij de overeenkomst betrokken zaak, mits gezorgd wordt voor publiciteit, daarop zakelijke lasten kan leggen te algemenen nutte, die, als rustend op de zaak, ook de rechtverkrijgenden binden.
114. T.a.p., blz. 185.
115. T.a.p., blz. 209.
116. T.a.p., blz. 65.
117. Grenzen, blz. 131.
118. Zie over subrogatie in de rechten van de staat nog H.R. 23 juni 1899, W. 7300; Rb. Dordrecht 16 mei 1928, N.J. 1929, blz. 320, W. 11901; Hof 's-Gravenhage 24 okt. 1929, N.J. 1930, blz. 253, W. 12125; in de rechten van een waterschap Rb. Utrecht 3 juni 1925, W. 11508, Boogaard 63e V., blz. 321; voorts J. Kruseman, geschriften V.A.R. IV, blz. 8.
119. Ook C. J. de Lange, Hypotheekrecht en sierteeltvergunning, W.P.N.R.

3393, trekt deze vergelijking, maar meent dat beide vergunningen „waarschijnlijk" niet behoren tot het vermogen van de houder.

120. Aldus ook Asser-Beekhuis, Zakenrecht (1957), blz. 43.
121. Aldus ook, als ik goed begrijp, Donner, De rechtskracht van administratieve beschikkingen, blz. 305–306.
122. Vgl. de in enkele provinciale wegenreglementen voorkomende bepaling dat bij intrekking ener uitwegvergunning in bepaalde omstandigheden aanspraak op schadevergoeding bestaat. Idem art. 9, lid 1, Verkeerswet tegen lintbebouwing.
123. Zie over het verband tussen de uitspraken van 1942 en 1951 voorts J. Wiarda, Overzicht van het goodwill-probleem, W.P.N.R. 4347.
124. Grenzen, blz. 132.
125. Zie ook t.a.p., blz. 75.
126. Zie nog W.P.N.R. 4183 en de daar aangehaalde resoluties min. v. fin.
127. Gewezen zij in dit verband op art. 1, lid 1, sub. 1, 2e alinea, Successiewet 1956: „Onder verkrijging krachtens erfrecht wordt mede verstaan de verkrijging van vergunningen en aanspraken bij of na het overlijden van de erflater, indien die verkrijging rechtstreeks verband houdt met de omstandigheid, dat de erflater die of dergelijke vergunningen en aanspraken bezat." Vgl. hierover H. Schuttevâer, Handboek inzake de wetgeving op de rechten van successie, van overgang en van schenking (1956), blz. 165–169.
128. T.a.p., blz. 211.
129. Voor het vervolg van de teeltrechtzaak zie H.R. 7 jan. 1944, N.J. 1944, nr. 388. Zie ook H. A. Drielsma, Nog eenige aanteekeningen omtrent de wilsrechten, W.P.N.R. 3929. In het latere teeltrecht is de overschrijving op verzoek van de curator geïntroduceerd; men zal dit als wettelijke uitzondering op de regel hebben te accepteren.
130. Geschriften V.A.R., V. blz. 11.
131. Meijers, Algemene Begrippen, blz. 282.

DE OVERGANG VAN RECHTEN EN VERPLICHTINGEN UIT ADMINISTRATIEVE RECHTSBETREKKINGEN

PREADVIES VAN MR. L. G. VAN REIJEN

1. Inleiding

Wie – anno 1957 – tot zich de uitnodiging gericht zag, de Vereniging voor administratief recht voor te lichten omtrent de overgang van rechten en verplichtingen uit administratieve rechtsbetrekkingen, behoefde zich althans niet hierover te beklagen, dat van hem een verhandeling gevraagd werd over een onderwerp, dat „doodgepraat" was. In de Nederlandse administratiefrechtelijke litteratuur is daaraan tot dusverre nauwelijks aandacht geschonken.

Voor een preadviseur heeft deze omstandigheid ongetwijfeld voordelen: zij verschaft hem een aanleiding, zich te bewegen op een wetenschappelijk nauwelijks verkend terrein. Zijn zucht naar het intellectuele avontuur kan er door worden bevredigd.

Anderzijds mag hij niet verwachten, dat hij – binnen de hem toegemeten tijd – de vragen, die zich aan hem voordoen tot een oplossing, laat staan tot een bevredigende oplossing, zal kunnen brengen. Gesteld immers al, dat hij er in zou slagen een volledige inventaris op te stellen van alle gevallen, waarbij in het tegenwoordige Nederlandse administratieve recht overgang van rechten en verplichtingen aan de orde komt, dan zal hij nog – langs de weg van abstractie – moeten trachten, de beginselen bloot te leggen, waarnaar die overgang al dan niet geregeld is. Hij mag zich voor ogen houden, wat Jhering reeds schreef: „So wenig wie der Gesetzgeber sich einen neuen Gedanken sofort in seiner ganzen Allgemeinheit denken kann, ebensowenig auch die Jurisprudenz. Auch für sie gehört erst eine längere Zeit der Gewöhnung dazu, bis sie ihn in seiner abstrakten Allgemeinheit zu denken lernt und den Mut gewinnt, ihm dieselbe auch praktisch zu vindizieren. Dat gilt nicht blosz für die niederen Stufen der Jurisprudenz, sondern eben sowohl für uns . . ."[1].

Te minder mag de aanstaande preadviseur verwachten tot een goed resultaat te komen, wanneer hij zijn onderzoek ter hand neemt naast een volledige ambtelijke dagtaak. Hij zou zich de vraag kunnen stellen, of hij de verplichtingen uit zijn ambtelijke functie – derhalve uit een administratieve rechtsbetrekking – niet (tijdelijk en ten dele) aan anderen zou kunnen overdragen.

Het kan ook zijn, dat hij die gedachte weer aanstonds laat varen, wanneer een eerste verkenning van zijn onderwerp hem leert, dat Forsthoff nog altijd de stelling verkondigt, dat „die Berechtigungen und Verpflichtungen des Verwaltungsrechtsverhältenisses grundsätzlich persönlicher Natur und nicht übertragbar (sind)"[2].

Zo deze uitspraak geheel juist ware, was het aan de orde gestelde vraagstuk nauwelijks een probleem en was het waarschijnlijk niet verantwoord, daaraan preadviezen en een jaarvergadering van onze vereniging te wijden. Er zijn niettemin voldoende redenen om te veronderstellen, dat met deze uitspraak van Forsthoff de kwestie niet is afgedaan; deze schrijver voegt aan zijn uitspraak reeds aanstonds toe: „Ausnahmen bedürfen der gesetzlichen Gestattung und kommen, wenn auch nicht allzu häufig, vor".

Ik heb me dus laten bewegen, voor uw vergadering als gids te dienen op een terrein, dat tot dusverre buiten het drukke wetenschappelijke verkeer is gebleven. Verwacht niet van mij, dat ik dit terrein geheel en al doorvorst heb. Ik kan slechts enkele richtingwijzers en waarschuwingsborden plaatsen, die kunnen dienen om het verkeer op gang te helpen brengen.

De bebakening van het terrein eist, dat vooraf wordt stilgestaan bij twee begrippen, die tezamen het onderwerp van onze discussies zullen moeten bepalen, n.l. „administratieve rechtsbetrekking" en „overgang".

2. *De administratieve rechtsbetrekking*

Als een der resultaten van zijn onderzoek naar de innerlijke ordening van het staatsrecht heeft prof. dr. J. H. A. Logemann aan het administratiefrecht een eigen terrein gewezen. Naar zijn bevindingen is het stellig recht een normenmassa; de grondvorm van de norm is die, welke op grond van rechtsfeiten voor een bepaald persoon de *verplichting* doet ontstaan om zekere rechtsgevolgen te presteren. Een nevenvorm is, dat rechtsfeiten voor een bepaald persoon een *mogen* kunnen funderen, dat bestaat in bepaalde gedragingen of in een zekere heerschappij over een bepaalde zaak. De formele opbouw van de norm geeft grond, de rechtsstof in te delen in drie probleemgroepen: de persoonsleer, de leer van de rechtsbetrekking en de gebiedsleer (gelding naar ruimte, tijd en personengroep).

Voor het staatsrecht, het bijzondere recht met betrekking tot het historische verschijnsel Staat, is die formele stelselmatigheid niet anders. Het omvat ook de problemen der persoonsleer (hier de leer der „ambten"), de gebiedsleer en de leer der rechtsbetrekkingen. Het staatsrecht in engere zin dient zich aan als een uitgewerkte persoonsleer van de ambten van de Staat, waaraan de gebiedsleer is toegevoegd.

De stof, die daarnaast behandeling vraagt, dus de leer van de rechtshandelingen, die slechts kunnen uitgaan van (bepaalde) ambten, en die omtrent de rechtsbetrekkingen, waarin (bepaalde) ambten kunnen staan, acht Logemann voldoende identiek met de stof, die „in proeven van een algemeen deel van het administratief recht pleegt te worden te berde gebracht" om daarvoor de naam administratief recht, „nu als een discriptie van een duidelijk aangewezen problemenkring", te mogen opeisen [3].

De juistheid van de aldus tussen staatsrecht en administratief recht gemaakte onderscheiding zou ik thans niet in discussie willen brengen [4]; er zal hierover voorlopig geen eenstemmigheid ontstaan en het is zelfs de vraag, of die eenstemmigheid ooit zal worden bereikt. Evenmin zou ik de vraag willen beantwoorden, of de uitkomsten van de hier in juridische termen aangeduide afbakening afwijken van die, welke Oppenheim voor ogen hebben gestaan, toen deze, ter aanduiding van het onderscheid, het beeld gebruikte van de Staat in rust tegenover de Staat in beweging.

Verder zij opgemerkt, dat tot hier toe wel de terminologie van Logemann zoveel mogelijk is overgenomen, doch dat hieruit niet mag worden afgeleid, dat ik zijn gedachte zou willen aanvaarden, dat de Staat uitsluitend ambtenorganisatie is. Het gemeenschapskarakter van de Staat en de lagere publiekrechtelijke lichamen zou ik niet willen ontkennen. Hoe waardevol de onderscheiding is, die Logemann maakt tussen ambt en ambtsdrager, in navolging van Vegting blijf ik de voorkeur geven aan het gebruik van de term „overheidsorgaan" voor de verschillende door het objectieve recht geregelde instituten, die een taak ter behartiging van enig gemeenschapsbelang hebben gekregen.

De opvatting van Logemann onderschrijf ik echter in zo verre, dat ook naar mijn mening het administratief recht – althans in hoofdzaak – de *bijzondere rechtsbetrekkingen* tot object heeft, waarin (bepaalde) overheidsorganen kunnen staan. Tot dit object zijn ook de rechtsfeiten te rekenen, die op het ontstaan, de overgang en het te-niet-gaan van die rechtsbetrekkingen invloed hebben.

Wie echter behoefte gevoelt aan een nadere oriëntatie over de administratieve rechtsbetrekking, zou zich teleurgesteld kunnen voelen, als hij bij Logemann leest, „dat de Nederlandse rechtswetenschap nog geen stellig administratief recht ooit stelselmatig heeft gepoogd te behandelen"[5]. Dat zou de reden zijn, waarom hij er van heeft afgezien, de formele systematiek van het administratief recht te beschrijven.

Sedert Logemann zijn geschrift publiceerde zijn tien jaren verstreken en in die tijd heeft onze wetenschap zonder twijfel vorderingen gemaakt. Is zijn bewering nu nog te handhaven? Of is in de litteratuur van de laatste tien jaren getracht de administratieve rechtsbetrekking in haar eigenaardigheden nader te beschrijven en te ontleden?

Gaat men de handboeken over Nederlands administratief recht na, die sedert 1948 verschenen, dan kan samenvattend worden gezegd, dat mr. ir. M. M. van Praag voor ons onderwerp weinig bouwstoffen aanbracht. Dat is ook nauwelijks te verwachten van een auteur, die meent, dat er door verlening van een vergunning een „juridiek vacuum" ontstaat, welke de vergunde handeling „juridiek-irrelevant" maakt, gelijk elke handeling, die niet bevolen of verboden is [6]. Zijn ontkenning van de zelfstandige betekenis van de vergunning – voor hem louter: opheffing van een rechtsregel voor een concreet geval –

is weinig gunstig voor de vorming van een algemeen begrip „administratieve rechtsbetrekking".

Dr. J. R. Stellinga heeft het administratief recht gedegradeerd tot een formaliteitenrecht. Een onderzoek van zijn werk, aan het administratief recht gewijd [7], levert voor ons doel evenmin positieve resultaten op. Aanstonds moge daaraan worden toegevoegd, dat Stellinga in Rechtsgeleerd Magazijn–Themis er blijk van gaf, aan de vragen rond de administratieve rechtsbetrekking niet geheel te zijn voorbij gegaan [8].

Mr. A. M. Donner heeft in zijn, bescheidenlijk als een „proeve" aangekondigde, maar in zijn uitwerking nog niet overtroffen, beschrijving van het „Algemeen Deel" van ons administratief recht [9], als ik het goed zie, vermeden een definitie te geven van „administratieve rechtsbetrekking", maar heeft niettemin aan de rechtsbetrekkingen tussen bestuur en burger belangwekkende beschouwingen gewijd. Van belang lijkt me reeds aanstonds zijn inleidende opmerking, dat deze betrekkingen zich van de meeste rechtsbetrekkingen tussen „particulieren" onderscheiden, doordat zij zich afspelen binnen het raam van een georganiseerde gemeenschap, *een verband* [10].

Het administratief recht is dus verbandsrecht.

Al kan men in de betrekkingen van bestuur en burger wel spreken van wederzijdse rechten en plichten, men zal zich met het oog op dit karakter van het administratief recht moeten realiseren, dat de rechten van het bestuur van andere aard zijn dan die van de burger. De rechten, die de wet aan de burger toekent, zijn hem in de regel in zijn eigen belang toegekend; de rechten van het bestuur zijn *droits-fonction,* bevoegdheden, die moeten worden aangewend ten behoeve van het openbaar belang en dan nog ten behoeve van het bijzondere, aan het betrokken orgaan ter behartiging opgedragen belang. Aan de stof van dit preadvies worden op blz. 209–212 een aantal opmerkingen gewijd.

Eerst mr. W. G. Vegting heeft in zijn *Het algemeen Nederlands administratiefrecht,* waarvan hij het tweede deel zelf niet meer heeft mogen afmaken, de administratieve rechtsbetrekking min of meer tot hoeksteen en uitgangspunt van zijn werk gemaakt. Ongeveer de helft van het eerste deel is daaraan gewijd [11]. In bespreking komen het begrip administratieve rechtsbetrekking, haar voorwerp, haar subjecten, haar ontstaan en haar vervulling. Ook de vervanging van de subjecten der rechtsbetrekking vindt bespreking (blz. 184–189).

Vegting definieert de administratieve rechtsbetrekking (evenals de betrekkingen in het straf- en burgerlijk procesrecht) als de „niet door het privaatrecht beheerste rechtsbetrekking, waarbij hetzij het tot een praestatie gerechtigde rechtssubject, hetzij het tot een praestatie verplichte, dan wel beide rechtssubjecten, een overheidsorgaan vormen" [12].

Zonder kritiek is deze omschrijving niet ontvangen.

Drs. Toe Water [13] zou blijkbaar geen bezwaar hebben tegen een louter formele omschrijving, inhoudende, dat als administratieve rechtsbetrekkingen die relaties zijn te beschouwen, waarin een overheidsorgaan als partij betrokken is. Onjuist acht hij het evenwel, dat Vegting bij voorbaat een materieel element in zijn definitie opneemt, door te spreken van „recht op praestatie" en „plicht op praestatie". Hierdoor zou een materieel kenmerk van de burgerrechtelijke betrekking zijn overgenomen, hetgeen schrijver „een gevaarlijke wijze van doen" schijnt.

Ook mr. B. W. Wielinga [14] heeft op de definitie „principiële" kritiek. Zijns inziens mist de term „niet door het privaatrecht beheerste" de scherpte, waarom het juist in definities gaat; hij acht de termen „tot praestatie gerechtigd" en „tot praestatie verplicht" weinig geschikt voor een typering van bestuursrechtelijke verhoudingen: „De overheid heeft immers in de gewone zin geen subjectief recht op enige praestatie; zij oefent haar taak uit krachtens bepaalde bevoegdheden, gegeven alleen om dit (het? L.R.) algemene en publieke belang te verwerkelijken . . . De term praestatie is typerend voor het privaatrecht; in het publiekrecht kan hij . . . in het algemeen slechts overdrachtelijk worden gebezigd".

Voldoende gefundeerd acht ik het eerste bezwaar van Wielinga niet. Het is mogelijk, dat men na een volledige analyse van het administratief recht tot de conclusie kan komen, dat het een eigen karakter heeft. Aan pogingen in die richting, pogingen die aan de onderscheiding tussen privaatrecht en publiekrecht een wezensonderscheid wilden verbinden heeft het niet ontbroken. Volledige bevrediging hebben ze echter niet geschonken: ik zou menen, dat bij het begin van een onderzoek naar de aard van het administratief recht niet méér vaststaat dan dit: dat het bijzonder recht is, niet van toepassing op verhoudingen tussen particulieren onderling, maar slechts op verhoudingen tussen overheidsorganen en burgers of tussen overheidsorganen onderling. Bedenkt men dan nog, dat ook de overheid op de voet van particulier aan het rechtsverkeer kan deelnemen en dat men daarom niet iedere rechtsbetrekking, waarin een overheidsorgaan kan staan, als een administratieve rechtsbetrekking kan aanmerken, dan lijkt een omschrijving van administratief recht vooralsnog alleen mogelijk door zijn bijzondere, dat is van het privaatrecht afwijkende, inhoud op de *voorgrond te stellen.*

Ongefundeerd is ook de kritiek op het gebruik van de woorden „subjectief recht". Die kritiek mist zelfs feitelijke grondslag. Vegting spreekt niet van subjectieve rechten, doch slechts van rechtssubjecten. Een rechtsbetrekking kan ik me nu moeilijk denken zonder inhoud en zonder „dragers". Ik lees nu in de definitie van Vegting niets méér, dan dat naar zijn mening ten minste een der dragers van de administratieve rechtsbetrekking een overheidsorgaan moet zijn. Dat het gevaarlijk zou zijn in de definitie van „praestatie" te spreken, kan ik

niet beamen. Mits men in het oog houdt, dat dit woord niets zegt over het karakter van de praestatie (met name niet beperkt is tot op geld waardeerbare praestatie) kan het woord niet tot misvatting aanleiding geven. Elders heeft Vegting zelf er op gewezen, dat het voorwerp van de administratieve rechtsbetrekking van zeer uiteenlopende aard kan zijn en met name niet tot vermogensrechtelijke praestaties beperkt is [15].

Ik zou Wielinga echter kunnen volgen in zijn kritiek op de woorden „het tot een praestatie gerechtigde rechtssubject". Ten onrechte zouden deze woorden de indruk kunnen wekken, dat het overheidsorgaan *te eigen behoeve* de praestatie, die het voorwerp der betrekking uitmaakt, kan vorderen. Omdat het overheidsorgaan in door het administratief recht beheerste verhoudingen steeds optreedt ter behartiging van een aan dit orgaan ter verzorging opgedragen gemeenschapsbelang, zou ik voor de aangehaalde woorden liever in de plaats stellen: „het subject, dat een praestatie kan vorderen".

3. Eigen kritiek op de definitie van Vegting.

Dit alles wil ook niet zeggen, dat ik de definitie van Vegting onderschrijf. Mijn bezwaar is evenwel van geheel andere aard. Ik betwijfel nl. of het wel doelmatig is het woord *rechtsbetrekking* te gebruiken voor het begrip, dat Vegting blijkbaar voor ogen stond. Ik meen, dat zijn voorstelling vrij ver afwijkt van de voorstelling, die in de algemene rechtsleer met het woord „rechtsbetrekking" pleegt te worden aangeduid.

Onze civilistisch geschoolde collegae gebruiken het woord „verbintenis" in tweeërlei zin. Enerzijds heet het, dat de verbintenis een vermogensrechtelijke betrekking is tussen twee of meer personen, krachtens welke de een jegens de ander tot een praestatie gerechtigd is en deze jegens gene tot die praestatie verplicht. Naar deze voorstelling kunnen uit één enkele rechtshandeling een aantal verbintenissen voortspruiten; zo uit een koopovereenkomst: die tot levering van het verkochte; die tot betaling van de koopsom; die tot vrijwaring, enz. [16]. Volgens anderen echter omspant „verbintenis" het geheel van rechten en verplichtingen, onverschillig van welke soort, gelijk dit zich in verloop van tijd, op de grondslag van een overeenkomst of ander rechtscheppend feit, tussen schuldenaar en schuldeiser ontwikkelt. Bij deze opvatting vloeit uit een koopovereenkomst slechts één verbintenis voort [17].

Ook het woord „rechtsbetrekking" wordt in dergelijke, tweeledige zin gebruikt.

Enerzijds dus voor een bevoegdheid, die aan iemand toekomt om over iets te heersen of iets van een ander te eisen, met de verplichting voor een ander (of alle anderen) om zich overeenkomstig deze bevoegdheid te gedragen. Anderzijds als de benaming voor de gehele rechtsverhouding, die tussen twee of meer personen op grond van een bepaald rechtsfeit is ontstaan [18].

Ik zou mij willen aansluiten bij hen, die als rechtsbetrekking aanduiden het geheel van samenhangende rechten en verplichtingen, dat uit één rechtspositie voortvloeit. Aldus omschreven, kan een rechtsbetrekking tegelijkertijd verschillende rechten en verplichtingen omvatten. De vorming van een verzamelbegrip „rechtsbetrekking" voor een aantal samenhangende, uit één oorzaak voortspruitende rechten en verplichtingen, kan het ons vergemakkelijken die samenhang in het oog te houden.

Hantering van dit begrip kan ons een zgn. rechtscheppende beschikking soms doen zien als een gevolg van een ander rechtsfeit, n.l. de indiening van het verzoek die beschikking te geven. Het verklaart bij voorbeeld, waarom bij verandering van rechtsregels geoordeeld pleegt te worden, dat de beslissing op een dergelijk verzoek nog dient te worden beheerst door het objectieve recht, dat ten tijde van de indiening van het verzoek nog van kracht was [19].

Het kan ook verklaren, waarom na het overlijden van degene die verzet heeft gedaan tegen een tot hem gerichte vordering van woonruimte (art. 8 Woonruimtewet 1947, Stb. H 291), zijn rechtsopvolger, voor wat betreft de behandeling van en de beslissing op het verzet, in diens rechten treedt [20]. De rechtsopvolger is immers óók gehouden, na afwijzing van het verzet, aan de vordering te voldoen [21].

Hantering van dit begrip lijkt ook van nut bij de beschouwing van een voorwaardelijke vergunning. In het verleden heeft men zich het hoofd gebroken over de vraag, of bij overgang van de rechten uit een vergunning ook de verplichtingen uit de daaraan verbonden voorwaarden overgingen; door rechten en verplichtingen samen in het oog te vatten kan beter worden verklaard, welke regels die overgang beheersen.

De rechtsbetrekking omvat derhalve, naar mijn terminologie, het geheel van rechten en verplichtingen, dat voortvloeit uit het, die rechtsbetrekking scheppend, rechtsfeit. Een rechtsbetrekking *kan* een enkelvoudige verplichting (en daarmede corresponderend vorderingsrecht) tot inhoud hebben, maar zij behoeft dit – naar de terminologie, die ik zal gebruiken – niet [22]. In dit opzicht wijk ik derhalve vrij aanzienlijk van Vegting af; ik zou als *administratieve rechtsbetrekking* willen aanduiden: het geheel van samenhangende, uit één oorspronkelijk rechtsfeit voortvloeiende, niet door het privaatrecht beheerste, noch tot het strafrecht, de strafvordering of de burgelijke rechtsvordering behorende, rechten en verplichtingen van of jegens enig overheidsorgaan.

Voor het begrip dat Vegting omschrijft zou naar mijn mening de benaming „administratieve verbintenis" beter passen.

4. De individualiteit van de rechtsbetrekking

De rechtsbetrekking is, het moge uit het vorenstaande zijn gebleken, een voorstelling, die wij ons maken als hulpmiddel bij de verklaring

van juridische verschijnselen. Zintuiglijk waarnemen kunnen wij de rechtsbetrekking niet; het bestaan van bevoegdheden en verplichtingen is voor waarneming niet vatbaar, het bestaan van een samenhang tussen een aantal bevoegdheden en verplichtingen nog minder. De rechtsbetrekking is dus onstoffelijk [23]; zij kan alleen met het verstand worden benaderd, het is een denkeenheid.

Wij modelleren die voorstelling nu zoveel mogelijk naar het beeld van stoffelijke zaken; zo spreken we over het „ontstaan" en „te-niet-gaan", over „aard" en „inhoud" van een rechtsbetrekking. We kennen de rechtsbetrekking ook individualiteit toe, d.w.z. een eigen bestaan, afgescheiden van het bestaan van andere, wel vatbaar voor verandering, maar met een zekere onveranderlijke kern.

Het individueel voortbestaan van een rechtsbetrekking, van een rechtsplicht, van een recht iets te vorderen, wordt zonder tegenspraak erkend, zolang die betrekking, die plicht, dat recht, zich op volkomen gelijke wijze laat gelden. Twijfel ontstaat eerst, wanneer zich veranderingen voordoen. Men staat dan steeds voor de vraag, of het vroeger bestaande is *vervangen* door iets nieuws, in ons geval een nieuwe plicht, een ander vorderingsrecht, dan wel, of er slechts, met behoud van de individualiteit, veranderingen, die het wezen niet raken, zijn opgetreden.

Meijers heeft in zijn *Algemene begrippen van burgerlijk recht* staande gehouden, dat deze vraag aan de hand van doelmatigheidsoverwegingen zou moeten worden beslist. Wat in die *Algemene begrippen* te kaak wordt gesteld, dat zijn de zonden van de rechtsdogmatiek. Zonder begripsvorming, zonder abstracties, is rechtswetenschap onbestaanbaar. Maar de beoefenaar van de rechtswetenschap mag zich door zijn begrippensysteem niet laten misleiden; hij mag niet menen, dat zij de enig mogelijke zijn en hij moet er tegen waken zich op een dwaalspoor te laten brengen door de beeldspraak, ontleend aan de wereld van de lichamelijke verschijnselen. De begrippen, waarvan de beoefenaar van de rechtswetenschap zich bedient bij de beschrijving van het geldende recht, hebben slechts waarde, voor zover zij kunnen dienen voor een doelmatige intellectuele beheersing van het geldend recht; zodra men denkt, dat ze méér zijn, met name verwacht daaruit rechtsregelen te kunnen afleiden naast de inderdaad geldende, is men op de verkeerde weg.

Bij de rechtsbetrekking – die formeel bepaald wordt door drie elementen: oorzaak, inhoud en subjecten – zijn in abstracto veranderingen in elk dier drie elementen denkbaar. Voor wat het burgerlijk recht betreft, heeft Meijers daarvan een indringende uiteenzetting gegeven [24].

Ook het publiekrecht geeft daarvan voorbeelden. In de Drankwet 1931, Stb. nr. 476, treft men ze alle drie tezamen aan: de verandering in de oorzaak van de vergunning in artikel 70; de verandering in inhoud in artikel 22, 3e lid; de verandering in subjecten in artikel 29.

Wanneer we spreken van „overgang" van rechten en verplichtingen uit een administratieve rechtsbetrekking, kunnen we denken aan elk dezer veranderingen. Zo duidt artikel 40 van de Wet op de noodwachten de verandering, die zich van rechtswege voltrekt bij de weduwen- en wezenuitkering ten behoeve van de nabestaanden van een vermiste noodwachter, zodra diens overlijden vaststaat, aan als een „overgang" van een tijdelijke in een blijvende uitkering.

Ik meen evenwel, dat het bestuur slechts de bedoeling heeft gehad, de veranderingen aan de orde te stellen, die zich in de persoon van de dragers der rechtsbetrekking, in haar subjecten dus, plegen voor te doen. Daartoe zal ik me hierna beperken.

5. Enige eigenaardigheden van de administratieve rechtsbetrekking

Dat het burgerlijk recht, met name het vermogensrecht, de overgang van rechten en verplichtingen kent, behoeft geen nader betoog. Een relatief groot deel van het civiele recht – b.v. het gehele erfrecht – is er aan gewijd. Maar ook daarbuiten vinden we een vrijwel onafzienbare reeks regels betreffende rechtsovergang. Levering van een zaak is de overdracht van het eigendomsrecht op die zaak; dat recht wordt als voortbestaande gedacht. Naar de gangbare terminologie gaat het recht over.

Georg Jellinek heeft echter het bestaan van een rechtsovergang voor het publiekrecht ontkend: „Eine nach Analogie privatrechtlicher Sukzession zu konstruierende Rechtsnachfolge in öffentliches Recht gibt es nicht, vielmehr entsteht es immer in der Person des jeweilig Berechtigten von neuem, selbst wenn an privatrechtliche Sukzession öffentlich-rechtliche Wirkungen geknüpft sind. Bezüglich des Thronfolgerechtes ist es heute klar erkannt, dasz es nicht Erbrecht sei . . . sondern (dasz) eine durch Gesetz vorher bestimmte Person unmittelbar kraft der Verfassung den Anspruch auf Anerkennung als Monarch erwirbt" [25]. Jellinek erkent echter dat „durch positieve Satzung diese Regel Ausnahmen erleiden (kann)".

Als voorbeeld noemt hij dan „der Anspruch der Witwen und minderjährigen Erben auf Ausübung der Gewerbekonzession durch einen qualifizierten Stellvertreder".

Wat valt hiervan te zeggen?

Vooreerst dit: dat in beginsel niet valt in te zien, waarom het publiekrecht opvolging in rechten niet zou (kunnen) kennen. Het positieve recht kan, naar Jellinek reeds getuigt, die overgang mogelijk maken. Maar welk voordeel is er in gelegen, te ontkennen, dat bij troonopvolging overgang plaats vindt van een aantal rechten en bevoegdheden?

Overigens, wanneer de tekst van de (grond)wet beslissend zou zijn, zou Jellinek moeten erkennen, dat onze Nederlandse grondwet overgang van het recht op de troon kent: „De Kroon *gaat* bij erfopvolging *over* op Zijn zonen..." (art. 11 grondwet; zie verder artt. 12, 13 en 14).

In de tweede plaats moet eraan worden herinnerd, dat de administratieve rechtsbetrekkingen niet-omkeerbare rechtsbetrekkingen zijn. Terwijl het bij burgerrechtelijke rechtsverhoudingen altijd mogelijk is, dat twee subjecten, die vandaag, zeg als koper en verkoper tegenover elkaar staan, morgen juist in een omgekeerde verhouding staan, is dit bij administratieve rechtsbetrekkingen niet mogelijk. Aan een zijde staat steeds een overheidsorgaan in de uitoefening van een daaraan door het objectieve recht ter behartiging opgedragen taak. Die taak kan dat orgaan in de regel niet van zich afschuiven. Men kan er dus niet mede volstaan, na te gaan – ik ben me er van bewust in civielrechtelijke termen te spreken – welke regels de overgang beheersen aan de zijde van de debiteur en de crediteur, maar het zal nodig zijn in het bijzonder onder ogen te zien, of de overgang in de zijde van het overheidsorgaan niet door andere regels wordt beheerst.

In de derde plaats is op te merken, dat het administratief recht – tenzij bij verandering van het objectieve recht – rechtsovergang onder algemene titel niet kent. Er bestaat geen regeling voor de overgang van *alle*, op de vele en velerlei wettelijke regelingen berustende administratieve rechten en plichten van één persoon door een enkel rechtsfeit. Of rechtsovergang plaats vindt, moet aan de hand van een onderzoek van iedere regeling en van de daarop steunende administratieve praktijk afzonderlijk, worden vastgesteld. In het tweede deel van dit preadvies zullen de resultaten van dit onderzoek worden geëtaleerd.

Het derde deel zal ten slotte een poging inhouden tot samenvatting van de resultaten van het onderzoek en van een kritische analyse.

6. Formele en materiële overgang

De Memorie van Toelichting op het ontwerp der Bedrijfsvergunningenwet 1954 [26], vermeldt, dat uitgegaan is van het standpunt, dat „een vergunning" een persoonlijk karakter draagt, zodat bij overgang van een onderneming de nieuwe eigenaar aan de vergunning van zijn voorganger geen rechten kan ontlenen. De Regering meende echter voor de gevallen van overgang van recht onder algemene titel een uitzondering te moeten maken door in het eerste lid van artikel 9 (in de uiteindelijke wetstekst artikel 10) de bepaling op te nemen, dat de vergunning in die gevallen mede overgaat. Bij overdracht van de onderneming onder bijzondere titel zou de verkrijger een (nieuwe) vergunning nodig hebben. Aan de overdracht van een onderneming wilde de Regering niets in de weg leggen; daarom stelde zij voor te bepalen, dat degene, aan wie een onderneming wordt overgedragen, *recht* heeft op een nieuwe vergunning met dezelfde beperkingen en voorschriften. Tevens was de bepaling opgenomen, dat de vergunnng van de oorspronkelijke eigenaar door de overdracht vervalt.

Op een vraag in het Voorlopig Verslag, waartoe deze laatste regeling nodig was antwoordden de betrokken Ministers: „Het vervallen van de vergunning bij overdracht houdt verband met het feit, dat de

vergunning, al wordt zij dan ook voor een bepaalde onderneming verleend, een persoonlijk karakter heeft; zij kan dus hoogstens vererven, echter niet buiten het geval van vererving op een ander overgaan."

Wanneer, wat de Regering beweerde, zo vanzelfsprekend was, was de uitdrukkelijke bepaling inzake het verval van de vergunning zeker overbodig. Het feit, dat de Regering die bepaling voorstelde, roept de vraag op, of zij zich misschien toch niet helemaal zeker van haar opvattingen voelde. Maar afgezien hiervan, lijkt haar betoog minstens aanvechtbaar. Bij *deze* wettelijke regeling, die er op gericht is – zonder de persoonlijke capaciteiten van de betrokken ondernemers in het geding te brengen – uitbreiding van de produktie-capaciteit in bepaalde bedrijfstakken te kunnen voorkomen [27], *behoeft* de vergunning geen persoonlijk karakter te hebben. De vraag, of het wenselijk is de vergunning een dergelijk karakter te verlenen, kan en moet van geval tot geval door de wetgever worden beslist.

Dat de vergunning „hoogstens" zou kunnen vererven, is een bewering, die – uit algemeen administratief-rechtelijk oogpunt bezien – iedere grond mist. Of vererving van de vergunning mogelijk diende te worden gemaakt, moest – bij gebreke van een algemeen geldende geschreven of ongeschreven regel – juist de wetgever uitmaken. De bepalingen van het erfrecht hebben slechts betrekking op vermogensrechtelijke rechten en verplichtingen. In de strikte zin des woords behoort deze bedrijfsvergunning daartoe zeker niet. De vergunning is vermogensrechtelijk niet zonder betekenis, zoals we nog nader zullen zien, maar er is in theorie geen enkele reden haar te laten vererven, doch overigens overgang onmogelijk te achten.

De regeling, zoals die uiteindelijk tot stand kwam, is uit een oogpunt van wetgevingstechniek niet bijzonder elegant. Dat betekent niet, dat zij uit een oogpunt van rechtszekerheid voor de betrokkenen beneden de maat zou blijven. De wetgever heeft met de belangen van allen, die recht op de onderneming verkrijgen, rekening gehouden. Voor de rechtverkrijgenden onder algemene titel houdt hij de vergunning in stand; de overigen *krijgen* op hun aanvrage een nieuwe vergunning met dezelfde beperkingen en bepalingen. In het eerste geval heeft, wat ik zou willen noemen: „formele overgang" plaats; in het tweede geval materiële. Materieel immers wil de wet degene, die de onderneming overneemt, in de positie brengen van zijn (civielrechtelijke) rechtsvoorganger.

Dergelijke oplossingen zullen we nog vaak ontmoeten.

Formele rechtsovergang zou ik de overgang willen noemen, waarbij *formeel* een bestaande rechtsbetrekking in stand blijft, doch verandering intreedt in de persoon van de drager.

Met *materiële rechtsovergang* zou ik die gevallen willen aanduiden, waarin – ongeacht de daarvoor gebruikte juridische vorm – een persoon komt te verkeren in een administratieve rechtsbetrekking, met dezelfde of nagenoeg dezelfde inhoud als een te-niet-gegane rechtsbe-

trekking, *omdat* die persoon tot de drager van de te-niet-gegane rechtsbetrekking in een bijzondere relatie staat.

Materiële rechtsovergang is derhalve een ruimer begrip dan formele rechtsovergang. Formele rechtsovergang, die niet tevens materiële rechtsovergang is, is moeilijk denkbaar [28].

Beide vormen van overgang beogen een weg te banen om, door verandering in de subjecten van een administratieve rechtsbetrekking, een bestaande maatschappelijke of economische situatie zoveel mogelijk te ontzien. Beide willen ze een aanpassing teweeg brengen van de administratieve rechtsbetrekkingen aan veranderingen, die zich hebben voorgedaan of zullen gaan voordoen in het geheel van de niet door die betrekkingen beheerste verhoudingen.

Voor het verkrijgen van die aanpassing is het van weinig betekenis of formele, dan wel materiële rechtsovergang plaats vindt. Louter materiële rechtsovergang van een administratieve rechtsbetrekking zal – bij het ontbreken van uitdrukkelijke bepalingen daaromtrent – dezelfde procedure vorderen, als vereist wordt bij het tot-stand-brengen van een geheel nieuwe, gelijksoortige rechtsbetrekking. Bij formele rechtsovergang is – zo zij niet van rechtswege plaats vindt – een bijzondere procedure niet ongewoon. De hinderwetsvergunning gaat van rechtswege over op de rechtverkrijgenden van de vergunninghouder; enige administratieve formaliteit is daartoe niet vereist. Bij overschrijving van een drankwetvergunning zijn de bepalingen inzake het verlenen van de vergunning niet rechtstreeks – wel ten dele door verwijzing – toepasselijk. Wanneer echter met toepassing van artikel 42, eerste lid, 4e, een verlof A wordt verleend aan de weduwe van een overleden vergunninghouder, zijn de artikelen 45 en 46 van de Drankwet wèl van toepassing.

Een rechtsbetrekking, die formeel op een ander subject is overgegaan, blijft beheerst door de bepalingen, die haar vóór de overgang beheersten. Het blijft „dezelfde" rechtsbetrekking; bij louter materiële rechtsovergang treedt naar juridische vormen een nieuwe rechtsbetrekking in.

Men zou daarom kunnen betwisten, dat de materiële rechtsovergang in dit preadvies behandeling verdient. Een juiste inzicht in de betekenis van de formele overgang van de administratieve rechtsbetrekking voor het maatschappelijk leven kan echter slechts worden bereikt door tevens de materiële overgang in beschouwing te nemen. Dat moge de rechtvaardiging van haar bespreking zijn.

7. *Overgang en vertegenwoordiging*

Nog in één opzicht moet ons onderwerp nader worden bepaald. Het komt voor, dat de feitelijke uitoefening van rechten of verplichtingen uit een administratieve rechtsbetrekking geschiedt door een ander dan de werkelijk gerechtigde of verplichte persoon. Zo laat de Drankwet toe, dat een derde „voor de vergunninghouder" het bedrijf uitoefent

(zie art. 32, eerste lid, 4e); de Kieswet, dat een kiezer, die vermoedelijk niet in staat zal zijn in persoon aan de stemming deel te nemen, een gemachtigde aanwijst (Hoofdstuk K Kieswet). Het ontwerp van de Algemene wet inzake rijksbelastingen bevat een hoofdstuk van vijf artikelen, gewijd aan de vertegenwoordiging (art. 39 t/m 44). Artikel 227 der Gemeentewet schrijft voor, dat een verordening op de persoonlijke diensten elke inwoner zoveel mogelijk vrijlaat, de diensten, waartoe hij wordt opgeroepen, af te kopen of door een plaatsvervanger te doen waarnemen.

Ook bij gebreke van een uitdrukkelijke bepaling wordt vaak zonder bezwaar aanvaard, dat bepaalde rechten of verplichtingen door een derde worden uitgeoefend of vervuld. Zo wordt bij de uitoefening van het recht van beroep het optreden van gemachtigden algemeen geaccepteerd [29].

Uitgesloten moet de vertegenwoordiging of plaatsvervanging worden geacht, wanneer de wetgever op het betrokken rechtssubject een persoonlijke verplichting heeft willen leggen. Zo zal een verplichting om getuigenis af te leggen betreffende feiten, die men „uit eigen waarneming" kent, niet door een vertegenwoordiger kunnen worden nagekomen [30].

Wanneer het ene, dan wel het andere geval zich voordoet, is niet altijd even duidelijk [31]. Uit „de aard der zaak" volgt ook niet steeds een bepaalde oplossing. De strijd, die tegen het einde van de vorige eeuw is gevoerd over het stelsel van plaatsvervanging voor de militaire dienstplicht, wordt hier slechts gememoreerd teneinde te bewijzen, dat de wetgever zelf soms bewust een bepaalde keuze doet.

Vertegenwoordiging doet zich ook voor aan de zijde van de overheid; we spreken dan van „mandaat". Het is een opdracht, door een ambtsdrager aan een derde gegeven om (een deel van) de taak van die ambtsdrager „namens" hem te vervullen [32].

Het verschil tussen vertegenwoordiging of plaatsvervanging en overgang bestaat hierin, dat gene geen verandering in de rechtssubjecten brengt, deze echter wel. Het duidelijkst blijkt dit misschien uit de Kieswet, die straf bedreigt jegens de gemachtigde, die stemt „voor een persoon, wetende dat deze overleden is" (art X 9 Kieswet). Ook het feit, dat voor de gemachtigde geen opkomstplicht geldt, wijst in deze richting. De gemachtigde is wellicht tegenover zijn volmachtgever verplicht een (bepaalde) stem uit te brengen, doch met de verhouding tussen deze beiden laat de wetgever zich niet in [33]. De omstandigheid, dat voor de gemachtigde, die zich in het stemlokaal bevindt, de rechten en verplichtingen van de kiezer gelden (art. K 17 Kieswet), kan zeker niet als argument voor een tegengestelde opvatting dienen. Het gaat hier om de regeling van de orde in het stemlokaal; dat die regeling gelijkelijk op de gemachtigde van toepassing is *verklaard,* kan geredelijk hieruit worden begrepen, dat de gelding van die rechten en verplichtingen zonder uitdrukkelijke bepaling onzeker zou zijn.

Als beroep is ingesteld krachtens de Ambtenarenwet 1929 tegen een krachtens mandaat, namens een administratief orgaan, ten aanzien van een ambtenaar genomen besluit, treedt dit orgaan en niet de mandataris als verweerder op [34].

Deze voorbeelden mogen voldoende zijn om het verschil tussen vertegenwoordiging en rechtsovergang te demonstreren. Vertegenwoordiging behoort evenwel niet tot het onderwerp van dit preadvies. Hierna zal het dan ook niet dan terloops ter sprake komen.

II

8. De administratieve rechtsbetrekking naar zijn aard persoonlijk?

Bij de schrijvers, die zich met deze vraag inlaten, vindt algemeen de opvatting verdediging, dat de administratieve rechtsbetrekking (in beginsel) een persoonlijk karakter draagt en niet vatbaar is voor overgang op andere rechtssubjecten. Men kan hiermede vrede hebben, zolang aan deze – eigenlijk onbewijsbare – stelling geen andere consequenties worden verbonden dan deze: wil er van overgankelijkheid sprake zijn, dan moet kunnen worden aangegeven, waarop die steunt. Enige aannemelijkheid heeft die opvatting overigens wel. Vooreerst ontbreken algemeen geldende bepalingen inzake vererving van administratieve rechten en verplichtingen; verder verzet de aard van de betrekking zich veelal tegen overgang van de daarin geregelde rechten en verplichtingen op derden. Over de afgifte van een rijbewijs, de verlening van een academische titel, de last aan een lijder aan een besmettelijke ziekte om zich te onderwerpen aan maatregelen van afzondering, waarneming enz., de verlening van een vrijstelling van dienstplicht wegens gewetensbezwaar, persoonlijke onmisbaarheid, kostwinnerschap, en zo vele beschikkingen meer, wordt telkens beslist met het oog op iemands persoonlijke hoedanigheden of omstandigheden. Die persoonlijke eigenschappen, verworvenheden, omstandigheden zijn juist het motief geweest, waarom die beschikkingen gegeven werden. Het spreekt een ieder aan, dat de wetgever niet bedoeld heeft, dat daaruit voortvloeiende rechten en verplichtingen op anderen zouden worden overgedragen.

Wie echter aan het „beginsel", dat de administratieve rechtsbetrekking van persoonlijke natuur is, verdere consequenties wil verbinden, is al op een gevaarlijke weg. Dat hoop ik hierna nog aan te tonen. Voor het ogenblik wil ik slechts laten zien, dat het administratieve recht rechtsovergang vrij veelvuldig kent.

9. Aanpassings-overgang

De Wet op het afbetalingsbedrijf eist een vergunning van de Kamer van Koophandel voor de uitoefening van het beroep of bedrijf van kleinverkoper op afbetaling en voor het werkzaam zijn als afbetalings-

colporteur. Beide vergunningen worden alleen geweigerd, „indien op grond van de persoonlijke eigenschappen van de aanvrager misbruiken ten nadele van de kopers zijn te vrezen". (artt. 4 en 11). Niettemin geldt de kleinverkopers-vergunning mede voor hem, die na het overlijden van de vergunninghouder diens bedrijf voortzet, gedurende drie maanden na het overlijden en eventueel tot de beslissing op het verzoek om een nieuwe vergunning (art. 6). De wetgever heeft het, hoewel óók deze vergunning verleend is, lettende op de persoonlijke eigenschappen van de aanvrager, verantwoord geacht, die vergunning gedurende beperkte tijd te laten voortbestaan na diens overlijden.

De Geldschieterswet (art. 8) en de Pandhuiswet (art. 15) kennen soortgelijke bepalingen. De Tabakswet (art. 16) eveneens [35].

De Bioscoopwet is nog vrijgeviger: „de vergunning geldt voor de rechtverkrijgenden van de vergunninghouder, indien zij het bedrijf voortzetten, gedurende drie maanden nadat het recht is overgegaan of – eventueel – totdat onherroepelijk op hun verzoek om een nieuwe vergunning is beschikt (art. 5, lid 3). Hier gelden als rechtverkrijgenden allen, op wie naar burgerlijk recht de rechten van de vergunninghouder op het bedrijf zijn overgegaan (M.v.T.) Niet slechts bij overlijden van de bioscoop-exploitant maar bij iedere opvolging in de exploitatie, volgt de vergunning tijdelijk de overgang van het recht op het bedrijf. Men zou, met de vraag voor ogen van prof. mr. C. W. de Vries, gesteld tijdens de constituerende vergadering van onze vereniging [36], „Wie zijn de rechtverkrijgenden?" in de verleiding kunnen geraken hier de vraag te behandelen, of ons recht de overdracht van een fonds de commerce kent. Ik moet daaraan echter weerstaan; voor ons doel is het voldoende vast te stellen, dat ieder, die naar burgerlijk recht gerechtigd is het bedrijf voort te zetten, tevens tijdelijk het genot heeft van de vergunning.

Ook de vergunning „om het geven in het openbaar van bioscoopvoorstellingen te ondernemen" wordt pas verleend, wanneer onder meer de persoonlijke kwaliteiten van de aanstaande exploitant aan een toetsing zijn onderworpen geweest. De vergunning wordt immers geweigerd „als te duchten is, dat de aanvrager de bepalingen, bij of krachtens deze wet vastgesteld, niet zal nakomen".

In al deze gevallen heeft de wetgever kennelijk willen voorkomen, dat het vereiste van een vergunning een belemmering zou opleveren voor de voortzetting van het bedrijf na het overlijden van de vergunninghouder (toegelatene) of (in het geval van de Bioscoopwet) na overdracht van het bedrijf. Voor een zekere aanpassingsperiode blijven de rechten uit de vroeger verleende vergunning van kracht ten behoeve van de nieuwe exploitant. Daarna dient hij in het bezit van een vergunning op eigen naam te zijn. In „normale" gevallen zal hij die inderdaad kunnen krijgen; is zijn geval „abnormaal", dan baat hem niets, want juist dit abnormale geval wil de administratieve wet keren.

Artikel 27, 2e lid, van de Drankwet heeft vrijwel dezelfde strekking. Overigens wordt op deze wet hierna nog nader ingegaan.

De Wet op woonwagens en woonschepen 1918, Stb. nr. 492, laat bij het overlijden van de vergunninghouder de vergunning overgaan op de in de woonwagen of het woonschip verblijvende echtgenoot of, bij gebreke van dien, op de oudste meerderjarige bloedverwant in de rechte lijn, wiens naam in de vergunning is vermeld (art. 9).

In al de hiervoor vermelde gevallen heeft formele overgang van de vergunning plaats. Andere wetten trachten hetzelfde resultaat te bereiken door materiële overgang van het recht op vergunning.

Hiervan biedt de Vestigingswet bedrijven 1954 een voorbeeld. De wet wil een goede bedrijfsuitoefening bevorderen door – bedrijfstaksgewijze – de uitoefening van een bedrijf afhankelijk te stellen van een vergunning. De vergunning wordt uitsluitend verleend, indien wordt voldaan aan bij een zgn. „vestigingsbesluit" te stellen eisen met betrekking tot kredietwaardigheid, handelskennis en vakbekwaamheid. Aan de eisen van kredietwaardigheid moet worden voldaan door de ondernemer(s); aan die van handelskennis door een bedrijfsleider, aan die van vakbekwaamheid door een beheerder (art. 6). Een verleende vergunning vervalt, wanneer een daarin als beheerder of bedrijfsleider vermelde persoon die hoedanigheid verliest (art. 11). Bij overdracht van de onderneming, waarin het vergunningsplichtige bedrijf wordt uitgeoefend, behoeft de nieuwe ondernemer een nieuwe vergunning. Slechts bij overgang van het bedrijf op rechtverkrijgenden onder algemene titel, gaat de vergunning mede over, tenzij de daarin vermelde bedrijfsleider of beheerder die hoedanigheid heeft verloren (art. 5, lid 2).

In de moeilijkheden, die zouden kunnen ontstaan wanneer bedrijfsleider of beheerder, door overlijden of anderszins, die hoedanigheid verliest, kan worden voorzien door een voorlopige vergunning voor zes maanden (art. 12), waarvoor artikel 6 niet geldt. Wordt een nieuwe vergunning gevraagd door de weduwe van een vergunninghouder, die in zijn vergunning tevens als bedrijfsleider of beheerder was vermeld, dan wel door een minderjarig kind of stiefkind, uitsluitend met het oog op de vervanging als bedrijfsleider of beheerder, dan gelden de weigeringsgronden, ontleend aan artikel 6 evenmin. De vergunning, aan het kind of stiefkind verleend, geldt in de regel voor vijf jaar; die, verleend aan de weduwe, behoudens afwijking, voor onbepaalde tijd (art. 10). Deze regeling ten behoeve van het achtergebleven gezin van een overleden eigenaar van een onderneming, die tevens als beheerder en/of bedrijfsleider optrad (de middenstandszaak van „Doorsnee") heeft dezelfde strekking als die, waarop het arrest van de Hoge Raad van 14 okt. 1952 (A.R.B. 1953, blz. 192) betrekking had. Hoewel dit arrest, door het verschil in technische uitwerking tussen de huidige vestigingswet en de Vestigingswet kleinbedrijf 1937, zijn praktische betekenis heeft verloren, is de daarin uitgesproken gedachte, dat weduwe

en kinderen „als het ware de persoon van de overledene voortzetten" nog altijd waardevol ([36]a).

De wetgever heeft gemeend het bezwaar, dat met het verlies van de hoedanigheid van beheerder/bedrijfsleider de verleende vestigingsvergunning vervalt, te kunnen opheffen door de bepaling, dat de in artikel 12, resp. artikel 10, lid 2, bedoelde vergunningen terugwerkende kracht hebben. Fraai is deze constructie m.i. niet; ze noodzaakt b.v. een weduwe, die het bedrijf wil liquideren, toch een vestigingsvergunning aan te vragen. Verder kan ze moeilijkheden opleveren, wanneer om enigerlei reden de vergunning niet wordt verleend. In het algemeen verdient m.i. een – eventueel beperkte – formele overgang van de vergunning de voorkeur.

Materiële overgang kent ook de Wet op de assurantie-bemiddeling (art. 6).

De Wet autovervoer personen kent geen, bijzonder op de voortzetting van een autobusonderneming na het overlijden van de vergunninghouder toegesneden, regeling. Uit de parlementaire geschiedenis valt af te leiden, dat dan met toepassing van artikel 23 een tijdelijke vergunning kan worden verleend. Beslissend voor de vraag, of een tijdelijke vergunning zal worden verleend, is de andere vraag, hoe in de opengevallen vervoersbehoefte kan worden voorzien. Men zou kunnen twijfelen, of thans de belangen van de erven van de vergunninghouder voldoende gewaarborgd zijn. De Minister achtte echter een afzonderlijke regeling voor het geval van overlijden van de vergunninghouder niet nodig. Voor groepsvervoer geldt eenzelfde regeling.

Waarschijnlijk omdat voor toerwagenritten en ongeregeld vervoer en voor de uitoefening van het huurauto-bedrijf geen tijdelijke vergunningen bestaan, laat de W.A.P. het aan een a.m.v.b., resp. gemeentelijke verordening, over, regelen te stellen omtrent de tijdelijke voortzetting van het vervoer na het overlijden van de vergunninghouder (artt. 44 en 51). De eerstbedoelde regeling is vervat in artikel 47 van het Kon. besluit van 10 aug. 1939, Stb. nr. 564. Een strikt recht geeft ze niet: de Rijksinspecteur van het verkeer kan op verzoek van de erven aan een of meer in overleg met hen aan te wijzen personen *toestaan* gedurende zes maanden de uitvoering van toerwagenritten ten name van de erven voort te zetten. De regeling is typisch als een aanpassingsregeling gedacht; voorwaarde is, dat een of meer der erven of een door hen aan te wijzen persoon binnen een bepaalde tijd een verzoek om een nieuwe „definitieve" vergunning doet [37].

De Wet autovervoer goederen kent eveneens de mogelijkheid „indien bijzondere omstandigheden een tijdelijke voorziening onverwijld nodig maken", een tijdelijke vergunning te verkrijgen voor de uitoefening van een vrachtautodienst of van een afhaal- en besteldienst (artt. 22 en 27) of voor de uitvoering van ongeregeld vervoer (art. 38). Nochtans schrijft art. 33, resp. art. 45 W.A.G. voor, dat bij a.m.v.b. voorschriften kunnen worden gegeven omtrent de tijdelijke voortzet-

ting van het bedrijf van de vergunninghouder na diens overlijden. Die voorschriften, vervat in art. 110 van het Uitvoeringsbesluit autovervoer goederen, komen materieel overeen met die van artikel 47 van het Kon. besluit van 10 augustus 1939, hiervoor vermeld. Hier is echter duidelijk uitgesproken, dat het vervoer „geacht wordt te geschieden krachtens de vergunning, zoals deze gold op het tijdstip van overlijden."

Zo niet binnen een jaar een aanvraag om (een nieuwe) vergunning of een verzoek om wijziging van een vergunning wordt ingediend, vervalt de bevoegdheid tot voortzetting. Vergelijking van de regeling van de W.A.G. met die van de W.A.P. valt ten aanzien van ons onderwerp zeker in het voordeel van de W.A.G. uit.

De ambtenaarsverhouding is een van die administratieve rechtsbetrekkingen, waarvan (sedert art. 15 der Burgerlijke en Staatkundige Grondregels vóór de constitutie van 1798 ze „noch erfelijk, noch vervreemdbaar" verklaarde) niemand het persoonlijk karakter zal betwisten. Te minder zal men dit doen, nu ook art. 1639 b B.W. de dienstbetrekking, ontstaan door een arbeidsovereenkomst, door de dood des arbeiders doet eindigen. Niettemin regelt art. 103 van het A.R.A.R. de rechten van de achterblijvende gezinsleden op het voortgezet gebruik van de ambts- of dienstwoning, waarin zij met de (overleden) ambtenaar woonden.

Géén overgang van recht, maar een zelfstandig recht bestaat voor de nagelaten betrekkingen op het zgn. smartegeld (zie art. 102 A.R.A.R.).

In de Duitse litteratuur treft men vaak een verwijzing naar § 46 der Gewerbeordnung, krachtens welke bepaling de weduwe of minderjarige kinderen van de overleden houder ener Gewerbekonzession het bedrijf voor hun rekening door een plaatsvervanger mogen voortzetten.

Jellinek noemt dit geval als een „bekanntes Beispiel" van een door uitdrukkelijke wetsbepaling geschapen uitzondering op de regel, dat door het „Wegfallen des Berechtigten" een publiekrechtelijke bevoegdheid een einde neemt [38]. Fleiner ziet hierin „keine Rechtsnachfolge; denn der Witwe steht das Recht auch zu, wenn sie nicht Erbin ist. Der Gesetzgeber hat auf Billigkeitsrücksichten den genannten Personen ein selbständiges Recht auf Weiterbetrieb eines bestehenden Unternehmens verliehen" [39].

Mag men echter deze conclusie trekken? Het lijkt me van niet. Al behoort deze regeling niet tot het privaatrechtelijke erfrecht, dan betekent dit nog niet dat hier overgang van rechten moet worden ontkend. Deze overgang heeft zijn eigen regeling gekregen. De verschillende, hier besproken regelingen willen over de dood van de houder ener vergunning (c.q. van een ambtenaar) héén, de uitoefening van hem verleende rechten mogelijk maken voor een min of meer nauw om-

schreven groep personen. Wil men dit géén overgang van rechten noemen, het is mij best. Maar het ontgaat mij, wat men daarmede denkt te winnen.

10. Kwalitatieve rechtsbetrekkingen.

A. Van de vraag, wat men onder „overgang" belieft te verstaan, hangt het af, of ook de met een zaak verbonden rechten en verplichtingen geacht kunnen worden op anderen over te gaan. Fleiner meent, dat hier slechts de *schijn* van een publiekrechtelijke successie bestaat: „Es handelt sich um keine Rechtsnachfolge, sondern um eine mittelbare Bezeichnung des berechtigten oder verpflichteten Untertans; der Besitz eines bestimmten Grundstücks soll die Voraussetzung für die Entstehung einer öffentlichen Berechtigung und Verpflichtung sein" [40]. Niettemin heeft Fleiner er bezwaar tegen van zakelijke werking (Dinglichkeit) te spreken. Dat woord wordt, volgens hem, te vaak misbruikt [41].

Uit de voorbeelden, die Fleiner ter ondersteuning van zijn betoog geeft, valt af te leiden, dat hij ware Rechtsnachfolge pas aanwezig acht, indien men met zgn. reaallasten te doen heeft [42]. Wijzende op de „Abgabepflichten" zegt hij: „Der neue Erwerber haftet – wenn das Gesetz nicht anderes bestimmt – nur für die während seiner Besitzzeit fälligen ... Abgaben; nicht auch für die Rüchstände seines Rechtsvorgänger; aber für diese seine Schuld hat er im Zweifel nicht blosz mit dem Grundstück, sondern mit seinem ganzen Vermögen aufzukommen" [43].

Bij onze zgn. zakelijke belastingen kan men in die opvatting ook niet van overgang van belastingplicht spreken. Wie belastingplichtig is, wordt – althans voor de grondbelasting – *van jaar tot jaar opnieuw* vastgesteld: zie artikel 47 Wet op de grondbelasting. Weliswaar vestigt artikel 5 van de Invorderingswet bij eigendomsovergang van onroerend goed een medeaansprakelijkheid van de nieuwe verkrijger voor de grondbelasting van het lopende en het vorige jaar, wegens die eigendommen verschuldigd, maar deze bepaling doet de belastingschuld niet overgaan. Slechts heeft de wet hier een passieve hoofdelijkheid ingevoerd; de schuld blijft, in de zin van art. 1331 B.W., alleen de oorspronkelijke bezitter „aangaan". De H.R. heeft – toen de gemeente Nijmegen een dergelijke „aansprakelijkheid van een derde" wilde vestigen voor de straatbelasting – beslist, dat daarvoor een wettelijke grondslag ontbreekt [44].

Voor de omslagen en andere waterschapslasten ligt de zaak wel enigszins anders. De schuldplichtige is niet met zijn gehele vermogen aansprakelijk, doch alleen met zijn onroerende goederen, die in het betrokken waterschap zijn gelegen. Ook na eigendomsovergang blijft het goed – zij het met enige beperkingen – voor die lasten en zelfs voor teruggaaf van de kosten van politiedwang verbonden (artt. 23 en 24 Bevoegdhedenwet). Tenzij men hier het bestaan van een schuld

zonder „Haftung" zou willen veronderstellen, zal men moeten aannemen, dat door eigendomsovergang ook de schuld aan het waterschap overgaat [45].

De gedachte, dat zekere lasten als reaallasten op de grond drukken, vinden we verder bij het recht van aardhaling, waarvan de Grondwet spreekt (art. 165). Zowel de Bevoegdhedenwet (art. 1, sub 4e) als de Onteigeningswet (art. 68) spreken van „gronden", waarop de verplichting tot levering van specie rust [46].

Ook de Wegenwet spreekt van „op een grondstuk rustende verplichtingen om een weg of een gedeelte daarvan te onderhouden" (art. 25). Het verhaal van de uit die verplichting voortvloeiende schulden kan, ook na overgang van de rechten op die percelen, uitsluitend geschieden op het grondstuk zelf en op de daarop gevestigde rechten van erfpacht, vruchtgebruik en beklemming [47].

Vaak is, hetzij bij provinciaal reglement, hetzij bij gemeente-verordening of waterschapskeur, het onderhoud van sloten gelegd op de eigenaren of gebruikers van de aan die sloten belendende percelen. Men zegt ook dan wel, dat de last op de betreffende percelen rust, en dat deze zich oplost in een verplichting van de eigenaar of gebruiker, doch juist is dit niet. De grond is geen rechtspersoon, kan naar ons recht ook geen drager van plichten zijn. Rechtsbetrekkingen zijn steeds betrekkingen tussen personen (rechtssubjecten); ook de last tot onderhoud drukt op een bepaalde persoon. Het object doet alleen dienst als hulpmiddel om tot de aanwijzing te komen van de persoon, die de last heeft te dragen. Vraagt men naar de zin hiervan, dan is het antwoord dit, dat aldus op betrekkelijk eenvoudige wijze een billijke verdeling van lasten kan worden tot stand gebracht. Die verdeling is – in grote lijn – evenredig aan ieders belang in het complex gronden dat ontwaterd moet worden, en, wat voor ons onderwerp méér van belang is, die verdeling volgt, ook in de tijd, degenen, die dit belang hebben.

Voor zover op niet-nakoming van deze onderhoudsverplichtingen strafrechtelijke sancties staan, kan de straf alleen worden opgelegd aan de eigenaar, die „schuld" had aan het gebrekkig onderhoud; niet aan zijn opvolgers in de eigendom. En wanneer provincie of gemeente ter handhaving van hun verordeningen politiedwang toepassen, komen de kosten daarvan voor rekening van de „overtreders"; uit niets blijkt, dat die kosten verhaalbaar zijn op degenen, die hen eventueel opgevolgd zijn in de relatie op het goed, die voorwaarde was voor het ontstaan van de (persoonlijke) verplichting. Misschien zou het aanbeveling verdienen, zoiets bedoelt Fleiner waarschijnlijk, in deze gevallen niet te spreken van overgang van, maar van *opvolging* in de onderhoudslast. Ik houd me echter liever aan de uitdrukking *kwalitatieve verplichtingen;* met de uit het burgerlijk recht onder die naam bekende figuren komen zij het meest overeen. Met de hoedanigheid, die de verplichting deed ontstaan, gaan ze over.

Buiten het waterstaatsrecht zijn kwalitatieve verplichtingen geens-

zins ongewoon. Een bouwverbod, gelegd krachtens de Luchtvaartwet, geldt evenzeer voor hem, die na de kennisgeving van het verbod in de Staatscourant eigenaar wordt, als voor hem, die het was toen het verbod van kracht werd. Wie hierna geen overgang wil zien, zal minstens de vraag moeten beantwoorden, waarom de nieuwe verkrijger geen recht op schadeloosstelling heeft. De opvatting, dat de nieuwe eigenaar een door het bouwverbod beperkt recht van eigendom heeft verworven, m.a.w. dat met de eigendom ook de plicht om het verbod in acht te nemen is overgegaan, lijkt een volkomen rationele verklaring. De dagelijkse levenspraktijk kan dit bevestigen: het goed ondergaat een waardevermindering, die tot uiting komt door een lagere verkoopprijs en die gecompenseerd kan worden door een schadeloosstelling aan de het eerst getroffen belanghebbende.

Ook het uitbreidingsplan bindt de rechtsopvolgers van de oorspronkelijke rechthebbenden. Enerzijds brengt dat mede, dat na het overlijden van de reclamant toch nog op diens beroep tegen goedkeuring van het plan moet worden beslist [48], anderzijds, dat ook een tussentijdse verkrijger bij een latere herziening van het plan niet met grond bezwaren zal kunnen maken tegen onderdelen, die uit het vroegere plan ongewijzigd zijn overgenomen [49].

Naar de uitdrukkelijke bepaling van art. 6 Belemmeringswet privaatrecht zijn de krachtens die wet gegeven bevelen om de aanleg en de instandhouding van een bepaald werk te gedogen, mede voor de volgende rechthebbenden van kracht.

Nu kan men aanvoeren, dat de gegeven voorbeelden betrekking hebben op beschikkingen, die niet tot een bepaald persoon gericht worden, maar „erga omnes", althans tot alle belanghebbenden, tegenwoordige en toekomstige, gericht zijn.

Daarom lijkt het goed hier nog een ander type beschikkingen te behandelen, waarvan vaststaat, dat ze aan een bepaald persoon zijn geadresseerd, en waarvan toch moet worden aangenomen, dat ze mede de opvolgers binden van hen, die „qualitate qua" de beschikking tot zich gericht zagen.

Een „bijzonder" bevel, als bedoeld in artikel 3 van de wet van 10 juli 1952, Stb. nr. 407 (S. en J. editie nr. 120), om een goed, roerend of onroerend, lichamelijk of onlichamelijk, niet te gebruiken of te verwerken, of daaraan geen veranderingen aan te brengen, welk bevel wordt bekend gemaakt door afgifte van het bevelschrift aan de rechthebbende, is mede van kracht voor de volgende rechthebbenden. Door een soort kettingreactie, nl. door de verplichting voor de rechthebbende van het bevel aan zijn rechtsopvolger kennis te geven, wil de wet verzekeren, dat de rechtsopvolger zich niet op onbekendheid met het bevel kan beroepen (art. 2, leden 4 en 5).

Dat de vordering van enig goed in gebruik krachtens het Algemeen vorderingsbesluit 1940 een einde neemt door eigendomsovergang is nimmer beweerd, ook al houdt het besluit niet, gelijk de Inundatiewet,

de bepaling in, dat het goed ter beschikking van de rechthebbende wordt gesteld, zodra het gebruik niet meer nodig is.

De H.R. heeft onlangs beslist, dat een vordering van woonruimte krachtens de Woonruimtewet 1947, gericht tot de zakelijk gerechtigde, met de overgang van dit recht geen einde neemt [50]. Uit de strekking der wet en uit artikel 20, lid 1, leidt ons hoogste rechtscollege af, dat naar de bedoeling van de wetgever de vordering in beginsel niet buiten de wil van B. en W. om een einde kan nemen. Voldoende grond om een uitzondering op dit beginsel aan te nemen in geval van verkoop en overdracht van het perceel bestaat, naar het arrest zegt, niet. De vordering blijft dus in stand en de daaruit voortspruitende *rechten en verplichtingen* gaan op de nieuwe eigenaar over. Ik kan me voorstellen, dat de Hoge Raad zijn argumenten aan de wet heeft willen ontlenen; de Adv. Gen. Langemeijer, die meende, dat men niet kon zeggen, dat het ene antwoord beter dan het andere bij de dogmatiek van ons administratief recht zou passen, zou ik in deze opvatting niet willen volgen. Zijn kritiek op het Haarlemse vonnis [51], waar dit overweegt, dat een woonruimtevordering van openbare orde is en dat haar publiekrechtelijk karakter tenietgaan van de vordering langs de weg van een privaatrechtelijke overeenkomst uitsluit, is niet onjuist. De vraag was echter, of de vordering geacht moest worden de eigenaar, tot wie de vorderingslast was gericht *persoonlijk*, dan wel de eigenaar *als zodanig* aan te gaan. Ongetwijfeld spelen bij een beslissing, of tot het vorderen van woonruimte zal worden overgegaan, de belangen van de eigenaar een grotere rol dan bij beslissingen over andersoortige vorderingen. Maar dan gaat het in den regel [52] om de belangen van de eigenaar bij mogelijk eigen gebruik van de woning. Houdt men de beide kwaliteiten (eigenaar als eigenaar en eigenaar als gebruiksgegadigde) uiteen, dan lijkt de conclusie gerechtvaardigd, dat ook deze woonruimte-vordering gericht wordt tot de eigenaar in diens hoedanigheid (zie art. 9, lid 4: hem, die krachtens zakelijk recht bevoegd is enz.) en dat zij *daarom* met de eigendomsoverdracht geen einde neemt.

De Bodemproductiebeschikking bosbouw en houtteelt legt aan de gebruiksgerechtigde (d.i. hij die krachtens zakelijk recht grond mag gebruiken) van grond, waarop na 9 december 1939 een bos of houtopstand is geveld of gerooid, de plicht op te herbebossen of te herbeplanten. Deze verplichting omvat het bebossen of beplanten van de ontblote grond of, met toestemming van de Directeur van het Staatsbosbeheer, van een gelijkwaardige oppervlakte [53]. Naar het oordeel van de H.R. bestaat de verplichting eerst, als de Directeur van het Staatsbosbeheer de termijn heeft gesteld, waarbinnen de verplichting moet zijn nagekomen [54]. Toch blijft n.m.m. bovendien een verplichting in statu nascendi bestaan, die overgaat op een eventuele nieuwe gebruiksgerechtigde. Dat dit helemaal bevredigend is, zou ik niet willen beweren. Een argeloze koper kan nu misschien na jaren ontdekken, dat hij belast is met een herbebossingsplicht [55].

B. Ik keer terug naar Fleiner: „Bei der Erteilung einer baupolizeilichen Bewilligung (Baukonsens), oder einer gewerbepolizeiliche Erlaubnis zur Errichtung einer Fabrikanlage... hat sich die Prüfung der Behörde nur auf die sachlichen Mittel des Unternehmens zu erstrecken. Der Gesuchsteller fällt deshalb lediglich als Eigentümer eines bestimmten Grundstücks oder Unternehmens in Betracht. Ingefolge dessen ist regelmäszig der von ihm erwirkte Verwaltungsakt nicht nur ihm persönlich zuerkannt, er gilt auch als den weiteren noch unbekannten Personen erteilt, die nach ihm – als privatrechtliche Sonder – oder Gesamtnachfolger – die privatrechtliche Verfügung über das Grundstück oder das Unternehmen erwerben werden" [56].

Bij Forsthoff vinden we echter de redenering, dat „mit dem Eigentumserwerb an Liegenschaften bestimmte öffentlich rechtliche Rechte und Pflichten mit übergehen"; hij spreekt in dit verband van rechten en verplichtingen, die „einen dinglichen Charakter tragen" [57].

Blijkbaar spreekt de Duitse praktijk in dergelijke gevallen wel van *publizistische Realrechte*. Ik zou die naam liever vermijden. Een spiegelbeeld van de reaallasten vormen ze zeker niet. Ik zou me liever houden aan de uitdrukking kwalitatieve rechten.

De Hinderwet van 1875 bevatte het voorschrift, dat de vergunning ten name van de verzoeker en zijn rechtverkrijgenden moest worden *gesteld* (art. 9).

Aanleiding tot de opneming van laatstgenoemde bepaling was een vraag in het voorlopig verslag, of men hier te doen had met een „persoonlijke concessie" dan wel met een vergunning voor de inrichting zelve. De Kamer zou het voor inrichtingen van grote omvang, die de vestiging van uitgestrekte gebouwen vereisten, zeer bezwarend achten, indien na het overlijden van de oorspronkelijke concessie-aanvrager het vragen ener nieuwe vergunning nodig ware.

Wanneer alleen de afkeer voor wat papieren rompslomp de Kamer tot haar opmerking mocht hebben gebracht, gaf ze blijk van een vrees, die in onze tijd misschien méér heilzaam zou zijn geweest. Of was de volksvertegenwoordiging beducht voor de *onzekerheid*, die van het vervallen der vergunning bij overlijden van de ondernemer en de noodzaak van een nieuw verzoek het gevolg zou zijn? De Regering haastte zich te verklaren, dat het „boven twijfel" verheven was, dat de hinderwetsvergunningen „niet persoonlijk zijn en derhalve bij overgang van (lees: de onderneming) van de oorspronkelijke concessionaris op diens rechtverkrijgenden geen nieuwe vergunning vereist wordt. De wet draagt het karakter van een nijverheidspolitie-regeling, waarbij de plaats en de aard van de inrichting de beslissing moeten bepalen, niet de persoon, die de vergunning vraagt". Zo was ook het Kon. besluit van 31 januari 1824, Stbl. nr. 19, steeds opgevat. De Regering had er geen bezwaar tegen, dit uitdrukkelijk in de wet te laten uitkomen [58].

De Hinderwet van 1952 laat de vergunning van rechtswege overgaan (art. 14); rechtverkrijgenden zijn zij, die achtereenvolgens de inrichting in bedrijf houden; zij hebben het in hun hand de voorwaarden na te komen, welke ter voorkoming van gevaar, schade of hinder zijn gesteld [59].

De grote betekenis van de rechtsovergang van de vergunning ligt n.m.m. hierin, dat zij een feitelijke situatie, die op grond van de vergunning is tot stand gebracht, blijvend beschermt. De administratieve jurisprudentie neemt aan, dat een vergunning niet mag worden geweigerd of een voorwaarde gesteld ter voorkoming van hinder van ernstige aard voor gebruikers van nog niet bestaande gebouwen [60]. Anderzijds kan een eenmaal verleende vergunning niet worden ingetrokken. De vergunning kan vervallen wegens non-usus of bij „verwoesting" van de inrichting (art. 27). Ook kunnen er aan de vergunning nieuwe voorwaarden worden verbonden (art. 26). Die nieuwe voorwaarden mogen echter de bestaansmogelijkheid van een eenmaal vergund bedrijf niet in gevaar brengen, noch zodanig zijn, dat een belangrijk gedeelte van de inrichting zou moeten worden verplaatst [61].

Wie, vertrouwende op een verleende vergunning, investeringen doet, behoeft niet te vrezen, dat deze goeddeels waardeloos worden door intrekking of aanvulling van de hinderwetsvergunning. In de zekerheid, die wet en jurisprudentie te dezen willen bieden, delen door artikel 9 der Hinderwet ook de opvolgende ondernemers.

De Woningwet zegt niets over de overdraagbaarheid van een krachtens die wet verleende bouwvergunning; ze zegt overigens ook niet, wie die vergunning eigenlijk behoeft. De H.R. heeft „daargelaten of de artikelen 6 en 59 ook het oog hebben op hem, die de bouw feitelijk uitvoert" beslist, dat zij in elk geval degene betreffen, die de zakelijk gerechtigde is tot datgene, dat wordt gebouwd, *en op wiens naam de vergunning,* mede uit hoofde van de daaruit voortspruitende verplichtingen, wel *moet worden gesteld* [61a]. De vergunning wordt slechts geweigerd in de gevallen, vermeld in artikel 6. Daarbij speelt de persoon van de verzoeker geen rol.

Donner [62] en Vegting [63] nemen aan, dat de bouwvergunning op anderen kan overgaan. De Commissie-Frederiks [64] en de Staatscommissie-Van den Bergh [65] waren daarvan minder zeker. Het thans aanhangige ontwerp voor een nieuwe Woningwet houdt in, dat de bouwverordening voorschriften moet bevatten omtrent de overdraagbaarheid van de bouw- en van de woonvergunning. Het argument is, dat „de mogelijkheid van overdraagbaarheid wel is betwijfeld en dat zonder overdraagbaarheid de rechten van de belanghebbenden in het gedrang kunnen komen" [66].

Zie ik het goed, dan ontbreekt in het ontwerp van de Wet op de ruimtelijke ordening een soortgelijk voorschrift ten aanzien van de aanlegvergunning. Dit bevreemdt te meer, omdat overigens de for-

mele bepalingen omtrent bouwvergunning en aanlegvergunning veel gelijkenis vertonen. De vraag mag gesteld, of hier de rechten van belanghebbenden niet evenzeer in het gedrang kunnen komen.

De Rivierenwet eist o.m. een vergunning voor het *aanleggen,* verleggen, verzwaren of verhogen van een dijk of kade, en voor het *maken* of veranderen van een bouwwerk of getimmerte in het winterbed van een der „voorname rivieren of stromen des Rijks". Hoewel men zou kunnen menen, dat een dergelijke vergunning „uitgewerkt" en niet meer voor intrekking vatbaar is [67], zodra de vergunde werken overeenkomstig de verleende vergunning zijn uitgevoerd, is dat blijkbaar niet de opvatting van de wetgever geweest. De vergunning kan immers worden „opgezegd", indien dit op gronden, aan het openbaar rivier- of stroombelang ontleend, nodig wordt geoordeeld (art. 8). Ze kan ook worden ingetrokken, als de gestelde voorwaarden niet worden nageleefd (art. 9). Spoedeisende gevallen uitgezonderd, wordt tot intrekking niet overgegaan dan nadat aan hem, aan wie de vergunning is verleend, *of zijn rechtverkrijgenden,* alsnog een behoorlijke termijn is gelaten om aan de *hem* gestelde voorwaarden te voldoen. Beroep tegen opzegging en intrekking staat open voor hem, aan wie de vergunning is verleend, en zijn rechtverkrijgenden (art. 14). Na de opzegging of intrekking moet het gemaakte worden opgeruimd door hem, die de vergunning verwierf, of zijn rechtverkrijgenden (art. 13).

In dit geval omvat de vergunning derhalve blijkbaar mede het voor overgang vatbaar recht om te behouden, wat op grond van de vergunning werd tot stand gebracht. Formeel gaat de vergunning niet over, maar de wet schept voor de rechtverkrijgenden wel een aantal zelfstandige rechten en plichten.

De Verkeerswet tegen lintbebouwing laat zich omtrent de overgang van krachtens die wet verleende uitwegvergunningen niet uit. De praktijk is nu, dat deze vergunningen worden verleend met de nadrukkelijke opmerking: „dat de vergunning slechts van kracht is, zolang de houder daarvan eigenaar is van het onroerend goed, ten behoeve waarvan de vergunning is verleend. De rechtsopvolger in de eigendom van het onroerend goed zal zich mitsdien," aldus het vermaan, „met overlegging van de vergunning zo spoedig mogelijk tot de hoofdingenieur-directeur moeten wenden met het verzoek hem een nieuwe vergunning te verlenen" [68].

Het komt mij voor, dat deze praktijk zeer bedenkelijk is. Wie, vertrouwende op een hem verleende uitwegvergunning langs een rijksweg een huis bouwt, mag wel oppassen eigenaar van dat huis te blijven. Wordt de hem verleende vergunning op grond van het verkeersbelang ingetrokken (art. 11), dan heeft hij aanspraak op een billijke tegemoetkoming uit 's Rijks schatkist in het nadeel, dat hij lijdt (art. 9). Verkoopt hij zijn huis, dan moet de nieuwe eigenaar maar afwachten, of hij eenzelfde vergunning krijgt. Brengt het verkeersbelang mede, dat de nieuwe vergunning wordt geweigerd, dan zit de ko-

per misschien met een praktisch onbereikbaar huis, maar heeft hij géén aanspraak op tegemoetkoming. Ook hier kan overdraagbaarheid van de vergunning van nut zijn ter bescherming van de vermogensbelangen van betrokkenen [69].

Wie mijn betoog tot hier heeft gevolgd, zal hebben opgemerkt, dat ik tot dusverre geen Franse schrijver of rechtspraak vermeldde. De bekende Franse handboeken over administratief recht bieden voor ons onderwerp weinig stof [70]. Toch vond ik een uitspraak van de Conseil d'Etat, welke besliste, dat „permissions de voirie", in dit geval voor het hebben van een „poste de distribution d'essence", „étaient étroitement liées à l'exploitation du garage, dont X était propriétaire et que leur bénéfice a, par suite, été transféré au sieur Sape, qui a acheté et exploité ce garage, et qui, en absence de leur retrait régulier, pouvait legalement maintenir les installations effectuées par son prédécesseur, conformément à leur dispositions". Derhalve beslist de Conseil d'Etat „sans qu'il y ait lieu de rechercher si ces permissions ont été expressement confirmées aux requérants", dat het door de burgemeester van Marseille gegeven bevel tot wegruiming van de benzinepomp onwettig was [71].

Bij dit overzicht wil ik het laten; hierna – in paragraaf 16 – kom ik nog terug op enkele vragen rond de kwalitatieve rechten en verplichtingen.

11. Vrij overdraagbare vergunningen

De benaming kan misverstand wekken. Onder de naam „vrij overdraagbare vergunningen" wil ik de vergunningen samenvatten, die – in den regel op verzoek van de houder of van diens nabestaanden – door de overheid kunnen worden overgedragen aan een gegadigde, die behoort tot een, zij het niet geheel onbepaalde, door de wet zeer ruim omschreven groep. Juist de mogelijkheid, die overdracht te vragen, geeft aan deze vergunningen een eigen aard. Als typen van deze vergunningen komen voor beschouwing in aanmerking: de drankwetvergunning, de vervoersvergunning en de teeltvergunning. Alle drie hebben ze dit gemeen, dat ze slechts in beperkte mate verleend worden. Hierdoor èn door de mogelijkheid, overdracht te vragen, rijst bij deze vergunningen telkens de vraag naar de vermogenswaarde ervan.

A. De drankwetvergunning [72]

De opeenvolgende Drankwetten hebben voor de verkoop in het klein van sterke drank steeds de eis van een vergunning gesteld [73]. Die vergunning mag alleen op bepaalde, in die wet nauwkeurig omschreven gronden worden geweigerd. Behalve het feit, dat het voor de gemeente geldende maximum is bereikt, zijn weigeringsgronden: omstandigheden, betrekking hebbende op de persoon van de verzoeker, op zijn gezinsleden of op de lokaliteit, waarvoor de vergunning wordt gevraagd. Wie geen vergunning kan krijgen, uitsluitend op grond, dat

het maximum is bereikt, kan plaatsing verzoeken op een lijst van de kandidaat-vergunninghouders. Komt later een vergunning beschikbaar, dan hebben de ingeschrevenen op die lijst, *in volgorde van de inschrijving*, voorrang bij het verkrijgen van de vergunning.

De vergunning geldt in beginsel uitsluitend voor de persoon van de vergunninghouder (art. 27). Dit persoonlijke karakter van de vergunning belet niet, dat na het overlijden van de vergunninghouder de weduwe of de „rechtverkrijgenden" zonder nadere vergunning het bedrijf nog enige tijd kunnen voortzetten (art. 27, lid 2), een voorbeeld van wat we hiervóór aanpassingsovergang noemden.

Verder kan de vergunning worden overgeschreven (door b. en w., resp. Gedeputeerde Staten):

a) na het overlijden van vergunninghouder op de overlevende echtgenoot of een der kinderen (waarbij de wet de rangorde aanwijst, als méér rechthebbenden het verzoek doen); deze overschrijving kan slechts eenmaal plaats vinden;
b) op een persoon, die de vergunning zal exploiteren in een zgn. verkeersinrichting, dat is een voor het maatschappelijk verkeer ter plaatse belangrijke inrichting, waar drankverkoop bijzaak is, maar een vergunning bezwaarlijk kan worden gemist;
c) op naam van een sociëteit (art. 29).

Naast deze formele overgang kent de wet materiële overgang door de zgn. *opkopersvergunningen*. Doordat bij de invoering van de eerste Drankwet (1881) krachtens een overgangsbepaling vrijwel alle gelegenheden, waar toen sterke drank werd verkocht, voor een vergunning in aanmerking kwamen, was in veel gemeenten het maximum ruim overschreden. Niettemin kon sedert 1904 in die gemeenten een nieuwe vergunning worden verleend, indien twee vergunninghouders verklaarden afstand te doen van hun vergunning (art. 8, lid 2). Door deze bepaling heeft de wetgever zelf de „handel" in vergunningen uitgelokt [74]. De Hoge Raad heeft, naar aanleiding van deze regeling, beslist, dat de geldsom die een failliet bedingt voor de afstand van het vergunningsrecht, in het faillissement valt [75]. De Kroon daarentegen was van oordeel, dat de curator niet bevoegd was in de plaats van de failliet de afstandsverklaring te ondertekenen [76]. Daartegen zou zich het persoonlijk karakter van de vergunning verzetten. De administratieve praktijk heeft zich, voor zover mij bekend, hiernaar gericht.

Ook de mogelijkheid om overschrijving van de vergunning op naam van een ander te vragen, die het bedrijf zal uitoefenen in een verkeersinrichting, biedt gelegenheid aan de vergunninghouder voor zijn medewerking een vergoeding te bedingen. De wet „kent" de achter het verzoek om overschrijving liggende overeenkomst echter niet [76a]. Dat betekent met name, dat de wet zich niet inlaat met verbreking van die overeenkomst.

De regeling, die artikel 29 geeft voor de overschrijving van de vergunning op de weduwe of een der kinderen, is evenmin geheel be-

vredigend. Doordat de wet teveel heeft willen regelen, met name bepaalt dat van de kinderen „de oudste verzoeker in leeftijd" voorgaat, kan het licht voorkomen, dat een jonger kind, dat redelijkerwijze meer aanspraak op de vergunning kan hebben, b.v. omdat het de vergunninghouder in het bedrijf behulpzaam is geweest, de vergunning niet op zijn naam kan krijgen.

De Drankwetten zijn met name berucht geworden doordat zich – niet alleen praeter legem, maar zelfs contra legem – twee instellingen ontwikkeld hebben, die beogen de vergunning tot object van vermogenshandelingen te maken: de verpachtingscontracten en de bindingscontracten. Het bestek van dit preadvies laat niet toe beide uitvoerig te behandelen.

Verpachting komt hierop neer, dat een vergunninghouder zijn naam en vergunning – tegen vergoeding – beschikbaar stelt aan de exploitant van een zonder vergunning werkend bedrijf om te dienen als camouflage voor de ongeoorloofde bedrijfsuitoefening van deze laatste. Ongeoorloofd, want de werkelijke exploitant handelt zonder de „vereiste" vergunning [77]. De verpachting heeft tot allerlei misstanden geleid; op civielrechtelijk gebied tot knevelarij, doordat de verpachtingscontracten, zij het niet altijd op gelijke gronden, onwettig werden geacht [78]. Daardoor werd niet meer de binding van het contract gevoeld, maar gold eerder het recht van de sterkste (meest de verpachter). Uit een oogpunt van handhaving van de Drankwet is de verpachting bedenkelijk omdat de waarborgen komen te ontbreken, die de wetgever door het stellen van persoonlijkheidseisen voor de vergunninghouder heeft trachten te verkrijgen.

Hoewel enkele malen getracht is de verpachting – mits ze onder goedkeuring van b. en w. zou geschieden – te legaliseren, heeft de Kamer daarvan niet willen weten. Sedert 1931 levert het feit, dat een vergunning verpacht is, grond op tot intrekking van de vergunning [79]. Veel effect heeft die bepaling niet gehad, eensdeels omdat betrokkenen door schijncontracten hun met de wet strijdig opzet plegen te camoufleren; anderdeels doordat de colleges van Gedep. Staten blijkbaar niet snel geneigd zijn aan te nemen, dat gegrond vermoeden bestaat, dat de verkoop van dranken krachtens de vergunning „niet op naam en voor rekening" van de vergunninghouder plaats vindt.

De bindingscontracten zijn min of meer de tegenvoeters van de verpachtingsovereenkomsten. Zij komen hierop neer, dat een vergunninghouder zich verbindt met de vergunning datgene te doen, wat de wederpartij van hem verlangt. Die wederpartij (meest een brouwerij of distilleerderij) kan aldus vorderen, dat de vergunninghouder de vergunning naar een bepaald perceel laat overbrengen, van de vergunning afstand doet, enz. Aan de bindingscontracten zijn meestal andere overeenkomsten (kredietverstrekking; betaling van een periodieke uitkering) gekoppeld [80].

De moeilijkheden rond de Drankwet zijn met name hieraan toe te

schrijven, dat de wet volkomen het feit voorbij ziet, dat een bestaand vergunningsbedrijf, na het wegvallen der vergunning, nu eenmaal voor haar voorzetting op een vergunning is aangewezen. Hetzij een vergunninghouder zich uit zaken wil terugtrekken, hetzij hij overlijdt, hetzij zijn bedrijf bij faillissement wordt verkocht, de nieuwe ondernemer zal steeds een vergunning behoeven. Anderzijds kan het lijststelsel en het te strakke systeem van overschrijving op weduwe en kinderen er toe leiden, dat de vergunning op naam komt van iemand, die toch geen vergunningsbedrijf wil uitoefenen. Dat beide groepen elkaar „van dienst" trachten te zijn – niet uit altruïsme, maar op economische basis – lijkt volkomen rationeel. De Drankwet bewijst, dat de wetgever de gebiedende kracht van de economische wetten niet moet onderschatten.

B. Vervoersvergunningen

De eerste bemoeiingen van de wetgever met het autobusvervoer dateren van 1926. Bij de wet van 30 juli 1926, Stb. nr. 250, werd in de Wet betreffende de openbare middelen van vervoer van 1880, die uitdrukkelijk uitsprak dat tot het in werking brengen van een openbaar middel tot vervoer van personen en goederen geen voorafgaande vergunning wordt gevorderd, een uitzondering gemaakt voor de gevallen, dat vervoer van personen met autobussen zou geschieden. Gedeputeerde Staten werden aangewezen om te beschikken op aanvragen om vergunning tot het in werking brengen van autobusdiensten in hun provincie. Artikel 4 van de gewijzigde wet [81] bepaalde, dat de formele voorschriften ten aanzien van de verlening der vergunning overeenkomstige toepassing zouden vinden bij wijziging, intrekking en overdracht van de vergunning.

De aandrang tot deze wetswijziging was uitgegaan van de bonafide autobusondernemers zelf, die ondervonden hadden, dat de ongebreidelde concurrentie tot wanorde, de uitvoering van diensten met slecht materiaal, voortgaand prijsbederf, schade aan een rationele vervoersvoorziening, leidde.

Ook de ondernemers van andere soorten van openbaar vervoer, met name spoor- en tramwegen, beklaagden zich over de activiteiten van hun nieuwe concurrenten. Het inzicht begon te rijpen, dat het algemeen belang een coördinatie van het openbaar vervoer nodig maakte; alleen dan zou kunnen worden bereikt, dat overal in den lande behoorlijke middelen van openbaar vervoer, die hun diensten voor een economisch aanvaardbare prijs zouden kunnen verlenen, beschikbaar zouden blijven.

Het is hier niet de plaats om de moeilijkheden te schetsen, die bij de uitvoering van de gewijzigde wet betreffende openbare middelen van vervoer rezen [82]. De overtuiging, dat het gehele vervoerwezen als een eenheid moest worden gezien, won steeds meer veld. Om de consequenties van die overtuiging te effectueren, met name om de

geconcessioneerde ondernemingen te beschermen tegen de onttrekking van vervoer door „wilde" autobusdiensten en door het uitvoeren van gezelschapsvervoer met autobussen, werd de Kroon bij de zgn. Bezuinigingswet gemachtigd bij a.m.v.b., zo nodig met afwijking van wettelijke bepalingen, zodanige regelen te treffen als in het belang van een doeltreffende ordening van het verkeer wenselijk werd geacht. Van deze machtiging is gebruik gemaakt bij Kon. besluit van 12 januari 1937, Stb. nr. 562, tot vaststelling van het Reglement autovervoer personen. Dit reglement, dat in korte tijd een treurige vermaardheid verwierf, is later vervangen door een tweede R.A.P., dat op zijn beurt heeft moeten plaats maken voor de Wet autovervoer personen (wet van 24 juni 1939, Stb. nr. 527). Deze wet, die de vervoerseconomie en de duurzaamheid der vervoersvoorziening wil bevorderen, kent naast elkaar vergunningen voor de uitoefening van autobusdiensten, voor de uitvoering van groepsvervoer, van toerwagenritten en van ongeregeld vervoer (alles met autobussen) en voor het vervoer van personen met huurauto's tegen vergoeding als bedrijf [83]. Vergunningen worden alleen geweigerd, als aan de voorgenomen vervoersvoorziening geen behoefte blijkt te bestaan, m.a.w. wanneer het verlenen van de vergunning zou leiden tot verstoring van een redelijke en duurzame voorziening in de vervoersbehoeften.

De gedachte, dat een vergunning voor de exploitatie van een autobusdienst voor de betrokkenen een „recht" oplevert, heeft bij de uitvoering van de opeenvolgende wettelijke regelingen steeds een rol gespeeld. Niet alleen maakte de wet van 1926 formele overdracht van de vergunning mogelijk, de jurisprudentie betrok bij de beoordeling van verzoeken om vergunning tot het in-werking-brengen van een autobusdienst ook de vraag, of de aangevraagde vergunning in feite betrekking had op voortzetting van een bestaande dienst. In de beslissingen, die de Kroon in administratief beroep over verzoeken om overdracht van een vergunning gaf, treffen we herhaaldelijk de overweging „dat een verzoek om overdracht niet behoort te worden geweigerd, tenzij bijzondere redenen, in het bijzonder zodanige, welke zijn ontleend aan de geschiktheid van degeen, aan wie de vergunning wordt overgedragen, zich daartegen verzetten"[84]. Toen de weduwe van een overleden vergunninghouder een verzoek om vergunning tot het in-werking-brengen van een autobusdienst deed, werden de daartegen ingebrachte bezwaren afgewezen met de overweging, dat het in casu geen nieuwe dienst betrof, maar slechts het voortzetten van een bestaande dienst; omdat het „in wezen" naar de opvatting van de Kroon de overdracht van een vergunning betrof, beperkte Zij Haar onderzoek tot de punten, rakende de geschiktheid van de weduwe [85]. Hier had géén formele overdracht van de vergunning plaats, maar werd wel materiële overgang van een recht op vergunning aangenomen.

De uitvoering van het R.A.P. en van de W.A.P. is in hoofdzaak in handen gelegd van een buiten de ambtelijke hiërarchie staand orgaan,

de Commissie vergunningen personenvervoer (C.V.P.); van de meeste harer beslissingen bestaat beroep op de Kroon.

Toen de commissie in 1937 haar taak aanving waren er ruim 400 autobusondernemers bij deze tak van vervoer betrokken. Het stond reeds aanstonds vast, dat dit aantal voor een rationele vervoersvoorziening veel te groot was en dat met name zou moeten worden gestreefd naar vorming van een aantal streekvervoersondernemingen [86].

Om tot vermindering van het aantal autobusvergunningen te komen, stonden verschillende wegen open. De Commissie had zelf een plan kunnen opstellen, waarbij een aantal concessiegebieden zou worden omlijnd, en dan door intrekking van de bestaande vergunningen of door weigering van verlenging haar plan kunnen effectueren. De wet verschaft de commissie de daartoe nodige bevoegdheden.

Door gebruik te maken van de mogelijkheid van overdracht van vergunningen heeft de commissie bij haar arbeid mede kunnen steunen op de concentratie-tendensen, die in de bedrijfstak zelf tot ontwikkeling kwamen. Die tendens tekende zich reeds vóór de laatste wereldoorlog af. Tussen 15 februari 1937 en 10 mei 1940 verminderde het aantal autobusvergunningen van 408 tot 286; daarna tot 122 op 31 december 1945. In veruit de meeste gevallen kon die vermindering worden bereikt door overdracht van vergunningen. Aan de vraag of alle overdrachten tijdens de bezetting wel geheel vrijwillig zijn geweest, moet hier worden voorbijgegaan; na de bevrijding zijn wel klachten geuit over op de vergunninghouders uitgeoefende dwang. Niettemin staat, naar mijn overtuiging, vast, dat het gevolgde stelsel in beginsel veel aantrekkelijkheden had.

Voor de ondernemers was het aantrekkelijk, omdat het de vergunninghouders de gelegenheid verschafte tegelijk te onderhandelen over de overname van hun materieel, over de deelneming in de „overnemende" onderneming, over de positie van hun personeel enz. Wel had art. 20 van de W.A.P. in 1939 een a.m.v.b. in het vooruitzicht gesteld, waarbij voorschriften zouden worden gegeven omtrent toekenning van een schadevergoeding ten laste van 's Rijks kas aan de houder van een ingetrokken of gewijzigde vergunning, maar deze regeling is nimmer tot stand gekomen. Voor het geval van niet-verlenging van de vergunning ontbrak daarvoor zelfs een wettelijke grondslag. Als overdracht van de vergunning werd gevraagd, derhalve wanneer de vergunninghouder er blijk van gaf op behoud van de vergunning geen prijs te stellen, behoefde de overheid een vraag om schadevergoeding niet af te wachten. Afgezien van het voordeel, dat hierin voor de openbare kas kon zijn gelegen, lijkt het met het fundamenteel beginsel van ons recht, dat ieder daartoe bekwaam persoon zelf voor zijn eigen vermogensbelangen moet kunnen opkomen, het meest in overeenstemming, dat de autobusondernemer, die zijn vergunning wilde overdragen, zelf trachtte zich door zijn opvolger te laten schadeloosstellen.

De wetswijziging van 1949 heeft de gedachte, dat de schadeloosstelling door de opvolgende concessionaris moet worden gedragen, uitgewerkt ook voor de gevallen van niet-verlenging, wijziging en intrekking van de vergunning (zie artt. 15 en 20). Bij een overgang van rechten uit de vergunning op derden tegen de wil van de houder der vergunning bestaat aanspraak op schadeloosstelling. Na de bevrijding heeft de positie van een groep autobusondernemers, die tijdens de bezetting tegen hun wil hun vergunning hadden verloren, sterk de aandacht gehad. Wanneer zij destijds geen schadevergoeding voor het definitief verlies van hun vergunning hebben aanvaard, genieten zij thans enige prioriteit bij het verkrijgen van een nieuwe vergunning. Die prioriteit mag er echter niet toe leiden, dat een beslissing wordt genomen, welke leidt tot schade aan een economische en duurzame vervoersvoorziening. De jurisprudentie tracht deze mensen dan alsnog te helpen, door de nieuwe concessionaris de voorwaarde te laten aanvaarden, dat hij zijn voor-oorlogse voorganger zal schadeloosstellen [87].

Stellinga heeft, de rechtskracht van de autobusvergunning besprekende, die vergunning een „zeer onzeker bezit" genoemd [88]. Formeel mag hij gelijk hebben, in werkelijkheid heeft het bezit van de vergunning een zekere waarde, omdat bij verlies van de vergunning buiten de schuld van de houder, de in de vergunning belichaamde vermogenswaarde ten behoeve van die houder gerealiseerd kan worden. Bij formele overdracht kan de houder zelf voor zijn belangen waken. Bij uitsluitend materiële overgang zal de C.V.P. dit moeten doen.

De overdracht kan volgens een vereenvoudigde procedure geschieden indien door de overdracht het karakter van de vergunning niet aanmerkelijk wordt gewijzigd (art. 16 W.A.P.). De richtlijnen voor de C.V.P. zijn dan niet van toepassing (K.B. 23 aug. 1950, Stb. K 373, sub II-A-8). Wannéér aangenomen moet worden, dat dit geval zich voordoet, is uiteraard moeilijk aan te geven; uit een Kon. besluit van 13 mei 1957 is af te leiden, dat overdracht van een vergunning van een particuliere ondernemer aan een gemeente op zichzelf geen aanmerkelijke wijziging in het karakter van de vergunning geacht wordt te brengen [89]. De „opdeling" van een streekvervoersvergunning in een aantal afzonderlijke trajectvergunningen dient m.i. wel als een aanmerkelijke wijziging te worden beschouwd.

Na alles, wat over de autobusvergunningen is gezegd, kan ik over de overige, in de W.A.P. geregelde vergunningen kort zijn. Aan de toerwagenvergunningen wil ik echter nog enkele opmerkingen wijden.

Bij het verlenen van vergunningen voor het uitoefenen van toerwagenritten en van ongeregeld vervoer na 1945 is aansluiting gezocht bij de toestand van voor 1940. Aan nieuwe aanvragers zijn vergunningen slechts verleend op grond van bijzondere omstandigheden. Als zodanig is ook de omstandigheid aangemerkt, dat een vóór-oorlogse vergunninghouder ten behoeve van een ander afstand had gedaan van zijn aanspraken op verkrijging van een nieuwe vergunning [90].

De verleende toerwagenvergunning kan worden overgedragen; bij herhaling heeft de Kroon beslist, dat – omdat door de overdracht geen verandering pleegt te worden gebracht in het totale aantal vergunningen, noch in het aantal voor het uitvoeren van toerwagenritten en ongeregeld vervoer toegelaten voertuigen – de overdracht slechts behoort te worden geweigerd, wanneer door de overdracht de bestaande vervoersverhoudingen ernstig zouden worden verstoord [91]. Daarbij bedenke men, dat een toerwagenvergunning niet plaats-gebonden is; hoewel bij verlening van een vergunning pleegt te worden nagegaan, of in de vestigingsplaats van de aanvrager behoefte bestaat aan uitbreiding van het aantal toerwagenbedrijven, kan de vergunninghouder zijn bedrijf vrij naar elders overbrengen. De kans, dat dit realiter zal geschieden is uiteraard bij overdracht van een vergunning veel groter. De Kroon oordeelde echter, dat een verzoek om overdracht van een vergunning, die in wezen de strekking had een toerwagenbedrijf in een andere plaats en onder een andere naam voort te zetten, niet als een verzoek om een materiële overdracht was aan te merken en daarom moest worden toegestaan [92]. Geen gevaar voor verstoring van de vervoersverhoudingen achtte de Kroon aanwezig, toen bij de behandeling van een verzoek om overdracht bleek, dat in de vestigingsplaats van de verkrijgende onderneming geen ander toerwagenbedrijf was gevestigd en de vergunning slechts over een afstand van 19 km zou worden verplaatst [93].

Van de in 1935 verleende machtiging om regelen te geven in het belang van een doeltreffende ordening van het goederenvervoer, heeft de Kroon geen gebruik gemaakt. Kort na het uitbreken van de oorlog heeft de Secretaris-Generaal van het Departement van Waterstaat een vergunningsstelsel ingevoerd voor het vervoer van goederen langs de weg „in eigen vervoer" en „ten behoeve van derden" [94]. Deze bezettingsregelingen zijn gehandhaafd tot op 15 februari 1954 de Wet autovervoer goederen in werking trad.

De doelstellingen van deze wet zijn mutatis mutandis dezelfde als die van de W.A.P.; ook naar stelsel en opbouw is er grote overeenstemming tussen beide wetten. De W.A.G. onderscheidt vrachtautodiensten, afhaal- en besteldiensten, ongeregeld vervoer en eigen vervoer. Voor dit laatste is geen vergunning, wel echter registratie vereist.

Hoewel het Derde Uitvoeringsbesluit daarvan niet repte, werd bij het verlenen van vergunningen krachtens dat besluit, althans na de oorlog, uitgegaan van de vervoerscapaciteit van de betrokken ondernemingen op 1 augustus 1939. Uitbreiding daarvan werd in het algemeen slechts toegestaan, wanneer en in de mate, waarin, het „recht" op een bepaalde capaciteit van een andere onderneming werd overgenomen.

Ook de W.A.G. bouwt op deze grondslag voort; vooreerst door het bepaalde in artikel 63. Verder in de Richtlijnen voor de Commissie vergunningen goederenvervoer (Kon. Besluit van 30 jan. 1954, Stb.

24). Kennelijk heeft, ook in deze sector van het ordeningsrecht, de gedachte wortel geschoten, dat een verleende vergunning een overdraagbaar recht oplevert. De tot dusverre gepubliceerde jurisprudentie biedt evenwel weinig aanknopingspunten voor ons onderwerp.

C. Teeltvergunningen

De teeltvergunningen zijn in de algemene juridische belangstelling komen te staan door het arrest van de H.R. van 27 febr. 1942, N.J. 1942, nr. 350. Hier zullen ze behandeld worden als representant van de tot het economische ordeningsrecht behorende vergunningen. De keuze is op deze vergunningen gevallen, enerzijds omdat juist ten aanzien van de teeltvergunningen een duidelijke jurisprudentie bestaat, anderzijds omdat – voor zover ik heb kunnen nagaan – ook het geschreven recht met betrekking tot deze vergunningen het meest is uitgewerkt. Bovendien was het weinig aantrekkelijk, nu de distributie van materialen en grondstoffen achter ons ligt, een samenvatting te geven van wat tien jaren distributie-regelingen voor ons onderwerp zouden kunnen opleveren. En wat het deviezenrecht betreft: dit is voor een outsider zo moeilijk toegankelijk, dat ik er van heb moeten afzien, daarover te schrijven. Voor zover bij de toepassing van de verschillende tot dit terrein behorende regelingen van overgang van rechten sprake was, ging het blijkbaar meestal om materiële overgang.

De geschiedenis van het teeltrecht te beschrijven zou mijn bestek te buiten gaan. Formeel is de teeltvergunning een ontheffing van het verbod, bepaalde gewassen te telen. Die verboden vonden aanvankelijk hun wettelijke grondslag in de Landbouwcrisiswet 1933, later in het Organisatiebesluit voedselvoorziening 1941; thans zullen ze – voor zover dat nog niet is geschied – een nieuwe grondslag kunnen vinden in de instellingswetten der verschillende productschappen.

Niet iedereen kan een teeltvergunning op zijn naam hebben. Daartoe moest men onder de werking van de Landbouwcrisiswet 1933 georganiseerd zijn bij de betreffende crisis-centrale; thans is het nodig, dat men door het productschap (voor Siergewassen, voor Groenten en Fruit enz.) als bedrijfsgenoot is „erkend". Deze erkenning wordt verleend, als de betrokkene voldoet aan bij de onderscheidene erkenningsreglementen gestelde eisen van theoretische en praktische vakbekwaamheid en kredietwaardigheid [95]. De erkenning is niet overdraagbaar [96].

Een jonge kweker is met een erkenning alleen niet gebaat. Daarom is de practijk deze, dat een jonge kweker, die een nieuw bedrijf wil vestigen, zgn. „nieuw" teeltrecht krijgt voor een beperkte oppervlakte. Dit nieuw teeltrecht kan niet worden overgeschreven op naam van derden, tenzij op naam van een vennootschap onder firma of een commanditaire vennootschap, waartoe de belanghebbende als werkend vennoot toetreedt (art. 2 Besluit verstrekking teeltrecht bloemkwekerij). Aan deze regel wordt streng de hand gehouden [97].

Ik heb niet de indruk, dat bij de invoering van de verschillende teeltregelingen in de dertiger jaren duidelijk voor ogen heeft gestaan, dat met de invoering van overdraagbare teeltvergunningen een nieuw vermogensrecht werd geschapen. Insiders in de bloembollencultuur hebben mij medegedeeld, dat de behoefte aan de overdraagbaarheid vooral bestond, omdat de vergunningen aanvankelijk werden verstrekt op basis van de beteelde oppervlakten vóór de sanering; omdat bij de teelt vruchtwisseling nodig was, moesten de kwekers onderling tot „ruil" van teeltrecht komen. Dáártoe is aanvankelijk de mogelijkheid overschrijving aan te vragen in de betreffende regelingen opgenomen. Pas later is men tot een echte handel in teeltrecht gekomen. Die in bloembollenteeltrecht is nog altijd zeer levendig [98].

Voor andere teelten schijnt die handel minder druk te zijn. Zo is mij medegedeeld, dat teeltrecht voor tuinbouwprodukten vrijwel geen waarde heeft. Mijn zegsman, een der provinciale voedselcommissarissen, schreef dat hieraan toe, dat meer teeltrecht voor tuinprodukten is uitgegeven dan werkelijk wordt benut.

Reeds in 1937 heeft de Alkmaarse notaris C. J. de Lange bepleit, dat het bloembollenteeltrecht min of meer met de grond verbonden zou worden. Dit zou nodig zijn in het belang van het hypothecair krediet op grond, bestemd voor bloembollencultuur [99]. Deze ontwikkeling heeft het „recht betreffende het teeltrecht" echter niet genomen [100].

Wel staat sedert het arrest van 27 febr. 1942, N.J. nr. 350, vast, dat het teeltrecht een vermogensrecht is. De H.R. motiveert zijn beslissing door te overwegen, dat het teeltrecht de vergunninghouder in staat stelt het bedrijf van bloemkweker uit te oefenen en zich daarmede inkomsten te verschaffen. Bovendien kan de vergunninghouder, door gebruik te maken van de in de betreffende regelingen geschapen mogelijkheden overschrijving van de vergunning op een andere houder te vragen, „het teeltrecht in een geldsbedrag omzetten." Hiernaast werd het onverschillig geacht, dat vererving van het teeltrecht uitgesloten, althans binnen uiterst geringe grenzen teruggebracht was. De H.R. was verder van oordeel, dat in geval van faillissement van de vergunninghouder de curator uit krachte van het hem toekomende beheer en de beschikking over het vermogen van de failliet de aanvrage tot overschrijving van het recht op een derde zou kunnen doen en dienaangaande overeenkomsten met derden kon treffen. De hypotheekhouder had op het teeltrecht geen zakelijk verhaalsrecht omdat dat recht niet behoorde tot de grond met wat daarop is gebouwd of gegroeid [101].

De tegenwoordige regelingen hebben zich geheel aan de consequenties van dit arrest aangepast. Zo bepaalt de Tuinbouwteeltverordening 1949 (Alg. Bepalingen), dat in geval van faillissement uitsluitend de curator het verzoek om overschrijving kan doen. Verder omschrijft zij, wie na het overlijden van de bedrijfsgenoot het verzoek kan doen (legatarissen, gezamenlijke erfgenamen c.q. erfgenaam, aan wie teeltrecht bij scheiding en deling is toegewezen). De verordening voorziet zelfs in

de mogelijkheid van reële executie van een vonnis, waarbij de teeltrechthouder veroordeeld is tot het indienen van een aanvrage tot overschrijving van teeltrecht.

12. Geldvorderingen.

Ten aanzien van de op geld luidende vorderingen jegens de overheid, berustende op een publiekrechtelijke regeling, gaat men er in het algemeen van uit, dat deze *in beginsel* vatbaar zijn voor overdracht. De verklaring, die daarvan gegeven pleegt te worden, is niet steeds dezelfde.

Jellinek gaat er van uit, dat publiekrechtelijke aanspraken in civielrechtelijke kunnen veranderen: „So ist z.B. der Staatliche Anspruch auf Zahlung der rechtskräftig erkannten Geldstrafe gegen den Erben des Verurteilten nur als privatrechtlicher Anspruch auf zu fassen . . . Ebenso der Anspruch von Erben eines Beamten aus dem Dienstverhältnisse, da öffentliches Recht nicht gegenstand des Erbrechts ist" [102].

Voor Fleiner ligt de verklaring hierin, dat dergelijke aanspraken tot het vermogen van de belanghebbende behoren: „Denn entscheidend für den Begriff des Vermögens ist allein der Geldwert des Rechtes; belanglos dagegen ist der Ursprung des einzelnen Rechtes, d.h. der Umstand, ob es vom Privatrecht oder aber vom öffentlichen Recht begründet wurde. Als Vermögensbestandteil wird daher auch ein öffentliches Rechtsverhältnis der Rechtnachfolge zugänglich" [103].

Donner [104] sluit zich hierbij aan.

Forsthoff constateert alleen, dat de „rein vermögensrechtlichen Ansprüche öffentlichen Rechts, wie Abgabenforderungen der Verwaltung oder Erstattungsansprüche der Einzelnen" een belangrijke uitzondering vormen op het grondbeginsel der niet-overgankelijkheid [105].

Vegting heeft vooral aandacht voor de beperkingen, die aan de bevoegdheid tot overdracht zijn gesteld [106].

Ook mij komt het voor, dat inderdaad als beginsel moet worden aangenomen, dat geldelijke vorderingen op en zodanige schulden jegens een overheidsorgaan, ook wanneer zij in het publiekrecht hun grondslag vinden, vererven en overigens vatbaar zijn voor overdracht op dezelfde wijzen als privaatrechtelijke vorderingen en schulden. Uitdrukkelijk bepaald is dit niet, maar verschillende bepalingen – b.v. uit het belastingrecht – zouden zinloos zijn, wanneer de belastingschuld niet met het overlijden van de belastingschuldige op diens erfgenamen zou overgaan [107]. Bij de verklaring, die Fleiner en Donner hiervan geven, zou ik mij willen aansluiten.

Met name voor wat de vorderingen op de overheid betreft, is de mogelijkheid van overdracht (cessie, in-pand-geving) vaak beperkt of uitgesloten. Dit geschiedt volgens Vegting ter bescherming van de gerechtigde.

Zonder deze opvatting te willen bestrijden, zou ik menen, dat het

mogelijk is, nader aan te geven, wanneer de wetgever die bescherming heeft nodig geacht. Dit is met name het geval, wanneer de wetgever rechten in het leven riep op regelde of periodieke uitkeringen, die naast of in de plaats van het arbeidsloon zouden komen. Een vervreemdingsverbod, tevens onvatbaarverklaring voor verpanding, belening en beslag, vinden we dan ook in de Ongevallenwet (art. 78), Ziektewet (art. 60), Kinderbijslagwet (art. 31), Werkloosheidswet (art. 24) en Algemene Ouderdomswet (art. 21). Deze bepalingen, waarvan de opsomming niet volledig is, hoewel onderling in de details afwijkend, lijken alle gemodelleerd naar art. 1638g B.W.

Artikel 123 Ambtenarenwet 1929 onderwerpt overdracht, in-pandgeving en elke andere handeling, waardoor de ambtenaar enig recht op zijn bezoldiging of pensioen toekent aan een derde, aan de goedkeuring van de Staat, of van het openbaar lichaam, dat de bezoldiging of het pensioen verschuldigd is. Die goedkeuring kan slechts met zekere beperkingen en onder voorwaarden worden verleend.

Wanneer de publiekrechtelijke aanspraken de strekking hebben vergoeding te bieden voor nadeel, veroorzaakt door rechtmatige overheidsdaden, plegen voorschriften, die de overdraagbaarheid beperken of verbieden, niet te worden gegeven. Krijgt de aanspraak een sociale strekking, dan keren die voorschriften soms in een of andere vorm terug.

Illustratief is, wat dit betreft, het verschil, dat in Frankrijk valt aan te wijzen tussen de oorlogsschaderegeling van 1919 en die van 1945. De eerste was gebaseerd op de gedachte, dat de getroffenen, als uitdrukking van een solidarité nationale, recht hadden op een integrale schadevergoeding. Ter verklaring van dit recht gebruikt Waline het beeld van de averij grosse [108].

In 1945 kon Frankrijk het zich óók niet veroorloven, een integrale schadevergoeding uit te keren. „Il est à retenir, que le legislateur ne reconnaît nullement un droit du sinistré à réparation, tout au moins intégrale, mais lui accorde seulement une aide pour faciliter la reconstruction parce que celle-ci est d'intérêt public."

Terwijl nu het recht op schadevergoeding in 1919 aan derden kon worden overgedragen, werd – als consequentie van het in 1945 gestelde doel – in dit jaar het recht op schadevergoeding, waar het bestond, verbonden geacht met het onroerend goed, waarop het betrekking had. Daarvan gescheiden kon het niet worden overgedragen.

Onze Nederlandse Wet op de materiële oorlogsschaden, die een compromis vormt tussen de voorstanders van het recht op integrale vergoeding en de verdedigers van de leer, dat de gemeenschap hier slechts in het algemeen belang hulp had te bieden [109], zegt, dat vervreemding of verpanding van een schadeloosstelling (sc. wegens onteigening) of van een bijdrage geen gevolg heeft, zolang daarop niet is verkregen de verklaring van een of meer Ministers, dat daartegen uit een oogpunt van herstel of wederopbouw geen bezwaar bestaat (art. 94).

In beginsel bestaat hier dus wel vrijheid van overdracht. De verklaring van geen bezwaar dient niet om de belanghebbende te beschermen – althans niet in de eerste plaats – maar om de belangen van de wederopbouw veilig te stellen. De bepaling is b.v. gehanteerd om het zgn. overbrengen van herbouwplichten naar een andere gemeente tegen te gaan.

Sommige faciliteiten met een uitgesproken „sociale" strekking zijn uitdrukkelijk voor vervreemding of verpanding onvatbaar verklaard (zie b.v. art. 94, leden 9 en 10). Het is overigens niet doenlijk, binnen het bestek van dit preadvies nader op dit onderwerp in te gaan [110].

Kwalitatieve vorderingsrechten worden door het administratieve recht slechts sporadisch gevormd. Een voorbeeld daarvan bieden de zgn. Financieringsregelingen woningbouw 1947 en 1948. Krachtens deze regelingen, die voor nieuwe gevallen niet meer worden toegepast, werden voor tien jaren jaarlijkse bijdragen verleend ten behoeve van de bouw van woningen door particulieren. Het recht op de bijdrage kwam toe aan de eigenaar van de opstal, waarop de bijdrage betrekking had. Overgang van het recht – hetzij aan een andere eigenaar, aan een vruchtgebruiker of aan een hypotheekhouder – werd in de regelingen voor mogelijk gehouden; zij spraken zelf alleen over de inschrijving van de nieuwe rechthebbenden in de daarvoor bestemde administratie [111].

Het Premie- en bijdragebesluit 1953 (Kon. besluit van 8 april 1953, Stb. nr. 155) kent wel jaarlijkse bijdragen, maar het recht hierop heeft een veel meer persoonlijk karakter. Het recht gaat verloren, wanneer de woning, waarvoor de bijdrage is verleend, door de rechthebbende wordt vervreemd, en eveneens, indien de woning niet door de rechthebbende of diens gezin wordt bewoond.

Vergelijking van deze beide regelingen toont opnieuw, hoe moeilijk het is, in het administratief recht algemeen geldende beginselen op te sporen. De hier aangeduide verschillen zijn wel verklaarbaar voor wie wat dieper in de strekking van beide regelingen doordringt; de eerste had ten doel in het algemeen de particuliere woningbouw te stimuleren, die door het bevriezen van de huren niet rendabel was te maken. Dit doel heeft de tweede regeling ook, maar zij wil door de jaarlijkse bijdragen in het bijzonder het „Eigen-woning"-bezit stimuleren.

13. Overgang van rechten en plichten der overheid

Aangezien administratieve rechtsbetrekkingen naar haar aard steeds rechtsbetrekkingen zijn, waaraan tenminste een overheidsorgaan deel heeft, kan aan de vraag, of vervanging van het overheidsorgaan als subject der rechtsbetrekking mogelijk is, niet worden voorbij gegaan.

Vegting merkt op, dat de wederpartij van de overheid bij de individualiteit van het gerechtigde of verplichte overheidsorgaan slechts in weinig gevallen belang zal hebben. Is het overheidsorgaan het gerechtigde subject, dan is dit belang slechts denkbaar, wanneer de prestatie

van geldelijke aard is, en de vervanging van het overheidsorgaan een wegvallen van een eventuele compensatiemogelijkheid met zich zou brengen [112]. Zijns inziens volgt hieruit, dat in deze gevallen eenzijdige vervanging van het overheidsorgaan niet toelaatbaar kan worden geacht.

Op deze wijze wordt het probleem m.i. van een verkeerde zijde aangepakt; het is nl. niet primair de vraag, of vervanging van het overheidsorgaan tegenover de „wederpartij" in de rechtsbetrekking geoorloofd is, doch veeleer, of de wettelijke regeling van de bevoegdheden der verschillende organen zich daartegen niet verzet. Het zou te ver voeren, in dit preadvies alle vragen onder ogen te willen zien, die samenhangen met vervanging van overheidsorganen door reorganisatie van de openbare dienst, door competentie-verschuivingen, door noodrecht en door delegatie. Deze vraagstukken zouden misschien voldoende stof opleveren voor een afzonderlijk preadvies.

Op één punt wil ik echter ingaan, omdat het – naar het mij voorkomt – enige verwantschap vertoont met dat van de kwalitatieve rechtsbetrekkingen.

Wanneer Vegting zegt, dat er bij samenvoeging van gemeenten of wijziging van gemeentegrenzen successie van overheidsorganen plaats vindt, is dit slechts gedeeltelijk juist. In het door hem vermelde arrest van 7 november 1935 [113] is aangenomen, dat die successie plaats vindt voor een bouwvergunning; de H.R. overwoog daarbij, dat die vergunning wordt verleend uit krachte en ter uitvoering van de Woningwet – en niet van een gemeente-verordening – alsmede, dat de vergunning, eenmaal gegeven, in het algemeen niet kan worden teruggenomen. Uit het arrest volgt allerminst, dat die successie ook zou plaats vinden, wanneer de vergunning ter uitvoering van een gemeentelijke verordening was gegeven. Dat de tegenwoordige annexatie-wetten daarin door een uitdrukkelijke wetsbepaling plegen te voorzien, is een andere kwestie [114].

Bij overdracht van beheer van wegen e.d. doet zich ongeveer dezelfde vraag voor; wanneer een weg b.v. door het Rijk aan een provincie in beheer wordt overgedragen, komt aan de vergunningen tot het hebben van voorwerpen op of in die weg, welke op grond van het Rijkswegenreglement zijn verleend, de juridische basis te ontvallen. Het provinciale wegenreglement vordert misschien in het geheel geen vergunning, al zal in de regel wel een soortgelijke vergunning op grond van het provinciale reglement vereist zijn.

De wetten, die de overbrenging van het beheer en/of onderhoud van waterstaatswerken van het Rijk naar anderen regelen, bevatten de bepaling, dat het lichaam, waaraan het beheer en/of onderhoud wordt overgedragen, te dier zake in de rechten en verplichtingen van het Rijk treedt [115].

In beide gevallen treft het, dat de wetgever er voor waakt, dat geen juridisch vacuum ontstaat. Bij grenswijziging laat hij daartoe – voor-

lopig! – de op het tijdstip van de grenswijziging geldende gemeentelijke verordeningen haar rechtskracht behouden en daarmede, naar men moet aannemen, ook de op grond van die verordeningen verleende vergunningen. Maar het bevoegde gezag van de door samenvoeging gevormde of vergrote gemeente kan die voorschriften althans wijzigen en verder alle bevoegdheden uitoefenen, die in de oude of verkleinde gemeente aan de gemeentelijke organen toekwamen. Hier heeft derhalve een werkelijke successie in bevoegdheden plaats.

Het is de vraag, of de wetten, die de beheersoverdracht regelen, tot eenzelfde resultaat voeren. Wat betekent het, dat het lichaam in de rechten en verplichtingen van het Rijk treedt? Het is niet onredelijk, dat het met de zorg voor het werk – aanvankelijk – de bestaande vergunningen en ontheffingen mede aanvaardt. Maar hoe lang moet deze toestand blijven voortduren? Moet men aannemen, dat deze vergunningen ad calendas Graecas beheerst worden door de Rijksreglementen, onder de werking waarvan zij zijn verleend? Zijn latere wijzigingen van de Rijksreglementen daarop ook toepasselijk? Moet misschien zelfs worden aangenomen, dat het lichaam verplicht is de vergunde werken overeenkomstig de gegeven vergunning toe te laten en te gedogen tot dat de bevoegde Rijksorganen bereid blijken daarin wijziging te brengen? Ik moet bekennen, dat ik deze vragen niet zou durven beantwoorden.

Zo de strekking van deze bepaling geen andere is, dan overgangsrecht te scheppen, valt ze toe te juichen. Zou zij de bedoeling hebben in zeker opzicht het gezag van het Rijk over het werk te laten voortduren, dan verdient ze zeker nadere overweging. Mijn grootste grief er tegen is, dat die strekking niet duidelijk is. Daarom eist ze naar mijn mening wijziging.

14. Enkele vragen

Het wordt tijd, de resultaten van ons onderzoek samen te vatten. We hebben een gevarieerde verzameling ontmoet van administratieve rechtsbetrekkingen, die *niet* persoonlijk waren; „persoonlijk" te begrijpen in die zin, dat de daaruit voortspruitende rechten en verplichtingen niet op andere subjecten zouden kunnen overgaan en met de dood van het subject een einde nemen. De opvatting, dat de administratieve rechtsbetrekking onoverdraagbaar is, is onjuist gebleken.

Er valt in het administratief recht echter geen regeling aan te wijzen, die in beginsel toepasselijk is voor de opvolging in alle rechten en verplichtingen, een regeling, die het vermogensrecht wel kent. De vraag, of vervanging van de subjecten van een administratieve rechtsbetrekking mogelijk is, moet voor iedere rechtsverhouding, aan de hand van de daarop toepasselijke regels, worden beantwoord. Valt een rechtsregel, die de overgang beheerst, niet aan te wijzen, dan dient te worden aangenomen, dat – formele – overgang onmogelijk is. De administratie kan dan echter nog materieel overgang bewerkstel-

ligen. Overigens behoeft de regeling, die de formele overgang beheerst, niet beslist een geschreven rechtsregel te zijn.

De omstandigheid, dat de opvolging in administratieve rechtsverhoudingen niet naar één, voor alle verhoudingen passend systeem geschiedt, brengt met zich, dat in algemene zin niet is aan te geven, op wie de rechten en verplichtingen kunnen overgaan, noch op welke wijze dit geschiedt. Hiervóór zijn slechts een aantal gevallen geëtaleerd; die uitstalling was zeker uit te breiden geweest.

Het komt voor, dat het administratieve recht voor de overgang van rechten en verplichtingen zonder meer bij het burgerlijk recht aanleunt. Dit doet b.v. artikel 27 van de Drankwet (. . . de rechtverkrijgenden kunnen het bedrijf gedurende het lopende vergunningsjaar zonder nadere vergunning voortzetten). Dit doet ook de Octrooiwet, die niet alleen het octrooi zelf, maar ook de aanspraak op het octrooi, aanmerkt als een roerende zaak. Daarmede zijn de rechten op verlening van het octrooi – dus de aanspraken op een beslissing van de Octrooiraad – in één slag vatbaar verklaard voor overdracht, verering, enz. naar een volkomen uitgewerkt systeem [116].

De Mijnwet van 1810 stempelt de mijnen tot onroerende zaken. Daardoor worden ook de rechten en verplichtingen uit mijnconcessies – in beginsel – vatbaar voor overdracht en verhuur. Kennisneming van de verschillende mijnconcessies leert echter, dat daarin beperkingen (soms een verbod) plegen te worden opgenomen omtrent ontginning van de mijn bij wijze van verpachting, verhuring of aanbesteding en omtrent de toewijzing van de concessie bij liquidatie van de concessionaris [117]. Op dit stuk „administratief recht met een sterke civielrechtelijke inslag" [118] kan hier echter niet nader worden ingegaan.

Meestal zoekt het administratiefrecht, waar het betreft de overgang van rechten en verplichtingen uit door dat recht beheerste rechtsverhoudingen, eigen wegen. Die wegen zijn niet steeds even lang of even breed. Dat is ook niet erg. Integendeel, het is op zichzelf volkomen redelijk, dat de overgang van rechten uit een vestigingsvergunning beheerst wordt door geheel andere regelen dan de overgang van rechten en verplichtingen uit een hinderwetsvergunning. En het is niet aanstonds te veroordelen, dat voor de overschrijving van een drankwetvergunning andere maatstaven gelden dan voor de overschrijving van een teeltvergunning. Wetgevers en administratieve organen zullen echter wel lering kunnen en moeten trekken uit vergelijking van moeilijkheden en mogelijkheden, die verwante formele rechtsfiguren op ander terrein opleveren.

Zo is het niet duidelijk, waarom een hinderwetsvergunning geldt voor de aanvrager en zijn rechtverkrijgenden, maar een vergunning tot het in werking brengen van een stoomtoestel of damptoestel niet. Evenmin, waarom een vergunning krachtens de Rivierenwet wel

rechten en verplichtingen doet ontstaan voor de rechtverkrijgenden, maar een vergunning om op een Rijksweg „uit te wegen" niet.

Voor wat deze laatste vergunning betreft, kan men zich afvragen, of de administratie terecht aanneemt, dat het hier om een persoonlijke vergunning gaat en niet om een kwalitatieve rechtsbetrekking. Is een kwalitatieve rechtsbetrekking als zodanig herkenbaar en c.q. waaraan?

Hoe staat het met de aan een vergunning verbonden voorwaarden? Gelden deze eveneens voor hen, die opvolgen in het genot van de vergunning? Moeten zij daartoe die voorwaarden uitdrukkelijk aanvaarden?

Wat heeft het te zeggen, dat een vergunning een „persoonlijk recht" schept? En wat, dat een vergunning vermogenswaarde heeft? Dient de overheid die vermogenswaarde te ontzien?

Wat is, in het algemeen, de betekenis van de overgang van administratieve rechtsbetrekkingen? Dient de wetgever uitbreiding te geven aan de gevallen, waarin overgang mogelijk is?

Op deze vragen wil ik thans ingaan.

15. Overgang als begeleiding

De behoefte aan overgang van administratieve rechten en plichten blijkt vooral daar te bestaan, waar tegelijk andere feitelijke of juridische veranderingen intreden. Een bioscoop-exploitant overlijdt: onmiddellijke voortzetting van het bedrijf is alleen mogelijk, wanneer zijn erven een zodanige juridische positie bezitten, dat zij niet eerst een nieuwe vergunning behoeven af te wachten. De eigenaar van een gevorderde woning verkoopt het huis: dit mag er niet toe leiden, dat de ingevorderde, zoal niet feitelijk, dan toch rechtens, dakloos wordt. Een huis, dat op een rijksweg uitweg heeft, wordt overgedragen: ook de verkrijger heeft behoefte aan die uitweg.

De overgang van administratieve rechten en verplichtingen dient zeer te respecteren belangen. Het is een kwestie van belangen-afweging, hoe ver daarmede dient te worden gegaan. ...

Naarmate bij het scheppen van administratiefrechtelijke rechtsverhoudingen de *persoon* van de betrokkenen van minder belang is, bestaan er tegen een stelsel, dat overgang van die rechtsbetrekkingen op andere subjecten toelaat, minder bezwaren. Anderzijds bestaat er aan die overgang meer behoefte, naarmate deze kan dienen om de bezwaren weg te nemen, die onvoorzienbare, althans onvoorziene, gebeurtenissen voor de continuïteit van het maatschappelijk leven en voor bestaande juridische – vooral vermogensrechtelijke – verhoudingen kan hebben. Bedacht dient te worden, dat een der eerste taken van de rechtsorde is geweest, de in-stand-houding van de private vermogens te beschermen en de handhaving alsmede de overgang van rechten op die vermogens te organiseren. En nu is het zeer wel te verdedigen, dat de eigendom niet is „un droit inviolable et sacré", dat neemt niet weg, dat de erkenning en de handhaving van de privaat-

eigendom nog altijd de grondslagen van onze rechtsorde uitmaken. Terecht stelt het administratief recht aan de uitoefening van de eigenaarsbevoegdheden beperkingen, maar die beperkingen behoren niet verder te gaan dan het algemeen belang eist. Zolang het privaatrecht overgang en overdracht van eigendoms- en andere rechten toelaat en regelt, zal het administratief recht met de vraag te maken hebben, of en in hoeverre het de administratieve rechtsverhoudingen de privaatrechtelijke overgang laat volgen en begeleiden.

De opvatting is wel verdedigd, dat administratieve beschikkingen in beginsel vrij intrekbaar zijn [119]. Dat wil zeggen, dat de overheid steeds een einde zou kunnen maken aan de door haar bij beschikking in het leven geroepen rechtsbetrekkingen. Op die regel bestaan echter vele uitzonderingen. De wetgever heeft aan de burger, die – vertrouwende op een hem verleende vergunning – zijn leven en zijn broodwinning op een bepaalde wijze heeft georganiseerd en ingericht, een redelijke mate van zekerheid willen bieden, dat hij niet onverhoeds genoodzaakt zou worden, zijn levenswijze of werk op te geven of ervaren, dat zijn investeringen sterk in waarde zouden verminderen. Vandaar de beperkingen, die veel wetten aan de mogelijkheid van intrekking stellen [120].

Nu is het ondenkbaar, dat dezelfde wetgever gewild heeft, dat aan rechtsverhoudingen, waaraan hij een zekere stabiliteit heeft willen verlenen, de grond zou ontvallen, wanneer de personen, die – min of meer bij toeval – aanvankelijk bij die verhoudingen betrokken zijn geweest, daaruit terugtreden. Het vraagstuk van de overgang van administratieve rechtsbetrekkingen blijkt aldus nauw verwant te zijn met dat van de materiële rechtskracht der beschikking

Een voor alle verhoudingen passend antwoord op de vraag, waar aan overgang van administratieve rechten en -plichten behoefte bestaat, is niet te geven. Het is ten volle verklaarbaar, waarom we nu eens rechtsverhoudingen zien, die te-niet-gaan met (het terugtreden van) het subject dier rechten en plichten; dan weer rechten en verplichtingen, die hem – vaak letterlijk – overleven en vervolgens rechtsbetrekkingen, die in ruime mate vervanging van subjecten kennen.

Vrijwel steeds begeleidt de overgang van administratieve rechten en verplichtingen andere rechtsfeiten; zij past de administratiefrechtelijke verhoudingen aan bij veranderingen, die zich elders, met name op civielrechtelijk terrein, voltrekken.

16. De kwalitatieve rechtsbetrekking

Zo voor de overheid slechts het object der rechtsbetrekking van belang is en het subject-onderdaan volkomen in de schaduw kan blijven, bestaat tegen vervanging van het subject in beginsel geen bezwaar. Hebben die rechten en verplichtingen betrekking op enig (meest onroerend) goed, dan lijkt opvolging in de rechten en verplichtingen door de eigenaars of gebruikers van dat goed voor de hand liggend. De be-

trekkingen dienen dan als kwalitatieve rechtsbetrekkingen te worden geconstrueerd.

Er zijn echter, naast de Hinderwet, slechts enkele regelingen, die het beginsel van de kwalitatieve opvolging met zoveel woorden vastleggen. Een voorbeeld daarvan biedt artikel 2 van het Zuid-Hollandse Verveningen-reglement, hetwelk bepaalt, dat een vergunning tot vervening bij eigendomsovergang van rechtswege op de nieuwe eigenaar overgaat. Maar in de verordening van die provincie op de ontgrondingen komt een dergelijke bepaling niet voor.

Nu is het denkbaar, dat bij de beschikking, waarbij de rechtsbetrekking wordt geschapen, die opvolging uitdrukkelijk wordt toegestaan. De betreffende regelingen verzetten zich daartegen in de regel niet. Maar ook de verschillende beschikkingen spreken zich vaak niet uit; vergunningen worden vaak op naam van een bepaald persoon gesteld, zonder dat blijkt, of het beschikkend orgaan kwalitatieve overgang van de vergunning voor toelaatbaar houdt. In dit opzicht hebben de vergunningen, die door of vanwege de Minister van Verkeer en Waterstaat worden uitgereikt, de verdienste duidelijk stelling te nemen (zie boven blz. 84).

In andere soortgelijke gevallen bestaat veel onzekerheid. Op mijn vraag aan enkele gemeente-secretarissen, hoe gehandeld werd met reclame-vergunningen na de eigendomsovergang van een perceel, waarvoor een dergelijke vergunning was verleend, heb ik geen afdoende antwoord kunnen krijgen. Mijn indruk is, dat men die reclames meestal ongestoord laat hangen. Bevredigend is dit allerminst; overheid en particulieren zullen er zich rekenschap van moeten geven, hoe ver een verleende vergunning strekt.

Met de rechtbank in Groningen, die te oordelen kreeg over een vermeende overtreding van een verbod zonder vergunning van Burgemeester en Wethouders goederen op een stoep uit te stallen, zou ik menen, dat de vergunning, waarop in dit geval een beroep werd gedaan, aan de eigenaren in kwaliteit was verleend en niet slechts aan de eigenaren van 1912. De rechtbank kon zich baseren op een gedurende meer dan 40 jaar onveranderd en ongestoord gevolgde gedragslijn en op de tekst van het besluit van B. en W. Het beroep, dat de rechtbank deed op art. 1354 B.W. acht ik zwak; het zou mij op zijpaden voeren, dat hier nader te beargumenteren. Ware het beroep juist, dan zou de vergunning zonder contractuele verplichtingen te schenden, niet kunnen worden ingetrokken [121].

Waar het geschreven recht, noch de inhoud van de beschikking, die de administratieve rechtsverhouding schiep, op de vraag: „kwalitatief of persoonlijk?", antwoord geven, zal de bestendige praktijk het moeten doen. Dat betekent n.m.m. dat het antwoord op deze vraag bij door provinciale, gemeentelijke of waterschapsbesturen krachtens verordeningen of keuren dier lichamen gegeven beschikkingen voor ieder lichaam afzonderlijk beantwoording zal behoeven.

Niettemin zou ik als interpretatie-regel de regel aanvaardbaar achten, dat telkens wanneer een wettelijk voorschrift een verplichting oplegt aan „de eigenaar (of gebruiker) van enig goed" of een verbod zodanig formuleert, dat het zich tot dezen richt (Het is de eigenaar – evt.: of gebruiker – van enig goed verboden), aan kwalitatieve rechtsverhoudingen moet worden gedacht.

In de tweede plaats zou ik kwalitatieve rechten en verplichtingen aanwezig willen achten, wanneer de overheid ongeïnteresseerd is bij de persoon van de drager dier rechten en plichten en tegelijkertijd blijkt, dat door de overheid niet of slechts in beperkte mate aan een bestaande rechtsverhouding eenzijdig een einde kan worden gemaakt. Tot deze laatste groep gevallen zou ik ook willen rekenen die gevallen, waarin weliswaar intrekking van een vergunning te allen tijde is voorbehouden, onder gehoudenheid voor de overheid om eventuele schade, door die intrekking veroorzaakt, te vergoeden (zie b.v. art. 8, 5e lid, en art. 9 Verkeerswet tegen lintbebouwing).

Naar ik meen sluiten deze regels vrijwel aan bij hetgeen in het buitenland – met name Frankrijk en Duitsland – als recht geldt. We zagen reeds, dat in Frankrijk de permissions de voirie kwalitatieve rechtsbetrekkingen doen ontstaan [122]. Daarentegen gelden de zgn. permis de stationnement als persoonlijke vergunningen. In Duitsland onderscheidt men, op vrijwel dezelfde wijze, Nutzungsverleihungen en Gebrauchserlaubnisse. De laatste kunnen te allen tijde worden ingetrokken; de eerste niet. „Sie stellen sich, zegt Forsthoff, als ein Recht dar, das grundsätzlich nicht wieder entzogen werden kann" [123].

Artikel 1354 B.W., of liever de uitleg, die de H.R. daaraan heeft gegeven bij het bekende arrest Blaauwboer-Berlips, heeft blijkbaar op de waardering, die de administratie voor kwalitatieve vergunningen had, invloed uitgeoefend. Sedert de H.R. beslist had, dat de woorden „bedongen hebben" in dit artikel niet het zich verbonden hebben omvat, heeft de mening voet gekregen, dat de voorwaarden, aan een aanvaarde kwalitatieve vergunning verbonden, de opvolgers van hen, die de vergunning verwierven, niet zouden binden [124]. Door die aanvaarding, die uitdrukkelijk, maar ook stilzwijgend zou kunnen geschieden, zou een overeenkomst tot stand komen, die mede door art. 1354 B.W. zou worden beheerst.

De moeilijkheden, die aldus werden vermoed, hebben in de jaren 1914–1916 tot een felle pennestrijd aanleiding gegeven, nadat de Gedeputeerde Staten van Groningen aan de Staten dier provincie hadden voorgesteld, het Reglement, regelende het toezicht op kanalen, watergangen en waterstaatswerken, aan te vullen met een bepaling, inhoudende, dat tijdens de duur ener vergunning de verplichtingen tegenover het openbaar gezag, ontstaan door het aanvaarden van de aan de vergunning verbonden voorwaarden, niet alleen rusten op de eigenaar der gronden of werken ten behoeve waarvan de vergunning is gegeven, maar ook op de opvolgende eigenaren dier gronden of werken.

Omdat ik aanneem, dat mijn mede-preadviseur die pennestrijd uitvoerig zal weergeven [125], moge ik volstaan met een verwijzing naar zijn uiteenzettingen daarover.

De geschiedenis heeft nog een vervolg gehad; nadat het reglement bij Statenbesluit van 18 juli 1916 was aangevuld met enige bepalingen, die de onderhoudsplicht van de kanalen en waterstaatswerken nader regelden (en daarmede o.a. hen belastten, die of wier rechtsvoorgangers zich daartoe bij een verbintenis hadden verplicht en hen, die of wier rechtsvoorgangers zich metterdaad als onderhoudsplichtigen hadden gedragen) is in 1923 de in 1914 aangebrachte toevoeging weer geschrapt [126].

Blijkbaar had toen de opvatting van Van Praag [127] de overhand gekregen.

Dat artikel 1354 B.W. hier niet in het geding is, zal weinig tegenspraak meer ontmoeten [128]. Ook de verlening van een voorwaardelijke vergunning, die een geheel van rechten en verplichtingen doet ontstaan, is een eenzijdige overheidshandeling. De houder behoeft van de vergunning geen gebruik te maken en zo lang hij dat niet doet behoeft hij ook de verplichtingen niet na te komen. Maar de hem verleende status kan hij slechts in zijn geheel aanvaarden . . . of verwerpen [129]. Gebruikt hij de vergunning, dan is hij ook gehouden de voorwaarden in acht te nemen, zijn deze hem tot plicht geworden.

Dat is, meen ik, ook de opvatting van de Hoge Raad. Dit valt af te leiden uit zijn arresten, waarbij is beslist, dat degene, die de (verplichtende) voorwaarden, aan een vergunning verbonden, niet nakomt, geacht wordt zonder vergunning te handelen [130]. Zou de verplichting tot naleving van de voorwaarden niet rechtstreeks voortvloeien uit het gebruik, dat van de vergunning wordt gemaakt, dan zou de overtreding dier voorwaarden gestempeld moeten worden tot een zelfstandig delict.

Steun voor mijn zienswijze biedt ook het arrest van 29 juni 1936, N.J. 1937, nr. 9, A.R.B. 1937, blz. 252, waarbij de H.R.. besliste, dat een bouwvergunning „mede uit hoofde van de daaruit voortvloeiende verplichtingen" wel moest worden gesteld ten name van de zakelijk gerechtigde tot datgene, wat gebouwd wordt.

Die verplichtingen moeten geacht worden reeds uit krachte van de vergunning zelve mede te gelden voor hen, die – in opvolging – aan de vergunning rechten ontlenen. Wil de wetgever dit laatste effect bereiken, dan zal hij er voor moeten zorgen, dat de vergunning niet „uitgewerkt" raakt; dan zal hij het verbod, ter opheffing waarvan de vergunning is vereist, zo moeten inkleden, dat niet een bepaalde *handeling,* maar een *toestand* verboden wordt [131].

Ook de rechten en verplichtingen uit kwalitatieve rechtsbetrekkingen zijn van persoonlijke aard, in die zin, dat zij rechten en verplichtingen zijn van een bepaald persoon. Voor zover die rechten of verplichtingen op een bepaald ogenblik gerealiseerd kunnen (of moeten)

worden, blijven zij – ook na overgang van het goed, waaraan de kwaliteit ontleend werd – ten bate of ten nadele van de persoon, die op dat ogenblik subject was van die rechten of plichten. Zo zullen b.v. de kosten van politiedwang, gemaakt wegens niet-naleving van een onderhoudsverplichting door de eigenaar van enig goed, op de persoon blijven drukken, die eigenaar was op het tijdstip, waarop de kosten werden gemaakt, ook al wordt het goed zelve overgedragen [132].

Anderzijds betekent dit n.m.m. ook, dat – voor zover intrekking van een vergunning geldt als sanctie van de aan een vergunning verbonden verplichtingen – die sanctie niet meer kan worden toegepast, wanneer de vergunning inmiddels op een ander is overgegaan. De uitkomst, waartoe de Kroon kwam in Haar. besluit van 6 april 1907, W.B.A. 3021, acht ik wel juist, al zou ik de redenering, „dat het niet van hardheid zou zijn vrij te pleiten de tegenwoordige concessionaris daarvoor te laten boeten," niet willen onderschrijven. Men vrage zich in gevallen als deze af, of ook de nieuwe houder van de vergunning zelve in gebreke is geweest.

17. De vergunning als vermogensobject

Wij zagen, dat de overgang van administratieve rechten en verplichtingen vrijwel steeds andere rechtsfeiten begeleidt. Er zijn evenwel administratiefrechtelijke rechtsverhoudingen, die bij verandering van subjecten zich niet met die begeleidende rol tevreden stellen, doch soms een eigen weg gaan. Dat zijn die rechtsbetrekkingen, die hiervoor als „vrij overdraagbare vergunningen" werden aangeduid.

Het zijn juist deze vergunningen, die aanleiding hebben gegeven tot vragen rondom de vermogenswaarde van de vergunning. Dat wil niet zeggen, dat andere vergunningen vermogensrechtelijk geheel zonder betekenis zijn, maar de „waarde" daarvan is niet te bepalen. Een restaurant, dat een uitweg-vergunning heeft op een rijksweg, of een winkelpand in een drukke straat, waarvoor krachtens de Hinderwet een vergunning geldt, welke veroorlooft er een patates-frites-bedrijf te exploiteren, zullen wel een hogere verkoopwaarde hebben dan vergelijkbare panden zonder vergunning; en dit zeker, wanneer verwacht moet worden, dat de gewenste vergunningen niet meer zullen worden verleend. Maar deze „meerwaarde" is niet zelfstandig te realiseren. Het is hiermede gesteld als met een vruchtbaar en een minder vruchtbaar stuk grond; men zal de prijs van het eerste perceel ook niet splitsen in een deel prijs voor de grond op zich en een deel prijs voor de vruchtbaarheid.

Voor beschouwing als vermogensobject komen derhalve die vergunningen in aanmerking, die een min of meer zelfstandig bestaan kunnen leiden.

Wanneer Donner de rechtsopvolging bij administratieve rechtsbetrekkingen behandelt, zegt hij terecht, dat een vestigingsvergunning volgens de Vestigingswet kleinbedrijf niet voor verkoop vatbaar is:

wordt de zaak verkocht, dan zal de koper opnieuw om een vergunning moeten verzoeken. Met de drankwetvergunning, zo voegt hij daaraan toe, gaat het evenzo [133]. Dit laatste is – wanneer het om een inrichting voor maatschappelijk verkeer gaat – op zijn minst onvolledig; de vergunning kan immers op de koper worden overgeschreven.

Donner heeft volkomen gelijk, als hij zou bedoelen, dat de vergunning niet kan worden *verkocht*. Verkoop sluit immers de verplichting tot levering in; de mogelijkheid tot levering ontbreekt evenwel doorgaans bij vergunningen op naam.

Hebben we te maken met vergunningen niet op naam, dan is levering – zoal niet van de vergunning dan toch van het bewijs der vergunning – mogelijk. Ik herinner slechts aan de ons allen uit de distributietijd bekende „bonnen". Krachtens de Distributie-regelingsbeschikking [134] werd iedere distributie-gerechtigde in het bezit gesteld van een bonboekje. De bons gaven „recht" op het kopen van een zekere hoeveelheid distributiegoed gedurende een bepaalde periode. In werkelijkheid was dit „recht" een ontheffing van het verbod, die goederen te kopen. Door overdracht van de bon – hetgeen aanvankelijk in het geheel niet was verboden – werd het recht overgedragen. Voor zover ik heb kunnen nagaan, is voor het eerst in 1941 het kopen en verkopen van distributiebescheiden verboden; overdracht bleef toen niettemin mogelijk en zelfs geoorloofd. Schenking is b.v. pas later verboden. Dat – ondanks het wettelijk verbod – daarna het bezit van het recht ontelbare malen is overgedragen, weet ieder zich zeker te herinneren.

Vergunningen op naam kunnen echter – voor zover mij bekend – niet door de betrokkene zelf worden overgedragen; die overdracht (vaak aangeduid als overschrijving) moet door een overheidsorgaan geschieden [135]. Veeal geldt dan de eis, dat het verzoek om overschrijving door de beide betrokkenen moet worden gedaan [136].

De spraakmakende gemeente spreekt niettemin van „verkoop" (en van „verpachting") van de vergunning. In het algemeen ligt aan een verzoek om overschrijving een civielrechtelijke overeenkomst ten grondslag. Die overeenkomst doet een wederzijdse gebondenheid ontstaan en wel in deze zin, dat partijen gehouden zijn er toe mede te werken, dat het bevoegde overheidsorgaan de verlangde overdracht inderdaad tot stand brengt[137]. Denkbaar is het ook, dat de verkoper garandeert, dat de overheid de overschrijving tot stand zal brengen.

Vraagt men nu, waaraan de vergunning haar waarde ontleent, dan moet het antwoord luiden: omdat er geld mee te verdienen is. Volledig is dit antwoord echter niet; de vergunning moet ook schaars zijn. Hiervoor vermeldde ik reeds, dat tuinbouwteeltrecht vrijwel niets waard is. Hetzelfde constateren we vaak bij een Verlof A krachtens de Drankwet; in veel gemeenten blijft het aantal uitgegeven Verloven A beneden het maximum. Het is dus de wettelijk gesanctioneerde monopolie-positie, welke sommige vergunningen verschaffen, die haar tot een geldswaardig object maakt.

In het teeltrecht-arrest van 1942 [138] heeft de H.R. mijns inziens terecht gesteld, „dat het teeltrecht de vergunninghouder in staat stelt het bedrijf van bloemkweker uit te oefenen en zich daarmede inkomsten te verschaffen en (dat) *daarom reeds* dit recht voor de vergunninghouder een geldswaarde vertegenwoordigt". Die geldswaarde kan worden gerealiseerd, wanneer de vergunninghouder gebruik maakt van de hem verleende mogelijkheid, overschrijving van het teeltrecht op een ander aan te vragen omdat hij dan het teeltrecht „in een geldsbedrag (kan) omzetten".

Ook de drankwetvergunning is in deze zin een vermogensrecht. Dat wist men reeds in 1905, toen het stelsel der opkopersvergunningen nog zeer jong was. Hoewel de Kroon in 1905 en 1910 verklaarde, dat de drankwetvergunning een persoonlijk recht en *dus* geen vermogensrecht was, heeft de H.R. – voor zover mij bekend – altijd staande gehouden, dat die vergunning wel als een vermogensobject moest worden beschouwd.

In 1930 besliste de belastingkamer, dat de opbrengst van verpachting ener vergunning – al was deze met de Drankwet in strijd – voor de heffing van inkomstenbelasting was te beschouwen als de opbrengst van roerend kapitaal [139]. Ruim tien jaar later werd beslist, dat de vergunning een „zaak" is in de zin van artikel 3 der Wet op de Vermogensbelasting [140], welke geldswaarde bezit.

Voor wat de teeltvergunning betreft, valt nog te wijzen op twee uitspraken van de Tariefcommissie [141], waarin deze vergunning wordt bestempeld als een „onlichamelijk vermogensbestanddeel", „een onlichamelijke zaak" en „een zaak in de zin van art. 555 B.W."

De verschillende teeltverordeningen hebben de consequenties van de rechtspraak ten volle aanvaard; ik moge verwijzen naar hetgeen daaromtrent hierboven (blz. 94) is medegedeeld. De Drankwet heeft dit niet gedaan en in de kringen van hen, die bij de uitvoering van deze wet betrokken zijn, bestaat nog een levendige afkeer van de gedachte, dat ook de drankwetvergunningen vermogensobjecten zijn.

Joolen [142] en Kooiman–Sikkes [143] beweren ten stelligste, dat de vergunning geen vermogensobject is. Dat zou de wetgever hebben willen voorkomen. Severijnen heeft naar aanleiding van het hierna te bespreken arrest van 3 juni 1954, in de Nederlandse Gemeente [144] een geladen betoog gelanceerd, waarin hij het gebruik van het woord vermogensrecht in verband met de drankwetvergunning bestrijdt.

Mij zegt het weinig, dat de wetgever zou willen hebben voorkomen, dat de vergunning tot een vermogensobject zou worden; ik moge slechts herinneren aan het bestaan van de zgn. opkopersvergunningen, die in art. 8, 4e lid, laatste volzin, een bijzondere bescherming krijgen. Severijnen heeft de overwegingen van de Hoge Raad weinig gelukkig genoemd: „Zij hebben de tendens om het recht – en hier gaat het zelfs om overheidsrecht! – te vercommercialiseren, waardoor de „gerechtigheid", welke toch het doel van het recht dient te

blijven, steeds meer op de achtergrond dreigt te geraken en in het nauw dreigt te komen."

Ik begrijp dit niet; heeft het objectieve recht niet vaak de bedoeling rechten te vercommercialiseren? En wat bedoelt schrijver, als hij hier van „overheidsrecht" spreekt? Toch niet zo iets als het Duitse *Hoheitsrecht?* Dat de drankwetvergunning door een daad van de overheid tot stand komt, kan op zichzelf niet het bezwaar rechtvaardigen, dat Severijnen tegen de overwegingen van de H.R. heeft. In de kringen van betrokkenen worden de vervoersvergunningen en de teeltvergunningen zonder bezwaar als vermogensrechten aanvaard. De overheid doet hier zelf aan mede.

De Successiewet van 1956 belast met het recht van successie *uitdrukkelijk* de verkrijging van vergunningen en aanspraken bij of na het overlijden van de erflater, indien die verkrijging rechtstreeks verband houdt met de omstandigheid, dat de erflater die of dergelijke vergunningen bezat (Art. 1, eerste lid, onder 1°). Bij de tot standkoming van dit artikel is bepaaldelijk mede aan de drankwetvergunning gedacht.

De tegenzin tegen het erkennen van de vermogenswaarde der drankwetvergunning spruit blijkbaar hieruit voort, dat het bedrijf van kastelein en slijter voor iets minderwaardigs wordt gehouden, terwijl de uitoefening van autobusdiensten en het telen van bloembollen als een achtenswaardige bezigheid geldt.

Met de erkenning van drankwet- en andere vergunningen als vermogensobjecten zijn de moeilijkheden echter pas begonnen. De H.R. heeft zich een en ander maal met die moeilijkheden moeten bezig houden, naar het mij voorkomt zonder tot dusverre tot een duidelijk systeem te komen.

Bij het Damesmode-bedrijfsarrest [145], hetwelk betrekking had op „zwarigheden" gerezen bij scheiding en deling van een huwelijksgemeenschap, waartoe een door beide partijen gezamenlijk gedreven damesmodebedrijf behoorde, werd beslist, dat het bedrijf in de gemeenschap viel, dat bij de waardering daarvan mede met de „goodwill" moest worden rekening gehouden en dat de voor de uitoefening van dat bedrijf nodige (overdraagbare) vergunningen factoren waren, die bij het bepalen van de waarde van de „goodwill" in aanmerking moesten worden genomen.

Naar de overwegingen van het arrest bestond de „overdraagbaarheid" hierin, dat de Overheid, indien de houder van de vergunningen afstand deed, behoudens bijzondere omstandigheden bereid zou worden gevonden om aan degene, die het bedrijf zou voortzetten, dezelfde vergunningen te verlenen; daarom achtte de H.R. het onverschillig ten name van wie der echtgenoten de – overigens niet nauwkeurig aangeduide – vergunningen waren gesteld.

Op grond van de overwegingen van het arrest valt aan te nemen,

dat – wat hier voor een huwelijksgemeenschap werd beslist – in beginsel evenzeer geldt voor een boedelgemeenschap. Het wordt dan een zaak voor de erven om uit te maken, hoe de vergunningen zullen worden gewaardeerd, wanneer ze aan een hunner bij scheiding en deling worden toebedeeld.

Toch kan de publiekrechtelijke regeling die de overgang van de vergunning na overlijden van de vergunninghouder beheerst, toepassing van de regelen van het erfrecht vrijwel onmogelijk maken. Dit blijkt met name uit het arrest van 3 juni 1954 [146]. Het is de strekking, zo overweegt de H.R., van artikel 29, lid 1, der Drankwet om – *met behoud van de regel, dat de vergunning niet vererft* – te bereiken, dat na het overlijden van de vergunninghouder ten behoeve van een beperkte groep personen, die de overledene het naast staan, de overlevende echtgenote en de kinderen, de vermogenswaarde, welke de vergunning vertegenwoordigt, nog in stand kan blijven. Wanneer met toepassing van artikel 29, lid 1, hetzij na onderling overleg, hetzij met inachtneming van de wettelijke rangorde, de vergunning op een der gegadigden is overgeschreven, ontstaat een verhouding, waarbij – evenals bij faillissement van de vergunninghouder – valt uiteen te houden de drankwetvergunning als het strikt persoonlijke recht, waarvan slechts de vergunninghouder de drager is, en de in dit recht belichaamde vermogenswaarden, die – indien door de vergunninghouder gerealiseerd – anderen dan hem of anderen met hem te zamen kunnen toekomen.

Sinninghe Damsté wijst er in zijn noot onder het arrest in Adm. Rechtl. Beslissingen op, dat het arrest tot heel wat moeilijkheid aanleiding kan geven, met name indien de vergunning niet verpacht wordt, maar in eigen bedrijf wordt geëxploiteerd. Men kan zich verder afvragen, waarop die „anderen" eventueel hun aanspraken op een deel van de opbrengst van de vergunning kunnen laten steunen, wanneer degene, op wiens naam de vergunning is overgeschreven, daaromtrent geen afspraken heeft gemaakt. En evenzeer rijst de vraag, hoe verder de verhouding tussen de erfrechtelijke regeling en de verdeling van de vermogenswaarde der drankwetvergunning moet worden gedacht. Het is m.i. duidelijk, dat ook het kind, dat de erfenis verwerpt, toch zijn aandeel kan opeisen in de vermogenswaarde, die in de vergunning is belichaamd.

Met Sinninghe Damsté ben ik het volkomen eens, dat men van de wetgever duidelijker taal mag verlangen. Misschien zouden degenen, ten behoeve van wie de vermogenswaarde van de vergunning in stand wordt gehouden, ook geacht moeten worden een gemeenschap te vormen, waarbinnen de verhouding beheerst wordt door de goede trouw [147]. Mogelijk is het probleem van de verdeling op te lossen langs de weg van het leerstuk der ongerechtvaardigde verrijking [148].

Wat hiervan zij, een afdoende oplossing is zonder nader ingrijpen van de wetgever niet te geven. De drankwet is destijds opgebouwd,

uitgaande van de gedachte, dat het in strijd zou zijn met het belang van de samenleving, dat een groot kapitaal wordt vastgelegd in neringen, welker bloei in omgekeerde verhouding staat tot de bloei van het volk [149]. Ik betwijfel, of die gedachte in deze vorm bij de sedert 1904 zo veranderde maatschappelijke verhoudingen nog is te handhaven. Duidelijk is in elk geval geworden, dat de vergunning *de facto* vermogenswaarde heeft.

Er blijft echter nog een vraag: in het teeltrechtarrest overweegt de H.R., dat het teeltrecht een hoogst persoonlijk karakter zou hebben, indien het zo nauw de persoon van de gerechtigde raakt, dat uitsluitend aan hem het oordeel behoort te verblijven, of en in hoeverre hij daarvan gebruik zal maken of daarover zal beschikken; dat het teeltrecht voor de rechthebbende kweker zodanig karakter niet heeft, daar de betekenis ervan, evenals van alles wat tot zijn bedrijf behoort, voor hem van louter economische aard is. In het arrest van 1954 wordt de drankwetvergunning omschreven als een hoogst persoonlijk recht. De tegenstelling kan ik niet verklaren. Een beroep op artikel 27 (De vergunning geldt... uitsluitend voor de persoon des verzoekers) lijkt me niet afdoende; de Tuinbouwteeltverordening 1949 bevat een bepaling van dezelfde strekking (Het verrichten van handelingen, welke de strekking hebben... te bewerkstelligen, dat een ander... het feitelijk genot heeft of verkrijgt van het... teeltrecht, is verboden). Of schuilt er toch iets van juridische waarde in de bekende drie-deling van Van der Pot: dispensatie – vergunning – concessie [150]? En moet dan misschien worden aangenomen, dat de drankwetvergunning eigenlijk een dispensatie is? En dat daarom die vergunning een hoogst persoonlijk karakter heeft?

Nog een enkel woord over het faillissement; het is buiten kijf, dat de opbrengst, die een vergunninghouder tijdens zijn faillissement bedingt door het afstaan van zijn vergunning, tot het door de curator beheerde vermogen behoort [151]. Evenzeer staat het vast, dat de curator geen afstand kan doen van de drankwetvergunning, wel van de teeltvergunning (In geval van faillissement kan zelfs uitsluitend de curator overschrijving van teeltrecht verzoeken). Voor de vervoersvergunningen is dit laatste niet duidelijk; in de dertiger jaren is wel aangenomen, dat de autobusconcessie niet behoort tot het in het faillissement vallende vermogen. Ook hier kunnen bij de drankwetvergunning en de vervoersvergunningen allerlei onbillijkheden en moeilijkheden ontstaan; men denke b.v. reeds aan het geval, dat iemand een vergunning koopt en niet betaalt. Blijft hij ook met andere schulden in gebreke, dan... behoudt hij de vergunning en kan de vroegere vergunninghouder verhaal zoeken op andere vermogensbestanddelen, m.n. door in het faillissement op te komen.

Het lijkt alleszins wenselijk, dat ook de wetgever aan de economische betekenis van de overdraagbare vergunningen alle recht laat wedervaren en dat hij zich derhalve rekenschap geeft van de gevolgen van

de overdraagbaarheid van vergunningen op privaatrechtelijk en fiscaal terrein.

Daarbij schrikke hij niet te snel terug voor de gedachte, dat vergunningen „eigenlijk" hoogstpersoonlijke rechten zijn. Dat persoonlijke bestaat slechts hierin, dat de betrokkenen zelf de rechten uit de vergunning niet kunnen overdragen; daarvoor hebben zij de medewerking van de overheid nodig, die zal moeten beoordelen of degene, die de vergunning op zijn naam verlangt, voldoet aan de eisen, die de toepasselijke wettelijke voorschriften hem stellen (vgl. artikel 12 Drankwet; art. 56 Wet autovervoer goederen; art. 2 Tuinbouwteeltverordening 1949, enz.).

Wanneer ik alles, wat ik schreef, nog eens overlees, komt bij mij een laatste vraag op: ik nam mij voor, enkele richtingwijzers en waarschuwingsborden te plaatsen, die zouden kunnen dienen om het verkeer op gang te brengen op een tot dusverre weinig verkend terrein. Ben ik daarin geslaagd?

Voor mijzelf heb ik het gevoel, dat ik u – lezers – nog niet meer heb kunnen bieden dan een blinde kaart met veel witte vakken.

Het bestuursrecht is een verbrokkeld complex van door tal van instanties gegeven, op tal van plaatsen gepubliceerde regelingen, waarvan niemand druft zeggen, dat hij het kent [152]. Daarmede is de een heid van dit complex nog niet ontkend.

Maar ook het gehele stellig recht, omvattend publiekrecht en privaatrecht, moet een eenheid vormen. De klacht over de verdringing van privaatrecht door publiekrecht is reeds vaak gehoord; de grenzen kunnen verschuiven en zullen misschien nog verder verschuiven. Maar ieder, wie de gerechtigheid ter harte gaat, zal met mij instemmen, dat grensincidenten dienen te worden vermeden. Waar dit nodig en mogelijk is, zal het publiekrecht zich moeten aanpassen aan het privaatrecht, waar het de overgang van vermogenswaarden regelt.

1. Jhering, Geist des Römischen Rechts, deel II, pag. 371, geciteerd bij Kranenburg, De grondslagen der rechtswetenschap, Haarlem, 1946, blz. 63.
2. Prof. dr. E. Forsthoff, Lehrbuch des Verwaltungsrechts, Ier Band, 2e Aufl. (1951), pag. 158.
3. Dr. J. H. A. Logemann, Over de theorie van een stellig staatsrecht, Leiden, 1948, p. 81.
4. N.m.m. overlappen staatsrecht en adm. recht elkaar ten dele. Ik gaf daarvan blijk in T.v.O. nr. 128 (jg. 1947).
5. t.a.p. blz. 52.
6. Mr. Ir. van Praag, Algemeen Nederlands Administratief recht, 's-Gravenhage, 1950, pag. 43.
7. Dr. J. R. Stellinga, Grondtrekken v. h. Nederl. Admin. recht, Zwolle, 1951.
8. idem, Bevoegdheden en verplichtingen, subjectieve rechten en schulden van de overheid en van de onderdanen, R.M.T. 1949, blz. 445.
9. Mr. A. M. Donner, Nederlands Bestuursrecht (I), Alphen a. d. Rijn, 1953.
10. t.a.p., blz. 186.
11. Mr. W. G. Vegting, Het Algemeen Ned. Administratiefrecht (I), Alphen a. d. Rijn, 1954.
12. t.a.p., blz. 169.
13. W.B.G.A. 1955, blz. 41.
14. Bestuurswetenschappen 1955, blz. 453.
15. t.a.p. pag. 181 en 183.
16. Asser–Losecaat Vermeer, De Verbintenis, Zwolle, 1956, blz. 4.
17. Suijling, geciteerd bij Asser t.a.p.
18. Van Apeldoorn, Inleiding studie Ned. recht, 13e druk, Zwolle, 1955, blz. 34 en 36; Bellefroid, Inleiding tot de rechtswetenschap, 3e druk, Utrecht-Nijmegen, 1943, blz. 166.
19. Zie b.v. G.S. Friesland 15 juni 1916, A.R.B. 1916, blz. 193 (drankwet); K.B. 12 nov. 1923, A.R.B. 1923, blz. 386 (bouwvergunning); K.B. 3 sep. 1923, A.R.B. 1923, blz. 372 en 9 juli 1934, A.R.B. 1934, blz. 818 (L.O.-wet 1920).
20. Zie G.S. Noord-Brabant 7 mtr. 1951, O.B. nr. 8897, XI. 20.
21. H.R. 12 april 1957, N.J. nr. 325, A.R.B. blz. 691.
22. Vgl. E. M. Meijers, De Algemene Begrippen van het Burgelijk Recht, Leiden, 1948, blz. 98.
23. Zie aldus Bellefroid, Inleiding tot de rechtswetenschap, 3e druk, blz. 166.
24. Meijers, Algem. Begrippen Burg. Recht, Leiden, 1948, blz. 99 e.v.
25. G. Jellinek, System der subjectiven öffentlichen Rechte, 2e Aufl., Tübingen, 1905, blz. 343.
26. Bijlagen Hand. Tweede Kamer, nr. 2494.
27. De wet noemt drie gronden, t.w. bestaande of dreigende overcapaciteit, bevordering van de industrialisatie (= verlenen van „exclusiviteit" aan een jonge onderneming) en bestaande volkenrechtelijke verplichtingen.
28. Tenzij men bereid is achter verschillende juridische subjecten een economische eenheid te onderkennen. Dan zou men b.v. overdracht van een vergunning van een natuurlijk persoon aan een N.V., waarin die persoon „overwegend" belang heeft, louter formeel kunnen noemen.
29. G. M. J. van Roessel, De ontvankelijkheid in geschillen van bestuur, 's-Gravenhage, 1951, blz. 119, wijst er op, dat de Kroon minder formeel is geworden in Haar eisen, waar het geldt het bewijs, dat de volmacht inderdaad is verleend. Zie in dit verband ook H.R. 19 okt. 1955, A.R.B. 1956, blz. 5.
30. Zie dan ook art. 117, lid 10, Beroepswet en artt. 192 en 444 W.v.S.
31. Zie b.v. de mening der Drankwetinspectie t.a.v. het in de Drankwet toegekende beroep, vermeld in Ged. Staten Gelderland, 18 febr. 1957, W.B.G.A. 2689 (in A.R.B. 1958, blz. 70, gepubliceerd onder datum 6 februari 1957).

32. Zie Mr. F. R. Böhtlingk, Het leerstuk der vertegenwoordiging, 's-Gravenhage, 1954, blz. 121 e.v. en de daar vermelde litteratuur.
33. De oude Kieswet bepaalde uitdrukkelijk, dat de kiezer, die een gemachtigde had aangewezen, bevoegd bleef zelf te stemmen (art. 56 f). Om praktische redenen is die regeling thans niet meer gehandhaafd (art. K 10).
34. Zie art. 58, lid 3, der Ambtenarenwet 1929 en daarbij A. G. Arnhem, 14 nov. 1951 en C.R.v.B., 19 febr. 1952, A.R.B. 1952, blz. 425 resp. 428.
35. Zie hierbij de Instructie ter uitvoering van de Tabakswet, Res. Min. van Fin. dd. 21 april 1939, nr. 185, S. en J. editie, blz. 61.
36. Prof. Mr. C. W. de Vries, Vragen op het gebied van administratief recht, Haarlem, 1939, pag. 16.
36a. Dit is overigens ook de gedachte die het erfrecht beheerst.
37. Gelet op de aard van deze regeling, zou ik willen aannemen, dat die voorwaarde geen verplichtende, maar een ontbindende voorwaarde is.
38. G. Jellinek, a.w., blz. 344; zie ook boven, blz. 68.
39. Fleiner, a.w., blz. 151, noot 9.
40. Fleiner, a.w., blz. 152.
41. Fleiner, a.w., blz. 153, noot 15.
42. Zoals wij die kenden bij de tienden en – volgens sommigen – nog kennen bij de grondrente. De schuldplichtigheid volgt dan het goed; na eigendomsovergang kan het worden geëxecuteerd voor achterstallige rente van de voorganger (art. 786 B.W.)
43. Fleiner, a.w., blz. 153.
44. H.R. 2 dec. 1936, A.R.B. 1937, blz. 307.
45. Zie mr. G. J. C. Schilthuis, Waterschapsrecht, Alphen a.d. Rijn, 1947, blz. 279–280 en de daar vermelde arresten (H.R. 11 apr. 1924, W. 11285, en H.R. 10 mrt. 1944, N.J. nr. 267, A.R.B. 1944, blz. 570).
46. Mr. G. J. C. Schilthuis, Waterschapsrecht, Alphen a.d. Rijn, 1947, blz. 342 e.v.
47. Van Nispen van Pannerden, De Wegenwet, 1936, blz. 61, acht dan een natuurlijke verbintenis van de (oude) eigenaar enz. aanwezig.
48. Zie K.B. 26 okt. 1956, A.R.B. 1957, blz. 236. Het valt op, dat de Kroon de erfgenamen eerst heeft laten verklaren, dat zij het beroep wensten te handhaven. Blijkbaar is aangenomen, dat de dood van reclamant schorsing van de procedure teweeg bracht (vgl. 254 B.Rv.).
49. Zie K.B. 13 sep. 1932, blz. 990 en 4 nov. 1935, A.R.B. 1936, blz. 51.
50. H.R. 12 april 1957, N.J. nr. 325, A.R.B. blz. 691.
51. Bedoeld is Rb. Haarlem, 4 apr. 1950, N.J. 1951, nr. 284; A.R.B. 1951, blz. 611.
52. Niet altijd! De bezwaren kunnen b.v. ook op de aard van het ingevorderde gezin betrekking hebben. Die bezwaren gaan uit van de eigenaar „als zodanig".
53. De beschikking bevat het belangrijkste deel van onze huidige boswetgeving. Zie hierover mr. I. Samkalden in Bestuurswetenschappen 1953, blz. 360.
54. H.R., 14 dec. 1954, N.J. 1955, nr. 118; S.E.W. 1955, blz. 88.
55. De praktijk kent ook de „overname" van herbebossingsplichten. In feite is ook dit een vorm van vertegenwoordiging.
56. Fleiner, t.a.p. blz. 153.
57. Forsthoff, a.w., blz. 158.
58. Zie mr. ir. M. M. van Praag, De Hinderwet, Zwolle, 1928, blz. 106. Vgl. ook Kon. besluit 14 jul. 1920, A.R.B. 1920, blz. 38.
59. Mr. C. J. Nierstrasz, De Hinderwet, Alphen a.d. Rijn, 1955, blz. 48. Vgl. K.B. 1 nov. 1930, A.R.B. 1931, blz. 25.
60. K.B. 5 juni 1953, A.R.B. 1953, blz. 625.
61. K.B. 30 aug. 1957, A.R.B. 1958, blz. 17, m.n. St.
61a. H.R. 29 juni 1936, A.R.B. 1937, blz. 252. De cursivering is van mij. Over de vraag, wat B. en W. kunnen doen, als een ander de vergunning

vraagt, schreef J. Festen in T.v.O. nrs. 504 en 508. Ik ben het met hem niet eens; met de verhouding tussen huurder en eigenaar hebben B. en W. zich niet in te laten. Zij hebben slechts te beoordelen, of *uit een oogpunt van volkshuisvesting* tegen het bouwplan bezwaar bestaat.

62. Donner, a.w., blz. 210.
63. Vegting, a.w., blz. 187.
64. Verslag Cie–Frederiks, 1940, blzz. 52 en 64.
65. Verslag Cie–Van den Bergh, 1950, pp. 117 en 151.
66. Mem. van Toel.; Gedr. Stukken Tweede Kamer, 1955–1956, nr. 4234.
67. Vgl. H.R. 3 jan. 1947, A.R.B. 1947, blz. 300, t.a.v. een vergunning tot het in gebruik nemen van woonruimte.
68. Zie ook het door prof. mr. G. A. van Poelje in Bestuurswetenschappen 1953, blz. 13 e.v. gepubliceerde model van een vergunning voor uitwegwerken, als bedoeld in art. 5 van het Rijkswegenreglement. Ben ik goed ingelicht, dan komt deze „herinnering" in andere vergunningen van Rijkswaterstaat eveneens voor.
69. Een andere oplossing is, dat ook bij *weigering* van de vergunning aanspraak op een tegemoetkoming wordt verleend. Die aanspraak verschaft b.v. art. 18 van het Prov. wegenreglement Noord-Brabant (prov. blad 1956, nr. 6)
70. Het nieuwste Franse boek over Droit administratif, dat van G. Vedel, (Presses universitaires de France, 1958) helemaal niets.
71. C. d'E., 22 okt. 1937, Gerzenberg et Sape, D.H. 1938, blz. 38.
72. Zie hierover nader mr. L. Lietaert Peerbolte, De Drankwet, 2e druk, bew. door mr. A. W. Joolen, Alphen a.d. Rijn, 1955.
73. Er zijn verschillende soorten vergunningen; bij het hier gestelde is met name gedacht aan de volledige en de tapvergunning.
74. Dat men zich daarvan bewust was, blijkt uit een circulaire van de Min. van Binn. Zaken van 25 febr. 1905 (S. en J. – ed. blz. 200).
75. H.R. 16 nov. 1906, W. 8458.
76. K.Bn. 14 juli 1905, Stb. 237, en 22 aug. 1910, Stb. 268.

76a. Zie echter Min. Soc. Zaken 17 juni 1950, afd. Volksgezondheid, nr. 1295 G (Ned. Stc. nr. 125).

77. H.R. 21 nov. 1921, A.R.B. 1922, blz. 79.
78. B.v. Hof 's-Hertogenbosch, 22 febr. 1916, W.B.A. 3597 (vergunning is een zaak buiten de handel); H.R. 7 nov. 1935, N. J. 1936, nr. 239 (ongeoorloofde oorzaak); H.R. 23 juni 1937 N. J. 1937, nr. 1128.
79. Gedurende twee jaren daarna heeft de mogelijkheid bestaan een verpachte vergunning op naam van de pachter over te schrijven.
80. Zie voor de juridische verwikkelingen rond een bindingscontract naast elkaar Prs. Rb. Alkmaar, 2 jan. 1951, en Ged. Staten Nd. Holland, 4 juli 1951, beide in O.B. 9135.
81. Zie tekstpublikatie in Stb. 1926, nr. 321.
82. Verwezen wordt naar Helmstrijd, Kraak Steeman en Tissot van Patot, Wet Autovervoer Personen, Alphen a.d. Rijn, 1941.
83. Die vergunningen kunnen nog verder worden onderscheiden, doch die onderscheidingen zijn in dit verband niet van belang.
84. Zie Helmstrijd c.a., a.w., blz. 124. Zie ook K.B. 15 dec. 1938, A.R.B. 1939, blz. 302.
85. K.B. 16 mrt. 1935, Luttenberg 1935, blz. 130.
86. Deze gegevens – en de hierna volgende – zijn ontleend aan de parlementaire stukken, betrekking hebbende op het ontwerp, dat geleid heeft tot de wet van 24 nov. 1949, Stb. nr. J. 510.
87. Zie K.B. 12 juni 1956, A.R.B. 1956, blz. 658; K.B. 8 mei 1957, A.R.B. 1957, blz. 630.
88. Stellinga, Grondtrekken van het Nederl. Administratiefrecht, Zwolle 1951, blz. 216.
89. K.B. 13 mei 1957, A.R.B. 1957, blz. 542 m.n. St.

90. K.B. 15 mei 1951, A.R.B. 1951, blz. 635.
91. Zie o.a. K.B. 27 juli 1951, A.R.B. 1952, blz. 24; K.B. 8 okt. 1951, A.R.B. 1952, blz. 276; K.B. 21 nov. 1951, A.R.B. 1952, blz. 407.
92. K.B. 4 juli 1951, A.R.B. 1952, blz. 12.
93. K.B. 8 okt. 1951, A.R.B. 1952, blz. 276.
94. Resp. Tweede en Derde Uitvoeringsbesluit van Verordening nr. 15/1940, dd. 18 juni 1940.
95. De erkenningsreglementen spelen in het economische ordeningsrecht een grote rol. Een opgave van de destijds bestaande reglementen is te vinden in bijlage I van de Mem. van Antw. op het Voorl. Verslag IIe Kamer betreffende de Middenstandsnota 1954 (Gedr. St. nr. 3378).
96. Coll. van Beroep voor het Bedrijfsleven, 30 nov. '56, S.E.W. '57, blz. 311.
97. Coll. van Beroep, 16 nov. 1955, S.E.W. 1955, blz. 387 (onder „derden" zijn ook begrepen „erfgenamen onder algemene titel" (sic!)).
98. Er zijn lieden, die van het verlenen van bemiddeling bij de handel in bloembollenteeltrecht een beroep maken. Zie hierover Tariefcommissie 17 jan. 1949, A.R.B. 1950, blz. 126.
99. Hypotheekrecht en Sierteeltvergunning (W.P.N.R. nr. 3393).
100. Laatstelijk Coll. van Beroep 11 jan. 1957, S.E.W. 1957, blz. 279: Het teeltrecht behoort niet tot het hypothecair verbonden goed.
101. Het eindarrest, in deze zaak gewezen, wees uit, dat de vergunninghouder, vóór zijn faillissement, op verzoek van de hypothecaire crediteur, zonder enige vergoeding te bedingen, overschrijving van de vergunning had gevraagd. Daardoor ontging de mogelijke bate nog aan de boedel. Zie H.R. 7 jan. 1944, N.J. 1944, nr. 388.
102. G. Jellinek, System, blz. 67. Er wordt aan herinnerd, dat bij ons door de dood van de verdachte het recht van strafvordering, door de dood van de veroordeelde het recht van executie der straf vervalt (artt. 69 en 75 Sr.) Voor de tuchtrechtspraak is dit minder duidelijk. Zie, voor wat administratieve boeten betreft, o.m. art. 82 Zegelwet en art. 93 Registratiewet.
103. Fleiner, a.w., pag. 154.
104. Donner, a.w., pag. 210.
105. Forsthoff, t.a.p., blz. 158.
106. Vegting, a.w., pag. 188.
107. Zie b.v. artt. 111 en 115 Wet op de Inkomstenbelasting 1914.
108. Althans in de 4e druk van zijn Manuel gebruikte; zie aldaar, blz. 508.
109. Zie dr. A. H. Günther, Wederopbouw, Bestuursrecht, deel II, blz. 707.
110. Verwezen worde naar mr. N. H. Wiarda, Wet op de Materiële Oorlogsschaden, Alphen a.d. Rijn, 1950. Zie voorts, voor een verwante regeling, artt. 48 e.v. Wet op de Watersnoodschade 1953.
111. Zie art. 15 Fin. regeling woningbouw 1947 en art. 16 Fin. regeling woningbouw 1948.
112. Vegting, a.w., blz. 185.
113. H.R. 7 nov. 1935, N. J. 1936, nr. 424, A.R.B. blz. 573.
114 Zie bijv. art. 3 van de wet van 23 juli 1957, Stb. nr. 314, tot wijziging van de grens tussen de provinciën Gelderland en Noordbrabant.
115. Zie bijv. art. 2 van de wet van 27 nov. 1957, Stb. nr. 581, tot het overbrengen van gedeelten van Rijksweg no. 39 in beheer en onderhoud bij de gemeente Leeuwarden.
116. Zie art. 38 Octrooiwet en daarbij arrest van de H.R. van 28 april 1939, N.J. 1939, nr. 866.
117. Zie b.v. concessie voor de steenzoutontginning Adolf van Nassau, Kon. besl. 30 aug. 1954, Stc. no. 187. In dit geval waren de rechten uit de concessie-*aanvrage* al overgedragen vóór daarop was beschikt.
118. De uitdrukking is van mr. D. Blom, Ned. Bestuursrecht, uitg. 1934, blz. 699.
119. Vgl. Dr. A. M. Donner, De rechtskracht van de admin. beschikking, Alphen a.d. Rijn, 1941, blz. 130. Vgl. nog C.R.v.B. 20 dec. 1957, die in

trekking van een aan een ambtenaar verleende vergunning om nevenwerkzaamheden te verrichten, hoewel daaromtrent in het ambt. reglement niets was bepaald, *als uit de aard der zaak voortvloeiend,* mogelijk achtte.
120. alsvoor, blz. 297 e.v.
121. Rechtb. Groningen, 1 nov. 1956, N.J. 1957, nr. 360.
122. Zie Conseil d'Etat, 22 okt. 1937, D.H. 1938, blz. 38.
123. Forsthoff, a.w., blz. 299–300. Zie ook Hartschek, Lehrbuch des De. u. Pr. Verwaltungsrechtes, 2e Aufl. blzz. 136 en 418.
124. H.R. 3 maart 1905, W. 8191.
125. Zie blz. 36 v.
126. Notulen najaarszitting 1923, blz. 33 en bijl. 5.
127. L. van Praag, Op de grenzen van publiek- en privaatrecht, blz. 86–87.
128. Vgl. C. W. van der Pot in Ned. Bestuursrecht, uitg. 1934, blz. 225.
129. Vegting, t.a.p. blz. 364.
130. Vgl. de preadv. van mrs. H. Fortuin en A. J. Hagen over de Voorwaardelijke Beschikking, Geschr. V.A.R. XXII, blzz. 45 en 74. Zie verder H.R. 3 april 1951, N.J. 1951, nr. 466; A.R.B. 1951, blz. 706.
131. Aldus reeds mr. F. G. Scheltema, W.B.A. 3600.
132. Behalve wanneer het door een waterschap gemaakte kosten van politiedwang betreft!
133. Donner in Ned. Bestuursrecht, deel I. blz. 209.
134. Besch. Min. Econ. Zaken 29 aug. 1939, nr. 46477 M (Stc. nr. 168).
135. Dit is althans naar stellig recht het geval; denkbaar ware het zeker, dat een wettelijke regeling aldus wordt ingericht, dat belanghebbende partijen aan de overheid slechts van de overdracht behoeven kennis te geven.
136. Zie b.v. art. 29, 2e lid, Drankwet en Besch. Min. Soc. Zaken 17 juni 1950, Stc. 125; art. 32 Uitv. besluit autovervoer personen 1939.
137. Vgl. voor een enigermate vergelijkbaar geval: H.R. 23 mei 1947, N.J. 1948, nr. 143; Hof 's-Gravenhage 18 nov. 1954, N.J. 1955, nr. 197.
138. H.R. 27 febr. 1942, N.J. 1942, nr. 350.
139. H.R. 22 okt. 1930, A.R.B. 1931, blz. 335.
140. H.R. 14 mei 1941, A.R.B. 1941, blz. 779.
141. Tariefcommissie, 17 jan. 1949, A.R.B. 1950, blzz. 125 en 126.
142. Lietaert Peerbolte–Joolen, De Drankwet, blz. 49.
143. Kooiman–Sikkes, De Drankwet, 4e druk, blz. 81.
144. A. G. W. Severijnen, De H.R. en de drankwetvergunning, Ned. Gemeente 1954, blz. 495.
145. H.R. 9 maart 1951, N.J. 1952, nr. 46, m.n. Ph. A.N.H.
146. N.J. 1954, nr. 380; A.R.B. 1954, blz. 608.
147. Deze oplossing heeft Bregstein verdedigd t.a.v. de verdeling van de „goodwill". Zie over het vraagstuk van de goodwill de preadviezen, uitgebracht door mrs. J. C. van Oven en P. J. A. Adriani voor de Broederschap der Candidaat-Notarissen (1953), waarvan met name pp. 101–104 van belang zijn voor ons onderwerp. Zie ook J. Wiarda in W.P.N.R. nr. 4347, alsmede in Ars Aequi, 1953–1954, blz. 85.
148. Deze suggestie komt – meen ik – van Drion.
149. Dit heeft Kuyper betoogd in de Mem. van Toelichting op het ontwerp, dat leidde tot de Drankwet 1904, Vgl. Lietaert Peerbolte/Joolen, blz. 4.
150. Vgl. Nederlands Bestuursrecht, uitg. 1934, blz. 222.
151. Zie H.R. 16 nov. 1906, W. 8485.
152. Donner, Ned. Bestuursrecht, blz. 85.

GESCHRIFTEN VAN DE VERENIGING VOOR ADMINISTRATIEF RECHT

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Wetgevingstechniek

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

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