

De wetenschap van het bestuursrecht en de spanning tussen gezag en gerechtigheid

REDE

uitgesproken ter openbare aanvaarding van het
ambt van gewoon hoogleraar aan de Rijksuniversiteit
te Utrecht op Maandag 10 Mei 1948

door

Mr. G. J. WIARDA



N.V. UITGEVERS-MAATSCHAPPIJ
W. E. J. TJEENK WILLINK, ZWOLLE, 1948

MEVROUW EN MIJNE HEREN CURATOREN VAN DEZE
UNIVERSITEIT, DAMES EN HEREN PROFESSOREN,
LECTOREN, PRIVAAT-DOCENTEN EN DOCTOREN,
DAMES EN HEREN STUDENTEN EN VOORTS GIJ ALLEN,
DIE DEZE PLECHTIGHEID MET UWE TEGENWOORDIG-
HEID VEREERT.

Zeer gewaardeerde toehoorders.

Toen tegen het einde der vorige eeuw de Utrechtse Gemeenteraad in het besef van zijn verantwoordelijkheid voor ergerlijke misstanden op het gebied der volkshuisvesting een verordening vaststelde, behelzende onder meer bepalingen tegen overbevolking van woningen en besmetting van huizen met ongedierte, werd deze verordening bij K. B. van 8 Juli 1897, S. 175 vernietigd wegens strijd met de wet, in het bijzonder met het toenmalige artikel 135, tegenwoordig 168 der Gemeentewet, dat den Raad opdraagt het maken van verordeningen, die in het belang der openbare orde, zedelijkheid en gezondheid worden vereist en van andere, betreffende de huishouding der gemeente. Dit K. B. steunde op de overweging, dat bepalingen als die verordening inhield „noch in het belang der openbare orde, zedelijkheid en gezondheid worden vereischt, noch de huishouding der Gemeente betreffen; dat toch al moge bewijsbaar zijn, dat de gezondheid der bewoners door overbevolking en besmetting met ongedierte lijdt, een en ander in elk geval behoort tot hunne bijzondere gezondheidszorg en hieromtrent noch bij de Gemeentewet, noch bij eenige andere Wet eenige bevoegdheid aan de gemeentebesturen is toegekend."

Weinig voorbeelden kunnen als dit illustreren hoezeer de opvattingen over hetgeen behoort tot de belangen, waarvan de verzorging als overheidstaak kan worden beschouwd, zich in den loop der laatste halve eeuw hebben ontwikkeld. Slechts enige jaren later kwam de Woningwet tot stand, welke gemeentelijke bemoeiingen op het ge-

bied der volkshuisvesting van ingrijpende betekenis verplichtend voorschreef en de gemeentebesturen daarbij tot maatregelen, als de Gemeente Utrecht enige jaren tevoren tevergeefs had willen treffen, uitdrukkelijk bevoegd verklaarde. Sindsdien hebben de grenzen van hetgeen als van openbaar belang en mitsdien vatbaar voor overheidsbemoeiing kan worden beschouwd, zich al verder uitgezet en zijn die bemoeiingen uitgegroeid tot een omvang, waarvan vorige geslachten zich geen voorstelling zouden hebben kunnen maken. Even vreemd als wij staan ten opzichte van een overweging, dat bestrijding van overbevolking van woningen en besmetting met ongedierte niet behoort tot de openbare, doch uitsluitend tot de particuliere gezondheidszorg, waarmede de overheid zich niet heeft in te laten, zou de bewindsman, die deze overweging met zijn verantwoordelijkheid dekte, hebben opgekeken van den omvang der belangen, waartoe thans de overheid haar zorg uitstrekt. Deze ontwikkeling ging gepaard met een enorme uitbreiding van het complex der rechtsregelen, welke het openbaar bestuur tot die zorg in staat moesten stellen, en het de daartoe noodzakelijke bevoegdheden moesten verstreken. Het zijn deze rechtsregelen en in het algemeen de rechtsvormen, waarin het openbaar bestuur die zorg verwerkelijkt, alsmede de rechtsbeginselen, die daarbij leiding behoren te geven, welke het studieobject vormen van de wetenschap van het bestuursrecht, term, waaraan ik boven dien van het administratief recht de voorkeur geef, niet alleen, omdat hij zuiver Nederlands is, maar ook, omdat hij beter aansluit bij het algemeen spraakgebruik, waarin de termen „administratie" en „administratief" de neiging vertonen zich van bestuur tot beheer en van beheer tot boekhouding te verenigen.¹

Dat door die enorme uitbreiding van haar gebied en van haar belang de wetenschap van het bestuursrecht van de periferie naar het centrum van de belangstelling der juristenwereld is, of moet worden verplaatst, zal zonder twijfel de reden zijn van het besluit, waaraan de leerstoel, welke ik thans als eerste vervul, zijn aanzijn dankt.

Taak van die wetenschap, het zij vooropgesteld, is niet de beoordeling van de wenselijkheid van de bemoeiingen met en het ingrijpen

¹ Vergelijk voor den term bestuursrecht: Nederlandsch bestuursrecht, bewerkt onder leiding van Mrs. C. W. v. D. POT, J. H. P. M. v. D. GRINTEN, R. KRANENBURG, G. A. VAN POELJE en C. W. DE VRIES, 1932, blz. VI.

van de overheid op al meer gebieden van het maatschappelijk en economisch leven. Zij heeft deze over te laten aan de politieke, economische en sociale wetenschappen. Taak van de wetenschap van het bestuursrecht is de studie van en de bezinning op den aard der rechtsregelen, en rechtsvormen, waarin die bemoeiingen zijn gevat en op de rechtsbeginselen, welke deze beheersen; de vervulling van deze taak is nodig meer dan ooit, wil ook op dit gebied het recht tot zijn recht blijven komen.¹

Over de nadere bepaling van het begrip bestuursrecht, meer in het bijzonder over de grenzen daarvan ten opzichte van het staatsrecht en het burgerlijk recht wordt nog steeds gestreden. Voert de begrenzing ten opzichte van het burgerlijk recht ons dadelijk midden in het klassieke probleem van de onderscheiding tussen publiek- en privaatrecht, — binnen het publiekrecht zelf bestaat over de verhouding van bestuurs- en staatsrecht zo mogelijk nog meer verschil van mening. Blijft eerstgenoemd probleem behalve van theoretisch, ook van practisch gewicht, de tweede vraag, die van de onderscheiding tussen bestuurs- en staatsrecht is van louter academisch belang en door academische belangen zelfs sterker bepaald dan voor de ontwikkeling van de wetenschap van het bestuursrecht als zelfstandig onderdeel der rechtswetenschap gunstig is geweest.²

Het Academisch Statuut immers, dat het staatsrecht opnam onder de hoofd- en het administratief recht onder de bijvakken, heeft er als van zelf toegeleid, dat die delen van het administratief- of bestuursrecht, welke van zodanig belang werden geacht, dat de kennis daarvan voor ieder jurist noodzakelijk is, bij het staatsrecht werden getrokken, als zodanig werden gedoceerd en ook in de handboeken werden opgenomen, hetgeen uiteraard aan een evenwichtige ontwikkeling van de wetenschap van het bestuursrecht niet ten goede is gekomen.

In aansluiting aan deze als gevolg van het Academisch Statuut gevestigde, althans bevorderde traditie worden dan de regelen, welke de algemene structuur van ons staatsbestel behelzen,

¹ Verg. voor de taak van de wetenschap van het bestuursrecht: Vragen op het gebied van het administratief recht, toespraak, gehouden, ter inleiding van de eerste constituerende vergadering van de Vereniging voor administratief recht door Mr. C. W. DE VRIES, 1939.

² Verg. voor dit probleem de prae-adviezen door Mr. A. KOELMA en Mr. R. KRANENBURG, uitgebracht voor de Vereniging voor Administratief Recht en de daar vermelde litteratuur, 1940; voorts nog Mr. J. R. STELLINGA in Bestuurswetenschappen 1947, blz. 507 e.v. en N.J.B. 1948 blz. 110 e.v.

zoals deze zijn neergelegd in Grondwet en organieke wetten, tot het staatsrecht gerekend, terwijl slechts de speciale wetten en verordeningen, welke voor speciale belangen aan reeds bestaande of daarbij geschapen bestuursorganen speciale bevoegdheden toekennen als behorende tot het bestuursrecht worden beschouwd. De verhouding van staatsrecht tot bestuursrecht wordt er dan een van hoofd- tot bijzaken, van beginselen en uitwerking.¹

Tracht men de onderscheiding op een meer principiëlen grondslag op te bouwen, dan ontmoet men de opvatting, welke de tot de beide rechtsgebieden behorende regelen onderscheidt naar gelang zij betrekking hebben enerzijds op de instelling van de organen van den staat en diens onderdelen, alsmede de toebedeling van functies aan die organen en anderzijds op de wijze, waarop die functies moeten worden uitgeoefend, waarbij dan eerstbedoelde regelen tot het staatsrecht en laatstgenoemde tot het bestuursrecht worden gerekend.² Dat echter ook deze opvatting weinig geschikt is om ons uit de moeilijkheden te helpen, wordt duidelijk, wanneer

¹ Aldus o. m. KRANENBURG in bovengenoemd prae-advies en in zijn Inleiding in het Nederlandsen administratief recht 1941, blz. i e.v.

² Verg. o.m. Mr. C. VAN VOLLENHOVEN, Thorbecke en het Administratief recht in Nederlandsen administratief recht, Handleiding, bewerkt door Mr. P. J. M. AAI, BERSE e. a., 1919 blz. 2 e.v. „Ter eener zijde vindt men als staatsrecht dat complex van rechtsvoorschriften, dat organen instelt en daaraan bevoegdheden toekent, of — om het minder eenvoudig maar zuiverder te formuleeren — dat de werkzaamheden van een moderne overheid distribueert over tal van hoogere en lagere organen. Het houdt zich bezig naar Oppenheim's woord met den staat in rust. Anderzijds staat — als administratief recht — dat complex van bepalingen, waaraan hoogere en lagere organen gebonden zijn, zoodra zij van hun reeds vaststaande staatsrechtelijke bevoegdheden gebruik gaan maken; het betreft, naar Oppenheim's woord, den staat in beweging. Organen zonder regels van staatsrecht zijn vleugellam, want hun bevoegdheid ontbreekt of is onzeker; organen zonder regels van administratief recht zijn vleugelvrij, want zij kunnen hun bevoegdheid net zoo toepassen, als zij zelf het liefst willen." Zeven jaren later heeft VAN VOLLENHOVEN zijn opvattingen over dit onderwerp nader uiteengezet in zijn Omtrek van het administratief recht, Mededeelingen van de Koninklijke Nederlandsche Academie van Wetenschappen, afdeling letterkunde, deel 62, serie B. N°. 3. Hij breidt daar den omvang van het administratief recht uit buiten de regelen, welke de wijze van uitoefening van de bevoegdheid van de bestuursorganen van den staat betreffen en betreft er mede in de regelen, welke wetgevende en rechterlijke organen bij de uitoefening van hunne bevoegdheden in acht hebben te nemen. Hij onderscheidt dan binnen het bestuursrecht in ruimeren zin: *a.* bestuursrecht in engeren zin; *b.* justitierecht (strafrechtspleging, administratieve rechtspleging, burgerlijke rechtspleging en staatsrechterlijke rechtspleging); *c.* politierecht; *d.* regelaarsrecht (d.i. dan het recht betreffende de wijze, waarop de wetgevende

men bedenkt, dat iedere bevoegdheid in de wijze, waarop de uitoefening daarvan geregeld is, haar grens vindt, zodat een onderscheiding van regelen, welke een bevoegdheid omschrijven, en die, welke de wijze van de uitoefening daarvan bepalen, niet, althans niet consequent kan worden doorgevoerd.

Vager nog zijn aanduidingen, als die van den staat in rust, waarop het staatsrecht, tegenover den staat in beweging, waarop het bestuursrecht betrekking zou hebben¹, alsmede de daarmee corresponderende aan de medische wetenschap ontleende onderscheiding, welke het staatsrecht als de anatomie van den staat en het bestuursrecht als de physiologie van den staat omschrijft²; de kring van het bestuursrecht wordt er ruimer door getrokken, maar duidelijk is, dat een bruikbaar criterium voor de onderscheiding van de tussen beide rechtsgebieden behorende regelen ook in deze kenmerken niet kan zijn gelegen. Ik wil U met de pogingen, welke men heeft aangewend om tot juister en scherper omschrijving te geraken niet vermoeien, omdat zij m.i. geen van alle tot deugdelijker resultaten hebben geleid en slechts duidelijk kunnen maken, dat in de rechtsregelen zelf een dergelijke onderscheiding ook niet is te vinden. Te verdrieten behoeft dit ons niet, omdat, zoals gezegd, enig rechtsgevolg aan het behoren tot het ene of het andere rechtsgebied niet is verbonden.

Het falen van de pogingen om tussen de regelen van het bestuursrecht en van het staatsrecht een juiste onderscheiding te vinden wil echter niet zeggen, dat ook aan de bestuursrechtswetenschap tegenover de staatsrechtswetenschap geen zelfstandige functie zou kunnen worden toegekend.

organen hun bevoegdheden moeten uitoefenen). Niettegenstaande van Vollenhoven's magistraal betoog heeft de door hem voorgestelde systematiek weinig invloed gehad en nagenoeg geen aanhangers gevonden. Laatstelijk heeft STELLINGA er in Bestuurswetenschappen 1947, blz. 508 opnieuw een lans voor gebroken.

¹ Mr. J. OPPENHEIM, volgens het door VAN VOLLENHOVEN aangehaald woord vermeld in de vorige noot. Mr. Dr. H. J. ROMEIJN drukt denzelfden gedachtengang uit, wanneer hij in zijn Administratief recht, Hand- en leerboek, eerste deel, blz. 29 en 30, het staatsrecht statisch en administratief recht dynamisch noemt en tegenover KRANENBURGS vergelijking van de verhouding staatsrecht-administratief recht met burgerlijk recht-handelsrecht (hoofdzaken tegenover uitwerking op een bepaald gebied) de ook naar mijn mening zinvoller vergelijking stelt met die tussen rechterlijke organisatie en procesrecht.

² Zie Mr. J. H. P. M. v. D. GRINTEN, Wat is administratief recht ? opgenomen in Verspreide Opstellen, blz. 168.

Het is hetzelfde complex van rechtsregelen, betrekking hebbende op de inrichting en de werkwijze van het overheidsapparaat, waarmee deze beide takken der rechtswetenschap zich hebben bezig te houden, maar terwijl de beoefenaar der staatsrechtswetenschap die regelen in hoofdzaak zal onderzoeken in hun betrekking tot de staatsinrichting, zal de beoefenaar der bestuursrechtswetenschap zijn onderzoek in hoofdzaak richten op hun betrekking tot de staatswerkzaamheid. Grijpt men van dit gezichtspunt uit terug op de pogingen vruchteloos aangewend om tot een onderscheiding tussen het staatsrecht en bestuursrecht zelf te komen, dan zal men bevin- den, dat de verschillende in dat verband voorgestelde criteria, al schoten zij voor die onderscheiding tekort, niettemin als aanduiding voor de taken van twee weliswaar samenhangende, maar niettemin onderscheiden takken der rechtswetenschap een betrekkelijkewaarde kunnen behouden. Organisatie tegenover functionering van den staat, de staat in rust tegenover den staat in beweging, de staat in zijn anatomische geleding tegenover den staat in zijn physiologische activiteit, het zijn tegenstellingen, die weinig of geen waarde hebben, wanneer men zoekt naar een juridisch verantwoorde onderscheiding tussen rechtsregelen, doch wel kunnen bijdragen tot verheldering van het beeld, dat men zich moet maken van de onderlinge ver- houding van twee onderscheiden takken der rechtswetenschap.

Zelf zou ik de taak van het mij toevertrouwde studievak het liefst omschrijven als het wetenschappelijk onderzoekvanderechtsvormen, waarin de naar buiten gerichte overheidsactiviteit zich in het maatschappelijk leven verwerkelijkt. Het materiaal voor haar onderzoek vinden zowel staats- als bestuursrechtswetenschap in de Grondwet en in de organieke wetten, al zullen deze in hoofdzaak het studie- object van de wetenschap van het staatsrecht blijven uitmaken, en in de grote menigte der bijzondere wetten en verordeningen, welke ten aanzien van elk der in de bemoeiing der overheid betrokken maatschappelijke belangen haar activiteit reguleren, al zullen deze in het bijzonder het terrein van de wetenschap van het bestuursrecht moeten vormen. In die menigte van voorschriften, die „rudis indigestaque moles“, waarmee KRANENBURG haar vergeleek¹, zal de wetenschap van het bestuursrecht moeten trachten de voor wetenschappelijke benadering noodzakelijke orde te scheppen, daaruit tot bepaalde grondvormen te komen en tot de meer algemene rechts-

¹ Inleiding in het Nederlandsch administratief recht blz. 6.

beginselen, welke aan de gedragingen van overheidsorganen ten opzichte van de aan hun gezag onderworpen of anderszins met hen in contact tredende bijzondere personen ten grondslag moeten worden gelegd.

Sluit aldus de wetenschap van het bestuursrecht enerzijds aan bij, en verschilt zij anderzijds van die van staatsrecht, dat beide in hetzelfde normencomplex haar materiaal vinden, doch dit van verschillend gezichtspunt uit benaderen, de bestuursrechtswetenschap — en hierin verwijderd zij zich van die van het staatsrecht — vertoont nog met een andere tak van rechtswetenschap een bijkans even nauwe verwantschap, te weten met die van het privaat- of burgerlijk recht.¹

De wetenschap van het bestuursrecht zal zich n.l., wil zij beantwoorden aan haar opdracht een beeld te geven van de rechtsvormen, waarin de overheidsactiviteit zich in het maatschappelijk leven verwerkelijkt, niet kunnen beperken tot het onderzoek naar de tot het staats- en bestuursrecht behorende regelen, die in het bijzonder op het organisme en de werkzaamheid van den staat en zijn onderdelen betrekking hebben en naar de algemeen gebruikelijke terminologie met het strafrecht het publiekrecht uitmaken, zij zal zich daartoe ook tot dat andere rechtsgebied moeten wenden, dat de normen behelst, waaraan in het maatschappelijk verkeer de daaraan deelnemende personen tegenover elkaar in het algemeen zijn onderworpen, normen, welke zich dus niet in het bijzonder tot de overheid, doch tot allen richten. Men is, was althans gewend op het verschil tussen de eigenschappen van de tot het publiek- en tot het privaatrecht behorende regelen, een tamelijk zwaar accent te leggen. Gerechtaardigd is dit zeker, wanneer men die normen van het publiekrecht, welke tot het staatsrecht in engeren zin behoren, met die van het privaatrecht vergelijkt. Kan immers van het laatstgenoemde recht ruwweg worden gezegd, dat het gedragsregelen behelst, welke de gedragingen van hen, die binnen een bepaalde rechtsge-

¹ De verhouding van administratief recht en burgerlijk recht, praeadvies uitgebracht voor de Vereniging voor administratief recht door Mr. J. KRUSEMAN en Mr. J. A. SCHOLTEN 1941.

Plaats en aard van het administratief recht, rede uitgesproken bij de aanvaarding van het ambt van buitengewoon hoogleraar in het administratief recht aan de Universiteit van Amsterdam door Mr. J. G. VEGTING, 1946, blz. 7 e.v. en naar aanleiding daarvan Mr. A. KLEIJN in Bestuurswetenschappen, 1947, blz. 333 e.v. en L. VAN REIJEN in Bestuurswetenschappen, 1948, blz. 106 e.v.

meenschap aan het maatschappelijk verkeer deelnemen, in hun onderlinge verhoudingen beheersen, het staatsrecht regelt de organisatie, is de juridische vormgeving van de gemeenschap, waarbinnen die gedragsregelen gelden, wijst de wegen, waarlangs die gedragsregelen ontstaan en kunnen worden gehandhaafd, is in zoverre de achtergrond, de vooronderstelling van het privaatrecht. Minder sprekend wordt de tegenstelling tussen publiek- en privaatrecht echter, wanneer men de regelen van overwegend bestuursrechtelijken aard met die van het burgerlijk recht vergelijkt. Deze toch behelzen evenzeer gedragsregelen, met deze bijzonderheid evenwel, dat zij niet de activiteit der aan het rechtsleven deelnemende personen in het algemeen, doch in het bijzonder die der overheid, of die van bijzondere personen ten opzichte van de overheid, niet de onderlinge verhoudingen der rechtsgenoten in het algemeen, doch in het bijzonder die tussen deze en overheidsorganen regelen.¹ Kan in dit criterium de vraag, tot welk gebied enige rechtsregel behoort, in het algemeen wel worden gevonden, het ligt voor de hand, dat het verschil in karakter van deze beide soorten van regelen veel minder duidelijk is dan met die van het staats- en burgerlijk recht het geval was. Beide toch behelzen in het maatschappelijk verkeer geldende gedragsregelen, beide hebben betrekking op belangen, die veelal van zo gelijksoortigen aard zijn, dat hetgeen gisteren nog tot het uitsluitend domein van het burgerlijk recht werd gerekend, heden reeds mede door het bestuursrecht wordt geregeld en morgen wellicht geheel binnen het kader van dit recht zal zijn betrokken; men denke aan de arbeidsovereenkomst en het pachtcontract, voorheen zonder twijfel onderwerpen van uitsluitend burgerrechtelijken aard, thans in zoveel opzichten onderworpen aan toezicht en leiding van overheidsorganen, dat zij in een grensgebied, tevens een gebied van samenwerking² zijn komen te liggen, of aan de sociale verzekering, welke nagenoeg geheel en al van de burgerrechtelijke naar de bestuursrechtelijke sfeer is geëvolueerd.

Het behoeft dan ook geen verwondering te wekken, dat de wetenschap van het bestuursrecht en die van het burgerlijk recht veelal met analoge, zij het nooit geheel gelijksoortige problemen hebben te worstelen, — ik noem U b.v. de vereisten voor de rechtsgeldigheid van rechtshandelingen en de gevolgen van het ontbreken daarvan —

¹ Verg. ASSER-SCHOLTEN, Algemeen deel blz. 37 en 38.

² Verg. de opmerkingen over samenwerking van privaatrecht en publiekrecht van Mr. J. WIARDA en W.P.N.R. 4000.

en dat vooral vroeger de zoveel jongere bestuursrechtwetenschap voor de oplossing dier problemen niet zelden bij haar oudere zuster te rade ging. Wist zij zich daarbij voor slaafse navolging niet steeds te hoeden, de thans wel aangenomen houding, die prat gaande op eigen zelfstandigheid, liefst zou negeren, wat op het nevengebied verricht werd, past haar evenmin.

De aldus reeds uit den aard der zaak bestaande betrekkingen tussen de wetenschap van het bestuursrecht en die van het burgerlijk recht moeten bepaaldelijk in ons land leiden tot een wel bijzonder hechten band door de merkwaardige verhouding, welke in de practijk der rechtstoepassing door historische oorzaken tussen positief bestuursrecht en positief burgerlijk recht is ontstaan. Die oorzaken uitvoerig uiteen te zetten is binnen het bestek van hetgeen ik thans te zeggen heb niet mogelijk. Slechts hierop wil ik wijzen, dat de gebrekkige ontwikkeling van de administratieve rechtspraak, welke niettegenstaande alle pogingen, gedurende meer dan een halve eeuw daartoe aangewend, bij ons een behoorlijke regeling nog steeds niet heeft gevonden, ten gevolge heeft gehad, dat hier meer dan elders de burgerlijke rechter werd geroepen of zich geroepen voelde den burger tegenover de overheid rechtsbescherming te verlenen, hetgeen meebracht, dat ook in verhoudingen tussen overheid en burger van veelal overwegend bestuursrechtelijken aard niet zelden burgerlijk recht werd toegepast. Het is niet slechts op ondergeschikte gebieden, waarop enige in het bestuursrecht bestaande leemte door toepassing van algemeen luidende voorschriften van burgerlijk recht wordt aangevuld,¹ —zoals b.v. de verjaring van uit het bestuursrecht geboren schuldvorderingen² — ook uiterst belangrijke onderwerpen, als de verplichting der overheid door haar onverschuldigd ontvangen gelden terug te betalen³ en schadevergoeding te geven bij onrecht door haar organen of ondergeschikten begaan⁴, worden, voorzover het bestuursrecht daarvoor geen bijzondere regeling heeft getroffen, aldus geheel beheerst door het burgerlijk recht, te weten de artikelen 1395 e.v. en 1401 e.v. B. W. Meenden vooral in de

¹ Verg. o.m. Dr. I., VAN PRAAG, Op de grenzen van publiek- en privaatrecht 1923; Mr. G. J. WIARDA, Overeenkomsten met overheidslichamen. Ac. pr. Amsterdam 1939, blz. 56 e.v.; Mr. J. L. H. CLUYSENAER, R.M. Themis 1942, blz. 513 e.v.

² Zie b.v. arrest H. R. 1 Febr. 1928, N. J. 1928 blz. 782.

³ Zie b.v. arrest H. R. 14 Nov. 1930, N. J. 1931, blz. 222.

⁴ Een samenvatting van de rechtspraak op dit onderwerp o.m. bij Mr. C. WOLFSBERGEN, Onrechtmatige daad, 1946, blz. 112 e.v.

vorige eeuw nog velen en sprak meermalen ook de rechter uit, dat de onderworpenheid der overheid aan het burgerlijk recht beperkt was tot de gevallen, waarin deze zich op gelijken voet gesteld had met bijzondere personen en dus niet, zoals men dat noemde, „als zodanig" was opgetreden, m.a.w. haar optreden het typische overheidskenmerk miste, later liet de rechtspraak deze beperking varen en toetste het gedrag der overheid op zijn rechtmatigheid, in welke hoedanigheid en op welke wijze zij ook optrad. Op zakenrechtelijk gebied, met name met betrekking tot den eigendom is het al niet anders. Immers worden t.a.v. de aan den staat en andere openbare lichamen toebehorende zaken de algemene burgerrechtelijke regelen toegepast, ook alweer onverschillig, of het zaken betreft, wier gebruik in wezen niet van dat van andere aan bijzondere personen toebehorende zaken verschilt, dan wel zaken, die het bijzondere kenmerk hebben, dat zij voor den openbaren dienst zijn bestemd.¹ Wellicht nog merkwaardiger dan deze gevallen, waarin de overheid, als het ware buiten haar uitdrukkelijken wil bij het burgerlijk recht wordt betrokken, zijn de steeds meer voorkomende gevallen, waarin zij zich zelf willens en wetens in de burgerrechtelijke sfeer begeeft. De oorzaken van het verschijnsel moet ik alweer buiten beschouwing laten, maar een feit is het, dat de overheid in toenemende mate gebruik pleegt te maken van de tot het burgerlijk recht behorende rechtsvormen, zelfs daar, waar het bijzonderlijk voor haar geschreven staats- en bestuursrecht haar eigen vormen biedt. Voorbeelden behoef ik niet ver te zoeken; ieder kent ze en komt er dagelijks mee in aanraking. Electriciteits- en waterleidingbedrijven, door provincie en gemeente alleen, of in onderlinge samenwerking uitgeoefend, worden niet zelden gegoten in den rechtsvorm der naamloze vennootschap, derhalve, hoezeer men zich soms beijvert om in de regeling der statuten de staatsrechtelijke verhouding der daarbij betrokken overheidsorganen te benaderen, op zuiver burgerrechtelijken grondslag.² De niet geheel ongegronde bezwaren³ tegen den toenemenden

¹ ASSER-SCHOLTEN, Zakenrecht, 8e druk, blz. 138 e.v.; Mr. F. G. SCHELTENA in Nederlandsen bestuursrecht, blz. 115 e.v., Mr. R. KRANENBURG, Inleiding in het Nederlandsch Administratief Recht, blz. 134 e.v. Mr. W. G. VEGTING, Publiek Domein en zaken buiten den handel, 1946, blz. 253 e.v.

² Verg. o.m. Mr. D. SIMONS, Gemeentebedrijven 1939, blz. 147 e.v.; Mr. J. R. DE MONCHY, Prae-advies over de Rechtsvormen der gemeentelijke en provinciale bedrijven in Nederland voor de Commissie voor de vergelijkende studie van het recht in België en Nederland, 1947.

³ Mr. A. A. H. STRUYCKEN, De gemeente en haar gebied, 1912.

omvang van deze en soortgelijke in burgerrechtelijk kleed gestoken ondernemingen, welke de normale staatsrechtelijke organisatievormen steeds meer gingen doorkruisen, hebben den groei van dit verschijnsel niet kunnen tegenhouden. Ook de wijziging van de Gemeentewet van 1931, waarbij met het oog op die bezwaren bij de regeling van de onderlinge samenwerking tussen gemeenten aan den daartoe geschapen publiekrechtelijken vorm den voorrang werd gegeven en in art. 146 aan den burgerrechtelijken slechts een uiterst subsidiaire plaats werd ingeruimd, heeft deze ontwikkeling niet kunnen stuiten. Niet alleen provincie en gemeente, ook het Rijk ging den zelfden weg en werkte b.v. mede aan de stichting van een centraal verrekeningskantoor voor de onderlinge financiële verhouding van Rijk en gemeenten in den vorm van de N.V. Bank voor de Nederlandsche gemeenten. Hoezeer men aan dezen rechtsvorm hecht, blijkt ook thans weer uit het feit, dat ook na de nationalisatie van de Nederlandsche Bank voor deze instelling de vorm der N.V. zal worden gehandhaafd.

Zo mogelijk nog intensiever is het gebruik door de overheid van den burgerrechtelijken vorm der stichting gemaakt.¹ Laten wij het crisisrecht buiten beschouwing, dan valt te wijzen op de vele gemeentelijke diensten, vooral van sociaal karakter, welke in den stichtingsvorm zijn gekleed, en gemeentewoningen, verenigingsgebouwen, speeltuinen en badinrichtingen exploiteren. Ook in de samenwerking der openbare lichamen onderling speelt zij een belangrijke rol; ik noem op deze plaats slechts de door het Rijk en de gemeente Utrecht in het leven geroepen stichting, welke het Stads- en Academisch ziekenhuis in stand houdt.

Naast het kleden van openbare bedrijven in den vorm van rechtspersonen naar burgerlijk recht, waarop de bovenstaande voorbeelden wezen, valt te denken aan het gebruik van de gewone burgerrechtelijke overeenkomst door overheidslichamen met bijzondere personen of overheidslichamen onderling voor de meest verschillende vaak zeer gewichtige openbare belangen.² Dat overheidsorganen van dezen rechtsvorm gebruik maken tot het kopen en huren

¹ Verg. de op blz. 12, noot 2 genoemde litteratuur.

³ Verg. over dit onderwerp in het algemeen, behalve mijn op blz. 11, noot 1 aangehaalde proefschrift, de prae-adviezen van Mr. I. J. M. BEEL en Mr. G. J. WIARDA over Publiekrechtelijke overeenkomsten voor de Vereniging voor Administratief recht 1943, alsmede Mr. J. L. H. CLYSENAER in R. M. Themis 1942, blz. 501 e.v.

van gebouwen, tot het aanbesteden van werken, het aanstellen van personeel, waarvoor geen ambtelijke positie nodig wordt geacht, het lenen van gelden, kortom tot doeleinden, zoals deze ook door bijzondere personen kunnen worden nagestreefd, behoeft op zichzelf geen verwondering te wekken; dat echter zuivere bestuursbelangen, behorende tot de vervulling van de specifieke overheidstaak door het aangaan van burgerrechtelijke overeenkomsten worden behartigd, — dat aan dezen weg niet zelden de voorkeur wordt gegeven boven de in het publiekrecht zelf gelegen mogelijkheden, — dat daarbij soms ook de uitoefening van publiekrechtelijke bevoegdheden tot onderwerp van een verbintenis worden gemaakt, is een verschijnsel, dat meer dan welk ander ook het uitzonderlijk belang van het privaatrecht voor de bestuursrechtswetenschap in het licht stelt. Het zich doen verbinden tot bepaalde prestaties door de aanvragers van concessies of vergunningen, welke mogelijk ook in bestuursrechtelijken vorm als voorwaarden aan de concessie of vergunning verbonden hadden kunnen worden¹, — of tot betalingen, welke ook als belasting zouden kunnen worden opgelegd², — het treffen van regelingen met betrekking tot het bouwen of de bestemming van gronden door overeenkomsten van gemeenten met grondeigenaren of bouwondernemers buiten of boven hetgeen bij bouwverordening of uitbreidingsplan was voorgeschreven³, het zijn slechts enige voorbeelden van hetgeen ik hier op het oog heb⁴. Scherp wordt de omvang van het belang van dit verschijnsel gekarakteriseerd, wanneer een kenner bij uitstek van de praktijk van ons bestuursrecht⁵ in dit verband den term „osmose” bezigt, daarmee symboliserend de gescheidenheid van de rechtssferen der particuliere en der openbare huishoudingen door een slechts poreuzen

¹ Verg. b.v. het geval, berecht bij arrest H. R. 1 Febr. 1918, N. J. 1918 blz. 325.

² Verg. de arresten van den H. R. van 16 April 1925, N. J. 1925, blz. 649, i April 1926, W. 11515, 20 Maart 1931, N. J. 1931 blz. 941 en van 4 April 1940, N. J. 1941, 412.

³ Verg. hieromtrent het rapport van de Commissie, ingesteld door den Stedebouwkundigen Raad van het Nederlandsch Instituut voor Volkshuisvesting en Stedebouw voor het onderzoek van de vraag, of en in hoever privaatrechtelijke regeling van bebouwing geoorloofd moet worden geacht, opgenomen in Gemeentebestuur 1934, blz. 243 e.v.

⁴ Verg. voor het al dan niet geoorloofde van deze praktijk in het algemeen Mr. P. J. A. HUART, Misbruik van burgerlijk recht door de administratie in Staatsrechtelijke opstellen voor KRABBE, II, blz. 146 e.v.

⁵ Mr. G. A. VAN POELJE, Osmose, 1931.

wand met geneigdheid der aan weerszijden gelegen gebieden tot het elkaar doordringen en wellicht tot de uiteindelijke vorming van een homogene menging.¹

Het grote belang van het burgerlijk recht niet alleen voor het leven der enkelingen, doch ook voor dat der overheid en voor de onderlinge verhouding tussen beiden, dat ik hiermede duidelijk hoop te hebben gemaakt, vindt zijn uitdrukking in de meer en meer gangbare terminologie, welke voor het burgerlijk recht den term gemeen recht gebruikt. Door het bezigen van deze terminologie, welke men ook in de jurisprudentie van den Hoogen Raad terugvindt², kiest men in den alouden en nimmer nog uitgevochten strijd van meningen, die zich afspeelt rondom de onderscheiding van publiek- en privaatrecht voor ons recht een bepaald standpunt, dat hierop neerkomt, dat het burgerlijk recht als gemeen recht gelding heeft niet slechts in rechtsverhoudingen tussen bijzondere personen, maar ook in die, waarbij overheidslichamen zijn betrokken, zulks onafhankelijk van de hoedanigheid en de wijze, waarop hun organen daarbij opraden, onder dit voorbehoud slechts, dat het in dezen gedachtengang als uitzonderingsrecht omschreven publiekrecht, — positief staats- of bestuursrecht — zich hertegen niet verzet. Men kan tegen deze formulering aanvoeren, dat zij te algemeen is en uit het oog verliest, dat niet elke naar den letter toepasselijke regel van burgerlijk recht geschikt is om zonder meer t. a. v. de overheid te worden toegepast³, — of dat het voorbehoud ruimer moet worden omschreven, door naast positief staats- en bestuursrecht in sommige gevallen ook het algemeen of openbaar belang als uitzondering op den regel te aanvaarden⁴, aan den daaraan ten grondslag liggenden gedachtengang doet dit niet af. In scherpe tegenstelling staat deze tot de in Frankrijk overheersende opvatting, waarin men de overheid, althans bij de verzorging van den openbaren dienst, aan het burgerlijk recht niet onderworpen acht; en waar de leemten van het bestuursrecht, dat daar evenmin

¹ Verg. o.m. ASSER-SCHOLTEN, Zakenrecht, 8^e druk, blz. 138, en Algemeen deel blz. 40; Mr. P. G. SCHELTEMA, Het grensterrein tussen publiek- en privaatrecht, R. M. 1927, blz. 233 e.v.

² Verg. b.v. arrest van 1 Febr. 1928, N. J. 1928 blz. 782.

³ Mr. R. KRANENBURG, Inleiding in het Nederlandsch administratief recht, blz. 29.

⁴ Mr. E. M. MEIJERS, Publiek domein en zaken buiten den handel, W. P. N. R. 2544.

als bij ons t.a.v. algemene leerstukken, als eigendom, zakelijke rechten, verbintenissen, overeenkomst, onrechtmatige daad een eigen geschreven regeling bevat, worden aangevuld door de jurisprudentie van den Conseil d'Etat; tegenstelling, welke in de praktijk weliswaar minder scherp *is* dan in de theorie, omdat, zoals daar de administratieve rechter bij zijn eigen rechtsvorming, voor zover de openbare dienst dat toelaat, toch aansluiting zoekt aan de algemene beginselen, welke het burgerlijk recht beheersen,¹ bij ons de burgerlijke rechter er naar streeft de toepassing van het burgerlijk recht met de bijzondere eisen van den openbaren dienst in overeenstemming te brengen²; tegenstelling nochtans in uitgangspunt, door historische oorzaken bepaald.

Wil de wetenschap van het bestuursrecht werkelijk beantwoorden aan de taak, welke ik haar stelde — een beeld te geven van de rechtsvormen, waarin de naar buiten gerichte werkzaamheid der overheid in het maatschappelijk leven wordt verwezenlijkt — dan zal zij dus — ik hoop het in het voorafgaande duidelijk te hebben gemaakt — naast de studie van de die werkzaamheid speciaal regelende normen van staats- en bestuursrecht, mede de bijzondere toepassing van het burgerlijk — of gemeen recht op die werkzaamheid — voor de praktijk nauwelijks van minder belang — in haar gezichtskring moeten betrekken.

De wetenschap van het bestuursrecht, aldus aansluitende enerzijds bij die van het staatsrecht, doch anderzijds bij die van het burgerlijk recht, neemt derhalve temidden van die beide kardinale onderdelen der rechtswetenschap een tussenpositie in. Het behoeft ons dan ook niet te verwonderen, dat zij van beide de kenmerken draagt en van die zich niet zelden in onderlinge tegenstelling bevindende kenmerken de spanning ondervindt.

Wanneer SCHOLTEN in zijn „Structuur der rechtswetenschap”³ — een der laatste uitingen van zijn rijken geest — tenslotte de bepaling zoekt van hetgeen hij noemt het „eschaton” der rechtswetenschap, haar laatste bepaling, zin en richting, dan gaat hij uit van de binnen die wetenschap gelegen onderscheiding en tegenstelling

¹ Verg. b.v. GASTON JÉZE, *Les principes généraux du droit administratif*, III, 3^e éd. 1926 blz. 161.

² Met name in de rechtspraak betreffende de onrechtmatige overheidsdaad.

³ Mededelingen van de Kon. Ned. Academie van Wetenschappen, afd. letterkunde, nieuwe reeks, deel 8 N^o. 1, 1945.

tussen de regels van het privaatrecht of gemeen recht en die van het staatsrecht, d.w.z. tussen de „gedragsregels," die—aldus SCHOLTEN— „de mensen voorschrijven, waartoe zij tegenover elkaar verplicht zijn, wat zij moeten doen, wat nalaten, en de regels, welke bepalen, hoe de samenleving als geheel functioneert, hoe die regels tot stand komen, hoe men uit een regel tot de concrete uitspraak komt, hoe ze worden gehandhaafd."¹

„Zien we", zegt hij dan verder, „van beide naar haar richting, dan is het voor het gemeen recht de gerechtigheid, en voor het staatsrecht het gezag. In de gerechtigheid vindt het gemeen recht zijn zin, in het gezag het staatsrecht".

Bepalen deze beide begrippen gezag en gerechtigheid in laatste instantie zin en richting van de wetenschappen van het privaatrecht enerzijds en van het staatsrecht anderzijds, dan ligt de veronderstelling voor de hand, dat de wetenschap van het bestuursrecht, welke, zoals wij zagen, haar aanknopingspunten zowel bij de ene als bij de andere vindt, wordt gekenmerkt door de tussen deze beide begrippen bestaande, veelal latente, soms echter duidelijk naar voren komende spanning. Het is een spanning, die op elk gebied der rechtswetenschap aan den dag zal treden, want uit den aard is, zoals ook SCHOLTEN toegeeft, het gemeen recht evenmin denkbaar zonder gezag, als het staatsrecht zonder gerechtigheid; het is echter duidelijk, dat juist op het gebied van de wetenschap van het bestuursrecht, welke uitgaat van den staat en diens op de regeling der staatsinrichting berustend gezag en gericht is op het onderzoek en de vinding van de gedragsregels, regels dus van behoren, welke de werkzaamheid van zijn organen behoren te beheersen, die spanning tussen gezag en gerechtigheid wel heel duidelijk aan het licht zal moeten komen. Er doen zich binnen het gebied van de wetenschap van het bestuursrecht nog andere spanningen voor, spanningen tussen algemeen en bijzonder belang, tussen gebondenheid en vrijheid, tussen centralisatie en decentralisatie; voeren deze ons reeds spoedig op het terrein van den politicus en den econoom, die tussen gezag en gerechtigheid ligt geheel binnen de juridische sfeer en stelt ons voor problemen, welke bij uitstek tot het werkgebied van deze wetenschap behoren.

Ten einde mijn bedoeling met een voorbeeld te verduidelijken,

¹ T.a.p. blz. 49.

voer ik U terug naar een gebied, dat zoeven reeds terloops ter sprake kwam, de overeenkomsten tussen overheidslichamen en bijzondere personen, rechtsvorm, waarvan, zoals ik reeds opmerkte, in de praktijk van het openbaar bestuur in ruimen omvang gebruik wordt gemaakt, niet slechts ter behartiging van soortgelijke belangen als bijzondere personen plegen na te streven, doch veelal tot het bereiken van doeleinden, welke kenmerkend zijn voor de werkzaamheid der overheid en met betrekking tot onderwerpen, waarbij het openbaar belang ten nauwste is betrokken. Hoe staan de uit dergelijke overeenkomsten voortvloeiende verplichtingen, hoe staat in het bijzonder de meest fundamentele verplichting van het overeenkomstenrecht, het „pacta sunt servanda", verplichting, welke in het gerechtigheidsbeginsel haar onmiddellijken grondslag vindt, tegenover de gezagsrechten der overheid, welke haar in allerlei vorm bevoegdheden geven door verordening of beschikking eenzijdig in te grijpen in de rechtssfeer van de aan haar gezag onderworpen onderdanen, ook van hen, met wie zij door contractuele banden was verbonden? ¹ Wordt de overheid door dergelijke overeenkomsten met betrekking tot het al dan niet gebruiken van deze bevoegdheden werkelijk gebonden? Zijn dan verordeningen of beschikkingen in strijd daarmee vastgesteld, nietig, of komen zij voor vernietiging in aanmerking? ² Of hebben zij uit haar aard zo groot gezag, dat hiertegenover op een overeenkomst geen beroep kan worden gedaan? En zo ja, welke is dan nog de kracht van dergelijke overeenkomsten?

In 1922 sloot de gemeente Groningen met enige grondexploitanten een overeenkomst, waarbij tegenover afstand van een gedeelte van hun gronden voor den openbaren dienst aan die eigenaren bepaalde toezeggingen werden gedaan, waaruit deze afleidden, dat hun terreinen zouden worden bestemd tot den bouw van particuliere woningen van een hogere huurwaarde en dus hogere rentabiliteit dan arbeiderswoningen. Verscheidene jaren later stelde de Gemeente echter een uitbreidingsplan vast op grond van haar bevoegdheden uit de Woningwet, waarbij genoemde gronden nader toch tot den bouw van arbeiderswoningen werden bestemd. Belanghebbenden maakten tegen dit uitbreidingsplan bezwaar, doch de

¹ Verg. voor dit onderwerp in het algemeen mijn proefschrift blz. 158 e.v.

² Bevestigend wordt deze vraag beantwoord bij VAN PRAAG, Grenzen, blz. 118 e.v.

Secretaris-Generaal van het Departement van Binnenlandse *Zaken*, die in laatste instantie over deze bezwaren had te oordelen, — wij leefden inmiddels in den bezettingstijd, doch dit doet aan de mérites van het geval verder niet toe of af — overwoog bij Besluit van 2 September 1941,¹ dat een burgerrechtelijke overeenkomst, — daargelaten de civiele rechten, welke de appellanten daaraan zouden kunnen ontleneu, —aan den gemeenteraad niet in den weg staat om bij gelegenheid van de vaststelling van een uitbreidings- of herzieningsplan ingevolge de Woningwet aan de daarbij betrokken terreinen zodanige bestemming te geven als door het gemeentebelang bij de uitbreiding der bebouwing gevorderd wordt. Het gezag van de overheidsbeschikking won het hier dus van de overeenkomst, ook al was die beschikking met de strekking daarvan mogelijk in strijd. De vraag, welke rechten belanghebbenden dan nog aan het contract zouden kunnen ontleneu, laat de beslissing verder in het midden; zij laat dat kennelijk over aan het oordeel van den rechter. Welke die rechten kunnen zijn, nu belanghebbenden geen aanspraak kunnen maken op de instandhouding van de contractuele aan hunne gronden gegeven bestemming, welke door het uitbreidingsplan werd gewijzigd? Men denkt hier uiteraard aan de mogelijkheid van schadevergoeding, indien tenminste aannemenlijk is, dat schade was geleden. Slechts hij, die aan een overeenkomst als de onderhavige elk rechtsgevolg zou willen ontzeggen, kan dunkt mij in een dergelijk geval de aanspraak op zodanige schadevergoeding voor belanghebbenden betwisten. Voert men het gezagsbeginsel tot zijn uiterste consequentie, neemt men aan, dat de overheid zich in de uitoefening van haar publiekrechtelijke bevoegdheden nooit en te nimmer bij overeenkomst mag laten beperken, dan komt men inderdaad tot de ontkenning van de rechtsgeldigheid van overeenkomsten, welke de uitoefening van publiekrechtelijke bevoegdheden tot onderwerp hebben. Zoekt men naar een evenwicht in de spanning van de tegengestelde en hier elkander schijnbaar uitsluitende beginselen van gezag en gerechtigheid, dan kan dit leiden tot de m. i. juistere opvatting, waarin de strekking van een overeenkomst als hier bedoeld, beperkt wordt tot een garantie, welke de overheid, voor het geval zij met het oog op de haar toevertrouwde openbare belangen van haar publiekrechtelijke bevoegdheden een ander gebruik moet ma-

¹ A. B. 827.

ken dan door haar was toegezegd, of in uitzicht gesteld, verplicht om de dientengevolge door haar wederpartij geleden schade voor haar rekening te nemen.

Spanning tussen publiek- en privaatrecht zal men wellicht zeggen, ja, dat ook. Maar in het Franse recht, waarin overeenkomsten als hier bedoeld in het algemeen het karakter dragen niet van burgerrechtelijke overeenkomsten, maar van „contrats administratifs" doet zich hetzelfde conflict voor binnen het kader van het bestuursrecht zelf. De jurisprudentie verschaft daarvan verscheidene voorbeelden. Veelal betreffen deze het geval van den concessionaris, die zich teleurgesteld zag in de verwachting, dat de verordeningen en reglementen, welke zijn positie als ondernemer van een openbaren dienst bepalen, tijdens den duur der concessie niet eenzijdig door de overheid zouden worden veranderd. Acties bij den bevoegden administratieven rechter tot vernietiging van besluiten, waarbij zulke wijzigingen niettemin werden aangebracht, ingesteld langs den weg van „recours pour excès de pouvoir" op grond van strijd van die besluiten met de concessie-overeenkomst, werden altijd afgewezen; de bevoegdheden der overheid, waarop de aangevochten veranderingen steunden, waren immers „inaliénables et imprescriptibles et le Gouvernement ne saurait en faire abandon par contrat" ¹. Ook hier werd echter in de fijn genuanceerde rechtspraak van den Conseil d'Etat het verstoorde evenwicht hersteld door in daartoe in aanmerking komende gevallen een schadevergoeding toe te wijzen.

Door erkenning, dat als gevolg van de overeenkomst, de bevoegdheden van de overheid niet kunnen worden beperkt, wordt recht gedaan aan het gezagsbeginsel; door toekenning van schadevergoeding aan de benadeelden, die op grond van het contract mochten vertrouwen op het door de overheid al dan niet maken van een bepaald gebruik van die bevoegdheden, komt het gerechtigheidsbeginsel mede tot zijn recht.

Dat nochtans de Staat altijd de mogelijkheid behoudt zich zonder toekenning van schadevergoeding van contractuele banden vrij te maken door middel van een wet in formelen zin leert de voor een jurist nog steeds wat onverteerbare geschiedenis van de Conversiewet 1946, welke de houders van staatsobligaties dwong genoeg

¹ Conclusie van den Comm. du Gouvernement Tardieu in zijn conclusie voor het arrest van 6 déc. 1907, *Grandes Compagnies*, S. 1908, III, 1.

te nemen met een andere prestatie dan in de leningsvoorwaarden was overeengekomen. Wetten toch hebben zó groot gezag, dat zij onaantastbaar zijn, ook voor den rechter, die deze noch aan de innerlijke waarde of billijkheid, noch zelfs aan de Grondwet mag toetsen.

Er is wel geen gebied, dat zozeer wordt beheerst door de spanning tussen de beginselen van gezag en gerechtigheid als het probleem betreffende de wijze, waarop de juiste toepassing der normen, die de werkzaamheid van het openbaar bestuur beheersen, door rechtspraak of controle kan worden gewaarborgd, probleem, dat men pleegt samen te vatten onder de benaming: rechtsbescherming tegenover de overheid, — kernprobleem voor de wetenschap van het bestuursrecht, evenzeer als voor die van het staatsrecht.

Het gezagsbeginsel eist voor den bestuurder een zo groot mogelijke vrijheid bij de uitoefening van zijn bevoegdheden en onaantastbaarheid van hetgeen hij beschikt; het vraagt van den bestuurde vertrouwen, overgave, gehoorzaamheid. Het gerechtigheidsbeginsel eist daartegenover, dat elke bestuursbevoegdheid wordt omringd en ingeperkt door normen, welke de rechtmatige uitoefening daarvan zoveel mogelijk zullen waarborgen; het vraagt beroepsmogelijkheden voor den bestuurde tegen al hetgeen ten aanzien van hem wordt beschikt bij een van de overheid onafhankelijken rechter.

Het „*princeps legibus solutus*“, waarin het vorstenabsolutisme zijn juridische formulering vond, is de laatste consequentie van het gezagsbeginsel — een dikastocratie, onderwerping van elke vorm van overheidsactiviteit aan het oordeel en de uiteindelijke beslissing van een onafhankelijken rechter, die van het laatste.

Is de laatste consequentie van het gezagsbeginsel in strijd met de meeste elementaire begrippen van gerechtigheid, zoals deze zich in de Westerse cultuurwereld hebben ontwikkeld, die van het daartegenover staande beginsel is onverenigbaar met het aan de overheid inhaerente gezag en de onverbrekelijk daarmee verbonden zelfstandige verantwoordelijkheid voor haar beleid, dat nooit volledig binnen rechtsnormen kan worden ingesloten, nooit ook in vollen omvang de rechterlijke controle verdraagt.

Het onvermogen van rechtswetenschap en wetgeving om in deze spanning het juiste evenwicht te vinden is oorzaak, dat het probleem van de rechtsbescherming tegenover de overheid een bevredigende oplossing in ons land nog niet gevonden heeft. Was reeds

in de tweede helft van de vorige eeuw de wenselijkheid om tot de inrichting van een administratieve rechtspraak te geraken communis opinio geworden en de mogelijkheid tot instelling daarvan reeds bij de Grondwetsherziening van 1887 geopend, de verwerkelijking van deze gedachte is uitgebleven, dit niettegenstaande de enorme arbeid verbonden aan de rapporten van twee staatscommissies, die van 1891 en van 1931 en aan het wetsontwerp van den Minister LOEFF, dat van 1905 tot 1937 bij de Staten Generaal aanhangig is geweest.¹ De belangstelling voor het probleem, die tijdelijk verslaptte, niet in het minst door de vernietigende critiek, welke STRUYKEN in zijn magistrale, maar eenzijdige brochure „Administratie of rechter" in 1910 op laatstgenoemd wetsontwerp had geleverd, is in onze dagen weer levendig geworden; gevolg zonder twijfel van den steeds groeienden omvang der administratieve bevoegdheden, welke het verlangen naar een versterking van waarborgen voor een rechtvaardige uitoefening daarvan ten behoeve van de geadministreerden begrijpelijk maken. België, waar volgens STRUYKENS brochure destijds het vraagstuk der administratieve rechtspraak, dat toen bij ons de gemoederen reeds 20 jaren levendig bezig hield, ter nauwernood bekend was,² is ons in de oplossing van dat vraagstuk voorgegaan en heeft bij de Wet van 23 December 1946 zijn administratieve rechtspraak gekregen.³ Wij zijn nog slechts in het stadium van een nieuwe staatscommissie, die in dezelfde maand van hetzelfde jaar werd ingesteld om het vraagstuk opnieuw in studie te nemen.⁴

De voornaamste moeilijkheden, welke het inderdaad reeds uit zijn aard zeer ingewikkelde probleem, dat bij den groeienden omvang van het bestuursrecht steeds ingewikkelder wordt, beheersen, houden allen met de beginselen van gezag en gerechtigheid verband. Zal men in een algemene formule van alle beschikkingen en hande-

¹ Een overzicht van de geschiedenis van het probleem in ons land vindt men bij Mr. J. KRUSEMAN, Het vraagstuk van de administratieve rechtspraak, 1938.

² T.a.p. blz. 38.

³ Verg. over deze wet Mr. C. W. DE VRIES, Het sluitstuk der administratieve rechtspraak in België in Bestuurswetenschappen 1947, blz. 65 en ANDRÉ J. MAST, De administratieve rechtspraak in België, Bestuurswetenschappen 1947, blz. 345.

⁴ Staatscommissie onder voorzitterschap van Mr. S. J. R. DE MONCHY, ingesteld bij Besluit van de Ministers van Binnenlandse Zaken en van Justitie van 10 December 1946.

lingen van bestuursorganen beroep op den rechter mogelijk maken, zoals in het ontwerp LOEFF en het ontwerp van de Staatscommissie KOOLEN werd voorgesteld, dan wel een opsomming geven van de bijzondere gevallen, waarin men dit wenselijk acht, zoals de Staatscommissie van 1891 dat wilde? Duidelijk is, dat in het eerste geval de rechtswaarborgen groter zijn, doch de mogelijkheid bestaat, dat de vrijheid van het bestuur in het gedrang komt, terwijl in het tweede geval die vrijheid beter gewaarborgd is, doch vele, vooral onvoorziene gevallen zullen blijven bestaan, waarin de toegang tot den rechter zonder grond wordt afgesneden.

Aan welke normen zal de rechter de beschikkingen en handelingen der administratie, waarover wordt geklaagd, mogen toetsen? Zal zijn controle beperkt moeten blijven tot strikte rechtmatigheidscontrole of zijn oordeel zich ook mogen uitstrekken tot vragen van doelmatigheid en beleid? En wanneer men, zoals practisch alle tot dusver voorgestelde ontwerpen, slechts van rechtmatigheidscontrole weten wil, hoe dan de grenzen tussen de rechtmatigheid en de doelmatigheid van overheidsgedragingen te onderscheiden? Niet zelden toch wordt de rechtmatigheid ener handeling juist bepaald door de vraag, of kan worden aangenomen, dat het doel, waarvoor de bevoegdheid tot die handeling werd gegeven, daarmede inderdaad ook werd gediend, althans gediend kon worden. En verder, is die toetsing op rechtmatigheid beperkt tot in het geschreven recht met meer of minder klaarheid tot uitdrukking gebrachte normen, of omvat zij mede toetsing aan ongeschreven regelen van fatsoen, billijkheid, behoorlijkheid in het algemeen? Het is duidelijk, dat ook de beantwoording van deze vragen, waarin de vrijheid van het openbaarbestuur tegenover de rechterlijke macht haar uiteindelijke bepaling vindt, in laatsten aanleg op het vinden van een evenwicht tussen de beginselen van gezag, dat op vrijheid van den bestuurder, en van gerechtigheid, welke op diens binding is gericht, moet neerkomen.

En tenslotte, wie zal de rechter zijn, wien men die rechtspraak op zal dragen? Den burgerlijken rechter, wiens traditie door zijn nauwe relatie met het burgerlijk recht aan het gerechtigheidsbeginsel is verbonden en in wien bij uitbreiding van zijn taak tot rechtspraak in administratieve geschillen de eenheid van alle recht zou worden belichaamd, dien daarom ook het ontwerp LOEFF daartoe verkoos? Een bijzonder administratief rechterlijk college,

van meer aan het openbaar bestuur gebonden en in het bestuursrecht gespecialiseerde juristen, wier rechtspraak wellicht deskundiger zou zijn en mogelijk ook meer waarborgen zou geven voor het juiste evenwicht tussen de beginselen van gezag en gerechtigheid, doch waarin de eenheid of althans het verband in de toepassing van alle recht zou worden gemist? Op de instelling van zulk een college waren de plannen van de Staatscommissies van 1891 en 1931 gericht. Of moest men — en hier wordt een geheel anderen gedachtengang gevolgd — de waarborgen voor een rechtvaardige gezagsuitoefening blijven zoeken binnen de administratie zelf, door overeenkomstig het reeds destijds in vele administratieve wetten gevolgde systeem van handelingen van het lagere bestuursorgaan beroep toe te laten op het hoger gestelde, en tenslotte op het hoogste bestuursorgaan de Kroon? Aldus was de opvatting van STRUYCKEN, volgens wien het oordeel, zowel over de doelmatigheid als over de rechtmatigheid van bestuurshandelingen moest blijven bij de bestuursorganen zelf, in laatste instantie bij de Kroon en haar ministers, die daarvan slechts verantwoording schuldig zouden zijn aan de Volksvertegenwoordiging; opvatting, waardoor in de het gehele probleem beheersende spanning tussen gezag en gerechtigheid het zwaartepunt van het gerechtigheidsbeginsel, in het ontwerp LOEFF wellicht het sterkst belichaamd, weer naar het gezagsbeginsel werd verplaatst. Ontegenzeggelijk heeft dit systeem het voordeel, dat de controle op de rechtmatigheid van het beleid aldus wordt toevertrouwd aan dezelfde instantie, die ook op de doelmatigheid ervan zal moeten toezien. Dat echter de waarborgen voor een onbevangen beslissing in dit systeem minder groot zijn dan in de rechtspraak van een van het bestuur volkomen onafhankelijke rechter kan naar mijn mening moeilijk worden betwist. Het zou dwaasheid zijn te willen beweren, dat binnen het administratief beroep, het beroep dus van de beslissing van een lager op een hoger bestuursorgaan de gerechtigheid niet zou kunnen worden gediend; de praktijk leert wel anders. Niet echter valt te ontkennen, dat de volkomen onafhankelijke rechter voor een onbevangen oordeel meer waarborgen biedt dan een bestuursorgaan, dat, ook al behoort het niet tot dezelfde ambtelijke hiërarchie, zelfs al is het orgaan van een ander openbaar lichaam dan dat, van hetwelk de bestreden beslissing afkomstig was — zoals bij beroep van een gemeente- op een provinciaal- en van een

provinciaal- op een rijksorgaan —, toch eerder dan de rechter geneigd zal zijn in de spanning, welke het geschil beheerst, hetzij spanning tussen gezag en gerechtigheid, hetzij tussen algemeen en bijzonder belang, gebondenheid of vrijheid, het zwaartepunt te leggen op het beginsel, dat het uit zijn aard vertegenwoordigt. Onmiddellijk moet hieraan echter worden toegevoegd, dat, wanneer, zoals in ons recht niet zelden het geval is, het administratief beroep uitloopt op de uitlokking van een beslissing van de Kroon, hier-tegenover een correctief is gelegen in de omstandigheid, dat de Kroon zich ten deze moet laten voorlichten door den Raad van State, wiens onderzoek een zuiver justitiële behandeling benadert, en bij afwijking van het advies van dit college in zijn beslissing die afwijking met gelijktijdige publicatie van dat advies moet motiveren. Een merkwaardige poging om in het administratief beroep, waarbij uit den aard der zaak de nadruk ligt en blijft liggen op het gezagsbeginsel, door inschakeling van een volkomen onpartijdig adviserend college — ook het gerechtigheidsbeginsel tot zijn recht te doen komen. De ontwikkeling van raadgevende tot rechterlijke instantie, welke de Franse Conseil d'Etat doormaakte, is onzen Raad van State echter niet ten deel gevallen en het laatste woord blijft dan ook in de gevallen, waarin dit college als adviseur is ingeschakeld, bij de Kroon en den verantwoordelijken minister; onbevredigend vooral, wanneer de handeling, waarop het beroep betrekking had, van dien zelfden minister of een onmiddellijk onder hem ressorterend ambtenaar afkomstig was, in welk geval van rechtspraak zelfs bij benadering niet meer kan worden gesproken. Aan de waarborgen, welke te dien opzichte kunnen zijn gelegen in de politieke verantwoordelijkheid van den minister tegenover de volksvertegenwoordiging kan ik geen overmatige waarde toekennen. De volksvertegenwoordiging is op de controle van deze taak der administratie niet geoutilleerd, zal er, voorzover de zaken geen politieke facetten hebben, soms ook minder belangstelling voor hebben, terwijl vooral in een tijd als deze, waarin zij overstelpt is met wetgevenden arbeid, een intensieve bemoeiing met de controle op de administratie in dit opzicht minder dan ooit kan worden verwacht.¹

¹ Zie voor de merkwaardige wijze, waarop men in Zweden heeft getracht de parlementaire controle in dit opzicht tot haar recht te laten komen, Mr. S. O. VAN POELJE in Bestuurswetenschappen, 1948 blz. 50 e.v.

In feite heeft zich het probleem van de rechtsbescherming tegenover de overheid, nadat de pogingen om tot een algemene administratieve rechtspraak te geraken tot niets hadden geleid, in ons recht ontwikkeld tot een veelheid en verscheidenheid van vormen, waarin de wetgever van geval tot geval, telkens op andere wijze in de spanning tussen gezag en gerechtigheid de oplossing heeft gezocht. Administratief beroep in de meest verschillende vormen, rechtspraak opgedragen aan verschillende administratief-rechterlijke colleges, soms ook aan den burgerlijken rechter volgens processuele regelen, welke eveneens van geval tot geval verschillen, maken een behoorlijk overzicht van de vraag, hoe het met de rechtsbescherming tegenover de overheid in ons land is gesteld, bijkans onmogelijk. Aangevuld en doorkruist worden deze regelingen dan nog door de rechtspraak van den burgerlijken rechter, die, zoals reeds in ander verband werd opgemerkt, langs den weg van artikel 1401 B. W., dat in het algemeen een ieder, die een onrechtmatige daad heeft gepleegd, tegenover den benadeelde tot schadevergoeding verplicht, in vele gevallen, waarin bijzondere regelingen ontbreken of tekort schieten, rechtsbescherming tegenover de overheid verleent. Verdiept men zich in de rechtspraak van den Hoogen Raad op dit gebied, dan wordt men alweer getroffen door den strijd tussen de beginselen van gezag en gerechtigheid, welke zich ook in die rechtspraak openbaart, en daaraan een karakter verleent, dat, al berust deze op een algemeen geldende burgerrechterlijke regeling, in vele opzichten verschilt van de toepassing, die aan deze regeling met betrekking tot bijzondere personen wordt gegeven. Inbreuk maken op eens anders recht is een onrechtmatige daad, zowel voor overheidsorganen als voor bijzondere personen; zeker, maar de rechtspraak erkent, dat de overheid bij de vervulling van haar taak in de noodzaak kan worden gebracht inbreuk te maken op de subjectieve rechten van bijzondere personen en tevens, dat zij bij zodanige inbreuk binnen bepaalde grenzen vrij moet zijn in de afweging van de daarbij betrokken openbare en bijzondere belangen¹; eerst wanneer die grenzen naar het oordeel van den rechter worden overtreden, kan de handeling als onrechtmatig worden beschouwd. Handelingen in strijd met des daders

¹ Verg. b.v. de arresten van 13 Nov. 1936 N. J. 1937, 182 (dienstplichtige de Boer); 29 Maart 1940, N. J. 1940, 1128 (Heldenkermis);

rechtsplicht zijn onrechtmatig, voor overheid en enkeling, onverschillig zelfs, of die rechtsplicht op het privaatrecht of op het publiekrecht berust¹; dat een bepaald handelen of niet handelen met een rechtsplicht strijdig was, wordt echter t. a. v. de overheid niet aangenomen, voor zover naar 's rechters oordeel het wettelijk voorschrift, waarop die rechtsplicht zou berusten, de overheid binnen de door het doel van dit voorschrift gestelde grenzen heeft willen vrijlaten². Ook de meest algemene plicht der overheid haar taak zo te volbrengen, dat daarbij niet nodeloos rechtmatige belangen van anderen worden gekrenkt, kan niet door den rechter worden getoetst, omdat dit zou neerkomen op de beoordeling van het overheidsbeleid³.

Handelingen, die, zoals de geijkte formulering luidt, indruisen tegen de zorgvuldigheid, welke in het maatschappelijk verkeer betaamt tegenover eens anders persoon of goed, zijn onrechtmatig, ook alweer, zowel voor overheidsorganen als voor bijzondere personen; maar — en hier ligt wel de belangrijkste beperking, welke de rechter zich in dit opzicht oplegt, — ten opzichte van overheids-handelingen wordt deze norm alleen dan toegepast, wanneer de overheid op gelijken voet met bijzondere personen aan het maatschappelijk verkeer deelneemt, niet dus, wanneer haar optreden een typisch overheidskenmerk draagt⁴.

Als bijdrage tot de oplossing van het bij ons zo verwarde probleem van de rechtsbescherming tegenover de overheid, als aanvulling op hetgeen aan de vele incidentele regelingen daaromtrent ontbreekt, is de rechtspraak van den burgerlijken rechter betreffende de onrechtmatige overheidsdaad zeer belangrijk. Voldoende om tot een sluitend systeem te komen is die aanvulling echter niet; daarvoor is de reserve, die vooral de Hooge Raad zich, bij de beoordeling van de rechtmatigheid van overheidshandelingen oplegt om toch vooral maar niet te treden in de beoordeling van vragen van beleid te groot. Daarvoor ontbreekt ook door de vele vaak nauwelijks te doorgronden nuances, welke deze rechtspraak vertoont, te veel aan de toch ook op dit gebied zo wenselijke rechtszekerheid.

De voordelen, welke velen zien in deze veelvormigheid, waarin

¹ H. R. 20 Nov. 1924, N. J. 1925, blz. 89 (Ostermann arrest I).

² Verg. H. R. 3 Dec. 1926, N. J. 1927, 334 (Ostermann-arrest II) en H. R. 25 Maart 1938, N. J. 1938, 1050 (Steenkolenmijnen-Rijksverzekeringsbank).

³ H. R. 16 Febr. 1934, N. J. 1934, 313- (Egeman-Gemeente Amsterdam).

⁴ H. R. 29 Juli 1928, N. J. 1928, blz. 1138 (Strooppot -arrest).

de bijzonderheden van elke materie beter dan in algemene regeling tot haar recht zouden kunnen komen¹, wegen naar mijn inzicht niet op tegen de nadelen, welke niet alleen aan de onoverzichtelijkheid, maar vooral ook aan de leemten en de rechtsonzekerheid, die de tegenwoordige toestand meebrengt, verbonden zijn. Dat ook de eenheid van rechtspraak, welke voor de ontwikkeling van ons bestuursrecht en de algemene beginselen, die de toepassing daarvan behoren te beheersen, onontbeerlijk is, op deze wijze in geen enkel opzicht wordt gewaarborgd, is duidelijk. Zonder twijfel staat in dit opzicht de wetenschap van het bestuursrecht hier te lande ten achter bij de Franse, welke in het systematiseren van de jurisprudentie van één rechtscollege den Conseil d'Etat in vele opzichten haar arbeidsveld en inspiratie vindt.

Niet is te verwachten, dat in afwijking van hetgeen hier historisch is gegroeid, in de instelling van een voor het gehele gebied van het openbaar bestuur bevoegd administratiefrechterlijk college als de Franse Conseil d'Etat voor ons land de oplossing van het probleem van de rechtsbescherming tegenover de overheid zal worden gezocht. Veeleer zal men uitgaande van het feitelijk bestaande, moeten trachten te komen tot een systeem, waarin de thans bestaande vormen, het administratief beroep, de rechtspraak van den administratieven en van den burgerlijken rechter, zonder elkaar te doorkruisen, zonder dat ook ongemotiveerde leemten blijven bestaan, elk een verantwoorde en zinvolle plaats zullen krijgen.

De aard van het onderwerp, meer in het bijzonder de spanning tussen gezag en gerechtigheid, welke het beheerst, sluiten een volledig bevredigende oplossing uit. Het blijft echter mijn overtuiging, dat het thans op dit punt bestaande samenstel van incidenteel gegroeide, niet op elkaar afgestemde, en belangrijke leemten latende regelingen door een beter, zij het evenzeer onvolmaakt blijvend systeem kan worden vervangen.

In de beschouwingen van SCHOLTEN, waaraan ik aansloot, beschouwingen, die in de rechtswetenschap twee hoofdlijnen onderscheidde: de staatsrechtswetenschap, steunende op, en wijzende naar het gezagsbeginsel, die van het burgerlijk recht, gebouwd op

¹ Verg. b.v. Mr. Dr. J. H. P. M. v. D. GRINTEN, Administratieve Rechtspraak, 1924, opgenomen in Verspreide Geschriften blz. 183 en Mr. S. O. VAN POELJE, Administratieve Rechtspraak in Engeland, Ac. Pr. Leiden 1937, blz. 291 e.v.

het gerechtigheidsbeginsel wordt als synthese van deze beide beginselen genoemd „de vrede”.

„Vrede”, aldus SCHOLTEN, „is de gerechtigheid verwezenlijkt. Vrede is ook overgave aan het gezag, niet maar de onderwerping met tegenzin in het hart, maar de aanvaarding. Als eschaton nooit bereikbaar maar lokkend en richtend. Er is slechts gemeenschap als er vrede is¹”. In die vrede vindt de spanning tussen gezags- en gerechtigheidsbeginsel, waarin ik het kenmerk zocht van de wetenschap van het bestuursrecht, haar oplossing. Onbereikbaar ideaal, onbereikbaar door den menselijken aard, ook door de binnen elke rechtsgemeenschap heersende tegenstellingen van belangen tussen mensen en groepen. Elke gezagsuitoefening, zeker die der overheid wekt weerstand, te sterker, naar mate meer moet worden ingegrepen in het maatschappelijk leven en de daarbij betrokken belangen. Overwinning van dien weerstand, gericht op meer dan „onderwerping met tegenzin in het hart” is slechts mogelijk, wanneer waarborgen bestaan, dat de gezagsuitoefening geschiedt in gerechtigheid. Alleen een behoorlijke regeling van de rechtsbescherming tegenover de overheid, aanvaardbaar uit het gezichtspunt zowel van gezag als gerechtigheid kan deze waarborgen verschaffen.

Moge ik thans mijn eerbiedigen dank brengen aan Hare Majesteit de Koningin, die mij op deze plaats benoemde.

Mevrouw en Mijne Heren Curatoren van deze Universiteit.

Wanneer ik U dank zeg voor het vertrouwen, dat gij in mij steldet, toen gij mij voor dit ambt hebt willen voordragen, voldoe ik hiermede aan een traditie, waarvan de zin door mij terdege wordt beseft. Ik weet, dat ik door de aanvaarding van het ambt, waartoe gij mij hebt voorgedragen, een grote verantwoordelijkheid op mij heb genomen en kan slechts hopen, dat ik aan de verwachtingen, welke gij van mij hebt gekoesterd, zo niet aanstonds, dan toch in de toekomst zal kunnen beantwoorden.

Dames en Heren Hoogleraren

Mijn arbeid te mogen vinden in een universitaire gemeenschap, centrum van geestelijk leven in zijn verscheidenheid van facetten beschouw ik als een groot voorrecht. Dat ik door mijn omgang met

¹ T.a.p. blz. 50.

U iets moge ervaren van die universitas scientiarum, waarvan gij tezamen de dragers zijt, hoop en verwacht ik.

Mijne Heren leden van de Faculteit der Rechtsgeleerdheid

Dankbaar gevoel ik mij ook tegenover U voor het vertrouwen, dat gij ten opzichte van mij hebt betoond, toen gij voor de vervulling van de nieuw ingestelde leerstoel in het administratief recht aan mij hebt gedacht. Dankbaar ben ik U voorts voor de vriendschap en hartelijkheid, waarmede gij mij in Uw kring hebt willen ontvangen. Zal het mij eenmaal gelukken mij ook metterwoon in Utrecht te vestigen, dan zal, naar ik verwacht, ons contact in intensiteit nog toenemen. Diep gevoel ik behalve Uw vriendschap ook Uw hulp en steun voor de vervulling van mijn ambt te zullen nodig hebben. De wetenschap van het bestuursrecht heeft niet elk der andere onderdelen der rechtswetenschap zoveel gemeen, dat ik op Uw kennis, ervaring en wijsheid vaak een beroep zal moeten doen.

Met grote dankbaarheid gedenk ik hier voorts de Amsterdamse Universiteit, waar ik mocht studeren, en bovenal mijn leermeester SCHOLTEN, die op mijn vorming als jurist, maar niet als jurist alleen van groten invloed is geweest; als rechtsgeleerde en als docent is hij voor mij het grote voorbeeld, dat, ook al weet ik hem nooit te zullen evenaren, voor mij steeds een bron van inspiratie en bemoediging zal blijven. Aan de dankbaarheid, welke ik ook voor mijn andere leermeesters, van wie ik hier bovenal SCHELTEMA wil noemen, in het hart draag, doet het bijzondere woord, dat ik aan SCHOLTENS nagedachtenis wijdde, niet te kort.

Mijne Heren leden van de Amsterdamse Rechtbank, voorzover er onder U zijn, die heden den gang naar Utrecht hebt willen maken, moge ik ook U in de betuiging van mijn dankbaarheid betrekken voor de in alle opzichten zo goede samenwerking gedurende de jaren, welke ik in Uw midden als rechter-plaatsvervanger en als rechter heb mogen arbeiden. Gij weet, dat mijn werk mij zeer lief geweest is, en dat het mij uiterst moeilijk is gevallen te besluiten de rechterstoga voor die van den hoogleraar te verwisselen. Ik hoop ook in mijn nieuwen werkkring iets te kunnen leggen van hetgeen ik als rechter mede dank zij U heb mogen leren en ervaren.

Denk ik aan U, dan denk ik aan mijn Vader, voor wien de rechterlijke werkzaamheid de grote levensvervulling is geweest. Wat ik

aan hem en aan mijn ouderlijk huis te danken heb gehad, wat ik thans dank aan mijn lieve vrouw en kinderen, wil, noch kan ik op deze plaats tot uitdrukking brengen.

Beste broer en collega, U hier te zien is mij een grote vreugde. Thans in hetzelfde werk te staan als gij, schoon op een ander gebied van onze wetenschap, en aan een andere Universiteit, moet, al zijn wij plaatselijk gescheiden door een voor ons land betrekkelijk grote afstand, ons contact nog dieper maken dan van ouds reeds het geval was.

Dames en Heren Studenten

Dat mijn taak U in te leiden in de beginselen van het ruime gebied, dat de wetenschap van het bestuursrecht omvat, mij voor bijzondere moeilijkheden zou stellen, was ik mij reeds dadelijk bewust, en de korte ervaring, welke ik gedurende de maanden, dat ik hiermede een aanvang maakte, heb opgedaan, leerden mij, dat ik deze moeilijkheden niet heb onderschat.

De stof is zo omvangrijk, de uitgangspunten, vanwaar men deze kan behandelen, zijn zo verschillend, dat ik mij de illusie U binnen het beperkte kader van het onderricht in een keuzevak zelfs van die beginselen een min of meer volledig overzicht te kunnen geven, zal moeten ontzeggen.

Het zijn slechts enige facetten van het rijke en voor den jurist zo vruchtbare gebied, welke ik U kan laten zien. Voorlopig zou het mij reeds een voldoening zijn, indien ik door mijn onderricht bij U enig inzicht en belangstelling, zo mogelijk, liefde zou kunnen wekken voor deze wetenschap, en althans enigen Uwer er een aansporing tot zelfstandige studie in zouden kunnen vinden.

Het belang van de zaak, zowel voor wetenschap, als voor praktijk, is zo groot, het gebied zo ruim en in zo ruime mate nog onbewerkt, de oogst belooft zo groot te zijn, dat voor werkers hier nooit werk te kort kan komen.

Ik heb gezegd.