GESCHRIFTEN VAN DE VERENIGING VOOR ADMINISTRATIEF RECHT

XXXI

BESTUURSRECHT EN BESTUURSKUNDE

PRAE-ADVIEZEN UITGEBRACHT DOOR

PROF. MR D. SIMONS
PROF. DR F. E. DE VISSCHERE
MR S. F. L. BARON VAN WIJNBERGEN

VOOR DE ALGEMENE VERGADERING
OP 20 MEI 1955

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

BESTUURSRECHT EN BESTUURSKUNDE

GESCHRIFTEN VAN DE VERENIGING VOOR ADMINISTRATIEF RECHT

XXXI

BESTUURSRECHT EN BESTUURSKUNDE

PRAE-ADVIEZEN UITGEBRACHT DOOR

PROF. MR D. SIMONS
PROF. DR F. E. DE VISSCHERE
MR S. F. L. BARON VAN WIJNBERGEN

VOOR DE ALGEMENE VERGADERING
OP 20 MEI 1955

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

INHOUD

DE VERHOUDING VAN BESTUURSRECHT EN BESTUURSKUNDE
Prae-advies van Prof. Mr D. Simons. 7

BESTUURSRECHT EN BESTUURSKUNDE IN BELGIE
Prae-advies van Prof. Dr F. E. de Visschere 34

DE VERHOUDING VAN BESTUURSRECHT EN BESTUURSKUNDE
Prae-advies van Mr S. F. L. Baron van Wijnbergen 48

DE VERHOUDING VAN BESTUURSRECHT EN BESTUURSKUNDE

PRAE-ADVIES VAN PROF. MR D. SIMONS

Inleiding

Meer dan eens reeds heeft de Vereniging voor Administratief recht zich beziggehouden met de afbakening van haar terrein. Haar tweede vergadering, die van 1940, was gewijd aan de verhouding van staatsrecht en administratief recht, haar volgende vergadering behandelde de verhouding van administratief recht en burgerlijk recht. Nadat sindsdien vele onderwerpen binnen het gebied van het administratieve recht zijn besproken, is het dunkt mij goed, dat de Vereniging zich opnieuw bezint omtrent de begrenzing van de wetenschap, die het onderwerp van haar onderzoek is.

Ditmaal echter is niet gevraagd de scheidslijn met en de verhouding tot een ander deel van het *recht* te bepalen. De verhouding tot de bestuurskunde, een wetenschap, welke niet het recht in haar benaming draagt, is thans het voorwerp van bestudering. Bestaat hiervoor reden? Levert de verhouding tussen bestuursrecht en bestuurskunde voldoende stof voor beschouwingen, is zij niet een ieder aanstonds duidelijk? Naar mijn mening is er inderdaad, althans in Nederland, zodanige onzekerheid omtrent de afbakening en de verhouding van de twee terreinen, dat het de moeite waard is dit onderwerp aan de orde te stellen. De beoefening van het bestuursrecht zowel als die van de bestuurskunde kunnen dunkt mij daarbij niet anders dan wel varen.

Betiteling van het onderwerp

Men veroorlove mij de opmerking, dat de betiteling van het onderwerp strikt genomen niet juist is. Tegenover elkaar worden gesteld de bestuurskunde, dus de kennis of wetenschap van het bestuur, en het bestuursrecht. Tegenover elkaar hadden zeer precies moeten worden geplaatst de wetenschap van het bestuur en de wetenschap van het bestuursrecht. Het is m.i. duidelijk, dat in dit geval onder de term bestuursrecht moet worden verstaan de wetenschap hiervan. Bij die opvatting is de tegenstelling in de terminologie verdwenen. Ik houd mij aan de gekozen titel en zal deze niet in pijnlijke nauwkeurigheidszin wijzigen.

Tijdsvolgorde van bestuurskunde en bestuursrecht

Het is niet van grote betekenis na te speuren welke der twee vakken oudere brieven heeft, het bestuursrecht of de bestuurskunde. Naar mijn

mening is de bestuurskunde voorafgegaan en is de bestudering van het bestuursrecht pas later gekomen. Het is hiervoor niet nodig voorbeelden uit de oudheid aan te halen. In tijden, die minder ver van de onze liggen, zien wij hoe de wijze van het besturen een der onderwerpen was van de Duitse Kameralwissenschaft in de 18e eeuw, een tijd toen het bestuursrecht nog weinig systematische bestudering vond[1].

Ongetwijfeld is het besturen overal voorafgegaan aan het bestuursrecht. Het stellen van rechtsregels voor de verhoudingen tussen Overheid en burgers en voor de verhoudingen tussen diverse overheden en binnen het overheidsapparaat is een latere en in het algemeen ook een hogere phase in de ontwikkeling.

Toen dit bestuursrecht in de rechtsstudie aandacht kreeg, was het door zijn substraat van geschreven regelen een duidelijker bepaald object voor systematische bewerking en bestudering dan het ongetwijfeld meer amorphe geheel van bestuurshandelingen, dat het voorwerp van een systematische bestuurskunde zou moeten zijn. Dit is m.i. een van de redenen waarom de studie van het bestuursrecht nadat zij eenmaal in de 19e eeuw was aangevat, in vele landen de studie van het bestuur in het algemeen heeft verdrongen, totdat deze in de 20e eeuw weer in vele landen aandacht heeft verkregen. Hierop kom ik in een later gedeelte van mijn prae-advies terug.

Omschrijving van bestuursrecht

Zetten wij ons thans aan een bepaling van de verhouding tussen bestuursrecht en bestuurskunde, dan moeten wij beginnen de betekenis van de twee termen in deze tijd vast te stellen. Ik begin met die van het bestuursrecht, welke term omvat „hetgeen in het algemeen hier te lande als administratief recht wordt aangeduid"[2]. Hij omvat wellicht ook onderwerpen van staatsrecht in engere zin, doch voor het doel van de vergelijking van bestuursrecht en bestuurskunde kan hij practisch als een synoniem van administratief recht gelden.

Het is aan de Vereniging voor Administratief Recht voldoende bekend, dat het niet eenvoudig is een bevredigende definitie voor administratief recht (bestuursrecht) te geven. Zelf gaf ik in mijn prae-advies voor de Vereniging over „Het administratief recht in de grondwet" (1949, blz. 21) een negatief criterium: als administratief recht zou zijn te beschouwen dat deel van het publieke recht, dat niet tot het staatsrecht behoort, en tot het staatsrecht rekende ik slechts de regelingen, die de algemene structuur van ons staatsbestel inhouden. Thans ben ik tot een positieve omschrijving verplicht en ik raadpleeg daarvoor enige recente geschriften.

Vegting schrijft in zijn boek over Het algemeen Nederlands Admini-

[1] Men zie het overzicht in Van Poelje, Algemene inleiding tot de bestuurskunde (Alphen a.d. Rijn, 2e druk, 1953, blz. 10 en vlg.).

[2] Aldus het voorwoord tot de eerste uitgave van Nederlands Bestuursrecht (zie de uitgave 1953, I, blz. V).

stratiefrecht (Alphen a. d. Rijn 1954, I, blz. 3), dat de Nederlandse rechtswetenschap het tot dusver niet heeft kunnen brengen tot een communis opinio omtrent inhoud en omtrek van het administratiefrecht. Vervolgens vermeldt hij (blz. 4 en 5) een aantal omschrijvingen uit de Nederlandse literatuur. De wezenlijke inhoud daarvan loopt niet ver uiteen, maar het meest bevredigend acht ik die van de commissie van redactie van Nederlands Bestuursrecht in de uitgave van 1932, waarvan de redactiecommissie voor de uitgave van 1953 zich blijkbaar niet heeft gedistancieerd. Volgens deze omschrijving wenste de commissie „onder den naam bestuursrecht te verstaan het geheel der regelen betreffende de wijze, waarop de bestuursorganen van den staat en de zelfstandige gemeenschappen daarbinnen hun taak vervullen, zodat daaronder de regelen voor de vervulling van de taak der wetgevende en rechtsprekende organen niet zijn te rekenen"[1].

In het Algemeen Deel van het Nederlandse Bestuursrecht wijkt Donner van deze omschrijving niet af, wanneer hij van de bestuursrechtswetenschap zegt, dat deze „zich vooral interesseert voor de rechtsverhouding van bestuur en burger en – wat niet minder belangrijk is – voor de verhouding der onderdelen van het bestuur tot elkaar en tot de gemeenschappelijke functie"[2]. De onderscheiding van staatsrecht en bestuursrecht acht hij te benaderen, doch niet in een formule vast te leggen[3].

Ziet men naar het buitenland, dan blijkt ook daar het vinden van een goede definitie en vooral de begrenzing tegenover het staatsrecht moeilijkheden op te leveren. In hoofdtrekken komen de omschrijvingen onderling en met de in Nederland gevolgde overeen. Doch de inhoud, welke geacht wordt door de omschrijving te worden gedekt, is niet steeds dezelfde, hij wordt door de elk land eigen ontwikkeling van zijn publiek recht en van de bestudering daarvan bepaald.

Volgens de gebruikelijke Franse definitie houdt de studie van het administratief recht zich bezig met twee groepen vragen, die betreffende de administratieve organisatie en die, nopens de handelingen der administratie. Men onderscheidt de „fonction administrative" van de „fonction gouvernementale", welke laatste het voorwerp van „le droit constitutionnel" vormt. Maar in Frankrijk wordt het recht der territoriale decentralisatie, ons provincie- en gemeenterecht, geacht tot het administratief recht te behoren[4].

In Engeland gaf Jennings de korte definitie :„Administrative law is the law relating to the Administation. It determines the organisation, powers and duties of administrative authorities"[5]. Zoals Griffith en Street in hun Principles of Administrative Law opmerken: „any definitions of constitutional or administrative law and any distinctions

[1] t.a.p. blz. V. [2] t.a.p. blz. 47. [3] t.a.p. blz. 56.

[4] Men zie b.v. Duez et Debeyre, Traité de droit administratif (Paris, 1952, blz. 5, 2, 81 en vlg.).

[5] The Law and the Constitution (3rd Ed., blz. 194).

drawn between them are arbitrary"[1]. Men rekent in Engeland tot het administratieve recht ook de problemen der delegatie van wetgevende bevoegdheid ,,by which is meant the statutory practice whereby Parliament empowers the Administration (generally a Minister or the King in Council) to make rules and regulations"[2], welke problemen bij ons tot het staatsrecht behoren.

Een beknopt (en daarom door mij geprefereerd) Duits boek over ,,Allgemeines Verwaltungsrecht" brengt het niet ver in de definitie. Het onderscheidt ,,Verfassung" en ,,Verwaltung": ,,Verfassung ist die Grundordung des staatlichen Verbandes und der innerstaatlichen Verbände. Verwaltung ist eine Grundfunktion jedes öffentlichen Verbandes". De onderscheiding ,,Staat in rust" en ,,Staat in beweging" wordt nog gevolgd en dan komt het: ,,Das Sonderrecht dieser öffentlichen Verwaltung ist das Verwaltungsrecht"[3].

Naar ik meen, behoeven wij niet ontevreden te zijn met de duidelijke en practische omschrijving, welke de eerste redactie van Nederlands Bestuursrecht heeft gegeven.

Omschrijving van bestuurskunde

Bij het geven van een omschrijving van het begrip bestuurskunde komt de eerste plaats toe aan de man, die hier te lande die kunde tot een erkend studievak van het hoger onderwijs heeft weten te maken en die daaraan zowel door zijn onderricht als door zijn talrijke publicaties inhoud heeft weten te geven: G. A. van Poelje zegt kort en bondig in het 1e hoofdstuk van zijn ,,Algemene inleiding tot de bestuurskunde": ,,de bestuurskunde leert, hoe men de openbare dienst het beste inricht en leidt"[4]. Op een andere plaats in het hoofdstuk zegt hij, dat de bestuurskunde als haar onderwerp heeft ,,de openbare dienst in de meest ruime zin" en hij werkt dit daar nog nader uit[5].

Ziet men naar definities in de Angelsaksische landen, dan valt het aanstonds op, dat de aanduiding als ,,kunde" of wetenschap hierbij ontbreekt. Men spreekt hier eenvoudig van het onderwerp ,,public administration". De omschrijving daarvan lijkt vrijwel met de bij ons gebruikelijke overeen te stemmen. White definieert het object in zijn ruimste betekenis als volgt: ,,public administration consists of all those operations having for their purpose the fulfillment or enforcement of public policy"[6]. In een moderner Amerikaans boek wordt gezegd: ,,By public administration is meant, in common usage, the activities of the executive branches of national, state, and local government; independent boards and commissions set up by Congress and state legislatures; government corporations; and certain other agencies of a specialized

[1] London 1952, blz. 3. [2] t.a.p. blz. 4.
[3] Friedrich Giese, Allgemeines Verwaltungsrecht, (Tübingen, 3e druk, blz. 1).
[4] Alphen a.d. Rijn, 2e druk, 1953. [5] t.a.p. blz. 5.
[6] Introduction to the study of public administration (New York, 3rd ed., 1950, blz. 3).

character. Specifically excluded are judicial and legislative agencies within the government and non-governmental administrations."[1]

Een definitie van de Engelse schrijver Gladden komt hiermede grotendeels overeen waar hij schrijft: „There is a good deal of confusion in the use of the term „public administration". It is often adopted, even by scholars, to cover the whole activity of government. This practice causes unnecessary confusion and should be avoided. In this book public administration is taken broadly to mean the management of affairs by public bodies: the arts of policy making, of legislation and of adjudication belong to the wider sphere of politics and government, of which public administration is but one sector. It is indeed inevitable that, in exploring the field of public administration activities, many of the wider aspects of government should be touched upon and it is desirable that a very broad standpoint should be adopted if an effective understanding of the specific subject is to be attained, but the object throughout is not to describe what has been so frequently and so admirably described elsewhere, from the days of Plato and Aristotle to the present, but to place in proper perspective a part of the field that is so often neglected when other, more compelling, topics are under review."[2]

Uitsluiting uit het studiegebied van de wetgevende en de rechterlijke activiteiten geschiedt juist zoals bij ons bij de afbakening van het bestuursrecht om practische redenen. Ik laat hier de motivering uit het boek van Simon c. s. volgen: „Legislative and judicial agencies are excluded from books on public administration, but not because they do not have administrative problems. They do. Handling a bill in Congress often requires administration of a very delicate character; the proper presentation and consideration of a case in court requires administration of a high order. But because legislative and judicial bodies have problems peculiar to their structures, and because those problems require extensive treatment, legislative and judicial administration are not included in this book."[3]

Gladden sluit ook „the art of policy making" uit, hetgeen de meeste Amerikaanse schrijvers welbewust niet doen.

Voor meer inzicht gevende definities behoeft men in dit geval noch bij de Duitse, noch bij de Franse auteurs aan te kloppen. Duitsland kent de Verwaltungslehre naast het Verwaltungsrecht. Speciaal de

[1] Simon, Smithburg en Thompson, Public Administration (New York, 1950, blz. 7). In dezelfde zin ook Harold Stein c.s. in „Public administration and policy development" (New York, 1952, blz. X): „There is no sanctity about any of the numerous conventional definitions. One of the convenient ones, commonly used in the United States, defines „public administration" as the activities of the Executive Branch of our national government and of the comparable areas of state, local and other governments."
An introduction to public administration (London, 2nd ed., 1952, blz. 18).

[2] t.a.p. blz. 8.

problemen van het bestuur der lagere territoriale gemeenschappen hebben bestudering gevonden in de Kommunalwissenschaft.

In Frankrijk heeft het vak bestuurskunde geen duidelijke betiteling. Bij het onderwijs noemt men als te behandelen onderwerp: les institutions administratives. Die vaagheid spreekt ook uit het aanduiden van bestuursrecht en bestuurskunde met de gezamenlijke naam van „les sciences administratives"[1].

Indien ik zelf een definitie tracht te geven, zo zou ik de bestuurskunde willen noemen de leer van de organisatie van de openbare dienst. Daarbij sluit ik in beginsel niet uit de organisatie van de wetgeving en de rechtspraak; op practische gronden kan echter ook voor Nederland worden aangenomen, dat de problemen van die organisatie in het algemeen beter kunnen worden behandeld bij de studie van staatsrecht en burgerlijke rechts- en strafvordening.

Men ziet: de afwijking met de definities van anderen is niet groot; slechts leg ik meer nadruk op de bestudering van de organisatorische problemen.

Verhouding tussen de twee vakken

Nadat aldus met niet al te grote nauwkeurigheid de objecten van de twee wetenschappen zijn afgebakend, komen wij tot de vraag van hun onderlinge verhouding.

Blijkens de definities bestuderen beide wetenschappen de openbare dienst. Men zou de bestuurskunde als de ruimere wetenschap kunnen beschouwen, welke ook die van het bestuursrecht zou omvatten. Want tot de kennis van de organisatie van de openbare dienst behoort ongetwijfeld de kennis van de daarvoor gestelde regelen. Doch het is wenselijk – alleen reeds om niet in een verdubbeling van onderwijs en studie te geraken – de bestudering van de regelen, het recht der organisatie van de openbare dienst, als een afzonderlijk studievak, dat van het bestuursrecht, te zien. Hierbij kan men de opvatting huldigen, dat de resultaten van die afzonderlijke studie als die van een hulpwetenschap voor de bestuurskunde moeten worden gebruikt[2].

Ik acht deze opvatting juist. Men moet zich daarbij vrijhouden van een gedachte, die stellig niet aanwezig is bij Van Poelje, de auteur ook van een inleiding tot het bestuursrecht[3], dat een betiteling als hulpwetenschap een onderschikking zou betekenen. De wetenschap van het bestuursrecht en de bestuurskunde bestuderen elk een gemeenschappelijk terrein, maar zij doen dit elk uit een eigen gezichtshoek en op eigen wijze. Daarbij kan de ene wetenschap de hulp van de andere niet mis-

[1] In een later gedeelte vermeld ik meer hierover bij het bespreken van het lager onderwijs in Frankrijk. Zie overigens omtrent het Institut International des sciences administratives, de Internationale congressen en landelijke instituten, Van Poelje, t.a.p. blz. 25.

[2] Aldus van Poelje zowel voor bestuursrecht als voor staatsrecht t.a.p. blz. 6.

[3] Alphen a.d. Rijn 1937.

sen. De organisatie van de openbare dienst kan niet worden gekend zonder kennis van het bestuursrecht. En bij een diepgaande bestudering van het bestuursrecht, zoals hier te lande terecht gebruikelijk is, moet kennis van de niet-juridische zijde van de openbare dienst evenzeer onontbeerlijk worden geacht.

In deze gedachtengang kunnen de definities nog duidelijker worden gegeven en vloeit daaruit de verhouding van de twee vakken voort:

Het bestuursrecht houdt zich bezig met een juridische bestudering van de regelen voor het bestuur en van de rechtsverhoudingen, die hiervan het gevolg zijn. De bestuurskunde onderzoekt de organisatorische problemen van het bestuur, zonder in de eerste plaats of voornamelijk op de juridische verhoudingen acht te slaan. Beide wetenschappen benutten elkaars resultaten en elk van haar kan voor zich de ander als hulpwetenschap beschouwen.

Twijfel aan de scheiding der twee vakken

De hier gegeven eenvoudige gedachtengang acht ik juist. Evenwel ben ik verplicht te wijzen op twijfel, welke dienaangaande is geuit.

Donner heeft in het Algemene Deel van het Bestuursrecht enige inhoudsvolle bladzijden gewijd aan de onderscheiding tussen bestuursrecht en bestuurskunde[1]. Hij verwerpt de tegenstelling tussen rechtmatigheid en doelmatigheid: „het bestuursrecht zal zich ook hebben bezig te houden met de verhoudingen *binnen* het bestuur: de inrichting, de samenstelling enz., ten einde aldus te verzekeren een doelmatig, d.i. óók een rechtmatig bestuur". De bestuursrechtswetenschap zou zich ook moeten inlaten met vragen, „of de regels van het administratief recht zinvol zijn en aannemelijke resultaten opleveren en of de bestaande bestuursorganisatie voor de doeleinden, welke haar zijn gesteld, geschikt is"; „ook voor de juridische waardering van bestuurspraktijk en bestuursorganisatie (zijn) de resultaten allerminst irrelevant".

Donner keert zich tegen de door sommigen aanwezig geachte parallelie tussen bestuurskunde en bedrijfsleer. „Het eigenaardige van het bestuur is juist, dat men daarin te doen heeft met een organisatie, die tenslotte niet in beweging wordt gezet door economische overwegingen maar door overwegingen van openbare orde en recht. Het doel is niet zozeer economisch als wel juridisch (in de ruimste zin van het woord) van aard: er moet een openbare orde komen, waarbij ieder het zijne krijgt. Gaat men het bestuur of bepaalde bestuursdiensten zien als een bedrijf, dan ontneemt men er datgene aan, wat aan hun optreden en invloed de specifieke aard geeft. Een openbare vervoersorganisatie wordt in haar politiek door andere overwegingen beheerst dan een particulier vervoerbedrijf en zou zij dit uit het oog verliezen, dan zou zij in haar functie als bestuur te kort schieten en haar raison d'être (het bevorderen van een openbare rechtsorde) verliezen".

Uit dit deel van zijn betoog trekt hij echter niet de conclusie, dat er

[1] t.a.p. blz. 49–51.

naast de bestuursrechtswetenschap geen aparte plaats zou zijn voor de bestuurskunde. Hij erkent, „dat geen bestuursdienst uitkomt met alleen juridische kennis. Voor het vervullen van het bestuursdoel is nodig grondige kennis van de sociale, economische, psychologische e. a. omstandigheden, waaronder dit doel moet worden bereikt, en het bestuur is rechtens pas goed verantwoord, wanneer het ook sociaal, economisch, psychologisch, aesthetisch, etc. verantwoord is. Vooral, wanneer de bestuursbemoeiingen in omvang toenemen en dieper in de samenleving grijpen, is voor een goede vervulling van de bestuurstaak, zelfs voor een goede vervulling van de functie van bestuursjurist, kennis van economie en sociologie onontbeerlijk."

Doch hij stelt de vraag of „de kennis, die naast kennis van en inzicht in het bestuursrecht nodig is om een verantwoord bestuur te kunnen voeren, ook systematisch te ordenen valt en als bestuurskunde tot een samenhangend geheel te brengen is". En hij komt na onderzoek van de onderwerpen, welke de schrijvers over bestuurskunde plegen te behandelen, tot een bevestigend, zij het enigzins weifelend antwoord: „De optimale verhouding van centralisatie en decentralisatie, de verschillende mogelijkheden van decentralisatie, de grootte van bestuurseenheden en bestuursdiensten, de coördinatie daarvan, waar zij met elkaar samenhangende doeleinden nastreven, de technische beheersing van het apparaat, dat men geschapen heeft, de personeelspolitiek en de personeelsselectie en soortgelijke vraagstukken laten zich ordenen vanuit het oogpunt van bestuursorganisatie. Zij hebben alle ook een juridische zijde, maar deze domineert meestal niet. Komt men echter eenmaal op het terrein van de betrekkingen dezer organisatie met de buitenwereld, dan zijn juridische en niet-juridische vraagstukken minder makkelijk te scheiden. Vooralsnog houdt zich de bestuurskunde daar niet systematisch mee bezig – de aangegeven problemen geven haar tot nog toe stof genoeg."

Met Donners betoog kan ik mij grotendeels verenigen. Met hem verwerp ik de tegenstelling tussen rechtmatigheid en doelmatigheid in het bestuur: de overheid heeft immers de plicht de haar toevertrouwde bevoegdheid en middelen doelmatig te gebruiken. Naast parallelle verschijnselen in de private bedrijfshuishoudingen en de openbare diensten zie ik belangrijke verschillen, die én door de uiteenlopende doelstelling van beide én door ieders juridische structuur worden veroorzaakt. Ook ik erken het nut van de kennis van economie en sociologie voor een goede vervulling van de bestuurstaak.

Maar de bestuurskunde heeft een andere inhoud, de kennis van de problemen der bestuursorganisatie. En dan blijf ik met Donner niet staan voor de betrekkingen der bestuursorganisatie „met de buitenwereld". Ook de verhouding van bestuur en bestuurden heeft organisatorische problemen van niet-juridische aard, welke naar mijn mening tot het terrein van de bestuurskunde behoren[1].

[1] Zie mijn inaugurele rede: Bestuur en Bestuurden ('s-Gravenhage, 1948).

Donners conclusie omtrent de verhouding der twee wetenschappen aanvaard ik evenwel volledig, zij geeft een goede koers voor beide wetenschappen aan: „De bestuursrechtswetenschap beweegt zich op hetzelfde terrein als de bestuurskunde, maar beziet de zaken onder een ander aspect. De opkomst van de nieuwe studie kan zij dan ook alleen toejuichen – mits maar beseft wordt, dat de rechtswetenschap de rechtmatigheid en rechtvaardigheid van het bestuur telkens heeft te bezien tegen de achtergrond van de gehele bestuurswerkzaamheid en dat het voor het bestuur bedenkelijker is, wanneer zijn optreden rechtens niet te verantwoorden valt, dan wanneer er economisch of psychologisch iets aan hapert".

Methode van het bestuursrecht

Elk der twee vakken heeft zijn eigen methodiek.

De wetenschap van het bestuursrecht zal haar studie-materiaal vooral zoeken in wetten en andere regelingen betreffende de organisatie van het bestuur en zijn bevoegdheden; zij zal trachten de betekenis daarvan door bestudering van tekst, systematiek en historie zo goed mogelijk vast te stellen. Daarbij zal zij ook letten op rechterlijke en administratieve beslissingen en andere toepassingen welke de regelingen in de praktijk hebben gevonden.

Behalve deze op de kennis van de afzonderlijke regelingen gerichte studie zal de beoefenaar van het bestuursrecht in algemene zin streven naar indelingen en systematiseringen, welke hem de beheersing van de stof vergemakkelijken. Hij zal zoeken naar de gelijkheid in rechtsfiguren, welke hij in het stelsel van een bepaald land en een bepaalde tijd bij zijn studie ontmoet, hij zal ook trachten de verschillen, die hij aantreft, stelselmatig te ordenen en ook deze tot een systeem te groeperen[1].

Daarbij zullen vaak criteria van formele aard overwegen en zal soms in mindere mate gelet worden op de inhoud van de regelen of op de materie die zij betreffen. Als een voorbeeld noem ik het onderzoek naar de vereisten voor en de gevolgen van rechtsgeldige beschikkingen en naar gebreken in beschikkingen en hunne consequenties[2].

Het juridische karakter van de studie zal de aandacht ook in het bijzonder leiden naar rechterlijke of quasi-judiciële uitspraken in geschillen, welke bij de uitvoering van regelingen zijn gerezen. Begrijpelijkerwijs zal de jurist het zich tot taak achten te onderzoeken of de rechtsbescherming van de individuele burger tegenover de overheid, die hem met haar uitrusting van machtige wapenen tegemoet treedt, vol-

[1] Behalve naar de algemene werken over administratief recht wijs ik in het bijzonder op de inaugerele rede van Huart, Taak en methode bij de beoefening van het administratief recht (Arnhem, 1930, zie vooral bl. 25 en vlg.).

[2] Zie o.m. Donner, De rechtskracht van administratieve beschikkingen (Alphen, 1941) en Van der Wel, Administratiefrechtelijke Nulliteiten (Arnhem, 1950).

doende is te achten en of op dit punt niet verbeteringen zijn aan te brengen.

Bij een verdere verdieping van de studie van het bestuursrecht worden daarin ook instituten en regelingen van andere landen betrokken. Deze rechtsvergelijking kan naast haar wetenschappelijke waarde van nut zijn voor een beter begrip van de mogelijkheden welke de eigen regelingen bieden. In het bijzonder heeft zij stimulerend gewerkt op de uitbreiding en verbetering van de contrôle van de administratieve rechter op handelingen der overheid. Voorop blijft echter staan de studie van het eigen systeem, zowel omdat deze studie op zichzelf reeds omvangrijk is, alsook omdat zij het spoedigst vruchten belooft. De vergelijking met vreemde rechtssystemen heeft bij de administratieve rechtsstudie tot dusver nog slechts een vrij bescheiden plaats ingenomen.

Methode van de bestuurskunde

Bezien wij nu de werkwijze van de bestuurskunde. De eigen organisatievormen worden niet in de eerste plaats op hun juridisch gehalte en karakter, doch meer op hun geschiktheid voor het doel, dat met hen wordt beoogd, onderzocht. Al mag ook de bestuurskunde de conflicten welke zich bij de toepassing van regelingen kunnen voordoen, niet veronachtzamen en moet zij onderzoeken op welke wijze hun aantal kan worden verminderd en de eenmaal opgetredene op bevredigende wijze tot oplossing kunnen worden gebracht, haar aandacht is voornamelijk gericht op de regelmatige gang van de bestuurswerkzaamheid. Meer interesseert het haar op welke wijze een bepaald onderdeel van de overheidstaak zo goed mogelijk wordt uitgevoerd dan te weten welke beslissingen in een verhoudingsgewijs gering aantal geschillen de rechter of een rechtsprekend orgaan binnen de administratie heeft gegeven. Ik veroorloof mij op dit punt een vergelijking met de medische wetenschap: men zou kunnen zeggen, dat het bestuursrecht naar verhouding meer aandacht geeft aan de ziektegevallen, terwijl de bestuurskunde meer een gezondheidsleer voor het openbaar bestuur is.

Ook acht de bestuurskunde zich bij haar onderzoek minder dan het bestuursrecht gebonden aan bestaande wettelijke regelingen. Zij ziet in de eerste plaats de overheidstaak en vraagt zich af of de bestaande regeling een goede uitvoering daarvan mogelijk maakt. Zij vergelijkt dan met andere systemen en haar oordeel kan leiden tot het aanbevelen van wijzigingen in de regeling.

Minder ook dan de wetenschap van het bestuursrecht hecht zij aan het passen van bepaalde oplossingen in het algemene juridische systeem. Ik geef hiervan een voorbeeld: het oordeel van de bestuursrechtsbeoefenaars over het gebruik door de overheid van privaatrechtelijke organisatievormen is scherper geweest dan dat van hen, die de keuze uit het oogpunt van de bestuurskunde beschouwden. De eersten bemerkten de afwijking van een door hen zelf geconstrueerde regel, dat de overheid bij haar optreden als overheid de weg van het publieke

recht moest volgen en niet mocht uitwijken naar de vormen van het private recht. De bestuurskundige constateerde, dat desondanks die uitwijking vrij veel voorkwam en dat de verruiming van het aantal organisatie-mogelijkheden door het niet-uitsluiten van privaatrechtelijke vormen vaak de gelegenheid heeft gegeven voor nieuwe activiteiten der overheid de meest geschikte vorm te bezigen. Indien daarvoor reden is, zal ook hij op leemten wijzen en aangeven hoe verbeteringen zouden kunnen worden bereikt. Maar de edele verontwaardiging, welke het betoog van de bestuursrechtsgeleerde doortrilt, wanneer hij de indringing van het privaatrecht op het terrein van het publiekrecht bestrijdt, ontbreekt bij de meer nuchtere bestuurskundige, die het oog allereerst op de doelmatigheid van de organisatie heeft gericht[1].

Zoals ik reeds hierboven zeide, vormt deze doelmatigheid geen tegenstelling tot de rechtmatigheid. De eis van doelmatigheid sluit geenszins uit, doch houdt juist in het postulaat van een behoorlijke rechtsbescherming, welke in een goed geregelde maatschappij bij geen enkele verhouding zo van private als van publieke aard kan worden gemist.

Nog op een verschil in methodiek, zij het ook een gradueel verschil, moet ik wijzen. Terwijl de vergelijking met buitenlandse systemen in de studie van het bestuursrecht een vrij beperkte plaats inneemt, is zij een van de belangrijkste hulpmiddelen der bestuurskunde. Die vergelijking is voor haar ook gemakkelijker juist omdat de bestuurskunde meer oog heeft voor de algemene lijn en de dagelijkse gang van het bestuur dan voor grensgevallen en incidenten, welke de juridische moeilijkheden veroorzaken, die de bestuursrechtswetenschap wil doorgronden.

Illustratie met enige voorbeelden

De afbakening van de twee terreinen en de schets van elks methodiek wil ik nog meer concreet aan enige voorbeelden demonstreren. Ik kies daarvoor de onderwerpen centralisatie en decentralisatie, de verhouding van bestuur en bestuurden, en de ambtelijke dienst. Aan elk dezer onderwerpen geven beide wetenschappen aandacht.

[1] Vergelijk bij dit onderwerp de bekende studie van Struycken, De gemeenten en haar gebied, blz. 8 en vlg., en in het bijzonder op blz. 12: „Het doet vreemd aan, dat men zich voor den juridischen vorm zoo onverschillig betoont . . . En als niet spoedig de hand aan het werk wordt geslagen, zal de eerste helft der twintigste eeuw ervan getuige zijn, dat een goed deel van het gebied, hetwelk in de negentiende eeuw door het publieke recht op het private recht werd veroverd, door het laatste wordt teruggewonnen. Een smadelijke nederlaag, daar moet worden erkend, dat alleen de gebrekkige ontwikkeling van het publiek recht, niet de ondeugdelijkheid zijner beginselen, de reden zal zijn geweest, die deze herwinning van het veroverde gebied door het oude private recht zal hebben veroorzaakt."
Zie hiertegenover de studie van Van Poelje, Osmose, een aantekening over het elkander doordringen van de beginselen van openbaar bestuur en particulier beheer (Alphen, 1931).

1. *Centralisatie en decentralisatie*

Een bestuursrechtelijke studie van dit onderwerp zal vaak moeten treden in vragen van staatsrecht, want bij dit probleem is de verhouding tussen de belangrijkste overheidslichamen in de staat ten nauwste betrokken. Zo brengt de territoriale decentralisatie met zich, dat de juridische positie van provinciën en gemeenten in de Staat jegens deze laatste en jegens elkander nauwkeurig wordt bepaald.

De functionele decentralisatie vindt evenals de territoriale decentralisatie in Nederland zijn grondslag in bepalingen der constitutie.

De jurist zal allereerst de draagwijdte van deze fundamenten willen onderzoeken en willen nagaan of de toepassingen in de practijk zich daarmede verdragen. Zo kan men de aandacht verklaren, die aan de juridische aard en gevolgen van het zogenaamde zelfbestuur of medebewind is geschonken. Men denke aan de strijd, die omtrent wettelijke opdrachten aan gemeenteraden tot vaststelling van verordeningen is gestreden. En aan de twistvraag omtrent de aansprakelijkheid wegens zelfbestuursdaden, waar de geleidelijke ontwikkeling in de literatuur pas in 1950 door ons hoogste rechtscollege is gevolgd[1].

Zou de oplossing, dat het met het zelfbestuur belaste lichaam de aansprakelijkheid wegens hierbij begane onrechtmatige daden te dragen heeft, niet spoediger zijn bereikt indien minder aandacht was besteed aan de uitzonderingsgevallen, die door de rechter moesten worden beslist, en meer op de normale uitvoering van de opgedragen taak was gelet? Een meer bestuurskundige beschouwing, zoals de Monchy die omtrent dit punt gaf in zijn Handboek voor het Nederlandse Provinciërecht[2], had hier ook in de rechtsvraag eerder licht kunnen verschaffen.

Ik signaleer hier een schaduwzijde van een wijze van beoefening van het bestuursrecht, die hieraan zeker niet inhaerent behoeft te zijn, maar die toch gemakkelijk ontstaat, doordat de jurist hecht aan systematiek en geneigd is het levende recht uit rechterlijke beslissingen in extreme gevallen gegeven, af te leiden.

Met het vraagstuk der decentralisatie hangt dat der ambtelijke delegatie samen. Hier zal de jurist – en naar zijn taak terecht – eerst zien naar de toelaatbaarheid in het licht van grondwet en wet.

Wat zal de bestuurskunde ten aanzien van centralisatie en decentralisatie onderzoeken? Zij zal nagaan wat de voordelen en de nadelen van centralisatie en decentralisatie voor de uitvoering van de overheidstaak zijn. Ten aanzien van concrete onderdelen van deze taak zal zij onderzoeken welk van beide stelsels of welke mengeling van beide de voorkeur verdient. Ook zal zij het zich tot taak rekenen te overwegen hoe bij decentralisatie de verhouding dient te zijn tussen de centrale organen en die aan welke de uitvoering is opgedragen: welke waar-

[1] H.R. 16 Juni 1950, N.J. 1951 nr. 800 en de in de noot van D.J.V. genoemde literatuur.

[2] Haarlem, 1947, blz. 310.

borgen moeten worden geschapen, welke contrôles moeten worden ingesteld om de noodzakelijke eenheid in de hoofdlijnen van het beleid niet verloren te laten gaan zonder de voordelen van de decentralisatie prijs te geven?

De ambtelijke decentralisatie (deconcentratie) zal worden bezien als een vraagstuk van de organisatie van een buitendienst en van zijn verhouding tot de centrale dienst: welke bevoegdheden zal de centrale dienst zich moeten voorbehouden en op welke wijze zal hij zijn toezicht op de buitendiensten moeten uitoefenen?

2. *De verhouding van bestuur en bestuurden*

Ook dit belangrijke probleem van iedere samenleving behoort – juridisch beschouwd – meer tot het staatsrecht dan tot het administratieve recht. In de democratische landen raakt het de grondslagen der staatsinrichting: de waarborgen voor een democratische besluitvorming, welke grondwet en wet moeten verschaffen voordat de overheid tot ingrepen in de vrijheid der burgers kan overgaan. De omvang en uitwerking van de grondrechten zal in grondwet en wetten zijn vastgelegd en de jurist zal de strekking daarvan moeten onderzoeken. Dan roept dit onderwerp het vraagstuk op van de rechtsbescherming van de burgers tegen handelingen van de overheid. Aldus hebben de problemen van de administratieve rechtspraak en van de door de gewone rechter besliste gevallen van onrechtmatige overheidsdaden tientallen jaren lang de aandacht van onze bestuursrechtsbeoefenaars voor een groot deel in beslag genomen en nog is hiervan het einde niet te zien.

Voor een deel in de berechting van onrechtmatige overheidsdaden en voor een deel in administratiefrechtelijke schadevergoedingsregelingen is ook de bescherming tegen schade uit rechtmatige overheidshandelingen in Nederland tot een begin van ontwikkeling gekomen[1], dat in Frankrijk door de rechtspraak van de Conseil d'Etat, gegrond op het adagium van „l'égalité devant les charges publiques" reeds verder is gevorderd.

De bestuurskunde ontkent niet de waarde van al deze waarborgen en bescherming. En zij zal gaarne ook haar opmerkzaamheid op een doelmatige regeling daarvan richten.

Maar daarnaast komen voor haar geheel andere vraagstukken op, die evenzeer de verhouding van bestuur en bestuurden raken. Ik noem daarvan in de eerste plaats het probleem van de aanvaardbaarheid voor de bestuurden van de overheidsmaatregelen. Aan welke eisen dient een maatregel, die aan de burgers soms vèrgaande eisen stelt, te voldoen, wil zij gemakkelijk door hen aanvaard worden? Dit is geen vraagstuk, dat alleen met machtsmiddelen ook indien deze op

[1] Zie bv. het Haagse Waterleidingarrest van 18 Februari 1944 (N.J. 1944, nr. 547), het Voorste Stroomarrest van 19 December 1952 (N.J. 1953, nr. 642) en het rapport „Schade en baat" (Alphen, 1950).

recht steunen, kan worden opgelost. Men kent de uitspraak, dat men met de punten van bajonetten veel kan doen behalve deze tot zitplaats kiezen[1].

Daaraan knopen zich vast vragen op het terrein van wat men tegenwoordig public relations pleegt te noemen, van de inschakeling van de bestuurden bij het bestuur, van samenwerking met particuliere organisaties en personen, van het besturen met behulp van subsidies. Dit alles kan in zijn uitwerking leiden tot regelingen welke op hun beurt het voorwerp van onderzoek voor de bestuursrechtsbeoefenaars kunnen vormen, doch in aanvang en in beginsel liggen zij buiten de sfeer van het stellige recht en voor een deel blijven zij ook daarbuiten liggen. In een wel doordachte, goed gedoseerde menging van al deze middelen van het bestuur openbaart zich het bestuursbeleid. Dit is „freies Ermessen" van de overheid, dat buiten rechtsbeoordeling valt, maar dat steun kan vinden in de gegevens, welke de bestuurskunde heeft verzameld, en de conclusies welke deze wetenschap daaruit heeft getrokken.

3. *De ambtelijke dienst*

Het recht, dat de speciale verhouding tussen de ambtenaar en de overheid regelt, vormt een belangrijk onderdeel van het bestuursrecht. Aan een systematische bestudering en bewerking daarvan bestond behoefte, juist omdat het een bijzonder recht was, dat op andere wijze dan dat hetgeen de commune arbeidsovereenkomst beheerst, wordt vastgesteld en dat bijzondere rechten en plichten aan de overheid en haar dienaren geeft. Ook de rechtsgang bij geschillen tussen ambtenaar en overheid is anders dan die van het gemene recht.

Waarlijk, er is hier stof genoeg voor een grondige behandeling door de bestuursrechtsbeoefenaar. In Nederland heeft deze materie voorts bijgedragen tot de ontwikkeling van de theorie van de zogenaamde „détournement de pouvoir" (art. 58 Ambtenarenwet 1929).

Houden diezelfde vragen de bestuurskundige bezig wanneer hij de problemen van de ambtelijke dienst beziet? Neen, moet het antwoord luiden. Ook zonder de betekenis van een goed geformuleerd ambtenarenrecht en van een behoorlijk georganiseerde rechtspraak in ambtenarenzaken te ontkennen, zal hij zich occuperen met geheel andere vragen, die tenminste even belangrijk zijn, maar die grotendeels in een ander vlak liggen. Het zijn de vragen van de organisatie van de ambtelijke dienst met als bijzondere hoofdstukken de selectie en de wijze van benoeming van de ambtenaren, hun opleiding en training, de regeling van hun promotie, de vraag naar hun positie ten aanzien van de politiek en dergelijke meer. Voor een goede bestudering daarvan is het nodig zich te verdiepen in de geschiedenis van het stelsel van de civil service in Groot-Brittannië, dat van de federal service in de Ver-

[1] Zie voor enige factoren voor de aanvaardbaarheid mijn aangehaalde intreerede.

enigde Staten en ook elders zal de bestuurskundige willen nagaan op welke wijze getracht wordt door de organisatie van de ambtelijke dienst waarborgen voor een betrouwbare en doelmatige uitvoering van de overheidstaak te scheppen.

De plaats van bestuursrecht en bestuurskunde in het hoger onderwijs
Bestuursrecht

De plaats, welke in het academisch onderwijs in Nederland aan het vak bestuurskunde is gegeven, weerspiegelt de onzekerheid omtrent de inhoud en methodiek van het vak. Doch de beoefenaar van de bestuurskunde kan troost putten uit de gedachte, dat ook het bestuursrecht pas vrij laat in Nederland de eer van afzonderlijke leerstoelen is waardig gekeurd. Anders was dit in Frankrijk.

Reeds in 1819 werd aan de école de droit te Parijs een leerstoel voor administratief recht ingesteld en deze werd spoedig door leerstoelen voor dit vak aan alle andere Franse juridische faculteiten gevolgd. Ja, le droit administratif had bij het universitaire onderwijs zelfs de voorrang boven le droit constitutionnel, dat in 1848 slechts te Parijs een afzonderlijke leerstoel had[1].

Nadat bij ons de hogeronderwijswet van 1876 het administratief recht had voorgeschreven voor alle rechtsgeleerde faculteiten, werd het door de hoogleraren in het staatsrecht als een niet voor de studenten verplicht bijvak gedoceerd. Van Vollenhoven kon daarvan nog in 1926 schrijven na de geleidelijke invoering ook aan de bijzondere universiteiten en de hogescholen te hebben vermeld: „Maar nergens waait het als een vlag van den toren"[2].

Pas na de bevrijding is aan verschillende Nederlandse universiteiten een afzonderlijke leerstoel voor administratief recht ingesteld. In de laatste dertig jaren is de beoefening van de bestuursrechtswetenschap opgebloeid, waartoe de oprichting in 1939 van onze Vereniging en de na 1940 verschenen werken in het bijzonder hebben bijgedragen[3].

Bestuurskunde in Nederland

Het hoger onderwijs in de bestuurskunde doet pas in 1928 hier te lande zijn intrede. Prof. Mr G. A. van Poelje werd in dat jaar benoemd tot bijzonder hoogleraar in de bestuurswetenschap aan de Rotterdamse Hoogeschool, welk bijzonder professoraat later in een buitengewoon hoogleraarschap werd omgezet. Sedert de oorlog wordt het vak ook aan de Tilburgse Hogeschool gedoceerd. De betiteling „bestuurswetenschap" is bij beide synoniem met „bestuurskunde".

Wordt het vak dus bij ons voornamelijk aan de economische hogescholen onderwezen, in Nijmegen heeft het een bescheiden plaats gekregen bij de faculteit der rechtsgeleerdheid, waar het sinds enige jaren

[1] van Vollenhoven, Omtrek van het administratiefrecht (1926, Verspreide Geschriften deel I, blz. 65).
[2] t.a.p. blz. 85
[3] Zie Donner, Nederlands Bestuursrecht, blz. 72–74.

wordt gedoceerd door een hoogleraar, die tevens het bestuursrecht (en provincie-, gemeente- en waterstaatsrecht) op zijn onderwijsprogramma heeft staan.

Bestuurskunde bij het economisch hoger onderwijs

Aan de Nederlandse Economische Hogeschool te Rotterdam wordt het vak bestuurswetenschap in de eerste plaats gedoceerd als een onderdeel van de staatkundig-economische studierichting. Na een niet-gedifferentieerd candidaatsexamen in de economische wetenschappen kan de studie voor het doctoraal examen worden ondernomen in één van drie richtingen, de bedrijfseconomische, de sociologisch-economische en de staatkundig-economische richting. Het studieprogram van deze laatste omvat: economie, leer der openbare financiën, Nederlands staats- en administratiefrecht, bestuurswetenschap, internationaal bestuursrecht en een keuzevak. De onderbrenging van al deze vakken binnen het schema, dat het Academisch Statuut aangeeft, heeft nogal wat passen en meten gekost, waarvan ik de details niet zal vermelden.

De keuze van dit studieprogram, dat enige jaren geleden is vastgesteld, is als volgt gemotiveerd:

Aan een doctorale studie in de economische wetenschappen mag een verdere opleiding in de economie na de candidaatsopleiding niet ontbreken. Dit element wordt nog versterkt door het onderwijs in de leer der openbare financiën, dat ook voor de staatkundige zijde van betekenis is.

De bestuurskunde dient te rusten op een grondslag van kennis van staats- en administratiefrecht. Tentamina in de bestuurswetenschap plegen niet te worden afgenomen, dan nadat eerst een tentamen in staats- en administratief recht is afgelegd.

Bij de groeiende betekenis van het internationale bestuur en van zijn invloed op het nationale bestuur is althans een inleiding in het internationale bestuursrecht zeer nuttig te achten.

Dit studieprogramma is vrij zwaar. De colleges plegen twee jaar te worden gevolgd, waarna in het jaar of de jaren daarna het doctoraal examen wordt afgelegd. Ongetwijfeld ondervinden zij, die deze studierichting kiezen, de moeilijkheid, dat zij vóór hun candidaatsexamen slechts een beperkte studie van het privaatrecht hebben verricht. In algemeen juridisch opzicht zijn zij dus nog weinig geschoold. Met staats- en administratiefrecht komen de studenten eigenlijk pas na het candidaatsexamen voor het eerst in aanraking; het bij het eenvoudige onderwijs in staatsinrichting op de hogere burgerschool geleerde hebben de van die school afkomstige studenten reeds geheel of grotendeels vergeten.

Ook daarom is het noodzakelijk, dat de verschillende vakken der richting elkaar steunen. Een verbetering in de resultaten der richting, nu staats- en administratiefrecht, internationaal bestuursrecht, be-

stuurswetenschap en leer der openbare financiën als verplichte vakken moeten worden bestudeerd, terwijl voor enige jaren meer vrijheid in de keuze bestond, acht ik ongetwijfeld reeds bereikt.

Door de koppeling aan de economische studie moet echter de stof voor elk dier vakken nog vrij beperkt blijven.

Specialisten kan en behoeft m.i. de hogeschool op dit terrein niet af te leveren. Zij verschaft een gedegen ondergrond, waarop door practijkervaring en studie na het doctoraal examen verder kan worden gebouwd.

Naar ik meen te weten, is de staatkundig-economische studie te Tilburg in grote trekken op gelijke wijze ingericht.

Het vak bestuurswetenschap kan te Rotterdam voorts – tezamen met het vak Nederlands staatsrecht – een keuzevak zijn bij het doctoraal examen in de sociologisch-economische richting.

Bestuurskunde bij de juridische studiën

Bij de studie in de rechtswetenschap is de bestuurskunde nóg een stiefkind. In Nijmegen bestaat de mogelijkheid het vak als bijvak te kiezen. Maar aan de andere juridische faculteiten wordt het vak niet onderwezen.

Geenszins wil ik echter stellen, dat iedere bestuurskundige beschouwing aan het onderwijs van de juristen ontbreekt. Het tegendeel is het geval. Staatsrecht pleegt hier te lande zeer weinig op juridisch-dogmatische wijze te worden onderwezen. De ontwikkeling van de staatsinstellingen wordt daarbij in haar historie geschetst en veel aandacht wordt gegeven aan vragen van organisatie en doelmatigheid. Aan vergelijking met buitenlandse staatsinrichtingen pleegt het evenmin te ontbreken.

Minder sterk geldt dit, voorzover ik dit kan beoordelen, voor het onderwijs in het administratieve recht. Daar dwingt de noodzaak, in korte tijd de juridische studenten met een moeilijke en weerbarstige stof enigszins bekend te maken, tot het nadruk leggen op de systematiek van de bestuursrechtshandelingen der overheid, de gevolgen daarvan en de mogelijkheden van administratieve en quasi-judiciële rechtspraak.

Ofschoon ik de practische moeilijkheden hiervan begrijp, meen ik niettemin, dat de opleiding van de juristen erbij zou winnen, indien de mogelijkheid voor hen werd geopend ook lessen in de bestuurskunde te volgen. Voor hen, die het administratieve recht als bijvak hadden gekozen, zou het volgen hiervan verplicht moeten worden gesteld. Een variant hiervan zou wellicht gemakkelijker te verwezenlijken zijn: bestuursrecht en bestuurskunde zouden bij het onderwijs tot één vak, bestuurswetenschap, kunnen worden gecombineerd. Daarbij zou de docent dan èn de opdracht èn voldoende onderwijsuren moeten krijgen om van de door hem te bespreken onderwerpen zowel de bestuurskundige als de bestuursrechtelijke zijde te behandelen.

Bestuurskunde bij politiek-sociale studiën

In Nijmegen is het voor studenten in deze richting mogelijk de bestuurskunde als bijvak te kiezen.

De Amsterdamse faculteit der politieke en sociale wetenschappen kent het onderwijs in de bestuurskunde uitsluitend officieel als een keuzevak voor het doctoraal examen, doch het vak wordt niet onderwezen! Wel wordt in de sectie voor algemene politieke en sociale wetenschappen voor de candidaten Nederlands en vergelijkend staatsrecht en administratiefrecht gedoceerd.

Ik acht dit merkwaardig, omdat – naar ik hierna meer gedetailleerd zal toelichten – in het buitenland het hoger onderwijs in de politieke wetenschappen wel het vak bestuurskunde pleegt te omvatten. Bij de inrichting van de Amsterdamse zevende faculteit heeft men terecht de blik gericht op het buitenland, waar reeds sinds jaren ervaring met deze tak van hoger onderwijs was verkregen. Doch dit heeft niet geleid tot de toevoeging van het vak bestuurskunde. Waarschijnlijk is van het aequivalent in de Angelsaksische landen „public administration" aangenomen, dat dit door onderwijs in het administratief *recht* voldoende zou worden behandeld.

Een zelfde opvatting spreekt uit het in 1949 verschenen rapport van de Staatscommissie tot reorganisatie van het hoger onderwijs[1]. Het doctoraal examen in de politieke studierichting, dat hierin wordt aanbevolen, noemt als een der examenvakken Nederlands en vergelijkend staats- en administratiefrecht. De bestuurskunde wordt zelfs niet als keuzevak genoemd.

Continentaal-europese voorkeur voor de juridische behandeling van de bestuursproblemen

De hieruit blijkende zienswijze is in overeenstemming met de pas sinds enige tientallen jaren doorbroken heersende opvatting, dat de juridische opleiding voor de hogere functies in de bestuursdienst eigenlijk de enige goede weg bood. Die opvatting was niet tot Nederland beperkt. Men vindt haar ook in de meeste andere landen van het vasteland van Europa. Robson heeft in zijn voor de Unesco samengesteld rapport over het universitair onderwijs in politieke wetenschappen[2] dit verschijnsel als volgt weergegeven.

„Where the vocational approach is dominant, political science teaching tends to be – outside the English-speaking countries – mainly or wholly confined to the faculties of law, which have for long had a monopoly or a predominant position in training public officials. In these circumstances, political science is regarded as a branch or offshoot of legal studies, with a consequent emphasis on the juristic aspects and a neglect of the non-legal features".

[1] 1949, blz. 221.

[2] The University Teaching of Social Sciences, rapport Political Science, Unesco – uitgave 1954, blz. 16.

Deze overheersende positie van de juridische opleiding, welke in de Angelsaksische landen ontbrak, vond althans een gedeeltelijke verklaring en rechtvaardiging in de ruime en cultureel-vormende waarde van het Europese juridische onderwijs. Robson erkent:

„that in many countries on the continent of Europe, the scope of legal studies is much broader and their spirit more humane than in the law schools of the English-speaking world".

Toch verwerpt hij de onderbrenging van de politieke wetenschappen bij de juridische faculteiten:

„the relegation of political science to the law faculty invariably results in a narrow, inadequate and distorted conception of the subject".

Wat de betekenis is van de juridische opleiding voor de bestuursdienst, heeft Alain Plantey scherp en klaar uiteengezet in een rapport voor het Institut International des Sciences Administratives[1]:

„Un des grands avantages des études juridiques réside dans le fait qu'elles apprennent le respect du droit, de la loi: or, quoi de plus souhaitable, en pays démocratique, que cette diffusion du souci de la légalité et du respect des droits chez les jeunes gens, notamment chez ceux qui se destinent à la fonction publique? Certes, ces qualités ne doivent pas être confondues avec une sorte d'étroitesse, de petitesse d'esprit qui est parfois reprochée au juriste; elles ne sont nullement exclusives d'une vue réaliste et pratique des exigences administratives"...

„Les études juridiques ont en outre l'avantage essentiel de mettre entre les mains des agents des collectivités un instrument de travail indispensable. La forme juridique est en effet la forme que doit normalement prendre toute décision administrative, que le mode d'action soit unilatéral ou contractuel; il est difficile de préconiser qu'on se tourne vers un spécialiste chaque fois qu'un problème a un aspect juridique et n'est pas trop délicat . . .car le spécialiste finirait par supplanter l'administrateur. On doit donc affirmer que tout fonctionnaire d'un grade élevé doit avoir une bonne base juridique. Mais cette formation à elle seule peut ne pas se montrer suffisante.

A l'apport de connaissances que donne la formation juridique, il convient d'ajouter l'ensemble des qualités de culture et de méthode qu'elle développe. C'est sous cet angle que ces disciplines, qui pourraient paraître des éléments d'une spécialisation, doivent être regardées comme constitutives d'une solide culture générale. L'habitude du raisonnement juridique rompt en effect l'esprit à une discipline de pensée logique et précise; elle apprend l'importance des idées claires, des définitions et des dénominations exactes; elle implique un passage continuel de l'abstrait au concret, et inversement. Il est incontestable que cette formation est particulièrement adéquate à l'exercice de fonctions administratives".

[1] Round Table 1954, La formation et le perfectionnement des fonctionnaires nationaux et internationaux, blz. 29 en 30.

Onderwijs in de bestuurskunde in Frankrijk

Ondanks deze eerbied en voorkeur voor de juridische vorming heeft toch ook een anders getinte opleiding in Frankrijk vaste voet verkregen.

In 1871 werd te Parijs de Ecole Libre des Sciences Politiques gesticht door het initiatief van de toen jeugdige Emile Boutmy, wiens streven als volgt is gekenschetst:

„Il voulait former, pour le bien de la Nation et le service de l'Etat, des hommes qui allient une culture générale, des connaissances économiques et politiques précises, un caractère et un sens civique élevés".

De instelling kwam tot bloei en droeg bij tot de vorming van velen, die later aan het werk der overheid als politici en ambtenaren deelnamen. In 1945 werd zij bij de Universiteit van Parijs ingelijfd als Institut d'Etudes Politiques en tegelijk werd de nauw met dit Instituut verbonden Ecole Nationale d'Administration opgericht[1].

Het Instituut heeft tot taak het algemene onderwijs in de politieke, economische en sociale wetenschappen.

Het merendeel van de leerlingen combineert de studie met de rechtenstudie. Velen ook, die reeds „licencié en droit" zijn, trachten tegelijk zowel het doctoraat in de rechten te behalen als de studie aan het Instituut te volbrengen.

Na een eerste algemeen studiejaar splitst de opleiding zich over enige secties. De sectie van de service public geeft een algemene vorming voor de ambtelijke carrière en met name voor het toelatingsexamen tot de Ecole Nationale d'Administration. Het programma vermeldt o.m. als verplichte lessen, de colleges over de institutions politiques françaises; tot de keuzevakken behoort het college over les institutions politiques et administratives étrangères, waarvan de politieke en administratieve instellingen elk een jaarcursus vullen. Op een bijlage geef ik het overzicht van twee dier cursussen weer. Men kan daaruit zien, dat de juridische gezichtspunten niet worden verwaarloosd, doch naar mijn indruk overheerst de bestuurskundige zijde.

Nog aan vele andere Franse universiteiten zijn instituten voor politieke studiën opgericht met vergelijkbare programma's.

In totaal hebben zij dunkt mij meer betekenis voor het onderwijs in de bestuurskunde dan de reeds genoemde Ecole Nationale d'Administration. De toegang tot die bestuursschool staat door vergelijkende examens jaarlijks open voor een beperkt aantal nieuwe leerlingen, die hetzij een studie aan een der faculteiten of aan een Institut d'Etudes Politiques hebben volbracht, hetzij reeds tenminste vier jaren ambtelijke dienst hebben vervuld. Deze school opent dan weer de deur voor een loopbaan in de hogere administratieve dienst.

[1] Deze en volgende gegevens zijn ontleend aan de gids voor 1954–1955 van het Instituut. Zie ook Van Poelje t.a.p. blz. 22 en 23.

Onderwijs in de bestuurskunde in Groot-Brittannië

Zoals ik reeds schreef, had het onderwijs in public administration zich in Engeland niet los te maken van een overheersende invloed der juridische studies. Waar het vak wordt gedoceerd, geschiedt dit òf als een onderdeel van political science òf is het hoofdvak van een studie, die door onderwijs in publiek recht, staatsleer en andere vakken wordt aangevuld. Een onderdeel van political science vormt het vak bv. in de London School of Economics and Political Science, waar Robson de leiding van dit onderwijs heeft. De Universiteit van Manchester kent een graad voor public administration, waarvoor ook andere vakken van political science moeten worden bestudeerd. Naast graden in political science kunnen voorts aan diverse universiteiten diploma's in public administration worden behaald. waarvoor uitvoerige werkstukken of practisch werk bij een openbare instelling en het maken van een rapport hierover worden verlangd[1].

Onderwijs in de bestuurskunde in andere landen

Het zou te ver voeren dit overzicht uit te breiden met gegevens uit vele andere landen. De belangstellende verwijs ik naar het reeds genoemde Unesco-rapport, dat ook gegevens vermeldt van het onderwijs in Canada, Duitsland, Egypte, India, Mexico, Polen en Zweden. Welke betekenis aan het onderwijs in de politieke wetenschappen en in het bijzonder in public administration wordt gehecht voor de ontwikkeling van het bestuursapparaat in een staat, die pas enige jaren de onafhankelijkheid heeft verkregen, leze men in een boekje van Kogekar en Appadorai over Political Science in India[2].

Hier wil ik besluiten met enige gegevens omtrent dit onderwijs in de Verenigde Staten zowel omdat dit onderwijs zijn invloed ook elders uitoefent als omdat ook daar de vraag van de verhouding tot het bestuursrecht is gerezen.

Onderwijs in de bestuurskunde in de Verenigde Staten

In de Verenigde Staten heeft het onderwijs in political science een grote omvang gekregen en daarmede is een groei van het onderwijs in public administration gepaard gegaan.

In zijn „presidential address" tot de in September van het vorige jaar gehouden 50e jaarlijkse bijeenkomst der American Political Science Association gaf Dr Ralph J. Bunche daarvan dit beeld[3]:

„Political science is now firmly anchored in the curricula of American colleges and universities. There are today more than 300 departments of political science in American colleges and universities with many thousands teaching the subject, exclusive of the large number of those who teach civics and social studies in the secondary schools.

[1] Robson, t.a.p. blz. 25–27, 69 en 173–175.

[2] Delhi, 1953, ten dele afzonderlijk verschenen in Contemporary Political Science (1950) en International Social Science Bulletin (1952).

[3] The American Political Science Review, 1954, blz. 963.

The students of political science number in the tens of thousands and each year over three hundred colleges and universities grant degrees in the field." . . .

„In all directions-political parties; national, state, and local government; political theory; constitutional law: public administration; public opinion: political behavior; legislation; international law and relations; comparative government-there has been significant advance in the definition and development of subject-matter, in both teaching and research.".

Gedurende de laatste 20 jaren is vooral het onderwijs in „public administration" en „international relations" toegenomen. Tezamen met „comparative government" bezetten deze vakken het grootste aantal cursussen[1].

Het verband tussen de studie in public administration en andere takken van political science, waartoe het vak in de Verenigde Staten traditioneel wordt gerekend, ondervindt enige bedreiging van de zijde der business schools, dit zijn bedrijfs-economische faculteiten. Een aantal van deze is ook cursussen gaan geven in public administration.

Theoretisch hangt dit samen met een richting in de literatuur over het vak uit de jaren 1915 tot 1940, dat public administration als een onderdeel van „administration" naar de beginselen van „scientific management" moest worden behandeld. Men zie als een blijk van deze opvatting het boek van Gulick and Urwick, Papers on the Science of Administration[2], waarin zonder dat het verband met political science werd ontkend, Urwick schreef:

„It is the general thesis of this paper that there are principles which can be arrived at inductively from the study of human experience of organization, which should govern arrangements for human association of any kind. These principles can be studied as a technical question, irrespective of the purpose of the enterprise, the personnel composing it, or any constitutional, political or social theory underlying its creation."

Na 1940 ontstaat de tendentie, public administration als een afzonderlijk vak te beschouwen, evenzeer steunende op political science als op economie, sociologie, sociale psychologie en recht. Het geloof, dat de problemen van het vak als zuiver technische vragen kunnen worden bestudeerd, is bij diepere studie en meer bezinning verdwenen. De aandacht is meer gevallen op de menselijke zijde van de administratieve handelingen[3].

[1] Robson, t.a.p. blz. 27–29.

[2] New York 1937, blz. 49, aangehaald by Roscoe C. Martin, Political Science and public administration: a note on the state of the union, Am. Pol. Sc. Rev., 1952, blz. 660 en vlg.

[3] Zie Robson t.a.p. blz. 18, 28 en 48 en Martin, t.a.p. blz. 669 alsmede de door deze vermelde artikelen van Graham, Gaus, Ascher en Sayre in de Public Administration Review van 1950 en 1951.

Ik haal hier nogmaals woorden aan uit de toespraak van Ralph Bunche, die op de toehoorders, waartoe ik het voorrecht had te behoren, grote indruk maakten[1]:

„If you will permit me to make one further reference to my personal experience, I would say that in our analyses, calculations, and conclusions concerning political phenomena we should never lose sight of the human, the personal factor. I am constantly impressed with the extent to which purely individual characteristics, such as personality, temperament, disposition, integrity, humility, candor, and patience, often exert substantial influence on important matters. This I have found to be the case in administrative affairs, in negotiations, and in mediation. I suspect that it must be taken into account in other areas as well.

These are simple things but they often cause political situations and efforts to be far more complex than they would otherwise be. They may not lend themselves readily to scientific approach but they have to be reckoned with most seriously."

Public administration en administrative law in de Angelsaksische landen.

Bij de beoefenaars van political sciences is de gedachte levendig, dat kennis van het publieke recht hierbij niet kan worden gemist. Maar met de uitgebreidheid van het studieprogram moet rekening worden gehouden en ook is de zuiver juridische behandeling voor de studenten van political science niet steeds geschikt. Ik laat hier enige passages uit Robsons rapport volgen[2]:

„A knowledge of public law is obviously essential for the political scientist. The constitution of a country cannot be studied without the aid of constitutional law; public administration demands a knowledge of administrative law; and international law is specifically included under international relations in the list of subjects comprising political science. Apart from these special branches of the law, teachers both of law and political science in some countries have shown that the judicial system, considered as part of the machinery of government in the widest sense of the term, is a valuable subject of study for students of political science. Beyond this, it is difficult to make out a case for legal knowledge as an aid to political science. It is true that an acquaintance with other branches of law is helpful in assisting the student to comprehend the method of thought peculiar to the lawyer, and that criminal law and jurisprudence, for example, have an certain bearing on political science. But the knowledge of law expected of the political science student must be reduced to what he can assimilate having regard to his other studies, and its scope must therefore be restricted to what is strictly germane to the pursuit of political science."

„In some universities in the English-speaking countries, the law schools or departments are so intent on giving their law students a

[1] t.a.p. blz. 970. [2] t.a.p. blz. 55 en 56.

highly professional training for the law degree that they have remained aloof and indifferent to the legal needs of other students. In consequence, departments of political science in American universities frequently arrange for courses in public law or international law required by their own students, to be given by political scientists who are not professionally qualified lawyers, because the professors of law in the law faculty are unable or unwilling to spare the time for this purpose, or teach the subjects in such a highly technical way that „lay" students cannot follow their courses. This is not always good for the students for it is sometimes difficult for a man to expound certain topics of public law unless he is acquainted with the law as a whole. It also deprives the professor of law of the valuable experience of teaching his subject in a humane and cultural spirit to lay students. It leads, moreover, to a gulf between legal studies and political studies which is bad for both subjects."

Naar Dimock aan de samensteller van het Unesco-rapport mededeelde, is er in de Verenigde Staten ook een neiging bij juridische studenten de lessen in politieke wetenschappen als een voorbereiding voor hun rechtsstudie te volgen[1].

De tegenstelling is dus terecht niet principieel; er zijn uitsluitend moeilijkheden van practische aard bij de inrichting van het onderwijs te overwinnen. Dat men hier nog zoekende is, blijkt uit de grote aandacht, die in de Verenigde Staten aan de methodiek van het vak public administration wordt besteed. Men zie bijvoorbeeld de inleiding tot het op de toepassing van de „case method" gebaseerde, hierboven reeds genoemde boek van Harold Stein[2], dat de waarde van de studie van het publieke recht voor het vak „public administration" erkent, doch de ene studie niet in de andere laat opgaan:

„Historically most of the earlier academic studies of the field grew out of the study of public law-the official rules that govern the relations between administrators and the rest of the world. This is and always will be an essential aspect of the study of public administration; public administrators are bound by public law and are engaged in executing it (and in developing and formulating it, too); but public law by itself is insufficient for the analysis of public administration. Indeed, at its worst, the identification of the two would be akin to an attempt to arrive at an understanding of the working of the American government merely by reading the text of the Constitution and the statutes."

Daartegenover heeft K. C. Davis ernstige critiek laten horen op de wijze, waarop schrijvers over public administration de administratiefrechtelijke zijde van hun onderwerp behandelen, te oppervlakkig en vaak onjuist. Zijn aanbevelingen zijn niet geheel duidelijk; hij dringt op verbetering aan en ook op een niet juridische analyse van de administratieve verschijnselen zonder al te snel tot generaliseringen te ko-

[1] t.a.p. blz. 50 en 56.

[2] Public Administration and Policy Development, New York 1952, p. XI.

men; dus is hij ook een aanhanger van de case method[1]. Zijn scherpe critiek heeft een wederwoord uitgelokt van J. P. Harris[2], die erkent: „One constructive result which may come from Professor Davis' article is greater attention to administrative law by teachers of public administration."

Slotbeschouwing

Dit noodzakelijkerwijs onvolledige overzicht van de beoefening der bestuurskunde in enige landen toont aan, dat ook elders deze eigen wijze van bestudering van de openbare dienst in theorie en practijk haar waarde heeft bewezen. Het is verkeerd haar af te grendelen van het bestuursrecht, dat integendeel voor haar een onmisbare grondslag en hulp betekent. Anderzijds verlangt ook de bestudering van het bestuursrecht verdieping van de kennis van de organisatorische problemen van de openbare dienst.

Het is niet te verwonderen, dat de studie van de bestuurskunde hier en in andere landen juist in deze eeuw is toegenomen. Ik beschouw dit als een van de gevolgen van de verandering in het karakter der overheidswerkzaamheid. Meer en meer is het accent in de werkzaamheden der overheid verlegd. De overheid is niet in de eerste plaats meer de handhaver van rust en orde, die het spel der maatschappelijke krachten zoveel mogelijk vrijlaat en die zelf slechts node een taak op zich neemt, wanneer die krachten duidelijk tot nadeel van allen tekort schieten.

Haar verzorgende functie heeft zich sterk ontwikkeld. Men kan dit toejuichen of betreuren, het feit is daar en die ontwikkeling laat zich niet ongedaan maken. Menigvuldig zijn de taken geworden, welke de overheid op het niveau van de Staat, op dat van de lagere territoriale lichamen, in samenwerking tussen beide of door nieuwe functionele lichamen en met behulp van maatschappelijke organisaties ter hand heeft genomen. De omvang van het overheidsapparaat is vermenigvuldigd, de schakeringen in de apparatuur zijn talrijk geworden.

Dit alles heeft problemen van organisatie en van recht geschapen of de betekenis daarvan doen groeien. Voor de beheersing daarvan hulp te bieden is de taak van bestuurskunde en bestuursrecht beide.

De bestuurskunde wijdt zich aan de organisatorische zijde dier vraagstukken, doch ook het arbeidsveld van het bestuursrecht is verruimd. Naarmate de overheidsbemoeiing is vergroot en de organisatievormen zijn vermeerderd, heeft het bestuursrecht meer juridische structuren te bestuderen en te helpen vormen en voor een met de toegenomen werkzaamheden der overheid gelijke tred houdende rechtsbescherming de weg te wijzen. Aan beide vakken dient de voor een goede vervulling van hun taken nodige plaats in het hoger onderwijs te worden gegeven.

[1] Reflections of a law professor on instruction and research in public administration. The American Polical Science Review, 1953, blz. 728–752.

[2] A.P.S.R. 1954, blz. 174 en vlg.

BIJLAGE:

UNIVERSITE DE PARIS
INSTITUT D'ETUDE POLITIQUES
SOMMAIRE DES COURS 1954–1955

LES INSTITUTIONS ADMINISTRATIVES FRANÇAISES

BERNARD CHENOT

Maître des Requêtes au Conseil d'Etat,
Secrétaire général du Conseil Economique

I. Introduction générale.
   a) Données historiques.
   b) Aspects sociologiques des problèmes administratifs; leurs relations avec la vie économique et la vie politique.

II. Thèmes généraux de l'organisation administrative française. L'idée de service public et le rôle de l'Etat; missions de la collectivité publique et initiatives privées; droit public et droit privé. Les diverses fonctions de l'Etat et l'articulation des services correspondants, à partir de trois notions de hiérarchie, de tutelle et de contrôle: personnes morales de droit public et personnes morales de droit privé.
   Décentralisation et déconcentration.

III. La place des Administrations centrales dans la France d'aujourd'hui.
   Organisation des ministères; services extérieurs; Conseils et Commissions; établissements publics.

IV. Les agents de l'Administration.
   Problèmes actuels de la Fonction Publique; statut général et cas particuliers; personnel contractuel; agents des services industriels et commerciaux.

V. Les principales modalités de l'action administrative.
   Règlements et décisions exécutoires; police et liberté; réquisitions, expropriations et servitudes; travaux publics; Domaine public; contrats de l'Administration.

VI. L'Administration et les initiatives privées.
   De la liberté de l'association aux institutions corporatives (associations et groupements divers; établissements d'utilité publique; organismes privés et missions de service public).

VII. Conclusion.

BIJLAGE:

LES INSTITUTIONS ADMINISTRATIVES, ETRANGERES ET LA VIE ADMINISTRATIVE A L'ETRANGER

HENRY PUGET

Conseiller d'Etat, Professeur Agrégé des Facultés de Droit
Directeur de Section à l'Institut de Droit comparé

I. L'administration publique à l'étranger.
Similitude des problèmes; influences subies et exercées. Coup d'oeil sur l'histoire administrative. L'administration en régime libéral et en régime autoritaire. L'esprit et les procédés de l'administration dans les principaux pays étrangers.

II. L'appareil administratif à l'étranger.
Les aménagements classiques. Structures et procédures dans l'administration active. L'administration en régime d'économie dirigée ou socialisée et les nouveaux organismes administratifs ou semi-administratifs. Le travail administratif à l'étranger et l'outillage administratif.

III. L'administration avec ou sans prérogatives spéciales. Les garanties juridictionnelles contre les erreurs ou les abus: les pays anglo-saxons et le juge judiciaire, l'évolution récente; l'absence de tribunaux administratifs dans l'U.R.S.S.; le système belge et la nouvelle juridiction administrative; le contentieux administratif en Italie, en Allemagne, au Portugal, en Espagne. Le contrôle de constitutionnalité et l'administration. La responsabilité de l'administration et de ses agents.

IV. Les administrations centrales.
L'organisation des ministères. Les grands corps consultatifs. Les fonctionnaires publics, leur statut et leur place dans la nation.
Le Civil Service Anglais. Les fonctionnaires aux Etats-Unis et en Allemagne.

V. Des services publics.
L'enseignement dans l'U.R.S.S., en Allemagne, en Grande-Bretagne, aux Etats-Unis. Service public ou absence de service public: le régime des cultes avec concordat en Allemagne, en Italie, en Espagne; la séparation aux Etats-Unis.

VI. Les collectivités territoriales secondaires.
Le gouvernement local en Angleterre et aux Etats-Unis; le régime local en Allemagne, en Belgique, en Suisse, en Espagne, en Italie; les mouvements régionalistes et autonomistes. L'organisation locale dans l'U.R.S.S. Le régime spécial des capitales ou des grandes métropoles. Le droit de l'urbanisme à l'étranger.

BESTUURSRECHT EN BESTUURSKUNDE IN BELGIË

PRAE-ADVIES VAN PROF. DR F. E. DE VISSCHERE

Het woord „bestuurskunde" werd tot nog toe in België vrijwel nooit gebezigd. Wat in Nederland als behorende tot de bestuurskunde wordt beschouwd, zal hier te lande bestempeld worden met verschillende benamingen, als daar zijn: studie van de rationele inrichting van de arbeid in de openbare besturen (organisation rationelle du travail dans les administrations publiques), algemene theorie van het openbaar bestuur (théorie générale de l'administration publique), beschouwingen over de hervorming van het bestuur (considérations sur la réforme administrative), om van talrijke varianten maar geen gewag te maken[1].

De Belgische auteurs hebben de verhouding tussen bestuursrecht en bestuurskunde niet systematisch bestudeerd. Daar zij bovendien de aandacht meestendeels op concrete, doorgaans met een of andere dringende hervorming in verband staande vraagstukken gericht houden, is het vrij moeilijk een sluitend overzicht te geven van de stand, waarin de belgische „bestuurskunde" in haar geheel beschouwd, zich thans bevindt.

Reeds aan het uitgangspunt, valt de vraag, of in een bepaald geschrift bestuursrecht, dan wel bestuurskunde, of wellicht beide tegelijk beoefend worden, niet licht te beantwoorden. Het leek daarom geboden, niet te trachten hier een louter wetenschappelijk, door alle deskundigen aanvaard, criterium aan te wenden, tot afbakening van het gebied der bestuurskunde in België. Met het oog op de behandeling van ons onderwerp, zal het voldoende zijn na te gaan of de auteur als hoofdbedoeling heeft, de bestaande bestuursrechtelijke verhoudingen te schetsen en te ontleden, of, integendeel, in de eerste plaats wil onderzoeken welke struktuur en welke techniek, op een gegeven ogenblik, als de beste moeten worden beschouwd. Aldus kan een, zij het enigszins ruwe, scheidingslijn getrokken worden: wie zich aan de ene zijde bevindt, dient zich gewoonlijk aan als „jurist", wie aan de andere kant staat, als „technicus" of als „organisator". Hierbij laten wij recht wedervaren aan de opvatting van Prof. Donner, die schreef, dat ook: de bestuursrechtwetenschap zich als zodanig... heeft in te laten met de vragen, of de regels van het administratief recht zinvol zijn en

[1] Verder zal worden vermeld, dat het woord „bestuurswetenschappen" „sciences administratives", herhaaldelijk gebezigd werd. Op deze plaats wordt daar niet op gedrukt, omdat daardoor niet de bestuurskunde alleen bedoeld wordt.

aannemelijke resultaten opleveren en of de bestaande bestuursorganisatie voor de doeleinden welke haar zijn gesteld, geschikt is" (Nederlands Bestuursrecht, Algemeen deel, blz. 50). Het criterium is immers niet, welke vragen in een wetenschappelijk werk te berde worden gebracht, maar veeleer van uit welke hoek de zaken voornamelijk worden bekeken.

Algemene kenmerken van de bestuurskunde in België

Van een zelfstandige bestuurskunde kon, vóór de eerste wereldoorlog, nauwelijks sprake zijn. Enkele geschriften over het statuut van de ambtenaren niet te na gesproken, werd over het bestuur alleen in tractaten en geschriften van overwegend formeel-juridische aard gehandeld. Eerst van de jaren 1930–1935 af ontstaat een enigszins gebonden, op het openbaar bestuur toegepaste organisatieleer.

Opzettelijk wordt hier het woord organisatieleer gebezigd, omdat het een van de kenmerken van de Belgische bestuurskunde is, dat zij aanvankelijk van de bedrijfsleer is uitgegaan. In zoverre zij zich inlaat met het peilen naar een algemene systematiek, sluit zij vooral aan bij de Franse leer, die in het werk van Henri Fayol het zuiverst tot uiting is gekomen[1]. Hier mogen vermeld worden het boek van Albert Henry, Administration et Fonctionnaires, 1929, en het geschrift van Fr. Loeckx, Organisatie en Openbare Besturen, 1950, publicaties waaruit die strekking duidelijk blijkt. Aldus is in België weinig aandacht besteed aan de in het buitenland bestaande tradities op het gebied van de bestuurskunde, waarbij dan in de eerste plaats gedacht wordt aan de Duitse en Angelsaksische leer.

Fayol bestudeerde uitsluitend het particuliere bedrijfsbeheer. In de Belgische leer wordt de vraag vrij uitvoerig behandeld hoe de door hem voorgehouden organisatieregelen aan de bijzondere toestand, waarin de „bestuursonderneming" zich bevindt, behoren te worden aangepast. Het lijkt wenselijk hier even bij het zoëven geciteerde werk van Albert Henry te blijven stilstaan, omdat velen, die na hem schreven, zijn bewijsvoering geheel of gedeeltelijk hebben overgenomen.

De bedrijfsleer kan, aldus Henry, niet als zodanig worden toegepast op de openbare diensten, juist wijl er essentiële verschilpunten bestaan tussen het bestuur en de particuliere onderneming (op. cit. blz. 321/338).

Het fundamentele verschil is, dat de particuliere onderneming een duidelijk door allen erkend doel heeft, en wel zoveel mogelijk winst af te werpen. De openbare dienst is er om het openbaar belang (intérêt public) te behartigen, doelstelling waardoor de louter economische motieven aan een hoger beginsel, men hete dat nu openbare orde of algemeen welzijn, ondergeschikt worden gemaakt. Henry voegt daar

[1] Henri Fayol, Administration Industrielle et Générale, 1916.

aan toe dat de concrete inhoud van het „openbaar belang" wisselend is, en dat de ambtenaar zich in ruime mate te schikken heeft naar de politieke opvattingen van de aan het bewind zijnde regering.

Een tweede verschil ligt hierin, dat het bestuur steeds gebonden is door het beginsel van de gelijkheid voor de wet (Egalité devant la loi). Met pijnlijke nauwgezetheid dient te worden nagegaan of wel iedereen op dezelfde wijze behandeld wordt. De cultus van het „precedent" hindert de werking van het openbaar bestuur. De leiding van de particuliere onderneming heeft, in dit opzicht, de handen vrij.

Anderzijds wordt de bevoegdheid en de werking van het openbaar bestuur nauwkeurig door de wet en de reglementen geregeld. Een dergelijke beperking van de bewegingsvrijheid, die aan de administratie gelaten wordt, behoort trouwens tot het wezen van de parlementaire democratie. De particuliere onderneming, daarentegen, kan vrijwel ongehinderd in de gewenste richting worden gestuurd.

Bovendien, merkt Henry op, hebben de door de openbare besturen te nemen beslissingen veelal een gans andere uitwerking dan de door een particuliere onderneming te verrichten handelingen. Men denke slechts aan de eenzijdige door de overheid te nemen besluiten, waardoor de burger, niet zelden tegen zijn wil in, gebonden wordt. De particuliere onderneming ontwikkelt een bedrijvigheid die, aan de juridische kant bekeken, van louter contractuele aard is.

Andere overwegingen nog worden door de auteur naar voren gebracht. Het zal echter volstaan de door hem getrokken conclusie aan te halen: „Des organismes fonctionnant dans des conditions aussi dissemblables doivent aussi varier par leur organisation et leurs méthodes" (op. cit. blz. 335).

De aandacht ging hier uit naar het boek van Henry, omdat die publicatie, zo niet de belangrijkste, dan toch de ruimst opgevatte studie uitmaakt, die in België op het gebied van de bestuurskunde het licht zag. De materie die in de andére geschriften voorligt is, hoe rijk ze ook zij, over het algemeen nog fragmentarisch gebleven. Zoals reeds werd aangestipt, werden vooral wel bepaalde als actueel beschouwde hervormingsplannen ter studie genomen. Uit de verdere uiteenzetting zal ten andere blijken, dat deze, stuksgewijze geleverde bijdragen tot de bestuurskunde, niet te laag mogen worden gewaardeerd.

Aan dit alles kan worden toegevoegd, dat in België vooral ter sprake zijn gekomen de vragen in verband met de struktuur van de openbare diensten en met de verdeling van de bevoegdheid onder de diverse overheidsorganen. Veel minder heeft men zich bezig gehouden met de techniek, die de werking van het openbaar bestuur, in het raam van een gegeven bevoegdheidsregeling, dient te beheersen, tenzij men hier rekening wil houden met de talrijker geschriften, waarin de louter materiële organisatie, zoals de mechanisering, de inrichting van de kantoorgebouwen e.d., behandeld wordt.

De ontwikkelingsstand van de bestuurskunde in België moge dan

blijken uit het hiernavolgende bondige overzicht van wat op dat stuk hier te lande gepresteerd werd. Naar volledigheid kon, gezien de sterke verspreiding van de materie, niet gestreefd worden. Dat een geschrift niet vermeld wordt, betekent dan ook allerminst dat het slechts een geringe wetenschappelijke waarde vertoont.

Achtereenvolgens zal dan worden nagegaan, hoe de bestuurskunde in het onderwijs, in de werkkring der wetenschappelijke verenigingen en in de arbeid van de individuele auteurs en van de officiële commissies tot haar recht is gekomen.

De bestuurskunde in het onderwijs

Sedert 1893 werden in de faculteiten der rechtsgeleerdheid van de Rijksuniversiteiten de graden van licentiaat en doctor in de bestuurswetenschappen toegekend. De studiën, die tot die graden leidden, omvatten nochtans geen met de bestuurskunde gelijk te stellen vak, en waren overwegend juridisch gericht. Hierin kwam verandering met het besluit van 25 November 1942, houdende hervorming van het onderwijs in de Staats- en bestuurswetenschappen in de Rijksuniversiteiten.

In de overwegingen die het besluit van 1942 voorafgaan staat te lezen, dat de studiën in de bestuurswetenschappen: „op nieuwe voet werden ingericht, inzonderheid om aan de jonge lieden, die deze studiën doen, een doeltreffende voorbereiding tot de hogere bestuursambten te verzekeren".

In de eerste plaats werd dan een nieuw vak op het programma gebracht, onder de benaming: Les principes rationnels d'organisation du travail des administrations publiques (officiële vertaling: De rationele principes van de inrichting van de arbeid der openbare besturen). Dit vak beslaat juist het gebied van de bestuurskunde, of althans een groot gedeelte daarvan. Komen eveneens als nieuwe vakken op het programma voor, de „Openbare diensten en de bestuursorganismen met een economisch doel", alsmede „Het stelsel van het vervoer en het verkeer", vakken die niet kunnen gedoceerd worden, zonder dat voor de organisatieproblemen een zeer ruime, zoniet de belangrijkste plaats wordt ingeruimd.

Merkwaardig is vervolgens, dat naast het „algemeen" administratief, thans ook het „grondig" administratief recht, in de afdeling bestuurswetenschappen, gedoceerd wordt. Dit grondig administratief recht omvat de uitgediepte studie van bijzondere materies, die eigenlijk over het ganse administratief recht verspreid liggen, doch de gans bijzondere aandacht van een bestuurs-deskundige verdienen. Onder deze materies kunnen vermeld worden: de openbare instellingen, onderwijs, openbare onderstand, politie, openbaar en privaat domein, stedebouw e.d. Het is duidelijk, dat de diepgaande studie van zulke problemen sterk verwant is met de bestuurskunde. Aan het grondig

administratief recht worden, ten anderen, veel meer lesuren besteed dan aan het algemene vak.

De vrije universiteiten van Brussel en Leuven hebben het hier beschreven onderwijsprogramma in ruime mate overgenomen. Aan de Universiteit van Brussel is, anderzijds, het „Institut d'Urbanisme", behorende bij de „Faculté des Sciences appliquées", verbonden.

De nadruk werd hier gelegd op de ontwikkeling van het speciaal op de bestuursbedrijvigheid gerichte onderwijs. Het hoeft wel geen betoog, dat ook andere takken van het onderwijs een „bestuurskundige" inslag kunnen vertonen. Dat is o.m. het geval met de z.g. politieke, sociale en diplomatieke studiën, die reeds sedert lang door de Universiteiten werden ingericht. Hetzelfde kan gezegd worden van de eigenlijke rechtsstudiën, waarin, om het bij dit éne voorbeeld te laten, de openbare financiën, met als belangrijk onderdeel de belastingleer, voorkomen.

Naast de Universiteiten, dienen het Hoger Instituut voor Bestuurs- en Handelswetenschappen, te Brussel, alsmede het Institut supérieur de Commerce de la Ville de Bruxelles, door de Staat erkende inrichtingen van hoger onderwijs, te worden vermeld. Het door deze instituten ontworpen studieprogramma, dat ook de bestuurswetenschappen omvat, is te vergelijken met de studiëncyclus, die door de afdeling bestuurswetenschappen van de Universiteiten werd aangenomen.

Uit het voorgaande blijkt, dat de in België dikwijls gebezigde uitdrukking „bestuurswetenschappen" (sciences administratives) niet doelt op bestuurskunde, in de engere betekenis, hetgeen wel het geval zou zijn met „bestuurswetenschap". De bestuurswetenschappen worden geacht te omvatten verscheidene wetenschappen, die van belang zijn voor wie zich met het openbaar bestuur heeft in te laten. Daartoe behoren zowel het bestuursrecht en de bestuurskunde, als handelsrecht, staathuishoudkunde, statistiek, enz.

In weerwil van de vooruitgang, die aldus gedurende de jongste periode geboekt werd wat de inrichting van het onderwijs in de bestuurswetenschappen betreft, zijn er tot nog toe weinig publicaties op het bedoelde gebied aan te wijzen, die in de universitaire kring hun oorsprong vonden. Te verwachten is evenwel, dat de ontwikkeling van deze onderwijstak een synthetischer beoefening van de bestuurskunde zal bevorderen.

De bestuurskunde en de wetenschappelijke verenigingen

Vooral het Institut belge des Sciences administratives, en ook het Institut belge des Finances publiques, vallen hier te vermelden[1].

[1] Andere verenigingen nog, waarvan de werking minder bekend is, hebben zich op het hier besproken gebied verdienstelijk gemaakt, aldus de Vereniging der Belgische Steden en Gemeenten of „Union des villes et communes Belges."

Wat het Institut des Finances publiques betreft, moge het volstaan te wijzen op een belangrijke publicatie, die onlangs door zijn tussenkomst werd bezorgd, en wel een omvangrijke „Histoire des Finances publiques en Belgique", waaraan een groot aantal gezaghebbende deskundigen hebben medegewerkt.

In dit werk wordt ruime aandacht geschonken aan problemen in verband met de structuur en de werking der openbare financiële besturen.

Het in 1936 opgerichte „Institut belge des Sciences administratives" heeft als doel het bevorderen van: „toutes études et manifestations, tendant au perfectionnement du droit administratif et des pratiques administratives". Feitelijk heeft deze vereniging haar bedrijvigheid grotendeels ontwikkeld op het gebied van de bestuurskunde. Men kan zeggen dat ze in België de voornaamste kring vertegenwoordigt, waarin die wetenschap beoefend wordt. Gewoonlijk om het jaar wordt een nieuw onderwerp aan de orde gebracht. De preadviezen en het verslag over de bespreking worden gepubliceerd. Bovendien worden periodiek administratieve dagen belegd, met een bepaald studieobject.

Onder de door het Instituut ter studie gelegde onderwerpen wezen vermeld:

De aansprakelijkheid van de ambtenaren (jaren 1940 en 1949);

De delegatie van macht (jaar 1943);

De „parastatale" instellingen (Les personnes publiques parastatales jaren 1944–1945, en administratieve dag in 1949);

De hervorming van het statuut van de Rijksambtenaren (jaren 1947 1951–1952–1953);

De benoeming van onderstaatssecretarissen (jaar 1948).

Principiële grondslagen van de contrôle op de uitgaven van de ondergeschikte machten (administratieve dag 1951, in samenwerking met het Nederlands Instituut voor Bestuurswetenschappen).

Bestuur door subsidieverlening (Administration au moyen de subventions, administratieve dag 1953, in samenwerking met het Nederlands Instituut voor Bestuurswetenschappen).

Daaronder valt als de belangrijkste bijdrage tot de bestuurskunde de studie van de z.g. parastatale instellingen aan te stippen. Hier werd dan toch een van de voornaamste, tot de bestuurskunde behorende vraagstukken, n.l. dit van de decentralisatie, aangesneden. Meteen ging het er om iets zeer actueels, en wel om de noodzaak meer uniformiteit in de uiterst ingewikkelde structuur van de zeer talrijke gedecentraliseerde diensten te brengen en zelfs om, zo mogelijk, sommige uitwassen van de decentralisatie te besnoeien. Wellicht is het belangwekkend de door het Instituut ontworpen voorstellen even van naderbij te bezien. Deze voorstellen werden samengevat in een voorontwerp van wet, die als „Loi organique des personnes publiques parastatales" bestempeld werd. Het voorontwerp werd in 1945 gepubliceerd.

De „personnes publiques parastatales" zijn de gedecentraliseerde diensten, waarvan de werking zich over het ganse land uitstrekt, in

tegenstelling met de gewestelijk gedecentraliseerde instellingen. Vastgesteld wordt, dat deze zeer talrijke instellingen vrij gemakkelijk in drie hoofdcategorieën kunnen worden ingedeeld. Er wordt voorgesteld deze categorieën nauwkeurig in de wet af te bakenen. Op deze indeling kan dan een meer eenvormig statuut worden gebouwd.

De eerste categorie omvat de „administrations personnalisées", d.w.z. de besturen die als van de Staat gescheiden rechtspersonen worden opgericht, doch niettemin onder het hiërarchische gezag van de Minister blijven staan. De tweede categorie is die van de „établissements publics", of openbare instellingen, in de enge betekenis van het woord. Zij behelst de met de rechtspersoonlijkheid beklede diensten, die bovendien onder een zelfstandige leiding staan: de organen, die het beheer voeren van deze diensten, zijn niet aan het hiërarchische gezag, maar alleen aan het toezicht van de Minister onderworpen[1]. In de derde categorie, worden de „associations de droit public", of publiekrechtelijke verenigingen aangetroffen. Deze instellingen bezitten de zelfstandigheid evengoed als de „établissements publics", doch ze vertonen daarbij het kenmerk verenigingen te zijn, die naar hun vorm de privaat-rechtelijke verenigingen, in wisselende mate dan, benaderen.

In het ontwerp worden uniforme regelen aangeduid betreffende het beheer van de gedecentraliseerde dienst, het toezicht op zijn werking, het statuut van het personeel, de comptabiliteit, enz. Deze regelen worden aangepast bij elke categorie, zodat de tot de tweede klasse behorende diensten over een ruimer bewegingsvrijheid beschikken dan die van de eerste klasse; hetzelfde geldt dan ook voor de z.g. publiekrechtelijke verenigingen ten aanzien van de openbare instellingen. Deze trapsgewijze verruiming van de decentralisatie is van belang, omdat daaraan een gewichtig hervormingsvoorstel wordt vastgeknoopt.

Langdurig werd door de studiecommissie beraadslaagd over de voor- en nadelen van de decentralisatie, over de rechtvaardiging van haar toepassing in bepaalde gevallen en over de mogelijkheid om een aantal gedecentraliseerde diensten weer dichter bij de centrale gezagskern te brengen. In de nota, die het ontwerp voorafgaat wordt dan ook gewezen op welbepaalde instellingen, die weer sterker zouden kunnen worden geïntegreerd. Dit ontwerp werd later op de reeds vermelde administratieve dag, in 1949, hernomen en gaf aanleiding tot een merkwaardige bespreking[2].

[1] Toezicht, dat aan de hogere overheid slechts toelaat op negatieve wijze tussen te komen, n.l. door het weigeren van een goedkeuring of door vernietiging van een akte. Het stemt overeen met de „tutelle administrative".

[2] Een verslag over deze bespreking werd door het Institut gepubliceerd onder de titel: Les organismes parastataux, V° journée administrative, 30 avril 1949. Belanghebbende rapporten van prof. Buttgenbach en van Prof. Lespès zijn o.m. in deze publicatie aan te treffen.

Op het legislatieve vlak is de aldus gepresteerde voorarbeid niet zonder invloed gebleven. Het besproken voorontwerp werd verwerkt in een wetsvoorstel betreffende de organieke wet van de parastatale instellingen. Het parlement is op dat voorstel weliswaar niet ingegaan, maar heeft een nieuw door de Regering voorgedragen ontwerp in overweging genomen, dat geworden is de wet van 26 Maart 1954 betreffende de contrôle op sommige instellingen van openbaar nut[1]. De wetgever heeft de oorspronkelijke voorstellen van het Institut des Sciences administratives slechts gedeeltelijk overgenomen en heeft zich o.m. niet aan een theoretische classificatie van de parastatale instellingen gewaagd. De thans bestaande, vrij pragmatische regeling, betekent nochtans een winst en zou er stellig niet gekomen zijn zonder de bemoeiingen van het Institut.

Door deze studiën is, ten anderen, een duidelijker aflijning van de rechtsbegrippen, die op het stuk van de decentralisatie gehanteerd worden, bereikt. Hiermede is o.m. in verband te brengen de jongste rechtspraak van de Raad van State, naar dewelke de Maatschappij der Belgische Spoorwegen als een publiekrechtelijke instelling dient te worden beschouwd, in weerwil van het feit dat zij de vorm van een naamloze vennootschap heeft aangenomen.

Ten slotte mogen hier niet stilzwijgend worden voorbijgegaan het in 1936 tot stand gebrachte Centrum voor de Studie van de Hervorming van de Staat (Centre d'Etudes pour la Réforme de l'Etat) en de gedurende de oorlogsjaren te Londen fungerende Belgische Studiecommissie voor de na-oorlogse vraagstukken (Commission belge pour l'étude des problèmes d'après-guerre).

Het eerstgenoemde studiecentrum, dat in 1938 zijn werkzaamheden afsloot, hield zich in de eerste plaats met politieke vraagstukken bezig, die buiten het gebied van de bestuurskunde liggen. Toch werden belangrijke rapporten uitgebracht over onderwerpen, als daar zijn het groeperen van de ministeriële diensten, de financiële incidentie van de bestuursmaatregelen, de administratieve contrôleorganen, o.m. de inspectie van financiën e.d.[2].

De Londense studiecommissie publiceerde geschriften over de provinciale en gemeentelijke inrichting, over de Raad van State, alsmede over de positie van de „Eerste-Minister".

[1] Daarover kan geraadpleegd worden een studie van J. Van Gronsveld: De wet van 16 Maart 1954, betreffende de contrôle op sommige instellingen van openbaar nut, Tijdschr. voor Bestuurswetenschappen en Publiek Recht, 1954, blz. 259 en volg.

[2] Door het studiecentrum werden in 1937 en in 1938 twee omvangrijke boekdelen gepubliceerd onder de titel: de Hervorming van de Staat, La Réforme de l'Etat.

De wetenschappelijke geschriften

Van het einde van de eerste wereldoorlog af, en dan vooral sedert de jaren 1930–'35, werden een groot aantal geschriften gepubliceerd, die bij de bestuurskunde thuis horen[1]. Reeds werd aangetoond, dat er heel weinig synthetische arbeid werd verricht. De auteurs schenken hun aandacht aan allerlei onderwerpen, liefst van actuele aard. Opvallend groot is het aantal publicaties, waarin over het statuut van de ambtenaren gehandeld werd; ook de gemeentelijke inrichting, in verband met de kleine gemeenten en de grote agglomeraties, de stedebouw en de financiële contrôle van de administratie kwamen herhaaldelijk aan de beurt.

Het reeds vermelde werk van Albert Henry is als het enige synthetische essay, op het besproken gebied te beschouwen. In zijn boek „Administration et fonctionnaires", worden ter sprake gebracht: „les Institutions", met beschouwingen over de struktuur van de administratie, over centralisatie en decentralisatie, over de taak van de Staat en van het bestuur; „le Personnel", met beschouwingen over het personeelsstatuut en „les Méthodes", in welk derde deel over de diverse arbeidsmethodes en de rationalisatie ervan gehandeld wordt. Deze studie is nochtans niet volledig in al haar onderdelen uitgewerkt. Zij is geschreven door iemand, die een lange bestuurservaring had opgedaan en de zaken zeer reëel wil zien, zonder naar een te strakke systematiek te streven.

Als geschriften met een algemene strekking, maar dan minder volledig, kunnen vermeld worden „La réforme administrative est-elle un mythe?", 1947, door O. Molle, en „Etudes sur la réforme des services administratifs", 1935, door, Gérard, Cattoir en Henin.

Anderzijds valt een merkwaardige ontwikkeling te constateren in een gedeelte van de rechtsleer, en in het bijzonder in de bestuursrechtwetenschap. Tot voor een twintigtal jaren was deze wetenschap bij ons overwegend formeel-beschrijvend, ofschoon de doelmatigheid van de bestaande rechtordening en de hervormingsproblemen natuurlijk ook wel terloops besproken werden. Nu heeft Buttgenbach de impuls gegeven tot het beoefenen van een zich meer op de concrete werkelijkheid bezinnende wetenschap.

Zijn baanbrekend werk „Les modes de gestion des services publics en Belgique", helt wellicht nog even over naar de kant der juridische wetenschap, doch het draagt sterk de stempel van de bestuurskunde[2]. In dat werk worden uitvoerig de struktuur en de bevoegdheid van de

[1] Een volledige opsomming van deze geschriften, voor de periode gaande van 1919 tot 1945, wordt gegeven in de: Répertoire bibliographique du Droit Belge, door Bosly, del Marmol en Goossens.

[2] De volledige titel is: Les Modes de Gestion des Services publics en Belgique. Essai sur la déconcentration et la décentralisation administratives considérées comme procédés techniques de la gestion des services publics, 1942.

dienstgewijze gedecentraliseerde besturen besproken. De door hem naar vorengebrachte conclusiën in verband met een wenselijk geachte hervorming, stemmen volledig overeen met de opvattingen van het „Institut belge des Sciences administratives". In zijn later gepubliceerd boek „Théorie Générale des Modes de Gestion des Services Publics" wordt dezelfde strekking aangetroffen[1].

Ook Wigny heeft zijn in 1953 uitgegeven handboek „Droit Administratif, principes généraux", in sterk opbouwende, en derhalve met de bestuurskunde verwante trant opgevat.

De officiële commissies voor de bestuurshervorming

Herhaaldelijk werd door de Regering aan studiecommissies de taak opgedragen, om verslag uit te brengen betreffende bestuurshervormingen. Twee keren werd een koninklijke Commissaris met zulke opdracht belast. Aldus ontstonden uitvoerige rapporten, waaronder sommige van hoge waarde te achten zijn, zowel in practisch als in wetenschappelijk opzicht.

Enerzijds zijn daar commissies geweest, met een beperkter studieobject, zoals z.g. „Commissie Rolin", die in 1936 werd opgericht, en waardevolle voorbereidingsarbeid heeft verricht tot de wet van 23 December 1946, houdende instelling van de Raad van State. In hetzelfde verband dient het rapport van de Koninklijke Commissaris, baron Holvoet, betreffende de administratieve eenmaking van de grote steden te worden vermeld[2].

Aan de andere kant, werd meer dan eens het ruimere vraagstuk van wat als „réforme de l'administration" werd bestempeld, ter studie gelegd. Zelden heeft deze studiearbeid tot onmiddellijke resultaten geleid, hetzij omdat men de zaken niet voldoende realistisch bekeken had, hetzij ook omdat het de Regering aan voldoende doorzettingsvermogen ontbroken heeft. Nutteloos was hij echter nooit.

In 1922 vatte de „Commission technique pour l'étude des services administratifs de l'Etat" haar werkzaamheden aan. Zij werd in 1926 opgevolgd door een „Commission chargée d'étudier le fonctionnement des services de l'Etat" ook Commissie Halleux geheten[3].

De Commissie Halleux onderzocht o.m. in het bijzonder de mogelijkheid een nieuwe bezoldigingsregeling voor de centrale rijksbesturen in te voeren en, in samenhang daarmede, het personeelskader op oordeelkundige wijze te reduceren. Ze stelde ook voor het statuut

[1] Een belangrijke bijdrage tot de studie van het decentralisatieverschijnsel is het werk van Marioné „Les Sociétés d'économie mixte en Belgique", 1947, waarin de auteur het voetspoor drukt van Buttgenbach.

[2] Het rapport werd in 1937 gepubliceerd, onder de titel „Les grandes agglomérations urbaines".

[3] Te noteren vallen 3 rapporten die in het Staatsblad van 5 November 1926, 20 October 1927 en 6–7 Augustus 1928 werden opgenomen.

van de ambtenaren te volledigen, o.m. door verbetering van de aanwervings- en bevorderingsmethodes. Ze bracht, anderzijds, algemene overwegingen naar voren in verband met de „inadaptation de l'administration aux exigences de fonctionnement actuelles". Zware tekortkomingen in de werking van de openbare besturen ontstaan, naar heur mening, door de versnippering van de verantwoordelijkheid, door het ontbreken van een doeltreffend toezicht, vooral wat de buitendiensten betreft, en door de toepassing van verouderde materiële werkmethodes.

Met de benoeming van de heer Louis Camu tot Koninklijk Commissaris voor de administratieve hervorming werd een nieuwe weg ingeslagen. De verwachtingen, dat onder de leiding van één verantwoordelijke persoon meer kon bereikt worden, dan met het commissiestelsel mogelijk was, werden niet beschaamd.

Bij koninklijk besluit van 10 October 1936 werd aan de koninklijke Commissaris opgedragen: „bij de Regering een verslag in te dienen houdende bepaalde voorstellen tot verwezenlijking ener hervorming der staatsbesturen."

Inzonderheid werd hij ermede belast de volgende kwesties te onderzoeken:

De bevoegdheid der onderscheiden ministeriële departementen, hun indeling, hun mogelijke hergroepering;

de inwendige organisatie van de ministeriële departementen;

de werkmethodes van het bestuur, met het oog op een vlugge en doeltreffende werking;

de materiële middelen over dewelke de openbare diensten behoren te beschikken;

het statuut van het personeel, wat de aanwerving, bevordering, bezoldiging, prestaties, disciplinair stelsel e.d. betreft.

Voorwaar, een zwaar werkprogramma, dat omzeggens het ganse gebied der bestuurskunde bestrijkt, in zoverre zij op de centrale rijksdiensten betrekking heeft. Het hoeft dan ook geen verwondering te wekken, dat niet alles, wat men de koninklijke commissaris tot opdracht gegeven had, ten uitvoer kon worden gebracht. In 1937 publiceerde hij het belangrijkste der door hem uitgebrachte rapporten over de „Rechtstoestand van het Rijkspersoneel"[1]. Hetzelfde jaar verscheen ook een „Rapport sur les Bâtiments des Administrations centrales de l'Etat". De arbeid van de koninklijke Commissaris is evenwel met een merkwaardig succes bekroond geworden, aangezien bij Koninklijk Besluit van 2 October 1937 de door hem gedane voorstellen in het nieuwe Statuut van het Rijkspersoneel werden opgenomen. De oprichting van de Raad van State buiten beschouwing gelaten, mag

[1] De Franse titel luidt „Le Statut des Agents de l'Etat". Te noteren valt ook een publicatie over de reorganisatie van het departement van Economische Zaken. Na de bevrijding publiceerde de heer Camu een gewaardeerd „Essai sur la technique et la théorie des traitements" 1945.

dit Statuut als de belangrijkste administratieve hervorming uit de jongste jaren worden beschouwd.

De grondopvatting van de rapporteur blijkt uit de volgende passus: „De hervorming van het bestuur is in de eerste plaats een kwestie van mannen. Welke ook de verbeteringen wezen welke aan de organisatie van het administratief werk, aan de bezoldiging van het Rijkspersoneel of aan de inrichting van de lokalen zouden aangebracht worden, de hervorming zou geen blijvende gevolgen hebben, indien de waarde van hen, op wie de last van de Staatsdiensten rust, niet door traditie en strenge regelen werd verzekerd. De dienst is waard, wat de Rijksambtenaar waard is. Deze stelregel heb ik als leidraad genomen" (op. cit. blz. 174). Daaruit volgt logisch, dat er naar dient te worden gestreefd, de werving, de bevordering, in een woord, de ganse carrière van de ambtenaar op het merit-system, met uitsluiting van favoritisme en politieke voorkeur, te grondvesten. Bovendien is het geboden de rechten en de verplichtingen van de ambtenaar duidelijk af te lijnen.

Het rapport laat uitschijnen, hoe onvolledig en onsamenhangend het ambtenarenstatuut tot dan toe was. Het behelst een uitvoerige uiteenzetting van de in het buitenland bestaande stelsels. Vooral de Britse Civil Service met de Civil Service Commission wordt als het te benaderen ideaal voorgesteld.

Helemaal overeenkomstig de door hem voorgestelde conclusiën, behelst het in 1937 tot stand gekomen statuut, uniforme regelen, die gelden voor al de Ministeriële departementen. De werving van het personeel geschiedt voortaan bij vergelijkend examen, met recht op benoeming voor de best gerangschikten. Deze werving wordt toevertrouwd aan het onafhankelijk lichaam, het Vast Wervingssecretariaat. Ook de bevorderingsprocedure wordt op eenvormige wijze geregeld, en is er op gericht de verdiensten van de ambtenaar tot hun recht te laten komen. Grote zorg wordt eveneens besteed aan de uitbouw van een aan de ambtenaar voldoende garantiën biedend disciplinair stelsel, terwijl, anderzijds, zij het aanvankelijk nog op vrij omzichtige wijze, aan het personeel medezeggenschap in interne organisatieaangelegenheden wordt verleend[1].

De koninklijke Commissaris is tot op het einde van het jaar 1939 in functie gebleven, en heeft de Regering bijgestaan in de tenuitvoerlegging van de door het Statuut gevestigde beginselen[2].

Zoals reeds werd aangestipt, werd het statuut van het Rijkspersoneel naderhand opnieuw ter studie gelegd door het Institut des Scien-

[1] In 1949 is een breder uitgewerkt „syndicaal statuut van het Rijkspersoneel" van kracht geworden, besluit van de Regent van 11 Juli 1949.

[2] Een aantal uitvoeringsbesluiten zijn in 1939 en 1940 verschenen. Door de koninklijke Commissaris werd in verband daarmede, en ook in verband met andere bestuursproblemen, nog een omvangrijke studiearbeid verricht. Behalve de geciteerde rapporten, werd daarover niets gepubliceerd.

ces administratives. Uit de besprekingen is echter gebleken, dat de meerderheid niet te vinden was voor een grondige herziening van het in 1937 tot stand gebrachte stelsel[1].

Na de bevrijding zijn talrijke andere bestuursproblemen weer aan de orde gekomen en twee door de Regering aangestelde commissies hebben er zich mede ingelaten[2].

In 1949 werd een z.g. gemengde commissie ingesteld, „belast met het onderzoek naar de werking van de Rijksdiensten en parastatale instellingen en naar de hervormingen, die kunnen worden doorgevoerd met het oog op de verbeteringen van hun rendement en de vermindering van de kosten". De commissie bestond uit ambtenaren en uit deskundigen, die niet tot het bestuur behoorden.

In het zeer omvangrijke verslag van de commissie wordt o.m. gehandeld over de reorganisatie van de coördinatie- en contrôlediensten, over de taak van de Secretaris-Generaal, van de personeelsdiensten en van de sociale diensten, over het begrotingstoezicht, en over de ambtelijke vorming van het personeel. Bemerkenswaardig is de volgende passus, die uit het rapport wordt overgenomen: „Aanzienlijke en duurzame besparingen kunnen slechts bereikt worden door de wijziging van bindende voorschriften die, door de wet of de reglementen gegeven worden . . . Het is niet mogelijk al de in de administratie vastgestelde oorzaken van wanorde door maatregelen van administratieve organisatie te verhelpen; in veel gevallen dient tegen een ingewortelde mentaliteit te worden ingegaan"[3]. Hiermede wordt het vraagstuk van de bestuurshervorming juist gesitueerd: de organisatiedeskundigen, die van uit de particuliere sector het openbaar bestuur beoordelen, verliezen gemakkelijk uit het oog dat de politieke structuur van het land, en zekere diepgeankerde opvattingen, zowel bij de regeerders als bij de ambtenaren, de hervormingsmogelijkheden beperken.

Een tweede na-oorlogse commissie werd in het jaar 1953 ingesteld. Haar taak bestond erin: „de werking van de rijksbesturen te bestuderen en de hervormingen voor te stellen tot verbetering van hun rendement en tot vermindering van de werkingsonkosten". Deze commissie bekeek de zaken uit een andere hoek. Zij overwoog: „Het land moet weten, dat de administratie van het Rijk behoefte heeft aan een grondige hervorming, die jaren zal vergen en waarvan de uitvoering zal

[1] Sommigen nochtans achten een nieuwe hervorming onontbeerlijk; aldus Seeldrayers en Crabbe, Considérations sur le droit de la fonction publique, 1953.

[2] Andere commissies met een beperkter opdracht laten we hier onbesproken. Uitvoeriger inlichtingen daarover geeft V. Crabbe, in zijn geschrift: Les Commissions de réforme administrative en Belgique, uitgave van het Institut belge des sciences administratives, 1955, blz. 29 en vlg.

[3] Verslag verschenen in het Staatsblad van 12 Maart 1952, zie blz. 69.

moeten worden toevertrouwd aan daartoe geschikte vaste organen."[1] Van „gelegenheidswerk", door elkaar snel opvolgende commissies kan, meent zij, geen heil worden verwacht. Men kan zeggen, dat deze jongste, doch thans reeds tot het verleden behorende commissie gewezen heeft op de noodzaak van een ononderbroken inspanning tot volmaking van het bestuursapparaat, inspanning die in de eerste plaats van het bestuur zelf dient uit te gaan. Daarom ook wordt de oprichting van een algemene dienst van het Openbaar Ambt (Administration Générale de la Fonction Publique) voorgesteld, die doorlopend de centrale Rijksdiensten zou kneden naar het model van een volmaakter geheel[2].

Uit de ervaringen, die met deze studiecommissies werden opgedaan, valt wellicht te leren, dat bestuurskunde als louter wetenschappelijk stelsel, omvattende een systematisatie van algemene regelen, lang niet altijd gereedgemaakte oplossingen biedt voor ingewikkelde bestuursproblemen. De commissies vertonen al te zeer de neiging, om a-priori te gaan redeneren. De bestuurspracticus zal uit de algemene bestuurskunde ongetwijfeld een rijke lering halen, doch, wil hij een resultaat bereiken, dan zal hij die lering aan de rijkgeschakeerde werkelijkheid, waarin hij staat, moeten aanpassen.

Ten slotte past het te wijzen op de bedrijvigheid van sommige Belgische tijdschriften.

De „Revue internationele des Sciences administratives" publiceert niet zelden, van de hand van Belgische auteurs, bijdragen in verband met bestuurskunde. Anderzijds kan hier ook het „Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiek Recht" vermeld worden, ofschoon het laatstgenoemde tijdschrift thans eerder de juridische kant uitgaat. Hetzelfde geldt trouwens ook voor tijdschriften zoals de „Revue de l'Administration" en de „Revue communale".

[1] Verslag van de Commissie, opgenomen in het Staatsblad van 21 October 1954, zie blz. 7441.

[2] Het verslag van de Commissie blijft dan beperkt tot een geringer aantal, actueler vragen. Belangrijk zijn de beschouwingen, die daarin worden aangetroffen, betreffende sommige verouderde werkmethodes, de ingewikkeldheid der toe te passen wetsvoorschriften, de personeelsinflatie en dok over de staat van de „administratiegebouwen".

DE VERHOUDING VAN BESTUURSRECHT EN BESTUURSKUNDE

PRAE-ADVIES VAN MR. S. F. L. BARON VAN WIJNBERGEN

Mr. L. A. Nypels begint zijn bijdrage tot de bundel „Door Tijd en Vlijt, 1777–1952" over De Belastingkamer met de mededeling: „Niet zonder voordeel voor mijn zenuwen had ik tot nu toe neen weten te zeggen op alle verzoeken tot het schrijven van prae-adviezen of artikelen." Ik kan hem dit niet meer nazeggen en moet daarvan thans de gevolgen dragen. Gedegen studie van het door het bestuur aan de orde gestelde onderwerp, „De verhouding van bestuursrecht en bestuurskunde", vraagt meer tijd dan ik heb kunnen vinden. Niettemin, pacta sunt servanda. Daarom volgt hier een beschouwing, die echter, hetzij bij voorbaat toegegeven, te haastig neergeschreven is en op een te smalle basis berust.

Bestuurskunde en bestuursrecht hebben beide op bestuur betrekking. Wat is bestuur? Leiden, regelen, van zaken van algemeen of groepsbelang, zegt Van Dale. Openbaar bestuur is dus leiden, regelen van zaken van openbaar belang. Bestuur omvat echter niet alle overheidsactiviteit. Vooreerst wordt doorgaans rechtspraak niet onder bestuur begrepen. Is er een principieel verschil tussen beide activiteiten? Volgens Donner[1] gaat het niet om verschillende werkzaamheden, maar verschillende methoden en mentaliteiten, welke voortvloeien uit een verschil in organisatie en bevoegdheid. Een fundamenteel verschil maakt Loeff, die de rechter als orgaan van de rechtsgemeenschap, niet van de politieke gemeenschap ziet[2]. Wat daar echter van zij, de passiviteit van de rechter is, m.i. voldoende grond om de gebruikelijke weg te volgen en rechtspraak niet tot bestuur te rekenen. De rechter treedt slechts op als hij in concreto tot beslissen geroepen is. Wendt men zich niet tot hem, dan kan hij niet handelen. Een dergelijke activiteit kan men niet als besturen betitelen. Administratief beroep zou ik echter wel tot het bestuur willen rekenen.

Moet van het bestuur ook de wetgeving worden afgescheiden?

Voor deze vraag van belang is de onderscheiding tussen bestuur en regering, die Donner hier te lande heeft geïntroduceerd in het Algemeen Deel van Nederlands Bestuursrecht 1953[3].

[1] Ned. Bestuursrecht 1953, I, blz. 12.

[2] Mr. Dr. J. J. Loeff, Verhouding Staat en rechtsgemeenschap. Leiden 1955. Zie ook diens praeadv. N.J.V. 1953.

[3] I blz. 1.

Hij gaat uit „van het feit, dat alle overheidswerkzaamheid zich op twee verschillende vlakken voltrekt. Het vlak van de doel- of van de taakstelling enerzijds; het vlak van de doelverwezenlijking of taakvervulling anderzijds. Deze vlakken corresponderen met de twee fazen waarin zich de overheidsactiviteit afspeelt.

„In de eerste fase wordt bepaald, welke de richting zal zijn, welke het staatsleven heeft te nemen. Men bevindt zich dan in het vlak van de politiek, van de regering in de hoogste zin van dat woord. De tweede fase is die van de tenuitvoerlegging van de in het politieke vlak genomen beslissingen. Men is dan op het vlak van het bestuur, dat niet heeft te beslissen over de vraag, welke richting de ontwikkeling van het staatsleven heeft te nemen, maar dat uitgaande van de dienaangaande genomen beslissingen alles in het werk heeft te stellen om deze te verwezenlijken en uit te voeren. Het bestuur is daarbij niet aan handen en voeten gebonden; het geniet dikwijls een zeer ruime vrijheid. Maar het beleid, dat wordt gevoerd is *bestuurs*beleid en valt qualitatief te onderscheiden van het echte *regerings*beleid."

Donner voegt hieraan toe, dat aan deze onderscheiding een onderscheiding van de organen en instellingen van de Staat beantwoordt. Aan de ene zijde o.a. het staatshoofd met de minister en de Staten-Generaal, aan de andere zijde het bestuursapparaat en de rechterlijke macht.

Dit onderscheid is zeer reëel. Het verschil in sfeer tussen het politieke en het ambtelijke milieu, dat van dit onderscheid een symptoom is, zal aan menigeen bekend zijn. Het beeld moet echter m.i. gecorrigeerd worden, of in ieder geval verduidelijkt, want Donner blijkt zelf de grenzen niet altijd zo scherp te leggen als hij in het bovenweergegeven citaat heeft getekend.

Vooreerst valt dan op, dat volgens Donner alleen het bestuursapparaat orgaan van het bestuur zou zijn, de eigenlijke gezagsdragers, de bestuurders, zouden tot het politieke vlak, dat der regering behoren. Dit lijkt mij alleen al uit terminologische overwegingen bezwaarlijk. De Minister bestuurt, evenals burgemeester en wethouders of Gedeputeerde Staten. En heeft het bestuursrecht alleen maar betrekking op de activiteiten van het apparaat? Het trekt mij meer aan, om, zoals Finer[1], de twee sferen elkaar te laten overlappen. Finer onderscheidt aan de politieke zijde electoraat, partij, parlement, staatshoofd, kabinet en ministers, aan de administratieve zijde staatshoofd, kabinet, minister en civil service. Ook voor Donner zijn de ministers enz. natuurlijk het hoofd van de bestuursorganisatie, maar hij schijnt ze toch voornamelijk als politieke figuren te beschouwen. Toegegeven kan worden, dat zij uit de politieke sfeer afkomstig zijn[2], zij zijn daardoor, en door hun contact met de vertegenwoordigende lichamen een aangrijpingspunt

[1] Theory and Practice of Modern Government, London 1932.

[2] Dit geldt b.v. niet voor de Commissaris der Koningin en de burgemeester, die D. terecht tot de dragers van politiek gezag rekent (t.a.p. blz. 6).

voor de politieke krachten. Maar dit neemt niet weg, dat *zij* besturen, al wordt dan in feite een groot deel van de bestuursarbeid door het apparaat verricht. Zij bepalen het bestuursbeleid, en zijn verantwoordelijk voor de bestuursarbeid van het apparaat.

Binnen het bestuur kan men onderscheid maken tussen beleid en uitvoering, maar het lijkt mij minder juist, en dit is mijn tweede bedenking tegen Donners voorstelling van zaken, ook de verhouding tussen het politieke vlak en het bestuur in termen van beleid en uitvoering te beschrijven. De politieke krachten geven m.i. richting aan het bestuur, en de bewering, dat zij de doel- of taakstelling met betrekking tot de overheidswerkzaamheden zouden vervullen lijkt mij veel te scherp. De doel- en taakstelling wordt door het bestuur voltooid (hierover straks nader). Bovendien kan het bestuur ook initiatieven nemen.

Met deze correcties is de onderscheiding tussen politieke activiteit en bestuur zeer verhelderend. Terugkerend tot de vraag over de wetgeving kan worden gezegd, dat wetgeving voor een groot gedeelte tot de activiteit van de politieke organen kan worden gerekend. Dit geldt zeker voor het staatsrecht, het commune strafrecht en het privaatrecht.

Voor wat de bestuurswetgeving betreft ligt de zaak enigszins anders. De voorbereiding en de verdere medewerking aan de tot standkoming van het bestuursrecht is zozeer een onderdeel van de bestuursactiviteit, dat men zich de totstandkoming van bestuurswetten zonder initiatief en intensieve medewerking van het bestuur nauwelijks kan denken. Zelfs geldt dit blijkbaar in het streng volgens de machtenscheiding geregeerd Amerika[1]. Wanneer daarom wetgeving niet tot het bestuur wordt gerekend, dan moet daarbij een uitzondering worden gemaakt voor de voorbereiding en de medewerking aan de totstandkoming en de uitwerking van de bestuurswetgeving.

Wij krijgen zo als omschrijving van bestuur het behartigen (leiden, regelen) van de openbare zaak, binnen de lijnen, door wetgeving of op andere wijze getrokken door de politieke organen. Enige nadere analyse is echter nog nodig.

Besturen, leiden, regelen is altijd beperking van de vrijheid van anderen. Daarom is besturen wezenlijk afweging van belangen. Die afweging is slechts ten dele gefixeerd in rechtsvoorschriften. Voor zover deze voorschriften vrijheid laten, moet het bestuur zelf deze afweging verrichten. Naar welke maatstaf? Het bestuur zal aan alle belangen recht moeten doen wedervaren, elk belang het zijne moeten geven. Die afweging is dus een juridische arbeid. Dit geldt ook voor het gebied, dat tot het z.g. vrije goedvinden der administratie behoort.

Wat betekent n.l. dat vrije goedvinden? Men kan stellen, dat het recht aan de burger een sfeer van vrijheid laat, in dien zin, dat hij tal

[1] Vgl. b.v. Harold Hein, Public Administration and Policy Development, New York 1952, blz. XI: „public administrators ... are engaged ... in developping and formulating (public law).

van daden kan verrichten, die noch verboden, noch geboden zijn. De overheid kent een dergelijke marge niet. De overheid heeft tot taak het algemeen welzijn, het algemeen belang te dienen. Zij is daartoe met gezag bekleed. Grondslag voor dit gezag kan slechts zijn de noodzakelijkheid, dat het algemeen belang behartigd wordt. Hieruit volgt, dat de overheid ook alleen maar bevoegd is voor zover haar optreden noodzakelijk is. Is haar optreden noodzakelijk, dan is haar optreden ook plicht. Voor de overheid vallen plicht en bevoegdheid samen. „Freies Ermessen" kan dan ook niets anders betekenen dan vrijheid van contrôle door de rechter.

Drion heeft er op gewezen[1], dat grenzen aan de rechterlijke bevoegdheid noodzakelijk zijn wil politieke contrôle mogelijk blijven (de administratie zou zich anders steeds kunnen verschuilen achter de beslissing van de politiek niet-verantwoordelijke rechter) en wil de rechter zijn onpartijdigheid niet verliezen (Bij volledige contrôle zou hij noodzakelijk in de politiek getrokken worden). Men heeft gemeend, en men meent dat blijkbaar hier en daar nog wel, dat de grenzen van de rechterlijke bevoegdheid zouden moeten worden bepaald door een verschil in aard van de bestuurshandelingen, waarvan sommige door overwegingen van rechtmatigheid, andere door overwegingen van doelmatigheid zouden worden bepaald. De geschiedenis van de administratieve rechtspraak heeft duidelijk aangetoond, dat een criterium, om doelmatigheidsgeschillen van rechtmatigheidsgeschillen af te scheiden niet te vinden is. Dat doelmatigheid en rechtmatigheid geen zinvolle tegenstelling vormen is reeds in 1902 duidelijk uitgesproken door Mr. A. R. Arntzenius, die secretaris was geweest van de eerste staatscommissie voor de administratieve rechtspraak, in zijn Themis-artikel over Nieuwe geschriften over administratieve rechtspraak. Hij bespreekt daar o.a. de Bijdrage van Röell en Oppenheim, die aan de burger een actie willen geven telkens, wanneer zekere handelingen naar de wet alleen geoorloofd zijn, als zij nodig of wenselijk zijn in het algemeen belang of in belang van de openbare veiligheid, openbare orde of openbare rust. A. betoogt dan, dat de consequentie van dit standpunt zou zijn, dat men tegen alle handelingen een klacht bij de rechter toelaat. „Alle handelingen der administratie", zo zegt hij, „dienen te geschieden in het algemeen belang en het is altijd onrecht, indien de administratie bijzondere belangen benadeelt als het door dat belang niet wordt geëist." Aan de hand van een voorbeeld, ontleend aan de Bijdrage van Röell en Oppenheim, illustreert hij dit dan als volgt: „Volgens een algemeene maatregel van bestuur kunnen vergunningen voor het vervoeren van ontplofbare stoffen geweigerd worden, maar kunnen zij ook verleend worden onder voorwaarden, gesteld in het belang der openbare veiligheid. Nu willen de schrijvers een actie toekennen, op grond, dat het belang der openbare veiligheid de gestelde

[1] Administratie contra rechter, blz. 6.

voorwaarde niet eiste. Maar zij geven geen actie tegen weigering der vergunning. Toch zal die weigering, al staat het nu toevallig niet in het besluit, alleen geoorloofd te achten zijn als zij nodig is in het belang der openbare veiligheid. Het is niet in te zien, waarom rechtelijke contrôle in het ééne geval en in het andere geval niet te pas zou komen."[1]

Het vraagstuk van de administratieve rechtspraak interesseert ons hier verder niet. Het was mij er slechts om te doen duidelijk te maken, dat het bij de bestuursarbeid altijd om rechtsoordelen gaat. De zuiver mechanische uitvoering die er na de laatste rechtsbeslissing overblijft, kan men in eigenlijke zin geen besturen meer noemen.

Het bovenstaande geldt ook wanneer de overheid zelf de verzorging van bepaalde belangen ter hand neemt. Vooreerst gaat verzorging dikwijls met gezagsuitoefening gepaard (verplichte aansluiting aan riolering of waterleiding, plicht voor eigenaren tot dulden van overlast). De Hoge Raad neemt dan ook aan, dat de overheid ook in de uitoefening van haar verzorgende taak het recht heeft, zij het soms onder bepaalde voorwaarden, die ons thans weer niet interesseren, om in de vrijheid van de burgers in te grijpen[2], en hij stelt daarbij dan ook de eis, dat belangenafweging plaatsvindt[3]. Dit spreekt minder, wanneer de overheid diensten verleent, die ook door particulieren worden verricht. De overheid heeft dan echter toch altijd op grond van haar algemene gezagspositie een overwicht ten opzichte van particulieren, welk voordeel zij weer alleen mag gebruiken als en in zover dit noodzakelijk is, d.w.z. na belangenafweging. Tenslotte is er wat betreft de zorg, die niet uit retributies wordt betaald, nog de afweging tussen nut en kosten, omdat de middelen ter dekking van die kosten krachtens gezag van de burgers worden opgevorderd.

Bestuur is dus belangenafweging. De bestuurder heeft zich telkens af te vragen welke maatregel, alle belangen in aanmerking genomen, met het oog op het algemeen welzijn noodzakelijk is. Het spreekt vanzelf, dat men over de vraag, welke maatregel in een bepaald geval noodzakelijk is, dikwijls van mening zal kunnen verschillen. Dit doet niet af aan het feit, dat voor de overheid zelf alleen de noodzakelijkheid maatstaf kan zijn, dat de overheid alleen maar mag doen, wat zij moet doen.

Welk verband is er nu tussen bestuur- en bestuursrecht? De meeste definities van bestuursrecht of administratiefrecht trachten de betrekkingen te omschrijven, die door dit recht beheerst worden[4]. Het lijkt mij, zeker ten behoeve van het onderwerp, dat ons thans bezighoudt, nuttiger uit te gaan van het doel van het recht. Men zal wel met De

[1] blz. 497/498.
[2] Zie b.v. het Haagse waterleiding arrest H.R. 18 Febr. 1944, N. J. 226.
[3] Zie b.v. H.R. 25 Dec. 1940, N. J. 1941, 366.
[4] Men vindt een uitgebreide verzameling in de bijlage van Koelma's praeadvies: De verhouding van staatsrecht en administratief recht. Geschrift II V.A.R. Sindsdien zijn er al weer enige definities bijgekomen.

Vries[1] kunnen stellen, dat het bestuursrecht ontstaan is als waarborg voor de burger tegen de willekeur van het overheidsgezag. Over dat stadium zijn wij echter al lang heen. Thans kan men het bestuursrecht samenvatten als het recht, dat een goed bestuur beoogt te bevorderen[2]. Daartoe verleent het de bevoegdheden, die het bestuur nodig heeft en geeft het voorts regels, die een juiste belangenafweging beogen te bevorderen.

Soms geschiedt dit laatste, doordat de afweging in de wet gefixeerd is door een regel gericht tot de burger (leerplicht) of tot de overheid (belastingwetten, bouwverordening jo. art. 6 Woningwet). Soms doordat de wet een aanwijzing geeft voor de richting, waarin de beslissing zal zijn te zoeken (b.v. art. 12 Hinderwet, art. 8 2 Rivierenwet) soms doordat waarborgen worden gegeven, dat het bestuur de beschikking krijgt over de gegevens, die het voor zijn beslissing nodig heeft (zo de talrijke bepalingen over tervisielegging en het horen van adviesorganen). Tot deze laatste groep horen ook de talrijke procedureregels, die de burger in de gelegenheid stellen voor zijn belangen op te komen. Immers ook het door het bestuur nagestreefde algemeen belang, de juiste harmonie tussen gemeenschaps- en particulier belang, zou worden geschaad, als ook maar aan een enkel particulier belang tekort gedaan zou worden.

Dit geheel van voorschriften is het bestuur bij het verrichten van de bestuurstaak en de burger in zijn verhouding tot het bestuur tot regel. De wetenschap van het bestuursrecht tracht orde te scheppen in de veelheid van deze voorschriften en de rechtsbetrekkingen, die daaruit voortvloeien, teneinde dit recht te begrijpen en een juiste toepassing er van te bevorderen. Dat zij daarbij ook aandacht schenkt aan het terrein van het „freies Ermessen" blijkt uit haar belangstelling voor de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Object van de bestuursrechtswetenschap is dus het bestuursrecht. Dit houdt in, dat men zich in abstracto een andere wetenschap kan denken die het bestuur tot object heeft. Als zodanig heeft zich sinds enige tijd de bestuurskunde aangediend. Wij zullen thans nagaan, wat onder bestuurskunde valt te verstaan.

In 1940 zag Dr. J. P. Fockema Andreae's Gemeentelijke bestuurskunde[3] het licht, met als ondertitel: Een voorlopige verkenning van het arbeidsveld. Een eigenlijke definitie van bestuurskunde zal men daarin niet vinden. Wel begint de schrijver zijn beschouwingen met op te merken[4], dat de bestuurder zich telkens weer vóór alles deze vraag

[1] Prof. Mr. C. W. de Vries, Vragen op het gebied van het administratief recht, Geschrift I V.A.R. blz. II

[2] Vandaar, dat ik het toejuich, dat de term bestuursrecht terrein wint. Administratie betekent in het Nederlands boekhouding (in ruime zin), registratie van bestuursverrichtingen. Bestuursrecht bestrijkt een ruimer terrein dan deze boekhoudkundige activiteit.

[3] Uitgave van Ver. v. Ned. Gem. [4] Blz. 2.

heeft te stellen: hoe kan men het algemeen belang het best dienen, hoe met zijn maatregelen het meeste nut stichten en de grootste bevrediging schenken aan de burgers, die vrij, veilig, eendrachtig, tevreden en kan het zijn gelukkig moeten kunnen leven en in hun huis met de hunnen zo goed als in de maatschappij althans een menswaardig bestaan willen lijden? Hiermede is echter kennelijk meer bedoeld de achtergrond van elk bestuursbeleid aan te geven, dan de grens af te bakenen van zijn studie, laat staan van de bestuurskunde. Dan behandelt de schrijver een groot aantal problemen, waar de gemeentelijke bestuurder mede te maken krijgt, of liever, zaken, waarop hij heeft te letten, zoals: afweging van belangen, de burgers zo min mogelijk schaden, scheppen van een sfeer van waardering tussen burger en overheid, kennen van de belangen van de bevolking, verhouding tot de openbare mening, alle burgers voor de overheid gelijk, ook de niet-ingezetenen?, interesseren van de burgers bij het bestuur, bevorderen en beschermen van initiatief, juiste midden tussen vrijheid en keuromanie, grenzen van de verordenende bevoegdheid van de gemeente, kunst van het wetgeven, concurrentie met particulieren (zelfdoen, concessie, vergunning), vooruitzien, niet te laat ingrijpen, juiste vorm (privaatrechtelijk, publiekrechtelijk), maatschappelijke ontwikkeling volgen en leiden, over de grenzen kijken, verhouding tot zustergemeenten, binnen wettelijke perken blijven en zorgen, dat anderen hun grenzen niet te buiten gaan, schade wegens rechtmatige daad en eindelijk, vóór de behandeling van enkele bijzondere onderwerpen, nog iets over organisatie.

In deze bladzijden is de wijsheid van vele jaren bestuurspraktijk gekristalliseerd, maar zij bieden naar mijn mening meer grondslag voor een onderzoek naar de beginselen van behoorlijk bestuur dan dat zij aanknopingspunt kunnen zijn voor een terreinafbakening van de bestuurskunde. Voor F. A. schijnt bestuurskunde bestuurskunst te zijn. En wat is deze kunst anders dan *ars boni et aequi*? Wij blijken hier het vertrouwde terrein van het recht nog niet te hebben verlaten.

Een geheel ander beeld vertoont de Algemene Inleiding tot de Bestuurskunde van Prof. Dr. G. A. van Poelje[1]. In een aantal hoofdstukken behandelt de schrijver achtereenvolgens de opbouw van het bestuur (decentralisatie, deconcentratie), de coördinatie van het bestuur, de ethiek van het bestuur, de techniek van het bestuur (hieronder verstaat Van Poelje blijkbaar de aanwending van technisch administratieve hulpmiddelen), concentratie en differentiatie binnen de afzonderlijke bestuurskringen, de burgerlijke overheidsdienst, bestuur en bestuurden. Aan deze hoofdstukken, die voornamelijk problemen van bestuursorganisatie behandelen, gaan twee hoofdstukken vooraf over de bestuurskunde als toegepaste wetenschap en vorming en ontwikkeling van de bestuurskunde. Dit laatste hoofdstuk behandelt het onder-

[1] Alphen a.d. Rijn, 1942. Ik citeer de 2e druk van 1953.

werp voornamelijk uitwendig, maar in het eerste hoofdstuk wordt een poging gedaan, om tot een omschrijving te komen van wat bestuurskunde eigenlijk is. Meer dan een poging kan een dergelijke eerste proeve natuurlijk niet zijn en men moet dan ook niet verwachten, dat na lezing, het beeld van de bestuurskunde duidelijk omlijnd zal zijn, maar de beschouwingen van Van Poelje bieden aanknopingspunten, die bij Fockema Andreae ontbreken.

Wij lezen achtereenvolgens:

1. „De bedrijfsleer leert hoe men een bedrijf het beste kan leiden; de bestuurskunde leert, hoe men de openbare dienst het beste inricht en leidt. Beide wetenschappen lopen dus ten dele parallel." (blz. 1).
2. „bestuursleer als leer van het overheidshandelen" (blz. 1).
3. „de leer van het beheren der particuliere bedrijven (is) althans ten dele voorwaarde voor het bestaan der daar boven uitrijzende wetenschap van het openbaar bestuur." (blz. 1).
4. „Het object van de bestuursleer, de menselijke samenleving, is van hogere orde dan het object der bedrijfsleer, een bepaald fenomeen binnen de menselijke samenleving." (blz. 4, noot 3).
5. „Alles is samengetrokken op de betekenis van de openbare dienst. In de eerste plaats onderzoekt (de bestuurskunde) dus de elementen van die dienst met het oog op de *inwendige* doelmatigheid en met het oog op het *verband tussen de dienst en de gemeenschap*, welker belang in de dienst vertegenwoordigd is; zij (de bestuurskunde) zoekt dus naar de beste organisatie van iedere openbare dienst als eenheid gedacht; zij houdt zich bezig met de onderlinge verhoudingen van de talrijke organen, die alle tezamen de openbare dienst als totaliteit vormen; vragen van centralisatie, en decentralisatie, coördinatie, in- en uitwendige contrôle, onderzoekt zij systematisch. Zij gaat na, op welke wijze de verhouding tussen „bestuur" en bestuurden" het best geregeld wordt; het best, dat wil zeggen enerzijds zó, dat het zich vormen en zich toespitsen van tegenstellingen zoveel mogelijk wordt vermeden; anderzijds aldus, dat de doelmatigheid en de daadkracht van het bestuur zoveel als slechts enigszins mogelijk is gewaarborgd worden. De bestuurskunde houdt zich uitvoerig bezig met het persoonlijk element in het bestuur, derhalve de medewerking van mensen uit het vrije bedrijf in erefuncties, en de arbeid en organisatie van de burgerlijke overheidsdienst. Vragen van vorming, ontwikkeling, dienstregeling en bezoldiging van de ambtenaren behoren tot het gebied van de bestuurskunde. De bestuurskunde schenkt aandacht aan de waarborgen voor een goed en doelmatig bestuur. In het bijzonder voor zover deze uitgaan boven het toekennen van klaagrecht aan hen die menen mochten, dat hun een onrecht is aangedaan.

   De bestuurskunde heeft dus als onderwerp de openbare dienst in de meest ruime zin. (blz. 5).
6. „buiten (de bestudering van het bestuursrecht) valt de bestudering niet van de formele inhoud, maar van de *werking* van het staats- en ad-

ministratief recht, niet van de vraag, hoe een bepaalde maatregel tot stand komt, maar waarom juist die bepaalde en niet een andere moet worden genomen, niet *welke* de organen zijn van het bestuur, maar waarom in een bepaald land, in een bepaalde tijd een gegeven bestuursorganisatie de voorkeur boven een andere verdient, wat haar voordelen en wat haar onvermijdelijke zwakheden zijn." (blz. 6).
7. „wetenschap der verzorging van de belangen van burger en samenleving door het openbaar bestuur." (blz. 7).
8. (De naoorlogse taak van het openbaar bestuur zou) niet behoorlijk verzorgd kunnen worden, als niet tevens bijzondere aandacht gegeven werd, zowel aan de samenstelling en de organisatie van een apparaat, dat tot het feitelijk ten uitvoerleggen van de nieuwe overheidstaak werd geroepen, als aan de arbeidsmethoden welke het meest geëigend waren voor het doel." (blz. 7).

Het is een rijke oogst, te rijk zou ik geneigd zijn te zeggen, want een aantal omschrijvingen zijn met elkaar in strijd. Als object van de bestuurskunde kan men niet tegelijkertijd aanduiden het overheidshandelen (citaat 2), de menselijke samenleving (citaat 4) en de openbare dienst (citaat 5 slot). De menselijke samenleving als object kunnen wij meen ik al aanstonds elimineren. Het is wel duidelijk, dat Van Poelje geen algemene sociologie wil geven. Minder gemakkelijk is het om tussen het overheidshandelen en de openbare dienst als object een keuze te doen.

Voor overheidshandelen zal in ieder geval bestuur (als overheidsactiviteit) moeten worden gelezen, omdat uit titel en inhoud van zijn boek blijkt, dat hij zich tot het bestuur wil beperken.

Bedoelt Van Poelje met openbare dienst hetzelfde als openbaar bestuur? Uit citaat 1 en 5, waar van inrichten, leiden, organisatie van de openbare dienst wordt gesproken, zou men kunnen concluderen, dat met openbare dienst de overheidsorganisatie wordt bedoeld (blijkbaar met inbegrip van de gezagsorganen, want in citaat 5 wordt de organisatie van de ambtelijke dienst nog eens afzonderlijk genoemd). Bestuurskunde zou dan organisatieleer zijn, maar men zou dan niet van bestuurskunde, maar van de leer van de overheidsorganisatie moeten spreken. Van Poelje gaat dan ook, b.v. in zijn beschouwingen over bestuur en bestuurden, buiten het raam van een organisatieleer uit.

Toch heeft vooral de overheidsorganisatie zijn bijzondere aandacht. Waarschijnlijk is dat ook de reden, waarom hij zo sterk de nadruk legt op de parallel tussen bestuurskunde en bedrijfsleer (citaten 1, 3 en 4), want het enige aanknopingspunt van bedrijfs- en bestuursorganisatie is dat beiden organisatie zijn. Deze orientatie op de bedrijfsleer is niet zonder bedenking, vooral omdat men zich kan afvragen of Van Poelje het verschil tussen een bedrijf en een overheidsdienst wel juist ziet. Hij schrijft daarover het volgende[1].

[1] T.a.p. blz. 147.

„Het essentiële verschil tussen iedere industriële onderneming en ieder openbaar lichaam licht in de doelstelling. Het openbaar lichaam heeft in de eerste plaats te zorgen voor levensgeluk, welvaart en ontwikkeling van een meer of minder groot getal personen. Het foutenrisico moet hier tot een minium beperkt worden, omdat van gemaakte fouten altijd primair *mensen* het slachtoffer dreigen te worden. Het doel van het particulier bedrijf is in de eerste plaats van economische aard. Een gemaakte fout kan ook hier heel ernstige gevolgen hebben, maar normaliter zal ze vooral de geldelijke belangen van de aandeelhouders onmiddellijk raken. Het risico-element is aan het particuliere bedrijf als het ware van nature eigen; hij, die daaraan deelneemt aanvaardt bewust, in zijn voor- en in zijn nadeel, een groter risico, dan in de openbare dienst gedoogd kan worden. In de tweede plaats is een commerciële onderneming van een bepaalde omvang altijd nog een eenvoudige zaak vergeleken bij een openbaar lichaam, waarmede het b.v. wat de sterkte van de door zijn werking onmiddellijk geïnteresseerden aangaat, vergeleken zou kunnen worden. En ten slotte kan de houding van de beheerder van een door mensen krachten eigen wilsbepaling gevormd lichaam, hoe omvangrijk en belangrijk dat ook is, een heel andere zijn dan die van de bestuurder van een organisme, dat onafhankelijk van de wil van bepaalde mensen bestond en voortbestaat, dat een zeker eigen leven heeft, dat door eigen wetten wordt geregeerd, die moeten worden ontdekt en niet kunnen worden voorgeschreven: men kan een slecht bestuurde gemeente niet liquideren en haar bewoners over de gemeenten, die overblijven verdelen."

Het verschil zit hem inderdaad in het verschil in doel, maar de aanduiding van het overheidsdoel is niet aanvaardbaar. Ik vraag mij trouwens af, of Van Poelje niet met mij van oordeel zal zijn, dat de overheid ten aanzien van het levensgeluk van haar onderdanen niet meer kan doen dan zo gunstig mogelijke voorwaarden in het leven roepen en of hij het ook niet zal afwijzen om de zorg voor gezondheid, welvaart en ontwikkeling der burgers geheel in staatshanden te leggen. Uit zijn woorden zou men echter het tegendeel opmaken. Een belangrijk verschil is natuurlijk, dat het overheidsdoel niet economisch is. Veel belangrijker is echter, dat het overheidsdoel, buiten de overheidsorganisatie, in de gemeenschap is gelegen en dat men zoals wij zagen, het overheidsdoel wel met een algemene formule als „algemeen welzijn" kan aanduiden, maar dat het doel in concreto telkens opnieuw door belangenafweging moet worden bepaald. Voorts, dat het overheidsdoel tevens plicht is, en dat ten behoeve van dat doel aan de overheid gezag is toegekend. Om al deze redenen kan men zeggen, dat de activiteiten van overheid en bedrijf totaal verschillend zijn, zodat men slechts op enkele organisatorische punten parallellen zal kunnen constateren.

Het is Van Poelje blijkbaar niet te doen om het louter beschrijven van de bestuursactiviteit. Zondert men het hoofdstuk over de ethiek

van het bestuur uit – de daar gegeven beschouwingen zouden m.i. beter bij het bestuursrecht kunnen worden ondergebracht – dan kan men zeggen, dat het nagaan van de doelmatigheid van het bestuur als taak van de bestuurskunde wordt gezien. Het gaat er om voor- en nadelen van bepaalde organisatievormen en werkmethoden na te vorsen (zie citaat 8), opdat het bestuur daar zijn voordeel mee kan doen.

Dit doelmatigheidsaspect moet ook Mr. J. In 't Veld, die in Bestuurswetenschappen een opstel over Bestuurskunde publiceerde, aanvankelijk voor ogen hebben gestaan. Hij schrijft[1]: „Als algemeen uitgangspunt zou men naar mijn mening kunnen nemen, dat de bestuurskunde tot onderwerp heeft wat men pleegt aan te duiden als „het vrije goedvinden der administratie". Zij heeft zich dus bezig te houden met vragen, hoe de administratie van de haar toekomende bevoegdheden het beste en het meest doelmatige gebruik kan maken en hoe met de beschikbare middelen het hoogst mogelijke rendement kan worden verkregen, dit woord dan opgevat niet in strikt economische zin. Zij zal ook hebben na te gaan, welke doeleinden behoren te worden nagestreefd en welke middelen daar toe nodig zijn."

Vooreerst valt op, dat In 't Veld blijkbaar de oude mening is toegedaan, dat op het terrein van het vrije goedvinden de bestuurshandelingen alleen door doelmatigheidsoverwegingen worden bepaald. Men vindt deze zelfde opvatting bij White, die schrijft dat bestuur gebonden is door regels van bestuurs- en staatsrecht, „but within the bounderies thus set, it seeks the most effective accomplishment of public purposes"[2]. Deze opvatting, na het voorgaande zal dit duidelijk zijn, miskent, waarom het bij het bestuur eigenlijk gaat. In 't Veld is hier wonderlijk inconsequent, want hij beaamt even verder Donners opmerking, dat rechtmatigheid en doelmatigheid in elkaars verlengde liggen. Daarmede gaf Donner echter juist aan, dat hij een „Schrankentheorie" als b.v. door White gehuldigd, afwijst.

Een tweede bedenking geldt de laatste zin. Als het oogpunt van waaruit de bestuurskunde het bestuur beziet, de doelmatigheid is, hoe kan de bestuurskunde dan nagaan, welke doeleinden door het bestuur behoren te worden nagestreefd?

In 't Veld blijkt echter uiteindelijk[3] van mening, dat de bestuurskunde „niet alleen en zelfs niet in de voornaamste plaats moet worden gericht op efficiency." Dit is het resultaat van een nadere terreinomschrijving van de bestuurskunde, waaronder nu wordt verstaan de kennis, die een goed bestuurder moet hebben en die, behalve bestuursrecht, staatsinrichting en „een tikje rechtsphilosophie" economisch inzicht moet omvatten en kennis van de bedrijfsleer en van de wetenschap der politiek. Voorts moet de bestuurder iets weten van de socio-

[1] Jaargang 1954, blz. 154.
[2] Introduction to the study of public administration, New York 1926, blz. 5.
[3] T.a.p. blz. 163.

logie en de sociographie en moet hij de beginselen kennen van sociale psychologie en sociale paedagogie.

In 't Veld bedoelt hiermede waarschijnlijk te zeggen, dat het bij het *bestuur* niet in de eerste plaats om doelmatigheid begonnen is. Wil men de bestuurskunde als van de bestuursrechtswetenschap onderscheiden tak van praktische wetenschap construeren dan komt, lijkt mij, alleen het doelmatigheidsaspect als formeel object in aanmerking. Van Poelje merkt op, dat praktische vragen als bij de bestuurskunde aan de orde komen, in zekere zin aan de economie het leven hebben geschonken. Daarom zullen beschouwingen over de economische wetenschap ons enig licht kunnen geven over het arbeidsveld van de bestuurskunde. In aansluiting aan hetgeen b.v. Max Weber [1] daarover schrijft zou ik daarom het terrein van de bestuurskunde willen omschrijven als kennis van de organisatie, de middelen en de methoden, die het bestuur *kan* aanwenden voor het bereiken van zijn doel. Deze kennis kan tevens inzicht schenken omtrent de vraag, welke doeleinden *bereikbaar* zijn en dus zinvol gesteld kunnen worden. De bestuurskunde zal voorts na moeten gaan welke *nevengevolgen* de middelen, die tot een beoogd doel kunnen leiden, zullen meebrengen, zodat kan blijken welke belangen door het aanwenden van die middelen geschaad zullen worden. Tenslotte kan de bestuurskunde de *samenhang* en de *betekenis* van de mogelijke doeleinden verduidelijken. Alles tezamen zal tot resultaat hebben dat het bestuur weet, wat het kiest. Omtrent de vraag, welke keuze gedaan moet worden, zal de bestuurskunde geen uitsluitsel kunnen geven. Deze omschrijving sluit, meen ik, vanzelf aan bij citaat 8 van Van Poelje. De in de overige citaten weergegeven omschrijvingen zijn wellicht als aanloop voor deze laatste, meer definitieve, bedoeld geweest.

Zo opgevat bestrijkt de bestuurskunde een zeer uitgestrekt terrein, dat in twee delen uiteenvalt: de organisatieleer en het onderzoek naar de middelen, die het bestuur ter bereiking van zijn doeleinden kan gebruiken. Het merendeel van de bestuurskundige beschouwingen betreft organisatieleer, maar men begint in studies over bestuurskunde al niet-organisatorische problemen te behandelen. In het reeds genoemde case-book van Stein vinden ook vraagstukken van planning, distributie en prijsbeheersing bespreking.

Indien de bovenweergegeven omschrijving van bestuurskunde juist is geeft de verhouding tot de bestuursrechtswetenschap geen moeilijkheden meer. Van Poelje zegt daarover, dat de rechtswetenschap hulpwetenschap is van de bestuurskunde (blz. 6). Maar dit is slechts een zijde, en niet de belangrijkste van de medaille. Wat recht is wordt in belangrijke mate bepaald door de feitelijke omstandigheden en in die feitelijke omstandigheden met betrekking tot het bestuur – de doel-

[1] Men zie Gesammelte Aufsätze zur Wissenschaftlehre², Tübingen, 1951. blz. 149.

einden, die gesteld kunnen worden en de middelen, die daartoe kunnen dienen – geeft de bestuurskunde inzicht. Dit geldt zowel voor de rechtsvorming als voor de toepassing van het bestuursrecht in het concrete geval. De bestuurskunde is dus, en wel in volle omvang, hulpwetenschap van de wetenschap van het bestuursrecht.

GESCHRIFTEN VAN DE VERENIGING VOOR ADMINISTRATIEF RECHT

I Vragen op het gebied van administratief recht. uitverkocht

II De verhouding van staatsrecht en administratief recht. uitverkocht

III Verslag van de algemene vergadering, 19 Maart 1940 *f* 0,55

IV De verhouding van administratief recht en burgerlijk recht.
Prae-adviezen, uitgebracht door Mr J. Kruseman en Mr J. H. Scholten voor de algemene vergadering op 19 April 1941 .... „ 1,10

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

VII Verslag van de algemene vergadering, 27 Juni 1942 uitverkocht

VIII Publiekrechtelijke overeenkomsten. uitverkocht

IX Verslag van de algemene vergadering, 25 Sept. 1943 *f* 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 „ 1,50

XIII De grenzen van de verordenende bevoegdheid.
Prae-adviezen, uitgebracht door Mr J. M. Kan en Prof. Mr W. G. Vegting, met een nota van Prof. Mr A. M. Donner voor de algemene vergadering op 13 Juni 1947..... uitverkocht

XIV Verslag van de algemene vergadering, 13 Juni 1947 *f* 1,25

XV Codificatie van de algemene beginselen betreffende het administratief recht.
Prae-adviezen, uitgebracht door Prof. Dr G. A. van Poelje, Prof. Dr A. M. Donner en Prof. Dr Jules Lespes voor de algemene vergadering op 28 Mei 1948..... uitverkocht

XVI Verslag van de algemene vergadering, 28 Mei 1948 *f* 0,95

XVII Het administratief recht in de grondwet.
Prae-adviezen, uitgebracht door Mr S. J. Fockema Andreæ en Prof. Mr D. Simons voor de algemene vergadering op 13 Mei 1949 ..... „ 1,—

XVIII	Verslag van de algemene vergadering, 13 Mei 1949	„	1,25
XIX	Het begrip 'algemeen belang' in de verschillende onderdelen van het administratief recht. Prae-adviezen, uitgebracht door Dr S. O. van Poelje en Prof. Mr C. H. F. Polak met een nota van Prof. Dr F. de Visschere voor de algemene vergadering op 19 Mei 1950.....	„	2,90
XX	Verslag van de algemene vergadering, 19 Mei 1950	„	1,50
XXI	Verhoogde rechtsbescherming. Verslag van de algemene vergadering, 19 October 1950, ter bespreking van het Verslag van de Commissie-De Monchy...	„	1,50
XXII	De voorwaardelijke beschikking. Prae-adviezen, uitgebracht door Mr H. Fortuin en Mr A. J. Hagen voor de algemene vergadering op 18 Mei 1951.....	„	1,90
XXIII	Verslag van de algemene vergadering, 18 Mei 1951	„	1,50
XXIV	Algemene beginselen van Behoorlijk Bestuur. Prae-adviezen uitgebracht door Prof. Dr J. Samkalden en Prof. Mr G. J. Wiarda voor de algemene vergadering op 30 Mei 1952	„	2,90
XXV	Verslag van de algemene vergadering, 30 Mei 1952	„	1,50
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	„	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
	Wetgevingstechniek Rapport van een commissie uit de Vereniging voor Administratief Recht 1948	„	3,50
	Repertorium van rechtspraak en literatuur op het gebied van het Administratieve Recht over het jaar 1946. Samengesteld door Mr A. J. Hagen, 1948.....	„	1,75

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