

ESSAYS

De vroege geschiedenis van de (lokale) bestuurswetenschappen

Jos van der Grinten als bondgenoot van Gerrit van Poelje

Rik Reussing

Precies honderd jaar geleden schreef Jos van der Grinten een artikel in De Beiaard waarmee hij zijn naam vestigde als vroege bestuurswetenschapper. In dit opzicht is hij een belangrijke bondgenoot van Gerrit van Poelje, die alom wordt erkend als de grondlegger van de (lokale) bestuurswetenschappen in Nederland. Dit essay bespreekt de belangrijkste thema's in het werk van Van der Grinten tegen de achtergrond van de vroege discussie over de kwaliteit van het lokaal bestuur in Nederland. Het kijkt ook naar zijn plaats in de geschiedenis van de (lokale) bestuurswetenschappen, zowel nationaal in relatie tot Gerrit van Poelje als internationaal in relatie tot Frank Goodnow. Van der Grinten was in 1923 (tot zijn vroegtijdige dood in 1932) de eerste hoogleraar staats- en bestuursrecht aan de nieuwe Katholieke Universiteit Nijmegen. Hij speelde als gemeentesecretaris van Nijmegen een belangrijke rol bij de komst van deze universiteit naar Nijmegen, maar leverde in die periode ook al een bijdrage aan de bestuurswetenschappen. In die zin is hij de voorloper van de latere Nijmeegse bestuurskunde aan de juridische en de sociale faculteit.

1 Inleiding

Alom wordt *Gerrit van Poelje* erkend als de grondlegger van de bestuurswetenschappen (bestuurskunde) in Nederland. Hij bepleitte een realistische kijk op het gemeentebestuur als reactie op de romantische kijk van Jacques Oppenheim. In *Jos van der Grinten* (1885-1932) zag Van Poelje (1963: 14) in dit opzicht een belangrijke bondgenoot.¹ Al vanaf 1918 schreef Van der Grinten (die vanaf 1915 gemeentesecretaris van Nijmegen was) regelmatig in tijdschriften als het *Weekblad voor de Nederlands Bond van Gemeente-Ambtenaren* en vanaf 1921 in het maandblad *Gemeentebestuur* diverse artikelen en boekbesprekingen over gemeentelijke aangelegenheden.² Hij ging daarmee door toen hij bij de stichting van de Katholieke Universiteit Nijmegen in 1923 daar de eerste hoogleraar in het staats-

1 Zie voor een kleine geschiedenis van de (lokale) bestuurswetenschappen Reussing (2016). Per abuis wordt daar overigens gesproken over Joop in plaats van Jos van der Grinten.

2 In *Weekblad voor de Nederlandse Bond van Gemeente-Ambtenaren* verscheen overigens al in 1914 een kort verslag van een lezing van Van der Grinten over het noodrecht (Lemmink, 1993: 136-162).

en bestuursrecht werd tot aan zijn vroegtijdige dood in 1932. Hij schreef ook een rapport (over de onrechtmatige overheidsdaad) voor het tweede internationale congres voor de administratieve wetenschappen in 1923 te Brussel.

Dit essay start met een korte beschrijving van het leven en werk van Jos van der Grinten (paragraaf 2) en de begintijd van de (lokale) bestuurswetenschappen in het eerste decennium van de twintigste eeuw. Al voor Gerrit van Poelje en Jos van der Grinten waren er hervormers die met een bestuurswetenschappelijke bril hebben gekeken naar de ontwikkelingen in het lokaal bestuur (paragraaf 3). Het werk van Van der Grinten wordt besproken in de volgende paragrafen. In paragraaf 4 staat zijn visie op de gemeente en het gemeenterecht centraal. Paragraaf 5 gaat meer specifiek in op diens opvattingen over de gemeentelijke autonomie, gemeentelijke herindeling en (inter)gemeentelijke samenwerking. In paragraaf 6 wordt uit de doeken gedaan hoe hij aankeek tegen het administratief recht en de administratieve rechtspraak, en in paragraaf 7 hoe hij aankeek tegen de staatsaansprakelijkheid en het leerstuk van de onrechtmatige overheidsdaad. Over zijn Nijmeegse erfenis als voorloper van de bestuurskunde aan de Katholieke Universiteit Nijmegen (nu Radboud Universiteit) gaat paragraaf 8. Paragraaf 9 bevat een slotconclusie over zijn plaats in de geschiedenis van de (lokale) bestuurswetenschappen, zowel nationaal in relatie tot Gerrit van Poelje als internationaal in relatie tot Frank Goodnow.

2 Leven en werk

J.H.P.M. (Jos) van der Grinten werd in 1885 in Den Bosch geboren als jongste zoon in een gezin met drie kinderen.³ Hij was de zoon van een onderwijzer. Na het Stedelijk Gymnasium in Nijmegen ging hij, in navolging van zijn twee oudere broers, in 1903 rechten studeren aan de Gemeentelijke Universiteit van Amsterdam. Daar ontpopte hij zich al snel als een van de begaafde leerlingen van de hoogleraar staatsrecht A.A.H. (Antonius) Struycken, die sindsdien zijn grote voorbeeld was. Op 2 oktober 1906 promoveerde hij daar op stellingen in de rechtswetenschappen en zes jaar later, op 14 november 1912, opnieuw op stellingen in de staatswetenschappen. De jonge doctor in de rechtsgeleerdheid begon zijn carrière in de administratieve sfeer. In 1909 kreeg hij een aanstelling als adjunct-commies bij de provinciale griffie van Gelderland. Het jaar daarop trad hij als commies-redacteur in dienst bij de gemeentesecretarie van Nijmegen. In deze stad werd Van der Grinten in september 1915, op 30-jarige leeftijd, benoemd tot gemeentesecretaris. De praktische werking van het recht, waarmee hij gedurende de acht jaar dat hij deze functie uitoefende, ervaring opdeed, zou zijn latere gedachtegoed sterk beïnvloeden (Brabers, 1994: 22-23). Op 5 november 1912 trouwde hij met

3 Zie voor een uitgebreide levensbeschrijving Lemmink (1993) en een korte levensbeschrijving Brabers (2013).

Wilhelmina Karthaus. Uit dit huwelijk werden drie zoons en zes dochters geboren, onder wie de bekende hoogleraar en politicus W.C.L. (Wim) van der Grinten.⁴

In zijn tijd op de Nijmeegse gemeentesecretarie liet Van der Grinten zich kennen als een ijverige en nauwgezette ambtenaar. Onder zijn leiding werd de interne organisatie van het gemeentebestuur gemoderniseerd. Voorts behaalde Nijmegen vooral door zijn toedoen de overwinning in de stedenstrijd (met Tilburg, Eindhoven, Den Bosch en Maastricht) rondom de vestiging van de in 1923 gestichte Rooms-Katholieke Universiteit. Zijn officiële werkzaamheden combineerde hij met talrijke functies in het openbare leven. Daarnaast vond Van der Grinten tijd voor het schrijven van een groot aantal – veelal korte – artikelen op het gebied van het administratief recht. Zij werden meestal gepubliceerd in het *Weekblad voor de Nederlandse Bond van Gemeente-Ambtenaren*, een blad dat hij meehielp redigeren. Ook was Van der Grinten redactielid van de tijdschriften *Themis* en *Studia Catholica*. Ondanks zijn rol bij het tot stand komen van de Katholieke Universiteit Nijmegen was het geen uitgemaakte zaak dat hij daar de eerste hoogleraar staats- en bestuursrecht zou worden. Pas toen hij (en niet zijn laatst overgebleven concurrent het Tweede Kamerlid J.R.H. van Schaik) door zijn leermeester Struycken bij de Sint Radboudstichting was aanbevolen, was het pleit in zijn voordeel beslecht (Brabers, 1994: 23).

Tijdens zijn professoraat werd de stroom publicaties alsmaar breder, waarbij talloze artikelen, brochures en preadviezen van zijn hand het licht zagen. Hij schreef ook over onderwerpen als staatsleer, volkenrecht en geschiedenis, maar was bij uitstek specialist op het terrein van het administratief recht (al gaf hij zelf de voorkeur aan de modernere term ‘bestuursrecht’). Zijn artikelen kenmerkten zich door een korte en strakke stijl en werden vaak geroemd vanwege hun helderheid en argumentatie. Vrijwel altijd klonk de visie op de praktische werking van het recht die hij op de gemeentesecretarie had verworven erdoorheen. Hij maakte zich vooral sterk voor de gemeentelijke autonomie, die hij bedreigd zag door de centraliserende tendensen in het bestuur van de provinciale en landelijke overheden. Zijn autoriteit op het gebied van het gemeenterecht vond landelijke erkenning. Diverse gemeenten klopten bij hem aan voor juridisch advies, omdat zij zich door grenswijzigingsplannen van naburige grote gemeenten in hun bestaan bedreigd voelden. Zijn ‘memories’ hadden meestal het beoogde effect. Door zijn vroegtijdige dood in 1932 (op 47-jarige leeftijd als gevolg van een longontsteking) en door zijn tomeloze werkdrift buiten de wetenschappelijke wereld is hij nooit

4 Wim van der Grinten (1913-1994) had een zeer veelzijdige carrière. Hij promoveerde in 1937 in Nijmegen bij Willem Duynstee (hoogleraar strafrecht) op een proefschrift over de rechtmatigheid van de doodstraf en was in 1950 als staatssecretaris van Economische Zaken verantwoordelijk voor de invoering van wetgeving op het gebied van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie (PBO). Hij publiceerde over het vennootschapsrecht, was Kroonlid van de SER en hoogleraar burgerlijk recht in Tilburg (1951-1957) en Nijmegen (1957-1984). In 1977 was hij informateur van het CDA-VVD-kabinet Van Agt-Wiegel (Van Agt, 1998).

toegekomen aan een eigen, allesomvattend standaardwerk (Brabers, 1994: 23-25).⁵

3 De begintijd van de (lokale) bestuurswetenschappen

Gerrit van Poelje en Jos van der Grinten waren niet de eersten die met een bestuurswetenschappelijke bril hebben gekeken naar de ontwikkelingen in het lokaal bestuur. Het proefschrift van *Willem Schutte* (1909) geeft een aardig inzicht in de discussie over de kwaliteit van het gemeentebestuur in het eerste decennium van de twintigste eeuw. Achtergrond is zijn diagnose dat er een middel moest worden gevonden om het 'overladen' van het college van B&W met werk een halt toe te roepen, dat er een einde moest worden gemaakt aan de achterstand en het gebrek aan bestuurders en dat er gezorgd moest worden voor een doelmatige machtsverhouding tussen de raad en het college. Daarvoor was volgens Schutte (1909: 112-121) een krachtige ingreep nodig, waarbij de wortel van het kwaad werd aangepakt. Voorstellen in die richting waren bijvoorbeeld al gedaan door Jan Hendrik Valckenier Kips (oud-hoofdredacteur van het *Utrechts Dagblad* en sinds 1909 hoogleraar in Delft), door Willem van Leeuwen (burgemeester van Amsterdam en lid van de Eerste Kamer) en door een commissie van de Vereniging van Delftse Ingenieurs.

*Jan Hendrik Valckenier Kips*⁶ was een pionier in de deskundigheid van het gemeentebestuur. Zijn opvatting was dat de bestuursmachinerie ordentelijker zou verlopen als het dagelijks bestuur was samengesteld uit vakmensen. Hij bepleitte daarom het Duitse bestuursstelsel, waarin volgens hem een uitstekende verhouding bestond tussen het besturende en uitvoerende lichaam (de 'Magistrat') en het vertegenwoordigende en controlerende lichaam (de 'Stadtverordnetenversammlung'). De magistraat was de plaatselijke overheid en het gemeentelijke bestuurslichaam. Dat college bestuurde de stad en vertegenwoordigde de stad tegenover derden. Het behoeft besluiten van de raad alleen uit te voeren als het bij een geschil met de raad door een hoger bestuurscollege in het ongelijk was gesteld. De gemeenteraad had het recht van controle op de magistraat en het budgetrecht. Het kwam erop neer dat de gemeenteraad verplicht was de leden van het dagelijks bestuur buiten de raad om te kiezen. Schutte vond dit een terugkeer naar het oude regentenbestuur van voor de Gemeentewet van 1851 in volle glo-

- 5 Wel verzorgde hij in 1928 de tweede druk van Struyckens standaardwerk *Het staatsrecht van het Koninkrijk der Nederlanden* en verscheen vlak voor zijn dood in 1932 onder redactie van C.W. van der Pot en anderen de bewerking van *Nederlands bestuursrecht*, waaraan hij met o.a. Gerrit van Poelje zijn medewerking had verleend. Hierin schreef hij een hoofdstuk over de inrichting van het bestuur. De nors ogende Van der Grinten was een strenge docent, die aan zijn studenten hoge eisen stelde. Ondanks de weinig hartelijke omgang met zijn studenten en de gortdroge colleges was hij, door zijn grote kennis van zaken, toch een gezien docent (Brabers, 1994: 25-26).
- 6 In zijn Delftse oratie wees hij op de noodzaak van een krachtig staatsgezag, als hoeder van een hoger ideaal. Hij had autoritaire, antidemocratische opvattingen en werd later lid van de NSB en het fascistische Zwart Front. Zie voor een uitgebreide beschrijving van zijn leven en werk de Amsterdamse masterscriptie van Stijn de Wit (2009).

rie. Al zou het wellicht een oplossing zijn voor sommige problemen in het Nederlandse stelsel, het was volgens Schutte een te dure prijs als we voor de overplanting van het Duitse stelsel op Nederlandse bodem ons 'zelfbestuur' moesten prijsgeven (Schutte, 1909: 121-126).

*Willem van Leeuwen*⁷ wees al in 1904 in de Eerste Kamer op de moeilijkheid om – door de grote uitbreiding van de taken van gemeentebesturen – goede bestuurders te vinden voor het college van B&W. Het middel dat hij voorstelde, was een verruiming van het veld van wethouders door de raad de bevoegdheid te geven wethouders ook van buiten de raad te benoemen. Ook Van Leeuwen keek daarbij vooral naar Duitsland, maar alleen om te laten zien welke vrijheid daar bestaat bij het kiezen van magistraatsleden. Deze vrijheid wilde hij in Nederland graag bij de wethoudersbenoeming zien toegekend, waarbij de gemeenteraad het hoofdcollege van bestuur bleef. De wethouders waren samen met de burgemeester collectief aan de raad verantwoording schuldig. Ook dit voorstel viel bij Schutte echter niet in goede aarde. Hij betwijfelde of personen buiten de raad hun betrekking willen opgeven voor het onzekere wethouderschap als geschikte personen uit de raad zelf dat niet willen doen, terwijl ze als wethouders tegenover de raad zoveel zwakker staan dan hun collega's uit de raad. Bovendien was het geen echte oplossing voor de hoofdoorzaak van het probleem: de overlading van de werkzaamheden van het college van B&W (Schutte, 1909: 127-130).

Een ander 'geneesmiddel' was aan de hand gedaan door de *Vereniging van Delftse Ingenieurs*. Op initiatief van Jan Willem Tellegen (directeur Bouw- en Woningtoezicht in Amsterdam, later ook burgemeester van Amsterdam) en Hendrik van IJsselsteyn (adjunct-directeur Gemeentewerken in Rotterdam) werd in 1903 een commissie ingesteld om te rapporteren over de vraag welke verandering moest worden gebracht in de inrichting en werkwijze van de besturen van grote gemeenten.⁸ Het rapport (1904) verdiende volgens Schutte de aandacht, al was het eenzijdig samengesteld en droeg het product duidelijk de sporen van technici. Het rapport was niet te spreken over de in de praktijk gekozen oplossing taken aan afzonderlijke wethouders toe te kennen, omdat die zich dan gingen gedragen als de opperdirecteuren, wat voor de technische hoofdbambtenaar onaangename gevolgen had. Het stelsel waarbij raadscommissies werden ingesteld om de taak van het college van B&W te verlichten, kwam er beter vanaf. Deze commissies behandelden alle zaken van een bepaalde tak van dienst en zagen ook toe op het beheer van de betrokken hoofdbambtenaar. Van elke raadscommissie was een wethouder voorzitter, die als vertegenwoordiger van het college van B&W invloed had in de commissie en omgekeerd als vertegenwoordiger van de commissie in

7 Voor Willem van Leeuwen (een gekleurde Indische Nederlander) was in 1909 het uiterst gebrekig functionerende stadsbestuur zelfs aanleiding ontslag te nemen als burgemeester van Amsterdam. Van 1914 tot 1928 was hij vice-president van de Raad van State. Zie voor een korte levensbeschrijving Slijkerman (2001: 170-180).

8 In zijn proefschrift uit 1967 geeft Leemans antwoord op dezelfde vraag, waarbij hij onder meer verwijst naar het rapport van de Vereniging van Delftse Ingenieurs en naar het proefschrift van Schutte.

het college. Het voordeel van dit systeem was de gemakkelijke behandeling van de voorstellen in de gemeenteraad die door de commissie waren voorbereid op onderzoek. Ook kreeg de technische hoofdambtenaar meer zelfstandigheid bij handhaving van de collectiviteit van het dagelijks bestuur (het principe van het collegiaal bestuur). Het nadeel van dit stelsel was de traagheid van het bestuur, de overlading van de raadsleden en dat nog steeds veel aan werkkraft van het college van B&W werd geleverd (Schutte, 1909: 130-133).

In welke richting zochten de Delftse Ingenieurs dan wel de oplossing? Men wilde een deel van de werkzaamheden met de daaraan verbonden verantwoordelijkheid van het college van B&W overdragen aan de hoofdambtenaren, onder toezicht van een raadscommissie. Het volle beheer berustte dus bij de technicus, maar wel hadden bij een meningsverschil tussen de hoofdambtenaar en de raadscommissie over belangrijke maatregelen het college van B&W en in laatste instantie de gemeenteraad de beslissingsmacht. In de ogen van Schutte (dat was ook de eerste stelling bij zijn proefschrift) was deze invloed van de hoofdambtenaar niet te rijmen met het beginsel dat in de gemeente het dagelijks bestuur in zijn volle omvang moest berusten bij hen die door de burgerij zijn gekozen. Hij wilde zelf het dagelijks bestuur in plaats van aan het college toekennen aan raadscommissies (die daardoor bestuurscommissies worden), die werden voorgezeten door de burgemeester of een wethouder (de burgemeester is ambtshalve lid van elke raadscommissie) en waarin bij de samenstelling verder rekening werd gehouden met de deskundigheden en de voorkeuren van de raadsleden. Waar andere vroege hervormers vooral keken naar de situatie in Duitsland, deed Schutte voor zijn voorstellen met name inspiratie op bij de raadscommissies in Engeland. Ook de Delftse Ingenieurs keken naar de bestuursinrichting van de Engelse steden (Schutte, 1909: 131 en 133-171).⁹

4 Zijn visie op de gemeente en het gemeenterecht

Jos van der Grinten maakte als vroege bestuurswetenschapper naam via zijn artikel over de herziening van het gemeenterecht in het katholieke tijdschrift *De Beiaard* uit 1918. Hij noemde daarin het einde van de Eerste Wereldoorlog het begin van een nieuwe tijd 'waarin geen traditie een maatschappelijke instelling voor ondergang behoedt'. Voor haar voortbestaan was in de ogen van Van der Grinten (1918a; 1934: 267) haar betekenis in een democratische maatschappij beslissend. Nu de tijd was gekomen om hervormingen tot stand te brengen die anders wellicht nog jaren op zich zouden laten wachten, mocht een wijziging van

9 Het proefschrift van Schutte kan worden gezien als een vroeg voorbeeld van vergelijkend publiekrecht. Deze discipline is in Nederland tot volle wasdom gekomen door het werk van Tim Koopmans (1978). Internationaal kan Frank Goodnow worden gezien als een belangrijke voorloper van het vergelijkend publiekrecht. Al in 1893 publiceerde hij een boek over het vergelijkend bestuursrecht. Goodnow zou zich ontwikkelen tot de grondlegger van de Amerikaanse bestuurskunde doordat hij de aanzet die Woodrow Wilson daartoe in 1887 had gegeven in diens beroemde artikel 'The study of administration' in *Political Science Quarterly* verder heeft uitgewerkt.

het gemeenterecht niet achterwege blijven. In het artikel wilde hij aantonen dat de wettelijke gemeentelijke regeringsvorm uit de Gemeentewet van Thorbecke uit 1851 buiten de wet om wijziging onderging.

Hij trok hierbij een parallel tussen het staatsrecht op landelijk niveau en het gemeenterecht. Op landelijk niveau zag hij (buiten de Grondwet om) een machtsconcentratie bij de regering met medewerking en onder controle van de volksvertegenwoordiging. Deze rolverdeling tussen regering en parlement werd in het staatsrecht erkend door de bepalingen van de Grondwet aan de praktijk te toetsen. Het was in de ogen van Van der Grinten de grote verdienste van Gerrit van Poelje dat hij in zijn proefschrift (Van Poelje, 1914) deze in het staatsrecht in engere zin erkende historisch-juridische methode ook in het gemeenterecht had geïntroduceerd.¹⁰ De grondstelling van Van Poelje, dat de 'regerende' gemeenteraad was vervangen door een controlerende gemeenteraad, werd grotendeels door Van der Grinten onderschreven. In veel opzichten was dit inderdaad het beeld van de werkelijkheid. Door de verandering van het karakter van de raad was ook de verhouding tussen de raad en het college van B&W veranderd. Dat college was in werkelijkheid de gemeentelijke regering die haar taak, net zoals de landelijke regering dat deed, vervulde onder controle van de vertegenwoordigers van de burgers (Van der Grinten, 1918a; 1934: 268-269).

Deze rolverandering kon ook moeilijk anders, doordat zich naast de zuivere negatieve taak, parallel aan de toenemende staatsbemoeyenis, een positieve welvaarts-taak voor de gemeente had ontwikkeld. Van der Grinten noemde als voorbeelden de gemeentebedrijven, de volkshuisvesting en tal van andere sociale aangelegenheden die de gemeente binnen haar verzorgings-sfeer had getrokken of (door landelijke wetgeving) had moeten trekken. Een andere oorzaak was de omstandigheid dat de gemeenteraden niet meer (zoals Thorbecke het bedoeld had) waren samengesteld uit de beste en bekwaamste burgers, maar politieke lichamen waren geworden. De invloed van de politieke partijen op de samenstelling van de gemeenteraad zou nog groter worden als de keuze van de raad (na de Grondwets-herziening van 1917) zou geschieden op basis van het stelsel van evenredige vertegenwoordiging. Een andere wijziging, naar analogie van het landelijke parlement, is dat de bevolking om de vier jaar opnieuw haar vertegenwoordigers mocht kiezen. Uit zijn midden koos de raad dan weer onmiddellijk de wethouders die met de burgemeester het dagelijks bestuur van de gemeente vormden (Van der Grinten, 1918a; 1934: 271-272).

Deze gezagsverschuiving van een betrekkelijk groot lichaam (de raad) naar een betrekkelijk klein college was niet per definitie ondemocratisch. Van der Grinten verwees ter illustratie (hij baseerde zich daarbij op de dissertatie van Buriks uit 1918) naar de geschiedenis van het Amerikaanse gemeenterecht, waarin steeds

10 Het centrale hoofdstuk uit het proefschrift van Van Poelje uit 1914 over de controlerende raad (hoofdstuk 3) is opgenomen in de bundel *Wet en wezen* met zijn verzamelde werk (Van Poelje, 1954: 1-17). Van Poelje volgt hierin overigens de opvattingen over 'representative government' van niemand minder dan John Stuart Mill.

meer gemeenten waren overgegaan naar een stelsel van ‘commission government’.¹¹ In de woorden van Buriks was dat een vorm van stadsbestuur waarbij (ongeveer) alle stedelijke gezagsfuncties berustten bij een kleine commissie waarvan de leden ieder aan het hoofd stonden van een stedelijke bestuursafdeling, terwijl ieder lid werd gekozen door de bevolking van de gehele stad en de gezagsuitoefening onder controle van de bevolking stond. De controle van de bevolking werd verkregen via openbaarheid, initiatief en *recall* (het recht van de kiezers om een commissielid te dwingen zich voor het verstrijken van diens ambtstijd aan een herverkiezing te onderwerpen). Van der Grinten (1918a; 1934: 273-274) was op zich positief over dit stelsel, omdat de concentratie van macht erin gepaard ging met een concentratie van verantwoordelijkheid, in dit geval tegenover de burgerij. Het was een ontwikkeling in de juiste richting, maar het overplanten van elementen van dit stelsel naar de Nederlandse situatie, zoals Buriks voorstelde, vond hij te radicaal.¹²

Een ontwikkeling in de verkeerde richting vond Van der Grinten (1918a; 1934: 275) het voorstel om de gemeentelijke bestuursinrichting te decentraliseren door het bestuur of het beheer van bepaalde takken van dienst aan zelfstandige raadscommissies op te dragen (zie het proefschrift van Willem Schutte uit 1909), omdat het leidde tot splitsing van gezag en verdeling van verantwoordelijkheid. Wel vond hij dat de wet moest worden aangepast aan de ‘waargenomen rechtsvorming’. Daarbij bleef de raad het hoofd van de gemeente: niet in de zin dat de raad de gemeente bestuurde, maar in de zin dat de raad uitmaakte naar welke beginzelen werd geregeerd en hij controle uitoefende op alle gedragingen van het besturende college. Er moest delegatie van de wetgevende macht mogelijk zijn en het budgetrecht moest de voornaamste bevoegdheid van de raad zijn. Bestuurshandelingen moesten zo veel mogelijk tot de competentie van het college worden gebracht, in de eerste plaats de benoemingen van ambtenaren. De keuze van de wethouders moest blijven liggen bij de raad, van de burgemeester (met het oog op het medebewind) bij de Kroon. Wel moest het mogelijk zijn wethouders van buiten de raad te kiezen (Van der Grinten, 1918a; 1934: 277).

De voorstellen van Van der Grinten lagen in dezelfde lijn als de voorstellen die Van Poelje (1918) eerder dat jaar deed in een preadvies voor het VNG-jaarcongres in Den Helder. Dat preadvies zou volgens Van der Grinten (1918a; 1934: 277-278) in menig opzicht als leidraad kunnen dienen voor de zojuist in december 1918 benoemde Staatscommissie Oppenheim voor de herziening van de Gemeentewet.

- 11 Zie voor de voor- en nadelen van *commission government* en *board government* Goodnow (1904: 191-200). Zelf was de Amerikaan Goodnow meer geporteerd van het *board*-stelsel, zoals zich dat in Europa had ontwikkeld.
- 12 Zie voor de radicaaldemocratische achtergronden van de voorstellen van Adriaan Buriks Couperus (2009: 50-52). In de jaren dertig werd Buriks overigens (in 1908 als Amsterdams ambtenaar ontslagen na een kritisch artikel in het ambtenarenorgaan ‘Het Prinsenhof’) een autoriteit op het gebied van het Nederlandse gemeenterecht (zie Couperus, 2009: 296). Ook Henk Brasz (1960: 65) uitte scherpe kritiek op de radicaliteit van zijn voorstellen.

5 Gemeentelijke autonomie, herindeling en samenwerking

In zijn preadvies voor het VNG-jaarcongres in 1928 gaf Van der Grinten zijn visie op de gemeentelijke autonomie.¹³ Daarin beantwoordde hij de vraag: *‘Door welke middelen en langs welke wegen kan de in de moderne staat gewenste zelfstandigheid der plaatselijke gemeenschappen zo goed en zo ruim mogelijk worden gehandhaafd?’* Hij startte zijn preadvies met de erkenning dat in de moderne staat (anders dan de corporaties voor het ontstaan van de Bataafse Republiek in 1795) territoriale gemeenschappen slechts als delen van de staat hun bestaan konden voortzetten. Daarbij waren ze onderworpen aan het door de wetgever vastgestelde objectieve recht. Dit beginsel maakte echter nog uiteenlopende toepassingen mogelijk. Het ene standpunt was de keuze voor een centralistisch regime (gemaakt in de staatsregeling van 1798), waarin al het publieke leven was opgelost in het staatsleven en van enige zelfstandigheid van plaatselijke corporaties geen sprake kon zijn. Het andere (communalistische) standpunt was dat de staat het zelfstandige plaatselijke leven erkende en eerbiedigde, voor zover in overeenstemming te brengen met de eenheid van de staat.¹⁴ Dit standpunt kwam (in het decreet van 14 december 1789) in Frankrijk tot uitdrukking in de natuurrechtelijke constructie van de *pouvoir municipal* (Van der Grinten, 1928a; 1934: 281-282).

Onder deze *pouvoir municipal* behielden plaatselijke gemeenschappen de bevoegdheid tot het behartigen van de eigen huishoudelijke belangen. Daarnaast had de gemeente de taak te vervullen als hulporgaan van de centrale administratie. De harmonie tussen de eenheid van de staat en de plaatselijke zelfstandigheid werd bereikt doordat de staatswetgeving de eigen huishoudelijke zorg aan de lokale gemeenschap zelf onder hoger toezicht overliet. Deze gedachte werd ook uitgedrukt in de staatsregeling van 1801 en beide functies zijn analoog aan de bevoegdheden die sinds de Grondwet van 1848 als *gemeenteautonomie* (de regeling en het bestuur van de gemeentelijke huishouding) en *zelfbestuur* (de opgelegde verplichting mee te werken aan de uitvoering van hogere wetgeving) pleegden te worden samengevat. Deze tweeledige taak van de gemeente werd door Van der Grinten afzonderlijk besproken. Daarvoor beantwoordde hij de vraag naar de rechtspositie van de gemeenten als publiekrechtelijke onderdelen van de staatsgemeenschap, met andere woorden in hoeverre het zelfstandig bestaan van de gemeenten en hun gezagsgebied in Nederland was gewaarborgd en in nieuw recht moest worden gewaarborgd (Van der Grinten, 1928a; 1934: 282-283).

- 13 Andere vroege bestuurswetenschappelijke beschouwingen over de gemeentelijke autonomie zijn van de hand van Bruins (1910), Scholtens (1916-1917), Van Poelje (1921a; 1921b) en Van der Grinten zelf (1922a; 1923a).
- 14 Zie voor een historisch overzicht van het idee van het *communalisme* de proefschriften van Van der Ven (1934) en Brasz (1960). Van der Ven beziet de gemeente vanuit de corporatistische gedachte van de volksgemeenschap, een gedachte die wordt bekritiseerd door Brasz (1960: 47) vanwege de onjuiste aanname van sociale harmonie. In zijn eigen proefschrift vertrekt Brasz juist vanuit de sociologische theorie van de sociale beheersing.

Ik richt me dan met name op de manier waarop Van der Grinten daarbij aankeek tegen gemeentelijke herindeling en (inter)gemeentelijke samenwerking.¹⁵ Over herindeling dacht hij genuanceerd. Hij vond het terecht dat de beslissing over de gemeentelijke indeling bij de rijkswetgever lag, omdat het algemeen belang kon zijn gediend bij een wijziging van die indeling. Hij keerde zich echter tegen de radicale ideeën van *Jan van Leeuwen*,¹⁶ lid van de Staatscommissie Oppenheim, die in 1920 pleitte voor een algemene herziening van de gemeentelijke indeling, waarbij geen enkele Nederlandse gemeente minder dan 10.000 inwoners mocht tellen. Dit plan ging zelfs de staatscommissie te ver, al pleitte ze wel voor herindeling van kleine gemeenten op grote schaal en voor gemeenten van voldoende omvang. In deze benadering stond het ingrijpen in de gemeentelijke gebiedsindeling centraal en was geen plaats voor het zoeken naar waarborgen tegen onverhoedse ingrepen in het voortbestaan van gemeenten. Op dit punt vertoonde de staatscommissie in de ogen van Van der Grinten een gebrek aan eerbied voor het historisch geworden.¹⁷ Hij vond het dan ook terecht dat minister Ruys de Beerenbrouck deze redeneertrant niet volgde in zijn ontwerp tot herziening van de Gemeentewet in 1923. In plaats van een algeheel reorganisatieplan moest elk geval op zichzelf worden beschouwd. Van der Grinten bepleitte met andere woorden een knelpuntenbenadering. Herindeling mocht alleen plaatsvinden uit noodzaak en als er geen andere oplossing van de moeilijkheden en conflicten van naburige gemeenten mogelijk was (Van der Grinten, 1928a; 1934: 283-285).

Waar het bij de samenvoeging van kleinere gemeenten ging om concrete, bijzondere gevallen, droeg het probleem van de uitbreiding van de grote steden een meer algemeen karakter. Deze uitbreiding werd in die jaren veel besproken onder de onmiskenbaar ongunstige benaming van de *annexatie*. Van der Grinten zag in annexaties een eenvoudige, simpele weg voor het bestuur van een centrumgemeente om de ontwikkeling van de omgeving naar eigen inzicht te beheersen, maar hij betwijfelde of de annexatie vanuit een wijder gezichtspunt wel een definitieve oplossing was. Hij zag vooral het gevaar dat door annexaties bevolkingen met een heterogene samenstelling, en gebieden die een verschillende verzorging nodig hadden, tot één staatsrechtelijk geheel werden samengevoegd. Er was dan geen garantie dat de belangen van de voormalige gemeenten voldoende tot hun recht komen en leidde daardoor tot een vermindering van het vertrouwen in de bestuurders. In de kern was het een aantasting van het stelsel van decentralisatie en een grove schending van het democratisch beginsel van plaatselijk zelfbestuur. Een dergelijke 'districtsstad' had in zijn ogen het karakter van plaatselijke

- 15 Vroege dissertaties over gemeentelijke herindeling en (inter)gemeentelijke samenwerking zijn van de hand van Van Leyden (Leiden, 1909), Cremer (Leiden, 1927) en Van Haren (Nijmegen, 1936).
- 16 Jan van Leeuwen was een sociaaldemocratisch politicus. Hij was raadslid (1909-1921) en wethouder (1919-1921) in Utrecht, lid van Provinciale Staten van Utrecht (1913-1922) en lid van de Tweede Kamer (1913-1918). Hij trad in 1921 uit onvrede over de bestuurscultuur en het gebrek aan kadervorming in die partij uit de SDAP.
- 17 Op dit punt citeert hij met instemming zijn Amsterdamse leermeester Struycken (1912: 60). Zie voor een historisch overzicht van de herindelingsdiscussie in Nederland het proefschrift van Van der Top (1960).

gemeenschap in de ware zin van het woord geheel verloren. Samenwerking tussen gemeenten had voor Van der Grinten altijd de voorkeur boven een stelsel dat de opheffing of verminking van plaatselijke gemeenschappen tot gevolg had (Van der Grinten, 1928a; 1934: 285-287).¹⁸

Gemeentelijke samenwerking was dus het aangewezen middel om 'nabuurshapsproblemen' tot een oplossing te brengen. Hij bracht in herinnering dat er een communis opinio bestond over de 'ongenoegzaamheid' van de wettelijke regeling op dat gebied. Hierover schreef hij al in zijn preadvies voor het VNG-congres van 1922 (Van der Grinten, 1922b; 1934: 325-378). Hij beperkte zich daarom hier tot enkele aanbevelingen voor de herziening van de wetgeving. De huidige wet (Gemeentewet uit 1851) miste de nodige soepelheid voor het tot stand brengen van een behoorlijke samenwerking op publiekrechtelijke basis en een regeling voor gedwongen samenwerking mocht niet langer achterwege blijven. In aansluiting bij de praktijk zou de wetgever ook de privaatrechtelijke samenwerkingsvorm moeten erkennen. Wel moesten daarbij zekere waarborgen worden getroffen dat deze vorm niet buiten het terrein van de intercommunale bedrijven werd toegepast en er voor deze bedrijven bovengemeentelijk toezicht was. Hij was tegen het voorstel gemeenten de bevoegdheid te geven een rechtspersoonlijkheid bezittende corporatie in het leven te roepen. Hiervan was de noodzaak niet aangetoond (hij haalde hier met instemming het standpunt van de Staatscommissie Oppenheim aan) en bovendien leek het hem ondoelmatig (Van der Grinten, 1928a; 1934: 287-288).¹⁹

De conclusie van Van der Grinten was dat (afgezien van verbeteringen op sommige punten) er geen grote hervorming nodig was van het gemeenterecht in het belang van de zelfstandigheid van de gemeenten. De grootste waarborg voor de handhaving van het decentralisatiestelsel was dat organen en ambtenaren van het centrale gezag doordrongen waren van de grote betekenis van de lokale zelfstandigheid. Daarbij bleef differentiatie in het lokaal recht en in de lokale rechtstoepassing van grote waarde. Hiervan moesten de regelgevende en toezichthoudende bovengemeentelijke organen zich meer bewust worden. Daar stond dan tegenover dat de gemeentebesturen moesten tonen dat zij dat vertrouwen ver-

- 18 Een belangrijk aspect van de gemeentelijke autonomie voor Van der Grinten is de financiële zelfstandigheid van de gemeenten. De vrijheid van de gemeente heeft in zijn ogen slechts dan reële betekenis als gemeentebesturen over de geldmiddelen beschikken die het hun mogelijk maken hun taken adequaat te behartigen. Er is dan ook geen sterker middel denkbaar om de zelfstandigheid van gemeenten te beknotten dan de invoering van een beperking met betrekking tot de heffing van belastingen. Van der Grinten (1928a; 1934: 305) haalt in dit verband met instemming een artikel aan van Mabel Newcomer (zij was tussen 1917 en 1957 docent en hoogleraar economie aan Vassar College in Poughkeepsie in de staat New York) in het Amerikaanse tijdschrift *Political Science Quarterly* (Newcomer, 1928).
- 19 Minder terughoudend over de privaatrechtelijke samenwerkingsvorm zijn In 't Veld (1929: 39-40) en Van Poelje (1931a: 24-27). De bevoegdheid om voor intergemeentelijke samenwerking een rechtspersoonlijkheid bezittende corporatie in het leven te roepen is wel opgenomen in de Gemeentewet van 1931 (Simons, 1939: 193-196). Zie voor een historische beschrijving van regionale samenwerking en de rol van de raad daarbij Reussing e.a. (2018).

dienden door op een redelijke en bedachtzame wijze die gemeentelijke vrijheid te gebruiken (Van der Grinten, 1928a; 1934: 323-324).

6 Administratief recht en administratieve rechtspraak

Naast het staatsrecht en het gemeenterecht was het *administratief recht* een belangrijk aandachtsveld voor Van der Grinten. In een artikel in *Gemeentebestuur* (Van der Grinten, 1925b; 1934: 167-174) stelde hij de vraag naar de wezenlijke betekenis van de term administratief recht. Het was een letterlijke vertaling van het Franse 'droit administratif' en het had in Nederland (onder invloed van Thorbecke) geleidelijk de term 'politieright' vervangen. In de tijd van Thorbecke verstond men onder 'politie' het gehele binnenlandse bestuur, met uitzondering van defensie, justitie en financiën. Administratief recht regelde de wijze waarop de bestuurstaak tot uitvoering werd gebracht. In Frankrijk had dat administratieve recht zich ontwikkeld tot een afzonderlijk recht van geheel eigen aard, dat gold voor de publieke dienst. In Nederland was dat (net als in Duitsland) niet het geval. Hier was het aanvullend recht op het staatsrecht en het burgerlijk recht. In de Angelsaksische landen (met hun 'common law'-traditie) had het begrip administratief recht in het algemeen geen ingang gevonden, in Nederland in veel mindere mate dan in Frankrijk door de doorgevoerde decentralisatiegedachte en de omstandigheid dat het burgerlijk recht ook voor de administratie gold.

De administratieve wetgeving had zich in de tussentijd als speciaal recht voor de administratie ontwikkeld door de behoefte aan bijzondere regels die de uitbreiding van de staatsbemoeyenis in het kader van haar welvaartstaak (vooral in het begin van de twintigste eeuw) met zich mee had gebracht. Daardoor had het administratief recht een geweldige omvang van zich alsmaar wijzigende regels gekregen, maar miste het tegelijkertijd de eenheid van bouw en begrippen voor een systematische ('synthetische') behandeling. Door het ontbreken van de eenheidsgedachte had administratieve wetgeving in ons land volgens Van der Grinten een onnodig ingewikkeld en chaotisch karakter gekregen. Dit maakte de studie van het administratief recht onbevredigend en het belemmerde de wetenschappelijke behandeling daarvan. De Nederlandse overheid deed er ook te weinig aan om de eenheid van de administratieve wetgeving te bevorderen, met als gunstige uitzondering de commissie voor de waterstaatswetgeving. De instelling van een vast adviescollege op basis van artikel 78 van de Grondwet over de formeel-juridische kant van het administratief recht was daarom niet overbodig. Dat vereiste allereerst een duidelijke afbakening van het administratief recht (Van der Grinten gebruikte ook wel de term bestuursrecht) als een complex van *speciale* rechtsregels voor de wijze waarop bestuursorganen van de staat hun taak moeten vervullen: het is speciaal recht voor de 'administratie' in de betekenis van de 'uitvoerende macht' (Van der Grinten, 1925b; 1934: 172-174).

Een interessant *intermezzo* is een kort artikel in het *Nederlands Juristenblad*, waarin Van der Grinten (1932a; 1934: 177-179) ingaat op de begrippen 'bestuur' en 'uitvoering'. Hij bekritiseerde daarin een boek van de staatsrechtgeleerde Roe-

lof Kranenburg (1931) over het provincierecht, waarin deze de begrippen uitvoering en bestuur aan elkaar gelijkstelde. Bestuur is echter niet altijd uitvoering, en uitvoering bestaat niet altijd in bestuur. Bestuur is namelijk niet beperkt tot het verrichten van concrete rechtshandelingen (op basis van het onderscheid tussen wetgeving en bestuur), maar bestaat uit zogenaamde ‘materiële daden’ in de vorm van de feitelijke handhaving van voorschriften, beheer, zorg, leiding en toezicht. Men kan wel de eis stellen dat bestuur slechts geschiedt op basis van wettelijke regels, maar dat staat buiten het probleem van het wezen van de bestuursfunctie. Dat is een vraag van theoretisch-juridische aard. Een besluit tot verkoop van provinciale eigendommen door Provinciale Staten is een voorbeeld van een vorm van bestuur die niet tevens uitvoering is. Door dit toch onder de uitvoerende functie te plaatsen is Kranenburg in de ogen van Van der Grinten te veel gevangen in de machtenscheidingsterminologie van Locke en Montesquieu. Uitvoering kan namelijk ook bestaan in wetgeving, bijvoorbeeld in de vorm van algemene maatregelen van bestuur, die op een wet in formele zin berusten. Een tweede kritiekpunt op Kranenburg was dat zelfbestuur (medebewind) geen vorm was van de bestuursfunctie, maar een op een hogere regeling berustende verplichting tot medewerking aan de uitvoering van die regeling. Dus gedwongen uitvoering tegenover autonomie.

Over *administratieve rechtspraak* ging een rede van Van der Grinten (1924; 1934: 181-200) op de algemene vergadering van de Nederlandse Vereniging van Gemeentebelangen in Enschede. Ook in die rede zette hij zich af tegen radicale vormen van machtenscheiding en rechterlijke toetsing. Hij zag gezagsdragers niet als afzonderlijke, gescheiden machten, maar als organen van de staat die hun functies en bevoegdheden in het belang van de gehele volksgemeenschap moesten uitoefenen. Deze functies en bevoegdheden moesten worden geregeld door het objectieve recht, waarbij de verhouding tussen wetgeving en administratie een vraag van taakverdeling was, waarop het antwoord cultuurgebonden was.²⁰ Van der Grinten constateerde ook dat voorschriften hoe langer hoe meer door de wetgever aan andere organen ter vaststelling werden overgelaten, zowel aan de Kroon als aan lagere wetgevende lichamen. Daarbij hadden we in zijn woorden ‘een *rechtvaardige*, een *behoorlijke* administratie’ nodig. Daaronder verstond hij organen die niet slechts de wettelijke voorschriften naleefden, maar ook in staat waren als schepper van rechtsnormen de beginselen van de wet in concreet recht om te zetten. Zowel de rechter als de administratie (het bestuur) had de wet toe te passen, maar waar voor de rechter de verwerkelijking van het recht een doel op zich was (‘Recht als Selbstzweck’), was die voor het bestuur slechts een middel ter bevordering van het algemeen belang. In de voetsporen van zijn Amsterdamse leermeester *Antonius Struycken* (1910) zette Van der Grinten zich met de over-

20 Zie over de verhouding tussen rechter en administratie ook het proefschrift van Johan Boasson (1911). Boasson (1882-1967, Spinoza-kenner) was als ambtenaar in de gemeente Den Haag eerst de rechterhand van wethouder Sociale Zaken Willem Drees (1917-1934) en later gemeentesecretaris (1934-1947, onderbroken tussen 1940-1945). Van Poelje (1963: 14) noemde naast Jos van der Grinten ook Johan Boasson en Carl Romme (als Amsterdams raadslid) als belangrijke bondgenoten bij het bepleiten van een realistische kijk op het gemeentebestuur.

name van het materiële begrip 'behoorlijkheid van de administratie' af tegen de formeel-wettelijke rechtsstaatsopvatting van Duitse auteurs als Stahl en Von Gneist.²¹

In dat verband moest de invoering van administratieve rechtspraak niet langer worden beschouwd als een logisch uitvloeisel van de rechtsstaat in formele zin, maar als een praktisch vraagstuk van de interne organisatie van de staat. Dat vraagstuk liet zich niet beslissen door een uniforme regeling die was gebaseerd op een a-priorischeiding tussen administratie en rechtspraak. Op het gebied van administratieve rechtspraak was geen uniformiteit, maar differentiatie geboden. In Nederland had de administratieve rechtspraak zich intussen (ondanks het algemeen gestelde grondwetsartikel) ontwikkeld in de richting van differentiatie en specialisatie. Voorbeelden daarvan waren de regelingen van de rechtspraak op het gebied van de sociale verzekering en van de directe belastingen. In verschillende takken van administratie was rechtspraak tot stand gekomen, waarvan de ontwikkeling nog niet was voltooid. Daarnaast had de burgerlijke rechter een ruime bevoegdheid (die breder was dan vermogensrechtelijke vorderingen), ook als er sprake was van een verhouding tussen de staat en zijn onderdelen *als zodanig* en de burger. De controle door de administratieve rechter van de rechtmatigheid van het bestuur omvatte ook de behoorlijkheid van het bestuur bij de beoordeling van zijn discretionaire bevoegdheid ('Freies Ermessen') en vage termen. Bovenal hield Van der Grinten (1924; 1934: 200) zijn gehoor in Enschede voor dat het belangrijk was de administratie zo in te richten dat zij in zich de waarborgen bevatte voor de behoorlijkheid van haar gedragingen.

7 Het leerstuk van de onrechtmatige overheidsdaad

Speciale belangstelling had Van der Grinten voor het leerstuk van de *onrechtmatige overheidsdaad*. Hij schreef over dit onderwerp al een rapport voor het tweede internationale congres voor de administratieve wetenschappen in 1923 te Brussel (1923b). Zowel bij de onrechtmatige als bij de rechtmatige overheidsdaad hebben we te maken met het vraagstuk van de staatsaansprakelijkheid. Waar de rechtmatige overheidsdaad zich bewoog op het terrein van de wetgever, bewoog de onrechtmatige overheidsdaad zich op het terrein van de rechter (Van der Grinten, 1932b; 1934: 255). Van der Grinten zette de ontwikkeling in Nederland af tegen die in Frankrijk.²² In Frankrijk zag hij dat de vraag naar de rechtmatigheid of de onrechtmatigheid (het *faute*-beginsel) bij de staatsaansprakelijkheid steeds meer naar de achtergrond treedt en het criterium van een bijzonder risico voor het benadeelde individu steeds meer naar de voorgrond. In Frankrijk kende men naast de staatsaansprakelijkheid ook nog de persoonlijke aansprakelijkheid in het geval het niet meer de ambtenaar is die heeft gehandeld, maar de mens met zijn

21 Van der Grinten maakte met andere woorden de overstap van het model van de klassieke rechtsstaat naar het model van de sociale rechtsstaat (zie De Jong & Dorbeck-Jung, 1997: 200-212; Reussing, 2011: 54-56).

22 Zie over de staatsaansprakelijkheid in Frankrijk het proefschrift van Korthals Altes (1923).

passies en zwakheden ('faute personnel'). In Nederland was sinds 1901 artikel 1401 van het Burgerlijk Wetboek de grondslag voor de aansprakelijkheid van de overheid bij een onrechtmatige daad. Tot het arrest van de Hoge Raad van 20 november 1924 werd er alleen onrechtmatigheid geacht te bestaan indien de overheid inbreuk had gemaakt op een *privaat recht* van de benadeelde of een *privaatrechtelijke* verplichting niet was nagekomen. Het enkel niet-eerbiedigen van een rechtsplicht voor de overheid kon dus geen grondslag voor een onrechtmatige daad opleveren, evenmin als de schending van een publiek recht (Van der Grinten, 1925a; 1934: 229-231).

Daarin kwam verandering door het arrest van de Hoge Raad van 20 november 1924. Dat *Ostermann*-arrest bepaalde dat ook het publiekrechtelijke lichaam bij de vervulling van zijn overheidstaak en handelend door zijn organen zijn rechtsplicht behoorde na te komen, dat het daarbij zonder meer een onrechtmatige daad pleegde als het daarbij wettelijke voorschriften *van welke aard dan ook* niet eerbiedigde, en dat het tot vergoeding van de daardoor veroorzaakte schade gebonden is. Van welke aard dan ook betekende niet alleen privaatrechtelijk, maar ook publiekrechtelijk. Daarbij maakte het in de praktijk weinig verschil of de onrechtmatige daad kon worden toegeschreven aan het orgaan of aan een ambtenaar van het orgaan. In het eerste geval was er sprake van een directe aansprakelijkheid, in het tweede geval van een indirecte aansprakelijkheid van het orgaan. Opvallend voor Van der Grinten was dat in geen enkel voorstel tot een wettelijke regeling van de administratieve rechtspraak tot dan toe deze vergoedingsplicht zo ruim was geformuleerd als in dit *Ostermann*-arrest van de Hoge Raad. Hij had een tweetal bedenkingen tegen het arrest van de Hoge Raad. De eerste bedenking was dat het risico voor de gemeenschap werd vergroot boven redelijke grenzen. Het overheidsoptreden bleef mensenwerk, waarvoor het normale risico (afgezien dus van eventuele nalatigheid) behoorde te blijven liggen bij het individu. De tweede bedenking was dat er zo weinig overbleef van de vrijheid van de administratie. Het had een verlamme werking op de organen die waren belast met uitvoering van de gemeenschapstaak (Van der Grinten, 1925a; 1934: 231-239).²³

Van der Grinten sprak de hoop uit dat de Hoge Raad van zijn 'dwalingen' zou terugkeren. Anders zou de wetgever gedwongen zijn het 'netelige' vraagstuk van de vergoedingsplicht van de overheid ter hand te nemen om de publieke organen te behoeden tegen een bovenmatige verzwaring van de lasten en vooral om het beleid van de administratie veilig te stellen. Als grondslag voor een wettelijke regeling van de overheidsaansprakelijkheid was de basis van de civielrechtelijke onrechtmatige daad voor hem onaanvaardbaar. Het uitgangspunt moest de risicogedachte zijn, al was een uitwerking hiervan niet eenvoudig (Van der Grinten, 1925a; 1934: 239-240). Twee vervolgartikelen van Van der Grinten in *Gemeentebestuur* geven inzicht in de verdere ontwikkelingen. Hij putte hoop uit de behandeling van het onderwerp door de Eerste Kamer op 26 mei 1926. Tot zijn genoe-

23 Ook hier volgt Van der Grinten (1918b; 1934: 203-204) Struycken (1910). Koopmans (1978: 86) haalt Struycken aan als voorbeeld van een auteur die kritisch was over een te groot rechterlijk toezicht op het bestuur.

gen zag hij dat daar weinig steun bestond voor de onrechtmatige overheidsdaad zonder schending van het privaatrecht en voor rechterlijke controle op de wijze waarop van hogerhand het toezicht op de gedragingen van de gemeentebesturen werd uitgeoefend (Van der Grinten, 1926; 1934: 219-224). Twee jaar later kon hij in twee arresten van de Hoge Raad (25 mei 1928 en 29 juni 1928) constateren dat de vrees voor een 'revolutie in ons rechtsleven' ongegrond was gebleken en de 'administratie' zich kon verheugen over de terugtocht van het hoogste rechtscollege (Van der Grinten, 1928b; 1934: 243-251).

8 De Nijmeegse erfenis van Van der Grinten

Na zijn vroegtijdige dood in 1932 werd de leerstoel op het gebied van het staats- en bestuursrecht van Jos van der Grinten bezet door de van oorsprong civilist *Pieter Kamphuisen*, die (zeker in vergelijking met zijn Tilburgse collega Carl Romme²⁴) een bescheiden rol speelde. In 1945 kwam voortijdig een einde aan zijn wetenschappelijke carrière. In 1935 was Kamphuisen nog de promotor van de latere minister-president en staatsman *Louis Beel* (1935; hij promoveerde op het onderwerp 'medebewind'). Beel noemde in zijn voorwoord Van der Grinten als zijn eigenlijke leermeester (Lemmink, 1993: 62-63). Tussen 1949 en 1951 bekleedde Beel nog een weinig productief hoogleraarschap in het bestuursrecht en de bestuurskunde in Nijmegen (Giebels, 1995: 317-335; Hoogenboezem, 2006). Bekende en invloedrijke hoogleraren op het gebied van het staats- en bestuursrecht aan de juridische faculteit in Nijmegen na 1945 zijn onder anderen Frans Duynstee, Syward van Wijnbergen, Tijn Kortmann, Hub Hennekens (hoofdredacteur van *Bestuurswetenschappen* van 1991 tot 1994), Paul Bovend'Eert en Raymond Schlössels. *Syward baron van Wijnbergen* combineerde tussen 1954 en 1973 het hoogleraarschap staats- en bestuursrecht met een leeropdracht bestuurskunde. Een groot deel van deze periode was hij ook redactielid van *Bestuurswetenschappen*. Met de rechtssocioloog Kees Schuyt was hij in 1978 promotor van Arthur Ringeling,²⁵ die later hoogleraar bestuurskunde zou worden in Rotterdam.

Pas in 1973 werd aan de sociale faculteit *Hans van den Doel* (met een belangrijke rol voor Andries Hoogerwerf) als eerste reguliere hoogleraar bestuurskunde in

24 Carl Romme was als Amsterdams RKSP-raadslid (1921-1937) de grote tegenspeler van SDAP-wethouder Floor Wibaut. In 1935 werd zijn lectoraat sociale wetgeving in Tilburg tot een buitengewoon hoogleraarschap staats- en bestuursrecht (tot 1937) uitgebouwd. In zijn, ook in eigen katholieke kring niet onomstreden, inaugurele rede verkondigde hij een corporatistische opvatting over provincies, gemeenten en waterschappen (Bosmans, 1991: 225-242). Van 1946 tot 1961 was Romme een invloedrijk fractievoorzitter van de KVP in de Tweede Kamer.

25 Uit het voorwoord van zijn proefschrift over de beleidsvrijheid van ambtenaren in het spijtoptantenbeleid blijkt overigens dat het Hans van den Doel was die Ringeling aanzette tot het schrijven van het boek en uiterst kritisch volgde wat hij aan het papier toevertrouwde. Ringeling was van 1969 tot 1973 medewerker van Van Wijnbergen en had in 1974 nog een grote inbreng in de samenstelling van het eindadvies van het Bestuursonderzoek Oost-Nederland dat onder leiding stond van Syward van Wijnbergen en Henk Brasz (Vrije Universiteit Amsterdam). In 1973 stapte Ringeling over van de juridische naar de sociale faculteit (de nieuwe vakgroep bestuurskunde).

Nijmegen benoemd.²⁶ Het ging overigens om een leerstoel in de politicologie, met als leeropdracht bestuurskunde (Daalder, 1984: 448). Van den Doel (met Hoogerwerf) stapte overigens al in 1975 op uit onvrede over het optreden van linkse studenten en stafleden en werd aan de Universiteit van Amsterdam hoogleraar economie. Van den Doel werd in Nijmegen opgevolgd door uiteenlopende karakters als Roel in 't Veld, Hans Bekke, Nico Nelissen, Michiel de Vries, Taco Brandsen en Sandra van Thiel. In 1986 werd bestuurskunde een zelfstandige opleiding naast politicologie. In 1988 ging zowel politicologie als bestuurskunde over naar de nieuwe faculteit beleidswetenschappen, die sinds 2001 managementwetenschappen heet (Lieshout, 2015). Overigens had de sociale faculteit in Nijmegen (sociologie en politicologie) toen al een belangrijke rol gespeeld als 'hofleverancier' van een groot aantal invloedrijke hoogleraren op het gebied van de bestuurskunde elders in Nederland, zoals Ig Snellen, Arno Korsten, Walter Kickert, Rob Hoppe, Theo Toonen, Hans Bressers, Bas Denters, Hans Maarse, Michiel Herweijer, Hans van den Heuvel, Paul Frissen, Pieter Tops, Wim van de Donk, Victor Bekkers en Marcel Boogers.

9 Tot besluit

Tim Koopmans heeft in zijn *Vergelijkend publiekrecht* (1978) laten zien dat de opvattingen over de verhoudingen in het staatsbestel (de horizontale machtenscheiding, de verticale machtenscheiding en de verhouding tussen overheid en burger) kunnen worden geplaatst op een continuüm, waarbij de uitersten van het continuüm de meest radicale standpunten weergeven. Als we vanuit dit perspectief naar het werk van Jos van der Grinten kijken, dan valt op dat hij een voorkeur had voor heldere, maar niet voor radicale posities. Bij de horizontale machtenscheiding zien we zowel op nationaal als op lokaal niveau een voorkeur voor een duidelijke rolverdeling tussen de wetgevende macht (het parlement en de gemeenteraad) en de uitvoerende macht (de regering en het college van B&W) met een machtsconcentratie bij de regering onder controle van de volksvertegenwoordiging. Ook bij de verhouding tussen de wetgever en de rechter en tussen de rechter en het bestuur paste geen radicale vorm van machtenscheiding en rechterlijke toetsing. Hij was net als zijn Amsterdamse leermeester Struycken tegen constitutionele toetsing van wetten en vond dat zowel de gewone rechter als de administratieve rechter de discretionaire bevoegdheid van het bestuur diende te respecteren. De invoering van administratieve rechtspraak (naast administratief beroep) was in zijn ogen dan ook vooral een praktisch vraagstuk, waarbij differentiatie en geen uniformiteit was geboden.

26 Hans van den Doel, Arthur Ringeling en Herman Aquina schreven in 1973 een discussienotitie bij de start van de Nijmeegse bestuurskunde aan de sociale faculteit. Zowel Aquina als Ringeling was (net als Andries Hoogerwerf) vanuit de Vrije Universiteit naar Nijmegen gekomen (Daalder, 1984: 444). Van den Doel (in 1964 afgestudeerd in de economie aan de Vrije Universiteit) was een van de oprichters van Nieuw Links in de PvdA, tussen 1967 en 1973 lid voor de PvdA in de Tweede Kamer en in 1971 aan de Economische Hogeschool in Rotterdam gepromoveerd bij Jan Tinbergen op diens convergentietheorie. Hij werd een autoriteit in de nieuwe politieke economie.

Op het punt van de verticale machtenscheiding was Van der Grinten een hartsochtelijk verdediger van de gedecentraliseerde eenheidsstaat. Binnen de wetten van de eenheidsstaat diende de zelfstandigheid van de gemeenten zo goed mogelijk gewaarborgd te blijven. Dat vereiste aan de ene kant respect van het centrale gezag voor de lokale zelfstandigheid en aan de andere kant een bedachtzaam gebruik van zijn vrijheid door het gemeentebestuur. Gemeentelijke samenwerking was het aangewezen middel om grensoverschrijdende problemen op te lossen, gemeentelijke herindeling kon alleen worden gerechtvaardigd bij de aanwezigheid van concrete knelpunten. Bij de verhouding tussen overheid en burger was hij een groot pleitbezorger van de representatieve democratie. Hij was huiverig voor de vormen van directe democratie die hij aantrof in de Verenigde Staten; die voorstellen vond hij voor Nederland te radicaal. De volksvertegenwoordiging (de gemeenteraad) moest namens het volk de regering (het college van B&W) controleren. Hij had wel oog voor de overgang van de klassieke naar de sociale rechtsstaat, waarin het bestuur tegenover de burger bij het uitvoeren van zijn discretionaire bevoegdheid de beginselen van behoorlijk bestuur (waaronder de materiële zorgvuldigheidsnorm) moest toepassen, waarop de administratieve rechter ook kon toetsen.

Vooraf op het punt van de horizontale machtenscheiding was Van der Grinten een bondgenoot van Gerrit van Poelje. Hij prees het pionierswerk van Van Poelje bij de toepassing van de (in het staatsrecht gangbare) historisch-juridische methode op het gemeenterecht. Hij deelde ook diens analyse dat de gemeenteraad een controlerende (in plaats van een regerende) raad was geworden en dat het gemeenterecht aan die feitelijke ontwikkeling moest worden aangepast. Daarbij hoorde ook de mogelijkheid om wethouders van buiten de raad te kiezen. Op het punt van de verticale machtenscheiding waren er duidelijke accentverschillen. Waar Van der Grinten (ook in zijn adviespraktijk) opkwam voor de lokale zelfstandigheid en differentiatie in het lokaal recht en de lokale rechtstoepassing, was voor Van Poelje gemeentelijke herindeling onontbeerlijk voor de professionalisering van het lokale bestuursapparaat als tegenmacht tegen de centrale overheid (Van Poelje, 1931b; Denters & De Jong, 1996: 32-33).²⁷ Van Poelje legde ook een veel grotere nadruk dan Van der Grinten op gelijke aanspraken van burgers op overheidsvoorzieningen en effectiviteit en doelmatigheid bij het verschaffen en produceren van die voorzieningen (Denters & De Jong, 1996: 42-43).

Terwijl vroegere hervormers (zoals Valckenier Kips, Van Leeuwen, de Delftse Ingenieurs en Schutte) zich vooral oriënteerden op Duitsland en Engeland en met zeer uiteenlopende voorstellen kwamen, zien we bij Jos van der Grinten (in de voetsporen van Van Poelje) een benadering van het lokaal bestuur die aansloot bij de 'mainstream' van de Amerikaanse bestuurskunde, zoals die gezaghebbend

27 Ook de Rotterdamse voordracht van Van Poelje *De moderne gemeente in de moderne staat* uit 1931 is opgenomen in de bundel *Wet en wezen* met zijn verzamelde werk (Van Poelje, 1954: 88-103).

werd verwoord door Frank Goodnow.²⁸ Hierbij ligt de nadruk op de realistische benadering van het openbaar bestuur. Door ontwikkelingen in de praktijk kan het feitelijke regeringsstelsel sterk verschillen van het formele stelsel. Dat vereist een wijze van bestudering van het openbaar bestuur die functionalistisch en pragmatisch is. Functionalistisch betekent dat de functies in het regeringsstelsel niet samenvallen met de structuren (organen) die deze functies vervullen. Het betekent dat het stelsel niet statisch is maar dynamisch, en dus aan veranderingen onderhevig is. Pragmatisch betekent dat we steeds opnieuw moeten kijken welke veranderingen er nodig zijn om het feitelijke regeringsstelsel meer in overeenstemming te brengen met de normatieve uitgangspunten die ten grondslag liggen aan het formele regeringsstelsel (Goodnow, 1900; Reussing, 1994). Voor Van der Grinten betekende dit dat hij net als Goodnow een tegenstander was van een splitsing van gezag en verantwoordelijkheid en een pleitbezorger voor een concentratie van bestuursmacht, mits die gepaard ging met een concentratie van (politieke) verantwoordelijkheid. Daarbij zette hij voor de specifieke Nederlandse situatie ook eigen accenten, bijvoorbeeld door het benadrukken van het belang van (aanvullende) administratieve rechtspraak.

Literatuur

- Agt, A.A.M. van, 'Wim van der Grinten', P.M.J.E. Tummers e.a., *Nijmeegse gezichten. Vijfenzeventig jaar Katholieke Universiteit*, Nijmegen: 1998, p. 212-221.
- Beel, L.J.M., *Zelfbestuur of afhankelijke decentralisatie?*, proefschrift Katholieke Universiteit Nijmegen, Amsterdam: 1935.
- Boasson, J.J., *De rechter tegenover de vrijheid van de administratie*, proefschrift Universiteit Leiden, Groningen: 1911.
- Bosmans, J., *Romme. Biografie 1896-1946*, Utrecht: 1991.
- Brabers, J.B.A.M., *De faculteit der rechtsgeleerdheid van de Katholieke Universiteit Nijmegen 1913-1982*, proefschrift Katholieke Universiteit Nijmegen, Gerard Noodt Instituut, Nijmegen: 1994.
- Brabers, J.B.A.M., 'Grinten, Jozef Hubertus Petrus Maria van der (1885-1932)', *Biografisch Woordenboek van Nederland*, Den Haag: 12 november 2013. Gevonden op: <http://resources.huylgens.knaw.nl/bwn1880-200/lemmata/bwn4/grinten>.
- Brasz, H.A., *Veranderingen in het Nederlandse communalisme. De gemeentebesturen als element in het Nederlandse stelsel van sociale beheersing*, proefschrift Universiteit Leiden, Assen: 1960.
- Bruins, G.W.J., *De gemeentelijke autonomie in Nederland*, rapport voor het eerste internationale congres voor de administratieve wetenschappen in 1910 te Brussel (ook verschenen in G.A. van Poelje, *De Nederlandse gemeente. Inleiding tot de literatuur*, Zwolle: 1923, p. 79-109).
- Buriks, A., *Democratisch gemeentebestuur. Een verhandeling over commission government in Amerikaanse steden*, proefschrift Universiteit Leiden, Den Haag: 1918.
- Couperus, S., *De machinerie van de stad. Stadsbestuur als idee en praktijk, Nederland en Amsterdam 1900-1940*, Amsterdam: 2009.

28 Van Poelje (1923: 157) noemt het boek van Goodnow en Bates (1919) een van de beste algemene werken over gemeentelijke vraagstukken. Dit boek is overigens voor een groot deel gebaseerd op Goodnow (1904).

- Cremer, F.C., *Reorganisatie van gemeentelijke indeling*, proefschrift Universiteit Leiden, Leiden: 1927.
- Daalder, H., 'De Nederlandse politicologie. Een tussenbalans', *Acta Politica*, 1984/4, p. 441-462.
- Denters, S.A.H. & H.M. de Jong, 'De staatsvorm van het Koninkrijk', W. Derksen & W.G.M. Salet (eds.), *Bouwen aan het binnenlands bestuur*, WRR, Den Haag: 1996, p. 15-48.
- Giebels, L.J., *Beel: van vazal tot onderkoning. Biografie 1902-1977*, Den Haag/Nijmegen: 1995.
- Goodnow, F.J., *Comparative administrative law. An analysis of the administrative systems, national and local, of the United States, England, France, and Germany*, New York: 1893.
- Goodnow, F.J., *Politics and administration*, New York: 1900.
- Goodnow, F.J., *City government in the United States*, New York: 1904 (tweede druk 1918).
- Goodnow, F.J. & F.G. Bates, *Municipal government*, New York: 1919 (tweede druk, de eerste druk uit 1909 is alleen geschreven door Goodnow).
- Grinten, J.H.P.M. van der, 'De herziening van het gemeenterecht', *De Beiaard*, 1918a, p. 389 e.v. (ook verschenen in G.A. van Poelje, *De Nederlandse gemeente. Inleiding tot de literatuur*, p. 110-124 en in Van der Grinten, 1934, p. 265-278).
- Grinten, J.H.P.M. van der, 'Rechtspraak in crisiszaken', *Weekblad voor Privaatrecht, Notaris-ambt en Registratie*, 1918b, nr. 2548 en 2549 (ook verschenen in Van der Grinten, 1934, p. 201-216).
- Grinten, J.H.P.M. van der, 'De Grondwetsherziening en de gemeente', *Gemeentebestuur*, 1922a/1, p. 1-8.
- Grinten, J.H.P.M. van der, 'Samenwerking van gemeenten', *Gemeentebestuur*, preadvies VNG-congres, 1922b, p. 97-156 (ook verschenen in Van der Grinten, 1934, p. 325-378).
- Grinten, J.H.P.M. van der, *De gemeente-autonomie*, preadvies over de vraag 'Moet de wetgever wijziging brengen in de autonomie der gemeenten?', Vereniging tot het bevorderen van de beoefening der rechtswetenschap onder de Katholieken in Nederland, Nijmegen: 1923a.
- Grinten, J.H.P.M. van der, 'Over de regeling der rechtsmiddelen aan de burgers van de verschillende landen toegekend tegen onwettige of onbehoorlijke handelwijze of tegen schade veroorzakende nalatigheid van het uitvoerende gezag', *Gemeentebestuur*, 1923b, p. 201-216 (rapport voor het tweede internationale congres voor de administratieve wetenschappen in 1923 te Brussel).
- Grinten, J.H.P.M. van der, *Administratieve rechtspraak*, rede gehouden op de algemene vergadering van de Nederlandse Vereniging voor Gemeentebelangen op 12 september 1924 te Enschede, Arnhem: 1924 (ook verschenen in Van der Grinten, 1934, p. 181-200).
- Grinten, J.H.P.M. van der, 'De onrechtmatige overheidsdaad', *Gemeentebestuur*, 1925a, p. 149-164 (ook verschenen in Van der Grinten, 1934, p. 225-240).
- Grinten, J.H.P.M. van der, 'Wat is administratief recht?', *Gemeentebestuur*, 1925b, p. 285-294 (ook verschenen in Van der Grinten, 1934, p. 165-174).
- Grinten, J.H.P.M. van der, 'De onrechtmatige overheidsdaad en de administratieve rechtspraak in de Eerste Kamer', *Gemeentebestuur*, 1926, p. 321-327 (ook verschenen in Van der Grinten, 1934, p. 217-224).
- Grinten, J.H.P.M. van der, 'De zelfstandigheid der plaatselijke gemeenschappen', preadvies VNG-congres (het andere preadvies is van G.A. van Poelje), *Gemeentebestuur*, 1928a, p. 229-277 (ook verschenen in Van der Grinten, 1934, p. 279-324).

- Grinten, J.H.P.M. van der, 'De onrechtmatige overheidsdaad. De Hoge Raad op de terugweg', *Gemeentebestuur*, 1928b, p. 671-681 (ook verschenen in Van der Grinten, 1934, p. 241-252).
- Grinten, J.H.P.M. van der, 'De begrippen "bestuur" en "uitvoering"', *Nederlands Juristenblad*, 1932a, p. 121-124 (ook verschenen in Van der Grinten, 1934, p. 175-180).
- Grinten, J.H.P.M. van der, 'De staatsaansprakelijkheid', *Nederlands Juristenblad*, 1932b, p. 213-225 (ook verschenen in Van der Grinten, 1934, p. 253-264).
- Grinten, J.H.P.M. van der, *Verspreide opstellen*, Nijmegen/Utrecht: 1934 (bijeengebracht door prof. mr. P.W. Kamphuisen en zijn oud-leerlingen C.C.A. van Haren en F.G.J.M. Peters).
- Grinten, W.C.L. van der, *Rechtmatigheid van de doodstraf*, proefschrift Katholieke Universiteit Nijmegen, Nijmegen: 1937.
- Haren, C.C.A. van, *Samenwerking van gemeenten*, proefschrift Katholieke Universiteit Nijmegen, Alphen aan den Rijn: 1936.
- Hoogenboezem, J., 'Beel. De opkomst van een bestuurder', *Bestuurskunde*, 2006/3, p. 70-79.
- Jong, H.M. de & B.R. Dorbeck-Jung, *Juridische staatsleer*, Bussum: 1997.
- Koopmans, T., *Vergelijkend publiekrecht*, Deventer: 1978 (tweede druk 1986).
- Korthals Altes, E.J., *De staatsaansprakelijkheid volgens de rechtspraak van de Conseil d'Etat in Frankrijk*, proefschrift Universiteit van Amsterdam, Amsterdam: 1923.
- Kranenburg, R., *Het Nederlands provinciaal recht*, Alphen aan den Rijn: 1931 (tweede druk 1946).
- Leemans, A.F., *De eenheid in het bestuur der grote stad*, proefschrift Universiteit Leiden, Den Haag: 1967.
- Lemmink, J.P.S., *Trouw steeds ter zijde ... J.H.P.M. van der Grinten betrokken bij de r.k. Universiteit in wording (1918-1932)*, publicatie die bij gelegenheid van het zeventigjarig bestaan van de Katholieke Universiteit Nijmegen is aangeboden aan prof. mr. W.C.L. van der Grinten vanwege zijn tachtigste verjaardag, Nijmegen: 1993.
- Leyden, G. van, *Intercommunale rechtspersonen*, proefschrift Universiteit Leiden, Amsterdam: 1909.
- Lieshout, R.H., 'De lange mars uit het isolement. Politicologie in Nijmegen, 1969-2014', R.B. Andeweg & B. Vis (eds.), *Politicologie in Nederland. Van politisering naar professionalisering*, NKWP, Oudewater: 2015, p. 37-49.
- Newcomer, M., 'Tendencies in state and local finance and their relations to state and local functions', *Political Science Quarterly*, 1928/1, p. 1-31.
- Poelje, G.A. van, *Hedendaags gemeenterecht*, proefschrift Universiteit Leiden, Den Haag: 1914.
- Poelje, G.A. van, *Gemeentelijke bestuursinrichting*, preadvies VNG-congres, Den Helder: 1918 (ook verschenen in G.A. van Poelje, *De Nederlandse gemeente. Inleiding tot de literatuur*, p. 125-156).
- Poelje, G.A. van, 'Vereniging van gemeenten', *Gemeentebestuur*, eerste jaargang, 1921a, p. 125-128.
- Poelje, G.A. van, *De Nederlandse gemeente. Een inleiding tot de kennis van haar bestuur en beheer*, Zwolle: 1921b (eerste deel van een trilogie, de overige delen verschenen in 1922 en 1923).
- Poelje, G.A. van, *De Nederlandse gemeente. Inleiding tot de literatuur*, Zwolle: 1923 (derde deel).
- Poelje, G.A. van, *Osmose. Een aantekening over het elkander doordringen van de beginselen van openbaar bestuur en particulier beheer*, Alphen aan den Rijn: 1931a (tweede druk 1959).

- Poelje, G.A. van, *De moderne gemeente in de moderne staat*, voordracht voor de afdeling Zuid-Holland van de Nederlandse Bond van Gemeenteambtenaren in Rotterdam, Alphen aan den Rijn: 1931b.
- Poelje, G.A. van, *Wet en wezen. Uit de geschriften van prof. dr. G.A. van Poelje over de Nederlandse gemeente*, Alphen aan den Rijn: 1954.
- Poelje, G.A. van, *Hedendaags gemeentewezen*, Alphen aan den Rijn: 1963.
- Reussing, G.H., 'Op zoek naar harmonie tussen politiek en bestuur. "Politics and administration" van Frank Goodnow', *Bestuurskunde*, 1994/5, p. 182-192.
- Reussing, G.H., 'De legitimiteit van de democratische rechtsstaat. Inhoudelijk of procedureel?', *Bestuurswetenschappen*, 2011/5, p. 52-74.
- Reussing, G.H. (m.m.v. S.A.H. Denters), 'De zeven levens van de (gemeentelijke) bestuurswetenschappen', *Bestuurswetenschappen*, 2016/4, p. 71-101.
- Reussing, G.H., M.J.G.J.A. Boogers & S.A.H. Denters, 'Gemeenteraden en regionale samenwerking', J.P. Vollaard, G. Boogaard, J.T.J. van den Berg & M.J. Cohen (eds.), *De gemeenteraad. Ontstaan en ontwikkeling van de lokale democratie*, Amsterdam: 2018 (nog te verschijnen).
- Romme, C.P.M., *De corporatiën in de staat*, oratie Katholieke Hogeschool Tilburg, Amsterdam: 1935.
- Scholten, A.L., 'Plaatselijke gemeenschappen', *Gemeentebelangen*, twaalfde jaargang, 1916-1917 (ook verschenen in G.A. van Poelje, *De Nederlandse gemeente. Inleiding tot de literatuur*, p. 31-78).
- Schutte, W.F.M., *Raadscmissiën en haar taak bij het besturen der Nederlandse gemeenten en der Engelse steden*, proefschrift Universiteit Utrecht, Amsterdam: 1909.
- Simons, D., *Gemeentebedrijven*, proefschrift Economische Hogeschool Rotterdam, Alphen aan den Rijn: 1939.
- Slijkerman, D., *In dienst van de Kroon. Vice-presidenten van de Raad van State*, Zutphen: 2001.
- Staatscommissie Oppenheim, *Rapport betreffende een voorgenomen herziening van de Gemeentewet*, Den Haag: 1920.
- Struycken, A.A.H., *Administratie of rechter. Beschouwingen over de moderne rechtsstaatsgedachte*, Arnhem: 1910.
- Struycken, A.A.H., *De gemeenten en haar gebied. Een studie over de vrijwillige en onvrijwillige samenwerking der gemeenten en de verandering van gemeentegrenzen*, Arnhem: 1912.
- Top, G.J. van der, *Samenvoeging van gemeenten. Analyse van de parlementaire behandeling sinds 1851*, proefschrift Universiteit Utrecht, Arnhem: 1960.
- Valckenier Kips, J.H., *Staat en individu*, intreerede Technische Hogeschool Delft, Delft: 24 mei 1909.
- Veld, J. in 't, *Nieuwe vormen van decentralisatie*, proefschrift Universiteit Leiden, Alphen aan den Rijn: 1929.
- Ven, F.J.H.M. van der, *Over de idee der gemeentelijke zelfstandigheid*, proefschrift Economische Hogeschool Rotterdam, Tilburg: 1934.
- Vereniging van Delftse Ingenieurs, *Inrichting en wijze van werken der besturen van grote gemeenten*, Den Haag: 1904.
- Wilson, W., 'The study of administration', *Political Science Quarterly*, 1887/2, p. 197-222.
- Wit, S. de, 'Tussen onbehagen en maakbaarheid'. J.H. Valckenier Kips (1862-1942): politieke, ideologische en wetenschappelijke betekenis tot 1921, masterscriptie Nieuwste Geschiedenis, Universiteit van Amsterdam, Amsterdam: 2009.