

Pieter de Haan

4 november 1927 – 7 oktober 2005



Pieter de Haan is in de wereld van het recht een markante verschijning geweest. Hij genoot groot gezag, hij had een brede oriëntatie en heeft in het denken over het recht belangrijke vernieuwingen gebracht.

Dat hij rechten zou gaan studeren lag niet in het verlengde van zijn afkomst, maar wel dat hij dat in Groningen ging doen, en dat hij zich aangetrokken voelde door het onderwijs van Beekhuis, die het agrarisch recht naast het burgerlijk recht doceerde. Beekhuis was overigens vooral een coryfee op het gebied van het zakenrecht, zoals dat toen genoemd werd. Dat is het deel van het burgerlijk recht, waarin het eigendomsrecht en andere rechten op roerende en onroerende zaken aan de orde zijn. Kennis daarvan werd later een onmisbare grondslag voor de zogenaamde functionele rechtsgebieden die De Haan ontwikkelde: het agrarisch recht en het bouwrecht.

Het agrarisch recht was het eerste gebied waarop hij zich onderscheidde. Wageningen lijkt een logische plaats voor de beoefening van het agrarisch recht, en aan die universiteit was hij ook enige jaren werkzaam. Maar al snel werd hij benoemd tot hoogleraar in Delft. Met enige trots vermeldde hij in zijn rede voor deze Akademie in 1999 dat hij ruim 5 jaar na zijn afstuderen in 1961 hoogleraar werd met dezelfde leeropdracht als zijn leermeester: burgerlijk recht en agrarisch recht.¹ Inderdaad een benoeming waarop hij – 33 jaar oud – trots mocht zijn. De verbondenheid met Delft is tot zijn emeritaat gebleven. Maar niet minder trots vermeldde De Haan in zijn zojuist genoemde rede dat hij in 1974 hoogleraar aan de Vrije Universiteit werd in het algemeen bestuursrecht, zoals hij zei, het andere uiterste van de beide hoofdgebieden van het recht. Dat sommigen nog andere hoofdgebieden van het recht kennen, zoals het strafrecht, zij hem vergeven; in ieder geval tekent zijn benoeming in twee zo verschillende rechtsgebieden zijn grote veelzijdigheid en eruditie. De vernieuwingen in het recht die hij teweeg heeft gebracht, zijn voor een belangrijk deel aan deze brede oriëntatie te danken.

In het agrarisch recht – dat niet ieder direct met Delft zou associëren – bleef hij actief. De voorbereiding van een proefschrift was door de snelle benoeming tot hoogleraar achterhaald, maar mondde een aantal jaren later alsnog uit in een omvangrijk werk over het pachtrecht.² Zijn autoriteit op dit gebied blijkt uit het feit dat hij de opdracht kreeg om de titel pacht voor het nieuwe Burgerlijk Wetboek te ontwerpen. Daarmee is het anders gelopen dan De

¹ Recente ontwikkelingen in de verhouding publiek-/privaatrecht, voordracht op 8 februari 1999, Mededelingen Afdeling letterkunde, Nieuwe Reeks, Deel 62, no. 7, p. 9.

² Pachtrecht, Commentaar op wet en jurisprudentie, Zwolle 1969.

Haan zich had voorgesteld. Maar hij heeft de pacht jarenlang voor zijn rekening genomen in de gezaghebbende Asser-serie. Op het tijdstip van zijn overlijden was hij op een haar na gereed met de laatste bewerking.

In Delft was de belangstelling voor de gebouwde omgeving uiteraard groter dan in Wageningen, en het is dan ook niet verwonderlijk dat daar het bouwrecht naast het agrarisch recht zijn belangstelling kreeg. Hij heeft de opbouw van deze beide rechtsgebieden in ons land in belangrijke mate bepaald. Inhoudelijk gezien door hen als functionele rechtsgebieden te beschouwen. Dat betekende dat hij bijeenbracht wat eerder als gescheiden werd aangemerkt. Zo hielden de beoefenaars van het burgerlijk recht zich bezig met eigendom en pacht en huur, en de beoefenaars van het bestuursrecht – toen nog administratief recht genoemd – met de regels die de overheid stelde over de ruimtelijke ordening en het gebruik van de grond. Juristen waren – of zijn – nu eenmaal gewend het privaatrecht en het bestuursrecht als twee verschillende werelden te beschouwen. Het inzicht dat er over deze grenzen heen functionele rechtsgebieden bestaan, die zelf een eenheid en samenhang moeten vertonen, is een belangrijke bijdrage van De Haan geweest.

Maar De Haan deed veel meer. Om dat toe te lichten een enkel woord over zijn persoon. Hij was een gedreven jurist, met de optimistische overtuiging dat hij, wanneer hij zijn denkbeelden maar helder en uitvoerig kon uiteenzetten, iedereen in zijn visie kon meekrijgen. Daarom investeerde hij niet alleen in het onderwijs, maar was onvermoeibaar in het uitdragen van zijn ideeën aan ieder dit dat horen wilde, of waarvan hij dat maar veronderstelde. Overtuigd van het belang van de beide rechtsgebieden, ook maatschappelijk gezien, verankerde hij die door het oprichten of versterken van organisaties die de kennis daarvan moesten bevorderen. Op het terrein van het bouwrecht was hij daarbij uiterst grondig: hij bracht het Instituut voor bouwrecht, de Vereniging voor bouwrecht en het tijdschrift *Bouwrecht* tot stand. Ook het Instituut voor agrarisch recht heeft veel aan hem te danken, evenals het tijdschrift voor agrarisch recht dat onder zijn leiding veel breder werd dan onder zijn vroegere naam – *De Pacht* – het geval was. Uiteraard was hij zelf bij voorkeur voorzitter. Daarbij luisterde hij naar hetgeen anderen inbrachten, maar kon hij als voorzitter toch zelf beslissen. Dat vond hij geen nadeel.

Vernieuwingen in het recht vergen vaak wetgeving, en dus politieke besluitvorming. De Haan bemoeide zich dan ook actief met de politiek. De meeste bekendheid kreeg hij door zijn adviezen over de grondpolitiek toen daarover grote problemen rezen in het kabinet Den Uyl. De voorstellen De Haan I, II, III en diepvries Haan hadden echter uiteindelijk geen resultaat: het kabinet viel in 1977 over de grondpolitiek. Ietwat verbitterd verweet hij het kabinet

ondeskundigheid: ‘Het kabinet heeft de zaak zelf willen oplossen. Maar als deskundigen tijdig aan het werk waren gezet, had de crisis voorkomen kunnen worden.’³

De benoeming tot hoogleraar in het algemeen bestuursrecht aan de Vrije Universiteit betekende een verdere verbreding van zijn werkterrein. Anders dan de meeste bestuursrecht juristen kwam hij daarop binnen vanuit de bijzondere delen van het bestuursrecht: vooral dus vanuit het recht van de ruimtelijke ordening, het grondgebruik en de overige bestuursrechtelijke delen van het bouwrecht en het agrarisch recht. En ook hier was hij ervan overtuigd dat een samenhangende visie op het recht noodzakelijk was, en tot dan toe onvoldoende tot stand was gebracht. Dus zette hij zich aan het schrijven van een handboek, Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat, dat een wetenschappelijke behandeling van het bestuursrecht vanuit een duidelijke visie moest worden. Het was gebaseerd op de colleges die hij gaf, en is in de loop der jaren uitgegroeid tot een standaardwerk dat een grote bijdrage aan de vernieuwing van het bestuursrecht heeft geleverd.

Die vernieuwing bestond voor een belangrijk deel uit het feit dat hij de traditionele benadering van het bestuursrecht te smal vond. Daarin werd het accent sterk gelegd op het recht als waarborg voor de burger tegen de willekeur van de overheid. Hoe belangrijk deze rechtsstatelijke bescherming van de burger ook is, De Haan wees daarnaast op de – wat hij noemde – instrumentele functie van het recht. Het recht dient er, zo betoogde hij, ook toe de beleidsdoelstellingen van de wetgever te verwezenlijken. Zo moet het recht van de ruimtelijke ordening niet alleen de burger beschermen tegen willekeurige ingrepen van de overheid in zijn eigendomsrecht, maar moet het ook geschikt zijn als instrument om een goede ruimtelijke ordening te bereiken. Hoe kan men het recht zo inrichten dat ook die instrumentele functie goed vervuld kan worden? Die vraag was voor hem het uitgangspunt voor een geheel nieuwe systematiek van het bestuursrecht, en ook voor de behandeling van onderwerpen die tot dan in het algemene bestuursrecht buiten beschouwing waren gebleven. Vanuit de instrumentele functie van het recht komen immers heel andere vragen op dan wanneer het om het bestuursrecht als waarborg tegen de overheid gaat.

Tot die onderwerpen behoort allereerst de wetgeving, en met name de vraag hoe wetgeving moet worden ingericht om de daarmee beoogde beleidsdoelstellingen te kunnen bereiken. Dat is een andere vraagstelling dan de meer klassiek-staatsrechtelijke, waar de plaats van de wet in het rechtssysteem cen-

³ Citaat uit krantenartikel ‘en ten top gedreven ondeskundigheid’ uit plakboek van De Haan, waarschijnlijk de NRC van 26 maart 1977.

traal staat. Ook hier ging De Haan heel systematisch te werk. Monumentaal was reeds zijn preadvies voor de Nederlandse Juristenvereniging in 1973, waarin hij de vraag behandelde of de wetgeving op het terrein van het onroerend goed moet worden gecoördineerd. Door De Haan werd vanzelfsprekend een positief antwoord gegeven. Maar hij ging veel verder dan dat: hij ontwierp een stelsel op basis waarvan daadwerkelijk tot coördinatie kon worden gekomen.

In de instrumentele benadering past ook aandacht voor het recht van de bestuurlijke organisatie. Een goede overheidsorganisatie is nodig voor het verwezenlijken van de doelstellingen van het overheidsbeleid, en De Haan heeft zich daar intensief mee bezig gehouden. Dat leidde onder meer tot zijn lidmaatschap van de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst, die – in zijn eigen woorden – ‘een scherpe analyse (gaf) van de onevenwichtige groei van het overheidsapparaat als gevolg van de overgang van de liberale naar de sociale rechtsstaat’.⁴ De Commissie legde sterk de nadruk op coördinatie en integratie, daarbij de systematiek van De Haan op veel punten volgend.

Ook planning behoort thuis in de instrumentele benadering van het recht. Daartoe moet het plan als rechtsfiguur een plaats te krijgen, wat slecht past in de gebruikelijke tweedeling van het bestuursrecht in regelgeving en beschikking. Ook hier verrichtte De Haan pionierswerk, geholpen door zijn achtergrond in het recht van de ruimtelijke ordening, waar het bestemmingsplan al een zekere geschiedenis kende.

In 1990 eerde de Universiteit van Amsterdam hem met een eredoctoraat, met name voor vernieuwing die hij met de instrumentele benadering in het bestuursrecht had gebracht. Aanvankelijk had die benadering in hoofdzaak bestrijders gevonden, maar De Haan hield, zoals vaker, hardnekkig vol. En inderdaad wordt het belang veel van de onderwerpen die hij aan de orde heeft gesteld, tegenwoordig algemeen erkend. Het eredoctoraat was dan ook een verdiende erkenning voor zijn eigenzinnige werk.

De Haan heeft veel juristen beïnvloed en leerlingen gehad. Daartoe behoorden onder meer Drupsteen en Fernhout, die als mede-auteurs van het handboek Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat optraden. Blijkens het voorwoord dragen de drie auteurs gezamenlijk de verantwoordelijkheid voor het geheel, al valt de dominante pen van De Haan goed te herkennen. Zijn mede-auteurs werden, evenals andere leerlingen, vooraanstaande beoefenaren van het recht, al werden zij – ook toen zij hoogleraar waren geworden, en vervolgens respectievelijk staatsraad en Nationale ombudsman – in huize De Haan nog steeds als ‘de jongens’ aangeduid.

⁴ Citaat uit Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat, deel 1, 3^e druk, 1986, p. 108.

De betekenis van De Haan als wetenschapper is gelegen in de breedheid van zijn visie, waardoor hij de gebruikelijke indeling van het recht wist te overstijgen en belangrijke vernieuwingen in het denken over het bestuursrecht wist te bewerkstelligen. Hij was overtuigd van de noodzaak tot systematiek en samenhang in het recht, en heeft die gedachte niet alleen met verve uitgedragen, maar ook door eigen werk een belangrijke bijdrage aan die samenhang geleverd. De wetenschap en de praktijk kunnen hem daar dankbaar voor zijn.