

Op weg naar beter opgeleide overheidsjuristen?

Tom Barkhuysen & Michiel van Emmerik¹

Bespreking van het preadvies voor de NJV-jaarvergadering 2018 van Karel Kraan & Bert Niemeijer, 'De opleiding tot overheidsjurist', *Handelingen NJV*, 148^e jaargang/2018, Wolters Kluwer 2018, p. 93-128.

Inleiding

'De overheid heeft de besten; zij moet aantrekken en opkweken de bekwaamsten onder de jongeren; haar mensen moeten het in kennis maar ook in levenshouding en beschaving kunnen opnemen tegen de leidende figuren uit de maatschappij; het zou noodlottig zijn voor de publieke zaak, zo de overheid zich tevreden zou stellen met degenen, die elders niet aan de slag konden komen of mislukten.'²

Ook meer dan zestig jaar na dato heeft dit citaat niets aan betekenis ingeboet. De overheid is een cruciale actor binnen onze samenleving en het spreekt voor zich dat degenen die voor de overheid werken uiterst bekwaam moeten zijn. Dat geldt ook voor de bij de overheid werkzame juristen. Het citaat laat ook enige zorg doorschemeren of de overheid inderdaad steeds in staat is deze bekwame mensen aan zich te binden. Deze zorg is anno 2018 eveneens nog actueel. Niet steeds is de overheid namelijk voldoende aantrekkelijk als werkgever voor de meest bewaamde juristen. En ook niet steeds slaagt de overheid er in om de bij haar werkzame juristen zodanig te blijven opleiden dat zij op het hoogste niveau mee kunnen.

Het preadvies van Karel Kraan & Bert Niemeijer³ dat in deze bijdrage centraal staat, levert, als het in de praktijk wordt gebracht, een bijdrage aan het verwezenlijken van het ideaal dat de overheid 'kan aantrekken en opkweken de bekwaamsten onder de jongeren' en – zo kan daar aan worden toegevoegd – het behoud van bewaamde overheidsjuristen. Tegelijk is het preadvies zeker geen panacee voor alle kwalen. Wat is – in beknopte vorm – het betoog van de preadviseurs en hoe kan dat worden gewaardeerd?

Nieuwe tijden, nieuwe eisen

De preadviseurs beginnen met een schets van het ideaalbeeld van de overheidsjurist. Het moet gaan om slimme, flexibele en initiatiefrijke juristen met een open oog voor

de buitenwereld. Dit vraagt naar hun mening om opleidingen waarin primair aandacht bestaat voor juridische kwaliteit en deskundigheid, maar ook voor vaardigheden, flexibiliteit en ethisch bewustzijn. Op zich overigens eisen die eigenlijk voor elke jurist zouden moeten gelden, waar deze ook werkt. De preadviseurs constateren vervolgens dat de groep overheidsjuristen omvangrijk is (in totaal komen zij uit op circa 10 000 academisch opgeleide overheidsjuristen) maar dat het vak van overheidsjurist relatief onbekend is. Doordat overheidsjuristen binnen diverse onderdelen van de overheid werkzaam zijn is er ook een grote variëteit in hun juridische taken. Gedacht kan daarbij worden aan wet- en regelgeving, juridische advisering, juridische taken in het primaire proces, bezwaar, beroep, verzoeken en klachten en bedrijfsjuridische taken. Achter de stereotype façade van de ambtelijke organisatie gaat volgens de preadviseurs 'a lawyer's paradise' schuil met een zeer breed en gevarieerd takenpakket. Deze variëteit heeft ook gevolgen voor de eisen die aan de opleiding van dergelijke overheidsjuristen worden gesteld, zoals later in het preadvies zal blijken.

De preadviseurs laten vervolgens zien dat het werk van de overheid en daarmee ook dat van de overheidsjurist in hoog tempo verandert. Dit is om te beginnen het gevolg van de professionalisering van de juridische functie. Kwaliteitsborging is daarbij een belangrijk aspect. Daarbij kan worden gedacht aan het integraal afwegingskader (IAK) dat een verplicht toetsingskader is wanneer wetgeving en beleid tot stand wordt gebracht. Voor andere werkzaamheden van overheidsjuristen gelden inmiddels de nodige professionele standaarden. Verder is met name binnen het Rijk op veel terreinen sprake van een nauwe interdepartementale samenwerking tussen overheidsjuristen waarbij kennisdeling, onder meer via het Kenniscentrum Wetgeving en Juridische zaken, een belangrijke rol speelt. Binnen datzelfde Rijk wordt aan de professionaliteit van de juridische functie bijgedragen

door de gezamenlijke werving, selectie, opleiding en ontwikkeling van juristen. Bij dat laatste spelen de Academies voor wetgeving en voor overheidsjuristen een belangrijke rol. De preadviseurs wijzen daarnaast op de veranderde positie van overheidsjuristen binnen de overheidsorganisatie. Ondanks de toegenomen professionalisering lijkt het gewicht van juristen binnen de overheid en de aandacht voor het belang van rechtsstatelijkheid en juridische overwegingen af te nemen. Mogelijk hangt dit volgens hen ook samen met de afname van het aantal juristen in de belangrijkste organen van de Staat en de verschuiving van het centrum naar de periferie van de macht (zoals de Raad van State⁴ en de Eerste Kamer). De tijd dat er veel (prominente) juristen in de Tweede Kamer zaten lijkt lang vervlogen, voegen wij hier aan toe. Daarbij wijzen de preadviseurs erop dat andere disciplines,

Ondanks de toegenomen professionalisering lijkt het gewicht van juristen binnen de overheid en de aandacht voor het belang van rechtsstatelijkheid en juridische overwegingen af te nemen

vooral maatschappijwetenschappen als economie, psychologie en bestuurskunde, zich in toenemende mate binnen de overheid laten gelden. Daardoor moeten argumenten van overheidsjuristen in politiek en beleid concurreren met economische argumenten, met die van voorlichters of die van politici die specifieke kiezersgroepen willen bedienen. Zo komen overheidsjuristen voor de moeilijke opgave te staan om in de praktijk, zonder op rechtsstatelijke en juridische kwaliteiten in te leveren, toch te voldoen aan de politieke en bestuurlijke behoefte aan snelheid, doelmatigheid en het nakomen van aan kiezers gedane beloften. De overheidsjurist moet dus op zoek naar de juiste opstelling te midden van andere rationaliteiten, hetgeen niet altijd even makkelijk is. Zo is hij aan de ene kant een hiërarchisch ondergeschikte ambte-

naar die verantwoording moet afleggen aan zijn ambtelijk meerdere en uiteindelijk aan de politiek verantwoordelijke bestuurder (minister, wethouder). Anderzijds is hij een juridisch professional met een bijzondere verantwoordelijkheid voor het rechtmatig optreden van de overheid waarbij de rechtsstatelijke waarborgen hoog worden gehouden. Dat kan tot spanningen leiden zeker als ministers *coute que coute* afspraken uit het regeerakkoord willen realiseren die tegen deze rechtsstatelijke grenzen aanschuren. Een verdere uitdaging voor de overheidsjurist is de groeiende verscheidenheid in normenstelsels. Daarmee doelen de preadviseurs op de gelijktijdige globalisering en lokalisering van het recht. Aan de ene kant vindt de ontwikkeling van het recht steeds meer bovenstatelijk plaats, terwijl aan de andere kant het belang van decentrale overheden toeneemt. En daar komt dan ten slotte nog bij de gewenste transformatie van de overheid als gevolg van digitalisering.

Al met al dus een behoorlijk uitdagend pakket aan eisen voor de overheidsjurist. Terecht wijzen de preadviseurs hier op, zij het dat hier wederom kan worden aangekend dat deze uitdagingen niet exclusief voor overheidsjuristen gelden, maar eveneens voor juristen werkzaam in andere sectoren. Toegegeven kan echter worden dat de overheidsjurist vanwege het algemeen belang dat de overheid moet nastreven, pregnanter met deze uitdaging kan worden geconfronteerd. Hoe dit ook zij, de preadviseurs constateren terecht dat deze uitdagingen en ontwikkelingen ook gevolgen hebben voor de opleiding van de overheidsjurist.

Eisen initiële opleiding

Dat brengt de preadviseurs in de eerste plaats bij de eisen die aan de initiële opleiding van de overheidsjurist zouden moeten worden gesteld. Daarmee doelen zij op de academische opleiding van overheidsjuristen aan de verschillende juridische faculteiten. Hier nemen de preadviseurs een beetje een *calimero*-achtige positie in. Binnen de opleiding aan de universiteit zou er relatief weinig aandacht zijn voor wetgeving, het inbrengen van de juridische invalshoek in een politiek bestuurlijke context of het voeren van juridische procedures namens de staat. Zij erkennen wel dat er in redelijke mate onderwijs wordt aangeboden in recht dat van toepassing is op het handelen van de overheid, in het bijzonder het staats- en bestuursrecht, het Europees recht, sanctierecht/bestuursstrafrecht en privaatrecht en dat ook relevante niet-juridische vakken worden aangeboden zoals rechtssociologie, politicologie/bestuurskunde, psychologie, rechtseconomie en rechtsfilosofie/-theorie. Maar daarin zit naar het oordeel van de preadviseurs een te grote variëteit per faculteit. Exemplarisch vinden zij een uitspraak van een afge-

Auteurs

1. Prof. mr. T. Barkhuysen is advocaat-partner bij Stibbe, hoogleraar staats- en bestuursrecht aan de Universiteit Leiden en redacteur van het NJB. Mr. dr. M.L. van Emmerik is universitair hoofddocent staats- en bestuursrecht aan de Universiteit Leiden en rechter-plaatsvervanger bij de afdeling

bestuursrecht van de Rechtbank Midden-Nederland (en was van 1999-2005 wetgevingsjurist bij de Directie Constitutionele Zaken en Wetgeving, Ministerie BZK).

Noten

2. Rede van C.H.F. Polak bij de opening van de Rijksleergang voor de hogere bestuurs-

dienst op 4 september 1957, gepubliceerd in Bestuurswetenschappen, november 1957, zoals geciteerd door R. Samkalden in zijn inleiding bij de bundel *1000 Weken bestuursrecht*, Bundel aangeboden aan prof. mr. J.E.M. Polak, Deventer: Kluwer 2001, p. 1.

3. 'De opleiding tot overheidsjurist', *NJV-adviezen*, Deventer: Wolters Kluwer

2018, p. 93-128.

4. Vergelijk het debat op het moment van schrijven van deze bijdrage over de kwalificaties van zijn nieuw te benoemen vice-president.

studeerde aan de Academie voor Wetgeving die aangaf dat je tijdens je studie de wet als een gegeven leert te aanvaarden, en er nooit bij stilstaat dat daar makers achter zitten en dat je daarvoor ook opgeleid kunt worden. Hoewel de preadviseurs niets af willen doen aan de inspanningen van individuele onderzoekers en sommige vakgroepen, komen zij toch tot de conclusie dat de structurele aandacht in de juridische opleiding voor het beroep van overheidsjurist beperkt en lacuneus is. Dit sluit aan bij de kritiek van Voermans en anderen die erop hebben gewezen dat de focus van de rechtenstudie teveel is gericht op de rechter als de rechtsvormer bij uitstek.⁵ Juridisch denken wordt naar hun mening teveel vereenzelvigd met 'denken als een rechter', waarbij de dogmatische invalshoek en de bestudering van uitspraken centraal staan.

Hier kan de vraag worden gesteld of de preadviseurs niet te somber zijn over de inhoud van het huidige juridische curriculum van de Nederlandse faculteiten

Dit brengt de preadviseurs ertoe om ervoor te pleiten dat alle rechtenstudenten kennis en inzicht moeten vergaren over het hele juridische beroepsveld, inclusief dat van de overheidsjurist dus. De rechtsstaat is immers een gezamenlijke onderneming waaraan alle juridische beroepsgroepen hun eigen bijdrage leveren. Om deze reden moet in de universitaire rechtenopleiding een brede en gedegen academische basis worden gelegd voor alle vormen van juridische beroepsuitoefening: togaberoepen, bedrijfsjuristen, notariaat, overheidsjuristen en rechtswetenschappers. Er moet in deze fase niet worden voorgesorteerd op een bepaald beroep, laat staan een beroep waarin slechts een minderheid van de afgestudeerden werkzaam zal zijn. Daarbij wijzen de preadviseurs erop dat relatief het grootste aantal afgestudeerde juristen in het vak van overheidsjurist terecht komt, terwijl het vak in de juridische opleiding ten onrechte het minst wordt belicht.

Hoe moet het dan wel volgens de preadviseurs? Naar hun mening zou de theoretische vorming op academisch niveau centraal dienen te staan. In dat licht moet in de eerste plaats gedegen kennis van de belangrijkste leerstukken op de verschillende gebieden van het positieve recht worden verworven. Deze vakken dienen zowel gedoceerd te worden vanuit het perspectief van de rechter of rechtsbescherming als vanuit het perspectief van normstelling en het tot stand brengen van rechtsstatelijk verantwoorde wet- en regelgeving en besluiten. Daarnaast moet aan studenten worden geleerd om analytisch en systematisch te denken en te argumenteren teneinde te kun-

nen komen tot onafhankelijke academische oordeelsvorming. Verder moeten de studenten doordrongen worden van de notie dat er veel meer is dan recht alleen. Zij moeten in de opleiding aan de universiteit ruim kennis maken met andere rationaliteiten en met de grenzen van het juridisch denken. Ten slotte moeten studenten in enige mate juridische vaardigheden aanleren, in het bijzonder mondelinge en schriftelijke juridische uitdrukkingsvaardigheid. Deze vaardigheden zouden dan niet alleen moeten worden getraind in het kader van een gerechtelijke procedure ('moot court') maar ook in andere situaties zoals het adviseren van een bestuurder.⁶

Hier kan de vraag worden gesteld of de preadviseurs niet te somber zijn over de inhoud van het huidige juridische curriculum van de Nederlandse faculteiten. De eisen die zij stellen aan de initiële opleiding kunnen immers ook worden gevonden in de eindtermen die de diverse juridische opleidingen hebben opgesteld, en zoals die regelmatig worden getoetst in het kader van accreditatieonderzoek. Naar ons oordeel geeft het preadvies dan ook geen reden tot grote veranderingen in het huidige juridische curriculum. Het kan echter geen kwaad om de diverse curricula nog eens door te nemen met in het achterhoofd de vraag of de rechter als bron van recht niet teveel centraal staat.

Deze constatering en voorstellen leiden de preadviseurs onder meer tot de stelling dat het civiel effect een belemmering zou vormen voor een evenwichtige opleiding tot basisjurist (stelling 1d). In het preadvies wordt verder geen nadere onderbouwing gegeven voor deze stelling en we zijn dan ook heel benieuwd welke argumenten de preadviseurs ter verdediging van deze stelling naar voren zouden willen brengen. Naar onze mening hoeven het civiele effect en de afspraken daarover in het geheel niet in de weg te staan aan het nog meer toesnijden van de academische rechtenopleiding op de behoeften van de overheid. Maar wellicht hebben de preadviseurs deze stelling ook alleen maar naar voren gebracht om de discussie los te maken.

Eisen post-initiële opleiding

Daarna richt de blik van de preadviseurs zich op de post-initiële opleiding. Daarbij wijzen zij erop dat – anders dan voor de togaberoepen en het notariaat geldt – voor de overheidsjuristen niet is vereist dat zij een post-initiële beroepsopleiding volgen om vervolgens als overheidsjurist werkzaam te blijven. Verder bestaat er grote variatie in de mate waarin en de wijze waarop overheidsjuristen worden opgeleid. Gewezen wordt op OSR Juridische Opleidingen, de VNG Academie, juridisch post-academisch onderwijs, de Grotius Academie, de beroepsopleiding voor gemeentjuristen en de Academies voor wetgeving en voor overheidsjuristen. Qua doelgroep, omvang en inhoud van het aanbod bestaan daarbij grote verschillen. Dat maakt een algemene evaluatie van het bestaande opleidingsaanbod lastig. Wel wordt geconstateerd dat het aanbod van korte cursussen, trainingen en studiebijeenkomsten waar overheidsjuristen hun inhoudelijke kennis en vaardigheden kunnen oprispen zeer aanzienlijk is. Problematischer is het waar het betreft het brede aanbod van langdurige opleidingen. Dat is betrekkelijk gering en meestal niet toegespitst op de doelgroep van overheidsju-

risten. Dat is problematisch onder meer omdat bijvoorbeeld 19% van de jongere gemeentjuristen aangeeft er behoefte aan te hebben om een langere opleiding te volgen met aandacht voor kennis en vaardigheden. De preadviseurs nemen aan dat dit bij de rijksoverheidsjuristen niet anders is.

Dit leidt de preadviseurs ertoe om te bezien hoe de post-initiële opleiding van overheidsjuristen zou kunnen worden verbeterd. Vanwege de grote variatie kiezen ze daarbij niet voor één blauwdruk maar voor meerdere varianten. Volgens de preadviseurs moet onderscheid worden gemaakt tussen een selectieve groep *high potentials*, voor wie een langdurige intensieve, aaneengesloten duale masteropleiding wenselijk is, en een veel grotere groep van nieuwe of recent ingestroomde overheidsjuristen, voor wie een niet-selectieve, minder intensieve en modulair opgebouwde opleiding tot overheidsjurist beter past. Inspiratie daarvoor zou kunnen vormen de tweejarige masteropleiding aan de Academies voor wetgeving en overheidsjuristen, met name waar het betreft de inhoudelijke opbouw van het studieprogramma en de gerichtheid op het vormen van breed inzetbare juristen. Deze functie zou ook kunnen worden vervuld door de beroepsopleiding gemeentjuristen en de opleiding van de Grotius Academie. Uiteindelijk pleiten de preadviseurs voor twee varianten in de opleiding tot overheidsjurist bij het rijk: een intensieve en selectieve post-initiële, duale masteropleiding met een keuze in specialisatie tot wetgevingsjurist of overheidsjurist en daarnaast een post-initiële, duale modulair ingerichte beroepsopleiding met differentiatie-mogelijkheden voor een veel bredere groep. Daarnaast is het wenselijk dat er voor juristen bij decentrale overheden, zoals gemeentjuristen, vergelijkbare gedegen beroepsopleidingen worden aangeboden. Vanwege de voorkeur vanuit gemeenten en het Rijk voor een goede aansluiting van de beroepsopleiding bij de praktijk van de betreffende bestuurslaag, zijn de preadviseurs niet voor één geïntegreerde opleiding voor alle overheidsjuristen.

Beide hiervoor genoemde varianten worden in het preadvies vervolgens enigszins uitgewerkt. Uiteindelijk lijken de preadviseurs bij de opleiding voor overheidsjuristen niet te kiezen voor een verplichte opleiding maar wel willen ze voorzien in de mogelijkheid van een afsluitende toets. Naast deze beide post-initiële opleidingen, wijzen de preadviseurs nog op het belang van permanente educatie. Ze pleiten ervoor dat alle overheidswerkers zich aansluiten bij het reeds functionerende systeem waarin overheidsjuristen een minimum aantal punten moeten behalen. Aanbevelingen voor de inhoud van deze permanente educatie willen de preadviseurs echter niet geven.

De voorstellen van de preadviseurs verdienen

5. W.J.M. Voermans, 'Waarom is er zo weinig wetgevingsonderwijs in de universitaire rechtenopleiding?', *Regelmaat* 2015, p. 68-80; F.J. van Ommeren & R.A.J. van Gestel, redactioneel, 'Wetgevingsonderwijs: binnen en buiten de rechtsoopleiding', *Regelmaat* 2015, p. 65-67.

6. Verder noemen zij het voorbeeld van het

bespreken van een concept-rapport met een onderzoeker die tot 'lastige' conclusies is gekomen over de effectiviteit van een door uw afdeling voorgestane juridische oplossing. Pikant in verband met de recente discussie over (de onafhankelijkheid van) WODC-onderzoeken.



ondersteuning. Zij kunnen bijdragen aan de aantrekkelijkheid van de functie van overheidsjurist nu immers aan het begin daarvan een gedegen opleiding wordt geboden, net als in veel andere beroepsgroepen al aan de orde is. Voorts kan daarmee de kwaliteit van de betrokken juristen verder worden verbeterd. Grote vraag zal echter zijn of de grote groep van overheidswerkgevers zich bij een dergelijk systeem zou willen aansluiten. Nu lijken vooral bepaalde onderdelen van het rijk dit te doen, zodat het maar een beperkt deel van de overheid betreft. Verder moet worden opgemerkt dat dergelijke post-initiële beroepsopleidingen zeker niet geschikt zijn voor alle overheidsjuristen. Gelet op de schets die de preadviseurs geven van de inhoud van een dergelijke opleiding lijkt toch vooral te zijn gedacht aan de wat zwaardere juridische functies binnen de overheid.

Tot slot: waardering

Kraan & Niemeijer hebben een degelijk preadvies geschreven. Het is belangrijk dat de opleiding van de overheidsjurist in het kader van de NJV-vergadering over de opleiding van juristen op deze wijze aan de orde komt, ondanks of misschien juist omdat anders dan veel andere beroeps-

Een grote uitdaging zal vooral zijn het overhalen van de betrokken overheidswerkgevers om zich aan te sluiten bij een systeem dat waarborgt dat overheidsjuristen die een dergelijke opleiding willen volgen dit ook kunnen

groepen de opleiding van overheidsjuristen eigenlijk niet goed geregeld en verankerd is en teveel afhankelijk is van de vrije keuze van de betrokken overheidswerkgever. Naast het ontwikkelen van geschikte curricula voor de beroepsopleiding zal een grote uitdaging dus vooral zijn het overhalen van de betrokken overheidswerkgevers om

zich aan te sluiten bij een systeem dat waarborgt dat overheidsjuristen die een dergelijke opleiding willen volgen dit ook kunnen. De financiële component zal daarbij een serieuze rol spelen. Dat ook de initiële opleiding van overheidsjuristen aan de diverse juridische faculteiten van groot belang is, kan natuurlijk niet worden betwist. Ook kan niet worden ontkend dat het van belang is dat juristen in het kader van deze opleiding een brede vorming krijgen en dat niet alleen de rechtsvorming via de rechter maar ook die via de wetgever voldoende aandacht krijgt. Het is echter de vraag of het daarvoor nodig is, zoals de preadviseurs suggereren, dat de huidige opleiding aan de juridische faculteiten serieus worden hervormd. Naar ons oordeel zal het meer een vorm van *fine tuning* moeten zijn. Het is echter wel de moeite waard om daar tijd en aandacht aan te besteden. Ten slotte is natuurlijk ook duidelijk dat om de bekwaamsten onder de jongeren voor de overheid aan te trekken en te behouden er veel meer nodig is dan het bieden van goede opleidingen aan (aspirant) overheidsjuristen. Minstens zo belangrijk daarbij zijn de materiële arbeidsvoorwaarden die overheidsjuristen kunnen worden geboden in vergelijking met andere beroepsgroepen. Daarbij kan worden gedacht aan salariëring, maar natuurlijk ook aan voorzieningen op de werkplek. Anders dreigt alsnog het risico dat de overheid zich tevreden zal moeten stellen met degenen die elders niet aan de slag konden komen of mislukten.

Ter afsluiting halen wij graag een citaat aan van Gert-Jan Veerman waaruit de schoonheid van het vak van wetgevingsjurist blijkt, die wat ons betreft zonder meer kan worden doorgetrokken naar de overheidsjurist in brede zin: 'Een wetgevingsjurist heeft een veelzijdig beroep. Hij overlegt en onderhandelt, hij maakt kennis met allerlei beleidsterreinen, hij studeert (op het recht) en analyseert (de werkelijkheid), hij schrijft en stelt bij en componeert een tekst waarvan hij hoopt dat die klinkt als een klok. Maar een wetgevingsjurist dient zijn beperkingen te kennen. Hij is niet opgeleid als of tot bestuurskundige, socioloog, econoom, handhaver, planoloog en zo meer. Basaal voor de wetgevingsjurist is, dat hij een vakman is in het recht. Dat bepaalt zijn deskundigheid, zijn overtuigingskracht, zijn snelheid, zijn juridische creativiteit. Dat meesterschap wordt op een breed terrein gevraagd.'⁷

Vakmanschap is meesterschap zullen we maar zeggen.... •

⁷ G.J. Veerman, *Het meesterschap van de wetgevingsjurist*, Ministerie van Justitie, Kenniscentrum Wetgeving, Den Haag 2001, p. 61.