

①

KWALITEITSZORG, (N)IETS VOOR JURISTEN!?

KWALITEITSZORG (N)IETS
VOOR JURISTEN!?

COLOFON

Reeks:

Juridische Kwaliteitszorg Lokaal Bestuur

Samenstelling:

Het bestuur van de Vereniging Juridische Kwaliteitszorg Lokaal Bestuur:

Mr. A.L.G. Arnold (gemeente Roosendaal)

Mr. S.M.J.M. Beijaars (gemeente Tilburg)

Mr. J. Lanenga (gemeente Groningen)

Mr. J. Olivier (gemeente Leiden)

Mw mr. J.E. Poldervaart (Vereniging van Nederlandse Gemeenten)

Mr. M.A. Waaning (gemeente Leiden)

Vormgeving:

Ontwerp: Transparant, Den Haag

Vereniging Juridische Kwaliteitszorg Lokaal Bestuur

p/a Gemeente Leiden

Afdeling BJZ

Postbus 9100

2300 PC Leiden

E-mail: vjk@leiden.nl

Realisatie VNG uitgeverij, Den Haag, 2005

www.vnguitgeverij.nl

© VJK, Leiden, 2005

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Hoewel de auteur en de uitgever het boek met de uiterste zorg hebben samengesteld, kunnen zij geen enkele aansprakelijkheid aanvaarden voor een eventuele onvolledigheid of onjuistheid, dan wel de gevolgen daarvan.

INHOUD

Voorwoord	7
Kwaliteit als veelvormig ideaal	9
Literatuurlijst	27
Curriculum Vitae, Prof. dr. A.B. Ringeling	29
Het politieke nut van juridische kwaliteitszorg	33
Curriculum Vitae, Dr. J.J. Pelle	43

VOORWOORD

Met gepaste trots presenteert het bestuur van de Vereniging Juridische Kwaliteitszorg hierbij deze uitgave waarin beide inleidingen van het voorjaarscongres van 2004 zijn opgenomen.

In het algemeen zijn we trots, omdat we zien dat het systematisch werken aan juridische kwaliteitszorg steeds meer vorm krijgt. Na het oprichten van onze vereniging in september 2000 is het begrip juridische kwaliteitszorg steeds meer bij overheden ingebed. Als vereniging hebben we hierbij een duidelijke rol gespeeld. Met name door het houden van congressen en bijeenkomsten, het uitnodigen van interessante sprekers, het instellen van werkgroepen, en nu dus ook door deze congresbundel.

7

Kwaliteitszorg, (n)iets voor juristen!? luidt de titel van de congresbundel, waarin prof. dr. Arthur Ringeling en dr. Jan Pelle hun visie geven op juridische kwaliteitszorg. De eerste vanuit het perspectief van het begrip "kwaliteit"; de tweede gaat in op het politieke nut van juridische kwaliteitszorg.

Deze publicatie is met name van belang omdat vanuit een niet-juridisch perspectief naar de werkzaamheden van een gemeentejurist wordt gekeken. De omgeving van deze jurist staat daarbij centraal, en met name welke elementen daarbij van belang zijn.

Juridisch vakmanschap is voor deze jurist een noodzakelijke, maar beslist niet de enige competentie. Ook adviesvaardigheden en strategisch inzicht zijn daarbij onontbeerlijk.

Daarnaast geldt dat ook er ook eisen worden gesteld aan de organisatiecultuur, met name van ambtelijk management en van het bestuur. Twee zeer leesbare bijdragen derhalve, waarvan we hopen en verwachten dat het de lezer meer inzicht maar ook leesplezier mag verschaffen.

Tot slot: Onze vereniging telt inmiddels ongeveer 160 gemeenten en andere overheden. We willen dit aantal de komende jaren verder uitbreiden en ook meer voor deze leden kunnen betekenen. Deze congresbundel, die overigens de eerste in een serie zal zijn, levert daar ongetwijfeld een bijdrage aan.

Het bestuur van de Vereniging
Juridische Kwaliteitszorg Lokaal Bestuur

John Olivier
Tjen Beljaars
Anton Arnold
Elly Poldervaart
Jan Lanenga
Max Waaning

KWALITEIT ALS VEELVORMIG IDEEAAL

Een inleiding voor de Vereniging Juridische Kwaliteitszorg
op 18 juni 2004 te Amersfoort

Arthur Ringeling

Natuurlijk: allemaal heel mooi die aandacht voor juridische kwaliteitszorg. Je zou haast zeggen: wie zou er tegen zijn? Kwaliteit is immers een warm begrip, een begrip dat naar zijn aard aantrekkelijk is. Handhaving daarentegen is een voorbeeld van een koud begrip. Maar er zijn wel een aantal kanttekeningen te maken. Over die kanttekeningen gaat dit verhaal. De overwegend kritische toon moet in het kader van de waardering worden geplaatst, als een uitdaging en een uitnodiging om verder te doordenken wat oorzaken, inhoud en gevolgen van ontwikkelingen kunnen en moeten zijn, om ons denken over juridische kwaliteitszorg aan kwaliteit te doen winnen.

9

Ik weet wel, kwaliteitszorg is in. Op velerlei terreinen zien we aandacht voor kwaliteitsontwikkeling. Bedrijven waarvan we niet wisten dat ze bestonden blijken voorzien van het een of andere kwaliteitskeurmerk. In de organisatieleer werd Total Quality Management ontwikkeld. Accreditatie en certificering kennen in tijden van terugtrek van de overheid een groeiende belangstelling. Kortom, er is veel aandacht voor kwaliteit van bestuurlijke processen. Op tal van plaatsen en voor de oplossing van heel verschillende problemen worden kwaliteitszorgsystemen ontwikkeld.

Ondertussen moet voor de makers van de juridische producten van het openbaar bestuur het uur van de waarheid hebben geslagen. Overheden kondigen aan aan juridische kwaliteitszorg te gaan doen. Dat is een interessante mededeling. Want kennelijk is kwaliteitszorg iets dat in het verleden ontbrak. Kennelijk ook werd kwaliteit of het gebrek er aan, als een probleem geconstateerd. Aan dat probleem moest iets gebeuren. Daarom voeren overheden nu stelsels van kwaliteitszorg in. Zo zou de redenering kunnen luiden die aan de actuele aandacht voor juridische kwaliteitszorg ten grondslag ligt. Of het zo is, weet ik niet. Want van een diepgravende analyse over het probleem waarvoor juridische kwaliteitszorg een oplossing moet bieden, is in de literatuur tot nu toe weinig te vinden. Wat het probleem is, blijft uiterst vaag. Op een punt na, namelijk de risico's die overheden lopen als ze juridisch iets niet goed doen. Op Rijksniveau was een incident de aanleiding, namelijk de Securitel-affaire. Die risicobeheersing lijkt de belangrijkste drijfveer achter deze bestuurlijke activiteit. Dat lijkt mij niet de meest sterke kaart. Er staan voor het openbaar bestuur belangrijker zaken op het spel dan risico-mijding, wat een wat onvriendelijker uitdrukking voor hetzelfde is. Maar incidenten zijn er altijd wel. Daar hoeft je niet onmiddellijk beleid op te gaan baseren, al zien we dat in de politieke opwindings van de laatste jaren wel steeds vaker gebeuren (zie Ringeling, 2004).

Het ontbreken van een probleemanalyse is niet zonder risico. Want we dreigen ons met oplossingen bezig te houden zonder een heldere aanduiding van problemen en een stevige analyse daarvan. De gevolgen van zo'n aanpak zijn bekend: de oplossingen gaan als Haarlemmerolie fungeren. Zij worden als goed beschouwd voor de oplossing van welk probleem dan ook. Vervolgens vallen de resultaten tegen en gaan we op zoek naar nieuwe oplossingen die weer hetzelfde lot ondergaan.

Dat is het eerste punt dat ik hier naar voren wil brengen: voor welk probleem is juridische kwaliteitszorg eigenlijk een oplossing? En het is eerlijk ook maar te proberen een antwoord op die vraag te zoeken. Ik kan vier problemen bedenken:

- 1 Juristen raken in de professionaliteitsontwikkeling in het openbaar bestuur in het gedrang;
- 2 De instrumentalisering van het recht;
- 3 De gelijktijdige juridisering en deregulering in de publieke sector;
- 4 De ongekende samenleving waarmee het bestuur wordt geconfronteerd.

De verloren positie

In de eerste helft van de vorige eeuw waren juristen min of meer de intellectuele alleenheersers in het openbaar bestuur. Een verschijnsel als het Duitse 'Juristenmonopol' hebben wij in ons land weliswaar nooit gehad, maar het ging aardig die richting op. Die positie is veranderd als gevolg van de toestroom van andere disciplines in de publieke sector (vgl. M.L. Bemelmans-Videc, 1984; Van der Meer en Roborgh, 1993). Economen stroomden binnen vanaf de dertiger jaren van de vorige eeuw. Na de Tweede Wereldoorlog waren het vertegenwoordigers van de sociale wetenschappen als sociologen, later politicologen en daarna de bestuurskundigen. Die toevloed van andere disciplines heeft de positie van juristen in het openbaar bestuur tot een minder prominente gemaakt.

In de huidige situatie geeft het thema 'Kwaliteit van wetgeving' aanleiding tot discussie. Want er bestaan twee beelden tegelijkertijd:

- de lange verwaarlozing van het juridische denken onder beleidsmakers;

- de verabsolutering van het juridische denken onder juristen.
- De twee tegenstrijdige beelden werken we wat verder uit.

12

De tijd ligt nog niet ver achter ons dat alle ogen waren gericht op beleidsontwikkeling en planning. Het was de tijd van de hoge ambities en de grote verwachtingen over wat de publieke sector aan zou kunnen. Toen het op realiseren van die verwachtingen aankwam, werden ook de problemen duidelijk. Niet alle beleid was, om het maar fluisterend te zeggen, even geschikt om uit te voeren. Bij het ontwerpen van beleid waren uitvoerende organisaties en hun vermogens wat minder in beeld geweest. Bovendien bleek het ene beleid spanning te vertonen met het andere. Waar de uitvoerders ook mee geconfronteerd werden, was dat het beleid misschien wel vol goede bedoelingen zat, maar dat de juridische houdbaarheid er van niet altijd even groot was. En als uitvoerders dat niet doorhadden, dan wees de rechter hen daar wel op. Als er aan de juridische vormgeving aandacht werd besteed, dan was het een restpost, een probleem van vormgeving. Beleidsafdelingen probeerden die vormgeving ook vaak zelf te doen. Want als Juridische Zaken zich er mee ging bemoeien dan wist je niet waar je eindigde. Er is, anders gezegd, heel wat af gehobbyed op juridisch terrein. Wetgeving is echter wat anders dan het maken van regeltjes, wat ambtenaren op welke beleidsterreinen in het verleden daarvan ook vonden.

Aan de andere kant hebben ook de juristen zich op een fascinerende manier ingegraven. Met lede ogen en misprijzen keken zij naar de beleidsontwikkeling in het openbaar bestuur. Zij hadden daar ook reden toe. Want er vonden twee ontwikkelingen tegelijkertijd plaats. Een: de juridische cultuur werd van een dominante cultuur een minderheidscultuur. En twee: juristen raakten in veel gevallen buiten het centrum van de macht. De beleidsontwikkeling werd door vertegenwoordigers van andere disciplines gedaan: de ingenieurs eerst en dat was erg, daarna de economen en dat was niet minder erg en vervolgens de sociale wetenschappers. Bij de laatste groep onthoud ik mij van commentaar.

Snellen heeft eens uitgelegd dat binnen het openbaar bestuur gesproken kan worden van te onderscheiden rationaliteiten en van zelf-referentiele systemen (Snellen, 1987). Een juridische rationaliteit is niet zonder meer een sociaal-wetenschappelijke, een economische of een politieke. En dat is ook te merken geweest. Want juristen converseerden en converseren vooral met vakgenoten. Dat waren immers degenen die zij begrepen, wiens waarden en normen zij deelden en met wie een zinvolle discussie mogelijk was. Het grote probleem was dat met de vertegenwoordigers van die andere rationaliteiten geen behoorlijk gesprek viel te voeren. Het handelen van juristen refereerde steeds meer aan het handelen van andere juristen. Juridische oordelen waren te begrijpen binnen een juridische context. De juridische producten, de Algemene Wet Bestuursrecht niet in het minst, werden steeds meer gericht op het voldoen aan die vorm van rationaliteit. Het isolement werd voortdurend versterkt in plaats van verminderd.

13

Tegelijkertijd vonden er ook discussies over de keuze van beleidsinstrumenten tussen de genoemde disciplines plaats. Want elke discipline bleek zijn eigen instrumentarium te hebben. Economen prezen voortdurend positieve en negatieve incentives, prikkels zo u wilt, aan als alternatief voor wetgeving. Dat was een beetje onnozel, omdat zoals Majone duidelijk maakt, die incentives weer in een juridische vorm moeten worden gegoten (Majone, 1989). Marktconformiteit was een ander alternatief voor juridische regels. Maar de vraag was of overheidsinterventie in veel gevallen niet juist bedoeld was om bestaande marktverhoudingen te doorbreken. Daarbij komt dat het scheppen en herscheppen van marktverhoudingen weer tot op zekere hoogte om overheidsinterventie vragen.

De vraag mag worden gesteld in welke mate systemen van juridische kwaliteitszorg de hier beschreven ontwikkeling verder versterken. Drijven zij de verschillende disciplines die elk voor zich nuttige bijdragen aan het openbaar bestuur leveren, niet juist meer uit elkaar?

Voorts zijn de opvattingen die in het openbaar bestuur worden gehuldigd wel heel tegenstrijdig. Enerzijds ligt er de nadruk op integrale besturing van overheidsorganisaties. Managers op elk niveau worden, zo wil de ideologie die momenteel populair is, afgerekend op de prestaties van hun organisatie-eenheid. Daar kun je geen stukjes van afzonderen. Maar anderzijds moeten er wel separate institutionele voorzieningen worden gecreëerd voor de juridische kwaliteitszorg. Om het over de claims vanuit andere disciplines maar niet te uitvoerig te hebben. Een vergelijking met hoe de financiële verantwoordelijkheden in grote organisaties zijn geregeld kan als voorbeeld dienen.

Instrumentalisering van het recht

14

De instrumentalisering van het recht is goeddeels een gevolg van de al eerder genoemde verwaarlozing van het recht onder beleidsmakers. Zij waren met beleid, met de toekomst en met grootse plannen bezig. Die beleidsmakers vonden dat het recht er aan te pas kwam als het beleid klaar was. Het beleid moet nog even in een juridische vorm worden gegoten, heet dat in de praktijk. Recht als een fase volgend op het maken van beleid. Natuurlijk, onder juristen bestonden daar andere opvattingen over. Hirsch Ballin (1979) schreef bijvoorbeeld dat beleid in beginsel de vorming van publiek recht inhield. Maar veel aandacht werd aan een dergelijk geluid niet besteed.

Ook kan getwijfeld worden of er in de politiek-bestuurlijke sfeer voldoende aandacht voor de kwaliteit van wetgeving is? Politici en bestuurders zijn geneigd snel resultaten te willen zien van moeizaam tot stand gekomen compromissen. Dat was de reden waarom uitvoering zo'n verwaarloosd onderwerp in de publieke sector was. Alles wat afbreuk kan doen aan waar politici het over eens zijn geworden moet worden tegengegaan. De besluitvorming moet niet nog meer worden gecompliceerd door het stellen van allerlei voorwaarden en beperkin-

gen. Dat zijn overwegingen die tijdens en na het totstandkomingsproces opgeld doen. Daar komt nog eens bij dat de aandacht bij de totstandkoming van beleid vooral naar de inhoud van het beleid uitgaat. En recht, dat is toch vooral een kwestie van procedures, nietwaar?

Nu hebben systemen van kwaliteitszorg een sterk procedureel karakter. Dus daar zit iets in. Dat is in de eerste plaats het gevolg van het feit dat het moeilijk is om aan te duiden wat kwaliteit inhoudt. Wat vertegenwoordigt precies kwaliteit en wat niet? Bovendien verschillen actoren sterk in wat zij kwaliteit noemen en wat niet. Filosofen hebben ons reeds lang voorgehouden dat het streven naar kwaliteit lijkt op het zoeken naar de graal. Pirsig (1974) heeft dat inzicht gepopulariseerd. Dus is de toevlucht gezocht naar de wijze van werken, naar een systematiek. En natuurlijk, ook uit een wijze van werken kan kwaliteit blijken. Maar dat is kwaliteit van een andere aard dan inhoudelijke kwaliteit. Om maar in de geest van deze weken te blijven: iemand kan alle spelregels uit zijn hoofd kennen, alle spelsystemen hebben bestudeerd en toch een heel matige trainer zijn.

15

De aandacht voor de wijze van werken moet ons, anders gezegd, niet blind maken voor de echte graal, namelijk de kwaliteit van de inhoud. Om u met een dilemma te confronteren: is het helder wat wij onder de kwaliteit van wetgeving verstaan? Gaat het om de juridische zuiverheid en precisie of om de mate waarin maatschappelijke conflicten worden gereduceerd of hun verdere ontwikkeling wordt geremd?

De inhoud van het overheidsbeleid kan aan de hand van heel verschillende waarden worden beoordeeld. Als we niet duidelijk zijn over het soort kwaliteit dat we willen, dan lopen we het risico mee te walsen met een ontwikkeling die niet onnuttig, maar ook niet opmerkelijk is. Wat meer is, die onze aandacht kan afleiden van zaken die mogelijk belangrijker zijn. Overheden gaan weer meer beseffen dat zij overheid

welke mate de regeling of het besluit een adequate weergave vormt van wat de beslissers voor ogen stond. En niet in de laatste plaats is de kwaliteit van regelingen en besluiten mede afhankelijk van wat andere actoren er mee kunnen. Daar is een additionele reden voor. Dat is wat Van Gunsteren (1994) de DOS-ervaring heeft genoemd. Dat is mijn vierde aanduiding van wat het probleem achter juridische kwaliteitszorg zou kunnen zijn.

De ongekennde samenleving

18

Het maken van regels wordt steeds moeilijker, niet alleen omdat de wetgever steeds meer te maken krijgt met interferentie van regels, maar ook omdat de te regelen werkelijkheid ons steeds meer ontglipt. We hebben die ervaring allemaal. We denken allemaal dat we best weten hoe iets in elkaar zit. Maar bij nadere beschouwing blijkt de werkelijkheid toch een slag anders te zijn. De bevolking van de Bijlmermeer bleek een andere te zijn dan de gemeente Amsterdam in 1992, na het neerstorten van de El Al Boeing, dacht. Die ongekennde samenleving neemt, in de opvatting van Van Gunsteren, toe in plaats dat hij vermindert. Ondanks alle mooie technische en ICT middelen die het bestuur ten dienste staat lijkt de werkelijkheid aan onze greep te ontsnappen.

We weten dat jongeren een categorie zijn in de Bijstandswet. Maar die categorie blijkt in de praktijk veelvormig. Daarom onderscheidt de wetgever verschillende sub-categorieën, op een bepaald moment zelfs drie en twintig typen jongeren voor wie telkens andere regelingen golden. De vergissing was dat de regelmakers dachten dat daarmee de problemen opgelost waren. Maar zij waren pas goed begonnen. Niet alleen werden de uitvoerders van die regelingen hoorndol van al die verschillende typen. Maar er kwamen ook steeds meer gevallen die zich in geen enkele categorie onder lieten brengen.

Dat is nu precies waar het Van Gunsteren omgaat. We weten steeds meer, we hebben steeds meer gegevens, onze methoden en hulpmiddelen zijn verbeterd. Dus wij denken dat wij uitstekend weten hoe zaken in elkaar zitten. Maar op bepaalde momenten lijkt het alsof de werkelijkheid ons tussen de vingers doorloopt, alsof we de greep op de gang van zaken opeens kwijt zijn. Vroeger was je gehuwd of ongehuwd. Dat was duidelijk. Maar dat is niet langer het geval. De categorieën zijn talrijk geworden. Dan gaat het nog om iets wat heel basaal is. Laat staan als we het over wat meer complexe zaken gaan hebben, daarover beleid willen voeren en er beslissingen over nemen. De werkelijkheid is steeds veelvormiger geworden, dus onze juridische werkelijkheid oneindig veel complexer. Als gevolg daarvan zijn, ondanks alle know-how en professionaliteit onze interventies niet altijd even adequaat, om het in dit keurige gezelschap maar zacht te zeggen.

19

Kwaliteit in soorten

We doen er verstandig aan een stap verder te gaan. Misschien zoeken we wel naar de graal, omdat we de neiging hebben ons ideaal zo eenzijdig te omschrijven. Misschien moeten we de wereld eerst een beetje ingewikkelder maken voordat we een helder zicht op ons probleem krijgen. Hierna zal ik u duidelijk maken dat er sprake is van verschillende vormen van kwaliteit. In het openbaar bestuur komen die verschillende vormen van kwaliteit gelijktijdig voor. Sterker nog, er moet tegelijkertijd aan worden voldaan en ze zijn onderling tegenstrijdig. Dat maakt het allemaal zo gecompliceerd.

Voor die onderscheiding van verschillende soorten van kwaliteit maak ik gebruik van een eenvoudig door Anton Hemerijck ontwikkeld schema (zie Hemerijck, 2003). Dat schema kent twee assen, een verticale waarin twee vormen van logica worden onderscheiden en een horizontale die onderscheidt tussen het handelingsperspectief en het waarderingsperspectief.

Op basis van deze twee dimensies onderscheidt Hemerijck vier fundamentele vragen die ten aanzien van overheidsbeleid kunnen worden gesteld:

- 1 In termen van effectiviteit, werkt het?
- 2 In termen van haalbaarheid, past het?
- 3 In termen van rechtvaardiging, hoort het?
- 4 In termen van legaliteit, mag het?

Dat levert het volgende schema op.

Figuur 1 Vier kernvragen

20

	Handelings- perspectief	Waarderings- perspectief
Logic of consequence	Instrumenteel Werkt het? Effectiviteit 1	Juridisch Mag het? Legaliteit 2
Logic of appropriateness	Politiek-bestuurlijk Past het? Haalbaarheid 3	Normatief Hoort het? Legitimiteit 4

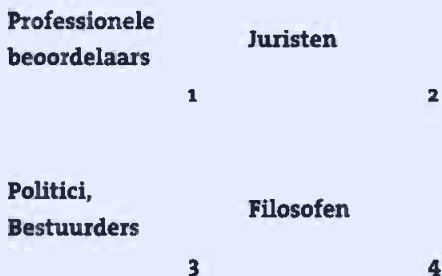
(cf. Hemerijck, 2003)

In die verschillende kwadranten zijn niet alleen de basiswaarden verschillend, er zijn ook verschillende beoordelaars aan bod. In het instrumentele kwadrant zijn dat de professionele beoordelaars, evaluatoren, zo u wilt, die nagaan wat er van voornemens is terecht is geko-

men en of de ingezette instrumenten daar een beetje bij hebben geholpen. Het politiek-bestuurlijke kwadrant is het domein van politici en bestuurders. Ze hebben gemeen dat zij geen onderzoekers zijn, maar zij zijn wel degelijk beoordelaars. Ambtenaren zullen dat doen op basis van hun kennis van een bepaald beleidsterrein, politici op basis van hun programma. Het normatieve kwadrant is het speelveld van de filosofen en degenen die daarvoor door willen gaan. Zij hebben opvattingen over het goede leven, aan welke normen dat moet voldoen en hoe dat is te bereiken. Hun oordeel over kwaliteit is een heel andere dan die op basis van de dagelijkse compromissen. De mag-het-vraag is de dominante vraag voor juristen. Kan, bijvoorbeeld, een burgemeester worden gekozen als je ziet wat er momenteel in de Grondwet staat? Mag een bestuur op basis van de haar gegeven bevoegdheden wel zo en zo optreden? Dat zijn heel relevante vragen, maar wel van een heel andere aard dan de vragen die hiervoor werden gesteld. Het gevolg is dat wat kwaliteit wordt genoemd ook een heel andere inhoud heeft.

21

Figuur 2: Beoordelaars



Ook de kwaliteitssystemen die worden ontwikkeld, verschillen van kwadrant tot kwadrant. In het eerste kwadrant kunt u denken aan verschijnselen als certificering, ISO-normen en het INK-model. Kwaliteit in het politiek-bestuurlijke kwadrant heeft te maken met vergroting van de besluitvormingscapaciteit van de samenleving, want daar zijn overheden tenslotte voor, en de reductie van conflicten. Een samenleving waarin mensen elkaar de tent uitvechten heeft immers geen kwaliteit. Kwaliteit heeft in dit kwadrant dus te maken met de institutionele voorzieningen die deze waarden bewerkstelligen. In het derde kwadrant gaat het om morele oordelen die van hogere of mindere kwaliteit kunnen zijn. Ideologieën zijn stapelplaatsen van dergelijke morele oordelen. De juridische kwaliteitszorg hoort in het vierde kwadrant thuis. Het vormt een zinvolle activiteit, maar naar zijn aard beperkt.

22

Figuur 3: Kwaliteitssystemen



Consequenties

Aan deze indeling kunnen we een belangrijk inzicht ontleen. Kwaliteit doet zich voor in soorten. Er zijn heel verschillende typen kwaliteit. Dat komt om dat die soorten kwaliteit zijn verbonden met verschillende waarden. Elk van de kwadranten die ik schetste, kent andere dominante waarden. Een voor een zijn dat zaken die de moeite waard zijn en die ook binnen de publieke sector aandacht verdienen. Ook de beoordelaars verschillen per kwadrant en er worden voor de kwaliteitsbewaking uiteenlopende systemen gebruikt en opgebouwd. Dat betekent dat als wij het over kwaliteitszorg hebben, we het over heel verschillende zaken kunnen hebben.

Maar er is nog een consequentie. Want niet alleen de publieke waarden botsen met elkaar, ook de verschillende kwaliteitssystemen die daarop zijn gebaseerd. De ene kwaliteit kan strijdig zijn met de andere. Iets kan juridisch voorbeeldig in elkaar zitten, maar geen enkel probleem oplossen. Integendeel, het probleem waar het om gaat alleen maar vergroten. Over bepaalde oplossingen kunnen politici en bestuurders het eens worden, maar de vraag is of de oplossing door de bevolking wordt gedragen of juridisch door de beugel kan.

23

De derde gevolgtrekking is dat het ene in de publieke sector dus niet per se beter of slechter is dan het andere. De verschillende waarden strijden om de voorrang. Overheersing van een van de waarden over andere waarden is desastreus. We hebben geen goede herinneringen aan landen waarin vrijheid, gelijkheid of nationalisme overheerste. Dat betekent dat we met die pluraliteit van waarden hebben te leven en moeten proberen ze met elkaar te verzoenen. Dialoog en compromissen zijn daarmee normale wenselijke producten in de bestuurlijke wereld.

U moet dus, luidt mijn vierde gevolgtrekking, de communicatie met anderen aangaan. En dat niet alleen om die anderen te overtuigen van uw gelijk. Wel om uit te leggen waarop uw oordeel is gebaseerd. En meer nog dan dat, om enig begrip te krijgen voor de overwegingen van anderen. Dat zijn weliswaar geen juristen, maar daarom zijn ze nog niet op hun achterhoofd gevallen. Maak dus van juridische kwaliteitszorg niet een louter intern proces van juristen onderling. Ik sluit niet uit dat zo iets ook nodig is. Maar daar kan het toch niet bij blijven. Naast interne zijn er toch externe processen. Een overheid die iets wil voorstellen in ons bestuurlijk bestel is toch in de eerste plaats op die externe processen gericht.

24

Het gaat mij ook om meer dan om uw relatie met politieke beslissers. U moet de dialoog aan met alle actoren die op de een of andere wijze bij een bepaalde regeling of een bepaald besluit zijn betrokken. Hoe is de burger, de organisatie of het bedrijf dat met besluiten van de overheid te maken krijgt er onder? Is het niet heel waarschijnlijk dat andere actoren zich zullen gaan wapenen op een zelfde wijze als overheden dat doen? Als zich dat zou voordoen, gaat er een ontwikkeling ontstaan als in de Verenigde Staten: het openbaar bestuur lijkt daar weer een zaak van juristen te zijn geworden. Maar niemand lijkt daar erg blij mee te zijn.

Voor die dialoog zijn onderwerpen genoeg. Wat is uw bijdrage aan de oplossing van het probleem waar andere beleidsmakers zich over buigen? Zijn er mogelijkheden om in een concreet geval botsende waarden met elkaar te harmoniseren en hoe zou dat dan moeten? Zou een criterium voor de juridische kwaliteit van een regeling of besluit bijvoorbeeld ook niet moeten zijn de mate waarin anderen de inhoud kunnen volgen en er eventueel op reageren?

Ik heb nog een boodschap. Want uit mijn verhaal valt ook een les af te leiden. Die les is dat de juridische wijze van kijken en juridische kwaliteit de moeite waard zijn, dat zij niet zijn te herleiden zijn tot andere waarden. Integendeel dat zij verdediging verdienen en dat zij ook verdedigd moeten worden. U mag best een beetje fier op uw eigen vak zijn. U moet de eigen waarde van het recht niet verloren laten gaan. Tegelijkertijd geldt dat anderen er vergelijkbare respectabele inzichten op na kunnen houden.

LITERATUURLIJST

Bemelmans-Vidéc, M.I., *Economen in overheidsdienst*, dissertatie E.U.R., Rotterdam, 1984.

Gunsteren, H.R. van, *Bestuur in de ongekende samenleving*. SDU Juridische en Fiscale uitgeverij, 's Gravenhage, 1995.

Hemerijck, A., Vier beleidsvragen, in: V.J.J.M. Bekkers en A.B. Ringeling (red.), *Vragen over beleid; perspectieven op waardering*, Lemma, Utrecht, 2003.

Hirsch Ballin, E.M.H., *Publiek recht en beleid: fundamentele kwesties rondom het functioneren van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid*, proefschrift Universiteit van Amsterdam, Samsom, Alphen aan den Rijn, 1979.

27

Majone, G., *Evidence, Argument and Persuasion in the Policy Process*, Yale University Press, New Haven and London, 1989.

Meer, F.M. van der, L.J. Roborgh, *Ambtenaren in Nederland; omvang, bureaucratisering en representativiteit van het ambtelijke apparaat*, Samsom H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn 1993.

Nijssen, A., *De dans met de octopus; een bestuurskundige visie op informatieverplichtingen van het bedrijfsleven in de sociale rechtsstaat*, dissertatie EUR, Rotterdam, 2003.

Nispen, F.K.M. van en D.P. Noordhoek (red.), *De grote operaties: de overheid onder het mes of het snijden in eigen vlees*, Kluwer, Deventer, 1986.

Pirsig, R.M., *Zen and the Art of Motorcycle Maintenance; an Enquiry into Values*, Morrow, New York, 1974.

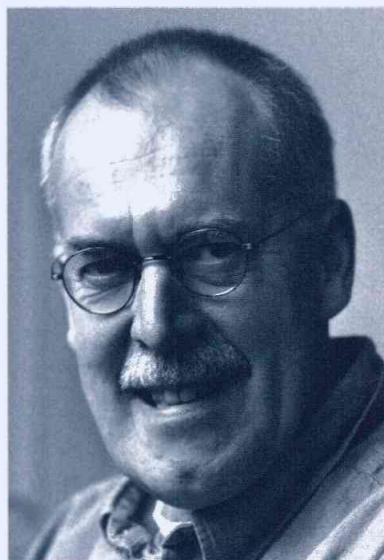
Ringeling, A.B., *Wie vertegenwoordigt wat? En Hoe?*, Essay voor de raad voor Openbaar Bestuur, Den Haag, 2004, te verschijnen.

Snellen, I.Th.M., *Boeiend en geboeid: ambivalenties en ambities in de bestuurskunde*, Samsom H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn, 1987.

CURRICULUM VITAE

PROF. DR. A.B. RINGELING

Prof. dr. A.B. Ringeling (1942) is hoogleraar Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit te Rotterdam. Hij studeerde politicologie aan de Vrije Universiteit te Amsterdam. In 1969 werd hij benoemd tot wetenschappelijk medewerker op het terrein van de bestuurskunde aan de Katholieke Universiteit te Nijmegen. Hij promoveerde in 1978 op een studie over Beleidsvrijheid van ambtenaren. In 1981 werd hij hoogleraar aan de Erasmus Universiteit te Rotterdam, sinds 1984 met als leeropdracht Bestuurskunde.



29

Publicaties onder meer:

De instrumenten van het beleid (oratie 1983); Het imago van de overheid (1993). Co-auteur (met U. Rosenthal, M.A.P. Bovens, P. 't Hart en M. van Twist) van het bestuurskundige handboek Openbaar bestuur: organisatie, beleid en politieke omgeving (vijfde druk 1996). Andere gepubliceerde boeken: (met H.J.A.M. van Geest e.a.), Bestuurseffect-rapportage II: een instrument ontwikkeld (1985); (redactie), Ambtelijke cultuur en verandering van het openbaar bestuur (1985); (met J.F.M. Koppenjan en R.H.A. te Velde red.), Beleidsvorming in Nederland (1987); (met A. Sorber red.) Macht en onmacht van bestuurlijke evaluaties (1988); (met I.Th.M. Snellen red.), Overheid: op de

(terug)tocht of naar een nieuw profiel? (1989); (met J.M.A. Hufen red.), Beleidsnetwerken (1990); (met G. ten Berge en P. Boorsma, red.) Verklarend Woordenboek Openbaar Bestuur (1992); (met K.I. Hanf en C.A.J.M. Termeer), Milieubeleid en een veranderende overheid (1993); (met M. Noordegraaf en F. Zwetsloot, red.), De ambtenaar als publieke entrepreneur, Bussum, 1995, met F.B. van der Meer, red.) Bestuurskunde en Praktijk, liber amicorum voor I.Th.M. Snellen (1998) en (met H.A.J.M. van Geest red.) Evalueren met beleid (1998). Voorts schreef hij artikelen in onder andere Acta Politica, Beleid en Maatschappij, Bestuur, Bestuurswetenschappen, Openbaar Bestuur en Regelmaat, droeg hij frequent bij aan bundels en deed meer recent onderzoek naar de bestuurscultuur van Volendam voor de commissie Alders en naar lokaal bestuur in andere Europese landen voor het ministerie van Binnenlandse Zaken.

30

Nevenfuncties die door professor Ringeling werden vervuld, zijn onder meer het lidmaatschap van de gemeenteraad van Nijmegen tussen 1975 en 1981, lid van de Staatscommissie van advies inzake de relatie tussen kiezers en beleidsvorming (commissie Biesheuvel) tussen 1982 en 1985, extern deskundige van de Enquêtecommissie Paspoortproject in 1988. Van 1983 tot 1989 was hij voorzitter van de Vereniging voor Bestuurskunde. Van 1989 tot 1998 bekleedde hij het voorzitterschap van de Evaluatiecommissie Wet Milieubeheer. Van 1992 tot 1994 was hij voorzitter van de commissie naar de ontwikkeling van het gemeentelijk milieubeleid. Hij was van 1993 tot 1998 vice-voorzitter van de Stichting REOB, een onderdeel van NWO voor de wetenschapsgebieden recht en openbaar bestuur. In 1994-1995 leidde hij in het kader van het programma Marktwerving, Deregulering en Wetgevingskwaliteit de werkgroep Certificering. In 1997 was hij voorzitter van de begeleidingscommissie Evaluatie Politiewet. Hij is lid van de kernredactie van Beleidswetenschap en lid van de redactieraad van Bestuurswetenschappen en van de adviesraad van Beleid en Maatschappij.

Hij adviseerde onder andere de ministeries van Binnenlandse Zaken, Buitenlandse Zaken, Economische Zaken, Justitie, Verkeer en Waterstaat, Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten alsmede diverse gemeenten en provincies.

HET POLITIEKE NUT VAN JURIDISCHE KWALITEITSZORG

Vormt juridische kwaliteitszorg een aantrekkelijke ontwikkeling voor bestuurders in de lokale politiek? Is juridische kwaliteitszorg in de politieke praktijk van alledag zinvol? In dit artikel zal ik ingaan op de praktische betekenis van juridische kwaliteitszorg voor de bestuurder in de lokale arena. Vanuit het perspectief van de 'politicus', anders gezegd, zal ik op zoek gaan naar het politieke nut van juridische kwaliteitszorg. Mijn conclusie zal zijn dat de vigerende juridische kwaliteitszorg een beperkte praktische betekenis heeft voor bestuurders. Als juristen hun waarde willen bewijzen voor lokale politici, dan zijn er evenwel interessante mogelijkheden om door te dringen in het spel om macht.

33

Wat is juridische kwaliteitszorg?

Kwaliteitszorg in algemene zin duidt op het verkrijgen, respectievelijk handhaven, van een zo goed mogelijke kwaliteit van producten. In de publicatie *Juridische Kwaliteitszorg bij Gemeenten, Een Handreiking* wordt juridische kwaliteitszorg omschreven als 'het geheel van maatregelen en voorzieningen die moeten worden getroffen om de juridische kwaliteit van de gemeentelijke producten en diensten te waarborgen en waar nodig te verbeteren'.¹ Logischerwijs doemt dan een volgende vraag op: wat is kwaliteit? Als we blijkbaar kwaliteit willen verkrijgen, handhaven, waarborgen of verbeteren, wat is dan eigenlijk kwaliteit? Dezelfde Handreiking geeft een opmerkelijk antwoord: 'Kwaliteit, ook juridische kwaliteit, is in zekere zin onzichtbaar.'

1 *Juridische Kwaliteitszorg bij Gemeenten, Een Handreiking*, SGB0, VNG uitgeverij, p. 10

Kwaliteit - zie de VNG website <<http://www.platformkwaliteit.nl/>> - is bijvoorbeeld: 'Duidelijk afspraken maken en ze nakomen; leveren wat de klant wil; je werk goed doen; of producten maken conform specificatie (binnen bepaalde fouttolerantie).' Hetgeen mij doet denken aan de theoretisch bedenkelijke bewering dat alles politiek is: als alles politiek is, wat is dan het bijzondere van politiek? Ofwel: alles is kwaliteit, kwaliteit is niets?

Kwaliteit blijkt ook een subjectief begrip te kunnen zijn: iets is van kwaliteit als het beantwoordt aan de 'door de gebruiker redelijkerwijs te stellen eisen' of als het 'voldoet aan de verwachtingen van de cliënt'. (WODC-rapport *Kwaliteitssystemen voor de Rechtsprekende Macht*)² En volgens het Platform Kwaliteit Gemeenten vist kwaliteitszorg in het water van de organisatieverandering ofwel de wondere wereld van strategieën voor organisatieverandering (met fraaie namen als Deming-cyclus, socio-technische systemen, lerende organisatie, total quality management en cultuuranalyse), van kwaliteitssystemen en van kwaliteitsinstrumenten.

Mijns inziens kunnen de volgende conclusies worden getrokken:

- 1 Kwaliteit is een begrip met een betekenis, in plaats van een begrip met een verwijzing. Begrippen met een verwijzing (bijvoorbeeld tafel of stoel) verwijzen veelal naar een of ander fysisch, zichtbaar object. Aldus bestaat dé kwaliteit niet of heeft niemand dé kwaliteit gezien. We zijn gedoemd zelf (intersubjectief) de betekenis van kwaliteit te bepalen.
- 2 De hierboven gegeven definities zijn inwisselbaar ('kwaliteit' als synoniem voor 'goed', 'behoorlijk', 'klantgericht', etc.) en te alomvatkend: wat is immers de empirisch-theoretische waarde van een omschrijving als het geen onderscheidend vermogen kent?
- 3 Juristen eigenen zich de wereld van de managementtaal toe: product(verbetering), organisatieverandering, systemen, instrumenten, etc.

² *Kwaliteitssystemen voor de Rechtsprekende Macht*, 1999, N.J. Baas en. Niemeyer, Ministerie van Justitie, WODC

- 4 De nadruk in juridische kwaliteitszorg ligt op technische rationaliteit, hetgeen een connotatie kent van 'beheersing' en 'onderwerping'.
- 5 Het is een intrigerend feit dat juristen zich georganiseerd op juridische kwaliteitszorg storten. Waarom?

Naar mijn weten bestaan er geen verenigingen voor Economische of Sociale of Politieke of Culturele kwaliteitszorg. En ook geen vereniging voor Goed Bestuur. Waarom dan wel een vereniging voor Juridische kwaliteitszorg?

Wat is er aan de hand met juristen?

Zoals in de dominante wetenschapsbeoefening de politicologen het hebben moeten afleggen tegen de bestuurskundigen, zoals de staatsrechtjuristen (ooit wel vol ontzag staatsrechtgeleerden genoemd) het hebben verloren van andere juridische disciplines, zo hebben de ooit zo dominante juristen in het Openbaar Bestuur terrein verloren aan bestuurskundigen, ingenieurs, economen, etc. Nieuwe generaties (academische) spelers overspoelden de juridische dimensie van het Openbaar Bestuur met een indringende focus op management van het Openbaar Bestuur. Aldus – begrijpelijk – worden juristen zowel gezogen in de richting van kwaliteitsmanagement als gedwongen tot kwaliteitszorg. In deze ontwikkeling is het *bon ton* dat juristen zich manifesteren als juridische kwaliteitsmanagers.

Samengevat kan dit empirische proces pregnant worden uitgedrukt in de volgende stelling: het Openbaar Bestuur, door mij opgevat als het geheel van ambtelijke en van politiek-ambtelijke verhoudingen, kan worden begrepen als een spel om macht. In dit spel om macht hebben juristen hun dominante positie verloren.

Spel om macht

Macht en invloed, hier gebruikt als synoniemen, vormen sleutelwoorden om het politieke leven te begrijpen. Zoals Max Weber reeds in 1919 schreef: *'Wer Politik treibt, erstrebt Macht, Macht entweder als Mittel im Dienst anderer Ziele – idealer oder egoistischer – oder Macht um ihrer selbst willen: um das Prestigegefühl, das sie gibt, zu genießen.'* (Weber 1919/1992: 159)³ Macht is niet per se vies. Het is alsof Weber wil zeggen: uit studie zal wel blijken welke meer of minder verheven doeleinden en motieven in het spel zijn. Macht betekent dat door jouw handelen andere mensen iets doen of laten, of ze het nu leuk vinden of niet. Waarbij 'handelen' in dit sociale proces betrekking heeft op het aanwenden van '*resources*' of machtsbronnen: kennis, geld, geweld of gezag, maar ook recht duidt op een machtsbron. Het vermogen tot macht dient overigens niet te worden verward met machtsuitoefening: *power* to is niet zonder meer *power* over. Het bezitten van potenties, het beschikken over bijvoorbeeld bevoegdheden, betekent niet altijd dat de potenties worden gerealiseerd of de bevoegdheden worden gebruikt. De studie van *power* over is daarom in empirische zin het meest intrigerend.

Om misverstanden te voorkomen, recht duidt in mijn optiek inderdaad op een machtsbron, maar recht, in de vorm van rechtsstaat, geeft tevens een indringende normatieve *swing* aan het doel van machtsuitoefening. *Good government is limited government!* Overheids-handelen dient te worden beperkt door de werking van de Trias Politica, het legaliteitsbeginsel en de grondrechten. Een democratie zonder rechtsstaat is geen *liberal democracy*, maar een tirannie van de meerderheid.

3 Max Weber, 1919/1992, *Politik als Beruf*. In: M. Weber, Gesamtausgabe: Abteilung I: Schriften und Reden, Band 17, p. 159, hrsg. von W.J. Mommsen und W. Schluchter in Zusammenarbeit mit B. Morgenbrod, Tübingen, Mohr

Een normatief vertrekpunt

Terug nu naar de constatering dat langzaam maar zeker juristen hun dominante positie hebben verloren in het Openbaar Bestuur. Is dat erg? Vormt deze empirische ontwikkeling een probleem?

In analytische zin is in de sociale wetenschap sprake van een 'probleem' indien er een discrepantie bestaat tussen 'behoren' en 'zijn': iets wat (volgens jou) behoort te zijn, is (volgens jou) niet aanwezig; of andersom: iets wat is, behoort er niet te zijn. Vergelijk in dit verband de doelstelling van de Vereniging voor Juridische Kwaliteitszorg (VJK), waarin expliciet wordt opgeroepen tot 'het terugdringen van juridisering van het openbaar bestuur'. De VJK is blijkbaar mede opgericht om een 'probleem' aan te pakken. Het empirische verschijnsel (juridisering van het openbaar bestuur) botst met een normatieve opvatting over hoe het openbaar bestuur behoort te functioneren. Volgens de VJK moet nu worden gepoogd het 'zijn' aan te passen aan het 'behoren'.

Het waarderen van een empirische ontwikkeling vereist allereerst een normatief vertrekpunt. Of iets wat in het politieke leven gebeurt 'erg' is of niet wordt normatief bepaald. Zo wordt mijn beoordeling van juristen in het lokaal bestuur gekleurd door het beeld dat ik koester van de moderne lokale overheid. In dit normatieve beeld van een kleine, maar hoogwaardige overheid zijn ambtenaren de adviseurs van het bestuur en hebben zij een professionele kijk op dienstverlening aan dit bestuur. Zij treden meer naar voren als generalisten dan als specialisten. Hun attitude is gericht op de integrale aanpak van problemen, in plaats van op het instandhouden van verkokering. Een goed adviseur kenmerkt zich door denkkracht, door de weigering om alsmaar nieuwe problemen te bedenken, de bedrevenheid daarentegen om problemen aan te pakken en op te lossen. Bovendien zijn ambtelijke adviseurs getraind in het spel om macht. Kennis van en inzicht in het politieke proces is een noodzakelijke voorwaarde voor succesvolle ambtelijke dienstverlening.

Alleen zo kunnen ambtenaren bestuurders verantwoord in staat stellen om vorm en inhoud te geven aan het spel om macht.

Hoe als jurist door te dringen in het politieke spel?

Stel, juristen willen hun waarde bewijzen voor bestuurders in het lokaal bestuur. Zij zouden – om de bovenstaande terminologie aan te houden – door willen dringen in het spel om macht. Hoe zou dit kunnen?

1 *Wees U bewust van de politieke dimensie van juridisch handelen.*

38

In algemene zin dient allereerst het voortdurende besef aanwezig te zijn dat het juridische handelen een manifestatie vormt van het politieke handelen. De wereld van het recht maakt onvermijdelijk deel uit van de politieke wereld omdat het recht machtsverhoudingen vormt, verandert, beschermt, aanvalt, etc. Het juridische discours is een bijzondere verschijningsvorm van het politieke discours, waarbij het 'politieke' hier uiteraard niet verwijst naar het 'partijpolitieke', maar naar processen van macht en invloed.

2 *Analyseer systematisch uw politieke omgeving.*

Kén uw politieke wereld! Ontdek de empirische werkelijkheid, die niet zonder meer overeenstemt met wat volgens wet- en regelgeving behoort te zijn. Het beeld van de politiek dat oprijst uit de juridische handboeken is niet per definitie gelijk aan hoe in de praktijk de politieke wereld reilt en zeilt. Ga na wie in uw omgeving de belangrijkste spelers zijn, hoe zij zich tot elkaar verhouden en wie meer of minder dominante posities innemen. Vervolgens kunt U in dit netwerk van afhankelijkheden uw eigen positie bepalen: waar sta ik? Over welke hulp-

bronnen beschik ik? Wat zijn ze in deze context waard? Wat bepaalt mijn succes en falen?

Volledig vrij is het politieke handelen overigens nooit. *Human agency* (de menselijke wil, vertaald in visie, ideologie of beleid) geeft vorm aan de omgeving, maar de omgeving (in de vorm van structuren, regels, wetten, normen en waarden) beperkt tegelijkertijd het menselijke handelen. Bovendien is er Vrouwe Fortuna (lot, geluk, toeval) dat mede succes maakt of breekt.

3 *Intervenieer in het proces van politieke controle.*

Drie vormen van politieke controle kunnen worden onderscheiden: controle 'ex ante', controleren door 'mee te regeren' en controle 'ex post'.

Controle ex ante staat voor het bepalen van (juridische) voorwaarden waaronder kan worden gehandeld. Zulke voorwaarden kunnen worden vastgelegd in verordeningen of beleidsdocumenten. Zeer concreet kan de jurist in het lokaal bestuur hier van grote waarde zijn door bijvoorbeeld de wethouder van Sociale Zaken dezer dagen actief bij te staan in zijn of haar opdracht, ontleend aan de Wet Werk en Bijstand, om de gemeentelijke sociale diensten om te vormen van rechtmatigheidfabrieken naar doelmatigheidsfabrieken. De thematiek van de Wet Werk en Bijstand ligt veelal zeer gevoelig. Elk College zal prudent moeten opereren. Juist daarom is de juridische dimensie van het politieke spel (het opstellen van scherpe, heldere regels; het komen tot objectief handelen; het bewaken van rechtstatelijkheid) hier van groot politiek belang. Inschakeling van het recht kan de wethouder helpen om de meerderheid van de Raad ervan te overtuigen dat verantwoord wordt gehandeld.

Door 'mee te regeren', dat wil zeggen door mee besluiten te maken, kan ook controle worden uitgeoefend. De beleavingswereld van bestuurders

is veelal hectisch, drukkend en emotievol. Aan adviseurs 'langs de lijn', zich relatief veilig terugtrekkend op de eigen specialisatie, is dus weinig behoefte. Juristen zouden het lef moeten hebben om vuile handen te maken, om een helpende (juridische) hand te bieden door middel van oplossingsgericht denken, zo nodig het bedenken van listen. Zo zoeken zij de strijd om botsende belangen als het ware op en stellen het rijke arsenaal aan juridische hulpbronnen of machtsmiddelen daadwerkelijk ter beschikking aan het bestuur.

Controle ex post vindt plaats nadat er is gehandeld, ten goede of ten kwade. Hoe dan te verantwoorden? Welke lessen kunnen worden getrokken uit datgene wat is gebeurd of juist niet is gebeurd? Moeten er wellicht veranderingen worden aangebracht in de (juridische) voorwaarden waaronder in de toekomst kan worden gehandeld? Het getuigt van goed bestuur om zoveel mogelijk eigener beweging, actief met deze vragen in de politieke arena te treden. Dus zullen bestuurders zich moeten prepareren: op het verantwoorden van hun daden, op het formuleren van lessen en, zo nodig, op het ontwikkelen van nieuwe voorwaarden (waardoor ook de publieke aandacht kan worden afgeleid van het verleden en de nadruk komt te liggen op een wenkend toekomstperspectief). In dit spel is juridisch denkwerk welhaast onmisbaar.

Door op bovenstaande wijze te interveniëren treedt de jurist naar voren als politiek adviseur. Aan dit type adviseur hebben bestuurders dringend behoefte.

Conclusies

Vormt juridische kwaliteitszorg een aantrekkelijke ontwikkeling voor bestuurders in de lokale politiek? Juridische kwaliteitszorg, uitgewerkt in termen van technische rationaliteit, drijft juristen in de armen van de managers. Het gevaar dreigt dat zij daardoor verdwijnen uit het oog van de bestuurders. Juridische kwaliteitszorg heeft aldus een beperkte

praktische betekenis voor bestuurders in lokale politieke arena. Juridische 'kwaliteit' vormt desondanks een noodzakelijke voorwaarde om politiek succesvol te zijn. Juridische 'kwaliteitszorg' dient daarom, meer dan nu het geval is, te worden toegesneden op politieke rationaliteit en realiteit. Dit betekent: minder managementgoeroes, meer Machiavelli. Meer politiek adviseur, minder op afstand geplaatste juridisch-technische expertise. Minder kwaliteitszorg, meer strijd. Minder verlangen naar de eigen, veilige '*epistemic community*', meer kwaliteit op het politieke slagveld – en bovenal meer passie voor het politieke handwerk.

Dr. Jan Pelle

CURRICULUM VITAE

DR. J.J. PELLE (JAN)

Jan Pelle werd in 1954 geboren in Arkel en woont sinds 1984 in Roosendaal. Hij woont samen en is vader van twee kinderen.

Na zijn hbo-opleiding

Personeelsbeleid in Breda

behaalde hij in 1985 cum laude het doctoraalexamen in de Politicologie aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.

Tussen 1985 en 1990 werkte hij als docent Staatskunde bij de Universiteit Leiden en als onderzoeker bij zowel de Nederlandse stichting voor Wetenschappelijk

Onderzoek (NWO) als bij de Juridische faculteit van de Erasmus

Universiteit. Als universitair docent Politicologie – sinds 1990 verbonden aan de Erasmus Universiteit Rotterdam – doceerde hij onder meer politieke wetenschappen, Nederlandse politiek, Europese Unie, vergelijkende politieke stelsels en over macht en invloed.

Zijn proefschrift (1998) had betrekking op de politieke geschiedenis van de Nederlandse Grondwet uit 1983. Over zeer diverse onderwerpen publiceerde hij in (nationale en internationale) boeken en tijdschriften.



Hij participeerde namens de Katholieke Universiteit Brabant in een internationaal wetenschappelijk onderzoek naar de politieke en constitutionele toekomst van de Europese Unie.

In uiteenlopende, culturele en professionele organisaties, binnen en buiten de universiteit, droeg hij bestuurlijke en leidinggevende verantwoordelijkheden. Ervaring heeft hij in de loop der jaren opgedaan met politieke advisering, politieke coaching en politieke analyse.

Sinds 2002 is hij wethouder economische zaken, recreatie en toerisme, sociale zaken en sport bij de gemeente Roosendaal.