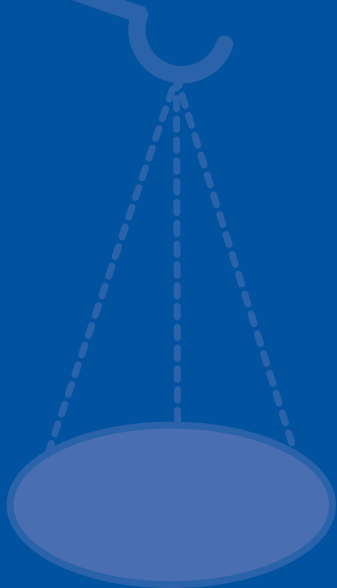


WIENS ZORG IS DE KWALITEIT?

Nieuwe eisen aan de juridische kwaliteitszorg
binnen gemeenten



Mr. dr. A.G. Mein
Mr. I. Timmer



WIENS ZORG IS DE KWALITEIT?

WIENS ZORG IS DE KWALITEIT?

Nieuwe eisen aan de juridische kwaliteitszorg binnen gemeenten.

mr. dr. A.G. Mein en mr. I. Timmer

COLOFON

Reeks

Juridische Kwaliteitszorg Lokaal Bestuur

Samenstelling

Vereniging Juridische Kwaliteitszorg Lokaal Bestuur

Ontwerp

Transparant, Den Haag

Vereniging Juridische Kwaliteitszorg Lokaal Bestuur

p/a Gemeente Leiden

Postbus 9100

2300 PC Leiden

E-mail: vjk@leiden.nl

Website: www.vjk.nl

Realisatie

Nautilus, Leiden, 2016

© VJK, Leiden, 2016

ISBN 978-90-71256-54-7

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 auteurs 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. Aan de tekst van deze publicatie kunnen geen rechten worden ontleend.

INHOUD

VOORWOORD	7
1. INLEIDING	9
2. DE ORGANISATIE VAN DE JURIDISCHE FUNCTIE EN DE JURIDISCHE KWALITEITSZORG	13
3. RELEVANTE MAATSCHAPPELIJKE EN BESTUURLIJK-ORGANISATORISCHE ONTWIKKELINGEN	21
4. EEN NIEUW PROFIEL VOOR DE GEMEENTEJURIST	25
5. CONSEQUENTIES VOOR DE BEROEPSPRAKTIJK	33
GERAADPLEEGDE LITERATUUR	37
CURRICULUM VITAE ARNT MEIN EN IVAR TIMMER	40
BIJLAGEN	42

VOORWOORD

De auteurs van deze publicatie hebben in de klassieke zin van het woord een mooi essay geschreven. Het essay heeft een prikkelende toonzetting, schetst dilemma's, roept vragen op, doch geeft geen definitief antwoord op de vraag hoe juridische kwaliteitszorg binnen gemeenten het beste kan worden vormgegeven.

Dit is terecht omdat de plaats van de gemeente binnen de maatschappelijke context onderhevig is aan veranderingen. Dat geldt eveneens voor de wijze waarop tegen het recht als maatschappelijk fenomeen wordt aangekeken.

Het bestuur van onze vereniging hoopt dat deze publicatie gemeentjuristen en hun leidinggevenden alert houdt om bij voortduring aan de verbetering van de juridische functie te werken en dat de publicatie voor de vormgeving daarvan inspirerend werkt. Evident is dat de vormgeving een maatwerkbenadering vraagt die afgestemd is op de structuur en cultuur van de desbetreffende gemeentelijke organisatie, de grootte van de gemeente en de samenwerkingsverbanden met andere gemeenten.

Dit voorwoord sluiten wij af met een citaat uit de recent verschenen publicatie "De juridische opleiding en de T-shaped lawyer: Hoe leiden universiteiten goede juristen op?" van Prof. M.J.A.M. Ahsmann¹.

"Een goed jurist zijn én blijven, vergt een continue reflectie op en aanpassing van de rol als juridisch professional. De opleiding is dan ook niet voltooid bij het verlaten van de collegebanken. De afgestudeerde jurist moet in staat zijn deel te nemen aan het nooit ophoudende leerproces".

Het bestuur van de Vereniging Juridische Kwaliteitszorg Lokaal Bestuur:

John Olivier, Mirjam van der Sluis, Ruud Lamers, Carina Geerdink, Elly Poldervaart, Ronald Westerhof en Max Waaning

¹ Opgenomen in de publicatie: De kwaliteit binnen het notariaat (=Ars Notarius 163), Deventer, Wolters Kluwer 2016, p. 7-25.

1 INLEIDING

Rond de eeuwwisseling voerden veel gemeenten een programma in om de juridische kwaliteit te verhogen van gemeentelijke processen, producten en diensten. Onder de noemer juridische kwaliteitszorg werd de gemeentelijke organisatie doorgelicht en werden risico's in kaart gebracht. In het verlengde daarvan werden modellen ontwikkeld en procedures opgesteld.

Zoals wel vaker het geval, gaf een aantal incidenten aanleiding tot deze verhoogde aandacht voor de juridische kwaliteit van het werk. Dat waren toen onder meer de Ceteco-affaire bij de provincie Zuid-Holland en de Groninger Kredietbankaffaire. Bij die affaires werden door 'ondernemende' ambtenaren juridische waarborgen en controlemechanismen veronachtzaamd, waardoor de betrokken organisaties omvangrijke financiële- en reputatieschade opliepen.

Veel van die programma's waren geënt op beginselen uit de organisatiekunde, meer in het bijzonder de integrale kwaliteitszorg, toentertijd een populair gedachtengoed.² Ze kenmerkten zich door een sterk rationele en planmatige benadering van juridische kwaliteit: *plan, do, check, act*.³ Zo werden er *controllers* aangesteld en (*legal*) *audits* gehouden. In dit verband waren uiteenlopende methoden en modellen in zwang voor juridische risicoanalyse en kwaliteitsborging en -verbetering.⁴

² Denk aan het INK-model of het ISO-model.

³ Ontleend aan de zogenoemde cirkel van Deming: Deming, W.E. (1986). *Out of the crisis*. Cambridge, Massachusetts. Massachusetts Institute of Technology, Center for Advanced Engineering Study.

⁴ Zie hierover bijvoorbeeld Voermans, W.J.M. (2006). *Legal audits en Quick scans bij gemeenten*. Leiden: VJK en Peij, S.C., Westerink, B.G. & Winter, H.B. (2003). *Juridische kwaliteitszorg. Een organisatiekundige handleiding*. Deventer: Kluwer. Zie ook Winter, H.B. & Westerink, B.G. (2004). *Kwaliteitszorg in de rechtspraktijk* en Knol, N. & Vogel, H.P. (2005). *Werken aan juridische kwaliteitszorg. Handboek voor de praktijk*. Den Haag: Elsevier Overheid.

In die tijd werd ook het VJK, Vereniging voor Juridische Kwaliteitszorg lokaal bestuur, opgericht.⁵ De vereniging stelde zich ten doel een bijdrage te leveren aan het streven binnen het lokaal bestuur tot verhoging van de juridische kwaliteit. Ter gelegenheid van haar tienjarig bestaan heeft de vereniging destijds de balans laten opmaken.⁶ Sindsdien is het bewaken en borgen van juridische kwaliteit ook een van de thema's van het onderzoeksprogramma van het lectoraat *Legal Management* van de Hogeschool van Amsterdam.⁷ Het leek interessant de balans nogmaals op te maken: Hoe geven gemeenten op dit moment vorm en inhoud aan de juridische kwaliteit? Rechtvaardigt het thema nog steeds een speciaal programma of is het inmiddels gemeengoed geworden en een vast aspect van de gemeentelijke bedrijfsvoering? In hoeverre stellen de huidige maatschappelijke en bestuurlijk-organisatorische ontwikkelingen andere, nieuwe eisen aan de gemeentejurist? Is die met zijn tijd meegegaan? Alle reden om opnieuw de balans op te maken.

Om een antwoord te krijgen op deze vragen is gesproken met hoofden Juridische Zaken/juridische controllers van tien gemeenten en met een zestal experts (zie het overzicht van respondenten in bijlage 1), tevens is relevante literatuur geraadpleegd. Dit essay omvat een weergave van dit onderzoek.⁸

Leeswijzer

In dit essay schetsen wij eerst een beeld van de organisatie van de juridische functie en het waarborgen van de juridische kwaliteit binnen de onderzochte gemeenten en de maatschappelijke context waarbinnen dit gestalte krijgt. Aansluitend staan wij stil bij de consequenties die daaraan worden verbonden voor de opstelling en werkwijze van de

⁵ Op 6 september 2000 in Leiden, om precies te zijn.

⁶ Schrijvers, P., Winter, H. & Woestenburg, N. (2010). *Tien jaar (Vereniging) Juridische Kwaliteitszorg*. Leiden: VJK.

⁷ Zie voor meer informatie de website: hva.nl/legalmanagement.

⁸ Het onderzoek lag tevens ten grondslag aan de lectorale rede van A.G. Mein: Mein, A.G. (2016). *Tegenwicht of meebewegen? Over balanceren door professionals bij de toepassing van het recht*. Amsterdam: Amsterdam University Press. Dit essay is grotendeels op die rede gebaseerd.

hedendaagse gemeentjurist, om daar vervolgens kritisch op te reflecteren.

Wij danken de respondenten voor hun ruimhartige medewerking aan ons onderzoek evenals het bestuur van het VJK voor hun commentaar op een eerdere versie van dit essay.

2. DE ORGANISATIE VAN DE JURIDISCHE FUNCTIE EN DE JURIDISCHE KWALITEITSZORG

In eerdergenoemde vraaggesprekken is allereerst ingegaan op de organisatie van de juridische functie en de juridische kwaliteitszorg (zie de gesprekspuntenlijst in bijlage 2).

Juridische functie en juridische kwaliteitszorg

Deze begrippen behoeven echter eerst enige verduidelijking. Onder juridische functie verstaan wij in dit verband de juridische aspecten verbonden aan de activiteiten van een organisatie. Dat is de juridische functie in ruime zin. In enge zin omvat het de gemeentelijke medewerkers die nauw bij die activiteiten zijn betrokken (Vogel, 2015). Onder juridische kwaliteitszorg verstaan wij met Voermans het organisatorisch waarborgen dat de door de gemeente geleverde producten en diensten voldoen aan de eisen van het recht, de gebruiker en de omgeving (Voermans, 2006; Vogel, 2015).⁹

13

⁹ Schrijvers, Winter & Woestenburger (2010) verstaan onder juridische kwaliteitszorg 'het realiseren van optimale (juridische) kwaliteit van de producten en diensten die door (onderdelen van) de gemeentelijke organisatie worden geleverd' (p. 9), door 'het formuleren, realiseren en evalueren van (juridische) procedures en van eisen gesteld aan producten en diensten' (p. 15). Juridische kwaliteitszorg is volgens hen een aspect van risicomangement. Zij zien de juridische functie als een randvoorwaarde voor het bestaan van juridische kwaliteit.

Voermans noemt dit een lege manier van definiëren van juridische kwaliteit, waardoor het een relatief begrip blijft. Hij vult het dan ook nader in met drie elkaar aanvullende elementen (drie niveaus van kwaliteit):¹⁰

- rechtmatigheid: het voldoen aan normen van geschreven en ongeschreven recht;
- bestuurlijk-organisatorische kwaliteit: de organisatie, expertise, doelmatige inrichting van werkprocessen, enz.;
- kwaliteit van dienstverlening: snelheid, klantgerichtheid, transparantie, enz.

14

Juridische kwaliteitszorg omvat aldus drie dimensies: het voldoen aan de eisen van het recht, de gebruiker en de omgeving. Meer concreet gaat het, in onze visie, dan om rechtmatigheid, behoorlijkheid, procedurele rechtvaardigheid, doelmatigheid en responsiviteit. Deze eisen zijn uit de aard der zaak contextafhankelijk en organisatiegebonden. Ze moeten nader worden ingevuld. Uiteraard vormen de wet en de beginselen van behoorlijk bestuur daarbij het uitgangspunt. Daarnaast spelen onder meer afnemers, inwoners, maatschappelijke organisaties en belangengroepen, toezichthouders en de volksvertegenwoordiging een belangrijke rol. Er zal dus sprake zijn van een constante dialoog tussen de gemeente en haar omgeving over de precisering van die eisen.

Organisatie juridische functie

Uit de vraaggesprekken komt naar voren dat de juridische functie binnen gemeenten grosso modo is verdeeld over drie organisatie-eenheden.

Zo kennen de betreffende gemeenten alle een centrale juridische afdeling. Deze afdeling heeft doorgaans een drieledige hoofdtaak. Ten eer-

¹⁰ Wij zien vooral de rechtmatigheid, waaraan wat ons betreft behoorlijkheid nog zou kunnen worden toegevoegd, en de dienstverlening aan de burger als de bepalende elementen van kwaliteit. De staat van de bestuurlijke organisatie zien wij eerder als een voorwaarde voor het realiseren van kwaliteit.

ste het geven van juridisch advies, overleg en ondersteuning op uiteenlopende terreinen, gevraagd en ongevraagd. Ten tweede het afhandelen van juridische procedures, hoofdzakelijk bestuursrechtelijke (bezwaar en beroep). Bij de kleinere gemeenten (> 75.000 inwoners) is bij deze afdeling vaak ook het beheer van verzekeringen en het ondersteunen van het inkoop- en aanbestedingsproces ondergebracht. De derde taak is het bewaken en bevorderen van de juridische kwaliteit van gemeentelijke producten en diensten. Waar de eerste twee taken expliciet tot de centrale juridische afdeling behoren, doet de derde dat vaak meer impliciet. In organisatorisch opzicht maakt de juridische afdeling in de regel deel uit van de staffunctie bedrijfsvoering/middelen. De grootste afdelingen tellen wel 40 tot 60 medewerkers (bijvoorbeeld in de vorm van een intern servicecentrum), de kleinsten acht tot tien. Enkele grotere gemeenten hebben een of meer advocaten in dienst.

15

Daarnaast worden binnen de verschillende afdelingen van gemeenten specifieke, operationele juridische werkzaamheden verricht (ook wel genoemd het primaire proces). Bijvoorbeeld in relatie tot vergunningverlening en handhaving, het verstrekken van uitkeringen en voorzieningen, het opstellen van bestemmingsplannen en het beheer van vastgoed, de afhandeling van planschade, inkoop- of aanbestedingskwesties.

Bij een enkele gemeente is tevens op centraal niveau een afzonderlijke juridische kwaliteitsbewakingsfunctie ondergebracht, bij de juridische- of concerncontroller. Vaak is de keuze hiervoor ingegeven door de grote omvang van die gemeente en het daarmee samenhangende besturingsmodel. Deze functionaris heeft tot taak het bewaken van de juridische kwaliteit in procesmatige zin, als aspect of onderdeel van de gemeentebrede planning- en controlcyclus. In de praktijk werkt deze controller bij de uitvoering van zijn kwaliteitsbewakingsfunctie nauw samen met de medewerkers van de centrale juridische afdeling. Vaak heeft die functionaris ook nog een bijzondere functie als adviseur voor de gemeentesecretaris, de burgemeester en het college van Burgemeester en Wethouders.

De juridische functie bij de gemeente is dus gelaagd.¹¹

De gemeente als werkgever voor juristen (Timmer, 2014 en 2016)

Gemeenten, inclusief gemeenschappelijke regelingen, blijken een belangrijke werkgever voor juridische professionals. Op basis van arbeidsmarktonderzoek, dat de afgelopen jaren in het kader van het lectoraat *Legal Management* is verricht, schatten wij dat het totaal aantal juridische professionals werkzaam bij gemeenten en gemeenschappelijke regelingen ongeveer rond de 4000 fte ligt. Dit aantal ziet op de juristen die hoofdzakelijk werkzaam zijn op de centrale of strategische juridische afdeling. Het merendeel van deze professionals heeft een opleiding wo-rechten en een kleiner deel hbo-rechten.

Naast deze juridische professionals is er nog een groot aantal meer operationele functies buiten de juridische afdelingen waarvoor juridische expertise op hbo-niveau, of vergelijkbare kennis en ervaring, vereist is. De organisatorische positionering en opleidingsachtergrond van deze medewerkers laat een gevarieerd beeld zien, waardoor exacte bepaling complex is. Niettemin schatten wij dit aantal tussen de 3000-5000 fte.

De gemiddelde "juristendichtheid" bij gemeenten is dus relatief hoog, bijvoorbeeld vergeleken met het bedrijfsleven. Dit weerspiegelt de sterk juridische context waarbinnen gemeenten werkzaam zijn en de juridische complexiteit van veel gemeentelijke activiteiten. Zelfs kleinere gemeenten hebben al snel meerdere juristen in dienst, waar dit in het bedrijfsleven slechts aan grotere organisaties is voorbehouden. Waar afdelingen met meer dan tien juristen in het bedrijfsleven relatief zeldzaam zijn, zijn er wel 60 gemeenten te tellen met een afdeling van dergelijke omvang.

De gemeentelijke arbeidsmarkt bevindt zich in een spannende fase. Enerzijds is er druk om te bezuinigen, ook op de juridische functie. Anderzijds zijn er veel taken bijgekomen. Daarnaast is de gemiddelde leeftijd van het personeel bij gemeenten hoog, waarbij er inmiddels meer 60-plussers dan 35-minners in dienst zijn. De komende jaren kan daarom een belangrijke vervangingsvraag worden verwacht.

¹¹ Zie ook Winter en Van den Heuvel die binnen de gemeentelijke juridische functie drie subfuncties onderscheiden: het primair proces (eerste lijn), de staf (tweede lijn) en control (derde lijn) (2013). Vogel maakt op zijn beurt onderscheid in de juridische lijnfunctie, de juridisch adviesfunctie en de juridisch controlfunctie (2015).

Vanuit het perspectief van juridische kwaliteitszorg kan dit inhouden dat bestaande kennis verloren gaat en dat het juridische kennisniveau van nieuw instromende medewerkers relevant kan worden geacht, ook voor de functies buiten de juridische afdeling. De positionering van gemeente als aantrekkelijke werkgever zal belangrijk blijken om de juiste nieuwe medewerkers binnen te kunnen halen en houden.

Organisatie juridische kwaliteitszorg

In de gevallen waarin de zorg voor de juridische kwaliteit op concern-niveau is ondergebracht, is die ook meer geformaliseerd in procedures en algemene kaders ter bevordering van de uniformiteit. Bijvoorbeeld het voorschrift dat stukken die aan het college van B&W worden aangeboden, eerst ter beoordeling worden voorgelegd aan de juridische afdeling. Die beoordeling heeft dan betrekking op de juridische houdbaarheid en het voldoen aan de concernkaders. Of dat eerst intern advies moet worden gevraagd, voordat een externe advocaat wordt ingeschakeld en dat bepaalde modellen of formats moeten worden aangehouden. Een en ander laat onverlet dat de eindverantwoordelijkheid voor de juridische kwaliteit berust bij de vakafdelingen, indachtig de principes van integraal management.

In de gevallen waarin de zorg voor de juridische kwaliteit meer impliciet deel uitmaakt van het werk van de reguliere juridische afdeling, is die minder geformaliseerd.¹² Zij het dat dit sterk verschilt per gemeente. De meest informele variant is wel dat een of meer daartoe aangewezen juristen van de juridische afdeling medewerkers van andere afdelingen op ad hoc basis ondersteunen of stimuleren bij het bewaken van de juridische kwaliteit. Bijvoorbeeld door middel van advies, instructie en cursussen of incidenteel door de behandeling van een zaak over te nemen. Deze werkwijze is gekozen omdat die het beste zou aansluiten bij de organisatiestructuur of -cultuur binnen de betreffende gemeente, aldus respondenten. Een meer formele variant is dat, naast eerdergenoemd advieswerk, door de juristen van de juridi-

¹² Dit geldt vooral voor de advies- en ondersteuningstaak, de procestaak (bezwaaar en beroep) vormt een vast en onveranderlijk bestanddeel van het werk van de juridische afdelingen.

sche afdeling op regelmatige basis een gesprek wordt gevoerd met een vertegenwoordiging van de vakafdeling over de stand van de juridische kwaliteit. Onderwerpen die dan aan de orde komen zijn onder meer de actualiteit van mandaatbesluiten, volmachten en verordeningen, de implementatie van nieuwe regelgeving en jurisprudentie, het beheer van contracten, de termijnbewaking, de afhandeling van klachten, bezwaarschriften en schadeclaims en de beoordeling van risico's van bijzondere projecten.

Wat opvalt in de vraaggesprekken is dat ondanks de feitelijke werkzaamheden die wel degelijk worden uitgevoerd ter bevordering van de juridische kwaliteit, het begrip juridische kwaliteitszorg als zodanig niet meer sterk meer leeft. Veel respondenten ervaren dit als een sterk tijdgebonden concept, dat zij bovendien als te procesmatig en formalistisch (top down) beschouwen. Zij zien het als het afvinken van lijstjes (tick the box), wat een doel op zichzelf dreigt te worden. Zij geven dan ook de voorkeur aan een meer informele en inhoudelijke benadering (bottom up). Bijvoorbeeld door zich als proactief adviseur een plaats te verwerven aan allerlei overlegtafels. De respondenten hebben de indruk dat deze manier van werken beter past bij de tijdgeest en gangbare werkwijze binnen gemeenten en daardoor invloedrijker is. De huidige werkwijze wordt immers gekenmerkt door (horizontale) samenwerking in veelvormige netwerken.

De respondenten lijken te hebben gekozen voor een pragmatische opstelling. Zij hebben ook niet (meer) de pretentie om zelf alle juridische risico's in kaart te brengen en af te dekken, dat zien zij als de primaire verantwoordelijkheid van de vakafdeling. Daar komt bij dat in het verleden in het kader van juridische kwaliteitszorgprogramma's aangestelde functionarissen/controllers inmiddels grotendeels zijn verdwenen als gevolg van krimp en herschikkingen. Enkele respondenten verwoorden het als volgt:

'Het is niet sexy, de waan van de dag gaat voor.'

‘Juridische kwaliteitszorg is een besmette term, het suggereert controle van bovenaf. Het gaat om juridisch *in control* zijn, niet om controleren.’

Ter rechtvaardiging van hun opstelling wijzen respondenten erop dat er zich, ondanks de afwezigheid van een formeel programma voor juridische kwaliteitszorg, geen grote ‘juridische ongelukken’ zouden hebben voorgedaan.

3. RELEVANTE MAATSCHAPPELIJKE EN BESTUURLIJK-ORGANISATORISCHE ONTWIKKELINGEN

Aansluitend is in de vraaggesprekken stilgestaan bij maatschappelijke en bestuurlijk-organisatorische ontwikkelingen die van belang zouden kunnen zijn voor de organisatie van de juridische functie en –kwaliteitszorg. De respondenten schetsen in dit verband een beeld van een veranderende maatschappelijke en bestuurlijke context, waardoor nieuwe, andere eisen worden gesteld aan gemeentjuristen (en overigens ook aan niet-juristen).

21

De participatieve democratie

Zo signaleren zij een bestuursstijl waarbij de lokale overheid afziet van haar traditioneel sturende rol (verticaal) en zich als min of meer gelijkwaardige partij (horizontaal) positioneert binnen een netwerk van maatschappelijke actoren. In deze constellatie spelen burgers, maatschappelijke organisaties en marktpartijen een actieve rol bij ontwikkeling en uitvoering van aspecten van het gemeentelijke beleid. Zij worden op een andere dan de traditionele manier betrokken bij beleids- en besluitvorming, bijvoorbeeld door middel van burgerinitiatieven of burgerparticipatie. Initiatieven op dit gebied kunnen worden samengevat onder het begrip participatieve democratie, ook wel genoemd de ‘doe-democratie’ of ‘maatwerk-democratie’.¹³

De participatiesamenleving

In dit kader past in zekere zin ook de huidige omwenteling van sociale verzorgingsstaat naar participatiesamenleving. In de participatiesamenleving staat de zelfredzaamheid van burgers voorop en speelt de gemeentelijke overheid een voorwaardenscheppende en ondersteunende rol, onder het motto ‘Van zorgen voor naar zorgen dat...’. Tegen deze

¹³ Zie de website doedemocratie.net en het jaarbericht van de VNG Denktank 2016 ‘Maatwerkdemocratie’ op de website vng.nl.

achtergrond zoeken gemeenten onderlinge samenwerking, onder meer in de vorm van gemeenschappelijke regelingen. Ook zoeken zij die samenwerking met maatschappelijke organisaties in zorg en welzijn en/of met burgers die hun welzijn en zorg bijvoorbeeld hebben ondergebracht in een coöperatie. Gezamenlijk geven ze vorm en inhoud aan de participatiesamenleving (Marseille, 2015).

Overigens dragen deze ontwikkelingen onbedoeld ook weer bij aan het voortdurende proces van juridisering. Nieuwe maatschappelijke samenwerkingsverbanden vragen immers om regulering waarmee condities worden geschapen en grenzen worden gesteld (Marseille, 2015; Winter, 2015; Zouridis, Wierenga & Niemeijer, 2016). Ook vereisen ze toezicht en handhaving om zonedig bij te sturen. Tegelijkertijd leidt de veranderende verhouding tussen overheid en burger tot een intensiever beroep op de rechter om rechtsbescherming te activeren (Vonk, 2014 en 2016).¹⁴

Oplossingsgericht werken bij bezwaarschriften

Een ander voorbeeld van een veranderende maatschappelijke en bestuurlijke context is de alternatieve benadering van verzoeken, klachten en bezwaarschriften gericht tot de gemeente. Deze beweging is al wat langer geleden op gang gekomen en beoogt een informele en oplossingsgerichte werkwijze waarbij onder meer gebruik wordt gemaakt van mediationvaardigheden, in plaats van de traditionele, formeel-ju-

¹⁴ Bijvoorbeeld rond de toekenning van huishoudelijke hulp in het kader van de Wmo. Vgl. CRvB, 18 mei 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:1402, ECLI:NL:CRVB:2016:1403 en ECLI:NL:CRVB:2016:1404. Vonk beschrijft dit decentralisatieproces als een vorm van versterking van de lokale verzorgingsstaat, waarin de discretionaire bevoegdheid van het lokaal bestuur wordt verruimd. Tegelijkertijd is er volgens hem ook sprake van een sterke disciplinerende van degenen die aanspraak kunnen maken op een uitkering. Hij spreekt in dit verband dan ook van de repressieve verzorgingsstaat. Hij wijst op nut en noodzaak van correcties door de onafhankelijke rechter in het kader van een stelsel van *checks and balances* (2016). Zo ook Tollenaar & Vonk (2016). Marseille (2105) en Winter (2015) wijzen er in dit verband op dat het zogenoemde keukentafelgesprek in het kader van de Wmo, er niet toe mag leiden dat burgers van hun rechten worden afgehouden. Zie over de relevantie van deze ontwikkelingen voor de gemeentjurist ook Vogel (2015).

ridische benadering.¹⁵ Dit moet niet alleen leiden tot een verkorting van doorlooptijden en een terugdringing van kosten, maar ook tot het vergroten van de tevredenheid van de burger over de afhandeling van zijn bezwaar. Deze werkwijze past ook in een breder streven naar een versterking van de legitimiteit van het openbaar bestuur.

Invulling van open normen

Een andere, meer vakinhoudelijke ontwikkeling die respondenten signaleren is dat het Rijk steeds meer werkt met open normen in regelgeving. Dit stelt gemeenten voor de vraag of en hoe die nader in te vullen in het kader van het formuleren van beleid, de toekenning van voorzieningen of vergunningen en het toezicht en de handhaving.¹⁶ In dit verband wordt onder meer de Omgevingswet genoemd, maar ook de Wet maatschappelijke ondersteuning, waarin algemene kwaliteitseisen zijn geformuleerd ten aanzien van maatwerkvoorzieningen. Bovendien wordt veel van deze regelgeving in regionaal verband uitgevoerd, wat extra (juridische) eisen stelt aan gegevensuitwisseling, sturing en verantwoording.

23

Doelmatiger werken

Op het vlak van de bedrijfsvoering ervaren respondenten een voortdurende druk om meer te doen met minder mensen en middelen.¹⁷ De vraag dringt zich op in hoeverre informatie- en communicatietechnologie kan bijdragen aan een doelmatiger operationele juridische functie en een betere dienstverlening aan de burger. Zo komt er in toenemende mate software op de markt die ziet op de ondersteuning van juridische processen of het werk van juristen. Hiervoor wordt de verzamelnaam *Legal Tech* wordt gebruikt. Het betreft onder meer software voor het

¹⁵ Zie de website prettigcontactmetdeoverheid.nl. Zie ook het rapport 'Hoe hoort het eigenlijk. Passend contact tussen overheid en burger' uit 2014 van de Raad voor het Openbaar Bestuur.

¹⁶ Zie ook Winter, H. e.a. *Toezicht en handhaving door gemeenten*, Groningen: Pro Facto (verwacht eind 2016).

¹⁷ Zie hierover ook Peij, Westerink en Winter (2003). Zij signaleren, zij het al weer enige tijd geleden, de opkomst van bedrijfsmatig denken en werken binnen overheidsorganisaties, maar ook voortdurende wijzigingen van regelgeving, een toenemende vraag naar rechtsbescherming en ontwikkelingen op het gebied van overheidsaansprakelijkheid.

opstellen van besluiten en contracten, met allerlei hulpmogelijkheden, voor het bijhouden van besluiten en algemene regelingen of contractmanagement.¹⁸ Mogelijk zou deze software ook een rol kunnen spelen bij de ondersteuning van de afhandeling van bezwaarschriften.

Zijdelings verwant aan de *Legal Tech*-stroming is de opkomst van het vakgebied *Legal Design*. Dit vakgebied ziet op de toepassing van designprincipes, zoals het vanuit gebruikersperspectief doorlopen van processen, het (her)ontwerp van juridische processen, procedures, dienstverlening of documenten.¹⁹ Een concrete techniek is bijvoorbeeld het toepassen van heldere stappenschema's, visualisaties en infographics in juridische documenten om zo de gebruiksvriendelijkheid te vergroten, evenals de kans op naleving.

24

Proactieve opstelling

In het licht van deze ontwikkelingen betekent dit bijvoorbeeld dat de gemeentjurist, bij een project waarbij de bewoners het beheer op zich nemen van een park of plein, zich aansluit bij het bewonersinitiatief, actief meedenkt, risico's signaleert, voorwaarden aangeeft en het arrangement juridisch vorm en inhoud geeft. Bij klachten en bezwaarschriften maakt hij contact met betrokkenen en gaat hij na wat de aanleiding en achtergrond van de klacht of het bezwaar is en in hoeverre betrokkenen en de gemeente op een informele wijze tot een vergelijk kunnen komen, binnen de grenzen van het recht. Kortom, deze ontwikkelingen dringen gemeentjuristen in de voorhoede, in de rol van generalist en netwerker. Wij menen dat deze proactieve opstelling onvermijdelijk is, net als de maatschappelijke ontwikkelingen waardoor zij wordt ingegeven.

¹⁸ Zo maken ruim 60 gemeenten voor geautomatiseerde vergunningsystemen gebruik van software van Berkeley Bridge.

¹⁹ Zie ter bijvoorbeeld de website legaltechdesign.com.

4. EEN NIEUW PROFIEL VOOR DE GEMEENTEURIST

Wat betekenen deze ontwikkelingen voor het profiel van de gemeenteurist? Dat was een volgend gesprekspunt. Respondenten zien het ideaaltype van een proactieve professional voor zich.

Een proactieve professional

Meer nog dan het beschikken over *state of the art* juridische kennis en vaardigheden, ligt het accent op het adviseurschap, het beschikken over adequate adviesvaardigheden. Dat wil zeggen het vermogen zich te verplaatsen in degene die om advies vraagt, het naar boven kunnen halen van de onderliggende motieven en belangen, en een bewustzijn van de politiek-bestuurlijke context. En in het verlengde daarvan, het vermogen om daarmee rekening te houden en het advies daarop af te stemmen. Daarnaast gaat de hedendaagse gemeenteurist resultaatgericht te werk en stelt hij zich ondernemend op. Hij is creatief en vindingrijk. Hij zit bij wijze van spreken niet achter zijn bureau, maar beweegt zich soepel door de gemeentelijke organisatie en in maatschappelijke netwerken. Idealiter is hij vanaf de ontwerpfase betrokken bij uiteenlopende projecten.

Respondenten benadrukken het toegenomen belang van communicatieve vaardigheden, dat wil zeggen luisteren, samenvatten en doorvragen. En het vermogen om de eisen en/of voorwaarden die voortvloeien uit het recht helder te verwoorden voor niet-juristen, en daaraan een handelingsperspectief te verbinden. Met daarbij zeker ook aandacht voor vorm en presentatie, bijvoorbeeld met behulp van stroomschema's of beslismodellen. Belangrijk vinden respondenten in dit verband dat de juridisch adviseur niet zozeer aangeeft 'wat niet kan, maar vooral ook hoe het dan wel moet'. Een respondent beschrijft dit als volgt.

'Een jurist geeft tegenspraak, maar reikt ook alternatieven aan, schetst kansen en risico's, denkt en redeneert in scenario's.'

Of kernachtig samengevat door een andere respondent.

‘Een goed jurist geeft geen juridisch antwoord.’

Weer andere respondenten verwoorden het als volgt.

‘Je moet een goed jurist zijn, maar ook gehoord en gezien worden.’

‘Het gaat om spreken in plaats van preken. Een jurist die oog heeft voor het grotere geheel en niet alleen het juridische belang, maar ook andere belangen.’

‘Een jurist moet creatief kunnen zijn in het grijze gebied.’

26

‘In zekere zin gaat het om relativiseringsvermogen. De juridische invalshoek is maar een deel van de werkelijkheid, er zijn verschillende invalshoeken, zoals de financiële of politieke. Die zijn ook relevant. Het gaat er niet om of je per se gelijk krijgt, de jurist staat in moreel opzicht niet op een hoger plan. Dus bewust zijn van de beperkingen van het recht, geen zelfoverschatting.’

Negatief imago traditioneel jurist

Wat daarbij opvalt, is dat veel respondenten zich afzetten tegen de traditionele opstelling en werkwijze van juristen, mede ter rechtvaardiging van de door hen gewenste moderne opstelling. Die opstelling werd, wat gechargeerd, gepercipieerd als formalistisch, afstandelijk, inflexibel en eenzijdig. Zij beschouwen dit als achterhaald, gelet op eerdergenoemde maatschappelijke- en bestuurlijke ontwikkelingen. Het zou ertoe hebben geleid dat de juristen werden gemarginaliseerd en eerdergenoemde afdelingen aan gezag en invloed inboetten. Overigens lag dat niet alleen aan hen zelf, maar ook aan het management en bestuur in wiens ogen juristen vooral problematiseren, aldus respondenten.

Dit negatieve imago van de (gemeente)jurist klinkt ook door in de vakliteratuur. Zo wordt in een handreiking van de Vereniging van Neder-

landse Gemeenten (VNG), de Vereniging Juridische Kwaliteitszorg lokaal bestuur (VJK) en de Stichting Beroepsopleiding Gemeentjuristen (SBG) voor gemeentelijk opleidingsbeleid voor juristen het volgende beeld geschetst (VNG, 2016, p. 13).²⁰

‘De autoriteit van de oorspronkelijke gemeentjurist, die niet over politiek gaat en alleen maar zegt “het zit juridisch zo”, wordt niet langer als vanzelfsprekend aangenomen.’

Deze opstelling zou volgens critici afbreuk doen aan de effectiviteit van de gemeentjurist. Ook in de handreiking zet men zich af tegen dit klassieke beeld, door daar een nieuwe taakopvatting tegenover te stellen, waarbij het recht in eerste instantie wordt opgevat als instrument van beleid (p. 25-26).²¹

27

‘Welnu, de gemeentjurist is het juridisch geweten van de gemeentelijke organisatie. Hij levert zijn bijdrage aan de betrouwbaarheid daarvan. Vaak wordt het recht gezien als hinderfactor bij het bereiken van het beoogde doel. Dat is niet juist. Het is veeleer een instrumentele mogelijkheid om een bepaald doel te verwezenlijken. (...) Bovenstaande geeft al een sleutel voor de manier waarop het imago van de gemeentjuristen kan worden aangepast. In plaats van de grenzen te bewaken en als rem te fungeren zal de gemeentjurist de wegwijzer moeten zijn voor de manier waarop binnen de grenzen van de wet het resultaat wel kan worden gehaald of in elk geval zoveel mogelijk.’

Een vergelijkbaar beeld wordt overigens geschetst van juristen in

²⁰ De handreiking omvat een achttal competenties en vaardigheden waaraan gemeentjuristen zouden moeten voldoen. Ze zijn bedoeld als oriëntatiepunten voor het ontwikkelen van strategisch opleidingsbeleid door gemeenten (p. 17-19).

²¹ Deze benadering klinkt ook door in het rapport ‘Partner in Beleid’ van het Programma Versterking Juridische functie Rijk (2010). Daarin wordt de overheidsjurist, meer in het bijzonder de wetgevingsjurist, afgespiegeld als partner in beleid: ‘Juristen moeten op een zodanig tijdstip worden ingeschakeld dat zij met hun creatieve oplossingen kunnen bijdragen aan instrumentering van beleid.’ (p. 10).

dienst van de centrale overheid (Zouridis, Wierenga & Niemeijer, 2016, p. 1342).

‘Vanaf de zijlijn met een afstandelijke of regelrecht hautaine houding roepen dat iets juridisch niet kan of zelfs in strijd is met rechtsstatelijke beginselen is niet effectief.’

Ook Van Lochem (2013) schetst een beeld van een groeiende kritiek op de juridische functie binnen de overheid en een afkalvende en marginale positie van de overheidsjurist, meer in het bijzonder de wetgevingsjurist. Zo zou de overheid ofwel een overdaad aan regels produceren, ofwel een juridisch tekort doen ontstaan.

Rechtsrelativering (Van Lochem, 2013, p. 19 en 251)

Van Lochem duidt het uitoefenen van kritiek op de juridische functie als een zich voortschrijdend proces van rechtsrelativering. Dat wil zeggen dat de overheid het recht herhaaldelijk of zelfs systematisch minder belangrijk acht. Bij het nemen van beslissingen krijgen andere dan juridische overwegingen, zoals financieel-economische en politieke overwegingen, een zwaarder gewicht in de afweging.²² Hij schrijft dit onder meer toe aan maatschappelijke processen van democratisering en horizontalisering van bestuur. Ook de instrumentele visie op het recht speelt hierbij een rol. Hij beschouwt deze ontwikkeling als problematisch, in de zin dat er risico's aan zijn verbonden, zoals een afnemende sociale cohesie, een toenemende rechtsvervreemding en een afnemende legitimiteit van de overheid.

²² Deze ontwikkeling wordt ook gesignaleerd in het jaarverslag van de Raad van State over 2015 (2016). Illustratief in dit verband is ook volgend citaat uit de column van Folkert Jensma in NRC Handelsblad van 8 februari 2014: ‘De politiek gebruikt het recht hier echter steeds meer à la carte als beleidsinstrument, niet als een zelfstandige waarde. Toegang tot de rechter is dan net zoets als huurtoeslag of toegang tot het zwembad. Meer een kwestie van vraag en aanbod en publieke middelen dan een van vrijheid, gelijkheid of rechtszekerheid.’ Zie www.nrc.nl.

Duiding

Hoe kan de kritiek op de opstelling van juridische professionals worden verklaard? In zijn rede voor de Vereniging van Juridische Kwaliteitszorg in 2004 hield de bestuurskundige Ringeling de aanwezigen in dit verband een aantal mogelijke verklaringen voor (Ringeling, 2005). Een daarvan beschreef hij als de 'verloren positie'. Dit houdt in dat de positie van juristen in het gedrang is geraakt in de professionaliteitsontwikkeling in het openbaar bestuur. Enerzijds werd in het proces van beleidsontwikkeling de juridische houdbaarheid onvoldoende onder ogen gezien, anderzijds vormden juristen een gesloten en naar binnen gerichte beroepsgroep. Waar binnen het openbaar bestuur de juridische cultuur van oudsher dominant was, is het een minderheidscultuur geworden. Juristen raakten uit het centrum van de macht.²³ Bestuurders, beleidsmakers en juristen kennen elk een eigen en vaak botsende rationaliteit of logica: die van het bestuur (draagvlak, consensus en uitvoerbaarheid), het beleid (doelmatigheid en doeltreffendheid) en het recht (legaliteit, rechtsgelijkheid en –zekerheid) (Van den Berg, 2008; Zouridis, Wierenga & Niemeijer, 2016). Volgens Ringeling zouden juristen zich juist moeten losmaken van hun eigen professionele gelijk en, in het kader van beleidsontwikkeling, de dialoog moeten aangaan met andere disciplines.

29

De responsieve jurist

Voor een verder begrip plaats ik het zich aftekenende beroepsprofiel van de hedendaagse gemeentejurist in een breder, rechtssociologisch perspectief. Daarin staan de maatschappelijke context en maatschappelijke functie van het recht voorop. Volgens de Amerikaanse rechtsso-

²³ Van Lochem beschrijft dit proces uitvoeriger, vanuit historisch perspectief (2013). Het komt ook terug in het recente jaarverslag van de Raad van State: 'Binnen departementen is de verantwoordelijkheid bij de voorbereiding van maatregelen en beslissingen verder verschoven naar beleidsafdelingen, afdelingen wetgeving en juridische zaken dienen te vaak nog slechts om het juridisch toilet te verzorgen van beleidskeuzen die elders gemaakt zijn.' (2016). Ook Veraart stipt het aan in een interview door Miek Smilde in *Mr.*: 'Juristen zijn nu al aan invloed aan het verliezen. (...) Het zijn bestuurskundigen die de dienst uit maken of communicatiewetenschappers en psychologen. Dat zijn de nieuwe machthebbers. En zij zijn minder doordrongen van de waarde van de rechtsstaat dan juristen. Dat lijkt me wel iets om aandacht aan te geven.' (2016). Zie over dit proces ook d'Hondt (2008).

ciologen Nonet en Selznick kan het recht worden beschouwd als een fenomeen dat een ontwikkelingsproces zou moeten doormaken in relatie tot zijn maatschappelijke functie. In dat verband onderscheiden zij drie functies, meer in het bijzonder ontwikkelingsstadia van het recht: repressief, autonoom en responsief recht (2001). Zij maken dit onderscheid om duidelijk te maken hoe het recht en juridische instituties optimaal zouden moeten bijdragen aan (gewenste) maatschappelijke veranderingen (Verberk, 2011).²⁴

Functies of ontwikkelingsstadia recht (Verberk, 2011, p. 51 e.v.)

30

In de situatie dat het recht als repressief moet worden beschouwd, staat het ten dienste van de politieke machthebbers en vervult het de rol van beleidsinstrument ter behoud van de gevestigde orde. Het recht en zijn instituties staan ten dienste van de gevestigde orde. De ervaren nadelen van dit systeem, waaronder een gebrek aan legitimiteit van het recht en de juridische instituties, geeft echter aanleiding tot een overgang naar het volgende stadium.

In het stadium van het autonome recht is het recht dan ook losgekoppeld en er is sprake van een scheiding der machten. Het vervult nu een beschermende functie tegen de machtsuitoefening door de overheid. Onafhankelijke rechtspraak speelt hierbij een belangrijke rol en er wordt een groot belang gehecht aan het volgen van de geldende regels en procedures (*'the rule of law'*).

De sterke nadruk op procedurele rechtmatigheid kan echter ook weer afbreuk doen aan de ervaren rechtvaardigheid. Die neemt in het stadium van responsief recht dan ook een belangrijke plaats in, als maatschappelijk doel van het recht. Niet de regel, maar het doel van en de waarde achter de regel staan voorop. In deze visie zijn het recht en zijn instituties instrumenten voor maatschappelijke ontwikkeling.

²⁴ Dit tegen de achtergrond van grote maatschappelijke veranderingen in de Verenigde Staten van de jaren zestig en zeventig van de vorige eeuw. Rechtspraak speelde toen een belangrijke rol bij het bereiken van maatschappelijke doorbraken (Verberk, 2011).

De ideaaltypische jurist, zoals deze wordt gekenschetst door onze respondenten en naar voren komt in de aangehaalde publicaties, kwalificeren wij in het licht van de visie op het recht van Nonet en Selznick als een 'responsief' jurist. Een jurist die door zijn proactieve en flexibele opstelling bijdraagt aan het realiseren van de maatschappelijke doelen, zoals die door het gemeentebestuur zijn geformuleerd. Het beeld waar onze respondenten in de vraaggesprekken zich tegen lijken af te zetten is dat van de introverte, 'autonome' jurist, die van nature meer geneigd is het recht op te vatten als een autonoom systeem dat los staat van andere disciplines en werkelijkheden (Smits, 2015). Zij bepleiten dan ook vurig een doorontwikkeling naar een meer extroverte, responsieve variant.²⁵ En daar is wat ons betreft ook veel voor te zeggen. Zo'n opstelling lijkt immers beter aan te sluiten op de participatieve werkwijze die de lokale overheid nastreeft. Wij komen hier op terug.

31

Dat de typering als responsieve jurist actueel is, blijkt onder meer uit het feit dat responsiviteit als beroepshouding een dragend element is van de werkwijze die wordt gepropageerd in het kader van het programma 'Prettig contact met de overheid'. Een belangrijke pleitbezorger is de rechtsgeleerde Scheltema (2015), die nauw betrokken was bij de totstandkoming van de Algemene wet bestuursrecht. Hij wees erop dat de door juristen zo belangrijk gevonden rechtsstaat door burgers vaak wordt ervaren als formeel-bureaucratisch. Dit sluit vrijwel naadloos aan bij de typologieën van Nonet en Selznick. Wat de jurist als rechtmatig ziet, wil de burger paradoxaal genoeg nog weleens als oneerlijk ervaren.²⁶ Hij breekt dan ook een lans voor een responsieve rechtsstaat, waarbij ambtenaren meer oog hebben voor het achterlig-

²⁵ Het roept ook associaties op met de *T-shaped lawyer*, zoals in 17 maart 2014 in een opiniestuk in *NRC Handelsblad* werd bepleit door de bestuursvoorzitters van de vijf grote advocatenkantoren in ons land. Een *T-shaped lawyer* combineert gedegen juridische vakkennis (de pijler van de T), met kennis van aanpalende disciplines en relevante sociale vaardigheden (de ligger). Zie de website nrc.nl. Zie verder Smathers, R.A. (2014). The 21st-Century T-Shaped Lawyer. *Law Practice Magazine*, 2014-7/8.

²⁶ Zo beoordelen gemiddelde Nederlanders het contact met de overheid met een magere 6,5. 39% van de respondenten heeft weleens een probleem gehad met een overheidsinstantie (in de sfeer van bejegening en behandeling). Dit blijkt uit een onderzoek uit 2016 door Memo, in opdracht van de Nationale ombudsman (zie de website nationaleombudsman.nl).

gende doel van de regeling en de positie en argumenten van de burger. Een andere pleitbezorger is Allewijn, bestuursrechter en mediator, die de transitie van autonoom naar responsief (bestuurs)recht terugziet in het programma 'Prettig contact met de overheid' en de 'Nieuwe zaaksbehandeling' door de bestuursrechter, maar ook in het decentralisatieproces van het sociaal beleid, bijvoorbeeld in de vorm van het zogenoemde keukentafelgesprek waar de hulpvraag van de burger wordt afgestemd op het mogelijke ondersteuningsaanbod in samenhang met het eigen netwerk van die burger.²⁷

²⁷ Vergelijk zijn lezing 'De transitie van autonoom naar responsief bestuursrecht' tijdens de PCMO Conferentie op 26 april 2016 in Amsterdam (te vinden op de website prettigcontactmetdeoverheid.nl) en op het voorjaarscongres van de VJK op 23 juni 2016 in Gouda (idem).

5. CONSEQUENTIES VOOR DE BEROEPSPRAKTIJK

Hoe staat het met de juridische kwaliteitszorg? Dat was de centrale vraag van dit onderzoek. In deze slotparagraaf maken wij de balans op en geven aan wat dit onderzoek zou kunnen betekenen voor de beroepspraktijk van de gemeentelijke juridische professional.

Stand juridische kwaliteitszorg: informeel en responsief

Uit het onderzoek komt naar voren dat er nog steeds aandacht en zorg is voor de juridische kwaliteit binnen gemeenten. Alleen op een andere en meer gedifferentieerde manier. Van de oorspronkelijke benadering, die in het teken stond van de integrale kwaliteitszorg, lijkt weinig meer over. Deze benadering is langzaam maar zeker losgelaten, zoals ook de integrale kwaliteitszorg binnen gemeenten uitdoofde. De zorg voor de juridische kwaliteit is vervolgens onderdeel geworden van het reguliere takenpakket van de centrale juridische afdeling. De oorspronkelijke werkwijze is verruild voor een meer pragmatische en informele benadering, in het bijzonder ten aanzien van de advisering op strategisch niveau. Daarbij wordt van de moderne gemeentejurist verwacht dat die op basis van zijn overtuigingskracht en persoonlijk gezag invloed weet uit te oefenen in informele netwerken. Aan de andere kant, gemeenten die een concern- of vergelijkbare structuur kennen hebben wel vastgehouden aan de oorspronkelijke benadering en taakverdeling. Zij hebben de zorg voor de juridische kwaliteit als bijzondere functie blijvend ondergebracht op concernniveau en houden de hand aan vaste procedures en modellen om de juridische kwaliteit te bewaken. Deze werkwijze past naar eigen zeggen goed bij hun schaalgrootte, organisatie en werkwijze.

Echter, in grote lijnen is het beeld van de juridische kwaliteitszorg: van *top down* naar *bottom up* en van proces- naar persoonsgebonden. Deze visie op de zorg voor de juridische kwaliteit lijkt beter aan te slui-

ten bij de huidige opvattingen over besturing en samenwerking binnen gemeenten. Het speelt in zekere zin ook zo bij het Rijk.

Nieuw in deze visie is het ideaaltype van de responsieve jurist. Die is vakbekwaam en bovenal een creatief adviseur, die scherp oog heeft voor de belangen van de burger, de beleidsmaker en het bestuur. Een jurist die midden in de organisatie staat waarin hij werkzaam is evenals in de lokale samenleving. Voor zo'n opstelling is ons inziens veel te zeggen, omdat die beter aansluit bij de tijdgeest en de verwachting van burger en bestuur. In zoverre is de autonome jurist inderdaad achterhaald.

Toegenomen kwetsbaarheid

34

Goed beschouwd, lijkt nauwelijks meer sprake van systematische kwaliteitszorg. De vraag is of het kind niet met het badwater is weggegooid. Want de keerzijde van deze informalisering en persoonsgebonden benadering is een toegenomen kwetsbaarheid van de juridische kwaliteit. Die is zo immers van toeval en persoonlijke inzichten afhankelijk. De zorg voor juridische kwaliteit is dan minder goed zichtbaar, meetbaar en beïnvloedbaar, zowel door het management als het gemeentebestuur. De kwaliteit van de juridische functie behoeft naar onze mening wel degelijk sturing en borging, om de bestuurlijke idealen in praktijk te kunnen brengen. Het is te belangrijk om aan het toeval over te laten. Ook het juridisch bewustzijn binnen de gemeentelijke organisatie dient systematisch op peil te worden gehouden.

Dit geldt in het bijzonder ten aanzien van de routinematige en operationele processen, zoals het op peil houden van verordeningen, beleidsregels, mandaten en volmachten, contracten, algemene voorwaarden, subsidies, vergunningsvoorwaarden en andere kritische processen en producten. In tegenstelling tot strategisch advies, is een systematische benadering ter bewaking van de kwaliteit hier geenszins misplaatst. Bovendien kunnen juist op dit vlak *Legal Tech* en *Legal Design* uitkomst bieden.²⁸ De juridische functie is immers gelaagd, een gedifferentieerde benadering is dan ook passend. Daar komt bij dat die ideaaltypische jurist ook niet meteen voorhanden zal zijn. Die zal geworven moeten

²⁸ Dit biedt zelfs kansen voor gemeentjuristen om aan de weg te timmeren.

worden op een concurrerende arbeidsmarkt en intern moeten worden opgeleid.

Een ander punt van aandacht is de sterk instrumentele benadering van het recht die spreekt uit de voorkeur voor de responsieve jurist. Dat dreigt van de jurist een *handyman* te maken, een *fixer*. Dat kan natuurlijk nuttig en nodig zijn, maar in onze ogen is er meer. En dat is een reflexieve en matigende rol van de gemeentejurist. Dat wil zeggen een besef dat het doel niet de juridische middelen heiligt. Het recht is namelijk niet alleen een beleidsinstrument, maar ook een op zichzelf staande, morele waarde. In die zin dat het recht het onderlinge en maatschappelijke samenleven ordent, normeert en een waarborgfunctie vervult (Fuller, 1964 en 1981; Peters, 1972; Foqué en 't Hart, 1990).

Het recht kent immers een tweeledige functie: instrument en waarborg. Binnen een goed functionerende democratische rechtsstaat zijn deze telkens in balans. Hier is een belangrijke rol weggelegd voor de gemeentejurist, in het bijzonder door de waarborgfunctie van het recht niet uit het oog te verliezen. Dit vergt een reflexieve en matigende taakopvatting. Zodat burgerparticipatie niet leidt tot het recht van de sterkste en burgervriendelijkheid niet tot cliëntelisme. Dat maatwerk niet leidt tot willekeur en ongelijkheid. Dat wijkteams de weg naar klacht- en bezwaarprocedures vrijhouden. Of dat maatregelen in de sfeer van de openbare orde en leefbaarheid bepaalde bevolkingsgroepen niet onevenredig treffen, bijvoorbeeld bij preventief fouilleren of gebiedsverboden. Dat geldboetes evenwichtig zijn en zich niet opstapelen bij degenen die wel willen, maar niet kunnen betalen en hun post niet meer openmaken. Op dit risico wezen de aanhangers van het responsieve recht ook: responsief recht kan verworden tot repressief recht (Nonet & Selznick, 2001). In hun ogen dient de *Rule of Law* dan ook blijvend te worden gerespecteerd en bewaakt. Het vormt een fundament binnen het responsieve recht (Verberk, 2011).²⁹

²⁹ Zo zegt Allewijn in een van zijn eerdergenoemde lezingen: 'Regels en bureaucratie staan voor de [rechtstatelijke, AM] waarden waar de burger de overheid op afrekent, zoals beslissen zonder aanzien des persoons, gelijkheid, rechtszekerheid en berekenbaarheid. (...) Treed de responsiviteit responsief tegemoet en heb er tegelijkertijd oog voor dat responsiviteit in potentie de rechtstatelijke waarden van het autonome recht onder druk kan zetten.'

Balanceren bij de toepassing van het recht

Wat betekent dit voor de moderne gemeentjurist, lid van het VJK? Balanceren..., koorddanser.... Tussen de verschillende functies van recht, namelijk de instrumentele en de beschermende (Mein, 2015). De gemeentjurist moet uit hoofde van zijn functie oog hebben voor tegenstrijdige wensen en belangen: doelmatigheid en doeltreffend aan de ene kant en zorgvuldigheid en evenwichtigheid aan de andere kant. Van dit spanningsveld moet de juridische professional zijn doordrongen en hij moet dit telkens laten doorklinken in zijn advies (Van den Berg, 2008).

36

Concreet betekent dit dat hij niet altijd vanzelfsprekend meebeweegt met zijn omgeving, maar waar nodig tegenwicht biedt. In de praktijk zal dit schipperen zijn, modderen veeleer. Maar het is in onze ogen de kern van de juridische functie binnen de gemeente: het bieden van tegenwicht, gelet op de tweeledige functie van het recht. Of zoals d'Hondt het treffend typeerde in zijn toespraak ter gelegenheid van het eerste lustrum in 2008 van de Stichting Beroepsopleiding Gemeentjuristen: de gemeentjurist is geweten en bondgenoot van het bestuur (d'Hondt, 2008, p. 20).

Dit is geen pleidooi voor de eerdergenoemde traditionele, afstandelijke en formalistische opstelling; voor de autonome jurist. Een responsieve opstelling past vaak veel beter bij de hedendaagse sociaalmaatschappelijke opgaven waar het bestuur voor staat. Responsief, maar zich welbewust van de *Rule of Law*.

GERAADPLEEGDE LITERATUUR

Berg, J.Th.J. (2008). Met recht de gemeente besturen (p. 20-29). In: *Gemeentebestuur: geweten en bondgenoot van het bestuur?* Stichting Beroepsopleiding Gemeentebestuurjuristen.

Foqué, R. & 't Hart, A.C. (1990). *Instrumentaliteit en rechtsbescherming*. Arnhem: Gouda Quint.

Fuller, L.L. (1964). *The Morality of Law*. New Haven en Londen: Yale University Press.

Fuller, L.L. (1981). *The Principles of Social Order. Selected essays of Lon L. Fuller*. Durham N.C.: Duke University Press.

37

Hirsch Ballin, E.M.H. (2016). *Tegen de stroom. Over mensen en ideeën die hoop geven in benarde tijden*. Amsterdam/Antwerpen: Querido.

d'Hondt, E.M. (2008). Gemeentebestuurjuristen, geweten en bondgenoot van het bestuur (p. 11-20). In: *Gemeentebestuur: geweten en bondgenoot van het bestuur?* Stichting Beroepsopleiding Gemeentebestuurjuristen.

Lochem, P. van (2013). *Rechtsrelativering: een verkenning op het terrein van het overheidshandelen* (dissertatie). Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.

Marseille, B. (2015). *Bestuurlijke organisatie en Geschilbeslechting in het sociaal domein* (oratie). Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.

Mein, A.G. (2015). *De boete uit balans. Het gebruik van de bestuurlijke boete in de praktijk van het financieel toezicht* (dissertatie). Den Haag: Boom Lemma Uitgevers.

Nonet, Ph. & Selznick, Ph. (2001). *Law & Society in transition. Towards responsive law*. New Brunswick (USA) en Londen (UK): Transaction Publishers.

Peij, S.C., Westerink, B.G. & Winter, H.B. (2003). *Juridische kwaliteitszorg. Een organisatiekundige handleiding*. Deventer: Kluwer.

Peters, A.A.G. (1972). *Het rechtskarakter van het strafrecht* (oratie). Deventer: Kluwer.

Programma Versterking Juridische Functie Rijk (2010). *Partner in beleid*. Den Haag: Directeuren Wetgeving en Juridische Zaken.

Raad van State (2016). *Jaarverslag 2015*. Den Haag: Raad van State.

Ringeling, A.B. (2005). Kwaliteit als veelvormig ideaal. In: Vereniging voor Juridische Kwaliteit. *Kwaliteitszorg, (n)iets voor juristen!?* (p. 9-25). Leiden: VJK.

Scheltema, M. (2015). Bureaucratische rechtsstaat of responsieve rechtsstaat? *NTB* 2015/37, p. 287-289.

Schrijvers, P., Winter, H. & Woestenburger, N. (2010). *Tien jaar (Vereniging) Juridische Kwaliteitszorg*. Leiden: VJK.

Smilde, M. (2016). 'Ethiek is geen relatiegeschenk'. Interview met Wouter Veraart, hoogleraar Encyclopedie der rechtsgeleerdheid en Rechtsfilosofie aan de Vrije Universiteit. *Mr. Magazine voor juristen*, 2016/3, p. 26-33.

Smits, J. (2015). *Omstreden rechtswetenschap. Over aard, methode en organisatie van de juridische discipline*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.

Timmer, I. (2014). *SJD in beweging. Onderzoek naar de arbeidsmarkt voor Sociaal Juridische Dienstverleners*. Amsterdam: Hogeschool van Amsterdam\AKMI.

Timmer, I. (2016). *HBO-Rechten aan het werk. Een onderzoek naar de arbeidspositie van alumni HBO-Rechten*. Amsterdam: Hogeschool van Amsterdam\AKMI.

Tollenaar, A. & Vonk, G.J. (2016). Decentralisaties in het sociale domein: de reactie van de Centrale Raad van Beroep. Tijdschrift Recht en Arbeid, 2016-7/8.

Verberk, S. (2011). *Probleemoplossend strafrecht en het ideaal van responsieve rechtspraak* (dissertatie). Den Haag: SDU.

Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2016). *Strategisch juridisch opleidingsbeleid voor gemeenten. 'Een slimme jurist is op de toekomst voorbereid'*. Handreiking van VNG, VJK en SBG. Den Haag: VNG.

Voermans, W.J.M. (2006). *Legal audits en Quick scans bij gemeenten*. Leiden: VJK.

Vogel, H. (2015). *Krachtige juridische kwaliteit. Over juridische kwaliteit, control en compliance bij publieke en maatschappelijke instellingen*. Zwolle: Marienburg Advies.

Vonk, G. (2014). Repressieve verzorgingsstaat. *NJB* 2014/2, p. 95-102.

Vonk, G. (2016). Rechtstatelijke aspecten van de decentralisatie in het sociaal domein: synthese (p. 1-26). In: G. Vonk (Red.). *Rechtstatelijke aspecten van de decentralisatie in het sociaal domein*. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.

Winter, H. (2015). *Bestuurlijke organisatie en Geschilbeslechting in het sociaal domein* (oratie). Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.

Winter, H. & Heuvel, H. van den (2013). *Juridisch sterker door samenwerken. Handreiking 'Gemeentelijke samenwerking juridische functie'*. Den Haag/Leiden: VNG en VJK.

Zouridis, S., Wierenga, W. & Niemeijer, B. (2016). De rechtsstaat: van sluitpost naar 'Leitmotiv', *NJB* 2016/19, p. 1337-1342.

CURRICULUM VITAE ARNT MEIN

Arnt Gebhard Mein (3 november 1962) behaalde in 1981 zijn gymnasiumdiploma aan het Montessori Lyceum Herman Jordan in Zeist en studeerde in 1982-1987 rechtsgeleerdheid aan de Universiteit Utrecht, afstudeer-richting straf(proces)recht.

Hij begon zijn loopbaan met uiteenlopende juridische advies- en managementfuncties bij het ministerie van Justitie, het Parket-Generaal van het Openbaar Ministerie en de gemeente Arnhem (1998-2001). Vervol-

gens werkte hij als (beleids)onderzoeker en -adviseur bij onderzoek- en adviesbureaus (ES&E en B&A) (2001-2007). Nadat hij had besloten zich geheel toe te leggen op onderzoek, was hij werkzaam als senior onderzoeker bij het Verwey-Jonker Instituut in Utrecht (2008-2015). In die periode verrichtte hij tevens promotieonderzoek aan de Erasmus Universiteit Rotterdam (*Erasmus School of Law*) naar het gebruik van de bestuurlijke boete in de praktijk van het financieel toezicht, dat hij in 2015 afrondde. Sinds november 2015 is hij als lector *Legal Management* verbonden aan de Hogeschool van Amsterdam, bij de faculteit Maatschappij en Recht.

Het onderzoek van Arnt Mein richt zich in het bijzonder op vraagstukken op het gebied van regulering, toezicht en handhaving.



CURRICULUM VITAE IVAR TIMMER

Ivar Timmer (4 mei 1974) studeerde hij Nederlands Recht aan de universiteit van Amsterdam. Na een periode als jurist in de praktijk werkzaam te zijn geweest, bij respectievelijk de Sociale Verzekeringsbank, Agis Zorgverzekeringen en de Vereniging Spierziekten Nederland, maakte hij in 2004 de overstap naar de Hogeschool van Amsterdam (HvA).



Na verschillende docent- en managementfuncties bij de opleiding HBO-Rechten, is hij vanaf 2009 werkzaam als hoofddocent bij het lectoraat Legal Management van de HvA. Hij was projectleider voor de ontwikkeling van de professionele (deeltijd)master Legal Management, die vanaf 2012 wordt aangeboden. Vanuit het lectoraat schreef hij samen met prof. dr. Rob van Otterlo het boek 'Projectmanagement in de rechtspraktijk' en met Robbert Land en Nanda Goudswaard 'Organisatiewijs, wat elke juridische professional moet weten over het werken in, voor en met organisaties'. Hij was projectleider voor verschillende onderzoeken naar de juridische arbeidsmarkt.

Naast diverse onderzoekwerkzaamheden voor het lectoraat Legal Management doceert hij, onder andere, procesmanagement in de master Legal Management en verricht hij promotieonderzoek naar de rol van juristen bij het management van juridische risico's in organisaties.

BIJLAGE 1.

Overzicht respondenten

42

R. Bekker	- gemeente Veenendaal
I. Conijn	- gemeente Nijmegen
B. Ensing	- gemeente Amersfoort
M. Geerlings	- gemeente Tilburg
J. van der Heijdt	- gemeente Den Haag
M. Hoeberge	- gemeente Amersfoort
R. van der Niet	- gemeente Zeist
A. Oudendijk	- gemeente Amstelveen/Aalsmeer
J. de Roos	- gemeente Nijmegen
E. Scholten	- gemeente Utrecht
P. van Toor	- gemeente Den Haag
S. Verkerk	- gemeente Utrecht
R. J. Westerhof	- gemeente Apeldoorn
N. Zeef	- gemeente Zaanstad
B. van Leeuwen	- Liance Legal en Vrije Universiteit Amsterdam
P. van Lochem	- Crisislab en Universiteit Leiden
B. Niemeijer	- Academie voor Wetgeving/Academie voor overheids juristen en Vrije Universiteit Amsterdam
J. Olivier	- Vereniging Juridische Kwaliteitszorg Lokaal Bestuur en gemeente Leiden
H. Vogel	- Mariënborg Advies
H. Winter	- Pro Facto en Rijksuniversiteit Groningen

BIJLAGE 2.

Gesprekspuntenlijst

1. Introductie en toelichting op onderzoek, verwerking gegevens, openbaarmaking
2. Stand juridische kwaliteitszorg anno 2016 (wat gaat goed, wat kan beter?)
3. Inzicht in en borging van juridische risico's (juridisch *in control*?)
4. Organisatie en positie juridische kwaliteitszorg, verhouding tot *business controlling/risk management*
5. Opstelling betrokken medewerkers (*sense of urgency*, proactief/reactief)
6. Niveau deskundigheid, juridische en sociale vaardigheden medewerkers
7. Relevante maatschappelijke ontwikkelingen en betekenis daarvan voor juridische kwaliteitszorg (organisatie en opstelling)
8. Profiel ideale gemeentejurist, consequenties voor opleiding en training