

Overheidsjurist, een vak apart

mr. P.W. de Vries*

Stokpaardje

Karel en ik leerden elkaar kennen in het begin van de jaren tachtig, toen hij, pas begonnen bij CZW, secretaris was van een interdepartementale werkgroep onder leiding van Ron Niessen.¹ Die bekeek de vraag of het nieuwe grondrecht vrijheid van arbeidskeuze (artikel 19, derde lid, van de Grondwet) nieuwe wetgeving nodig maakte. Dat was voor het ministerie van Binnenlandse Zaken (hierna: BiZa) belangrijk omdat het nieuwe grondrecht was ingevoegd bij amendement van het liberale kamerlid Rietkerk, inmiddels minister van BiZa geworden. Wetgeving heeft dat naar mijn herinnering niet opgeleverd, maar wel aardige discussies van geïnteresseerde overheidsjuristen. Karel maakt gebruik van dit grondrecht door zijn loopbaan een andere wending te geven en dat moeten wij respecteren, wat we zonder het grondrecht ook wel zouden hebben gedaan.

Dat respect hebben we des te meer als wij kijken naar het oeuvre dat Karel nalaat in de vorm van de door hem opgezette Hoofddirectie Juridische Zaken en de juridische kwaliteitsslag die onder zijn leiding V&W-breed is gemaakt.

Over dat proces en het managen ervan heeft Karel behartenswaardige opmerkingen gemaakt in zijn bijdrage aan de bundel *Uit de openbare dienst Juridische schetsen op V&W terrein* die ik ter lezing aanbeveel.² Ik las deze bijdrage vlak voor de deadline voor mijn bijdrage aan deze bundel en wilde niet in herhalingen vervallen. Vandaar dat ik een ander stokpaardje zal berijden: de (ond)erkenning van het vak van overheidsjurist als juridisch beroep.

Vraag aan een gemiddelde derdejaars rechtenstudent naar een aantal juridische beroepen, geheid dat het antwoord het traditionele rijtje weergeeft: rechter, officier van justitie, advocaat, notaris en, misschien bij een enkele civilist, bedrijfsjurist.

Dat is raar. De overheid is toch als geen andere maatschappelijke instelling bezig met het recht: zij maakt het, past het toe, handhaaft het en schendt het, vaak beweerdelijk. Een buitenstaander realiseert zich niet hoeveel juridisch werk dat voor de overheid

* Paul de Vries is de Juridisch Adviseur van het ministerie van Justitie en was daarvoor directeur Wetgeving (en juridische zaken) bij het ministerie Volksgezondheid, Welzijn en Sport en de Raad van State.

¹ CZW: de directie Constitutionele Zaken en Wetgeving van het ministerie van, inmiddels, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

² K.J. Kraan, 'Een vruchtbare samenzwering: HDJZ als professionele gemeenschap', in: M.M. den Boer e.a. (red.), *Uit de openbare dienst Juridische schetsen op VenW-terrein*, Den Haag: HDJZ Ministerie van Verkeer en Waterstaat 2004, p. 117-127.

oplevert, hoeveel juristen daarmee bezig zijn. Duizenden die de overheidsburelen van Rijk, provincies, gemeenten en andere overheden bevolken en daar onontbeerlijk werk doen.

Zwoegers in het vooronder?

Voor ons, juristen bij de overheid, is het trouwens ook geen vanzelfsprekendheid dat we een apart juridisch vak beoefenen. Er zijn beroepsorganisaties voor leden van de rechterlijke macht, advocaten, notarissen en bedrijfsjuristen. Die organisaties vormen een netwerk en doen aan kennisuitwisseling, opleiding, voorlichting, meningsvorming, integere beroepsuitoefening en belangenbehartiging. Zij nemen deel aan het openbare debat over juridische zaken en schromen (terecht) niet op te komen voor de belangen, rechten en plichten van de beroepsgroep die zij vertegenwoordigen. Overheidsjuristen kennen zo'n organisatie niet en blijven de ongeorganiseerde zwoegers in het vooronder, een aanduiding die door Justitieambtenaar Van Eijkern beroemd (want vindbaar via Google) werd gemaakt toen hij schreef over de invloed van wetgevingsjuristen. Het gevleugelde begrip is niet alleen op deze groep overheidsjuristen van toepassing, maar op allen die bij de overheid het juridische handwerk beoefenen.

Rechtsstaat

Het is belangrijk het vak van overheidsjurist meer gestalte of, in het communicatiejargon, meer smoel te geven, binnen en buiten de overheidsorganisatie.

Principieel belangrijkste reden daarvoor is rechtstreeks te herleiden tot het rechtsstaatsbeginsel. De overheid maakt recht en handhaaft het, heeft de grootste juridische omzet in de samenleving, en is tevens als weinig anderen aan het recht onderworpen. Burgers, bedrijven en instellingen die met de overheid van doen krijgen, moeten erop kunnen vertrouwen dat de overheid rechtmatig handelt. De rechter, de Nationale ombudsman, de Algemene Rekenkamer en het parlement zijn van overheidswege ingestelde organisaties om de overheid zo nodig aan dat beginsel te houden. Maar deze instituten zijn veiligheidskleppen voor uitzonderingsgevallen, althans, zo hoort het te zijn. De overheidsorganisatie dient zo te zijn ingericht dat eerbiediging van het recht een integraal onderdeel van haar processen uitmaakt, evenwaardig aan de beleidsmatige, politieke, publicitaire en financiële invalshoeken die bij elk overheidsoptreden een rol spelen. Dat eist betrokkenheid van kwalitatief goede juristen. Om die te kunnen werven en behouden moet de overheid een duidelijke visie hebben en tonen op wat zij van haar juristen verwacht.

Gebondenheid aan het recht

Dat brengt me op een tweede overweging om meer aandacht te geven aan het vak van overheidsjurist. Binnen de overheidsorganisatie zijn politici, hun politieke adviseurs en de beleidsadviseurs leidend. Zij stellen vast aan welke problemen de overheid aandacht moet besteden, welke regelgeving, financiering en organisatie daarbij nodig zijn en hoe daarvoor politiek en maatschappelijk draagvlak georganiseerd kan worden. Recht, wetgeving en uitvoeringspraktijk zijn voor hen een middel, een instrument om doelen te bereiken. Wat zij zich niet vaak realiseren is dat, als eenmaal de weg van wetgeving is ingeslagen, voor een bepaalde uitvoeringspraktijk

is gekozen of een overheidsopdracht is verleend, de overheid zich daarbij ook vastlegt. De rechter zal de overheid eraan houden, ook als dat politiek, beleidsmatig of financieel niet (meer) uitkomt. Daarom eist ook de zelfbinding die overheids-optreden meebrengt een goede doordenking, ook juridisch, van de keuze voor wetgeving of voor een bepaalde uitvoeringspraktijk.

Rol overheidsjurist

Een volgende reden voor betere profilering van het vak van overheidsjurist is dat de rol van de jurist binnen overheidsorganisaties verheldering behoeft, voor bestuurders, beleidsmensen en voor de overheidsjurist zelf. Er bestaan nogal uiteenlopende, naar tijd en plaats variërende opvattingen over die rol, over wat een overheidsorganisatie van haar juristen mag verlangen. Deze verschillen van inzicht zijn, als je niet oppast, bron van veel vertraging, ruzie en persoonlijke frustratie. Dat is niet goed voor de organisatie en haar medewerkers, het is ook niet goed voor de kwaliteit van de producten en het gezag van de overheid en dat van de bestuurders. Ik noem een paar vragen die hier spelen. Hebben juristen zich te beperken tot de rol van juridisch vormgeven in wetten, besluiten, overeenkomsten en convenanten van wat politiek en beleidsmatig besloten is? Of hebben zij tot taak vanuit hun discipline commentaar te leveren dat kan variëren van het aangeven van kleine verbeteringen, via het aandragen van juridische alternatieven tot het op juridische of misschien ook andere gronden kwalificeren als *mission impossible* van een gemaakte beleidskeuze? Hoort het ook tot hun rol te wijzen op inconsistenties met ander overheidsbeleid, al dan niet juridisch vormgegeven, al dan niet binnen hetzelfde beleidsdomein of hetzelfde departement? Of moeten zij zelfs het voortouw nemen als de richting duidelijk is en het aankomt op de uitwerking? Moeten zij toetsen wat juridisch het beste is of zich beperken tot de vraag of een beleidsvoornemen juridisch verdedigbaar is, houdbaar voor de rechter of in ieder geval niet volstrekt juridisch onhoudbaar?

Organisatie van juridische kwaliteit

Dan een reden die te maken heeft met de manier waarop de juridische functie binnen de overheid is georganiseerd of belegd, zoals dat sinds een jaar of tien wordt genoemd. Ik stel voorop dat er geen pasklaar, overal en altijd toepasbaar antwoord is op de vraag hoe dat moet. Er zijn vele wegen die naar Rome leiden. Het beleid van sommige departementen is veel sterker in wetgeving ingebed dan dat van andere. Bij een aantal beleidsgebieden is de uitvoering goeddeels in handen van "het veld" terwijl elders directe overheidsbetrokkenheid veel groter is. De omvang van de diverse begrotingen verschilt en ook dat stelt andere eisen aan de inrichting van departementen, de verankering van de juridische functie en de verhouding tussen de juristen en de andere disciplines. Maar één ding is bij alle overheidsorganisaties gelijk: gebrek aan juridische kwaliteit leidt tot slechte wetgeving en andere juridische instrumenten, leidt tot gebrekkige vormgeving van beleid, tot politieke afbreukrisico's en tot onnodige financiële en administratieve lasten voor burgers, bedrijven en instellingen. Het is daarom nodig dat elke overheidsorganisatie serieus nadenkt over de manier waarop zij haar juridische functie vorm geeft. Waarbij ik benadruk ik al lang geleden ben afgestapt van de gedachte dat één manier de beste is.

Aantrekkelijke arbeidsplek bij de overheid

Als laatste in deze niet uitputtende lijst noem ik een punt dat samenhangt met de vraag waarmee ik begon. De overheid concurreert op de markt van jonge juristen met veel andere werkgevers. Die bieden - op den duur - niet alleen vaak een beter salaris, zij hebben ook een voor jonge juristen herkenbaarder en aantrekkelijker imago. Bij de overheid zijn er grenzen aan de salarissen die kunnen worden geboden. In de sfeer van secundaire arbeidsvoorwaarden is de overheid overigens geen slechte werkgever. Maar belangrijker dan het salaris is een enthousiasmerende boodschap over het belang dat de overheid hecht aan goede juristen in haar ambtenarencorps, over de belangrijke en interessante context waarin zij werken, wat de overheid van haar juristen verwacht, hoe ze worden ingezet en wat hun ontwikkelingsmogelijkheden zijn. Dit is van groot belang om goede, gemotiveerde jonge juristen voor de overheid te winnen en te behouden. De overheid moet uitstijgen boven het beeld dat zij alleen maar 'een' plek is waar je als jurist ook terecht kunt. Zij moet een plek zijn waar juristen graag komen werken, waar hoge eisen aan ze gesteld worden, waar hard gewerkt en veel samengewerkt moet worden, waar je als jurist volledig aan je trekken komt en je kunt ontwikkelen. Een werkomgeving waar je creatief bezig bent, nieuwe juridische wegen ontwikkelt en veel plezier kunt hebben.

Hier ligt een taak voor de ambtelijke leiding van de departementen en voor de juridische directeuren. De onlangs gestarte tweede visitatieronde langs de departementen, waarbij dit keer niet alleen de wetgevingsfunctie maar de gehele juridische functie wordt bekeken, biedt daarvoor goede aanknopingspunten.

Vereniging van overheidsjuristen

Ik zou ook graag zien dat voor alle overheidsjuristen, ook de juridische adviseurs, de bezwaar- en beroepsjuristen, de beleidsjuristen en de uitvoeringsjuristen, aansluiting wordt gezocht bij de beleidslijn die Justitie de laatste twintig jaar heeft ingezet voor de wetgevingsjuristen. Vooral sinds de Securitelaffaire is de wetgevingsfunctie beter geprofileerd, bewerktuigd en van infrastructuur voorzien. Er kwam een Academie voor Wetgeving, die een aantal pas afgestudeerde, streng geselecteerde juristen opleidt tot wetgevingsjurist en ook voor al meer ervaren wetgevingsjuristen bijscholing verzorgt. Justitie heeft een Kenniscentrum Wetgeving dat een netwerkfunctie voor wetgevingsjuristen heeft, aan kennis delen en onderzoek op het gebied van wetgeving doet en een mooie website in de lucht heeft (www.kc-wetgeving.nl). Op de meeste departementen wordt de (centrale) wetgevingsafdeling vaker en steviger dan vroeger betrokken bij projecten die tot wetgeving (kunnen) leiden. Deze rijksbrede ontwikkeling dient zich te gaan uitstrekken tot alle overheidsjuristen, die zich met trots lid van een elitecorps moeten gaan voelen in plaats van behorend tot een leger Dorknopers.

Een mooi voorbeeld vindt u in het Verenigd Koninkrijk. Dat kent een Government Legal Service, die juristen voor de centrale overheid werft, van een netwerk en opleidingen voorziet en ook een rol speelt bij de loopbaan van juristen. Ik verwijs likkebaardend naar www.gls.gov.uk. Als het gaat om juridische kwaliteitszorg kan het Rijk ook nog wat leren van een initiatief van gemeenteturisten. Sinds

vijf jaar bestaat er een Vereniging Juridische Kwaliteitszorg Lokaal Bestuur, waarbij ongeveer 160 gemeenten en andere instellingen (waaronder het Ministerie van Justitie) zijn aangesloten. Alle Nederlandse literatuur over juridische kwaliteit is trouwens geënt op het lokale bestuur.

Maar niet alleen de SG's en de juridische directeuren zijn aan zet. Ik zie, zoals uit het bovenstaande volgt, reden en ruimte om over te gaan tot de oprichting van een vereniging van overheidsjuristen, door mij in al eens in 2003 bepleit tijdens een bijeenkomst bij V&W. Karel constateerde in zijn hierboven vermelde verhaal dat die nog steeds niet bestaat. Wat let ons? p.de.vries@minjus.nl