

Kort verslag van het Lustrumsymposium van de Academie voor Overheidsjuristen op 10 september 2019

Tijdens het symposium ter gelegenheid van het tienjarige bestaan van de Academie voor Overheidsjuristen voerden vijf sprekers het woord. Daarna was er een discussie met vragen uit de zaal die werden beantwoord door een panel van drie van de vijf sprekers. Ten slotte opende de bestuursvoorzitter van de Academies het academisch jaar na een korte speech, waarin hij ook inging op het thema van het symposium, dat hij relateerde aan de opleidingen en cursussen van de Academies en de kerncompetenties van overheidsjuristen die daarin als uitgangspunt worden genomen.

Hierna volgt een kort verslag van de inleidingen.

Vice-President van de Raad van State, mr. T. de Graaf

In zijn inleiding benadrukte de heer De Graaf dat er altijd een spanning is geweest tussen juridische professionaliteit en ambtelijke loyaliteit aan de politieke bewindvoerders. Deze spanning is niet exclusief voor juristen: ook andere professionals moeten eigen professionele waarden verdedigen tegenover de druk van de politiek-bestuurlijke realiteit. Professionaliteit en ambtelijke loyaliteit horen evenwel hand in hand te gaan: bewindslieden horen ruimte te bieden aan waarschuwingen, die niet getuigen van deloyaliteit, maar van professionele kwaliteit.

Volgens verschillende schrijvers is de professionaliteit van de overheidsjurist toegenomen, maar het belang van juristen binnen de overheid en de aandacht voor rechtsstatelijkheid nemen af. De heer De Graaf dacht dat een onvermijdelijk gevolg was van de ontwikkeling van kennis en wetenschap: de samenleving moet uit veel gezichtspunten worden gezien en overheidssturing vindt ook plaats vanuit ander instrumentarium dan het zuiver juridische. Aangezien maatschappelijke ontwikkelingen worden benaderd vanuit verschillende invalshoeken, is het zaak om de onderlinge interactie daarvan en de verbinding ertussen te stimuleren. Het is voor overheidsjuristen dan ook zeer leerzaam om kennis te nemen van de perspectieven van andere disciplines op hun eigen terrein. Dat maakt op z'n minst de beperkingen van een louter juridische benadering zichtbaar.

De heer De Graaf maakte nog enkele kanttekeningen bij de positie van overheidsjuristen. Hij riep hen allereerst op ervoor te zorgen zo snel mogelijk te worden ingeschakeld, zodat zij in een vroeg stadium (juridische) risico's en alternatieve routes in kaart kunnen brengen en juridische creativiteit leveren. In de tweede plaats riep hij hen op om het primaat van de wetgever te bewaken en de rechtsstatelijke gedachte daarachter uit te dragen. De wet moet de kern bevatten van wat de wetgever beoogt te regelen en dat hoort niet te worden overgedragen aan lagere regelgevers en het bestuur. Een derde opmerking betrof de werkzaamheid en uitvoerbaarheid van wetgeving, die niet louter met bureaucratische lijstjes en formulieren bekeken moest worden. Overheidsjuristen moeten scherp in de gaten houden dat het voor goede wetgeving van belang is dat burgers, om wie het bij wetgeving draait, de garanties van de rechtsstaat herkennen. De overheidsjurist heeft dan dus niet alleen de taak de belangen van het recht te behartigen in de molen van het beleid, maar ook de belangen van de burger in de molen van het recht. De vierde kanttekening was dat overheidsjuristen ook gedwongen zijn om duidelijk te maken wat de grenzen en kaders zijn waarbinnen de door de politiek gemaakte keuzes zich bevinden. Zij moeten duidelijk maken dat perfect beleid dat alle belangen kan bedienen, niet bestaat. Dat is een boodschap die soms hard nodig is in de politiek-bestuurlijke arena.

Secretaris-Generaal van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat, drs. M. Camps

De heer Camps vond dat de titel van het symposium, "Fake Lawyers?", doet vermoeden dat overheidsjuristen zich soms zien als een van twee kanten gebeten hond. Gebeten door vakgenoten buiten de overheid die hen zien als gemankeerde juristen, en door niet-juridische collega's bij de overheid die hen betitelen als afremmers en starre proceduredenkers. Hij hoopte dat zijn betoog hen kon bemoedigen – wat hem betreft waren overheidsjuristen die niet alleen de belangen van het recht, maar vooral die van de maatschappij in het oog hielden, alles behalve 'nep'..

Op een ministerie werken veel verschillende specialisten samen, allen adviseurs met een eigen discipline. Zij voelen zich niet altijd begrepen, of roepen bij anderen ergernis op. Dat geldt ook voor overheidsjuristen. De uitspraak "het mag niet van de wet / van Brussel / van een internationaal verdrag" is snel gedaan, te snel als bij nader onderzoek blijkt dat het genuanceerder ligt. Dat irriteert. Toch constateerde hij ook dat 'het mag niet', gebracht met steekhoudende juridische argumenten, discussies heel snel kan beslechten.

Volgens de heer Camps beschikken juristen over unieke expertise, maar dat maakt hen op zichzelf niet uniek. Iedere ambtenaar geeft vanuit zijn eigen discipline met gezag advies aan de minister of staatssecretaris en niemand kan claimen een absolutere waarheid te kennen dan andere ambtenaren. Hij begreep ook niet goed waarop het idee van juristen berustte dat zij het eigenaarschap op de rechtsstaat zouden hebben. Immers, elke ambtenaar die vanuit zijn professie adviseert, staat voor het belang van de rechtsstaat en voor de integriteit van zijn eigen vakgebied. Elke ambtenaar komt daarbij voor dilemma's te staan. En elke ambtenaar, een overheidsjurist inclusief, moet dienend zijn aan politiek en beleid, creatief wegen vindend om iets mogelijk te maken binnen rechtsstatelijke kaders.

Daarbij mag van elke moderne ambtenaar verwacht worden oog te hebben voor de samenwerking met de samenleving en creatief mee te denken over oplossingen voor maatschappelijke vraagstukken. De samenwerking tussen verschillende disciplines en professionals op een ministerie kan evenwel tot misverstanden leiden: iedereen spreekt een eigen taal. Het is dan voor alle ambtenaren van belang dat zij elkaars taal (leren) spreken.

Hij besloot zijn betoog met de constatering dat overheidsjuristen werken aan de doelen die democratisch gekozen politici hebben gesteld, binnen de waarden van de rechtsstaat. Zij doen dat samen met andere ambtenaren, die vanuit andere disciplines aan diezelfde maatschappelijke doelen werken. Dat maakt hen niet tot nepjuristen, maar tot advocaten van het belang van de samenleving.

Hoogleraar Staats- en bestuursrecht Vrije Universiteit en voorzitter van de Opleidings- en Curriculumcommissie van de Academie voor Overheidsjuristen en de Academie voor Wetgeving, prof. mr. dr. F.J. van Ommeren

De heer Van Ommeren dacht terug aan de rondreizende fototentoonstelling 'Bureaucratics'. De fotograaf Jan Banning fotografeerde ongeveer vijftien jaar geleden duizenden ambtenaren. Het werd een vergelijkende studie van de cultuur, rituelen en symbolen van ambtenaren in acht landen op vijf continenten (zie <http://www.janbanning.com/gallery/bureaucratics/>).

Als hij naar de foto's keek, zag de heer Van Ommeren in de eerste plaats stevigheid: de ambtenaren stonden ergens voor, ze kwamen op voor het publieke belang waarvoor zij waren aangesteld. Wat

hem ook opviel was de eenzaamheid die zij uitstraalden: het waren bijna altijd mannen of vrouwen die alleen achter een bureau zaten. Dat was anders dan hij gewend was in Nederland: ambtenaren in de moderne Nederlandse overheidsdienst doen teamwork, werken samen, stemmen voortdurend af.

De heer Van Ommeren vroeg zich af hoe we tegen dit teamwork moesten aankijken. Wat dat betreft refereerde hij aan de bekende vier rationaliteiten van Snellen en merkte op dat hij, toen hij ambtenaar was bij het ministerie van Justitie, fantastische economen, juristen en sociale-wetenschappers en technici – alleen ambtenaren – ontmoette. Alleen politieke ambtenaren kennen wij in Nederland niet echt. Juristen zijn dan ook zeker niet de enigen met een andere, eigen positie, want dat hebben de ambtenaren uit de andere hoeken eigenlijk ook. Echter, het leek er wel op dat de laatste tijd de economen, bestuurskundigen en vertegenwoordigers van andere disciplines elkaar beter gevonden hadden, terwijl de juristen, met hun afwijkende taalgebruik, buiten dit nieuwe verband dreigden te vallen. Doordat juristen afweken van de ambtenaren met andere professies, zagen zij er nu nog meer uit als een aparte groep.

Hij meende dat juristen in de literatuur meestal getypeerd worden als de hoeders van de rechtsstatelijke waarden. Daarbij werd vaak geconstateerd dat in het overheidsbeleid de rol van het recht en van de rechtsstatelijke waarden nogal eens op de laatste plaats kwamen. Op zichzelf was hij het eens met deze constatering, maar hij maakte er twee kanttekeningen bij. In de eerste plaats doen juristen meer dan het bewaken van de rechtsstatelijke waarden. In de tweede plaats was hij er kritisch over dat in de constatering recht los, of zelfs tegenover, beleid wordt gesteld, terwijl het beter zou zijn beide met elkaar te verbinden.

Als recht en beleid worden geïntegreerd, krijgt de overheidsjurist een andere rol en wordt hij of zij een meedenker in plaats van een tegendenker. Hij voegde daaraan toe dat niet alleen rechtsrelativering – de term is van Peter van Lochem – een bij de overheid voorkomend verschijnsel is, maar ook het tegenovergestelde, het strenger uitleggen, overdrijven of verabsoluteren van de juridische regels, uit angst om het anders verkeerd te doen. Dat is evenmin lofwaardig.

Een meedenker, zo hield de heer Van Ommeren de zaal voor, is wel iets anders dan een jaknikker. Aan de ene kant behoorde een ambtenaar loyaal te zijn aan de politiek, aan de andere kant diende een bewindspersoon oprecht te worden geïnformeerd over de bevindingen waarop de ambtenaar op grond van de eigen expertise uitkwam. Dat betekende ook, op z'n tijd, tegenspreken. Dat is een kunst die ambtenaren moesten leren. Het recht staat ergens voor en bescheidenheid was wat dat betreft niet nodig. Bewindslieden laten ook, als het goed is, merken dat zij adviezen waarderen, ook als zij er niet mee eens zijn: door terdege adviezen kunnen zij een complete afweging maken.

Hij besloot zijn betoog met de constatering dat overheidsjuristen een scherp inzicht moeten hebben in politiek-ambtelijke verhoudingen en de gevoeligheden die daarbij horen. De jurist dient rechtsstatelijke waarden voor het voetlicht te brengen, ook als de politiek dat minder prettig vindt – maar wel op het goede moment, op de juiste toon, en bij voorkeur geïntegreerd in het beleid.

Hoogleraar Wetgeving- en reguleringsvraagstukken VU en raadadviseur bij het ministerie van Justitie en Veiligheid, prof. mr. dr. R. Jacobs

Mevrouw Jacobs benaderde het thema van het symposium vanuit een iets andere optiek dan de andere sprekers. Het was haar namelijk opgevallen dat (oud-)trainees die zij had geïnterviewd over het thema van het symposium, eigenlijk alleen spraken over de spanning tussen het hooghouden van rechtsstatelijke waarden enerzijds en het flexibel en creatief meedenken anderzijds, voor zover die

spanning optrad in de verhouding tussen juristen en niet-juristen. Zij zelf ervoer deze spanning echter niet alleen bij de ontmoeting van niet-juristen, maar ook bij juristen onderling.

Dat merkte zij met name op haar eigen werkterrein, het algemeen bestuursrecht, uitgewerkt in de Algemene wet bestuursrecht. Al vanaf het begin van het werk aan de Awb was er discussie over de de waarden van het bestaan van algemene regels van bestuursrecht en de wenselijkheid om van die regels af te wijken. Dat afwijken is op sommige rechtsgebieden – denk aan het belastingrecht – sterk zichtbaar, wat vooral de overheid behulpzaam is. Ook konden ontwikkelingen ten aanzien van de rechtsbescherming zeker gezien worden als verbeteringen van het procesrecht, maar vooral de overheid had daar belang bij. Ontwikkelingen waarvan de burgers profijt hadden, waren minder duidelijk. Integendeel, van burgers wordt inmiddels een extreme alertheid verwacht in hun contacten met bestuursorganen, die hen snoeihard afrekenen op foutjes.

Wanneer het gaat over de democratische rechtstaat, zijn juristen het slechts over één ding eens, namelijk dat “het verkrijgen, behouden en afgeven, en het uitoefenen van openbare macht door rechtsregels wordt beheerst”. Daarmee houdt de consensus op, want juristen verschillen flink van mening over de vraag hoe die rechtsregels eruit moeten zien. Mevrouw Jacobs bepleitte daarom om weer eens na te denken over de waarden van het algemeen bestuursrecht. Waarom zijn met name het bevorderen van eenheid binnen bestuursrechtelijke wetgeving en het systematiseren c.q. vereenvoudigen van die wetgeving, van grote maatschappelijke betekenis?

Zij zag die betekenis in het belang daarvan voor de burger: een consistent systeem van bestuursrecht kan zorgen voor vertrouwen in het recht, rechtsgelijkheid en rechtszekerheid. Dat is cruciaal in de verhouding tussen de burger en het bestuur. Als de overheid evenwel het belang van de burger ondergeschikt acht, daalt het vertrouwen in het recht, en komt ook de bruikbaarheid van het bestuursrecht onder druk te staan.

Daarom betoogde zij dat in de opleiding van de overheidsjuristen door de Academie steeds over de waarden achter bepaalde positiefrechtelijke keuzen wordt nagedacht en gesproken. Juristen lijken zich meer bezig te houden met de vraag *hoe* een bepaalde keuze in het juridische systeem past, dan dat zij zich bekommeren om de vraag *waarom* die keuze is gemaakt, dan wel of deze zou moeten worden gemaakt. Naar haar mening zouden juristen evenwel zich vooral moeten richten op die ‘waarom’-vraag als een bewindspersoon voorstelt om iets voortaan anders te gaan doen. En door zich te richten op de achterliggende waarden, kon er een duurzaam bestuursrecht groeien, waarin evenwicht bestaat tussen burger, bestuur en bruikbaarheid.

Juridisch en bestuurlijk adviseur bij Berenschot, mr. W. Wierenga

De heer Wierenga, voormalig trainee overheidsjurist bij de Academie voor Overheidsjuristen, vroeg zich af hoe ervoor gezorgd kon worden dat de rol en positie van juristen bij het Rijk over tien jaar nog beter is dan hij thans was. Hij benaderde de rol en positie van juristen bij het Rijk vanuit de gedachte van Heidegger dat ieder mens zich voortdurend in situaties geworpen weet en vervolgens voor de vraag staat: hoe verhoud ik mij tot deze situatie? Ook een overheidsjurist die in zijn werk zich in een situatie geworpen weet, staat voor de vraag welke rol wordt genomen en welke positie gekozen.

Uit zijn onderzoek bleek dat er in de praktijk velerlei rollen en posities te zijn, om allerlei doelen – collectieve en individuele – te bereiken. Overheidsjuristen stellen een groot aantal doelen, van vaag en meeslepend naar praktisch en concreet. Het zijn meestal taakgeoriënteerde doelen: zij willen een goed product maken, kwaliteit leveren, binnen de termijn blijven. Toch pleitte hij voor een abstracter

overkoepelend, collectief doel, en meende dat overheidsjuristen zich er sterk voor zouden moeten maken om bij te dragen aan het vertrouwen in de rechtsstaat.

De heer Wierenga constateerde dat veel overheidsjuristen evenwel enigszins verlegen werden als hun rol als dienaren van de rechtsstaat ter sprake kwam. Nogal wat van hen zagen hun werk zelden in dat licht, of waren er bescheiden over. Een minderheid had er wel een helder idee over. Dat bevreemde hem: in de academische literatuur over overheidsjuristen werden overheidsjuristen steevast en zonder schroom aangeduid als “hoeders van de rechtsstaat” of “engineers van de rechtsstaat”. Waarschijnlijk realiseren overheidsjuristen zich dat “de rechtsstaat” niet in elke situatie een pasklaar antwoord geeft. Het was, wat hem betreft, ook eerder een denkrichting, een vergezicht waar we met zijn allen bij de overheid naartoe moesten “voortmodderen”.

Hij meende dat een collectieve bijdrage van overheidsjuristen aan het vertrouwen in de rechtsstaat daadwerkelijk effect kon hebben. Overheidsjuristen zouden erin moeten kunnen slagen om bij ambtenaren, bestuurders, politici, burgers en bedrijven de overtuiging te laten postvatten dat het zinvol is om zich aan het recht te houden. Dat dit moest lukken, kwam in de eerste plaats omdat overheidsjuristen een groot (maar ondebeld) deel van de juridische beroepsgroep uitmaken – misschien wel groter dan de advocaten en rechters die zich zonder gene zien als vaandeldragers voor de rechtsstaat. In de tweede plaats mag het zo zijn dat het onmogelijk is vast te stellen wat de collectieve bijdrage van alle overheidsjuristen aan het vertrouwen in de rechtsstaat zal zijn, maar als iedere overheidsjurist concrete doelen stelt ter bevordering van het vertrouwen in de rechtsstaat, leek het hem dat dit zichtbaar moet worden.

Als zo’n grote juridische beroepsgroep in Nederland als de overheidsjuristen een expliciete bijdrage levert aan de rechtsstaat door het bevorderen van het vertrouwen in de rechtsstaat te laten meewegen in hun positiekeuze, zou dat dus effect moeten hebben. De heer Wierenga besloot zijn inleiding met de uitspraak dat vertrouwen in de rechtsstaat uiteindelijk de ruggengraat is van het maatschappelijke vertrouwen, en daarmee de basis voor een mooie samenleving.