

# De opleiding van de gemeentjurist

Prof. mr. H.Ph.J.A.M. Hennekens

Ter gelegenheid van de viering van het tienjarig  
bestaan van de Beroepsopleiding Gemeentjuristen

**De opleiding van de gemeentjurist**  
Verleden, heden en toekomst

Prof. mr. H.Ph.J.A.M. Hennekens



**Uitgave**

Stichting Beroepsopleiding Gemeentjuristen, 2014

**Druk**

Drukkerij Efficiënt Nijmegen

**© 2014, SBG**

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 foto-kopieën, opnamen of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de rechthebbenden.



### **DANKWOORD**

De SBG dankt de auteur van dit artikel, prof. mr. H.Ph.J.A.M. Hennekens voor zijn bereidwillige medewerking bij de vervaardiging van deze uitgave ter gelegenheid van de viering van het tienjarig bestaan van de Beroepsopleiding Gemeentjuristen.



## Inhoud

### De opleiding van de gemeentjurist

Verleden, heden en toekomst

<b>Inleiding</b>	9
<b>I De gemeentjurist tot de Tweede Wereldoorlog</b>	11
I.1. Algemeen	11
I.2. De Nederlandsche Bond van Gemeente-Ambtenaren in de bres voor de opleiding	14
I.3. Bronnen voor de bestudering van het gemeenterecht en het bestuursrecht	17
<b>II De periode 1940 – medio jaren 1970</b>	19
II.1. Algemeen	19
II.2. De opleiding van de gemeentjurist	22
II.3. Eerste tekenen van ingrijpende veranderingen	24
<b>III Van medio jaren 1970 tot medio jaren 1990</b>	27
III.1. Algemeen	27
III.2. Regionalisering van en hiërarchie in het openbaar bestuur	29
III.3. De opleiding in die jaren: van publiek naar privaat	33
<b>IV Van medio jaren 1990 tot begin 2014</b>	37
IV.1. Het staats- en bestuursrecht op drift	37
IV.2. De gemeente extern en intern: in verval als decentrale overheid	41
IV.3. De gemeentjurist en zijn opleiding in het jongste tijdperk	44
<b>V Wat zal de toekomst brengen voor de gemeentjurist?</b>	47
V.1. Wat mag van de gemeente worden vereist in de nieuwe tijd?	47
V.2. De plaatselijke democratie door het recht beschermd	49
V.3. De gemeentjurist, zijn plaats en zijn opleiding in democratische dienst	52
<b>Ter afsluiting</b>	57
<b>Noten</b>	59
<b>Over de auteur</b>	71





## Inleiding

Bij gelegenheid van de viering van het tienjarig bestaan van de Beroepsopleiding Gemeentjuristen lijkt het moment aangebroken om een beschrijving te geven van de wijze waarop in het verleden de opleiding van gemeentjuristen plaats vond.

Het is verder van belang zich ook een beeld te vormen over de positie van die vorming op dit moment en over de wijze waarop in de toekomst daaraan inhoud kan of wellicht dient te worden gegeven. Om deze beschrijving meer te doen zijn dan louter een weergave van de ontwikkeling in die opleiding, is het gewenst zich te bekommeren om de vraag wat van een gemeentjurist mocht en mag worden verwacht en wat zijn inbreng in het bestuur van de gemeente en daarmee zijn positie binnen de gemeentelijke organisatie was, is en dient te zijn.

De opleiding dient afgestemd te zijn op het werk dat van hem verwacht mag of moet worden. Plaats en gewicht van de positie in de organisatie zijn bepalend voor de eisen die aan de jurist in de gemeentelijke organisatie werden en worden gesteld. Dat gewicht wordt voor een groot gedeelte bepaald door de situatie waarin een gemeente verkeert en voor welke opgaven zij ad hoc of meer structureel wordt gesteld. Ontwikkelingen binnen de totaliteit van het openbaar bestuur hebben veelal een belangrijke invloed op gemeentebesturen, als het al niet zo is dat met name gemeenten het middelpunt en de kern vormen van uit te voeren door de nationale overheid bedachte plannen en wensen. In economisch sterkere perioden wil het rijk zijn "goedheid" zelf tonen, gaat het economisch minder voor de wind dan weet men met name de gemeenten te vinden, die toch zo "kort bij de burger" staan. Zo gaat de slinger van de overheid, en de ambtenaren van de gemeenten worden op die slinger meegenomen.

Uitgaande van de beschrijving van die historische ontwikkeling in enkele globale schetsen en in een benadering die het beeld van de tijd in het binnenlands bestuur grosso modo kenmerkt, zal ik als niet-historicus trachten, in enkele veelal zo ingedeelde paragrafen als typerend kan worden geacht voor diverse perioden, de positie van de gemeenten en de ontwikkeling van/in de opleiding van de gemeentjurist daarin te beschrijven<sup>1</sup>. Zonder die context van de positie van de gemeente als het kader waarbinnen de gemeentjurist zijn taken dient te vervullen lijkt het mij niet verantwoord de opleiding te plaatsen. Zij is gericht op een degelijke vervulling van die taken die op dat moment door het gemeentebestuur behartigd dienen te worden. In de loop van de tijd blijkt dat vanwege ontwikkelingen in- en extern op uiteenlopende terreinen de inzet van juristen vereist werd en wordt. Het overheidswerk is nu eenmaal voor een groot deel door juridische normen en

regels bepaald. Dat betekent ook een aan de situatie aangepaste en op de problemen toegesneden beschrijving als die voor een goed begrip van het juridische werk en de daarop afgestemde opleiding vereist is. Dit verklaart waarom ik nu eens voor de ene en dan weer voor een andere invalshoek zal kiezen naar gelang een ontwikkeling meer in de belangstelling stond en meer werk vereiste dan een andere. Dat vast terugkerende activiteiten dezelfde soort werkzaamheden vereisen spreekt voor zich. Daaraan ga ik voorbij, tenzij dat in een geval extra beslag zou leggen op het juridisch werk en de daaruit voortvloeiende opleiding.

Als algemene opmerking vooraf wijs ik erop dat de term “gemeentejurist” door mij niet louter gebruikt wordt voor degenen die de titel meester in de rechten hebben verworven. Het gebruik van die term gebruik ik voor degenen die in de gemeentelijke organisatie belast waren/zijn met juridische werkzaamheden.

# I De gemeentjurist tot de Tweede Wereldoorlog

## I. 1. Algemeen

Hoewel het indelen in tijdperken niet meer kan zijn dan een grofmazige benadering van de ontwikkeling in de positie van de gemeente en de jurist en daarmee verbonden zijn opleiding, lijkt het omwille van de overzichtelijkheid gewenst enige ijkpunten aan te brengen. De door mij gemaakte indeling steunt op bekende historische feiten van algemene aard, ofschoon die niet zozeer de historie voor het onderhavige onderwerp bepalen, als wel meer in het algemeen een tijdperk markeren. De Tweede Wereldoorlog is daarvan een duidelijk gegeven. Voor de aan de orde zijnde materie wordt aldus slechts een fase aangeduid en niet een cesuur in het te beschrijven proces.

De gemeente was in deze tijd de basis van de op de burgers gerichte overheidsactiviteiten. Zij voerde niet alleen uit wat van hogerhand verlangd werd, maar gaf ook her en der leiding aan het openbare leven, dat daardoor ook nogal per plaats verschilde. Zij stond in het middelpunt van de nachtwakersstaat en haar ambtenaren waren de kenners van wat aan overheidsrecht in het dagelijks leven een rol speelde. Gemeentelijke verordeningen en maatregelen kwamen uit de eigen koker voort en waren vrucht van inventiviteit. In veel opzichten waren gemeenten de bakermat van nieuwe aspecten van en in het overheidshandelen. Het recht was leidend en zorgde op die grond voor de inzet en de wijze van werken.

De opleiding tot gemeentjurist verliep volgens eigen lijnen en vertoonde geen samenhangend beeld. Sporadisch zijn gegevens bekend van de wijze waarop her en der aan die vorming werd gewerkt en hoe zij dan verliep. De gemeentjurist was als algemeen voorkomend fenomeen onder die benaming niet bekend. De min of meer juridisch geschoolde of zich scholende ambtenaar ter gemeentesecretarie werd veelal gedurende geruime tijd in en door zijn werk opgeleid door intern en extern vorming te ontvangen. Aan de hand van beperkte en zeer bescheiden informatie schets ik hier een beeld van de wijze waarop dat geschiedde. Gedegen en voldoende materiaal om een verantwoorde studie te maken en een getrouw beeld te geven van de opleiding heb ik niet bemachtigd. Het is ook de vraag of dat wel mogelijk is en of dat als duidelijk kenbaar gegeven te reconstrueren zou zijn. Naar mijn indruk was er een grote mate van verscheidenheid hoewel het werk van de gemeentelijke secretarieambtenaar een lange periode toegespitst was op juridische activiteiten. Enerzijds heb ik uit geschriften een en ander weten te achterhalen, anderzijds put ik uit verhalen van hen die ik mocht spreken over hun ervaring en kennis die zij in die periode tot aan de Tweede Wereldoorlog als ambtenaar, veelal niet juridisch gevormd,

ter gemeentesecretarie hebben opgedaan. Hoewel hierdoor slechts een lapidaire en onvolledige schets wordt gegeven meen ik toch een beeld te kunnen schetsen dat in zekere zin tekenend is voor de wijze waarop de vorming van de gemeentjurist in dat verleden vorm en inhoud kreeg.

In "Sexaginta anni" beschrijft G.A. van Poelje<sup>2</sup> op welke wijze hij zich ontwikkeld heeft tot gemeentjurist. Zijn loop naar een geslaagd juridisch gevormde gemeenteambtenaar en het vervolg daarop acht ik in grote lijnen beeldend voor de gang van zaken in die tijd. Hij trad bij toeval in december 1902 in tijdelijke dienst bij de gemeente Naaldwijk ter vervanging van een vanwege ziekte uitgeschakelde ambtenaar ter secretarie, nadat hij in 1901 de "huppelakte" voor kwekelingen<sup>3</sup> aan de lagere school had behaald en op 1 mei 1902 de onderwijzersakte. Vanwege een spraakgebrek zag hij voor zich geen toekomst in het onderwijs weggelegd. Hij studeerde sinds het behalen van de onderwijzersakte en zijn aanstelling als ambtenaar geheel op eigen gelegenheid en deed in 1902 een keer mee aan een vergelijkend examen voor klerk aan de provinciale griffie.

De gemeente Naaldwijk telde in 1903 zo'n 5.500 inwoners, had als burgemeester sinds 1901 de heer A.R. van Beekum Maurisse "die niet voor burgemeester was opgeleid en ook een bijzondere vorming van enige betekenis voor zijn burgemeesterschap niet had ondergaan". Secretaris was R.A. van Deursen "die de administratie van de gemeente in haar toenmalige vorm behoorlijk beheerste". Nadat de van ziekte herstelde ambtenaar was teruggekeerd, kreeg Van Poelje de gelegenheid in vaste dienst van de gemeente te treden. Hij werd met ingang van 3 februari 1903 "tweede ambtenaar ter secretarie" op een jaarwedde van honderd en vijftig gulden, reeds na een jaar verhoogd tot 250 gulden. Door de gemeentesecretaris werd Van Poelje gewezen op de mogelijkheid het diploma te behalen van de Nederlandse Vereniging voor Gemeentebelangen, toen bekend onder de benaming "Verklaring van bekwaamheid". De gebruikelijke methode voor die opleiding was zich te bekwamen door les te nemen "bij een der burgemeesters of gemeentesecretarissen, die in deze opleiderij een niet te versmaden nevenverdienste vonden<sup>4</sup>".

Deze methode, zo heb ik o.a. van verscheiden burgemeesters en gemeentesecretarissen later vernomen, was lange tijd algemeen gebruikelijk. Afgestudeerde juristen, die veelal als betalend volontair in dienst traden bij een gemeente, werden ook langs deze weg tot gemeenteambtenaar opgeleid. Men moest dan ook vermogend zijn of anderszins over geldmiddelen beschikken om dat te kunnen opbrengen. Het was Van Poelje niet gegeven uit eigen middelen te putten en hij zocht een andere oplossing door kennis te nemen van door hem geleende jaargangen van het Tijdschrift voor de beoefening van het administratief recht (later Hartmans Tijdschrift genaamd<sup>5</sup>) en het in 1899 verschenen werk van Elenbaas over

het Nederlandse administratieve recht, dat hij geschreven had voor een door de Vereniging voor Gemeentebelangen uitgeschreven prijsvraag. J.N. Elenbaas was burgemeester en secretaris van Krabbendijke en schreef dit boek “voornamelijk ten dienste van zelfonderricht voor aspirant-burgemeesters, secretarissen en ambtenaren ter secretarie”.

Ter gemeentesecretarie deed Van Poelje veel praktische kennis op over o.a. de kieswet, de hinderwet, de armenwet, de lager-onderwijswet, de drankwet en de militiewet. Zo ging dat in die tijd: uit eigen ervaring weet ik dat dit nog lange tijd het geval was in kleine gemeenten. Ambtenaren ter secretarie van niet-grote gemeenten werden voor alle juridisch werk ingezet.

Op 27 mei 1904 behaalde Van Poelje het diploma van de vereniging voor gemeentebelangen. Daarna begon hij aan de schriftelijke opleiding voor de “akte Staatsinrichting middelbaar onderwijs”, met welke opleiding mr. I.J.M. Laurillard toen net was begonnen. Jarenlang zijn vanaf toen door het Instituut Laurillard vele cursussen verzorgd voor zowel de G.A. I als G.A. II en G.F examens<sup>6</sup>. Van Poelje behaalde op 23 december 1904 de akte MO Staatsinrichting<sup>7</sup>. Op 1 december 1906 werd hij naar aanleiding van het overlijden van de ambtenaar voor wie hij was ingevallen bij het begin van zijn gemeentelijke carrière eerste ambtenaar ter secretarie.

Een dergelijke gang van studiezaken is bij mijn weten gedurende lange tijd gepraktiseerd en heeft ook heel wat gemeenteambtenaren van niveau opgeleverd. Deze op G.A. van Poelje toegespitste beschrijving kan naar mijn indruk voor veel (hogere) gemeenteambtenaren in de periode tot de Tweede Oorlog model staan. Hun vorming vond plaats door tijdens hun werk zich te bekwamen in de theorie van het gemeenterecht en het administratief recht en aldus een zekere op de praktijk afgestemde juridische vorming te verwerven. Praktijk en studie liepen parallel en de persoonlijke bekwaamheid van een ambtenaar was tezamen met zijn ijver en interesse de basis om zich tot juridisch onderlegd ambtenaar ter secretarie te ontwikkelen. De gemeente was het middelpunt van de actieve overheidsadministratie. De ambtenaar ter secretarie was degene die het vakwerk bedreef en zich kon bekwamen tot een juridisch geschoold persoon. Naargelang de graad van opleiding op zijn terrein was ook zijn “status” binnen de gemeentelijke organisatie. Het juridisch element was overheersend in werk en waardering.

## ***1. 2. De Nederlandsche Bond van Gemeente-ambtenaren in de bres voor de opleiding***

Maakte ik hierboven melding van de Nederlandse Vereniging voor Gemeentebelangen<sup>8</sup> die een verklaring van bekwaamheid verleende, daarnaast bestond ook de Nederlandsche Bond van Gemeente-ambtenaren die in 1893 werd opgericht. Ingevolge zijn in 1894 verleden statuten zette deze zich in voor de materiële belangen van zijn leden en hun gezinnen alsook voor de bevordering van de vakbekwaamheid van de gemeenteambtenaren.

Deze Bond bracht in 1933 naar aanleiding van zijn veertigjarig bestaan een gedenkboek<sup>9</sup> uit. Mr. J.F. Jansonius beschrijft daarin "De opleiding in de gemeente-administratie"<sup>10</sup>. Hij maakt gewag van het feit dat in 1884 voor het eerst reeds "het" examen door de Vereeniging van gemeente-ambtenaren werd afgenomen, welke vereeniging in 1887 werd getransformeerd in de Nederlandsche Vereeniging voor Gemeentebelangen, die reeds hierboven door Van Poelje werd aangehaald. Jansonius vermeldt dat het behalen van dat examen voor de "meesten vaak het einddoel moest zijn, omdat er geen gelegenheid bestond door het afleggen van andere examens van meerdere of meer gespecialiseerde vakbekwaamheid blijk te geven". Sommigen maakten daarna nog het examen M.O. staatsinrichting en als hoogtepunt vermeldt hij: "de grootste studievossen mikten nog hooger en waren eerst voldaan, wanneer zij ook de akte M.O. staathuishoudkunde en statistiek hadden behaald". Maar: "Nog steeds is de studie voor de akte van bekwaamheid in de gemeente-administratie – gemakshalve, hoewel minder juist, hierna aangeduid als <akte A> – voor de meesten onzer hoofdzaak gebleven, maar er is een fundament gelegd en er is gezorgd voor verderen uit- en opbouw. En in dat werk heeft de Bond een belangrijk aandeel gehad."

Als resultaat van het streven van de Bond kwam de verbeterde examenregeling en het in 1916 door de Nederlandse Vereniging voor Gemeentebelangen aangeboden voorbereidend examen naast de mogelijkheid om een akte van bekwaamheid te behalen in de administratie en controle der gemeente-financiën. In 1917 werd het voorbereidend examen uitgebreid met de vakken boekhouden, handelsrekenen en staatsinrichting.

Overigens liep het wel eens stroef tussen de Bond en de Vereniging, zoals blijkt uit het volgende citaat: "Eindelijk werd in de algemeene vergadering (van de Bond; HH) van 13 september 1916 besloten het examen B vanwege den Bond in 1919 voor het eerst te doen afnemen, indien niet vóór 1 april 1917 met het bestuur van "Gemeentebelangen" deswege overeenstemming mocht zijn verkregen".

Inderdaad is geen overeenstemming verkregen. Evenwel meldde zich tijdens de voorbereiding van het examen de Vereeniging van Nederlandsche

Gemeenten als bondgenoot aan, met welke volledige medewerking het gestelde doel ten slotte bereikt is<sup>11</sup>." Als ondergrond voor het voorbereidend examen werd weliswaar de eis gesteld van een behoorlijke algemene ontwikkeling, doch daaraan bleek het veelal te ontbreken. "Het programma voor het voorbereidend examen vordert een mate van kennis, niet uitgaande boven het U.L.O.-examen en het diploma H.B.S. met 3-jarigen cursus. Thans wordt slechts gevorderd kennis van twee vreemde talen". Desondanks acht Jansonius het niet wenselijk dat de Bond zich rechtstreeks zou inlaten met het voorbereidend examen wegens ontbrekende gelden. Wel wil hij bij de gemeentebesturen erop aandringen slechts diegenen als ambtenaren in dienst te nemen of als volontair toe te laten die op grond van het door hen genoten onderwijs zijn vrijgesteld van het voorbereidend examen. Niet onbekend is dat sporadisch afgestudeerde juristen als volontair in gemeentedienst traden, veelal om door middel hiervan ervaring op te doen om dan later een leidinggevende functie in de gemeente te kunnen bekleden.

De te bestuderen stof werd gegeven door gemeentesecretarissen dan wel door afdelingen van de Bond of door middel van schriftelijke cursussen aangeboden. In al deze gevallen speelde de Bond een stimulerende rol. Over het algemeen prefereerde de Bond een goede mondelinge opleiding boven een schriftelijke van instituten. Het mondelinge onderwijs werd gegeven hetzij als privaat onderwijs hetzij door middel van collectieve cursussen. Wat de inhoud van het programma betreft had de Vereniging voor Gemeentebelangen de uitgave verzekerd van een goed studieboek over de algemene beginselen van administratief recht. De uitgave van een boek over de bijzondere wetten was nog een wens. Jansonius is per saldo van mening dat de bemoeiingen van de Bond te veel gedecentraliseerd zijn geweest. Hij schrijft: "Hetgeen mij voor den geest staat is een centraal instituut voor de opleiding, niet in dien zin, dat dit zelf rechtstreeks deze opleiding ter hand neemt, maar als leidende, voedende, stuwende kracht van de reeds bestaande en nog op te richten cursussen van afdelingen en onderafdelingen. ( .....). Het allereerste werk voor dit instituut zou moeten zijn het samenstellen van een uitvoerig en in bijzonderheden afdalend leerplan, met nauwkeurige indeeling van de leerstof over de cursusjaren, als mede van een daarop aansluitend lesrooster<sup>12</sup>." Het examen B blijkt maar magere resultaten te hebben opgeleverd. Het is erop gericht goed toegeruste ambtenaren te vormen met het accent op staats-, gemeente- en administratief recht en de economische taak van de overheid en daarnaast burgerlijk-, handels- en strafrecht. Jansonius bepleit dit examen in twee delen te splitsen.



Met deze beschrijving is grofweg de stand van zaken ter zake van de opleiding van de gemeenteambtenaar<sup>13</sup> tot aan de Tweede Wereldoorlog geschetst. Het woord of de aanduiding gemeentebestuurder werd niet (algemeen) gebruikt. Niettemin was de juridische vorming zonder meer dominant, gericht als zij was op de aard van de werkzaamheden die ter secretarie van de gemeente moesten worden verricht. Evenwel diende zich al een meer uitgebreide vorm aan voor de ontwikkeling in de opleiding van gemeenteambtenaren. Nadat in september 1916 tijdens de algemene vergadering van de Nederlandse Vereniging voor Gemeentebelangen prof. mr. G.W.J. Bruins een inleiding had gehouden over de wenselijkheid van de oprichting van een instituut in de geest van de "Cölnner Hochschule für kommunale und soziale Verwaltung" gaf G.A. van Poelje te kennen dat ten behoeve van de opleiding van gemeenteambtenaren de instelling van een lectoraat voor "bestuurswetenschappen" aan de universiteiten wenselijk zou zijn.

In 1916 werd de eerste aanzet gegeven voor de instelling van de in 1922 opgerichte "Stichting voor het onderwijs in de bestuurswetenschappen" door samenwerking van de Bond van gemeenteambtenaren, de VNG, de Nederlandse Vereniging voor Gemeentebelangen en de vereniging van ambtenaren der gemeente-financiën. Deze stichting werd evenwel opgeheven per 1 januari 1939 en opgevolgd per die datum door het Instituut voor bestuurswetenschappen (IBW), waarover hierna een uiteenzetting zal volgen.

Daarnaast had een andere ontwikkeling plaats gevonden op dit terrein, waarover Jansonius schrijft: "In 1927 is onder de facultatieve vakken voor het doctoraal examen in de handelswetenschappen aan de Nederlandsche Handelshoogeschool opgenomen de *bestuurswetenschap* en een edele wedijver deed den gemeenteraad van Amsterdam op 20 Juli 1932 besluiten aan de gemeentelijke universiteit, bij de vereenigde faculteiten der rechtsgeleerdheid en der handelswetenschappen, voor doctorandi in het Nederlandsch recht en in de handelswetenschappen de gelegenheid te openen tot het afleggen van een aanvullend examen, onder den naam van *Bestuursexamen*<sup>14</sup>."

### ***I. 3. Bronnen voor de bestudering van het gemeenterecht en het bestuursrecht***

In de periode tot de Tweede Wereldoorlog heeft een onstuimige ontwikkeling plaats gevonden ter zake van de mogelijkheden tot bestudering van het gemeenterecht en de voor gemeenteambtenaren relevante onderwerpen. Het bestuursrecht was met name op het gemeentelijk vlak een te bedrijven activiteit. Zonder volledigheid na te streven vermeld ik (naast het reeds gememoreerde werk van J.N. Elenbaas, het Handboek voor de beoefening van het Nederlandsche administratieve recht, waarvan de eerste druk dateert van 1899), J. Oppenheim, Het Nederlandsch Gemeenterecht, 1<sup>e</sup> druk 1895, Van Loenen, De Gemeentewet en haar toepassing, 1<sup>e</sup> druk 1911 als opvolger van Zaalberg's De praktijk onzer gemeentewet, van 1881, J. Bool, De gemeentewet, 1930 met supplement 1932, P. Sikkes en A. Zadel, Beknopt leerboek voor het gemeenterecht, 1<sup>e</sup> druk 1937, G.A. van Poelje, wiens werk Hedendaagsch gemeenterecht in 1914 verscheen, waarna zijn hand in 1921 resp. 1922 de delen I en II van de "Nederlandsche gemeente" het licht zagen. Voorts verscheen van dezelfde schrijver in 1936 een inleiding tot het bestuursrecht.

Nadat reeds in de jaren zestig van de 19<sup>e</sup> eeuw Jhr. Mr. J.J. de la Bassecour Caan diverse drukken had verzorgd als Handleiding tot de kennis van het Administratief Recht, zag in 1919 onder de titel "Nederlandsch administratief recht" een geheel nieuwe Handleiding het licht waaraan een groot aantal schrijvers zijn medewerking had verleend voor een feestuitgave bij gelegenheid van de zeventigste verjaardag van prof. J. Oppenheim. Het is een indrukwekkend werk dat bijna 700 pagina's beslaat en in vijftien hoofdstukken een degelijk overzicht geeft van de stand van zaken op bestuur(srecht)elijk terrein in Nederland van die tijd.

In 1932 verscheen bij gelegenheid van de vijftigste verjaardag van de uitgever de eerste druk van "Nederlandsch Bestuursrecht", een bewerking onder leiding van C.W. van der Pot, J.H.P.M. van der Grinten, R. Kranenburg, G.A. van Poelje en C.W. de Vries, met bijstand van Th. G. Donner, die toen directeur was van het Centraal Adviesbureau voor publiek recht en administratie te 's-Gravenhage. Dit werk is later in een Algemeen deel en Bijzonder delen door Samsom uitgegeven.

Het zal niet verbazen dat verschillende van bovengenoemde auteurs hun sporen in de gemeentelijke organisatie hebben liggen. Het gemeentewezen is voor een groot deel in die tijd de bakermat geweest van en voor de ontwikkeling van het materiële bestuursrecht. Dit blijkt ook uit de periodieken uit die tijd. Als oudste daarvan memoreer ik het tijdschrift De Gemeentestem dat reeds in 1851 zijn eerste nummer het licht deed zien en sindsdien onverminderd een bron van informatie en studie is geweest<sup>15</sup>. Verder

was het tijdschrift "Gemeentebestuur, Maandschrift der Vereniging van Nederlandse Gemeenten" een rijke bron van zeer gedegen publicaties over hetgeen in de gemeenten aan de orde kwam. Dit verscheen voor het eerst op 1 januari 1921 onder redactie van A. Jonker, H.Th. Klein, G.A. van Poelje, W.G.A. van Sonsbeek, A.R. Veenstra, B.A. Verhey, J.A. de Wilde en C. van den Berg d.h., als secretaris. In dit tijdschrift werden ook de preadviezen gepubliceerd die in opdracht van het bestuur van de VNG over in de gemeenten spelende juridische vraagstukken werden uitgebracht en op congressen aan de orde werden gesteld. Het blad werd uitgegeven door Samsom, een in de gemeentewereld van die tijd en lange tijd nadien niet "weg te denken" uitgever. Tot op de dag van vandaag is het de moeite waard van heel wat bijdragen in deze jaargangen tot 1940 kennis te nemen. De voor het gemeenterecht en het bestuursrecht gezaghebbende auteurs van die tijd droegen bij aan de kwaliteit van deze uitgave. Bij wijze van slechts een enkel voorbeeld vermeld ik uit de jaargang 1924 de praeadviezen van J.P. Fockema Andreae en H. Vos onder de titel "In hoeverre leert de praktijk, dat de gemeentebesturen niet voldoende beschermd zijn tegen willekeur van den kant der boven hen gestelde organen, en in hoeverre kan aan dat bezwaar worden tegemoetgekomen door invoering eener onafhankelijke administratieve rechtspraak?"

## II De periode 1940 – medio jaren 1970

### II. 1. Algemeen

Zoals eerder opgemerkt is het voor een goede kijk op de ontwikkeling van de opleiding van gemeentjuristen van belang zich rekenschap te geven van de plaats van de gemeente in het totaal van de Nederlandse staatsinrichting in relatie tot het takenpakket van de gemeente in een bepaalde periode. Hoewel daarbij een tijdsindeling slechts in een beperkte zin kan worden aangebracht, kies ik voor de onderhavige om de volgende redenen. Nadat de oorlog<sup>16</sup> een voor de situatie in ons land wezenlijke wijziging van tijdelijke aard had gebracht, werd nadien aan de opbouw van ons land gewerkt waarbij de nieuwe tijd op velerlei fronten een rigoureuze en op de problematiek toegespitste gemeentelijke activiteit vergde.

Het duurde zeker een decennium eer enige stabiliteit zichtbaar werd. Volkshuisvesting, woningbouw, sociale voorzieningen, infrastructuur en industriële ontwikkelingen naast onderwijs hadden met de zorg en inhoud voor een verantwoorde gang in het binnenlands bestuur, dat geheel vrij van oorlogssmetten wenste te zijn, op allerlei wijzen hun beslag gelegd op de activiteiten van de overheid.

Politie en justitie hadden intern de nodige overheidsbemoediging opgeëist. Na lange tijd was eindelijk de Politiewet tot stand gebracht. Zij trad in werking op 1 januari 1958 en ging uit van de gemeente als grondslag voor de politie, zowel bij de organisatie van het Korps Rijkspolitie als waar het gemeentepolitie betrof.

Begin 1960 deed de Algemene Bijstandswet haar intrede en in 1965 zag de Wet op de Ruimtelijke Ordening het levenslicht. Eind van de jaren zestig deed de Mammoetwet haar intrede.

Weliswaar was de gemeentelijke administratie veelal nog op de oude leest geschoeid, waarbij de juridische component nog dominant was in het werk ter secretarie, maar er waren ook nieuwe diensten en activiteiten aangeboord die op andere disciplines een beroep deden. De bestuurskunde had samen met sociologie en politicologie zich meer doen gelden in het ambtelijk overheidsapparaat. Stedenbouw en planologie werden bedreven op provinciaal en gemeentelijk niveau. Economie en financiën veroverden aanzien en de zorg voor een evenwichtige en stabiele begroting nam toe. In het gemeentelijk bestuur trad de figuur van de “carrière- of beroepsburgemeester<sup>17</sup>” nog meer naar voren, kregen her en der wethouders meer inbreng in het dagelijks bestuur en kwam verbetering in de wettelijke regeling van binnengemeentelijke commissies en daaraan verbonden de inbreng van raadsleden. Voor het opleiding van de gemeentambtenaar en de gemeentjurist in het bijzonder kon een en ander niet zonder gevolgen blijven.

Ook in het politieke landsklimaat ontstonden nieuwe vormen en ontwikkelingen, die hun invloed hadden op de gemeentelijke politieke gang van zaken, zoals de oprichting van de Boerenpartij en de opkomst van D66. Daarnaast waren de opstanden van studenten her en der aanleiding tot gemeentelijke interventies. Van een in algemene zin heersende rustige tijd was geen sprake. Voor de ambtenaren ter secretarie had dit gevolgen vanwege daaruit voortvloeiende effecten en veelal nieuwe vragen die een en ander teweegbracht. Daarbij was een juridisch aspect nogal eens relevant of dominant.

In voornamelijk door gemeentesecretarissen gevormde commissies van provinciale afdelingen van de VNG werd structureel gewerkt aan een model - APV voor de in die provincie gelegen gemeenten. Dat betekende een belangrijke bevrijding van de anders op veel gemeentejuristen drukkende last. Daarnaast bood de VNG model - verordeningen aan voor bepaalde specifieke onderwerpen. Deze konden zich in een grote belangstelling verheugen.

In diezelfde periode werd ijverig gesleuteld aan de wijze waarop de financiële verhouding tussen het rijk en de gemeenten inhoud zou moeten krijgen, nadat ook al voor de Tweede Wereldoorlog studies daarover waren verricht. Het zou veel te ver voeren daarop uitvoerig in te gaan. Wel is van belang erop te wijzen dat de gemeentelijke financiële afhankelijkheid van het rijk vanaf deze periode gestaag is toegenomen en dat het gemeentelijk belastinggebied reeds lange tijd niet meer dan 15% van de totale inkomsten van de gemeenten beslaat. In 1986 werd door de VNG uitgegeven het boek van de Raad voor de gemeentefinanciën "Na een collier de misère, Gelijkwaardigheid" met als ondertitel "Een zilveren raad over gouden koorden". Dit geeft een degelijke beschrijving van de historische ontwikkeling op dit terrein en de relatie tussen beleidsvrijheid en geldmiddelen. Daarin wordt geconcludeerd "dat de invloed van het Rijk door regelgeving en via de gouden koorden aanzienlijk is toegenomen ten koste van de beleidsvrijheid van gemeenten die dus is ingekrompen. Recente beleidsvoornemens en maatregelen hebben genoemde ontwikkeling niet kunnen keren, ondanks de bij velen levende overtuiging dat de noodzaak daartoe aanwezig is<sup>18</sup>."

Hoewel deze conclusie stamt uit 1986 is er ook tot heden toe geen activiteit van het rijk waar te nemen die de gemeentelijke beleidsvrijheid met daarvoor zelf te bepalen en te verwerven financiële middelen wenst te bevorderen. In tegendeel, als er al meer geld uit de rijkskas naar gemeenten wordt gesluisd hangt dit samen met een toename van werkzaamheden die met minder geld dan voordien dienen te worden verricht. De samenhang van beleidsvrijheid in de uitoefening van taken en de daarvoor benodigde gelden is evident. De druk op de financiën en het verlangen om via privaatrechtelijk

transacties ook gelden binnen te halen leidde ertoe dat deze aspecten binnen de gemeente extra aandacht kregen. Het verwerven en verkopen van gronden, waarvoor het grondbedrijf als tak van dienst werd ingesteld, bood meer gelegenheid tot eigen "beleid". Gemeentelijke bedrijven hadden een eigen financiële "huishouding".

## ***II. 2. De opleiding van de gemeentejurist***

De betekenis van de examens GA I en II nam in die jaren gestaag toe. Deze afkortingen stonden voor Gemeente Administratie eerste resp. tweede examen. Rechtspositioneel werd de ambtenaar van gemeentewege gestimuleerd en financieel gesteund om deze examens te halen. Het aanzien van met name het diploma GA II was groot en gaf veelal toegang tot leidinggevende posities in de gemeentelijke organisatie. De schriftelijke cursussen van het landelijk opererend instituut Laurillard – waarvan ik hierboven reeds gewag maakte – genoten een grote faam en de vereiste combinatie met de gemeentelijke praktijk leidde ertoe dat juridische kennis en inzicht afgestemd waren op de behoeften en meer in het algemeen op de taken en daaraan verbonden bevoegdheden die aan de lokale overheid werden toevertrouwd. Vaak werd ook door hetzij burgemeesters hetzij gemeentesecretarissen<sup>19</sup> opgeleid in de vakken die voor de examens GA I, GA II en GF (Gemeente Financiën) vereist werden. Naast de voor de ambtenaar ter secretarie op juridisch terrein vereiste generale kennis van het staatsrecht, meer in het bijzonder uiteraard het gemeenterecht en typisch gemeenterechtelijke vraagstukken en de algemene regelen van het administratief recht (GA I), werden voor de nieuwe, bijzondere onderwerpen daarop afgestemde schriftelijke cursussen verschaft waardoor de benodigde specialistische kennis kon worden verworven en getoond (GA II). Voor de opleiding en kennis van de gemeentefinanciën gold hetzelfde (GF).

De werving van gekwalificeerde ambtenaren vond plaats tijdens en door de werkzaamheden ter secretarie. Slechts zelden werden er van buiten de gemeentelijke sfeer ambtenaren aangetrokken die elders hun studie hadden genoten, zoals aan een universiteit. Een afgestudeerd jurist die in gemeentedienst trad bleek met name op terreinen die in het GA II-examen werden afgenomen veelal niet over vergelijkbare kennis te beschikken.

In Hartmans Studiegids werden opgaven gepubliceerd, waarop je kon reageren. De daarvoor geselecteerde beste antwoorden werden gepubliceerd. Soms kwam het voor dat na het examen GA II de rechtenstudie aan een universiteit werd voortgezet, doch dit was een uitzondering.

Veel gemeentesecretarissen werkten aan studieboeken voor de studie van het gemeenterecht, zoals Zadel, Burger en Nieuwenhuizen. Het Handboek voor het Nederlands gemeenterecht in drie delen van de burgemeester van Rotterdam, P.J. Oud, kan een topper genoemd worden. Daarin vindt men beschouwingen die ook nu nog de moeite waard zijn voor de bestudering en kennis van het gemeenterecht.

De gemeentelijke praktijk en de theorie van de te beheersen vakken werden door dezelfde personen bedreven, beheerst en onderwezen. Mr. A.A.B. Geelen, hoofd van de derde afdeling van de provinciale griffie in 's-Hertogenbosch, wist verscheiden drukken van zijn boek "Geschiedkundige aantekeningen ten dienste van de studie in het staatrecht" het licht te doen zien, op initiatief van het bestuur van de Vereniging van Opleiders in de Gemeente-administratie, welke vereniging functioneerde binnen het kader van de Nederlandse Vereniging voor Gemeentebelangen. Hij was later docent aan de Katholieke Hogeschool te Tilburg en aan de Brabantse Bestuursacademie en droeg ijverig bij aan de wijze waarop in de nieuwe tijd gezorgd werd voor de opleiding van gemeenteambtenaren. Zijn boek werd algemeen gewaardeerd en beleefde in 1973 de vierde druk, uitg. Kluwer, Deventer. Het was bestemd voor de GA I-studie. Een door de tijd gegroeide aantrekkelijke osmose tussen praktijk en theorie als voortzetting van wat voor de oorlog al in een pril stadium aanwezig was, wierp haar vruchten af voor de vorming van gemeentjuristen.

De bestuursacademies kwamen van de grond en kenden een voortvarende ontwikkeling in deze periode. De gemeenten droegen daarvoor de grootste zorg en verschaften de financiële middelen. Het belang van een goede op de praktijk afgestemde opleiding was dat waard.



### ***II. 3. Eerste tekenen van ingrijpende veranderingen***

In deze periode dienden zich ook de eerste tekenen van verandering aan. Naast de secretarie werden dienstonderdelen her en der opgericht. De grotere gemeenten zagen zich gesteld voor zodanige activiteiten dat gespecialiseerde diensten met eigen taken afstand gingen (in)nemen ten opzichte van de secretarie. Het organisatiebureau van de VNG (ODRP) introduceerde een nieuw model, het zogenaamde dienstenmodel, waarin gestreefd werd naar een zo integraal mogelijke werkwijze voor de behartiging van de diverse taken. Daardoor ontstond soms hier en daar een zodanige wijze van werken dat een integrale “sturing” en beheersing vanuit de secretarie tussen wal en schip dreigde te geraken. De juridische discipline was niet zozeer controlerend als wel dienstbaar aan het takenpakket dat voorlag. “Eigen juristen” deden hier en daar hun intrede bij diensten, die zich op grond daarvan voldoende geëquipeerd wisten ten opzichte van de “secretarie”. Te denken valt aan de sociale diensten (op landelijk niveau de totstandkoming van Divosa) en de diverse door gemeenten geleide bedrijven en instellingen. Het gemeentelijke ambtenarenapparaat werd mede daardoor minder een juridisch “gremium”. Was in kleine(re) gemeenten de secretarie het zwaartepunt van de gemeentelijke bedrijvigheid en heerste daar nog het juridisch werk, in andere gemeenten groeide een nieuwe structuur en veranderde de secretarie van betekenis ten opzichte van de gemeentelijke activiteiten in het geheel.

Van de veranderende verhoudingen blijkt uit de diverse studies die in deze periode zijn gemaakt omtrent de vraag naar de wijze waarop de opleiding van ambtenaren in de nieuwe tijd inhoud zou dienen te krijgen. Van deze studies vermeld ik er drie. In 1963 verscheen een rapport als nummer 6 van het Instituut voor Bestuurswetenschappen ter zake van de algemene middelbare opleiding voor de provinciale en gemeentelijke bestuursdienst, welk rapport van groot belang is geweest voor de in het leven geroepen bestuursscholen. In 1967 werd een rapport uitgebracht over de lagere vorming en opleiding van ambtenaren in middelgrote en grote gemeenten en de provincies, dat werd gepubliceerd door het IBW. Ten slotte verscheen medio 1971 een laatste rapportage over de behoefte aan vorming van leidinggevende ambtenaren en hogere staffunctionarissen. Het als nummer 18 gepubliceerde IBW-rapport draagt de titel: “Vorming van gemeentelijke, gewestelijke en provinciale leidinggevende ambtenaren en hogere staffunctionarissen”.

Hieruit komt naar voren dat de aandacht van de commissie voor de opleiding en vorming van genoemde functionarissen zich niet richtte op de juridische opleiding en kennis. De inhoud van het vormingsprogramma zou zich dienen te richten op de volgende verder nog telkens in drie onderdelen uitgewerkte onderwerpen<sup>20</sup>:

- “1. Maatschappelijke ontwikkelingen,
2. Overheid, burger en onderneming,
3. Algemene principes van besluitvorming,
4. Planning als bestuursinstrument,
5. Financieel-economische planningsaspecten,
6. Mechanisering en automatisering,
7. Aspecten van personeelbeheer,
8. Werkorganisatie en
9. De techniek van het personeelbeheer en de organisatie.”

In de daarna getrokken slotconclusies wordt met name erop gewezen dat behoefte bestaat aan een meer systematische vorming van bedoelde functionarissen, waaraan kan worden tegemoetgekomen door op een verantwoorde wijze cycli van vormingsactiviteiten te organiseren. Het IBW zou in samenwerking met derden daarvoor dienen te zorgen<sup>21</sup>. In deze rapportage werd ervan uitgegaan dat de nieuwe activiteiten niet de “derde leerkring” zou dienen te zijn als een soort “kop” op de diploma’s GA I, GA II, GF of een ander diploma. Voorts werd als uitgangspunt genomen dat het programma afgestemd zou worden op hen die reeds in ambtelijke dienst werkzaam zouden zijn: het traditionele carriërepatroon bleef basis voor de nieuwe vorming. De positie van de gemeentesecretaris als voordien de “super-jurist” in de gemeente zou in de organisatie de figuur van het ambt met het “dubbel gezicht” dienen te worden, zoals T.H. Oosterwijk in zijn proefschrift “De Gemeentesecretaris” van 1953 het uitdrukt<sup>22</sup>. Hij duidt daarbij op de secretaris als enerzijds ambtenaar en anderzijds deelgenoot aan het bestuur van de gemeente in haar nieuwe taakstelling.

Tenzelfdertijd diende zich in meer algemene zin een ontwikkeling aan voor de opleiding van rijksambtenaren. Het Rijksopleidingsinstituut (ROI) – in de beginjaren zeventig nog bekend onder de benaming Rijksbestuursstudiecentrum onder verantwoordelijkheid van BIZA – had de zorg voor de opleiding van ambtenaren in rijksdienst, waartoe diverse departementen hun eigen inbreng leverden. De positie van BIZA was daardoor niet sterk. De belangstelling voor de bestuurskunde leidde bovendien in 1972/73 tot de oprichting van de Vereniging voor Bestuurskunde (VB) met als doel het scheppen van een ontmoetingsplatform voor de beoefenaars van de studie van het openbaar bestuur en in het bestuur werkzame personen. Deze vereniging heeft na een aantal jaren de internationale contacten en de zorg voor het onderzoek en de opleiding op bestuurskundig terrein van het IBW overgenomen<sup>23</sup>. De betekenis van de bestuurskunde nam toe en daarmee ook de entree van bestuurskundigen

en andere deskundigen in overheidsdienst. Het waren voor de juristen – als men daarvan in algemene zin zou kunnen spreken – nieuwe partners en collegae in het ambtelijk apparaat van de gemeente. Dit bracht een begin van verschuiving mee in de overwegingen ter advisering aan het college van b. en w. en daarmee ook in de voorstellen aan de gemeenteraad.

### III Van medio jaren 1970 tot medio jaren 1990

#### III. 1. Algemeen

Deze periode was voor de gemeentelijke gang van zaken een van grote veranderingen en een van ongekende onstuimige ontwikkeling in velerlei opzicht. Technische ontwikkelingen op het gebied van de informatievoorziening, verandering in beleidsprocessen en regionalisering van het openbaar bestuur naast politisering van het lokaal bestuur en diepgaande wijzigingen in maatschappelijke structuren brachten in de gemeentelijke wereld heel wat omwentelingen teweeg.

Daarnaast diende zich op juridisch terrein een aanzienlijke verandering aan, die nu aandacht vraagt. Voor juristen in decentrale dienst brak een geheel nieuwe periode aan door de komst van de Wet administratieve rechtspraak overheidsbeschikkingen (Wet Arob) die haar intrede deed per 1 juli 1976. Zij bood voor in hun belang getroffen justitiabelen het recht om zich uiteindelijk tot een bestuursrechter te wenden, ook als het beschikkingen betrof van decentrale overheden, waaronder die met name van gemeentebesturen een grote hoeveelheid in beslag nam. Deze wet gaf procedurele regels om zich tegen “beschikkingen” – een in die wet nader afgebakend begrip – te keren wegens strijd met, kort gezegd, het recht. De invloed van deze ten behoeve van de rechtsbescherming van de burger jegens de overheid in het leven geroepen wet was bijzonder groot. Voor gemeentebesturen diende zich een groot karwei aan dat door middel van ambtelijke voorzieningen op juridisch niveau opgelost diende te worden. Niet alleen was door deze mogelijkheid het aantal gevallen dat ter zake van beschikkingen aan de rechter werd voorgelegd groot, daarenboven kwamen ook nog vraagstukken naar boven die voordien niet of onvoldoende onderkend waren. Om enkele casus te noemen: de vertegenwoordiging van het bestuursorgaan en die van de publiekrechtelijke rechtspersoon. De mogelijkheid om op te komen bij de rechter tegen een bouwvergunning die het college van b. en w. aan de “eigen gemeente” verleent.<sup>24</sup> Ook de vraag of de toekenning van een subsidie een beschikking in de zin van die wet zou zijn riep vragen op en werd door de rechter weinig dogmatisch beantwoord<sup>25</sup>, hetgeen weer extra problemen oproep. Ook de vraag of een besluit van algemene strekking dan wel een individuele beschikking was genomen heeft tot een grote omvang aan jurisprudentie geleid, om maar te zwijgen over rechtshandelingen naar burgerlijk recht.

Zo ontstond er in heel veel gevallen behoefte aan nieuw opgeleide juridisch geschoolde medewerkers en moesten er ingrijpende maatregelen worden genomen om aan de groeiende vraag naar voor de vervulling van deze opgave bekwame ambtenaren te voldoen. Kwantitatief en kwalitatief

kampte menig gemeentebestuur met problemen ter voldoening aan die nieuwe opgave. Daarbij kwam dat zich een nieuw soort bestuurders op de zetels van de gemeenteraad en het college van b. en w. een plaats had verworven<sup>26</sup> wier kennis van en vanzelfsprekende betrokkenheid bij het “juridisch werk” ter secretarie minder bleek te zijn dan voordien vaak het geval was. Juristen werden lastig gevonden in die gevallen waarin de bestuurder beleid boven het (onbekende) recht stelde en de vraag naar de positie van de rechter ten opzichte van het bestuur (freies Ermessen) een hier en daar behoorlijke “choc des opinions” veroorzaakte. Dat alles neemt niet weg dat “het juristendom” ondanks de komst van andere disciplines en bestuurlijk gekoesterde verlangens een geduchte plaats in de gemeentelijke organisatie noodzakelijkerwijze verdiende en al dan niet voor zich opeiste. Soms kwam het de bestuurder ook goed uit dat hij aan de rechter kon “overlaten”. Dan was een jurist “welkom”.

### **III. 2. Regionalisering van en hiërarchie in het openbaar bestuur**

In deze periode<sup>27</sup> nam de wijze waarop de nationale wetgever de greep op het decentraal bestuur versterkte in snel tempo toe. Naast het feit dat het departement van Binnenlandse Zaken medio jaren 1960 begonnen was<sup>28</sup> aan schetsen voor een nieuwe organisatie van het binnenlands bestuur (46, 44, 24 en 17 districten, uiteindelijk resulterend in het zogenaamde 11 + model)<sup>29</sup>, waaruit de provincie Flevoland als wonderkind geboren werd<sup>30</sup>, kreeg een nieuwe juridische figuur een dominante rol in het kader van de door gemeentebesturen te verlenen medewerking aan de uitvoering van wetten die op de behartiging van een bepaald onderwerp betrekking hadden. Het betreft de “planfiguur”, welk fenomeen niet alleen juridische problemen opriep, maar ook de aanzet gaf voor geheel andere relaties tussen gemeentebesturen en provinciale besturen.

Was het provinciaal bestuur met zijn ambtelijk apparaat voordien ingesteld op het bieden van hulp en ondersteuning aan gemeentebesturen, vanaf toen groeide een mentaliteit die van een meer tegengestelde benadering getuigde. Langzamerhand kreeg een superioriteitsinstelling de overhand en zouden provinciale bestuurders en -ambtenaren aan gemeentebestuurders en hun ambtenaren te verstaan geven wat zij te doen hadden. Weliswaar kent onze Grondwet uitdrukkelijk niet, ook niet ingevolge de herziening van 1983, een hiërarchie in relaties tussen centrale en decentrale besturen en bestuurders<sup>31</sup> noch in die tussen provinciale en gemeentebesturen, de wijze waarop het onderlinge verkeer tussen die bestuurders van verschillend niveau verliep was met name voor bestuurders van kleine en kleinere gemeenten nogal eens van een gebied en ondergeschikte. De grote en grootste gemeenten wisten hiertegen wel weer werk te leveren, maar dat maakte de situatie in totaliteit er niet beter op. De planningsfiguur nam hand over hand toe en de afhankelijkheid van het door provinciebesturen in dat planningskader in het leven geroepen “sturingsinstrumenten” leidde tot “stroperigheid” en vervlechting van besluiten in het openbaar bestuur, waardoor het vaak voor justitiabelen een ondoorgrondelijke gang van zaken werd.

Gemeentebestuurders werden door burgers aangesproken op besluiten, ook in rechte, die uit de provinciale hegemonie stamden<sup>32</sup>. Veelal was (en is) tegen een (provinciaal) plan geen beroep op de rechter mogelijk, ook al is juist dat plan bepalend voor de wijze waarop de rechtspositie van de justitiabele wordt bepaald. Deze met name in de ruimtelijke ordening gebezigde figuur heeft heel wat beperkingen gebracht in het gemeentelijk vermogen om tot een integrale afweging van belangen te komen en een daarop afgestemde besluitvorming te realiseren<sup>33</sup>. Bestuurlijk werd her en der “gemanoeuvreed om er zo goed mogelijk uit te komen”.

Voor de juridische medewerkers ter gemeentesecretarie werd het een onaangename taak om in procedures voor de bestuursrechter standpunten te moeten verdedigen die niet op overtuiging van eigen werk konden worden gebaseerd. De druk om “het gevoerde beleid” met juridische argumenten te motiveren werkte soms in de hand dat de kwaliteit ernstig te wensen overliet. De provinciale besturen zouden zich verder mogen verheugen op de komst van provinciale politie en provinciale brandweer, waartoe de regering voorstellen aan de Tweede Kamer had gedaan. Zo werd nog meer macht in het vooruitzicht gesteld, zonder enige van degelijkheid getuigende argumentatie<sup>34</sup>. Ook dat bevorderde onrust en tegenstellingen.

Een andere in die tijd van rijkswege gestimuleerde en geregelde ontwikkeling met ingrijpende gevolgen voor de gemeentelijke organisatie betreft de regionalisering van het gemeentelijk bestuur. Op grond van de in 1984 tot stand gekomen nieuwe Wet gemeenschappelijke regelingen (Wet 20 december 1984, Stb. 667)<sup>35</sup>, al gewijzigd per dezelfde datum (Stb. 1984, 668), die per 1 januari 1985 in werking trad, dienden provinciale staten hun provincies in te delen in samenwerkingsgebieden (zie artikel 2). Daarmee moesten gedeputeerde staten bij de aan te vragen goedkeuring van aan dit college voor te leggen gemeenschappelijke regelingen (art. 36) rekening houden. Zo ontstond een nieuwe activiteit van gecompliceerde aard. Het keurslijf bleek vaak niet de gewenste maat te bieden, waarbij de grootstedelijke gebieden in het bijzonder problemen opriepen<sup>36</sup>. Ook speelde de vraag naar maatschappelijk samenhang en reeds bestaande bestuurlijke samenwerking naast het feit dat de schaal van samenwerking voor de te verrichten taken bij herhaling een belangrijk punt van discussie opwierp.

Na enige tijd waren er uiteindelijk over heel Nederland 59 samenwerkingsgebieden aangewezen. Daarnaast werd bij wet van 19 februari 1986 opgeheven het Openbaar lichaam Rijnmond dat zijn ontstaan dankte aan een in 1965 tot stand gekomen wet (wet van 1965, Stb. 427). De in 1965 door samenwerking op grond van de Wet gemeenschappelijk regelingen tot stand gebrachte Agglomeratie Eindhoven, welke in 1976 door een specifieke wet werd vervangen (wet van 16 juni 1976, Stb. 1976, 344), diende op grond van de aan de nieuwe WGR ten grondslag liggende opvattingen uit de rechtswereld te verdwijnen.

Het duurde evenwel niet lang of er werd opnieuw een wetsvoorstel gelanceerd dat verandering wenste te brengen in de opzet van samenwerking tussen gemeenten. Op 1 juli 1994 werd na drie BON- nota's (Bestuur op Niveau) als reactie op rapporten van de commissie Montijn en van de Raad voor het binnenlands bestuur in werking de Kaderwet bestuur in verandering van

kracht, die een aanmerkelijke aderlating had moeten ondergaan ten opzichte van het door de regering ingediende voorstel van wet. Daarin waren twee verschillende samenwerkingsvormen gepresenteerd: een onder de naam Regionaal openbaar lichaam (ROL) en een als Regionale gebiedsautoriteit (RGA). Met name deze laatste figuur hield een inbreuk in op de in onze Grondwet verankerde staats- en bestuursinrichting. Daarop had de Raad van State gewezen<sup>37</sup> en was op juridische gronden aangetoond door een commissie van drie hoogleraren<sup>38</sup> dat het wetsvoorstel in strijd moest worden geacht met de Grondwet<sup>39</sup>. De Tweede Kamer had daar oren naar en dwong de regering om terug te keren op haar RGA-schreden. Ondanks deze voor gemeenten zware en onduidelijke periode met soms een niet gering beslag op ambtenaren moest het dagelijkse juridische werk doorgang vinden. Het rijk bleek zich meer zorgen te maken voor een “aanslag” op het gemeentelijk bestel, dan voor het goede functioneren ervan. Regionalisering en schaalvergroting waren de panacee van die tijd. Links- of rechtsom werd de Grondwet daaraan opgeofferd.

Dat was ook het geval voor de politieorganisatie. De voor de uitvoering van de zo belangrijke bij wet aan de burgemeester opgedragen taak om te zorgen voor de handhaving van de lokale openbare orde noodzakelijke beschikbaarheid van politiepersoneel werd ten principale in haar wezen teniet gedaan. Hoewel de aan het gemeentebestuur algemeen toegedichte zorg voor het lokale woon- en leefklimaat niet alleen op fysieke, maar onweersproken zeker ook op sociale openbare verhoudingen slaat, blijkt de mogelijkheid om feitelijk daarvoor de vereiste inzet van de politie te kunnen gebruiken van rijkswege afgebroken te worden. De politieorganisatie kreeg bij de Politiewet 1993 rechtspersoonlijkheid met weliswaar als korpsbeheerder een burgemeester, maar daardoor volledig onderdeel van die organisatie. Het politiekorps en de gemeente stonden rechtens los van elkaar, waarbij het politiekorps een regionale operationele dienst werd waarnaar vooral de burgemeesters en in afgeleide mate de gemeentebesturen zich hadden te voegen. Het was het begin van sluiting van veel plaatselijke politiebureaus, van een vermindering in beschikbaarheid op het gemeentelijk vlak van de nodige politieambtenaren en van ontvlechting van de relatie tussen de politie en de gemeente<sup>40</sup>. Deze wet hing aan elkaar van administratieve beroepsmogelijkheden en werd al kort na haar inwerkingtreding gezien als een halfbakken product op weg naar justitiële politie. Zij had in elk geval de macht van justitie op het apparaat versterkt en die van gemeentebesturen verzwakt. Erger was dat de positie van de burger hierdoor jegens de politie een andere, lees slechtere, werd. Een volgende fase werd al bepleit. De tot dan toe vanzelfsprekende relatie met de gemeentesecretarie werd afgebroken.



Dat BiZA daarnaast zoveel mogelijk moeite deed om internationale druk en regelingen tot versterking van de lokale autonomie af te wenden bleek ook bij de goedkeuringswet van het Europees Handvest inzake lokale autonomie uit de voorbehouden (Trb. 1987, 63).

### ***III. 3. De opleiding in die jaren: van publiek naar privaat***

Het laat zich begrijpen dat in deze periode van wezenlijke verandering in ons rechtssysteem de opleiding van gemeentjuristen eveneens aandacht vroeg. Veranderingen vonden langs uiteenlopende wegen plaats. Vanaf midden jaren zeventig namen de gemeenten, provincies en waterschappen het initiatief tot de oprichting van bestuursscholen. Deze per provincie in het leven geroepen instellingen berustten op gemeenschappelijke regelingen en stonden bekend onder de naam “bestuursacademies”. Eind jaren 1970 vervielen de centrale examens en werden op de bestuursacademies onder supervisie van het CIVOB (Centraal Instituut Vorming en Opleiding Bestuursdienst), opvolger van de VGB, schoolexamens, waarbij gecommiteerden aanwezig waren, afgenomen. Het CIVOB verzorgde de examens en wees gecommiteerden aan voor het beoordelen daarvan. Er werd sindsdien ook met modules gewerkt, waardoor niet de gehele stof in een keer moest worden geëxamineerd. De docenten aan die academies kwamen veelal voort uit of waren werkzaam als juristen bij provincies en gemeenten. Daarnaast ontstonden er in den lande particuliere instellingen die opleidingen verzorgden van uiteenlopende aard, buiten het CIVOB om. Cursussen waren aan de orde van de dag. Omwille van de eenheid was het CIVOB opgericht, maar vanaf den beginne was er een spanning tussen de academies en het CIVOB dat een te grote bemoeizucht zou uitoefenen. De bestuursacademies hadden ook een eigen Vereniging die afstand wenst te nemen van het CIVOB, dat in 1989 werd opgeheven. Er vonden fusies plaats bij enkele academies. Rond 1990 werden de Utrechtse, Noord-Hollandse en Zuid-Hollandse academies gefuseerd tot de Randstad Bestuursacademie.

In toenemende mate werden juristen in die tijd gerekruteerd uit universiteiten. De toename van het aantal juridische studenten en de nieuwe ontwikkeling in het universitair onderwijs met een groeiend aanbod in afstudeerrichtingen, waaronder bestuursrecht, maakten de mogelijkheid voor gemeenten om ambtenaren vandaar te betrekken aanmerkelijk groter. De gemeenten, provincies en waterschappen behoefden geen financiële bijdragen te leveren voor de opleiding van hun universitair juridisch geschoold personeel.

De kosten van de gemeenschappelijke regelingen naast die voor de tegemoetkoming van de op te leiden ambtenaren kwamen onder druk te staan, terwijl er alternatieven waren van financieel aantrekkelijke aard. De druk op de academies nam sterk toe en leidde tot het idee van een nieuwe structuur. Het streven om de bestuursacademies landelijk te organiseren – een in noord, een in oost, een in zuid en een voor de randstad – in een nieuwe rechtspersoon naar privaatrecht<sup>41</sup>, mislukte<sup>42</sup>. Voor een groot deel lag in toenemende mate de opleiding van gemeentjuristen in

handen van universiteiten. Van oudsher hadden deze een opleiding voor het behalen van de hoedanigheid van meester in de rechten, waarin uiteraard het staatsrecht een plaats innam. Er werd ook de nodige aandacht geschonken aan decentralisatierecht, naast het gegeven dat het gemeenterecht in veel gevallen bestuursrechtelijke vragen inhield en als het ware de bakermat van het bestuursrecht vormde. Belangrijke arresten en veel dogmatische leerstukken kwamen voort uit en speelden een grote rol in het decentralisatierecht. Weliswaar ging de behandeling van het decentralisatierecht aan menige universiteit niet zo diep als in de beroepsopleiding van GA II, maar grosso modo werd een degelijke basiskennis op dat terrein toch vereist.

Daarin kwam een begin van verandering door de reeds genoemde komst van de Wet Arob, die in toenemende mate een groot beslag legde op de inhoud van de te behandelen rechtsmaterie zonder dat het opleidingsprogramma daarvoor werd aangepast en uitgebreid. Het ging dan ook vaak ten koste van het op decentrale vraagstukken toegespitste rechtsonderwijs. Daarboven kwam de wijziging van de Grondwet die op 17 februari 1983 in werking trad en onderwijs in heel wat nieuwe wetgeving vereiste. Zij had in niet geringe mate gevolgen voor de behandeling van die onderwerpen in het onderwijs en onderzoek. Het bijzonder onderdeel van het bestuursrecht nam bovendien een deel van het onderwijsprogramma in beslag. Studenten kozen in het D II daarop afgestemde keuzevakken, waarbij ook het decentralisatierecht als keuzevak in dat stadium werd aangeboden. In het D I - programma begon de benodigde tijd voor dat vak te ontbreken. De opleiding voor de gemeentelijke juridische dienstverlening kreeg daardoor een ander karakter. Het vak "gemeenterecht" was reeds enige jaren veelal onderdeel van het D II – programma en kon voor wie dat niet koos niet verder doordringen dan het basisprogramma in algemene zin. Ook de interesse van docenten ging uit naar het "nieuwe recht" dat veel studie en verdieping eiste en nieuwe problemen opriep. Onderwijs in het decentralisatierecht met gemeenterecht als onderdeel daarvan verschoof naar het tweede plan.

De nieuwe generatie juristen die in gemeenten hun werkzaamheden vonden stonden verder van de zich aandienende juridische taken af dan in de daaraan voorafgaande periode het geval was. Bovendien hadden de universitaire docenten in toenemende mate geen affiniteit meer met de gemeentelijke praktijk, terwijl in het verleden hoogleraren met een gemeentelijke achtergrond bepaald niet onbekend waren met wat de gemeentelijke praktijk vereiste. Om er maar enkelen te noemen: G.A. van Poelje, J.H.P.M. van der Grinten, L.J. Beel, J. in 't Veld, B. de Goede en M. Troostwijk waren geen onbekenden op het gemeentelijk erf. Zonder overdrijving kan gesteld worden dat er sluipenderwijs een verschraving optrad in de opleiding van

voor hun taak berekende gemeentjuristen. Ten gemeentehuize nam de belangstelling voor het juridisch metier af en werd de zorg voor “effectiviteit en efficiënt” handelen “hoger” geacht dan juridisch gedegen werken. Het grote streven van menig gemeentebestuurder was erop gericht zichtbare resultaten te boeken<sup>43</sup>. De jurist werd ingezet om daartoe een bijdrage te leveren zonder dat evenwel de juridische toets daartoe doorslaggevend mocht zijn. Waren voordien gemeentesecretarissen in hoge mate bewakers en kenners van het gemeenterecht en het bestuursrecht, nu namen zij als “managers” vaak die plaats in. Juristen werden nogal eens geschaard onder de bedrijvigheid van diensten en bedrijven.

In die zelfde tijd nam de invloed van het Europees recht toe, met uiteraard ook gevolgen voor de gemeenten en het gemeentebestuur. Voor juristen ontstond een ongekende hoeveelheid wetgeving en jurisprudentie die van belang was voor het gemeentebestuur en veel studie vergde. Toch was de waardering voor de juridische discipline in de bestuurlijke gremia daardoor niet toegenomen. Juristen dienden zich te voegen naar het beleid, zoals dat mooi heet(te). Van een inkadering van het beleid binnen de juridische grenzen wilde men vaak niet weten. Het recht en het rechtsbewustzijn nam af en daarmee werd ook de betekenis van hen die deze tak dienden te behartigen minder. Voor juristen had dit her en der tot gevolg dat het vakmanschap in de juridische activiteiten begon te tanen en de zorg voor een goed juridisch product minder werd. Dat nam niet weg dat bij veel juristen de zin om het juridisch werk van een verantwoorde kwaliteit te doen zijn eerder toe- dan afnam. Zij stelden zich niet gerust met ondermaatse producten. Het feit dat bestuursrechtspraak ook een gedegen beslag legde op het toetsen van gemeentelijke besluiten hielp hen begrip voor hun werk te kweken. Daarvoor had de ene bestuurder meer “gevoelen” dan de andere, doch het “werkte”. Overigens bleef de zorg voor een aangepaste opleiding zich aandienen, nu in de universitaire scholing daarin over het algemeen niet overal voldoende werd voorzien. Dit neemt overigens niet weg dat het boek “Decentralisatie” waarvan ik samen met Van Geest en Fernhout de uitgave verzorgde op een aantal universiteiten een vaste plaats had weten te verwerven. Dit bij *Ars Aequi* uitgegeven boek kende in acht jaar, tussen 1990 en 1998, vier drukken en bleek in een belangrijke behoefte te voorzien. Daarna hield de vraag abrupt op en bleek een dat gebied bestrijkend studieboek niet meer “nodig” te zijn<sup>44</sup>.



## **IV. Van medio jaren 1990 tot begin 2014**

### ***IV. 1. Het staats- en bestuursrecht op drift***

Soms laat de geschiedenis perioden zien die van een ongekende bedrijvigheid getuigen. Was er jaren aan een nieuw BW gewerkt, dat nu zijn eerste vruchten had afgeworpen, ook bleek de publiekrechtelijke<sup>45</sup> wetgevingsmachine in een ongekende stroomversnelling te geraken. De wetgever liet niet na het ene na het andere product te leveren. Een nieuwe Gemeentewet trad op 1 januari 1994 in werking, evenals een nieuwe Provinciewet. In deze wetten was met veel "kunst" en in strijd met de Grondwet<sup>46</sup> iedere mogelijkheid benut om de decentrale besturen in een ondergeschiktheidspositie te drukken. Nu was dat wetsstreven weliswaar in de artikelen 108 Gemeentewet en 105 Provinciewet gelukt, maar de gevolgen ervan heeft het rijk nooit voor zijn rekening willen nemen. Toch moet gezegd worden dat deze wetsontwikkelingen een helder beeld laten zien van wat BIZA, later BZK, in zijn taak om de positie van de decentrale overheden te behartigen, daadwerkelijk deed. Daarvan werd nog een nieuw bewijs geleverd door de toezichtbepalingen in de Gemeentewet en Provinciewet zodanig op te schroeven dat, wederom in strijd met de Grondwet<sup>47</sup>, het nationaal voogdijchap volledig aan zijn juridische trekken kan komen. Op nationaal niveau blijkt geen enkel begrip te bestaan voor de feitelijk zo belangrijke plaats van het gemeentebestuur jegens de bevolking behalve wanneer kosten afgeschoven worden<sup>48</sup>. Dat door deze gang van zaken de lokale democratie weinig interesse in het kader van raadsverkiezingen van de inwoners ervaart is het gevolg van de wijze waarop de nationale wetgever en het nationaal bestuur de gemeenten gedegradeerd heeft tot betalende instellingen voor opgedragen taken<sup>49</sup>. Ambtenaren ten gemeentehuize worden in dat gegeven tot doorgeefluiken van wat elders beslist is of gedecreteerd wordt. De eigen inbreng en kennis moeten zich beperken tot hetgeen de centrale overheid welgevallig is<sup>50</sup>. Enige notie van wat de positie van de gemeente zou moeten zijn en waaraan zij haar bestaansrecht ontleent, blijkt niet of nauwelijks aanwezig, laat staan dat ernaar gestreefd werd zich daarin te verdiepen en daarnaar te handelen<sup>51</sup>.

Voor gemeenten deed zich naast de veranderingen door de totstandkoming en herhaalde wijzigingen<sup>52</sup> van de nieuwe Gemeentewet ook nog een nieuw fenomeen voor doordat per 1 januari 2002 het duale stelsel geïntroduceerd werd. De gemeenteraad zou versterkt (moeten) worden en een eigen griffier werd nodig om daarvoor de ambtelijke ondersteuning te bieden<sup>53</sup>. Zonder in te gaan op de waarde van die argumentatie en de wijze waarop de wetgever daaraan vorm heeft gegeven kan gezegd worden dat deze opzet

eveneens een belangrijk beslag legde op gemeentelijke activiteiten, nu ook van interne aard. Er werd evenwel één aspect dat in de loop der jaren voor een andere verhouding tussen gemeenteraad en college van b. en w. had gezorgd niet in deze wijziging betrokken. Dat betreft het in omvang en intensiteit toegenomen medebewind. Sinds de jaren zestig was in stijgende mate het medebewind de plaats van de gemeentelijke autonomie gaan innemen. De positie van het college van b. en w. als het met de uitvoering van die wetten met name belaste bestuursorgaan was veel groter daardoor geworden dan die van de gemeenteraad. Dat aspect werd niet in die wijziging van de Gemeentewet betrokken en heeft ook nadien niet geleid tot versterking van de positie van de gemeenteraad. Heel wat bevoegdheden, ook van privaatrechtelijke aard, die voordien aan de gemeenteraad werden toevertrouwd gingen over naar b. en w.<sup>54</sup>.

In de daarop volgende periode werd de positie van de burgemeester ter zake van zijn bevoegdheden ter handhaving van de openbare orde eveneens aanmerkelijk "uitgebreid", soms met "formele" tussenkomst van de gemeenteraad<sup>55</sup>. Dit leidde evenwel niet tot versterking van zijn feitelijke mogelijkheden door beschikbaarheid over politie. Het positief opportunitiebeginsel dat door het O.M. sinds de jaren 1970 was geïntroduceerd, bracht negatieve effecten op het openbare leven die vervolgens ter oplossing op het bordje van de burgemeester werden gelegd. Hij kreeg een soort "stopverffunctie", welke heel wat juridische en feitelijke werkzaamheden vergde<sup>56</sup>. In plaats van hem daartoe te voorzien van politiepersoneel werd op nationaal niveau met grote voortvarendheid verder gewerkt aan wetgeving om de politie van de gemeente los te weken. Dat vond uiteindelijk zijn beslag op 1 januari 2013 door de Politiewet 2012. De koppeling aan de rechterlijke organisatie van het nationale rechtspersoonlijkheid bezittende politiekorps onder het departement van Veiligheid en Justitie zet de gemeenten als grondslag en basis van de politie buiten spel. Tevens werden en worden de gemeenten buiten wettelijke regelingen om indirect ertoe gedwongen om via gemeentelijke toezichthouders de feitelijke uitvoering van de zorg van het ordelijk verloop van het gemeenschapsleven, een wettelijke taak van de politie, met eigen personeel ter hand te nemen<sup>57</sup>.

De positie van de wethouders werd in juridische zin een ambtelijke, hun raadslidmaatschap diende opgegeven te worden<sup>58</sup>. Door middel van toedeling van "portefeuilles" (een in juridisch opzicht niet relevant aspect) nam in zekere zin verzelfstandiging van de positie van de wethouder in de gemeentelijke organisatie meestal toe. De uitvoerige discussies die in het kader van de voorbereiding van de nieuwe Gemeentewet tot de conclusie

hadden geleid dat wethouders geen op zichzelf staande bestuursorgaan binnen de gemeentelijke organisatie dienden te bekleden, beletten niet dat in feite de positie van de wethouder in politieke en feitelijke zin de kenmerken vertoont van die rechtsfiguur, terwijl zelfs de in de Gemeentewet geregelde rechtsfiguur “machtiging” (art. 68) niet gebruikt pleegt te worden. Dit verklaart ook waarom wethouders de laatste tijd veel meer het veld ruimen dan vroeger. In het verleden was ook naar buiten de collegialiteit van het gemeentebestuur duidelijker in beeld. Degene die belast is met een bepaalde taak, als portefeuille geduid, wordt nu nogal eens gezien als de enige verantwoordelijke bestuurder, hoezeer dit rechtens ook niet het geval moge zijn<sup>59</sup>.

Een voor de ontwikkeling van het bestuursrecht ongekende invloed ging uit van de Algemene wet bestuursrecht, die op 1 januari 2004 in werking trad en sindsdien onafgebroken in verdere aanbouw is. Een van de grote nadelen van die wet is dat zij zowel het bestuursprocesrecht als het materiële bestuursrecht in één wet heeft geregeld, waardoor reeds daarom al heel wat jurisprudentie is bevorderd en de zoektocht naar bruikbare oplossingen veel tijd en onnodige belasting oproep en nog steeds oproept. Hoewel het duidelijk is dat bij de eerste pogingen om te komen tot een algemene wet over deze materie gezocht had moeten worden naar een vooraf ontworpen concept volgens hetwelk zo’n veeleisend werk wordt aangepakt, is door het nalaten daarvan een ernstige lacune gebleken.

Een grote verscheidenheid aan onderwerpen heeft in deze wet een plaats gekregen en nog steeds worden naar gelang de wensen nieuwe onderdelen daaraan toegevoegd. Van een logisch en systematisch opgebouwd stramien is geen sprake. De verhouding tussen de civiele rechter en de bestuursrechter is mede daardoor ook niet conform de constitutionele regeling (hoofdstuk 6 van de Grondwet) in acht genomen<sup>60</sup>. De civiele rechter heeft soms een oordeel gegeven als dat nodig was om enige duidelijkheid voor justitiabele en bestuur te scheppen. Ook de relatie tussen het bestuurs- en civiele recht blijkt in deze wet niet in goede handen te zijn, waardoor juristen nogal eens de draad kwijt raken als het bijv. gaat om de vraag wie op gemeentelijk of provinciaal niveau privaatrechtelijke overeenkomsten bevoegd is te sluiten. De verhouding tussen publiek- en privaatrecht speelt in de gemeentelijke praktijk een belangrijke rol. Dat vraagt kennis van zaken. Theoretische benaderingen zonder veel diepgang en steunend op “ideologische” wensen staken de kop op en brachten vaststaande leerstukken ter discussie<sup>61</sup>. Ook hebben het handhavingsregime en de regeling van de sancties, gepaard gaande met een grote hoeveelheid ambtelijke uitvoerende werkzaamheden op gemeentelijk vlak, veel jurisprudentie opgeleverd. Daarenboven kwam er een “gedoogleer” met als gevolg een toenemend aantal publikaties<sup>62</sup>.



Voor gemeentjuristen worden daarnaast verplichte stof nieuwe onderdelen van bijzonder recht, o.a. regeling van de openbaarheid van overheidsdocumenten, privacywetgeving, ict-recht, economisch recht, aanbe-stedingsrecht en heel wat Europees recht met zijn invloed op het milieurecht dat een onstuimige ontwikkeling doormaakt, natuurwetgeving en 'waterrecht'. De grote hoeveelheid wet- en regelgeving brengt voor de overheid in het algemeen en in het bijzonder voor ambtenaren op gemeentelijk vlak een ongekend zware last teweeg. Het is dan ook een belangrijke vraag hoe op een verantwoorde wijze kan worden voldaan aan de eisen die aan juridische medewerkers in de lokale praktijk worden gesteld. Daarbij verdient vermelding dat sommige beoefenaren van het recht op universitair niveau zodanige behoefte blijken te hebben aan het produceren van publicaties dat de kwaliteit wel eens gerekend kan worden tot een juridisch rariteitenkabinet, daar zij geen zinvolle bijdrage leveren aan de kennis van het recht<sup>63</sup>. Dat is met name voor gemeentjuristen een vervelend gegeven als het leerstukken betreft die voor de gemeentelijke rechtspraktijk van belang zijn. Daardoor rijst mede de vraag wie zich toelegt op een opleiding welke zinvol is voor de gemeentjurist. In de gemeentelijke praktijk komen bij herhaling vraagstukken naar voren die de systematiek van de verhouding tussen publiek- en privaatrecht betreffen en de verhouding tussen de civiele rechter en de bestuursrechter. Als een zo wezenlijk onderdeel onduidelijk is en steeds weer vragen oproept in de praktijk van de gemeentjurist, wordt een onevenredig groot beroep gedaan op de zo nodige rechtszekerheid. Rechtszekerheid is voor burger en overheid een groot goed, dat zo veel mogelijk geboden dient te worden, doch soms in hoge mate op de proef wordt gesteld. De vraag of "momenteel" voor de gemeentjurist een op zijn werk afgestemde opleiding wordt verzorgd die van voldoende kwaliteit is, dient zich dan ook aan.

#### ***IV. 2. De gemeente extern en intern: in verval als decentrale overheid***

De positie van de gemeente en haar bestuurders is in de loop van deze periode in het geheel van de staats- en bestuursinrichting een andere geworden. Haar positie wordt door politici op centraal vlak bepaald. Over het algemeen wordt door deze personen en de media tegen de gemeente aangekeken als de instantie die moet uitvoeren wat op landelijk niveau nodig wordt geacht<sup>64</sup>. Ook lokale bestuurders plegen bij gebrek aan kennis van de staatsrechtelijke verhoudingen de decentrale openbare lichamen te ervaren als door de wet en nationale bestuurders te dirigeren instellingen. De in het staats- en bestuursrecht zo wezenlijke eis dat een orgaan uitsluitend bevoegd kan handelen en dat die bevoegdheid haar grondslag in grondwet en wet in formele zin dient te vinden, wordt bewust en wellicht meer onbewust met voeten getreden<sup>65</sup>.

De zo hoog geprezen democratie kan op gemeentelijk en provinciaal vlak slechts tot haar recht komen als die binnen de grenzen van ons staatsrecht functioneert. Als aan die grenzen niet de hand wordt gehouden, is het met de rechtsstaat gedaan. Dan wordt het op zijn best “een soort beleidsstaat”, waar iedereen in overheidsland handelt naargelang hem belieft. Daarbij wordt van “hogere hand” de scepter gezwaaid. Het is een serieuze vraag die gesteld moet worden: wie zorgt ervoor dat de grondslagen van onze rechtsstaat nog in acht genomen worden? Die vraag knelt te meer nu het departement dat zegt zich het belang van het recht in die rechtsstaat in het bijzonder aan te trekken evident dat recht schendt. De gemeente wordt op die manier niet alleen in haar wezen aangetast, maar ook wordt zij zelf meegesleurd in een ontwikkeling die zij niet zou mogen willen. Intern worden onderwerpen besproken en besloten die met de gemeentelijke bevoegdheden en taken niets van doen hebben. Niemand voelt zich beperkt in de ruimte die hij meent te moeten benutten om zijn mening over wat dan ook te uiten. Het recht wordt ondergeschikt gemaakt aan de wens van het “beleid”. Het spel wordt buiten het veld gespeeld en dat gebied is groot. Willekeur is daaraan niet vreemd, ook al wordt dat door de beleidsmakers niet beseft. Er zijn geen grenzen meer waaraan getoetst wordt en het debat spitst zich toe op de integriteit van de bestuurders.

Het echte dispuut zou – als men het over integriteit wil hebben – ten principale en primair in een rechtsstaat moeten gaan over de vraag of de Grondwet en de wet nog naar behoren worden nageleefd. Het staatsrecht heeft veelal als ordeningsprincipe van het binnenlands bestuur zijn normatieve functie verloren. Het besef dat overheidsrecht van een essentieel andere aard is dan het privaatrecht (b)lijkt weg. Met de zo vaak gehoorde rechtvaardiging van politici dat “het zo afgesproken” was en dat daarom zo gehandeld

wordt, degradeert men het staatsrecht tot vrijblijvende afspraak van partijen. Het handelen van bestuurders is tot “handelsverkeer” geworden tussen ambtenaren en politici van rijk, provincie en gemeente, waarbij het “netwerken” meer zorg en inspanning vraagt dan de zorg voor de naleving van de door het staatsrecht geregelde verhoudingen. Dat geldt op velerlei gebied met voorbijgaan van de geldende regels.

Bijzonder de overheidszorg voor het lokale ordelijk verloop van het gemeenschapsleven, momenteel veelal geschaard onder de term “veiligheid”<sup>66</sup> is door nationale maatregelen zodanig aangetast dat de door de politie ingevolge haar wettelijke opdracht (art.3 Polw. 2012) onder gezag van de burgemeester te vervullen “algemene preventietaak” (art.11 Polw. 2012) niet naar behoren wordt verricht. Ook de in de Gemeentewet op dit terrein later ingevoerde bevoegdheden zien met name op repressie en komen aan die opdracht niet toe. De politie is uiteindelijk uitgegroeid tot grotendeels “Kriminalpolizei” als vrucht van twee eeuwen interne overheidsstrijd<sup>67</sup>. De burgemeester staat daar veelal buiten spel als hij algemeen preventiebeleid wil voeren. Officieren van justitie willen burgemeesters “gebruiken” om hun “wensen” te vervullen, waarvan het landelijk drugsbeleid een algemeen bekend gegeven is, terwijl die burgemeesters nogal eens menen hen te moeten volgen. Dit alles getuigt van miskennen van de staatsrechtelijke verhoudingen. Het driehoeksoverleg blijkt voor justitie een middel om burgemeesters in het “lands-repressiegareel” te drukken<sup>68</sup>. Menig burgemeester aanvaardt dit ten onrechte en dient dan de gemeenteraad van de juistheid daarvan te overtuigen, hetgeen veelal gelukt, begrijpelijkerwijze niet gehinderd door kennis van het recht. Ook anderszins wordt buiten wettelijke kaders om getracht de gemeente ertoe aan te zetten en bevoegdheden “over te nemen”<sup>69</sup>. De praktijk van de jurist in de bestuurlijke overheidsdienst, zoals in een gemeente, wordt mede daardoor deels aan een goede beoefening van het recht onttrokken<sup>70</sup>.

Er heeft zich in enkele decennia (ook) een stille revolutie in interbestuurlijke verhoudingen voltrokken die per saldo in wezen neerkomt op een soort “afsprakenrecht”, lang niet altijd binnen wettelijke kaders<sup>71</sup>. Deze “nieuwe staatsrechtelijke” en bestuurlijke gang van zaken is van zo’n grote omvang en importantie dat bezinning op de vraag of Nederland nog een gedecentraliseerde eenheidsstaat is zich heeft aangediend. Indien de wil aanwezig zou zijn bij regering en parlement om die vraag positief te beantwoorden, zal het nodig zijn de Grondwet tot haar recht te doen komen en tegen het niet-naleven daarvan rechtsbescherming te bieden aan de decentrale openbare lichamen wegens schending door de wet. Daarvoor is een met bevoegdheden uitgerust constitutioneel hof onontbeerlijk<sup>72</sup>. Dat kan ook zonder financiële consequenties, mede in relatie tot de positie

van de Raad van State. Dan kan eindelijk ons constitutioneel recht tot gelding komen en kan de lokale democratie de kans krijgen binnen een na te leven staatsrechtelijk kader rechtens te functioneren. De momenteel zo geroemde “decentralisatie van taken” naar gemeenten is vaak niet meer dan uitvoeringsopdracht met “afschuifkosten”<sup>73</sup> en verschilt alleen ter zake van die kosten van een gedeconcentreerde rijksdienst met een “democratisch afdeklaagje” waarvoor de gemeenteraad moet dienen<sup>74</sup>. Wie de programmapunten van politieke partijen voor verkiezingen van de gemeenteraad doorneemt zal tot de conclusie komen dat grote delen daarvan niet meer zijn dan wensen die de gemeenteraad niet in staat is te vervullen, omdat elders bepaald wordt wat mogelijk is. Hoewel niet voor iedereen duidelijk weet toch menig burger dat het weinig ertoe doet of hij ter stembus zal gaan. En als hij voor gemeenteraadsverkiezingen zijn stem uitbrengt, dan blijkt zijn vertrouwen vaak meer uit te gaan naar plaatselijke partijen, als bekend met en begrip voor de lokale noden, dan naar de landelijke. Deze bezien de gemeenten vanuit hun eigen perspectief en dat is niet het gemeentelijke. De onlangs tot stand gekomen Politiewet 2012 is wel een zeer markant voorbeeld van gebrek aan een wettelijk geregelde zorg voor de lokale veiligheid die de politie zou dienen te bieden in het belang van de burger ter plaatse<sup>75</sup>. Bij de behandeling daarvan was er bij de politieke partijen in de Tweede Kamer geen belangstelling voor de gemeente en belangrijker: niet voor de burgers om wie het gaat.

### ***IV. 3. De gemeentjurist en zijn opleiding in het jongste tijdperk***

In de context van de verhoudingen die zich binnen het openbaar bestuur voltrekken en de wijze waarop de gemeenten daarin hun overheidstaken kunnen vervullen en de besturen hun bevoegdheden kunnen uitoefenen dient bezien te worden hoe de juridisch medewerker in dat geheel past. In relatie hiermee rijst de vraag of de opleiding van de gemeentjurist daarop is afgestemd en hoe die gestalte krijgt. Sinds de GA-opleidingen en de bestuursacademies hun activiteiten beëindigd hebben en het aantal studenten aan de juridische faculteiten van de universiteiten met sprongen vermeerderde, rekenden de gemeentebesturen op een zodanig aanbod van juristen dat zijzelf de zorg daarvoor niet meer ter hand zouden behoeven te nemen. Het werk dat in gemeentelijke dienst door juristen verricht moest worden werd veelal van een andere aard en in een ander kader verricht dan in vroegere tijden het geval was. Vaak ging het om een zodanige uitvoering en toepassing van wetten en wettelijke regels als passend werd geacht binnen “het beleid”. De organisatorische opzet werd daarop ook afgestemd. De jurist was niet meer de bewaker bij uitstek van de kwaliteit van besluiten en maatregelen die vanwege de gemeentebesturen werden genomen. Hij werd een deel van de in zekere zin bedrijfsmatig geleide organisatie en op politieke grondslag – dus beleidsmatig – genomen beslissingen. Zijn inzet werd nodig geacht om daarvoor de houdbaarheid in rechte te bieden en om zo nodig voor de rechter dat standpunt te verdedigen. Vanwege de ontwikkelingen in het bestuursrecht gaf dat op zichzelf al de nodige problemen. Zijn positie kreeg binnen de organisatie een “aan het beleid dienstbare rol” en daarop werd de organisatie ook afgestemd. Het recht was, om het wat scherp beeldend te zeggen niet meer “leidend, maar onderworpen geworden”. Bij dit alles blijft buiten beeld in hoeverre er “echt” beleid kan worden gevoerd.

Daar kwam bij dat de van universiteiten afgestudeerde juristen waren opgeleid en vooral onderwezen in vakken en onderwerpen die voor de gemeentelijke praktijk weliswaar van betekenis waren, maar niet getuigden van die typisch voor het werk op het gemeentelijk erf toegespitste aspecten. Praktijk en opleiding sloten slechts (zeer) ten dele op elkaar aan. Het “echte” decentralisatierecht werd nauwelijks meer onderwezen, zeker waar het de verplichte vakken betrof. Waar daarin onderwezen werd geschiedde dat veelal door docenten die zelf niet in de praktijk werkzaam waren geweest en soms nogal “theoretiseerden”. Hoewel dat gebrek aan kennis van het decentralisatierecht zich ook laat waarnemen in de juridische praktijk in het algemeen, zowel op het civielrechtelijke als strafrechtelijke terrein, is dat voor gemeentjuristen extra belemmerend.

Ook de gemeentebestuurders waren niet meer in meerderheid uit het echte decentralisatiehout gesneden, waardoor begrip voor en toezicht op de kwaliteit van de rechtstoepassing geen of onvoldoende aandacht kreeg. Een “portefeuille juridische zaken” was onbekend, terwijl die van financiën en van specifieke onderwerpen, zoals ruimtelijke ordening in het bijzonder, hoog gewaardeerde en fel begeerde portefeuilles werden. Het zakelijke element moest de overhand krijgen en de juridische kwetsbaarheden daarin moest de jurist opvangen. In toenemende mate werden er nogal eens procedures voor de bestuursrechter gevoerd waarbij door juristen het “beleid” verdedigd moest worden, terwijl de motivering te wensen overliet. Verzekeringen tegen onrechtmatige overheidsdaden werden aan grenzen gebonden en gemeentelijke huisadvocaten werden her en der aangetrokken, later werden in enkele gemeenten ook advocaten-ambtenaren aangesteld.

Daarnaast diende zich nog een ander fenomeen aan. Het juridisch meer eenvoudige handwerk behoefde niet verricht te worden door universitair opgeleide juristen, maar kon toevertrouwd worden aan degenen die HBO-rechten hadden gevolgd. Sinds het begin van deze eeuw wordt die opleiding aan diverse HBO-scholen gegeven, waarvan Avans Fontys (’s-Hertogenbosch) en HvA (Amsterdam) als eerste bekend staan. Momenteel betreft het een tiental HBO’s met een rechtenopleiding en een toestroom van een groot aantal studenten, waarvan een niet gering aantal werk pleegt te vinden bij gemeenten. De beheersing van met name juridische vaardigheden, zoals het zoeken in databanken, het beheren van juridische informatie, het aanmaken van webdossiers en het afdoen van juridisch eenvoudige zaken pleegt aan hen te worden toevertrouwd. In de beleidsvoerende activiteiten komt hun over het algemeen geen taak toe. Bovendien geeft sinds vijftig jaar de Bestuursacademie Nederland, een onderdeel van de Schouten & Nelissen Groep, cursussen voor medewerkers bij de lokale overheid op o.a. MBO-niveau.

Het zal niet verbazen dat tegen deze achtergrond het verlangen ontstond om een meer op de gemeentelijke “rechtseisen” afgestemde opleiding het licht te doen zien. Het werd wenselijk geacht daarvoor contact te leggen met een of meer juridische faculteiten. Op initiatief van enkele leidinggevende juristen bij een aantal gemeenten<sup>76</sup> is tien jaar geleden opgericht de opleiding voor gemeentjuristen<sup>77</sup>, waarvoor CPO, verbonden met de juridische faculteit van de Radboud Universiteit te Nijmegen, de organisatie en bedrijfsmatige zorg ter hand heeft genomen. Deze opleiding is gericht op kennis van het decentralisatierecht en in het bijzonder op bewaking van de staatsrechtelijke beginselen binnen het geheel van de gemeentelijke zorg en de juridische dienstverlening. Het gaat erom dat voldaan wordt aan die voor de juridische kwaliteit noodzakelijke eisen, welke voor het voeren van gemeentelijk beleid

in acht genomen dienen te worden. Dit betreft zowel de zorg voor de interne verhoudingen en bevoegdheden als de wijze waarop jegens justitiabelen op een rechtmatige wijze gehandeld dient te worden. Deze opleiding omvat een postacademisch jaarprogramma en wordt afgesloten met een examen in zowel schriftelijke als mondelinge vorm. Jaarlijks plegen gemiddeld zo'n 30 tal juridisch geschoolde ambtenaren de opleiding te volgen, die daarvoor uitgekozen worden door de gemeentebesturen en waarvan de kosten door diezelfde gemeenten worden gedragen.

## **V. Wat zal de toekomst brengen voor de gemeentjurist?**

### ***V.1. Wat mag van de gemeente worden vereist in de nieuwe tijd?***

Ofschoon duidelijk is dat de plaats van de jurist in gemeentelijke dienst er een is die binnen de gemeentelijke organisatie qua functie past, terwijl de positie van de gemeente in het geheel van onze staatsinrichting niet door de gemeente zelf wordt bepaald, kan men de vraag stellen of, los van die aspecten, eisen kunnen worden geformuleerd waaraan de gemeente in deze tijd dient te voldoen. Zo ja, dan zal de positie en het handelen van het gemeentebestuur dienen te beantwoorden aan de nieuwe situatie. Als complement daarvan kan nagegaan worden of die ontwikkeling voor leidinggevende juristen in de gemeentelijke organisatie verandering teweeg brengt. Als die mogelijkheid tot het nader bepalen van die positie bestaat, kan als vervolg daarop nagegaan worden waaraan een daartoe afgestemde opleiding dient te voldoen. Aldus abstraheer ik in zekere zin deze functionaris van andere ontwikkelingen die ongetwijfeld de gemeenten ook te wachten zullen staan, hetzij naar grootte en omvang, hetzij naar taken. Het gaat mij in het bijzonder erom een beeld te geven van een toekomstige ontwikkeling die afgestemd is op de gemeente als democratisch instituut.

De vraag kan dan ook gesteld worden of het verantwoord kan worden geacht om op deze wijze een beeld te schetsen van "de gemeentjurist". Die vraag kan ik positief beantwoorden vanuit de stellingname dat de zorg voor de rechtskwaliteit in de verhouding tussen gemeente en justitiabele van algemene aard is en uitgaat boven louter de afdoening van op gemeentelijk vlak te nemen uitvoerende beslissingen, besluiten en daaraan verwante maatregelen. Wel dient ook die zorg ingebed te zijn in het geheel van het gemeentelijk functioneren, maar in mijn optiek is er nog een andere zorg, die de techniek van het juridisch vakwerk ontstijgt en zich richt naar de positie die de gemeente met name in deze tijd zal dienen in te nemen. Die positie betreft de reële democratische vertegenwoordiging van de lokale bevolking. Dit vergt zorg voor haar inwoners door hun reële belangen waaraan de gemeente haar bestaan ontleent jegens de centrale overheid te behartigen en om niet louter een doorgeefluik te zijn van wat "hogere hand" wenselijk vindt. De plaats van de gemeente moge in ons staatsrecht niet slechts een uitvoerende rijksoverheidsdienst zijn die met de uitvoering van centrale opdrachten volstaat. Het gemeentebestuur is meer dan dat. Dit wordt terecht gezien als de democratische vertegenwoordiging van de lokale bevolking. Waar vroeger de gemeente de broedplaats was voor het bestuursrecht, is zij nu de enige bakermat geworden van en voor het functioneren van de lokale democratie.



Reeds uit de duidelijke keuze van de bevolking bij lokale verkiezingen voor plaatselijke partijen blijkt in zekere zin de wens om plaatselijke democratie inhoud te geven. Het leven begint niet alleen van bovenaf, maar ook en met name van onderop. De landelijke politiek wil vanuit haar opvatting bepalen wat plaatselijk moet gebeuren, doch het antwoord op de vraag wat plaatselijk het woon- en leefklimaat en de daarvoor te treffen voorzieningen vereisen is die politiek per definitie niet in staat te geven. De lokale democratie kan alleen tot haar recht komen als daaraan bewust en met kennis van zaken doelbewust door de gemeentebesturen gewerkt wordt. De “habitat” van “leven, wonen en voorzieningen” is voor het overgrote deel van de burgers de gemeente. De landelijke overheid heeft een geheel andere “habitat” en dient zich daarom te bekommeren. Of men dat voldoende doet kan de kiezer beoordelen bij parlementsverkiezingen. De lokale opdracht dient zorg en inhoud te krijgen op gemeentelijk niveau door het lokale bestuur door middel van het nemen van die besluiten die voor het gemeentelijke leef- en woonklimaat en relevante voorzieningen nodig worden geacht. Daarvoor zullen zowel maatregelen in organisatorisch opzicht als door middel van het verwerven van daartoe voldoende geëquipeerde ambtenaren vereist zijn naast de financiële middelen die het rijk heeft te verschaffen. Het zullen met name juristen moeten zijn die daarvoor de vereiste ondersteuning kunnen bieden. Zij kunnen erop aangesproken worden zorg te dragen voor en kennis te hebben van de plaats die in ons staatsrecht de gemeente bekleedt via daarop toegesneden juridische adviezen. Om dat te bereiken zal de VNG meer dan nu het geval is zich dienen in te stellen op het actief en inventief ontwikkelen van voorstellen die op nationaal niveau leiden tot de mogelijkheden om als gemeentebestuur zijn opdracht voor de burgers te kunnen uitvoeren. Dat vraagt denken “van onderop”.

## ***V.2. De plaatselijke democratie door het recht beschermd***

Naar mijn oordeel is het gewenst op een andere wijze naar de positie van de gemeentebestuurder te kijken, omdat in de loop van de jaren na de Tweede Wereldoorlog stilaan een tegenstelling is gegroeid tussen de wijze waarop voordien de gemeente kernpunt en broedkamer was voor de ontwikkeling van het overheidsrecht in de praktijk jegens burgers. Daarvan is niets meer over en de nu (zeer) geringe betekenis die zij in dit opzicht nu heeft schiet aanmerkelijk tekort in de zorg voor de naleving van het recht. Kwamen belangrijke juridische vraagstukken voort uit de gemeentelijke raadkamer en was het een gegeven dat het bestuursrecht zijn bakermat vond in de gemeentelijke praktijk, waardoor de justitiabele ter plaatse kon delen in die activiteit<sup>78</sup>, heden ten dage is daarvan geen sprake. Uitvoering van wat elders vastgesteld is en bedacht wordt is nu de gemeentelijke activiteit geworden, waarbij de eigen zoektocht naar recht en toepassing van onontgonnen rechtsterreinen niet meer nodig is. In plaats daarvan wordt van de jurist verwacht valkuilen op te sporen en “verdedigingslijnen” op te bouwen voor het “beleid”. Zijn positie heeft daardoor marginale trekken gekregen, zij het in de ene gemeente meer dan in een andere. Is dat voldoende en kan daarmee voortgegaan en volstaan worden? Wat het voortgaan betreft, lijkt mij een positief antwoord nodig, al was het maar omdat het gemeentelijk apparaat niet zonder kan. De vraag of daarmee volstaan kan worden, beantwoord ik niet zonder meer positief. Er is meer nodig.

Als uitgangspunt voor een verantwoorde ontwikkeling in de relatie tussen gemeente en burger is een genuanceerde(r) benadering wenselijk. De zorg voor de bewaking van het rechtsgehalte in die relatie is vanwege de gecompliceerde wereld waarin onze moderne staat is komen te verkeren een andere dan vroeger het geval was. Nu de centrale overheid in toenemende mate op afstand van de burger is komen te staan door internationale en globale ontwikkelingen, is een op “de plaatselijke burger” toegesneden overheidszorg de nationale overheid ontgroeid<sup>79</sup>. De opvatting als zou de wet daarvoor voldoende garantie bieden, getuigt van een overdreven waardering voor de werking daarvan. Van belang is hoe in de praktijk die regeling ervaren wordt en beantwoordt aan de reële noden van de justitiabelen. Daaruit zal blijken of de overheid niet méér met zichzelf bezig is geweest dan met het te behartigen belang. Het is tot mijn spijt ook hier weer nodig de Politiewet 1993 en 2012 als voorbeelden aan te halen, waarbij het rijk zichzelf “als zorgenkind” gedroeg en het belang van de burger ter plaatse miskend is. De gemeentebesturen en de VNG hebben dat, wellicht door gebrek aan gedegen juridische ondersteuning, onvoldoende aan de kaak gesteld met als gevolg dat achteraf geklaagd wordt. Dit voorbeeld laat zien dat er ook op gemeentelijk vlak een andere juridische ondersteuning nodig is dan louter een uitvoerende taakbehartiging vergt.

Omdat de gemeente als de overheidsinstantie, naar algemeen gezegd wordt, het dichtst bij de burger staat zal zij ook in staat moeten zijn tot op zekere hoogte de gerechtvaardigde belangen van haar burgers te behartigen. Om die positie in rechte tot uitdrukking te brengen zal, als het gaat om de gemeente rakende nationale regelingen en maatregelen, de gemeentelijke inbreng op goede gronden en op grond van degelijke argumenten bij de nationale instanties dienen te geschieden en zo nodig met consequenties te worden gepresenteerd<sup>80</sup>. Dat daarvoor goede juridische ondersteuning niet kan ontbreken behoeft geen betoog. Gemeentebesturen mogen zich in de toekomst niet tevreden stellen met de positie van een voor het rijk bestemde uitvoeringsinstantie, ondersteund door plaatselijke belastingcenten<sup>81</sup>. Het past niet om de burgers op te roepen hun democratische rechten bij verkiezingen waar te maken en daarna te volstaan uitvoerende activiteiten “voor het rijk” te verrichten. Dan kan men niet menen voor het belang van de inwoners op te komen. Het vertrouwen van de burger in de overheid is nodig voor het functioneren van de democratie en gaat over in wantrouwen als verkiezingen op lokaal niveau verworden tot een rituele dans en zonder eigen betekenis. Het is de zorg van het gemeentebestuur om daadwerkelijk inhoud te geven aan wat de positie van de gemeente is en vereist.

Dat vraagt initiatieven die op gemeentelijk niveau dienen te worden genomen. Naar mijn oordeel is de laatste decennia door de VNG namens de gemeenten te veel volstaan met reageren op en te weinig gedaan om met eigen voorstellen het belang van de plaatselijke bevolking te behartigen. Hoe goed samenwerking ook is, het moet niet louter betekenen dat het initiatief aan slechts één partij toekomt. Dat het rijk met name centralisatie “behartigt” verwondert niet en is de laatste decennia wel gebleken. Het woord “decentralisatie” wordt vaak niet gebruikt om de staatsrechtelijke betekenis die daaraan primair toekomt tot haar recht te doen komen<sup>82</sup>, maar om de gemeente met een taak te belasten als uitbestede aangelegenheid met voorschriften en onder toezicht. Het gemeentebestuur komt – als het ten minste zijn positie verstaat – voor vragen te staan die van belang zijn voor de wijze waarop centrale besluiten, al dan niet in wet, beantwoorden aan plaatselijke noden en wensen. Heeft de burger om die rijksmaatregelen “gevraagd” of komen zij tegemoet aan zijn reële verlangens? Is wel afgewogen in dat besluit tot “decentralisatie” of dit een terechte op de lokale burger afgestemde voorziening of maatregel was? Waaruit blijkt die afweging of is die niet van belang? Ook in dit opzicht past het de gemeentebesturen meer de stem van de inwoners te laten horen dan tot nu het geval blijkt te zijn.

Er zijn goede redenen om de lokale democratie serieuzer te nemen dan door volgzzaam aan de nationale band te lopen. Het gemeentebestuur dient te beseffen dat de zorg voor het plaatselijk "leefklimaat" zijn zorg is en dient die ter harte te nemen als instantie die zelf in staat is te bepalen wat daartoe strekt. De toekenning van bevoegdheden en de toedeling van taken door het rijk met daarbij de vermaning dat de gemeenten niet opgewassen zijn tegen de vervulling daarvan en dus moeten samenwerken of samengaan zet de wereld op zijn kop omdat niet de gemeente als uitgangspunt dient, maar de centrale overheidswens om zich van taken te ontdoen. Als het rijk of een regering meent een gemeente te kunnen behandelen als gedeconcentreerde dienst, dan is het op staatsrechtelijke gronden zaak dat de gemeenten zich daartegen verzetten. Kennis van het staatsrecht en de naleving ervan vraagt waardering voor de lokale democratie, zoals zij gestalte heeft gekregen. Dat vereist een principiële andere instelling en benadering dan uit een opstelling die nogal eens blijkt bij bewindsliden en parlementariërs. De gemeentebesturen zelf zijn in elk geval de aangewezen personen die daarvoor en daardoor voor de inwoners dienen op te komen.

### ***V.3. De gemeentjurist, zijn plaats en zijn opleiding in democratische dienst***

Uitgaande van de hierboven geschetste positie van de gemeente als in ons staatsrecht passend instituut, zal de gemeentjurist mede daarop geënt dienen te worden naast de juridische medewerkers die uitvoerende taken verrichten. Het betreft geen metamorfose, maar wel een aanvulling op hetgeen tot op heden over het algemeen de positie van de jurist is. Op twee lijnen acht ik die nieuwe plaats te kunnen baseren. Aan de burgemeester draagt de wet op: een goede behartiging van de gemeentelijke aangelegenheden en ook om toe te zien op de kwaliteit van procedures op het vlak van burgerparticipatie (resp. art. 170, lid 3 en 170, lid1 aanhef en sub c Gemeentewet). De eerstgenoemde eis ziet op een interne taak (zo ook in het eerste lid onder a) en de tweede op een taak jegens de inwoners<sup>83</sup>. Het ligt in de rede dat de burgemeester voor die werkzaamheden ambtelijke ondersteuning behoeft.

Er valt daarnaast te wijzen op een over het algemeen ondergewaardeerd aspect van algemene aard. Dit betreft het gegeven dat sinds de portefeuillevreiding in gemeenten haar ingang heeft gevonden er geen juridische portefeuille als afzonderlijke taakstelling is ingevoerd. Dit was vroeger niet nodig, maar is sinds afstemming en coördinatie van het uiteenlopende juridisch werk vereist. Het ligt in de rede daarmee een portefeuilhouder te belasten. De burgemeester blijkt daarvoor de meest aangewezen, het betreft namelijk een zo algemene aangelegenheid dat zij binnen de totaliteit van de gemeente niet een afgerond object omvat dat op zichzelf staat. De generale betekenis van het juridisch werk en de aan de burgemeester in de wet opgedragen taken pleiten ervoor deze ambtsdrager in het bijzonder de zorg toe te vertrouwen voor de juridische kwaliteit van het interne werk en voor de relatie met de bevolking door juridische bewaking van de lokale democratie. Voorts mag van een generaal daartoe aangestelde jurist verwacht worden niet te volstaan met uitvoering, maar dat hij komt met initiatieven die de behartiging van de plaatselijke belangen in algemene zin juridisch funderen.

Korthedshalve volsta ik wat *het interne aspect* betreft met erop te wijzen dat de juridische bewaking van aanwending van de door de wet vastgelegde bevoegdheid van de gemeentelijke bestuursorganen extra aandacht vraagt. In dit opzicht wordt zowel op raadsniveau als op dat van het college van b. en w. nogal eens over de bevoegdheidsgrenzen heen gegaan. Ook de wijze waarop mandatering van bevoegdheden aan ambtenaren geschiedt laat her en der te wensen over. De term “goedkeuring” heeft ook voor problemen

gezorgd<sup>84</sup>. Voor de juridische bewaking van die aspecten is een daartoe bekwame jurist onmisbaar. In de universitaire opleiding is het gemeenterecht zodanig geëlimineerd dat de vereiste kennis niet zonder meer aanwezig kan worden geacht. Een tekort in dit opzicht is ernstig en kan zware gevolgen teweegbrengen, ook financiële, zowel bij rechtshandelingen van publiekrechtelijke als van privaatrechtelijke aard. Veelal wordt dit onvoldoende onderkend. Een generale toets op dat onderdeel kan niet worden gemist. Een staffunctionaris op een centraal punt kan hier goede diensten bewijzen. Dat betreft ook de vraag naar de bevoegdheid van “anderen”.

Wat betreft de *externe kant* kan men twee aspecten onderscheiden: maatregelen die van de rijksoverheid of provinciale overheid de gemeentelijke activiteit “belasten” en de relatie tot de plaatselijke burgerij. Dit laatste ziet vooral op de democratische legitimatie van hetgeen de gemeentebesturen doen en het eerste op de wijze waarop het gemeentebestuur zorgt voor de uitvoering van maatregelen van hogerhand. Hierbij rijst de vraag in welke gevallen de inwoners dan wel hun vertegenwoordiging zullen worden geraadpleegd over ingrijpende maatregelen die hun rechtspositie en feitelijke positie direct aangaan. Bij herindelingsvoorstellen pleegt nogal eens de bevolking om een oordeel te worden gevraagd. Het betreft dan een materie, waarbij een zakelijke afweging nauwelijks of niet mogelijk is. Veel indringender zijn maatregelen waarbij de gemeentelijke zorg voor de burger afneemt of voorzieningen worden afgeschaft dan wel verminderd, nogal vaak als gevolg van op een ander niveau genomen beslissingen. Is het zinvol de bevolking dan te raadplegen hoe die maatregelen ter plaatse ervaren worden dan wel de gemeenteraad of anderszins de een of ander daarbij te betrekken? Kan het belang van het woon- en leefklimaat in een (wijk van de) gemeente of een groot deel van de inwoners zodanig in geding zijn, bijvoorbeeld vanwege onduidelijkheid in de raad dat raadpleging van de bevolking of een representatieve groep wenselijk is? Dienen daarvoor regels te worden opgesteld en criteria vastgesteld? Bij grote verschillen in de gemeenteraad zou dat van pas kunnen komen omwille van de gevolgen voor de betrokkenen.

Nu het besturen van de gemeente voor een groot deel het gevolg dan wel het resultaat is van door andere overheden genomen maatregelen en de burgerij daarvan de gevolgen ondervindt, is naar mijn oordeel een inschakeling van de gemeenteraad nodig. Hij is de eerst aangewezen om te kunnen vaststellen welke effecten daardoor in de gemeente zullen optreden en de vraag te beantwoorden of het woon-/leefklimaat van (een deel) van de bevolking ernstig aangetast wordt.

Zo ben ik van oordeel dat de afgenomen zorg voor inzet van politieambtenaren ter algemene preventie in een gemeente niet als onomkeerbaar gegeven jegens de inwoners van de daardoor getroffen gemeenten mag passeren. De burgemeester is bevoegd en, zo meen ik, verplicht de onder zijn gezag staande politie instructies te geven voor uitvoering van hun door de wet opgedragen taak<sup>85</sup>. Daarvoor is hij verantwoording verschuldigd aan de gemeenteraad. De stelling dat het personeel van de politie onvoldoende “bemenst” is, dient – indien al juist – niet eenzijdig ten laste te worden gebracht van de op de politie rustende algemene plicht tot preventie. Die taak en plicht is niet ondergeschikt aan de repressieve taakvervulling. Het is aan de gemeenteraad als vertegenwoordiging van de lokale bevolking om dit onderdeel van de autonome bestuursbevoegdheid van de burgemeester met actieve inzet en met besluiten ter ondersteuning van die taak te behartigen. Het gaat om het sociale leef- en woonklimaat dat onbestreden een belangrijk element is van het openbare leven van de inwoners. Een in het decentralisatierecht ingevoerde jurist kan daarvoor de noodzakelijke bijdrage leveren. Tot nu toe neem ik op dit terrein een ernstig hiaat waar.

Een ander voorbeeld van recente aard betreft de wijze waarop in een gemeente de “zorg” voor de “zorgbehoevenden” zal worden behartigd. Weliswaar is en wordt daarover geruime tijd door de VNG namens de gemeenten onderhandeld, dat neemt niet weg dat de gevolgen daarvan per gemeente nogal kunnen verschillen, afhankelijk van de samenstelling van de bevolking en de plaatselijke behoeften. Vraag is of en zo ja, in hoeverre daarop het gemeentebestuur kan reageren door die maatregelen te nemen die daarvoor het meest passend zijn. Wat voor mogelijkheden biedt de wet zelf en wat resteert nog in autonomie ter aanvulling daarop. Is de gemeenteraad bevoegd door middel van subsidiëring een plaatselijk verzorgingstehuis in stand te houden indien dat naar zijn oordeel de beste “verzorgingsoplossing” ter plaatse is? Zo zijn er meer voorbeelden op dit terrein te geven.

Duidelijk moge zijn dat ter beantwoording van die vragen en voor het vinden van oplossingen goed beslagen decentralisatiejuristen onmisbaar zijn. In wezen gaat het steeds om de vraag wie de gemeente bestuurt: de centrale overheid of de lokale en hoe is de verhouding daartussen. Teveel wordt naar mijn waarneming eraan voorbij gegaan dat het gemeentebestuur als overheidsinstantie ten behoeve van zijn inwoners zich niet tevreden mag stellen met een uitvoerende instantie te zijn van wat elders beslist wordt of is.

Waar in de aanvang van de verzorgingsstaat de gemeente aan de basis stond, is door een onjuiste interpretatie van het gelijkheidsbeginsel een situatie ontstaan waardoor ongelijke gevallen en situaties behandeld zijn alsof zij gelijk waren, hetgeen in strijd is met het juridisch gelijkheidsbeginsel. Zowel in medebewind als ter aanvulling op medebewind verdient het bestuur van iedere gemeente de mogelijkheid een afweging te maken om op de daar passende wijze overheidsvoorzieningen te kunnen treffen. Wie meent dat zo'n afweging uitsluitend op centraal niveau kan worden gemaakt, houdt een land voor een gemeente. In landen als Andorra en Monaco mag dat zo zijn, Nederland verdient landelijke "beslissers" en daarnaast plaatselijke en dat zijn niet dezelfde. Ook hier geldt: "ieder het zijne".





## Ter afsluiting

Omdat de ontwikkeling in het geheel van het openbaar bestuur in ons land ertoe geleid heeft dat Nederland zijn decentrale geest en instelling in toenemende mate heeft verloren is ook het belang van de gemeente als belangrijke decentrale overheid geminimaliseerd. Met het verlies in waardering is ook het recht dat daarop betrekking heeft minder relevant geacht. Daar kwam bij dat veel andere rechtsgebieden explosief gegroeid zijn en in omvang toegenomen, zodat daardoor evenzeer een afname plaats vond van de plaats van het decentralisatierecht in de reguliere opleiding. Het gevolg hiervan is geweest dat kennis van het decentralisatierecht en creativiteit in de ontwikkeling daarvan is uitgebleven. Het door enige gemeenten genomen initiatief om aan dat tekort een einde te maken zal nadere uitbreiding en versterking behoeven omdat de aanpak waarin gemeenten als louter uitvoerende diensten van de centrale overheid dienen door de lokale bevolking niet meer wordt geaccepteerd. De lokale partijen komen op voor de belangen van de inwoners.

Dat vraagt om een adequaat antwoord door juridische oplossingen in het decentrale vlak<sup>86</sup>. “Topjuristen” met kennis van dat vak en inventiviteit zijn onontbeerlijk. Evenals vroeger ligt het initiatief en dient het te liggen bij de gemeentebesturen zelf<sup>88</sup>. Wil vertrouwen van de justitiabelen gewonnen worden, dan zal het gemeentebestuur zich niet beperken tot louter “uitvoering”. Daarvoor is geen lokale democratie nodig. Het is aan daartoe gespecialiseerde juristen om voor een goede behartiging van de lokale democratie bouwstenen te leveren. Een gekwalificeerde juridische opleiding die daarop is toegespitst zal onontbeerlijk zijn. Die opleiding kan naar mijn oordeel niet zonder een gedegen relatie met de praktijk. Dat het samengaan van theorie en praktijk goede juristen voor de ontwikkeling van het gemeenterecht en het bestuursrecht in het algemeen kan opleveren is uit de beschreven gang van zaken gebleken.

De Stichting Beroepsopleiding Gemeentjuristen zou wellicht in nauwe samenwerking met de leerstoelhouder van de Thorbecke-leerstoel te Leiden ertoe kunnen bijdragen dat meer dan tot nu toe in programma’s wordt voorzien die aan de zojuist geschetste eisen tegemoetkomen. De relatie tussen de VNG en de leerstoel kan mogelijkheden bieden om de nieuwe ontwikkeling waarvoor de gemeenten gesteld worden, was het alleen maar omdat dit voortkomt uit de plaatselijke bevolking, met voortvarendheid aan te pakken. Een studie die zich richt op de kennis van de positie van de gemeente in onze staatsinrichting en op de wijze die voor de verdere ontwikkeling van die positie in deze en komende tijd van belang is, kan goede diensten bewijzen aan de lokale democratie. Zoals vroeger de jurist

aan de basis stond van ons bestuursrecht, zo kan hij nu mee zorgen voor behartiging van de aan de gemeente toekomende staatsrechtelijke positie door de lokale democratie tot haar recht te laten komen. Een erkend examen ter afsluiting van de daartoe strekkende opleiding zal waardevol zijn en ook kunnen bijdragen aan het aanzien van degenen die daaraan weten te voldoen<sup>88</sup>.

Malden, 31 maart 2014.

## Noten

- 1 Daarbij ben ik zo vrij enkele malen als voorbeeld de ontwikkeling van de politieorganisatie aan te halen, en wel om twee redenen: ten eerste omdat de feitelijke uitvoering van de structurele zorg van de voor de gemeentelijke inwoners zo relevante “veiligheid” ingevolge de wet onder het gezag de burgemeester aan de politie is opgedragen en ten tweede omdat ik gedurende decennia vastgesteld heb dat de uitvoering van deze zorg stelselmatig aan de feitelijke mogelijkheden van de burgemeester is onttrokken door nationale maatregelen.
- 2 N. Samsom N.V. Alphen aan den Rijn 1961, met als ondertitel: “Een mensenleven in openbare dienst”.
- 3 Zie pag. 14 van a.w.. Deze akte betrof het theoretisch en praktisch onderricht in de “vrije en ordeoefeningen”.
- 4 Pag. 24.
- 5 Daterend van 1883.
- 6 Weliswaar hadden de voor deze examens behaalde diploma’s geen “effectus civilis”, zij werden evenwel in de gemeentelijke en provinciale praktijk als bewijs van bekwaamheid hogelijk gewaardeerd.
- 7 Dit diploma was wettelijk geregeld en gaf de bevoegdheid tot het geven van onderwijs aan daarvoor in de wet geregelde in aanmerking komende onderwijsinstellingen. In 1987 werden deze op zichzelf staande opleidingen opgeheven en ondergebracht in het HBO.
- 8 In 1880 werd opgericht de Nederlandse Vereniging van Gemeenteambtenaren, die in 1887 werd omgedoopt tot Nederlandse Vereniging voor Gemeentebelangen. In 1884 werd door deze organisatie een examen ingesteld ter verkrijging van een akte van bekwaamheid in de gemeenteadministratie. Volgens een krantenbericht zou de latere hoogleraar en minister J. in ‘t Veld een diploma “aspirant-gemeentesecretaris” hebben behaald, doch over het bestaan van een dergelijk diploma heb ik geen gegevens kunnen vinden. Zie: Rapport van een commissie uit de Nederlandse Bond van gemeenteambtenaren over, kort gezegd, de functie van gemeentesecretaris, uitgegeven door de NBvGA, 29 augustus 1949, besproken in de Gst. van 29 juli 1950.
- 9 N.Samson N.V., Alphen aan de Rijn, 1933.
- 10 Pag. 222-261.
- 11 A.w., p. 226.
- 12 A.w., pag. 240.
- 13 Ter zake van de rechtspositie van gemeenteambtenaren in die periode vermeld ik de in 1913 tot stand gekomen Pensioenwet voor de gemeenteambtenaren, de Pensioenwet 1922 en de Ambtenarenwet 1929. Een wettelijke regeling van de arbeidsovereenkomst werd in het BW opgenomen in 1907 en in 1927 een nadere regeling van de collectieve arbeidsovereenkomst.

- 14 Gedenkboek, p. 259/260.
- 15 Zie D. Hillenius, Verhalen, uitgave bij gelegenheid van het honderd vijftigjarig bestaan van dit tijdschrift, Samsom 2000.
- 16 Het zou te ver voren om die periode te behandelen vanwege het afwijkend karakter. Voor een oriëntatie op de positie van burgemeesters in die periode kan verwezen worden naar J.J.G. Boot, Burgemeester in bezettingstijd, derde druk, z.j., uitgeverij semper agendo, n.v./Apeldoorn. Zie ook J.P.D. van Banning, Plaatselijk bestuur in oorlogstijd, Gst. 1980, 6606,1. Met deze vermeldingen volsta ik korthedshalve.
- 17 In Vlaanderen werd de Nederlandse burgemeester betiteld als burgemeesterambtenaar. Hij werd ook in ons land minder als politieke ambtsdrager beschouwd. Eerst bij wet van 13 november 1969, Stb. S 535 regelde de wetgever met ingang van 1 december 1969 zijn inlichtingen- en verantwoordingsplicht jegens de gemeenteraad voor zijn openbare-orde zorg (art. 129). Het aantal juristen nam in die periode onder burgemeesters gestaag toe. In 1988 hadden van de 675 burgemeesters circa 150 een juridische opleiding genoten, C.P.M. Bevers, "Jurist bij de overheid" in Juristenwerk, Kluwer, Deventer 1988, p. 70.
- 18 Pag. 95.
- 19 In 1928 werd opgericht een Vereniging van opleiders in de gemeenteadministratie, die nadien werd gedoopt tot Vereniging van Directeuren en Docenten voor het Openbaar Bestuur.
- 20 Pag. 25/26.
- 21 Pag. 33/34. Naast het verzorgen van opleidingen bevorderde dit instituut, onder leiding van S.O. van Poelje, internationale contacten ten behoeve van het openbaar bestuur en deed het onderzoek naar bestuurskundige processen in het openbaar bestuur.
- 22 Gepromoveerd te Leiden. Uitgegeven bij Van Gorcum & Comp. N.V. – G.A. Hak & Dr H.J. Prakke te Assen. Vindplaats van het citaat op pag. 185.
- 23 Verwezen zij naar Leo Klinkers en Dirk Scheele, Het Rijksopleidingsinstituut, Klinkers & Hovens Public Policy Consultants, Den Haag, 5 juni 2007.
- 24 Onlangs nam ik kennis van een volgende bepaling in de keur van het waterschap Roer en Overmaas: dat "het waterschap zichzelf geen vergunning hoeft te verlenen voor activiteiten die het verricht ter uitvoering van de aan het waterschap opgedragen wettelijke taak" (art. 4.8). Dat deze bepaling evident in strijd is met het in ons land vigerende publiekrechtelijke rechtssysteem zal voor een jurist duidelijk (moeten) zijn.
- 25 Afdeling rechtspraak R.v.S. 14 december oktober 1976, AROB Geselecteerd, Samsom H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn 1986, p. 94 - 97.
- 26 Zie E.L. Berg en D. Hillenius "De VNG in de jaren zeventig", uitgeverij VNG 1979, p. 185 – 189.

- 27 Op 4 januari 1977 werd een wetsontwerp voor een Wet reorganisatie binnenlands bestuur inzake de vorming van nieuwe provincies bij de Tweede Kamer ingediend. In 1979 liet de toenmalige minister van BIZA aan de Tweede Kamer weten de negatieve lijst voor bepaalde door gemeentebesturen uit te voeren taken te handhaven.
- 28 Zie het artikel van F.H. van den Burg, "Het wetsontwerp op de gewesten: een mislukte evenwichtsoefening", NJB 1971, p. 677 – 683.
- 29 Sinds die tijd is dat ministerie onverdroten voortgegaan met steeds weer nieuwe voorstellen te ontwikkelen inzake de reorganisatie van het openbaar bestuur, terwijl herindeling van gemeenten een vast proces laat zien op steeds weer wijzigende argumenten. Dat dit voor gemeentebesturen en burgers veelal tot onrust en onzekerheid heeft geleid is bekend. In het begin van zijn aantreden als minister van BZK in 2012 deelde Plasterk mede dat de grootte van een gemeente op minimaal 100.000 inwoners diende te worden gesteld. Zo wordt nu al een halve eeuw, dus gedurende een kwart van het bestaan van ons koninkrijk, "gewerkt" aan "verbetering".
- 30 Het zou een interessante onderzoeksopdracht zijn om na te gaan hoeveel tijd, onrust, inspanning en werk met al die tot niets geleid hebbende exercities de Nederlandse gemeenschap hebben gekost.
- 31 Zou die hiërrarchie aanwezig zijn dan was van een gedecentraliseerde eenheidsstaat geen sprake.
- 32 Zie het rapport Vonhoff, Carnavalstocht der planprocedures, Staatsuitgeverij 1985 en H.J.A.M. van Geest, Plannen in het bestuursrecht, studiepockets staats-en bestuursrecht, nr. 14, Tjeenk Willink, Zwolle 1989.
- 33 De bereidheid om op ieder overheidsniveau een de burgers bindend planologisch plan te maken met eigen bevoegdheid en aansprakelijkheid heeft de wetgever niet getoond, zodat met name de gemeente moet doen wat elders beslist wordt en de "sturingsoverheden" buiten juridisch schot blijven.
- 34 Die plannen werden uiteindelijk om "financiële redenen", voordien nooit een belemmering, ingetrokken.
- 35 De eerste Wet gemeenschappelijke regelingen dateerde van 1 april 1950, Stb. K. 120.
- 36 Verwezen zij naar het SGBBO-onderzoek "Invoering van de nieuwe WGR", Den Haag 1986.
- 37 Kamerstukken II, 1992-1993, 23048, B, p. 12 linkerkolom, waar van een vierde bestuurslaag sprake is.
- 38 Door D.J. Elzinga, H.Ph.J.A.M. Hennekens en A.K. Koekkoek werd in 1994 een nota uitgebracht onder de titel "Constitutionele aspecten van de ontwerp-kaderwet bestuur in verandering", waarin de regeling van het tweede en derde hoofdstuk van het voorstel van wet als aantoonbaar in strijd met de bedoelingen van de grondwetgever van 1983 werden gekwalificeerd. Tekenend is dat de VNG niets ondernam.

- 39 Het feit dat het ministerie van BIZA met de toenmalige opdracht toe te zien op en zorg te dragen voor de Grondwet (Afdeling constitutionele en wetgevingszaken) bij herhaling voorstellen heeft voorbereid die van strijd met die Grondwet getuigen pleit in het bijzonder voor een constitutioneel hof. In dit opzicht blijft het zo “wetsbewust” Nederland rechtsstatelijk ver onder de maat. Het blijft steeds weer: regering en parlement zijn bang voor het recht en de Grondwet in het bijzonder. Zij houden zich niet aan wat zij van anderen eisen.
- 40 Van Poelje schrijft in “Sexaginta anni”: “De agenten stonden niet *tegenover* de bevolking, maar leefden *mèt* de bevolking; zij kenden de mensen en de mensen kenden hen; zij deden hun plicht, b.v. stroperij bestrijden, zonder zich door de goede betrekkingen tot de bevolking te laten hinderen, en de bevolking aanvaardde dit, zonder hen voor hetgeen zij doen moeten wrok toe te dragen. Men beweert wel dat dit onder vroegere meer huiselijke verhoudingen mogelijk was, maar dat het thans niet meer gaan zou. Misschien hebben zij, die zo spreken, gelijk, maar zeker is dat zij oordelen zonder de oude toestand en de voordelen daarvan uit eigen ervaring gekend te hebben. Misschien ben ik een *laudator temporis acti*, voor mij staat vast, dat hetgeen thans als een moeilijke opgave wordt gevoeld, het tot elkaar brengen van bestuur en bevolking, het kweken van wederzijds begrip bij bestuur en bevolking, toen althans op het platteland niet nodig was, omdat een wezenlijke tegenstelling niet bestond.” (p. 31). Van harte onderschrijf ik deze vaststelling, mede uit eigen ervaring, en voeg daaraan toe dat het de rijksoverheid is geweest die de onderlinge verhouding tussen de gemeentelijke overheid en lokale bevolking stelselmatig heeft aangetast door gemeentebestuurders tot uitvoerders te degraderen van nationale regelingen. De onttrekking van de politie aan de gemeentelijke “organisatie” heeft daartoe bijgedragen.
- 41 In een korte periode van 2001 tot 2005 zijn de bestuursacademies Randstad, Noord en Oost nog geprivatiseerd geweest in de Bestuursacademie Nederland. Dit was het gevolg van het feit dat om financiële redenen niet kon worden gekomen tot een voor heel Nederland optredende academie. De te vormen zuidelijke organisatie werd als het ware “overgenomen” door de HBO-instelling Fontys.
- 42 Een soortgelijke gang van zaken valt waar te nemen in de wijze waarop de automatiseringsorganisatie in het “gemeenteland”, SOAG, vorm kreeg en ten onder ging. De reden van die “ondergang” was gelegen in de snelle ontwikkeling van de techniek. Deze organisatie was op initiatief van de VNG als gemeenschappelijke regeling tussen louter gemeenten opgericht. Dat was het gevolg van de intrekking van de aan DOA door de Kroon verleende machtiging tot deelname aan een gemeenschappelijke regeling. Dit heeft geleid tot het KB van 11 januari 1973, Gst. 1973, 6238 en A.A. 1973, p. 353 – 362 m. nt. J. Wessel, waarbij het intrekkingbesluit van de aan

een privaatrechtelijke instelling verleende machtiging tot deelname aan een gemeenschappelijke regeling werd vernietigd wegens niet in redelijkheid mogen besluiten tot deze intrekking zonder tegemoetkoming in de daardoor ontstane schade voor DOA, een door Samsom N.V. ten behoeve van de automatische verwerking van bevolkingsgegevens in het leven geroepen N.V. Dienstverlening Overheidsadministratie. Dit koninklijk besluit beruiste op de Wet Bab, opgevolgd door de Wet Arob.

- 43 Dat waren nogal eens spectaculaire wensen, gericht op de realisatie van in het oog springende objecten waarmee aan de weg kon worden getimmerd. Met name grote(re) gemeenten gaven daarvan blijk. De in die tijd zo zeer bevorderde herindeling zorgde er bovendien voor dat op te heffen gemeenten het wenselijk vonden “pot te verteren” door het treffen van voorzieningen die voordien te duur werden bevonden.
- 44 In deze periode werd ook het verval ingeluid van de hand- en leerboeken over gemeenterecht.
- 45 Het is duidelijk dat de wetgever zowel privaatrechtelijke als publiekrechtelijke regelingen vaststelt. Het onderscheid tussen publiek- en privaatrecht is dan ook niet van formele, maar van materiële aard. Het gaat om de aard van de verhouding die geregeld wordt. Daarin ligt het onderscheidend criterium.
- 46 Zie o.a. Hennekens, Van Geest en Fernhout, Decentralisatie, A.A.-Libri, 4<sup>e</sup> druk, 1998, p. 23 – 26. Zie verder E. Brederveld, Gemeenterecht, studiepockets staats- en bestuursrecht nr. 8, zevende druk, Kluwer 2005, p. 12/13 en p.100/104, zie voor discussie met Konijnenbelt mijn uiteenzetting in Gst. 2008, nrs 126 en 130. De Duitse Grondwet kan tot voorbeeld strekken: in art. 93 is vastgelegd dat gemeentebesturen in beroep kunnen komen bij het constitutioneel hof “wegen Verletzung des Rechts auf Selbstverwaltung ... durch ein Gesetz”.
- 47 Verwezen zij naar mijn bijdrage aan de staatsrechtconferentie 2011, “Publikaties van de staatsrechtkring”, Staatsrechtconferenties, nr. 16, Interbestuurlijk toezicht, onder redactie van Ine van Haaren- Dresens, Huub Spoomans en Jos Teunissen, ISBN 978-90-5850-855-2 onder de titel “Interbestuurlijk toezicht en rechtsbescherming”, p.63 – 85. De opmerking van G. Snijders in Mr. 3, 2014, jrg. 10, p. 39, dat de Hoge Raad veel verwijst naar de bedoeling van de wetgever en in die zin de Grondwet toepast berust op de veronderstel dat de wetgever zich aan de Grondwet zou wensen te houden, hetgeen jammer genoeg niet het geval is.
- 48 In februari 2014 deelde minister Plasterk mede dat het aan de gemeenten is om de kosten van de bescherming van bedreigde raadsleden en wethouders te dragen. Die mededeling is in strijd met de aan de politie opgedragen taak, waarover de Minister van BZK geen zeggenschap heeft. Politiekosten dienen niet door gemeenten betaald te worden.



- 49 De door de VNG zo stevig bestreden “Participatiewet” is daarvan een duidelijk voorbeeld.
- 50 De toezichtbepalingen getuigen daarvan. Bovendien worden gemeentebesturen gedwongen de negatieve gevolgen van rijksbeleid op lokaal vlak te dragen en op te lossen. Een sprekend voorbeeld daarvan is het drugsgedoogbeleid, dat al jaren problemen van niet geringe aard teweegbrengt in heel wat gemeenten vanwege de opstelling van het rijk. Zie mijn artikel “Grenzen aan het opportuniteitsbeginsel” met als ondertitel “Een verkenning in relatie tot het drugsbeleid” in het Liber amicorum dat in 2013 aangeboden is aan A.J. Machielse onder de titel “Ad hunc modum”, onder redactie van J.W. Fokkens, P.H.P.H.M.C. van Kempen, H.J.B. Sackers en P.C. Vegter, Kluwer 2013, p. 97 – 105.
- 51 Wie zich daarover wil oriënteren kan ik verwijzen naar mijn artikel “Fundamental rights, fundamental principles and local governments” in Liber amicorum Pieter van Dijk, onder redactie van Marjolein van Roosmalen, Ben Vermeulen, Fried van Hoof en Marten Oosting, uitgegeven door Intersentia, Cambridge, Antwerpen, Portland, 2013, p. 511 – 521.
- 52 Dat waren er in tien jaar meer dan sinds het bestaan van de gemeentewet van 1851 tot 1994.
- 53 Bij notariële akte van 17 november 2000 werden de statuten van de Vereniging van Gemeentesecretarissen in Nederland integraal gewijzigd. Zij wenst onder meer door congressen en studiebijeenkomsten haar doelstelling te bereiken.
- 54 Zie o.a. de artikelen 160 t/m 168 Gemeentewet.
- 55 Zie mijn Openbare-orderecht, derde, geheel herziene druk, Kluwer 2013, p. 102- 124.
- 56 Hij dient zich bij de uitoefening van zijn in art. 13b Opiumwet geregelde handhavingsbevoegdheid te houden aan zijn eigen beleid en dat is niet het beleid van het OM, dat in strijd is met de Opiumwet en internationale verdragen, zoals het Enkelvoudig verdrag van New York inzake verdovende middelen, voor Nederland in werking getreden op 15 augustus 1965. Onjuist is dan ook de stelling van L. Rogier dat burgemeesters de strafvorderlijke gedoogcriteria als criteria voor de toepassing van art. 13b Opiumwet dienen te volgen, waarbij zij wel strenger beleid zouden mogen hanteren, in zijn “Nieuwe regels voor coffeeshops”, Gemeentestem 2012, 47. Als burgemeesters zich aan de OM-gedoogcriteria houden handelen zij onrechtmatig en kan de gemeente aansprakelijk worden gesteld. De burgemeester is bevoegd art.13b Opiumwet uit te voeren met beleidsregels.
- 57 Zie Openbare-orderecht p. 131 – 138 alsook mijn artikel “Tast het nationale politiebestede de positie van de burgemeester aan?” in Cahiers politiestudies, nr. 26, Maklu, Antwerpen, Apeldoorn, Portland, 2013, I. p. 87 – 104. De Minister van Veiligheid en Justitie verklaarde zich gaarne bereid om een deel van die toezichthouders tot buitengewoon opsporingsambtenaar (boa) te “bevorderen”.

- De vorming van gemeentelijke politie buiten de wet om wordt aldus bevorderd, hoewel dit – uiteraard – door de bevoegde minister uitdrukkelijk werd ontkend.
- 58 Zie art. 36b, lid 1, aanhef en sub 1, Gemw., in gevoegd bij wet van 28 februari 2002, Stb. 2002, 111, in werking getreden op 7 maart 2002, waarbij het duale stelsel ingevoerd werd.
- 59 In 1994 verscheen bij VUGA Uitgeverij b.v. 's-Gravenhage een studie onder redactie van P.W. Tops, A.F.A. Korsten en C.A.T. Schalken, onder de titel *De Wethouder*, met als ondertitel *Positie en functioneren in een veranderend bestuur*, waarnaar verwezen zij. Dit dateert nog van voor de dualisering, doch geeft een tendens aan.
- 60 Zo heeft de titel over bestuurlijke geldschulden, titel 4.4. Awb, zich een plaats verworven zonder dat acht werd geslagen op vaststaande leerstukken over schuldvorderingen in artikel 112 Grondwet.
- 61 Onjuist is artikel 8:3 Awb, dat mede dankzij een verkeerde toelichting voor heel wat verwarring heeft gezorgd. Zie mijn artikel “De Hoge Raad koersvast: de verhouding publiek-/privaatrecht in zware storm”, *Gst.* 2013, 32. Juristen van naam en faam blijken niet te voorzien wat de betekenis is van de bevoegdheid van b. en w. tot het aangaan van privaatrechtelijke overeenkomsten door de gemeente (dit college brengt de wilsverklaring van de gemeente tot stand). M. Scheltema en M.W. Scheltema schrijven in *Gemeenschappelijk Recht*: “De overeenkomst komt dan ook eerst (zij refereren aan art. 158, lid 1 onder e Provw. en art. 160, lid 1 onder e Gemw.) tot stand op dat moment dat degene die tot het aangaan van privaatrechtelijke rechtshandelingen bevoegd is – Commissaris van de Koningin of de burgemeester – deze rechtshandeling aangaat”, derde druk, Kluwer 2013, p. 164. Deze auteurs spreken zichzelf nog tegen ook, want kort daarvoor schrijven zij over de vertegenwoordigingsbepalingen van CdK en burgemeester in Provw. en Gemw.: “Bedoelde bepalingen dienen eng opgevat te worden. Zij zien alleen op het verrichten van de handelingen die noodzakelijk zijn om uitvoering te geven aan beslissingen die door de bevoegde organen zijn genomen. De Commissaris van de Koningin kan dus in beginsel niet zelfstandig privaatrechtelijke beslissingen nemen.” Hoe rijmt dat met de daarvoor gestelde bevoegdheid tot het aangaan van privaatrechtelijke rechtshandelingen. Hun onjuiste opvatting vindt (ook) haar grondslag in het begrip “besluiten” dat zij voor een publiekrechtelijke rechtshandeling houden. Zij miskennen daardoor dat in de Provinciewet en Gemeentewet privaatrechtelijke regelingen voorkomen, zoals in het BW publiekrechtelijke regelingen staan, waar zij van “(publiekrechtelijke)” regelingen spreken (p. 163) en er blijk van geven niet te voorzien dat de inhoud van een regeling in een wet bepalend is voor het ant woord op de vraag of zij op publiek- dan wel privaatrechtelijke verhoudingen ziet. Hun standpunt vindt dan ook geen steun in de jurisprudentie: HR 1 juni

2012, Gst. 2012/91; AB 2013/204 en ABRvS 7 november 2012, Gst. 2013, 104 en ABRvS 9 januari 2013, Gst. 2013, 105. Kennis van decentralisatierecht laat, zoals blijkt, te wensen over.

- 62 Zie o.a. de diss. van F.R. Vermeer, *Gedogen door bestuursorganen*, RUG 2010, uitgegeven door Kluwer, door mij besproken in R.M. Themis, 2011, p. 281 – 291.
- 63 Als voorbeeld kan dienen het artikel van J.G. Brouwer en A.E. Schilder “Daadkrachtig door besluitloos optreden” in “Bestuursrecht harmoniseren: 15 jaar Awb”, Boom, Juridische uitgevers, 's-Gravenhage 2010, waarin zij stellen dat in art. 172, lid 2 Gemeentewet en bevoegdheid tot het geven van bevelen door de burgemeester staat (p.438) en verwarren dit met de wel in lid 3 van artikel 172 Gemeentewet geregelde bevoegdheid (zij halen aldus twee misverstanden door elkaar) en komen dan ook nog tot de niet minder vreemde conclusie dat een bevel van de burgemeester ex artikel 172, lid 3 een “besluitloos bevel” zou kunnen zijn (nog eens herhaald in een noot in AB 2013, 88), hetgeen op zichzelf al innerlijk tegenstrijdig is. Zo'n bevel is per definitie een Awb-besluit dat door de bestuursrechter op zijn rechtmatigheid kan worden getoetst, zoals ook uit vaststaande jurisprudentie blijkt. Nog meer verwarring wekt L. Rogier in relatie met dit onderwerp als reactie in NTB 2013/22 op T. van den Akker onder de titel “Kanttekeningen bij Festiviteiten, relschoppers en de last onder bestuursdwang”. Hij stelt o.a. dat van “uitvoering kan ... worden gesproken, als ... de burgemeester” een op art. 172, lid 3 Gemw. gebaseerd bevel geeft. Een standpunt dat de vraag oproept wat dan uitgevoerd wordt. Hij relateert dat vervolgens aan de bevoegdheid tot het opleggen van een last onder bestuursdwang en een last onder dwangsom, wat wederom vragen oproept. Bij “onmiddellijke ordebesluiten” (?; HH) zou niet van “een wettelijk voorgeschreven overtreding” (?;HH) sprake zijn. Hiermee hoop ik mijn oordeel voldoende te hebben toegelicht.
- 64 Dit is mede een verklaring van de inzet door landelijke politici bij de gemeenteraadsverkiezingen. Niet de zorg door de wetgever voor de staatsrechtelijke positie van de gemeente, maar de macht van de politieke partij staat in die periode in hun belangstelling. Het “eigen hachje” is in geding. De stemgerechtigde kiezer pleegt dat niet te ontgaan.
- 65 De bevoegdheid van een burgemeester om te bepalen wie al dan niet in “zijn” gemeente mag wonen, een voorbeeld dat in het kader van huisvesting van uit detentie komende pedofielen ruimschoots de media heeft bezig gehouden, vindt geen steun in het recht, ook al juicht de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie dat toe als het hem van pas komt. Ook de Minister van Veiligheid en Justitie geeft het verkeerde voorbeeld als hij aan burgemeesters meent te kunnen voorschrijven hoe zij hun bevoegdheid ex art. 13b Opiumwet moeten gebruiken. Het zou een kleine moeite kosten deze recente voorbeelden met vele andere uit te breiden. Het is een zaak die zo'n wezenlijk element van ons

overheidsrecht uitmaakt en zonder enige scrupules miskend wordt. Uiteindelijk hoeft niemand zich nog te bekommeren waartoe hij zichzelf “bevoegd” acht. Op de gevolgen hiervan zal ik nalaten te wijzen, zij laten zich gemakkelijk raden. Wat de overeenstemmende wil is in het contractenrecht is de bevoegdheid in het bestuursrecht: wezenlijk om de rechtshandeling tot stand te brengen.

- 66 Het verwerpelijke plan om gemeenteraden te belasten met het vaststellen van een “integraal veiligheidsplan” als de methode om de lokale veiligheid te regelen, zonder bevoegdheid, sneuvelde op dezelfde argumentatie als het werd gepresenteerd: dat toch al 90% van de gemeenten zo’n plan hadden; Kamerstukken II, 2009 – 2010, 32 459, tot invoering van artikel 148 a in de Gemeentewet, ingetrokken bij brief van 1 juli 2013, nr. 14, ook nr. 13.
- 67 Zie mijn Openbare-orderecht, derde, geheel herziene druk, Kluwer 2012, p. 131 – 156.
- 68 Als kenbron kan dienen de parlementaire stukken over de totstandkoming van de Politiewet 2012. Zie Kamerstukken 30 880, passim. De politie is het verlengstuk van justitie geworden. Ook zijn er auteurs die er blijk van geven van de juridische positie van de politie niet de vereiste kennis te hebben. L. Rogier meldt zonder enige bronduiding dat er twee soorten politiebevelen zijn: zelfstandige en onzelfstandige politiebevelen, waarbij de eerste soort op de wet zou berusten en de tweede niet. Hij geeft geen voorbeelden, doch ernstiger is dat de juridische betekenis van dit onderscheid onverklaard blijft en het wezenlijke onderscheid tussen het bevel van de burgemeester ex art. 172, lid 3 Gemw. en het “politiebevel” niet toegelicht wordt (Gst. 2013, 35).
- 69 Te denken valt aan de reclassering en de taakverwaarlozing door de politie ter zake van de handhaving van de openbare orde. De politie is in toenemende mate verworden tot een repressieve organisatie.
- 70 Het “verkennen van de grenzen van het recht”, waarmee het OM zich nogal eens blijkt bezig te houden, is ook een verwerpelijk “omgaan met het recht” en leidt tot onzekerheid en verwarring. Bovendien geeft hier nu juist de wetshandhaver het slechte voorbeeld. Het “quod licet Jovi, non licet bovi”, geldt niet meer omdat de “boves” in onze maatschappij een rechtspositie hebben verworven. Trouwens: ook Jupiter heeft het veld moeten ruimen.
- 71 Soms wordt “regeling per wet” als dreigement gebruikt om die afspraken af te dwingen.
- 72 Er is geen enkele politieke partij op nationaal niveau die een dergelijk instituut wil. De reden daarvoor is gelegen in het vast streven tot het behouden van de macht. Het besef dat macht uitsluitend binnen de grenzen van het recht aanvaardbaar is in een democratische rechtsstaat om willekeur te beheersen zal er wel zijn, maar wordt in eigen land niet aanvaard. De geautoriseerde “opzichter” van het recht zou niet democratisch zijn!

- 73 In dit kader valt te vermelden dat het rijk zich nog nooit gehouden heeft aan het bepaalde in artikel 108, lid 3 Gemeentewet, dat het rijk de medebewindskosten moet vergoeden. Als men dan “medebewind” zo ruim zou interpreteren als de staatssecretaris van BIZA in de Eerste Kamer deed (overigens in de strijd met de Grondwet), dan zou den de gemeenten ook nog recht hebben op vergoeding van de kosten ter uitvoering van de Awb, zie Kamerstukken I, 19 403, nr. 64b, p. 11 en 24; zie ook haar brief aan de Tweede Kamer van 9 oktober 1990, Kamerstukken II, 1990 – 1991, 19 403, nr. 73. Dat loopt inmiddels aardig in de papieren. Als het om macht gaat wil de centrale overheid wel, maar voor de consequenties van haar eigen “lot” zal zij wijken als dat uitkomt.
- 74 Ook het provinciaal bestuur doet daaraan mee. De Wet ruimtelijke ordening kent aan het provinciaal bestuur vooraf en achteraf de bevoegdheid toe te bepalen wat gemeenten op hun kosten moeten doen. Zie reeds van voordien: het arrest van de Hoge Raad van 14 juni 2013, AB 2013, 273 en NJ 2013, 342 waarin de gemeente Horst aan de Maas moest “incasseren” een niet te verhalen bedrag van € 89.957,12 wegens nakoming van een door het provinciaal bestuur afgedwongen en door de rechter onrechtmatig bevonden eis.
- 75 Medio maart 2014 uitte de burgemeester van Eindhoven in een tv-uitzending “een op een” de wens dat onder het nieuwe kabinet een verandering in die wet zou komen, omdat hij een tekort voor de gemeentelijke zorg had vastgesteld. Jammer, want hij kon dat weten: dit had ik tijdig tevoren aan de hand van gegevens aangekondigd.
- 76 Genoemd kunnen worden de gemeentebesturen van Apeldoorn, Ede en Nijmegen.
- 77 Aanvankelijk betrof het een Stichting in oprichting. Op 14 juli 2005 werd verleden de notariële akte waarbij de Stichting Beroepsopleiding Gemeentjuristen rechtens in het leven werd geroepen.
- 78 Dat zal veelal een passieve aangelegenheid zijn geweest, doch de relatie tussen gemeenbestuur en burger verliep langs directe weg en daardoor in vertrouwen van de burger jegens de gemeentelijke overheid en haar medewerkers.
- 79 Daarbij roept de wijze waarop nationaal die zorg vaak “verbrokkeld” is geregeld extra problemen op
- 80 Als alle gemeenten één lijn trekken bij verzet tegen hetgeen het rijk hun wenst op te leggen en dat ook waar maken door middel van taakverwaarlozing als de wetgever zich van dat verzet niets aantrekt, ligt dat deel van het overheidsleven stil. De papieren sancties in de Gemeentewet helpen daar geen moedertje lief aan. Rijks- en provinciale ambtenaren zijn niet in staat een week de Wet werk en bijstand uit te voeren.
- 81 Een voorbeeld waarbij zo’n regeling de gemeenten weer te wachten staat is het voorstel om de bescherming van de executerende deurwaarder via de

“sterke arm” aan de gemeentebesturen op te dragen, zie art. II voorstel van wet tot wijziging van art. 444, lid 2 Wetb. v. Burg. Rv. Dit louter ter bezuiniging van de rijksbegroting afschuiven van lasten naar gemeenten houdt een niet-geslaagde inbreuk in op de bevoegdheid van de burgemeester om in het belang van hulpverlening (art.3 jo 11 Polw. 2012) aan de politie die uitvoering op te dragen. Daar heeft de minister geen zeggenschap over. Het is aan juristen ten gemeentehuize dat te voorzien.

- 82 Er zijn veel mogelijkheden om in autonomie zaken te regelen, die nu versnipperd van departementen op gemeentebesturen “afkomen”. Voorts is een gemeentehuis meer dan een afgiftepost van “vergunningen”.
- 83 Er zijn meer bepalingen die op de een of andere manier onder een van beide elementen kunnen worden geschaard, maar korthedshalve volsta ik in dit verband met die twee.
- 84 Zie H.R. 1 juni 2012, Gst. 2012/91 en AB 2013/204 (Almere).
- 85 Het is niet uitsluitend het voorrecht van het OM om richtlijnen te geven aan de politie. De bevoegdheid van de burgemeester betreft hulpverlening door de politie en zorg voor de openbare orde (art. 3 jo 11 Polw.2012).
- 86 Het loont de moeite om nog eens kennis te nemen van het themanummer dat NJB Speciaal aflevering 13 van 28 maart 1991 bevat onder de titel “De juridische opleiding”, p. 501 – 581.
- 87 Met instemming haal ik uit het in vorige noot vermelde themanummer aan een passage uit de bijdrage van prof. mr. G.C.J.J. van den Bergh onder de titel “Jurist van morgen of eergisteren?”: “Daarenboven heeft naar mijn stellige overtuiging de rechtsgeschiedenis ook de jurist van morgen nog iets meer te bieden, dat voor zijn maatschappelijk functioneren zinvol is: historischkritisch inzicht in zijn eigen doen en zijn plaats in de samenleving”, p. 560. In casu gaat het om de plaats van de gemeentelijke overheid in de samenleving.
- 88 Het besluit van de VNG om een samenwerking aan te gaan met de Academie voor wetgeving en de Academie voor overheidsjuristen kan toegejuicht worden mits die samenwerking ook gericht is op kennis en nadere studie van het decentralisatie(recht) als basiskennis voor wetgeving. Op dat gebied valt nog heel wat te “doen”. Zie ook Binnenlands Bestuur nr. 6 van 28 maart 2014: Nieuw vakmanschap nodig voor lokale ambtenaar.



## Over de auteur



H.Ph.J.A.M. Hennekens werd geboren te Kerkrade op 1 augustus 1938. Na de lagere school was hij seminarist bij de paters OCD te Geleen en leerling aan het Henric van Veldekecollege te Maastricht. Na het eindexamen gymnasium alpha behaald te hebben studeerde hij rechten aan de Radboud Universiteit te Nijmegen, waar hij in 1965 zijn doctoraal examen Nederlands Recht behaalde. In 1977 promoveerde hij te Nijmegen op het proefschrift *De openbare weg en het privaatrecht bij W.C.L Van der Grinten* als promotor.

In 1966 en 1967 was hij ambtenaar in algemene dienst van resp. de gemeenten Waalwijk en Vught. Per 1 oktober 1967 werd hij burgemeester-secretaris van de gemeente Nieuw-Vossemeer en vanaf 16 januari 1972 burgemeester van de gemeente Cuijk. Zijn benoeming tot directeur van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) volgde op 1 februari 1979 en die tot hoogleraar staats- en bestuursrecht aan de Radboud Universiteit te Nijmegen op 1 juni 1983, welk ambt hij vervulde tot 1 september 2001. Op deze datum werd hij lid van de Raad van State welke functie hij uitoefende tot 1 september 2008. Sindsdien is hij gepensioneerd. Vanaf de oprichting tot ultimo 2009 was Hennekens voorzitter van de Stichting Beroepsopleiding Gemeentjuristen.

Hij is gehuwd met L.E.M.H. Marres in 1966. Zij hebben drie dochters en een pleegzoon.





Met de juridische kwaliteitszorg proberen gemeenten de effectiviteit van het juridisch werk te vergroten. Juridische kwaliteit en dus de juridische bestuurskracht van de gemeenten staat of valt met de kwaliteit van de gemeentjurist. Opleiden van gemeentjuristen was en is een belangrijk middel om de gevraagde kwaliteit te waarborgen. In 2002 is op initiatief van de gemeenten Nijmegen, Ede en Apeldoorn de Beroepsopleiding Gemeentjuristen in het leven geroepen, die nu door de Stichting Beroepsopleiding Gemeentjuristen wordt aangeboden. Het CPO, onderdeel van de Radboud Universiteit Nijmegen, is belast met het management en de organisatie van de opleiding.

In het bestuur van de stichting hebben personen zitting die zijn aangewezen door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, het Nederlands Genootschap van Burgemeesters, de Vereniging van Gemeentesecretarissen, de Vereniging Juridische Kwaliteitszorg Lokaal Bestuur en de Stichting Fonds Hartman. Voorzitter van de stichting is drs. W.J. Deetman, lid van de Raad van State.