

Juridische hulp in het gemeentehuis

Nederland telt 431 gemeenten. Daar werken, zo wordt geschat, vijf- tot zesduizend juristen. Wat doen zij precies? En wat maakt iemand tot een goede gemeentjurist? Deel twee van een drieluik over juristen die bij de overheid werken.

door **Atieke Bruins**

Een kleine gemeente heeft meestal maar een paar juristen in huis, de grootste gemeenten tellen er vaak honderden. Ze werken op vele rechtsgebieden. Er zijn aandachtsgebieden waarmee bijna alle gemeenten te maken hebben, en waarbij de inzet van een jurist gewenst is. Vergeliken met kleine gemeenten kennen grote gemeenten meer specialisaties. Zo is er de jurist algemeen bestuur, die zich bezighoudt met het functioneren van de gemeente als decentrale overheid en de gemeentelijke bestuursorganen. Er is de jurist openbare orde en veiligheid, die zich richt op de Algemene Plaatselijke Verordening, wet BIBOB, ordehandhaving, horecaregulering, politiebeleid en crisisbeheersing. Er is de jurist ruimtelijke ordening en milieu, de jurist sociale zekerheid, de jurist onderwijs en de jurist die gezondheids- en subsidiebeleid in zijn portefeuille heeft. Gemeenten hebben ook vaak een jurist personeelszaken, die zich buigt over de rechtspositie van medewerkers.

Unité de doctrine

In het werk van gemeentjuristen ligt het accent op het staatsrecht (gemeenterecht) en het bestuursrecht. Een aantal juristen heeft in de dagelijkse praktijk ook met burgerlijk recht te maken. Daarnaast groeit het belang van Europees recht. De werkzaamheden zijn divers. Waar de werkdag van

de ene gemeentjurist vooral bestaat uit adviseren of contracten maken, is een andere vooral bezig met procederen. Of het ontwerpen van verordeningen, reglementen en beleidsregels vormt het leeuwendeel van zijn functie, of het beschikken, waarbij het ontwerpen van vergunningen of beschikkingen op bezwaar centraal staat.

Door de vele beleidsterreinen, specialismen en takenpakketten binnen de gemeenten is niet altijd even helder wie wat doet. Om meer eenheid te creëren werd in 2002 de Beroepsopleiding Gemeentjuristen in het leven geroepen, op initiatief van de gemeenten Nijmegen, Ede en Apeldoorn. "Unité de doctrine" was het doel, samen met kwaliteitsverhoging", vertelt Ger Krol. Krol, voormalig hoofd Juridische Zaken van de gemeente Nijmegen, is secretaris van de Stichting Beroepsopleiding Gemeentjuristen, die de postacademische opleiding verzorgt. "In een gemeente als Nijmegen zijn er zeker vijftien disciplines, van belastingen via ruimtelijke ordening tot openbare veiligheid. Vaak wist de ene jurist niet wat de andere deed en daardoor werd het wiel regelmatig opnieuw uitgevonden." De postacademische opleiding moest ervoor zorgen dat gemeentjuristen hun visie zouden verbreden en beter toegerust zouden zijn om hun vak succesvol uit te oefenen. Krol: "Volgens de initiatiefnemers vond onder gemeentjuristen een te vroege specialisatie ▶



Marloes Verkaart (RAO Radboud Universiteit): "De beroepsopleiding voor gemeentjuristen wordt steeds aangepast aan de actualiteit."

plaats. De gemeentjurist is tegenwoordig, net als vele andere juridische beroepsgroepen, een awb-jurist, maar de algemene wet bestuursrecht is niet de enige grondslag voor zijn functioneren. Ook kennis van het staatsrecht is essentieel. Dit vakgebied was in een vergeten hoekje beland bij de gemeenten, het rijk en de provincies. Daar wilden we wat aan doen. Daarnaast wil de Stichting het imago van de gemeentjurist verbeteren. Het vak van gemeentjurist is helaas niet het eerste waaraan rechtenstudenten denken. Met een goede opleiding willen we de positie van de gemeenten op de arbeidsmarkt van juristen versterken." Krol had ook een persoonlijke drijfveer om zitting te nemen in het Stichtingsbestuur. "Mijn hele loopbaan werkte ik bij de gemeente, op meerdere terreinen, van voorlichting, minderhedenbeleid tot openbare orde en veiligheid. De laatste twaalf jaar voor mijn pensioen was ik hoofd Juridische Zaken. De prioriteiten lagen – naar mijn mening ten onrechte – altijd ergens anders dan bij de juridische kwaliteit."

Klankbordgroep

Om de Beroepsopleiding zo goed mogelijk te laten aansluiten bij de behoeften van de praktijk ontwikkelde de Stichting een uitgebreid profiel met de belangrijkste kenmerken van het vak van gemeentjurist en de eisen waaraan de kennis en vaardigheden van een gemeentjurist moeten voldoen.

"De inhoud van het opleidingsprogramma wordt jaarlijks met de hoofddocenten, het Stichtingsbestuur en de Raad van Advies geëvalueerd aan de hand van evaluaties van deelnemers en opmerkingen en ervaringen van de docenten", meldt Marloes Verkaart. Verkaart is opleidingsmanager bij het Centrum voor Postacademisch Juridisch Onderwijs van de Radboud Universiteit Nijmegen, dat zorgt voor

het management en de organisatie van de opleiding. "Het programma wordt steeds aangepast aan de actualiteit. Zo is sinds 2008 het onderdeel 'Burgemeester, taken en bevoegdheden' als extra dagdeel opgenomen, en vanaf 2007 het dagdeel 'Aanbestedingsrecht'."

"HET VAK VAN GEMEENTEURIST IS HELAAS NIET HET EERSTE WAARAAN RECHTENSTUDENTEN DENKEN"

Tonny Nijmeijer, hoogleraar omgevingsrecht aan de Radboud Universiteit Nijmegen, is hoofddocent, samen met Bruno van Ravels, hoogleraar overheid en onderneming aan de Radboud Universiteit en advocaat bij AKD in Breda. De inhoud van het programma wordt vooral vanuit een klankbordgroep gestuurd, waarin grote en kleine gemeenten zijn vertegenwoordigd. Nijmeijer: "De hoofddocenten zoeken juridische leerstukken bij de behoeften van deze klankbordgroep. Vervolgens worden er docenten – professionals uit de wetenschap en gemeentelijke beroepspraktijk – gezocht." De beroepsopleiding duurt negen maanden en eindigt met een mondeling examen. Om de drie weken komen de deel-

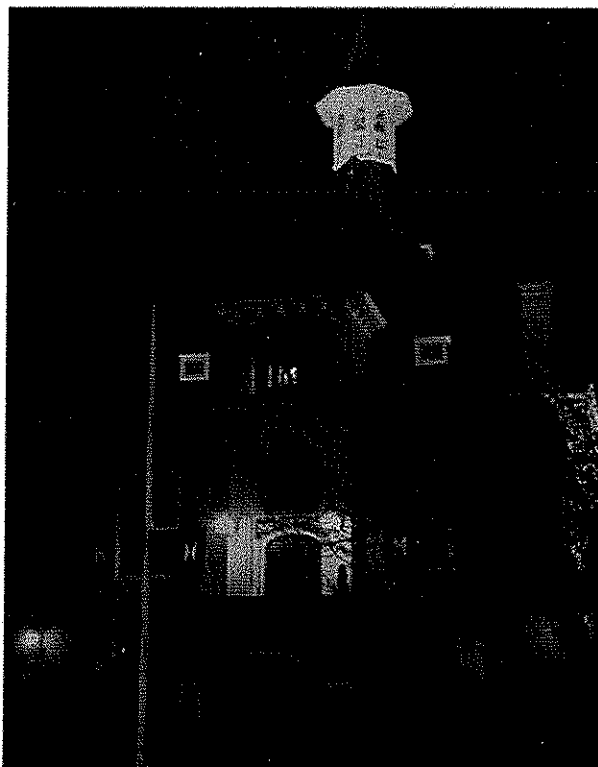
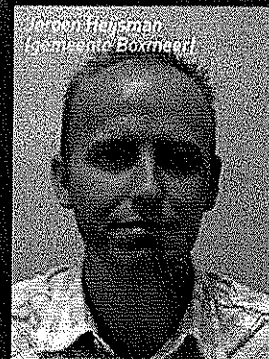


FOTO GEERT SNOEIJER

“Strategisch meewerken aan kwaliteitsverbetering maakt mijn functie interessant”

Jeroen Heijnsman is sinds 2001 gemeentebestuurder. Hij begon in Wijchen als secretaris bezwaarschriftencommissie en adviseur op het gebied van handhaving, Algemene Plaatselijke Verordening (APV) en bijzondere wetten. Daarna volgde Vught, waar hij werkte als juridische toetsers en consulent voor de afdeling Ruimte (bouwen, wonen, ruimtelijke ordening), secretaris van de bezwaarschriftencommissie, klachtencoördinator en projectleider professionalisering Inkoop en aanbesteding. Sinds mei 2009 is hij procesjurist en juridisch controller bij de gemeente Boxmeer, op de afdeling Bestuursondersteuning en communicatie. Heijnsman:

“De gemeente levert een breed scala aan producten en diensten, zoals vergunningen en ontheffingen, maar is bijvoorbeeld ook verantwoordelijk voor het onderhoud van wegen. Al deze producten en diensten moeten voldoen aan kwaliteitsnormen. Wordt hier niet aan voldaan, dan loopt een gemeente risico's. Denk aan gerechtelijke procedures, schadeclaims, besteltermijnen die worden overschreden en beleidsdoelstellingen die niet worden gehaald. Het is mijn taak om inzichtelijk te maken waar de gemeente juridische risico's loopt en om mee te denken over oplossingen. Dit strategisch meewerken aan kwaliteitsverbetering maakt mijn functie heel interessant. Door juridische onderbezetting houd ik mij nu vooral bezig met juridische advisering. Dit gaat ten koste van werkzaamheden op het gebied van juridische controle en kwaliteitszorg. Dat is jammer.”



De waan van de dag

Iedere dag start Heijnsman met het maken van een dagplanning. Niettemin loopt de dag vaak anders. “Juridische vraagstukken kunnen zich op elk moment aandienen. Daardoor werk ik veel in de waan van de dag. Interessant is dat ik als algemeen jurist te maken krijg met vraagstukken op meerdere rechtsgebieden.”

Zijn werkzaamheden bestaan veelal uit het toetsen en opstellen van overeenkomsten en toetsing van verordeningen en beleidsregels. “De ene keer gaat het om een intentieovereenkomst met een vogelwerkgroep in verband met de bescherming van nesten van weidevogels. Een andere keer is het een uitgebreide ontwikkel- en realisatieovereenkomst voor een nieuwe woonwijk. Onze klanten zijn allereerst de inwoners van de gemeente en de hier gevestigde ondernemers. Maar ik zit ook regelmatig aan tafel met vastgoedontwikkelaars en advies- en ingenieursbureaus. Vaak nemen onze klanten hun advocaat mee.”

Net als bij de gemeente Vught is Heijnsman in Boxmeer eerste aanspreekpunt voor complexe juridische aangelegenheden. “Toen ik bij de gemeente Vught werkte werd ik bijvoorbeeld geraadpleegd toen een afvalinzamelaar het oneens was met de uitleg van een bepaling uit de overeenkomst tussen hem en de gemeente. In dit geschil stond ook de aanbestedingsprocedure die gevoerd was ter discussie.”

In bestuurs- en privaatrechtelijke procedures vertegenwoordigt hij de gemeente bij de rechtbank en de Raad van State. “Vooraf de zaken waarin sprake was van veel weerstand zijn mij goed bijgebleven. Maar ook zaken waarbij ik vanaf het begin betrokken ben geweest, en die waarvan ik vind dat de rechterlijke uitspraak niet helemaal juist is. Zoals in een zaak waarin de gemeente met een last onder dwangsom optrad tegen een onafhankelijk bedrijf dat in strijd met de wet een antennemast in stand hield. De rechtbank beschouwde mijns inziens ten onrechte vijf grote telefoonproviders als direct belanghebbende.”

Heijnsman heeft twee collega's met een juridische functie. “Mijn grootste uitdaging is onze overige collega's te laten zien dat de juridische kant van hun vak niet vervelend en moeilijk is, en dat ze zelf kunnen meewerken aan de verbetering van de kwaliteit van onze dienstverlening.”

Heijnsman vindt het belangrijk dat hij zich blijft ontwikkelen. In 2002 volgde hij de Beroepsopleiding Gemeentebestuurders. Een voorwaarde bij zijn aanstelling, aldus Heijnsman. “Daarna volgde ik voor verdere verdieping verschillende cursussen op terreinen als overheidsaansprakelijkheid en aanbestedingsrecht. Zo blijf ik ook op de hoogte van ontwikkelingen, die elkaar zeker de laatste jaren in rap tempo opvolgen.” Ook zijn werkgever vindt het belangrijk dat Heijnsman zich blijft ontwikkelen. “Ik hoop in de toekomst een managementopleiding te kunnen volgen. Uiteindelijk zou ik graag een leidinggevende functie vervullen, zonder dat ik daarbij het juridische werk hoeft los te laten.”



Ger Krol | Beroepsopleiding Gemeentjuristen: "Wij willen het imago van de gemeentjurist verbeteren."

nemers bijeen. Het programma bestaat uit zeven modules, waarbij de nadruk ligt op theorie. En dan specifiek op algemeen bestuursrecht en algemeen bestuursprocesrecht en staatsrechtelijke elementen, en de politieke verhouding tussen het college van B&W en de gemeenteraad, aldus Nijmeijer. Daarnaast is er veel aandacht voor vaardigheidstraining. Zo zijn er modules als 'adviesprocessen', 'vergroten effectiviteit advieskracht', 'onderhandelingsprocessen en strategie' en 'vergroten effectiviteit onderhandelingskracht'. Ook is er een onderdeel 'pleiten'. Nijmeijer: "De aandacht voor het kort en krachtig schrijven van adviezen aan B&W, formuleren en argumenteren is hard nodig, vooral bij net afgestudeerden. We zien soms teleurstellende resultaten. Deelnemers springen van de hak op de tak, adviezen worden niet goed onderhouden. Ook tijdens mondelinge tentamens zien we dit. Het is dan ook niet standaard dat iedereen slaagt."

Niet iedere gemeentjurist mag aan de opleiding meedoen. Voorwaarde is dat de deelnemer een juridische (in de regel wetenschappelijke) achtergrond heeft en minimaal één jaar relevante werkervaring bij een decentrale overheid. Daarnaast is een aantoonbare basiskennis vereist van het bestuurs(proces)- en gemeenterecht. Onder degenen die niet worden geselecteerd zijn vooral hbo'ers, aldus Nijmeijer. "Hun achtergrond blijkt als gevolg van de aard van hun opleiding aanzienlijk van die van academici te verschillen. Bovendien beschikken zij vaak niet over de vereiste relevante werkervaring." Ook aan het niveau van de vereiste basiskennis van degenen die wel geselecteerd zijn, schort het nog al eens, constateert hij. "Je ziet duidelijk dat juristen in hun drukke dagelijkse praktijk onvoldoende toekomen aan het bijspijkeren van hun kennis."

Niet iedereen is dan ook zonder meer een goed gemeentjurist, meent de hoogleraar. "Binnen een dienstverlenende or-

ganisatie als de gemeente zijn er veel verschillende disciplines, die moeten samenwerken om een te nemen besluit tot stand te brengen. Dat is anders dan bijvoorbeeld een advocaat, die zich kan richten op een door een bestuursorgaan genomen besluit. De gemeentjurist moet ook dienstverlenend zijn mannetje staan. Hij moet de vertaling kunnen maken van theorie naar praktijk. Een advocaat kan sterk voor één belang pleiten. Een gemeentjurist is daarentegen in dienst van het algemeen belang. Hij moet zich bewust zijn van de zienswijzen van burgers, en andere organen binnen de gemeente, en die zo goed mogelijk combineren. Dit maakt zijn vak ook juist interessant."

Kwaliteitsborging

De functies en achtergrond van de deelnemers aan de beroepsopleiding is divers, meldt opleidingsmanager Verkaart. "Zo waren er vorig jaar juristen van Grondzaken en inkoop, Bouw en milieu, Beleid en strategie, Veiligheid en handhaving, Financiële en Juridische Zaken, Welzijn, zorg en educatie. De verhouding man-vrouw was gelijk. De jongste deelnemer was 27 jaar, de oudste 57. Het aantal hbo'ers varieert meestal van drie tot vijf."

Ondanks hun verschillende achtergrond ziet Nijmeijer deelnemers vaak worstelen met dezelfde kwesties, zoals de bevoegdheidsverdeling tussen het college van B&W en de gemeenteraad. "De complexiteit van het omgevingsrecht - milieurecht, ruimtelijke ordening - is de laatste twee jaar aanzienlijk toegenomen. Juristen hebben moeite om alle ontwikkelingen bij te houden en in onderling verband te zien." De opleiding heeft een duidelijke toegevoegde waarde, vindt hij. "Het programma vormt een aangelegd geheel van verschillende modules en garandeert kwaliteitsborging."

Oud-deelnemers noemen de opleiding pittig, maar nuttig. Vooral de verdieping van vakkennis en de mogelijkheid om over de schutting te kijken bij collega-juristen maken de opleiding interessant. Jeroen Heijnsman (zie ook pagina 28), procesjurist bij de gemeente Boxmeer, was een van de eersten die de opleiding volgde. De beroepsopleiding helpt volgens hem in situaties waar hij komt te staan tegenover goed opgeleide bedrijfsjuristen en advocaten. Een jurist bij de gemeente Etten-Leur vertelt: "De ontwikkelingen op nationaal en Europeesrechtelijk terrein zijn veelomvattend en maken de dagelijkse praktijk van een gemeentjurist niet alleen veeleisend, maar ook afwisselend en interessant. De opleiding tot gemeentjurist zorgt met de vele praktijkvoorbeelden voor een goede basis om doelmatig en succesvol te kunnen opereren." Een collega van de gemeente Voorst: "Wat ik sterk vind aan deze opleiding is dat ik vanuit verschillende, soms verrassende, invalshoeken, geprikkeld word om naar mezelf en mijn organisatie te kijken. Tijdens de opleiding

heb ik zaken meer vanuit verschillende gezichtspunten en perspectieven bekeken en dat leidt tot betere beslissingen en begrip voor elkaars standpunten binnen mijn eigen organisatie."

Verplichtstelling

Ruim 200 gemeentEURISTEN hebben de beroepsopleiding succesvol afgerond, aldus Verkaart. In september gaat de opleiding voor de tiende keer van start. Eén keer per jaar gaat er een groep aan de slag, met gemiddeld 26 en maximaal 28 deelnemers. Van de vijf- of zesduizend gemeentEURISTEN volgt dus maar een klein percentage de opleiding. Nijmeijer: "Op basis van resultaten en evaluaties ontstaat het beeld dat de beroepsopleiding tot het standaardpakket van iedere gemeentEURIST zou moeten behoren. Maar het is niet de verantwoordelijkheid van de docenten om deelname te verplichten, maar die van de gemeenten. Gelukkig realiseren die zich dit steeds meer." Krol betreurt het eveneens dat er geen sprake is van verplichtstelling van de opleiding. "Het bestuur pleit regelmatig voor een verplichte deelname, in ieder geval voor bepaalde functies. Ook proberen we om de grotere gemeenten in de Randstad meer te bereiken, aangezien een groot deel van de gemeentEURISTEN daar werkt." Net als Krol pleit Nijmeijer voor verplichte permanente educatie. "Een prikkel, zoals in de advocatuur bestaat op het vlak van jaarlijks te behalen opleidingspunten, is er vanuit de gemeente richting werknemers niet, maar die zou er wel moeten zijn." Verdiepingscursussen na de beroepsopleiding zijn nodig, vindt hij. "Zo is er tijdens de opleiding te weinig tijd voor pleitvaardigheden. Wat men leert is niet vergelijkbaar met wat advocaten tijdens hun opleiding gedoceerd krijgen, met als gevolg dat de ambtenaar veelal een achterstand heeft als het tot procederen komt. Maar uiteraard kan hij op eigen initiatief zijn vaardigheden verbeteren."

"DE ONTWIKKELINGEN OP NATIONAAL EN EUROPEESRECHTELIJK TERREIN MAKEN DE DAGELIJKSE PRAKTIJK AFWISSELEND EN INTERESSANT"

Dat het merendeel van de gemeentEURISTEN de beroepsopleiding niet volgt, wil niet zeggen dat deze juristen geen scholing krijgen. Velen kloppen voor verdieping van vakkennis aan bij universitaire instituten die post-academisch onderwijs verzorgen, een instituut als OSR, en verschillende hbo-



*Tonny Nijmeijer
(Radboud Universiteit):
"De gemeentEURIST moet ook dienstverlennend zijn mannetje staan."*

instellingen. Krol is hier niet gelukkig mee. "Deze leergangen zijn korter, vereisen doorgaans geen huiswerk en doceren geen vaardigheden. Het is een belangrijke opgave dat een goede beroepsopleiding wordt aangeboden met een kwaliteit waar gemeenten achter staan. Daarom zijn ook de gemeentebesturen en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten vertegenwoordigd in het bestuur van de beroepsopleiding. De goede kwaliteit wordt moeilijker bereikt als opleidingen versnipperd worden aangeboden."

De VNG zou een inventarisatie kunnen maken van de opleidingen die een afgewogen programma bieden en deze informatie opnemen in een richtlijn aan gemeenten, vindt Nijmeijer. Volgens Krol is het denkbaar dat afstemming plaats vindt met de Academie voor Overheidsjuristen in Den Haag. "De meest stoute doorredenering is om te bezien of er wellicht één opleiding zou moeten zijn voor rijksoverheids-, provincie- en gemeentEURISTEN. Maar behalve overlap is er ook een groot verschil tussen rijksoverheids- en gemeentEURISTEN, wat samenwerking lastig kan maken. Anders dan de gemeentEURIST houdt de grootste groep van de overheidsjuristen zich vooral bezig met wetgeving."

Medebewindsjurist

Voor de toekomst heeft Krol nog verdergaande verlangens. "In de verre verte zou ik graag een postdoctorale mastersopleiding GemeentEURIST wensen. Deze zou bijvoorbeeld kunnen aanhaken bij de leerstoel Gemeenterecht in Leiden. Een gemeentEURIST is nu vaak awb-jurist, maar je zou ook van 'medebewindsjurist' kunnen spreken, omdat hij zijn handen vol heeft aan het implementeren van alle taken die hij van het Rijk krijgt toebedeeld. Er moet meer aandacht zijn voor de manier waarop de gemeente, als waardevol onderdeel van het huis van Thorbecke, haar taken autonoom kan vervullen." ■