

HET PROFIEL VAN DE GEMEENTJURIST

1. De Stichting Beroepsopleiding Gemeentjuristen (SBG) verzorgt een postdoctorale beroepsopleiding voor juristen in dienst van gemeenten. Een dergelijke opleiding moet natuurlijk zo goed mogelijk aansluiten bij de behoeften die in de praktijk worden gevoeld. Om die reden heeft de SBG een visie ontwikkeld op de essenties van het vak van gemeentjurist.

Voor zover bekend bestaat er namelijk in den lande nog niet een algemeen gehanteerde beschrijving van het wezen van het beroep gemeentjurist. Korthedshalve wordt in deze notitie hiervoor de term “het profiel van de gemeentjurist” gehanteerd. Hieronder wordt verstaan een kernachtige typering van de belangrijkste kenmerken van het vak van gemeentjurist, en van de belangrijkste eisen inzake kennis en vaardigheden die aan een gemeentjurist worden gesteld.

Onder gemeentjuristen worden verstaan medewerkers in dienst van de gemeente met een juridische opleiding op HBO of WO-niveau die zijn aangesteld om zich bezig te houden met de toepassing van het recht. Voor zover externe adviseurs zich bijvoorbeeld op detachingsbasis ten dienste stellen van een gemeente, is het hierna volgende op hen eveneens van toepassing.

Bij het zoeken naar een profiel voor de beroepsgroep gemeentjuristen is er naar gestreefd een omschrijving te formuleren van wat alleen of vooral de gemeentjurist typeert, en dus alles te vermijden wat evenzeer van toepassing zou kunnen zijn op andere juridische beroepsgroepen.

Onder erkenning overigens dat “de” gemeentjurist natuurlijk niet bestaat, is tegelijk gezocht naar kenmerken die zo breed mogelijk op alle gemeentjuristen van toepassing zijn,

Deze notitie wil overigens niet het laatste woord inhouden over het profiel van de gemeentjurist, maar moet gezien worden als een voorzet voor een nadere discussie.

Een conceptversie van deze notitie is voorgelegd aan onder meer de VNG, de VGS en de Vereniging Juridische Kwaliteitszorg Lokaal Bestuur. Deze organisaties hebben ingestemd met de opvattingen die hierin zijn verwoord.

2. Volgens een beredeneerde schatting zijn er in Nederland ongeveer 5000 tot 6000 gemeentjuristen. In essentie is de schatting gebaseerd op een extrapolatie van het gegeven dat alle gemeenten juristen in dienst hebben; waarbij de kleinste gemeenten ten minste een paar en de grootste gemeenten vaak meerdere honderdtallen juristen tellen.

Deze 5000 tot 6000 gemeentjuristen zijn actief op verschillende rechtsgebieden. Deze rechtsgebieden maken zelf weer onderdeel uit van de beleidsterreinen, waarnaar de ambtelijke organisaties van gemeenten vaak zijn ingedeeld. De taken van de gemeentjuristen zijn bovendien per gemeente zeer verschillend samengesteld.

3. Er is echter wel een aantal rechtsgebieden aan te wijzen dat typerend is voor de gemeentjurist. Deze rechtsgebieden en bijbehorende functies komen in alle gemeenten voor, in diverse varianten maar toch duidelijk herkenbaar.

Wij noemen

-de jurist algemeen bestuur. Dit beleidsterrein houdt zich bezig met het functioneren van de gemeente als decentrale overheid en het functioneren van de gemeentelijke bestuursorganen. Steekwoorden zijn Gemeentewet, Wob, Wet gemeenschappelijke regelingen, juridische kwaliteitszorg, delegatie en mandaat;

-de jurist openbare orde en veiligheid. Dit beleidsterrein is gericht op sociale beheersing. Steekwoorden hier zijn openbare ordebevoegdheden burgemeester, sluiting drugspannen, wet BIBOB, horeca-regulering, politiebeleid, en crisisbeheersing;

-de jurist ruimtelijke ordening en milieu. Dit beleidsterrein houdt zich bezig met de beheersing van de inrichting en kwaliteit van de ruimte, en met de bouw en verdeling van woonruimte. Steekwoorden zijn bestemmingsplannen, woonruimteverdeling en milieubeleid;

-de jurist sociale zekerheid, onderwijs, gezondheidsbeleid, en subsidiebeleid. Dit beleidsterrein houdt zich bezig met sociale en culturele verheffing. Steekwoorden zijn sociaal domein, Participatiewet, Wet maatschappelijke ondersteuning, onderwijshuisvesting, GGD en cultuursubsidies;

-de jurist personeelszaken. Dit beleidsterrein houdt zich bezig met de rechtspositie van de medewerkers. Steekwoorden: Wet normalisering rechtspositie ambtenaren, CAO, rechtspositiereglement en disciplinaire maatregelen.

Belastingjuristen en juristen burgerzaken worden minder vaak en in minder groten getale aangetroffen.

Gemeentjuristen moeten zich vrijwel altijd bezig houden met (onderdelen van) staatsrecht, bestuursrecht en burgerlijk recht. Een voor de gemeentjuristen in belangrijkheid nog steeds toenemend rechtsgebied is dat van het Europese recht.

Bij het juridisch werk op de hiervoor genoemde beleidsterreinen ligt het accent op het staatsrecht (gemeenterecht) en het bestuursrecht.

Vaak zal ook, zij het soms in mindere mate, burgerlijk recht (overeenkomstenrecht, goederenrecht, onrechtmatige daad) moeten worden toegepast.

Er zijn overigens enkele gemeentelijke beleidsterreinen waar het juridisch werk vooral civielrechtelijk van aard is. Als voorbeelden zijn te noemen verzekeringen, inkoop, grondzaken, projectontwikkeling en beheer gemeentelijke accommodaties. Soms zijn taken op deze beleidsterreinen ondergebracht in andere hiervoor genoemde functies.

Het werk van de gemeentjuristen is behalve naar rechtsgebied ook te onderscheiden naar de te hanteren juridische werkvormen.

Hierbij kan worden gedacht aan de werkvormen adviseren, procederen, beschikken, regelgeven en contracteren.

Onder beschikken kan worden verstaan het ontwerpen van bijvoorbeeld vergunningen of van beschikkingen op bezwaar; onder procederen het behandelen van bezwaren en klachten, en het optreden voor de rechtbank; en onder regelgeven het ontwerpen van verordeningen, reglementen en beleidsregels.

De in deze paragraaf omschreven veelheid aan functies en werkvormen brengt vooral in grotere gemeenten nog wel eens met zich mee dat er weinig ‘unité de doctriné’ bestaat tussen de juridische eenheden in de diverse gemeentelijke diensten. De juridische discipline onderscheidt zich hiermee van disciplines als financiën, personeelszaken en voorlichting. In deze disciplines wordt vaker dan bij de juristen gewerkt op basis van een meer of minder expliciet geformuleerde en gedeelde visie op doelen en middelen.

4. Eisen die aan gemeentjuristen worden gesteld treffen we aan in advertenties waarin gemeentjuristen worden geworven en daarnaast bijvoorbeeld in door gemeenten gehanteerde functiebeschrijvingen en beoordelingsformulieren. Deze eisen betreffen veelal kennis, vaardigheden en houdingsaspecten.

Het kennisvereiste wordt vaak omschreven als de aanwezigheid van een bepaald opleidingsniveau, te weten HBO of WO.

Soms wordt daarnaast tevens gevraagd om kennis van een bepaald rechtsgebied, zoals ruimtelijke ordening of sociale zekerheidsrecht.

Een vaak gevraagde vaardigheid is analytisch vermogen. Dit is de kunst om hoofd- en bijzaken te onderscheiden, en om de hoofdzaken te kunnen relateren aan het geldende recht. Ook wordt regelmatig een meer dan gemiddelde schriftelijke en mondelinge taalvaardigheid gevraagd, net als advies- en onderhandelingsvaardigheden.

Houdingsaspecten zijn bijvoorbeeld het goed kunnen samenwerken, het hebben van visie, het tonen van initiatief, en oplossingsgerichtheid. Vaak wordt ook gevraagd een politiek bestuurlijk invoelingsvermogen.

Soms wordt ook als eis gesteld dat men ervaring heeft met de werkzaamheden die in de aangeboden functie moeten worden verricht.

5. Het is verleidelijk om te proberen voor elke van de in paragraaf 3 genoemde categorieën juridische functies binnen gemeenten een profiel te omschrijven met bijbehorende eisen inzake kennis, vaardigheden en houding. Dit is echter een nogal omvangrijk karwei, dat wellicht beter in een later stadium en wie weet ook door anderen ter hand kan worden genomen.

Verstandiger lijkt het daarom een basis te leggen en te beginnen met een poging om één algemeen profiel voor de hele beroepsgroep gemeentjuristen op te stellen.

Hiertoe kan dan om te beginnen worden aangesloten bij een aantal typerende kenmerken van het juridisch werk bij een gemeente.

6. Zoekend naar het specifieke van de gemeentjurist kan worden vastgesteld dat een gemeente een overheidsinstantie is die belast is met het bevorderen van het algemeen belang. De gemeente is immers niet belast met het in onafhankelijkheid beslissen van geschillen tussen en met burgers, levert geen commerciële diensten of producten, maar maakt beleid. Beleid is de weg van probleem naar oplossing. De overheid dient het algemeen belang van haar burgers. Het werk van de gemeentjurist staat dus direct of indirect in het teken van het oplossen van maatschappelijke vraagstukken. Hij of zij werkt voor het algemeen belang van de burgers. Hij of zij moet dus ook gevoel hebben voor wat er in de maatschappij leeft en dit kunnen betrekken bij zijn of haar advisering aan het bestuur.

7. Typerend voor het juridisch werk bij de gemeente is verder het gegeven dat de jurist in veel gevallen meewerkt aan het produceren van recht. Regelingen en beschikkingen bevatten immers afdwingbare rechten en plichten van burgers en maken in zoverre onderdeel uit van het geldende positieve recht.

Deze kwalificatie delen de gemeentjuristen met alle overheidsjuristen, inclusief die welke bij andere decentrale overheden of voor de rechterlijke macht werken.

Vanwege dit gegeven hebben overheidsjuristen een bijzondere verantwoordelijkheid voor het functioneren van de rechtsstaat en dus voor de rechtsstatelijke en overige juridische kwaliteit van het overheidshandelen.

Met andere woorden, de jurist is het rechtsstatelijk geweten voor de bestuurder.

De gemeentjurist kan bijdragen aan de kwaliteit van de besluitvorming en aan het vertrouwen van de burger in de overheid doordat hij of zij bevordert dat het gemeentelijk handelen in overeenstemming is met het recht.

Dit gegeven stelt eisen aan de persoonlijkheid en de vaardigheden van de gemeentjurist: hij of zij moet met gezag kunnen adviseren in een politiek bestuurlijke omgeving.

Evengenoemd kenmerk van het produceren van recht geldt overigens niet in de gevallen dat de gemeente optreedt op gelijke voet als private partijen. Het geldt dus bijvoorbeeld niet als de rechtspersoon gemeente contracten sluit, haar eigendomsrecht uitoefent of zich verweert tegen civielrechtelijke aanspraken. Als

gemeentejuristen daaraan meewerken zijn ze meer te vergelijken met advocaten of bedrijfsjuristen. Zij zijn dan bezig om de positie van de gemeente als deelnemer aan het civiele rechtsverkeer vorm te geven. Het gaat daarbij om het optimaliseren van mogelijkheden en het minimaliseren van risico's.

Overigens is de gemeente ook bij de toepassing van het burgerlijk recht gebonden aan de publiekrechtelijke beginselen van behoorlijk bestuur.

8. Een kenmerk van de gemeentejurist is verder dat hij jurist is. Dit wil zeggen dat hij is opgeleid in de kennis en de toepassingsmogelijkheden van het positieve recht. Van oudsher wordt onder jurist begrepen iemand die ter zake een opleiding heeft gevolgd aan een universitaire rechtenfaculteit.

Sinds enkele decennia bestaan ook juridische opleidingen op HBO-niveau.

Ook personen die een opleiding op HBO-niveau hebben genoten worden in de gemeentepraktijk jurist genoemd.

De wetenschappelijk opgeleide jurist wordt verondersteld te beschikken over inzicht in achtergronden van het recht en in de samenhang tussen meerdere rechtsgebieden en de structuur van het recht. Ook wordt er van uitgegaan dat de WO-juristen over een grotere diepgang beschikken bij het oplossen van maatschappelijke problemen langs juridische weg.

Overigens wil niet beweerd zijn dat alle werkzaamheden die een jurist met de meestertitel bij een gemeente verricht ook per definitie allemaal en volledig op WO-niveau liggen.

De juridische HBO-opleiding leidt op tot meer toegepaste kennis en praktisch inzicht, en wellicht enigszins ongenueanceerd geformuleerd tot geschiktheid voor uitvoering van taken binnen aangegeven kaders.

Recentelijk wordt overigens steeds meer onderkend dat in zowel onderwijs als praktijk kennis en toepassing van het staats- en gemeenterecht en van de waarborgen die daar voor overheden maar ook voor burgers uit voortvloeien, (te) weinig aandacht krijgen.

9. De gemeentejurist functioneert verder niet als zelfstandig gevestigde beroepsbeoefenaar.

Hij of zij is als gemeentejurist in dienst van of werkt anderszins voor een organisatie waarin anderen (het bevoegd gezag) hem of haar opdrachten en instructies geven. Die instructies kunnen de inhoud van het werk betreffen maar ook de manier waarop het werk moet worden verricht.

De gemeentejurist deelt dit kenmerk overigens met veel andere werknemers in bedrijven en instellingen.

Dit kenmerk levert mede een spanningsveld op met de in paragraaf 7 genoemde gewetensfunctie voor het bestuur en is mede de reden dat van de gemeentejurist wordt gevraagd dat hij of zij zich staande kan houden in een politiek bestuurlijke omgeving. Hij of zij moet oog hebben voor de manier waarop zijn of haar politiek-bestuurlijke opdrachtgevers naar een beleidsthema kijken, en tegelijkertijd voor ogen houden dat de overheid gebonden is aan het recht..

10. Ook is karakteristiek voor de gemeentjurist dat zijn werk veelal bestaat uit het adviseren aan de verantwoordelijke bestuursorganen. Dit adviseren bestaat meestal in het opstellen van schriftelijke verhandelingen die bestemd zijn om uit te gaan van of te leiden tot standpunten van die verantwoordelijke organen. Het uitdragen, bijvoorbeeld voor de rechter, van bestuurlijke standpunten is soms een vervolg op dat adviseren.

Het hier bedoelde kenmerk deelt de gemeentjurist overigens met veel andere “adviseurs” of “administratieve” medewerkers.

11. De gemeente is de “eerste overheid.” Dit betekent dat zij de overheidslaag is waar de burgers in beginsel met al hun maatschappelijke noden en wensen op zijn aangewezen. De gemeenten hebben daarom een zeer breed takenpakket. Tegelijk betekent het zijn van eerste overheid dat de gemeente “veel overheid boven zich weet” en dus bij de uitoefening van haar takenpakket afhankelijk is van de mogelijkheden die wet en beleid van met name het rijk haar bieden. Daarom moeten de gemeenteambtenaren vaak ook in staat zijn een veelheid van problemen en vraagstukken te overzien. Tegelijk moeten zij, omdat zij van doen hebben met concrete problemen van concrete burgers, creatief zijn in het vinden van concrete oplossingen.

Ook voor gemeentjuristen gaat dit op: ze moeten in meerdere rechtsgebieden inzicht hebben, en tegelijk zonder de regelgeving en het algemeen belang uit het oog te verliezen de weg weten naar praktische oplossingen.

De gemeentjurist heeft meestal zoals in par. 3 al aangeduid, in elk geval kennis van het staatsrecht, en meer in het bijzonder het gemeenterecht, van het bestuursrecht, zeg maar de Awb, en van het burgerlijk recht, in het bijzonder het contractenrecht en het recht betreffende de onrechtmatige daad. In deze tijden komt daar zoals gezegd steeds vaker het Europees recht bij. Daarbovenop beheerst hij of zij vaak nog een specialisme, zoals het omgevingsrecht of het sociale zekerheidsrecht.

Er is vaak nog een praktisch argument voor de gevraagde flexibele inzetbaarheid en de vereiste praktisch aanpak van de gemeentjurist. Dat argument is te vinden in het gegeven dat vooral in de kleinere en de middelgrote gemeenten het aantal juristen relatief beperkt is. Dit dwingt daar tot een aanpak waarbij een veelheid van zaken op zo efficiënt mogelijke manier wordt afgehandeld.

12. Bovenstaande typering en leiden ertoe als suggestie voor een profiel voor de gemeentjurist het volgende voor te leggen.

De gemeentjurist is een kenniswerker die een juridische opleiding op universitair of HBO niveau heeft genoten en zijn of haar kennis en vaardigheden ten dienste stelt van de gemeentelijke overheid voor het realiseren van maatschappelijke doelen. Zijn of haar inbreng is er mede op gericht te bevorderen dat de gemeente bij haar regelen, beschikken en handelen voldoet aan de eisen van het recht.

*Hij of zij treedt in dat kader op als adviseur van de bevoegde bestuursorganen. Hij of zij heeft daarbij gevoel voor politieke en maatschappelijke verhoudingen.
De gemeentjurist ontwerpt voorts enerzijds regelingen en beschikkingen die onderdeel gaan uitmaken van het positieve recht in onze rechtsstaat, en staat anderzijds de gemeente bij in het optimaliseren van haar kansen en het minimaliseren van haar risico's in het civiele rechtsverkeer.
De gemeentjurist is breed gevormd, veelzijdig inzetbaar en heeft oog voor praktische oplossingen.*

**Bestuur Stichting BGJ
2010/2019**