

## Beroepsopleiding Gemeentejurist

Mr. T.J.A. Peels\*

Voor een aantal beroepsgroepen bestaan er postdoctorale beroepsopleidingen om de afgestudeerde jurist verder op te leiden binnen het betreffende werkterrein, denk hierbij bijvoorbeeld aan advocaten of rechters. Voor juristen werkzaam bij de gemeentelijke overheid is het ook noodzakelijk om zich verder te kunnen specialiseren. De Radboud Universiteit biedt een postdoctorale beroepsopleiding voor gemeentjuristen aan om in deze behoefte te voorzien.

### 1 INLEIDING

Het werk van juristen wordt onder meer gekenmerkt door analyseren, kaders stellen, regels opstellen, beoordelen, verbanden leggen, adviseren, pleiten en onderhandelen. Tijdens de studie Nederlands Recht wordt een basis gelegd voor deze vaardigheden maar wordt vooral aandacht besteed aan de theorie. Door het kiezen van een bepaalde afstudeerrichting kan de student zich specialiseren in een bepaalde richting van het recht. Om juridisch werk te kunnen verrichten binnen een bepaald werkterrein is een verdere specialisatie op dit terrein wenselijk. Een beroepsopleiding zorgt voor een verdere specialisatie in de theorie en gaat dieper in op de vaardigheden die een jurist nodig heeft voor de dagelijkse praktijk.

### 2 DE OPLEIDING

Om deel te kunnen nemen aan de Beroepsopleiding Gemeentejurist wordt een bepaalde basiskennis verondersteld. De opleiding biedt vervolgens een verdieping en verbreding van de bestaande kennis en vaardigheden. De opleiding heeft als doel om de deelnemende juristen zodanig op te leiden dat ze beter in staat zijn een juridische stempel op het werk binnen de gemeente te drukken. Juristen werkzaam bij de gemeentelijke overheid dragen zorg voor de juridische kwaliteit binnen de gemeente. De opleiding reikt concrete handvatten aan om de juridische kracht van gemeentjuristen te versterken en daarmee de juridische kwaliteit binnen de gemeenten te vergroten.

De opleiding bevat zeven modules en biedt hierin zowel theoretische kennis als praktische vaardigheden aan. Verschillende docenten geven op een interactieve manier les.

Voorafgaand aan de bijeenkomsten wordt er een map toegezonden met literatuur en jurispru-

dentie. Bij verschillende onderwerpen wordt tevens een huiswerkopdracht meegezonden. Van de deelnemers wordt een goede voorbereiding en een actieve bijdrage tijdens de bijeenkomst verwacht. De huiswerkopdrachten dienen voorafgaand aan de betreffende bijeenkomst te worden ingeleverd en deze worden beoordeeld door de docenten. Een dergelijke huiswerkopdracht kan veel tijd vergen als er een onderwerp aan bod komt waarbij de bestaande kennis over dat onderwerp slechts minimaal is. Deze methode heeft echter als voordeel dat de deelnemers zich voorafgaand aan de bijeenkomst goed hebben ingelezen in de materie en tijdens de bijeenkomst aan de hand van praktijkcasuïstiek de belangrijkste onderwerpen aan bod kunnen komen. Er bestaat tijdens een bijeenkomst ook ruimte voor inbreng van de deelnemers zelf; zij kunnen vragen stellen over de te behandelen stof maar ook een casus inbrengen waar zij in de dagelijkse praktijk mee te maken krijgen.

De inhoud van de opleiding is overwegend van bestuursrechtelijke aard. Echter, er komen ook privaatrechtelijke aspecten aan bod die van belang zijn voor het werk als gemeentjurist.

Er wordt allereerst ingegaan op de kernpunten van het staats- en bestuursrecht en de bevoegdheden en taken van een bestuursorgaan. Dit betreft vooral theorie, waarnaast onderwerpen aan de hand van verschillende casuïstiek worden behandeld. Het onderwerp handhaving wordt breed belicht met behulp van literatuur, jurisprudentie en voorbeelden uit de dagelijkse praktijk.

Bij het onderwerp 'techniek van de regelgeving' wordt gekeken naar begripsbepalingen, normstelling, bevoegdheidstoedeling en overgangsrecht in de gemeentelijke regelgeving. Tijdens de bijeenkomst worden handvatten aangereikt om gemeentelijke regelgeving goed te kunnen beoordelen, maar daarnaast ook om dergelijke regelgeving goed te kunnen opstellen. Tijdens de studie Ne-

\* Mr. T.J.A. Peels is werkzaam als juridisch adviseur op de afdeling Juridische Zaken van de gemeente Breda. Ze adviseert andere afdelingen over uiteenlopende juridische onderwerpen

en is tevens werkzaam als secretaris van de Adviescommissie be-  
zwaarschriften.

derlands Recht komen dergelijke aspecten in mindere mate aan de orde, maar als gemeentjurist is het van belang om deugdelijke en uitvoerbare verordeningen te kunnen opstellen. Tijdens deze bijeenkomst wordt aandacht besteed aan het helder en eenduidig kunnen formuleren van regels voor de gemeentelijke praktijk.

Tijdens de module 'procederen' komen alle relevante wetsartikelen en jurisprudentie aan de orde met betrekking tot de bestuursrechtelijke voorprocedures, beroeps- en hoger beroepsprocedures. Daarnaast wordt aandacht besteed aan het pleiten in beroepsprocedures.

Privaatrechtelijke aspecten komen vooral aan bod tijdens het onderwerp contracteren. Aandacht wordt besteed aan de onderhandelingsfase, (onbevoegde) vertegenwoordiging, toezeggingen, inhoud van de overeenkomst, algemene voorwaarden, nakoming en uitvoering van de overeenkomst. Bij het onderwerp overheidsaansprakelijkheid ligt de nadruk weer meer op de bestuursrechtelijke aspecten.

Ten slotte wordt er tijdens de opleiding veel aandacht besteed aan praktische vaardigheden. Naast actuele kennis over de theorie en de jurisprudentie dient de jurist over de vaardigheden te beschikken om deze kennis in te zetten. Er wordt in de praktijkbijeenkomsten onder meer aandacht besteed aan het vergroten van de effectiviteit van je onderhandelingskracht. Verschillende onderhandelingsstrategieën en het faseren van het onderhandelingsproces komen aan de orde. Tijdens deze bijeenkomsten wordt ook vaak in kleine groepjes geoefend waardoor er veel vragen kunnen worden gesteld en ook wordt geleerd om *feedback* te geven aan de andere deelnemers.

Als juridisch adviseur in een gemeentelijke organisatie is het belangrijk dat je ook daadwerkelijk wordt gehoord. Hiervoor biedt de opleiding een module 'adviesvaardigheden voor de gemeentjurist'. Tijdens de bijeenkomsten wordt ingegaan op het faseren, sturen en beheersen van adviesprocessen en worden handvatten aangereikt om de effectiviteit van je advieskracht als jurist te vergroten.

Als jurist dien je een inhoudelijk goed advies te kunnen geven maar vervolgens is het ook van groot belang dat dit advies wordt opgevolgd. Advies dat wordt gevraagd door een andere afdeling binnen de gemeente, door het college van burgemeester en wethouders of door de burgemeester moet voldoende draagvlak krijgen binnen de gemeentelijke organisatie. Dit geldt te meer als de conclusie van het advies luidt dat de voorgestelde werkwijze niet mogelijk is vanuit juridisch oogpunt of dat deze

juridisch veel haken en ogen met zich meebrengt. Een dergelijk advies kan door anderen makkelijk aan de kant worden geschoven vanwege de ongewenste uitkomst ervan. Overtuigend kunnen adviseren en vervolgens hierbij ook inzichtelijk kunnen maken wat de risico's zullen zijn als dit advies niet zal worden opgevolgd, is dan ook onmisbaar voor de gemeentjurist.

### 3 HET WERK OP EEN ALGEMENE JURIDISCHE AFDELING BIJ DE GEMEENTELIJKE OVERHEID

Als jurist bij de gemeente kun je op veel verschillende afdelingen werkzaam zijn. Als je interesse hebt in bijvoorbeeld bouwzaken of sociale zaken dan kan je hierin als 'specialist' gaan optreden. Je verdiept je dan geheel in dit onderwerp met de bijbehorende literatuur, wetgeving en jurisprudentie. Daarnaast is het ook mogelijk om werkzaam te zijn op een algemene juridische afdeling. Vooral bij een algemene juridische afdeling staat advisering aan andere afdelingen binnen de gemeente centraal. Voor de meest uiteenlopende onderwerpen kan vanuit de organisatie om juridisch advies worden gevraagd. Als generalist heb je op voorhand minder parate kennis over bepaalde onderwerpen en zul je ter voorbereiding van je advies de regelgeving en actuele jurisprudentie over dit onderwerp goed moeten uitzoeken en bestuderen.

Bij de gemeente Breda valt onder de algemene juridische afdeling tevens het secretariaat van de ingestelde Adviescommissie bezwaarschriften.<sup>1</sup>

Deze commissie adviseert aan het college van burgemeester en wethouders, de gemeenteraad en de burgemeester met betrekking tot ingekomen bezwaarschriften tegen hun besluiten. De beslissing op het bezwaar wordt voorbereid door deze adviescommissie die de belanghebbenden hoort en advies aan het betreffende bestuursorgaan uitbrengt. In artikel 7:13 van de Algemene wet bestuursrecht (verder: Awb) is voorgeschreven dat in ieder geval de voorzitter van een dergelijke adviescommissie onafhankelijk dient te zijn. In Breda bestaat deze commissie uit leden die geen deel uitmaken van en niet werkzaam zijn onder de verantwoordelijkheid van het bestuursorgaan. Nu de gehele commissie uit onafhankelijke leden bestaat wordt de schijn van belangenverstrengeling voorkomen. Als jurist, werkzaam op de algemene juridische afdeling, maak je dan ook geen onderdeel uit van deze Adviescommissie, maar ben je als secretaris voor deze commis-

<sup>1</sup> Adviescommissie als bedoeld in art. 7:13 van de Algemene wet bestuursrecht.

sie aan het werk. Als er een bezwaarschrift wordt ontvangen dan vindt de *intake* van dit bezwaar plaats door één van de juristen. Gekeken wordt onder meer of het bezwaarschrift de gronden bevat, ondertekend is, tijdig is ingediend en of de reclamant daarmee in beginsel kan worden ontvangen in zijn of haar bezwaar. De jurist van de betreffende afdeling waar het primaire besluit is genomen wordt op de hoogte gesteld van het bezwaarschrift en er wordt verzocht om de relevante stukken naar het secretariaat toe te zenden. Als secretaris bereid je de zaak vervolgens zo uitgebreid mogelijk voor. Je kijkt wat de bezwaren inhoudelijk zijn, zoekt de relevante regelgeving en jurisprudentie op en bekijkt of het college, de raad of de burgemeester bij de primaire beslissing een zorgvuldig en inhoudelijk juist besluit hebben genomen. Ter voorbereiding van de beslissing op het bezwaar worden belanghebbenden uitgenodigd voor een hoorzitting.<sup>2</sup> Reclamanten kunnen tijdens de zitting hun bezwaarschrift mondeling toelichten en er is een jurist van de betreffende afdeling waar het primaire besluit is genomen, als vertegenwoordiger namens het bestuursorgaan aanwezig om het bestreden besluit toe te kunnen lichten.

Van het horen van belanghebbenden kan in bepaalde gevallen worden afgezien, bijvoorbeeld als het bezwaarschrift te laat is ingediend. Uitzonderingen op de hoorplicht moeten echter wel restrictief worden uitgelegd. Er moet redelijkerwijs geen twijfel over mogelijk zijn dat het bezwaarschrift te laat is ingediend en er moet tevens geen verschoonbare reden voor deze termijnoverschrijding zijn. Ook als uit het bezwaarschrift zelf reeds aanstonds blijkt dat de bezwaren ongegrond zijn en ook hierbij redelijkerwijs geen twijfel mogelijk is over die conclusie, kan worden afgezien van het horen. Naast het geval waarbij een bezwaarschrift kennelijk niet-ontvankelijk of kennelijk ongegrond wordt verklaard, kan van het horen worden afgezien als belanghebbenden hebben verklaard geen gebruik te willen maken van het recht te worden gehoord of als volledig tegemoet wordt gekomen aan het bezwaar en andere belanghebbenden daardoor niet in hun belangen worden geschaad. Deze opsomming van gevallen waarbij kan worden afgezien van de hoorplicht volgt uit artikel 7:3 van de Awb. Dat het al dan niet houden van een hoorzitting niet afhankelijk mag worden gesteld van een niet in de wet voorziene formaliteit is door de Afdeling

bestuursrechtspraak van de Raad van State nog eens uitdrukkelijk uitgemaakt in een uitspraak van 3 maart 2004.<sup>3</sup> De Afdeling benadrukt in deze uitspraak dat alleen kan worden afgezien van het horen als de belanghebbende dit uitdrukkelijk heeft verklaard en niet, zoals in dit geval, door het niet (of niet tijdig) terugzenden van een antwoordformulier. Hiermee wordt vastgehouden aan de opsomming in artikel 7:3 van de Awb en de restrictieve uitleg van dit artikel. De Voorzieningenrechter van de Rechtbank Maastricht maakt een kanttekening bij de restrictieve uitleg van de hoorplicht in die zin dat deze plicht niet zover strekt dat het bestuursorgaan gehouden is om ieder uitstelverzoek te honoreren. Van belang hierbij is dat het bestuursorgaan ook gehouden is om het bezwaarschrift binnen de in de Awb gestelde termijnen af te handelen terwijl daarbij ook de belangen van andere partijen in aanmerking genomen dienen te worden.<sup>4</sup>

Intmiddels is er een concept-wetsvoorstel Wet aanpassing bestuursprocesrecht<sup>5</sup> opgesteld. In dit wetsvoorstel zijn een reeks voorstellen tot wijziging van het bestuursprocesrecht samengebracht. Er wordt onder meer voorgesteld om artikel 7:3 van de Awb aan te vullen. Voorgesteld wordt om uitdrukkelijk in artikel 7:3 van de Awb te bepalen dat van het horen van een belanghebbende af kan worden gezien indien de belanghebbende niet binnen een door het bestuursorgaan gestelde redelijke termijn verklaart dat hij gebruik wil maken van het recht te worden gehoord. Dit betreft de zogenaamde 'antwoordkaartmethode' die, zowel door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State als door de Centrale Raad van Beroep,<sup>6</sup> niet wordt toegestaan, aangezien het nu geen in de wet voorziene formaliteit betreft.

Na de hoorzitting stelt de jurist, als secretaris van de Adviescommissie, een advies op waarin het college, de raad of de burgemeester geadviseerd worden over de te nemen beslissing op het bezwaarschrift. Zij nemen uiteindelijk de beslissing op het bezwaarschrift.

Ook bij deze werkzaamheden komt het belang van het opstellen van een overtuigend advies terug. Het staat het bestuursorgaan namelijk vrij om van het advies van de Adviescommissie af te wijken. Afwijken van het advies moet wel speciaal worden gemotiveerd door het bestuursorgaan. Artikel 7:13, zevende lid van de Awb schrijft voor dat in de beslissing op bezwaar de reden voor de afwijking wordt vermeld en dat het advies van de

2 Art. 7:2 Awb.

3 ABRvS, 3 maart 2004, AB 2004/252.

4 Vzt. Rechtbank Maastricht, 28 april 2006, [www.rechtspraak.nl](http://www.rechtspraak.nl), LJN: AW4498.

5 Het betreft hier een conceptvoorstel dat nog niet is ingediend

bij de Tweede Kamer. Met betrekking tot de stand van zaken kan via de site van het ministerie van Justitie, [www.minjus.nl](http://www.minjus.nl), een voortgangsoverzicht worden opgevraagd.

6 CRvB 4 juli 2003, JB 2003, 268.

Adviescommissie met de beslissing op bezwaar wordt meegezonden. De kracht van een goed juridisch advies is erin gelegen dat het bestuursorgaan dit advies ten grondslag legt aan zijn beslissing, ook al heeft dit tot gevolg dat het bestuursorgaan het eerdere besluit moet herroepen. Een dergelijk advies, waarbij de bezwaren gegrond worden verklaard en het primaire besluit dient te worden herroepen, zal voldoende draagvlak moeten krijgen. Bij voldoende draagvlak van het advies zal dit in toekomstige gevallen doorwerken in de primaire besluitvorming. Het versterkt uiteindelijk de juridische kracht van de besluiten van de organisatie. De Beroepsopleiding Gemeentjurist reikt genoeg

handvatten aan, zowel voor wat betreft de theorie als de praktijk, om de juridische advieskracht te vergroten. Naast een dergelijke opleiding zijn er ook allerlei andere mogelijkheden om je te specialiseren op je werkterrein binnen de gemeente. Om op de hoogte te blijven van nieuwe regelgeving en jurisprudentie kunnen internet en de vakbladen worden geraadpleegd. Indien nodig kunnen er korte cursussen of andere opleidingen gevolgd worden.

Het regelmatig bijscholen zal dan ook zeer waardevol blijken voor de jurist én voor de organisatie waar deze werkzaam is. 