

## **De HBO-jurist in het lokale openbaar bestuur**

Maarten Hageman en Eric van de Luytgaarden<sup>1</sup>

### ***Inleiding***

Het lokale openbaar bestuur verandert indringend. De overheid laat meer over aan de samenleving en (groepen van) burgers nemen vaker zelf de regie voor het oplossen van vraagstukken en het behartigen van belangen. Tegelijkertijd, en ermee samenhangend zien we hoe burgers steeds gemakkelijker en sneller juridische kennis tot zich nemen en dat de samenleving door individualisering, toenemende complexiteit, en door internationalisering verder juridiseert. Hoe men deze ontwikkelingen ook beoordeelt, de ‘eerste’ overheid, de gemeente, staat in ieder geval voor de spannende uitdaging hierbij een nieuwe rol te nemen. Zij zal steeds vaker complexe problemen moeten aanpakken via uiteenlopende netwerken met maatschappelijke actoren. Voor iedere gemeentelijke professional, dus ook de juridische professional vraagt dat nieuwe kennis en vaardigheden.

Kan de HBO-jurist hierin iets betekenen? Het betreft een betrekkelijk nieuw en onbekende HBO professional, zeker in overheidsland. Maakt onbekend dan ook onbemind? Mocht die aloude wijsheid werkelijkheid worden, dan zou dat te betreuren zijn want de inzet van HBO-juristen biedt de overheid beslist nieuwe kansen en mogelijkheden in de snel veranderende netwerksamenleving. Deze bijdrage wil in ieder geval iets van die onbekendheid wegnemen.

### ***Korte geschiedenis***

Aan het begin van deze eeuw begon ook in het hoger onderwijs het besef door te dringen dat de juridisering van de samenleving geen hype is, maar een verschijnsel waar we mee zullen moeten leren leven. Omdat gelijktijdig ook de zogeheten bachelor-masterstructuur werd ingevoerd, kwam heel nadrukkelijk naar voren dat er voor juristen eigenlijk alleen een universitair traject bestond. Weliswaar waren er al jaren verdienstelijke opleidingen binnen het HBO met een flinke portie recht, namelijk de opleidingen MER (Management, Economie en Recht) en SJD (Sociaal Juridische Dienstverlening), maar deze beantwoordden onvoldoende aan de nieuwe vraag. De MER (20 tot 25% recht) had te weinig recht in het pakket, de opleiding SJD (50% recht) was te weinig een ‘harde’ juridische opleiding. Daarom werd de opleiding HBO-rechten in het leven geroepen.

De eerste opleiding HBO-rechten startte in september 2002, de andere volgden in september 2003, inmiddels zijn er in ons land 11 instellingen van hoger onderwijs waar HBO-rechten kan worden gevolgd. Daarnaast zijn er commerciële instellingen van hoger onderwijs die de opleiding eveneens aanbieden. De eerste, grotere groep afgestudeerden is vanaf juli 2007 op de markt.

De oorspronkelijke bedoeling, vanuit arbeidsmarktperspectief, was dat de HBO-er in “the shadow of the law” zou gaan werken, als assistent van de academische jurist als het ware. Inmiddels is duidelijk geworden door veel beroepenveldonderzoek (Janssen 2012, Van de Luytgaarden 2010 en 2014) dat er vooral buiten de traditionele ‘toga sector’ veel vraag naar HBO-juristen is (De Rooij 2010, Van de Luytgaarden 2014).

### ***Tendensen***

Er zijn drie tendensen die voor de HBO-jurist in het publieke domein die van belang zijn.

*Er is meer concurrentie tussen juristen onderling*

---

<sup>1</sup> mr. Maarten Hageman is Adviseur (bestuurlijke) samenwerking en projectleider Zelfredzaamheid bij Hogeschool Utrecht; mr. Eric van de Luytgaarden is Lector Recht in Europa; Recht in de Euregio bij Zuyd Hogeschool en adviseur bij Proactive law.

In algemene zin is de juridische beroepsuitoefening geen 'herenberoep' meer waarbij de jurist op zijn afdeling of kantoor rustig afwacht wanneer de burger met een vraag langskomt. Er is een voortschrijdende functiedifferentiatie en een groeiende vraag naar juridische dienstverlening. Dat leidt ook tot meer onderlinge wedijver. Juristen worstelen daarmee en er is een tendens zichtbaar in de vraag: van de op het algemeen belang gerichte academicus (meester in de rechten) naar de ondernemende, juridische professional (breed opgeleide HBO jurist), die meer op de ontwikkeling voor de organisatie en op de burger is gericht. (Van de Luytgaarden, 2010)

#### *De burgers zijn kritischer dan voorheen*

Omdat er meer aanbod van juridische dienstverleners is en naast de traditionele dienstverlening ook vernieuwingen plaatsvinden in de dienstverlening, omdat er met andere woorden HBO-juristen op de markt komen en omdat de algemene tendens is dat de burger meer waar voor zijn geld wil en de autoriteit van de jurist niet zomaar voor zoete koek slikt, neemt de kritische blik van de burger toe. Hij eist meer kwaliteit en snellere service. De burger wil dat het publiek domein juristen in dienst heeft die niet alleen een brede 'range' van diensten aanbiedt, maar tegelijkertijd ook genoeg gespecialiseerd is om het recht adequaat te interpreteren. Daarbij moet de focus eerst en vooral dienstverlening aan de burger zijn. (Susskind 1996 en 2013).

#### *De zelfhulp via bijvoorbeeld internet neemt toe*

Door de invloed van internet kunnen burgers eenvoudiger dan in het verleden een globaal beeld krijgen van wat hun rechten en plichten zijn. Dat betekent dat de vragen waarmee burgers (HBO-)juristen (uit het publiek domein) benaderen, veranderen. De burger is geen blanco burger meer, maar weet vaak al het een en ander en de jurist zal niet alleen veel moeten weten maar ook een bepaalde communicatievaardigheid moeten hebben om de burger adequaat te woord te staan, in heldere, begrijpelijke taal. (Van de Luytgaarden 2014).

#### ***Gemeentelijke juristen***

Van juridische medewerkers bij de lokale overheid wordt traditioneel verwacht dat zij een analytisch vermogen hebben en over voldoende algemene kennis beschikken van het relevante Nederlandse (en Europese) recht. Daarnaast is specifieke kennis noodzakelijk van het beleidsterrein (bijvoorbeeld welzijn) en het rechtsgebied (bijvoorbeeld bestuursrecht) waarop de jurist actief is. De laatste jaren is het zwaartepunt echter steeds meer verschoven van juridische kennis naar competenties, zoals communicatieve vaardigheden (schriftelijk en mondeling), en advies- en procesvaardigheden. Van de juridisch medewerker wordt nu ook verwacht dat hij zijn kennis klant- en oplossingsgericht kan inzetten, met een pro-actieve, meedenkende en innovatieve houding. Een onderzoekende houding, nieuwsgierig en met gevoel voor cultuur en ook voor politiek-bestuurlijke verhoudingen wordt op prijs gesteld, zonder dat hij zijn signalerende en waarschuwendende rol voor de juridische kwaliteitszorg veronachtzaamt. Deze ontwikkeling is nog lang niet afgerond. De verwachting is dat van de juridische professional steeds meer zogeheten *21st century skills*, vaardigheden van de toekomst zullen worden gevraagd, zoals samenwerken, crossprofessionalisme, innovatie, creativiteit en multidisciplinariteit.

#### ***Taken en rollen van de HBO-jurist in het lokale bestuur***

Ofschoon het hier een relatief nieuwe professional betreft, acteert de HBO-jurist al enige tijd op uiteenlopende terreinen binnen het openbaar bestuur. We zien de HBO-jurist daarbij in verschillende rollen, taken en functies. Toegespitst op de gemeentelijke overheid zijn dat: ambtelijk secretaris, (bestuurlijk-) juridisch medewerker, adviseur; juridisch beleidsmedewerker, consultant, controller, informatiemanager, en kwaliteitsmanager; juridisch medewerker handhaving, vergunningverlening, procesvertegenwoordiger en projectleider.

#### ***De jurist als HBO-professional***

Iedere HBO-bachelor voldoet aan een zogeheten standaard, opdat hij/zij is toegerust om als beginnend beroepsbeoefenaar in een multidisciplinaire omgeving te kunnen werken. Dat betekent

voor de HBO-jurist dat er sprake is van een gedegen theoretische juridische basis. Via een *Body of Knowledge and Skills* ('BoKS') is dit verder gedetailleerd uitgewerkt in te beheersen leerstukken en wetgeving. Verder beschikt de HBO-professional over een onderzoekend vermogen, dat hem in staat stelt te reflecteren, juridische en andere wetenschappelijke onderzoeksmethoden toe te passen (met name multidisciplinaire, organisatorische). Tot het professionele vakmanschap van de HBO-jurist behoren ook goede mondelinge en schriftelijke taalvaardigheden, het aanreiken van praktische oplossingen van juridische vraagstukken, een proactieve instelling, innovatief, oplossings- en procesgerichte werkwijzen. Tenslotte dient hij te beschikken over voldoende culturele en maatschappelijke bagage om kritisch te oordelen, ook aan de hand van morele waarden: beroepsethiek en maatschappelijke oriëntatie, kortom. (Hupperetz 2012)

### ***Het beroeps- en opleidingsprofiel HBO-rechten***

Het landelijk beroeps- en opleidingsprofiel HBO-rechten (Hupperetz 2012) formuleert ook wat HBO-juristen specifiek moeten 'kennen' en 'kunnen'. Het profiel kwam tot stand via een brede raadpleging van de beroepspraktijk, door middel van zogeheten werkveldcommissies, werkveldonderzoeken, het raadplegen van alumni, hun werkgevers en van uiteenlopende juridische koepelorganisaties. Ruwweg gaat het om de volgende competenties:

#### *Het juridisch analyseren*

Het betreft hier het formuleren en oplossen van rechtsvragen via een analyse van juridische relevante feiten en juridische bronnen. Deze competentie is bijvoorbeeld van belang voor de gemeentelijke juridisch medewerker die controleert of het dossier compleet is om namens het college te besluiten over een vergunningaanvraag. Maar ook valt te denken aan de jurist die verzoeken behandelt in het kader van de Wet Openbaarheid van Bestuur.

#### *Het juridisch adviseren*

Hierbij gaat het om uitbrengen van een advies, na een grondige juridisch analyse dienen relevante feiten, standpunten, rechtsvragen en rechtsbronnen in de vorm van een advies te worden afgewogen.

#### *Het vertegenwoordigen*

Het vertegenwoordigen moet breed worden opgevat: procesmachtiging, het behartigen van een juridisch belang via onderhandelen, bemiddelen en afhandelen van een geschil.

#### *Het beslissen*

De HBO-jurist beslist namens de gemeente over rechtsposities, op basis van juridische argumenten, belangenafweging en maatschappelijke overwegingen: besluiten over het toepassen van bestuursdwang, vergunningverlening, aangaan van overeenkomsten, beslissing over geschillen.

#### *Het reguleren*

Het opstellen, intrekken en wijzigen van besluiten en regelgeving, zoals verordeningen, beleidsregels, protocollen.

#### *Het managen van dossiers*

De HBO-jurist draagt zorg voor het aanleggen, beheren, ontsluiten en overdragen van juridische dossiers; bewaakt de doorloop, termijnen en ook de samenhang door tijdig alle betrokken afdelingen 'aan te sluiten'.

#### *Het organiseren*

Hoe kan de juridische functie zo worden georganiseerd dat haar diensten efficiënter en ook klantvriendelijk worden? Denk bijvoorbeeld aan een uniform, organisatie-breed format voor het beantwoorden van brieven, het versnellen van de doorlooptijd van bezwaarschriften, de

juridische control van de informatie en producten die digitaal worden aangeboden, het ontwikkelen van ene juridisch kwaliteitssystem etc.

### ***Tot besluit: de HBO-jurist in het lokale openbaar bestuur***

Het zou overdreven zijn de HBO-jurist als dé oplossing te zien voor de vele nieuwe uitdagingen van de lokale overheid, al was het alleen maar omdat in de HBO-opleidingen niet alle, voor de gemeente relevante rechtsgebieden aan de orde kunnen komen. Maar de betekenis van deze nieuwe juridische professionals zal beslist groeien. Kennis en vaardigheden van de HBO-jurist sluiten aan op de wensen en nieuwe rollen van gemeenten. Binnen de HBO-opleidingen wordt de beginnende of gevorderde juridische professional in ieder geval permanent, vanaf de eerste dag, gericht op de relevante vragen van de beroepspraktijk, ook die van gemeenten. Dat gebeurt met het aanbieden van actuele kennis en vaardigheden en met veelvuldige stages. Werkveldcommissies en alumni-onderzoeken houden de opleidingen hierop permanent scherp. Het zou de moeite lonen wanneer gemeentelijke vertegenwoordigers (bijvoorbeeld via de VNG of de VGS) nog meer de praktijkvragen in werkveldcommissies naar voren brengt, zodat het HBO in het bachelor onderwijs, maar ook via aanvullende cursussen en zelfs professionele masteropleidingen (post initieel; Leven Lang Leren) steeds adequaat kan inspelen op de veranderende onderzoeksvragen en wensen van de lokale overheid voor de kennis en vaardigheden van haar juridische professionals.

### ***Literatuur***

- Hupperetz, G., e.a. *Landelijke opleidingsprofiel HBO rechten*, juli 2012: [http://www.vereniginghogescholen.nl/images/stories/competenties/rechten\\_lbop.pdf](http://www.vereniginghogescholen.nl/images/stories/competenties/rechten_lbop.pdf).
- Janssen J, Keesen, M., *Eindverslag project HBO-juristen: nieuwe professionals in organisaties*, Hogeschool Utrecht oktober 2012.
- Keesen, M., Fruytier, B., Janssen, J. , 'Schuivende panelen in het juridische werkveld. Functie en beroepsvorming HBO-jurist', in: *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, 2014 nr. 3
- Luytgaarden, H.J.L.M van de, 'To be or not to be: over HBO juristen, (g)een toga en wat ze eigenlijk zouden moeten doen', in: *Ars Aequi* 2008, p. 912-916
- Luytgaarden, E. van de, 'Confectie of Maatwerk?', in: G. Hupperetz, R. Susskind, S. de Rooij en E. van de Luytgaarden (red.), *HBO-rechten in het werkveld, Nijmegen 2010*, pp 49-69.
- Luytgaarden, E van de, e.a., *HJO een beeld*, Heerlen Zuyd Hogeschool, 2014.
- Otterlo, R.C.H. van, *HBO-rechten, het onderzoek(en) waard!*, Amsterdam 2012;
- Rooij, S. de, *De hbo-jurist: kans of bedreiging? De positionering van de hbo-jurist in de wereld van de klassieke juridische beroepen*, Wolf legal publishers Nijmegen 2012.
- Susskind, R., *The future of law, facing the challenges of information technology*, Oxford (Oxford University Press), 1996.
- Susskind, R., *Tomorrow's Lawyers, Oxford (Oxford University Press)*, 2013.
- Welten, J., Dussen, T. van der, Verboon, E., 'Het beroep van de HBO-jurist: een case study', in: *Nederlands Juristen Blad*, afl. 35, p. 2374-2375