

**Lustrumsymposium Academie voor Overheidsjuristen én opening  
Academisch jaar Academies voor Wetgevingsjuristen en Overheidsjuristen  
d.d. 10 september 2019**

Presentatie prof. mr. Frank van Ommeren, Vrije Universiteit Amsterdam

*De rol van de overheidsjurist: meedenken en tegenspreken*

- Allereerst, heel veel dank voor de uitnodiging om hier te mogen spreken. Het is alweer een tijdje geleden dat ik als jurist op het Ministerie van Justitie werkzaam was. Ik bewaar daaraan *bijzonder goede herinneringen!* Dat ik met plezier als jurist bij de overheid heb gewerkt, zeg ik niet alleen om u te behagen, hoewel ik aanneem, juist met al die wetgevings- en overheidsjuristen in de zaal, dat men het leuk vindt om dat te horen. Ik zeg dat vooral ook in de richting van de *nieuwe trainees*, de nieuwe juristen die vandaag officieel hun (tweejarige) masteropleiding bij de Academie voor Wetgeving of de Academie voor Overheidsjuristen gaan beginnen. Juist aan jullie wil ik voorhouden wat een enorm leuk en boeiend vak jullie hebben gekozen. Ik hoop dat jullie er net zoveel van zullen genieten als ik destijds heb gedaan!
- We hebben hier immers vandaag niet alleen een mooi lustrumsymposium – een lustrum waarmee ik de Academies graag van harte gelukwens – maar ook de *opening* van het *Academisch jaar*. Dat wil ik graag even benadrukken, want dat is voor mij als wetenschapper altijd een *belangrijk moment*, waarbij het van belang is even stil te staan, en dat al helemaal natuurlijk met de komst van een nieuw cohort aan trainees.

*Fototentoonstelling 'Bureaucratics'*

- Toen ik mijn gedachten liet gaan over wat ik hier zou gaan zeggen, moest ik denken aan een geweldige fototentoonstelling, die ik een jaar of 10 geleden heb gezien, en waarin ambtenaren de hoofdrol spelen. De naam van die (rondreizende) fototentoonstelling was *'Bureaucratics'*.
  - o De Nederlandse fotograaf *Jan Banning* fotografeerde duizenden ambtenaren in heel verschillende landen.
  - o Het is een vergelijkende studie van de *cultuur, rituelen en symbolen* van ambtenaren in acht landen op vijf continenten, geselecteerd op basis van *politieke, historische en culturele* overwegingen.
  - o Hij maakte prachtige foto's.
- Bij elke foto staat vermeld *waar* de foto genomen is en *hoeveel* de desbetreffende ambtenaar per maand *verdient*. Dat varieert van:
  - o \$10.000,-- voor de *secretaris van de Staat Texas*, dat is de hoogste door de gouverneur benoemde ambtenaar. (Maar daar kon ik helaas geen plaatje van downloaden.)
  - o tot omgerekend zo'n € 100,-- voor een assistent-klerk van de kabinetssecretaris van *the State of Bihar*. SLIDE 2

- Dit is trouwens een van de meest gekopieerde foto's, die op allerlei covers is verschenen.
  - Bihar is een Indiase deelstaat met maar liefst 83 miljoen inwoners. De kabinetssecretaris (Cabinet Secretary) is de hoogste ambtenaar van de deelstaat.
- Daar tussenin – met een kleine \$ 6000,-- zit de Texaanse “*director of licensing*” van het “*Texas Department of Licensing and Regulations*” SLIDE 3
- Van de foto's gaat een enorme kracht uit, ze zijn kleurrijk en hebben veel uitstraling.
  - Om iets betere indruk te krijgen heb ik er op deze slide nog een paar bijgedaan. SLIDE 4
    - Linksboven: Franse narcotica-agent
    - Rechtsboven: Russische sec burgemeester (Tomsk)
    - Linksonder: een toezichthouder uit Bolovia
    - Rechtsonder: Franse gemeenteambtenaar uit Picardië (zelfde positie in meerdere gemeenten!)
    - Midden: € 80,-- per maand voor een Jemenitische ambtenaar... en die had dan ook nog de laatste vijf maanden géén salaris ontvangen!
- Maar waar het mij om gaat is dit: de ambtenaren tonen *stevigheid*, ze *staan ergens voor*, *komen ergens voor op*. En dat zie je in de foto's terug, hoe verschillend ze verder door land, taal en cultuur ook mogen zijn. Mijn interpretatie is dat ze opkomen voor het belang – het specifieke *algemene of publieke belang* waarvoor ze zijn aangesteld – maar ik weet natuurlijk niet of U dat er ook in ziet.
- Er is nog iets dat me in die foto's heel erg opviel. En dat is de *eenzaamheid*. Het zijn, een heel enkele uitzondering daargelaten, allemaal mensen – mannen en vrouwen – die in hun *eentje* achter een bureau zitten. Dat zou aan de fotograaf kunnen liggen, maar ik denk dat het ook veel zegt over de cultuur waarin deze ambtenaren werkzaam zijn.
- Als ik een foto zou nemen van *Nederlandse* ambtenaren in *actie* – zeg: van U – dan zou ik niet zo snel een enkel individu fotograferen, maar een hele groep, een heel *team* van ambtenaren dat met elkaar in overleg is. Want ambtenaar zijn in de moderne Nederlandse overheidsdienst houdt *teamwork* in. Er moet worden *samengewerkt* en veel zaken moet worden afgestemd. En de ene soort ambtenaar is de andere niet.
  - Daar hoort voor de volledigheid natuurlijk ook een foto van de Nederlandse situatie bij! Ik had er niet zoveel voorhanden, maar deze foto – hij is wat vaag – vond ik op de omslag van een bekend boekje over politiek-ambtelijke verhoudingen. [SLIDE 5]
  - Misschien herkennen sommigen trouwens de mensen op deze foto. De meesten zijn in deze kring zeer goed bekend.

#### *Soorten ambtenaren*

- Hoe moeten we nu tegen dat teamwork aankijken? Overheidsbeleid wordt wel uitgedrukt aan de hand van *vier rationaliteiten*. Ik denk dat je – in het verlengde van de bekende vier rationaliteiten van Snellen – ook de

ambtenaren als het ware in vier, met elkaar samenwerkende, groepen kunnen verdelen. Snellen onderscheidt naast de overheersende politiek-bestuurlijke rationaliteit, de juridische rationaliteit, de economische rationaliteit, en ten slotte de sociaal-wetenschappelijke & technische rationaliteit.

- Je zou zo ook de ambtenarij kunnen beschouwen. Ik heb in mijn tijd en trouwens nog steeds:
  - o fantastische *economen* ontmoet, vooral op Financiën en Economische Zaken,
  - o allerlei goede *juristen*, zeker niet alleen op Justitie, maar op vrijwel alle departementen,
  - o een keur aan *sociaalwetenschappers en technici* (op uiteenlopende vakdepartementen en bijv. ook bij Rijkswaterstaat).
  - o Alleen *politieke* ambtenaren, die hebben wij wat minder. Echt politieke ambtenaren hebben we in theorie niet in ons systeem. Zelfs de SG blijft zitten als de minister verdwijnt, maar je zou bij politieke ambtenaren kunnen denken aan de politiek-assistenten van de bewindspersonen.
- Ik denk dus *niet* dat de juristen de *enigen* zijn met een wat *andere* of *eigene positie*.
- Wat wel opvallend is, is dat de *verhouding* tussen die groepen aan het veranderen is. Het soms wel lijkt of de economen, bestuurskundigen en andere disciplines elkaar wat *beter gevonden* hebben, en de juristen, met hun preciezere en afwijkende taalgebruik, daar wat *buiten* dreigen te vallen. Door de samenhang aan de ene kant, en de afwijking aan de andere, worden de juristen nog meer een aparte groep. Dat is althans een indruk die ik heb. Ik zou er graag met u over van gedachten wisselen of en in hoeverre die waarneming correct is: vallen de juristen er inderdaad ietwat buiten? Staan zij wat meer apart?

#### *Rol van de jurist: hoeder van de rechtsstaat*

- Wat kenmerkt nou die juristen? Vrij algemeen worden de juristen neergezet als de *hoeders van de rechtsstatelijke waarden*. Juristen staan voor de belangen van het recht en de rol van de rechtsstaat.
- Peter van Lochem, de oud-rector van de Academies, heeft er – onder de titel ‘Rechtsrelativering’ – een zeer lezenwaardige dissertatie aan gewijd. Hij maakt zich zorgen over de *verminderende betekenis* van het recht, die te veel wordt gerelativeerd. Vandaar de titel van zijn dissertatie.
- Ik herken die zorgen, ben dat met hem eens. In het overheidsbeleid dreigen de rechtsstatelijke waarden en de rol van het recht helaas nogal eens op de laatste plaats te komen. Het *rechtsstatelijk bewustzijn* kan zeker *groter*.
- Ik maak daarom hier van de gelegenheid gebruik om – als lid van de Raad voor het Openbaar Bestuur – te vertellen dat de ROB volgend jaar met een *advies* zal komen over de betekenis van de rechtsstatelijke waarden voor het openbaar bestuur. Wij denken dat dat nodig is.
- Toch zou ik bij het bewaken van de rechtsstatelijke waarden graag twee kanttekening willen plaatsen. In de eerste plaats doen juristen volgens mij

*veel meer* dan de rechtsstatelijke waarden in de gaten houden, maar het is onmiskenbaar zo dat als er een groep ambtenaren is hiervoor staan, dat de juristen zijn.

- Mijn tweede kanttekening is fundamentele. Ik heb er altijd wat moeite mee als het recht zo los van het beleid wordt beschouwd, er zo tegenover wordt geplaatst. Het komt vast mede door mijn achtergrond – ik heb lang bij *wetgevingsbeleid* gewerkt – maar volgens mij kun je die twee ook heel goed met elkaar verbinden, ze *integreren*. En ik heb daarvan in mijn tijd in Den Haag ook veel voorbeelden gezien.
  - o Ook het recht kan een bijdrage leveren aan een *doelmatige* realisering van het beleid. Recht staat dus niet alleen voor rechtmatigheid, maar doet veel meer.
  - o Ik denk dat het recht een bijdrage levert aan het beleid, *net zoals* de economie dat doet, en de sociale en technische rationaliteit dat doen.
- Als je recht en beleid integreert, krijgt de overheidsjurist wel een *andere rol*. Je wordt meer een *meedenker* dan een *tegenderker*. Ik denk dat dat goed is, en dat dat een betere rol is. Die rol schept ook meer vertrouwen, tussen jou, je collega's en de bewindspersoon.

#### *Enige nuanceringsen*

- Ik heb hier nog wel een flink aantal *nuanceringsen* bij. Maar met het oog op de tijd, wil ik hier heel kort over zijn.
- Van Lochem wijst op rechtsrelativering. Maar ik zie ook een ander, daaraan *tegenovergesteld* verschijnsel, dat wellicht niet meteen met één mooi ingeburgerd woord, één pakkende frase, is uit te drukken. Maar je zou kunnen denken aan *rechtsverabsolutering* (o.i.d.). Dat is de neiging – ook bij niet-juristen of juristen die wat verder van het juridische metier zijn komen af te staan – om het recht juist *strenger* uit te leggen dan nodig is, *uit angst om het anders verkeerd te doen*.
  - o Bijv. *aanbesteden* in het sociaal domein: daar zijn allerlei voorbeelden van. Gemeenten en andere overheden denken dat ze *moeten* aanbesteden, terwijl dat lang niet steeds verplicht is. Zo blijkt uit onderzoek van een van mijn promovendi.
- Een andere nuancingering is dat de rol van de jurist wel heel erg afhankelijk is van het *dossier*. Wellicht een beetje een open deur, maar het maakt nu eenmaal ontzettend veel uit of de overheidsjurist wordt ingeschakeld nadat er net iets (ontzettend) mis is gegaan – en er allerlei vragen rijzen over verantwoordelijkheden en *aansprakelijkheden* – of dat je als jurist wordt ingeschakeld voor de realisatie van een *nieuw beleidstraject*, dat wellicht in wetgeving moet uitmonden. Dat vergt echt wat anders.

#### *De kunst van het tegenspreken*

- Ik ga er dus *niet* in mee dat het op de rem staan, de *natuurlijke rol* van de jurist bij de overheid is. Meedenken is een betere rol. Dat betekent niet dat ik geen oog heb voor het spanningsveld tussen beleid en recht of tussen politiek en ambtenaar. Natuurlijk is dat er.
- Een meedenker is iets anders dan een jaknikker.

- Aan de ene kant moet de ambtenaar *loyaal* zijn aan de politiek. Aan de andere kant moet je je bewindspersoon *oprecht informeren* over wat je op grond van jouw expertise vindt. Zelfs de *selectie* van de informatie – waarover informeer je wel waarover niet – kan al ingrijpende keuzes inhouden. Het gaat er niet alleen om de juiste informatie te geven, maar ook de juiste hoeveelheid op het juiste moment.
- Bij goed informeren hoort ook dat je *gezichtspunten* voor het voetlicht brengt waar de bewindspersoon minder blij mee is.
- De bekende DG, Mark Frequin, heeft ooit een heel leuk nogal anekdotisch boekje geschreven over de verhouding tussen bewindspersonen en ambtenaren. Het boekje heet '*Ja minister – nee minister*', uiteraard een verwijzing naar de bekende Britse comedyserie '*Yes, Minister*'. (Tussen haakjes, herinnert U zich die nog? Het is alweer even geleden.) Maar er staat niet voor niets ook '*nee minister*' in de titel!
- Frequin heeft het in zijn boekje zelfs over "De kunst van het tegenspreken".
  - o Ik vind die woorden goed gekozen. Tegenspreken is inderdaad een kunst. Frequin wijst er terecht op dat taal daarbij heel belangrijk is. Communicatie kan op heel veel verschillende manieren.
  - o Dat tegenspreken moet je op de goede manier doen. Dat moet je leren. Ook als je *meedenkt* moet je soms *tegenspreken*. Die twee sluiten elkaar echt niet uit.
- Van oud-minister Jo Ritzen is de uitspraak "dat ambtenaren binnen je werkkamer maximaal brutaal moeten zijn en daarbuiten maximaal loyaal".
  - o Maar echt *brutaal* zijn lijkt mij *niet* echt de goede aanpak. Dat past ook niet bij de aard van de vele wetgevings- en overheidsjuristen die ik in de loop der jaren tegen het lijf ben gelopen. Daarvoor zijn jullie veel te aardig en te beleefd!
  - o Maar wijzen op een andere kant van de medaille van bepaalde ideeën of voorstellen mag echt wel.
- Doe dat ook met een zekere *trots, passie en overtuiging*. Het recht staat echt ergens voor. Je hoeft dus ook weer *niet te bescheiden* te zijn.
  - o Dat kan er bovendien aan bijdragen dat *niet* al te snel *juristen van buiten* hoeven worden ingevlogen. Alsof externe juristen, die niet in overheidsdienst zijn, meer expertise hebben of van een betere kwaliteit zouden zijn. Dat is natuurlijk niet zo. Integendeel, mijn ervaring is juist dat zij bovendien over het algemeen veel *minder feeling* hebben bij de politiek-bestuurlijke verhoudingen.

#### *Aftreden minister Donner*

- Ter afronding een persoonlijk anekdote die op dat meedenken en tegenspreken betrekking heeft. Zij speelde toen Piet Hein Donner - plotsklaps - als minister van Justitie moest aftreden n.a.v. de Schiphol-affaire (2006).
  - o Als ambtenaar had ik hem toen net vrij veel gesproken over enige heel andere dossiers. Vlak voor zijn aftreden bereidden we zelfs

een AO voor, dat nooit zou plaatsvinden, omdat zijn onverwachte aftreden er tussendoor kwam.

- In plaats daarvan vond een paar dagen later zijn *afscheidsreceptie* plaats op het departement. Dat ging pijsnel. Ik weet nog dat we daar wel een beetje beduusd door waren. Wij stonden allemaal in de rij om hem een hand te geven. Toen ik aan de beurt was zei Donner met een grote glimlach toen tegen mij: “*Door U wist ik tenminste hoe ik het niet moest doen...*” Het zal je maar gezegd worden! Ik heb dat altijd wel een beetje een *Geuzenopmerking* gevonden.
- Twee dingen zijn me in die uitspraak altijd bij gebleven. Ten eerste dat hij mijn adviezen altijd *waardeerde*, ook als hij het niet met me eens was. Hij kon daardoor toch een *complete* afweging maken. Het gaf mij ook het gevoel dat ik *nuttig* werk deed, ook al was de uitkomst een andere dan mij verstandig leek. Daar had ik geen probleem mee, want ja, dan moet je geen ambtenaar worden maar politicus.
- Ten tweede dat hij in publieke situaties altijd “U” tegen mij zei, en ik uiteraard dan ook tegen hem. Dat is misschien wat ouderwets, maar deze minister had ook iets ouderwets. De andere kant is, en daarom vertel ik het ook hier, dat ik me daar zelf eigenlijk wel prettig bij voelde. Door het *vousvoyeren* schep je immers afstand en dat maakte het makkelijker voor mij om mijn adviezen te geven, ook als ik wist dat ik een kant belichtte waarvoor hij minder openstond.
- Overigens, zo voeg ik er nu aan toe, en zijn we elkaar ook *na die tijd* wel eens blijven tegenkomen, en dan zeiden we buiten het departement uiteraard *wél je en jij* tegen elkaar. Sterker nog, dan konden hij en ik er nog steeds smakelijk om lachen!

#### *Slot: opleiding*

- Dames en heren, wat ik hiermee wil zeggen is dit. Er is zeker een spanningsveld. En daarmee moet je leren omgaan. Dat vergt een scherp *inzicht* in politiek-ambtelijke verhoudingen en de gevoeligheden die daarbij horen.
- Het is juist aan de jurist om in de overheidsdienst mede de *rechtsstatelijke waarden* voor het voetlicht te brengen, ook als de politiek dat minder prettig vindt. Maar doe dat dan wel op het *goede moment* en in de *goede toonzetting*. En bij voorkeur *geïntegreerd* in het beleid.
- Dat is een hele *kunst*. En ik ben ervan overtuigd dat Uw *opleiding* hier – zeg ik dan met name tegen de trainees – U daarbij zeer behulpzaam kan zijn. Heel veel succes!