

3 | Het gezag van de jurist door de lens van veranderingen in het hoger onderwijs¹

Job Buiting

3.1 Inleiding

Uit het preadvies van Bovens blijkt dat juristen tot de jaren zestig nog alom aanwezig waren op belangrijke functies in onder andere het openbaar bestuur. Een groot deel van de ministers was tot die tijd bijvoorbeeld jurist. Na de jaren zestig nam de dominante positie van de juristen in deze functies af. Bovens schrijft dat de afname van het aantal juristen in deze functies te wijten is aan veranderingen in het hoger onderwijs. In de 20e eeuw was namelijk 40% van de afgestudeerden in het hoger onderwijs jurist, momenteel is dit slechts 11%. Deze verandering in het hoger onderwijs heeft ertoe geleid dat steeds minder juristen werkzaam zijn op belangrijke functies. In deze bijdrage wordt uiteengezet hoe het hoger onderwijs zich heeft ontwikkeld in de laatste tweehonderd jaar en welke invloed deze ontwikkeling heeft gehad op de vermindering van het aantal juristen op belangrijke functies.

Nadat uiteengezet is hoe de positie van de jurist is veranderd, wordt beschreven wat deze verandering betekent voor het gezag van de jurist. Aan de hand van de wetgevingspraktijk wordt geïllustreerd dat de jurist zijn gezag ontleent aan zijn vermogen om met behulp van andere experts complexe maatschappelijke problemen op te lossen. De taak van de jurist om te waken over de rechtsstaat is van ondergeschikt belang voor het gezag van de jurist.

1 Deze bijdrage is op 31 januari 2019 in gewijzigde vorm uitgesproken op de Expertmeeting over de preadviezen over 'De jurist van de toekomst, de toekomst van de jurist' van de Nederlandse Juristen-Vereniging als reactie op het preadviezen van Elaine Mak en Mark Bovens.

3.2 Veranderingen in het hoger onderwijs van 1815 tot nu

3.2.1 Hoger onderwijs in de 19e eeuw

De eerste regeling voor het hoger onderwijs in Nederland werd in 1815 bij koninklijk besluit (hierna: het KB) vastgesteld door koning Willem I.² De hoofdlijnen uit het KB zijn de gehele 19^e eeuw van toepassing geweest op het hoger onderwijs. Het hoger onderwijs werd destijds gegeven op drie universiteiten, die toen nog ‘hooge scholen’ genoemd werden.³ Van bijzondere universiteiten, technische universiteiten of hogescholen zoals we die nu kennen was nog geen sprake. De drie universiteiten waren gevestigd in Leiden, Utrecht en Groningen en waren allen Rijksuniversiteiten. De wetgever oefende via het KB grotere invloed uit op de universiteiten dan de wetgever nu doet. In het KB was onder andere bepaald dat de Rijksuniversiteiten allen dezelfde vijf faculteiten hadden, namelijk een faculteit van:

- godgeleerdheid;
- regtsgeleerdheid;
- geneeskunde;
- wis- en natuurkundige wetenschappen; en
- bespiegelende wijsbegeerte en letteren.⁴

Ook was in het KB van 1815 bepaald in welke vakken de student (in ieder geval) onderwezen moest worden.⁵ Op de rechtenfaculteit werd de student onderwezen in de instituten, de pandecten⁶, het natuurrecht, het staats- & volkerenrecht, het hedendaagsch burgerrecht en het hedendaagsch lijfstraffelijk recht.⁷ Tevens was in het KB bepaald op welke doctoraten de student kon afstuderen en aan welk examen hij dan onderworpen moest worden.⁸ Van verschillende specialisaties waarin de student kon afstuderen was binnen de verschillende faculteiten nauwelijks sprake. Binnen elke faculteit kon de student enkel op één of twee verschillende doctoraten afstuderen. Aan de rechtenfaculteit studeerde men in beginsel⁹ af met de graad Doctoratus Juris Romani et hodie-

2 KB van 2 augustus 1815, no. 14, hierna het KB (gepubliceerd als bijvoegsel tot de Nederlandsche Staats-Courant van 12 oktober 1815, nrs. 242 & 243).

3 Artikel 54 van het KB.

4 Artikel 57 van het KB.

5 Artikel 63 van het KB.

6 De pandecten (afgekondigd in 533 n. Chr.) maken deel uit van de wetten van de keizer Justinianus en bevatten teksten van Gaius, Papinianus, Paulus, Ulpianus en Modestinus.

7 Tevens moesten aan de universiteit Leiden de volgende vakken onderwezen worden; de staatskundige historie van Europa, statistiek en diplomatiek (zie artikel 62, tweede lid, onderdelen g tot en met i van het KB).

8 Zie artikel 83 tot en met 100 van het KB.

9 Men kon middels een klein schriftelijk examen ook afstuderen op de graad *doctor juris*, aan deze graad was geen civiel effect verbonden (artikel 85 van het KB).

ni ofwel doctor in de beide Regten.¹⁰ Met de beide Regten werden het Romeins en het hedendaagse recht bedoeld.

Met drie universiteiten, elk bestaande uit dezelfde vijf faculteiten, met één of twee afstudeerrichtingen per faculteit, kon het hoger onderwijs in de 19^e eeuw getypeerd worden als klein en niet divers. Het hoger onderwijs was daarnaast niet toegankelijk. Tot 1876 werd het onderwijs in beginsel nog in het Latijn gegeven.¹¹ Daarnaast was studeren duur en was geld schaars.¹² Studiebeurzen bestonden al wel, maar studeren was toch vooral voorbehouden aan de rijken.

Het kleine, niet diverse en ontoegankelijke hoger onderwijs van de 19^e eeuw, lijkt voor de jurist een ideaal uitgangspunt te zijn geweest om een stevige positie in de samenleving te verwerven. Een opleiding in de Rechtsgeleerdheid was namelijk de enige opleiding die enigszins aansloot op een carrière in het openbaar bestuur. Van theologen, artsen en filosofen had de jurist op deze functies weinig te vrezen. De jurist had in de 19^e eeuw dan ook een comfortabele positie in het hoger onderwijs en in de samenleving.

3.2.2 *Het veranderende hoger onderwijs tot de jaren 60*

Begin 1900 begon het hoger onderwijs langzaam te veranderen. Er ontstonden nieuwe universiteiten en nieuwe afstudeerrichtingen en specialisaties. In 1914 was het aantal afstudeerrichtingen al verdubbeld ten opzichte van 1815. De student kon verspreid over de vijf faculteiten in vervolg kiezen uit 18 verschillende afstudeerrichtingen.¹³ De nieuwe afstudeerrichtingen ontstonden vooral binnen de faculteiten der wis- en natuurkunde en letteren en bleven in rap tempo toenemen. In de rechtenfaculteit veranderde in de tussentijd weinig. Vanaf 1876 konden studenten aan de rechtenfaculteit afstuderen op een doctoraat in de rechtswetenschap of in de staatswetenschap¹⁴, later kwam hier nog het doctoraat in het hedendaagsch Romeinsch-Hollandsch recht bij.¹⁵

Het hoger onderwijs heeft – vanuit het perspectief van de hoger onderwijswetgeving – door de Tweede Wereldoorlog vanaf de jaren 40 tot de jaren 60 grotendeels stilgestaan. Ook de positie van de rechtenfaculteit in het hoger onderwijs lijkt hierdoor niet te zijn veranderd tot de jaren 60. Ondanks de toenemende nieuwe specialisaties in de jaren 20, lijkt tot de jaren 60 de sterke positie van de jurist in de samenleving niet bedreigd te zijn geweest. De ont-

10 Artikel 85 van het KB.

11 Artikel 66 van het KB.

12 R. Slaman e.a., *Kansen in het koninkrijk*, Amsterdam: Boom 2015, p. 16-18.

13 Artikel 130 van de Hoger onderwijswet 1876 (*Stb.* 1876, 102).

14 Artikel 83 van de Hoger onderwijswet 1876 (*Sib.* 1876, 102).

15 Artikel 130 van de Hoger onderwijswet 1876 (*Stb.* 1905, 181).

wikkeling van nieuwe wetenschappen speelde zich vooral af aan de wis- en natuurkunde- en de letterenfaculteit. De jurist had ten aanzien van functies in het openbaar bestuur dan ook nog steeds weinig concurrentie.

3.2.3 Groei van het hoger onderwijs in de jaren 60 en 90

In jaren 60 werd de Hoger onderwijswet uit 1876 vervangen door de Wet op het wetenschappelijk onderwijs.¹⁶ Het hoger onderwijs zag er inmiddels heel anders uit. In de jaren 60 waren er 11 universiteiten¹⁷, waaronder bijzondere universiteiten en technische universiteiten. Deze universiteiten hoefden niet langer dezelfde vijf faculteiten te hebben.¹⁸ Door het ontstaan van technische universiteiten had zelfs niet langer elke universiteit een rechtenfaculteit. Er ontstond tevens ruimte voor nieuwe faculteiten, zoals de faculteiten voor economische en sociale wetenschappen.

De groei van het aantal afstudeerrichtingen en specialisaties die in het begin van de 20^{ste} eeuw was ingezet, explodeerde in de jaren 60. Binnen de verschillende universiteiten ontstonden begin jaren 60 meer dan 50 verschillende afstudeerrichtingen.¹⁹ Binnen de rechtenfaculteit leek wederom weinig te zijn veranderd. In de jaren 60 kende de rechtenfaculteit drie afstudeerrichtingen, namelijk Nederlands recht, Zuid-Afrikaans recht en notarieel recht.²⁰ De groei van het aantal afstudeerrichtingen en specialisaties, die wel zichtbaar was in de rest van het hoger onderwijs, was niet zichtbaar in de rechtenfaculteit.

Onder de Wet op het wetenschappelijk onderwijs werd de groei van het aantal afstudeerrichtingen en specialisaties nog enigszins begrensd doordat afstudeerrichtingen in beginsel in een algemene maatregel van bestuur opgenomen moesten worden.²¹ Onder invloed van de idee dat het hoger onderwijs beter zou gedijen als de universiteiten meer autonomie zouden hebben, mochten universiteiten van 1992 onder voorwaarden zelf gaan bepalen welke opleidingen zij zouden gaan aanbieden.²² Het hoger onderwijs maakte daarnaast in 1986 nog een grote verandering door met de introductie van de hogescholen

16 *Stb.* 1960, 559.

17 De universiteiten in Tilburg, Rotterdam, Delft, Eindhoven en Wageningen werden in eerste instantie aangeduid als hogescholen, dit veranderde in 1986 toen de huidige hogescholen als zodanig door de wetgever werden aangemerkt (zie artikel 15, eerste lid, van de Wet op het wetenschappelijk onderwijs in *Stb.* 1960, 559 en artikel 8, onder b, van de Wet op het wetenschappelijk onderwijs in *Stb.* 1986, 414).

18 Artikel 17 van de Wet op het wetenschappelijk onderwijs.

19 Zie artikel 15 tot en met 170 van het Academisch statuut (KB van 11 september 1963, *Stb.* 1963, 380).

20 Artikel 17 tot en met 24 van het Academisch statuut (KB van 11 september 1963, *Stb.* 1963, 380).

21 Artikel 18, tweede lid, van de Wet op het wetenschappelijk onderwijs.

22 *Kamerstukken II* 1988/89, 21 073, 3, p. 26-27.

in het hoger onderwijs.²³ De hogescholen vallen sinds de inwerkingtreding van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek in 1992 onder (grofweg) hetzelfde wettelijk regime als de universiteiten.²⁴

Deze toenemende autonomie van de universiteiten en de opkomst van de hogescholen heeft geleid tot een nog meer divers hoger onderwijs. Inmiddels zijn er alleen al op de universiteiten 407 verschillende bacheloropleidingen en 733 masteropleidingen, waaronder 21 juridische bacheloropleidingen en 70 juridische masteropleidingen.²⁵

3.2.4 *Tussenconclusie*

Uit de geschiedenis van het hoger onderwijs blijkt dat de jurist tot de jaren 60 een comfortabele positie had in het hoger onderwijs en ook in de samenleving. Belangrijke functies in de samenleving zoals ministersposten werden vaak vervuld door juristen. De jurist lijkt voornamelijk op deze functies terecht te zijn gekomen omdat er weinig concurrentie was. Er waren simpelweg geen andere opleidingen die een geschikte basis boden voor het vervullen van functies in het openbaar bestuur. Een bestuurder was daardoor de facto vaak jurist. Niet omdat juristen per se goede bestuurders waren, maar omdat juristen de enigen waren die enigszins wisten hoe het openbaar bestuur werkte.

Sinds de jaren 60 is het hoger onderwijs gegroeid en steeds meer divers geworden, terwijl binnen de rechtenfaculteit weinig veranderd lijkt te zijn. De jurist is tegenwoordig niet langer de enige die iets weet van het openbaar bestuur. Hij begeeft zich in een wereld waar ook andere experts zoals sociologen, bestuurskundige en politicologen zich mengen in het openbaar bestuur. Experts die beter dan juristen in hun opleiding worden voorbereid op een functie in het openbaar bestuur.

23 De hogescholen waren tot 1986 geregeld in de Wet op het voortgezet onderwijs. Met de inwerkingtreding van de Wet op het hoger beroepsonderwijs kregen de hogescholen een eigenstandige positie in het hoger onderwijs (*Kamerstukken II* 1980/81, 16 803, nrs. 3-4, p. 2.). Het hoger beroepsonderwijs had tot doel om de student theoretisch en praktisch voor te bereiden tot het uitoefenen van beroepen waarvoor een hogere beroepsopleiding vereist is of dienstig kan zijn. Zie hierover artikel 2 van de Wet op het hoger beroepsonderwijs (*Stb.* 1986, 289).

24 *Stb.* 1992, 593.

25 Het opleidingsaanbod van de universiteiten is raadpleegbaar op de website van de VSNU: www.vsnunl/f_c_opleidingaanbod.html, geraadpleegd op 23 februari 2020.

3.3 Het gezag van de jurist

Het is de vraag wat de opkomst van andere expertises en de minder dominante positie van de jurist in de samenleving betekent voor het gezag van de jurist. Betekent de komst van andere expertises dat de jurist een stap terug moet doen en enkel de rechtstatelijke waarden moet gaan bewaken en uitdragen? Is het aan de jurist om louter juridisch zedingswerk te gaan doen en anderen juridisch te gaan opvoeden? Ik pleit voor het tegenovergestelde. De jurist moet niet gaan zenden naar anderen met andere expertises, maar moet juist iets gaan ophalen. Het is aan de jurist om te leren van anderen met andere expertises. Het heeft namelijk geen zin om alleen met een juridische blik naar de wereld te kijken. Een goede juridische oplossing voor een probleem is immers niet nuttig als de burger in kwestie er niet mee geholpen is, de overheid het niet kan uitvoeren en de staatskas het niet kan financieren. Om tot goede juridische oplossingen voor de samenleving te komen in beleid, wetgeving en geschilbeslechting heeft de jurist sociologen, psychologen, bestuurskundigen en IT'ers keihard nodig

Aan de hand van de wetgevingspraktijk kan geïllustreerd worden hoe tal van expertises bijdragen aan een goede (juridische) oplossing. De jurist leert in zijn opleiding hoe wetgeving gemaakt wordt. Aan de hand van een gedegen juridisch afweging wordt een wetsvoorstel ontworpen. Over dit wetsvoorstel wordt advies gevraagd aan de Raad van State, vervolgens wordt het voorstel behandeld in de Tweede en Eerste Kamer en ten slotte treedt na publicatie de nieuwe wet in werking. Wetgeving lijkt voornamelijk een juridische aangelegenheid te zijn. Dit is gelukkig niet het geval. Achter het wetsvoorstel gaat nog een hele wereld schuil, waarin allerlei expertises een rol spelen.

De aanleiding voor een wetsvoorstel is doorgaans een bepaald beleidsidee. Wanneer een wetsvoorstel het onderwijs betreft, zal het beleidsidee idealiter van een onderwijskundige komen. Het is immers niet aan de jurist om zich te mengen in het onderwijs. Nadat het beleidsidee is omgevormd tot een meer concreet wetsvoorstel, worden de gevolgen van het wetsvoorstel in kaart gebracht. Hiertoe zijn tal van toetsen ontwikkeld.²⁶ Sinds 2017 dient bijvoorbeeld de doenvermogenstoets uitgevoerd te worden op elk wetsvoorstel.²⁷ Met

26 Bijvoorbeeld de regeldruktoets, bedrijfseffectentoets, milieueffectentoets en de Privacy Impact Assessment. Zie voor een compleet overzicht van de verplichte kwaliteitseisen voor wetgeving: www.kcwj.nl/kennisbank/integraal-afwegingskader-beleid-en-regelgeving/verplichte-kwaliteitseisen, geraadpleegd op 23 februari 2020.

27 De doenvermogenstoets komt voort uit het rapport *Weten is nog geen doen; Een realistisch perspectief op redzaamheid* van de WRR. Voor meer informatie over de doenvermogenstoets zie: www.kcwj.nl/kennisbank/integraal-afwegingskader-beleid-en-regelgeving/verplichte-kwaliteitseisen/doenvermogen, geraadpleegd op 23 februari 2020.

deze toets wordt onderzocht of het ‘doenlijk’ is voor de burger om te handelen naar de nieuwe regelgeving. Hierbij wordt niet uitgegaan van de juridische figuur van de ‘maatman’, maar juist van de burger die door omstandigheden minder goed met nieuwe regelgeving om kan gaan dan verwacht mag worden. Nadat de gevolgen van een wetsvoorstel in kaart zijn gebracht, wordt de financiële haalbaarheid en de uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel onderzocht. Hierbij wordt bijvoorbeeld bekeken of het beleidsidee geautomatiseerd kan worden en welke IT-systemen hiertoe aangepast dienen te worden. De IT’er speelt bij sommige wetsvoorstellen dan ook een cruciale rol. Ten slotte wordt het wetsvoorstel voorgelegd ter internetconsultatie, zodat ook burgers en belanghebbenden hun zegje kunnen doen.

In het wetgevingsproces waarin tal van expertises en gezichtspunten betrokken moeten worden, is het de rol van de jurist om al deze inzichten samen te brengen in een coherent wetsvoorstel. Hij schrijft immers het wetsvoorstel en brengt daarmee het beleidsidee, de financiële gevolgen, de uitgangspunten voor de uitvoering en de gezichtspunten van de burger samen in een goede juridische oplossing. De jurist heeft namelijk het overzicht over het gehele wetsvoorstel. Dit is tevens een uitdaging. De juridische vraagstukken kunnen immers ondergesneeuwd raken.

Dit voorbeeld uit de wetgevingspraktijk gaat vermoedelijk ook op voor andere juridische functies. De jurist is immers vaak het sluitstuk. Hij spreekt recht, stelt contracten op en maakt wetgeving. De jurist moet vaak de knoop doorhakken. Het is daarom aan de jurist om verschillende inzichten en expertises samen te brengen tot een maatschappelijk relevante oplossing.

3.4 Conclusie

De tijd dat de juridische opleiding de enige opleiding voor een functie in het openbaar bestuur was is voorbij, en dat is maar goed ook. De jurist kan namelijk komen tot betere juridische oplossingen met de hulp van collega’s met andere expertises. De jurist moet zich daarom niet terugtrekken en enkel gaan waken over de rechtsstaat. Hij moet juist over zijn grenzen heen kijken en samen met collega’s van andere expertises komen tot betere oplossingen voor de maatschappij. Zijn gezag ontleent de jurist aan dit vermogen om complexe problemen op te lossen en daarbij ook andere inzichten te betrekken dan enkel het juridische.