

De ((C)hief L)egal (O))fficer

**Over het borgen van de juridische
kwaliteit binnen het Rijk**

**Nederlandse
School voor
Openbaar
Bestuur**

**Caspar van den Berg
Laura Schröer
Corwin de Wolff
Martin Schulz**



**rijksuniversiteit
 groningen**
campus fryslân

Prof. dr. Caspar van den Berg

is hoogleraar bestuurskunde, aan de Rijksuniversiteit Groningen op de leerstoel Global en Local Governance, en aan de Universiteit Leiden op de bijzondere leerstoel Transities in de Publieke Sector, gefinancierd door het CAOP. Daarnaast is hij lid van de Raad voor het Openbaar Bestuur en decaan van de Leergang Metropool bij de NSOB.

Laura Schröer MSc

is als onderzoeker en opleidingsmanager verbonden aan de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) en betrokken bij diverse onderzoeks- en opleidingstrajecten.

Corwin de Wolff MSc

is als onderzoeksmedewerker verbonden aan de Faculteit Campus Fryslân van de Rijksuniversiteit Groningen, binnen het departement Global en Local Governance.

Dr. Martin Schulz

is co-decaan van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) en adjunct-directeur van de NSOB Denktank.

Inhoudsopgave

Kernpunten van dit essay → 4

- 1. Een nieuwe ..., wat eigenlijk? → 7**
 - 1.1 Gemunt: de Chief Legal Officer → 7
 - 1.2 What's in a name? → 9
 - 1.3 Dit essay: wat een Chief Legal Officer zou kunnen zijn en doen → 10

- 2. Tussen bedrijf en overheid → 13**
 - 2.1 Op gespannen voet → 13
 - 2.2 Wezenlijk verschillend → 15

- 3. De 'Chief' zijn → 17**
 - 3.1 Rol of functie → 17
 - 3.2 Staf of lijn → 19
 - 3.3 Prestatie of inspanning → 21
 - 3.4 Startpunt voor gesprek → 22

- 4. Over 'legal' gaan → 24**
 - 4.1 Alleen recht of ook beleid → 24
 - 4.2 Verantwoordelijkheid voor alleen de binnen- of ook de buitendienst → 27
 - 4.3 Strijd tussen juridische waarden en financiële waarden → 27
 - 4.4 Denkraam voor gesprek → 30

- 5. In de context van 'officer' → 31**
 - 5.1 Ambtelijke of politieke verantwoordelijkheid → 31
 - 5.2 Tegenspreken of onmogelijk maken → 32
 - 5.3 Middelen en instrumenten voor instrumentalisatie en waarborg → 34
 - 5.4 Denkraam voor gesprek → 36

6. Het gesprek aangaan → 37

6.1 Verschil als uitgangspunt → 37

6.2 Mengvormen van twee uitersten → 40

7. Om de rechtsstatelijkheid van de rijksdienst → 43

7.1 De Chief Legal Officer: mythe van facetcontrole → 43

7.2 Overdenking: een problematische vermenging
van modellen? → 44

7.3 Bestuurscultuur: een rijksbrede verantwoordelijkheid → 46

Geraadpleegde bronnen → 50

Kernpunten van dit essay

Zo'n 10 jaar geleden is de Chief Legal Officer (CLO) geïntroduceerd, een opperjurist op elk departement, een juridisch eindverantwoordelijke voor alles wat er binnen het departement gebeurt. Deze nieuwe figuur werd in het leven geroepen als onderdeel van een breder pakket van adviezen die ingegeven waren door zorgen over de borging van de juridische kwaliteit binnen de rijksoverheid.

Chief Legal Officers vinden hun oorsprong in het Amerikaanse bedrijfsleven, waar deze figuur een interne waakhond is die erop toeziet dat het bedrijf binnen de juridische kaders opereert. Rondom die rol bestaat een inherente spanning, doordat de CLO deels waakhond is en deels medebestuurder van het bedrijf. Voor CLO's binnen overheidsorganisaties speelt die spanning ook. Maar de CLO in het publieke domein kent nog een extra spanningsveld: de overheid moet zich niet alleen maar houden aan geldende juridische kaders, maar zij is zelf ook de schepper van die juridische kaders en zij handelt zelf door middel van het recht. Het juridische is dus zowel het kader *voor*, als een wezenlijk onderdeel *van* het primaire proces.

Sinds de instelling van de CLO heeft deze figuur binnen de afzonderlijke departementen op deels gelijkvormige, deels zeer verschillende manieren vorm gekregen, al naar gelang het type beleidsterrein, de hoeveelheid beleid en wetgeving die geproduceerd wordt, en de mate waarin er grote uitvoeringsorganisaties aan het departement verbonden zijn. In veel, maar niet alle departementen, is de juridische functie inmiddels centraal in de beleidskern georganiseerd. In dezelfde periode is er op veel departementen een verbeteringslag gemaakt in de professionalisering van de juridische functie.

Dat heeft echter niet kunnen verhinderen dat in dezelfde periode over de breedte van de rijksoverheid de politiek-bestuurlijke druk op de juridische functie verder is toegenomen. Door verschillende incidenten en affaires is afgelopen jaren ook buiten de rijksoverheid de bezorgdheid over de juridische kwaliteit van het rijksoptreden toegenomen.

Binnen en buiten de rijksoverheid is er consensus over de noodzaak van goede borging van de juridische kwaliteit van het rijksoptreden, maar ten aanzien van de functie van de CLO overheerst op dit moment onduidelijkheid en ongemak: onduidelijkheid over waar de verantwoordelijkheid van de CLO nu precies begint en eindigt, bijvoorbeeld in relatie tot uitvoeringsorganisaties ressorterend onder het departement, en hoe de juridische "eindverantwoordelijkheid" zich verhoudt tot de ministeriële verantwoordelijkheid.

En ongemak met betrekking tot de vraag of de CLO dan wel de instrumenten en middelen heeft om die verantwoordelijkheid in de praktijk waar te maken.

Dat er in het Nederlandse politiek-bestuurlijke systeem binnen de constitutionele en juridische kaders wordt gehandeld én er ruimte is voor het verwezenlijken van politieke agenda's en nieuwe maatschappelijke problemen aangepakt worden, berust van oudsher op de combinatie van (1) een sterk ontwikkeld rechtsstatelijk besef bij alle betrokkenen in het openbaar bestuur en (2) een bestuurlijke cultuur gericht op pragmatisch vooruitkomen door middel van het compromis en lenigheid binnen kaders. De eerste pijler borgt de juridische kwaliteit, de tweede pijler biedt bestuurlijke ruimte. Tegenover dit Weberiaans-Rijnlandse model staat het Angelsaksische model, dat juist berust op (1) focus op resultaat en het zo nodig opzoeken van de grenzen van de kaders, in combinatie met (2) een strenge waakhond met blokkeringsmacht waarvan ook een anticiperende werking uitgaat. Hier laat de eerste pijler veel vrijheid, maar komt met de tucht in de tweede pijler tegen. Op basis van onze interviews en kritisch kijkend naar de verschillende incidenten en affaires van de afgelopen jaren, lijkt het erop dat de afgelopen decennia de eerste pijler van het Weberiaans-Rijnlandse model wat veronachtzaamd is, en de tweede pijler onveranderd sterk overeind is gebleven. Tegelijkertijd is in het kader van New Public Management de resultaat- en efficiency-gerichte eerste pijler van het Angelsaksische model in toenemende mate omarmd, zonder daarbij serieus werk te maken van een strenge, tuchtende juridische en constitutionele waakhond. Het nettoresultaat is "wél de rek, níet de regels": een verarming van de cultuur van rechtsstatelijkheid binnen het Nederlandse openbaar bestuur, en een verhoging van het risico op juridische en rechtstatafelijke ongelukken in het openbaar bestuur.

Zodoende liggen belangrijke vragen voor, die deels de juridische functie overstijgen en raken aan de kwaliteit van de rijksoverheid als geheel. In hoeverre is een Chief een realistische oplossing voor het vraagstuk van de facetcontrole voor grote complexe departementen en hun minstens even omvangrijke uitvoeringsorganisaties? Wat is er nodig om die facetcontrole goed te laten functioneren? Hoe bouwt de juridische functie opnieuw haar positie op in het beleidsproces, zodat de juridische kwaliteit niet gereduceerd wordt tot "één perspectief tussen velen", zonder daarbij alle politieke en bestuurlijke ruimte om maatschappelijk gewenst en noodzakelijk te handelen onmogelijk te maken? Welke bijdrage kunnen beleids-, uitvoerings- en andere organisatieonderdelen leveren aan een versterking van de juridische kwaliteit, zonder dat dit de specifieke verantwoordelijkheid van de juridische functie relativeert?

Dit essay biedt een kader om de discussie rondom deze vragen, zo wezenlijk voor het functioneren van de rijksdienst, de komende periode fundamenteel, breder en productiever te voeren.

1. Een nieuwe ..., wat eigenlijk?

Krom recht

Begin 2021 treedt het kabinet-Rutte III af na een vernietigend rapport over de toeslagenaffaire. Te midden van een lockdown, met een derde golf van coronabesmettingen op komst en aan de vooravond van een beslissing om na meer dan zeventig jaar weer een avondklok in te stellen, valt het kabinet. Het rapport *Ongekend onrecht* van de Parlementaire Ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag (POK) maakt duidelijk dat door toedoen van de overheid duizenden ouders ten onrechte in de financiële en persoonlijke problemen zijn gekomen. Het kabinet biedt excuses aan, aan alle gedupeerde ouders en hun kinderen. “Door harde regelgeving, vooringenomen handelen, het ontbreken van de menselijke maat en door geen gehoor te geven aan noodsignalen, hebben tienduizenden ouders en kinderen hun leven de afgelopen tien jaar zien veranderen in een moeras van ellende. Dit had nooit mogen gebeuren.”¹ De commissie is van mening dat grondbeginselen van de rechtsstaat zijn geschonden bij de uitvoering van de kinderopvangtoeslag. Dat kon gebeuren doordat de betreffende wet bijvoorbeeld niet de gebruikelijke hardheidsclausule had en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur te weinig aandacht kregen.² Signalen hierover bleven onderbelicht, zo blijkt uit het inmiddels bekende memo-Palmen.³ Daarbij concludeert de commissie dat niet alleen de Belastingdienst verwijten te maken zijn, ook de wetgever en de rechtspraak hebben hun aandeel in dit debacle gehad.

1.1 Gemunt: de Chief Legal Officer

Het rapport *Ongekend onrecht* laat zien dat er in de Toeslagenaffaire veel misging in het hanteren van en omgaan met het recht. Het recht stoelt op grondbeginselen zoals gelijkheid, evenredigheid en redelijkheid en billijkheid. Deze principes zijn in de Toeslagenaffaire stelselmatig buiten beeld gebleven.

Een belangrijke functie van de rechtsstaat is om burgers te beschermen tegen de macht van de overheid. De legitimiteit van het gezag van de overheid wordt

1 Kabinetsreactie op het rapport Ongekend Onrecht.

2 Parlementaire Ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag (2020). *Verslag Ongekend onrecht*.

3 Van der Goot, E. (2020, 17 november). Belastingambtenaar onthult details uit explosief memo over toeslagenaffaire. *Nu.nl*

immers bepaald door de burgers en niet door de overheid zelf. Die bescherming van de burger wordt geborgd door instituties, zoals de grondwet, onafhankelijke rechtspraak, scheiding der machten en door organisaties zoals de ombudsman.

Hiertoe bestaan ook binnen de organisatie, ofwel het bestuursorgaan, als het goed is, ‘checks and balances’ zoals het hanteren van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, procedurele en financiële kaders waaraan wetgeving, beleid en uitvoering moeten voldoen, consultaties voorafgaande aan besluiten en het gestructureerd organiseren van tegenspraak, ook in de ambtelijke top.

Het recht neemt een cruciale plek in onze democratische rechtsstaat. In de eerste plaats is het recht het *fundament*, de norm en de vorm van het statelijk handelen. In de tweede plaats is het recht, in de zin van de juridische functie bij de verschillende fases van de beleidscyclus, ook een belangrijk *facet* aan al het werk binnen het overheidsapparaat. Onder de juridische functie verstaan we alle juridische verrichtingen die medewerkers (vaak met een juridische achtergrond) ondernemen. Een krachtige juridische functie binnen de ministeries is dus zowel intrinsiek als instrumenteel van groot belang: intrinsiek in de zin dat het recht een *borgingsmechanisme* is voor rechtsstatelijk handelen door de overheid, en *instrumenteel* omdat het recht ook het vehikel van statelijk handelen is. Daarbij lijkt de verhouding tussen borging en instrumentalisatie de afgelopen decennia vooral richting instrumentalisatie doorgeslagen. Het met de wet in de hand mogelijk maken van beleidsvoornemens en besluitvorming leek daarin soms belangrijker dan het borgen van rechtsstatelijke zekerheden.

Onderzoek, zoals dat naar de toeslagenaffaire, benadrukt het belang van een krachtige en betrokken juridische functie binnen de Rijksdienst, vanuit de gedachte dat een krachtige, zelfverzekerde juridische functie een van de waarborgen is voor goed bestuur en om misstanden zoals die bij de toeslagenaffaire zijn ontstaan te voorkomen. Het vertrouwen van burgers in de overheid wordt dus mede beïnvloed door een goed functionerende juridische functie.

De aandacht voor de juridische functie binnen het Rijk is niet nieuw. De positie en kwaliteit van deze functie staat sinds eind jaren negentig op de agenda van de Rijksoverheid. Destijds werd zij in verlegenheid gebracht door de affaire rondom het Securitel-arrest. De Nederlandse wet- en regelgeving bleek misschien niet geldig te zijn doordat de Nederlandse overheid had verzuimd

deze op tijd aan te melden bij de Europese Commissie.⁴ Daarom stelt het kabinet in 1998 een visitatiecommissie in (commissie-Grosheide) die tot een oordeel moet komen over de kwaliteit van de wetgevingsorganisatie van elk ministerie. In de periode van 1998 tot 2002 geeft de commissie-Grosheide adviezen aan de afzonderlijke ministeries en voert twee visitaties uit die resulteren in twee Rijksbrede rapporten waarin ze aanbevelingen doet om de gesignaleerde bedreigingen voor de kwaliteit van de wetgeving het hoofd te bieden.⁵

In 2005 besluit de minister van Justitie tot de instelling van een commissie ten behoeve van een nieuwe visitatie. De commissie-Hoekstra rapporteert over de uitvoering van de actiepunten waartoe het kabinet had besloten naar aanleiding van de rapporten van de commissie-Grosheide. Daarnaast vindt voor het eerst een brede visitatie van de juridische functie plaats met als doel, naast de kwaliteit van wetgeving, ook inzicht te krijgen in de organisatie en de rol van de juridische functie bij de ministeries. De achterliggende missie is het waarborgen van het handelen van de overheid in overeenstemming met geschreven en ongeschreven recht en het zoeken naar manieren om dit beter te borgen. Het is deze commissie-Hoekstra die in 2007 als eerste de figuur van Chief Legal Officer (CLO) voor het openbaar bestuur benoemt en daarmee de term in de context van de Rijksoverheid munt.

1.2 What's in a name?

Taal is niet onschuldig. Wat we zeggen, zien we ook. Sterker nog, taal is performatief.⁶ Met taal beschrijven we niet alleen de wereld om ons heen, we scheppen die wereld ook mede. Als we bijvoorbeeld spreken van een 'wild-groei' van functies in organisaties, dan ligt het handelingsrepertoire voor de hand, namelijk 'snoeien'. En als we spreken over 'verrommeling van de buitenruimte' dan spreekt daaruit geen waardering, maar vooral de wens om spoedigst 'op te ruimen'. Dat leidt tot de interessante vraag wat de naam van de Chief Legal Officer – de keuze van de woorden, taalkundig oproept. En dat is in zekere zin een dubbel beeld.

De term is namelijk in de eerste plaats een voorbeeld van het voortschrijdende gebruik van Engelse termen in het dagelijkse en organisationele taalgebruik in Nederland. Hoewel in letterlijke betekenis gelijk aan elkaar, klinkt

4 Stolwijk, S.A.M. (1998). *De Securitel-affaire: een terugblik*.

5 Visitatiecommissie Juridische functie en Wetgeving (2007). *Met recht verbonden: Verslag van de interdepartementale Visitatie Juridische functie en Wetgeving*.

6 Van Twist, M. (2019). *Woorden wisselen: Werken aan een hertaling van besturen, organiseren en adviseren*.

‘opperjurist’ velen minder doeltreffend en aanprekend in de oren dan Chief Legal Officer, net zoals voorstanders van een aanvullende hoogambtelijke functionaris in het coronabeleid liever de term Chief Medical Officer gebruiken dan ‘opperarts’.⁷ Het verengelsen van het vocabulaire in onze organisaties gaat gepaard met het importeren van elementen uit de Anglo-Amerikaanse bedrijfscultuur. In die cultuur staat de winst voorop, het bedrijfsresultaat is heilig. Om al die ondernemende ‘cowboys’ (wildebrassen, die hun oma nog voor winst zouden verkopen) in een organisatie een beetje in het gareel te houden is een stevige ‘officer’ (een officier in legertermen) nodig. En ja, die ‘officer’ gebiedt en verbiedt op manieren die deze cowboys niet altijd welgevallig zijn. Hij of zij is dus zowel vriend als vijand van de cowboys. Het zou ons dus helemaal niet verbazen als de dubbele duiding van ‘Chief’ (het opperhoofd bij de oorspronkelijke bewoners van Amerika) naast die van ‘officer’ spelenderwijs in dezelfde functie terecht is gekomen: “sure thing, officer”, “it has to be done, Chief’s orders”.

Met deze enigszins speelse verkenning van de term ‘Chief Legal Officer’ bedoelen we hier vooral te zeggen dat in de naamgeving een dubbele duiding zit. Er zit tegelijkertijd aantrekkingskracht en afstoting in de naamgeving. De figuur is nodig en gewenst, maar ook overbodig en verwenst – tenminste vanuit het perspectief van de ‘cowboys’ – en juist daarom is deze in het Amerikaanse model nodig.

1.3 Dit essay: wat een Chief Legal Officer zou kunnen zijn en doen

We spreken opzettelijk van de ‘figuur’ Chief Legal Officer, omdat de vraag wat dat eigenlijk is, zo een Chief Legal Officer, meervoudig beantwoord kan worden. Is het een rol of een functie? Wat betekent het eigenlijk om ‘*Chief*’ – de baas – te zijn? Waar liggen de grenzen van ‘*Legal*’ en in hoeverre betreft dat ‘legal’ het beleid? Wat voor soort ambtenaar is dan die ‘*Officer*’, wat voor organisatie hoort hierbij en welk vakmanschap is dan passend? Het zijn maar enkele vragen die de term Chief Legal Officer oproept.

Uit het rapport van de commissie-Hoekstra blijkt dat op sommige departementen de directeur Wetgeving en Juridische Zaken (WJZ) al min of meer als concernjurist of Chief Legal Officer wordt beschouwd. De commissie suggereert om het hoofd van de centrale juridische eenheid binnen een departement de volledige verantwoordelijkheid voor de juridische kwaliteit te geven

7 Anja Schreijer, voorzitter Landelijk Overleg Infectieziektebestrijding, in *Buitenhof* 14-11-2021.

over de gehele breedte van het departement. De commissie ziet dat als een positieve ontwikkeling, omdat de verantwoordelijkheid voor de juridische kwaliteit dan uitdrukkelijk is belegd. Dit maakt ook dat het duidelijk is, wie op de juridische kwaliteit kan worden aangesproken. De kritische noot die de commissie hierbij plaatst, is dat het noodzakelijk is dat de concernjurist of Chief Legal Officer over voldoende bevoegdheden en middelen moet beschikken om de verantwoordelijkheid waar te kunnen maken.

De Chief Legal Officer zou dan kunnen worden gezien als een belangrijk element om de juridische en rechtsstatelijke kwaliteit van het handelen van de Rijksoverheid te borgen. Daarin is overigens altijd een paradox aanwezig, omdat het dichttimmeren van de regels zodat deze voorzien in iedere uitzondering de burger altijd kwetsbaar maakt. Juridische kwaliteit en rechtsstatelijke borging zijn dus niet per se hetzelfde als dichtgetimmerde regels. Maar wat een Chief Legal Officer eigenlijk is, hoe de functie is ingebed, welke middelen hierbij horen en wat die dan zou moeten doen is nergens geëxpliciteerd. Wel is hierin door een aantal directeuren WJZ, ieder op zijn of haar eigen manier, geprobeerd invulling te geven.

Interdepartementaal zijn ook stappen gezet die bijdragen aan een meer eenduidige invulling van de functie van CLO. Voorbeelden hiervan zijn de jaarlijkse gezamenlijke interdepartementale juridische kwaliteitsrapportage en een in bepaalde mate gemeenschappelijk personeelsbeleid: de zogenoemde Jido-pool waarbinnen personele uitwisseling van juristen tussen departementen tot stand komt, gemeenschappelijke arbeidsmarktcommunicatie en inmiddels ook een MD-beraad.

Ook worden in de deelrapportages van het interdepartementale Programma Juridische Functie Rijk⁸ suggesties gedaan voor de manier waarop de verantwoordelijkheid van de Chief Legal Officer vorm krijgt, zoals een verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de adviezen of producten, verplichte medeparaaf, de verantwoordelijkheid voor de instelling van kwaliteitscontrolemechanismen of de verantwoordelijkheid voor het monitoren van de kwaliteit en het daarover rapporteren.

8 Het Programma Juridische Functie Rijk (2010) is onderdeel van het toenmalige kabinetsbeleid en vloeit voort uit de bevindingen van het rapport “Met recht verbonden” van de Commissie Hoekstra. Met dit rapport poogt men de juridische functie te versterken door zich te richten op een meer compacte en efficiënte Rijksdienst.

In 2019 is het “doorontwikkelen van de rol van de Chief Legal Officer” opgenomen als actiepoint in de interdepartementale ontwikkelagenda van de juridische functie van het Rijk.⁹ Vanuit die verantwoordelijkheid hebben de directeuren WJZ van de ministeries van Economische Zaken en Klimaat/Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (EZK/LNV) en Defensie verzocht dit essay te schrijven. Ten behoeve van dit essay hebben we wetenschappelijke literatuur bestudeerd over de figuur van Chief Legal Officer en zijn herkomst vanuit het bedrijfsleven. Ook hebben we de bestaande onderzoeken en beleidsstukken bestudeerd waarin van de figuur van Chief Legal Officer melding wordt gemaakt. Daarnaast hebben we gesproken met de directeuren WJZ van alle ministeries over hun ervaringen met de figuur van Chief Legal Officer ter inspiratie bij het schrijven van dit essay.

Met dit essay beogen wij daarom bij te dragen aan het gesprek over de figuur van Chief Legal Officer en de mogelijke bijdrage van die functie of rol aan het versterken van de juridische kwaliteit van het Rijk. Wij reiken in dit essay denkbare kaders aan waarmee directeuren WJZ en hun collega’s het gesprek kunnen voeren over wat een Chief Legal Officer is en wat deze nog meer zou kunnen zijn en doen. Daarmee is overigens niet gezegd dat dergelijke gesprekken vanzelf tot uniformiteit tussen departementen leiden of zouden moeten leiden. Het is prima denkbaar dat er redenen zijn om de Chief Legal Officer vooral departementaal passend en daarmee tussen departementen of groepen van departementen enigszins verschillend te organiseren. Tot slot belichten wij de CLO als onderdeel van een breder bestuurlijk en maatschappelijk kader.

9 IOWJZ (2019). *Jaarrapportage Juridische Kwaliteit over 2019. Rijksbrede interview & Departementale kwaliteitsrapportages.*

2. Tussen bedrijf en overheid

Facebook onder vuur

Nadat Facebook in het afgelopen decennium gebukt ging onder verschillende schandalen, kwam het bedrijf begin oktober 2021 opnieuw onder vuur nadat een klokkenluider zich openbaarde met een interview in het Amerikaanse televisieprogramma 60 Minutes, een interview met de Wallstreet Journal en een getuigenis in het Amerikaanse Congres. Met als bewijs talloze documenten, die zij als datawetenschapper binnen Facebook verzamelde, beschuldigde zij het bedrijf van het najagen van grote winsten ten nadele van de algemene veiligheid. Intern zou men op de hoogte zijn dat het platform haatzaaien, politieke onrust en misinformatie versterkt,¹⁰ met als gevolg dat volgens haar de keuzes van Facebook desastreus uitpakken voor “onze privacy, onze kinderen, de publieke veiligheid en democratie”.¹¹ Daarnaast heeft de klokkenluider klachten ingediend bij de Amerikaanse beurswaakhond, doordat men – met het terughouden van informatie over de werkwijze van het systeem en algoritmes – investeerders en het publiek zou misleiden.

2.1 Op gespannen voet

Vooralsnog is onduidelijk welke juridische gevolgen deze beschuldigingen zullen hebben, maar toch is deze casus interessant voor onze CLO. De casus laat namelijk twee verschillende belangen zien, een financieel belang versus een juridisch/moreel belang, een soort spanningsveld waarin ook een CLO zich beweegt. Daarbij kent de oorsprong van de Chief Legal Officer als figuur zijn oorsprong in het (Amerikaanse) bedrijfsleven.

Daar wordt de figuur ook wel de legal counsel of general counsel genoemd en betreft het een *functie* in het senior management. De Chief Legal Officer is doorgaans lid van het managementteam. In de praktijk werkt hij of zij aan twee taken die met elkaar op gespannen voet staan.¹² Ten eerste is de Chief Legal Officer verantwoordelijk voor het naleven van de wet- en regelgeving

10 Kasteleijn, N. (2021, 4 oktober). Facebook onder vuur: de klokkenluider, de beschuldigingen en de betekenis. *NOS.nl*

11 Bremmer, D. (2021, 5 oktober). Klokkenluider getuigt: ‘Facebook desastreus voor democratie, Instagram schaadt meisjes’. *AD/Algemeen Dagblad.nl*.

12 DeMott, D.A. (2005). *The Discrete Roles of General Counsel*; Badley, C.E., Roellig, M. & Massameno, G. (2016). *Who let the lawyers out: Reconstructing the role of the chief legal officer and the corporate client in globalizing world*.

door het bedrijf en daarmee voor het toezicht op eventueel wangedrag, het monitoren van interne en externe juridische middelen en voor het adviseren van de Chief Executive Officer en de raad van bestuur over naleving van regelgeving.¹³ Ten tweede is de Chief Legal Officer als onderdeel van het managementteam samen met de niet-juridische collega's verantwoordelijk voor dat andere bedrijfsmatige doel, namelijk winstmaximalisatie. Door deze duale verantwoordelijkheid ontstaat een spanning die Morse et al. (2014) 'de paradox van de executive juristen' noemen: Chief Legal Officers (en hun team) zijn zowel poortwachters om over de interne bedrijfsvoering te waken én een soort bedrijfsleiders die zich actief inzetten om de bedrijfswaarde te vergroten. Daartoe kunnen zij ervoor kiezen de wet maximaal in hun voordeel uit te leggen om bedrijfsdoelen mogelijk te maken. Daarmee zijn de waarborgfunctie en de instrumentele functie van recht ook in de figuur van de Chief Legal Officer aan de orde. De paradox die Morse beschrijft (die wellicht geen paradox maar een gewone tegenstelling is) leidt er in het bedrijfsleven toe dat de vraag opkomt hoe de Chief Legal Officer zich in dit spanningsveld van tegengestelden kan en moet positioneren.¹⁴

In de praktijk is dat overigens minder een kwestie van kiezen en meer een kwestie van combineren: het zo interpreteren en gebruiken van wet- en regelgeving dat daaruit het bedrijfsbelang zo goed mogelijk wordt gediend. De functie is in het bedrijfsleven door de jaren heen veranderd, mede door verschillende externe en interne ontwikkelingen.¹⁵ Zo doen zich in de periode van 2002 tot 2008 steeds meer bedrijfsschandalen voor en ook de kredietcrisis van 2008 (in Amerika: 'the housing crisis') brengt veel ongepast handelen door bedrijven aan het licht. Dat heeft de nadruk op naleving van wet- en regelgeving vergroot, maar zonder de aandacht voor het bedrijfsbelang te verminderen. We zouden ook kunnen zeggen dat de nadruk een tijd lang te veel op winstmaximalisatie en realiseren van bedrijfsdoelen heeft gelegen en te weinig op niet-economische principes en de naleving van regels. Daarbij kan het bedrijfsleven er altijd voor kiezen om het schenden van regels mee te nemen als onderdeel van het businessmodel. Zo zou de Amerikaanse wetgeving en vooral de gemaximeerde sanctiebepaling voor milieuvervuiling

13 DeMott (2005); Morse, A., Wang, W. & Wu, Serena (2014). *Executive Gatekeepers: The Paradox of Lawyers in the Firm*.

14 Figuren met een soortgelijke dubbele rol doen zich ook in andere gedaanten voor. Hoewel de vergelijking op veel vlakken natuurlijk scheef gaat, heeft Il Consigliere, een functie binnen de maffia (vooral bekend door de speelfilm 'The Godfather'), ook te maken met tegengestelde taken. Als belangrijkste adviseur en rechterhand van de 'Don', adviseert Il Consigliere niet alleen bij het formuleren en uitvoeren van (clandestiene) plannen, maar heeft hij - als vertrouweling - ook de rol en mogelijkheid om nee te kunnen zeggen tegen die plannen, door te wijzen op mogelijke risico's en bedreigingen.

15 Badley et al. (2016); Simmons, O. (2020). *Chief legal officer 5.0*.

het overtreden van de regels niet alleen makkelijk, maar zelfs lucratief maken. Dat betekent dat er voor een Chief Legal Officer keuze bestaat in de wijze waarmee hij of zij omgaat met de spanning tussen de twee taken en hoe deze die weet te combineren.

2.2 Wezenlijk verschillend

Hoewel het bij de overheid niet zozeer gaat om het bedrijfsbelang, maar om het beleids -en maatschappelijk belang, is er sprake van een vergelijkbare spanning. Wanneer de rol of functie van Chief Legal Officer binnen de (rijks) overheid bij de directeur WJZ wordt geplaatst dan komt deze figuur eveneens in een spanningsvolle duale positie terecht. Ten eerste wordt in verschillende documenten over de CLO gesproken als eindverantwoordelijke voor de juridische kwaliteit en heeft hij of zij dan de taak om te zorgen dat alle activiteiten en organisatieonderdelen voldoen aan wettelijke kaders. Ten tweede wordt de CLO, als juridisch expert, in meer of mindere mate betrokken (of betreft zichzelf zo goed en zo kwaad als dat gaat) bij het sturings- en beleidsproces en draagt op die wijze bij aan de kwaliteit en doelbereik van het beleid. Zodoende lijkt zich voor de Chief Legal Officer bij de Rijksoverheid een vergelijkbare spanning voor te doen als bij zijn of haar evenknie in het bedrijfsleven. Er zijn echter twee belangrijke verschillen tussen de overheid en het bedrijfsleven die deze vergelijking doen mank gaan.

Als eerste gaat het dan om de achterliggende werkzaamheden van de Chief Legal Officer. Zelfs als de figuur in zowel het bedrijfsleven als bij de overheid verantwoordelijk is voor de juridische kwaliteit, is wat er onder 'juridische kwaliteit' wordt verstaan, volkomen verschillend. Bij de overheid speelt het recht een bredere en een diepere rol dan in het bedrijfsleven. Het begint ermee dat alle staatstaken zijn gebaseerd op de wet. Vervolgens krijgen die staatstaken ook gestalte in de vorm van wetten. En daarna worden de wet- en regelgeving uitgevoerd, waarbij de overheid gebonden is aan de eigen juridische en constitutionele kaders.¹⁶ Deze combinatie van verantwoordelijkheden is typerend voor de juridische functie binnen de Rijksdienst en daarmee wellicht ook voor de verantwoordelijkheden van een CLO, maar die integrale en brede verantwoordelijkheid voor zowel de vorming, de uitvoering als de naleving van wetten en regels heeft een CLO in het bedrijfsleven

¹⁶ Foqué, R., & Hart, A. C. (1990). *Instrumentaliteit en rechtsbescherming. Grondslagen van een strafrechtelijke waardendiscussie*.

vanzelfsprekend niet.¹⁷ Verantwoordelijk zijn voor ‘juridische kwaliteit’, laat staan volledig ‘in control zijn’ op dat punt, heeft binnen de overheid betrekking op alle wet- en regelgeving vormende, adviserende, uitvoerende en nalevende activiteiten van het gehele departement. We stellen niet dat het zo zou moeten zijn – dat die integrale verantwoordelijkheid behoort tot het domein van Chief Legal Officer – maar dit is wel de gesuggereerde strekking van verschillende onderzoeken en beleidsvoornemens die in de afgelopen jaren ten aanzien van de Chief Legal Officer zijn gemaakt.¹⁸

Als tweede gaat het om de aard van de spanning. Een Chief Legal Officer bij de overheid heeft nu eenmaal een hele andere begrenzing in de omgang met de wet dan zijn of haar evenknie in het bedrijfsleven. De Chief in het bedrijfsleven kijkt in eerste aanleg vanuit het bedrijfsbelang naar de wet- en regelgeving en dus naar de omgang ermee in relatie tot het bedrijfsbelang. De Chief bij de overheid kijkt vanuit de waarden en beginselen van de rechtsstaat naar het beleid en de bestuurlijke voorkeuren en wensen – en als dat niet zo is, dan zou het zo moeten zijn. Ook dat maakt de positie van de Chief bij de overheid in potentie heel anders dan die in het bedrijfsleven. In het bedrijfsleven gaat het erom zo goed en zo kwaad als het gaat het bedrijfsbelang mogelijk te maken en daartoe de wetten en regels zo passend mogelijk te interpreteren om overtredingen en boetes te voorkomen. Bij de overheid gaat het over het borgen van rechtsbeginselen en het van daaruit mogelijk maken en begrenzen van beleidsvoorkeuren.

De verschillen tussen de bedrijfsmatige invulling en de invulling bij de overheid van een Chief Legal Officer zijn in essentie zo groot dat ze eigenlijk niet veel meer met elkaar gemeen hebben dan de naamgeving en de idee van ultieme, uiteindelijke verantwoordelijkheid voor juridische kwaliteit – waaronder dan wel iets wezenlijk anders wordt verstaan. Daaruit volgt de noodzaak en relevantie om over de ‘lading’ van de term Chief Legal Officer binnen de rijksoverheid vanuit een eigen juridisch en bestuurskundig kader nader aandacht te besteden.

17 Binnen de Rijksoverheid is het recht niet alleen een randvoorwaarde die moet worden bewaakt (zoals een CLO in een bedrijf ook doet) maar ook een instrument om doelen mee te bereiken. Wanneer de overheid het recht als instrument inzet, kan het worden beschouwd als een deel van de operatie of het dagelijks operationeel beleid. Dan is de titel Chief Operations Officer (COO) zoals die in het bedrijfsleven wordt gevoerd, wellicht zelfs passender dan de titel Chief Legal Officer.

18 Zie Visitatiecommissie Juridische functie en Wetgeving (2007) en Secretariaat Programma Versterking Juridische Functie Rijk (2010). *Partner in beleid: Een product binnen het Programma Vernieuwing Rijksdienst.*

3. De ‘Chief’ zijn

Een halt toegeroepen

Op 29 mei 2019 doet de hoogste bestuursrechter – de Raad van State – uitspraak over het Programma Aanpak Stikstof (PAS). Dit beleid mag niet langer de toestemmingsbasis zijn voor nieuwe stikstof producerende activiteiten.¹⁹ De uitspraak heeft grote gevolgen voor onder andere de aanleg van wegen en de landbouw- en bouwsector, die hierdoor geen nieuwe vergunningen meer kunnen krijgen. De situatie krijgt dan al snel haar huidige naam: de ‘stikstof-crisis’. De rechter oordeelt dat het Nederlandse beleid in strijd is met de Europese natuurwetgeving. Het PAS voldoet volgens de Raad van State niet aan de Europese normering doordat de overheid voortloopt op ‘mogelijke’ positieve gevolgen van maatregelen ter compensatie van nadelige gevolgen op natuurgebieden van nieuwe activiteiten.

3.1 Rol of functie

De PAS-casus laat de (grote) gevolgen zien wanneer de juridische basis van een beleidsprogramma wegvalt. De suggestie die verborgen zit in een Chief Legal Officer met een totale verantwoordelijkheid voor de juridische kwaliteit is natuurlijk dat zo een figuur de PAS situatie dan had kunnen of zelfs moeten voorkomen. Ware het alleen al omdat de idee van ‘Chief’ – waar dit hoofdstuk over gaat – is dat deze de ‘baas’ is. Wat dat inhoudt, ‘Chief’ of ‘de baas’ zijn, is nergens gespecificeerd. Daarom verkennen we deze idee hierna verder.

Het eerste onderscheid dat we hier maken is dat tussen de Chief Legal Officer als functie of als rol. Onder een functie verstaan wij de hoog-ambtelijke verantwoordelijkheid voor een wezenlijk onderdeel van het reilen en zeilen binnen de organisatie, vaak formeel vastgelegd in een functietitel en -omschrijving. Het gaat om een belangrijk facet van het bestuurlijke en beleidsmatige werk binnen een departement. De verantwoordelijkheid voor dit facet is in de organisatie belegd bij één of meer posities. Een rol daarentegen is een pakket van taken dat door iemand wordt opgenomen of daadwerkelijk uitgevoerd, ongeacht of diegene daar formeel verantwoordelijkheid voor draagt of verantwoording voor moet afleggen. Iemand die een bepaalde functie vervult, kan verschillende rollen aannemen. Denk bijvoorbeeld aan

19 Raad van State (2019, 29 mei). *PAS mag niet als toestemmingsbasis voor activiteiten worden gebruikt.*

een leidinggevende, adviserende, uitvoerende of controlerende rol. Rollen zijn daarmee een weergave van werk dat gedaan moet worden en dat wordt georganiseerd.

Concreet betekent dit dat als de Chief Legal Officer een functie is, deze als verantwoordelijkheid wordt gekoppeld aan een positie in de organisatie, terwijl als de Chief Legal Officer een rol is deze wordt gekoppeld aan de logische uitvoering van werkzaamheden. De rol hoeft dan ook niet per se maar bij één persoon of positie te liggen, maar kan ook worden uitgevoerd door een team of afdeling of directie. De rol van Chief Legal Officer verandert als de werkzaamheden wijzigen. De functie van Chief Legal Officer is minder veranderlijk en verandert vooral door reorganisatie waarbij de facetverantwoordelijkheden herschikt worden. In beide gevallen kan er een logica zijn om de Chief Legal Officer als functie of rol te verbinden met de functie van directeur WJZ, maar dat hoeft natuurlijk niet per se. Kortgezegd kan de Chief Legal Officer worden gezien als een verantwoordelijkheid die in een rol wordt uitgeoefend (het is iets dat hij of zij *doet*) of als een verantwoordelijkheid die in een functie wordt gedragen (het is iets dat hij of zij *is*). Overigens betekent dit dat een Chief als functie, ook automatisch de rol vervult. We laten de verschillen zien in het onderstaande schema.

ASPECT	FUNCTIE	ROL
<i>Aard</i>	Een omschreven pakket van taken, vastgelegd in een functie-omschrijving, waarvoor een persoon de verantwoordelijkheid krijgt toegewezen.	Een omschreven pakket van taken dat door een of meer personen met dezelfde of verschillende functies wordt opgepakt.
<i>Perspectief</i>	<i>Is</i> als persoon vanuit de functie verantwoordelijk voor de juridische kwaliteit (zijn).	<i>Neemt</i> als persoon verantwoordelijkheid voor de juridische kwaliteit (doen).
<i>Verandering</i>	Bij reorganisatie als de functie wijzigt.	Als de werkzaamheden veranderen.
<i>Positie</i>	Blijft verbonden met een specifieke positie in de hiërarchie.	Kan overgaan van de ene op de andere positie al naargelang de werkzaamheden.

Binnen ministeries wordt verschillend gekeken naar de positionering als functie of als rol. In teksten over de Chief Legal Officer²⁰ en in de gesprekken die wij erover voeren, wordt duidelijk dat onderscheid tussen functie en rol nog niet bewust en scherp is gemaakt. Er zijn directeuren WJZ die geen Chief Legal Officer zijn (en zichzelf ook niet zo noemen), maar tegelijkertijd wel taken oppakken die kunnen worden gerekend tot de rol van Chief Legal Officer.

Op geen van de departementen heeft de directeur WJZ de middelen toegevoegd om voor een heel ministerie de CLO-rol te kunnen invullen, dat wil zeggen de juridische kwaliteit te kunnen monitoren en borgen, ook in de organisatieonderdelen buiten de grenzen van de eigen directie. Daarbovenop komt nog dat de begrenzingen van de verantwoordelijkheid van de directeur WJZ verschillen, bij sommige ministeries is er bijvoorbeeld nog sprake van meerdere juridische diensten binnen de beleidskern naast de centrale juridische directie, bij anderen is de verantwoordelijkheid volledig geconcentreerd.

De functietitel van ‘Chief Legal Officer’ bestaat (als ondertitel) voor meerdere directeuren WJZ. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) kent deze titel bijvoorbeeld expliciet toe aan de directeur Constitutionele Zaken en Wetgeving (CZW). Daarbij gaat het om de verantwoordelijkheid tot monitoring van “de juridische kwaliteit van wetgeving, adviezen, overeenkomsten, besluiten en geschillen binnen BZK.”²¹ Deze verantwoordelijkheid staat ook in veel functiebeschrijvingen voor directeuren WJZ en in de advertenties ten behoeve van vacatures. Toch bestaat er onduidelijkheid over de toewijzing van de titel CLO: in gesprekken geven sommige directeuren aan dat zij geen CLO zijn of zichzelf geen CLO noemen.

3.2 Staf of lijn

In het verlengde van de vraag of sprake is van een functie of een rol ligt ook de vraag waar die functie of rol geplaatst wordt in de organisatie. In de Nederlandse situatie hebben we op ministeries een topstructuur aangebracht waarin de Secretaris-Generaal (SG) en de plaatsvervangend Secretaris-Generaal (pSG) samen de hoogste ambtelijke leiding zijn van het departement. Samen met verschillende Directeur-Generaals (DG) vormen zij de bestuursraad. De bestuursraad is het hoogste besluitvormingsorgaan binnen de

20 Zie Visitatiecommissie Juridische functie en Wetgeving (2007) en Secretariaat Programma Versterking Juridische Functie Rijk (2010).

21 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2017). *Introductiedossier BZK*.

organisatie. In deze constellatie is de directeur WJZ, vaak geplaatst bij het SG-cluster, een staffunctie. In tegenstelling tot lijnfuncties heeft een staffunctie geen beslisbevoegdheden en verantwoordelijkheden, maar een adviserende en ondersteunende rol. Een Chief Legal Officer – als die gekoppeld is aan de functie van directeur WJZ – zou daarmee automatisch een staffunctie worden.

Maar wat nou als deze rol of functie ergens anders wordt geplaatst? Bijvoorbeeld in de lijn met duidelijk belegde wetgevings-, control en advies-taken, misschien wel een ‘DG Wetgeving’ of een ‘DG WJZ’. Door de Chief Legal Officer een stevige stoel aan tafel van de bestuursraad te geven, wordt ook meer mede-eigenaarschap over besluitvorming gecreëerd dan wel erkend. Dat geeft de CLO een heel ander uitgangspunt om toe te zien op de juridische kwaliteit dan vanuit een staffunctie.

ASPECTEN	STAF	LIJN
<i>Taken</i>	Ondersteunend en adviserend	Besluitvormend en uitvoerend
<i>Positionering</i>	Vanaf de zijlijn	In het veld
<i>Bevoegdheden</i>	Beperkter	Uitgebreider

Wanneer de positie in de lijn wordt belegd is het logisch dat een Chief Legal Officer één persoon is bovenaan de lijn, maar wanneer het een staffunctie is – wat nu dus het geval is – zou de rol of functie ook over meerdere personen verdeeld kunnen zijn. In beleidsdocumenten en onderzoeken wordt over de Chief Legal Officer steeds impliciet gesproken als één persoon.²² Waarom dat zo is, wordt in geen enkele tekst werkelijk onderbouwd. De idee lijkt vooral te zijn dat concentratie van de verantwoordelijkheid in één persoon ervoor zorgt dat er ook daadwerkelijk slechts één functionaris ultiem verantwoordelijk is en kan worden aangesproken op de juridische kwaliteit. Bovendien sluit het aanwijzen van één persoon aan bij het beoogde doel van zichtbaarheid en herkenbaarheid van Chiefs in het algemeen. Dat heeft overigens ook als risico/uitdaging dat deze ene persoon de managementaandacht minutieus moet verdelen en delegeren, waardoor mogelijk aandachtsgebieden minder intensief worden behandeld. Dit vergt in ieder geval een combinatie van managementtalenten, (beleids)kennis en gezag. Daar staat tegenover dat het ook mogelijk is om de rol intern te organiseren en te verdelen of meerdere functies te creëren en daarmee de Chief Legal Officer te spreiden – te deconcentreren – over verschillende personen, afdelingen of dienstonderdelen. De commissie Hoekstra zag de grootste voordelen in een model van centrale

²² Zie Visitatiecommissie Juridische functie en Wetgeving (maart 2007) en Secretariaat Programma Versterking Juridische Functie Rijk (2010).

bundeling ten behoeve van de versterking en borging van kennis en professionaliteit.

3.3 Prestatie of inspanning

Een andere kwestie ten aanzien van het ‘Chief’ zijn, is de vraag of sprake is van een prestatie- of een inspanningsverplichting ten aanzien van het borgen van de juridische kwaliteit op het departement. Het gaat er met andere woorden om of de ‘Chief’ aanspreekbaar is op de resultaten en daarmee de werkelijke door het departement geleverde juridische kwaliteit of dat de ‘Chief’ wordt beoordeeld op de inspanningen die zijn gedaan om die juridische kwaliteit op peil te brengen of houden. In het geval van een prestatieverplichting is de ‘Chief’ ook verantwoordelijk als het beoogde resultaat niet wordt behaald. Concreet betekent dit dat ieder foutje en iedere misstap zou kunnen worden toegerekend aan de ‘Chief’ (op het onderwerp van de ambtelijke en ministeriële verantwoordelijkheid gaan we in hoofdstuk 5 nader in). In het geval van een inspanningsverplichting is eerder sprake van een soort risico dragen. Het is niet de individuele verantwoordelijkheid van de ‘Chief’ dat er iets is misgegaan, maar hij of zij is vervolgens wel de eerst aangewezen om maatregelen te nemen die ervoor moeten zorgen dat onrechtmatigheid wordt gestopt en te voorkomen dat zo iets in de toekomst niet nog een keer gebeurt.

	RESULTAATVERPLICHTING	INSPANNINGSVERPLICHTING
<i>Aanspreken</i>	Op in control zijn ten aanzien van de juridische kwaliteit	Op de bijdrage aan de (verbetering van de) juridische kwaliteit
<i>Faciliteren</i>	Chief heeft sturings-, beheersings- en controle-mechanismen nodig	Chief heeft monitoring en relatiemanagement-instrumenten nodig
<i>Positioneren</i>	Chief moet tekenen voor juridische kwaliteit (paraaf)	Chief adviseert over juridische kwaliteit

Bovenstaand schema beschrijft de positionering van de Chief zelf: waarop spreek je hem of haar aan, hoe faciliteer je en hoe positioneer je hem of haar? Verschillende rapporten hebben na de commissie-Hoekstra melding gemaakt van de noodzaak om een departementale Chief Legal Officer met voldoende bevoegdheden en middelen uit te rusten om zijn of haar verantwoordelijkheid te kunnen waarmaken.²³ Welke bevoegdheden nodig zijn, hangt af van de

²³ Zie Visitatiecommissie Juridische functie en Wetgeving (maart 2007) en Secretariaat Programma Versterking Juridische Functie Rijk (2010).

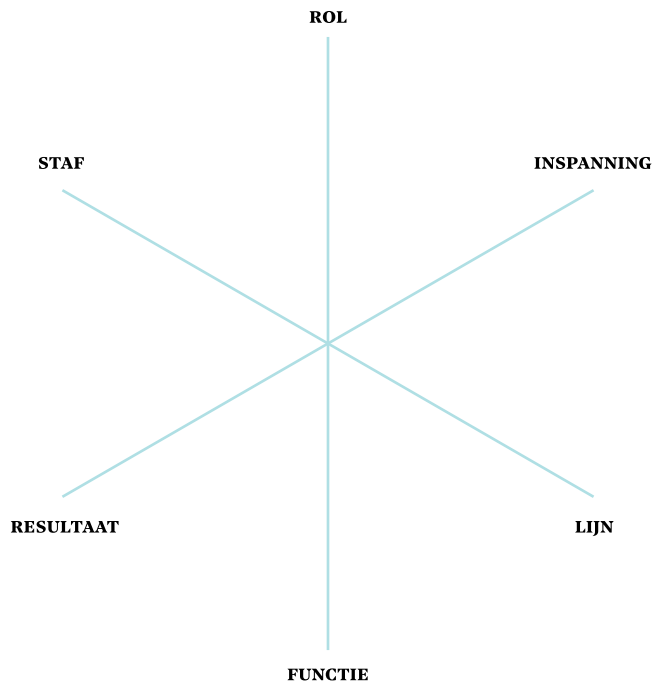
invulling van onder andere de chief als rol of als functie en van de vraag of het een resultaat- of een inspanningsverplichting met zich meebrengt. Onze kleine verkenning laat zien dat het vormgeven als resultaatverplichting een verdergaande bevoegdheid vraagt dan het vormgeven als inspanningsverplichting. Het maakt immers nogal verschil of een Chief Legal Officer meedenkt en adviseert of dat deze moet tekenen (parafieren) en aanspreekbaar is voor de juridische kwaliteit en het totale handelen van het ministerie.

3.4 Startpunt voor gesprek

Wie of wat is de Chief, wie of wat zou de Chief ‘moeten’ zijn en welke richting ‘moet’ de Chief op? Een van de opvallende zaken die we zijn tegengekomen is dat er geen overeenstemming is over ‘wie’ of ‘wat’ een Chief Legal Officer is of zou moeten zijn. Iets wat door lijkt te werken in de praktijk op de verschillende departementen. Er is namelijk niet sprake van een rol of functie met vanzelfsprekend passende taken en bevoegdheden. Op sommige departementen is het zelfs onbeslist of er überhaupt iemand is die zichzelf echt een Chief Legal Officer kan of wil noemen. Er is dus niet sprake van een ideaaltype Chief Legal Officer en die zou er wat ons betreft ook helemaal niet hoeven zijn: *Uiteindelijk gaat het over keuzes*. Het is daarom van belang het gesprek aan te gaan over welke Chief het meest passend is voor elk departement.

Onderstaand canvas laat een leeg spindiagram zien, waarbinnen een aantal keuzes te maken zijn: willen we een rol of een functie zijn, willen we dat er sprake is van een inspannings- of resultaatsverplichting, willen we dat de Chief wordt belegd in de staf of de lijn? In het canvas kan ten behoeve van een gesprek hierover binnen of tussen departementen een positionering worden ingetekend. Een volgende stap is dan om de Chief(s) ook toe te rusten op hun taak en hen bijvoorbeeld te voorzien van de juiste middelen.

Canvas 1: de CLO als 'Chief'



4. Over ‘legal’ gaan

Tussen maximale creativiteit en misleiding voor pulsvisvergunningen

In 2019 stemt het Europese Parlement in met een algeheel verbod op pulsvisserij. Pulsvissen is een techniek waarbij met kleine stroomstootjes vissen van de bodem van de zee worden opgejaagd waardoor ze kunnen worden gevangen zonder met een net (een sleepnet) over de bodem van de zee te slepen. Pulsvissen zorgt voor minder bijvangst en beschadigt de zeebodem minder dan de conventionele visvangst met een sleepnet. De Nederlandse regering was geen voorstander van dit verbod en spande een zaak aan bij het Europese Gerechtshof om het verbod van tafel te krijgen. Het Hof oordeelde in het voorjaar van 2021 dat het verbod in stand gehouden moet worden.

In juni 2021 brengt de NOS het bericht dat de Nederlandse overheid in 2011 de Europese Commissie met verkeerde informatie zou hebben misleid om zoveel mogelijk vergunningen te verkrijgen voor Nederlandse vissers om te gaan pulsvisseren.²⁴ Dit blijkt volgens het nieuwsmedium uit documenten die met een beroep op de WOB zijn verkregen. Het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit heeft niet alle beschikbare documenten openbaar gemaakt, omdat sommige documenten nog zouden kunnen leiden tot een Europese strafprocedure. Uit de berichtgeving blijkt dat overheidsjuristen destijds intern e-mails stuurden waarin zij aangaven dat wat ze doen juridisch niet is toegestaan. Ondanks deze tegenwerpingen en waarschuwingen werd er toentertijd, mede door de politieke druk en het voorrang geven aan nationale economische belangen, doorgezet door staatsecretaris Bleker en de ambtelijke top om maximaal creatief om te gaan met de grootte van de vissersvloot.²⁵

4.1 Alleen recht of ook beleid

Deze casus van de pulsvisserij roept in het licht van de juridische functie binnen de Rijksoverheid interessante vragen op. Immers, nu de verantwoordelijkheid voor juridische kwaliteit bij een Chief Legal Officer ligt, zou ten aanzien van de pulsvisserij de vraag gesteld kunnen worden of en in hoeverre een Chief Legal Officer verantwoordelijk zou moeten zijn voor beleid en

²⁴ NOS (2021, 30 juni). *Nederland misleidde Brussel om pulsvisvergunningen*.

²⁵ Hofs, Y. (2021, 2 juli). Hoe Henk Bleker met listen en bluffpoker de Nederlandse pulsvisserij matste. *De Volkskrant*.

besluiten gebaseerd op 'iets te creatieve' rekensommen van ambtenaren. Voor ons is in dit essay vooral het stellen van die vraag interessant, omdat achter die vraag verschillende kwesties schuilgaan ten aanzien van het nader analyseren van wat de positie van een Chief Legal Officer zou kunnen zijn. Daarop gaan we hierna verder in.

De vraag die zich aandient is wat 'legal' nu precies is en waar het juridische overgaat in het beleidsmatige. Het is met andere woorden de vraag naar de reikwijdte van de verantwoordelijkheid van een Chief Legal Officer. Daarbij doet het ertoe of recht en beleid van elkaar kunnen worden gescheiden. De naamgeving van de Chief 'Legal' Officer veronderstelt dat dit onderscheid scherp te maken is. Deze figuur gaat over legal, over het recht en dus gaat iemand anders over het beleid. Dat onderscheid is dan hard. Het punt is natuurlijk dat het recht in werkelijkheid in allerlei gradaties overgaat van het (bestuurlijk-)juridische in het meer beleidsmatige. Er is bijvoorbeeld wetgeving, regelgeving, regulering, richtlijnen en ga zo maar door. Zo zijn er vele vage grensgebieden op de weg van recht naar beleid.

Als boegbeeld van de juridische functie, en als topadviseur op het beleidsdepartement komt de Chief Legal Officer vaak in een duale rol terecht. Hij of zij zal zich moeten verhouden tot zowel de beleidsmatige belangen als juridische normen en kaders, die op gespannen voet met elkaar kunnen staan, maar ook altijd met elkaar verbonden zijn. Doordat er in beleid altijd recht aan de orde is, kan elke beleidskeuze gevolgen hebben die tot de verantwoordelijkheid van de Chief Legal Officer gerekend kunnen worden. Een voorbeeld hiervan is een toezegging voor subsidieverlening voordat de staatsteuntoets is uitgevoerd of als collega-ambtenaren iets te creatief omgaan met berekeningen en daarmee de Europese Commissie misleiden.

Ingewikkeld is steeds dat een al te onverzettelijke houding van juristen kan zorgen voor spanning in de verhoudingen en verminderde of latere betrokkenheid bij volgende dossiers, waardoor per saldo de effectiviteit van de juridische functie, en daarmee de overall kwaliteit van het bestuur afneemt. Het vraagt een hoge mate van professionaliteit van niet alleen een Chief Legal Officer, maar van alle juristen om hier keer op keer positie in te kiezen.

Het rapport Versterking Juridische Functie Rijk verwoordt die professionaliteit als het zijn van een 'partner in beleid'. Het betekent dat een jurist constructief meedenkt en -beweegt waar het kan, en nee zegt waar het moet, waarbij die ruimte om nee te zeggen ook als vanzelfsprekend wordt geaccepteerd aan de kant van het beleid, op basis van de inhoudelijke geloofwaardigheid die in andere dossiers is opgebouwd. In wezen is daarmee de vraag of het bij de verantwoordelijkheid van de Chief Legal Officer alleen om recht

gaat, of ook om beleid helemaal geen vraag. Het gaat altijd ook om beleid, of preciezer gezegd om de rechtmatigheid van het beleid en daarmee om de vraag hoe ver de verantwoordelijkheid van een Chief Legal Officer dan gaat als hij of zij gaat over ‘de totale juridische kwaliteit’. Dit beschrijft alleen de beleidskern, maar de verantwoordelijkheid over de uitvoering is een vervolgstap die we bespreken in hoofdstuk 4.2.

Vanuit die verantwoordelijkheid is ook de vraag relevant wanneer de Chief Legal Officer aanschuift in beleidsprocessen: aan het begin of juist wat later? In het Rapport Programma Versterking Juridische Functie Rijk wordt benadrukt dat de juridische functie liefst vroegtijdig in het beleidsproces betrokken moet worden.²⁶ De gedachte hierachter is dat op deze wijze beter recht wordt gedaan aan de waarden en beginselen van de rechtstaat en dat tegelijkertijd gezorgd wordt voor creatieve kansen die het recht te bieden heeft bij het beleidsproces. Op die manier kan worden voorkomen dat de jurist in de ondankbare positie van ‘nee-zegger’ terecht komt aan het eind van een proces – zonder dat dit betekent dat ‘nee-zeggen’ zou moeten worden voorkomen. Van Lochem (2011) stelt dat de inbreng van juristen niet altijd automatisch is ingebed. Immers, hoe kan een Chief Legal Officer vroeg weten dat zich een beleidsproces voltrekt als hij of zij daarvan pas later op de hoogte wordt gebracht? Het initiatief voor betrokkenheid van de juridische functie (en dus ook een Chief Legal Officer) gaat soms nog vooral uit van de beleidsfunctie. Zeker als daarmee ook budgettaire verrekening tussen afdelingen of directies gepaard gaat, wordt betrokkenheid van de juridische functie hier en daar nog wel eens gezien als een ‘nice to have’ in plaats van een ‘need to have’. Van Lochem merkte in 2011 op dat het juridische aandeel op dat moment niet zelden werd gezien “als noodzakelijk kwaad of zelfs als kwaad zonder noodzaak”²⁷. Enkele directeuren WJZ die thans Chief Legal Officer zijn gebruiken het label van CLO bij gelegenheid om sneller aan tafel te komen in het beleidsproces. De CLO-verantwoordelijkheid helpt dan om een positie te verwerven en vroeger in het proces juridische inbreng te leveren. Niet alle directeuren WJZ beschikken altijd over de benodigde capaciteit om in alle gevallen aan de voorkant betrokken te zijn. De uitdaging is hier dat betrokkenheid aan de voorkant en zéker proactieve betrokkenheid vanuit de juridische functie, en helemaal als de Chief Legal Officer het zelf moet doen, capaciteitsvragen oproept.

26 Secretariaat Programma Versterking Juridische Functie Rijk (2010).

27 Van Lochem, P. (2011). *De overheidsjurist: professional zonder autonomie?* P. 16

4.2 Verantwoordelijkheid voor alleen de binnen- of ook de buitendienst

De figuur van een Chief Legal Officer bestaat met de bedoeling de verantwoordelijkheid voor de juridische kwaliteit herkenbaar te beleggen. In eerste instantie lijkt het hier duidelijk te gaan om juridische kwaliteit van één organisatie: het ministerie. Maar in het Nederlands staatsbestel is niet eenduidig waar een overheidsorganisatie begint en ook weer ophoudt. Nagenoeg alle departementen hebben te maken met bijhorende (uitvoerings-)organisaties (ZBO's en agentschappen) en een minister kan (politiek) worden aangesproken op het handelen van deze organisaties. De vraag die zich aandient is of de verantwoordelijkheid van de CLO alleen die van het kerndepartement betreft of óók die van de uitvoerings- en andere organisaties die onder de minister ressorteren. Dus met andere woorden, mocht zich een creativiteits- en misleidinggeval voordoen in een uitvoeringsorganisatie, valt dat dan onder verantwoordelijkheid van de Chief Legal Officer?

In het vorige hoofdstuk bespraken we de positie van de Chief Legal Officer, die zou kunnen worden belegd bij directeuren WJZ. De bevoegdheden die zij krijgen richten zich op het functioneren van het eigen departement. Bijbehorende (uitvoerings-)organisaties besluiten zelf hoe zij hun eigen juridische functie beleggen en juridische zaken regelen. Ze hebben bijvoorbeeld een eigen juridische afdeling of directie. Een directeur WJZ van een kerndepartement heeft geen bevoegdheden om directe invloed uit te oefenen op het reilen en zeilen van zelfstandige (uitvoerings-)organisaties, maar kan bijvoorbeeld wel in contact staan met de juridische dienst van de uitvoeringsorganisatie. Echter, vanuit de gedachte van ministeriële verantwoordelijkheid kan een Chief Legal Officer zich verantwoordelijk voelen voor het 'juridisch in control' zijn van zelfstandige onderdelen behorende bij het kerndepartement. De bewindspersoon wordt er immers op aangekeken als blijkt dat er (juridische) fouten zijn gemaakt bij die organisaties. Daarmee laat het dilemma 'wel verantwoordelijkheden, maar geen bevoegdheden' zich voelen in de relatie met bijbehorende (uitvoerings-)organisaties.

4.3 Strijd tussen juridische waarden en financiële waarden

Voor de Chief Legal Officer is, net zoals voor elke jurist binnen de overheid, het juridisch normenkader leidend bij beleids- en bestuurlijke vraagstukken en de uitvoering hiervan. Tegelijkertijd krijgt de Chief ook te maken met andere waarden. Hood (1990) beschrijft drie clusters van kernwaarden in de bestuurskunde die gaan over welke waarden van belang zijn in een

bestuurlijk ontwerp: Sigma-type waarden, die gaan over een efficiënte en doelgerichte overheid, Theta-type waarden die gaan over een eerlijke en rechtvaardige overheid en Lambda-type waarden, die beschrijven dat een overheid robuust en veerkrachtig moet zijn. Ook wierp hij de vraag op hoe het New Public Management (NPM) zich verhoudt tot deze waarden. Binnen deze vorm van overheidsmanagement, die ontstond vanaf de jaren tachtig, werd gedacht dat de publieke sector beter en efficiënter kon worden georganiseerd door nadruk te leggen op private sector waarden als kostenefficiëntie, concurrentie en rendement. Destijds was al duidelijk dat met name de sigma-waarden sterk zijn verbonden met het NPM. Met name omdat daarin de focus ligt op de vermindering van kosten en meer doen voor minder middelen door de verbeterde kwaliteit van management. De dominante positie van deze sigma-waarden binnen het NPM en kan zorgen voor een verdrinking van de andere twee waardensets, die gaan over de rechtsstatelijkheid (Theta-type) en de robuustheid van het openbaar bestuur (Lambda-type). Hood waarschuwt daarmee dat wanneer vooral gestuurd wordt op economische en financiële waarden, de aandacht voor de rechtsstatelijkheid van beleid én ten aanzien van de interne processen van de overheid op de achtergrond kan raken.²⁸

Deze overwegingen sluiten aan bij de bevindingen van de commissie-Hoekstra uit 2007, die stelde dat bezuinigingen op het overheidsapparaat ten grondslag lagen aan de verzwakking van de juridische functie.²⁹ Bovendien kunnen er spanningen liggen doordat financiële aspecten, zoals kader- en begrotingsnormen, zwaarder wegen in het kabinetsbeleid, zoals ook nog het geval was in de jaren van economische recessie die in 2008 inzette. Tegelijkertijd heeft de invoering van meer interdepartementale roulatie van topambtenaren in het kader van de Algemene Bestuursdienst geleid tot een verandering in de relatieve waardering van ambtelijke competenties en specifieke kennis. Vele respondenten uit onze gespreksronde gaven aan dat in hun ogen algemeen leiderschap, algemene managementvaardigheden en politiek-strategische vaardigheden meer op de voorgrond zijn komen te staan, terwijl de combinatie met vakinhoudelijke beleidskennis en juridische kennis minder prominent is geworden.³⁰ In een dergelijke topambtelijke cultuur wordt het zijn van jurist niet altijd als een aanbeveling gezien; zo is er zelfs de neiging van enkele juristen in topambtelijke functies om te benadrukken dat ze weliswaar rechten hebben gestudeerd, maar geen “typische juristen” zijn (wat dat dan ook moge zijn).

28 Zie ook Drechsler (2005).

29 Visitatiecommissie Juridische functie en Wetgeving (2017)

30 Zie ook Van den Berg et al (2019); Belloir en Van den Berg (2020).

In het kabinetsbeleid lijken de afgelopen jaren op veel dossiers de financiële aspecten, zoals kader- en begrotingsnormen, soms zwaarder te hebben gewogen dan aspecten van rechtsstatelijkheid en robuustheid.³¹ Toch zijn er sinds enige tijd ontwikkelingen die lijken aan te geven dat er verschuivingen plaatsvinden. Zo ervaren onze gesprekspartners dat de afgelopen jaren meer ruimte en behoefte is ontstaan voor mensen met een juridische achtergrond in de managementfuncties. Ook is er, door de politieke en publieke aandacht voor de Toeslagenaffaire, druk op het kabinet en de Tweede Kamer om meer aandacht en middelen te geven aan de uitvoering van beleid, de aandacht voor rechtstatelijke aspecten en voor de vernieuwing van de bestuurscultuur.

Wel zal moeten worden gezien tot welke daadwerkelijke veranderingen dat in de praktijk van de rijksoverheid zal gaan leiden. Uit onze gesprekken komt naar voren, dat in de praktijk het juridische in eerdere jaren langdurig te weinig belangrijk is gemaakt. Sterker nog, op veel departementen is juist het tegenovergestelde te zien geweest: minder juridische functies, minder juristen, minder prestige voor juridische expertise ('juristenschaamte') en het niet evenredig meegroeien van juridische directies met een grotere opgave.

Tenslotte laat de huidige tijd ook zien dat er blijkbaar meer ruimte is om begrotingsnormen los te laten, zoals de steunpakketten en investeringen in het onderwijs door de Corona-crisis³² en de compensatieregelingen voor de slachtoffers van de Kinderopvangtoeslagenaffaire³³ illustreren. Het wegvalLEN van de beperkende werking van de financiële kaders op beleidsontwikkeling, werkt op een interessante manier door op de druk op de juridische functie met betrekking tot nieuwe beleidsplannen. Namelijk, toen er voorheen door financiële krapte nauwelijks ruimte voor nieuw beleid was, fungeerde het financiële kader al als een tegenwicht tegen "onbezonnen" politieke plannen, en hoefde de juridische functie minder in beeld te komen als "spelbederver" van beleidsideeën die schuren met het juridische en rechtstatelijke kader. Dus, nu de 'tucht van financiële krapte' wijkt, is het juridische en rechtstatelijke kader vaak de eerste vorm van kritische toetsing waar beleidseenheden tegenaan lopen. In die zin neemt de relevantie van de juridische functie als tegenwicht dus juist toe nu de financiële schaarste afneemt.

31 Tjeenk Willink, H. (2018). *Kleiner denken, groter doen*.

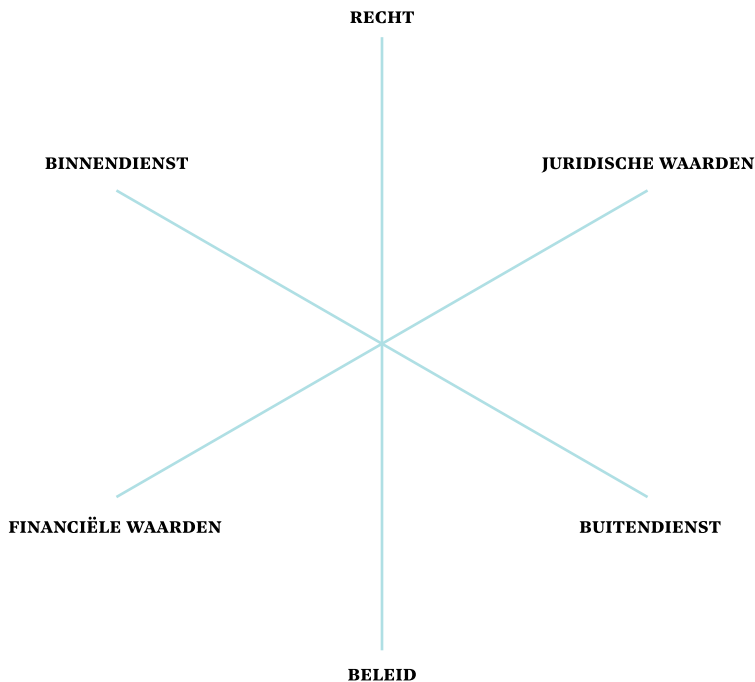
32 Rijksoverheid (2021, 17 februari). *8,5 Miljard euro voor Nationaal Programma Onderwijs* Nieuwsbericht.

33 Keultjes, H. & Kok, L. (2020, 23 december). Toeslagenaffaire: Het kabinet kan het nooit meer goed doen, *AD.nl*.

4.4 Denkraam voor gesprek

De Chief Legal Officer draagt departementsbreed verantwoordelijkheid over de juridische kwaliteit, zo werd beoogd in de rapporten Hoekstra en het Rijksprogramma. In de praktijk blijkt deze rolopvatting over 'juridische kwaliteit' minder eenduidig. Is de inbreng van de Chief Legal Officer dan gewenst in elk onderdeel van het beleidsproces of roept dat dan weer vragen op over zijn onafhankelijke rol als jurist? En betekent 'departementsbreed' letterlijk alleen alle activiteiten die medewerkers van het departement ondernemen of is het van belang dat de Chief Legal Officer ook een oogje in het zeil houdt bij bijhorende (uitvoerings-)organisaties? Onderstaand canvas geeft de mogelijkheid om ten behoeve van gesprek binnen en tussen departementen de keuzes waar het gaat om de grenzen van 'legal' in te tekenen. De keuzes gaan over juridische verantwoordelijkheid binnen de departementen (hoe ver binnen het departement?) en daarbuiten (ook ZBO's en agentschappen?). Keuzes over het bewaken van het recht en tegelijkertijd meewerken aan het beleid (aan het begin of later in het proces?). Maar ook over de keuzes in het spanningsveld tussen juridische en financiële waarden (in hoeverre beperkt of versterkt de ene waarde de andere en welke oplossingen zijn daarvoor?).

Canvas 2: het 'legal' aspect van de CLO



5. In de context van ‘officer’

Hawija

In 2015 voert de Nederlandse luchtmacht een bombardement uit op een wapenfabriek van Islamitische Staat in de stad Hawija. Bij dat bombardement komen 70 burgers om het leven. In een Kamerdebat over dit bombardement maken twee Kamerleden de betrokken militairen uit voor ‘moordenaar’. Als 1200 militairen aangifte doen tegen de beide Kamerleden komt het Openbaar Ministerie tot de conclusie dat de gedane uitspraak binnen de parlementaire onschendbaarheid valt. Het Openbaar Ministerie vervolgt de Kamerleden dan ook niet voor deze uitspraak.

5.1 Ambtelijke of politieke verantwoordelijkheid

Ons gaat het hier niet om de gebruikte term ‘moordenaar’ waarover na dit Kamerdebat veel te doen was. Voor onze beschouwing is het direct en politiek aanspreken van ambtenaren relevant. De rol en positie van ‘de ambtenaar’ staat in toenemende mate ter discussie. De Raad van State stelt in een ongevraagd advies aan het kabinet dat dit komt door een incident-gedreven en persoonsgerichte verantwoordingscultuur.³⁴ De Raad van State benoemt in ditzelfde advies ook de druk vanuit de maatschappij en media om openbaar verantwoording af te leggen. Dit zorgt voor onzekerheid en onveiligheid bij ambtenaren, waardoor onder meer onduidelijkheid ontstaat over hun eigen rol en positie en de politiek-ambtelijke verhoudingen. Hoewel vanuit het staatsrecht alleen de bewindspersonen ter verantwoording kunnen worden geroepen door de Kamer voor het handelen en het beleid van het ministerie, gebeurt het de afgelopen jaren toch regelmatig dat ambtenaren politiek worden aangesproken. Zo eisten Kamerleden eind 2019 het ontslag van ambtenaren naar aanleiding van de Toeslagenaffaire³⁵, stapte een topambtenaar van V&J op in de nasleep van de Bonnetjesaffaire³⁶ en waren er initiatiefwetsvoorstellen waardoor natuurlijke personen binnen overheden aansprakelijk konden worden gesteld.³⁷

34 Raad van State (2020). *Ongevraagd advies over de ministeriële verantwoordelijkheid*.

35 Klein, P. (2019, 29 november). Kamer onderzoekt strafvervolgning Menno Snel en ambtenaren om toeslagenaffaire. *RTLnieuws*.

36 NOS (2015, 20 maart). *Topambtenaar Veiligheid en Justitie weg*.

37 Walstra, E. (2016, 12 augustus). Ambtenaren moeten ook persoonlijk verantwoordelijkheid dragen. *Binnenlands Bestuur*.

Overigens draagt ook het gedrag van bewindspersonen met regelmaat bij aan de vervaging van de politiek-ambtelijke grens. Het komt bijvoorbeeld voor dat bewindspersonen naar de informatievoorziening door ambtenaren wijzen als ze zelf politiek in problemen komen. Zo legde staatsecretaris Mansveld, nadat bekend werd dat het ministerie van Infrastructuur en Milieu nalatig was geweest in het doorsturen van een kritisch rapport over ProRail naar de Tweede Kamer, de schuld bij de ambtenaren van het departement, hoewel zij zelf politiek verantwoordelijk was.³⁸ Ook noemde voormalig Staatsecretaris Snel in de verhoren over de Toeslagaffaire de informatiehuishouding op Financiën een 'bende'³⁹ en was het volgens minister Van der Steur de schuld van de ICT-afdeling van het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) dat het bonnetje van de 'Teevenddeal' pas laat werd gevonden.⁴⁰

De vraag of de verantwoordelijkheid van een Chief Legal Officer alleen ambtelijk is of zelfs zo ver gaat dat deze politieke verantwoordelijkheid draagt en daarmee naast de ministeriële verantwoordelijkheid terecht komt, is in formele zin niet relevant. In het Nederlandse staatsrecht zijn bewindspersonen politiek verantwoordelijk, punt. In materiële zin is de vraag echter wel bijzonder belangrijk. Niet alleen omdat de vraag is waar de ambtelijke, juridische verantwoordelijkheid van de Chief Legal Officer dan ophoudt en waar de ministeriële verantwoordelijkheid begint, maar ook omdat de personificatie van ambtelijke advisering – die door het openbaar maken van ambtelijke advisering over voorstellen alleen maar groter zal worden – bijdraagt aan de persoonlijke aanspreekbaarheid van een Chief Legal Officer.

5.2 Tegenspreken of onmogelijk maken

Het evidente spanningsveld tussen professionaliteit en loyaliteit heeft ook betekenis voor de vraag welke vorm tegenspraak aanneemt. Tegenspreken wordt thans steeds belangrijker gevonden. Toch blijkt uit verschillende actuele casussen dat er zeker sprake is geweest van tegenspraak. Achteraf heet het dan dat er 'natuurlijk wel signalen waren'. Tegenspraak eindigt in de Nederlandse bestuurscultuur als de bewindspersoon een beslissing neemt. Tegenspreken wordt ambtelijk ook doorgaans gezien als 'het beleid beter maken', 'kritisch meedenken of zelfs tegendenken', 'ervoor zorgen dat alle argumenten op tafel liggen'. Maar als de politieke beslissing is genomen, dan

38 Zuidervaart, B. (2014, 29 oktober). Mansveld: heel veel trainen, weinig milieu. *Trouw*.

39 NOS (2020, 25 november). *Ex-staatssecretaris Snel: informatiehuishouding op Financiën was een bende*.

40 Trouw (2016, 25 januari). *Nieuwsuur: 'Bonnetje Teevenddeal moest zoek blijven'*.

wordt ambtelijke loyaliteit in de uitvoering verwacht.⁴¹ Dat leidt tot de vraag wat er dan gebeurt als die beslissing wederrechtelijk is. Het plaatst ambtenaren in een lastige positie. Daarbij raakt het ook aan de integriteit van ambtenaren wanneer met een beroep op de loyaliteit voorbij wordt gegaan aan juridische bezwaren.

In de Angelsaksische organisatiecultuur en juridische cultuur, die als meer “adversarial” bekend staat, ziet tegenspraak meer op de vraag of het besluit of de uitvoering daarvan onmogelijk gemaakt wordt. In dat geval blokkeert een functionaris of instituut een besluit of de uitvoering daarvan daadwerkelijk. Ook dat heeft natuurlijk cultureel gezien niet alleen maar voordelen, maar het verschil tussen het vermogen om “een kritisch signaal af te geven” en “ervoor te gaan liggen” is heel wezenlijk en komt in de discussie over tegenspraak vaak niet goed naar voren. Dat is hier naar ons idee ook de interessante kwestie voor een Chief Legal Officer. Moet deze tegenspreken en daarna loyaal uitvoeren (eventueel na bezwaren schriftelijk te hebben vastgelegd) of juist ‘ervoor gaan liggen’ en weigeren? En als dat laatste het geval zou zijn, welke consequenties zou dat dan moeten of mogen hebben in de ambtelijke organisatie en in de politiek-ambtelijke relatie? Een voorbeeld is Elizabeth Wilmschurst die als Deputy Legal Advisor voor het Britse ministerie van Buitenlandse Zaken ontslag nam nadat het Verenigd Koninkrijk de Irakoorlog begon ondanks haar waarschuwing dat de oorlog illegaal was omdat er geen bewijs bestond voor het bezit van massale vernietigingswapens door Irak. Ook het opstappen van de Brexit hoofdonderhandelaar Sir Ivan Rogers valt onder deze vorm van tegenspreken door zijn kritiek op de strategie in het onderhandelingsproces van de Britse regering.

Die ultieme consequentie van zelf ontslag nemen, legt overigens wel de gevolgen voor ‘het juiste doen’, namelijk hard tegenspreken bij wederrechtelijke handeling heel eenzijdig bij de ambtenaar, die daarmee niet het beoogde doel treft maar alleen zichzelf. In deze gevallen verdient de ambtenaar de best denkbare (arbeidsrechtelijke) bescherming. Dit maakt de vraag des te groter of het dan zinvol is een Chief Legal Officer te voorzien van instrumenten die het blokkeren van wederrechtelijke besluiten mogelijk maken of dat daar andere voorzieningen voor moeten worden getroffen.

41 Zie Van der Meer & Dijkstra, G.S.A. (2021). The latitude for loyal contradiction and public leadership: a conceptual and comparative approach. *International Journal of Public Leadership*.

5.3 Middelen en instrumenten voor instrumentalisatie en waarborg

Dan rest de vraag nog hoe de Chief Legal Officer wordt uitgerust en welke instrumenten tot zijn of haar beschikking komen. Oftewel: wat hij of zij allemaal kan en mag doen in de organisatie. Deels is dat een kwestie die kan worden overgelaten aan de Chief Legal Officer zelf en deels is het ook een inrichtingsvraagstuk. De toedeling van middelen (zowel financieel als mankracht) is nu eenmaal ook bepalend voor de armslag, daarbij zal ook de ambtelijke top – vermoedelijk – opvattingen hebben over de vraag welke instrumenten passend zijn in de context van het specifieke departement. Hierin maken wij onderscheid tussen middelen en instrumenten die nodig zijn vanuit de idee van een instrumentele interpretatie van het recht en een waarborginterpretatie van het recht. De instrumentele opvatting richt zich op het bevorderen van de kwaliteit van wetgeving. De waarborgopvatting gaat over het bewaken van de rechtsstatelijkheid van het proces of beleid. Bij elk van deze opvattingen zijn andere instrumenten passend.

Instrumentele opvatting

Vanuit de instrumentele opvatting is de Chief Legal Officer gericht op het bevorderen van de kwaliteit van wetgeving en besluiten. De inzet heeft als doel om goede beleidsinstrumenten te ontwikkelen en juridische afwegingen te maken in het creëren van beleid. Bijpassende instrumenten richten zich op de effectiviteit, legitimiteit en responsiviteit van het recht in het beleid. Er zou bijvoorbeeld gedacht kunnen worden aan een vorm van zeggenschap van de Chief Legal Officer over of invloed op andere dienstonderdelen, bijvoorbeeld door de wijze van samenwerking met betreffende diensthouders. De Chief Legal Officer kan adviseren over organisatievraagstukken, zeker betreffende de wijze van inbedding van de juridische functie in de uitvoering.

Een ander denkbaar instrument voor de Chief Legal Officer vanuit zijn of haar instrumentele opvatting is de mediationfunctie. De Chief Legal Officer kan als eindverantwoordelijke bij ingewikkelde juridische kwesties de knoop doorhakken als andere juristen er niet uitkomen. Op de interpretatie van wetten en regels zijn namelijk geen simpele regels toe te passen waardoor één ultieme oplossing of beslissing uit de bus komt vallen: 'Zet twee juristen in een kamer en je krijgt twee meningen over wat juridisch gezien de beste oplossing is'. De Chief Legal Officer vindt hierin meerwaarde door uiteindelijk een beslissing te nemen wanneer andere juristen, afdelingen of uitvoeringsorganisaties met elkaar in conflict zijn over de juiste juridische (af) handeling. Wanneer het gaat om een (juridisch) conflict tussen verschillende uitvoeringsorganisaties kan zo bijvoorbeeld voorkomen worden dat de kwestie helemaal naar de rechter moet worden gebracht.

Waarborgopvatting

Daar waar de Chief Legal Officer vanuit een instrumentele opvatting meewerkt aan kwalitatieve wetgeving en besluiten, omvat de waarborgopvatting het bewaken van juridische grenzen, het scherp houden van elkaar en tegenkracht bieden. Ook kan er worden gedacht aan een rol van ‘waakhond’, waar deze de baas (de bewindspersoon) waarschuwt tegen gevaar door te gaan ‘blaffen’.

Qua instrumentarium zou dit kunnen betekenen dat de Chief Legal Officer bijvoorbeeld de mogelijkheid heeft om een ‘noodknop’ te bedienen, welke in de praktijk ook al bestaat. Dat zou kunnen gaan om eenvoudigweg de vinger op te steken en uit te spreken dat er juridisch gezien iets niet goed gaat (de minst invasieve manier) of om interveniëren in een beleids-, wetgevings- of uitvoeringsproces als dat nodig wordt acht (de meest invasieve manier). Ook de inmiddels breed ingevoerde ‘directe toegang’ van directeuren WJZ tot bewindspersonen is onderdeel van de noodknop.

Een ander instrument is de signaleringsfunctie. Als eindverantwoordelijke van de juridische kwaliteit kan de Chief Legal Officer de gesteldheid van de juridische functie van het ministerie in de gaten houden, door op tijd te signaleren dat er sprake is van een zwakkere juridische functie binnen een departement. De Chief Legal Officer kan activiteiten ondernemen die bijdragen aan verbetering door anderen aan te moedigen goed juridisch werk te leveren, de juiste organisatorische inbedding in de (uitvoerings)organisatie te bepleiten, (na)scholingsmogelijkheden te organiseren, of door het door de organisatie heen op de hoogte brengen van interessante casuïstiek. Dit is in de praktijk vaak al onderdeel van het dagelijkse werk.

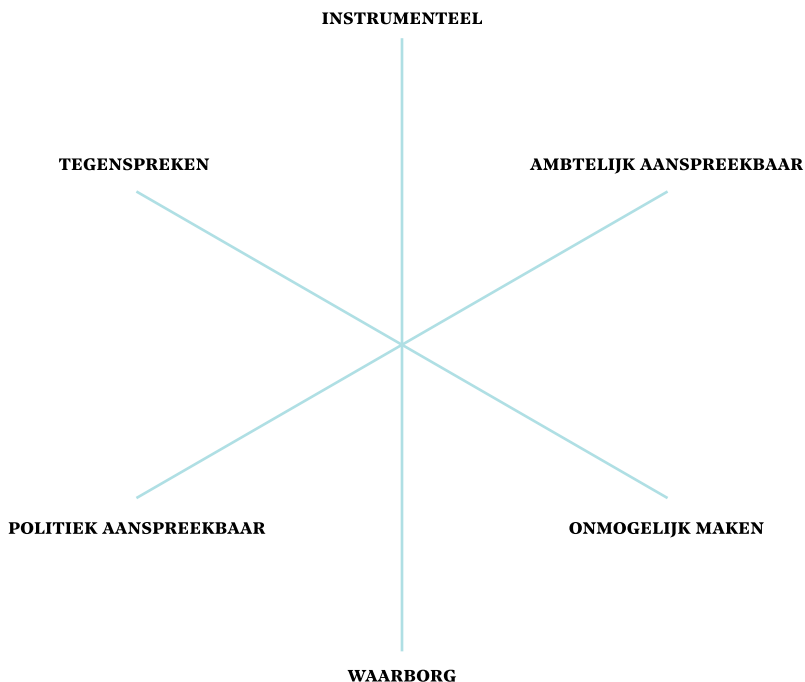
Het laatste instrument heeft betrekking op het juridisch ‘in control’ zijn van organisatieonderdelen, om te kunnen controleren en monitoren. Dit kan op verschillende manieren. Een voorbeeld is het tekenen van alle stukken die doorgaan naar de bewindspersoon. Dit betekent dat de Chief Legal Officer dicht komt te zitten op de verantwoordelijkheden van andere directeuren in een departement waar het gaat om de juridische kwaliteit van de producten. Ook kan een Chief Legal Officer ervoor kiezen om een kwaliteitsmonitorsysteem te implementeren. Dit betekent wel dat een CLO over voldoende middelen (menskracht) moet beschikken. In het verlengde hiervan past ook kwaliteitsbewaking door de beschikking te krijgen over gegevens, data en casuïstiek, met name vanuit de uitvoering om daar beter grip op te krijgen.

5.4 Denkraam voor gesprek

Eerder constateerden we dat de politiek-bestuurlijke omgeving, de relatie tot wet- en regelgeving en de ambtelijke identiteit ervoor zorgen dat een Chief Legal Officer bij een ministerie wezenlijk anders is dan een Chief Legal Officer in het bedrijfsleven en hoewel staatsrechtelijk misschien allemaal goed ingeregeld, zorgt het huidige politieke en maatschappelijke debat voor ingewikkelde kwesties waar ook een Chief Legal Officer als ambtenaar zijn weg in moet vinden. Zo is de Chief Legal Officer verantwoordelijk voor de juridische kwaliteit, maar maakt hem dat ook (politiek) over de volle breedte aanspreekbaar? En op welke manier verhoudt de Chief Legal Officer zich tot beleid waar hij zelf vanuit zijn juridisch perspectief niet achter staat? Tenslotte ook de vraag over met welke instrumenten de CLO zijn taken en verantwoordelijkheden kan vervullen (en in het verlengde daarvan ook de vraag of daarvoor genoeg middelen beschikbaar zijn).

Ook ten aanzien van de Chief Legal Officer als ‘officer’ is het belangrijk om geen vanzelfsprekende verhouding tussen deze keuzes aan te nemen, maar het gesprek hierover aan te gaan. In onderstaand canvas kunnen ten behoeve van een gesprek binnen of tussen departementen de voorkeurskeuzes worden ingetekend.

Canvas 3 : de CLO als ‘officer’



6. Het gesprek aangaan

Onjuiste afhandeling van Wob-verzoeken: een democratische zonde?

In de zomer van 2021 tikt de rechter het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) op de vingers: de alternatieve werkwijze die het ministerie hanteert om informatie openbaar te maken en Wob-verzoeken over het coronabeleid af te handelen, is niet volgens de wet. Het departement dient de omstreden werkwijze, die het sinds het uitbreken van de coronacrisis hanteert, aan te passen. In een brief schrijft demissionair minister De Jonge dat de uitspraak van de rechter 'niet uitvoerbaar' is. Het ministerie is dan ook niet van plan de werkwijze fundamenteel aan te passen. De werklast van de ruim 200 liggende WOB-verzoeken is volgens de minister te groot. De reacties uit de Kamer, media en wetenschap zijn wisselend, maar een meerderheid is fel: dit kan en mag niet in een democratie, daar verandert een crisis niks aan. Hoogleraar Staats- en bestuursrecht Wim Voermans reflecteert op het besluit en meent dat er sprake is van onwil om mensen in te zetten voor Wob-verzoeken. "Medewerkers voor dit soort zaken worden al twaalf jaar structureel wegbezuinigd. Daardoor krijgt de samenleving informatie te laat en te gebrekkig, terwijl transparantie van bestuur een recht is en een teken van een gezonde democratie."⁴² De Afdeling Bestuursrechtspraak oordeelt later dat de werkwijze niet in strijd is met de wet. De Wob laat een zogenoemde gefaseerde besluitvorming toe. Toch spreekt de bestuursrechter uit dat de minister zo spoedig mogelijk moet beslissen over de Wob-verzoeken, "de media moeten hun taak als 'public watchdog' goed kunnen vervullen".⁴³ Daartoe heeft het ministerie van VWS per 1 oktober 2021 een programmadirectie Openbaarheid opgestart.⁴⁴

6.1 Verschil als uitgangspunt

Directeuren WJZ lijken de aangewezen actoren om het gesprek binnen en tussen hun departementen te voeren over de vraag wat het 'Chief'-schap zou kunnen en moeten zijn. Is het een rol of een functie? Is het een resultaat- of een inspanningsverplichting? Benaderen ze het recht vanuit een instrumentele of waarborg rol? Is het een figuur die bestaat uit één of uit meer

⁴² De Volkskrant (2021, 11 augustus). *Hoe ver moet bestuurlijke openbaarheid gaan? 'Er is rond het Binnenhof een compleet schaduwcircuit ontstaan'*.

⁴³ Raad van State (2021, 20 oktober). *Minister moet snel besluit nemen over openbaarmaking coronadocumenten*. Nieuwsbericht.

⁴⁴ Rijksoverheid (2021, 2 november). *Aanpak VWS Wob-verzoeken corona*.

personen? Gaat het alleen over de beleidskern van het departement of ook over de uitvoeringsorganisaties?

Wij doen geen richtinggevende uitspraak over de invulling van deze figuur, omdat departementen in de vormgeving van de juridische functie verschillen. Tegelijkertijd is het wel van belang dat er helderheid is over de kern van de verantwoordelijkheid van de CLO binnen de rijksdienst: wat is de gemeenschappelijke deler? Maar ook: kunnen we daarbinnen ook weer spreken over variatie tussen Chief Legal Officers? Hierin past ook de overkoepelende verantwoordelijkheid van de CLO. Zo zijn er recent aanwijzingen voor de juridische functie vastgesteld met als doel een aantal basisuitgangspunten voor de juridische functie rijksbreed (voor alle ministeries) te borgen.⁴⁵

Departementen zijn geen identieke organisaties met alleen verschillende beleidsdoelen, het beleidsdomein maakt verschil voor de organisatie van de juridische functie. Zo kan bijvoorbeeld onderscheid gemaakt worden tussen departementen met veel of weinig beleidsvelden, met veel of weinig wetgevingsactiviteiten of met veel of weinig uitvoerende diensten. Uiteraard zijn er soortgelijke juridische taken en doelen, maar de verschillende ministeries richten zich op verschillende inhoudelijke taken waarop het kabinet beleid maakt. Deze inhoudelijke taken zorgen voor een verschil in het 'type' departement: er zijn departementen waar wetgeving en beleid een zwaartepunt vormen en er zijn departementen waar dat veel minder het geval is. Overigens zijn de meeste departementen 'wetgevingsdepartementen', of anders gezegd, ze zijn 'beleidsrijk'. Er is sprake van veel wetgeving en gebruik van AmvB's en andere regelgeving om beleid te kunnen maken voor het terrein waarop dat departement actief is.

Daarnaast zijn er drie departementen waar veel minder wetgeving wordt gemaakt: Algemene Zaken (AZ), Defensie en Buitenlandse Zaken (BuZa). AZ heeft, als inherent klein departement, een kleine organisatie en produceert alleen daarom al weinig wetgeving. Uitzonderingen hierbij zijn bijvoorbeeld zaken die het Koningshuis betreffen. Wel is er sprake van juridische advisering, bijvoorbeeld met betrekking tot het staatsrecht en Europese Zaken. Daarentegen heeft Defensie een grotere ambtelijke organisatie, maar een klein cluster wetgeving. Het departement werkt veel samen met Justitie en Veiligheid (JenV) en BuZa. Tenslotte worden bij BuZa wel veel internationale verdragen juridisch behandeld, maar er wordt relatief weinig Nederlandse wetgeving tot stand gebracht. Bovendien is er sprake van een grote uitvoerende taak met een juridische component voor andere departementen op het gebied van buitenland, handel en veiligheid.

⁴⁵ Regeling vaststelling Aanwijzingen voor de juridische functie Rijk (2021, 9 april).

Een ander verschil is de wijze waarop de juridische functie binnen departementen is georganiseerd. Er zijn departementen met een grote centrale juridische directie met een all-in takenpakket. Er zijn zelfs departementen die samen gebruik maken van zo'n grote centrale directie (EZK & LNV). En er zijn ook departementen met een centrale juridische directie met daarnaast, decentraal, op sommige beleidsdirecties een (toegeruste) juridische functie (VWS en Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW)). Op die departementen zijn er dan bij decentrale beleidsafdelingen grotere juridische eenheden, die (soms) ook behoorlijk autonoom werken. De mate van centralisatie van de juridische functie over de verschillende departementen lijkt zich in drie gradaties te verdelen.

Allereerst hebben vrijwel alle departementen een centrale juridische directie met aan het hoofd de directeur WJZ. Op verschillende departementen zijn er naast deze centrale juridische afdeling nauwelijks of geen decentrale juridische eenheden (meer). Dit lijkt te gelden voor de ministeries van Infrastructuur en Waterstaat (IenW), Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), BuZa en EZK & LNV. Zij hebben gemeen dat ze allen de constructie hebben waarin er sprake is van een centrale juridische kerndirectie, verantwoordelijk voor alle juridische werkprocessen, waarbij er geen gedecentraliseerde juristen (anders dan beleidsmedewerkers met 'toevallig' een juridische achtergrond) elders werkzaam zijn. Principiële uitzonderingen zijn bijvoorbeeld het arbeidsrecht, waarbij de verantwoordelijkheid ligt bij de personeelsafdeling, en de juridische taken bij de uitvoeringsorganisaties.

Er is dus in de praktijk een gradatie ontstaan c.q. blijven bestaan waarin de verantwoordelijkheid voor de juridische functie op verschillende manieren is belegd in de ministeries. Dit is in afwijking van het advies van de commissie Hoekstra om de juridische functie in de beleidskernen te concentreren. Zo is de wetgeving meestal belegd bij de centrale eenheid, maar is juridisch beleidsadvies soms belegd bij beleidsuitvoering/onderdelen (BZK). Maar andersom kunnen ook bepaalde beleidsonderwerpen belegd zijn bij de centrale juridische eenheid (bijvoorbeeld BZK: constitutionele zaken; EZK: staatssteun). Ook kunnen juridische zaken belegd zijn bij verschillende DG's, naast de centrale eenheid, doordat juridische zaken niet gebundeld zijn (JenV). Tenslotte kan er ook sprake zijn van een opzet waar een departement een kleine centrale directie heeft voor juridisch bestuurlijke advisering en wetgeving en veel praktische juridische werkzaamheden (gedeconcentreerd) zijn ondergebracht bij decentrale onderdelen (Defensie).

Tenslotte lijkt de juridische functie bij Financiën en AZ het meest decentraal belegd te zijn. Voor AZ geldt dat het een kleine organisatie betreft en daardoor de lijnen kort zijn. Daardoor is er weinig behoefte (en armslag) om een

centrale juridische eenheid in te stellen. Financiën heeft veel juridische taken decentraal belegd. Ook grote wetgevingsclusters zijn daar belegd bij de beleidsDG's en er wordt op een lager niveau samengewerkt met beleidsambtenaren doordat DG's hun eigen juridische afdelingen hebben. Wel worden DG-overschrijdende onderwerpen zoals compensatie of privacy en procesmatige/ondersteunende zaken zoals de inschakeling van advocaten inmiddels steeds meer behandeld door de centrale juridische directie.

Het gesprek binnen het eigen departement is belangrijk, omdat de inrichting van de figuur Chief Legal Officer niet alleen iets is van de persoon die de functie of rol invulling geeft maar invloed heeft op de professionaliteit van een heel ministerie. Het ligt voor de hand dat de bestuursraad en bewindslieden opvattingen hebben over de vraag hoe de figuur van een Chief Legal Officer het beste tot zijn recht zou komen. Het gesprek tussen departementen is ook belangrijk, omdat veel thema's en opgaven een interdepartementaal en ook interbestuurlijke karakter hebben. Bij grensoverstijgende thema's mogen de inrichtingsgrenzen van een Chief Legal Officer niet tot problemen leiden waardoor afstemming over de inrichting van de figuur nodig is.

6.2 Mengvormen van twee uitersten

In de voorgaande hoofdstukken hebben wij de verschillende elementen weergegeven waaruit de afweging voor de inrichting van de figuur van de Chief Legal Officer is opgebouwd. Het startpunt hiervoor waren de rapporten waarin de CLO-figuur als eerste werd beschreven. Zo sprak de commissie Hoekstra in haar rapport over 'het aanspreken op de juridische kwaliteit' en over een 'hoofd van een centrale juridische eenheid' die (departementsbreed) verantwoordelijk zou zijn voor de juridische kwaliteit. Het rapport Versterking Juridische Functie Rijk sprak over een versterking van de rol opvatting van de CLO. Op deze wijze zou zelfstandige en onafhankelijke juridische inbreng daadwerkelijk op het hoogste niveau kunnen worden gegarandeerd, waarbij de verantwoordelijkheid voor juridische toetsing, rapportage en controle zou moeten worden belegd bij deze persoon of eenheid.

Wij zien dat de kwestie zich in de hoofdstukken vaak terugbuigt naar één onderwerp: namelijk de dubbele rol die de figuur in zich vertegenwoordigt. Dit buigt zich vervolgens op de vraag: zien we voor de CLO een instrumentele, meewerkende (met het beleid) rol of juist meer een waarborg rol, als een soort waakhond? Of, om het nog ingewikkelder te maken, misschien wel beide? In de praktijk verschillen daarover de meningen en bestaan er ook spanningen (welke we op verschillende manieren hebben beschreven).

In deze keuzes zijn uitersten mogelijk. Deze uitersten geven we weer in onderstaand schema. Het ene uiterste maakt de verantwoordelijkheid van de Chief zo groot en omvattend en zo persoonlijk als mogelijk is, waarbij de nadruk op controleren, monitoren en toetsen ligt (waarborg). De andere legt meer de nadruk op ontwikkelen, stimuleren, adviseren en faciliteren (instrumenteel). We suggereren daarmee niet dat het ‘een van deze twee uitersten zou moeten zijn’, maar we laten zien dat er keuzes te maken zijn en dat mengvormen mogelijk zijn. Deze keuzes bepalen ook de aard van de figuur Chief Legal Officer. Het is prima denkbaar dat in gesprek binnen een specifiek departement een voor dat departement passende vorm wordt gevonden die de verschillende elementen met elkaar combineert.

ASPECTEN	NADRUK OP WAARBORG	NADRUK OP INSTRUMENTEEL
<i>Chief</i>	Functie, prestatieverplichting, in de lijn	Rol, inspanningsverplichting, in de staf
<i>Legal</i>	Departement en uitvoeringsorganisaties, wetgeving en het juridische in en om het beleid	Alleen departement, alleen wetgeving
<i>Officer</i>	Ook politiek aanspreekbaar, onmogelijk maken, middelen gericht op waarborgopvatting	Alleen ambtelijk aanspreekbaar, tegenspreken en loyaal uitvoeren, middelen gericht op instrumentele opvatting

De doorontwikkeling van de Chief Legal Officer hebben de departementen gezamenlijk op de agenda gezet, zo blijkt uit de jaarrapportage juridische kwaliteit over 2019.⁴⁶ Hoewel het goed is om het gesprek interdepartementaal te voeren en inzichten te delen, betogen wij dat er niet één juiste ‘vorm’ van een Chief Legal Officer bestaat die past op elk departement. Wel is het aan te raden om een aantal basale uitgangspunten overal terug te laten komen. Dit om onrecht, onbegrip van het recht en omzeilen van het recht binnen de rijkdienst te voorkomen. Het is daarom ook van belang ook intern het gesprek te starten over de inrichting van de Chief Legal Officer. De – in de voorgaande hoofdstukken bijgevoegde – lege ‘canvassen’ kunnen hierbij dienen als mogelijke gespreksleidraad.

Het gesprek over de juridische functie wordt ook al intensief gevoerd, zo bleek uit onze interviews. We hopen met dit essay denkramen en taal te hebben aangereikt om deze gesprekken te verrijken en te preciseren, zodat ingewikkelde dilemma’s expliciet worden met betrekking tot de inrichting voor de Chief Legal Officer. De keuze voor het één of de keuze voor het ander zorgt er

⁴⁶ IOWJZ (2019)

namelijk voor dat ook andere middelen of bevoegdheden aan de orde zijn, evenzogoed als wordt gekozen voor mengvormen. Uit onze gesprekken bleek namelijk ook dat directeuren WJZ zich thans niet altijd toegerust achten op een mogelijke taak als CLO, wat kan betekenen dat óf de taak te groot is, óf de middelen of bevoegdheden te beperkt zijn.

7. Om de rechtsstatelijkheid van de rijksdienst

De Chief als uitdrukking van tijdsgeest

De visitatiecommissies die zich hebben gebogen over de kwaliteit van de juridische functie waren glashelder over de noodzaak om die kwaliteit te verbeteren. De commissie-Hoekstra noemt onomwonden als uitgangspunt van het rapport: “Juridisch foute of suboptimale keuzes ondermijnen het beleid en het geloof in het gezag van de overheid bij de samenleving, de rechterlijke macht en de politiek.”⁴⁷ De rapporten van de commissie-Grosheide en -Hoekstra zetten helder uiteen waarom de juridische functie en kwaliteit van de wetgevingsorganisatie goed geborgd moet blijven. Nadrukkelijk vraagt de commissie-Hoekstra bovendien blijvende aandacht voor de juridische functie binnen het Rijk.

De figuur van een ‘Chief’ is in 2007 al bekend. Meestal informeel, maar soms ook formeel belegd, zijn er diverse Chief-X-Officers in verschillende organisaties van het Rijk en voor verschillende domeinen. Zo bestaat er een ‘Chief Information Officer’, een ‘Chief Economist Officer’, een ‘Chief Science Officer’, een ‘Chief Nursing Officer’, een ‘Chief Veterinary Officer’ en ga zo maar door. Het verantwoordelijk maken van een Chief Legal Officer voor de juridische kwaliteit past binnen het denken dat het creëren van een titel Chief-X-Officer zorgt voor controle op een bepaald *facet* van het functioneren van de organisatie.

7.1 De Chief Legal Officer: mythe van facetcontrole

De vraag die overblijft, is of de verdere invoering van een Chief Legal Officer gaat helpen en vooral waarvoor het dan gaat helpen. De denkramen die we hiervoor hebben gepresenteerd, kunnen worden gebruikt om na te denken over de vraag hoe een Chief Legal Officer vormgegeven kan worden – aangezien de figuur niet in alle departementen bestaat en waar deze bestaat de figuur niet strategisch is doordacht. Tegelijkertijd leggen deze denkramen een aantal spanningen bloot waarop het lastig kiezen is. Immers, de ene keer is het nodig om beleid ‘onmogelijk te maken’ en de andere keer is ‘kritisch adviseren en loyaal uitvoeren’ passend. Sommige werkzaamheden kunnen goed in een functie worden ondergebracht, andere vragen eerder om

⁴⁷ Visitatiecommissie Juridische functie en Wetgeving (maart 2007).

rolneming. En zo is er eigenlijk geen duurzame, permanente keuze mogelijk in de vormgeving en inrichting van een Chief Legal Officer. Dat maakt de denkbare voorals bruikbaar voor het opspannen en bespreken van spanningsvelden waarin de figuur van een Chief Legal Officer zich beweegt en hoe daarin van tijd tot tijd en in concrete situaties positie wordt gekozen.

De Chief Legal Officer als figuur is uitdrukking van een tijdgeest waarin de dominante idee was dat met de benoeming of creatie van een specifieke figuur controle over een bepaald facet van de rijksdienst te verkrijgen zou zijn. Wat in de praktijk natuurlijk niet mogelijk is. Het juridische betreft ook altijd het beleid. Niet alleen juristen, maar ook andere medewerkers en leidinggevendenden maken keuzes met juridische consequenties. De politiek maakt soms keuzes die juridisch lastig waar te maken zijn. Ook met een ultieme eindverantwoordelijkheid, een groot instrumentarium en veel bevoegdheden zal een Chief Legal Officer niet volledig in control kunnen zijn ten aanzien van de volledige juridische functie binnen een departement – noch afgezien van de vraag wat er gebeurt als ook uitvoeringsorganisaties tot die verantwoordelijkheid worden gerekend. Wij zien drie redenen waarom deze idee van volledige facetcontrole thans niet (meer) werkt.

Ten eerste roept de eindverantwoordelijkheid voor de Chief Legal Officer altijd ook de vraag op hoe deze zich verhoudt tot de ministeriële verantwoordelijkheid: ‘where does that leave the minister?’. Ten tweede houdt de idee van facetverantwoordelijkheid geen rekening met de realiteit van de meeste ministeries, die ook een aantal (een soms zelfs heel veel) non-departementale organisaties onder zich hebben. Facetverantwoordelijkheid voorziet thans niet in een antwoord op de vraag hoever de verantwoordelijkheid strekt voorbij de muren van de beleidskern. Ten derde, uitgaande van de abstracte gedachte van juridische eindverantwoordelijkheid zou dit in de praktijk vragen om een enorme uitbreiding van middelen en bevoegdheden van de Chief Legal Officer. Ten eerste is het de vraag of er bestuurlijke wil is om die middelen en bevoegdheden ruimhartig beschikbaar te maken en ten tweede is niet gezegd dat dit daadwerkelijk leidt tot beter bestuur en betere besluitvorming.

7.2 Overdenking: een problematische vermenging van modellen?

Belangrijker nog dan de bovengenoemde redenen die vooral over de uitvoerbaarheid gaan, dringt de onderliggende vraag zich op of het antwoord ‘Chief Legal Officer’ de benodigde discussie over de juridische kwaliteit van het handelen van de rijksoverheid eigenlijk wel in goede banen leidt. Op welke

redenering van juridische checks and balances is de CLO precies gebaseerd, en hoe verhoudt de veronderstelde handremfunctie van de CLO zich tot andere elementen in de geldende besturings- en besluitvormingsfilosofie?

Wanneer we die filosofie ontrafelen, wordt duidelijk dat de rol van de CLO berust op een vermenging van twee verschillende perspectieven op de checks and balances en het borgen van de juridische functie. Deze perspectieven komen tot uitdrukking in twee verschillende modellen, namelijk het Weberiaanse of Rijnlandse model en het Angelsaksische model. Het Weberiaanse/Rijnlandse model is een model waar de Nederlandse juridische, ambtelijke bestuurstraditie en -cultuur van oudsher onder vallen. Ten aanzien van de borging van rechtstatelijke waarden zijn in dit model twee pijlers van belang: 1) een disciplinerende, regelgerichte pijler die bestaat uit *een sterk rechtstatelijk bewustzijn bij alle betrokken spelers*, ook zij die niet zelf behoren tot de juridische functie; en 2) een flexibele pijler die ruimte biedt om consensusgericht en enigszins pragmatisch te werk te gaan teneinde binnen het rechtstatelijke kader beleids- en politieke doelen met elkaar te kunnen verwezenlijken.

Het Angelsaksische model is gestoeld op een traditie zoals die bijvoorbeeld te vinden is in het Verenigd Koninkrijk of de Verenigde Staten. Ook daar kent men twee pijlers, een toegeeflijke en een tuchtigende, maar die zijn wezenlijk verschillend dan die in het Weberiaans/Rijnlandse model. 1) De eerste pijler is die van (politieke) effectiviteit en resultaat, waarvoor het meeste andere mag wijken en 2) de tweede pijler is de tuchting van een sterke en machtige juridische waakhond in tweede instantie, die ook een blokkeringsmacht heeft.

Wij stellen dat in de afgelopen periode, sinds het begin van de invoering van NPM-achtige denkbeelden in het Nederlandse openbaar bestuur, een problematische vermenging van deze twee modellen is ontstaan. Het komt ons voor dat we van het Weberiaans/Rijnlandse model de flexibele en pragmatische pijler zijn blijven benadrukken, in de zin dat we onze cultuur om met elkaar in gesprek te gaan, het compromis te zoeken en hierbinnen de juridische randjes op te zoeken behouden hebben.⁴⁸ Maar de daarbij zo belangrijke disciplinerende pijler die het evenwicht in stand hield, dat wil zeggen *het brede rechtstatelijke bewustzijn in de rijksdienst als geheel*, hebben we naar de achtergrond laten verdwijnen. En van het Angelsaksische model hebben we wél de pijler die effectiviteit en resultaat boven bijna alles stelt, hartelijk omarmd,

⁴⁸ Zie ook Chavannes (2021), die betoogt dat de Nederlandse overheid en burger de wet meer als optie dan als norm zien.

zonder dat we daarbij een sterke waakhond met blokkeringsmacht in stelling hebben gebracht.

Die mix – de ene pijler doen maar de andere verwaarlozen, de andere omarmen maar zonder de checks and balances-kant op te tuigen – zorgt ervoor dat we van beide modellen wel de pijlers hebben van de beleidsmatige effectiviteit waar de randjes opgezocht kunnen worden, maar niet de borgkant. Zodoende is het evenwicht tussen juridische discipline en focus op resultaat, dat op zichzelf in beide modellen bestaat, in ons systeem aangetast geraakt. Dat was geen bewuste agenda. De rechtsstatelijke borging is naar ons idee beschouwd als iets dat altijd automatisch wel goed belegd was, zonder dat die cultivering of aandacht nodig zou hebben.

Terugkijkend lijkt dat geen juiste aanname te zijn geweest. Wij denken dat als gevolg van het selectief behouden van elementen uit het Weberiaans-Rijnlandse model, in combinatie met het selectief overnemen van elementen uit de het Angelsaksische model, de juridische functie de verankering in een context van een juridisch-sensitieve rijksdienst is ontnomen en daarmee de vaste grond onder de voeten is kwijtgeraakt.

7.3 Bestuurscultuur: een rijksbrede verantwoordelijkheid

Onder de discussie over de CLO gaat een fundamentele discussie over de borging van de juridische kwaliteit van het Rijk schuil. Het ‘juridische’ is niet zomaar een belang binnen de rijksoverheid, net zoals het ‘economische’ of ‘financiële’ een belang is of er een belang kan zijn om op optimaal in te zetten op de effectiviteit of snelheid van beleid. Het juridische betreft meer de essentie van de staat in een democratische rechtsorde, namelijk de garantie dat de staat handelt door en binnen het recht. In die zin is bij het tot stand komen van wetgeving en beleid het juridische perspectief dus méér dan een perspectief, eerder een randvoorwaarde. Zo geredeneerd komen de andere perspectieven of belangen pas in beeld wanneer aan de randvoorwaarde van rechtsstatelijkheid is voldaan.

Wij volgen deze redenering, maar tegelijkertijd verabsoluteren we haar niet. Want, vanzelfsprekend dient de overheid zich aan haar eigen regels en beginselen te houden: wanneer dit niet gebeurt, treedt grote ellende op en wordt schade toegebracht aan de democratische rechtsorde, zoals te zien in de Kinderopvangtoeslagenaffaire en verschillende van de cases genoemd in dit essay. Tegelijkertijd bestaat er ook een onontkoombare realiteit dat er zich in het openbaar bestuur nu eenmaal uitzonderlijke situaties voordoen waarin de ruimte moet bestaan – juist politiek – om het anders te doen dan het

geldende recht voorschrijft. Dat anders doen, kun je als bestuurder niet te vaak: het brengt risico's met zich mee en een kwetsbare positie als achteraf de rechter zich erover buigt. Maar die risico's nemen niet in absolute zin weg dat deze beweeglijkheid in uitzonderlijke gevallen noodzakelijk is, wil een politiek-bestuurlijk systeem responsief zijn en kunnen inspelen op onvoorziene en turbulente ontwikkelingen (zie bijvoorbeeld de covid-crisis waarin bestuurders zich genoodzaakt voelden om zich op juridisch onbekend terrein te begeven). De rechtsstaat voorziet ook in die ruimte, gegeven de checks and balances die er aan de achterkant door het bestuursrecht geboden worden.

Gezond en wendbaar openbaar bestuur kent geen absolutismen, maar wel inherente spanningsvelden. Voor dit bewuste spanningsveld stellen we ons een continuüm voor, met aan het ene uiterste het recht als een verabsoluteerde randvoorwaarde, en aan de andere kant het recht als een perspectief naast vele andere, zoals snelheid of economische voordeligheid.

Uit de vaststelling dat er in het openbaar bestuur geen absolutismen bestaan, volgt als vanzelf dat er een grote verantwoordelijkheid rust op bestuurders en ambtenaren om terughoudendheid en prudentie te betrachten in het opzoeken en in voorkomende gevallen overschrijden van de geldende juridische kaders. Je kunt maar zó vaak de grenzen opzoeken zonder dat het je geloofwaardigheid aantast. En in alle gevallen moet dat opzoeken of overschrijden van de grenzen op gemotiveerde wijze gebeuren zodat overtuigend is dat dit in het algemeen belang gebeurt, en niet op basis van een deelbelang of kale partijpolitieke opportuniteit.

De afgelopen jaren hebben zich verschillende gevallen voorgedaan waarin het opzoeken van de grenzen meer een algemeen onderdeel van het politiek-bestuurlijke repertoire leek te zijn geworden, in plaats van een ventiel dat in uitzonderlijke gevallen benut kan worden. Het is zodoende van groot belang dat die terughoudendheid, prudentie en heldere motivatie in dienst van het algemeen belang steeds betracht worden. In een eenvoudige en apolitieke wereld zou het praktisch en haalbaar zijn om het recht daarbij als een verabsoluteerde randvoorwaarde te zien, maar daarvoor is het openbaar bestuur in onze ogen te meervoudig en te politiek. Wat er wél moet gebeuren, is dat de politieke en de ambtelijke cultuur een verschuiving maken waarbij recht méér als een randvoorwaarde gezien wordt, en minder als slechts een perspectief tussen vele andere, of als slechts een instrument om het politieke of inhoudelijke doel te bereiken.

Wij realiseren ons dat deze lijn ook zijn nadelen en valkuilen kent. Want hoe voorkom je een hellend vlak? De rijksoverheid is zo groot en zo divers en richt zich op zoveel thema's en opgaven, dat iedereen wel zal kunnen uitleggen dat

nu net haar kwestie het algemeen belang zó heftig raakt dat het gerechtvaardigd is om de wet te overschrijden. Als het ventiel overal met gemak wordt gebruikt, dan is er geen sprake meer van een ventiel, maar van een band met grote gaten. Hoe voorkom je dat een noodzakelijk en gecontroleerd uitzonderingsventiel afglijdt tot het gelegen komende marchanderen met het recht? Wij zijn van mening dat het antwoord op die vraag niet simpelweg het instellen van een facetverantwoordelijke CLO kan zijn. Wij denken dat een goed functionerend systeem van checks & balances er ook in bestaat om een overzicht te maken van en het gesprek te voeren over de mate waarin binnen departementen wordt gebroken met de geldende regels. Dat inzichtelijk maken en bespreken is geen activiteit waar veel betrokkenen zich op zullen verheugen, anders had het waarschijnlijk al wel deel van de staande praktijk uitgemaakt. Toch moet dit “ongemakkelijke gesprek” gevoerd worden, en gecultiveerd worden vanaf bestuurlijk en topambtelijk niveau, om de rechtsstatelijkheid van de rijksdienst.

Wanneer juridische problemen onderwerp zijn van het publieke debat ligt het voor de hand dat binnen het huidige systeem snel naar de juristen wordt gekeken. Immers, zij worden vanuit hun functie geacht het juridische te borgen en als hoeder van de rechtstaat te dienen. Maar dat is eigenlijk vreemd als dit wordt gezien vanuit de Nederlandse traditie die gestoeld is op het Weberiaanse of Rijnlandse model, waarin deze verantwoordelijkheid breder is belegd. Dan had meteen vanaf het begin een krachtige Chief Legal Officer ingesteld moeten worden à la het Angelsaksische model, met een geschikte positionering en een adequate toerusting. Het gaat naar ons idee dus eerder om een *weeffout* in het systeem dan een *agencyfout*.

Met het instellen van een Chief Legal Officer wordt de suggestie namelijk gewekt dat borging van het juridische en rechtstatelijke is gedekt, waardoor discussie daarover lijkt te zijn bezworen. Daarmee is echter een belangrijk element van het Angelsaksische model niet goed ingeregeld. Een Chief Legal Officer is niet in staat om voldoende tegenkracht te bieden in een bestuurscultuur die grotendeels is gestoeld op het Rijnlandse model, waarbij overleg en consensus de boventoon voeren. De Rijksdienst is daarom meer gebaat bij een bestuurscultuur waarin het juridische ‘er mag zijn’ en zelfs van wezenlijk belang wordt gevonden. Binnen het Rijnlands model, dat in Nederland prominent is, is het belangrijk dat de rechtsstatelijkheid niet alleen bij de juridische functie wordt gevoeld en gedragen, maar ook in de beleids- en uitvoeringsdienst.

Als de afgelopen periode zich kenmerkt door een grote focus op financiële waarden en een toegenomen politieke druk om vooral effectief te zijn,

ingegeven door het NPM⁴⁹ en tot uiting komend in het Angelsaksische model, dan maakt dat het borgen van rechtsstatelijkheidsprincipes en de juridische kwaliteit door alleen de juridische functie extra ingewikkeld. Het huidige politieke klimaat, waarbij quick wins belangrijk zijn, doet daar nog een schepje bovenop. Een jurist of een CLO kan nog zo competent en vaardig zijn, het is moeilijk om daar alleen tegenop te boksen. Maar ook als collectief kan de juridische functie onvoldoende uithalen tegen een bestuurscultuur die is zo is gegrond in waarden van politieke effectiviteit en financiële efficiëntie.

Interessant genoeg maakt dat het voeren van een gesprek over de Chief Legal Officer alleen maar meer noodzakelijk. Niet omdat er per se een dergelijke figuur zou moeten zijn, maar omdat impulsen voor het versterken van het rechtstatelijke geweten binnen de rijksdienst als geheel ergens, bij iemand vandaan moeten komen. En omdat de vraag hoe de borging van de juridische functie binnen het Rijk – breder dan alleen de juristen – met dezelfde keuzes te overdenken is als wij in dit essay presenteren ten aanzien van de CLO.

Is het functie of een rol? In de staf of in lijn? Met wat voor bevoegdheden, middelen en instrumenten? Met welke verhouding tussen het recht als waarborg en instrument? Aan dat gesprek over de positie van het recht binnen de Nederlandse bestuurscultuur hopen we met de beschouwingen in dit essay te hebben bijgedragen.

49 Uitgebreider beschreven in 4.3 Strijd tussen financiële en juridische waarden.

Geraadpleegde bronnen

Badley, C. E., Roellig, M., & Massameno, G. (2016). Who let the lawyers out: Reconstructing the role of the chief legal officer and the corporate client in globalizing world. *University of Pennsylvania Journal of Business Law*, 18(2), 419-508.

Belloir, A., & Van den Berg, C. (2020). Functional Politicization in the Dutch Senior Civil Service: Evidence from Longitudinal Surveys and Qualitative Research (2007-2019). *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, 13(2), 49-73.

Berg, C.F. van den, Howlett, M., Migone, A., Howard, M., Perner, F., & Gunter, H. (2019). From Corporatist to Contractor State? Policy Consulting in the Netherlands. In *Policy Consultancy in Comparative Perspective: Patterns, Nuances and Implications of the Contractor State*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 131 – 152.

Bremmer, D. (2021, 5 oktober). Klokkenluider getuigt: 'Facebook desastreus voor democratie, Instagram schaadt meisjes'. *AD/Algemeen Dagblad.nl*. Geraadpleegd via <https://www.ad.nl/tech/klokkenluider-getuigt-facebook-desastreus-voor-democratie-instagram-schaadt-meisjes~a8a76958/>

Buitenhof (2021, 14 november). Nieuwe coronamaatregelen. <https://www.vpro.nl/buitenhof/kijk/afleveringen/2021/buitenhof-14-november-2021.html>

Chabots, M. (2021, 11 augustus). Hoe ver moet bestuurlijke openbaarheid gaan? 'Er is rond het Binnenhof een compleet schaduwcircuit ontstaan'. *De Volkskrant*. Geraadpleegd via <https://www.volkskrant.nl/columns-opinie/hoe-ver-moet-bestuurlijke-openbaarheid-gaan-er-is-rond-het-binnenhof-een-compleet-schaduwcircuit-ontstaan~bd423eaa/>

Chavannes, M. (2021, 22 november). "Geen wonder dat burgers afhaken bij een overheid die telkens de eigen wet overtreedt". *De Correspondent*. Geraadpleegd via <https://decorrespondent.nl/12922/geen-wonder-dat-burgers-afhaken-bij-een-overheid-die-telkens-de-eigen-wet-overtreedt/2818235504084-23f35a97>

DeMott, D.A. (2005), The Discrete Roles of General Counsel. *Fordham Law Review*, 74(3), 955-981.

Drechsler, W (2005) The rise and demise of the New Public Management. *Post-autistic Economics Review* 33: 17–28.

Foqué, R., & Hart, A. C. (1990). Instrumentaliteit en rechtsbescherming. Grondslagen van een strafrechtelijke waardendiscussie. *Arnhem: Gouda Quint*.

Goot, E. van der (2020, 17 november). Belastingambtenaar onthult details uit explosief memo over toeslagenaffaire. *Nu.nl*. Geraadpleegd via <https://www.nu.nl/politiek/6091064/belastingambtenaar-onthult-details-uit-explosief-memo-over-toeslagenaffaire.html>

Hofs, Y. (2021, 2 juli). Hoe Henk Bleker met listen en blufpoker de Nederlandse pulsvissers matste. *De Volkskrant*. Geraadpleegd via <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/hoe-henk-bleker-met-listen-en-blufpoker-de-nederlandse-pulsvissers-matste~b23cfb16/>

Hood, C. (1990), 'A public management for all seasons?'. *Public administration*, 69(1), 3-19.

IOWJZ (2019), *Jaarrapportage Juridische Kwaliteit over 2019, Rijksbrede intervisie & Departementale kwaliteitsrapportages*.

Kabinetsreactie op het rapport Ongekend Onrecht (Kamerbrief 15 januari 2021, referentie: 4181691)

Kasteleijn, N. (2021, 4 oktober). Facebook onder vuur: de klokkenluider, de beschuldigingen en de betekenis. *NOS.nl*. Geraadpleegd via <https://nos.nl/artikel/2400371-facebook-onder-vuur-de-klokkenluider-de-beschuldigingen-en-de-betekenis>

Keultjes, H & Kok, L. (2020, 23 december). Toeslagenaffaire: Het kabinet kan het nooit meer goed doen. *AD*. Geraadpleegd via <https://www.ad.nl/politiek/toeslagenaffaire-het-kabinet-kan-het-nooit-meer-goed-doen~aa853e29/>

Klein, P. (2019, 29 november). Kamer onderzoekt strafvervolgning Menno Snel en ambtenaren om toeslagenaffaire. *RTLnieuws*. Geraadpleegd via <https://www.rtlnieuws.nl/nieuws/artikel/4939166/belastingdienst-toeslagenaffaire-menno-snel-tweede-kamer>

Le Clercq, A. (2021, 21 juli). Ministerie VWS sribbelt tegen bij transparantie coronabeleid: 'Ik noem het sabotage van de wet'. *De Volkskrant*. Geraadpleegd via https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/ministerie-vws-sribbelt-tegen-bij-transparantie-coronabeleid-ik-noem-het-sabotage-van-de-wet~bedf61a1/?utm_source=link&utm_medium=app&utm_campaign=shared%20content&utm_content=free

Lochem, P. van (2011). De overheidsjurist: professional zonder autonomie? *Rechtsgeleerd Magazijn THEMIS*.

Meer, F.M. van der & Dijkstra, G.S.A. (2021). The latitude for loyal contradiction and public leadership: a conceptual and comparative approach. *International Journal of Public Leadership*.

Minister van Justitie (2005). *Instellingsbesluit Commissie Hoekstra*. Den Haag.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. *Introductiedossier BZK*. Den Haag.

Morse, A. Wang, W. & Wu, Serena (2014). Executive Gatekeepers: The Paradox of Lawyers in the Firm. *Working Paper*.

NOS (2015, 20 maart). *Topambtenaar Veiligheid en Justitie weg*. Geraadpleegd via <https://nos.nl/artikel/2025875-topambtenaar-veiligheid-en-justitie-weg>

NOS (2020, 25 november). *Ex-staatssecretaris Snel: informatiehuishouding op Financiën was een bende*. Geraadpleegd via <https://nos.nl/artikel/2358057-ex-staatssecretaris-snel-informatiehuishouding-op-financien-was-een-bende>

NOS (2021, 30 juni). *Nederland misleidde Brussel om pulsvisvergunningen*. Geraadpleegd via <https://nos.nl/artikel/2387300-nederland-misleidde-brussel-om-pulsvisvergunningen>

Parlementaire Ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag (2020). *Verslag Ongekend onrecht*.

Raad van State (2020). *Ongevraagd advies over de ministeriële verantwoordelijkheid*.

Raad van State (2019, 29 mei). *PAS mag niet als toestemmingsbasis voor activiteiten worden gebruikt*. Geraadpleegd via <https://www.raadvanstate.nl/stikstof/@115651/pas-mag/>

Raad van State (2021, 20 oktober). *Minister moet snel besluit nemen over openbaarmaking coronadocumenten*. Geraadpleegd via: <https://www.raadvanstate.nl/@127243/openbaarmaking-coronadocumenten/>

Regeling vaststelling Aanwijzingen voor de juridische functie Rijk - BWBR0045032 (2021, 9 april). [wetten.overheid.nl](https://wetten.overheid.nl/BWBR0045032/2021-04-09). Geraadpleegd via <https://wetten.overheid.nl/BWBR0045032/2021-04-09>

Rijksoverheid (2021, 17 februari). *8,5 Miljard euro voor Nationaal Programma Onderwijs*. Geraadpleegd via <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2021/02/17/85-miljard-euro-voor-nationaal-programma-onderwijs>

Rijksoverheid (2021, 2 november). *Aanpak VWS Wob-verzoeken corona*. Geraadpleegd via <https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-volksgezondheid-welzijn-en-sport/aanpak-vws-wob-verzoeken-corona>

Secretariaat Programma Versterking Juridische Functie Rijk (2010). *Partner in beleid: Een product binnen het Programma Vernieuwing Rijksdienst*.

Simmons, O. (2020). Chief legal officer 5.0. *Fordham Law Review*, 88(5), 1741-1764.

Stolwijk, S.A.M. (1998). De Securitel-affaire: een terugblik. In *Delikt en Delinkwent: Tijdschrift voor strafrecht*. DD 28 (1998), afl. 2.

Tjeenk Willink, H. (2018). *Groter denken, kleiner doen*. Prometheus.

Trouw (2016). *'Nieuwsuur: Bonnetje Teevenddeal moest zoek blijven.'* 13 maart 2019. Geraadpleegd via <https://www.trouw.nl/nieuws/nieuwsuur-bonnetje-teevenddeal-moest-zoek-blijven~badb8ef2/>

Twist, M. van (2019). *Woorden wisselen: Werken aan een hertaling van besturen, organiseren en adviseren*. Management Impact.

Visitatiecommissie Juridische functie en Wetgeving (2007). *Met recht verbonden: Verslag van de interdepartementale Visitatie Juridische functie en Wetgeving*.

Walstra, E. (2016, 12 augustus). Ambtenaren moeten ook persoonlijk verantwoordelijkheid dragen. *Binnenlands Bestuur*. Geraadpleegd via <https://www.binnenlandsbestuur.nl/ambtenaar-en-carriere/nieuws/ambtenaar-persoonlijk-aanpakken.9545766.lynkx>

Zuidervaart, B. (2014, 29 oktober). Mansveld: heel veel trainen, weinig milieu. *Trouw*. Geraadpleegd via <https://www.trouw.nl/nieuws/mansveld-heel-veel-treinen-weinig-milieu~bb2e19fe/>

Eerder publiceerde de NSOB

2021

Tussen staat en menselijke maat

Handhaving in de sociale zekerheid

*Andrea Frankowski, Henk den Uijl, Wiljan Hendrixx, Paul Frissen,
Marije Huiting*

Aftreden of optreden

Over schuld en symboliek bij wethouders in problemen

Marije Huiting, Rixt de Jong, Paul Frissen, Martin Schulz

Evalueerkunst

Een praktische toepassing van het publieke waarde perspectief op het evalueren van beleid

Scott Douglas, Jorren Scherpenisse, Marije Huiting, Martijn van der Steen

Opgavegericht tegenwerken

Over het meetbaar en merkbaar maken van werken aan de opgave

Marije Huiting, Wiljan Hendrixx, Mark van Twist

Evaluatie Versnellingshuis Nederland Circulair!

Eindrapport

Rachel Greer, Roel van Raak, Laura Schröer, Jorren Scherpenisse

Aandacht voor het alledaagse: 50 jaar milieubeleid in beeld

*Martijn van der Steen, Mark van Twist, Nancy Chin-A-Fat, Jorren Scherpenisse,
Myrthe van Delden, Bruno Koopmans*

De wijsheid van traag bestuur

Provincie en ondermijning

Myrthe van Delden, Paul Frissen, Jorgen Schram, Mark van Twist

Het terugkerend verlangen naar regie

Over de vraag hoe belangen van landbouw, natuur en vitaal platteland stevig te behartigen zijn in vele spelen met vele andere legitieme belangen

Katrien Termeer, Geert Teisman, Martijn van der Steen, Laura Schröer

Onzichtbaar, maar onmisbaar

Lessen over samenwerking in de executieketen bij de implementatie van de herzieningswet Uitvoering Strafrechtelijke Beslissingen (USB)

Marije Huiting, Bruno Koopmans, Martin Schulz, Mark van Twist

Omgaan met onvoorspelbaarheid

Een bestuurskundige reflectie op gemeentelijke post-COVID-19 herstelplannen

Martin Schulz, Petra Ophoff, Annemarie van der Wilt, Nancy Chin-A-Fat, Mark van Twist

Actuele kwestie, klassieke afweging

Een verkenning naar de governance van het Nederlands digitaliseringsbeleid

Jorgen Schram, Henk den Uijl, Mark van Twist

Legitimiteit gezocht

Dilemma's van democratische afstand en nabijheid in het RES-proces

Martijn van der Steen, Geerten Boogaard, Pim Jansen, Joost Westerweel, Bruno Koopmans

Omgaan met verlies in transities

Voorbij een focus op koplopers

Andrea Frankowski, Martin Schulz, Martijn van der Steen, Laura Schröer

Meer waarde(n) van screenen

Beoordelen van betrouwbaarheid als vak

Jorgen Schram, Monique Brok, Martin Schulz, Paul Frissen

Samenhang vraagt sturing

Ontwerpdilemma's voor sturing in tijden van de energietransitie

Martijn van der Steen, Maarten Otto, Petra Ophoff, Reinier Simon Thomas, Jitske van Popering-Verkerk, Koen van Ramshorst, Bruno Koopmans

2020

Buiten-gewoon werk

Perspectief op de Expertise-unit Sociale Stabiliteit

Ilsa de Jong, Henk den Uijl, Martijn van der Steen

Kwaliteitsafspraken in het MBO

Andrea Frankowski, Martijn van der Steen

Rijker verantwoord, met regie

Verantwoording over politiewerk in een politiek-bestuurlijke context

Jorren Scherpenisse, Joost Vos, Mark van Twist

Naar een nieuw fundament

Opgavegericht sturen, leren en verantwoord, bij de aanpak van ondermijning

Jorren Scherpenisse, Jorgen Schram, Ilsa de Jong, Martijn van der Steen

Wethouder in en tussen politiek en netwerk

Omgaan met het politieke

Martin Schulz, Marije Huiting, Paul Frissen

Experimenteren en Opschalen

Hoe ministeries zoeken naar oplossingen voor maatschappelijke opgaven

Martin Schulz, Petra Ophoff, Marije Huiting, Hans Vermaak, Jorren Scherpenisse,

Martijn van der Steen, Mark van Twist

Post-NPM perspectieven

Achtergrondnotitie bij discussiepaper Kijk op Kaders

Marije Huiting, Mark van Twist

Kijk op kaders

Perspectieven op kaderstelling voorbij NPM

Marije Huiting, Mark van Twist

Grenzeloos samenwerken

Van A naar B, via B.

Martijn van der Steen, Jorren Scherpenisse

Draagvlak in transities

In het kader van het onderzoek naar sturing in transities van DRIFT en de NSOB, is een viertal essays verschenen over sociale dimensies van transities; draagvlak, gedrag, in- en uitsluiting en sociale innovatie

Derk Loorbach, Jorren Scherpenisse

Sturing in transities

Een raamwerk voor strategiebepaling

Gijs Diercks, Derk Loorbach, Martijn van der Steen, Jorren Scherpenisse,

Marleen Ladder, Sophie Buchel, Igno Notermans, Nena Bode, Roel van Raak

Oog voor het overige

Evaluatie van de totstandkoming van het incidentenoverzicht in de
Rapportage Vreemdelingenketen 2018

Mark van Twist, Myrthe van Delden, Ilsa de Jong

Leren Institutionaliseren

Reflecties bij het leren door de Rijksoverheid in de deal-aanpak

Martin Schulz, Eva Kunseler, Petra Ophoff, Martijn van der Steen

Verhoudingen Verhelderen

Onderzoek naar het functioneren van de welzijnsorganisaties van Xtra en
het samenspel met de gemeente Den Haag

Mark van Twist, Ilsa de Jong, Petra Ophoff, Menno Berens, Martin Schulz

Trends in organiseren: een signalement van overheidsorganisaties van de toekomst

Martijn van der Steen, Marije Huiting, Jorren Scherpenisse

Gemaakt Gewoon

Leiderschap in het programma Samen Noord-Holland

Martin Schulz, Jelle Rinzema, Frank Norbruis, Mark van Twist,

Martijn van der Steen

Eigenaarschap in het passend onderwijs

Reflecties op passend onderwijs als 'common'

Andrea Frankowski, Martin Schulz, Marije Huiting, Martijn van der Steen

Taal voor Transitie

Een reflectie op de sturing van het RES-proces

Martijn van der Steen, Petra Ophoff, Jitske van Popering-Verkerk,

Bruno Koopmans

Leren van doen

Ervaringen met samenwerken in het IBP

Martijn van der Steen, Myrthe van Delden, Petra Ophoff

Vorm geven aan verschil

Paul Frissen, Martin Schulz, Marije Huiting

Leren van Covid-19

Hans de Bruijn, Martijn van der Steen

Publicaties uit eerdere jaargangen zijn te vinden op www.nsob.nl

COLOFON

© 2021

ISBN NUMMER

978-90-831920-8-6

ONTWERP

Ontwerpwerk, Den Haag



**rijksuniversiteit
 groningen**

campus fryslân

www.rug.nl/cf/

Over de RUG/Campus Fryslân

Rijksuniversiteit Groningen/Campus Fryslân is een unieke faculteit gevestigd in Leeuwarden. De faculteit richt zich op de multidisciplinaire bestudering van wetenschappelijke vraagstukken samenhangend met maatschappelijke en economische thema's die als relevant zijn bestempeld voor de Friese regio. Dit geeft internationale studenten, PhD's en gerenommeerde onderzoekers de mogelijkheid om wetenschappelijke kwesties te benaderen vanuit verschillende perspectieven. Als faculteit zijn we altijd op zoek naar het vinden van lokale oplossingen voor wereldwijde uitdagingen.

**Nederlandse
School voor
Openbaar
Bestuur**

www.nsob.nl

Over NSOB

De Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) is een hoogwaardig onderwijs- en onderzoeksinstituut in het hart van de hofstad. Binnen dit instituut worden wetenschappelijke kennis over en praktijkervaring met het Nederlandse openbaar bestuur met elkaar verbonden. De NSOB organiseert opleidingen, publieke debatten en verzorgt wetenschappelijke en professionele publicaties.