

Herijking van de juridische opleidingen

Preadviezen van

Margreet Ahsmann

Hanny Elzinga

Karel Kraan

Bert Niemeijer

Freek Schols

Birgit Snijder-Kuipers

Jonathan Soeharno

Jaap Winter



Herijking van de juridische opleidingen

Preadviezen van

Margreet Ahsmann

Hanny Elzinga

Karel Kraan

Bert Niemeijer

Freek Schols

Birgit Snijder-Kuipers

Jonathan Soeharno

Jaap Winter

Ontwerp omslag: Hans Roenhorst, www.h2rplus.nl

© 2018 *M.J.A.M. Ahsmann, H.K. Elzinga, J.E. Hoitink, S.C.J.J. Kortman, J. Kraan, E. Niemeijer, J.E. Soeharno, W.J.M. Schols, B. Snijder-Kuipers, A.L.J. van Strien, J. W. Winter*

Alle rechten in deze uitgave zijn voorbehouden aan Wolters Kluwer. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van Wolters Kluwer.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van art. 16h t/m 16m Auteurswet jo. Besluit van 27 november 2002, Stb. 2002, 575, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoeding te voldoen aan de Stichting Reprorecht te Hoofddorp (Postbus 3051, 2130 KB).

No part of this book may be reproduced in any form, by print, photoprint, microfilm or any other means without written permission from the publisher.

Hoewel aan de totstandkoming van deze uitgave de uiterste zorg is besteed, aanvaarden de auteur(s), redacteur(en) en Wolters Kluwer Nederland B.V. geen aansprakelijkheid voor eventuele fouten en onvolkomenheden, noch voor gevolgen hiervan.

ISBN 978-90-13-15020-9
NUR 820-102

De preadviseurs



Prof. mr. dr. Margreet J.A.M. Ahsmann is sinds 2011 senior rechter A in de rechtbank Den Haag en bijzonder hoogleraar Rechtspleging aan de Universiteit Leiden. Na haar studie Nederlands recht aan de juridische faculteit Leiden werkte zij als wetenschappelijk medewerker en universitair hoofddocent Romeins recht bij de vakgroep rechtshistorische vakken (Leiden). In 1990 promoveerde zij (cum laude) op het proefschrift 'Collegia en colleges, Het juridisch onderwijs aan de Leidse juridische faculteit van 1575-1630'. In 1996 werd zij rechter in de sector civiel recht van de rechtbank Rotterdam en in 2002 vice-president/ontwikkelingscoördinator. In de periode 2007-2011 combineerde zij haar rechtbankwerkzaamheden met het lectoraat civiel recht bij SSR, en was zij onder meer lid van het 'Curatorium beroepsopleiding advocatuur', de 'commissie Kortmann' en lid van de visitatiecommissie Rechtsgeleerdheid. Zij is voorts onder meer secretaris van de Commissie voor de uitgave van een Geschiedenis der Nederlandse Rechtswetenschap van de KNAW en lid van de redactie van het Tijdschrift voor de Procespraktijk. Zij publiceert regelmatig over de initiële en postinitiële opleiding en over onderwerpen op het terrein van het civiele procesrecht, waarbij zij graag haar liefde voor de rechtsgeschiedenis betreft.



prof. mr. dr. Hanny K. Elzinga studeerde van 1987 tot 1992 Nederlands Recht, hoofdrichtingen strafrecht en privaatrecht, aan de Rijksuniversiteit Groningen. Na haar afstuderen werkte ze tot 1996 als assistent in opleiding bij de vakgroep Strafrechtswetenschappen aan de Katholieke Universiteit Tilburg. In 1998 promoveerde ze daar op haar dissertatie: 'In beroep', een onderzoek naar het aanwenden van rechtsmiddelen in strafzaken. Vanaf 1997 is ze werkzaam bij de Rijksuniversiteit Groningen. Eerst als universitair docent bij de vakgroep Strafrecht en Criminologie en daarna vanaf 2000 als universitair hoofddocent bij die vakgroep. Sinds 2011 is ze dean van het University of Groningen Honours College en hoogleraar Ontwikkeling en differentiatie van het academisch onderwijs, in het bijzonder excellentietrajecten in een interdisciplinaire context. Begin 2014 sprak zij haar oratie 'Een wijde blik verruimt het denken' uit. Naast haar werk in de wetenschap was zij onder meer vanaf 1999 rechter-plaatsvervanger in de rechtbank Assen en vanaf 2008 raadsheer-plaatsvervanger in het Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden. Haar onderzoeksbelangstelling gaat uit naar het straf- en strafprocesrecht in een interdisciplinaire context.



Mr. Karel J. Kraan studeerde Nederlands recht aan de Vrije Universiteit en sociologie (onvoltooid) aan de UvA. Was kandidaat-assistent rechtssociologie aan de VU, wetenschappelijk medewerker Encyclopedie der rechtsgeleerdheid aan de UvA en juridisch commentator bij De Volkskrant. Van 1981 tot 1997 werkte bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken, als overheidsjurist bij de Stafafdeling Constitutionele Zaken en Wetgeving en als plaatsvervangend directeur bij de beleidsdirectie Bestuurlijke en Financiële Organisatie. Van 1997 tot 2005 was hij hoofddirecteur Juridische Zaken bij het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. Sinds 2005 is hij werkzaam bij de rechtspraak, als raadsheer in de Centrale Raad van Beroep. Publiceerde onder meer op het terrein van het staats- en bestuursrecht en schreef beschouwingen over het vak van wetgevingsjurist en het leidinggeven aan juridische professionals. Hij was enige tijd waarnemend rector-directeur bij de Academie voor Wetgeving en Overheidsjuristen. Van zijn vijf kinderen heeft er tot dusver geen voor de rechtenstudie gekozen, maar er is nog hoop: zijn jongste zoon bezoekt momenteel open dagen van juridische faculteiten. De NJV lijkt dus net op tijd de juridische opleidingen op de agenda te hebben geplaatst.



Prof. mr. dr. Bert Niemeijer studeerde Nederlands recht aan de Rijksuniversiteit Groningen en sociologie aan de Universiteit van Amsterdam en promoveerde in 1991. Hij was Fellow van het Institute for Legal Studies te Madison (Wisconsin, USA) en werkte vervolgens als rechtssocioloog en als criminoloog op verschillende universiteiten. Daarna was hij werkzaam, als afdelingshoofd en plv. directeur, op het WODC en als coördinator strategie, beide bij het Ministerie van Justitie. Hij was bestuurslid en redacteur van verschillende beroepsverenigingen en tijdschriften. Momenteel is hij rector en directeur van de Academie voor Wetgeving en Overheidsjuristen in Den Haag en hoogleraar empirische rechtssociologie bij de juridische faculteit van de Vrije Universiteit. Hij publiceerde onder meer over geschilbeslechting en rechtspraak, (effectiviteit van) wetgeving en juridisch kwaliteitsbeleid. Momenteel bezoekt hij met zijn jongste zoon open dagen van juridische faculteiten.



Prof. mr. dr. Jonathan E. Soeharno is hoogleraar Rechtspleging in rechtsfilosofisch perspectief aan de Universiteit van Amsterdam en advocaat bij De Brauw Blackstone Westbroek N.V. Hij was bestuurslid van de Stichting Beroepsopleiding Advocaten en is docent in de beroepsopleiding voor rechters en officieren van justitie.



Prof. mr. dr. Freek W.J.M. Schols is hoogleraar privaatrecht, in het bijzonder notarieel recht, Centrum voor Notarieel Recht van de Faculteit der Rechtsgeleerdheid Radboud Universiteit te Nijmegen, buitengewoon hoogleraar Familie(vermogens)recht en erfrecht aan de faculteit der Rechtsgeleerdheid van de University of Curaçao en vennoot bij ScholsBurgerhartSchols. Hij is tevens bestuurslid en hoofddocent van de beroepsopleiding van de Stichting Beroepsopleiding notariaat en hoofddocent Beroepsopleiding Advocatuur.



Mr. dr. Birgit Snijder-Kuipers is kandidaat-notaris bij De Brauw Blackstone Westbroek, universitair docent Rijksuniversiteit Groningen en fellow Onderzoekscentrum Onderneming & Recht, Radboud Universiteit Nijmegen. Tevens docent beroepsopleiding van de Stichting Beroepsopleiding notariaat en docent Nederlands en geschiedenis.



Prof. mr. dr. Jaap W. Winter adviseert als partner van Phyleon Governance & Leadership commissarissen en bestuurders over governance en board leadership. Hij was van december 2013 tot december 2017 voorzitter van het College van Bestuur van de Vrije Universiteit Amsterdam. Daarvoor was hij partner van De Brauw Blackstone Westbroek advocaten. Jaap is Professor of International Company Law aan de Universiteit van Amsterdam, Professor of Corporate Law, Governance and Behaviour aan de Vrije Universiteit Amsterdam en Distinguished Visiting Professor of Corporate Governance aan Insead in Frankrijk. Hij was lid van de Commissie Corporate Governance o.l.v. Morris Tabaksblat die in 2003 de Nederlandse Corporate Governance Code opstelde en hij was voorzitter van de High Level Group of Company Law Experts die in 2001-2002 de Europese Commissie en de Ministers van Financiën adviseerde over vennootschapsrecht en corporate governance in de Europese Unie. Jaap is lid van de RvC van Randstad N.V. en voorzitter van de Raad van Toezicht van het Van Gogh Museum.

Inhoud

<i>Bas Kortmann, Jessica Hoitink en Nastja van Strien</i> (bestuurscommissie NJV 2018)	
Inleiding: de herijking van de juridische opleidingen	9
<i>Margreet Ahsmann</i>	
Civiel effect: nut en noodzaak. Met enkele rechtsvergelijkende beschouwingen over de initiële en postinitiële opleiding	15
<i>Hanny Elzinga</i>	
Interdisciplinariteit in de initiële juridische opleiding	65
<i>Karel Kraan en Bert Niemeijer</i>	
De opleiding tot overheidsjurist	93
<i>Margreet Ahsmann</i>	
Het nieuwe Opleidingshuis voor rechters: een fundamentele verbetering?	129
<i>Jonathan Soeharno en Jaap Winter</i>	
De deskundige advocaat. Een pleidooi voor de togatoets en volwaardige academische en professionele vorming	187
<i>Freek Schols en Birgit Snijder-Kuipers</i>	
De initiële en postinitiële notariële opleiding. Capita selecta	213

*Inleiding: de herijking van de juridische opleidingen*¹

Bas Kortmann, Jessica Hoitink en Nastja van Strien
(bestuurscommissie NJV 2018)

1. Inleiding

In 1972 was "De juridische opleiding" onderwerp van de jaarvergadering van de NJV. Sindsdien hebben zich binnen en buiten de universiteit grote veranderingen voorgedaan die voor de juridische opleiding(en) van belang zijn. Men denke onder meer aan de grote toename van het aantal studenten, de verkorting van de studieduur, de invoering van de bachelor/masterstructuur en het bindend studieadvies, de opkomst van University Colleges, de opkomst van al dan niet verplichte postinitiële beroepsopleidingen en specialisatieopleidingen, de permanente educatie, de afschaffing van de basisbeurs en de invoering van het leenstelsel, de veranderingen die zich binnen de juridische beroepen (inclusief de vormgeving van de samenwerking (maatschap, maatschap van beroepsvennootschappen, NV)) hebben voorgedaan, de opkomst van HBO-opleidingen recht, de ont koppeling van het behalen van de meestertitel en het civiel effect, etc. Ook belangrijke maatschappelijke ontwikkelingen, zoals internationalisering, globalisering en digitalisering, vragen om aandacht voor de positie van de jurist en diens opleiding.

De juridische opleidingen van de respectieve universiteiten zijn in deze jaren minder uniform geworden, in de bachelorfase, maar zeker in de masterfase. De opleidingen zijn zich ook minder (exclusief) op de togaberoepen gaan richten.

Enkele kennen een zogenaamd 'multidisciplinair' curriculum, waarin de rechtsgeleerdheid wordt gecombineerd met disciplines als economie en bestuurskunde. Het gevolg is dat niet alleen de studenteninstroom in de propedeuse heel divers is, maar dat dit beeld zich opnieuw voordoet bij de masterinstroom en bij de instroom in de rechtspraktijk en de beroepsopleidingen.

De preadviezen uit 1972 betroffen slechts de initiële juridische opleidingen. In de huidige tijd kan er niet aan worden voorbijgegaan dat de juridische opleidingen veel meer omvatten dan de initiële opleidingen.

1. Met dank aan Wubbo Wierenga voor zijn ondersteunende arbeid.

2. Verhouding bacheloropleiding/masteropleiding/postinitiële opleiding/specialisatieopleiding

Rond 1970 zijn de juridische opleidingen teruggebracht tot vier jaren, althans op papier. In de afgelopen decennia heeft de overheid steeds meer nadruk gelegd op studierendement. Universiteiten zetten diverse instrumenten in om een hoger rendement te bereiken. Het gevolg daarvan is dat ook de feitelijke studieduur intussen aanzienlijk korter is geworden. In een tijdbestek van vier jaren zijn een alomvattende opleiding en vorming van de student onmogelijk. Het belang van postinitiële opleiding en vorming is in de afgelopen decennia in toenemende mate erkend. De vraag welk deel van de opleiding en vorming in de initiële fase en welk deel in de postinitiële fase moet worden verzorgd, ligt dan ook voor. De rechtsvergelijkende beschouwingen in het preadvies over het civiel effect bieden op dit punt interessante informatie over de inrichting van het initiële en post-initiële juridische onderwijs in een aantal Europese landen en in de VS.

3. Initiële opleiding

In het wettelijk systeem zijn de bacheloropleiding en de masteropleiding afzonderlijke zelfstandige opleidingen die beide worden afgesloten met het behalen van een diploma. Bij beide rijst een aantal soortgelijke vragen. Wij geven enkele voorbeelden:

a. Waartoe dienen de initiële (= universitaire) opleidingen?

Wellicht is het beter niet over opleiding maar over vorming te spreken. Het laatste begrip is een stuk ruimer. De vraag is dan wat een student na afronding van zijn bacheloropleiding respectievelijk mastervorming moet *weten*, *kunnen* en *zijn*. De vorming van de jurist is niet afgerond na de initiële opleiding. De initiële en postinitiële opleiding dienen tezamen te worden gezien en bij het formuleren van hun respectieve missies mag deze samenhang niet uit het oog worden verloren.

Stakeholders uit de rechtspraktijk dienen te worden betrokken bij het formuleren van de missies van de juridische opleidingen. En faculteiten der rechtsgeleerdheid dienen op hun beurt te worden betrokken bij het formuleren van de missies van de postinitiële opleidingen.

In verschillende preadviezen wordt betoogd dat de huidige juridische opleidingen aan de universiteit op dit punt niet voldoen. Zo wordt in het preadvies over de overheidsjurist gesteld dat de universitaire opleiding te veel gericht is op de togaberoepen. Een daarmee samenhangend punt van kritiek is, dat de nadruk te veel ligt op het leren denken als rechter, waarbij gebeurtenissen uit het verleden vanuit een juridisch perspectief worden

beoordeeld, en dat hierdoor studenten niet voldoende leren vooruit te denken.

In het preadvies over de initiële opleiding wordt betoogd dat meer interdisciplinariteit in het juridisch onderwijs noodzakelijk is en dat hiervoor vernieuwende onderwijs- en toetsvormen nodig zijn. Ook wordt bepleit om bij de inrichting van het curriculum rekening te houden met neurowetenschappelijk onderzoek naar het adolescentenbrein, opdat een optimaal leereffect wordt bereikt.

b. Keuzevrijheid versus vast programma

Anders dan in Duitsland kennen wij in Nederland geen afsluitend staats-examen. De diploma's worden door de universiteit verstrekt. Los daarvan verstrekken de universiteiten (faculteiten) verklaringen betreffende het "civiel effect". Het debat over de vraag wat de eindtermen voor een dergelijke verklaring moeten zijn, wordt al vele jaren gevoerd. Ook wordt verdedigd dat de eis van "civiel effect" beter kan vervallen (zie het preadvies over de opleiding van de overheidsjurist). Het preadvies over het civiel effect bevat daarentegen een pleidooi voor het behoud van het civiel effect, terwijl in het preadvies over de advocatuur wordt bepleit om ook studenten die geen juridische bachelor en/of master hebben afgerond de mogelijkheid te geven door middel van een togetoets het civiel effect te behalen. De hiermee samenhangende discussie over de behoefte aan T-shaped lawyers komt in verschillende preadviezen aan bod (zie de preadviezen over het civiel effect, de initiële opleiding en over de advocatuur).

De vraag hoeveel keuzevrijheid gewenst is, doet zich ook voor in de postinitiële opleidingen. In het preadvies over de opleiding van de notaris wordt bijvoorbeeld bepleit het systeem in te voeren van het persoonlijk ontwikkelingsplan (POP), terwijl in het preadvies over de opleiding van de rechter juist de negatieve kanten van het reeds in die opleiding ingevoerde POP worden belicht.

c. Breed/smal

In het afgelopen decennium is de discussie of de universiteit studenten niet breed moet opleiden, weer opgelaaid. Moeten de opleidingen niet meer interdisciplinair of multidisciplinair zijn? Bij de University Colleges is (vrijwel steeds) gekozen voor een brede bacheloropleiding. Verdient een dergelijke brede opleiding de voorkeur boven de "reguliere" bacheloropleidingen? Zo ja, kan daarna toch met een éénjarige masteropleiding worden volstaan? En kan in een dergelijk geval civiel effect worden verleend? De meeste bestaande masteropleidingen vragen om een bepaalde hoeveelheid voorkennis. Bacheloropleidingen van de University Colleges sluiten daardoor niet naadloos aan op de bestaande masteropleidingen.

d. Perspectief

Moeten de opleidingen worden opgezet vanuit een Europees (of zelfs internationaal) perspectief of vanuit een Nederlands perspectief, waarin ook Europese (en/of internationale) invloeden worden meegenomen? In het preadvies over het civiel effect wordt ingegaan op het concept van ‘Global law’ en op de vraag of, gelet op de huidige globalisering, het rechtenonderwijs in de Engelse taal moet worden gegeven. Elders wordt gesproken over de ‘glocalisering’, d.w.z. de gelijktijdige globalisering en localisering van het recht en over de gevolgen daarvan voor de juridische opleiding (zie het advies over de opleiding van de overheidsjurist).

e. Onderzoek en academisch gehalte van de opleiding

In hoeverre moet de rechtenstudent worden opgeleid in het doen van onderzoek? Schieten bestaande opleidingen op dit punt tekort? Is het inderdaad zo, zoals in het preadvies over de opleiding van de advocaat wordt gesuggereerd, dat sprake is van een relatieve oververtegenwoordiging van positiefrechtelijke vakken, die ten koste gaat van de wetenschappelijkheid van de opleiding?

f. Differentiatie en specialisatie

In hoeverre moeten de initiële juridische opleidingen ruimte bieden voor differentiatie en specialisatie? Hoe ver moet bijvoorbeeld de specialisatie worden doorgevoerd bij de inrichting van de notariële universitaire opleiding? Zou voldoende moeten zijn dat sprake is van een bachelor en masterdiploma op het terrein van de rechtsgeleerdheid, met een ‘notarieel civiel effect-aantekening’, zoals in het preadvies over de notariële opleiding wordt bepleit?

g. Vaardigheden en ethiek

In welke mate moet de initiële en postinitiële vorming aandacht geven aan vaardigheden en aan beroepsattitude en beroepsethiek? Welke vaardigheden en welke ethische vraagstukken verdienen in welke fase van de vorming aandacht?

4. Postinitieel onderwijs

De advocatuur en het notariaat kennen al vele jaren een wettelijk verplichte (deeltijdse) beroepsopleiding. Beide hebben hun beroepsopleiding (vrij) recent vernieuwd. De beroepsopleidingen strekken zich uit over drie jaren

(de stageperiode) en zijn verplicht voor alle beginnende advocaten en notarissen. Opvallend is dat ook vrij veel aandacht wordt besteed aan het materiële recht. Schieten de initiële opleidingen tekort? Is er voldoende afstemming over wat in de initiële opleiding aan de orde dient te komen en wat in de postinitiële opleiding? In welke mate moet aandacht worden gegeven aan vaardigheden, beroepsattitude en beroepsethiek? Wie dienen hierover te beslissen? Wie mogen/moeten het postinitiële onderwijs aanbieden? Is een toelatingsexamen en/of “eindexamen” gewenst?

Er zijn ook andere (al dan niet wettelijk verplichte) (beroeps)opleidingen zoals die voor de rechter (Rio), Officier van Justitie (Oio), wetgevingsjurist (Academie voor Wetgeving), bedrijfsjurist (Beroepsopleiding Bedrijfsjuristen) en gemeentejurist (Beroepsopleiding Gemeentejuristen). Ook bij deze opleidingen is het de vraag wie toegang dienen te hebben tot het postinitiële onderwijs. Zo wordt in het preadvies over de opleiding van de rechter kritiek geuit op de wijze waarop op dit moment Rio's worden geselecteerd. Gesteld wordt dat de huidige selectiecriteria ten onrechte leiden tot indirecte discriminatie.

5. Specialisatieopleidingen

Specialisatieopleidingen hebben vaste voet aan de grond gekregen. Alleen al de Stichting Grotius Academie verzorgt 19 specialisatieopleidingen. Opvallend is dat overheidsjuristen en juristen uit de rechterlijke macht vrijwel niet deelnemen aan deze specialisatieopleidingen. De huidige specialisatieopleidingen zijn voor het overgrote deel zonder bemoeienis van de overheid tot stand gekomen. De opleidingen worden doorgaans ook niet door een universiteit verzorgd. Wel zijn diverse universiteiten (juridische faculteiten) en beroepsorganisaties of beroepsverenigingen (nauw) bij veel van deze opleidingen betrokken.

Is het in stand houden van dit soort opleidingen een overheidstaak, een taak van de universiteiten en/of een taak van de beroepsorganisaties? Is voldoende gewaarborgd dat de specialisatieopleidingen bijdragen aan de kwaliteit van de desbetreffende doelgroep, en dus van de rechtsbedeling?

6. Permanente educatie

Ten aanzien van de permanente educatie bestaan er grote verschillen tussen de respectieve juridische beroepsgroepen, zonder dat hiervoor altijd een goede rechtvaardiging lijkt te bestaan. Welke systemen van (al dan niet verplichte) permanente educatie worden in de verschillende beroepsgroepen gehanteerd? Hoe wordt gewaarborgd dat deze systemen daadwerkelijk bijdragen aan de kwaliteit van de desbetreffende doelgroep, en dus van de

rechtsbedeling? En in welke vorm dient deze permanente educatie plaats te vinden? Bijvoorbeeld met gebruikmaking van escape- rooms of tijdens didactische wandeltochten, zoals in het preadvies over de opleiding van de notaris wordt bepleit?

7. Preadviezen

De preadviezen gaan in op veel van de hiervoor gestelde vragen. Het eerste preadvies handelt over het *civiel effect*, maar dit klassieke thema krijgt ook aandacht van verschillende andere preadviseurs. Gezien de nauwe samenhang van de initiële en postinitiële opleidingen komt in alle preadviezen ook de initiële opleiding aan de orde. Zij staat in het tweede preadvies centraal. De daarop volgende preadviezen behandelen de beroepsopleidingen van resp. de overheidsjurist, rechter, advocaat en de notaris en laten zien dat er veel veranderd is sinds de NJV-vergadering van 1972, maar ook dat er nog werk aan de winkel is.

Goede juristen zijn van vitaal belang voor de rechtsbedeling en de rechtsstaat. Het belang van hun opleiding en vorming kan dan ook moeilijk worden overschat. De voorliggende preadviezen zijn voer voor degenen die op enigerlei wijze bij de opleiding en vorming van juristen zijn betrokken. Daartoe behoren zonder twijfel ook degenen die in het huidige tijdsgewricht opgeleid en gevormd worden.

Civiel effect: nut en noodzaak

Met enkele rechtsvergelijkende beschouwingen over de initiële en postinitiële opleiding

Margreet Ahsmann¹

Multum, non multa²

1.	Inleiding	17
2.	Juristen en de rol van de universiteit	20
3.	Nederland	24
3.1	<i>Algemeen</i>	24
3.2	<i>Bachelor Master-stelsel</i>	26
3.3	<i>Convenant inzake civiel effect</i>	27
3.4	<i>University Colleges en andere Engelstalige bachelor opleidingen</i>	29
3.5	<i>Convenant terecht ter discussie?</i>	31
4.	Opleidingen in het buitenland	33
4.1	<i>België</i>	33
4.2	<i>Frankrijk</i>	34
4.3	<i>Italië</i>	36
4.4	<i>Schotland</i>	37
4.5	<i>Duitsland</i>	37
4.6	<i>Oostenrijk, Griekenland, Zweden en Zwitserland</i>	39
4.7	<i>Engeland en Wales</i>	40
4.8	<i>Verenigde Staten</i>	44

1. Zij dankt Tim Hartman voor zijn enthousiaste inzet bij de totstandkoming van dit preadvies, Hans Hofhuis voor zijn niet aflatende steun en precieze commentaar, Ruben de Graaff alsmede de leden van van het NJV bestuur voor hun waardevolle opmerkingen.
2. 'Ajunt enim, multum legendum esse, non multa' ontleend aan een brief met pedagogische wenken van Plinius (de jongere), Epistulae VII, 9. Het gaat om 'veel' wat diepgang betreft, niet om 'veel' qua volume.

5.	Vergelijking van initieel en postinitieel juridisch onderwijs	47
5.1	<i>Civil law</i>	47
5.2	<i>Common law</i>	48
5.3	<i>Welk systeem kent Nederland?</i>	50
5.4	<i>Bidisciplinariteit, interdisciplinariteit en de T-shaped lawyer</i>	50
6.	Nationaal recht en ‘Global Law’	52
7.	Civiel effect: hoe het keurmerk te bewaken?	55
7.1	<i>Togatoets</i>	55
7.2	<i>Visitatie civiel effect</i>	56
8.	Civiel effect: hoe meer kwaliteit te realiseren?	57
8.1	<i>Profiel, specialisatie en verhoging niveau</i>	57
8.2	<i>Curriculum, context en didactiek</i>	58
8.3	<i>Multidisciplinaire master rechtspraak: een echte T-shaped lawyer</i>	60
9.	Conclusies	61
	Stellingen	64

1. Inleiding

Een intrinsieke toewijding en gedrevenheid voor waarheid en recht, voor rechtvaardigheid en rechtsstatelijkheid, zouden de jurist moeten kenmerken. Maar moeten deze aspecten ook de kern van de vorming van een jurist van de toekomst zijn? Een bevestigende beantwoording van deze vraag is niet meer vanzelfsprekend. De juridische opleiding ligt de laatste jaren onder vuur. Vanuit academie en rechtspraktijk worden vraagtekens gezet bij het civiel effect,³ de kwaliteitsgarantie die de wetgever heeft beoogd te geven door wettelijke eisen te stellen aan de instroom in advocatuur of rechterlijke macht.⁴

Sommige universiteiten willen van het civiel effect af omdat het hun autonomie belemmert; zij willen bijvoorbeeld ook aan een internationaal curriculum civiel effect verlenen of toewerken naar het systeem van de Verenigde Staten (VS).⁵ Vanuit de advocatuur klinken verschillende, ook tegenstrijdige geluiden. Sommigen vinden dat ook niet-juristen de Beroepsopleiding Advocaten (BA) moeten kunnen instromen en dat de wettelijke eis van een rechtenstudie geschrapt moet worden. Zij menen dus simpelweg dat zonder notie van regels en normen en zonder ontwikkeld moreel besef het recht en de daarbij behorende dilemma's wel in de beroepspraktijk kunnen worden geleerd.⁶ Anderen, in het bijzonder vijf Zuidaskantoren, betogen dat zij behoefte hebben aan een *T-shaped lawyer*.⁷ Studenten met een andere dan een juridische bachelor, zoals sociologie, natuurkunde, of economie, zouden volgens hen moeten worden toegelaten tot een éénjarige juridische master, met als argument dat zij daarmee 21^e eeuwse vaardigheden en competenties bezitten en dat dit systeem in Engeland ook werkt. De Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA) klaagt daarentegen dat het kennisniveau van afgestudeerden, ondanks een diploma met civiel effect, on-

3. M.J.A.M. Ahsmann, 'Het civiel effect biedt niet wat het pretendeert', *NJB* 2011/28, afl. 2, p. 66-70; met naschrift (p. 475-478) op reactie A.F.M. Dorrestein, 'De rechtenopleiding opnieuw de maat genomen?', *NJB* 2011, p. 472-474. Zie verder noot 5.

4. De rechterlijke macht omvat ook de leden van het Openbaar Ministerie. Deze blijven in dit preadvies buiten beschouwing.

5. Zoals P. A. Nollkaemper (decaan van de UvA) in *Folia* 16 juni 2016 betoogt; S. Claessens, 'Internationalisering in rechtenonderwijs, waar zijn onze competente rebellen?', *NJB* 2015, afl. 9, p. 560-565. Daarop reactie van M. Ahsmann, 'Civiel effect: keurslijf of keursmerk?', *NJB* 2015, afl. 20, p. 1355-1361. A.W. Heringa & B. Akkermans, *Educating European Lawyers*, Cambridge, Antwerp, Portland: Intersentia, 2011.

6. Algemeen Dagblad 15 november 2017; Financieel Dagblad 13 november 2017.

7. NRC Handelsblad 17 maart 2014; Financieel Dagblad 15 november 2017. Zie over dit begrip hierna § 5.4.

voldoende is en is daarom (eventueel) voornemens een (cognitieve) toelatingstoets tot de BA te introduceren.⁸

Preliminair vraag is ook: is juridisch geschoold denken in de toekomst nog wel van meerwaarde? Vele specialisten houden zich op hun vakgebied immers bezig met juridische aspecten. En met googelen kan veel juridische informatie worden opgezocht. Volgens sommige auteurs betekent de komst van *big data* en kunstmatige intelligentie dat steeds minder juristen nodig zijn en een enkeling stelt zelfs dat rechters als gevolg van zelflerende programma's overbodig zullen worden omdat een machine (robot) tot de meest ideale beslissing kan komen.⁹ Hoe de rechtsstaat zich gaat aanpassen aan alle technologische ontwikkelingen is lastig voorspelbaar.¹⁰ Op voorhand weet je niet welke disrupties er zullen zijn en daarop kun je dus niet anticiperen. Die zitten als het ware in de *cloud*; de effecten van Uber en Airbnb bijvoorbeeld waren niet voorspelbaar. Het onbekende is onbekend.

De vraag is dus of er in de toekomst nog juristen nodig zijn, de opleiding van de togajurist kan worden vrijgelaten en het zogenoemde civiel effect overbodig is. Het is een feit van algemene bekendheid dat de oplossing van één – in de kern complex – probleem vaak nieuwe, zo niet grotere problemen in het leven roept. En een strategie die misschien werkt in een individueel geval hoeft niet samen te lopen met de doelen die een universiteit wil nastreven. Wat is een realistisch en toekomstbestendig antwoord? We komen er niet met wensdenken als: selectie aan de poort, meer menskracht en geld voor faculteiten. Wel gaat het erom: wat is het doel van het curriculum en hoe passen mogelijke gerechtvaardigde verlangens daarin, in de wetenschap dat kiezen ook verliezen is.

Ik besef dat hierover schrijven snel zal leiden tot al dan niet terechte generalisaties en tot een ongrijpbare polemiekt die deels samenhangt met het feit dat een heldere definiëring van de problematiek en van daarbij behorende begrippen ontbreekt.¹¹ Er zijn talloze verschillende afnemers met eigen gevoelens en exemplarische ervaringen en tussen hen bestaat onenigheid over hetgeen zij menen nodig te hebben. Dat is bij dit onderwerp, zoals eeuwenlange universiteitsgeschiedenis ons leert, misschien

8. Zie preadvies van J. Soeharno en J. Winter over de opleiding tot advocaat.

9. J. van den Herik, in het Nederlands Dagblad, betoogt dat computers zelfs intuïtie kunnen hebben. Voor de vraag wat betekent *big data*, hoe werkt het, hoe is regulering e.d. zie P.H. Blok (red.), *Big data en het recht, Een overzicht van het juridisch kader voor big data-toepassingen in de private sector*, Den Haag: SDU 2017.

10. Vgl. S. Verberk en H. Bolt, 'Wat als? Hoe de rechtspraak zich voorbereidt op een onzekere toekomst', *Rechtstreeks* 2017, afl. 2, p. 13-29. Zie in dezelfde aflevering ook de bijdrage van M. van der Steen, 'The map is not the theory' (p. 30-34).

11. Bijvoorbeeld de bedoeling van het civiel effect, de betekenis van het woord 'competentie' en *T-shaped lawyer*.

wel onvermijdelijk.¹² De discussie is voorts nogal eens oppervlakkig en anekdotisch. Het kan zelfs zo zijn dat het “weg met het civiel effect” een leus is die verschillende belanghebbenden om uiteenlopende redenen in de mond nemen, maar deze is daardoor des te risicovoller. Met dit preadvies hoop ik het debat over het civiel effect een nieuwe impuls te geven door duidelijk te maken wat met civiel effect (overigens al sinds 1876) wordt beoogd, hoe de problematiek in andere landen wordt benaderd en aan welke oplossingsrichtingen men zou kunnen denken.

De opbouw is als volgt. In § 2 zal ik kort betogen dat we ook in de toekomst degelijk gevormde juristen hard nodig zullen hebben, waarbij de universiteit een belangrijke rol vervult. De onjuiste tegenstelling die in dit verband steeds weer naar voren wordt gebracht – theorie versus praktijk, wetenschap versus professie – zou tot het verleden moeten behoren. Over de wijze waarop de vorming van de jurist het beste kan geschieden, is veel geschreven maar weinig staat vast. Om feiten van alternatieve feiten te scheiden en enigszins beredeneerde keuzes te kunnen maken over de opleiding van de togajurist van de toekomst, zal ik in § 3 eerst de ontwikkeling en belangrijkste karakteristieken van de opleiding Rechtsgeleerdheid (Nederlands recht) beschrijven, waarom het convenant inzake civiel effect noodzakelijk is, iets zeggen over de ontwikkeling van *University Colleges* en over de onderlinge verhouding tussen initiële en postinitiële (beroeps) opleidingen. Civiel effect betekent niet (slechts) het overdragen van kennis op bepaalde rechtsgebieden, maar vooral het verschaffen van “inzicht in”; het ziet dus, zoals ik niet nalaat te willen beklemtonen, op het *academisch* niveau. Vervolgens zal ik in § 4 globaal de vormgeving van de opleiding tot advocaat en rechter in een aantal Europese landen – België, Frankrijk, Italië, Schotland, Duitsland, Oostenrijk, Griekenland, Zweden, Zwitserland, Engeland en Wales – en in de VS schetsen om met behulp daarvan een goede vergelijking met de Nederlandse situatie te kunnen trekken. In § 5 zet ik uiteen dat in alle door mij onderzochte buitenlandse het curriculum een groot aantal verplichte vakken bevat en dat buitenlandse systemen niet zonder meer bij ons kunnen werken omdat initiële en postinitiële opleiding ten nauwste met elkaar samenhangen. Het pleidooi voor een opleiding naar *common law* model en het civiel effect tot één jaar te beperken, is ongewenst en berust overigens niet op harde feiten. In § 6 betoog ik dat de juridische opleiding voor een togaberoep voor een belangrijk deel in het

12. C.J.J.M. Stolker, *Rethinking the Law School: Education, Research, Outreach and Governace*, Cambridge University press 2014, p.2-3; C. Baldus, T. Finkenauer und T. Rüfner (red.), *Bologna und das Rechtsstudium, Fortschritte und Rückschritte der europäischen Juristenausbildung*, Tübingen: Mohr Siebeck 2011. In de 17^e eeuw was het een geliefde genre, zie M.J.A.M. Ahsmann, *Collegia en colleges, Juridisch onderwijs aan de Leidse Universiteit 1575-1630, in het bijzonder het disputeren* (diss. Leiden), Groningen: Wolters-Noordhoff 1990, p. 223-232.

Nederlands en vanuit nationaal perspectief moet worden benaderd, uiteraard zonder voorbij te gaan aan de verstrengeling van ons recht met andere rechtstelsels. Ik zal (§ 7) betogen dat recht een eigen discipline is en dat het loslaten van de wettelijke vereisten in de huidige pluraliteit van onderwijs op geen enkele manier gerechtvaardigd is. Het recht zou dan kind van de rekening worden en daarbij is niemand gebaat. Het verstrekken van een verklaring van civiel effect behoort tot de verantwoordelijkheid van de universiteit en behoeft een degelijke academische borging waartoe ik in § 8 enkele voorstellen zal doen. In § 9 volgen mijn conclusies.

2. Juristen en de rol van de universiteit

Ondanks de hierboven geschetste technologische ontwikkelingen zal er steeds een juridische werkelijkheid blijven bestaan. We kunnen ons niet buiten het recht plaatsen. Maatschappelijke, economische, technologische en politieke ontwikkelingen hebben de hele geschiedenis door juridische implicaties gehad en hebben de rol van het recht alleen maar groter gemaakt. Door de talloze nieuwe wetten en regels neemt het aantal vragen toe. Deze kunnen niet allemaal door zelflerende algoritmes beantwoord worden. De digitale en globaliserende wereld leidt tot ingewikkelder relaties tussen mensen en tot meer wantrouwen en polarisatie. Overheveling van rechtspraak naar private geschillenbeslechting, gevoegd bij de explosieve toename van het aantal (publieke) rechtszaken sinds het einde van de vorige eeuw, maken duidelijk dat mensen minder in staat zijn geschillen zelf op te lossen.¹³ Eenvoudige zaken kunnen geautomatiseerd en op lager niveau worden afgehandeld. Dat ligt echter anders voor meer ingewikkelde zaken.¹⁴

Een jurist die op academische wijze is gevormd in juridisch en dus normatief denken, kan vertrouwen wekken en zal van toegevoegde waarde blijven. Recht ontstaat uit strijd. Zij is geworteld in een lange traditie. De beginselen van de *fides* (goede trouw) als sociaal controlemechanisme, historisch gezien wortelend in Athene en Rome, zijn als grondslagen van het intermenselijk verkeer ideologie geworden. Deze lange traditie zou enigszins gekend en doorleefd moeten worden als we willen begrijpen wat de bedoeling van het recht is: *suum cuique tribuere* (aan ieder het zijne

13. R.H. de Bock, *De toekomst van de civiele rechter, Een pleidooi om de rechter niet te ontlasten* (oratie UvA), Zutphen 2017. In 2014 deden de elf rechtbanken in totaal 840.000 zaken af via de afdelingen kanton, een verdubbeling sinds 2000 (www.rechtspraak.nl).
14. C. Prins en J. van der Roest, 'AI en de rechtspraak, Meer dan alleen de 'robotrechter'', *NJB* 2018, afl. 4, p. 260-286; H. Prakken, 'Komt de robotrechter er aan?', *NJB* 2018, afl. 4, p. 269-272.

geven).¹⁵ Omdat recht en ethiek niet altijd volledig samenvallen, is een goed ontwikkeld moreel kompas van wezenlijk belang. Kwetsbare burgers dreigen anders gemarginaliseerd te raken. Flitsfaillissementen en de handelwijze van trustkantoren tonen bijvoorbeeld aan dat het niet eenvoudig is te weten hoe in het spanningsveld tussen het juridisch en moreel juiste goed te handelen. Dat zal in de toekomst met onze enorme regeldruk en nieuwe technische ontwikkelingen alleen maar toenemen.

De vraag is: wat mag van een universiteit verwacht worden bij de vorming van de jurist van de toekomst als voorbereiding op de rechtspraktijk? Is de juridische faculteit een service-instelling voor de professie of een academische instelling toegewijd aan de ontwikkeling van het recht? Daar wordt binnen de academische wereld niet eensgezind over gedacht; het woord ‘praktijk’ heeft nogal eens een negatieve lading.¹⁶ In Nederland zijn universiteiten autonoom om de verschillende juridische opleidingen naar eigen inzicht vorm te geven, zij het dat zij moeten werken binnen het in 1992 geformuleerde wettelijk kader van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW) en dat aan accreditatievoorwaarden moet worden voldaan.¹⁷ De programmeervrijheid is in die zin beperkt dat de WHW, anders dan haar voorganger, als uitgangspunt voor wetenschappelijk onderwijs kiest (art. 1.1 lid c): “onderwijs dat is gericht op de voorbereiding (...) tot de *beroepsmatige toepassing van wetenschappelijke kennis* (...)” Het onderwijs moet dus van wetenschappelijk niveau zijn en rekening houden met ontwikkelde wetenschappelijke inzichten en theorieën. De substantie van het onderwijs is echter in beginsel het recht zoals dat in de praktijk wordt toegepast en niet de rechtswetenschap zelf. Universiteiten zijn niet alleen afhankelijk van studenten maar zijn ingevolge de WHW ook verantwoordelijk voor de eerste, academische, stap van de vorming van de togajurist, althans als een universiteit ervoor kiest studenten daarop voor te bereiden.¹⁸ Het doel van het juridisch onderwijs

15. Zie Preadvies over de opleiding tot rechter, nt. 2.

16. B. van Klink, B. de Vries & T. Bleeker, ‘Naar een brede academische vorming van juristen’, *NJB* 2017, afl. 14, p. 916-921. 2017; M.J.A.M. Ahsmann, *Over meesters in de rechten en priesters van het recht: feit en fictie in hun opleiding* (uitgebreide tekst oratie Leiden 2011), Den Haag: Boom juridische uitgevers, 2012, p. 67-90.

17. Vanaf dat moment werd overheidssturing op kwaliteitszorg verschoven van condities naar prestaties, van preventief naar controle achteraf, zie A.F.A. Korsten en J.M.L.R. Schutgens, *In de ban van beoordelingen, Kwaliteit van visitaties in wetenschappelijk onderwijs*, Heerlen/Maastricht 2012, <http://www.arnokorsten.nl/PDF/Onderzoek/Kwaliteit.pdf>

18. Art. 7.6 lid 1 WHW luidt: “Indien een instelling een opleiding aanbiedt, gericht op een bepaald beroep, en bij of krachtens de wet vereisten zijn gesteld ten aanzien van de kennis, het inzicht en de vaardigheden die betrokkenen zich op grond van de opleiding tot dat beroep moeten hebben verworven, draagt het instellingsbestuur er zorg voor dat degenen die deze opleiding volgen, ten minste in de gelegenheid zijn aan die vereisten te voldoen.”

heeft dus consequenties voor de stof die wordt gedoceerd. Het verstrekken van een diploma met civiel effect kan een van die doelen zijn.

Sinds het einde van de vorige eeuw is de diversificatie van het wetenschappelijk onderzoek buitengewoon groot. De wetenschap wordt steeds meer beheerst door een eigen agenda en komt verder af te staan van de theorie van de praktijk van het recht.¹⁹ Als voorbeeld noem ik het uitblijven van fundamentele wetenschappelijke publicaties over de rol van de rechter in het nieuwe civiele procesrecht, mede gelet op de problematiek van de lange doorlooptijden. De veranderende rechtspraktijk zou ook consequenties voor het onderwijs moeten hebben, bijvoorbeeld door studenten op andere wijze naar conflicten te laten kijken en hen te vormen in andere methoden van conflictoplossing. Hoogleraren concentreren zich echter doorgaans meer op hun eigen onderzoek en laten het onderwijs nogal eens aan universitair docenten over.²⁰ Door de publicatiedruk en ook ten gevolge van de nog steeds fors toenemende studentenaantallen is de verwevenheid tussen onderwijs en onderzoek nauwelijks vol te houden.²¹ De rechtswetenschap en het juridisch (toga)onderwijs groeien daardoor steeds verder uit elkaar.

Dit is een onwenselijke en gevaarlijke ontwikkeling. De nadruk op het onderscheid tussen academische en praktijkjuristen is kunstmatig en onwerkbaar. Advocaten van grote Zuidaskantoren die nu betogen dat het recht wel in één jaar kan worden geleerd, doen dat om hen moverende redenen: ze denken zo de beste studenten te kunnen binnenhalen die niet meer in een voldoende aantal in de vijfde van rechtenstudenten zouden zwemmen.²² Die stellingname is tamelijk elitair want daaruit blijkt geen verantwoordelijkheid voor het gezamenlijk realiseren van een goede rechtspleging. Zij gaat ook voorbij aan het feit dat Nederlandse universiteiten juristen niet alleen voor de Zuidas opleiden. Die stellingname klemmt temeer wanneer men bedenkt dat de Zuidaskantoren hun eigen *Law firm School* (en *Brewery*) hebben opgericht – met uitsluiting van advocaatstagiairs van andere kantoren – omdat de kwaliteit van de postinitiële opleiding van de NOvA tekort zou schieten.

19. Een vergelijkbare tendens wordt overigens ook in de VS bespeurd; zie hierna § 4.8.

20. H.C.G. Spoormans, 'Over massaliteit en kwaliteit van juridisch onderwijs', *NJB* 2014, afl. 42, p. 2987-2992.

21. Op 1 februari 2018 maakte de VSNU bekend dat in het collegejaar 2017-2018 opnieuw sprake is van een stijging van het aantal studenten. <http://www.vsnunl.nl/feiten-en-cijfers.html>

22. Al sinds jaar en dag geldt dat ca. 10% van de afgestudeerden (thans ca. 4.500) als toptalent kan worden gekwalificeerd.

Net als de advocatuur hebben ook universiteiten die willen beknibbelen op het civiel effect eigen (financiële) belangen voor ogen. Zij willen hun eigen, vooral Engelstalige, product verkopen en daarmee (overigens ook begrijpelijk) geld verdienen wat niet hoeft samen te vallen met een door-dachte togaopleiding. Helaas bevatten het rendementsdenken en het huidige financieringssysteem van universiteiten perverse prikkels die hier mede debet aan zijn.²³ Geheel verschillende belangen lijken zo samen te komen op het punt van de vorming van de jurist. In plaats van de verschillen te benadrukken zouden universiteiten en gezamenlijke advocatuur ten opzichte van elkaar juist een volwassen en respectvolle relatie moeten ontwikkelen waarbij universiteiten enerzijds hun autonomie en programmeervrijheid behouden maar anderzijds hun verantwoordelijkheid nemen door zich te laten informeren omtrent hetgeen de beroepsgroepen nodig hebben, in het besef dat recht ook een vakstudie is.

Met zekere regelmaat wordt vanuit de advocatuur betoogd dat afgestudeerde juristen thans niet over de vereiste vaardigheden en competenties zouden beschikken. Maar bestaat er wel een prototype van een afgestudeerde jurist? Verschillen de eisen te stellen aan een jurist van een Zuidaskantoor niet van die van een jurist in de provincie? En is karakter misschien niet net zo belangrijk als beroepsvaardigheden? Wat zeggen vaardigheden en competenties zonder context eigenlijk? Moet een historicus niet ook analytisch vermogen bezitten en moet een inbreker niet ook goed kunnen samenwerken? Is de methode van onderwijs niet minstens zo bepalend voor het ontwikkelen van (intellectuele) vaardigheden en competenties als een andere studie (uiteraard tenzij behoefte bestaat aan andere kennis)?²⁴ Wat weten we van de impact van het juridisch onderwijs op de kwaliteit van de dienstverlening, op het door professionals effectief en efficiënt in de praktijk kunnen doorgronden en oplossen van ingewikkelde problemen? De doelstellingen van juridische opleidingen zijn door iedere faculteit prachtig omschreven maar enig bewijs dat ze ook gerealiseerd zijn, ontbreekt.²⁵ Waarom is vier jaar juridisch onderwijs noodzakelijk, of kan 'een onsje minder' ook, zoals thans wel wordt betoogd? Merkwaardigerwijs bestaan over al dit soort vragen nauwelijks empirische ge-

23. Vgl. de discussie in NRC Handelsblad (24 januari 2018) onder kop: Taartverdeling Universiteiten kan eerlijker.
24. Over de betekenis van competenties zie Preadvies over de opleiding tot rechter, § 12.2 en 12.3; eerder Ahsmann 2015; M. Ahsmann, 'De juridische opleiding en de T-shaped lawyer: hoe leiden universiteiten goede juristen op?', *De kwaliteit binnen het notariaat* [Ars Notariatus nr. 163], Deventer: Wolters Kluwer 2016, p. 7-25.
25. In het Domeinspecifiek Referentiekader Rechtsgeleerdheid (DDR; 2015), geschreven ten behoeve van de visitatiecommissie, zijn faculteiten daarover min of meer dezelfde tekst overeengekomen als in 2010; <http://njv.nl/preadviezen/bijlagen-preadviezen-2018/>. Belangrijke toevoegingen zijn de informatie- en onderzoeksvaardigheden. Vgl. voor tekst DDR 2010 Ahsmann 2011.

gevens en rapporten van niveau zijn hierover niet geschreven. Ik schrijf dus de zoveelste visie over dit onderwerp, maar wel met een achtergrond van twintig jaar academische ervaring als docent Romeins recht en zijn geschiedenis en twintig jaar praktijkervaring als civiele rechter, in het besef dat het onvermijdelijk is soms te generaliseren.

3. Nederland

3.1 Algemeen

De redenen waarom een student rechten gaat studeren, zijn net zo divers als wat hij er vervolgens mee gaat doen. Juristen komen in een scala van beroepen terecht. Dé juridische professie bestaat dus niet. Men kan een gemengde functie krijgen waarbij het recht een betrekkelijk ondergeschikte rol vervult. Maar er zijn ook specifiek juridische beroepen die gezamenlijk een bijdrage leveren aan een functionele rechtspleging (rechter, advocaat, bedrijfsjurist, rechtsbijstandsjurist, wetgevingsjurist, bestuursjurist). Al deze juristen worden van oudsher op dezelfde wijze in de studie Rechtsgeleerdheid opgeleid, anders dan de opleiding van de notaris en de fiscalist.²⁶

De structuur van de vorming van een jurist die advocaat of rechter wil worden, bestaat uit twee van elkaar te onderscheiden stappen: universitaire en professioneel. Daarna volgen de permanente educatie en specialisatie.²⁷ Toegang tot de balie of de rechterlijke macht wordt verkregen door een combinatie van opleidingen met een zodanige juridische inhoud dat deze voldoet aan de in diverse wettelijke regelingen en uitvoeringsbesluiten voor ‘togaberoepen’ (advocatuur en rechterlijke macht) geformuleerde minimumeisen.²⁸ De universiteit waar een student zijn master behaalt, controleert of aan die vereisten is voldaan en verleent in dat geval bij het masterdiploma “een verklaring civiel effect”. De genoemde vereisten hebben op hun beurt steeds in hoge mate de inhoud van het curriculum beïnvloed; de betreffende vakken zijn in de opleiding Rechtsgeleerdheid standaard opgenomen.

26. C.J.M. Schuyt, ‘Juridische beroepsuitoefening en de eisen die aan een universitaire juridische opleiding gesteld kunnen worden’, *Strafblad* 2011, p. 19-23.

27. De permanente educatie blijft verder buiten beschouwing hoewel de drie stappen eigenlijk niet los van elkaar kunnen worden gezien.

28. Advocatenwet, art. 2, globaal gepreciseerd in Besluit beroepsvereisten advocatuur, art. 1; Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren, art. 5, globaal gepreciseerd in Besluit rechtspositie rechterlijke ambtenaren, art. 2, 2a en 2b.

Dat is het geval sinds Thorbecke met zijn onderwijshervorming een einde heeft gemaakt aan de vrije keuze van de hoogleraren om de juridische opleiding, die gericht was op de vorming van de elite, naar eigen believen in te richten (1876).²⁹ Men vond het gebrek aan uniformiteit een “bespotting” van onze universiteiten. De titel zou “eene andere betekenis hebben, naar mate hij te Leiden, Utrecht of Groningen ware verkregen.” In de wet van Thorbecke is de zogenoemde *effectus civilis* van diverse diploma’s vastgelegd, dat wil zeggen: de mogelijkheid die het diploma verleent om een bepaald beroep (bijvoorbeeld arts, apotheker) uit te oefenen. Voor een togaberoep was dat aanvankelijk de doctorale graad, sinds 1921 de meesterstitel.

Vrijwel de gehele 20^e eeuw bestond er weinig discussie over de wettelijk geformuleerde examenvereisten voor iemand die een togaberoep ambieerde.³⁰ Onduidelijkheid over de bagage bestond evenmin, want de inhoud van de meesterstitel was heel lang uniform omdat er slechts één opleiding was – Rechtsgeleerdheid – die toelating tot een togaberoep mogelijk maakte. Afgestudeerden bezaten dan kennis van en inzicht in de drie klassieke rechtsgebieden, inclusief de procesrechtelijke kanten ervan: privaatrecht, strafrecht en staats- (en bestuurs)recht of belastingrecht. Daaraan was in de eerste jaren een brede vorming met inleidende (rechtsgebied overschrijdende) en metajuridische vakken voorafgegaan. Ter vergelijking: het Romeinse recht maakte tot medio jaren zestig de helft van het kandidaats-examen uit. Steeds werd benadrukt dat alleen zo ‘een methode van denken’ (Pitlo) – in hedendaags jargon – *thinking like a lawyer* kon worden ontwikkeld. Daarvoor had je ten minste de nominale studieduur van vijf (omstreeks 1970 vier) jaar nodig.

In de loop der jaren ontstond onvrede over de beperkte professionele vaardigheden die een student in de studie ontwikkelde. De klacht kwam erop neer dat een afgestudeerde jurist in de praktijk als het ware twee linkerhanden had omdat hij de benodigde professionele vaardigheden en houding miste: het ging ook om *acting/doing like a lawyer*. Daartoe zijn toen duale beroepsopleidingen in het leven geroepen: eind jaren vijftig voor de rechterlijke macht (de raio-opleiding) en eind jaren tachtig voor de advocatuur. De opleiding van rechter en advocaat bestaat sindsdien uit twee delen: initieel en postinitieel, met elk hun eigen functie, maar zij kunnen anderszins niet los van elkaar worden beoordeeld.³¹

29. Wet tot regeling van het Hoger Onderwijs en het daarbij behorende Academisch Statuut (1877); Ahsmann 2012, p. 36-43.

30. Wel zijn medio 20^e eeuw wensen geuit tot verbreding van de studiestof, terwijl criteria om in te stromen zijn verlaagd (tot 1970 was toelatingsexamen Latijn vereist), Ahsmann 2012, p. 72-73.

31. Ahsmann 2012, p. 36-52 en 99 e.v.; S.C.J.J. Kortmann, ‘De juridische opleiding, pre- en postdoctoraal’, *Ars Aequi* 1990, p. 587-592.

3.2 *Bachelor Master-stelsel*

In 1999 hebben 29 landen uit Europa een (niet bindende) afspraak ondertekend die zou moeten leiden tot een eenheidsmodel voor het universitaire onderwijs in Europa: de zogeheten Bolognaverklaring.³² Studentenmobiliteit en erkenning van elkaars diploma zouden onder meer kunnen worden gerealiseerd door een driedeling in het onderwijs te creëren: bachelor, master en doctoraat. Veel Europese juridische faculteiten stonden er negatief tegenover.³³ Een fundamentele herbezinning op de juridische opleiding, de vormgeving van studentenmobiliteit en de Europese dimensie van de opleiding bleef echter achterwege. Dit betekende een gemiste kans om in internationaal opzicht het juridisch onderwijs te innoveren.

Dat geldt ook nationaal, terwijl de behoefte aan een uitgewerkt plan en een strategie om alle verschillende doelen te dienen groter was dan ooit. Inmiddels was namelijk het aantal studierichtingen uitgebreid en waren de artikelen in het Academisch Statuut waarin de examenstof was opgenomen, bedoeld om de kwaliteit van het onderwijs te garanderen, komen te vervallen (1993). De inrichting van de diverse opleidingen en het verlenen van de meesterstitel werden dientengevolge geheel aan de faculteiten overgelaten, terwijl de wijze waarop de meesterstitel verkregen zou kunnen worden vaag was omschreven (art. 7.20 onder c WHW).³⁴ De bedoeling was dat de geregementeerde juridische beroepen hun beroepseisen nader bij algemene maatregel van bestuur zouden formuleren. Het notariaat heeft dat vervolgens (1999) tamelijk gedetailleerd gedaan, de rechterlijk macht heeft ze in 2000 nader gedefinieerd, maar de advocatuur bleef achterwege omdat overeenstemming ontbrak.

Het werd gecompliceerder door de invoering in 2002 in Nederland van het BaMa-stelsel. De meesterstitel kwam te vervallen. Het juridisch onderwijs bleek als het bed van Procrustes: het onderwijs werd niet aangepast aan het nieuwe stelsel, maar het nieuwe stelsel aan het onderwijs, vanuit de *one size fits all* gedachte. De basis voor het behalen van het civiel effect van een diploma werden een afgeronde juridische universitaire bacheloropleiding Rechtsgeleerdheid van drie jaar (180 EC) en een afgeronde juridische universitaire masteropleiding van één jaar (60 EC).³⁵ De bedoeling was dat de faculteit waarin het masterdiploma was behaald, verantwoordelijk werd

32. Zie www.ec.europa.eu/education/policies/educ/bologna/bologna.pdf. (met toelichting). Ahsmann 2012, p. 55 e.v.

33. Zie discussie in Baldus e.a. 2011; hierna § 4.3 en 4.5.

34. Ahsmann 2012, p. 44 e.v.

35. Sinds 2002 zijn de studiepunten anders berekend. Eén European Credit (EC) staat voor 28 uren onderwijs en studeren. De studielast voor één studiejaar bedraagt sindsdien 60 studiepunten (EC's), gelijk aan 1680 uren studie.

voor het verstrekken van een verklaring inzake het civiel effect; die faculteit moet daartoe dus bepalen of de vakken waarin examens zijn afgelegd *tezamen* op voldoende niveau zijn.

Het traditionele onderwijsmodel bleef gehandhaafd, maar faculteiten legden, veel méér dan voorheen, elk eigen accenten bij de indeling en opbouw van het curriculum, vaak ingegeven door de wens van hoogleraren en in de slag om de student, gedwongen door perverse prikkels van de output financiering. Bovendien werden voor studenten veel keuzemogelijkheden in de bachelor en master ingebouwd.

Het leidde tot verbrokkeling van de hoofdvakken en ging ten koste van inleidende vakken (aanvankelijk) en belangrijke metajuridische vakken als rechtsfilosofie (ethiek), rechtsgeschiedenis, rechtseconomie en rechtssociologie. Juridische kennis is voor een jurist een *conditio sine qua non*, maar de relatie tussen recht en werkelijkheid die essentieel is voor juridisch denken, kwam onder druk te staan. Om zo veel mogelijk, liefst buitenlandse, studenten aan te trekken ontwikkelden faculteiten talloze, soms zeer specialistische masters; de teller staat thans bij de negen universiteiten op 159 juridische masters, waarbij de master Rechtsgeleerdheid (Nederlands recht) ook weer vele varianten kent.³⁶ Zijn die allemaal even zinvol en kost het ontwikkelen daarvan niet veel energie, tijd en geld? Liggen daar niet vooral concurrentieoverwegingen aan ten grondslag?

3.3 *Convenant inzake civiel effect*

Op voorstel van de Raad van State heeft de minister van Justitie in mei 2005 een breed samengestelde commissie ingesteld om te adviseren over de noodzaak de beroepsvereisten te wijzigen. Omdat de BaMa nog volop in ontwikkeling was, adviseerde de commissie niet tot wijziging van de bestaande afspraken, maar wel de *effectus civilis* na verloop van vijf jaren te evalueren. Het convenant dat als uitvloeisel hiervan tussen de juridische faculteiten van de Nederlandse universiteiten en het afnemend beroepenveld – de Nederlandse Orde van Advocaten, de Raad voor de rechtspraak en het College van procureurs-generaal – werd gesloten (november 2005), kwam min of meer overeen met hetgeen al in 1998 was afgesproken over het vereiste aantal studiepunten voor een bul met civiel effect (200 EC's). Een student die “grondige kennis van en inzicht in de rechtsgebieden heeft verkregen welke worden genoemd in het Besluit beroepsvereisten advocatuur en in het Besluit opleiding rechterlijke ambtenaren” en in die vakken ten minste 200 studiepunten (EC's) had behaald, waarvan ten minste 60 op WO-bachelor en 60 op WO-master-niveau, zou een diploma krijgen met daarop een verklaring van civiel effect. De beroepsgroepen konden er dus van uitgaan dat de instroom kwalitatief gewaarborgd zou zijn.

36. Zie <http://universitairemasters.nl>. Leiden kent negen specialisaties binnen een LL.M.

Evaluatie van overheidswege bleef vervolgens evenwel uit.³⁷ Een gemiste kans, want het convenant bleek faculteiten onvoldoende houvast te bieden omdat het te weinig precisering van de wettelijke bepalingen bevatte en faculteiten daarover eigen, soms zeer uiteenlopende ideeën op na hielden.³⁸ Dat had overigens niet alleen te maken met verschillen tussen faculteiten maar ook met een nieuwe ontwikkeling: Engelstalige opleidingen met een juridische component. *University College Utrecht* (UCU) begon hiermee in 1997; vele andere opleidingen volgden (verder hierna § 3.4).

De Raad van State die de minister van Justitie indertijd had geadviseerd studiepunten aan de afspraak te koppelen om zo faculteiten meer houvast te bieden, welk advies door de Minister in de wind was geslagen, kreeg alsnog gelijk. In de rechtspraak werd namelijk duidelijk dat het civiel effect niet meer de minimumgarantie voor het vereiste instroomniveau bood, met alle gevolgen van dien – waaronder hoge kosten – voor het postinitiële onderwijs. De beroepsopleiding advocatuur (BA) werd in 2013 verzwaaard en grondig herzien door voor het eerst onderwijs en examens in de positiefrechtelijke vakken in te voeren om zo de advocaatstagiairs op meer gelijke vlieghoogte te brengen. De studiebelasting is in het eerste jaar verhoogd van 52 dagdelen (van drie uur) naar 62, in het tweede jaar verdubbeld (van 30 naar 60) en bedraagt in het derde jaar negen. Die verzwaring (met navenante extra kosten) werd vervolgens bekritiseerd: in de BA zou niet moeten worden gedoceerd wat de faculteiten laten liggen. Inmiddels ligt er een voorstel om het aantal dagdelen weer te verminderen en een toelatingsexamen tot de BA te introduceren. De ‘togatoets’ zou moeten voorkomen dat de positiefrechtelijke vakken opnieuw in de beroepsopleiding behoeven te worden gedoceerd; zie hierna § 7.

Ook de opleiding tot rechter is met ingang van 2014 gewijzigd, hetgeen overigens een geheel andere reden had. Die opleiding zal hierna in het preadvies over de opleiding tot rechter worden besproken.

Universiteiten en het afnemend beroepenveld hebben uiteindelijk in maart 2016 een nieuw convenant gesloten dat een nieuwe standaard beoogt te stellen voor het civiel effect van juridische opleidingen.³⁹ Het vertrekpunt bleef hetzelfde, maar de cognitieve eisen zijn nader gepreciseerd teneinde meer diepgang te realiseren: gezamenlijk ten minste 100 EC’s (inclusief scriptie) in het tweede en derde jaar van de bachelor en ten minste 10 EC’s in de master. Studenten moeten in het eerste jaar inleidende vakken op de

37. Ahsmann 2012, p. 48-52.

38. Wat bijvoorbeeld onder “grondige kennis van en inzicht in” werd verstaan, verschilde sterk per faculteit, zie Ahsmann 2011.

39. <https://www.advocatenorde.nl/document/20160322-convenant-civiel-effect-1>. Kritisch M. Laemers, ‘Het convenant civiel effect, Leidt meer uniformiteit tot meer academische kwaliteit?’, *Ars Aequi* 2017, p. 155-161.

drie hoofdgebieden van het recht krijgen. Dit is een belangrijk vereiste want aan sommige faculteiten kregen studenten al in het eerste jaar kaderloos en zonder inbedding direct hoofdvakken op eindniveau van de master onderwezen, hetgeen uiteraard niet tot academisch niveau kan leiden. In het tweede en derde jaar is daardoor nu ruimte voor verdieping gecreëerd omdat *the body of knowledge* (hierna ook: de vijf kernvakken) moet worden gedoceerd, voor elk vak weergegeven in aantal EC's. Het betreft het vergaren van fundamentele "kennis van en inzicht in het systeem" van het Nederlandse privaatrecht, strafrecht, staats- en bestuursrecht (inclusief de procesrechtelijke kant ervan), in totaal 50 EC; voorts "kennis van en inzicht (...) in hoofdthema's" van het internationaal publiek recht (5 EC) en (institutioneel) Europees recht (5 EC). Theoretische perspectieven op het recht en een scriptie kunnen meetellen voor het aantal van in totaal 100 te behalen EC's op genoemde terreinen. De EC's zijn bedoeld als richtlijn om de eindtermen te behalen. Deze zijn immers zéér globaal omschreven. In de master moet, op minimaal één van de drie hoofdgebieden van het recht, in elk geval een toets over de grenzen van ten minste twee vakgebieden heen worden afgelegd, hetgeen een tegemoetkoming is aan het noodzakelijke intradisciplinaire juridisch denken op genoemde terreinen.

In artikelen 13 en 14 van het convenant zijn deficiëntierichtlijnen gegeven voor respectievelijk afgestudeerden met een hbo-opleiding en studenten van *University Colleges* (waarover hierna). De programma's van de juridische opleidingen zijn (uiterlijk met ingang van het academisch jaar 2017-2018) aan de vereisten aangepast, hetgeen eerst rond 2020 zal kunnen leiden tot méér vergelijkbaar instroomniveau in de beroepsopleiding advocatuur.

3.4 *University Colleges en andere Engelstalige bachelor opleidingen*

Er is onder studenten een trend gaande om geen 'gewone' bachelor studie maar een brede bacheloropleiding op verschillende vakgebieden te volgen aan een *University College* (UC). Deze (geheel Engelstalige) *Liberal Arts and Sciences* opleiding, die afhankelijk van de gekozen major leidt tot een BA of BSc, kent selectie aan de poort, biedt kleinschalig en daardoor intensief onderwijs aan een internationale groep studenten aan, heeft een campusverplichting en heft hogere collegegelden.⁴⁰

Het trekt, naar men beweert, vooral de slimmere studenten, die vaak nog niet precies weten wat zij willen gaan studeren. Het is een interessante, uit

40. De tarieven van het onderwijs lopen uiteen van € 3.235,- (Middelburg, UC Roosevelt) tot € 4.336,- (Amsterdam AUC). Studenten van buiten de EU betalen beduidend meer: zes tot achtduizend euro. Het wonen kost € 4.500,- (UC Roosevelt) tot € 6.936 (LUC). Het wettelijk collegegeld voor een gewone universitaire studie bedraagt in 2018-2019 € 2.060,-.

de VS overgewaaid, opleiding met vakken als politicologie, sociologie, geschiedenis, literatuur, kunstgeschiedenis. Maar het Amerikaanse concept is al veel ouder. Sinds de middeleeuwen tot en met de 18^e eeuw was de artesfaculteit dé opstap naar een van de drie hogere faculteiten: recht, theologie en geneeskunde. In het geval van de rechtenstudie duurde deze vervolgens nog ca. vier á vijf jaar. In de 19^e eeuw ging het om (het onvertaaltbare woord) *Bildung*. Het concept wordt in de VS overigens niet alom gewaardeerd: de brede bachelor wordt ook als verspilling van veel geld gezien: het leidt tot stapelen, het geleerde is overbodig, nutteloos voor het latere beroep en snel vergeten.⁴¹

Indien een dergelijke opleiding wordt gevolgd aan UC Utrecht, UC Roosevelt (Middelburg), Leiden UC of Amsterdam UC, dan wordt de mogelijkheid geboden een aanvullend bachelorprogramma van juridische vakken aan de gelieerde rechtenfaculteit te volgen, zodat uiteindelijk (na het volgen van de master) de verklaring van civiel effect kan worden verkregen. Per UC is dit bachelor civiel effect-traject anders ingekleed: bij de ene opleiding naast de BSc of BA en bij de andere na afronding ervan. De programma's verschillen onderling. Amsterdam kent bijvoorbeeld (naast het vereiste van een *major law* en een bachelorscriptie die voor 50% een juridische probleemstelling bevat) een vereiste van 60 EC's aan positief-rechtelijke Nederlandse vakken. Voor het internationaal publiek recht en het institutioneel Europees recht wordt een vrijstelling gegeven omdat deze al in de *major law* zitten.⁴²

Studenten kunnen er in Leiden⁴³ en Utrecht⁴⁴ ook voor kiezen om in vier jaar tijds een *double degree* bachelor programma van 240 EC's te volgen, waarvan ten minste 140 in het recht. Alleen in Utrecht moet de student alvorens in het derde jaar te kunnen instromen examen in het recht doen. Men krijgt dan naast de BA of Bsc van het UC via het civiel effect-programma een LLB dat kwalificeert als voldoende voor het uiteindelijk te verkrijgen civiel effect. Er bestaat een ingewikkeld stelsel van vrijstellingen over en weer, waardoor de studielast van de twee bachelors wordt verminderd.

Daarnaast bieden zowel Amsterdam als Tilburg een brede Engelstalige opleiding naar UC-model die géén campusverplichting kent. De UvA de

41. B. Caplan, *The Case against Education: Why the Education System is a Waste of Time and Money*, Princeton University Press 2018.

42. <https://student.uva.nl/rechten/content/az/schakelprogramma/pple-civiel-effectprogramma/pple-civiel-effectprogramma.html>.

43. <https://media.leidenuniv.nl/legacy/double-degree-studies-at-luc-the-hague-%2820150930%29.pdf>.

44. <https://students.uu.nl/en/university-college-utrecht/academics/study-programme/social-science/double-degree-in-law-and-liberal-arts-sciences>.

BA Politics, Psychologie, Law and Economics – met de mogelijkheid deel te nemen aan het civiel effect-programma van de UvA zoals eerder beschreven – en Tilburg de BA en BSc met een *major Law in Europe* met een verkort programma voor LLB.⁴⁵ Ook met de opleiding *Global Law* in Tilburg kan met een verkort programma op basis van de in paragraaf 14 van het convenant bedoelde vrijstelling het civiel effect worden verkregen.⁴⁶

In het convenant is in paragraaf 14 voor *University Colleges* met een juridische variant en voor “een andere opleiding voor op hoge academische kwaliteit geselecteerde studenten (...) met een juridische hoofdrichting” een deficiëntieregeling getroffen. Achterliggende gedachte is dat de beschreven standaard voor een bepaalde groep studenten op een andere wijze dan door middel van de reguliere rechtenstudie kan worden behaald. De mogelijkheid wordt geboden dat studenten met een juridische master op een of meer van de hoofdvakken van het Nederlandse recht het civiel effect kunnen krijgen “indien de examencommissie bachelor van de juridische faculteit van de betrokken instelling van oordeel is dat zij op grond van de juridische examens die zij hebben afgelegd, zowel in hun reguliere opleiding als, voor zover nodig, in aanvulling daarop, hebben aangetoond te voldoen aan de eindtermen van het juridische bachelorprogramma, en hun op grond daarvan een juridisch bachelordiploma heeft toegekend (...)” Deze lange zin (van in totaal twaalf regels) lijkt de deur open te zetten voor nieuwe civiel effect perikelen. Enkele vragen. Wie worden begrepen onder “op hoge *academische* kwaliteit geselecteerde studenten?” Is een selectietoets wel representatief voor de opleiding en is selectie op motivatie wel voorspeller van succes?⁴⁷ Welke zijn de eindtermen van “het juridische bachelorprogramma”? Kan van de Nederlandstalige EC-vereisten uit het convenant worden afgeknibbeld omdat een ander in het Engels gedoceerd vak er op lijkt? Controleert de examencommissie van de faculteit waar de student zijn master doet of terecht in de bachelor aanvullende voorwaarden zijn gesteld en vrijstellingen zijn verleend? Anders gezegd: wie bewaakt de kwaliteit van het civiel effect? Zie hierna § 7.

3.5 *Convenant terecht ter discussie?*

Een brede, serieuze discussie voorafgaand aan de supersnelle invoering van het BaMa-stelsel (2002-2003), met reflectie en een visie op de vraag

45. <https://www.tilburguniversity.edu/nl/onderwijs/bacheloropleidingen/liberal-arts-and-sciences/inhoud-en-programma/majors/law-in-europe/>.

46. <https://www.tilburguniversity.edu/nl/onderwijs/bacheloropleidingen/global-law/inhoud-en-programma/programma/>.

47. Zie S. Steenman, *Alignmnet of Admission, An Exploration and Analysis of the Links Between Learning Objectives and Selective Admission to Programmes in Higher Education* (diss. Utrecht), Utrecht 2018.

hoe in het nieuwe stelsel aan studenten het recht te leren en de civiel effect eisen in het curriculum te vervlechten, bleef achterwege. Internationaal wordt het BaMa-stelsel voor de juridische opleiding niet steeds positief gewaardeerd.⁴⁸

Een universiteit zou in het denken over een goede vorming van de jurist een voortrekkersrol moeten vervullen. Dat ziet niet alleen op de vraag welke vakken op welk moment moeten worden gedoceerd maar ook op de methode van onderwijs. Op het belang van didactiek was al in 1972 in de preadviezen van de Nederlandse Juristen-Vereniging (die toen ook beraadslaagde over de juridische opleiding) en vele nadien verschenen publicaties geweest.⁴⁹ De wijze waarop het onderwijs in de bachelor wordt gegeven, komt vooral voort uit behoefte aan verhoging van het studierendement: hoorcolleges en werkgroepen, maar dan in korte, overzichtelijke modules met direct na afloop tentaminering, vaak *multiple choice*. Rechtsgebieden worden opgeknipt en doorgaans geïsoleerd gedoceerd, coördinatie en intradisciplinariteit ontbreken.⁵⁰ Studenten verwerken informatie vooral passief met (in de bachelor) slechts een beperkt aantal schrijfopgaven, noodzakelijk om analytische en kritische vaardigheden te ontwikkelen; pas in het convenant uit 2016 is een scriptie verplicht gesteld. Het onderwijs is sterk individueel gericht; aan samenwerking door studenten wordt weinig aandacht besteed. Didactiek staat kortom niet hoog op de agenda.

Men kan zich afvragen of de kritiek vanuit de praktijk op het convenant uit 2005 niet een bewijs is van de onverantwoordelijke houding en interpretatie van de wettelijke vereisten door faculteiten. Zij zijn immers verantwoordelijk voor de eerste stap van de vorming van de togajurist. Wanneer al in het eerste jaar kernvakken als contractenrecht en aansprakelijkheidsrecht in een tamelijk beknopte module op eindniveau worden gedoceerd, is het begrijpelijk dat geen sprake kan zijn van het theoretiseren en problematiseren van het recht, van het ontwikkelen van kritische vaardigheden; dan is wel sprake van inflatie van het vereiste ‘grondige kennis van en inzicht in’.⁵¹ Dergelijk onderwijs bevordert autoriteitsgeloof. Het is goed

48. Zoals Italië (§ 4.3); voor België: F. Fleerackers, *Rechtsdenken: vademecum*, Brussel 2016, p. 123 e.v.; voor Duitsland (ook hierna § 4.5): M. Senn, ‘Wozu sind Juristen auszubilden? Über den Sinn eines juristischen Studiums nach der Bologna-Reform’, *Zeitschrift für Europäische Rechtsgeschichte* 2012, afl. 1, p. 109-119.

49. In het bijzonder H.F.M. Crombag wees op het belang van didactiek in zijn zogenoemde leerpsychologische notities: ‘Notities over de juridische opleiding’, *Handelingen der Nederlandse Juristen-Vereniging* dl. 1, Zwolle: Tjeenk Willink, p. 13-65.

50. Met ‘intradisciplinariteit’ bedoel ik de verschillende disciplines binnen de juridische faculteit; rechtsgebied overschrijdend doceren dus.

51. Ahsmann 2011. Het gaat dus juist niet om het verwerven van ‘parate kennis’, zoals Laemers 2017 betoogt. Vgl. ook preadvies over de opleiding tot advocaat.

dat het in 2016 (moeizaam) tot stand gekomen nieuwe convenant een aantal cognitieve zaken heeft verduidelijkt, aandacht heeft geschonken aan onder meer het concentrisch leren en aan hetgeen de samenleving minimaal mag verwachten van een academisch afgestudeerd jurist. Het recht kan nu ook veel meer als één geheel worden gezien; ik denk aan interessante ontwikkelingen op het grensvlak van het privaatrecht en bestuursrecht.

Toch wordt het accent in de discussie (wederom) ten onrechte gelegd op het vergaren van slechts het positieve recht, *need to know*, terwijl het convenant nadrukkelijk het belang van inzicht in grondslagen en systematiek benadrukt. Volgens de preadviseurs over de opleiding tot advocaat worden bijvoorbeeld ten onrechte geen separate EC's toegekend aan metajuridische kennis en aan competenties als juridisch analytisch redeneren. Het eerste gaat voorbij aan het feit dat de (weggesneden) metajuridica thans juist expliciet aandacht hebben gekregen: 30 EC's kunnen meetellen voor de 100 verplichte EC's. Het bijbrengen van enig zicht op recht en werkelijkheid en van enig historisch besef hoort immers bij de vorming van een jurist. Aan het tweede wordt aandacht besteed in het DRR en behelst didactiek. Dankzij het convenant kan nu juist méér aandacht aan diepgang worden besteed. Het gaat niet meer om een samenraapsel van willekeurige onderwerpen, zodat toegekomen kan worden aan enige diepgang en het ontwikkelen van bepaalde competenties; hierna § 8.2.

Het convenant heeft voorts de mogelijkheid ingebouwd dat mensen met een enigszins afwijkend profiel (*University Colleges* e.d.) op andere wijze (via artikel 14) het civiel effect kunnen verkrijgen. Het is goed dat deze studenten via een zijweg die grofweg op een jaar extra studie Nederlands positief recht neerkomt, kunnen instromen. Maar de inkt was nog niet droog en de curricula zijn zelfs nog niet (volledig) op de nieuwe afspraken aangepast of het convenant is al weer ter discussie gesteld. Men kan zich inmiddels met zorg afvragen of het keer op keer ter discussie stellen niet het begin van het einde van de academische rechtenopleiding zal betekenen?⁵²

Interessant is daarom de vraag hoe faculteiten in het buitenland hun curriculum voor de togaberoepen hebben ingericht.

52. Opmerkelijk is dat de vorige decaan van de UvA en hoogleraar privaatrecht (prof. mr. C.E. du Perron, thans raadsheer in de Hoge Raad) een belangrijke rol heeft gespeeld bij de totstandkoming van het convenant en dat zijn opvolger (hoogleraar Publiek recht) er juist van af wil; zie nt. 5 en voor de Advocatuur nt. 6 en nt. 7.

4. Opleidingen in het buitenland

4.1 België

In België wordt het civiel effect rechtstreeks door de faculteiten toegekend, gekoppeld aan een driejarige bachelor en een tweejarige master in de rechten. Veel studenten doen vaak ook nog een master na master van één of soms zelfs twee jaar ('manama') en studeren dan in totaal dus zes of zeven jaar. Terwijl vóór de invoering van de BaMa het kandidaats vooral breed was opgezet met veel traditionele metajuridische vakken, vindt thans enige verschuiving plaats naar een groter accent op het positieve recht. Vrijwel alle basisvakken van het Belgische recht, de Europese en internationale juridische vakken worden in de bachelor in hoofdlijnen gedoceerd, naast in het eerste jaar vooral politiek-filosofische, rechtshistorische, economische en menswetenschappelijke vakken. Het tweejarige masterprogramma is flexibel vanwege veel keuzemogelijkheden, maar kent ook verplichte opleidingsonderdelen; Antwerpen bijvoorbeeld in zeven domeinen. Er bestaan voor andere opleidingen schakelprogramma's om de tweejarige master in te kunnen stromen, die per universiteit verschillen. Leuven kent bijvoorbeeld een verkorte bachelor van 122 EC's.⁵³

Om als advocaat te kunnen worden ingeschreven, moet een afgestudeerde vervolgens een door de praktijk georganiseerde beroepsopleiding van drie jaar hebben gevolgd. Er zijn vier verplichte vakken en verder keuzevakken met steeds een examen na afloop, in totaal bestaande uit 72 studiepunten (72 uur).⁵⁴

Wil men rechter worden dan is een inhoudelijk toelatingsexamen vereist. De postinitiële opleiding van de rechter is flexibel ingericht, afhankelijk van de voorervaring; zie verder het Preadvies over de opleiding van de rechter, § 3.

4.2 Frankrijk

In Frankrijk duurt de reguliere rechtenopleiding vijf jaar: een driejarige bachelor (*licence*) en een tweejarige master, master 1 en master 2.⁵⁵ Voor een bachelor moet men de traditionele kernvakken volgen, alsmede rechts-geschiedenis, economie, politiek én een buitenlandse taal.

53. https://www.kuleuven.be/brochures/assets/law_rechten).

54. Art. 190 Gerechtelijk Wetboek; art. II.2.4. Codex Deontologie voor advocaten.

55. S. Duoux, 'How to become a lawyer in France', I. Krasnicka (red.), *How To Become A Lawyer?*, Bern: Peter Lang AG 2013, p. 35-40; Walther, 'Die französische Juristenausbildung im Fegefeuer des Bolognaprozesses?' in: Baldus e.a. 2011, p. 55-76; A. Nollen & J. Ching, 'Legal education for the professions in two jurisdictions: comparison, consolidation or fragmentation', *The Law Teacher* 2011, nr. 3, p. 310-327; <http://cnb.avocat.fr>.

Geheel anders van opzet is de rechtenstudie in de *Sciences Po Law School* van de prestigieuze *Institut d'Etudes Politiques de Paris (IEP)*.⁵⁶ Een niet-juridische bachelor geeft toegang tot een tweejarige juridische master. Er is echter, anders dan bij de traditionele faculteiten, een strenge selectie aan de poort hetgeen betekent dat er slechts hoog gekwalificeerde studenten studeren. In de opleiding komen verschillende rechtstradities aan bod en zij beoogt dan ook afgestudeerden tot *global lawyers* op te leiden.

Wil men advocaat worden, dan heeft men een universitaire studie op master 1 niveau nodig. Vervolgens dient men een schriftelijk toelatingsexamen bij een *Institut d'Etudes Judiciaires (IEJ)* te doen, dat binnen vijftien universiteiten bestaat. Slagen voor het examen geeft toegang tot een opleiding van één jaar bij het IEJ, waarbij de nadruk ligt op theoretische en procesrechtelijke vakken. Dit jaar geldt als voorbereiding op het toelatingsexamen tot een van de vijftien advocatenscholen. Is men geslaagd dan volgt een opleiding van 18 maanden. De eerste zes maanden omvat studie van advocatuur en pleidooien, de tweede periode een onderwerp naar eigen voorkeur en pas in de laatste zes maanden loopt men stage bij een bedrijf, notaris- of advocatenkantoor. De periode wordt afgesloten met het mondelinge en schriftelijke CAPA-examen (*'certificat d'aptitude à la profession d'avocat'*), afgenomen door een vertegenwoordiger van de universiteit, een rechter en een advocaat. Wie slaagt (90%) mag zich advocaat noemen. Beroepsgroepen klagen dat het CAPA-diploma onvoldoende juridische kennis levert en dat het hoge slagingspercentage suggereert dat het examen te gemakkelijk is. Alleen rechters, leden van de hoogste gerechtshoven en hoogleraren die advocaat willen worden, kunnen worden vrijgesteld van de praktische vervolgopleiding met CAPA-diploma.⁵⁷ Er bestaat een toenemende trend tot regulering van de professie.

Op verschillende manieren kan men worden toegelaten tot de opleiding tot rechter. Niet altijd is een rechtenstudie vereist.⁵⁸ In de praktijk beschikken kandidaten echter doorgaans over twee masters: een juridische master 2 en een master politieke wetenschappen. Die worden doorgaans noodzakelijk

56. E. Hondius, 'Sciences Po: een nieuwe juridische faculteit in Parijs', *Ars Aequi* 2013, nr. 1, p. 21.

57. Art. 97 du décret du 27 November 1991. Art. 98 bevat een gedetailleerde uitzonderingsbepaling voor andere juridische professionals die meer dan acht jaar juridische ervaring bezitten.

58. <http://www.metiers.justice.gouv.fr/magistrat-12581/postuler-sinscrire-aux-concours-12586/le-recrutement-hors-concours-des-magistrats-26261.html>. G. Radu & O. Pacurari, 'Vocational and Continuous training of Judges and Prosecutors: A Comparative Analysis', D. Piana e.a., *Legal Education and Judicial training in Europe*, Eleven International Publishing: Den Haag (2013), aldaar p. 115-198 (p. 130-131, 142, 157, 160-161).

geacht om te kunnen slagen voor het buitengewoon strenge ‘concours’ voor de *Ecole Nationale de la Magistrature* (ENM). Dit vergelijkend examen vindt jaarlijks plaats, er zijn weinig plaatsen beschikbaar wat betekent dat sprake is van zware concurrentie en dus een zeer geringe slagingskans (slechts 10%).

4.3 Italië

Italië heeft nog sneller dan Nederland het BaMa-stelsel ingevoerd (2001/2002). De vierjarige studie werd ingeruild voor een 3+2 systeem met EC’s. In de driejarige bachelor werden de vakken van het oude curriculum gepropt en lag het accent op methodologie, grondslagen, een aantal verplichte vakken (waaronder een vreemde taal) en een beperkt aantal keuzevakken. Men moest ten minste 180 EC’s hebben behaald voor de “laurea di primo livello”. Daarna volgde een tweejarige master met veel keuzevrijheid, waaronder ook de mogelijkheid om EC’s in een praktijkstage te vergaren, afgesloten met de “laurea specialistica”. Er bestond van meet af aan sterke kritiek op dit 3+2 model vanwege de ambivalentie die eruit sprak en omdat de brede juridische (context)vorming in de verdrukking kwam. Bovendien bleek dat minder dan 1% van de studenten niet een master instroomde. Al in 2006 is Italië, nota bene het land waarin de Bolognaverklaring is ondertekend, voor de rechtenstudie afgestapt van het BaMa-stelsel. Het ongedeelde curriculum van vóór de BaMa is in ere hersteld, zij het dat de studieduur is verlengd van vier naar vijf jaar (300 EC’s); vier jaar werd als onvoldoende beschouwd. Door afschaffing van de tussenstap kon een betere verdeling van de vakken worden verkregen en konden studenten op hoger niveau met docenten discussiëren. De studie wordt thans afgesloten met de “laurea magistrale”. Het verplichte curriculum bestaat uit alle traditionele kernvakken, alsmede algemene rechtsgeschiedenis, Romeins recht, rechtsvergelijking (!), rechtsfilosofie en rechtseconomie.

Voor toelating tot de advocatuur moet men een stage van achttien maanden bij een advocatenkantoor volgen. Deze wordt afgesloten met een nationaal schriftelijk examen, dat één keer per jaar wordt afgenomen door twee juristen, twee hoogleraren en twee rechters. Is men geslaagd voor het schrijven van drie juridische adviezen, dan volgt het mondeling examen over zes onderwerpen, waarbij ethiek en procesrecht verplicht zijn.⁵⁹

59. P.F.Mondini, ‘Juristenausbildung in Italien zwischen Reform und Gegenreform, eine Warnung für Deutschland?’, in Baldus e.a. 2011, p. 97-106; G. Ajani, ‘How to become a lawyer in Italy’, in: Krasnicka e.a. 2013, p. 53-55.

4.4 Schotland

Anders dan men wellicht zou denken, verschilt de opleiding in Schotland van die in Engeland (zie § 4.7).⁶⁰ Schotland kent een eigen jurisdictie en kan, vanwege de grote invloed die het heeft ondergaan van het Romeinse recht, gerekend worden tot de *civil law* traditie, ook al zijn er onmiskenbaar invloeden van de *common law*. De opleiding is met ingang van 2011 grondig herzien om enerzijds flexibiliteit en anderzijds continuïteit tussen de initiële en postinitiële opleiding te bevorderen. De standaardroute is een universitaire rechtenstudie van vier jaar die wordt afgesloten met een LLB. Er is een verplicht te volgen *body of knowledge* omschreven van zeven rechtsgebieden, die elk met behulp van eindtermen zijn gespecificeerd. Die vakken hebben een totaal van 180 studiepunten (90 EC's) van de minimum te behalen 240 juridische studiepunten (120 EC's) en de eindtermen moeten op *ordinary degree level* zijn behaald (het equivalent van niveau vier of vijf van het Engelse systeem).⁶¹ Heeft men een bachelorsgraad in een andere discipline dan kan de LLB in twee jaar versneld behaald worden (anders dan in Engeland).

De postinitiële opleiding tot advocaat duurt drie jaar. Eerst dient men het diploma in *Professional Legal Practice* (PEAT 1) te behalen. Daartoe moet men één jaar hard studeren aan een door zes universiteiten georganiseerde, fulltime praktische vervolgopleiding. Het is een soort master bestaande uit een aantal verplichte vakken die streng worden geëxamineerd. Pas daarna gaat men twee jaar onder begeleiding als stagiair werken in een advocatenkantoor. Daarin dient men 60 uur professionele training te volgen (PEAT 2). Voor zowel PEAT 1 en PEAT 2 zijn eindtermen geformuleerd.

4.5 Duitsland

Het Duitse systeem is geheel anders dan de hiervoor besproken opleidingen.⁶² Sinds begin 19^e eeuw kent Duitsland de klassieke rechtenopleiding – het principe van de '*Einheitsjurist*' – zonder enige ruimte voor speciali-

60. Zie voor het navolgende de website van de *Law Society of Scotland* (<https://www.lawscot.org.uk/>). Voorts *Legal Education Training Review* (hierna LETR Report); <http://letr.org.uk/>, p. 126-128.

61. Gedefinieerd als: "Legal systems and institutions affecting Scotland, persons, property, obligations, commerce, crime."

62. D.S. Clark, *Comparative Law and Society*, Cheltenham (UK) and Northampton (MA, USA): Edward Elgar Publishing 2012, p. 343 e.v.; C. Schlüter, 'How to become a lawyer in Germany', in: Krasnicka e.a. 2013, p. 41-52; U. Mager, 'Die Ausbildungsreform von 2002: Ziele, Inhalte, Erfahrungen und Folgerungen für weitere Reformen', in: Baldus e.a. 2011, p. 239-250; H. Schnöbel, 'Einführung des Bologna-Modells in der deutschen Juristenausbildung?' in: Baldus e.a. 2011, p. 253-274.

satie. De standaard is gericht op het verkrijgen van kwalificaties die nodig zijn om rechter te worden. De rol van de overheid bij de vormgeving en financiering van het curriculum is dominant. De universitaire studie duurt vier jaar, met inbegrip van een verplichte stage van drie maanden bij een advocatenkantoor of een overheidsinstantie, maar in de praktijk doen studenten er doorgaans zes jaar over, hetgeen tegelijk een belangrijke klacht is. De studie bereidt studenten voor op het eerste staatsexamen ('*Erste Juristische Prüfung*'). Wettelijk is vastgelegd welke onderwerpen in elk geval moeten worden geëxamineerd (en dus gedoceerd): het betreft alle hoofdgebieden van het recht met inbegrip van het Europese recht. Voorts moeten studenten colleges volgen in rechtsmethodologie, rechtsfilosofie, rechtssociologie en rechtsgeschiedenis alsmede 'sleutelvaardigheden' leren, zoals mediation, retorica of onderhandelen. Bovendien moet een juridisch vak in een andere taal worden gevolgd. Elk van de zestien deelstaten (*Länder*) kan voorts extra eisen stellen; in elk geval verschaft hij een lijst met keuzevakken waaruit een universiteit een specifiek rechtsgebied kan kiezen waarin examen moet worden gedaan. Dit examen vormt als het ware de afsluiting van de universitaire studie (zonder dat daaraan overigens een graad is verbonden!) en telt voor 30% mee voor diegenen die willen worden toegelaten tot het *Rechtsreferendariat*. Zij dienen daartoe vervolgens ook het zware, per staat georganiseerde examen (dat voor 70% telt) af te leggen ('*Erste Juristische Prüfung*'). Het bestaat uit vijf of zes schriftelijke examens van elk vijf uur, en een mondeling deel, bestaande uit drie aparte examens. Men mag slechts één keer herkansen.

'*Volljurist*' en benoembaar tot rechter is men vervolgens pas na twee jaar praktijkstage ('*Referendarzeit*'). De globale inhoud van de trainingsperiode wordt door de federale overheid geregeld, terwijl de deelstaten meer gedetailleerde regels verstrekken en het onderwijs financieren. Men krijgt training op verschillende gebieden van het recht: in de rechtspraak, openbaar ministerie, advocatuur, overheidsbestuur, etc. Deze, ook weer uniforme periode wordt afgesloten met het tweede staatsexamen of *Assessor-examen*. De stagiairs moeten acht tot elf schriftelijke examens afleggen, afhankelijk van wat de deelstaat vereist, en een mondeling examen. Alle kandidaten worden op dezelfde kennis en vaardigheden getoetst. Examinatoren zijn mensen uit de praktijk: rechters en andere praktijkjuristen.⁶³ Dezelfde eisen gelden voor hen die een functie ambiëren in andere geregementeerde juridische beroepen als officier van justitie, overheidsjurist en advocaat. Het *Assessorexamen* is dus in feite een *Bar Exam*. Men mag na slagen een togaberoep uitoefenen en de titel *assessor iuris* voeren.⁶⁴

63. Advocatuur en rechterlijke macht kennen dus dezelfde toelatingseisen (§ 4 Bundesrechtsanwaltsordnung en § 5-7 en § 9 Deutsches Richtergesetz).

64. § 5 Deutsches Richtergesetz.

Het BaMa-stelsel ondervond veel kritiek en is dan ook slechts zeer beperkt ingevoerd omdat deze opleiding deficiënt wordt geacht voor het beroepsleven van de jurist. De *effectus civilis* kan dus alleen via de staatsexamens worden bereikt. Een enkele juridische faculteit biedt de mogelijkheid een LLB te behalen, bijvoorbeeld ‘Law in an international context with regard to engineering, politics and economy’. Maar willen afgestudeerden een van de gereglementeerde juridische beroepen uitoefenen, dan moeten zij nog eens twee jaar extra studie doen om het eerste staatsexamen te kunnen afleggen. Veel afgestudeerden willen na het eerste staatsexamen overigens eerst een doctoraat behalen omdat dat door het beroepenveld zeer wordt gewaardeerd.

4.6 Oostenrijk, Griekenland en Zweden

Oostenrijk, Griekenland en Zweden kennen een enigszins met dat van Duitsland vergelijkbaar systeem om professional te worden, waarbij dus de (wettelijk geformuleerde) eisen te stellen aan een rechter vertrekpunt zijn.⁶⁵ Men kent een vierjarige min of meer uniforme rechtenstudie (van ten minste 240 EC's) met gedetailleerd omschreven te volgen vakken met een totaal van 200 EC's.⁶⁶ De resterende 40 EC's kunnen besteed worden aan niet-juridische vakken. Daarna volgt een praktijkopleiding als advocaat of rechter die met een examen wordt afgesloten. In Oostenrijk bijvoorbeeld duurt de postinitiële opleiding van een advocaat (zelfs) vijf jaar en moeten opleidingscursussen van minimaal 42 dagdelen worden gevolgd. Deze opleiding wordt afgesloten met een mondeling en schriftelijk *Bar Exam*, bestaande uit drie schriftelijke examens van elk acht uur in de drie hoofdgebieden van het recht en een mondeling examen van vier uur.⁶⁷

Men kan pas solliciteren naar de functie van rechter wanneer men negen maanden stage heeft gelopen bij een rechtbank. Als men vervolgens door de selectie is gekomen, volgt een opleidingsperiode van in beginsel vier jaar. De opleiding is decentraal geregeld waarin de lokale gerechten veel vrijheid hebben om aan de algemeen geformuleerde opleidingseisen te voldoen. Na afloop moet een kandidaat een zaak zowel mondeling als schriftelijk kunnen presenteren en beslissen. Heeft men het examen gehaald, dan kan men solliciteren als rechter.⁶⁸

65. U. Brandl, ‘How to become a lawyer in Austria’, in: Krasnicka e.a. 2013, p. 9-16.

66. In Oostenrijk: de drie hoofdgebieden van het Oostenrijkse recht (inclusief het procesrecht), grond- en mensenrechten, Oostenrijks ondernemingsrecht, Oostenrijks arbeids- en sociaal recht en fiscaal recht, Europees recht, algemeen volkenrecht, grondslagen van het recht; zie § 3 Rechtsanwaltsordnung und Rechtsanwaltsprüfungsgesetz (RawpG), alsmede § 2a Richter- und Staatsanwaltschaftsdienstgesetz.

67. § 2 en § 4 Rechtsanwaltsordnung alsmede § 13 en § 20 RawpG. Brandl 2013, p.13.

68. G. Radu & O. Pacurari in: D. Piana e.a., p. 115-198 (p. 117-118, 132-133, 166, 171, 182).

4.7 Engeland en Wales

Het systeem van opleiding in *common law* landen als Engeland, Canada en Australië verschilt, ook historisch, sterk van de (continentale) opleiding in *civil law* landen.⁶⁹ In deze landen is het ‘*apprenticeship*’ lang de voorname weg naar een juridische carrière geweest, van welke aard ook. Het universitair juridisch onderwijs heeft pas in de tweede helft van de 20^{ste} eeuw een plek gekregen.⁷⁰ Dat betekent overigens niet dat de ‘oude weg’ via een *apprenticeship* naar een juridische loopbaan een gemakkelijke was, integendeel. Er was, en is overigens nog steeds, sprake van een streng gildesysteem.

Het begrip *lawyer* duidt op twee verschillende beroepsgroepen: de *solicitor*, juridisch adviseur en doorgaans het eerste aanspreekpunt voor een cliënt, en de *barrister*, die gespecialiseerd is in procesvoering en het verstrekken van *legal opinions*.⁷¹ Alleen de *barrister* kan worden toegelaten tot de *Bar* en alleen hij is dus vergelijkbaar met een Nederlandse advocaat. Voor beide groepen zijn, anders dan in Nederland, drie opleidingsstappen vereist om zich te kwalificeren: de *Academic stage*, de *Vocational stage* en de *Professional stage*.

Academic stage

De universitaire aanlooproute is voor *solicitors* en *barristers* in beginsel dezelfde: een driejarige juridische bachelor (LLB). Universiteiten moeten van overheidswege in het curriculum wel bepaalde regels in acht nemen, maar zijn vrij te bepalen hoeveel studenten zij toelaten: hoe hoger de ranking van de betreffende universiteit, des te zwaarder de toelatingseisen. Dit leidt ertoe dat de beste studenten doorgaans bij de topuniversiteiten zitten. Wil een student de beroepspraktijk in dan volstaat een gewone LLB echter niet. Men moet beschikken over een *Qualifying Law Degree* (QLD). Het studieprogramma van de QLD is gedetailleerd beschreven: een student moet van de drie jaar rechtenstudie ten minste twee jaar aan juridische vakken wijden (240 van de 360 credits; omgerekend 120 van 180 EC's). Daarvan moeten ten minste 180 studiepunten (90 EC's) worden besteed aan de zeven voorgeschreven materieelrechtelijke kernvakken, de zogeheten *foundations of legal knowledge*; de overige 60 studiepunten aan andere juridische onderwerpen, in de brede zin van het woord. Sommige vakken

69. De opleiding tot rechter is in dit beknopte overzicht niet opgenomen. Deze wijkt namelijk in hoge mate af van die in Nederland, zie P. Darbyshire, ‘The Working lives of Judges in England and Wales’, *Rechtstreeks* 2013, nr. 2, p. 16-37.

70. Clark 2012, p. 335; R. Stuckey, ‘The Evolution of Legal Education in the United States and the United Kingdom’, *Journal of Clinical Legal Education*, 2004, p. 101-148.

71. Daarnaast worden nog diverse andere juridische beroepsgroepen onderscheiden die hun eigen trainingsprogramma hebben, gereguleerd door de *Chartered Institute of Legal Executives* (CILEX).

moeten zijn behaald in het laatste jaar van de studie.⁷² De vereisten zijn geaccordeerd door organisaties van *solicitors* en *barristers* in een *Joint statement on the academic stage of training*. Daarin zijn ook het niveau van de vereiste kennis, een aantal algemene vaardigheden en eindtermen beschreven.⁷³

Conversion course

Heeft een student een bachelor in een andere discipline op zak, dan kan hij een zogeheten *Conversion course* van één (of, part-time, twee) jaar doen aan een *Law School* om een diploma in het recht te verkrijgen (*Graduate Diploma in Law*, GDL) of *Common Professional Examination* (CPE). De *conversion courses* worden door 44 instellingen aangeboden, doorgaans overigens geen top *Law Schools*. Ze zijn duur (ca. £ 10.000,-) en vormen een commerciële goudmijn voor de instellingen. Opgemerkt dient te worden dat in dat jaar zéér hard moet worden gewerkt: men moet afgezien van het vergaren van elementaire kennis op het gebied van het recht (basic foundation in legal theory) de verplichte studiestof van de QLD in één jaar tot zich nemen en minimaal op niveau zes (in een range van vier tot acht) presteren. Het betreft de hierboven genoemde zeven kernvakken en één keuzevak. Vooral de grote *Law Firms* in de City willen deze studenten graag vanwege hun perceptie dat ze rijper zijn, véél gemotiveerder en dat er onvoldoende ‘*bright*’ rechtenstudenten zijn; maar liefst 40-50% van hun trainees bestaat uit mensen met deze niet-juridische achtergrond.⁷⁴ Zij stellen behoefte te hebben aan grotere diversiteit om de best mogelijke dienstverlening te kunnen bieden, hetgeen commerciële voordelen heeft en hen in staat stelt concurrerend te blijven.

Vocational en Professional stage

De route om zich vervolgens als *solicitor* of *barrister* te kwalificeren – de *Vocational stage* – bouwt nadrukkelijk voort op de eerste periode, maar is niet dezelfde en twee verschillende professionele organen controleren elke tak.⁷⁵ De *Law Society* reguleert streng de examens van de *solicitors*, en de *General Council of the Bar* die van de *barristers*. Wil men zich als *solicitor* kunnen kwalificeren dan moet men de *Legal Practice Course* (LPC)

72. De vakken zijn: “Sources of law (institutions and personal), Public law (constitutional/administrative and human rights), EU law, Criminal law; Law of obligations (including contract, restitution, and tort), Property law (Land law), Equity and the law of Trusts”. Zie ‘The requirements of the Joint Announcement on Qualifying Law Degrees’ (JASB statement, 2012); F. Cownie, ‘The importance of Theory in Law Teaching’, *International Journal of the Legal Profession* (2000), p. 225.

73. <https://www.sra.org.uk/students/academic-stage-joint-statement-bsb-law-society.page>. Zie ook het daarbij behorende *Academic Stage Handbook* (juli 2014).

74. LETR Report, p. 20.

75. Niet alleen voor *solicitors* en *barristers* maar ook voor zes andere juridische beroeps-groepen bestaan toezichthoudende organen.

doen, die één jaar duurt.⁷⁶ Deze opleiding, die soms wel £ 15.000,- kost, bevat een verplichte stage en een vrijelijk te kiezen tweede stage. De eerste stage bevat een groot aantal verplichte materieelrechtelijke vakken gelieerd aan de praktijk, zoals bedrijfsrecht en procesrecht, met geformuleerde eindtermen, alsmede het ontwikkelen van praktische vaardigheden als schrijven en van competenties die aansluiten bij de latere beroepsuitoefening.⁷⁷ In de tweede stage moeten de kandidaten zelf drie onderwerpen kiezen. Ongeveer 75% van hen slaagt voor het LPC- examen.

Slagen is evenwel geen garantie dat men ook een aanstelling als stagiair krijgt bij een *Law Firm*. Indien wel, dan volgt een tweejarige professionele training, de *Professional Skills Course* (PSC), als *assistant solicitor* in ten minste drie vakgebieden. Na deze formele kwalificatie als *solicitor* moet men in het algemeen nog eens drie jaar wachten alvorens zich zelfstandig te mogen vestigen. Dit hangt samen met de grote concurrentie om vrijkomende plaatsen.

Voor een *barrister* is de *Bar Professional Training Course* (BPTC) vereist, een zeer dure cursus van één jaar (soms zelfs meer dan £ 20.000,-) verstrekt door acht instellingen. Het is moeilijk om tot de BPTC door te dringen omdat het aanbod heel groot is en de gestelde eisen streng zijn – minimum *lower second class honours* (niveau zeven) afgestudeerd –, met als gevolg dat één derde van de sollicitanten niet door de toelatingsprocedure komt. De opleiding bestaat vrijwel geheel uit verplicht voorgeschreven vakken. Van de toegelaten kandidaten slaagt twee derde voor het BPTC-examen.

Na dit examen volgt de derde stap: een *training on the job* (*pupillage* genaamd) onder supervisie van een ervaren *barrister* van één jaar bij een van de vier *Inns of Courts*. In die periode moeten de kandidaten ook cursussen volgen. Er bestaat hier evenmin garantie dat men een plaats krijgt omdat het aantal *pupillages* zeer beperkt is: van de ca. 1.700 aanmeldingen jaarlijks kunnen slechts 400-500 personen worden toegelaten, zodat alleen de allerbesten met de hoogste cijfers erdoor komen. Toelating tot de *Bar* is dus zeer competitief; het is in feite een *closed shop*.

76. De *Solicitor's Regulation Authority* heeft aangekondigd (25 april 2017) dat de LPV in de nabije toekomst zal worden vervangen door een nieuw *Solicitor's Qualifying Examination* (SQE): "It will address the current problem of inconsistent and variable provider dependent pass rates across the Legal Practice Course and Common Professional Examination, as well as providing a single assessment for all regardless of which route into the profession they take." <http://www.sra.org.uk/sra/consultations/solicitors-qualifying-examination.page>

77. LETR Report, p. 19.

Kwaliteitssystemen

Het Britse systeem kent voorts een sterk geregleerde benadering van het (academisch) onderwijs en accreditering van *solicitors* en *barristers*. Voor enkele tientallen academische disciplines zijn door de *Quality Assurance Agency for Higher Education*, een onafhankelijke non-profit organisatie, zogeheten *subject benchmarks statements* ontwikkeld die periodiek worden herzien.⁷⁸ Een *Law BA with honours* en *MA* kennen zo'n *statement*. Daarin staat bijvoorbeeld welke landelijk overeengekomen specifieke vaardigheden een afgestudeerde geacht wordt minimaal te bezitten; denk aan: (toepassing van) kennis, kritische oordeelsvorming, analytisch vermogen, communicatieve vaardigheden, etc. Maar er zijn ook standaarden geformuleerd om te kunnen vaststellen op welk niveau aan leerresultaten is voldaan (*very proficient*, *proficient*, *pass*) en welke (minimum) verwachtingen men mag hebben van afgestudeerden op vier verschillende niveaus (*first class*, *upper second class*, *lower second class* en *third class*), enz. Deze *statements* vormen een belangrijk referentiepunt voor studenten, voor werkgevers van hetgeen zij mogen verwachten van een afgestudeerde en voor academische instellingen bij het ontwerpen en herzien van hun curriculum en bij het formuleren van hun eigen eindtermen.

Een machtige instantie is de *Solicitor's Regulatory Authority* (SRA), die toeziet op de strikte naleving van de *Solicitor's Training Regulations*. Deze bevatten heel gedetailleerde regels met betrekking tot de academische opleiding, het praktische vervolg daarop, welke instelling deze training mag verzorgen, het *trainee* contract, de salariëring van de trainee, de inhoud van de training, de monitoring van de training, wangedrag en sancties daarop, geschillenbeslechting, enz.

Bij de beroepsgroepen leeft sterk het bewustzijn dat een onafhankelijke en goed functionerende juridische professie nodig is, waartoe voortdurend wordt gezocht naar kwaliteitsverbetering van de juridische opleiding en training. De *Solicitor's Regulation Authority* (SRA), de *Bar Standards Board* (BSB) en *ILEX Professional Standards* (IPS) hebben in 2011 een onafhankelijke commissie ingesteld, met als taak een uitvoerig (historisch) literatuuronderzoek te doen naar het juridisch onderwijs en de beroepsopleiding – *Legal Education Training Review* (LETR). Doel hiervan is de complexe samenhang tussen het juridisch onderwijs en regelgeving te verhelderen. Met behulp van talloze vragenlijsten heeft de commissie veel concrete gegevens verzameld en geanalyseerd over de geregleerde en niet geregleerde juridische beroepen. In het in 2013 verschenen lijvige evaluatierapport heeft zij sleutelproblemen geïdentificeerd, zodat uiteindelijk

78. <http://www.qaa.ac.uk/publications/information-and-guidance/publication?PubID=2966#.Wko-MeRy5aQ> (2015). De vorige versie dateerde uit 2007.

rationele beslissingen over de drie opleidingstappen van *solicitor* en *bar-rister* kunnen worden genomen.⁷⁹

4.8 Verenigde Staten

In de Verenigde Staten (VS) wijkt de opleiding van iemand die jurist wil worden in velerlei opzicht af van die in de continentale systemen.⁸⁰ Er is geen bemoeienis van de federale overheid met de belangrijkste elementen van de studie. Veel wordt aan de universiteiten overgelaten. Een student volgt eerst een vierjarige brede universitaire bachelor (*undergraduate college*), doorgaans *Liberal Arts majors*. Ongeveer de helft van de aldus afgestudeerden gaat werken. Wil men (alsnog) studeren aan een *Law School*, dan moet men de *Law School Admission Test* (LSAT) doen. De uitslag daarvan, samen met de *Grade Point Average* (GPA) van de bachelor, bepaalt in hoge mate tot welke (door de *American Bar Association*; ABA) geaccrediteerde *Law School* men wordt toegelaten en de hoogte van de *scholarship* die een student toegekend krijgt (*tuition waiver*). Deze driejarige juridische opleiding, die historisch gezien (sinds 1870) in de plaats is gekomen van het patronaat als toegang tot de beroepsgroep (zoals Engeland dat kende), is pas sinds de jaren zeventig van de vorige eeuw de enige ingang tot de balie. Zij is gemodelleerd naar Duits voorbeeld en kende aanvankelijk een min of meer geüniformeerde structuur. Het eerste jaar bestaat uit verplichte kernvakken die per vak een semester of het hele jaar duren, doorgaans ook het vak *Legal Ethics* en *Legal research and writing*. In het tweede jaar worden nog een paar verplichte vakken gedoceerd, maar bestaat ook ruimte voor keuzevakken. Het derde jaar kan men voor een belangrijk deel zelf invullen met behulp van een grote lijst van (juridische) keuzevakken (bewijsrecht, zeerecht, intellectueel eigendomsrecht, enz.) en/of *writing seminars*, *professional skills courses*.⁸¹

Doelstelling is vooral solide kennis op te bouwen, aan de hand van casus juridisch analytisch te leren redeneren en de beginselen van de federale *common law* onder de knie te krijgen. Studenten leren bovendien abstracte kennis van het recht toepassen in de praktijk met behulp van simulaties. Zij kunnen als keuzevak kiezen *negotiations*, *drafting*, *moot courts*, *law clinics* (rechtswinkels), *externship* (stage onder toezicht van de *Law School* met academische reflectie), *counseling en mediation*. *Clinical Legal Education*

79. <http://letr.org.uk/>

80. Clark 2012, p. 336 e.v. en 349 e.v.; Ch. F. Szymanski, 'The process for becoming an attorney in the United States,' in: Krasnicka 2013, p. 147-55; R. Stuckey, 'The Evolution of Legal Education in the United States and the United Kingdom', *Journal of Clinical Legal Education*, 2004, p. 101-148; A. Bückner en W.A. Woodruff, 'The Bologna Process and German Legal Education: Developing Professional Competence through Clinical Experiences', *German L.J.* 2008, afl. 9, p. 575-617.

81. <https://www.law.uchicago.edu/prospective/1Lcourses>.

is overigens niet verplicht en vormt een grote kostenpost vanwege de intensieve begeleiding.

De concurrentie is scherp: daarom studeert men bij voorkeur aan een vooraanstaande *Law School* die geïntegreerd is in een universiteit. Dat biedt immers, op een enkele uitzondering na, een garantie voor een uitstekende baan. Hoe minder aanzien een universiteit heeft des te zwaarder tellen de cijfers mee bij het vinden van een baan. Het is hard studeren: een uur werkcollege vergt drie uur leestijd. De tentamens zijn zwaar en bestaan doorgaans uit een paar korte vragen waarop men uitvoerig wordt geacht te antwoorden; er is dus geen *multiple choice*.

Een aldus afgestudeerde, met de titel *juris doctor*, kan echter niet zonder meer instromen bij de balie.⁸² Eerst dient men in de staat waar men zich wil vestigen een *Bar Exam* af te leggen, wat doorgaans nog eens drie maanden hard studeren betekent. Het recht verschilt immers van staat tot staat. Het examen bestaat uit twee delen van elk één dag. De eerste dag worden nationale onderwerpen op alle hoofdgebieden van het recht geëxamineerd, het *Multistate Bar Exam* (MBE). Naast dit *Bar Exam* moet in vrijwel alle staten ook het *Multistate Professional Responsibility Examination* (MPRE) worden behaald, een *multiple choice* toets van 60 vragen over hoe een advocaat zich professioneel dient te gedragen. Op de tweede dag ligt het accent vooral op de specifieke aspecten van het recht van de betreffende staat. Heeft men beide examens gehaald, dan is men volledig gekwalificeerd om in die staat zonder supervisie elke praktijk van het recht uit te oefenen, dus als advocaat, officier van justitie, rechter, etc. Het slagingspercentage van het *Bar Exam* is een belangrijk kwaliteitskeurmerk voor universiteiten omdat zij daarmee adverteren teneinde nieuwe studenten aan te trekken. Een professionele (postinitiële) opleiding onder patronaat van ervaren juristen met additionele opleidingsvereisten, examens of ervaring bestaat, anders dan in Europa, dus niet. De gedachte is dat praktische professionele vaardigheden in een *Law School* worden geleerd.

Ook in de VS is een schijntegenstelling, een clash, aan het ontstaan tussen voorstanders van een 'doctrinaire' opleiding met veel vaardigheden, waar de *State Universities* zich op richten, en top *Law Schools* als Harvard, Berkeley etc. Zij hebben de juridische wereld verrijkt met nieuwe ideeën over het recht, zoals *Law and Economics* (Posner). Maar méér wetenschap in de opleiding betekent ook meer prestige van de opleiding, en dus hogere kosten, die alleen door gefortuneerde studenten of studenten die een

82. Vanwege de federale structuur bestaat geen centrale opleiding tot rechter. Ik laat de opleiding tot rechter buiten beschouwing. Het zijn vooral ervaren advocaten (die dus *Bar Exam* hebben gedaan) die rechter worden. Zie verder M.T. Amy, 'Judiciary School: A proposal for a pre-judicial LL.M. degree', *Judicature* 2003, vol. 87, no. 1, p. 30-37.

behoorlijke *tuition waiver* van hun *Law School* hebben verkregen, opgebracht kunnen worden. Het collegegeld voor een top *Law School* als Chicago bedraagt per jaar ca. \$ 60.000,-, alles inbegrepen \$ 93.000,-.⁸³

De 'law and...' benaderingen leiden inmiddels dan ook tot weerstand. Hoogleraren zouden geen idee hebben wat zich in de beroepspraktijk voordoet en in de spreekwoordelijke ivoren toren leven. Mede daardoor wordt ook in de VS over het afstudeerniveau van *lawyers* (onder meer door rechters) geklaagd en is in 2007 de alarmbel geluid.⁸⁴ Uit onderzoek komt naar voren dat het curriculum zou moeten worden veranderd: uitbreiding van de hoofdvakken in het curriculum en meer aandacht voor praktijkvaardigheden in de studie.⁸⁵ Sindsdien is in de VS veel over dit onderwerp gepubliceerd. Hoogleraar Tamanaha gaat in zijn boek *Failing Law Schools* zelfs zo ver dat hij de juridische faculteiten de schuld geeft van het verlies aan juridische banen ten gevolge van de economische crisis. Rechtenstudenten hebben volgens hem tijdens hun studie niet de vereiste vaardigheden opgedaan om als jurist te kunnen slagen, omdat hoogleraren zich te veel laten leiden door hun eigen behoefte om onderzoek te doen en meer geld te verdienen.⁸⁶ Maar de oorzaak van de klachten wordt soms ook in andere richting gezocht. Onvrede zou onder meer samenhangen met de toename van studentenaantallen en het beperkte cognitieve niveau van de huidige studentenpopulatie: het probleemoplossend vermogen en het vermogen tot kritisch denken zouden beduidend lager zijn dan dat van studenten uit de jaren '70 en '80:⁸⁷ ook in Nederland herkenbare problemen.

5. Vergelijking van initieel en postinitieel juridisch onderwijs

Internationale vergelijking van doelstellingen, niveau en oriëntatie van juridische initiële opleidingen is, anders dan voor bijvoorbeeld de opleidingen geneeskunde, psychologie en economie bij de juridische opleiding niet zonder meer mogelijk. De diverse juridische opleidingen zijn verschillend gestructureerd en moeten worden beschouwd in het licht van de wijze waarop het recht in een land is vormgegeven en de (al dan niet wettelijke)

83. <https://www.law.uchicago.edu/financialaid/budget>; voor Columbia B.Z. Tamanaha, *Failing Law Schools*, Chicago, University of Chicago press, 2012; Clark, p. 342.

84. W.M. Sullivan et al., *Educating Lawyers: Preparation for the Profession of Law* (2007); R. Stuckey et al., *Best Practices for Legal Education: A Vision and a Road Map* (2007).

85. R. Posner en A.H. Yoon, 'What Judges Think of the Quality of Legal Representation', *Standard Law Review*, 2011, p. 317-339 (hiervan p. 338): "law schools should provide more coursework oriented to instilling practice-oriented skills." En voorts: "expansion of core curriculum to ensure a stronger foundation for practice."

86. Tamanaha 2012; Stolker 2014, p. 116 e.v.

87. S. Stuart & R. Vance, 'Bringing a Knife to the Gunfight: the Academically Underprepared Law Student & Legal Education Reform', *Valparaiso University Law Review*, 2013, nr. 1, p. 41-81.

vereisten voor toetreding tot de traditionele beroepen in het betreffende land en de post-initiële opleiding. Toch is een aantal gemeenschappelijke kenmerken te ontwaren. Ik maak daarbij gebruik van het traditionele onderscheid tussen de *civil law* en *common law* systemen omdat die historisch gezien bepalend zijn voor de wijze waarop het universitair juridisch onderwijs is ingericht.

5.1 *Civil law*

Het recht in *civil law* landen is neergelegd in nationale codificaties, onder meer bedoeld om rechtszekerheid te creëren, en kent in oorsprong een duidelijke systematiek, bestaande uit basisconcepten en van elkaar te onderscheiden rechtsbegrippen. Het recht is zich in de loop van de afgelopen decennia steeds meer gaan vertakken maar de systematiek, geworteld in de Instituten van Gaius, geeft de jurist op het continent houvast bij de uitleg. In de woorden van E.M. Meijers: “*Iedere jurist staat voortdurend voor de moeilijkheid, dat hij iets moet aanpakken waarvan hij niets weet, maar hij kent de methode en kan er zich inwerken*”.⁸⁸ Daarbij gaat het erom dat hij met behulp van inzicht in de grondslagen van het recht problemen op een bepaalde manier kan oplossen, dat hij vraagstellingen kan onderkennen en weten in welke richting het antwoord te zoeken.

De Europese initiële juridische opleidingen in de *civil law* traditie kenmerken zich alle doordat zij zich profileren als een brede, min of meer gestandaardiseerde *academische* juridische opleiding als poortwachter voor de togaberoepen. Dat kan zijn een driejarige bachelor gevolgd door een master van één of (naar keuze) twee jaar (Frankrijk) of (verplicht) twee jaren (België), een vierjarige bachelor (Schotland), of een ongedeelde juridische opleiding van vóór de BaMa, zoals in Italië (vijf jaar) en Duitsland (vier jaar). In Schotland kan men na een niet juridische bachelor een versnelde route van twee jaar kiezen om alsnog de LLB te behalen en Duitsland bestaat een verkort traject, dat neerkomt op een verkorte (bachelor)studie van twee jaar.

Bij de inrichting van het curriculum is in alle landen het profiel van de rechter rolmodel. Diens methoden van rechtsvinding om tot een beslissing te komen, gebruikt de advocaat om zijn cliënten te adviseren.⁸⁹ In elk land wordt een kerncurriculum gedoceerd: een groot aantal verplicht gestelde positiefrechtelijke vakken. Deze zijn doorgaans preciezer (met landelijke eindtermen) en stringenter (met meer EC's) dan in het convenant over het civiel effect geformuleerd. In Oostenrijk en Italië is de initiële opleiding het meest streng vorm gegeven. Het recht wordt overal als coherente dis-

88. Handelingen der Nederlandsche Juristen-Vereeniging 1931-I en II, 's-Gravenhage: F.J. Belinfante 1931 (preadviezen van E.J.J. van der Heijden en Ed. Jacobson), p. 177.

89. J.B.M. Vranken, Mr. C. Asser's Handleiding tot de beoefening van het Nederlands burgerlijk recht, *Algemeen deel: Een synthese*, Kluwer: Deventer 2014, nr. 12.

cipline in context gedoceerd – dus vakken met een interdisciplinaire mix van onderwerpen als rechtsgeschiedenis, rechtseconomie, rechtssociologie, rechtsfilosofie – en er bestaat minder keuzevrijheid voor de student dan in Nederland. Het Duitse systeem valt op door zijn stringente overheidsbemoeienis (financiering en twee uniforme landelijke examens: een aan het slot van de universitaire studie en een aan het slot van de stageperiode), een vrijwel volledig gebrek aan specialisatie in de studie en uniforme professionele kwalificatie.

Alle jurisdicties bevatten regelgeving die ongeautoriseerde praktijkuitoefening van het recht verbiedt. Het postinitiële onderwijs – dat in Duitsland in feite niet bestaat – wordt hetzij geheel aan de praktijk (België), hetzij aan een combinatie van universiteiten, rechtspraak en advocatuur overgelaten (Frankrijk en Schotland).

De postinitiële opleidingen zijn onderling moeilijk vergelijkbaar: ze verschillen qua duur (Italië achttien maanden, België drie jaar, Oostenrijk vijf jaar), qua intensiteit – niet altijd beperkt tot leren op de werkvloer, maar in Frankrijk en Schotland nog twee respectievelijk één jaar fulltime rechtenstudie – en de wijze waarop wordt vastgesteld of iemand kan worden toegelaten tot de advocatuur: Italië en Oostenrijk kennen een afsluitend mondeling en schriftelijk *Bar Exam*, Duitsland en Frankrijk kennen zowel een toelatings- als afsluitend *Bar Exam*. Daarmee is evenwel niets gezegd over diepgang en methode (didactiek) van onderwijs in beide opleidingen, die minstens zo bepalend zijn voor de vraag welk juridisch denkniveau en welke competenties worden ontwikkeld.

5.2 *Common law*

In *common law* landen als de VS en Engeland is het juridisch onderwijs in essentie *beroepsonderwijs*: vrijwel iedereen die *Law School* doet, wil de rechtspraktijk in. Niet het systeem en zijn grondslagen worden bestudeerd, wars als het recht is van generaliserings- en abstracties. De studenten worden vooral geconfronteerd met uitspraken (*Law Reports*). Het op procederen gerichte “gladiatorenmodel” staat in de studie meer centraal. Daarom is er veel aandacht voor retorische vaardigheden. Maar de rechtenstudie in de VS heeft zich anders ontwikkeld dan in Engeland, omdat hoogleraren in de VS in hoge mate de inhoud van het juridisch onderwijs bepalen. Daardoor behoren Amerikaanse *Law Schools* zowel op academisch gebied als ten aanzien van de praktijkvoorbereiding tot de beste (en de duurste!) van de wereld.

Een brede algemene bacheloropleiding van vier jaar, zoals de VS die kent, voordat men rechten kan gaan studeren, is een prachtig concept. Wie kan daar op tegen zijn? Kennis van bedrijfskunde, natuurkunde, technologie, economie, dé sociale wetenschap bij uitstek, is aan te bevelen en goed

bruikbaar in het recht. De top *Law Schools* doceren het recht bovendien in diverse contexten, zij het dat de zogenoemde *law and*- beweging er volgens velen is doorgeslagen. Maar de student studeert er zeven jaar. Na zijn vierjarige bachelor moet hij nog een driejarige vorming als jurist ondergaan, op een leeftijd waarop hij meer ervaring heeft opgedaan, rijper is en daardoor anders leert en denkt dan de 17/18-jarige Nederlandse student die dan aan zijn studie begint. Het is opmerkelijk dat in de VS verkorting van de studietijd wordt gezocht in een 3/3 programma, waardoor men dus kennelijk niet wil beknibbelen op het juridisch onderwijs. Sommige *Law Schools* bieden dan de mogelijkheid om het laatste jaar van de bachelor te laten samenvallen met het eerste jaar van *Law School*. Wel geldt als toelatingseis dat zowel de scores van de GPA als die van de LSAT zeer hoog zijn. Anderen betogen dat een 4/2 model kan volstaan voor de juristen die in de praktijk de eenvoudiger zaken doen.⁹⁰ Veel afgestudeerden zuchten namelijk onder torenhoge studieschulden en zijn werkloos. Hoe dan ook, als model is het VS-systeem misschien waardevol, maar in uitvoering voor ons niet realistisch want veel te kostbaar.

In Engeland is de verhouding tussen universiteiten en beroepsgroepen geheel anders dan in de VS. De beroepsgroepen hebben het voor het zeggen. In de genoemde *Joint Statement* is vastgelegd wanneer sprake is van een QLD, waartoe men examen moet hebben gedaan in een door hen bepaald cohort juridische onderwerpen, anders gezegd: wanneer de LLB civiel effect heeft. Daarin staat ook gedetailleerd beschreven hoe om te gaan met ‘*mixed degrees*’, ‘*senior status degrees*’ and *conversion courses*. Studenten stromen al na de driejarige (juridische) bachelor uit en worden (zonder master) verder in de praktijk gevormd. Een niet-juridische bachelor gevolgd door een éénjarige juridische *conversion course* kan volstaan om een GDL te verkrijgen, anders dus dan in de VS. Met name in deze *conversion course* is sprake van eendimensionale benadering van het onderwijs: recht wordt niet zozeer in context bestudeerd, maar geïsoleerd. Toelating tot de beroepsgroep vergt voor zowel de aanstaande *solicitor* als de *barrister* vervolgens een *vocational training* van één jaar fulltime studeren om respectievelijk de LPC en de BPTC te behalen, met (zeer) strenge selectie en veel controle, én vervolgens een *professional training* van ten minste twee jaren respectievelijk een jaar.

Uit het hiervoor genoemde onderzoek naar de universitaire juridische opleiding en de postinitiële opleiding (LETR 2013) blijkt dat de beide beroepsgroepen niet of nauwelijks behoefte hebben om wijzigingen aan te brengen in de regulering van het universitair onderwijs (QLD, inclusief *liberal arts* benadering) noch tot introductie willen overgaan van het

90. Tamanaha 2012.

Amerikaanse *Bar Exam*; het zou leiden tot “teach to the test”. Het universitair onderwijs wordt gewaardeerd – ‘about right’ – vanwege de stevige basis die wordt gelegd in de *foundation subjects* (p. 140-145). Deze worden beschouwd als een minimumgarantie van het academische niveau, dat noodzakelijk wordt geacht. Wel bestaat behoefte de *foundation subjects* nader te preciseren en ook andere vakken te doceren, in het bijzonder ethiek, zij het niet als *foundation subjects* (p. 26-28).

5.3 *Welk systeem kent Nederland?*

Internationaal lijkt er sprake te zijn van een trend van *undergraduate* (bachelor) naar *postgraduate* juridisch onderwijs, waarin de VS landen als Engeland, Schotland en Australië is voorgegaan: het recht leren na een graad in een andere discipline; van breed naar smal dus. In de VS lijkt het universitaire *juris doctor* programma van drie jaar een goed concept. En ook in Schotland lijkt de postgraduate rechtenstudie van drie jaar te vol-
doen: twee jaar aan de universiteit (LLB) en één jaar PEAT 1.

Kijkt men naar de huidige ontwikkelingen in het Nederlands juridisch onderwijs, dan lijkt het enigszins op te schuiven in de richting van het *common law* stelsel van de VS, maar dan een totaal uitgeklede versie ervan. *University Colleges* (met *double degree* bachelor programma's) schieten als paddenstoelen uit de grond, met veel keuzemogelijkheden voor de student. Er wordt benadrukt dat een diploma van een UC zou leiden tot een betere professional vanwege de interactie en wederzijdse afhankelijkheid van recht en maatschappij. De verschillende juridische en niet-juridische vakken – bijvoorbeeld politicologie – worden echter in gescheiden compartimenten gedoceerd en integratie ontbreekt. Voor mij blijft onduidelijk in welke mate dit leidt tot dieper begrip van het recht en in welke mate men er voordeel of juist nadeel van heeft bij het bestuderen van de vakken van het juridische kerncurriculum. De basis van de discipline ontbreekt immers nog. Het gaat toch vooral om een veronderstelling zonder enige validiteit.

Ook Amerikaanse *Law Schools* (de postgraduate studie) bieden in het tweede en derde jaar veel keuzemogelijkheden, maar daarmee houdt de vergelijking op. De Amerikaanse student bestudeert na een brede bachelor van vier jaar drie jaar lang én het kerncurriculum, specialistische vakken én in bepaalde *Law Schools* het recht in context (*law-and...*). Bovendien is er als gevolg van het *Bar Exam* een zekere (uniforme) kwaliteitstoetsing die in Nederland ontbreekt.

5.4 *Bidisciplinariteit, interdisciplinariteit en de T-shaped lawyer*

De roep om bredere kennis van een professional is in onze complexe maatschappij een begrijpelijke. Met die bredere kennis doel ik niet op ‘van alles

een beetje' in één en dezelfde studie. Vervlakking en verlies van vakinhoudelijke en methodische kennis zijn dan het gevolg. Recht heeft zijn eigen disciplinaire methode, bedoeld om bepaalde problemen op te lossen. Ik doel echter op 'bidisciplinariteit': het zijn van specialist op twee vakgebieden. Studenten met een graad in een andere discipline, bijvoorbeeld technologie, bedrijfskunde, psychologie, vormen een hele interessante doelgroep voor het uitoefenen van een togaberoep. Rotterdam, Leiden en Nijmegen kennen bijvoorbeeld Nederlandstalige dubbelstudies (als samenhangende studies) met twee mastertitels (en civiel effect): men kan (respectievelijk) de studie Recht en Bedrijfskunde doen in zes jaar, Recht en Economie (zes jaar) en Recht en Management (vijf jaar). Twee volwaardige studies met eigen identiteit kunnen een uitdagende integratie van disciplinaire problemen opleveren. Als men een vraagstuk vanuit twee vakgebieden/perspectieven bekijkt, kunnen grensoverschrijdende benaderingen ontstaan om tot vernieuwende inzichten en betere oplossingen te komen.

Het door de Zuidaskantoren gepropageerde Engelse systeem met zijn *T-shaped lawyer* voldoet hier echter niet aan. De gepropageerde *T-shaped lawyer* is géén jurist. Het door hen gedane beroep op het Engelse systeem betreft een bedenkelijke vorm van *cherry picking*. Een student studeert er immers niet één jaar, zoals wordt gezegd, maar twee volledige jaren het recht (met vervolgens een uiterst strenge beroepsopleiding), het niveau is er hoog, en beide opleidingen zijn, anders dan in Nederland, met talloze kwaliteitswaarborgen omgeven. Als dergelijke kantoren behoefte hebben aan een afgestudeerde natuurkundige, econoom, etc. weerhoudt niets hen ervan zo iemand in het team op te nemen. Een ingenieur bijvoorbeeld kan een *T-shaped professional* zijn door in zijn studie een cursus recht te doen met onderwerpen nauw gelieerd aan zijn professie, bijvoorbeeld basaal contractenrecht.⁹¹ Hij beschikt dan over enige juridische kennis waardoor hij beter kan samenwerken met zijn collega's advocaten. Iedere professional – een dokter, journalist, makelaar, etc. – zou eigenlijk iets van het recht moeten weten, specifiek relevant voor zijn professie. Maar daarmee worden niet de vereiste kennis en intellectuele vaardigheden van het recht verworven, zowel theoretisch als praktisch, om zich zelfstandig in de praktijk te kunnen vestigen. Een master rechten van slechts één jaar maakt de architect e.a. niet plots tot een *T-shaped lawyer*, wel tot een breed gevormde *T-shaped architect*, met wie het uitstekend samenwerken is in een team met echte juristen. Over de grenzen van het eigen vakgebied heen kijken door samenwerking te zoeken met professionals uit andere discipli-

91. Dat is dus iemand met goede kennis op het eigen vakgebied die tevens in staat is om over de grenzen van het eigen vakgebied heen te kijken en verbindingen te leggen. Ahsmann 2016. E. Mak legt een ander accent, *De T-shaped lawyer and beyond* (oratie Utrecht), The Hague: Eleven International Publishing 2017.

nes – interdisciplinariteit – kan verrassend nieuwe gezichtspunten opleveren bij bestudering van complexe casus.⁹² Maar de jurist moet in de eerste plaats bij zijn leest blijven; het mag niet ten koste van de eigen discipline gaan. Kantoren zouden ook zelf de juridische studie van gewenste *high potentials* kunnen bekostigen?

Bidisciplinariteit dient op zichzelf wel te worden bevorderd. Dit kan door aan een afgestudeerde in een andere discipline, de mogelijkheid te bieden een diploma met verklaring civiel effect te behalen. Dat diploma dient dan echter wel te worden behaald door op het niveau van de in het convenant benoemde vakken examens af te leggen.

6. Nationaal recht en ‘Global law’

Een vraag die de gemoederen in dit verband bezighoudt, is of recht als een nationale discipline moet worden gedoceerd of dat een paradigmaverschuiving moet plaatshebben naar internationaal recht vanwege de ‘globalisering’. Nederland staat in de traditie van de *civil law*. In 1992 is in ons nieuw Burgerlijk Wetboek op belangrijke terreinen een aanzienlijk aantal open normen opgenomen. In het recht, en daardoor ook in het onderwijs, is daardoor veel meer accent komen te liggen op feiten en de waardering van de concrete omstandigheden van het geval in de concrete casus in plaats van op rechtsregels. Er zijn nog méér veranderingen. De grenzen tussen rechtsgebieden, bijvoorbeeld het publieke en het privaatrecht, zijn aan het vervagen. Het recht is bovendien niet meer louter nationaal bepaald: door een onophoudelijke stroom van nieuwe Europese richtlijnen is het recht geëxplodeerd in omvang, de doorwerking van het EU-recht in de Nederlandse rechtsorde heeft ingrijpende gevolgen, terwijl internationale verdragen ook deel van onze rechtsorde zijn (zoals het Weens Koopverdrag en het EVRM). De meest recente ontwikkeling is de opkomst van EU-verordeningen, die rechtstreekse werking hebben en in beginsel niet geïmplementeerd mogen worden. Veel van die verordeningen bevatten regels die anders in het Burgerlijk Wetboek waren opgenomen.⁹³

Globalisering heeft dus invloed op het concept dat het recht in wezen nationaal van aard is: veel wettelijke regels van nationale oorsprong zijn veranderd in reactie op de eisen van open samenlevingen. Daarnaast ontstaat er een internationale juridische orde die ook een directe impact heeft op de

92. De Jonge Akademie, *Grensverleggend, Kansen en belemmeringen voor interdisciplinair onderzoek*, Amsterdam 2015; *Grensoverstijgend, Kansen en belemmeringen voor interdisciplinair academisch onderwijs*, Amsterdam 2018..

93. R. de Graaff & D. Verheij, *Europese en Nederlands vermogensrecht*, *Ars Aequi* 2017, p. 988-994.

rechten en plichten van particuliere actoren zoals individuen en bedrijven; denk aan Hague Rules, VN, EU, WTO (voorheen GATT). Onze ‘geglobaliseerde’ wereld wordt ook gekenmerkt door talloze grensgebied overschrijdende marktactiviteiten op het gebied van handel, luchtvaart, zeevaart, intellectuele eigendom, (financiële) dienstverlening, etc. Verdragsbepalingen en buitenlandse regelgeving zijn aldus doorgedrongen op alle terreinen van ons nationale recht. Zij kunnen ook rechtstreeks de geldigheid, inhoud of uitleg van privaatrechtelijke regels beïnvloeden, waardoor ons systeem minder transparant is geworden. Dat betekent evenwel niet dat Europese regels klakkeloos moeten worden nagevolgd. Deze moeten ten behoeve van de rechtszekerheid zoveel mogelijk blijven worden ingevlochten in het Nederlandse systeem.

Bij de keuze voor nationaal recht of *global law*, moeten we ons in elk geval vier aspecten realiseren.

Ten eerste. Het is volstrekt ondoenlijk om een student een globaal overzicht te bieden, zo dat al zinvol zou zijn, van alle regelgeving die nationaal en internationaal bestaat. Er moeten op alle terreinen beredeneerde keuzes gemaakt worden, steeds indachtig: méér van minder in plaats van minder van meer (*multum non multa*). Wel is het van het grootste belang dat studenten de noodzakelijke vaardigheden bezitten om hun weg te vinden in de enorme hoeveelheden ongeordende chaotische informatie beschikbaar in elektronische databases.

Ten tweede. We spreken doorgaans over ‘Amerikaans recht’, zonder te beseffen dat het recht in de VS, soms ook wat systeem betreft, verschilt van staat tot staat. Wil men als advocaat in een bepaalde staat praktiseren dan moet men *Bar Exam* in het recht van die staat doen. Datzelfde geldt voor toetreding tot de advocatuur in alle Europese landen.⁹⁴

Ten derde. Er wordt in de literatuur veel over *global law* geschreven, maar de internationale praktijk is beperkt tot een betrekkelijk klein aantal juristen dat over uitstekende kennis van het Engels moet beschikken. *Global lawyers* gaan met name werken in gespecialiseerde praktijkgebieden als M&A, internationale arbitrage en *competition*.

Ten vierde. Een obstakel is dat in Europa, anders dan in de VS, een gemeenschappelijke rechtstaal ontbreekt. Engels is maar in beperkte mate het nieuwe Latijn omdat Engels niet de voertaal van het vakgebied is. Juridische begrippen zijn in feite taalkundige afspraken en ontwikkeling van rechtsbegrippen gebeurt in de landstaal. Onze rechtswetenschap danken wij aan Hugo de Groot die zijn *Inleidinge tot de Hollandsche Rechtsgeleerdheid* (1631) in het Nederlands heeft geschreven met in de marge (ter verduidelijking) steeds de bijbehorende Latijnse term. Taal, hét instrument van de jurist, heeft een grote woordenschat nodig om ons optimaal te kunnen uit-

94. Clark 2012, p. 346 e.v.

drukken. Onze verbeeldingskracht is daarvan afhankelijk. Taalvaardigheid en denkvaardigheid zijn nauw verweven. Onderwijs in het Nederlandse recht moet dus in de eerste plaats in het Nederlands en kan niet door het Engels worden overgenomen.⁹⁵ Dat laat onverlet dat bepaalde colleges heel goed in het Engels gedoceerd zouden kunnen worden en dat studenten zich een vreemde taal eigen zouden moeten maken. Dat mag overigens ook het Duits of Frans zijn, een van de werktalen van de Europese Unie. Nederlandse taalvaardigheden van studenten zijn tegenwoordig echter zo beperkt dat er (Nederlandse) taaltoetsen zijn ingevoerd.⁹⁶ Het in 2015 begonnen proefproject in de rechtbank Rotterdam met Engelstalige rechtspleging in internationale handelszaken komt nauwelijks van de grond, ook omdat talenkennis tekortschiet en taalgebonden addertjes altijd onder het gras kunnen zitten.

Wat mij betreft, dient in het curriculum dat voorbereidt op togaberoepen het nationale recht vertrekpunt van leren te zijn. Er zal, zo vermoed ik, geen geharmoniseerde Europese codificatie komen, hooguit op een heel algemeen niveau, en verschillen tussen de juridische cultuur van de *civil law* en de *common law* zullen blijven. Het belang van het nieuwe *ius commune*, dat het nationale recht overstijgt, is vooral gradueel en moet dan ook niet worden overschat. De receptie van het Romeinse recht leert ons dat uitleg van het *ius commune* in hoge mate naar plaats kon verschillen, steeds afhankelijk van de sociale context. Die flexibiliteit zit ook in ons recht. Buitenlandervaring is uitstekend en hoort bij de vorming van een jurist, zoals een student in de 16^e en 17^e eeuw zich ook een periode aan een buitenlandse rechtenfaculteit liet inschrijven. Maar als hij de rechtspraktijk inging, waren zijn frustraties groot: hij kwam *tamquam in nove orbe* (als het ware in een nieuwe wereld) terecht.

Tegelijkertijd is de confrontatie met het recht van andere *civil law* landen en met andere rechtssystemen, zoals de *common law*, net als met de rechtsgeschiedenis, wel van groot belang om tunnelvisie te voorkomen. Het programma van een diploma met het stempel civiel effect bevat noodzakelijke internationale vakken. Docenten moeten ook internationale elementen in hun onderwijs incorporeren en het Europese recht is een volledig geïntegreerd onderdeel van het curriculum. Op zichzelf is er niets op tegen dat een faculteit haar curriculum volledig herzielt en zich profileert door in de opleiding het recht vooral te bekijken vanuit een vergelijkend en globaal

95. A. de Groot, *Nederlands moet: over meertaligheid en de verengelsing van het universitaire onderwijs*, 2017. Voor voorbeelden zie E. du Perron, 'Wat vraagt de rechtenstudie van haar studenten?', *Ars Aequi* 2014, p. 669-671.

96. W. den Ouden, 'U begrijpt toch wel wat ik bedoel? De taaltoets voor rechtenstudenten', *NJB* 2011, afl. 40, p. 2031-2032.

perspectief. Maar aan een diploma van een dergelijke opleiding zou wat mij betreft geen civiel effect moeten worden verleend.

7. Civiel effect: hoe het keurmerk te bewaken?

7.1 *Togatoets*

Iedere gerespecteerde studie leidt in Nederland tot een door de wetgever met waarborgen omgeven diploma dat recht van toegang geeft tot en uitoefening van een bepaald beroep (de *effectus civilis*). Voor een medicus is daarom wettelijk zeer uitvoerig en gedetailleerd geregeld welke kennis en vaardigheden een basisarts na afronding van de studie in huis moet hebben.⁹⁷ Dat geldt ook voor een gespecialiseerde studie die voorbereidt op het beroep van advocaat en rechter. Universiteiten bezitten grote autonomie maar dragen ook verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het diploma. Dat er iets mis was met de initiële opleiding die leidde tot een diploma met civiel effect, heeft het recente verleden duidelijk gemaakt. Daardoor is helaas de waarde van het diploma ter discussie komen te staan. Niet alleen advocaten, maar ook rechters klagen in “soms stevige bewoordingen” over het niveau van civiele advocaten.⁹⁸ Een togatoets wordt als oplossing genoemd. De NOvA ziet het als instrument om de zwakkere studenten bij te spijkeren tot het gewenste niveau, zodat in de beroepsopleiding aan het positieve recht minder aandacht behoeft te worden besteed. Het is spijtig dat dat nodig blijkt te zijn.

De preadviseurs over de opleiding tot advocaat willen met de toets echter een alternatieve route creëren voor ‘talentvolle studenten’ die volgens hen nu ‘de facto zijn uitgesloten van de toga’. Dit is kennelijk een andere groep studenten dan die een Engelstalige opleiding doen. Dat daardoor tekort zou worden gedaan aan belangrijke waarborgen voor de samenleving, realiseert men zich kennelijk niet. Het mag niet zo zijn dat een systeem op de schop zou moeten vanwege verlangens van enkele advocatenkantoren, hoe begrijpelijk misschien ook vanuit hun optiek bezien. Het voorstel raakt in feite aan een fundamentele vraag, namelijk wie zich advocaat mag noemen. Die discussie wordt echter niet gevoerd. Het opgeven van het curriculum in ruil voor een door de beroepsgroepen te organiseren togatoets is wat mij betreft geen alternatief. Een dergelijke discrepantie in opleiding creëren, is niet gerechtvaardigd wanneer toegewerkt wordt naar een beschermd specialisme.

De wijze van toetsing bepaalt wat er wordt geleerd; denk aan *multiple choice*-examens. Het examen wordt doel op zich (*teaching to the test*),

97. Besluit opleidingseisen arts 2010, zie Ahsmann 2015.

98. M. Barendrecht e.a., ‘De goede procesorde in beeld, Over gedrag van procespartijen en de regiefunctie van de rechter’, *Research Memoranda*, 2011, nr. 1, p. 78-80.

hetgeen ten koste gaat van de inhoud (vgl. het Amerikaanse systeem). Een toets kan dus niet adequaat het brede perspectief met vragen als: wat is rechtvaardigheid, wat is conflictoplossing, en inzicht in grondslagen en methode meten, maar het toetst vooral de kennis: feitjes dus. En dat is nu juist waar het bij het civiel effect niet om zou moeten gaan. Een toelatings-toets op één moment kan kortom niet de validiteit van het niveau meten.

7.2 Visitatie civiel effect

Het Nederlands juridisch onderwijs heeft sinds begin deze eeuw een hybride vorm gekregen, waarbij diverse tegenstrijdige doelen om de voorrang strijden. De markt lijkt steeds meer de inhoud van de studie te bepalen. Brede Engelstalige opleidingen zijn in de mode en inmiddels niet meer weg te denken. Voor studenten van deze opleidingen is ook een diploma met civiel effect mogelijk, en wel in een verkort traject. Er worden ingevolge artikel 14 van het convenant vrijstellingen verleend en bepaalde voorwaarden gesteld om aan de eisen te kunnen voldoen (hierboven § 3.4). De interpretatie van het artikel is echter lastig vanwege de globale terminologie. Het is daarom nodig dat gemeenschappelijke landelijke eindtermen en niveaus van vaardighedenontwikkeling die als referentiepunt kunnen dienen, worden ontwikkeld. Het ontbreken daarvan kan immers een hellend vlak zijn en het civiel effect kan zo verwateren. Iedere faculteit wil graag adverteren dat bij haar gevolgde vakken mee mogen tellen voor het uiteindelijk te verlenen civiel effect van het diploma, indachtig het verdienmodel.

Evidence based onderzoek naar de effectiviteit en kwaliteit van ons juridisch onderwijs – worden de leerdoelen gerealiseerd? – ontbreekt. Er is niets bekend over de betrouwbaarheid en de validiteit (meten wat de bedoeling is) van de door de faculteiten afgenomen examens. Elke vorm van een landelijke uniforme toetsing ontbreekt. Onderlinge vergelijking van het niveau van afgestudeerden of van instellingen (*benchmarking*) is niet mogelijk doordat ijkpunten ontbreken.

Een systeem van kwaliteitsbewaking door zelfevaluatie op de effectiviteit van het onderwijs en externe controle op de verstrekte verklaring van civiel effect bestaat thans niet. De overheid houdt zich volledig op de achtergrond. Het rendementdenken en het verdienmodel hebben in Nederland hun sporen op het curriculum achtergelaten. De tijd van vóór de onderwijshervorming door Thorbecke – de ‘professorenuniversiteit’ – lijkt terug te keren.

Een visitatiecommissie heeft dus niet op basis van vergelijkbaarheid van toetsen de mogelijkheid een voorbehoud te maken of een waarschuwing af te geven dat een programma onvoldoende is. Enige controle op het civiel effect en dus ook op de vraag of op juist wijze invulling is gegeven aan arti-

kel 14 van het convenant is echter gewenst omdat opleidingen tussentijds kunnen veranderen en examencommissies hun onafhankelijke rol niet altijd voor ogen hebben. Examencommissies hebben sinds de onregelmatigheden bij het verstrekken van diploma's in het hoger beroepsonderwijs een belangrijke rol gekregen.⁹⁹ Zij dienen indien een verzoek om een vrijstelling wordt ingediend onafhankelijk van het faculteitsbestuur en de decaan te opereren.¹⁰⁰ Een visitatiecommissie beoordeelt wel de samenstelling en het functioneren van de examencommissie, maar niet of faculteiten terecht verklaringen van civiel effect hebben afgegeven. De casus zijn zo gevarieerd dat de visitatiecommissie in dat geval maatwerk zou moeten leveren.

Natuurlijk zijn talloze bezwaren van vooral bureaucratische aard tegen een visitatiesysteem te bedenken, maar er komt wel enige feedback en een situatie zoals die het afgelopen decennium is ontstaan, zou daarmee kunnen worden voorkomen. Kwaliteitsborging van het civiel effect is daarom van groot belang.

8. Civiel effect: hoe meer kwaliteit te realiseren?

Een belangrijke wijsheid van de Griekse filosoof Epictetus is dat men niet veel doelen tegelijk moet willen nastreven omdat dan geen enkel doel wordt gerealiseerd. Wil men een diploma dat een academische voorbereiding biedt op een togaberoep en dus met betrouwbaar civiel effect realiseren dan is focus noodzakelijk. Daarvoor zou ik de volgende voorstellen willen doen.

8.1 *Profiel, specialisatie en verhoging niveau*

Allereerst zouden universiteiten een helder *academisch* profiel voor de rechtenstudie moeten kiezen en zich daarmee moeten onderscheiden van hbo-opleidingen.¹⁰¹ Het gebrek aan academisch profiel vindt bevestiging in het feit dat de in het convenant gekwantificeerde eisen deels in de hbo-opleiding kunnen worden ingevuld. Verzwaring van de exameneisen en studiestof moet mogelijk worden geacht omdat verreweg de meeste rechtenstudenten nog niet de helft van de 42 uur die zij geacht worden minimaal per week te studeren.¹⁰² De slimmere studenten zullen dan overblijven, zodat de universiteit van zijn imago van 'leerfabriek' kan afkomen.

99. Wet versterking kwaliteitsborgen hoger onderwijs (2013); <https://www.nvao.net/beoordelingsproceduresnederland/opleidingsbeoordeling-accreditatie>

100. *Handelingen* II 2012/13, 33472, p. 12 e.v.

101. Twee voormalig presidenten van de KNAW pleitten daarvoor (F. van Oostrom en R. Dijkgraaf); zo ook de rapporten van C. Veerman en H. Zijlstra, Ahsmann 2012, p. 65-66.

102. Du Perron 2015, p. 371.

Innovatie in het onderwijs komt nu slecht van de grond omdat de zwakste schakel bepalend is; de minder presterende studenten drukken de verlangde examenresultaten. De opkomst van *University Colleges* en *honoursprograms* kunnen als bevestiging worden beschouwd van het feit dat studenten meer uitdaging zoeken en dat zij daar ook de tijd voor hebben.

Vervolgens zou differentiatie tussen instellingen kunnen worden bereikt doordat faculteiten zich afvragen voor welk juridisch profiel/thema zij op-leiden: overheid, togaberoep, internationale organisatie, mensenrechten, etc. De Duitse ‘eenheidsjurist’ is een ideaaltipe. Het is merkwaardig dat notarissen en fiscalisten wel een eigen “vakopleiding” met reflectie over de deontologie van het vak kennen, maar de togaberoepen niet. Een dergelijke specialisatie leidt er dan toe dat het niet meer nodig is om aan alle faculteiten uitstekende hoogleraren op alle rechtsgebieden te hebben. Laten faculteiten het gekozen profiel helder in het curriculum tot uitdrukking brengen door differentiatie in het onderwijsaanbod. Dan kan ook meer aansluiting worden gezocht met het onderzoeksprogramma. Het zal leiden tot meer academische diepgang in de studie. Teleurstellingen van studenten kunnen worden voorkomen doordat zij een bewustere keuze kunnen maken alvorens in te stromen.

Wanneer profiel en differentiatie helder zijn, kan ook de academische vorming de broodnodige aandacht krijgen. Studieboeken in de bachelor worden steeds beknopter, uittreksels vieren hoogtij, hetgeen ten koste gaat van de diepgang en het zelfstandig leren zich wegwijs te maken in de hoeveelheid aan informatie.¹⁰³ Verzwaring van de studie en daarmee van het niveau is ook noodzakelijk om Amerikaanse toestanden met grote aantallen werkloze juristen te voorkomen. Het juridisch bulkwerk zal naar verwachting in de nabije toekomst, vooral als gevolg van technologische ontwikkelingen, namelijk beduidend minder worden en dat kan, ingeval mensenwerk nodig is, dan worden overgelaten aan hbo-afgestudeerden. Het nog steeds fors groeiende aantal studenten (met een min of meer constant afvalpercentage in het eerste jaar van ca. 35 %) en het (inmiddels) niet zonder meer kunnen instromen in een master geven voeding aan de gedachte dat de minimumkwaliteit van de bachelor is aangetast.

8.2 Curriculum, context en didactiek

De faculteit die zich aldus heeft geprofileerd, dient in haar onderwijsaanbod de meest essentiële rechtsgebieden, zoals beschreven in het convenant, op academisch niveau te doceren. Die onderwerpen betreffen immers de kern

103. C.J.J.M. Stolker, ‘Waarom kent rechten een uittrekselcultuur?’ A.G. Castermans e.a. (red.), *Ex libris Hans Nieuwenhuis*, Deventer: Kluwer 2009, p. 61-75.

en een substantieel deel van het recht in de praktijk. Het gaat er dan om dat een student kennis en inzicht heeft van de grondslagen, van juridische begrippen en de subtiliteiten van het recht. Het door de rechtbank Den Haag gewezen Urgendavonnis is een voorbeeld van een complexe zaak waaruit blijkt hoe belangrijk die uitstekende kennis van het recht is – civiel recht, internationaal publiekrecht en mensenrechten –, gevoegd bij de competentie ‘omgevingsbewustzijn’, kranten lezen dus.¹⁰⁴ Gedegen brede juridische kennis van en inzicht in de grondslagen van de klassieke rechtsgebieden en methoden van denken zijn vertrekpunt. Maar het gaat uiteraard verder.

Focus zou ook moet krijgen *hoe* het recht geleerd zou moeten worden. Uit onderzoek blijkt dat het ontwikkelen van kritische vaardigheden – kenmerkend voor academische vorming – ten nauwste samenhangt met (kennis)niveau en didactiek. De student moet ook door het complexe recht kunnen navigeren; computervaardigheden en technologische kennis zijn niet meer weg te denken. Interactieve werkvormen zijn van belang. Derek Bok (oud-president Harvard University) benadrukt dat universiteiten ten onrechte zijn afgedwaald van een streng *core curriculum* en dat didactiek te weinig aandacht krijgt. Op basis van empirische gegevens heeft hij vastgesteld dat veel schrijfopdrachten geven de analytische en communicatieve vaardigheden ontwikkelt.¹⁰⁵ Volgens de zogenoemde *Taxonomy of Educational Objectives* van Anderson en Krathwohl bestaat er een hiërarchie van cognitieve vaardigheden en vormt kennis (*knowledge*, in feite *remembering*) de basis van alle volgende cognitieve processen en dus niveaus: *understanding*, *applying*, *analyzing*, *evaluating* en uiteindelijk *creating*.¹⁰⁶ De kennisdimensie omvat feitenkennis, maar ook conceptuele, procedurele en metacognitieve kennis. In een gestructureerd curriculum met opbouw in moeilijkheidsgraad van steeds uitdagender opdrachten en intensief onderwijs in kleine, interactieve groepen leert de student de opgedane kennis analyseren, synthetiseren, toepassen op nieuwe situaties, oplossingen bedenken door deze te controleren en te bekritisieren.¹⁰⁷ Concentrisch leren betekent ook dat in een volgende module een onderwerp steeds verder wordt uitgediept, bij voorkeur ook rechtsgebied overschrijdend (intradisciplinair).

104. ECLI:NL:RBDHA:2015:7145. Anders Mak 2017, p. 27. Zij schrijft als argument voor de *T-shaped lawyer* dat uit het vonnis blijkt dat rechters begrip moeten hebben van andere disciplines. Zie verder A.G. Castermans, ‘Het klimaatgevaar en het gouden kelderluik’, *Ars Aequi* 2016, afl.1, p. 34-40.

105. *Our underachieving colleges, A candid look at how much students learn and why they should be learning more*, Princeton N.J.: Princeton University Press 2006, hfdst 2 en 3.

106. L.W. Anderson, D.R. Krathwohl et al., *A Taxonomy for Learning, Teaching and Assessing: A Revision of Bloom's Taxonomy of Education Objectives*, New York 2001; Ahsmann 2015.

107. Vgl. ook McCrate report: *Legal Education and professional Development. Report of the Task Force on Law Schools and the Profession: Narrowing the Gap*. Am. Bar Association, July 1992 (p. 243 en 331).

Wanneer het rechtenonderwijs vanuit een allesomvattende benadering wordt beschouwd, is duidelijk dat het recht meer is dan een set regels. Het fenomeen *law in action* moet in bredere context worden beschouwd en heeft ondersteunende theorieën nodig. Creëer een duidelijk perspectief op het recht van de rechtspraktijk, op de sociale context waarin het recht functioneert, zoals gedoceerd in de metajuridische vakken (die in de BaMa zijn weggesneden). Recht heeft een theoretische, historische, politieke of economische grondslag. In een academische opleiding behoren studenten vanuit verschillende wereldbeelden in tijd én plaats over verschillende waarheden met elkaar in discussie te kunnen gaan omdat denken vanuit één wereldbeeld te beperkt is. Over dezelfde rechtsvragen – trouw aan het gegeven woord, het begrip contract, koop breekt huur, eigendom, etc. – wordt in tijd en plaats zeer verschillend gedacht. Daarvan doordrongen te raken, leidt tot zinvolle vragen en tot rechtsvinding. Zowel horizontale als verticale rechtsvergelijking – en dus ook interne rechtsgeschiedenis – horen in het curriculum thuis. Ook daarin ligt een mogelijkheid om de academische dimensie tot uitdrukking te laten komen: de praktijkjurist dient ook iets van een wetenschapper te hebben die niet alleen nieuwsgierig is binnen zijn eigen vakgebied maar ook daarbuiten.

8.3 Multidisciplinaire master rechtspraktijk: een echte T-shaped lawyer

Ontwikkel een multidisciplinaire master rechtspraktijk voor togaberoepen onder supervisie van de faculteiten in nauwe samenwerking met de beroepsgroepen.¹⁰⁸ Dit kan een gewone master zijn maar ook een master na master (een manama; van smal naar breed dus). Een jaar specialisatie na de master is geen luxe – denk aan België en de VS – en het ontlast de postinitiële opleiding. Doel van de master is het recht in context van de praktijk te ervaren door casus en procesdossiers die om een multidisciplinaire aanpak vragen centraal te stellen. Op verschillende niveaus kunnen verbindingen met andere disciplines worden gelegd en kan worden gereflecteerd op de weerbarstigheden van de dagelijkse praktijk (multidisciplinariteit).

Rechtsgebied overschrijdende onderwerpen (intradisciplinariteit) zorgen voor verbreding en verdieping van het recht. Een student leert het recht toepassen en kan de juridische issues die spelen onderscheiden, scheiden wat wel en niet relevant is, bezien welke fundamentele juridische beginnelen in de casus spelen. Hij kan ‘het verhaal’ achter het recht leren begrijpen.

108. Anders dan bij interdisciplinariteit leidt multidisciplinariteit niet tot een echte integratie of wederzijdse beïnvloeding van de betrokken disciplines. Enige inbreng uit andere disciplines wordt gecombineerd met de eigen discipline om een bepaald vraagstuk vanuit een ander perspectief te bekijken en te beantwoorden.

pen. Hij leert hoe feiten, emoties, belangen en motieven kunnen fungeren als grondstof voor rechtstoepassing en eventuele rechtsvorming. Door zich open te stellen voor de casus leert hij het recht te relativëren, te bekritisieren en te doorgronden. Hij leert te onderhandelen, argumenteren en logisch redeneren, de relevante juridische oplossing te zoeken, maar ook dat ethische aspecten kunnen meewegen die dilemma's opleveren en dat een juridische beslissing niet altijd zaligmakend is: dat andere wijzen van geschilbeslechting misschien juist veel beter zijn.

Door de geschillen te bekijken met een multidisciplinaire bril kan men verbinding leggen met belangrijke vakken als rechtspsychologie, empirie en wetenschapsfilosofie. Geen enkele discipline heeft alle deskundigheid in huis om adequaat en effectief te reageren. Een jurist moet vanuit zijn eigen referentiekader als een volgroeid jurist wel goed kunnen samenwerken met andere disciplines. Het zal een uitdaging zijn om daarvoor geschikte docenten te vinden en goed onderwijsmateriaal te ontwikkelen.

Aan de universiteit leren reflecteren op hetgeen in een concrete casus speelt, is van groot belang. Uit een langlopend onderzoek gedurende 25 jaar naar *'work-based learning'* in de VS komt duidelijk naar voren dat de werkplek wel kan helpen bepaalde competenties te verwerven maar dat theoretische kennis en inzichten niet op de werkplek worden geleerd, anders dus dan *work process knowledge*.¹⁰⁹ *'Law in the books'* kan zich zo ontwikkelen tot *'law in action'*. Het juridisch onderwijs loopt behoorlijk achter waar het reflectieve practica betreft. Ter vergelijking: bij een medische opleiding wordt 30 tot 40% van de tijd besteed aan klinisch werk waarbij studenten al doende leren. Voorbereiding op het beroep komt echter nooit overeen met de praktijk. Dat kan slechts in het kader van een praktische activiteit worden ontwikkeld.

9. Conclusies

Niemand kan voorspellen waartoe de menselijke inventiviteit en creativiteit in de toekomst zal leiden. Juristen zullen echter in mijn ogen nodig blijven. Gedurende vele, vele eeuwen is de band tussen universiteit en juridisch beroepenveld hecht geweest. Alleen onder overlegging van de doctoraatsbul kon men zich (sinds de 16e eeuw) inschrijven bij het Hof van Holland of het Reichskammergericht. De mate waarin universiteiten een rol hebben gespeeld bij de juridische vorming verschilt weliswaar, maar zij hebben afgestudeerden altijd moeten voorbereiden op een dynamische wereld, op een wereld dus waarin het recht dagelijks verandert. De wettelijk

109. W.J. Nijhof, *Het Leerpotentieel van de werkplek* (afscheidsrede Universiteit Twente 2006).

gewaarborgde doctorstitel (en nadien meesterstitel) was daartoe sinds einde 19^e eeuw de normale route.

In Nederland bestaat een controverse over de inrichting van het curriculum. Daar zijn verschillende oorzaken voor. Het ontbreekt nogal eens aan overeenstemming over de doelen. Inmiddels heeft marktwerking een duidelijke invloed gekregen op de inrichting van het juridisch onderwijs. De basisbekostiging is teruggelopen, terwijl het aantal studenten afgelopen jaren sterk is gegroeid. De concurrentie tussen faculteiten die studenten met mooie teksten en glossy's proberen te verleiden, is sindsdien versterkt. Vanwege een corrumperend financieringssysteem timmert iedere faculteit aan haar eigen marktsegment en de overheid doet niets. Er is een instabiele mix aan het ontstaan: universiteiten verschillen onderling steeds meer, curricula versnipperen door keuzevrijheid, didactiek is gericht op studeren voor het tentamen, met diploma-inflatie als gevolg omdat afgestudeerden ook geld opleveren, de roep om gewenste competenties vanuit het beroepenveld is oeverloos, de discussie daarover waaiert alle kanten uit en gaat daarom niet over datgene waarover het in de kern zou moeten gaan: hoe bereik je diepgang in het juridisch onderwijs.¹¹⁰ Dan gaat het om aandacht voor didactiek van leren.

Genoemde oorzaken hebben geleid tot een disbalans tussen initiële en postinitiële opleiding van de togajurist. Beide opleidingen kunnen niet los van elkaar worden beoordeeld. Internationale vergelijking van de rechtenstudie verruimt ons blikveld en kan voorkomen dat de waan van de dag wordt gevolgd. In alle hiervoor besproken landen, zowel die in de traditie van de *civil law* als die van de *common law*, is in de initiële opleiding een zogenoemde *body of knowledge* voorgeschreven, waarover nauwelijks discussie bestaat. De verplichte vakken zijn (soms door de wetgever) met meer precisie omschreven dan in het convenant over het civiel effect. Ze behelzen doorgaans ook een groter aantal EC's. In Frankrijk, Schotland en Engeland wordt in de postinitiële opleiding tot advocaat zelfs nog twee (Frankrijk) respectievelijk één jaar fulltime studie met examens vereist.

Duitsland kent op diverse terreinen de meest strikte overheidsbemoeienis in de opleiding tot praktijkjurist. In de *common law* landen zijn de kosten van de rechtenstudie, anders dan in Nederland waar juridische faculteiten door de overheid worden gefinancierd, buitensporig hoog vanwege de private bekostiging. De studie is daar zeer competitief. De opleiding in Engeland tot *lawyer* is bovendien zwaar en zeer streng bewaakt door vele kwaliteitsinstrumenten en reglementen, volgens Duncan “the

110. Over profilering en methode zie Ahsmann 2015 respectievelijk 2016.

most controlled accreditation process in the world.”¹¹¹ Het systeem van de VS zou op zichzelf navolging verdienen, maar is veel te kostbaar en duurt te lang, zeven jaar.

Recht is een zelfstandige discipline met een solide disciplinaire identiteit. Het convenant is slechts het begin van een curriculum, ook bedoeld om de ontstane kloof te dichten tussen initiële en postinitiële opleiding. Een vierjarige initiële juridische opleiding is, vergeleken met het buitenland en in samenhang met de postinitiële opleiding, naar mijn overtuiging het absolute minimum om met onafhankelijkheid van geest te leren denken als een academische jurist en de mogelijke ethische concepten ervan te doorgronden. Het is verbazingwekkend dat in een tijd waarin iedereen het erover eens is dat het recht in sneltreinvaart ingewikkelder wordt, voorstellen worden gedaan het curriculum sterk in te korten of zelfs vrij te geven met een togatoets als alternatief. Een verkorting van de studieduur tot één jaar na een niet-juridische bachelor produceert onrijpe juristen, want een hechte disciplineverankerung is zoek. Voor interdisciplinariteit heb je basiskennis nodig en die basiskennis zit in de hoofddiscipline. Onderschat wordt dat de kosten dan uiteindelijk veel hoger zullen zijn omdat het in de beroepsopleiding moet worden gecompenseerd. Een dergelijke benadering leidt tot intellectuele verschraling en fragmentatie: meer is minder, *multum, non multa*, een wijsheid van Plinius die alleen maar aan betekenis heeft gewonnen. De juridische vorming in Nederland zal met vrijlating van het civiel effect verworden tot een optelsom van beperkte kennis en vaardigheden op een aantal soms heel specialistische gebieden, een ‘kennismakingseconomie’ dus (in de woorden van Robbert Dijkgraaf).

Het diploma met civiel effect beoogt geen volledig inzetbare juristen af te leveren, maar wel degelijke en flexibel gevormde basisjuristen. De veelheid aan opleidingen biedt ook kansen. Om méér diepgang te bereiken, zouden faculteiten zich kunnen profileren door ervoor te kiezen een échte opleiding met civiel effect aan te bieden, zoals notarissen, fiscalisten en vele andere beroepsgroepen (medici, architecten) een eigen opleiding hebben. Verbreding en verdieping zouden kunnen worden geboden in een multidisciplinaire (master na) master rechtspraktijk waarin de eigen discipline met enige afstand kan worden bekeken door relevante aspecten van andere disciplines te integreren; ik denk aan psychologie, statistiek, methodologie, etc.

De wettelijke waarborg voor het academisch afstudeerniveau van een togajurist – het civiel effect – dient kortom gekoesterd te worden en moet

111. N. Duncan, ‘Gatekeepers Training Hurdles: the Training and Accreditation of Lawyers in England and Wales’, *Georgia State University Law Review*, 2004, nr. 4, p. 911-945 (hiervan p. 942). Briefing paper 1/2012 p.6, Legal Education and Training Review.

de consument het vertrouwen geven dat beroepsbeoefenaren kwalitatief goed zijn gevormd. Recht is meer dan ‘gezond verstand’. Juridisch denken heeft een eigen identiteit die, als waarborg voor de rechtsstaat, kritisch denken en onafhankelijke juridische en morele vorming behoeft, de meest kenmerkende eigenschappen van de jurist. We moeten dan ook niet toestaan dat *wannabe lawyers* zich als volwaardige advocaten op de Nederlandse juridische markt begeven. Als de medische opleiding zou worden vrijgegeven, zou Leiden in last zijn.¹¹² Dat geldt ook voor het vrijgeven van de juridische opleiding: ”bad lawyers ruin lives just as effectively as bad doctors”¹¹³.

Stellingen

1. De wettelijke vereisten gesteld aan het afsluitend diploma voor togabe-roepen – het civiel effect – dienen als kwaliteitskeurmerk gehandhaafd te blijven (zie i.h.b. § 7).
2. Afschaffing van het civiel effect is onwenselijk. Het zou leiden tot verschuiving van het onderwijs van de initiële naar de postinitiële opleiding hetgeen zeer hoge kosten meebrengt (zie i.h.b. § 7 en § 9).
- 3a. Bidisciplinariteit dient te worden bevorderd. Dit kan door aan een afgestudeerde in een andere discipline, de mogelijkheid te bieden een diploma met verklaring civiel effect te behalen (§ 5).
- 3b. Dat diploma kan worden behaald door op het niveau van de in het convenant benoemde vakken examens af te leggen (§ 5 en § 7).
4. Taalvaardigheid en denkvaardigheid zijn nauw verweven. Onderwijs in het Nederlandse recht moet daarom in de eerste plaats in het Nederlands plaats vinden en kan niet worden overgenomen door onderwijs in de Engelse taal (§ 6).
5. Aan een diploma van een juridische opleiding waarin het recht vooral wordt bekeken vanuit een vergelijkend en globaal perspectief dient geen civiel effect te worden verleend (§ 6).
6. Een visitatiecommissie dient (ook) te visiteren of de verklaringen inzake civiel effect terecht zijn verleend (§ 7).
7. Een togatoets kan niet meten of het vereiste niveau is behaald en is geen alternatief voor het civiel effect van een diploma (§ 7).

112. De medische opleiding kent een zeer uitvoerig kennisvereiste, zie Ahsmann 2015.

113. P. Birks, ‘Legal Education in England and Scotland’, *Legal education in the Netherlands in a comparative context*, Nijmegen: Stichting Grotius Academie 1995, p. 15-34.

Interdisciplinariteit in de initiële juridische opleiding

Hanny Elzinga

1.	Inleiding en opzet preadvies	67
2.	Interdisciplinariteit in het juridische onderwijs	70
2.1	<i>Inleiding</i>	70
2.2	<i>De weerbarstige praktijk van interdisciplinair samenwerken</i>	73
2.3	<i>Interdisciplinariteit in het onderwijs?</i>	74
2.4	<i>Interdisciplinariteit in het juridisch curriculum</i>	74
2.4.1	Te beginnen bij de eigen juridische discipline	75
2.4.2	Vervolgens kijken over de grenzen van de eigen discipline	77
2.5	<i>Neuroscience en onderwijs: een doorkijkje</i>	80
3.	Kwaliteit van initiële juridische opleidingen	84
3.1	<i>Wettelijke kwaliteitszorg WHW</i>	84
3.2	<i>WHW en het verlenen van het civiel effect</i>	86
3.3	<i>(Toch geen) afschaffing van het verlenen van het civiel effect</i>	88
4.	Afronding	90
	Stellingen	91

1. Inleiding en opzet preadvies

De afgelopen decennia is er veel veranderd in het onderwijs aan de Nederlandse universiteiten. Denk aan de toename van het aantal studenten, de invoering van de ba/ma-structuur, de vele veranderingen in de studiefinanciering en de wijzigingen in het bestuur en de bekostiging van het universitaire onderwijs, zoals het rendementsdenken. Kijkend naar de toekomst blijven de Nederlandse universiteiten te maken krijgen met aanhoudende veranderingen, zo is mijn inschatting.¹ Verder vinden ontwikkelingen in de samenleving hun weerslag in het universitaire onderwijs. Dan denk ik aan ontwikkelingen als digitalisering², toenemende internationalisering, mogelijkheden van big data, maar ook aan vraagstukken als migratie, diversiteit en klimaatverandering. Complexe ontwikkelingen en vraagstukken waarbij met behulp van uiteenlopende disciplines gezamenlijk naar oplossingen wordt gezocht. Interdisciplinariteit is in mijn ogen een belangrijk onderwerp dat zeker zijn uitwerking zal hebben in toekomstig universitair onderwijs.

Momenteel speelt in het universitaire onderwijs een voor toekomstig onderwijs wezenlijke vraag, namelijk: leidt de universiteit studenten op voor het werkveld, óf biedt de universiteit studenten een brede vorming. In deze kwestie worden vaak de begrippen employability en Bildung gebruikt en tegenover elkaar gezet.³ Bij employability bereidt de universiteit de student voor op het uitoefenen van een beroep en draagt er zorg voor dat de student goed toegerust de arbeidsmarkt betreedt. Bildung vindt zijn oorsprong in het ideaal van brede algemene en persoonlijke vorming en ontwikkeling, niet specifiek gericht op de arbeidsmarkt. De academische vorming die de universiteiten zeggen te bieden, past bij dit ideaal. Bildung en employability zijn mijns inziens niet noodzakelijkerwijs elkaars tegenstelling. In het universitaire onderwijs zou wat mij betreft aan beide doelen

1. Zie hierover bijvoorbeeld D. van den Boom, 'The times they are a-changin', *Thema* 2017, p. 46-50. B. van der Zwaan, 'Haalt de universiteit 2040? Een Europees perspectief op wereldwijde kansen en bedreigingen', Amsterdam: Amsterdam University Press 2016. Uitgave van Vereniging van Universiteiten (VSNU), 'Goedemorgen Professor! Visie op studeren in een nieuwe tijd', Den Haag, 11 juni 2015, www.vsnunl.nl. Zie voor juridische onderwijs C.J.J.M. Stolker, 'Rethinking the Law School. Education, Research, Outreach and Governance', Cambridge: Cambridge University Press 2015.
2. Zie bijvoorbeeld 'Doordacht digitaal. Onderwijs in het digitale tijdperk', Advies van de Onderwijsraad, Den Haag 2017. Zie ook M.J. ter Voert m.m.v. E.M.T. Beenackers, 'Juridische beroepen in de toekomst. Ontwikkelingen binnen advocatuur, notariaat en gerechtsdeurwaarders', Cahier 2016-13, Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum, www.wodc.nl (laatst geraadpleegd 1 maart 2018).
3. Zie hierover bijvoorbeeld het advies van de Onderwijsraad 'Onderwijs vormt' en meer in het bijzonder over de twee vormingsidealen Bildung en realistische vorming, hoofdstuk 2 van dit advies, www.onderwijsraad.nl/publicaties/2011/onderwijsvormt. (laatst geraadpleegd 1 maart 2018).

aandacht moeten worden besteed. Interdisciplinariteit in het onderwijs kan aan deze beide doelen bijdragen.

Bildung en employability raken de inhoud van de initiële juridische opleiding. De afgelopen jaren kwamen er kritische geluiden vanuit de advocatuur en de rechterlijke macht over de inhoud en de kwaliteit van de initiële juridische opleidingen. Studenten zouden te eenzijdig juridisch-technisch worden opgeleid en er zou bijvoorbeeld onvoldoende aandacht zijn voor rechtvaardigheid en het zoeken naar de waarheid. Bovendien zou niet worden stil gestaan bij ethische vragen rondom de beroepsuitoefening.⁴ Studenten zouden breder opgeleid moeten worden tot zogenaamde T-shaped lawyers.⁵ Dat vraagt om te leren kijken over de grenzen van de eigen discipline heen. Hoe zou dat vormgegeven kunnen worden met het oog op toekomstbestendig onderwijs? Interdisciplinariteit is het eerste onderwerp dat in hoofdstuk 2 van dit preadvies zal worden behandeld.

Dit tweede hoofdstuk vangt aan met een pleidooi voor interdisciplinariteit in het initiële juridisch onderwijs. Voor de toekomstige jurist zal interdisciplinair kunnen samenwerken essentieel zijn. Complexe problemen worden niet meer monodisciplinair opgelost. Interdisciplinariteit in het juridisch onderwijs kan wat mij betreft echter alleen slagen als dat gebouwd wordt op een stevig disciplinair fundament. Dit standpunt leidt tot een cruciale vraag: welke disciplinaire kennis, vaardigheden, inzicht en attitudes⁶ zijn onmisbaar voor de toekomstige jurist? In dit preadvies zal op het curriculum worden ingegaan. Maar op de cruciale vraag hoe dat curriculum er precies moet uitzien, kan en wil ik geen antwoord geven. Wel probeer ik doorkijkjes en aanzetten tot antwoorden te geven. Tegenwoordig horen we steeds meer over onderzoek naar hoe onze brein en dat van ado-

4. Zie bijvoorbeeld M.J.A.M. Ahsmann, *Over meesters in de rechten en priesters van het recht. Feit en fictie in hun opleiding*, (oratie Leiden), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2012 en 'De kwaliteit binnen het notariaat', *Ars Notariatus* 163, Deventer: Wolters Kluwer 2016, p. 20 e.v. Zie ook M. Snoep, A. Croiset van Uchelen, J. Rijlaarsdam, M. Ulrici, B. Visser, 'Opleiding jurist moet breder', *NRC Handelsblad* 17 maart 2014; *NRC Next* 19 maart 2014. M. Laemers, 'Advocaten en een wankelend juridisch fundament?', *AA*, december 2014, p. 961-967. Nina Holvast, 'De toekomst van de rechtenopleiding in het licht van het convenant inzake civiel effect', *Recht der werkelijkheid*, afl. 1, 2016 (redactioneel), p. 2-5.
5. Dit pleidooi is gevoerd door M. Snoep, A. Croiset van Uchelen, J. Rijlaarsdam, M. Ulrici, B. Visser, 'Opleiding jurist moet breder', *NRC Handelsblad* 17 maart 2014; *NRC Next* 19 maart 2014. De auteurs zijn werkzaam bij grote advocatenkantoren.
6. Bij attitudes kan gedacht worden aan een aspect van de academische vorming, bijvoorbeeld de bewustwording dat de student deel uitmaakt van een academische gemeenschap met eigen wetenschappelijke waarden en normen zoals een open en onderzoekende houding en dat bij het verrichten van wetenschappelijk onderzoek de academische normen over fraude en plagiaat juist worden gehanteerd. Er kan ook gedacht worden aan een meer beroepsgerichte attitude zoals het herkennen van beroepsethische kwesties.

lescenten werkt. Wat kan dat betekenen voor het leren door studenten en doceren door docenten? Aan het slot van hoofdstuk 2 wordt verkend of het vakgebied van de neuroscience interessante inzichten kan opleveren voor het juridische onderwijs van de toekomst.

Kritische geluiden over de juridische opleiding worden in veel gevallen in verband gebracht met het verlenen van het civiel effect, dat wel als een kwaliteitskeurmerk wordt gezien. Een opleiding met civiel effect geeft namelijk exclusieve toegang tot de togaberoepen.⁷ Het verlenen van het civiel effect raakt de wettelijke universitaire kwaliteitszorg(systematiek). Het tweede thema van dit preadvies betreft die kwaliteitszorg. In hoofdstuk 3 wordt globaal gekeken naar de kwaliteitszorg van universitaire opleidingen en wordt het verlenen van civiel effect in die bredere context geplaatst. Daarbij valt op dat de inhoudelijke vereisten voor het verlenen van het civiel effect nauwelijks kunnen worden gecontroleerd.

In dit preadvies worden als vertrekpunt de bestaande initiële juridische opleidingen in Nederland genomen. Uit de beoordelingen van de onderwijs-visitaties lijken de huidige universitaire juridische opleidingen in Nederland van voldoende niveau te zijn.⁸ Ten behoeve van dit preadvies is voorts verkennend onderzoek verricht naar de ervaren tevredenheid van alumni over de door hen gevolgde juridische opleiding. Voor dit onderzoek is gebruik gemaakt van resultaten van de Nationale Alumni Enquête (NAE), die als bijlage bij dit preadvies zijn gepubliceerd op de site van de NJV.⁹

7. Art.1.1 sub c WHW definieert wetenschappelijk onderwijs als ‘onderwijs dat is gericht op de voorbereiding tot de zelfstandige beoefening van de wetenschap of beroepsmatige toepassing van wetenschappelijke kennis en dat het inzicht in de samenhang van de wetenschappen bevordert’. Voor toegang tot de togaberoepen zijn voorwaarden gesteld. Zie art. 5 Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren jo art. 2 Besluit rechtspositie rechterlijke ambtenaren voor de rechterlijke macht en art. 2 Advocatenwet jo Besluit beroepsvereisten advocatuur. Zie voor notariaat art. 6 Wet op het notarisambt jo art. 2 Besluit op het notarisambt.
8. Zie database NVAO, www.nvao.net (laatst geraadpleegd 1 maart 2018).
9. Zie <http://njev.nl/preadviezen/bijlagen-preadviezen-2018/>
Met dank aan Jasper van de Kamp. Als bronbestand is het NAE-rapport van 2015 gebruikt, omdat niet alle Nederlandse universiteiten participeerden in de NAE 2016. Het bronbestand betreft Master studenten die aan een van de Nederlandse universiteiten zijn afgestudeerd tussen 1 oktober 2013 en 30 september 2014 (N=8140). De enquête is afgenomen in oktober 2015. NAE-vragen betreffen onder andere gegevens van alumni (leeftijd, opleiding, etc.), tevredenheid over de opleiding en de positie op de arbeidsmarkt (wel/niet werkloos, salaris, tijd totdat werk gevonden is, etc.). De volgende vijf groepen zijn in de grafieken vergeleken:
 1. NAE-gemiddelde (uitgezonderd Rechtenopleidingen), n=7468
 2. Alumni Rechtenopleidingen zonder civiel effect, n=257
 3. Alumni Rechtenopleidingen met civiel effect, n=415
 4. Alumni Rechtenopleidingen met civiel effect zonder baan in sector waarvoor civiel effect vereist is, n=336
 5. Alumni Rechtenopleidingen met civiel effect met baan in sector waarvoor civiel effect vereist is, n=79.

Zo zijn de alumni van de juridische opleidingen meer tevreden over de inhoud van hun opleiding in vergelijking met het NAE-gemiddelde. Juridische alumni geven daarentegen aan dat ze minder dan gemiddeld tevreden zijn over de ontwikkeling van kennis en vaardigheden. Dit item kan in verband worden gebracht met het begrip *Bildung*. Wat betreft de aansluiting op de arbeidsmarkt geven alumni van rechtenopleidingen hogere scores dan gemiddeld op het item ‘basis om te starten op de arbeidsmarkt’. De gekoppelde resultaten laten echter ook een ander signaal zien. Juridische alumni, en in nog sterkere mate alumni van opleidingen met civiel effect, ervaren minder dan gemiddeld aandacht voor het opdoen van vaardigheden voor de beroepspraktijk en contact met de beroepspraktijk. Op diverse plaatsen in dit preadvies zal nog naar dit verkennend onderzoek worden verwezen.¹⁰

2. Interdisciplinariteit in het juridische onderwijs

2.1 Inleiding

Mijn pleidooi voor interdisciplinariteit is niet nieuw. Maar het kan wel dienstig zijn aan het inrichten van juridisch onderwijs met de blik op de toekomst gericht. Het kan bijdragen aan de academische vorming van de juridische studenten, aan haar of zijn *Bildung*, en aan de employability.¹¹ Bij interdisciplinariteit in een juridische opleiding wordt al snel gedacht aan vakken als rechtseconomie, forensische psychologie of -psychiatrie. Deze voorbeelden staan ten dienste van de eigen juridische discipline. Bij interdisciplinariteit denk ik evenwel aan over de grenzen van de eigen juridische discipline heen kijken en samenwerken met alle mogelijk denkbare wetenschappelijke disciplines. Ook die disciplines die intuïtief verder van de juridische afstaan zoals: wis-, schei-, natuurkunde, ruimtelijke wetenschappen, of vakgebieden als nanoscience of neuroscience.

Een pleidooi voor interdisciplinariteit in het juridisch onderwijs, dat naar omvang beperkt moet blijven, is een lastige opgave. De eerste moeilijke-

10. De gemaakte keuzes bij de behandeling van de onderwerpen sluiten aan bij mijn belangstelling en ervaring. Een ander had wellicht andere keuzes gemaakt. In de aanloop naar en tijdens het schrijven van dit preadvies heb ik met juridische studenten gesproken over de toekomst van de juridische opleiding. B. Hoeksema, R. Steenbergen, P. Tielens, M. van't Schip, I. Westra en P. Wissink wil ik bedanken voor het delen van hun gedachten daarover.
11. Bovendien kan het behulpzaam zijn aan de in art. 1.1. sub c WHW geformuleerde beschrijving van wetenschappelijk onderwijs dat dit onderwijs het inzicht in de samenhang van de wetenschappen bevordert. Verder wordt in art. 1.3 lid 5 WHW bepaald dat de instellingen voor hoger onderwijs mede aandacht schenken aan de persoonlijke ontplooiing van hun studenten en de bevordering van hun maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef.

heden beginnen al bij de niet duidelijk te omschrijven term ‘interdisciplinariteit’. Daarover wordt heel verschillend gedacht en uiteenlopende gezichtspunten worden onder deze term geschaard.¹² Aan deze theoretische discussie wordt hier verder geen aandacht besteed. Wel geef ik aan welke duiding van interdisciplinariteit mij aanspreekt en meer concreet, welke waarde interdisciplinariteit kan hebben voor onderzoek en onderwijs. De duiding dat ‘interdisciplinarity is neither a subject matter nor a body of content. It is a process for achieving an integrative synthesis, a process that usually begins with a problem, question, topic or issue’, spreekt mij aan.¹³ Het proces van interdisciplinair samenwerken is volgens mij van belang. De mate van wederzijdse beïnvloeding van de verschillende disciplines is daarbij voor mij geen maatstaf. Een onderscheid tussen multidisciplinariteit, interdisciplinariteit (in engere zin) en transdisciplinariteit wordt niet gemaakt. In dit preadvies omvat de term interdisciplinariteit al deze vormen van interdisciplinair samenwerken.

De waarde van interdisciplinariteit in academisch onderwijs en onderzoek is nauwelijks omstreden. Wanneer het over de waarde van interdisciplinariteit gaat, worden verschillende en uiteenlopende argumenten genoemd. Interdisciplinariteit draagt bij aan het oplossen van complexe maatschappelijke problemen zoals vraagstukken over klimaatverandering of duurzaamheid. Interdisciplinariteit wordt eveneens genoemd om tot innovatie te komen, interdisciplinariteit draagt bij aan het vinden van creatieve oplossingen. Interdisciplinariteit zou industriële innovatie en economische groei stimuleren. Voor afgestudeerden geldt dat zij vaak komen te werken in een interdisciplinaire omgeving of in interdisciplinaire teams en door interdisciplinariteit een plaats te geven in hun studie kunnen ze daar alvast mee kennismaken. Verder kan interdisciplinariteit leiden tot verbreding en verrijking van kennis; niet alleen over de grenzen van de eigen discipline, maar ook van de eigen discipline. Problemen worden in een bredere context geplaatst en hierdoor worden de ogen geopend voor onverwachte kwaliteiten van de eigen discipline, maar eveneens voor de blinde vlekken daarvan.¹⁴

Barry, Born en Weszkalnys hebben naar mijn mening op een aansprekende wijze de argumenten voor interdisciplinair wetenschappelijk onderzoek

12. Zie A. Chettiparamb, *Interdisciplinarity: A literature review*, Southampton: The interdisciplinary Teaching and Learning Group 2007.

13. J.T. Klein, *Interdisciplinarity: History, Theory, and Practice*, Detroit, Michigan: Wayne State Press 1990, p. 188. Zie voor verwijzing A. Chettiparamb, *Interdisciplinarity: A literature review*, Southampton: The interdisciplinary Teaching and Learning Group 2007, p. 15.

14. A. Chettiparamb, *Interdisciplinarity: A literature review*, Southampton: The interdisciplinary Teaching and Learning Group 2007, p. 13.

helder geanalyseerd en gegroepeerd.¹⁵ Zij onderscheiden drie ‘logics’ (redeneringen):

1. logic of accountability
2. logic of innovation
3. logic of ontology

Tot de ‘logic of accountability’ horen de genoemde argumenten dat interdisciplinair onderzoek bijdraagt aan het oplossen van complexe maatschappelijke problemen zoals het klimaatvraagstuk. Tot de ‘logic of innovation’ behoren de argumenten dat interdisciplinair onderzoek industriële innovatie en economische groei zal stimuleren. De ‘logic of ontology’ is minder grijpbaar en laat zich lastiger omschrijven. Hier gaat het om de beïnvloeding, over en weer, tussen wat de disciplines zijn. Argumenten dat interdisciplinariteit leidt tot verbreding en verrijking van kennis buiten en vān de eigen discipline horen bij deze logic. Deze drie logics sluiten elkaar overigens niet uit, ze kunnen juist goed samen gaan.

Voor het onderwijs kunnen de genoemde logics eveneens verhelderend zijn. Afgestudeerde juristen komen steeds vaker te werken in een interdisciplinaire omgeving of in interdisciplinaire teams.¹⁶ Van hen wordt niet alleen verwacht dat ze kunnen samenwerken met deskundigen uit andere disciplines, maar ook dat ze vanuit hun eigen juridische discipline een bijdrage leveren aan innovatieve of creatieve oplossingen voor zowel grote complexe maatschappelijke vraagstukken, als voor minder verstrekkende innovaties. Juridische studenten zouden in het onderwijs kennis en vaardigheden om dit te leren aangeboden moeten krijgen. Het beeld van de universiteit die aandacht besteedt aan employability dringt zich op. Vanuit het oogpunt van de employability worden de logic of accountability en de logic of innovation gemakkelijk herkend. Maar ook het ideaal van Bildung in relatie tot interdisciplinariteit is te onderscheiden. Denk bijvoorbeeld aan de academische vorming van studenten in het initiële juridische onderwijs. Het (leren) reflecteren op de eigen discipline en hoe die zich verhoudt tot andere disciplines kan geschaard worden onder de logic of ontology. Het (leren) stellen van (kritische) vragen over de eigen discipline en de daarbij horende disciplinaire kennis en vaardigen, levert een bijdrage aan de academische vorming van de jurist. Mijn ervaring met universiteits-

15 A. Barry, G. Born & G. Weszkany, ‘Logics of Interdisciplinarity’, *Economy and Society* 2008-37, p. 20-49.

Zie ook mijn oratie waaraan hierna enkele passages ontleend zijn. H.K. Elzinga, *Een wijde blik verruimt het denken* (oratie Groningen), Groningen: 2014 p. 18-22.

16. Zie M.J. ter Voert m.m.v. E.M.T. Beenakkers, ‘Juridische beroepen in de toekomst. Ontwikkelingen binnen advocatuur, notariaat en gerechtsdeurwaarders’, Cahier 2016-13, Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum, p. 15, www.wodc.nl (laatst geraadpleegd 1 maart 2018).

breed interdisciplinair onderwijs is dat bachelor studenten die interdisciplinair samenwerken ook veel leren over hun eigen discipline.

Het eerder genoemde pleidooi voor T-shaped lawyers illustreert dat interdisciplinariteit in dat werkveld gewenst is.¹⁷ Anders dan ik zal bepleiten, lijken deze advocaten het te zoeken in het bijeenbrengen van meerdere disciplines in één persoon. Zij betogen dat de advocatuur behoefte heeft aan breder opgeleide juristen, omdat eenzijdig juridisch-technisch opgeleide juristen geen complexe problemen zouden kunnen oplossen. De auteurs constateren dat de bestaande initiële juridische opleidingen te weinig ruimte bieden voor een brede opleiding. Als oplossing wordt voorgesteld, dat niet alleen juristen met een afgeronde juridische bachelor én masteropleiding toegang moeten krijgen tot de advocatenopleiding, maar bijvoorbeeld ook een natuurkundige die een juridisch bijscholings- of schakelprogramma heeft gevolgd.¹⁸

Deze oplossing kan vanuit verschillende gezichtspunten worden beoordeeld. Vanuit een juridisch-technisch gezichtspunt wordt het civiel effect ter discussie gesteld. Dit onderwerp komt in hoofdstuk 3 aan de orde. Vanuit het gezichtspunt van interdisciplinariteit valt op dat de oplossing wordt gezocht in het bijeenbrengen van meerdere disciplines in één persoon, de T-shaped lawyer. Zelf pleit ik voor een andere vorm van interdisciplinariteit. Want hoe reëel is het dat één persoon de diepgaande kennis en vaardigheden van verschillende disciplines zich eigen kan maken en dat de (toevallige?) combinatie van die disciplines toekomstbestendig blijkt te zijn? Liever pleit ik daarom voor een jurist die haar of zijn discipline goed beheerst én geleerd heeft interdisciplinair samen te werken met deskundigen afkomstig uit andere disciplines. Van belang is naar mijn mening niet alleen kennis van andere disciplines, maar ook kennis en vaardigheden om interdisciplinair te kunnen samenwerken. Vanuit dat gezichtspunt zal met betrekking tot de employability die jurist niet alleen nu, maar ook in de onzekere toekomst, kennis en kunde in huis hebben om complexe problemen op te lossen.

2.2 *De weerbarstige praktijk van interdisciplinair samenwerken*

In de praktijk is het beoefenen van interdisciplinariteit weerbarstig. Zonder hulp van deskundigen van een andere discipline lukt het niet. Dat betekent dat deskundigen van verschillende disciplines met elkaar moeten communiceren. Misverstanden en elkaar denken te begrijpen, maar dat toch niet

17. M. Snoep, A. Croiset van Uchelen, J. Rijlaarsdam, M. Ulrici, B. Visser, 'Opleiding jurist moet breder', NRC Handelsblad 17 maart 2014; NRC Next 19 maart 2014.

18. Volgens de auteurs zou het voldoende zijn wanneer effectief minimaal twee jaar juridisch technisch onderwijs is gevolgd voordat de afgestudeerde de advocatenopleiding instroomt. M. Snoep, A. Croiset van Uchelen, J. Rijlaarsdam, M. Ulrici, B. Visser, 'Opleiding jurist moet breder', NRC Handelsblad 17 maart 2014; NRC Next 19 maart 2014.

doen, liggen op de loer. Het kost soms veel inspanning en tijd om elkaars taal (jargon) te leren en kunnen begrijpen.¹⁹ Een bekend juridisch voorbeeld is het begrip ‘opzettelijk’. In het dagelijks taalgebruik heeft het een andere betekenis dan als bestanddeel in strafrechtelijk ‘opzettelijk’ handelen. Wanneer een jurist hierover spreekt met een deskundige uit een andere discipline, moet de jurist zich er bewust van zijn dat hij jargon gebruikt. De deskundige afkomstig uit de andere discipline zou zich moeten afvragen of zo’n ogenschijnlijk alledaags woord als ‘opzettelijk’, in de juridische discipline een eigen betekenis heeft. Soms moet er zelfs een ‘gedeelde’ taal worden ontwikkeld. Er kunnen bovendien misverstanden ontstaan over de disciplinaire wijze van denken en redeneren.²⁰

Andere lastige vragen kunnen zijn: welke deskundige is nodig om een complex probleem op te lossen, en hoe weet de jurist dat iemand de deskundigheid heeft die hij zoekt? Daar komt bij dat vanuit de eigen discipline veelal onvoldoende kennis en scholing wordt aangeboden om kritisch ideeën en onderzoeksuitkomsten te kunnen beoordelen.²¹ Bovendien kan tegenbewijs uit een andere discipline vaak alleen worden gevonden in vaktijdschriften die moeilijk toegankelijk zijn.²²

Interdisciplinair samenwerken gaat niet vanzelf, dat moet worden geleerd. De notie dat het hier om een proces gaat waarin moet worden samengewerkt en waarbij communicatie een grote rol speelt, zou wat mij betreft bij het vormgeven van interdisciplinariteit in het onderwijs centraal moeten staan.

2.3 Interdisciplinariteit in het onderwijs?

Als interdisciplinariteit in de praktijk zo weerbarstig is, hoe kan dat dan een goede plaats krijgen in het onderwijs? Om te beginnen is naar mijn mening gedegen disciplinaire kennis onmisbaar voor interdisciplinariteit.²³ Disciplinaire kennis en vaardigheden zijn het fundament, pas daarna kan aan interdisciplinariteit worden gebouwd. Interdisciplinariteit zonder een ‘thuis’ discipline is in mijn ogen wankel, omdat het bij interdisciplinariteit onder meer gaat over hoe het één zich verhoudt tot het ander. Om te kunnen beoordelen of een vondst, inzicht of oplossing anders, vernieuwend of

19. A. Chettiparamb, *Interdisciplinarity: A literature review*, Southampton: The interdisciplinary Teaching and Learning Group 2007, p. 16 e.v..

20. Zie bijvoorbeeld Paul A. Howard-Jones, ‘Neuroscience and education: myths and messages’, *Nature Reviews Neuroscience*, Volume 15, dec. 2014, p. 817-823.

21. Paul A. Howard-Jones, ‘Neuroscience and education: myths and messages’, *Nature Reviews Neuroscience*, Volume 15, dec. 2014, p. 817-823.

22. Paul A. Howard-Jones, ‘Neuroscience and education: myths and messages’, *Nature Reviews Neuroscience*, Volume 15, dec. 2014, p. 817-823.

23. H.K. Elzinga, *Een wijde blik verruimd het denken* (oratie Groningen), Groningen: 2014 p. 35 e.v.

creatief is, moet diegene eerst goed weten wat de standaard in de eigen discipline is.

Op een stevig disciplinair fundament, wordt het leren kijken over de grenzen van de eigen discipline, gebouwd. Eerder gaf ik aan dat de duiding dat interdisciplinariteit een proces is waaraan een vraagstuk ten grondslag ligt, mij aanspreekt. Interdisciplinariteit gaat over een proces van samenwerken, waarbij de kennis en kunde van verschillende disciplines wordt ingezet om oplossingen te vinden voor problemen waar één discipline geen afdoende antwoord op kan geven. Essentieel is het kunnen communiceren met deskundigen van andere disciplines, maar ook het over en weer kunnen vertrouwen op elkaars gedegen disciplinaire kennis. Als beeld zie ik voor me het voortdurend heen en weer pendelen tussen de eigen discipline, naar andere disciplines en weer terug, om te onderzoeken welke bijdragen de verschillende disciplines kunnen leveren aan de oplossing. In dit proces wordt een beroep gedaan op verschillende academische vaardigheden zoals: luisteren, analytisch denken, kritische vragen stellen, reflecteren zowel op het probleem en de mogelijke oplossingen, als op de mogelijkheden en beperkingen van de eigen discipline en die van de andere disciplines.²⁴

2.4 *Interdisciplinariteit in het juridisch curriculum*

2.4.1 Te beginnen bij de eigen juridische discipline

Interdisciplinariteit in het juridische onderwijs moet mijns inziens worden gebouwd op het fundament van de eigen discipline. Het eerste studiejaar zou moeten worden besteed aan het leggen van een stevig disciplinair fundament. De student moet de juridische discipline goed in de vingers krijgen. Dat kost tijd en energie, waarbij van de student bovendien gevraagd wordt dat hij zich serieus inzet om de juridische discipline onder de knie te krijgen. Idealiter moet de student zich al vrij snel bewust worden dat complexe problemen vrijwel nooit alleen disciplinair worden opgelost. Wat mij betreft maakt de student al in het eerste jaar kennis met dit besef.

Welke specifieke disciplinaire kennis en vaardigheden moet de afgestudeerde jurist ten minste beheersen? Gevreesd moet worden dat de meningen over deze vraag verdeeld zullen blijven. De juridische opleidingen in Nederland laten een grote verscheidenheid van (kennelijk) noodzakelijke

24. Overigens zouden hierin deels zogenaamde 21st century skills herkend kunnen worden. Naar Amerikaans voorbeeld worden die wel aangeduid met vier C's van: Communication, Collaboration, Critical Thinking en Creativity. Communication gaat over het delen van gedachten, vragen, ideeën en oplossingen; Collaboration ziet op samenwerken om een bepaald doel te bereiken en inbrengen van talenten, expertise en slimheid. Bij Critical Thinking worden problemen op een nieuwe manier bekeken en wordt het leren gekoppeld aan onderwerpen en disciplines. Tot slot wordt bij Creativity vanuit nieuwe benaderingen geprobeerd om tot vernieuwende en vindingrijke oplossingen te komen.

vakken zien. Die verscheidenheid hoeft geen probleem te zijn, als er op zijn minst overeenstemming bestaat over wat de kern van de juridische discipline inhoudt. Het disciplineoverleg Raad van Decanen Rechtsgeleerdheid heeft in december 2015 het Domeinspecifiek Referentiekader Rechtsgeleerdheid (DRR 2015) vastgesteld. Daarin worden de uitgangspunten van de juridische discipline geschetst.²⁵

Mij lijkt het van belang dat de student de piketpalen van het recht goed leert kennen en paraat heeft. In aansluiting op het DRR (2015) denk ik aan kennis van het Nederlandse recht en meer specifiek aan rechtsgebieden als privaatrecht, staatsrecht, strafrecht en bestuursrecht. Daarbij gaat het wat mij betreft om kennis van zowel het materiële als het procesrecht. Verder zijn kennis van het Europees recht en Europeesrechtelijke invloeden van belang. De student moet voorts kennis hebben van samenhangen in het rechtssysteem. Zoals de relaties tussen de verschillende rechtsgebieden, en hoe het Nederlandse rechtssysteem zich verhoudt tot, en beïnvloed wordt door, het Europees recht en het internationale recht.

Behalve disciplinaire kennis, moeten juridische vaardigheden goed worden aangeleerd en geoefend. Deels zullen die overlappen met academische vaardigheden, zoals: analyseren, kritische vragen stellen, gedegen bronnenonderzoek verrichten, informatie verwerken, hoofd- van bijzaken onderscheiden, belangen afwegen, zich een beargumenteerd oordeel vormen en dit oordeel zowel mondeling als schriftelijk kunnen overbrengen.

Met de verworven kennis en vaardigheden moet de juridische student betrekkelijk vlot een antwoord op een juridische vraag kunnen geven, waarbij het gaat om het toepassen van die kennis en vaardigheden (en dat is meer dan bijvoorbeeld een rechtsregel reproduceren). Kennis en vaardigheden zijn wat mij betreft complementair, los van elkaar hebben ze maar beperkte waarde.²⁶

Van de docenten en studenten wordt het nodige gevraagd. Het disciplinaire fundament moet door hen goed worden gelegd. Daarbij mag de lat hoog worden gelegd. Wat mij betreft zouden de juridische studenten in hun studie meer uitgedaagd mogen worden. Het verkennend alumnionderzoek geeft een signaal dat daarvoor ruimte is. Juridische alumni scoren wat betreft de ervaren moeilijkheidsgraad van de opleiding tussen de 2 (= te laag) en de 3 (= niet te laag/ niet te hoog).²⁷ Van studenten mag bovendien wor-

25. Het DRR 2015 is als bijlage bij dit preadvies gepubliceerd op: <http://njv.nl/preadviezen/bijlagen-preadviezen-2018/>

26. Voor het aanduiden van het niveau (bachelor of master) kunnen de zogenaamde Dublin-descriptoren inzicht verschaffen. Op de thema's: 'kennis en inzicht'; 'toepassen kennis en inzicht'; 'oordeelsvorming'; 'communicatie' en 'leervaardigheden' wordt het vereiste niveau omschreven. Zie meer hierover pdf dublin-descriptoren op <https://www.nvao.net>. (laatst geraadpleegd 20-2-2018).

27. Zie <http://njv.nl/preadviezen/bijlagen-preadviezen-2018/>. Juridische alumni scoren op dit item ('de moeilijkheidsgraad van de opleiding') hoger dan het NAE-gemiddelde.

den verwacht dat zij zich inzetten voor hun leerproces. Van docenten mag worden gevraagd dat zij activerende en vernieuwende onderwijsvormen aanbieden, die passen bij de gestelde leerdoelen. Daarbij wil ik graag opmerken dat hoorcolleges niet altijd slecht zijn, en kleine werkgroepen waar alleen studenten presentaties verzorgen niet zaligmakend zijn. Gestreefd moet worden naar diversiteit in onderwijs- en toetsvormen die passen bij de leerdoelen van een vak, dat onderdeel uitmaakt van een samenhangend curriculum.²⁸ Studenten betrekken bij het ontwerpen van onderwijs kan tot vernieuwend onderwijs leiden.

Tot slot een suggestie om de studenten te leiden door de samenhang en opbouw van hun curriculum. Studenten zouden op een heldere manier, en op goed gekozen momenten in het curriculum, op de hoogte moeten raken waarom ze welke vakken moeten volgen, en waarom in die volgorde.²⁹ Dat biedt studenten een onderwijsinhoudelijke context. Dit wordt in mijn ogen niet bereikt door tabellen te verstrekken met overzichten van te behalen vakken met de bijbehorende ects.³⁰

2.4.2 Vervolgens kijken over de grenzen van de eigen discipline

Na het eerste studiejaar, waarin hoofdzakelijk disciplinaire kennis en vaardigheden worden onderwezen, kan vanaf het tweede jaar, naast het verder verdiepen van de disciplinaire kennis, worden begonnen met het leren van interdisciplinair samenwerken.³¹ Studenten leren dan onder meer hun disciplinaire kennis in te brengen. Hierna wordt eerst globaal een beeld geschetst van interdisciplinariteit in het onderwijs. Daarna wordt op een aantal elementen dieper ingegaan.

Het inzicht dat interdisciplinair samenwerken een proces is, moet in dit onderwijs centraal staan. Omdat dit een proces is van vallen en opstaan zouden studenten, in een min of meer veilige onderwijssetting ervarenderwijs moeten leren interdisciplinair samen te werken. In interdisciplinair

28. Binnen het universitaire onderwijs is de afgelopen jaren veel geëxperimenteerd met vernieuwende onderwijsvormen. Bijvoorbeeld digitale en online onderwijsondersteuning zoals: MOOCs (massive open online courses) en SPOCs (small private online courses). Of online leermiddelen die de student gebruikt ter voorbereiding van klassikaal onderwijs zoals in het concept van blended learning of een uitwerking daarvan, de flipped classroom.

29. Bijvoorbeeld omdat de vakken op elkaar voortbouwen, of dat er sprake is van een toenemende moeilijkheidsgraad, of om een bepaalde samenhang te illustreren, of waarom een bepaald vak (on)verplicht is.

30. Ects staat voor european credit points en 1 ects staat voor 28 uur studietijd.

31. Doordat in het eerste jaar hoofdzakelijk disciplinaire kennis en vaardigheden worden onderwezen, kan de student na dat jaar beoordelen of de juridische studie iets voor haar of hem is.

samengestelde teams, leren studenten concrete, complexe, interdisciplinaire vraagstukken op te lossen. Aan de hand van aangereikte theoretische kaders leren studenten de door hen ervaren praktijk te analyseren, leren ze elkaar kritisch te bevragen en problemen in de interdisciplinaire communicatie en samenwerking op te lossen. Een voorbeeld uit het eigen onderwijs kan zo'n samenwerking wellicht illustreren. Een interdisciplinair groepje van drie master studenten kreeg een complex vraagstuk voorgeschied dat was ontleend aan het Fyra-debacle. Het studententeam bestond uit een student ruimtelijke wetenschappen, een econoom en een jurist. Nadat de opdracht was verstrekt, begon de student ruimtelijke wetenschappen te tekenen, en de econoom ging rekenen. De jurist deed even niets. Die keek, naar eigen zeggen, met stomme verbazing toe en vroeg aan de medestudenten: 'Wat doen jullie nu? Hoe kan dit nu tot een oplossing leiden?' Daarna gingen ze met elkaar in gesprek over onder meer wat ieder vanuit zijn of haar eigen discipline kon bijdragen aan het vinden van een oplossing.

Een uitdaging van interdisciplinair onderwijs waar het samenwerken centraal staat, is om een goede toetsvorm te vinden. Anders dan in het reguliere onderwijs waar veelal de oplossing van een probleem wordt beoordeeld, moet bij interdisciplinariteit, ook het proces van samenwerking worden beoordeeld.

Voor interdisciplinair samenwerken zal plaats moeten worden ingeruimd in het curriculum. In ieder geval in het tweede en derde jaar van de bacheloropleiding en dat zal hoogstwaarschijnlijk ten koste gaan van juridisch-technische onderdelen. Weliswaar met de kanttekening dat interdisciplinariteit ook bijdraagt aan de kennis en kunde van de eigen discipline. Aansluitend op de bachelor, zou de master meer toegespitst kunnen worden op het beoogde toekomstige werkveld van de student. Bijvoorbeeld een researchmaster voor studenten die een carrière in de Academia beogen, een togamaster voor studenten die een togaberoep ambiëren, of een meer beleidsmatige master voor studenten die daar hun beroepsmogelijkheden zien. Ook in de masterfase moet, in lijn met de gekozen toespitsing, plaats worden ingeruimd voor interdisciplinair samenwerken.

Na deze grove schets wordt op een aantal elementen nader ingegaan. Om te beginnen de onderwijssetting waarin het studententeam ervaren onderwijs leert interdisciplinair samen te werken. Voor studenten moet het volstrekt helder zijn dat het proces van samenwerken centraal staat, en dat communicatie daarin een cruciale rol speelt. Het gaat niet alleen om denken, maar juist ook om het doen. In die interdisciplinaire samenwerking kan van alles mis gaan. Docenten moeten een min of meer veilige leeromgeving creëren, zodat studenten weten dat ze fouten mogen maken, en al verkennend en onderzoekend niet direct de juiste weg hoeven in te slaan.

Studenten werken in interdisciplinair samengestelde teams. Afhankelijk van de concrete opdracht wordt bekeken hoeveel studenten en welke disciplines in een team worden bijeengebracht. Als een team bijvoorbeeld uit acht tot tien studenten bestaat, kan het zinvol zijn om twee tot drie studenten van eenzelfde discipline in een team te plaatsen. Mijn ervaring is dat studenten van de eigen discipline elkaar vaak verder helpen bij het inbrengen van hun disciplinaire kennis en vaardigheden. Die disciplinaire kennis moet van goed niveau zijn, omdat het kunnen vertrouwen op de juiste disciplinaire kennis van de ander, een belangrijke pijler is van het gezamenlijk zoeken naar een oplossing.

De studententeams gaan aan de slag met een concreet, complex probleem dat niet met alleen disciplinaire kennis en vaardigheden kan worden opgelost. In veel gevallen biedt de dagelijkse praktijk voldoende voorbeelden. Betrokken worden bij het oplossen van concrete vraagstukken uit de dagelijkse praktijk waarderen studenten in de regel zeer. In het onderwijs gebruik maken van vragen uit de dagelijkse praktijk kent soms ook zo zijn schaduwzijden. Een vraagstuk van het bedrijfsleven of van het maatschappelijk veld vraagt vaak om een oplossing binnen een bepaald tijdsbestek. Bij beginnende tweedejaars studenten kan die tijdsdruk averechts werken op het proces van interdisciplinair samenwerken. Docenten zouden voor hen die praktijkvraagstukken geschikt moeten maken voor het onderwijs. Het kan voor studenten aan het einde van hun studie overigens wel aantrekkelijk en uitdagend zijn om de confrontatie aan te gaan met concrete, complexe, interdisciplinaire vraagstukken uit de praktijk, waarbij ook tijdsdruk een rol speelt.³²

Interdisciplinair onderwijs vraagt van docenten een extra inspanning. Vakinhoudelijk moeten de docenten deskundig zijn in hun ‘thuisdiscipline’, en ze moeten enige ervaring hebben met interdisciplinair samenwerken in onderzoek of onderwijs. Het docententeam begeleidt immers de studententeams in hun leerproces van interdisciplinair samenwerken. Zij geven de studenten aanwijzingen om te leren van, en te reflecteren op het proces van interdisciplinaire samenwerking en de gevonden oplossing(en). Het is goed voorstelbaar dat een interdisciplinair docententeam wordt samengesteld uit docenten van verschillende faculteiten. Dat kan voor studenten als een mooi voorbeeld dienen: *practice what you preach*. Zo leert de student van een docent als rolmodel.

Verder zal de toetsing de nodige aandacht vragen. De uitkomsten van het proces van interdisciplinair samenwerken, de opgedane kennis en kunde,

32. Studenten noemen hier zelf ook het argument van employability. Aan het einde van hun studie zijn ze nieuwsgierig naar de praktijk. Bij het ontwerpen van dit onderwijs zou een doorlopende leerlijn van interdisciplinair samenwerken het uitgangspunt kunnen zijn. In de loop van de tijd worden de concrete vraagstukken steeds complexer en moeten die onder meer tijdsdruk of in de loop van het proces onder veranderende omstandigheden opgelost worden.

moet worden getoetst. Vormen die kunnen bijdragen aan die toetsing zijn bijvoorbeeld het bijhouden van een logboek, het schrijven van een reflectierapport, of het samenstellen van een portfolio met verworven kennis en vaardigheden. Doordat in teams wordt gewerkt zou peer review of peer feedback deel van de toetsing kunnen uitmaken. Digitale hulpmiddelen kunnen de toetsing goed ondersteunen.

Onderwijs waar interdisciplinariteit een serieus onderdeel van uitmaakt, vraagt om vernieuwende onderwijs- en toetsvormen. Het voert te ver om in dit preadvies daar diep op in te gaan. In veel gevallen gaat het vandaag de dag bij vernieuwing in het onderwijs om het inpassen van digitale leermiddelen.³³ Wat verder in de toekomst kijkt, lijkt het betrekkelijk jonge onderzoeksgebied van educational neuroscience mogelijk andere vernieuwingen voor het onderwijs te kunnen bieden. In de volgende paragraaf wordt daar aandacht aan besteed. Het is bedoeld als een inspirerend kijkje in de toekomst.³⁴

2.5 Neuroscience en onderwijs: een doorkijkje

Al enige jaren staat hersenonderzoek bij adolescenten in de belangstelling. Geprobeerd wordt aan de hand van de ontwikkeling van de hersenen van deze jongeren, hun gedrag te verklaren. Door steeds geavanceerdere apparatuur kan preciezer in de hersenen worden gekeken. Zoals welke structuren in de hersenen bij bepaalde activiteiten of gedrag van belang zijn, en hoe in de loop van de tijd deze structuren zich ontwikkelen.

De studentenpopulatie van de initiële juridische opleidingen bestaat globaal geschat uit jongeren tussen de achttien en vijfentwintig jaar. Deze periode wordt wel als de late adolescentie aangeduid.³⁵ Het betreft jonge mensen, in de groei naar volwassenheid, waarvan het brein nog niet helemaal uitontwikkeld is. Wetenschappelijke kennis over de ontwikkelingen van het brein in deze periode van adolescentie kan interessant zijn voor de initiële juridische opleiding.³⁶ Deelnemers aan post-initiële opleidingen zijn immers veelal wat ouder.

33. Zie voor voorbeelden voetnoot 28.

34. Bovendien sluit het aan bij het thema interdisciplinariteit. Het illustreert de beïnvloeding van neurowetenschappelijk onderzoek en onderwijs.

35. De adolescentie bestrijkt de periode vanaf het tiende jaar tot ongeveer het vijfentwintigste jaar. Over de precieze leeftijdsgrenzen kan verschillend worden gedacht, maar die precisie is voor dit betoog niet van belang.

36. Zie bijvoorbeeld Eveline A. Crone and Ronald E. Dahl, 'Understanding adolescence as a period of social-affective engagement and goal flexibility', *Nature reviews neuro*, september 2012, volume 13, p 636-650. Hierin wordt een overzicht gegeven van de heersende ideeën over de ontwikkeling van het adolescenten brein, maar eveneens wordt aangegeven dat nader onderzoek en een verfijning van de theorie noodzakelijk is.

Neurowetenschappelijk onderzoek naar het adolescentenbrein strekt zich uit tot vele terreinen, die niet allemaal meteen van belang zijn voor een onderwijssetting. Maar inzichten over 'leren' kunnen zeker interessant zijn en verder nadenken over hoe te 'onderwijzen', zodat er kan worden 'geleerd' mijns inziens ook.

In Nederland wordt onder meer door Crone neurowetenschappelijk onderzoek verricht.³⁷ Over haar onderzoeksgebied schrijft zij: 'De bevindingen tonen ons hoe de hersenen van pubers in staat zijn controle uit te oefenen over handelingen en gedachten, hoe zij planningen maken, emoties in bedwang houden, en vriendschappen aangaan. Deze bevindingen bieden een compleet nieuw perspectief op het gedrag en de motivaties van pubers; zij gedragen zich anders dan volwassenen omdat hun hersenen anders werken. De wetenschap gaat wat dit onderwerp betreft met sprongen vooruit, maar helaas is er nog weinig over bekend bij het grote publiek. Ook gebeurt het nog wel eens dat onderzoeksbevindingen te snel vertaald worden, wat grote gevolgen kan hebben als het bijvoorbeeld onjuist wordt gecomplementeerd in een lesprogramma.'³⁸ Hoewel een interdisciplinaire verkenning inspirerend kan zijn, is voorzichtigheid wel geboden.

De interdisciplinaire samenwerking tussen neuroscience en education is een betrekkelijk jong vakgebied³⁹, dat overigens niet onomstreden is.⁴⁰ De disciplines van neuroscience en education komen hierin samen, maar de beoefenaars lijken elkaar niet altijd goed te verstaan of te begrijpen. Dit is een bekend verschijnsel bij interdisciplinaire samenwerking. Onderzoek toont dergelijke misverstanden ook aan. Zo bestaan er in het onderwijs uiteenlopende zogenaamde 'neuromythes'. Een bekend bijvoorbeeld is dat leerlingen het best zouden presteren wanneer ze worden onderwezen in hun voorkeursleerstijl.⁴¹ Deze claim kan (tot nu toe) niet worden onderbouwd met wetenschappelijk onderzoek. Geloof in deze 'neuromythe' kan

37. Eveline Crone, hoogleraar neurocognitieve ontwikkelingspsychologie, geeft leiding aan het Brain and Development Lab aan UL. Zie voor een bredere, contextuele benadering het werk van J. Jolles, universiteitshoogleraar neuropsychologie aan de VU en zijn website waar onder meer (populair) wetenschappelijke publicaties kunnen worden gevonden (www.jellejolles.nl). Daar zijn ook verwijzingen naar het Centrum Brein, Leren & Educatie en LEARN van de VU te vinden. Ten tijde van het raadplegen in september 2017 gaf de website van Jolles de beste toegang. Jolles bepleit een contextuele benadering en werkt met een zogenaamd 'bio-psycho-socio-cultureel model'. Gericht op het onderwijs zou het moeten gaan over het geven van steun, sturing, inspiratie en kennis.

38. Eveline Crone, *Het puberende brein. Over de ontwikkeling van de hersenen in de unieke periode van de adolescentie*, Amsterdam:Prometheus 2008, p. 8-9.

39. Verschillende benamingen worden hier aan gegeven zoals educational neuroscience, neuroeducation, of Brain, Mind and Education.

40. Zie bijvoorbeeld Paul A. Howard-Jones, 'Neuroscience and education: myths and messages', *Nature Reviews Neuroscience*, Volume 15, dec. 2014, p. 817-823.

41. Bij voorkeursleerstijlen worden onderscheiden: visuele, auditieve en kinesthetische leerstijlen.

wel gevaren meebrengen, als docenten hun onderwijs inrichten of aanbieden op basis van zo'n neuromythe.⁴²

Kijkend naar wetenschappelijk onderzoek en initiatieven op het terrein van neuroscience en education wil ik graag twee voorbeelden noemen die naar mijn inschatting mogelijk tot inspiratie kunnen dienen voor toekomstig juridische onderwijs. Allereerst een onderzoeksvoorstel naar 'Learning, Reasoning and Science Education in the Developing Brain' dat op de website van het Centre for Educational Neuroscience⁴³ wordt beschreven.⁴⁴ Dit onderzoek richt zich op de natuurwetenschappen. Beschreven wordt dat een belangrijke stap in 'scientific reasoning' de evaluatie van nieuw verkregen bewijs is, en de integratie van dit bewijs in bestaande concepten, theorieën of modellen.⁴⁵ Is er sprake van 'contrary evidence' dan moeten bestaande theorieën worden herzien of aangepast, of moeten geheel nieuwe theorieën worden ontwikkeld. Dit proces wordt 'conceptual change' genoemd. Een belangrijk element van 'conceptual change' is dat, pas nadat 'strongly held prior beliefs about a domain' zijn overwonnen, de nieuwe kennis effectief kan worden verwerkt. Hersenonderzoek bij volwassenen heeft al aangetoond welke gebieden en structuren hierbij een rol spelen. Het lijkt er op dat 'scientific reasoning' te maken heeft met 'the detection of an anomaly, the inhibition of prior beliefs, and the integration of new information and concepts into an updated scientific understanding'.⁴⁶ De vaardigheden 'Inhibitory and reasoning abilities and the capacity to integrate negative feedback to update a rule of response', worden ontwikkeld gedurende de kindertijd en adolescentie. De uitkomst van dit onderzoek zou kunnen bijdragen aan hoe het leren van 'scientific reasoning' verbeterd zou kunnen worden.

Hoewel dit onderzoeksvoorstel zich richt op natuurwetenschappen spreekt het mij als jurist aan, omdat ik parallellen zie met het juridisch redeneren en een naar mijn mening eveneens belangrijke juridische vaardigheid, die van het wegen van belangen. In het recht wordt gezocht naar redelijke, rechtvaardige, efficiënte, haalbare oordelen, waarbij uiteenlopende belan-

42. Zie voor meer voorbeelden van neuromythes de OECD onderwijs rapporten *Understanding the Brain. Understanding the brain, toward a new learning science*, OECD 2002, pp 116 en *Understanding the Brain: the Birth of a learning Science*, OECD 2007, pp 264.

43. Hierin werken drie instituten samen: University College Londen, Birkbeck en het UCL Institute for Education, die tot doel hebben interdisciplinair (developmental psychology, neuroscience en education) onderzoek te verrichten naar 'how to promote better learning'.

44. *current projects*, <http://www.educationalneuroscience.org.uk/currentprojects>, (geraadpleegd 15 september 2017).

45. Om onnodige spraakverwarring bij interdisciplinariteit te voorkomen, worden de originele termen gebruikt waar dat noodzakelijk wordt geacht.

46. In het onderzoeksvoorstel wordt daarbij verwezen naar J.A. Fugelsang and K.N. Dunbar, 'Brain-based mechanisms underlying complex causal thinking', *Neuropsychologia* 2005, 43(8), p. 1204-1213.

gen tegen elkaar moeten worden afgewogen. Bekende belangen afwegen zal in de regel geen problemen opleveren. Maar volstrekt nieuwe belangen duiden, of buitengewoon veranderde omstandigheden in een context plaatsen, kan het wegen van belangen in een ander licht zetten. Een dergelijke situatie lijkt vergelijkbaar met de evaluatie van nieuwe informatie en de integratie van die informatie in bestaande concepten, theorieën of modellen. Nieuwe informatie die niet direct strookt met het bestaande juridische kader of bekende juridische belangen moet door de jurist herkend worden en op waarde worden geschat. Een vraag die moet worden beantwoord, is of deze nieuwe informatie relevant is voor de te nemen juridische beslissing, en zo ja, hoe dat wordt geïntegreerd in de bestaande concepten, ideeën of modellen? Toekomstig neurowetenschappelijk onderzoek naar learning, reasoning en education op het juridische terrein zou interessante uitkomsten kunnen opleveren, die een bijdrage kunnen leveren aan het verbeteren van juridische onderwijs. Bijvoorbeeld voor de opbouw van het curriculum over op welk moment en op welke wijze bepaalde leerstof het beste aan studenten kan worden aangeboden.

Een tweede onderwerp van wetenschappelijk onderzoek op het terrein van neuroscience en education dat in mijn ogen boeiend is, betreft feedback. Het krijgen van feedback en daarvan leren is een belangrijk element van een leerproces en daardoor ook voor onderwijs. Feedback kan de student inzicht verschaffen in het eigen leerproces. De student krijgt te horen wat er goed gaat, en wat niet; wat beter moet en hoe dat verbeterd zou kunnen worden. Het is vaak de docent die feedback geeft: positieve of negatieve feedback, en die feedback kan gericht zijn op het leerproces⁴⁷ of een oordeel inhouden en becijferend zijn⁴⁸. In de neuroscience wordt onder meer onderzoek gedaan naar van welke vorm van feedback: positieve of negatieve, iemand rond welke leeftijdsfase (meer) leert. Bij jongeren van verschillende leeftijden is gekeken welke hersengebieden vooral actief zijn bij het verwerken en/of leren van feedback. Daarbij valt de reactie van de hersenen op verschillende vormen van feedback op. Bij adolescenten tussen de 18- 24 jaar, zijn bij negatieve feedback hersengebieden actief, die in het geheel niet actief zijn bij kinderen van 8-9 jaar.⁴⁹ Verder blijken jonge kinderen meer hersenactiviteit bij positieve feedback te vertonen dan volwassenen.⁵⁰ En lijken enkele hersengebieden die betrokken zijn bij het leren van feedback na het 14-15^e levensjaar zich nog steeds te ontwikke-

47. Zogenaamde formatieve feedback.

48. Zogenaamde summatieve feedback of summatieve toetsing.

49. A. van Duijvenvoorde, K. Zanolie, S Rombouts, M Raijmakers en E. Crone, 'Evaluating the Negative or Valuing the Positive? Neural Mechanisms Supporting Feedback-Based Learning across Development', *The Journal of Neuroscience*, september 2008 28938), p. 9495-9503.

50. Eveline Crone, *Het puberende brein. Over de ontwikkeling van de hersenen in de unieke periode van de adolescentie*, Amsterdam:Prometheus 2008, p. 68.

len.⁵¹ Neurowetenschappelijk onderzoek naar het leren van feedback kan interessante inzichten voor de onderwijspraktijk opleveren. Zo wordt vaak gezegd dat een mens van het maken van fouten (negatieve feedback) leert. Als we daar meer over weten, zou het interessant zijn bij het ontwerpen van onderwijs met dergelijke inzichten rekening te houden. Zelf ben ik benieuwd hoe het in hoofdstuk 2 voorgestelde ervarenleren van interdisciplinair samenwerken wordt beoordeeld. Niet alleen positieve feedback, maar ook het leren van fouten (negatieve feedback) is van wezenlijk belang bij het voorgestelde interdisciplinaire onderwijs.

3 Kwaliteit van initiële juridische opleidingen

3.1 Wettelijke kwaliteitszorg WHW

Doorkijkjes naar neurowetenschappelijke invloeden op het initiële juridische onderwijs van de toekomst, en kritische geluiden over het hedendaagse universitaire juridische onderwijs kunnen de vraag doen rijzen op welke wijze de kwaliteit van het juridische onderwijs wordt gecontroleerd en beoordeeld? De WHW⁵² regelt de kwaliteitszorg van universitaire opleidingen.⁵³ Hierna wordt de kwaliteitszorgsystematiek van de WHW kort uiteen gezet, waarbij de aandacht vooral is gericht op het aspect van de inhoud van de juridische opleiding. In de WHW is de onderwijskwaliteitszorg tamelijk gelaagd geregeld. Het verlenen van het civiel effect kan in die systematiek worden geplaatst. Het hedendaagse probleem met het verlenen van het civiel effect lijkt te schuilen in het nauwelijks kunnen controleren van de gemaakte (vak)inhoudelijke afspraken.

De WHW heeft de beoordeling van de kwaliteit van universitaire opleidingen aan een accreditatieorgaan (NVAO)⁵⁴ opgedragen. Voor het beoorde-

51. E. Crone, K. Zanolie, L. van Leijenhof, P. Westenberg, S. Rombouts, 'Neural mechanisms supporting flexible performance adjustment during development', *Cognitive, Affective, & Behavioral Neuroscience*, 2008, 8(2), p. 165-177.

52. Wet op Hoger onderwijs en Wetenschappelijk onderzoek.

53. Zie hoofdstuk 5a van de WHW. Zie voor toelichtend commentaar op WHW P.C. Kwikkers, *Tekst, toelichtend commentaar en index Wet op het Hoger onderwijs en Wetenschappelijk onderzoek en Experimenteerwet Vooropleidingseisen, Selectie en Collegegeldheffing*, Den Haag: Sdu Uitgevers BV 2017, p. 65 e.v.

54. Nederlands-vlaamse accreditatieorganisatie. Dit stelsel is in 2002 ingevoerd. In art. 1.18 lid 3 WHW is bepaald dat instellingsbesturen, zoveel mogelijk in samenwerking, voorzien in regelmatige beoordelingen van de kwaliteit van de opleidingen. Deze kwaliteit moet door onafhankelijke deskundigen worden beoordeeld. Op grond van art. 5a.2.lid 2 WHW is de NVAO betrokken bij deze visitatie doordat de NVAO moet instemmen met de commissie van deskundigen die de opleidingen zal beoordelen. De commissie van deskundigen worden getoetst op onafhankelijkheid en deskundigheid. Zie voor meer praktische informatie de website van de NVAO.

len van opleidingen heeft de NVAO een beoordelingskader opgesteld.⁵⁵ Dit beoordelingskader kent een gedifferentieerde opbouw met verschillende varianten. Hierna wordt gekeken naar de meest eenvoudige set standaarden voor een opleiding, te weten: de beoogde leerresultaten, de onderwijsleeromgeving, de toetsing en de gerealiseerde leerresultaten. Bij de eerste standaard wordt getoetst of ‘de beoogde leerresultaten passen bij het niveau en de oriëntatie van de opleiding en zijn afgestemd op de verwachtingen van het beroepenveld en het vakgebied en op internationale eisen’.⁵⁶ Het opwerpen van de T-shaped lawyer door de advocatuur evenals de kritiek van de rechterlijke macht op de afgestudeerden van een universitaire juridische opleiding met civiel effect, betreffen deze standaard. De tweede standaard ziet op de leeromgeving en of het de student voldoende mogelijk wordt gemaakt de opleiding tijdig en met goed gevolg af te ronden.⁵⁷ De leerresultaten moeten worden getoetst en daar ziet de derde standaard op.⁵⁸ Tot slot vereist de vierde standaard dat de opleiding aantoont dat de beoogde leerresultaten zijn gerealiseerd.

De juridische opleidingen vormen gezamenlijk een visitatiegroep, waarbij de universiteiten er voor zorg dragen dat eens in de zes jaar een visitatie van de juridische opleidingen plaatsvindt.⁵⁹ Ten behoeve van de visitatie wordt een Domeinspecifiek Referentiekader vastgesteld. Voor de lopende visitatie is een herzien Domeinspecifiek Referentiekader Rechtsgeleerdheid (DRR (2015)) vastgesteld.⁶⁰ Verder schrijft iedere universiteit een zelfstudie over de te visiteren juridische opleidingen. Vervolgens bezoekt een visitatiecommissie de instelling en spreekt met betrokkenen bij de opleiding, zoals: bestuurders, docenten, studenten, afgestudeerden en leden van opleidings- en examencommissies. Op grond van alle bevindingen beoordeelt de visitatiecommissie de opleidingen. Bij een heraccredita-

55. Beoordelingskader accreditatiestelsel hoger onderwijs Nederland, september 2016. Er wordt onderscheid gemaakt tussen ‘Instellingstoets kwaliteitszorg’ en ‘Opleidingsbeoordelingen’. Hierna wordt alleen gekeken naar beoordelingskader voor bestaande opleidingen. Bij een positieve of een voorwaardelijk positieve beoordeling van de Instellingstoets kwaliteitszorg, kan een beperkt kader worden gehanteerd, terwijl ingeval van een negatief oordeel of niet aangevraagde instellingstoets kwaliteitszorg een uitgebreid beoordelingskader moet worden gehanteerd. Op deze verschillende varianten zal hier niet verder worden ingegaan.

56. Beoordelingskader accreditatiestelsel hoger onderwijs Nederland, september 2016, p. 15.

57. Gekeken wordt of ‘het programma, de onderwijsleeromgeving en de kwaliteit van het docententeam (...) het voor de instromende studenten mogelijk (maken) de beoogde leerresultaten te realiseren’.

58. ‘De opleiding beschikt over een adequaat systeem van toetsing’.

59. Zie art. 1.18 WHW en art. 5a.1 e.v. WHW.

60. Zie Domeinspecifiek Referentiekader Rechtsgeleerdheid (2015), gepubliceerd op <http://njv.nl/preadviezen/bijlagen-preadviezen-2018/>.

tie kan de instelling de wettelijke graden en getuigschriften blijven verlenen.⁶¹

Het uitgangspunt van de WHW is dat de juridische opleidingen zelf de inhoud van hun opleiding bepalen. Daarvoor is het Domeinspecifiek Referentiekader richtinggevend. Aan het slot van het DRR (2015) worden de algemene kenmerken en doelstellingen van de bachelor- en masteropleidingen genoemd, waarbij naar mijn mening voorzichtig wordt opgemerkt dat deze kenmerken in de kern van iedere juridische opleiding wel enige weerklink moet vinden.⁶² Iedere juridische opleiding stelt dus zijn eigen leerresultaten vast. In de WHW is bepaald dat deze leerresultaten in de Onderwijs- en Examenregeling (OER) worden opgenomen.⁶³ De examencommissie, die iedere opleiding heeft, stelt vast of de student voldoet aan de in de OER genoemde kennis, inzicht en vaardigheden die nodig zijn voor het verkrijgen van de graad.⁶⁴ In het kader van de WHW beoordeelt uiteindelijk de examencommissie of aan de gestelde vakinhoudelijke (kwaliteits)eisen is voldaan.

3.2 WHW en het verlenen van het civiel effect

Het verlenen van het civiel effect vindt plaats binnen de systematiek van de WHW. Anders dan wellicht verwacht, zegt het DRR (2015) weinig over de leerresultaten die zijn afgestemd op de verwachtingen van het beroenveld. Terecht wordt in de DRR (2015) opgemerkt dat de invoering van de ba/mastructuur weinig verandering heeft gebracht. Veel juridische studenten kiezen na hun bachelor voor een masterstudie omdat de arbeidsmarkt daar vooral naar vraagt. Over die arbeidsmarkt wordt opgemerkt dat juristen uiteenlopende functies vervullen en dat er ‘meer juristen werkzaam (zijn) buiten de traditionele juridische (toga)beroepen, dan daarbinnen’.⁶⁵

61. Op het huidige stelsel van de WHW is kritiek. Onder meer omdat het bewerkelijk en kostbaar is. Zie bijvoorbeeld de Brief van 22 december 2017 van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap aan de Tweede Kamer betreffende ‘tussentijdse bevindingen van evaluatie accreditatiestelsel’ en het als bijlage meegestuurde rapport van de Inspectie van het Onderwijs ‘De opleidingsaccreditatie in het hoger onderwijs’, Tussenbericht over de kwaliteit van het Nederlandse accreditatiestelsel (november 2017). Zie ook het wetsvoorstel Wet Accreditatie op maat, Kamerstukken II 2012/13, 33 472. Zie verder advies van de Onderwijsraad, ‘Kwaliteit in het hoger onderwijs’, www.onderwijsraad.nl (laatst geraadpleegd op 1 maart 2018) en P.C. Kwikkers, *Tekst, toelichtend commentaar en index Wet op het Hoger onderwijs en Wetenschappelijk onderzoek en Experimenteerwet Vooropleidingseisen, Selectie en Collegegeldheffing*, Den Haag: Sdu Uitgevers BV 2017. Wel wordt het oordeel van peers over de kwaliteit van de opleidingen gewaardeerd.

62. Zie DRR (2015) p. 11 en 12.

63. Zie art. 7.13 WHW. De WHW geeft gedetailleerd aan op welke punten de OER helderheid moet verschaffen.

64. Zie art. 7.12 WHW.

65. Zie DRR (2015), p. 6.

Maar deze togaberoepen lijken een behoorlijke invloed te hebben op de inhoud van de opleidingen.⁶⁶ In het ‘Convenant inzake civiel effect’ zijn de beroepsvereisten voor de advocatuur en de rechterlijke macht nader gepreciseerd.⁶⁷ Uit de gelaagde regeling volgt dat opleidingen die beogen te voldoen aan deze beroepsvereisten, dit in hun OER duidelijk moeten omschrijven. De regeling brengt verder mee dat de examencommissie van de opleiding vaststelt of de student voldoet aan de in de OER genoemde vereisten, die hun grondslag vinden in het ‘Convenant inzake civiel effect’. Deze controle en beoordeling is indirect geregeld en afhankelijk van het verwoorden van de vereisten van civiel effect in het OER. De gemaakte (vak)inhoudelijke afspraken uit het ‘Convenant inzake civiel effect’ kunnen zo nauwelijks gecontroleerd worden.

Het verlenen van het civiel effect komt in de andere preadviezen eveneens aan de orde. De bijdrage van Ahsmann ‘Civiel effect: nut en noodzaak’ is er geheel aan gewijd. Bijna niemand lijkt tevreden met het kwaliteitskeurmerk dat het civiel effect zou moeten zijn. Universiteiten lijken het soms als een te dwingend keurslijf te ervaren. Bezwaarlijk is het grote gewicht dat aan het Nederlandse positieve recht wordt toegekend, waardoor onvoldoende ruimte is voor andere vakken en wellicht het bieden van een academische opleiding (Bildung).⁶⁸ Vanuit het gezichtspunt van de juridische student is het wel begrijpelijk dat die kiest voor een opleiding met civiel effect, omdat daardoor de weg naar de togaberoepen open blijft. De student die hiervoor kiest is echter welhaast gedwongen de bachelor en master bij dezelfde universiteit te volgen, omdat iedere juridische opleiding bij het verlenen van het civiel effect uitgaat van haar eigen onderwijsprogramma.⁶⁹

De focus op het verzorgen van een initiële juridische opleiding met civiel effect kan in de weg staan aan de aansluiting met andere juridische beroepen. Kraan en Niemeijer wijzen daar in hun preadvies ‘De opleiding tot overheidsjurist’ op. Door het overheersende perspectief van de togaberoepen dat in de juridische opleiding wordt ingenomen, is er onvoldoende oog voor de werkzaamheden die bijvoorbeeld een toekomstige overheids-

66. Zie DRR (2015) p. 6.

67. Zie voor convenant inzake civiel effect van 22 maart 2016, de website van de advocatenorde. <https://www.adcovatenorde.nl>. Dit Convenant is gesloten tussen de juridische faculteiten van de Nederlandse universiteiten; de Nederlandse Orde van Advocaten; de Raad voor de Rechtspraak en het Openbaar Ministerie.

68. Zie bijvoorbeeld S. Claessens, Internationalisering in het rechtenonderwijs, waar zijn onze competente rebellen?, in *NJB* 2015/455, afl. 9, p. 560-565, en M.T.A.B. Laemers, ‘Het convenant civiel effect 2016: leidt meer uniformiteit tot meer academische kwaliteit?’, *AA* 20170155, p. 155-161.

69. Diverse OER'en maken daar ook melding van.

jurist verricht.⁷⁰ Studenten die een academische carrière ambiëren kunnen in de regel nog opteren voor een aparte researchmaster. Het verlenen van civiel effect lijkt zijn weerslag te hebben op de initiële opleiding en de plaats die Bildung en (eenzijdige) employability daarbij innemen. Het verkennend onderzoek naar de ervaren tevredenheid van juridische alumni (NAE) bevestigt dit beeld. Zo zijn alumni van Rechtenopleidingen met civiel effect, negatiever dan het NAE-gemiddelde over het verwerven van algemene kennis en vaardigheden tijdens de opleiding (Bildung).⁷¹ En geven alumni van Rechtenopleidingen met civiel effect lagere scores dan het NAE-gemiddelde voor het ‘opdoen van vaardigheden voor de beroepspraktijk’ en ‘contact met de beroepspraktijk’.⁷²

Al eerder is benoemd dat in de rechterlijke macht en de advocatuur ook wordt geklaagd over de afgestudeerden van de initiële juridische opleidingen met civiel effect. In de initiële opleidingen zou te weinig aandacht zijn voor het Nederlandse positieve recht om de beoogde grondige kennis en inzicht in het recht te verwerven. Daarentegen vinden anderen dat de afgestudeerde jurist met een diploma met civiel effect juist onvoldoende breed georiënteerd zou zijn.⁷³ Verder kan de vrees worden bespeurd dat de talentvolle studenten onvoldoende toegang krijgen tot de togaberoepen, ten gevolge van de huidige vormgeving van het civiel effect.⁷⁴ De ontevredenheid over het civiel effect lijkt vooral te zijn gestoeld op argumenten die zien op employability, een goede aansluiting met de arbeidsmarkt, en of het werkveld de talentvolle studenten wel weet te trekken.

3.3 *(Toch geen) afschaffing van het verlenen van het civiel effect*

De voor de hand liggende suggestie om het civiel effect af te schaffen, lijkt op het eerste gezicht positief beantwoord te kunnen worden. Als dat ge-

70. Zie hoofdstuk 3 van het preadvies van K. Kraan en B. Niemeijer, ‘*De opleiding tot overheidsjurist*’.

71. Zie ‘Analyse van NAE-resultaten van rechtenopleidingen met civiel effect’ het item tevredenheid over de verworven algemene vaardigheden binnen de opleiding’, gepubliceerd op <http://njv.nl/preadviezen/bijlagen-preadviezen-2018/>

72. Zie de bovengenoemde Analyse van NAE-resultaten van rechtenopleidingen met civiel effect’ de items: ‘het opdoen van vaardigheden voor de beroepspraktijk’ en ‘contact met de beroepspraktijk (bijv. stages, gastsprekers)’.

73. Van verschillende zijden komt deze klacht. Denk aan advocaten die pleiten voor T-shaped lawyers, maar ook de ontevreden geluiden uit de rechterlijke macht die Ahsmann bijvoorbeeld in haar oratie verwoordt. Er zijn bovendien zorgen bij de fiscaal juristen omdat het ‘Convenant inzake civiel effect’ te weinig ruimte zou laten voor fiscaal juristen die op termijn in het fiscale recht gespecialiseerde advocatuur en rechterlijke macht zouden moeten instromen. Afgestudeerde fiscaal juristen zouden teveel extra erts moeten halen om het civiel effect te kunnen verkrijgen.

74. Zie preadvies J.E. Soeharno en J.Winter, ‘*De deskundige advocaat. Een pleidooi voor de togetoets en volwaardige academische en professionele vorming*’.

beurt zullen vanuit de optiek van de WHW nog steeds juridische opleidingen van voldoende kwaliteit worden verzorgd.⁷⁵ Van de toekomstige werkgevers wordt dan wel meer gevraagd, want zij zullen per sollicitant moeten nagaan of die aan de voorwaarden voor toegang tot het togaberoep voldoet. Het zal de toekomstige werkgevers waarschijnlijk meer tijd, energie en geld kosten om geschikte kandidaten te selecteren. Bij afschaffing van het civiel effect hebben juridische opleidingen meer mogelijkheden zich te profileren, met opleidingen die voorbereiden op togaberoepen, of die juist voor toekomstige overheidsjuristen of onderzoekers geschikt zijn.⁷⁶ Niet alleen juridische opleidingen, maar ook studenten lijken dan een grotere keuzevrijheid te hebben. Idealiter stemmen de universiteiten de opleidingen af met post-initiële beroepsopleidingen. Dit zou voor afstemming met de togaberoepen gelden, maar eveneens kunnen gelden voor de aansluiting met andere juridische beroepsgroepen. Vinden de initiële juridische opleidingen en de post-initiële opleidingen elkaar echter niet, dan zullen de lasten naar mijn inschatting vooral bij de verschillende beroepsgroepen terecht komen. Dreigt dan het gevaar dat de kwaliteit van de advocatuur, rechterlijke macht of notariaat tot een onaanvaardbaar laag niveau terug loopt? De rechtstatelijke zorg die hieraan ten grondslag ligt weegt wat mij betreft zwaar.⁷⁷ Dit argument is van een andere orde en reikt verder dan het inrichten en waarborgen van goed universitair onderwijs. Dit is voor mij de enige reden om te pleiten voor het vormgeven van een civiel effect waarbij universitaire juridische opleidingen en post-initiële beroepsopleidingen gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor het formuleren van minimale inhoudelijke eisen om toegang te krijgen tot de togaberoepen en die eisen waar te maken en dat te controleren.⁷⁸

Bij het vormgeven van de verlening van het civiel effect zou de rechtstatelijke zorg voor goed toegeruste juristen voor de advocatuur, rechterlijke macht en het notariaat, centraal moeten staan. De vier standaarden

75. Zie de kwaliteitscontrole door WHW. Dan moet er een domeinspecifiek referentiekader rechtsgeleerdheid worde geformuleerd, maar het huidige document omvat ook al opleidingen met en zonder civiel effect.

76. De wettelijke opdracht aan de universiteiten om aan de beroepsvereisten te voldoen, art. 1.3 lid 1 jo art. 1.1 sub c WHW, wordt dan per instelling ingevuld. De afstemming tussen de initiële en de post-initiële opleidingen kan afzonderlijk (universiteit met een beroepsgroep) of gezamenlijk (groep instellingen met een of meerdere beroepsgroepen) worden vormgegeven.

77. M.J.A.M. Ahsmann, *Over meesters in de rechten en priesters van het recht. Feit en fictie in hun opleiding*, (oratie Leiden), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2012, p. 52 e.v. De overheid voelt zich hiervoor ook verantwoordelijk. Zie M.J. ter Voert m.m.v. E.M.T. Beenakkers, *Juridische beroepen in de toekomst. Ontwikkelingen binnen advocatuur, notariaat en gerechtsdeurwaarders*, Cahier 2016-13, Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum, www.wodc.nl (laatst geraadpleegd 1 maart 2018).

78. De meest eenvoudige set (NVAO) standaarden zijn naar mijn mening een bruikbaar handvat om de kwaliteit te controleren en te beoordelen.

van het NVAO beoordelingskader zouden bij het proces van vormgeving behulpzaam kunnen zijn. Wat moet de student kennen en kunnen, hoe wordt dat didactisch aangepakt, hoe wordt die kennis en kunde getoetst, en tot slot hoe wordt beoordeeld of de leerresultaten worden behaald?⁷⁹ Bij het beantwoorden van deze vragen zou het verstandig zijn af te wegen welke kennis en kunde wordt onder gebracht bij de initiële juridische opleiding en welke onderdelen bij een post-initiële beroepsopleiding.⁸⁰ Of dit in de vorm van het afsluiten van een convenant zou moeten, zou naar mijn mening onderwerp van gesprek moeten zijn. Dit geldt ook voor de wijze waarop de afspraken worden gecontroleerd en beoordeeld.

4. Afronding

Het vormgeven van een toekomstbestendige initiële juridische opleiding is met veel onzekerheden omringd. Ontwikkelingen in de samenleving zoals digitalisering, en internationalisering gaan snel en het is vaak niet duidelijk in welke richting het uiteindelijk zal gaan. Deze ontwikkelingen hebben ook hun weerslag op de juridische beroepsuitoefening en dat heeft op zijn beurt weer invloed op de juridische opleidingen. In de initiële juridische opleidingen moeten mijns inziens zowel Bildung als employability een goede plaats in het curriculum krijgen. In een toekomstbestendige juridische opleiding zou bovendien voldoende plaats voor interdisciplinariteit moeten worden ingeruimd.⁸¹ Interdisciplinariteit met als doel leren interdisciplinair samen te werken en onder de voorwaarde dat er eerst een stevig disciplinair fundament gebouwd moet zijn. Dit interdisciplinair samen werken draagt zowel bij aan de Bildung (denk aan de logic of ontology), als aan de employability (denk aan de logics of innovation en accountability).

Goed onderwijs is mijns inziens maatschappelijk zo belangrijk dat niet alleen moet worden geïnvesteerd in het mogelijk maken en verzorgen van dat onderwijs, maar dat ook moet worden geïnvesteerd in de controle en beoordeling van dat onderwijs. De ontevredenheid vandaag de dag over

79. Het is goed voorstelbaar dat de didactische aanpak en toetsing tussen initiële en post-initiële opleidingen verschillen.

80. Zie in deze zin ook preadvies F.W.J.M. Schols en B. Snijder-Kuipers, *'De initiële en postinitiële notariële opleiding. Capita selecta'*. Bij de te maken afweging zou moeten worden betrokken dat de toegang tot de rechterlijke macht voor alumni later in hun carrière ligt.

81. Het is goed om te bedenken dat op veel verschillende en samenhangende niveaus keuzes worden gemaakt over de inrichting van het initiële juridische onderwijs. Door bestuurders van onderwijsinstellingen en juridische faculteiten, door degene die curricula ontwerpen, maar ook door docenten die beslissen over in welke vorm het onderwijs wordt gegeven en getoetst. Voor de praktijk is het van belang daarover goed te communiceren en gezamenlijk te zoeken naar een goede aansluiting.

het verlenen van het civiel effect, laat zien dat ook dat laatste van belang is. Aandacht voor onderwijs en onderwijskwaliteitszorg zijn beide belangrijk voor toekomstbestendig onderwijs.

Stellingen

1. Bij het opleiden van interdisciplinair georiënteerde juristen moet gestreefd worden naar juristen die hun eigen discipline goed beheersen én goed interdisciplinair kunnen samenwerken, in plaats van naar juristen die twee verschillende disciplines beheersen (§ 2.4).
2. Bij de inrichting van interdisciplinair onderwijs dienen interdisciplinaire docententeams te worden samengesteld uit docenten van verschillende faculteiten (§ 2.4).
3. De initiële juridische opleidingen moeten worden verzaamd, bijvoorbeeld door verbreding (interdisciplinariteit) of verdieping (disciplinair) van de studie (§ 2.4.1 en § 2.4.2.).
4. Het verlenen van civiel effect, in enige vorm, moet blijven bestaan (§ 3.3 en § 7 van het preadvies over het civiel effect).
5. Ten onrechte worden studenten die kiezen voor een opleiding met civiel effect min of meer gedwongen de bachelor en de master bij dezelfde universiteit te volgen, omdat iedere juridische opleiding bij het verlenen van civiel effect uitgaat van haar eigen onderwijsprogramma (§ 3.2.)
6. Bij het ontwerpen van juridisch onderwijs zou gebruik moeten worden gemaakt van het wetenschappelijk onderzoek op het terrein van neuroscience en education, bijvoorbeeld bij de opbouw van het curriculum en in verband met de vormgeving van onderwijsmodules (§ 2.5).

De opleiding tot overheidsjurist

Karel Kraan en Bert Niemeijer

1.	Overheidsjuristen: profiel van de beroepsgroep	95
1.1	<i>Inleiding</i>	95
1.2	<i>Relatief onbekend maar omvangrijk</i>	96
1.3	<i>Het veelvormige takenpakket van de overheidsjurist</i>	98
1.4	<i>De professionalisering van de overheidsjurist</i>	101
2.	Jurist en overheid in transitie	103
2.1	<i>Inleiding</i>	103
2.2	<i>Professionalisering van de juridische functie</i>	103
2.3	<i>Veranderde positie van overheidsjuristen binnen de overheidsorganisatie</i>	104
2.4	<i>Groeiende verscheidenheid van normstelsels</i>	107
2.5	<i>Transformatie door digitalisering</i>	107
3.	De initiële opleiding en de overheidsjurist	108
3.1	<i>Het initiële aanbod gezien vanuit het perspectief van de overheidsjurist</i>	108
3.2	<i>Initiële opleiding tot basisjurist</i>	112
4.	De post-initiële opleiding en educatie	114
4.1	<i>Het bestaande opleidingsaanbod</i>	114
4.1.1	Breed aanbod	116
4.1.2	Juridisch Post Academisch Onderwijs	116
4.1.3	Grotius Academie	116
4.1.4	Beroepsopleiding gemeentjuristen	117
4.1.5	Academies voor wetgeving en voor overheidsjuristen	118
4.2	<i>Evaluatie van het bestaande opleidingsaanbod</i>	119
4.3	<i>Post-initiële beroepsopleidingen voor overheidsjuristen</i>	120
4.3.1	Een blauwdruk voor een beroepsopleiding?	120
4.3.2	Niet één blauwdruk, maar meerdere varianten	120
4.3.3	De post-initiële masteropleiding tot wetgevingsjurist en tot overheidsjurist	122
4.3.4	Een beroepsopleiding voor overheidsjuristen met differentiatiemogelijkheden	124
4.4	<i>Permanente educatie</i>	126
	Stellingen	127

1. Overheidsjuristen: profiel van de beroepsgroep¹

1.1 Inleiding

Van oudsher werken er veel juristen bij de overheid, in allerlei functies en hoedanigheden. Sommigen van hen, zoals Cicero, Papinianus, Thomas Morus of onze nationale trots Hugo de Groot, vergaarden zelfs eeuwige roem, als iconen van juridisch vernuft of integriteit. Niettemin vertegenwoordigt de gemiddelde overheidsjurist een relatief onbekende beroepsgroep. Vraag een derdejaars rechtenstudent, laat staan een 6 VWO-leerling, naar juridische beroepen, vermoedelijk komt het antwoord neer op het traditionele rijtje: rechter, officier van justitie, advocaat, notaris.

In dit preadvies brengen we eerst de beroepsgroep van overheidsjuristen in kaart. Vervolgens laten we in hoofdstuk 2 zien dat het krachtenveld waarin de overheidsjurist werkzaam is sterk in beweging is. De noodzakelijke kennis en beroepsvaardigheden variëren uiteraard al naar gelang de taak en positie die de overheidsjurist vervult. Wat vaststaat is in ieder geval dat juist in dat sterk in beweging zijnde krachtenveld de overheid meer dan ooit behoefte heeft aan uiteenlopende soorten zich ontwikkelende juristen, die het als hun opdracht zien om - zoals Schuyt² het uitdrukt - de alledaagse rechtsstaat te blijven bewaken die er primair is voor de burgers. Een rechtsstaat die om regelmatige vernieuwing vraagt en daarom behoefte heeft aan slimme, flexibele en initiatiefrijke juristen met een open oog voor de buitenwereld. Dit vraagt om opleidingen waarin primair aandacht bestaat voor juridische kwaliteit en deskundigheid, maar ook voor vaardigheden, flexibiliteit en ethisch bewustzijn. Tegen deze achtergrond bespreken we in hoofdstuk 3 eerst wat de initiële opleidingen aan de universiteiten te bieden hebben voor overheidsjuristen en wat niet. In hoofdstuk 4 komen de post-initiële opleidingen en cursussen aan bod en geven we een schets van de volgens ons wenselijke inrichting van de opleiding.

Globaal is in onze visie de opbouw van opleiding aldus dat de overheidsjurist initieel de academische opleiding tot basisjurist volgt, vervolgens in een combinatie van werken en leren wordt opgeleid tot overheidsjurist, om zich daarna gedurende de verdere loopbaan permanent te blijven ontwikkelen. In de initiële fase ligt het accent geheel op leren; in de tweede fase op leren en werken; in de derde fase op werken en (blijven) leren.

1. Wij zijn Nico Florijn, Jessica Hoitink, Monique Wesselink, Wubbo Wierenga en enkele oud-trainees van de Academies voor wetgeving en overheidsjuristen erkentelijk voor hun inbreng en deskundig commentaar op een eerdere versie van deze bijdrage.
2. Dr. mr. C.J.M. Schuyt, Juridische beroepsuitoefening en de eisen die aan een universitaire juridische opleiding gesteld kunnen worden, in: Strafbld, september 2011, blz. 18-23

1.2 Relatief onbekend maar omvangrijk

Het beroep van overheidsjurist is relatief onbekend. Dat is ook niet zo gek. Anders dan de beoefenaars van togaberoepen en het notariaat beoefent de overheidsjurist zijn vak in betrekkelijke onzichtbaarheid. Het werken voor de publieke zaak brengt nu eenmaal mee dat het de politici en bestuurders zijn aan wie publiekelijk de wetten, overheidsbesluiten en juridische standpunten worden toegeschreven. Als overheidsjurist deel je bovendien al snel in de vooroordelen die in de maatschappij leven over ambtenaren en de overheid. En ook in de studievoorlichting voor scholieren en ook daarna tijdens de rechtenstudie krijgen de meeste studenten doorgaans maar weinig mee over het vak van overheidsjurist. Als je er al in belandt dan is dat vaak toeval. Een groot deel van een groep afgestudeerden aan de Academies voor wetgeving en overheidsjuristen vertelde desgevraagd dat ze het vak via een kennis of via een zoekterm als “traineeship” op internet hadden leren kennen. Eén van hen deed de treffende uitspraak dat je tijdens je studie de wet als een gegeven leert te aanvaarden, maar er nooit bij stilstaat dat daar makers achter zitten en dat je daarvoor ook opgeleid kunt worden.

Zo bezien is het profiel van de overheidsjurist - zeker in verhouding tot de grote omvang van deze beroepsgroep - bescheidener dan dat van de togaberoepen en het notariaat, waarvan de beoefenaars een - soms veel - hogere mate van exposure hebben en regelmatig ook meer verdienen. Wat de overheidsjurist drijft is doorgaans - naast de betrekkelijke bestaanszekerheid die een baan bij de overheid verschaft - een grote mate van betrokkenheid bij de publieke dienst en de wil om een bijdrage te leveren aan het algemeen belang, de rechtsstaat en de samenleving. Daarbij valt ook steeds meer te kiezen want de diversiteit aan juridische werkzaamheden bij overheidsorganisaties is enorm toegenomen, vooral door de groei van het aantal zelfstandige bestuursorganen; meer over die diversiteit in 1.3.

Wat bedoelen we hier met ‘overheidsjurist’? Op zijn simpelst gezegd: een overheidsjurist is een academisch gevormde jurist die in dienst van de overheid ook als zodanig werkzaam is. Bij de overheid werkzame personen met een juridische achtergrond, die geen werkzaamheden verrichten waarvoor je die achtergrond ook nodig hebt, vallen er dus niet onder. Ook personen die wel juridische werkzaamheden verrichten, maar geen dienstverband met de overheid hebben, vallen buiten deze omschrijving. We beperken ons voorts tot dat deel van de overheid, dat in termen van de trias politica belast is met wetgeving en bestuur.³ De talrijke ambtenaren die juridische taken uitvoeren in dienst van rechtsprekende colleges vallen buiten onze scope.

3. Onder ‘bestuur’ verstaan wij hier ook uitvoering en advisering.

Alhoewel exacte cijfers niet voorhanden zijn, werken er naar schatting - met inachtneming van bovenstaande omgrenzing - bij de centrale overheid 4000-5000 overheidsjuristen. Daarvan nemen de zelfstandige bestuursorganen er 2000-2500 voor hun rekening en de Rijksoverheid ongeveer hetzelfde aantal. Bij de directies 'Wetgeving en Juridische Zaken' van de ministeries gaat het om ruim 600 overheidsjuristen.⁴ Daarnaast zijn bij de ministeries veel juristen werkzaam buiten deze centrale directies, bijvoorbeeld als juridisch adviseur bij een beleidsdirectie of als bedrijfsjurist bij een facilitair onderdeel van de organisatie, zoals Inkoop of ICT. Op centraal niveau zijn tenslotte veel juristen aan te treffen bij (zeer) grote uitvoeringsorganisaties⁵ en toezichthouders en inspecties.⁶ Behalve in rijksdienst werken er minstens zoveel juristen bij decentrale overheden. Verreweg het grootste deel daarvan, zo'n 4500, werkt bij een gemeente. Een zeer veel kleiner deel, maximaal zo'n 500, werkt bij provincies, waterschappen, gemeenschappelijke regelingen, etc. In totaal komen we daarmee uit op een totaal aantal van ca. 10.000 academisch opgeleide overheidsjuristen.⁷

Deze forse aantallen kunnen al gauw associaties doen ontstaan met een almachtige overheid of een doorgeslagen juridisering van de samenleving. Wij volstaan hier met de kanttekening dat het legaliteitsbeginsel – dat als één van de fundamenteën van de rechtsstaat juist bescherming biedt tegen een almachtige overheid – nu eenmaal meebrengt dat alle primaire taken⁸ van overheidsorganisaties op een wettelijke grondslag berusten en door

4. Deze centrale directies kunnen tamelijk groot zijn. Zo zijn bij de centrale juridische directie van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat ongeveer 100 juristen werkzaam (inclusief die van het onlangs afgesplitste ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit).
5. Zoals DUO, Belastingdienst, Rijkswaterstaat, UWV.
6. Zoals de Autoriteit Financiële markten, de Autoriteit Consument en Markt, De Nederlandse Bank, de Autoriteit Persoonsgegevens, de Nederlandse Zorgautoriteit, de Inspectie Leefomgeving en Transport, de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit
7. Bij organisaties met veel uitvoeringstaken werken daarnaast ook nog ca. 4000 juristen met een hbo-opleiding. Zij zijn doorgaans werkzaam in operationele of ondersteunende functies. De gegevens over de in deze alinea genoemde aantallen zijn afkomstig uit het onderzoeksproject 'Atlas van de rechtspraktijk' van het lectoraat Legal Management van de Hogeschool van Amsterdam (<http://www.atlasrechtspraktijk.nl/>) en het onderzoeksrapport 'HBO-rechten aan het werk', Ivar Timmer, Amsterdams Kenniscentrum voor Maatschappelijke Innovatie, Hogeschool van Amsterdam, 2016. Ook is gebruik gemaakt van gegevens van het Kenniscentrum Wetgeving van het Ministerie van Veiligheid en Justitie (<https://www.kcwj.nl>). Het aantal van ca. 4500 gemeenteturisten wordt bevestigd in een extrapolatieberekening van Andersson Elffers Felix (AEF), Achtergrondrapportage Kwaliteit Juridische Functie Gemeenten, Utrecht, november 2017. Van de andere overheidswerkgevers zijn geen gegevens over aantallen hbo-juristen bekend.
8. Vanzelfsprekend zijn er ook tal van activiteiten met juridische aspecten die worden ondernomen om de uitvoering van primaire taken mogelijk te maken, maar die niet direct op een wettelijke grondslag berusten, zoals de inkoop van goederen en diensten.

wetgeving worden genormeerd. Gezien deze sterk juridische context is het niet verbazingwekkend dat de overheid een zeer grote werkgever voor juristen is.

1.3 Het veelvormige takenpakket van de overheidsjurist

Meer dan zestienhonderd organisaties en instanties maken deel uit van de overheid.⁹ Daaronder vallen in ieder geval de elf ministeries, de Hoge Colleges van Staat, zoals de Tweede Kamer, de Raad van State en de Nationale Ombudsman¹⁰, twaalf provincies, 390 gemeenten en 21 waterschappen, maar ook een breed scala van zelfstandige bestuursorganen¹¹, zoals De Nederlandse Bank, het Commissariaat voor de Media, de Kansspelautoriteit of het College voor de Rechten van de Mens. De overheid is dus zeer divers. Tussen en binnen al deze overheidsorganisaties bestaan enorme schaalverschillen, ook voor wat betreft het aantal werkzame juristen. Denk bijv. aan het verschil tussen gemeenten als Rotterdam en Schiermonnikoog. In de praktijk kan het aantal bij een gemeente werkzame juristen variëren van wel 300 tot 1. Ook bij andere overheidsorganisaties bestaan grote schaalverschillen, zoals tussen "kleintjes" als de Erfgoedinspectie of het ministerie van Algemene Zaken en de grootste werkgever van Nederland, het ministerie van Justitie en Veiligheid.

Dit brengt uiteraard met zich mee dat ook de juridische taken sterk variëren. Zo zullen, in vergelijking met ministeries, bij gemeenten of uitvoeringsorganisaties meer juristen werkzaam zijn in het primaire proces binnen één bepaalde afdeling. En in kleinere organisaties zal vaak sprake zijn van (veel) bredere juridische takenpakketten per medewerker, terwijl in grote organisaties meer ruimte bestaat voor specialisatie. Juristen bij een toezichthouder verrichten weer geheel andere taken dan juristen binnen een ministerie.

Anders dan het stereotype beeld van een ambtelijke organisatie wellicht doet vermoeden, gaat achter die façade dus 'a lawyer's paradise' schuil met een zeer breed en gevarieerd takenpakket. Die variatie betreft niet alleen de schaal, de organisatorische en politiek-bestuurlijke context en de beleidsterreinen waarop men werkzaam is, maar ook de juridische 'beroepsproducten': wet- en regelgeving, (beleid)sregels, beleidsjuridische adviezen, individuele besluiten (al dan niet op aanvraag), beslissingen op

9. Zie voor een overzicht <https://www.overheid.nl/zo-werkt-de-overheid/wie-vormen-de-overheid/>.

10. Ook Eerste Kamer, Algemene Rekenkamer, en – volgens sommigen – Hoge Raad van Adel worden tot de Hoge Colleges gerekend.

11. Zie het overzicht in https://almanak.zboregister.overheid.nl/overzicht_per_ministerie.

klachten en bezwaarschriften, verweerschriften en andere processtukken, contracten en convenanten, subsidiebesluiten, aanbestedingen en sancties zoals bestuurlijke boetes. In het besef van deze verscheidenheid doen we in het onderstaande een poging tot beschrijving van de taken van overheidsjuristen.

a. *Wet- en regelgeving*

Juristen die belast zijn met wet- en regelgevende taken werken doorgaans bij de centrale juridische directies van de ministeries of centrale afdelingen bij gemeenten. Wetgevingsjuristen bij ministeries zijn degenen die, samen met beleidsmedewerkers, een wet of regeling feitelijk maken: zij overleggen met partijen en organiseren de consultatie van doelgroepen, schrijven de Memorie van Toelichting, reageren op commentaren van ambtenaren, ministers en op het advies van de Raad van State, zij begeleiden de minister bij de parlementaire behandeling en zorgen tenslotte voor invoering en inwerkingtreding. Wetgevingsjuristen zijn dus een spin in het web van de ambtelijke en politieke discussie.

Ook binnen deze taak is sprake van grote verscheidenheid, variërend van het participeren in het Europese wetgevingsproces en implementeren van een EU-regeling tot aan het in teamverband ontwerpen van een nieuw Wetboek van Strafvordering of de nieuwe Omgevingswet. Het gaat daarbij lang niet altijd om wetgeving in formele zin, waarbij het parlement als medewetgever betrokken is, maar veelal om 'lagere' regelgeving, zoals algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen.

Ook bij andere overheidslichamen zijn juristen belast met regelgevende taken. Bij gemeenten bijvoorbeeld is het maken en onderhouden van gemeentelijke verordeningen en andere vormen van regelgeving een belangrijke taak. De meest omvattende gemeentelijke verordening is uiteraard de Algemene Plaatselijke Verordening (APV), die regels bevat op uiteenlopende terreinen als openbare orde (bijv. evenementen, overlast, horeca), seksinrichtingen en prostitutie, milieu (bijv. geluidhinder en verlichting, verontreiniging) en parkeren, collecteren, standplaatsen, etc. Veelal wordt daarbij gebruik gemaakt van modelverordeningen van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), die al naar gelang de plaatselijke omstandigheden kunnen worden aangepast.

b. *Juridische advisering*

Juridische advisering kan betrekking hebben op beleid of op individuele gevallen. Organisatorisch kan een juridisch adviseur op verschillende wijzen zijn ingebed. Juridische advisering van beleid vindt geregeld plaats door juristen die werkzaam zijn in een niet-juridische context, doorgaans bij de betreffende beleidsafdeling. Voorbeelden zijn de jurist die meewerkt aan het maken van een bestemmingsplan of die adviseert bij de beleidsontwikkeling op het terrein van de gesubsidieerde rechtsbijstand. Juridische

beleidsadvisering ziet enerzijds op de juridische kaders en risico's van beleid. Juristen moeten beoordelen in hoeverre voorgenomen beleid in strijd met het recht is of zou kunnen zijn en welke risico's dit met zich meebrengt. Anderzijds gaat het er om dat juristen ook opties inbrengen die juridisch wel mogelijk zijn, waarmee men in het beleid zijn voordeel kan doen. Juridisch advies kan ook afkomstig zijn van een centraal geplaatste jurist en betrekking hebben op individuele gevallen, bijvoorbeeld van verboden staatssteun, de toepassing van de Wet BIBOB of onrechtmatig gedrag van een individuele ambtenaar.

Een beperkt aantal juristen met veel ervaring functioneert als brede adviseurs op complexe, strategische en/of politiek gevoelige onderwerpen. Zij adviseren veelvuldig de politiek, adviseren bijvoorbeeld onderzoekscommissies en zijn verantwoordelijk voor juridische kwaliteit en voor de ontwikkeling van de juridische functie. Zo'n juridische adviesfunctie gaat geregeld gepaard met coördinerende of leidinggevende taken.

c. Juridische taken in het primaire proces

Deze taken worden vooral uitgevoerd bij gemeenten en grote uitvoeringsorganisaties, zoals DUO (het verstrekken van studiefinanciering) en het UWV (het verstrekken van uitkeringen).¹² Bij gemeenten betreft het vaak taken binnen één bepaalde afdeling, zoals ruimtelijke ordening, omgevingsplannen en milieu, woonruimteverdeling, sociale zekerheid (WMO, bijstand, re-integratie), subsidies (welzijn en cultuur), burgerlijke stand, vreemdelingenzaken en asiel.

d. Bezwaar, beroep, verzoeken en klachten

Deze taken vertonen verwantschap met die van advocaten en rechters: het opstellen van verweer- en beroepschriften, het horen van partijen en het redigeren van beslissingen inzake bezwaren, verzoeken en klachten. Veel voorkomende bezwaren en verzoeken zijn Awb-bezwaarschriften en verzoeken op grond van de Wet openbaar bestuur. Klachten over onbehoorlijk overheidsoptreden worden in eerste instantie behandeld door het desbetreffende bestuursorgaan; vervolgens kan de ombudsman een oordeel worden gevraagd. Omdat in het bestuursprocesrecht geen procesmonopolie voor de advocatuur geldt, kan de overheidsjurist ook als procesgemachtigde bij de bestuursrechter optreden.¹³ Steeds vaker beschikt de overheid bovendien over een eigen huisadvocaat, een unit met advocaten die alleen voor de eigen organisatie werken. Voorbeelden zijn de grote gemeenten en

12. Operationele taken worden ook wel door HBO-juristen of academisch geschoolde beleidsmedewerkers, zoals bestuurskundigen, uitgevoerd.

13. Dat neemt niet weg dat ook in bestuursrechtelijke procedures geregeld advocaten als procesvertegenwoordigers van de overheid worden ingezet, hetzij op contractbasis, hetzij als advocaat in loondienst.

Rijkswaterstaat. Illustratief voor de veelvormigheid is het gegeven dat tot aan het Hof van Justitie van de EU overheidsjuristen (ook wel agenten genaamd) werkzaam zijn die de procesvertegenwoordiging namens de Nederlandse regering verzorgen.

e. Bedrijfsjuridische taken

Bedrijfsjuridische zaken hebben betrekking op de juridische aspecten van de overheid als organisatie, zoals op het terrein van inkoop en aanbestedingen, verzelfstandiging en privatisering en (standaard)contracten en algemene voorwaarden. Deze taken worden bij alle overheidsorganisaties in meerdere of mindere mate verricht. Ook is hierbij te denken aan juristen die bij directies (afdelingen) Personeel en Organisatie werken of belast zijn met kennismanagement (kennisdeling, opleiding).

Bij bovenstaande indeling is van belang te benadrukken, dat tussen deze taken geen strikte personele of organisatorische scheiding behoeft te bestaan. Zo zal een wetgevingsjurist, vanwege zijn overzicht en diepgaande kennis van zijn juridisch domein, ook vaak een gezocht juridisch adviseur zijn. Ook kan de taak van juridisch advies in de praktijk gecombineerd worden met het optreden als procesvertegenwoordiger op een bepaald beleidsterrein. Brede inzetbaarheid en het gemakkelijk kunnen wisselen van functie zijn voor veel juristen een belangrijk pre om een carrière bij de overheid te verkiezen.

1.4 De professionalisering van de overheidsjurist

Professionaliteit wordt gekenmerkt door op zijn minst drie elementen: vakmanschap, onafhankelijkheid en beroepsorganisatie. In paragraaf 2.2 laten we zien dat het vakmanschap van de overheidsjurist zich sterk heeft ontwikkeld. Hier beperken we ons tot de aspecten onafhankelijkheid en beroepsorganisatie.

Onafhankelijke beroepsuitoefening?

Als de juridische beroepen worden gerangschikt aan de hand van het criterium in welke mate de beroepsuitoefening onafhankelijk is, lijkt het beroep van overheidsjurist, samen met dat van bedrijfsjurist, op het eerste gezicht het minst onafhankelijk. Om Schuyt¹⁴ te citeren:

“Niet-juristen, bestuurders en politici, zijn hun bazen, baasjes beter gezegd, die heel veel, heel snel willen waarmaken. Maar daar staan wetten in de weg en praktische bezwaren. Van de bestuursjurist wordt derhalve veel gevergd: een zelfstandig, onafhankelijk juridisch oordeel dat soms tegen de politieke wil indruist, soepelheid in de omgang met

14. Schuyt, t.a.p.

burgers en andere klanten en inzicht in politiek-ambtelijke processen. Maar hij blijft de uitvoerder van politieke wilsbesluiten en door anderen uitgestippeld beleid.”

Schuyt wijst er overigens terecht op dat al het juridisch werk zich afspeelt in een situatie van macht die afhankelijk maakt. Tegelijk bezitten juridische beroepsbeoefenaren – ook overheidsjuristen – zelf ook een belangrijke mate van macht.

In aansluiting op Schuyt wijzen wij erop dat elke vorm van juridische beroepsbeoefening zijn eigen ruimte en beperkingen kent. Zo wordt de overheidsjurist voor zijn “afhankelijkheid” van politiek-bestuurlijke keuzes die anderen maken gecompenseerd doordat hem geregeld veel ruimte wordt gelaten voor eigen initiatief, proactief optreden en ontwikkeling. Een rechter daarentegen - de meest “onafhankelijke” jurist - moet weer kunnen accepteren dat hij zijn zaken niet voor het uitkiezen heeft en dat zijn oordeelsvorming, creativiteit en optreden worden begrensd door allerlei wettelijke competentiegrenzen en eisen van magistratelijkheid, waardoor hij verhoudingsgewijs eerder reactief dan proactief bezig is. De onafhankelijkheid die de rechter wordt gegarandeerd doordat zijn salaris wettelijk is vastgelegd brengt weer de beperking mee dat opslag vragen er niet bij is. Advocaten en notarissen zijn dan weer wat vrijer in de acquisitie van zaken en de keuze van hun verdienmodel, maar in de kern blijven zij in hoge mate afhankelijk van betalende cliënten. Zo kent elk vak zijn hoogtepunten en schaduwzijden.

In paragraaf 2.3 komen wij terug op de ethische vragen en loyaliteitskeuzen waar de overheidsjurist voor kan komen te staan.

Beroepsorganisatie

Zelfs voor veel juristen bij de overheid is het geen vanzelfsprekendheid dat zij een apart juridisch vak beoefenen.¹⁵ Overheidsjurist is geen beschermde titel. De klassieke juridische beroepen hebben eigen beroepsorganisaties. De leden vormen een netwerk en de organisaties houden zich bezig met kennisuitwisseling, opleiding, voorlichting, meningsvorming, integere beroepsuitoefening en belangenbehartiging, onder meer op het terrein van het civiel effect van de initiële opleiding.

Bij overheidsjuristen ontbreekt zo’n infrastructuur gedeeltelijk. Wel is de laatste jaren een kentering zichtbaar. Zo is er sinds 1989 een actieve Vereniging voor Wetgeving. De vereniging staat open voor ieder die vanuit wetenschap of praktijk te maken heeft met wetgevingsvraagstukken. Van een beroepsvereniging die beoefenaars van één vak verenigt kun je hier nog niet spreken. De start van de vereniging JuristenRijk in 2007 markeert het streven om, zoals de doelstellingen luiden, het vak van overheids-

15. Vrij naar: Mr. P.W. de Vries, Overheidsjurist, een vak apart, in : De Droomjurist, Liber Amicorum, 2005. blz. 25

jurist bij het Rijk meer profiel te geven, een platform te bieden voor het delen van kennis en ervaring op relevante rechtsgebieden, en een professioneel netwerk te vormen van juristen binnen het Rijk. De gemeentejuristen kennen al wat langer - sinds 2000 - een vereniging met vergelijkbare doelstellingen: de Vereniging Juridische Kwaliteitszorg Lokaal Bestuur, waarvan ongeveer 220 gemeenten lid zijn. De genoemde verenigingen doen niet zichtbaar aan externe belangenbehartiging, zoals de beroepsverenigingen van de klassieke juridische beroepen dat wel doen. In de discussie over het civiel effect hebben zij zich bijvoorbeeld niet gemanifesteerd.

2. Jurist en overheid in transitie

2.1 Inleiding

Als gevolg van maatschappelijke ontwikkelingen, politiek-bestuurlijke beslissingen en technologische (digitale) innovaties verandert het werk van de overheid en daarmee ook dat van overheidsjuristen in hoog tempo. Dit vraagt om - althans gedeeltelijk - andere dan traditionele rollen en competenties. Wij volstaan hier met een aanduiding van enkele voor de overheidsjurist belangrijke trends. In concentrische cirkels komen aan bod: de professionalisering van de juridische functie, ontwikkelingen binnen de overheid en in de verhouding tussen overheid en samenleving, de groeiende verscheidenheid in normenstelsels, en tenslotte de transformatie van het recht door digitalisering.

2.2 Professionalisering van de juridische functie

Bij de overheid wordt nu reeds geruime tijd systematisch gewerkt aan professionalisering en kwaliteitsborging van de juridische functie. Er zijn ingrijpende veranderingen in werkwijzen en organisatie doorgevoerd en er zijn tal van instrumenten en methoden ontwikkeld.¹⁶ Daarmee is de professionaliteit van het beroep 'overheidsjurist' sterk toegenomen. Onder invloed van het wetgevingskwaliteitsbeleid is aantal en omvang van de aanwijzingen, modellen en draaiboeken aanzienlijk gegroeid. Deze betreffen niet alleen het proces van wetgeving en de redactie van wetgeving, maar ook cruciale voorvragen als: is wetgeving wel de aangewezen oplossing; welke instrumenten verdienen de voorkeur? Het Integraal afwegingskader

16. Voor een overzicht zie Bert Niemeijer: 'Legal management en juridische kwaliteit bij de rijksoverheid'. Ook de grootste gemeenten zijn actief op dit punt. Bij middelgrote en kleinere gemeenten is het beeld zeer wisselend. Zie Heinrich Winter: 'Juridische kwaliteitszorg bij decentrale overheden', Beiden in: *Legal Management. Realiseren van juridische kwaliteit*, Ivar Timmer & Arnt Mein (red.), Boom Juridisch, Den Haag, 2018

(IAK) is een verplicht toetsingskader voor alle wetgeving (en beleid).¹⁷ Voor andere werkzaamheden van overheidsjuristen, zoals het behandelen van WOB-verzoeken, staatssteunvraagstukken, overheidsaanbestedingen en bedrijfsjuridische onderwerpen gelden eveneens professionele standaarden. Dit is eveneens het geval bij bijv. grote toezichthouders als de Autoriteit Consument en Markt of De Nederlandse Bank.

Met name bij het Rijk is er op veel terreinen een nauwe interdepartementale samenwerking gegroeid tussen overheidsjuristen. Zij wisselen ervaringen uit en bespreken gemeenschappelijke vraagstukken. Ook delen overheidsjuristen steeds meer kennis, onder meer via het Kenniscentrum Wetgeving en Juridische zaken.¹⁸ Aan de professionaliteit van de juridische functie wordt tenslotte bijgedragen door de gezamenlijke werving, selectie, opleiding en ontwikkeling van juristen. De Academies voor wetgeving en voor overheidsjuristen verzorgen een - zeer selectieve - masteropleiding voor nieuw instromende juristen, zij bieden jaarlijks meer dan zestig inhoudelijke cursussen en vaardigheidstrainingen aan voor ervaren juristen en verzorgen een groot aantal 'maatwerkopleidingen'. Sinds 1 januari 2012 bestaat er een permanent educatiestelsel voor juristen. Dat betekent dat alle juristen bij juridische directies ten minste 30 uur per jaar aan opleiding besteden.¹⁹

2.3 Veranderde positie van overheidsjuristen binnen de overheidsorganisatie

Ondanks de toegenomen professionalisering lijkt - enigszins paradoxaal - het gewicht van juristen binnen de overheid en de aandacht voor het belang van rechtsstatelijkheid en juridische overwegingen af te nemen. Mogelijk hangt dit samen met de afname van het aantal juristen in de belangrijkste organen van de staat en de verschuiving van het centrum naar de periferie van de macht (juridische stafdirecties; Raad van State; Eerste Kamer).²⁰ De juridische opleiding is niet meer de vanzelfsprekende vooropleiding voor een loopbaan bij de overheid. Andere disciplines, vooral maatschappijwetenschappen als economie, psychologie en bestuurskunde, laten zich in toenemende mate gelden. Mede als gevolg van de economische crisis van de afgelopen jaren en de opkomst van 'New Public Management' zijn binnen de overheid ook financiën en bedrijfsvoering dominantier geworden dan voorheen.

17. Zie www.naarhetiaak.nl

18. <https://www.kcwj.nl>.

19. www.puntenstelsel.nl.

20. Mark Bovens, 'Juristen en de staat - Van centrum naar periferie?'. In: Ewoud Hondius & Marc Groenhuijsen (Eds.), *Recht in geding* (pp. 97-106). Den Haag: Boom Lemma, 2014.

Als gevolg van dit alles is ook de kennis van en affiniteit met het recht binnen de overheid de afgelopen decennia afgenomen. En zo moeten de argumenten van overheidsjuristen in beleid en politiek concurreren met economische argumenten, met die van voorlichters of die van politici die specifieke kiezersgroepen willen bedienen. Politici en ambtenaren met een niet juridische achtergrond zullen meer dan juristen gericht zijn op snelheid en doelmatigheid, en in mindere mate op juridische perfectie en gegerandeerde rechtmatigheid. Vanuit dat perspectief worden recht en wetgeving primair gezien als een beleidsinstrument, naast andere vormen van regulering, zoals certificering, akkoorden ('deals'), convenanten, 'regulation by design' en 'nudging'. Het belang van typisch juridische waarden als bestendigheid, rechtszekerheid en algemeenheid telt daarbij minder zwaar.

Overheidsjuristen staan voor de uitdagende opgave om in de praktijk, zonder op rechtstatelijke en juridische kwaliteit in te leveren, toch te voldoen aan de politieke en bestuurlijke behoefte aan snelheid, doelmatigheid en inlossing van aan de kiezers gedane beloften. En dat in een samenleving die "total justice"²¹ verlangt, waarbij alle vormen van pech liefst onmiddellijk juridisch moeten worden opgelost.

Door deze ontwikkelingen is ook de ruimte om op het goede moment juridische inbreng te leveren afgenomen. Als de besluitvorming nagenoeg is afgerond en de overheidsjurist nog slechts de juridische verpakking moet leveren, dan zijn de juridische risico's aanmerkelijk groter en de juridische mogelijkheden navenant kleiner, dan indien de jurist tijdig wordt gevraagd mee te denken.²²

Het komt er dus op aan dat de overheidsjurist zeer vroegtijdig relevante ontwikkelingen signaleert op het beleidsterrein waar hij werkzaam is. Die ontwikkelingen kunnen verschillende vormen van sturing meebrengen met wisselende rollen voor de overheid. Soms is de overheid daarbij 'in the lead' en wordt samengewerkt met andere partijen om gezamenlijk bepaalde doelen te realiseren. Maar het kan ook zijn dat het initiatief van onderop komt en de overheid in de samenwerking participeert, zonder de gang van zaken te kunnen bepalen. Dergelijke initiatieven kunnen verschillende vormen aannemen waar de overheid ook telkens weer op gepaste wijze moet reageren.²³ Dit alles vergt dat de overheidsjurist niet alleen een goed jurist is, maar ook zichtbaar is voor andere betrokken partijen, uitstekende con-

21. Lawrence M. Friedman, *Total Justice*, New York, Russell Sage Foundation, 1985.

22. Vgl. Jaarverslag Raad van State 2015, Den Haag, Raad van State, 2016; Zouridis, Wierenga en Niemeijer, *De rechtsstaat: van sluitpost naar 'Leitmotiv'*, Nederlands Juristenblad 2016, pp. 1337-1342.

23. Steen, M. van der, J. Scherpenisse en M. van Twist (2015), *Sedimentatie in sturing: systeem brengen in netwerkend werken door meervoudig organiseren*, Den Haag: NSOB.

tacten opbouwt met beleidsmakers van andere disciplines, en een coöperatieve stijl van luisteren, vragen stellen, analyseren en adviseren ontwikkelt. Zijn advies moet ook niet juridisch geschoolde betrokkenen overtuigen. Daartoe moet hij op zijn minst enigermate vertrouwd zijn met andere dan juridische disciplines en rationaliteiten, en beschikken over vaardigheden zoals communiceren, presenteren, adviseren en onderhandelen, een open houding en organisatorische en beleidssensitiviteit.²⁴

Het kiezen van een juiste opstelling te midden van andere rationaliteiten kan de overheidsjurist ook voor ethische vragen en loyaliteitskeuzen stellen. Enerzijds is hij een hiërarchisch ondergeschikt ambtenaar die verantwoording verschuldigd is aan zijn ambtelijke baas en uiteindelijk aan de politiek verantwoordelijke minister of wethouder. Anderzijds is hij een juridisch professional met een bijzondere verantwoordelijkheid voor de rechtmatigheid en kwaliteit van het juridisch handelen van de overheid en het waarborgen van de eisen van de rechtsstaat. Doorgaans zijn deze beide posities goed te verenigen, maar niet altijd. In een dergelijke situatie kan de overheidsjurist kiezen voor verschillende accenten in de taakopvatting: “advocaat” van de overheid die, ongeacht de juridische merites, al hetgeen de politiek verantwoordelijk minister wenselijk vindt juridisch vorm geeft, dan wel een “raadgever” die de bijstaat, juridische argumenten voorhoudt en expliciet waarschuwt wanneer deze een kritische grens overschrijdt, dan wel de “princiële professional” die expliciet bezwaar aantekent tegen zaken die naar zijn opvatting indruisen tegen de principes van de rechtsstaat.²⁵ Dergelijke ethische vraagstukken behoren, als ze zich concreet voordoen, op het werk besproken te kunnen worden²⁶. Daarnaast hoort dit thema thuis in de opleiding voor overheidsjuristen.

24. Het belang hiervan wordt bevestigd in het AEF-rapport over gemeentjuristen, blz. 3-4. Gemeenten zien de juridische functie heden ten dage als faciliterend en ondersteunend aan de bestuurlijke besluitvorming. Gemeentjuristen zijn blijkens het onderzoek niet altijd geëquipeerd om deze rol te spelen. Zij hebben nog regelmatig de reputatie dat zij: juridificeren en denken in onmogelijkheden; weinig omgevings sensitief en politiek-bestuurlijk ingevoerd zijn; beperkt zijn gericht op de maatschappelijke opgaven en impact. Het kennisniveau van gemeentjuristen baart weinig zorgen maar de “doorontwikkeling van houding en gedrag” is de belangrijkste opgave om effectief te zijn.
25. Zie onder meer Lochem, P. van, *Rechtsrelativering: een verkenning op het terrein van het overheidshandelen*, Den Haag, Boom Juridische Uitgevers, 2013; Wierenga, W., *De dynamiek van wens en recht*, Publicatiereeks Recht en Overheid 2016 (<http://academievoortwetgeving.nl/publication>)2016; Mein, A.G., *Tegenwicht of meebewegen? Over balanceren door professionals bij de toepassing van het recht*, Amsterdam, HvA publicaties, 2016.
26. Dat veronderstelt wel een open cultuur en een veilige werkomgeving.

2.4 *Groeïende verscheidenheid in normstelsels*

Een voor overheidsjuristen cruciale ontwikkeling is de ‘globalisering’, dat wil zeggen de gelijktijdige globalisering en localisering van het recht. Wetgeving en rechtspraak ontstaan in toenemende mate in interactie met Europese en internationale regelgeving, rechtspraak en ‘soft law’, zoals ‘private rulemaking’, ‘codes of conduct’, richtlijnen van NGO’s of industriële normstelling. Via verdragen, contracten of rechterlijke uitspraken kan dergelijke ‘soft law’ verbindend worden, ook voor derden. Tegelijkertijd is sprake van ‘localisering’: overdracht van juridische taken en verantwoordelijkheden naar gemeenten. Zo hebben burgemeesters meer bevoegdheden gekregen, heeft er een omvangrijke decentralisatieoperatie plaatsgevonden (jeugdzorg, sociaal domein) en heeft de nieuwe Omgevingswet ingrijpende gevolgen voor gemeenten.

Dit betekent dat overheidsjuristen - overigens net als juristen elders - veel meer dan voorheen te maken kunnen krijgen met een verscheidenheid aan normenstelsels en rechtsbronnen en in staat moeten zijn de betekenis daarvan op waarde te schatten. Tegen deze achtergrond krijgen wetgevingsjuristen bijv. te maken met vragen over de rol en positie van de nationale wetgever en over de keuze tussen verschillende typen regulering: overheidsregulering of private regulering, nationale, Europese of decentrale regelgeving? Overheidsjuristen moeten zich bijvoorbeeld afvragen hoe vormen van controle, toezicht en handhaving, die meer en meer gestapeld en verzelfstandigd worden, zich tot elkaar verhouden, in hoeverre de overheid voorrangsvraagstukken tussen concurrerende of tegenstrijdige normen tot een oplossing moet brengen en in welke gevallen een rechtsgang bij de overheidsrechter het sluitstuk moet blijven van in wezen private vormen van regulering en geschilbeslechting. De opleiding tot overheidsjurist behoort de overheidsjurist voor te bereiden op het omgaan met dergelijke vraagstukken van rechtsverscheidenheid.

2.5 *Transformatie door digitalisering*

Overheidsjuristen hebben voorts onvermijdelijk en steeds indringender te maken met de gevolgen van digitalisering. Deze roept enerzijds tal van rechtsvragen en reguleringsvraagstukken op. Welke betekenis hebben rechtstaat, privacy en transparantie op internet en de sociale media? Wie is eigenaar van Twitter- en WhatsApp-data? Moeten nieuwe markten als Uber of Airbnb worden gereguleerd? De snelle ontwikkelingen maken het moeilijk om tijdig met wetgeving te komen en al helemaal om die toekomstbestendig te maken.

Anderzijds biedt digitalisering tal van nieuwe mogelijkheden; overheidsjuristen moeten ook in staat zijn deze digitale mogelijkheden te benutten. Zo

kunnen digitale technologieën de democratisering van het wetgevingsproces en een betere ontsluiting van wetgeving bevorderen. En er is (wereldwijd) een groeiende hoeveelheid informatie digitaal beschikbaar gekomen over de (in)effectiviteit van juridische en beleidsmatige maatregelen. Zo leveren evaluatie- en gedragseconomisch onderzoek kennis op over de vraag wanneer en waardoor regulering wel of niet werkt. Legal Big Data, gedigitaliseerde juridische bronnen en teksten over wet- en regelgeving, processtukken, contracten, zullen de vindbaarheid van relevant juridisch materiaal verder doen toenemen. Digitale communicatie en geschilbeslechting zullen de rechtspraak en de juridische dienstverlening en daarmee ook het werk van overheidsjuristen ingrijpend doen veranderen.²⁷ Naar verwachting zal – ook bij overheid – vooral het juridisch standaardwerk deels verdwijnen. Het accent zal verschuiven naar meer complex werk dat creativiteit en veel sociale interactie vergt. Nieuwe specialismen tekenen zich af, zoals “legal tech”. Experts op dit terrein combineren digitale met juridische kennis.

Ook voor de interactie met de samenleving heeft digitalisering grote gevolgen. Voor burgers en bedrijven is juridische informatie gemakkelijk op internet te verkrijgen. De sociale media hebben het tempo waarin informatie over allerlei maatschappelijke kwesties wordt uitgewisseld sterk verhoogd. Burgers verwachten dat zij via de media kunnen volgen wat de overheid doet en willen daarop ook kunnen reageren. Zij verwachten dat de overheid zich hierop aanpast en toegankelijk, transparant, responsief en coöperatief is. Dit raakt direct het werk van de overheidsjurist. Hij moet er rekening mee houden bij het maken van wet- en regelgeving en bij de wijze waarop hij procedures voert, handhaaft of klachten of verzoeken behandelt. Bij geschillen willen burgers kunnen onderhandelen en overleggen, zij willen participeren in besluitvorming en willen in referenda mee kunnen beslissen. Dit kan een verrijking betekenen, maar soms ook op gespannen voet staan met juridische logica en beginselen van de rechtsstaat. De opleiding voor overheidsjuristen behoort ook aandacht te geven aan deze ontwikkelingen, aan de digitale vaardigheden die nodig zijn om daar mee om te kunnen gaan en aan de eventuele dilemma's die zich hierbij kunnen voordoen.

3. De initiële opleiding en de overheidsjurist

3.1 Het initiële aanbod gezien vanuit het perspectief van de overheidsjurist

Bij de juridische faculteiten van de universiteiten in Nederland wordt in redelijke mate onderwijs aangeboden in het recht dat van toepassing is op

27. Susskind, Richard, 'Tomorrow's Lawyers', Oxford University Press, 2013.

het handelen van de overheid en dat essentieel is voor overheidsjuristen, in het bijzonder staats- en bestuursrecht, Europees recht, sanctierecht/bestuursstrafrecht en privaatrecht. Ook worden niet-juridische vakken aangeboden die voor overheidsjuristen op uiteenlopende manieren relevant zijn, zoals rechtssociologie, politicologie/bestuurskunde, psychologie, rechts-economie en rechtsfilosofie/theorie. De vorm en het jaar waarin vakken worden aangeboden, het gewicht ervan, en het aantal studenten dat ze volgt variëren overigens sterk per faculteit.²⁸

Niettemin kan worden vastgesteld dat er relatief weinig universitaire aandacht is voor wetgeving, het inbrengen van de juridische invalshoek in een politiek bestuurlijke context of het voeren van juridische procedures namens de staat. Evenmin is er veel aandacht voor specifieke beroepsproducten en beroepsvaardigheden die van overheidsjuristen worden gevraagd, zoals het maken van wetten, het behandelen van aanvragen, handhaving, bestuurlijk-juridisch adviseren of het opereren in een bestuurlijk-politieke context. Staats- en bestuursrecht, bij uitstek een vak voor overheidsjuristen, behoort bij de meeste faculteiten tot de kleine afstudeerrichtingen. Er wordt nergens een masteropleiding aangeboden die geheel gericht is op wetgeving.²⁹ Wij willen niets afdoen aan de inspanningen van individuele onderzoekers en sommige vakgroepen. Het gaat ons om de vaststelling, dat de structurele aandacht in de juridische opleidingen voor het beroep van overheidsjurist beperkt en lacuneus is. De aandacht valt vrijwel in het niet ten opzichte van de centrale aandacht voor juridische dogmatiek, voor rechtsvorming door de rechter en voor de traditionele juridische beroepen (advocatuur, openbaar ministerie, rechterlijke macht en notariaat).³⁰ En dat terwijl de overheid op afstand de grootste werkgever van juristen is.³¹

Voor deze scheve verhouding zijn verschillende oorzaken aan te wijzen. Allereerst is het een kwestie van historie en traditie; de verhoogde belangstelling voor het vak van wetgevingsjurist is van betrekkelijk recente datum, terwijl de aandacht voor de overheidsjurist als afzonderlijke beroepsgroep nog recenter is. Dat is paradoxaal als men bedenkt dat juristen van oudsher in groten getale werkzaam zijn bij de overheid. Wellicht is de verklaring, dat de juridische opleiding vroeger zozeer een logische entree

28. Voor een boeiende studie over juridische opleidingen wereldwijd zie C.J.J.M. Stolker, *Rethinking the law school*, Cambridge University Press 2014.

29. De juridische faculteit van de VU kent sinds enige tijd een masteropleiding 'Recht en overheid', waarin veel aandacht naar wetgeving uitgaat.

30. Niet alleen in het universitair onderwijs, maar ook in het universitair onderzoek bestaat relatief weinig aandacht voor het werk van de overheidsjurist. Verhoudingsgewijs gaat de meeste aandacht dan nog uit naar het fenomeen wetgeving.

31. Onderzoek onder alumni van drie zgn. brede faculteiten leert dat ca. 35 % van de afgestudeerde juristen werkzaam is bij de overheid terwijl slechts maximaal 25% werkzaam is in de juridische dienstverlening.

verschafte tot vele hogere overheidsambten – onder het motto “lawyers rule the world” – dat de gedachte om hierin een afzonderlijke beroepsgroep te ontwaren niet eens opkwam. Tegenwoordig biedt een veelheid van academische studies entree tot de overheid en is de positie van juristen minder vanzelfsprekend. Dit dwingt tot nadenken over rol en positie van de overheidsjurist binnen een complexer geworden overheidsorganisatie, waar veel meer academische disciplines en specialismen dan vroeger zich laten gelden. Dit resulteert in een duidelijker zelfbeeld en profiel van de overheidsjurist en een verhoogd zelfbewustzijn.

Dat heeft er overigens nog niet toe geleid dat de overheid als werkgever aandacht heeft gevraagd voor de beperkingen die het civiel effect van de rechtenstudie met zich brengt voor de opleiding van overheidsjuristen.³² De Rijksoverheid is in eigen beheer gaan voorzien in de nodige onderwijs- en kennisinstituten, zoals in het bijzonder de (hierna te bespreken) Academies voor wetgeving en overheidsjuristen, de Stichting beroepsopleiding gemeentejuristen en het Kenniscentrum Wetgeving en Juridische Zaken van het ministerie van Justitie en Veiligheid.

Voermans en anderen³³ hebben erop gewezen dat de focus van de rechtenstudie teveel is gericht op de rechter als de rechtsvormer bij uitstek. De rechtenstudie is – aldus Bruinsma – bij uitstek een socialisatieproces dat opvoedt tot een te groot vertrouwen in de rechter, en een te laag vertrouwen – zelfs wantrouwen – ten opzichte van de wetgever (en het overheidbestuur, voegen wij daar aan toe).³⁴ Voor zover de overheid (wetgeving en bestuur) als juridisch studieobject al in beeld komt, ligt het accent veeleer op het bestrijden van onrechtmatige wetten en besluiten (‘rechtsbescherming’) dan op het produceren van rechtsstatelijk verantwoorde, procedureel en inhoudelijk rechtmatige wet- en regelgeving en besluiten (‘normstelling’). Tegen deze achtergrond kunnen bezwaren worden aangevoerd tegen de huidige rechtenstudie (met erkenning dat er gelukkig uitzonderingen en hoopgevende initiatieven zijn). Wellicht dat het debat naar aanleiding van deze preadviezen tot meer structurele vernieuwing kan leiden.

In de huidige rechtenstudie wordt juridisch denken in hoge mate vereenzelvigd met “denken als een rechter”, waarbij de dogmatische invalshoek

32. Vergelijk wat in 1.4 is opgemerkt over de afwezigheid van beroepsorganisaties van overheidsjuristen in het debat over het civiel effect.

33. W.J.M. Voermans, ‘Waarom is er zo weinig wetgevingsonderwijs in de universitaire rechtenopleiding?’ *Regelmaat*, 2015 (30) 2, pp. 68-80. F.J. van Ommeren en R.A.J. van Gestel, Redactioneel, ‘Wetgevingsonderwijs: binnen en buiten de rechtersopleiding’. *Regelmaat*, 2015 (30) 2, pp. 65-67.

34. Freek Bruinsma, ‘Rechten studeren als socialisatieproces’, *Recht der Werkelijkheid*, 2009/1, pp. 103-109

en de bestudering van arresten centraal staan. Niet alleen de werkzaamheden van rechters-in-spe, maar ook die van andere beroepsgroepen, worden in die sleutel gezet. Daarmee lijkt onlosmakelijk verbonden de - mede door tv-series en legal thrillers virulente - mythe dat de kern van het rechtsbedrijf, en de ultieme juridische ervaring, de rechtsstrijd is die zich in de rechtszaal afspeelt, waarbij de juridische vertegenwoordigers van partijen er met gestrekt juridisch been ingaan om de rechter van hun gelijk te overtuigen. Wie - zoals deze preadviseurs recent nog gedaan hebben - introductiedagen van juridische faculteiten bezoekt, kan ervaren dat de “moot court” als een van de kroonjuwelen van de juridische opleiding wordt gepresenteerd. Wij kunnen ons niet aan de indruk onttrekken dat hierbij marketingoverwegingen een belangrijker rol spelen dan de wens om een realistisch beeld te geven van wat de juridische opleiding en de juridische beroepsuitoefening inhoudt. In de rechtspraktijk – ook die van de advocatuur – komt het immers veel vaker aan op vaardig adviseren, onderhandelen, contracteren, schikken en mediëren dan op vlijmscherp debatteren in de rechtszaal.³⁵ De ultieme test daarbij is lang niet altijd of de gekozen oplossing “judgeproof” is, al was het maar omdat de rechter er doorgaans niet aan te pas komt.

Niet alleen de pro’s maar ook de contra’s van het denk- en oplossingsmodel van de rechter zouden in de initiële opleiding meer aandacht verdienen.³⁶ Voor de problemen die burgers het meest ervaren of het zwaarst belasten – burenoverlast, ontslag, scheiding – bieden juridische procedures vaak geen goede oplossing. Het recht wordt steeds complexer en dus minder begrijpelijk. Verder neemt de mondigheid juist toe en stelt de overheid zich steeds zakelijker op. Aanslagen, beschikkingen en boetes rollen uit computers. Wie als digitale burger uit de boot valt, verzeilt in een draaikolk van terugvorderingen, naheffingen, met deurwaarder en gijzeling toe. Tegen deze achtergrond wordt wel naar voren gebracht dat de rechter moet veranderen ‘van knopendoorhakker in een juridische strijd in een beslechter van conflicten tussen mensen’. Dat lijkt wel erg kort door de bocht en miskent dat rechterlijke uitspraken meer functies hebben dan het tevreden stellen van partijen in kwestie. Het wekt bovendien de indruk dat een rolwisseling van de rechter volstaat om de rechtsstaat te redden. Hier doemen

35. Dit inzicht dat er meer is dan pleiten alleen wordt hopelijk wel aan de deelnemers bijgebracht. Zo biedt de Amsterdam Law Firm, het virtuele advocatenkantoor dat de juridische faculteit van de UvA sinds 2017 als keuzemogelijkheid heeft, ook oefening in onderzoek, opstellen van contracten en pleitnota’s, overleg met cliënten en onderhandelen.

36. Zie o.m. Maurits Barendrecht, Krijn van Beek en Sam Muller, *Menselijk en rechtvaardig. Is de rechtsstaat er voor de burger?*, Den Haag, Hiil, 2017 en de nieuwjaarsbeschouwing van Folkert Jensma daarover in NRC Handelsblad van januari 2018 onder de kop “Knopen doorhakken is zó 2017, dat kan beter”.

allerlei dilemma's op die reflectie verdienen in de juridische opleiding. Wij vinden dat – reeds in de initiële opleiding – veel meer in het licht moet worden gesteld dat de rechtsstaat een gezamenlijke onderneming is, waaraan alle juridische beroepsgroepen hun eigen bijdrage leveren. Zo is rechtsbescherming tegen overheidshandelen als sluitstuk van de rechtsstaat natuurlijk van zeer groot belang, maar zo mogelijk belangrijker is het dat die overheid structureel deugdelijke wetten en besluiten genereert. Daarvoor zijn goed opgeleide overheidsjuristen niet minder nodig dan geweldige rechters.

3.2 Initiële opleiding tot basisjurist

Wij pleiten er voor dat alle rechtenstudenten kennis en inzicht vergaren over het juridisch beroepenveld in de volle breedte. Schuyt heeft gewezen op het grote belang dat tijdens de rechtenstudie inlevingsvermogen wordt bijgebracht tussen de diverse juridische beroepsgroepen onderling.³⁷ Daardoor wordt besef gekweekt over wat het betekent om als professioneel jurist deel uit te maken van een gemeenschappelijke rechtscultuur met waarden van de rechtsstaat als gemeenschappelijke component. Dat is temeer wenselijk omdat het juridische beroep een scherpe juridische arbeidsdeling kent, die deels teruggaat op de befaamde scheiding der machten. Zo is het beroep van rechter onverenigbaar met dat van advocaat³⁸ en heeft een bestuursjurist, werkzaam bij een grote gemeente, andere belangen te behartigen dan de bedrijfsjurist die van die gemeente een belangrijke vrijstelling of vergunning probeert te verkrijgen. Deze juridische arbeidsverdeling, die vaak ook een soort morele arbeidsverdeling wordt, geeft iets unieks aan de juridische professies. Zij moeten voldoende gemeenschappelijke theoretisch-juridische bagage hebben en tegelijk voldoende afstand en onafhankelijkheid om elkaar in en buiten de rechtszaal te bestrijden en te overtuigen: convergentie van juridische kennis om divergentie van belangen en inzichten in de samenleving tot uiting te kunnen brengen, zoals Schuyt het uitdrukt.

Tegen deze achtergrond pleiten wij voor een initiële opleiding waarin een brede en gedegen academische basis wordt gelegd voor alle vormen van juridische beroepsuitoefening: togaberoepen, bedrijfsjuristen, notariaat, overheidsjuristen en rechtswetenschappers, en voor de vele juridische afgestudeerden die hun weg vinden naar tal van andere beroepsomgevingen. In deze fase moet niet worden voorgesorteerd op een bepaald beroep, laat

37. C.J.M. Schuyt, a.w.

38. Wel is het mogelijk dat advocaten en beoefenaars van andere juridische beroepen - ook overheidsjuristen - als rechter-plaatsvervanger deelnemen aan de rechtspraak, mits de onpartijdigheid is gewaarborgd en de schijn van belangenverstrengeling wordt vermeden. Zie de "Leidraad onpartijdigheid en nevenfuncties in de rechtspraak", Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak, 2014.

staan een beroep waarin slechts een minderheid van de afgestudeerden werkzaam zal zijn.

In de initiële fase dient de theoretische vorming op academisch niveau centraal te staan. Deze bestaat in de eerste plaats uit gedegen kennis van de belangrijkste leerstukken op de verschillende gebieden van het positieve recht: privaatrecht, staats- en bestuursrecht, strafrecht en Europees recht. Deze vakken dienen zowel gedoceerd te worden vanuit het perspectief van de rechter of rechtsbescherming als vanuit het perspectief van normstelling, het tot stand brengen van rechtsstatelijk verantwoorde wet- en regelgeving en besluiten. Aandacht voor de betekenis van wetgeving als primaire rechtsbron, de kracht en de beperkingen daarvan, en aandacht voor alternatieve vormen van regulering en realisering van overheidsbeleid, zijn in onze visie essentiële ingrediënten van de juridische opleiding, ongeacht het beroep dat men uiteindelijk kiest.³⁹

In de tweede plaats moet aan studenten worden geleerd om analytisch en systematisch te denken en te argumenteren teneinde te kunnen komen tot onafhankelijke academische oordeelsvorming. Deze academische oordeelsvorming houdt in dat studenten leren om op metaniveau te reflecteren op het eigen vakgebied en kritische vragen te stellen. Hierbij is van belang dat studenten al in de initiële fase inzichten verkrijgen over de waarden, belangen, ethische vraagstukken en dilemma's waar juridische beroepsbeoefenaars mee te maken hebben. Het academisch karakter van de opleiding betekent tevens dat studenten leren om op basis van theorieën op methodische wijze nieuwe kennis te vergaren.

Ten derde moeten juridische studenten doordrongen worden van de notie dat er (veel) meer is dan recht alleen. In een wereld die steeds minder door juristen wordt geregeerd is het des te belangrijker om aankomende juristen al in de initiële fase te laten kennismaken met andere rationaliteiten en met de grenzen van het juridisch denken. Dit vergt aandacht voor andere wetenschappen, interdisciplinaire probleembenadering en alternatieven voor de juridische 'oplossing'. Daarom moeten studenten in voldoende mate kennismaken met andere disciplines, zoals rechtssociologie, politicologie, bestuurskunde, psychologie, rechtseconomie en rechtsfilosofie- en theorie, al was het maar om de juiste vragen te kunnen stellen.

Ten vierde zouden juridische studenten in enige mate juridische vaardigheden moeten aanleren, in het bijzonder mondelinge en schriftelijke juri-

39. F.J. van Ommeren, 'Wetgevingsbeleid: remedies en instrumenten' In: S.E. Zijlstra (red.) *Wetgeven. Handboek voor de centrale en decentrale overheid*, Kluwer, Deventer, 2012, pp. 149-236; K. van Aeken, 'Regulation and governance-onderzoek in het rechtenonderwijs in Nederland', *Regelmaat*, 2015 (30) 2, pp. 95-111.

dische uitdrukkingsvaardigheid. Het zou goed zijn om studenten te laten kennismaken en te laten oefenen met een staalkaart van juridische beroepsproducten. In Amerikaanse law schools is ‘legal drafting’ niet voor niets een belangrijk vak. In Nederland is niet alleen te denken aan documenten als een wet, een contract of notariële akte, een dagvaarding of pleitnota, maar ook aan een beslissing op bezwaar of beroep, een vergunning, een beleidsadvies, of een besluit tot subsidieverstrekking. Daarnaast zou ook een, liefst interdisciplinaire, probleemverkenning tot de staalkaart van getoonde beroepsproducten moeten behoren. In ieder geval moeten overheidsjuristen ook leren vooruit te denken en goede vragen te stellen.

De mondelinge uitdrukkingsvaardigheid dient niet alleen in een ‘moot court’ te worden geoefend, maar tevens in andere uit het leven gegrepen situaties, zoals:

- het ongemakkelijke gesprek met een ontevreden cliënt die zich afvraagt wat dat hele proces dat zijn gemachtigde heeft gevoerd hem nu per saldo opgeleverd heeft;
- het adviseren van een minister (met weinig affiniteit met het recht) over mondelinge Tweede Kamer vragen naar aanleiding van een rechterlijke uitspraak die een streep haalt door een belangrijk beleidsvoornemen – de minister overweegt dit met een spoedwet te repareren;
- het proberen tot een schikking te komen tussen partijen tijdens een schorsing die de bestuursrechter heeft ingelast “om er samen uit te komen”;
- het adviseren van een bestuurder die door de gemeenteraad op zijn declaraties wordt aangesproken en zich wil verdedigen met het betoog dat hij “24/7” voor de gemeenschap werkzaam is;
- het bespreken van een concept-rapport met een onderzoeker die tot ‘lastige’ conclusies is gekomen over de effectiviteit van een door uw afdeling voorgestane juridische oplossing.

Met het voorgaande hebben wij niet willen zeggen dat faculteiten in het geheel geen aandacht aan genoemde onderwerpen zouden besteden. Naar onze indruk is dat echter niet systematisch het geval en doorgaans voor slechts relatief kleine groepen studenten.

4. De post-initiële opleiding en educatie

4.1 Het bestaande opleidingsaanbod

Anders dan voor de togaberoepen en het notariaat geldt voor de overheidsjuristen niet de eis dat zij een post-initiële beroepsopleiding moeten vol-

gen. Landelijk gezien bestaat er grote variatie in de mate waarin en de wijze waarop overheidsjuristen worden opgeleid.⁴⁰ Er wordt geput uit een breed opleidingsaanbod voor juridische professionals en andere personen die met juridische onderwerpen in aanraking komen. Dit aanbod is om verscheidene redenen lastig te overzien.

- Een deel ervan is niet algemeen toegankelijk en daarmee ook niet inzichtelijk. Zo bieden advocatenkantoren gratis cursussen aan om tot meer samenwerking te komen, organiseren overheden intern opleidingsaanbod⁴¹ en worden grotere maatwerk opleidingstrajecten in rechtstreeks overleg tussen betrokkenen vormgegeven. Dit deel moeten we in het volgende in ieder geval buiten beschouwing laten.
- De doelgroep varieert: juristen (academisch of hbo), personen die met juridische onderwerpen in aanraking komen, overheidsjuristen (gemeenteturisten of andere overheidsjuristen).
- Er bestaan grote verschillen in de omvang (van enkele tot meer dan 100 cursussen) en duur van het aanbod, variërend van een dagdeel tot een volledige masteropleiding.
- Er is grote variatie in de inhoud van het aanbod: (strikt) juridische cursussen op uiteenlopende vakgebieden en/of juridische en andere vaardigheden.

Exclusief de VNG academie, de beroepsopleiding gemeenteturisten en de Academies voor wetgeving en voor overheidsjuristen telde AEF onlangs niet minder dan 834 relevante cursussen en opleidingen van 28 verschillende aanbieders en vier leergangen. Dit aanbod concentreert zich voor meer dan 60% op de Randstad. Het overgrote deel is op HBO- of WO-niveau, bestaat uit korte cursussen, is inhoudelijk van aard en wordt aangeboden in de vorm van bijeenkomsten. Juridische cursussen betreffen vooral staats- en bestuursrecht, in het bijzonder ruimtelijke ordeningsrecht. Cursussen voor vaardigheden betreffen vooral communiceren en mediation.

In het volgende maken we onderscheid tussen breed aanbod (breed naar domein, doelgroep en type aanbod), postacademisch universitair gelieerd onderwijs (PAO, variërende focus) en specifiek aanbod voor overheidsjuristen (focus op domein, doelgroep en inhoud).⁴²

40. Voor dit onderdeel hebben we belangrijke informatie kunnen ontleen aan recent onderzoek van Andersson Elffers Felix naar het opleidingsaanbod voor gemeenteturisten, AEF, a.w.

41. Zoals de Beleidsacademie van Justitie en Veiligheid, de ACM Academie of het interne cursusaanbod bij de Raad van State.

42. Idem AEF, p. 51.

4.1.1 Breed aanbod

In zijn onderzoek komt AEF tot elf brede aanbieders. Wellicht de bekendste voorbeelden daarvan zijn OSR Juridische opleidingen en de VNG academie. De VNG academie biedt op een breed domein kortdurende cursussen aan, op juridisch terrein onder meer de WMO, privacy en gegevensbescherming, contracteren, bezwaar en beroep. Men richt zich op een brede doelgroep van lokale bestuurders, raadsleden, griffiers en ambtenaren. Er wordt niet expliciet geworven onder overheidsjuristen. OSR Juridische opleidingen heeft een ruim aanbod aan juridische cursussen en leergangen voor overheden en instellingen (zoals advocatenkantoren, bedrijven en verzekeringsmaatschappijen), op basisniveau, verdiepingsniveau en specialisatieniveau. Men biedt ook een beperkt aantal meerdaagse cursussen aan. De doelgroep is breed. Zo heeft men een leergang gemeenteturist, bedoeld voor juristen (HBO/WO) bij gemeenten, beleidsmedewerkers, juridisch medewerkers, medewerkers met kennis van de gemeentelijk praktijk, advocaten of overige juristen die zich willen verdiepen in de gemeentelijke praktijk. Behalve juridische cursussen worden ook trainingen aangeboden.

4.1.2 Juridisch Post Academisch Onderwijs

Alle faculteiten Rechtsgeleerdheid hebben een organisatie voor Post Academisch Onderwijs (PAO), ook wel gepresenteerd onder meer ‘fancy’ namen, zoals het Eggens-instituut (UvA), de VU Law Academy en de Erasmus Academie. Het PAO is gericht op na- en bijscholing en verzorgt vooral kortdurende cursussen gericht op recente ontwikkelingen in wetgeving en jurisprudentie. De docenten zijn doorgaans in meerderheid afkomstig van de eigen faculteit. Het accent ligt op cursussen die nuttig zijn voor de klassieke juridische beroepen, zoals de advocatuur, de rechtspraak en het notariaat. Een deel van het aanbod is zeker ook geschikt voor de overheidsjurist. Maar het is doorgaans kortdurend, niet specifiek ontworpen voor overheidsjuristen en de inhoud ervan is grotendeels beperkt tot strikt juridische onderwerpen.

4.1.3 Grotius Academie

De Grotius Academie verzorgt postacademische specialisatieopleidingen voor juristen die minimaal drie jaar werkzaam zijn in de advocatuur, het notariaat, het bedrijfsleven of bij de overheid. Grotius is een stichting waarin verschillende juridische faculteiten participeren⁴³ en waarin wordt samengewerkt met verschillende specialisatieverenigingen binnen de ad-

43. Amsterdam, Groningen, Leiden, Nijmegen, Rotterdam en Tilburg.

vocatuur en het notariaat. Het doel van de Grotius specialisatieopleidingen is de deelnemers in een periode van circa negen maanden een substantiële verdieping van kennis van een specifiek rechtsgebied te verschaffen. Een opleiding bestaat uit 20 dagdelen van elk drie uur, met gemiddeld 15-20 uur voorbereidingstijd per dagdeel, bestemd voor studie(opdrachten). Een opleiding wordt afgesloten met een examen. Een Grotius specialisatieopleiding levert ca. 55 NOvA- of KNB-punten op. De opleidingen worden een of twee keer per jaar aangeboden. Op een aantal uitzonderingen na (Algemeen Bestuursrecht, Omgevingsrecht, Gezondheidsrecht, Informatierecht) is het aanbod aan specialisatieopleidingen vooral privaatrechtelijk, in het bijzonder ondernemingsrechtelijk van aard. Grotius verzorgt tevens diverse vervolgopleidingen. De opleidingen van de Grotius Academie zijn zeer intensief en staan hoog aangeschreven.

4.1.4 Beroepsopleiding gemeentjuristen

De ervaring dat de huidige HBO- en WO opleidingen in slechts beperkte mate aansluiten bij de gemeentelijke praktijk, was reden om in 2002 te starten met een post academische beroepsopleiding voor gemeentjuristen.⁴⁴ Met deze opleiding van de Stichting Beroepsopleiding Gemeentjuristen wordt beoogd een bijdrage te leveren aan de kwaliteit van de juridische functie van gemeenten. Het betreft een inhoudelijk zware en intensieve opleiding, bestaande uit zeven onderdelen gedurende een periode van negen maanden. De totale omvang van de opleiding is 25 dagdelen (exclusief examen en voorbereidingsverplichting). In de opleiding wordt de voor gemeenten relevante juridische kennis (bestuursrecht, openbare orde, handhaving, Europees recht) verbreed en verdiept en worden strategisch inzicht in de juridische mogelijkheden, alsmede beroepsvaardigheden (adviseren, pleiten, onderhandelen) ontwikkeld.⁴⁵ De afgelopen jaren is het aantal aanmeldingen teruggelopen tot beneden de 20 deelnemers.⁴⁶ Dit heeft geleid tot een traject, waarin VNG en BZK zich bezinnen op de noodzaak en de inhoud van de opleiding en op de redenen van het geringe animo vanuit de gemeenten.⁴⁷ In afwachting van de uitkomsten van dit traject wordt momenteel geen nieuwe jaargang van de opleiding aangeboden.

44. De uitvoering van deze opleiding vindt plaats door het postacademisch opleidingsinstituut van Universiteit Nijmegen (CPO).

45. www.ru.nl/cpo/sbg/

46. (Oud)deelnemers en andere betrokkenen roemen de kwaliteit van deze beroepsopleiding, maar hebben ook suggesties voor verbetering. Zie AEF, p. 7-8.

47. Het hier meermaals aangehaalde onderzoeksrapport van AEF is onderdeel van dit traject.

4.1.5 Academies voor wetgeving en voor overheidsjuristen

De Academies zijn opgericht om bij te dragen aan continue verbetering van de juridische functie bij het Rijk. Inmiddels zijn zij uitgegroeid tot de belangrijkste aanbieder van opleidingen en cursussen voor wetgevingsjuristen en overheidsjuristen bij de Rijksoverheid.⁴⁸ Zij verzorgen een post-initiële masteropleiding voor wetgevings- en overheidsjuristen, een groot aantal cursussen en vaardigheidstrainingen voor andere beginnende en ervaren overheids- en wetgevingsjuristen en maatwerkcursussen op verzoek van opdrachtgevers.

Na een zeer strenge selectieprocedure volgen de trainees de tweejarige post-initiële masteropleiding tot wetgevingsjurist of overheidsjurist. Als zij worden geselecteerd verkrijgen zij tevens een aanstelling bij het Rijk.⁴⁹ Het onderwijs is zeer kleinschalig en intensief en er bestaat een nauwe wisselwerking tussen opleiding en werk. In de modules wordt gewerkt met opdrachten, simulaties, oefeningen en andere werkvormen.⁵⁰ In 4.3.3 wordt een schets van de inhoud van deze masteropleidingen gegeven.

Veel juristen bij de Rijksoverheid volgen regelmatig cursussen die de Academie aanbiedt in open inschrijving of als maatwerk. Het aanbod aan cursussen is breed, zowel op inhoudelijk juridisch terrein als op het gebied van vaardigheden. Permanente educatie, die overigens zeker niet uitsluitend bij de academies plaatsvindt, wordt gestimuleerd door het puntenstelsel voor de blijvende vakbekwaamheid van wetgevings- en overheidsjuristen.⁵¹

De Academies opereren binnen de Rijksoverheid en hebben daarmee tal van verbindingen. Onder meer in de vorm van een Deelnemersraad⁵², een Opleidings- en Curriculumcommissie en een Examencommissie bestaande uit personen met een ambtelijke en/of academische achtergrond, een patroonsoverleg en een Academienetwerk, dat geheel uit ambtenaren bestaat. De docenten in de opleiding zijn hoogleraren en universitaire (hoofd)docenten, vaardigheidstrainers en daarnaast ambtenaren gespecialiseerd op betreffende terrein. De Academies verzorgen niet alleen opleiding, maar stimuleren tevens onderzoek en kennisverspreiding. Door de samenwerking in de opleidingen en gezamenlijke activiteiten, zoals een onderzoeksgroep, een publicatiecommissie, lezingen en discussiebijeenkomsten en

48. De beide academies vallen onder de Stichting Recht en Overheid. Het bestuur daarvan bestaat uit drie onafhankelijke leden en twee adviserende leden, waarvan er een de minister van Justitie en Veiligheid vertegenwoordigt.

49. Een ministerie, Bureau Wetgeving van de Tweede Kamer, een uitvoeringsorganisatie, een toezichthouder of een andere organisatie binnen de Rijksdienst.

50. De toetsing van de modules vindt op een gestructureerde wijze plaats onder toezicht van de Examencommissie. Van bijzonder belang is ook de Eindopdracht, waarmee de masteropleiding wordt afgesloten.

51. www.puntenstelsel.nl.

52. Bestaande uit directeuren Wetgeving en Juridische Zaken van de ministeries.

gezamenlijke inhoudelijke verkenningen van nieuwe ontwikkelingen, vervullen zij tevens een verbindende functie binnen het Rijk.

4.2 *Evaluatie van het bestaande opleidingsaanbod*

Het aanbod aan korte cursussen, trainingen en studiebijeenkomsten waar overheidsjuristen hun inhoudelijke kennis en vaardigheden kunnen opfrissen en uitbreiden is zeer aanzienlijk. Nieuwe onderwerpen plegen snel te worden opgepakt in deze behoorlijk competitieve markt met vele aanbieders. Wel moet daarbij worden aangetekend dat dit onderwijsaanbod in de praktijk verre van doorzichtig is en in wisselende mate aansluit bij de behoeften van de organisaties en de deelnemers. Soms is er een nauwe inhoudelijke aansluiting bij het vak van overheidsjurist, zoals bij (maatwerk) opleidingen die in overleg met de juridische functie van de desbetreffende organisaties zijn opgezet. In andere gevallen is die inhoudelijke aansluiting minder gegarandeerd, zoals bij de vele cursussen die door allerlei verschillende aanbieders voor een brede doelgroep worden gegeven. Dat hoeft overigens niet te betekenen dat dergelijk onderwijs kwalitatief van minder gehalte is; denk bijvoorbeeld aan het Juridisch PAO.

Vanuit de vraagzijde bezien lijkt kortdurend onderwijs, gericht op inhoudelijke verdieping en actualisatie, toereikend voor een aanmerkelijk deel van de overheidsjuristen, in het bijzonder voor degenen die al langer in het vak werkzaam zijn.⁵³ Zo volgen veel juristen bij het Rijk met name de (kortdurende) cursussen en trainingen die de Academies voor wetgeving en overheidsjuristen over allerlei onderwerpen verzorgen. Op gemeentelijk niveau is de ontwikkelfocus van overheidsjuristen gericht op het inhoudelijk up to date blijven en het verder ontwikkelen van de nodige vaardigheden. Bijna 80% van de door AEF ondervraagde gemeenteturisten wil inhoudelijke kennis verdiepen en bijna 60% heeft ook belangstelling voor vaardigheden.⁵⁴ Kort en modulair aanbod is daarbij favoriet.

Wat betreft het brede aanbod van langduriger opleidingen moet worden geconstateerd dat het betrekkelijk gering is, en meestal niet toegespitst op de doelgroep van overheidsjuristen. Niettemin geeft bijna 19 % van de jongere gemeenteturisten (tot 35 jaar) aan behoefte te hebben aan een langere opleiding met aandacht voor kennis en vaardigheden.⁵⁵ Dat zijn toch imposante cijfers als je bedenkt dat er zo'n 4500 gemeenteturisten zijn. Wij hebben geen cijfers over de behoefte aan zo'n langere beroepsopleiding bij Rijksoverheidsjuristen, maar wij hebben aanwijzingen dat daar een aanzienlijke, zij het deels latente, behoefte aan is, zeker onder de jon-

53. Idem AEF wat betreft de gemeenten.

54. AEF, p. 36-49

55. AEF, p. 41.

gere juristen, waar het meeste enthousiasme voor een combinatie van werken en leren bestaat.

4.3 Post-initiële beroepsopleidingen voor overheidsjuristen

4.3.1 Een blauwdruk voor een beroepsopleiding?

Wij hebben gearzeld of wij dit preadvies zouden moeten besluiten met een soort blauwdruk voor een post-initiële beroepsopleiding voor overheidsjuristen. Wat er vóór pleit is allereerst dat allerlei ontwikkelingen, zoals met name in hoofdstuk 2 beschreven, grote impact hebben en zullen hebben op het werk van overheidsjuristen, op elk niveau en in elk type van werkzaamheid. Daarop toegesneden opleidingen zijn in onze visie essentieel.

Daarnaast signaleerden wij dat het aanbod van langduriger opleidingen met meer diepgang betrekkelijk gering is en meestal niet toegespitst is op de doelgroep van overheidsjuristen. Met name bij nieuwe of recent ingestroomde, doorgaans jongere, overheidsjuristen bestaat echter wel enthousiasme en behoefte aan een langduriger opleiding in een combinatie van werken en leren. Ook gezien vanuit de overheid, als werkgever en als verantwoordelijke voor de juridische kwaliteit van het overheidshandelen is een goede opleiding tot overheidsjurist van groot belang.

Wat tegen een blauwdruk lijkt te pleiten is de onmiskenbare variatie in de doelgroep van overheidsjuristen.⁵⁶ Daarnaast geldt dat wij – afgezien van het eerder genoemde AEF-onderzoek naar gemeentjuristen – niet of nauwelijks over “marktonderzoek” beschikken op grond waarvan je zou kunnen vaststellen waar de grootste leemten en behoeften liggen.

Niettemin wagen we het er op, een schets van zo’n post-initiële duale beroepsopleiding te presenteren, om de gedachten te bepalen en de discussie te stimuleren. Om aan de variatie in doelgroep en behoeften recht te doen, behelst onze schets niet één blauwdruk, maar meerdere varianten van een beroepsopleiding.

4.3.2 Niet één blauwdruk, maar meerdere varianten

Een belangrijke succesvoorwaarde voor zo’n post-initiële duale beroepsopleiding is, dat bij het vormgeven aan de opleiding rekening wordt gehouden met de diversiteit in de werkpraktijk, de beschikbare tijd, achtergrondkennis, bijzondere interesses en vermogens van de doelgroep. Tegen deze achtergrond is het van belang om onderscheid te maken tussen een selectieve groep ‘high potentials’, voor wie een langdurige, intensieve, aaneen-

56. Vergelijk hiervoor, par. 1.3.

gesloten, duale masteropleiding wenselijk is, en een veel grotere groep van nieuwe of recent ingestroomde overheidsjuristen, voor wie een niet selectieve, minder intensieve en modulair opgebouwde opleiding tot overheidsjurist beter past.

De tweejarige masteropleidingen aan de Academies voor wetgeving en overheidsjuristen vormen, vooral wat betreft de inhoudelijke opbouw van het studieprogramma, en de gerichtheid op het vormen van breed inzetbare juristen, een inspiratiebron voor een opleiding voor de beroepsgroep in het algemeen. Dat geldt overigens m.m. eveneens voor de beroepsopleiding gemeentjuristen en de opleidingen van de Grotius Academie. Qua intensiteit, duur, organisatie en inbedding zijn de masteropleidingen van de Academies echter minder geschikt voor zo'n brede doelgroep. Allereerst zijn, vanwege het duale systeem met gegarandeerde koppeling aan een arbeidsplaats, lang niet alle potentiële werkgevers in staat of bereid om een opleidingsplaats beschikbaar te stellen. Het tijdsbeslag van de opleiding kan daarbij als een extra belemmering worden gezien. Er wordt bovendien gewerkt met jaargangen studenten die, ondanks alle verschillen, homogeen zijn in die zin dat het niveau zeer hoog is, er nauwelijks verschillen in salariering zijn, en het (zwarte) studieprogramma en het (hoge) studietempo voor een ieder vrijwel gelijk is. Voor veel potentiële studenten is een aldus ingerichte opleiding dan ook niet geschikt: bijvoorbeeld omdat ze (net) niet door de selectie zijn gekomen of omdat ze zij-instromer zijn, die qua beroepservaring en/of salaris "te ver" zijn om tot de doelgroep te behoren. Veel potentiële studenten missen bovendien de ambitie of het vermogen om zich op dergelijke wijze verder te ontwikkelen. Zij hebben voorkeur voor andere accenten in hun opleiding, bijvoorbeeld meer scholing in het eigen specialisme, meer vaardigheden en een minder theoretische/academische oriëntatie).

Wij pleiten daarom voor twee varianten in de opleiding tot overheidsjurist bij het rijk: een intensieve en selectieve post-initiële, duale masteropleiding (met daarbinnen een specialisatie tot wetgevingsjurist resp. overheidsjurist) en daarnaast een post-initiële, duale, modulair ingerichte beroepsopleiding met differentiatiemogelijkheden voor een veel bredere groep.

Daarnaast is het wenselijk dat er voor juristen bij decentrale overheden, zoals gemeentjuristen, vergelijkbare gedegen beroepsopleidingen worden aangeboden. Gelet op de voorkeur, zowel bij gemeenten als bij het Rijk, om beroepsopleidingen te laten aansluiten bij de eigen praktijk van de desbetreffende bestuurslaag (ook om kennisdeling en netwerkvorming te stimuleren), achten wij een geïntegreerde beroepsopleiding voor overheidsjuristen uit alle bestuurslagen minder gewenst en bovendien praktisch onhaalbaar. Wel zullen waar mogelijk deze opleidingen hun krachten kunnen

bundelen. Hieronder schetsen we kort hoe dergelijke opleidingen eruit zouden kunnen zien. Voor wat betreft de masteropleidingen beschrijven wij daartoe kort de nog onlangs geaccrediteerde opleidingen van de Academies voor wetgeving en overheidsjuristen. Voor wat betreft de beroepsopleiding zullen we een aantal belangrijke bouwstenen aangeven.

4.3.3 De post-initiële masteropleiding tot wetgevingsjurist en tot overheidsjurist

Het doel van de masteropleiding tot wetgevingsjurist is de kennis, inzicht, vaardigheden en attitude bij te brengen die nodig zijn om kwalitatief goede wetgeving tot stand te kunnen brengen. De kennis, vaardigheden en attitudes die daarvoor nodig zijn, zijn neergelegd in een competentieprofiel. De kerncompetenties zijn omgevingsbewustzijn, probleemanalytisch vermogen, juridische professionaliteit, samenwerkingsgerichtheid, resultaatgerichtheid, oordeelsbekwaamheid en uitdrukkingsvaardigheid.⁵⁷

Het doel van de opleiding tot overheidsjurist⁵⁸ is studenten de kennis, inzicht, vaardigheden en attitude bij te brengen die nodig zijn voor het functioneren als overheidsjurist om ten behoeve van de rijksoverheid kwalitatief goede juridische producten en adviezen tot stand te brengen en de overheid te vertegenwoordigen in procedures. De hieruit voortvloeiende competenties zijn: juridische professionaliteit, oplossingsgerichtheid, probleem-analytisch vermogen, creativiteit, beleid- en omgevingsgevoeligheid, overtuigend verwoorden en flexibiliteit.⁵⁹

In beide gevallen duurt de opleiding twee jaar, te beginnen met een basisjaar gevolgd door een verdiepingsjaar. In deze twee jaar werken de trainees 3,5 dagen en studeren zij 1,5 dagen. In deze twee jaar worden minimaal 60 studiepunten (ec's) behaald, de minimale studiebelasting voor een masteropleiding.⁶⁰ Het onderwijs is zeer kleinschalig, afwisselend in groepen van ca. 20 dan wel 10 personen. Vanaf het begin wordt van de trainees een actieve houding verwacht.

57. www.academievoorwetgeving.nl. Zie ook N.A. Florijn, De postinitiële masteropleiding tot wetgevingsjurist: opzet, resultaten en toekomst *Regelmaat*, 2015 (2), pp. 81-94.

58. Het begrip overheidsjurist wordt hier, anders dan in de rest van ons preadvies waar overheidsjurist als verzamelbegrip fungeert, in engere zin gebruikt, namelijk exclusief de wetgevingsjuristen. Dit houdt verband met de wordingsgeschiedenis van de academies: de Academie voor wetgeving was er eerst, enkele jaren later gevolgd door de Academie voor (lees: overige) overheidsjuristen.

59. www.academievooroverheidsjuristen.nl

60. Deze studiepunten, of ec's, worden bepaald volgens het Europees Systeem voor de overdracht en de accumulatie van studiebelastingpunten (in het Engels: European Credit Transfer System). Eén ec staat voor 28 studie-uren, die ingevuld kunnen worden met contacturen en uren voor zelfstudie.

De studieonderwerpen voor wetgevingsjuristen zijn verdeeld over modules, die gegroepeerd zijn in vijf clusters: Wetgeving, Context van wetgeving, Staats- en bestuursrecht, EU en internationaal recht, Vaardigheden. Elke trainee loopt voorts een stage van een maand bij Bureau Wetgeving van de Tweede Kamer. Daarnaast doet elke trainee een andere stage van een maand, bijv. bij een ander departement, bij een uitvoeringsinstantie of bij een toezichthouder.

De studieonderwerpen voor overheidsjuristen zijn gegroepeerd in vier clusters: Democratie en rechtsstaat, Overheidsrecht, EU en internationaal recht en Vaardigheden. Elke trainee volgt twee keer een stage van ten minste één maand bij een andere relevante overheidsinstantie. Dat kan zijn een orgaan van de decentrale of gedeconcentreerde overheid, een toezichthouder, een uitvoeringsorganisatie, de Raad van State, de rechtspraak, etc.

De opleiding wordt afgesloten met een uitgebreide eindopdracht, waarmee de trainees kunnen laten zien dat zij zich ontwikkeld hebben tot compleet overheidsjurist resp. wetgevingsjurist. Het onderwerp voor de eindopdracht moet verband houden met de werkpraktijk, moet zowel juridische aspecten als meta-juridische aspecten bevatten en dient blijk te geven van analytisch en reflectief vermogen.

In het eerste jaar ligt de nadruk op de overdracht van kennis en vaardigheden in de vorm van (werk)colleges. Er wordt uitgegaan van een basisoniveau aan kennis voor de juridische vakken, zodat direct de verdieping kan worden gezocht en datgene kan worden gedoceerd, wat eigen is aan en belangrijk is voor het werken binnen de overheid. Ook wordt in het eerste jaar onderzocht wat de democratische rechtsstaat inhoudt om al vanaf het begin van de opleiding duidelijk te maken in welke context de trainees functioneren. Daarbij reflecteren zij op hun werk en de (ambtelijke en maatschappelijke) werkelijkheid.

In het tweede jaar wordt de student geacht meer ervaring te hebben en in staat te zijn complexere materie te bevatten. Daarom wordt dan ook verwacht dat de trainee eigen werk ‘meeneemt’ in de opleiding, nadenkt over het werk als jurist bij de overheid en zelfstandiger leert zich kennis en vaardigheden eigen te maken. In het tweede jaar zijn de meeste bijeenkomsten interactief en worden de trainees door de docenten aangesproken op een actieve, kritische en creatieve houding ten opzichte van de materie.

Het aanleren van kennis omtrent wetgeving, het werk van een wetgevingsjurist en dat van een overheidsjurist kan niet los worden gezien van het vergroten en verbeteren van de vaardigheden om het geleerde te benutten in de praktijk. Daarom maken ook vaardigheidstrainingen deel uit van de

opleiding. Voor wetgevingsjuristen zijn dat schrijfvaardigheid, presenteren, onderhandelen, adviseren. Voor overheidsjuristen gaat het om schrijfvaardigheid, presenteren, pleiten, onderhandelen en adviseren. Tevens participeren de studenten in een intervisiegroep. Daarbij gaat het erom dat men elkaar ondersteunt en adviseert bij werkproblemen. Op het werk worden de trainees begeleid door een patroon.

De combinatie van strenge selectie vooraf en hoogwaardige opleiding met toetsing op alle studie-onderdelen maakt dat ex-trainees in de praktijk zeer in trek zijn en veelvuldig doorstromen naar leidinggevende en strategische functies.⁶¹

4.3.4 Een beroepsopleiding voor overheidsjuristen met differentiatiemogelijkheden

Wat betreft het karakter, de organisatie en de inhoud van de beroepsopleiding zijn de volgende elementen van belang.

1. Doelgroep

De beroepsopleiding zou met name bestemd moeten zijn voor beginnende en enigszins gevorderde overheidsjuristen, waarbij door middel van vrijstellingsmogelijkheden onnodige dubblures en “verplichte nummers” voorkomen worden. Per studieonderdeel kunnen er immers sterke verschillen in aanvangsniveau zijn. De opleiding is niet bestemd voor de gevorderde overheidsjuristen en leidinggevend; zij hebben een wezenlijk andere opleidingsbehoefte (hierna, onder 4.4 permanente educatie).

2. Een modulaire opbouw

Voor de beroepsopleiding verdient een modulaire opbouw met voldoende keuze-elementen de voorkeur. Die variatie heeft goede redenen, omdat de eisen die gesteld worden aan de kennis en vaardigheden van overheidsjuristen, afhankelijk van de werkomgeving en in de tijd, nogal kunnen verschillen en werk en opleiding nauw moeten aansluiten. Een modulaire opbouw zorgt er bovendien voor, dat de opleiding met verschillende snelheden kan worden gevolgd, zodat een meer bij de persoonlijke omstandigheden aansluitend studietempo mogelijk is.

3. Een duaal karakter

De opleiding zou een duaal karakter moeten hebben: een combinatie van het volgen van de opleiding en het werken als overheidsjurist, bij voorkeur

61. Over de toekomst van de opleiding tot wetgevingsjurist zie N.A. Florijn, ‘De postinitiale opleiding tot wetgevingsjurist: opzet, resultaten en toekomst’, *Regelmaat*, 2015 (30) 2, pp. 81-94.

in een omgeving met andere juridische professionals. In het bijzonder voor de startende overheidsjurist is van belang dat deze beschikt over een patroon of mentor die de betrokkene kan inwijden in de praktijk van het vak en voorwaarden kan scheppen zodat het tijdens de opleiding geleerde ook daadwerkelijk in de praktijk kan worden gebracht.

Er is, naast de nauwe aansluiting tussen beroepspraktijk en opleiding, meer dat pleit voor zo'n duale start van de loopbaan. Bij veel studenten die zich oriënteren op hun toekomst na voltooiing van de rechtenstudie bestaat voorkeur voor een combinatie van werken en leren. De aantrekkelijkheid van de overheid als werkgever wordt erdoor vergroot, terwijl bij degenen die zich tot een duaal opleidingstraject bij de overheid voelen aangetrokken een bovengemiddelde mate van energie en motivatie mag worden verondersteld.

4. Nauwe aansluiting tussen werk en opleiding

De inhoud en organisatie van de beroepsopleiding moet aansluiten bij de behoeften die in de werkpraktijk leven. De beroepsopleiding dient dan ook te worden vormgegeven in nauwe samenwerking en afstemming met het werkveld.

Dit uitgangspunt, in combinatie met organisatorische overwegingen, maakt, zoals in 4.3.2 al is betoogd, dat het de voorkeur verdient om aparte opleidingsfaciliteiten te organiseren voor juristen bij het Rijk en juristen die bij decentrale overheden werkzaam zijn. Dat betekent overigens niet dat de inhoud van de opleiding sterk zou moeten verschillen, althans niet wat betreft de gemeenschappelijke kern van kennis en vaardigheden die iedere overheidsjurist zou moeten beheersen.

5. Een postacademische opleiding

Het betreft een postacademische opleiding. Dit betekent dat de opleiding gericht is op aanvulling en verdieping van de reeds verworven academische kennis en inzicht en daarnaast op het aanleren van vaardigheden. Wat betreft de omvang en duur zou aansluiting kunnen worden gezocht bij de beroepsopleiding gemeentjuristen. Deze bestaat uit 7 onderdelen gedurende een periode van negen maanden, met een totale omvang van ca. 25 dagdelen (exclusief examen en een voorbereidingstijd van gemiddeld 8-10 uur per dagdeel van 3 uur).

6. Vrijblijvend of verplicht?

Zoals ook bij de andere juridische beroepsopleidingen, moet ook hier de vraag worden beantwoord, in hoeverre deelneming aan de beroepsopleiding verplicht zou moeten zijn, en of er enige vorm van afsluitende toetsing moet plaatsvinden. Zeker in de aanvang lijken keuzevrijheid en intrinsieke motivatie, in combinatie met een aantrekkelijk programma, waardoor

mensen echt beter in hun vak worden, belangrijke succesfactoren. Het volgen van de opleiding moet niet als “verplicht nummer” worden gezien. Maar het kan bepaald geen kwaad als deelnemers in staat worden gesteld hun niveau afsluitend te toetsen. Een certificaat of diploma als bewijs dat men aan de eisen voor overheidsjurist voldoet behoort niet op louter aanwezigheid te worden gebaseerd.

7. Studieonderdelen

a. *Juridische kennis en inzicht*

Kern: Juridische analyse; keuze uit rechtsvormen en instrumenten bij de vormgeving van beleid.

Keuze-onderdelen: op het terrein van kennis en inzicht van het positieve recht zouden wij een ruime mate van keuzevrijheid willen bepleiten. Het gaat hier vooral om aanvulling en verdieping van kennis en inzicht met capita die zijn toegespitst op de actuele beroepspraktijk: capita staatsrecht, bestuursrecht, bestuursprocesrecht, Europees recht, privaatrecht (aansprakelijkheid, contracten/aanbestedingen), sanctierecht/bestuursstrafrecht, juridische actualiteiten.

b. *Kennis en inzicht m.b.t. relevante maatschappelijke en politiek-bestuurlijke ontwikkelingen*

Kern: Politiek-bestuurlijk inzicht, omgevingsbewustzijn in brede zin.

c. *Vaardigheden*

Juridische analyse, presenteren, adviseren, onderhandelen, mondelinge en schriftelijke uitdrukkingsvaardigheid (“legal drafting”), opereren in een politiek-bestuurlijke context, ‘legal visuals’, vaardig procederen, pleiten.

d. *Professionele standaarden en beroepsethiek*

Kern: rol(len) van de overheidsjurist in een democratische rechtsstaat, samenwerken met andere professies en rationaliteiten, en beroepsethiek en -dilemma’s.

Keuze-onderdelen: professionele standaarden, aanwijzingen e.d.

e. *Praktijkstage*

Met name voor beginnende overheidsjuristen zonder ervaring bij de overheid is het zeer gewenst om door middel van (korte) stages kennis te maken met een beleidsafdeling, een uitvoeringsorganisatie, of een andere tak van de overheid, zoals de rechtspraak.

4.4 *Permanente educatie*

Al eerder in dit preadvies wezen wij op het bestaan van het puntensysteem dat overheidsjuristen kan stimuleren om het vak bij te houden, zich verder

te ontwikkelen, en kennis met anderen te delen.⁶² Het verdient aanbeveling dat alle overheidswerkgevers zich bij dit systeem aansluiten en aan hun medewerkers de nodige faciliteiten (tijd, budget) beschikbaar stellen.

Wij willen ons niet begeven in inhoudelijke suggesties op het terrein van permanente educatie. Het aanbod op dit terrein is groots en meeslepend genoeg. De ontwikkelbehoefte is bovendien in hoge mate afhankelijk van individuele factoren, en kan ook op heel andere terreinen liggen dan de beroepsmatige ontwikkeling als overheidsjurist. Dat is ook de belangrijkste reden waarom wij ons hebben onthouden van aanbevelingen voor de opleiding van juridisch leidinggevenden en politiek-bestuurlijk opererende juristen. Juist voor deze categorieën kan het wenselijk zijn om nu eens niet met collega-juristen, maar juist met heel andere disciplines een opleiding of training te volgen.

Tenslotte

Opleidingen zijn enerzijds bedoeld om beter te worden in wat men al kan en anderzijds om iets echt nieuws te leren. Iets nieuws leren is nodig om te kunnen veranderen. En veranderen is noodzakelijk om niet alleen in de huidige tijd mee te kunnen maar ook in de toekomst. Dat vergt ook durf. Laten we daarom leren van Pippi Langkous: “Ik heb het nog nooit gedaan. Dus ik denk dat ik het wel kan.”

Stellingen

1. *De initiële opleiding*

- a. In de huidige juridische opleidingen aan de universiteiten ligt ten onrechte het accent op de togaberoepen. Daardoor worden juristen vooral opgeleid om gebeurtenissen in het verleden juridisch te beoordelen, met andere woorden: te leren denken als een rechter. Veel juristen (overheidsjuristen, bedrijfsjuristen) moeten daarentegen vooruit denken en worden hiervoor op universiteiten onvoldoende opgeleid (§ 3.1).
- b. Relatief het grootste aantal afgestudeerde juristen komt in het vak van overheidsjurist terecht. Dit vak wordt in de juridische opleiding echter ten onrechte het minst belicht (§ 3.1).
- c. De initiële opleiding moet opleiden tot “basisjurist”, die vervolgens post-initieel verder wordt opgeleid voor de verschillende juridische

62. www.puntenstelsel.nl.

beroepen (togaberoepen, overheidsjurist, bedrijfsjurist, notariaat, rechtswetenschapper; § 3.2).

- d. Het civiel effect vormt een belemmering voor een evenwichtige opleiding tot “basisjurist” (§ 3.2).

2. De opleiding tot overheidsjurist

- a. Het is een eis van rechtsstatelijkheid dat de overheid voor haar wetgevende en bestuurlijke taken over goed opgeleide overheidsjuristen beschikt. Om die reden moet ook over de volle breedte in opleiding en professionalisering worden geïnvesteerd. Overheidswerkgevers behoren daarvoor toereikende opleidingsmiddelen beschikbaar te stellen. (§ 4.3; § 4.4).
- b. De opleiding voor overheidsjuristen moet gericht zijn op juridische kwaliteit en professionele effectiviteit. Dit betekent dat ook thema's als de politiek-bestuurlijke context waarin overheidsjuristen opereren en de samenwerking met niet-juristen een plaats in de opleiding moeten hebben. (Hoofdstuk 3).
- c. Om in alle fasen van de loopbaan educatie en reflectie te stimuleren zou voor overheidsjuristen een verplicht puntensysteem moeten gelden. (§ 2.2; § 4.1.5).
- d. Voor alle beginnende overheidsjuristen is een passende introductieopleiding in het vak gewenst. Bij het formuleren van de “eindtermen” moeten vertegenwoordigers van de doelgroepen en van de overheidswerkgevers worden betrokken. (§ 4.3.4).

Het nieuwe Opleidingshuis voor rechters: een fundamentele verbetering?

Margreet Ahsmann¹

iustitia is de onwankelbare en bestendige wil
om ieder zijn recht te doen toekomen²

1.	Inleiding	131
2.	Werving van rechters	133
3.	Selectie van rechters	135
3.1	<i>Analytische test</i>	135
3.2.	<i>Te weinig goede kandidaten?</i>	137
4.	Bouwen aan een stevig Opleidingshuis	138
4.1	<i>Deskundige bouwmeester</i>	138
4.2	<i>SSR als bouwmeester</i>	140
4.3	<i>Universiteiten als co-bouwmeester</i>	141
4.4	<i>Eisen te stellen aan het bouwontwerp</i>	142
5.	De oude opleiding van rechters (raio's en rio's) en de nieuwe rio-opleiding	143
6.	De leerfilosofie	145
7.	Visitatie nieuwe rio-opleiding	146
8.	Pluriform beeld van de rechter	148

1. Zij dankt diverse collega's (rio's en opleiders) met wie zij over de opleiding inspirerende gesprekken heeft kunnen voeren; voorts Hans Hofhuis voor diens niet aflatende steun en precieze commentaar bij een eerdere versie van dit preadvies, alsmede de leden van het NJV-bestuur voor hun waardevolle suggesties.
2. Tekst van Ulpianus: *iustitia est constans et perpetua voluntas ius suum cuique tribuendi*. Het kent als onmiddellijk uitvloeisel daarvan de drie geboden van het recht: *honeste vivere, alterum non laedere, suum cuique tribuere* (D.1.1.10 pr. en 1, overgenomen in Inst. 1.1.1 pr. en 3).

9.	Referentiefunctie rechter: het fundament	149
9.1	<i>Referentiefunctie rechter: overdaad aan eisen</i>	150
9.2	<i>Competentiegericht opleiden</i>	151
9.3	<i>Welke competenties?</i>	153
9.4	<i>Taken en niveaus als eindtermen</i>	155
9.5	<i>Competenties en niveaus, uitgewerkt volgens taken</i>	156
10.	Opleidingsinstrumentarium	157
10.1	<i>Opleiders en formatief beoordelen</i>	157
10.2	<i>Feedbackformulieren met criteria</i>	158
10.3	<i>Portfolio en POP</i>	159
11.	Summatieve beoordeling	161
11.1	<i>Waterscheiding</i>	161
11.2	<i>Onderwerp van beoordeling en werkwijze</i>	163
11.3	<i>Validiteit en kwaliteit van beoordeling</i>	165
12.	Voorlopige oplevering van het Opleidingshuis	167
12.1	<i>Wat is verbeterd?</i>	168
12.2	<i>Competentie: kennis, vaardigheden en attitude</i>	168
12.3	<i>Entreetoets ten behoeve van maatwerk</i>	169
12.4	<i>Toetsen om deskundigheid te verwerven</i>	171
12.5	<i>T-shaped judge</i>	172
12.6	<i>Minder competenties</i>	173
12.7	<i>Nieuwe eindtermen</i>	174
12.8	<i>Minder protocollering en bureaucratie</i>	176
12.9	<i>Minder generalisten, meer specialisten</i>	176
12.10	<i>Meer opleiders, meervoudig zitten, minder feedbackformulieren</i>	177
12.11	<i>Afschaffing landelijke beoordeling</i>	179
13.	Nieuw fundament: vier beroepsrollen	180
13.1	<i>Vakman</i>	180
13.2	<i>Socius en magistraat</i>	181
13.3	<i>Communicator</i>	182
13.4	<i>Reflector</i>	182
14.	Conclusies	183
	Stellingen	186

1. Inleiding

Welk beeld heeft u voor ogen van een goede rechter? Ik neem u mee naar het Korte Voorhout. Voor het (nieuwe) gebouw van de Hoge Raad staan zes, zeer in het oog springende, fraaie bronzen busten van eerbiedwaardige juristen uit de 17^e en 18^e eeuw. Alleen het meest linkse, dichtst bij de ingang geplaatste beeld heeft een duidelijke relatie tot het gebouw. Het betreft Cornelis van Bijnkershoeck, sinds 1704 raadsheer en vanaf 1724 nog bijna twintig jaar president van de Hoge Raad. Een vakman in hart en nieren met gevoel voor rechtvaardigheid en met internationale faam, iemand die van jongs af aan zijn kritiek niet onder stoelen of banken stak en opkwam voor de kwaliteit van de jurist. Velen moesten het daarbij ontgelden. Over advocaten bijvoorbeeld: “alleen maar op geld uit”. En over zijn collega’s rechters: “de geschiktheid van heel wat rechters voor hun taak is niet veel groter dan die van ezels voor het snarensel”. Hij was een gedreven jurist met een enorme werkkraft, die hoge eisen stelde aan zichzelf en het daardoor in zijn leven heel ver heeft geschopt.³

Bijnkershoek zou vandaag de dag een kandidaat-rechter hebben kunnen zijn met zeer aantrekkelijke kanten. Maar of hij door onze selectie zou zijn gekomen, is maar de vraag. En daarmee komen wij op het onderwerp van dit preadvies: de opleiding van de rechter. Die opleiding kan namelijk nog zo goed zijn vormgegeven, toch is dat niet alles bepalend. Rechtspraak kan nooit beter zijn dan de mensen die recht spreken. Dat betekent dus dat veel afhankelijk is van een goede selectie van uitstekende professionals, scharnierfunctie van rechtspraak. Geïnspireerde opleiders kunnen vervolgens in een degelijk vormgegeven onderwijsprogramma de ontwikkeling van competenties van aspirant rechters stimuleren door zelf een bevlogen rechter te zijn. Zij weten een klimaat te creëren waarin rechters in opleiding, ondanks alle moeilijkheden waar zij tegenaan lopen, het beste uit zichzelf kunnen halen. Het is hun professionele verantwoordelijkheid om hen te begeleiden en te coachen met als uiteindelijk doel het verbeteren van de rechtspraak.

Over de rechter en over het functioneren van de rechterlijke macht in onze huidige samenleving wordt veel geschreven. Rechters liggen niet alleen op feestjes onder vuur maar worden ook publiekelijk ervan beticht voorbij te gaan aan de wil van het volk. Politici maken daar soms misbruik van. Het is niet langer vanzelfsprekend dat de democratische rechtsstaat solide is en het gezag van onafhankelijke rechters daarvan een belangrijk onderdeel is. Zij moeten daarom doordrongen zijn van het feit dat hun constitutionele

3. A.J.B. Sirks, ‘Een woelende geest’: Cornelis van Bijnkershoeck’, *Ars Aequi* 2010, p. 278-282.

positie om het recht te handhaven, kan worden misbruikt. Ontwikkelingen in EU-landen – Hongarije, Polen – maken eens te meer duidelijk dat rechters dienen te beseffen dat zij ook een belangrijk algemeen belang dienen. De institutionele onafhankelijkheid ten opzichte van de beide andere staatsmachten moet steeds tot uitdrukking komen: zowel in het optreden van de instelling als in dat van de persoon van de rechter.⁴

Het gaat het onderwerp van dit preadvies te buiten om op deze aspecten dieper in te gaan, hoe belangrijk ze ook zijn. Mijn focus ligt op de vraag: hoe krijgen we in het huidige tijdsgewricht kwalitatief goede rechters? Beschikken we over een effectieve werving en selectie? Is de recent ontwikkelde nieuwe opleiding tot rechter een echte kwaliteitsslag? Of zijn er verbeterpunten, en zo ja hoe fundamenteel zijn die?

Ik zal in § 2 en § 3 eerst het wervings- en selectieproces onder de loep nemen. Ik doe dat door de ogen van een fictieve sollicitant, Suhair Qureshi, wier droom het is om rechter te worden. In § 4 zet ik uiteen wat nodig is om een goed ‘Opleidingshuis’ (zoals de nieuwe opleiding heet) te bouwen en welke eisen zijn te stellen aan een goed bouwontwerp. Vervolgens (in § 5) beschrijf ik de (totstandkoming van de) nieuwe opleiding en in § 6 de nieuwe leerfilosofie die neerkomt op: veilig leren. Of de beleidsdoelstellingen van de nieuwe opleiding zijn behaald, wordt gemonitord met behulp van een in 2018 voorziene evaluatie en een in 2016 verrichte visitatie, die ik kort in § 7 zal bespreken. Het is niet mijn bedoeling de kwaliteit van het rapport zelf te onderzoeken. Ik benut het rapport om daaraan die aspecten te ontleen die in mijn ogen van belang zijn voor een goede opleiding. In § 8 zal ik aanstippen dat het lastig is om vast te stellen wat van een goede rechter mag worden verwacht omdat dit aan plaats, tijd en aan persoonlijke visie is gebonden. In § 9 bespreek ik de nieuwe referentiefunctie rechter, het fundament van de nieuwe opleiding, en de daarin gehanteerde terminologie. Ik onderzoek vervolgens (in § 10) of de daarvan afgeleide opleidingsinstrumenten een kwaliteitskeurmerk verdienen. In § 11 bespreek ik de nieuwe wijze van beoordelen en onderzoek ik de validiteit. In het opleveringsrapport van het Opleidingshuis (§ 12) maak ik de voorlopige balans op, waarbij ik een aantal suggesties doe voor reparatie. Mijn belangrijkste bevinding is dat de fundering ondeugdelijk is en dat de opleiding en beoordeling veel eenvoudiger zouden moeten worden ingericht. Ik zal daartoe in § 13 een aanzet geven door vier beroepsrollen van de rechter te onderscheiden. In § 14 ten slotte kom ik tot mijn conclusies.

4. The Lord Thomas of Cwmgiedd, ‘The future of the judge, the judge of the future, A keynote address’ (Rechtspraaklezing 2017), *Rechtstreeks* 2017.

2. Werving van rechters

Ik wil u het fictieve verhaal vertellen van Suhair Qureshi, een slimme rechtenstudent die bij mij college zou kunnen hebben gelopen en enthousiast is geworden voor het vak van rechter. Tijdens college had ik onder meer verteld dat vroeger (tot ca. 1950) afkomst, bezit van enig fortuin en het behoren tot het mannelijke geslacht belangrijke (ongeschreven) voorwaarden waren om rechter te kunnen worden maar dat dat tegenwoordig gelukkig anders is. Sexe, levensbeschouwing, geloofsovertuiging, huidskleur of ander groepskenmerk vormen geen belemmering meer. Het streven is juist gericht op enige maatschappelijke afspiegeling; diversiteit dus. Na afloop van het college beseft Suhair hoe fascinerend het rechterlijk werk haar leek en vertelde ze mij geestdriftig dat bij haar de eerste zaadjes voor een functie als rechter waren geplant. Zij begreep uit mijn verhaal echter dat zij, ondanks haar grote belangstelling en kwaliteiten, wel nog twee jaar moest wachten om (verplichte) werkervaring op te doen. Ze hoefde zich echter geen zorgen te maken, want gelukkig werd er van alle kanten aan haar getrokken in ‘*the war for talent*’. Zij had ook niet te klagen vanwege het groeiende belang dat in de samenleving wordt gehecht aan diversiteit; Suhair was geboren in Afghanistan. Had de Rechtspraak daaraan geen behoefte, vroeg zij zich nog wel enigszins verbaasd af? Hoe dan ook, zij begon als stagiaire op een gerenommeerd advocatenkantoor.

Na succesvolle afronding van haar advocaat-stage begon het rechterschap opnieuw te kriebelen en ging Suhair zich serieus oriënteren. Op de site van de rechtspraak vond zij alle benodigde informatie over de verschillende onderdelen van de selectieprocedure; zij dacht zich op die wijze goed op de hoogte te kunnen stellen over wat van haar werd verwacht en over de spelregels.⁵ Als eerste las zij de ‘referentiefunctie’ rechter om een beeld van de functie rechter te krijgen. Zij werd niet echt geïnspireerd en vond het saai, lang en onoverzichtelijk: enerzijds een aantal algemeenheden en anderzijds weinig inzicht gevend. Het profiel bevat een overdaad aan eisen waarop ze geen grip kon krijgen. Werd dat allemaal echt van haar verwacht en was het allemaal even belangrijk, ook in de selectieprocedure? Hoe moest ze de gehanteerde terminologie begrijpen? Wat moest ze zich voorstellen bij een essentiële vaardigheid als “stuurt verwachtingen van procespartijen, tegen de achtergrond van de maatschappelijke implicatie” op gelijk niveau geplaatst als “beschikt over een kritische oordeelsvorming”? Hoezo ‘kritisch’ en ten opzichte van wie of wat, moest dat niet ‘rechtvaardig’ zijn? En wat zou worden bedoeld met “kan waarnemingen op constructieve wijze omzetten naar verbetering”? Veel concreter was

5. https://www.werkenbijderechtspraak.nl/wp-content/uploads/2017/01/17.0020-RVR-Selectieprocedure_ruim.pdf

gelukkig de passage op de site waarin stond welke intellectuele eisen en persoonlijke kwaliteiten relevant waren, hoewel de verhouding daarvan tot het profiel voor haar in de lucht bleef hangen.

Suhair liet het profiel voor wat het was en bekeek een aantal sites van rechtbanken, want een rechtbank is betrokken bij de eerste selectiestap, de briefselectie. Daardoor werd zij, gezien haar dynamische instelling, echter ook niet echt gegrepen. De meeste rechtbanken maakten gebruik van een afstandelijke standaardtekst, een marketingtekst met tamelijk nietszeggende frasen als ‘de rechterlijke organisatie is een lerende organisatie’. Ze wilde eigenlijk wel wat meer informatie, met name over de positieve én negatieve aspecten van het vak, maar de beperkte mogelijkheid om telefonisch inlichtingen te vragen, gaf haar de idee dat men niet om kandidaten zat te springen en dat men niet veel tijd wilde steken in informatievoorziening.

Bij het invullen van het omvangrijke informatieformulier had Suhair moeite met het vereiste van “brede maatschappelijke oriëntatie, blijkend uit bijvoorbeeld nevenactiviteiten.” Natuurlijk wil de rechtspraak geen ivoeren-toren-types, maar bij de op deze wijze geformuleerde profieleis plaatste zij wel vraagtekens. Is hier geen sprake van indirecte discriminatie? Veronderstelt het verrichten van maatschappelijke nevenactiviteiten niet een bepaalde culturele achtergrond omdat het nu eenmaal per cultuur uitmaakt hoeveel ruimte er bestaat om buiten werk en familieverband nog bepaalde activiteiten te verrichten? Wordt er ook niet heel makkelijk van uitgegaan dat sprake is van een financieel veilige basis en een zekere mate van vrije tijd? Dat laatste kan ontbreken bij een veeleisende functie of als mensen in je directe omgeving hulp en ondersteuning nodig hebben. Zij kon gemakkelijk een aantal mensen bedenken die, gelet op hun achtergrond, beter dan mogelijk menig rechter wisten hoe het echte leven in elkaar steekt. En haar eigen vrije tijd had ze hard nodig voor de begeleiding van haar geestelijk gehandicapte broertje die in een instelling woonde. Dus toch elitair? Uiteindelijk verstuurde zij twee identieke brieven: één naar rechtbank X en één naar rechtbank Y. Vreemd vond ze het toen bleek dat ze op basis van dezelfde vereisten en brief door de ene rechtbank werd afgewezen, en wel met een standaardbrief, maar door de andere wél werd doorgeleid naar de volgende belangrijke horde in de procedure: de analytische test, bestaande uit drie onderdelen. Ze schonk er maar verder geen aandacht aan en ging zich daarop voorbereiden. Ze had namelijk begrepen dat het oefenen daarvoor veel tijd kost, soms wel 40 uur.

3. Selectie van rechters

3.1 Analytische test

Op de site van de rechtspraak las Suhair over de analytische test:

“Twee van de drie tests zijn in het eindoordeel over de test doorslaggevend, de ‘matrix-test’ en de test ‘verbale analogieën’. Dat heeft te maken met de voorspellende waarde van deze twee tests voor het slagen van de opleiding tot rechter.”

Volgens de site werd dit door wetenschappelijk onderzoek bevestigd. Ze ging op zoek naar het bewuste onderzoek, want ze vond het wel een erg stellige mededeling. Ze herinnerde zich plots dat haar hoogleraar Staatsrecht op college had verteld indertijd niet door de selectie te zijn gekomen omdat “haar intelligentie niet evenwichtig was beoordeeld” en daarom was afgevallen. Wat was er eigenlijk mis met haar? Toen ze haar oor te luisteren legde, hoorde ze dat ook andere, volgens haar uitstekend gekwalificeerde mensen op dat punt nogal eens struikelen. Zelfs iemand die jarenlang goed als raadsheerplaatsvervanger functioneerde, daarbij zittingen had voorgezeten en concept-arresten had geschreven, en over klinkende aanbevelingen beschikte, was niet door de test gekomen. Hij moest daarop zijn functie als plaatsvervanger neerleggen.

Ze wilde er meer van weten. Het bewuste onderzoek kon ze niet vinden, maar slechts een artikel met een beknopt overzicht van enkele bepalende thema’s.⁶ Daaruit maakte ze op dat het genoemde wetenschappelijk onderzoek een literatuurstudie betrof en niet berustte op empirische gegevens over de selectie van rechters omdat een volgsysteem van rechters in opleiding ontbrak. Ze las er wel dat uit “statistische analyses van de selectie voor rechters” blijkt dat er “wellicht zelfs wel meer gewicht aan de intelligentietest gegeven zou kunnen worden”, maar die opmerking hing (zonder enige toelichting of verwijzing) volledig in de lucht.

Ze begreep voorts dat in België, Duitsland en Denemarken de intelligentietest geheel anders wordt ingezet. Met name het Belgische systeem sprak haar aan omdat het niet neerkwam op het louter afvinken van resultaten.⁷ Cognitieve, analytische en psychotechnische testen zijn daar niet eliminerend, in die zin dat een mindere score op één van deze testen niet bepalend is voor het niet slagen voor het examen. Kandidaten worden daar geselecteerd.

6. Het onderzoek waarvan sprake is, is uitgevoerd onder leiding van M.Ph. Born. In een door haar gepubliceerd artikel – ‘Het selecteren van rechters: oude en nieuwe methoden’, *Rechtstreeks*, 2012, afl. 4, p. 17-26 – wordt wél het onderzoek genoemd, maar een vindplaats ontbreekt. Het onderzoek is dus kennelijk niet gepubliceerd.
7. http://www.hrj.be/sites/default/files/related-documents/2017-09-05_programmes_programmas.pdf.

teerd op inzicht naar “de wijze waarop rechtsinhoud en werkelijkheid zich tot elkaar verhouden”.⁸ Op deze wijze is een vergelijkend toelatingsexamen georganiseerd. De kandidaat moet van een juridisch vraagstuk het maatschappelijk probleem van de casus analyseren, daarna een juridische oplossing uitwerken en zich vervolgens afvragen in hoeverre de gekozen juridische oplossing ook maatschappelijk effectief is.

Suhair raakte onzeker, want de uitkomst van een analytische test wordt op die wijze wel erg absoluut gehanteerd, zeker als die zo vroeg in de procedure wordt afgenomen. Waarom is die informatie doorslaggevender dan alle andere in de procedure verkregen informatie? Ze zou zich graag als persoon willen presenteren, laten zien hoe gemotiveerd ze was en de kans krijgen te tonen wat ze waard is. Ze had begrepen dat de persoon van de rechter in het recht belangrijker is geworden door het grotere belang dat wordt toegekend aan het goed leiden van zittingen. Is dit wel een eerlijke en zinvolle wijze van selecteren, vroeg Suhair zich af? Sta ik met mijn etnische achtergrond niet op achterstand wanneer een dergelijke grote nadruk in een onderdeel van de analytische test op bijvoorbeeld taalgevoel wordt gelegd? Ze hoorde ook dat iemand die als rechter-plaatsvervanger naar volle tevredenheid functioneerde en door de analytische tests was gekomen, vervolgens door de psycholoog, ondanks alle uitstekende referenties, niet geschikt werd bevonden omdat zij hem in het persoonlijk gesprek “niet rijp” genoeg vond. Welke maatstaf wordt eigenlijk gehanteerd? Ze poogde in een Jaarverslag informatie te vinden over het aantal sollicitanten en uitvallers bij de selectietests en de reden waarom. Ze vond slechts een vage bepaling in de Regeling Landelijke selectiecommissie rechters (LSR) dat deze periodiek gegevens zou moeten publiceren.⁹

Ze beseftte dat ze nog meer hordes moest nemen. Een positief advies van de LSR is nodig om in een rechtbank als rechter in opleiding te kunnen komen.¹⁰ En gesteld dat ze het stempel ‘geschikt’ had gekregen, dan moest ze naar een opleidingsplek in een rechtbank solliciteren, waarbij weer an-

8. F. Flerackers, *Rechtsdenken: vademecum*, Brussel 2016, p. 126 e.v.; R. Mortier, ‘Rechtsdenken zoals het zich uit bij examens en de voordrachten voor benoeming van de Hoge Raad voor de Justitie’, F. Flerackers en R. van Ransbeeck, *Juristen over rechtsdenken* (Advocate 21.1), Brussel 2014, p. 17-45.
9. Art. 9 lid 1 luidt: “Het Presidium [het dagelijks bestuur van de LSR] is voorts belast met: a. het afleggen van verantwoording aan de Raad [voor de rechtspraak] via de planning- en verantwoordingscyclus van het Landelijk Dienstencentrum voor de Rechtspraak (LDCR); b. het periodiek verstrekken van gegevens aan de Raad over de selectieactiviteiten, -resultaten en -ervaringen.” Gepubliceerd in: *Staatscourant* 27 maart 2014, 2014, nr. 8498.
10. Ik beschrijf hier niet de gehele selectieprocedure bij de LSR. Daarover eerder M.J.A.M. Ahsmann, *Over meesters in de rechten en priesters van het recht. Feit en fictie in hun opleiding* (uitgebreide tekst oratie Leiden), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2012, p. 145-149.

dere aspecten meespelen: het aantal sollicitanten, de kwaliteit van de ‘ronde’ – in de ene ronde kun je de beste zijn, in de andere juist de minste –, het niet bezitten van het juiste specialisme of domweg “niet praktisch genoeg” zijn ondanks een dijk van een cv. En op het succesvol voltooien van de opleiding bestond evenmin garantie. Toen ze alle verhalen, die met elkaar gemeen hadden hoe merkwaardig de uitslag soms kon uitpakken, en het ontbreken van transparantie over de procedure tot zich liet doordringen, besloot ze zich terug te trekken. Ze had inmiddels een goede baan op het advocatenkantoor met financiële zekerheid die ze niet in gevaar wilde brengen door een met zoveel vraagtekens omgeven selectieprocedure.

3.2 *Te weinig goede kandidaten?*

Het terugtrekken van Suhair – men kan spreken van ‘zelfselectie’ – is een signaal, want het is jammer om goede kandidaten op mogelijk ondeugdelijke gronden mis te lopen. In de periode 2014-2016 is het aantal in opleiding genomen kandidaten uit de categorie met weinig werkervaring, waarvan Suhair een voorbeeld is, achtergebleven bij de vraag.¹¹ “De kwantiteit en met name de kwaliteit van de aanmeldingen in deze categorie bleek onvoldoende”, aldus de minister van Veiligheid en Justitie in antwoorden op Kamervragen.¹² De meetlat bij de analytische test is hoger gelegd dan in het verleden maar of we daarmee kwalitatief betere rechters in huis halen, is onduidelijk. Een zekere intelligentie is noodzakelijk maar geen uitsluitende voorwaarde voor succes. Verantwoorde beslissingen over de selectie van competente kandidaat-rechters kunnen slechts worden genomen wanneer de gehanteerde methode betrouwbaar en valide is. Bij die methode kan men echter vraagtekens plaatsen. Want is een afwijzing op een analytische test terecht die niet meet welke bijdrage een kandidaat zou kunnen leveren aan twee belangrijke pijlers voor vertrouwen in de rechtspraak: de waargenomen effectiviteit (afhankelijk van de prestaties) en, in het bijzonder, de waargenomen procedurele rechtvaardigheid (hóe de rechter vonnist en waarom hij dat zo doet)?¹³

Het vertrouwen in de Rechtspraak is groter dan het vertrouwen in de functionarissen die er invulling aan geven, zo blijkt uit onderzoek. Maar de institutionele legitimiteit is “niet in beton gegoten”. Ten behoeve van die legitimiteit zijn grotere transparantie over en onderzoek naar de selectie van rechters hard nodig.¹⁴ Daarvan zou voor een potentiële kandidaat een

11. De instroom van rio’s bedraagt jaarlijks in totaal ca. 60 rechters.

12. *Kamerstukken II* 2016/17, nr. 2017ZO3565 (Kamervragen van het lid M. van Nispen, ingezonden 8 maart 2017).

13. L. van Noije & K. Putters, ‘Vertrouwen in de rechtspraak, nu en in de toekomst’, *Rechtstreeks* 2017, afl. 2, p. 39-57.

14. In 2018 is een evaluatie van de selectieprocedure voorzien. Daarmee kom je echter niet de ‘false negatives’ op het spoor.

stimulans kunnen uitgaan om de zware selectieprocedure aan te gaan. Dagblad Trouw kopte op 4 maart 2017 dat er in de komende twee jaar een groot tekort aan rechters dreigt (227 in totaal).¹⁵ Wat hiervan ook zij, duidelijk is dat er grote veranderingen zullen optreden door pensionering van zeer veel rechters behorende tot de zogenoemde babyboomgeneratie. Daartoe zijn tijdig maatregelen nodig om dat verlies op te vangen.¹⁶

4. Bouwen aan een stevig Opleidingshuis

4.1 Deskundige bouwmeester

In 2011 heeft de Raad voor de rechtspraak het raamwerk van een nieuw opleidingsstelsel voor rechters geschetst, dat de opleidingstrajecten voor zowel recent afgestudeerden (de raio-opleiding) als voor juristen met meer dan zes jaar werkervaring (de rio-opleiding) zou moeten vervangen door één uniforme opleiding: het zogenoemde Opleidingshuis. Daarmee kwam een einde aan de geïntegreerde opleiding tot rechter of officier van justitie die ruim vijftig jaar heeft bestaan.¹⁷

Denken over kwaliteit van de opleiding tot rechter is een voortdurend proces en vergt steeds aanpassing aan de nieuwe eisen die de maatschappij stelt. Het is dus goed om bij tijd en wijlen zich de vraag te stellen: doen we wat we doen ook goed? Evaluaties van het vóór 2011 door de rechters in opleiding gevolgd onderwijs – wat hebben zij geleerd? – en een volgsysteem van door hen geleverde prestaties – wie is waarom goed? – zouden daartoe belangrijke informatie kunnen aanleveren, maar zijn achterwege gebleven. Een analyse van knelpunten in de opleiding is daardoor maar beperkt gebleven.¹⁸ Ondanks het ontbreken van zicht op de validiteit van het selectieinstrument en zonder te weten waarom geschikt bevonden kandidaten niet door de opleiding zijn gekomen, zijn niet alleen het rechtersprofiel en de daarop gebaseerde selectieprocedure gewijzigd maar is ook een nieuwe opleiding tot rechter en raadsheer in het leven geroepen.¹⁹

15. Mr. Frits Bakker, voorzitter van de Raad voor de rechtspraak, sprak dit tegen en wilde liever van een uitbreiding van het aantal rechters spreken (14 maart 2017). Vgl ook. E. Bauw, ‘Wat te doen aan het rechterstekort?’, *Ars Aequi* 2017, p. 850-853.

16. Dit zou slechts anders zijn als de instroom van het aantal zaken substantieel daalt, tenzij het soortelijk gewicht van de zwaarte van de zaken is toegenomen.

17. Ahsmann, 2012, p. 149-155.

18. Het rapport van de Stuurgroep Evaluatie werving, selectie en opleiding van rechters in opleiding, onder voorzitterschap van Wiel Stevens (2010), is gebaseerd op “weinig feitelijke, cijfermatige gegevens”, zoals in het voorwoord staat. Het rapport is niet extern gepubliceerd. Ik ben lid geweest van de stuurgroep.

19. De opleiding was al eerder gewijzigd in 2002, 2007 en 2010. Belangrijkste bezwaar was dat de raio-opleiding te duur was. Zie Bijlage II (p. 10) behorende bij ontwerp voor de nieuwe initiële opleiding ZM (niet extern gepubliceerd).

Wil een opleiding tot kwaliteit leiden, dan moet een professionele bouwmeester met verstand van (competentiegericht) opleiden worden aangetrokken. Hij evalueert het voorontwerp, past dat zondig aan, adviseert gedurende het bouwproces andere professionals en bewaakt de kwaliteitsnormen. Een bouwmeester die kwaliteit wil leveren, vraagt zich in dat verband ook af: wat kan ik van anderen leren?

Er bestaat internationaal weinig literatuur over de wijze waarop rechters leren. Systematisch onderzoek naar methode van onderwijs, de mate van tevredenheid over het geleerde, over de docenten en de impact van het onderwijs in termen van prestaties en gedrag is bij mijn weten nooit verricht. Het ontbreekt dus aan antwoord op de vraag: werkt het en zo ja, waarom?²⁰ Recent is in opdracht van de EU Cie enig empirisch onderzoek verricht met als vraag: welke rol speelt de initiële opleiding aan de universiteit en de opleiding tot rechter in de wijze waarop in 30 Europese landen rechterlijke vaardigheden worden gedoceerd? Daarvan is verslag gedaan in een in 2013 gepubliceerd rapport.²¹ De verscheidenheid tussen landen blijkt enorm groot en ieder land drukt duidelijk zijn eigen stempel op beide stadia van het onderwijs. Over competentiegericht opleiden is in het rapport niets te vinden. De verstrekte gegevens zijn niet erg schokkend en evenmin uitgewerkt, maar ze zijn niettemin op enkele punten wel interessant, bijvoorbeeld het bestaan van een afsluitend examen van de rechtersopleiding in bepaalde landen (Duitsland bijvoorbeeld). Er worden in het rapport (p. 273 e.v.) diverse aanbevelingen gedaan, zoals: aandacht in de opleiding tot rechter voor juridische en managementvaardigheden, voor ‘judge crafting’²², IT, specialisatie, minder accent op traditioneel academisch onderwijs, maar meer praktisch (‘rechtersdialoog’).²³ Nederland scoort over het geheel genomen goed.

20. L. Armytage, *Educating judges, Towards Improving Justice, A Survey of global Practice*, (Edited reprint with Updated Research) [=Nijhoff Classics in International Law, 4], Leiden: Brill/Nijhoff 2015.
21. Het betrof een opdracht van de EU Cie, zie D. Piana e.a., *Legal Education and Judicial Training in Europe, The menu for justice project*, Den Haag 2013 (p. 115 e.v.).
22. Het is een verzamelnaam voor praktische trainingen als case management, ethiek, bewijs verzamelen, vonnis schrijven, beoordelen van geloofwaardigheid; vgl. J. Cooper, ‘EC Study of the best Practices in the Training of Judges and Prosecutors in EU Member States’, *Journal of the International Organization for Judicial Training*, 2015, afl.3, p. 47-67 (hiervan p. 50).
23. Eveneens in opdracht van de EU Cie heeft de *European Judicial Training Network* (EJTN) een inventarisatie gemaakt van de ‘best practices’ ten behoeve van de competentieontwikkeling van rechters en officieren van justitie in de EU. Dit rapport is in 2014 gepubliceerd (Cooper 2015, p. 47-48). Aan de trainingsinstituten heeft zij vervolgens een bedrag van vijf miljoen euro beschikbaar gesteld om op de bevindingen voort te bouwen.

Binnen enkele andere disciplines op WO-niveau, in het bijzonder de opleiding tot leraar en tot arts en medisch specialist, is enige theorievorming ontwikkeld en ervaring opgedaan over competenties, competentieontwikkeling, de wijze waarop competenties kunnen worden gemeten, de rol van het portfolio en hoe dat te beoordelen. Daaraan kunnen op bepaalde punten enige algemene principes voor de opleiding tot rechter worden ontleend; hierna § 9.2. Tegelijk bestaat er niet een onwrikbare formule die in alle situaties kan worden toegepast en moet men bedacht zijn op verschillen. Rechters kennen bijvoorbeeld geen professionele standaarden en relevante (*evidence based*) richtlijnen die bij artsen een belangrijke rol in de opleiding spelen.

Anders dan andere professionele beroepsgroepen kent de rechtspraak wél een aantal kenmerkende randvoorwaarden. Er zijn rechtstatelijke kaders – autonomie (onafhankelijkheid) van de rechter – en er is sprake van veel wet- en regelgeving, met jurisprudentie van de Hoge Raad. Voorts zijn er een gedragscode en een rechterscode Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak. Over kwaliteit van rechtspraak en rechterlijk ‘competent’ handelen bestaat mede daarom veel minder eensgezindheid dan bij artsen.

4.2 SSR als bouwmeester

De rechterlijke macht heeft een eigen opleidingsinstituut (SSR).²⁴ Het dient zorg te dragen voor een betekenisvolle initiële opleiding van de rio en voor doelmatige permanente educatie. Het organiseert daartoe talloze leeractiviteiten op verschillende terreinen: dogmatische onderwerpen (procesrecht, materieel recht), vaardigheden (vonnissen schrijven, etc.), waarden (ethiek), soft skills (stressmanagement) en leiderschap. De ontwikkeling van het aanbod en de uitvoering ervan komen in samenwerking met de gerechten tot stand.²⁵ Het cursusaanbod is de afgelopen jaren fiks gegroeid: in 2016 heeft SSR 1554 leeractiviteiten ontplooid voor 22.532 deelnemers tegen 1109 voor 19.663 deelnemers in 2012.²⁶

Voor de ontwikkeling en kwaliteit van het cursusaanbod zijn vier lectoren mede verantwoordelijk. Zij brengen, in een beperkte deeltijdaanstelling, verbinding tussen theorie en praktijk op de diverse rechtsgebieden tot stand; een lector initiële opleiding bestaat niet, anders dan bij het OM. Lectoren zijn rechters of raadsheren, met heel incidenteel een wetenschappelijke achtergrond, die zijn gedetacheerd voor in beginsel een periode van drie of vier jaar. Zij hebben (op een enkele uitzondering na) geen ervaring met theorie van onderwijs. Als dat wel het geval is, dan kan die niet altijd worden ge-

24. De Raad voor de rechtspraak en het college van Procureurs Generaal zijn eigenaar en financieren SSR.

25. Visitatierapport, p. 21 e.v.

26. Jaarverslag 2016, https://ssr.nl/wp-content/uploads/2017/07/Jaarverslag_SSR_2016.pdf

praktiseerd omdat de periode van aanstelling betrekkelijk kort is of hun opvolger er weer anders in staat, waardoor continuïteit in denken ontbreekt. De opleidingsdeskundigen van SSR zijn min of meer de constante factor en zorgen wel voor didactische inbreng, maar het is voor hen lastig (naar eigen ervaring heeft geleerd) om rechters ervan te overtuigen dat hun onderwijskundige inbreng ook betekenis kan hebben. Er wordt vooral vraaggericht gewerkt, met als gevolg een steeds groter cursusaanbod, waarin doublures wat inhoud betreft voorkomen. Het vergt ook veel van een lector om op zoveel gebieden tegelijk als specialist te worden beschouwd.

In het nieuwe curriculum van de rechter in opleiding is op cursorisch gebied veel bij het oude gebleven, hooguit is een cursus van een frisse verflaag voorzien, maar een goed theoretisch programma ontbreekt (verder hierna § 12.3 en 12.5). Wie inhoudelijk de leiding heeft, is onduidelijk.

4.3 *Universiteiten als co-bouwmeester*

Op de maatschappelijke rol van universiteiten gaat een in 2013 verschenen rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), getiteld *Naar een lerende economie*, dieper in.²⁷ De WRR benadrukt dat een ‘lerende economie’ meer inhoudt dan een ‘kenniseconomie’. Er is volgens het rapport op de meeste plaatsen niet zozeer behoefte aan een wetenschapper die een nieuw concept ontwikkelt, maar veeleer aan een deskundige begeleider die langdurig meedenkt over de vraag hoe producten en diensten permanent verder ontwikkeld kunnen worden. Een dergelijke kwaliteitsinbreng wordt wat mij betreft bij SSR node gemist. Universiteiten zouden veel meer betrokken moeten worden bij het ontwerpen van creatieve programma’s die wezenlijke verdieping bieden, toetsingssystemen ontwerpen en de afnemers up to date houden van de laatste ontwikkelingen.

Uiteraard behoren cursussen die typische rechterlijke vaardigheden betreffen tot het domein van de rechter; een rechter kan deze het beste geven, mits hij een docententraining heeft gevolgd. En ook inhoudelijke cursussen gegeven door leden van de Hoven en de Hoge Raad (die dan overigens vaak een wetenschappelijke achtergrond hebben) zijn doorgaans uiterst waardevol. Maar bij cursussen die geen betrekking hebben op ‘wat des rechters is’, is veel afhankelijk van toeval. Het aantrekken van nieuwe universitaire docenten gebeurt nogal eens op basis van persoonlijke contacten van de lector. In het verleden werd doceren voor SSR door buitenstaanders als een eer beschouwd en men zag het ook als nuttige wederzijdse kruisbestuiving. Dat is vandaag de dag niet meer vanzelfsprekend gelet op de hoge werkdruk die universitair docenten ervaren en de relatief geringe vergoeding die zij voor het doceren ontvangen. Juridisch inhoud-

27. WRR, *Naar een lerende economie. Investeren in het verdienvermogen in Nederland* (WRR-rapportnr. 90), Amsterdam University Press 2013, p. 245 e.v.

lijk onderwijs ontwikkelen en de inhoud van cursussen op elkaar afstemmen, is een aparte tak van sport. Voor alle cursussen geldt dat we niet weten of SSR kwaliteit levert en in hoeverre bijvoorbeeld overlap tussen cursussen bestaat. Weliswaar wordt een cursus na afloop door de cursist geëvalueerd maar dat zegt niet heel veel en mijn ervaring is bovendien dat met opmerkingen maar heel weinig wordt gedaan; docenten hebben in feite alle vrijheid hun cursus zelf vorm te geven. Een kwaliteitsbewakingsstelsel van cursussen ontbreekt en accreditatie heeft nog nooit plaats gehad.²⁸

Universiteiten (postacademisch onderwijs; PAO) zouden daarom een grotere rol moeten krijgen bij het vormgeven van de opleiding tot rechter en van de permanente educatie.²⁹ Het CPO Nijmegen bijvoorbeeld draagt zorg voor de organisatie van diverse juridische beroepsopleidingen: voor advocatuur (NOvA en *Law Firm School*), notariaat, bedrijfsjuristen, gemeentjuristen en octrooigemachtigden.

Kruisbestuiving met andere beroepsgroepen, in het bijzonder advocaten, is zinvol omdat rechters (anders dan bij vaardighedencursussen) dan niet altijd onder *peers* zijn. Het is voor hen uitermate nuttig te weten hoe advocaten over het recht en rechtspraak denken en met hen in debat te gaan; dat is pas maatschappelijk bewustzijn creëren. De veel gehoorde reden om dat niet te doen, de behoefte om rechterlijke onafhankelijkheid te beschermen, gaat mij te ver.

Gedacht zou voorts kunnen worden aan het behalen van specifieke certificeringsvereisten voor bepaalde specialismen. De Stichting Grotius Academie kent negentien praktijkgerichte specialisatieopleidingen op het gebied van onder meer insolventierecht, arbeidsrecht, bestuursrecht, etc. In een periode van negen maanden (met 60 contacturen en 15-20 uur voorbereidingstijd per dagdeel van drie uur) worden wezenlijke verdieping van en kennis en inzicht in de materie verworven. Er is een aanwezigheidsplicht en men moet huiswerkopdrachten hebben ingeleverd. Het is dus keihard studeren om het afsluitend examen te kunnen halen en het diploma te verkrijgen. Hoe schril staat dit in contrast met de wijze waarop rio's en rechters leren en hun PE-(permanente educatie) punten vergaren; verder hierna § 12.4.

4.4 Eisen te stellen aan het bouwontwerp

Een goed curriculum sluit aan bij de wijze waarop volwassenen leren. Belangrijke kenmerken daarvan zijn de zelfsturende professional, goede opleiders en een goed ontwerp. Voor het ontwerp moet een helder beeld

28. Zie Opleidingsvisiteatie Rechtspraak 2016 (hierna nt. 41), aanbeveling 9 (p. 29-30).

29. Ik telde ca. 150 cursussen op het gebied van het civiele recht.

bestaan van de alledaagse praktijk: wat moet eerst worden geleerd? Op welke onderwerpen moet in een bepaalde tijdspanne worden gefocust?

Het ontwerp dat moet aansluiten bij het doel – waarom moet wát worden geleerd en hoe gaat dat het meest effectief – is het belangrijkste onderdeel van de opleiding: het ziet op strategische keuzes inzake bevordering van kennis- en competentieontwikkeling, en de kosten die moeten worden gemaakt om de opleiding effectief te doen zijn. Daarbij moet aandacht zijn voor aspecten en vragen als: entreeniveau van de rio (behoefte assessment), in te ruimen tijd voor competentieontwikkeling, zelfstudie voor het verwerven van discipline gerichte kennis en andere kennis, de opbouw van de leerwerkomgevingen, hoe lang een leerwerkomgeving minimaal dient te zijn een voortdurend systeem van evaluatie, de mogelijke bekorting of verlenging van die periode omdat de competentieontwikkeling sneller dan wel langzamer is gegaan dan ingeschat, nieuwe trainingsmethoden, afstemming tussen werkvormen en toetsingsprogramma, de rol van toetsing in het leren, etc. Deze kenmerken en de veranderende visie moeten ook door de rio's, opleiders én docenten worden onderkend.³⁰

5. De oude opleiding van rechters (raio's en rio's) en de nieuwe rio-opleiding³¹

De opleiding van de raio (rechterlijk ambtenaar in opleiding) is per oktober 2012 beëindigd.

Tot dat moment kon men direct na afloop van de rechtenstudie in opleiding gaan voor een functie als rechter of officier van justitie. De raio-opleiding kende een duur van zes jaar: vier jaar in drie sectoren van de rechtbank en bij het parket (inclusief verdiepende stage in één van de sectoren), gevolgd door een stage van twee jaar buiten de rechterlijke macht. De opleiding van juristen met méér dan zes jaar werkervaring was veel korter: zij konden rechter worden door een opleiding van één jaar in twee sectoren van een rechtbank (rio: rechter in opleiding). De 'buitenstaander'-variant – een opleiding gedurende één dag per week – werd nog maar zelden gehanteerd.

In beide opleidingen was de beoordeling gericht op het kunnen functioneren als beginnend rechter. De nieuwe opleiding tot rechter (rio) is uiteindelijk op 1 januari 2014 begonnen en kent hetzelfde doel als de oude opleiding.

30. Vgl. Armytage, Survey 2015, p. XXI; L. Armytage, 'Educating Judges- Where to From Here?', Journal of Dispute Resolution 2015, afl. 1, p. 167-173.

31. Ik gebruik in dit preadvies voor de rio de mannelijke vorm, ook al is een meerderheid in de rechterlijke macht vrouw.

Nadat in 2011 het geraamte van het nieuwe Opleidingshuis was ontworpen, is hard gewerkt aan de bouw ervan. Uitgangspunt van de nieuwe competentiegerichte opleiding is, volgens beleidsdocumenten, het realiseren van een ‘kwalitatief hoogwaardige opleiding’ tot rechter of raadsheer, waarbij het mogelijk is om kandidaten met een diverse achtergrond en ervaring op een flexibele wijze te laten instromen.³² Op de site van de SSR lezen we voorts onder meer:

“De Rio-opleiding is gericht op een doorgaande ontwikkeling van competenties. Per leerwerkomgeving ligt een nadruk op bepaalde competenties. Pas na de gehele opleiding zal de Rio aan de eindtermen hoeven te voldoen (...) De Rio wordt tijdens de opleiding beoordeeld op zijn voortgang. De taakomschrijving en de daarbij behorende competenties vormen hierbij de basis. (...) De praktijkopleider richt zich primair op zijn coachende rol bij de ontwikkeling van de Rio. (...) Het portfolio is de persoonlijke digitale etalage binnen het Rio-portaal. De Rio toont hierin stukken waarmee hij laat zien over welke vaardigheden en competenties hij beschikt. (...) Tijdens de eindbeoordeling zal moeten blijken dat hij zowel wat betreft resultaten als wat betreft gedrag en vaardigheden het niveau van beginnend rechter of raadsheer heeft bereikt. De beoordeling is gescheiden van het opleiden om een open leerklimaat op de werkvloer te bevorderen.”³³

De opleiding is allereerst bedoeld voor juristen met twee tot vijf jaar werkervaring en heeft een vaste duur van vier jaar; de inrichting kan verschillen. Heeft een jurist méér ervaring dan krijgt hij een opleiding op maat die minimaal één jaar en drie maanden tot maximaal vier jaar duurt. Achterliggende gedachte is dat een benoeming tot rechter pas kan plaatsvinden na minimaal zes jaar relevante juridische werkervaring na het afstuderen (hetgeen overeenkomt met de oude raio-opleiding). In een intakegesprek wordt door een ressortelijke commissie (bestaande uit vier personen) de duur van de opleiding met de rio besproken. Een Leidraad Intake biedt een globaal handvat om landelijke uniformiteit te waarborgen. De commissie brengt advies uit aan het bestuur van het gerecht dat de duur eventueel kan bijstellen (in de praktijk betekent dit bekorten).

Afhankelijk van de duur van de opleiding wordt de rio opgeleid in twee of drie leerwerkomgevingen, die samenvallen met de rechtsgebieden bestuursrecht, civiel recht, familierecht of strafrecht.³⁴ Inkorten van de opleiding is

32. Zie voor uitgangspunten MvT Wijziging van de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren (Wrra) en enkele andere wetten in verband met een herziening van de opleiding van rechters en officieren van justitie, *Kamerstukken II* 2014/15, 34162, nr. 3. Deze zijn ook in het *Landelijk opleidingsstatuut initiële opleiding* (hierna: het Opleidingsstatuut), vastgesteld door de Raad voor de rechtspraak op 12 maart 2014, beschreven. Het statuut is raadpleegbaar via de landelijke intrasite van de rechtspraak, maar is niet extern gepubliceerd.

33. <https://ssr.nl/2014/studiegids-rio-opleiding-online/>

34. Speciaal beleid is ontwikkeld voor overstappende Officieren van Justitie en superspecialisten in een klein rechtsgebied (IE-recht); ik laat dat hier verder buiten beschouwing.

mogelijk tot een minimale duur van zes maanden in één leerwerkomgeving, verlengen niet, tenzij een hardheidsclausule van toepassing is.³⁵ Rio's kunnen minimaal tien tot maximaal twintig procent van de opleidingsduur invullen met stages, bijvoorbeeld internationaal (HvJ of EHRM), advocatuur, gerechtshof, etc., waarin wordt gereflecteerd op het rechterschap.³⁶

In de voorfase van drie maanden (fulltime) krijgen rio's alle ruimte om zich zonder productiedruk te oriënteren op het werk als rechter; er ligt veel nadruk op het ontwikkelen van soft skills met (veel) cursussen bij SSR. De opgedane ervaring kunnen zij gebruiken bij het opstellen van hun persoonlijk opleidingsplan (POP).

In de hoofdfase (variërend van twaalf tot 45 maanden) leert de rio in zijn gerecht de basisvaardigheden van een rechter – zittingen doen en vonnissen schrijven – en bij SSR vinden cursorische activiteiten (al dan niet verplicht) plaats ten behoeve van de verschillende leerwerkomgevingen. Een dag per week besteedt de rio in beginsel aan zijn rol als lerende professional, waartoe regionale en landelijke activiteiten zijn ontwikkeld. In zogenoemde leerwerkbijeenkomsten wordt samen met andere rio's gereflecteerd op het vak. Een vernieuwende didactiek komt tegemoet aan de wens om meer samenhang in het leertraject te bevorderen en de (hoge?) uitval van kandidaten in de oude opleiding te verminderen. Daartoe is een nieuw beoordelingssysteem ontwikkeld.

Het voorgaande geldt ook voor iemand die als raadsheer in opleiding gaat. Anders dan de rechter in opleiding treedt hij direct toe tot de rechterlijke macht door benoeming tot raadsheer-plaatsvervanger met een aanwijzing voor de duur van de opleiding.³⁷

6. De leerfilosofie

In de opleiding staat een nieuw ontwikkelde 'leerfilosofie' centraal: het moet gaan om een stimulerend en veilig leerklimaat, waarin de eigen verantwoordelijkheid van de rio voorop staat.³⁸ Om dat te creëren zijn de rollen van opleider en beoordelaar gescheiden. Men kan bij dit centrale uitgangspunt vraagtekens plaatsen: moet dit wel de kern zijn van de leerfilosofie, en past die scheiding in rollen wel bij competentiegericht opleiden? Maar ook: is de opleiding dan zo onveilig? Heeft het te maken met

35. Maar men moet altijd in twee Leerwerkomgevingen worden opgeleid, zodat de duur dan één jaar en drie maanden is, zie artikelen B.10 en B.5 leden 3 t/m 6 Opleidingsstatuut.

36. Artikelen B.15 e.v. Opleidingsstatuut.

37. Artikel 9, eerste lid Wrra. Er bestaat dus geen nieuwe rechterlijke functie 'raadsheer in opleiding'.

38. Toelichting bij het beoordelingsreglement initiële opleiding tot rechter en raadsheer (3 juni 2015), p. 4.

persoonlijke veiligheid, met de frustratietolerantie van de rio? Waarom die scheiding: opleiden is immers per definitie beoordelen en spanning tussen rol van opleider en beoordelaar is inherent aan een onderwijssituatie. Bovendien: hét kenmerk van competentiegericht opleiden is dat sprake is van vele *assessments*, beoordelingen dus. Hoe dan ook: de aanname is dus kennelijk ‘onveiligheid en niet stimulerend’. Dat roept de vraag op: wat was daarvan dan de oorzaak?

Een veronderstelling was dat de uitval te hoog was (ca 25%). Waaraan die beweerde hoge uitval te wijten zou zijn, staat niet vast want dat is niet stelselmatig onderzocht en geëvalueerd (hierboven nt. 18). Vragen rijzen als: sinds wanneer en hoe lang was er sprake van hoge uitval? Lag het aan de kwaliteit van de opleiding? Gold de uitval voor raio’s én voor rio’s in dezelfde mate? Had het te maken met de volgorde van de sectoren waarin iemand werd opgeleid? Vielen in de ene sector (civiel recht was een bekend struikelblok) meer kandidaten af dan in een andere? Gold die uitval gelijkelijk voor alle rechtbanken; ik heb wel horen spreken van *graveyard*-rechtbanken? Lag het aan verschil in type zaken die men als raio/rio kreeg? Was de opleidingsperiode misschien te kort, gelet op de bagage van de betrokken raio of rio? Legden opleiders misschien de lat niet op dezelfde hoogte? En ten slotte uiteraard ook: hoe verrichtten opleiders hun rol? Nu zijn veel geld en energie in een nieuwe beoordelingsstructuur gestoken zonder dat vooraf goed is geanalyseerd welke knelpunten bestonden. De vraag is of deze cruciale wijziging in didactiek kan leiden tot een verbetering van de opleiding met een valide beoordeling.

7. Visitatie nieuwe rio-opleiding

De opleiding tot rechter heeft in kwalitatief opzicht lang weinig transparantie gekend omdat iedere vorm van externe controle ontbrak. Eind 2015 heeft voor het eerst een Visitatiecommissie (onder voorzitterschap van prof. mr.dr. P.M. Schuyt) opdracht gekregen aspecten van de opleiding tot rechter te beoordelen. De commissie diende na te gaan of 1) de instrumenten, 2) de werkinrichting en 3) het leerklimaat bij de gerechten en SSR van de nieuwe opleiding juist zijn geïmplementeerd en voorts om kinderziektes of knelpunten te signaleren. Deze vrijwillige integrale inspectie en beoordeling van geleverde prestaties door onafhankelijke deskundigen zijn belangrijk want zij dragen bij aan de kwaliteit van de rechtspraak en legitimatie ten opzichte van de samenleving.³⁹ Voor de duidelijkheid: visiteren

39. Na het afronden van de eerste volledige opleidingscyclus zal in 2018 in een eindevaluatie worden onderzocht of de beleidsdoelstellingen, zoals geformuleerd bij het invoeren van de opleiding, zijn behaald. Welke organisatie dat zal gaan doen, is mij niet bekend.

van een opleiding kan talloze intenties hebben. De bedoeling van deze visitatie was volgens het Visitatieprotocol om die ‘licht’ te houden. Gerechten hebben daarom geen zelfevaluatie hoeven te schrijven. De commissie heeft niet de kwaliteit van het ontwerp beoordeeld, onderzocht wat eventueel ontbreekt in de vraagstelling, of de gehanteerde instrumenten aan kwaliteitscriteria voldoen, enz.

De commissie heeft alle gerechten bezocht en steeds met vijf panels over de opleiding gesproken, waarvan de leden door de gerechten zelf waren aangezocht. Of dit voldoende kritische distantie betekent, kan men zich afvragen.⁴⁰ De panels bestonden uit bestuursleden en leidinggevend, organisatoren van de opleiding, opleiders en rio's. Ook heeft de commissie gesprekken gevoerd met onder meer medewerkers van SSR en leden van de (landelijke) beoordelingscommissie. Op basis van schriftelijke enquêtes onder ongeveer 90 rio's is de mate van hun tevredenheid over de drie genoemde onderwerpen, die elk zijn uitgesplitst, op een vijfpuntschaal verzameld. De hieruit resulterende getalsmatige gegevens zijn verwerkt, met aan het slot steeds een beknopte weergave van de eigen bevindingen van de Visitatiecommissie.

In haar in november 2016 verschenen rapport heeft de commissie geconcludeerd dat alle instrumenten van de nieuwe opleiding zijn geïmplementeerd.⁴¹ Daarmee is niet gezegd dat zij ook effectief, efficiënt en kwalitatief aan de maat zijn. De commissie heeft acht aanbevelingen gedaan om de rio-opleiding te optimaliseren (p. 74-75). Zij heeft gewezen op het belang van een rio-volgsysteem, dat wel in het Opleidingsstatuut was aanbevolen maar nog steeds niet was ontwikkeld (p. 34). Dat is overigens jammer want de start van een nieuwe opleiding zou een uitgelezen kans zijn geweest om een nulmeting te verrichten. Nu duurt het een aantal cycli (ongeveer twaalf jaar) voordat bruikbare gegevens voorhanden zullen zijn. De benoemde aandachtspunten “variëren van kleine, gemakkelijk door te voeren veranderingen tot serieuze knelpunten” (p. 74). Voorts heeft de commissie voor de evaluatie die in 2018 is voorzien twee relevante aandachtspunten benoemd die samenhangen met de wijze van beoordeling en de mogelijkheid tot verlenging van de duur van de opleiding (p. 76). Ik bespreek ze hieronder in § 11.3 respectievelijk § 12.3. Inmiddels zijn de aanbevelingen uitgebreid in de gerechten en diverse gremia besproken.

40. Vgl. het ‘euforische’ rapport van A. Klijn, B. Koch en A. Kraaijenbrink, *De Hollandse Magistrale Nieuwe. De eerste 100 rio's en profil*, SSR 2016. Het zegt weinig over de kwaliteit van de nieuwe rio-opleiding maar meer hoe de rio zichzelf ziet.

41. <https://www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/rapport-opleidingsvisitatie-rechtspraak-2016.pdf>. De commissie heeft ook de stand van zaken van het systeem van permanente educatie gevisiteerd, die hier verder buiten beschouwing zal worden gelaten.

Belangrijkste punten waren, naar ik heb vernomen, het gebruik van de feedbackformulieren en de wijze van beoordeling. Er zijn aanpassingen verricht, maar op lang niet alle aanbevelingen is al landelijke overeenstemming bereikt.

8. Pluriform beeld van de rechter

Om een ‘kwalitatief hoogwaardige’ opleiding te ontwikkelen, is een goede visie op het functioneren van een rechter nodig, kortweg gezegd: wat moet een rechter in het huidig tijdsgewricht kennen en kunnen. Het ideaalbeeld van een rechter bestaat niet, zoveel moge duidelijk zijn. Het is afhankelijk van tijd, plaats en wereldbeeld, van de wijze waarop de rechtspraak is ingericht en de rolopvatting van de rechter zelf. De opvattingen van de samenleving veranderen voortdurend en stellen daarmee steeds andere eisen aan professionals. Hoogleraar en raadsheer Buruma schetst in zijn oratie *Wat is een goede rechter?* de ontwikkeling van de (straf- en civiele?) rechter in Nederland als pure wetstoepasser (eind negentiende eeuw), via de autoritaire rechter (jaren dertig), de billijke, op de omstandigheden van het geval gerichte rechter (jaren vijftig) en de activistische rechter (jaren tachtig) naar de klantvriendelijke rechter van de netwerksamenleving die zich ook bezighoudt met zijn imago (nu).⁴²

De rechterlijke macht en haar relatie tot de samenleving hebben in de afgelopen vijf decennia ingrijpende wijzigingen ondergaan, méér dan in de anderhalve eeuw daarvoor.⁴³ Sinds het begin van deze eeuw zijn in het bijzonder de gewijzigde verwachtingen van de burger en de inrichting van de rechtspraak – denk aan invoering Raad voor de rechtspraak, meer nadruk op management, Herziening Gerechtelijke Kaart (HGK), werken met digitale dossiers – van belang voor de eisen te stellen aan een goede rechter. Tot de jaren tachtig bijvoorbeeld was rechtspraak in de civiele sector doorgaans meervoudige rechtspraak van drie rechters; om efficiencyredenen is enkelvoudige rechtspraak daar inmiddels vrijwel regel geworden.⁴⁴ Het accent in de procedure lag vooral op het zo consciëntieus mogelijk schrijven van vonnissen – de rechter als beslisser –, terwijl vandaag de dag juist de mondelinge behandeling en de rechter als ‘oplosser’ een zeer voor-

42. Y. Buruma, *Wat is een goede rechter?, Een mentaliteitsgeschiedenis (1900-2020)*, Nijmegen 2016. De oratie is ook digitaal gepubliceerd. Aflevering maart 2017 van het tijdschrift *Trema* is geheel gewijd aan de diverse rollen van de rechter, met bijdragen van (achtereenvolgens) H. van Harten, C. Jansen, W. van Schendel en C. Drion.

43. Ahsmann 2012, p. 131-135.

44. H.F.M. Hofhuis, ‘Van meervoudig naar enkelvoudig’, in: W.M.J. Bekkers e.a., *Hamburgerstraat 28*, Deventer: Kluwer 2000, p. 149-154. Zie verder R. Baas e.a., ‘Rechtspreken: samen of alleen, Over meervoudige en enkelvoudige rechtspraak’, *Research Memoranda* 2010, nr. 5.

aanstaande rol hebben gekregen.⁴⁵ Een pluriform beeld van de rechter is ontstaan, ook afhankelijk van het rechtsgebied waarin hij werkt. In managementtaal ‘opereert’ de rechter niet meer solitair, maar ‘in een keten’; hij is ‘teamplayer’, ‘de regisseur’, moet over management- en mediakwaliteiten beschikken, digitaal vaardig zijn en zorg dragen (zoals in het regeerakkoord staat) voor ‘maatschappelijk effectieve rechtspraak’. De rechter moet zich bewust zijn van de toegevoegde waarde van overheidsrechtspraak ten opzicht van private geschillenbeslechting. De rechter wordt ook steeds meer een ambtenaar, ondergeschikt aan de (onder meer) ten gevolge van de schaalvergroting hiërarchischer wordende gerechten met bestuurders die niet of nauwelijks meer zelf rechtspreken. De taal van de rechtspraak verandert door de verbestuurlijking.⁴⁶ Bezuinigingen laten hun sporen na. De rechter moet efficiënt en snel kunnen werken om productie te draaien. Hij moet in debat gaan over de drie beelden van rechtspraak: het briljante, het relevante en het efficiënte vonnis.⁴⁷ Over de rollen die een rechter dient te vervullen en de kwaliteiten waarover hij moet beschikken, kan dus heel verschillend worden gedacht. Waar wel breed gedragen overeenstemming over bestaat, zijn de kernwaarden integriteit, onafhankelijkheid en onpartijdigheid, en een aantal generieke basisvereisten: vakmanschap, communiceren en rechtvaardig beslissen. Daarbij is één aspect glashelder: de rechter moet de rechtsstaat garanderen, anders geldt het recht van de sterkste.⁴⁸

9. Referentiefunctie rechter: het fundament

Er zijn in de loop der jaren talloze beleidsdocumenten ontwikkeld waarin vooral aandacht is uitgegaan naar organisatorische en bestuurlijke kwaliteit van rechtspraak en naar voorwaardenscheppende eisen voor kwaliteit.⁴⁹ Maar een duidelijke en inspirerende visie op het inhoudelijk werk van de rechter ontbreekt evenals een antwoord op de vraag hoe rechters

45. R.H. de Bock, ‘Grip op kwaliteit, Een model voor inhoudelijke kwaliteit van rechterlijke beslissingen’, in: R.H. de Bock, P.J.P.M. van Lochem & R.A.J. van Gestel, *Kwaliteit als keuze in rechtspraak, wetgeving en rechtswetenschap* (Handelingen Nederlandse Juristen-Vereeniging, 145, 2015-1), Deventer: Wolters Kluwer 2015, p. 27-139 (103-105).

46. S. Dijkstra, *De rechter als evenwichtskunstenaar*, Den Haag: Boom juridisch 2016; R. Westra, ‘Transparantie: sturen en gestuurd worden’, in: D. Broeders e.a., *Speelruimte voor transparantere rechtspraak*, Amsterdam: University Press 2013, p. 349.

47. P. Frissen e.a., *Governance in de rechtspraak* (Research Memoranda 2014, afl.1), Den Haag: Sdu uitgevers, 2014.

48. De rechter is onafhankelijk en onpartijdig. Zie <https://www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/Leidraad-onpartijdigheid-en-nevenfuncties-in-de-rechtspraak-januari-2014.pdf>

49. Zie daarover De Bock 2015, p. 29-40.

voor te bereiden op toekomstige uitdagingen waarvoor zij komen te staan. Die zijn wel cruciaal voor een goede opleiding en voor een gemeenschappelijk en verklarend referentiekader voor rio en opleider. Een richtinggevend document kan zo dienen als fundament waarop alle keuzes worden gebaseerd en draagt dus bij aan een coherent geheel van selectie, opleiding en beoordeling. In een dergelijke visie kunnen bijvoorbeeld dilemma's en kritische beroepssituaties beschreven worden, gerelateerd aan de verlangde competenties. Die visie moet vervolgens worden vertaald in een competentieprofiel of naar beroepsrollen van de rechter en naar een daarop toegesneden onderwijsprogramma.

De vraag is of de 'referentiefunctie rechter' als beschrijvingskader kan dienen waarin de kern van het werk van de rechter ten aanzien van diverse taken op gebied van kennis, vaardigheden en houdingen/attitude helder is samengevat.

9.1 Referentiefunctie rechter: overdaad aan uiteenlopende eisen

De 'referentiefunctie rechter' dateert uit 2012.⁵⁰ Het profiel is bedoeld als algemeen profiel voor een beginnend rechter, en dus te gebruiken voor de opleiding in elk rechtsgebied: strafrecht, civiel recht (inclusief kanton), bestuursrecht en familierecht.⁵¹ Van belang voor de opleiding zijn de vier hierna genoemde hoofdkopjes. Ze zijn uitgewerkt in subkopjes, welke op hun beurt (op de essentiële vaardigheden na) met voorbeelden zijn geconcretiseerd. De hoofdkopjes zijn:

- zeven resultaatgebieden (in feite tien want enkele zijn samengevoegd), geconcretiseerd in 26 voorbeelden;
- acht essentiële situaties, geconcretiseerd in zestien voorbeelden;
- elf competenties (in feite dertien), geconcretiseerd in 34 voorbeelden;
- dertien essentiële vaardigheden.

Als vereiste kennis wordt in het profiel slechts genoemd: voltooide studie Nederlands Recht (WO); voorts: aantoonbare maatschappelijke ervaring.

Duidelijk is dat het profiel een overdaad aan vereisten op diverse terreinen bevat. Vergeleken met het profiel uit 2003 is meer nadruk komen te liggen op zogenoemde soft skills. Veel doublures en overlappings komen voor: regievoering is zowel een resultaatgebied, een competentie als een essentiële vaardigheid; besluitvaardigheid is een competentie en een essentiële vaardigheid, hetzelfde geldt voor luisteren, etc. En ligt overredingskracht

50. Het profiel uit 2003 (met een kleine wijziging in 2007) vormde steeds de basis van de raio- en rio-opleiding.

51. Het profiel raadsheer blijft hier verder buiten beschouwing, maar stemt overigens grotendeels overeen met dat van de rechter.

niet in het verlengde van analytisch vermogen? Wat in een eerder profiel een competentie werd genoemd, heet thans om onduidelijke redenen een ‘essentiële vaardigheid’, zoals mondelinge en schriftelijke uitdrukkingsvaardigheid, maar komt wel terug in de toelichting op het resultaatgebied Uitspraken en beslissingen. Een belangrijke competentie als oordeelsvorming ontbreekt; deze is (in één regel) vaag terug te vinden bij de beschrijving van hetgeen onder de competentie analytisch vermogen moet worden begrepen.⁵² Het beschikken over ‘kritische oordeelsvorming’, wat daaronder ook moge worden verstaan, is een ‘essentiële situatie’.

Empirisch onderzoek naar de validiteit van de gestelde eisen in de opleiding ontbreekt. Onduidelijk is of ze alle even belangrijk zijn. Er zijn veel goede bedoelingen, maar de essentie van een nieuw profiel is: leidt het tot een kwalitatief betere opleiding? Daartoe is verdere verdieping nodig om te beoordelen wat er wringt.

9.2 Competentiegericht opleiden

De in de referentiefunctie genoemde competenties spelen in de selectie, de opleiding en de beoordeling een zeer belangrijke rol. In de toelichting bij het beoordelingsreglement staat (p. 3): “De gebleken geschiktheid voor de opleiding is gebaseerd op de verwachting dat de minder ontwikkelbare competenties uit het profiel [bij de kandidaat] aanwezig zijn en de overige competenties (verder) ontwikkeld kunnen worden. De beoordelingen dienen ter toetsing en nadere vaststelling van deze verwachting gedurende de opleiding.”⁵³

Er wordt in het profiel over competenties gesproken, maar een definitie van de term ontbreekt. Doorgaans wordt van een beroepsbeoefenaar gezegd dat hij ‘competent’ is als hij volgens bepaalde normen of standaarden van de beroepsgroep in een functie effectief en adequaat kan handelen. Uitgangspunt bij het ontwikkelen van competenties is leren door werken in een realistische context. Het is een vaag concept dat moeilijk handen en voeten te geven is, in het bijzonder in de rechtspraak. In feite is competentieontwikkeling de kern van een leven lang leren.

Competentiemanagement hangt ten nauwste samen met de taal van het HRM-denken in arbeidsorganisaties sinds de jaren zeventig.⁵⁴ Het begrip competentie heeft sindsdien een zekere ontwikkeling doorgemaakt, maar het blijft een ‘fuzzy concept’, een begrip waarover nauwelijks overeen-

52. In het profiel uit 2007 ontbrak juist analytisch vermogen.

53. En in art. B.2 lid 1 van het Opleidingsstatuut staat dat de rio-opleiding is “gericht op het verwerven van de in het functieprofiel rechter (...) vastgelegde competenties.”

54. R. Standaert, ‘Competenties: een zoektocht naar toegevoegde waarde’, in: Vlaamse Onderwijsraad, *Competentie-ontwikkeland onderwijs, Een verkenning*, Antwerpen-Apeldoorn 2008, p. 55-70.

stemming is te bereiken.⁵⁵ In het bedrijfsleven wordt veelvuldig gebruik gemaakt van het internationale *Universal Competency Framework* (UCF).⁵⁶ Het UCF wordt echter ook anders benut. Het is in Nederland bijvoorbeeld sinds begin deze eeuw in het mbo- en hbo-onderwijs uitgewerkt. Een competentie betreft dan het vermogen om kennis, vaardigheden en houdingen toe te passen om adequaat te kunnen functioneren conform de voor dat werk vereiste standaarden.⁵⁷ Het werken met competenties wil overigens nog niet zeggen dat daarom sprake is van succes. Talloze daarop gebaseerde vernieuwingen in het onderwijs zijn er op gestrand; het leidde in 2008 tot een parlementair onderzoek van de Commissie parlementair onderzoek onderwijsvernieuwingen (ook wel de commissie Dijsselbloem genoemd).

Medici werken wereldwijd met zeven (soms acht) competentiedomeinen en gebruiken in de opleiding als gemeenschappelijke definitie: “de bekwaamheid om een professionele activiteit in een specifieke context adequaat uit te voeren door de geïntegreerde aanwezigheid van kennis, inzichten, vaardigheden, attitude, persoonskenmerken of eigenschappen.”⁵⁸ Uit uitvoerig onderzoek van de Onderwijsraad blijkt dat er zes kenmerken zijn die in definities van een competentie regelmatig terugkeren. Die zijn min of meer terug te vinden in de definitie die medici hanteren. Deze kenmerken zijn:⁵⁹

competenties zijn context gebonden; competenties zijn clusters van vaardigheden, kennis, attitudes, eigenschappen en inzichten; competenties zijn verbonden met activiteiten/taken; leer- en ontwikkelingsprocessen zijn voorwaardelijk voor het verwerven van competenties; competenties staan in een bepaalde relatie tot elkaar; de verwerving van een competentie vereist vaak de aanwezigheid van andere competenties.

55. Jo. Thijssen, ‘Competentie-ontwikkeling, employability en lifelong learning’, *Tijdschrift voor HRM*, 2004, p. 7-23.
56. Het UCF is gebaseerd op werk van Bartram (2005) en ontwikkeld door een HRM-organisatie. D. Bartram, *Het SHL universele competentie framework (UCF)*, White Paper 2012.
57. M. Mulder e.a., ‘Competentiegericht onderwijs: uitgangspunten, kansen en valkuilen’, in: Vlaamse Onderwijsraad 2008, p. 29-54 Armytage 2015, p. 167.
58. Opleidingsplan Interne Geneeskunde (2015, ontwikkeld conform Kaderbesluit Centraal College Medische Specialisten 2011): <https://www.internisten.nl/jniv/opleidingsplan>. Vgl. ook C.L.A. van Herwaarden e.a., *Raamplan Artsopleiding 2009*, p. 6 en 27 (www.nfu.nl/img/pdf/Raamplan_Artsopleiding_2009). Verder M.J.A.M. Ahsmann, ‘Civiel effect: keurslijf of keurmerk?’ *NJB* 2015, p.1355-1361 (met reactie en naschrift op p. 1663-1664).
59. J.J.G. van Merriënboer e.a., *Competenties: van complicaties tot compromis, Over schuifjes en begrenzers*, Den Haag 2002, p. 23, 29, 31, 40-41, 76-77 (https://www.onderwijsraad.nl/upload/publicaties/414/documenten/studie_competenties.pdf).

In de rio-opleiding wordt een definitie gebruikt die geheel afwijkt van hetgeen daarover in de literatuur wordt geschreven.⁶⁰ In de Handreiking LWO is de term als volgt toegelicht:⁶¹

“(…) Competenties beschrijven het ‘hoe’ van de functie, namelijk *het zichtbare gedrag/vaardigheid*. (…). In de referentieprofielen zijn naast Competenties ook Essentiële Situaties en Vaardigheden beschreven die de context geven waarbinnen de competenties worden toegepast.”⁶²

Deze definitie van competentie is identiek aan vaardigheid en heeft dus geen onderscheidend vermogen ten opzichte van de in het profiel opgenomen lijst met dertien essentiële vaardigheden.

De beschrijving wijkt ook af van de – wederom vraagtekens oproepende – definitie van ‘competentie’ in het beoordelingsreglement van de rio.⁶³ Daar staat als uitleg: “persoonskenmerken van een rio die tot uiting komen in gedrag en die ten grondslag liggen aan het resultaat in een bepaalde positie en situatie”. Hier is een competentie dus synoniem aan een persoonskenmerk in een bepaalde context.⁶⁴ Beide definities spreken elkaar ook inhoudelijk tegen. Vaardigheden worden geacht juist goed ontwikkelbaar te zijn, terwijl dat voor een persoonskenmerk – flexibiliteit, stressbestendigheid – veel minder geldt. Die laatste kunnen wel het verschil maken tussen gemiddeld en excellent presteren, maar zijn evenmin geschikt als beoordelingskader. Een goede definitie zou consequenties moeten hebben voor de wijze waarop het onderwijs- en toetsprogramma is ingericht, maar de terminologie is leeg.

9.3 Welke competenties?

Uit de referentiefunctie blijkt dat de rio moet beschikken over de volgende elf (in feite dertien) competenties:

60. Over het belang van een goed profiel en definiëring schreef ik in 2008 naar aanleiding van de toenmalige herziening raio-opleiding: M. Ahsmann, ‘Hoe nu best praktijk te leren?’, Een kritische beschouwing over de (herziening) raio-opleiding’, *Trema* 2008, p. 182-188. En over clustering van competenties Ahsmann 2012, p. 140-144. In beide bijdragen heb ik literatuur over competenties opgenomen, die ik hier niet opnieuw heb vermeld.
61. Handreiking Leerwerk omgeving (gedateerd 1 oktober 2015), Bijlage I, p. 58 (hierna: Handreiking LWO); niet extern gepubliceerd.
62. In het Opleidingstatuut, ‘II Definities’, ontbreken toelichtingen op de begrippen competentie, vaardigheid, essentiële vaardigheid en essentiële situatie.
63. Beoordelingsreglement initiële opleiding tot rechter en raadsheer (gedateerd 1 november 2016), hierna Beoordelingsreglement; niet extern raadpleegbaar.
64. Zie over ‘the big five’ van persoonskenmerken J. Thijssen, ‘Competentie-ontwikkeling, employability en life long learning’, *Tijdschrift voor HRM* 2004, p. 7-23.

omgevingsbewustzijn, analytisch vermogen, luisteren, overredingskracht, regievoering, samenwerken, 'zelfvertrouwen en authenticiteit', flexibiliteit, zelfbewustzijn, 'leervermogen en zelfreflectie', besluitvaardig.

Het lijkt een vrij willekeurige opsomming te zijn, hetgeen afbreuk doet aan de doelmatigheid. Uit de omvangrijke literatuur blijkt dat het belangrijk is om het aantal competentiedomeinen te beperken, bijvoorbeeld in algemene en beroepsspecifieke (hierna § 12.6). Competenties zijn dan nuttig om tot een gemakkelijk en begrijpelijk te onthouden overzicht te komen van hetgeen in het werk voorop staat en ontwikkeld moet worden. De opsomming geeft daarvan geen blijk. Waarom is analytisch vermogen wél een competentie en oordeelsvorming niet? Die twee vormen de kern van het rechterlijk werk en hebben een duidelijke, verschillende betekenis.⁶⁵ Leervermogen is in feite een metacompetentie die in allerlei competenties terugkomt; het apart benoemen lijkt weinig zinvol en heeft ook geen succesvaliditeit. Overlap bestaat ook tussen de competentie 'regievoering' en 'luisteren'. En wat is het verschil tussen 'zelfvertrouwen' en 'zelfbewustzijn'? En waarom is 'integriteit' niet expliciet benoemd?

De wijze waarop de competenties zijn toegelicht, vertoont hetzelfde vage beeld. De uitwerking is generiek en ontleend aan managementtaal maar niet specifiek voor rechterlijk werk ontwikkeld. Het leereffect van een rio zou er baat bij hebben dat bij beroepsspecifieke competenties de essentie van de te stellen kwaliteitseisen aan het werk helder zou zijn opgeschreven, zodat het bij de rio's 'tussen de oren' komt. Als voorbeeld een voor een rechter belangrijke competentie als analytisch vermogen. Er staat:

"behandelt vraagstukken door situaties, processen en een diversiteit aan gegevens uiteen te rafelen, systematisch te onderzoeken en te beoordelen; stelt vragen op basis van begrip; hanteert een logische gedachtegang die bij de totstandkoming van uitspraken leidt tot een eenduidige en transparante motivering."

Analytisch vermogen wordt op deze wijze enerzijds beperkend en anderzijds ruim ingevuld. Is analyseren niet in de eerste plaats hoofd- en bijzaken kunnen onderscheiden? Waarom hoort transparant motiveren tot analytisch vermogen? Uit het slot van de beschrijving lijkt daaronder ook iets van oordeelsvorming te moeten worden begrepen.⁶⁶ Maar hoe goede oordeelsvorming tot stand komt en wat daartoe nodig is, wordt verder niet

65. A.M. Hol en M.A. Loth, 'Iudex mediator; naar een herwaardering van de juridische professie', *R&R* 2001, p. 9-57.

66. Dat kan men althans afleiden uit het feit dat in de Handreiking LWO de competentie anders is genoemd, namelijk 'Analytisch vermogen en oordeelsvorming'.

toegelicht. Dat blijkt overigens evenmin uit de toelichting op de competentie Besluitvaardigheid.⁶⁷

9.4 *Taken en niveaus als eindtermen*

Competenties zijn verbonden met activiteiten of taken, dat wil zeggen een afgebakend authentiek kernonderdeel van het werk, dat in een bepaalde tijd kan worden uitgevoerd. De rio wordt blijkens de Handreiking LWO op vijf taken opgeleid (in de stukken ook wel ‘thema’s’ en in het profiel ‘resultaatgebieden’ genoemd), te weten:

“zitting voorbereiding; zitting; beslissen en uitspraken; magistratelijkheid/professionalisering en beleid; samenwerken/communicatie/intervisie.”⁶⁸

Genoemde definitie is duidelijk voor de taken ‘zittingsvoorbereiding’, ‘zittingen’ en ‘uitspraken schrijven’, maar men kan zich afvragen of de andere taken wel ‘taken’ zijn of dat ze niet veeleer behoren tot een competentiedomein, dat immers ziet op gedragsrepertoire. Magistratelijkheid en professionalisering bijvoorbeeld zijn mijns inziens dan ook competenties die een taakoverschrijdend karakter hebben.

De toelichtingen bij de taken lijden aan hetzelfde euvel als die bij de competenties: ze zijn te generiek. Als voorbeeld de taak ‘Beslissen en uitspraken’. In de referentiefunctie staat daarbij:

“het vormen van een juridisch en feitelijk onderbouwd oordeel; beslissen en rechtspreken in geschillen van procespartijen met voortdurende aandacht voor rechtseenheid, rechtsontwikkeling en rechtsbescherming en onderliggende problemen van de samenleving; zorgdragen voor een zorgvuldig juridische en inhoudelijke onderbouwing van uitspraken en een voor procespartijen helder gemotiveerde en beargumenteerde beslissing, rekening houdend met de maatschappelijke context van de zaak; zowel schriftelijk als mondeling op logische en begrijpelijke wijze uitdragen van de geformuleerde uitspraak en/of genomen beslissing.”

Op zichzelf staan in de toelichting verstandige dingen, maar ze zeggen weinig over de kwaliteit van de beslissing in een bepaald rechtsgebied. De ontwerpers hebben voorts het onderscheid met competenties niet helder voor ogen gehad. In de taakbeschrijving komen namelijk dubblures voor met competenties als omgevingsbewustzijn, analytisch vermogen, overredingskracht, besluitvaardigheid, met de ‘essentiële vaardigheid’ schrift-

67. Daar staat: “neemt besluiten op basis van beschikbare gegevens; wacht niet af en hakt knopen door; handelt doortastend ook wanneer de druk toeneemt.”

68. Twee resultaatgebieden uit het profiel – regie en kwaliteit – komen om onduidelijke redenen in de opleiding niet aan bod.

lijke en mondelinge uitdrukkingsvaardigheid, én met de taak Beleid (“leveren van inhoudelijke bijdrage aan rechtsvorming/-ontwikkeling...”).

De taken zijn vervolgens elk op drie/vier niveaus (A, B, C, D) beschreven. Ze zijn in die zin van belang dat de beschrijvingen ervan zijn bedoeld als ‘eindtermen’ – “wat ze moeten kunnen” – voor de rio die een opleiding heeft op respectievelijk niveau C en D.⁶⁹ Doelgroep voor niveau C zijn bijvoorbeeld “rechters in opleiding met voldoende relevante civielrechtelijke voorervaring om op niveau C te starten” (Handreiking LWO, p. 36). De eindterm bij niveau C van de taak ‘Beslissen en uitspraken’ is dan: “Neemt in raadkamer eigen standpunt in en kan dit motiveren op juridisch consistente wijze en doet actief mee bij de oordeelsvorming. Stelt conceptuitspraken op van zaken met gemiddelde complexiteit en gebaseerd op sluitende juridische motiveringen en met een daarop aansluitend dictum.”⁷⁰

Onder ‘eindtermen’ wordt doorgaans verstaan een beknopte omschrijving van de kennis, inzichten, vaardigheden en attitude waaraan degene die een opleiding volgt aan het eind hiervan minimaal zou moeten voldoen. Zij richten zich dus op de inhoud van het onderwijs, waartoe scherpe definities nodig zijn. Als zodanig schieten de hier geformuleerde ‘eindtermen’ dus tekort.

9.5 Competenties en niveaus uitgewerkt volgens taken

Is het al lastig om op het voorgaande grip te krijgen, het wordt nog ingewikkelder omdat de elf competenties zelf ook zijn uitgewerkt in maximaal vier niveaus (1, 2, 3, 4) van toenemende complexiteit.⁷¹ De verschillende competentieniveaus zijn beschreven volgens de vijf taken. Als voorbeeld de competentie ‘Besluitvaardigheid’, die is gekoppeld aan de taken ‘Zitting’ en ‘Beslissen/Uitspraken’. Niveau 3 van deze competentie bij de taak ‘Beslissen/Uitspraken’ luidt:

“Is in een meervoudige kamer in staat om in overleg met anderen tijdig tot een beslissing te komen. Levert ook bij toenemende werkdruk tijdig conceptuitspraken aan en leest conceptuitspraken van anderen tijdig mee.”

69. Opleidingsstatuut, art. B.2, lid 2. Handreiking LWO Bijlage I, p. 58-61. In het Beoordelingsreglement worden eindtermen echter gedefinieerd als “competenties waarover een rio aan het eind van de rio-opleiding moet beschikken.”

70. Niveau D: “Draagt bij aan collegiale besluitvorming. Stelt zelfstandig uitspraken op van zaken met gemiddelde complexiteit met juridisch juiste motivering. Stelt na raadkamer uitspraken op in een aantal complexe zaken. Toetst uitspraken van secretarissen/colleagerechters.” Handreiking LWO Bijlage I, p. 60.

71. De rio wordt geacht de onderliggende niveaus te beheersen, Handreiking LWO Bijlage II, p. 62-71.

Het moet een rio inmiddels gaan duizelen hoe een en ander zich tot elkaar verhoudt en hoe het te doorgronden, en dat doet het mij ook. Ik ga er dan ook niet verder op in. Een papieren werkelijkheid is gecreëerd die weinig van doen heeft met wat op de werkvloer geschiedt.

Hetgeen ten slotte bij elke competentie wordt opgemerkt over de mate van ontwikkelbaarheid roept eveneens vragen op. De competentie Besluitvaardigheid is “moeilijk te ontwikkelen” omdat het “een karaktereigenschap is”. Er volgt uitleg waaraan dit mogelijk ligt. Men leest: “Heeft een persoon te weinig zelfvertrouwen? Misschien is de medewerker bang om fouten te maken?...” Met welk doel is deze uitleg opgenomen? Is dit niet snel een etiket opplakken? Als sprake is van echte besluiteloosheid mag men veronderstellen dat dit er bij het assessment zou zijn uitgefilterd, zoals in het begin van § 9.2 staat. De ontwikkelbaarheid van een competentie verschilt per individu en hangt af van de context. De mate van besluitvaardigheid kan met andere aspecten samenhangen, bijvoorbeeld met het bezitten van onvoldoende kennis, met het willen vergaren van meer gegevens, etc. Een goede beslissing komt pas tot stand na gedegen feitenonderzoek. De rio moet niet de indruk krijgen zich meer zekerheid aan te moeten meten dan gepast is. Integendeel: hij hoort de grenzen van zijn kennis te weten.

10. Opleidingsinstrumentarium

10.1 Opleiders en formatief beoordelen

In iedere leerwerk omgeving heeft een rio twee opleiders. Deze vervullen in de praktijk drie rollen. Ze zijn voor de rio rolmodel voor essentiële kenmerken van de beroepsuitoefening. In hun andere rol zijn ze coach van de rio door hem te stimuleren in zijn professionele groei, hetgeen in competentietaal ook wel ‘formatief beoordelen’ of ‘assessment’ wordt genoemd.⁷² Daartoe moeten opleiders didactische kwaliteiten bezitten: kunnen uitleggen, vorderingen becommentariëren, etc. Het komt in feite neer op de oude meester-gezelrelatie. Veel hangt dan ook af van de kwaliteit van de opleider. Er bestaan soms grote verschillen in werkwijze die niet altijd te begrijpen zijn. De opleider evalueert met de rio na een zitting of het na schrijven van een vonnis hoe het is gegaan, wat al wel lukt en wat nog verbetering behoeft, zodat de rio vervolgens gericht kan werken aan de op basis daarvan geformuleerde ontwikkelpunten. De rio zal sneller leren wanneer hij wordt gestimuleerd te reflecteren over zijn functioneren en zijn eigen ster-

72. Formatief beoordelen is gericht op persoonlijke ontwikkeling; summatief beoordelen is vergelijkend oordelen en ziet op het cijfer.

ke en zwakke kanten te benoemen. Daarom is het zinvol dat de opleider gericht feedback geeft aan de rio en dat op een constructieve wijze doet.

De opleider heeft in de nieuwe opleiding nog een derde rol, ook al wordt die niet expliciet onderkend. Hij draagt namelijk ook zijn steentje bij aan de ‘summatieve beoordeling’ door de beoordelingscommissie (§ 11). Om de rio handvatten te geven zijn eigen ontwikkeling te kunnen volgen, vult een opleider na afloop van een verrichte taak een feedbackformulier in. Met verstandig gebruik van zinvolle feedbackformulieren is op zichzelf niets mis. Anders wordt het echter wanneer de vastgelegde informatie door anderen moet worden benut om een oordeel over het competent functioneren te geven. Dan is de vraag of het verslag wel altijd een getrouwe en adequate weergave is van hetgeen de rio heeft laten zien. Een opleider kijkt immers ook door zijn eigen bril, en neemt dus per definitie slechts beperkt waar. Formulieren kunnen dan een eigen leven gaan leiden. Wordt het besprokene wel snel en zorgvuldig vastgelegd wanneer opleiders zuchten onder de werkdruk van andere taken? Of moet het er ook nog even “bij gedaan worden”? Dat opleiders het als een behoorlijke last ervaren, blijkt uit de bevindingen van de Visitatiecommissie. Een aanbeveling is dat formulieren tijdig moeten worden ingevuld; een webcollege met instructie over de wijze van invullen zou daarbij volgens de commissie handig zijn (p. 46 en 75).

10.2 Feedbackformulieren met criteria

Er zijn drie feedbackformulieren ontwikkeld, waarin de (in § 9.4 genoemde) vijf taken zijn samengevat. Als voorbeeld neem ik het feedbackformulier *Beslissen/Uitspraken*. Het betreft een zeer uitvoerig formulier waarop de opleider zowel feedback geeft op de taak ‘Beslissen’ als op de ‘taken’ ‘Magistratelijkheid/Professionalisering/Beleid’ en op ‘Samenwerken/Communicatie/Intervisie’. Samenwerken is in het rechtersprofiel overigens niet als taak benoemd maar als een competentie.

Alle genoemde taken zijn onderverdeeld in subkopjes overeenkomstig een criterialijst die de landelijke beoordelingscommissie hanteert, zij het zonder de competenties. Het zijn nieuwe criteria want ze wijken af van de criteria zoals geformuleerd bij de taken in de referentiefunctie. Bij de taak ‘Beslissen’ moet de opleider schriftelijke toelichting geven op dertien punten: 1) bevoegdheid/ontvankelijkheid, 2) schrijfstijl/nauwkeurigheid, 3) sluitend dictum/proceskosten, 4) raadkameroptreden, 5) tijdigheid concept, becommentariëren concept/samenwerking 6) weergave feiten/standpunten/oordeel 7) behandelen (alle) verweren/verrassingsbeslissing, 8) logische structuur/opbouw/motivering/to the point, 9) toepassing materieel recht/juridische kennis, 10) belangen partijen meewegen/begrijpelijkheid voor partijen, 11) [voor raadsheer:] beleid/oog voor rechtsvorming, 12)

leervermogen, 13) overige opmerkingen/ontwikkelingsuggesties of aandachtspunten.

Deze nieuwe criteria behelzen verschillende aspecten van een goede uitspraak, maar lang niet alle en ze komen ook tamelijk willekeurig over. Gaat het in een civiele zaak bijvoorbeeld niet bij uitstek om het analyseren van juridische grondslagen en om de juiste conclusie te trekken bij het behandelen van verweren en deze niet te denatureren? En om het beslissen op basis van vastgestelde feiten en onderkennen waar bewijs nodig is? Het is in de opleiding op zichzelf nuttig om vooraf vast te leggen op welke beroepsspecifieke kenmerken wordt gelet, teneinde de ‘beoordelingen’ op deze punten van diverse opleiders gelijk te trekken, als een soort ‘professionele standaard’. Ze kunnen ook handvatten bieden voor feedback. Maar deze criteria blijven zeer globaal omdat ze niet sectorspecifiek zijn gemaakt. En passant worden competenties verwerkt (schrijfstijl en samenwerking). Ze hebben voorts geen herkenbare relatie met de criteria en niveaus bij de taken. De samenhang met en tussen de eerdere genoemde instrumenten wordt steeds ondoorzichtiger en complexer. Men kan zich ook afvragen of een dergelijk formulier wel het juiste referentiekader is om het vonnis te bespreken. Voor kennisuitwisseling is een goede dialoog tussen opleider en rio van belang waardoor in gezamenlijkheid diepgang kan worden gecreëerd en inzichten kunnen worden verkregen die anders verloren zouden gaan. In het jargon van Paul Frissen: ‘de rijke conversatie’.⁷³

10.3 Portfolio en POP

“Een portfolio verwijst niet naar een instrument maar is een containerbegrip voor een groot aantal methoden om zicht te krijgen op de individuele ontwikkeling van studenten.”⁷⁴ Er bestaat veel literatuur, en er is ook veel verwarring over het gebruik van een portfolio.⁷⁵ Voorvraag is of een portfolio verschillende doelen kan dienen: kan het zowel een ontwikkelinstrument zijn met eigen leerdoelstellingen en een reflectie-instrument, als een instrument om het functioneren te beoordelen? Daar wordt verschillend over gedacht. In de opleiding tot rechter is het portfolio een “digitale map waarmee de rio zijn ontwikkeling en bekwaamheid toont”.⁷⁶ In de Toelich-

73. P. Frissen e.a., *Governance in de rechtspraak* (Research Memoranda 2014, afl.1), Den Haag: Sdu uitgevers, 2014.

74. Aldus hoogleraar onderwijskunde J. van Tartwijk, ‘Werken met portfolio’s’, *THEMA* 2004, afl.1, p. 20-25.

75. J. van Tartwijk e.a., ‘Using an analogy in the introduction of a portfolio’, *Teaching and teacher Education* 2008, p. 927-938; M. Elshout, ‘Goed gebruik van portfolio’s in competentiegerichte opleidingen’, *Tijdschrift voor Lerarenopleiders* 2003, afl. 4, p. 5-13.

76. Handreiking LWO, p 73. Op p. 4 staat dat dit gebeurt ten behoeve van de beoordeling.

ting bij het beoordelingsreglement staat onder meer (p. 9-10): “De rio dient ervoor zorg te dragen dat zich ten aanzien van alle competenties bewijsmateriaal in het portfolio bevindt. De rio besteedt er aandacht aan dat het leervermogen uit het portfolio blijkt.” Het portfolio vervult dus een dubbelfunctie: het is bedoeld zowel voor het formatieve als voor het summatieve toetsen. De inrichting ervan is niet vrij, maar er worden eisen aan het portfolio gesteld.

Het portfolio dient een verplicht deel te bevatten. Allereerst het Persoonlijk Ontwikkel Plan (POP). Aan de hand van gesprekken zouden in het POP de door de rio geformuleerde leervragen en voornemens behoren te staan, alsmede de afspraken die zijn gemaakt. Voorts bevat het portfolio aandachtspunten uit het assessment, de driemaandelijksse evaluatieverslagen door de opleiders, etc.⁷⁷. Het ‘vrije’ deel bevat maximaal een kwart van de verrichtingen van de rio, zowel van het schriftwerk als van de zittingen met de bijbehorende feedbackformulieren, één formulier ingevuld door een ander dan de praktijkopleider, etc.⁷⁸ Bij dit alles moet de rio er zich vooral van bewust zijn dat alle 75 criteria zoveel mogelijk zijn ‘gedekt’ in de feedbackformulieren, anders heeft hij een probleem bij de beoordelingscommissie (hierna § 11.2).

Uit de literatuur blijkt dat een zinvol gebruik van een portfolio gecompliceerd is en gemakkelijk tot frustraties leidt, in het bijzonder bij digitale portfolio’s. Hoe kunnen rio’s de bedoeling goed begrijpen en weten hoe het samen te stellen, bijvoorbeeld hoeveel reflecties, persoonlijke verslagen, zelfevaluaties op te nemen? Hoe kunnen rio’s het portfolio zelf als nuttig ervaren en daarin voldoende tijd stoppen? Welk materiaal past bij welke competenties als er zoveel competenties zijn met zoveel dubbelures? Bestaat er een hiërarchie bij de competenties? Welke invloed heeft het onvoldoende vrije ‘credits’ inzetten op je eindbeoordeling of het niet hebben gelopen van een internationale stage? Hoe de door de beoordelingscommissie te hanteren criterialijst in dit verband te begrijpen? Voor een doelmatig gebruik van een portfolio is een duidelijk begrippenkader nodig over de in de diverse rollen te verwerven competenties en het competentieniveau. Dan hebben opleider en rio helder voor ogen wat er van de rio wordt verwacht. De referentiefunctie rechter en de uitwerkingen daarvan bieden dat kader maar heel beperkt, zoals hiervoor toegelicht.

Een van de redenen om een portfolio te ontwikkelen, is het invoeren van een nieuwe beoordelingsmethode die recht doet aan het concept competen-

77. Voorts Feedbackformulieren, Lijst van verrichtingen, Akkoordverklaringen van de opleiders, een ‘FOTO’ van de rio (met competenties en niveaus en thema’s en niveaus), een STARR-verslag (Situatie, Taak, Actie, Resultaat, Reflectie), Bewijzen van deelname aan cursussen.

78. Toelichting bij het Beoordelingsreglement, p. 9-10.

tiegericht opleiden. Competenties zijn immers moeilijk te meten omdat de formulering weinig houvast biedt. Daarom wordt er in alle literatuur op gehamerd dat meerdere vormen van toetsing tijdens de opleiding nodig zijn – veelvuldig formatief toetsen met verschillende toetsvormen en slechts summatief toetsen aan het slot – om tot een goed eindoordeel te kunnen komen. Dat onderscheid wordt in de opleiding ten onrechte niet gemaakt. Verschillende toetsvormen ontbreken en vermenging van beoordelingsdoelen kan leiden tot niet gemotiveerd feedback ontvangen. Beide trajecten stellen dus hun eigen eisen aan het instrumentarium. Dat dat gaat wringen blijkt uit de bevindingen van de Visitatiecommissie. “Het POP [wordt] niet als een fundament van de opleiding (...) gezien of gebruikt. (...) Er zijn RiO’s die liever geen ontwikkelpunten opnemen in hun POP (...) Het POP lijkt vooral gebruikt te worden om de gewenste productie te registreren.” Zij beveelt aan om ten behoeve van de veiligheid van de rio een waardevoller document van het POP [bedoeld zal zijn: het portfolio] te maken door het te splitsen in een ontwikkelgedeelte (dat slechts ter inzage zou zijn van de rio en opleider) en een zakelijk gedeelte, zodat de rio zijn groei alleen met zijn opleiders kan bespreken (p. 42-43 en 74). Of dat zinvol is, is de vraag. Daarmee wordt wel het wezen van het portfolio aangetast. Anders gezegd: over het portfolio wordt heel gewichtig gedaan, maar het vervult niet of nauwelijks een functie bij het belangrijkste doel ervan: een reflectie- en leerinstrument. Het heeft thans vooral betekenis als verzamelmap voor de summatieve beoordeling.

11. Summatieve beoordeling

11.1 Waterscheiding

Belangrijk uitgangspunt in de nieuwe opleiding is dat opleiden en beoordelen niet door één en dezelfde persoon mogen geschieden. De beoordeling is erop gericht de certificering te behalen om als rechter aan de slag te mogen gaan: summatieve toetsing dus. Een landelijke beoordelingscommissie is daartoe in het leven geroepen die aan de hand van het door de rio aangelegde (en door de opleider goedgekeurde) portfolio beoordeelt of de rio voldoet aan het functieprofiel rechter.

De genoemde waterscheiding is bedoeld om de veiligheid te bevorderen en om de beoordeling “transparant en objectief te laten zijn”.⁷⁹ Goede verslaglegging door een opleider in het feedbackformulier is daarom uitermate belangrijk want een selectie van die formulieren komt in het portfolio terecht en vormt de basis van de beoordeling door de beoordelingscommissie.

79. Toelichting Beoordelingsreglement, p. 4.

sie. De opleider heeft daarmee indirect dus wel degelijk invloed op de uiteindelijke beoordeling. Deze benadering miskent dat persoonlijke voorkeuren en keuzes bij de beoordeling een rol blijven spelen. Hoe zonder oordeel feedback op een zitting te geven? Dan kan niet worden volstaan met een weergave op het formulier van hetgeen ter zitting gebeurde. De commissie mist immers de noodzakelijke contextinformatie om te waarderen of het optreden in de omstandigheden van de context van de gehele zitting goed was.

Als een opleider bij een vraag bijvoorbeeld opschrijft 'prima' dan is dat een waardeoordeel dat nuttig kan zijn. Dat moet dan wel ten behoeve van de beoordelingscommissie worden uitgewerkt. Dan schrijft de opleider, als het goed is, het gedrag op dat daaraan heeft bijgedragen. Elke opleider heeft zijn eigen observaties en perspectieven om eenzelfde activiteit te toetsen, legt eigen accenten bij de vraag wat een goede rechter is. Er zijn immers vele verschillende manieren om een zitting goed te doen. De opleider staat ook voor de keuze wat hij van het besprokene wel of niet opschrijft en heeft ongewild de neiging naar bewijs te zoeken dat zijn indruk bevestigt. Verschillen tussen opleiders kunnen ertoe leiden dat de ene opleider aan de rio invloed geeft op hetgeen door hem is opgeschreven en de tekst zo nodig aanpast; een ander beschouwt het als 'zijn formulier' waarover de rio niets te zeggen heeft. Ik heb wel eens gehoord dat opleiders iets juist niet opschrijven om te voorkomen dat er door de commissie teveel gewicht aan zou worden toegekend; strategisch gedrag dus, en overigens misschien ook wel begrijpelijk.

Afhankelijkheid van de opleider bestaat ook ten opzichte van hetgeen een opleider als geschikte zaken en als werklast beschouwt. Want wanneer is een zaak complex? Mijn ervaring is dat in kleine rechtbanken daarvan sneller sprake is dan in de grote gerechten. Ik hoor ook dat in de ene rechtbank een teamvoorzitter bepaalt welke zaak een rio krijgt en in een andere rechtbank de opleider. De verschillen zijn groot en landelijke richtlijnen ontbreken.

En *last but not least*. In het portfolio zijn ook de driemaandelijke evaluaties door de opleider opgenomen die de rio juist zicht op zijn ontwikkeling moeten bieden en waarbij nieuwe leerdoelen worden geformuleerd. Het is weer een ander formulier met weer een andere rubricering zodat een vertaalslag nodig is; voor de opleider om gek van te worden. Daarin beschrijft de opleider aan de hand van de taken, de juridische kennis en (afzonderlijk) de elf competenties hoe de rio ervoor staat; dus ook wat nog niet goed gaat. Ik las bijvoorbeeld een keer dat een redenering 'onnavolgbaar was'. Dat is echte vermenging van beide toetsvormen. Formatieve toetsing heeft als voordeel een sterke stimulans voor het leerproces te geven en minder bureaucratie, maar het tegendeel is het geval.

De beoogde objectiviteit en daarmee veiligheid ten opzichte van de opleider – waarom het allemaal begonnen is – zijn met het nieuwe systeem dus niet zonder meer gewaarborgd. In het feedback- en evaluatieformulier ligt immers al een oordeel besloten. De rio zal zich in zijn achterhoofd steeds ervan bewust zijn dat het formulier een eigen leven kan gaan leiden. Uit het rapport van de Visitatiecommissie blijkt dat de relatie met de opleider nog steeds als “zeer problematisch” kan worden ervaren (p. 62). Daarvan zal vooral sprake zijn als een opleiding niet zonder meer goed verloopt. Het komt echter ook voor dat er niets mis is met de relatie, dat opleiders naar hun idee in het portfolio een positief beeld schetsen maar dat de beoordelingscommissie tot hun verbijstering desalniettemin met een negatief advies komt.

11.2 Onderwerp van beoordeling en werkwijze

Een uitvoerig ‘Beoordelingsreglement’ richt zich op de procedurele kant van de beoordeling.⁸⁰ Er staan de belangrijkste uitgangspunten in van wat er zoal georganiseerd moet worden: een landelijke pool van beoordelingscommissieleden die allemaal een training hebben doorlopen, hoe de commissie wordt samengesteld, wat de beoordelingsprocedure is, welke instrumenten er zijn, hoe lang een beoordelingsperiode dient te zijn, hoe een klacht kan worden geuit, etc. Het is dus vooral procedureel opgezet en het zijn belangrijke randvoorwaarden, maar het zegt heel weinig over wat een goede beoordeling is: over de kwaliteit dus.

Het doel van de opleiding is om aan het einde daarvan te kunnen functioneren als beginnend rechter, zoals verwoord in het functieprofiel. De beoordeling is blijkens het formulier ‘Beoordeling rio’ gericht op het volgende: “Dit functieprofiel is uitgewerkt in concrete leerdoelen die zijn opgenomen in de rio-studiegids. Deze leerdoelen komen overeen met de criteria op de scoringlijst die de beoordelingscommissie gebruikt.” Art. B 2 lid 3 Opleidingsstatuut formuleert het weer anders.⁸¹ Het is omslachtig verwoord en nauwelijks te begrijpen. In een ander document (“Uitleg over De Verrijking”) lezen we: “de rio wordt beoordeeld op deze competenties en niet op kennis.” Anderzijds wordt blijkens de scoringslijst wel degelijk kennis getoetst, en overigens begrijpelijk.

80. Beoordelingsreglement initiële opleiding tot rechter en raadsheer (1 november 2016), met Bijlage Reglement benoeming, taak en werkwijze Beoordelingscommissie (16 juli 2014); niet extern raadpleegbaar.

81. Daar staat: “De rio voldoet aan het einde van de opleiding aan de eindtermen van de nieuwe initiële opleiding ZM (...). De daarin opgenomen Leerdoelen zijn in Bijlage 5 van het beoordelingsreglement als beoordelingscriteria verwoord. Tegen die beoordelingscriteria wordt beoordeeld of de rio aan de competenties voldoet.”

In de lijst zijn verschillende dimensies van het rechterschap vastgelegd, kennelijk met de bedoeling de beoordeling van diverse beoordelaars gelijk te trekken. Het betreft een ingewikkeld formulier met 75 te beoordelen criteria. Per criteriumregel is benoemd welke competentie(s) met welk niveau (N) bij dat criterium behoort. Twee voorbeelden daarvan ter adstructie:

Criteriumregel 1 van de taak “Zittingsvoorbereiding, procedurele zaken”:

“De rio kan beoordelen of het dossier aan de formaliteiten voldoet en de benodigde actie ondernemen indien daartoe aanleiding is”; competentie: Juridische kennis en Regie, niveau 3; schaal 4.

Criteriumregel 2 (in feite regel 47) “Inhoudelijke zaken” van de taak “Beslissen/Uitspraken” die eveneens op een vierpuntsschaal moet worden beoordeeld:

“de rio kan in de conceptuitspraak duidelijk onderscheid maken tussen feiten, standpunten van partijen en het oordeel”; competentie: Analytisch vermogen en oordeelsvorming, niveau 1; Luisteren, niveau 2; schaal 4.

De beoordelingscommissie, bestaande uit drie leden, gaat – kort samengevat – als volgt te werk.

Elk commissielid moet aan de hand van het portfolio (met feedbackformulieren en de daaraan ten grondslag liggende bewijsstukken) de scoringslijst op genoemde 75 regels waarderen, dus ook op het niveau van competenties.⁸² Hoe wegen de elementen ten opzichte van elkaar? Kan een beoordelaar die bijvoorbeeld op basis van talloze feedbackformulieren aan elk van de 75 regels een score moet toekennen en bij elke regel een tot vier ‘competenties’ op een bepaald niveau moet waarderen dat ook steeds betrouwbaar doen? Er bestaat tussen competenties immers ook veel overlap. Maar ook: dekken de criteria wel alle aspecten die nodig zijn voor goed presteren? Naarmate een competentie belangrijker is, zal deze vaker worden toegepast en dus meer worden meegewogen. Dat geldt inderdaad voor de competentie analytisch vermogen en oordeelsvorming (ik telde twintigmaal), daarentegen turfde ik de ‘competentie’ juridische kennis [die niet in de referentiefunctie voorkomt] slechts zesmaal; dat is nauwelijks voor te stellen.

Aan de criteriumregels wordt niet steeds dezelfde score toegekend. Sommige criteria worden beoordeeld langs een tweepuntschaal – “de rio doet het of doet het niet” (hij krijgt twee respectievelijk nul punten) –, andere langs een vierpuntschaal (de rio kan dan drie punten scoren). De

82. Het oorspronkelijke aantal van 100 criteria is op advies van de Visitatiecommissie al teruggebracht tot 75. Criteria zijn samengevoegd, geschrapt of anders geformuleerd.

keuze hiervoor komt mij soms willekeurig over. Impliciet wordt een hogere weging aan de criteria op de vierpuntschaal toegekend, hetgeen zich uit in de totaalscore. Een aantal criteria (veertien in totaal) wordt voorts als essentieel voor het functioneren beschouwd. Indien een waardering van onvoldoende of zwak op een van deze criteria wordt gescoord, dan leidt dat onverbiddeijk tot het judicium 'onvoldoende'. De gescoorde criteriumlijst behelst dus de motivering van het judicium.

Met behulp van een voor mij niet te doorgronden formule wordt vervolgens vastgesteld of de kandidaat minimaal de vereiste 70% heeft gescoord van het totaal aantal te behalen punten. Als het eindoordeel negatief is, kan dit echter door het bestuur van een rechtbank worden 'overruled'. Vragen die hierbij rijzen zijn: op basis waarvan wijkt het bestuur af? Mag het bestuur dan contact hebben met de opleiders en/of met de beoordelingscommissie?⁸³

11.3 *Validiteit en kwaliteit beoordeling*

Competentiegerichte toetsing is de achilleshiel van competentiegericht onderwijs. Er zijn problemen van validiteit, betrouwbaarheid en effectiviteit.⁸⁴ De vraag is dus: is de nieuwe beoordelingssystematiek geschikt als summatieve toets? In dit verband is de aanbeveling van het Visitatierapport opmerkelijk te noemen (p. 76): "Onderzoek of het daadwerkelijk mogelijk is een oordeel te geven over het functioneren van een professional als de beoordelaar dat functioneren niet zelf heeft waargenomen." Men zou verwachten dat alvorens het nieuwe systeem in te voeren onderzocht zou zijn of de noodzakelijke voorwaarden, inclusief onder meer geschikte assessmentprocedures, kunnen worden vervuld. Een verstandig bestuurder doet er vervolgens goed aan eerst een experiment te laten uitvoeren en dat vervolgens langzaam uit te breiden. Dan kan ervaring worden opgedaan en kunnen doelstellingen worden aangepast. Dat is bij de herziening van de opleiding tot rechter helaas niet gebeurd.

De validiteit wordt algemeen beschouwd als het belangrijkste criterium voor hoge kwaliteit van beoordeling. Anders gezegd: kan datgene wat bedoeld wordt te worden gemeten, ook feitelijk door een landelijke commissie worden gemeten? Daarvoor geldt een aantal criteria, zoals uit de litera-

83. Naar verluidt, is tot nu toe in ca. 10% van de gevallen een negatief advies aan het bestuur gegeven. Dit betreft zowel tussen- als eindbeoordelingen. De daadwerkelijke uitval als gevolg van een negatieve beoordeling zal dus lager liggen.

84. Onderwijsraad, p. 24. Vgl. G.P.J. Sinke, *Aan de slag met assessment. Toetsen en beoordelen in een competentiegerichte leeromgeving*, Nuenen: Onderwijsbureau M.A.F. Dekkers 2006.

tuur blijkt.⁸⁵ Een kenmerk van validiteit is dat de inhoudelijke kant van de gebruikte standaard deugdelijk moet zijn. Dat betekent dat er overeenstemming moet zijn over wat tot de kern van het werk van een competente rechter behoort en dat het vereiste niveau deugdelijk is. Ik heb omtrent helderheid wat wordt beoordeeld in de vorige paragraaf al vraagtekens geplaatst. De vraag is of op deze analytische en geprotocolleerde wijze geïntegreerd professioneel handelen kan worden getoetst. Door het gebruik van criterialijsten wordt sterk de nadruk op meetbare aspecten van het rechterschap gelegd. Minstens zo belangrijk is echter de zogeheten ‘tacit knowledge’ die niet in een portfolio tot uitdrukking kan komen. Er kan door een rio aan bepaalde ambachtelijke eisen zijn voldaan, maar toch kan het lastig onder woorden te brengen zijn waarom het vonnis kwaliteit mist; het betreft ook de antenne (intuïtie) van de opleider.⁸⁶

Voorts ligt bij de beoordeling wat mij betreft een te grote nadruk op taakgericht kunnen functioneren. Waarom is solide theoretische kennis niet minstens zo van belang? Deze is nodig voor een goede analyse van een geschil en is juist op de langere termijn van waarde omdat dan de zaken complexer worden. En ten slotte: kunnen formulieren die voor formatieve toetsing worden gebruikt ook worden benut voor summatieve toetsing, terwijl de doelen van de beoordeling zo uiteenlopen? ⁸⁷ Het evaluatieverslag van de opleider is daarvan het meest sprekende voorbeeld.

Een ander aspect van validiteit is ‘directheid’.⁸⁸ Anders gezegd: je moet iemand op het werk zien functioneren. Een portfolio bevat vooral kwalitatieve informatie vanuit een beperkt aantal contexten. Een commissielid (die overigens zes uur krijgt voor een beoordeling) moet dus denkstappen zetten om te doorgronden welke observaties de beide opleiders hebben gemaakt waarvan op papier verslag is gedaan. De leden kennen de aan het vonnis ten grondslag liggende stukken van partijen niet, die wél van invloed kunnen zijn op de kwaliteit van het vonnis. Anders gezegd: kwaliteit van het vonnis en de zitting worden mede bepaald door de context waarin de rio opereert. De leden lezen op dat punt dus slechts de onderliggende concepten en het feedbackformulier van de opleider. Hoe is daarmee gewaarborgd dat het relevante ‘bewijsmateriaal’ wordt beoordeeld? Hoe weten commissieleden dat ze hetgeen de opleider heeft opgeschreven juist

85. M. Nijveldt, *Validity in teacher assessment, An exploration of the judgement processes of assessors* (diss Leiden), 2008, p. 12 e.v. (<https://openaccess.leidenuniv.nl>).

86. Zie D. Schön, *Educating the reflective practitioner. Toward a new design for teaching and learning in the professions*, San Francisco/London: Jossey-Bass 1987.

87. H. Tillema & K. Smith, ‘Portfolio appraisal: In search of criteria’, *Teaching and Teacher Education* 2007, p. 442-456.

88. L.K.J. Baartman e.a., ‘Evaluation assessment quality in competence-based education’, *Educational Research Review*, 2007, afl. 2, p. 114-129; D.E.H. Tigelaar e.a., ‘Quality issues in judging portfolios: implications for organizing teaching portfolio assessment procedures’, *Studies in Higher Education*, 2005, afl. 5, p. 595-610.

interpreteren, zeker als de rio op dat punt een andere lezing zou geven? Wat als de informatie in het portfolio op bepaalde punten tegenstrijdig lijkt te zijn? En wat als de beoordelaars het met elkaar oneens zijn? Is het dan ‘meeste stemmen gelden’? Of laten beoordelaars zich onwillekeurig beïnvloeden door hetgeen ze zelf weten over de kwaliteit van de betrokken opleider (‘ons kent ons’); is de beoogde onpartijdigheid kortom wel aanwezig?

Er zijn meer vragen. Welke afwegingen heeft de opleider gemaakt alvorens iets op te schrijven? Dat geldt in hoge mate voor het thema Zitting en Magistratelijkheid. Niet alles wat iemand denkt, valt goed uit te drukken in woorden. Hoe op te schrijven dat een rio naar aanleiding van een zitting ‘omgevingsbewust’ en ‘zelfbewust’ is (twee verschillende competenties)? Waarom gaan leden van de beoordelingscommissie niet zelf een zitting bijwonen? Een video met fragmenten, zoals wel wordt gesuggereerd, biedt maar beperkt inzicht, want de beoordeling zou moeten gaan om de gehele zitting. Inherent aan schriftelijke communicatie is dat woorden per definitie tekortschieten en dat altijd sprake is van een vertaalslag bij de lezer. Dat is ook de reden waarom in het civiele recht (terecht) in de loop der decennia zoveel meer belang wordt gehecht aan een mondelinge behandeling: de rechter kan met partijen zelf in gesprek komen, het voorkomt misverstanden, toelichting kan worden verkregen, e.d. Hoe komt de commissie kortom tot een valide totaaloordeel?

Validiteit krijgt een beoordeling ook als kandidaten binnen de gestelde kaders een behoorlijke inbreng kunnen hebben bij de beoordeling.⁸⁹ Daaraan is maar beperkt aandacht besteed. De rio wordt wel gehoord, maar het is gekunsteld dat dit gebeurt door personen die hij niet kent. De rio – zeker degene met wie het niet zo goed gaat – zal zich steeds bewust zijn dat door de leden van de commissie vragen worden gesteld om bepaalde competenties te ‘scoren’. De beoogde transparantie en objectiviteit zijn niet gerealiseerd. Er is volgens veel rio’s dan ook sprake van een *black box* waardoor opnieuw een gevoel van onveiligheid is gecreëerd (Visitatie-rapport, p. 54).

12. Voorlopige oplevering van het Opleidingshuis

Invoering van een geheel nieuwe competentiegerichte opleiding/curriculum vergt professionaliteit, creativiteit, tijd en geld. “Twee jaar lang [is] keihard met heel veel mensen uit de Rechtspraak gewerkt (...) aan het

89. J. van Tartwijk e.a., ‘Beoordelen van competentieontwikkeling in een universitaire lerarenopleiding’, *Tijdschrift voor Lerarenopleiders* 2008, afl. 3, p. 11-17.

ontwerp en de implementatie (...)”, aldus in 2015 de voorzitter van de SSR.⁹⁰ Professionele inbreng over opleiden is echter binnen de rechtspraak een schaars goed. Die is wel noodzakelijk omdat het voor rechters immers geen *core business* is. Zij zijn rechter en dus gewend te denken in regels, procedures en uitzonderingen daarop; hoe preciezer hoe liever en iedere rechter heeft wel een mening die er volgens hem of haar ook toe doet. De vraag is dus of ook een duurzaam huis is gebouwd? Het is tijd om een opleveringsrapport op te stellen: wat is goed, wat dient gerepareerd te worden of zijn er fundamentele gebreken?

12.1 Wat is verbeterd?

Het is goed dat de opleiding tot rechter en tot lid van het OM uit elkaar zijn getrokken, zodat gerichter kan worden gewerkt aan de specifieke competenties van rechter en officier van justitie. Sterke punten uit de oude opleiding zijn gehandhaafd, zoals het lerend werken gedurende een bepaalde periode in een sector van de rechtbank. De integratie van de oude raio- en rio-opleiding tot één opleiding waarbij nadrukkelijk maatwerk tot de mogelijkheden behoort, is een goede zaak. Landelijke verschillen in de oude rio-opleiding behoren gelukkig tot het verleden.

Het is winst dat er een voorfase is gecreëerd waarin de rio als het ware warm kan lopen als voorbereiding op hetgeen hem in de leerwerkomgevingen te wachten staat, ook al kan men over de invulling daarvan verschillend denken. De mogelijkheid om stages buiten de rechtbank te kunnen kiezen, kan als een verrijking worden beschouwd. Rio's krijgen (veel) meer opleidingstijd dan de rio oude stijl, meer accent is komen te liggen op eigen verantwoordelijkheid, samenwerking in leerwerkteams, interview, doen van enig onderzoek en eigen invulling (althans dat is de bedoeling). Het is een professionele benadering van leren. De nieuwe opleiding kent dus een aantal belangrijke verbeteringen ten opzichte van de oude opleidingen. Maar op andere punten is wat mij betreft géén sprake van een verbetering en schiet de opleiding haar doel voorbij. Er is werk aan de winkel dus.

12.2 Competentie: kennis, vaardigheden en attitude

Het nieuwe curriculum is ingestoken als een vaardighedenopleiding. Er is bij het ontwerp bewust voor gekozen om competentie als vaardigheid te definiëren en kennis en attitude niet geïntegreerd in de competentie te benaderen, ook al is een rechter een ‘kenniswerker’ bij uitstek en is attitude noodzakelijk voor professionaliteit. In de gehanteerde definitie van het begrip competentie

90. Aldus R. Jansen in haar blog op de site van SSR Blog (27 febr. 2015) onder de titel ‘Wij zijn okay’, als reactie op een column van J. Tromp, *Tremat* 2015, afl. 1, p. 1.

worden ‘kennis’ en ‘attitude’ dan ook pijnlijk gemist. De vaardigheden waarnaar in de opleiding alle aandacht is uitgegaan, zijn voor een rechter uiteraard belangrijk, maar zonder een goede attitude mist de rechter een essentiële component. Als het bij een aangeleerd en gekopieerd kunstje blijft – hij vertoont ‘gedrag’ – dan is dat onvoldoende. Het gaat ook om persoonlijke groei. Attitude betreft het streven naar voortreffelijkheid in je vak en werkelijke liefde en belangstelling voor je vak. Deze ingrediënten zijn bij uitstek nodig om een goed rechter te kunnen zijn én te blijven; dat beseft Ulpianus bijna 2000 jaar geleden al (hierboven nt. 2).

Deskundigheid is terecht als kernwaarde van de rechtspraak benoemd. Kwaliteit van rechtspraak betekent in de eerste plaats dus uitstekende kennis van het recht, het kunnen denken in alle mogelijke juridische alternatieven, het heen en weer kunnen ‘pendelen’ tussen feiten en recht om zo tot een rechtvaardige beslissing te komen. Daartoe is aan de universiteit de basis gelegd met het civiel effect van het diploma.⁹¹ Met een betekenisvol (rechts)theoretisch curriculum kan daarop in de beroepsopleiding verder worden gebouwd. Maar soms is zelfs die basis beperkt omdat er (grote) verschillen kunnen bestaan tussen rio’s wat hun bagage betreft. Die kunnen samenhangen met het afgeronde universitaire masterprogramma – civiel, bestuur, Europees, etc. – en/of omdat rio’s na afronding van hun studie een heel verschillend beroepsperspectief hebben gekozen. Het merendeel (ca. 50%) komt uit de advocatuur en heeft dus een groot aantal examens in de (twee- of) driejarige Beroepsopleiding Advocatuur gehaald; de rechtspraak zelf is een belangrijke toeleverancier (de vroegere ‘derde weg’) en een beperkt percentage rio’s komt uit overheid, wetenschap, rechtsbijstand, etc. Gemeenschappelijk is dus dat vrijwel alle rio’s behoefte zullen hebben aan juridische bijscholing op het rechtsgebied waarin zij nog niet zijn gevormd.

12.3 *Entreetoets ten behoeve van maatwerk*

Van belang is dat rio’s hun eigen leerproces kunnen construeren. Iedere rio brengt zijn persoonlijke levensgeschiedenis mee en heeft tot op zekere hoogte ook eigen leerbehoeften. Rio’s moeten in de opleiding een aantal verplichte vaardigheden- en soft skills cursussen volgen. Maar of de rio die cursussen echt allemaal nodig heeft, is de vraag. Een rio kan in een vorige werkkring bijvoorbeeld al communicatiecursussen of een cursus ‘kernkwadranten en feedback’ hebben gevolgd.

Er wordt in de nieuwe opleiding van uitgegaan dat “de rio eigen verantwoordelijkheid heeft voor zijn opleiding, waarvan een voldoende juridisch

91. Zie Ahsmann, *Preadvies Civiel effect*.

kennisniveau vanzelfsprekend een belangrijk onderdeel is”.⁹² En even daarboven staat: “Een aanvangstoets (...) is wel te ontwerpen, doch deze informatie is ook te verkrijgen door een daarop gerichte bespreking met een praktijkopleider voor elke leerwerk omgeving.” Accent op zelfsturing en zelfstandigheid is prima. Maar hier wordt wel erg gemakkelijk over het probleem heen gestapt. Het intakegesprek is, naar verluidt, op dit punt geen diepgaand (juridisch) gesprek maar oppervlakkig en rio’s vinden het zelf lastig in te schatten wat zij nog moeten leren en hoeveel tijd zij daarvoor denken nodig te hebben.⁹³ Dat leidt er in de praktijk toe dat vrijwel alle rio’s de in het intakegesprek aanbevolen materieelrechtelijke cursussen (basiscursussen) bij SSR volgen, bang om iets te missen. Immers hoe kun je zelf bepalen wat je niet kunt weten? De vraag is ook hier: zijn alle gevolgde cursussen wel van evenveel toegevoegde waarde? Ter adstructie: een rio (Jo Janssen) schreef recent in zijn blog dat hij in de leerwerk omgeving kanton van de 103 werkdagen twintig dagen bij SSR heeft doorgebracht vanwege cursussen.⁹⁴ Een opleiding die geen rekening houdt met specifieke behoeften lopen het risico te mislukken; het is verspilling van geld en tijd.⁹⁵

Mijn voorstel zou dan ook zijn om met behulp van een (door bijvoorbeeld de universiteit ontwikkelde) digitale entreetoets vast te stellen welke kloof de rio moet overbruggen tussen zijn aanwezige kennis en vaardigheden én de gewenste kennis en vaardigheden; een nulmeting dus. Met behulp daarvan kan de rio zijn niveau bepalen (zoals advocaten en notarissen dat doen bij aanvang van de beroepsopleiding) en vaststellen of alle (al dan niet) verplicht gestelde cursussen wel nodig zijn. Dan kan ook in de evaluatie van een cursus worden vastgesteld in welke mate de training aan zijn behoeften is tegemoet gekomen.

Wanneer is vastgesteld wat de rio nodig heeft, kan pas echt sprake zijn van een opleiding op maat. Ook de duur van de opleiding kan dan beter worden bepaald en de volgorde van sectoren waarin de rio wordt opgeleid; dat wordt nu geheel aan de rechtbanken overgelaten zonder dat goed wordt stil gestaan bij het leerprincipe dat men van makkelijk naar moeilijk leert: dus beginnen in het rechtsgebied waarmee je al enigszins vertrouwd bent. Wanneer duur en/of volgorde verkeerd zijn ingeschat, wordt het risico vol-

92. Toelichting bij het Beoordelingsreglement, p. 4.

93. Visitatierapport, p. 36-38. De Visitatiecommissie schrijft dat zij nog te weinig gegevens heeft en laat zich over dit onderwerp daarom verder niet uit.

94. De voorfase leed aan een vergelijkbaar euvel: teveel cursussen, overlapping, schools, theoretisch. Deze fase is op advies van de Visitatiecommissie inmiddels al enigszins aangepast (p. 39-40).

95. D. Benton, ‘What judges Want and Need: Userfriendly Foundations for Effective Judicial Education’, *Journal of Dispute Resolution* 2015, afl. 1, p. 23-41.

ledig bij de rio neergelegd. Hoe strikt op dit punt wordt geredeneerd, blijkt bijvoorbeeld uit het Visitatierapport (p. 76), waarin ten behoeve van de evaluatie in 2018 als tweede aanbeveling is opgenomen: “onderzoek de wenselijkheid van een regeling waarin het mogelijk is de maximale opleidingsduur van een rio te verlengen, als blijkt dat bij de intake een onjuiste inschatting van de opleidingsduur is gemaakt.” Anders gezegd: de rio wordt zelfs de dupe van een ondeugdelijke intake omdat het systeem geen verlenging kent.

12.4 Toetsen om deskundigheid te verwerven

In het cursorisch onderwijs van proces- en materieelrechtelijke vakken is alles bij het oude gebleven. Ze zijn op de traditionele wijze vormgegeven: de docent vertelt zijn verhaal, er worden door de deelnemers vragen gesteld, eventueel moet een huiswerkopdracht worden ingeleverd en na afloop krijgt de rechter (rio) een certificaat van deelname. In het portfolio van de rio spelen de gevolgde cursussen geen enkele rol, behalve dan dat het certificaat van (lijfelijke) aanwezigheid op de prestatielijst kan worden afgevinkt. De docenten zijn niet betrokken bij het nieuwe onderwijsmodel en spelen geen rol in het portfolio. Cursorisch leren en op de werkplek leren zijn daardoor twee gescheiden trajecten gebleven.

Leren op de werkplek, zoals rio's doen, is zeer geschikt om competenties te verwerven. Maar de werkplek is ook gericht op resultaat, efficiency denken staat voorop, en leidt daarom maar beperkt tot echte verdieping. Een concrete zaak kan aanleiding zijn om in de boeken te duiken, maar er bestaat ook altijd druk want de volgende za(a)k(en) wacht(en) op behandeling. Het komt dan maar beperkt tot reflectie. Uit talloze onderzoeken blijkt dat het bijwonen van een cursus nauwelijks retentiewaarde heeft maar pas betekenis krijgt wanneer er gestudeerd moet worden voor een examen. Dat leidt tot verdieping van kennis en het maakt de rechter vooral ook bewust van wat hij nog niet weet en dus nieuwsgierig om méér te willen weten. Het is aan de maatschappij niet uit te leggen dat rechters door hen gevolgde cursussen niet met een examen behoeven af te ronden, maar de meeste andere juridische beroepsopleidingen die ik heb genoemd en de specialisatieopleidingen van de Grotius Academie wél (hierboven (§ 4.3)). Voor advocaten in opleiding – zowel in die georganiseerd door de NOvA als door de *Law Firm School*, – betreft dat niet alleen de cognitieve cursussen, maar ook de vakken ‘Beroepsattitude en -ethiek’, ‘Schriftelijke vaardigheden’, ‘Vaardigheden en ADR’.⁹⁶ Een cursus afsluiten met een examen komt pas echt tegemoet aan de wens om objectief te toetsen. Het kan ook fungeren als ‘gelijkmaker’ ten aanzien van verschillen tussen rechtbanken en het leidt tot méér kwaliteit.

96. Voor de NOvA in zes vakken, voor de LFS daar bovenop in drie extra vakken.

12.5 *T-shaped judge*⁹⁷

Er is bij de bouw van het Opleidingshuis veel aandacht uitgegaan naar alerhande formele regelingen en naar het ontwikkelen van soft skills cursussen, maar merkwaardig genoeg nauwelijks naar de theoretische inhoud van het curriculum. Veel is bij het oude gebleven, terwijl het een uitgelezen kans zou zijn geweest om meer integratie tussen vaardigheden- en cognitieve cursussen tot stand te brengen. Dat een aantal vaardighedencursussen in de opleiding is verplicht gesteld, is volledig terecht. Ik noem als voorbeeld de al vele jaren als zeer nuttig ervaren cursussen civiel vonnis schrijven, enquêteren, mondelinge behandeling, etc. Maar de cursussen zouden aan betekenis kunnen winnen wanneer ze zouden zijn geïntegreerd in een zinvolle leerlijn. Eerst zou de vraag moeten worden beantwoord of de theorie aanwezig is, dan wel of eerst aanvullende theorie geleerd moet worden (hetgeen met de entreetoets kan worden vastgesteld). De theorie is namelijk nodig om de vaardigheid onder de knie te kunnen krijgen. Het schrijven van een civiel vonnis is een vaardigheid waarbij je het door het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering ontwikkelde model van stellen, betwisten, etc. moet kennen/begrijpen en waartoe voldoende basis aan materieel-rechtelijk kennis nodig is. Op die manier kan een groter en sneller effect van leren worden gerealiseerd.

Maar het omgekeerde kan zich ook voordoen: de praktijk is nodig om de theorie te begrijpen. Een cursus 'Theorie van de raadkamer' zoals georganiseerd in de Voorfase van de opleiding heeft organisatorische voordelen, maar er is in die fase van de opleiding geen enkele samenhang met de praktijk van het raadkameren; het onderwijs blijft dan voor de rio weinig betekenisvol want niet 'just in time'.

In het curriculum moet voorts plaats zijn voor andere dan discipline gerichte (juridische) kennis. Het gaat er ook om te weten wat er allemaal fout kan gaan tijdens het werk. Welke denkfouten worden gemaakt, hoe oefen je controle uit op je rechterlijke intuïtie, hoe voorkom je confirmatiebias (tunnelvisie), etc. De cursus enquêteren wordt al sinds jaar en dag gegeven. Hij is belangrijk om te weten hoe je een getuige moet horen, welke regels in acht moeten worden genomen, etc. Maar minstens zo belangrijk is het om in nauwe aansluiting daarop direct te leren welke psychologische inzichten kunnen helpen om valkuilen bij de waardering van het getuigenbewijs te voorkomen: de neiging om hypothesebevestigend te werken, ons te

97. *T-shaped* wil zeggen iemand met diepgaande kennis op het eigen vakgebied die tevens in staat is om over de grenzen van het eigen vakgebied heen te kijken en verbanden te leggen, zie Ahsmann *Preadvies Civiel effect*, § 5.4, nt. 90.. Anders E. Mak, *The T-shaped lawyer and beyond, Rethinking legal professionalism and legal education for contemporary societies* (oratie Utrecht), The Hague: Eleven International Publishing 2017, p. 13 e.v.

laten beïnvloeden door de volgorde waarin bewijsmiddelen worden aangeleverd, etc.⁹⁸

Al sinds jaar en dag (voor het eerst in de Agenda van de Rechtspraak 2011-2014) wordt het opzetten van opleidingen op het gebied van empirische wetenschappen nodig geacht, maar er wordt in de praktijk weinig mee gedaan. Die kennis is van belang om deskundigenrapportages beter te kunnen lezen en betrouwbare van onbetrouwbare kennis te onderscheiden.⁹⁹ Er worden bij SSR diverse voor een rechter interessante masters aangeboden: besliskunde voor civilisten bijvoorbeeld, “met als doel bewustwording en inzichten te geven over oordeelsvorming zoals bekend uit de cognitieve en sociale psychologie”. Voorts een summercourse ‘Rechterlijke oordeelsvorming’ van elf dagdelen waarin vanuit verschillende wetenschappelijke disciplines op kritische wijze wordt gekeken naar rechterlijke oordeelsvorming. Maar hoeveel rechters en raadsheren volgen deze en dergelijke cursussen? Er bestaat doorgaans maar één uitvoering per jaar, met een beperkte deelname (ca. 20-25 cursisten). Dat betekent dus dat in één jaar ongeveer 1% van de rechters en raadsheren (in 2016 totaal 2318) een dergelijke cursus kunnen volgen en dat de meesten daar in hun loopbaan zelfs niet aan toekomen.

Juist in het begin van iemands opleiding zijn die cursussen zinvol; dan sta je nog geheel open voor dergelijke informatie. Wanneer een rechter een dergelijke cursus volgt wanneer hij al jaren als zodanig functioneert, dan zijn ze nog steeds uitermate boeiend. Maar wat beklijft ervan? Uit eigen ervaring weet ik hoe lastig het is om je eigen, ingesleten gedrag te veranderen; dat vergt veel reflectie, die evenwel nauwelijks voorhanden is omdat het dagelijks werk altijd voorgaat.

12.6 *Minder competenties*

Competenties zijn in het leven geroepen om in de opleiding (enigszins) expliciet te maken wat in het verleden impliciet was. De uitgekozen competenties en concretisering en zijn vaag en er bestaan talloze doublures. Hoe weten rio's, opleiders en latere beoordelaars of ze dezelfde taal spreken, welke nuanceringen zij hanteren en welke accenten zij leggen? We kunnen immers dezelfde competentie bedoelen maar daarvoor vele verschillende bewoordingen gebruiken.

98. D.H.J. Wigboldus, ‘Psychologische aspecten bij bewijsslevering’, M.J.A.M. Ahsmann e.a., *Bewijsrecht* (Nederlandse Vereniging voor Procesrecht, nr. 23) Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2010, p. 45-55; E.G.C. Rassin, ‘Vijf jaar tunnelvisiecommotie: het moet niet gekker worden’, *RM Themis* 2010, nr. 5/6, p. 206-214.

99. R.W.M. Giard & H.L.G.J. Merckelbach, ‘De ene deskundige is de andere niet: hoe de rechter empirisch gefundeerd bewijs kan waarderen’, *NJB* 2018, afl. 3, p. 181-187.

Bartram heeft onderzoek gedaan naar de vraag welke competenties voorspellend vermogen hebben, welke minder en welke niet.¹⁰⁰ Het vernieuwende van het raamwerk van UCF is dat het *evidence-based* is en dus niet is gebaseerd op hetgeen men zelf beschouwt als het meest relevante (vgl. hierboven § 9.2). Het bestaat uit 112 onderliggende vaardigheden die zijn samen te vatten in acht generieke competenties, waarmee iemands gedrag begrepen kan worden. Medici hanteren eveneens een beperkt aantal (zeven/acht), onderverdeeld in deelcompetenties. Het onderzoek van Bartram lijkt niet te zijn gebruikt bij de keuze voor de competenties in het profiel, hetgeen afbreuk doet aan de validiteit van de gestelde eisen in opleiding en beoordeling.

Een zinvolle bekorting zou kunnen worden gevonden door competenties te clusteren, bijvoorbeeld in generieke (persoonlijke) competenties (die van toepassing zijn in alle beroepen/functies) en vakinhoudelijke competenties (specifiek voor een rechterlijke functie). Uit het onderzoek van Bartram blijkt dat een generieke competentie als communiceren – in het profiel niet als competentie maar als resultaatgebied (‘taak’) benoemd – een goede voorspeller van succesvolle taakuitvoering is. Ook een onderscheid in drieën wordt wel gemaakt: interpersoonlijke competenties (samenwerken, communicatie), taakgebonden competenties (analyseren en informatieverwerking, oordeelsvorming/probleemoplossend vermogen, besluitvaardigheid, planningsvermogen) en intrapersoonlijke competenties (zelfreflectie en ethische verantwoordelijkheid).¹⁰¹ De Belgische voorzitter van de evenknie van SSR (het JTI) maakt het volgende onderscheid: “technische juridische competenties, beleids- en organisatiecompetenties en sociaal communicatieve of psychosociale competenties”, waarbij zij erop wijst dat niet elke competentie(s) nodig is/zijn voor een bepaalde functie.¹⁰²

12.7 Nieuwe eindtermen

De door de landelijke beoordelingscommissie gebruikte lijst met 75 criteria lijkt erop te duiden dat men niet uit de voeten kon met de algemeen geformuleerde competenties door alsnog (tamelijk algemeen gehouden) ambachtelijke eisen te formuleren waaraan het werk van een rio moet voldoen. Zoals ik een rio hoorde zeggen: “ik hoor veel over competenties, maar wanneer gaat het over de inhoud?” Een sterke vereenvoudiging van

100. D. Bartram, ‘The great eight competencies, A criterion-centric approach to validation’, *Journal of Applied Psychology* 2005, p. 1185-1203. Zie ook nt. 56.

101. P. Winkler, Mogelijkheden om te komen tot één model voor de generieke competenties (2011).

102. JTI kiest ook uitdrukkelijk voor de geïntegreerde definitie, zie. E. van den Broeck, ‘A Realistic and Future-Oriented Vision on Competence Development of Judges, Prosecutors and Court Staff’, *Journal of the International Organization for Judicial Training*, 2015, afl.3, p. 35-46.

de opleiding zou kunnen worden gecreëerd door eindtermen van algemene en disciplinespecifieke competenties te ontwikkelen, en dan ook per sector, en de criterialijst met bijbehorend puntensysteem af te schaffen. Van Den Broeck wijst erop dat ook bij de formulering van de generieke competenties gefocust zou kunnen worden op de rechterlijke organisatie.¹⁰³ Een rio kan zich daar dan op richten en zo leren bepaalde professionele activiteiten goed uit te voeren. Dan kan ook een relatie gelegd worden met andere leeractiviteiten, zoals het cursorisch onderwijs die thans geheel ontbreekt. Aldus geformuleerde eindtermen kunnen vervolgens ook een rol vervullen om te weten welke cursussen in de PE nodig zijn want het is een misvatting te denken dat een rio aan het einde van zijn opleiding alle eindtermen zal hebben gerealiseerd.

Immers hoe weet een rio thans aan welke kwaliteitseisen bijvoorbeeld een goed civiel vonnis moet voldoen? Noch de taken, noch de competenties noch de criterialijst reiken daaromtrent handvatten aan. Er zijn in het verleden diverse instrumenten ontwikkeld die niet zijn gebruikt. De Toetsingscommissie civiele vonnissen, onder leiding van oud-lid van de Hoge Raad mr. P. Neleman, heeft ambachtelijke eisen geformuleerd die een referentiekader kunnen bieden. Daar is bijvoorbeeld prachtig ontleed hoe relevante feiten vast te stellen; helaas is het niet gebruikt.¹⁰⁴ Ook het in 2008 gepubliceerde boek, *De strafrechter en profil*, bevat concrete voorstellen ten behoeve van de deskundigheidsbevordering van de strafrechter en is wat mij betreft een uitstekend voorbeeld om op voort te borduren, maar het is eveneens in de spreekwoordelijke la terecht gekomen.¹⁰⁵ Hetzelfde lot trof de met veel geld ontwikkelde Studiegids Raio-opleiding (2010).¹⁰⁶ Daarin is de term competentie wél gedefinieerd zoals hiervoor bepleit en is voor elke sector een aantal zinvolle taakcriteria opgenomen. Recent zijn ten slotte talloze bijeenkomsten belegd om te komen tot professionele standaarden als weerslag van collectief vakmanschap in een bepaalde sector. De ontwikkeling daarvan is (op enkele uitzonderingen na) in de ijskast gezet, nu bij gebrek aan middelen.¹⁰⁷ Helder geformuleerde beroepsspecifieke competenties zouden kunnen fungeren als een vorm van professio-

103. Van Den Broeck 2015, p. 41.

104. Het Toetsingsformulier is als Bijlage II opgenomen in M.J.A.M. Ahsmann, *De weg naar het civiele vonnis*, Den Haag Boom Juridische uitgevers 2011, p. 283-289. Over de commissie Neleman zie O.G.H. Milar & J.W. Rouwendaal, *Rechtspraakbrede toetsing van civiele vonnissen* (Rapport van de Raad voor de rechtspraak), Den Haag 2014.

105. Samengesteld door een projectgroep onder leiding van K. Lahuis.

106. De gids is zelfs in het Indonesisch vertaald. Ik heb aan de totstandkoming ervan meegewerkt.

107. Er zijn standaarden van de bestuursrechter, van teams belastingen bij de hoven, een standaard 'kindgesprek' van de hoven, standaarden van rechters en raadsheren in de strafrechtspreek (www.rechtspraak.nl).

nele standaarden die een rechter tijdens zijn hele werkzame leven moet onderhouden en blijven ontwikkelen.¹⁰⁸

Men zou kunnen stellen dat de huidige competentiegerichte benadering van de opleiding in feite zelf niet aan een van de criteria, zoals benoemd in de competentie ‘omgevingsbewustzijn’ voldoet: “heeft inzicht in de impact van de eigen rol en de positie in de maatschappelijke context en houdt daar rekening mee (...)” Een goed profiel is namelijk een uitgelezen kans om aan de maatschappij duidelijk te maken wat rechters in hun werk met elkaar verbindt.

12.8 Minder protocollering en bureaucratie

De vernieuwde didactiek heeft geleid tot protocollering en formalisering van de opleiding. In plaats van een inspirerend visiedocument krijgt de rio een veelheid aan tamelijk onoverzichtelijke formulieren voorgeschoteld met talloze doublures en ziellose opsommingen van algemeenheden waaraan geen enkele inspiratie voor het vak kan worden ontleend. Ze pretenderen een volledigheid en zijn uitgewerkt tot op een detailniveau dat niet kan worden waargemaakt. De rio moet veel tijd besteden aan het ‘scoren’ van punten. De formulieren hebben weinig betekenis omdat ze niet tot uitdrukking brengen welke kennis, vaardigheden en attitude voor een bepaalde taak in een sector nodig zijn. De talloze documenten verliezen hun betekenis door de veelheid en vaagheid.

Om de beoordeling zoveel mogelijk ‘objectief’ en controleerbaar te maken, is een afvinklijst met 75 criteria van concrete tot soms zeer concrete handelingen geïntroduceerd, terwijl anderzijds essentiële aspecten ontbreken. Het vakmanschap lost dan op in rationaliteit en de persoon van de rio wordt daarmee geen recht gedaan.

12.9 Minder generalisten, meer specialisten

Het moge duidelijk zijn dat de zo strak en bureaucratisch vormgegeven en aan allerhande gedetailleerde bepalingen onderworpen opleiding nauwelijks aantrekkelijk is te noemen voor professionals, waarbij, anders dan de bedoeling was, maar zeer beperkt sprake is van maatwerk.¹⁰⁹

Misschien is de huidige vormgeving nog wel te verteren voor Suhair en haar leeftijdsgenoten, al vraag ik me ook dat af, maar dat zal niet gelden voor mensen die een zeer ruime werkervaring hebben en kunnen bogen op een grote staat van dienst (als hoogleraar bijvoorbeeld) of als plaatsvervan-

108. Als kwaliteitsverbetering en niet bedoeld als ‘soft law’, zoals A.R. Mackor terecht betoogt: ‘Professionele standaarden: hun legitimatie en implementatie’, *Trema* 2018, afl. 1.

109. Visitatierapport, p. 50.

ger al jaren goed functioneren. Zullen deze zeer ervaren professionals hun baan opzeggen of vijftien maanden buitengewoon verlof opnemen om in *twee* rechtsgebieden te worden opgeleid? Maatwerk zou er toe moeten kunnen leiden dat iemand niet altijd in twee rechtsgebieden hoeft te worden opgeleid. Dat past in een maatschappij waarin meer aandacht is voor differentiatie in onderwijs en individuele kwaliteiten van mensen.

In het verlengde hiervan is ook de vraag of het opleiden van rio's in *drie* rechtsgebieden gedurende een periode van vier jaar nog wel van deze tijd is. Een rio moet daartoe een overvloed aan cursussen volgen (zie § 12.3). Het vergt, naast de constante beoordelingsdruk, zeer veel van een rio om in tamelijke korte tijd op drie rechtsgebieden het vak te leren; het leidt tot minder reflectie. Het recht is complexer geworden, elk rechtsgebied kent inmiddels zijn eigen subspecialismen en rechtszaken zijn daardoor ingewikkelder. Meer aandacht voor specialisatie zal uiteindelijk de kwaliteit van de rechterlijke macht verbeteren.

De rechtspraak zou zich daarom de vraag moeten stellen of we wel zoveel generalisten nodig hebben. De Herziening Gerechtelijke Kaart (HGK) had als oogmerk grotere gerechten te creëren en daardoor meer specialiteit en dus kwaliteit te genereren. Diverse rapporten pleiten voor differentiatie in afhandeling van zaken hetgeen de kwaliteit ten goede zou komen.¹¹⁰ Laat rechters zaken doen waarin ze relatief het beste tot hun recht komen. Mensen zijn niet gelijk en niet iedereen hoeft in dezelfde mal geperst te worden.¹¹¹ Iemand die zou afvallen als civiele rechter kan misschien een uitstekend straf- of familierechter zijn. Een echte 'opleiding op maat' leidt dan tot 'rechtspraak op maat'.

12.10 Méér opleiders, meervoudig zitten, minder feedbackformulieren

Er wordt in de nieuwe opleiding door opleiders gestructureerder feedback gegeven dan in het verleden het geval was waarvan rio's profiteren; dat is winst. Vergeleken met de oude opleiding is de veiligheid echter niet substantieel verbeterd, zoals de Visitatiecommissie heeft vastgesteld. 'Opleiden mag geen beoordelen zijn', is de geframede zin. Inherent aan opleiden is echter dat mensen worden beoordeeld, en wel met het oog op de professionele ontwikkeling van de rio.

Tussen opleiders bestaan (soms grote) verschillen in coachingsvaardigheden, ondanks verplichte daarop gerichte meerdaagse cursussen. Dat is op zichzelf misschien nog wel begrijpelijk want er bestaat een merkwaardige paradox: rechters hebben het vak gekozen om recht te spreken, te oordelen

110. De Bock 2012, p. 74-77.

111. H.F.M. Hofhuis, 'De rechter: bijzonderheid, eenheid en verscheidenheid', *Trema* 1999, afl. 4, p. 135-137.

dus over goed en fout, hebben daarover sterke meningen, en moeten in de opleiding als opleiders juist een niet oordelende houding aannemen. Als zij een onveilig en niet stimulerend leerklimaat creëren, dan moet daaraan iets worden gedaan, bijvoorbeeld meer aandacht voor de vraag wie als opleider gaat fungeren en moet meer tijd voor opleiding worden gegeven. Anderzijds kan ik me ook niet aan de indruk onttrekken dat het huidige systeem van opleiden en feedback geven aan de onveiligheid mede debet is.

Nu moet de opleider na iedere verrichting – zitting en vonnis – telkens een, met vele in te vullen hokjes voorgestructureerd, feedbackformulier invullen. Het lijkt mij waarschijnlijk dat dat een open gesprek in de weg staat omdat rio's uit angst voor opname in het feedbackformulier tegen beter weten in geen weerwoord durven geven. In team handel en kanton schrijft een rio in een periode van één jaar ca. 25 vonnissen en doet hij ca. 25 zittingen; hij ontvangt dus 50 formulieren van twee opleiders in één jaar. Wie zou niet onzeker worden door deze werkwijze? Hoe kun je op die manier in de 'flow' van je werk terecht komen?

Hoe anders gaat dit bij artsen. De werkzaamheden van een arts in opleiding tot medisch specialist (AIOS) zijn zéér divers; hij draait vooral productie. Er zijn in zijn opleiding verschillende formatieve toetsvormen. Hij legt met regelmaat kennistoetsen af. Een AIOS interne geneeskunde moet in zijn opleiding van zes jaar in totaal minimaal 60 schriftelijke KPB's (korte praktijk beoordelingen) vergaren; dat komt neer op gemiddeld één KPB per maand, dus ongeveer twaalf KPB's per jaar.¹¹² Hij krijgt van zijn opleider én van verschillende supervisoren op één geobserveerde taak met behulp van een helder formulier gericht feedback op de bij die taak benoemde relevante competenties.

Wil een rio tot een professional kunnen uitgroeien, is vertrouwen geven vertrekpunt en fouten maken noodzakelijk. Daarnaast zou in de huidige structuur meer aandacht moeten uitgaan.

Wezenlijke verbetering van het leerklimaat zou bijvoorbeeld gerealiseerd kunnen worden door de rio eerst een periode echt te laten oefenen zonder uitvoerige verslaglegging en halverwege de opleiding in een leerwerkomgeving voor méér dan twee opleiders te kiezen. Dat betekent minder afhankelijkheid van de 'meester' en bovenal een kwaliteitsslag: minder dominantie en eenzijdigheid in de opleiding over wat bijvoorbeeld een goed vonnis behelst.

Begeleiding door meer opleiders kan ook worden gerealiseerd door bijvoorbeeld (in civiel) een bepaald percentage (de helft) van het aantal zaken meervoudig af te handelen; de MK-norm is thans slechts 10% van de instroom, zodat alleen de complexe zaken overblijven die echter voor de rio

112. Opleidingsplan 2015 Interne Geneeskunde (hierboven nt. 58)

doorgaans ongeschikt zijn. Het meervoudig afdoen van een bepaald percentage van eenvoudiger zaken (zoals in het verleden vele jaren is gebeurd) zou in allerlei opzichten een kwaliteitsslag betekenen. Door een zaak in een collegiale setting te bespreken, komt deze tot leven, kunnen eigen overtuigingen en emoties tot uitdrukking komen, kunnen aarzelingen worden uitgewisseld, kan worden geleerd hoe verschillend accenten kunnen worden gelegd en hoe verschillend stukken uit het dossier kunnen worden begrepen, etc. Maar ook frisse invalshoeken kunnen worden verkregen door bijvoorbeeld van verschillende opleiders te horen hoe zij een getuigenverhoor doen. Dan kan worden ervaren dat er niet één weg naar Rome leidt en kan eventueel worden voorkomen dat de rio een kopie van de opleider wordt. In de opleiding kan dan worden teruggekeerd tot de kern van het vakmanschap: samen met bevlogen opleiders echt in gesprek gaan over de kwaliteit van het werk, aan 'rechtsvinding' doen dus. Dat is niet in managementcriteria en niet in productiecijfers samen te vatten. Maar dat is wel educatief leren in optima forma.

12.11 Afschaffing landelijke beoordeling

De vraag lijkt gerechtvaardigd of het nieuwe beoordelingssysteem kwaliteit genereert en alle inspanningen waard zijn. Bij medici kan het portfolio ontstaan om aan het einde van een opleidingsperiode met behulp daarvan een beoordeling door een van de betrokkenen in de opleiding op te maken. De uitslag is als het goed is (voor bijvoorbeeld de AIOS) bekend en vormt geen verrassingsbeslissing.

Maar rechters vinden dat zij een extra instantie nodig hebben. Is die angstvalligheid nodig; wat wordt ermee bereikt en wat lost het op? Er is immers een nieuw probleem gecreëerd. Om hoeveel uitval gaat het eigenlijk? En worden rio's door het nieuwe systeem beter opgeleid? Ik denk het niet. Zij moeten zeer veel tijd steken om bij te houden of wel alle competenties zijn afgevinkt. Die tijd zouden ze beter kunnen besteden door te reflecteren over hun eigen werk of over dat van anderen. Het is paradoxaal dat een beroepsgroep wier taak het is te oordelen over anderen een zo omslachtige methodiek in het leven heeft geroepen om een schijn van objectiviteit te wekken. En het is nog treuriger dat de Visitatiecommissie heeft moeten constateren dat de verlangde veiligheid met de nieuwe opleiding niet is gerealiseerd; er is sprake van een *black box* (p.75).

Ik zou dan ook ervoor willen pleiten de kostbare en weinig efficiënte landelijke beoordeling af te schaffen. Zorgvuldig geformuleerde eindtermen ontbreken en er zijn vraagtekens omtrent effectiviteit, betrouwbaarheid en validiteit. De selectie is strenger gemaakt om hoge uitval te voorkomen en nog betere kandidaten te kunnen selecteren. De gemiddelde opleidingsduur voor kandidaten met ruime werkervaring is flink verhoogd, gemid-

deld zelfs verdubbeld tot twee jaar. Met dit in het achterhoofd dient uitgangspunt te zijn dat een rio de opleiding in beginsel succesvol moet kunnen voltooien, en dat slechts bij uitzondering een kandidaat afvalt.

Wanneer een competentie wordt beschouwd als een cluster van kennis, vaardigheden, attitude en inzichten, zou aan het einde van de opleiding in een bepaald rechtsgebied een summatief beoordelingsgesprek kunnen worden gevoerd. Anders dan thans gebeurt, dient dan ook de juridische kennis meegewogen te worden. Het is merkwaardig dat in de gehele opleiding juridische kennis niet wordt getoetst “omdat de juridische problematiek in verschillende leerwerkomgevingen zo divers kan zijn dat een valide eindtoets niet is te verrichten.”¹¹³

En als de opleiding, ondanks de zware selectie, dan nog niet goed gaat en de rio dat zelf niet begrijpt, zou de opleiding gedurende een korte periode in een andere rechtbank verlengd kunnen worden, zoals in het oude systeem wel mogelijk was. Het strak vasthouden aan de bij de intake vastgestelde termijnen, die eigenlijk vooral op nattevingerwerk neerkomen, past namelijk niet bij de gedachte van een competentiegerichte opleiding; vgl. § 12.3 slot.

13. Nieuw fundament: vier beroepsrollen

Het doel van de nieuwe opleiding is thans vooral technocratisch geformuleerd. Ik zou als voorzet voor een nieuw fundament vier competentiedomeinen van de rechter willen onderscheiden: de rechter als vakman, als ‘socius’ en magistraat, als communicator en reflector. Deze rollen en de daaronder te formuleren ‘oriëntatiepunten’ – geen gedetailleerde criteria dus – zouden de basis kunnen leggen voor een goede communicatie tussen opleider en rio over de competentieontwikkeling van de rio. Zij maken voor de rio snel duidelijk, en daarmee gemakkelijk te onthouden, wat de essentie is van zijn werk als rechter en waaraan hij voor zijn ontwikkeling moet werken.¹¹⁴

13.1 Vakman

De rechter is enerzijds een abstractie maar heeft tegelijkertijd een menselijk gelaat. Hij is een mens die van mensen houdt en een intrinsieke motivatie voor zijn werk ervaart. Voorop staat de casus waarvan de eigenheid en com-

113. Toelichting Beoordelingsreglement, p.4.

114. Inspiratie voor het volgende heb ik onder meer ontleend aan een fraai artikel van E. Michaux, G. Vervaeke & D. van Daele, ‘De rechter en zijn klanten: een verhaal van onverzoenbare verwachtingen?’ (KU Leuven, ongepubliceerd); M. Loth, ‘Oordelen op tegenspraak, Over de rationaliteit van het rechterlijk oordeel’, *Journal of Legal Philosophy*, R&R 2005, afl. 1, p. 57-73.

plexiteit worden onderkend. De rechter differentieert naar de feiten van de casus, interpreteert open normen en kan ook beslissen bij zwijgen van de wet of wanneer toepassing van de wet faalt; in zoverre is hij ook pragmatisch waarbij hij eventueel afgaat op zijn specifieke juridische intuïtie. De rechter moet een brug kunnen slaan tussen regelgeving en casus en de verpersoonlijking van de rechtvaardigheid kunnen zijn (*ius est ars aequi et boni*). Dat kan hij goed omdat hij als vakman is doordrongen van het recht en de beginselen ervan, en weet wat er voor oordeelsvorming nodig is. Daardoor kan hij scherp analyseren en, zo nodig, snel beslissen. Hij kan flexibel en creatief denken, omgaan met de aanzwellende stroom aan informatie zonder daarin te verdrinken, kan zich een ander rechtsgebied eigen maken en rechtsgebied overschrijdend – intradisciplinair – werken. Maar hij kan ook multidisciplinair denken: hij is op de hoogte van de noodzakelijke kennis uit andere disciplines die nodig zijn bij het feitenonderzoek in het kader van de waarheidsvinding, en beseft bijvoorbeeld de relatie tussen juridische en empirische wetenschap. Valkuilen bij het waarderen van getuigenbewijs onderkent hij, omdat hij de daartoe benodigde kennis bezit van de rechtspsychologie. Hij heeft zich de beginselen van vakken als statistiek, jaarrekeninglezen, DNA-technieken, etc. eigen gemaakt.

13.2 *Socius en magistraat*

Kennis van het recht en van andere disciplines kunnen echter niet volstaan. De rechter is ook *socius* (deelgenoot) van de maatschappij (*societas*) en draagt met zijn rechtspraak zijn steentje bij aan “de normatieve duurzaamheid van de samenleving”.¹¹⁵ Dat kunnen complexe zaken zijn maar ook huis-tuin-en-keukengeschillen. Hij beseft dat partijen gebaat zijn bij tijdigheid van zijn uitspraak en finaliteit van het geschil. Maatschappelijke effectieve rechtspraak *kan* betekenen dat hij met behulp van mediationstechnieken het probleem achter het geschil zo nodig aan de orde weet te stellen, ook al is hij géén bemiddelaar.¹¹⁶ De rechter is immers onpartijdig en staat boven partijen. Van zijn speciale positie in de maatschappij is hij zich terdege bewust en hij beseft daardoor dat aan zijn integriteit hoge eisen worden gesteld.

De rechter realiseert zich dat er in onze pluriforme maatschappij vanuit verschillende wereldbeelden verschillende opvattingen kunnen zijn en moet zich daarin ook kunnen verplaatsen. Het individualistische en controlerende wereldbeeld is voor een groot deel van de bevolking sterk op de voorgrond komen te staan maar voor een ander deel niet. Wanneer een rechter multicultureel kan denken, is het makkelijker om eventueel tegen een bepaalde opvatting in te gaan en het eigen standpunt uiteen te zetten,

115. M. Loth, ‘De rechtspraak op zoek naar verbinding’, *Trema* 2018, afl. 2.

116. R. de Bock 2015, p. 103-105. De rechter is dus geen totaalrechter, de overheidsdienaar die zowel als mediator optreedt en als rechter beslist.

zonder zich te behoeven afzetten. Dan komt het aan op de persoonlijke, de innerlijke onafhankelijkheid van de rechter. Dan heeft de rechter zelfs “de plicht om te mishagen”.¹¹⁷ De rechter moet durven ingaan tegen heersende opinies als hij meent dat het meegaan met die stromingen zou betekenen dat in het concrete geval geen recht wordt gedaan. Vrouwe Justitia draagt immers niet alleen de weegschaal maar ook een zwaard.

13.3 Communicator

De rechter is de regisseur van zijn werk. Hij bereidt zijn zittingen goed voor, weet vooraf wat hij nodig heeft om de zitting effectief te doen verlopen en communiceert daarover tijdig met partijen. Ter zitting kan hij een interactief en doortastend debat met partijen en hun advocaten voeren. Hij begrijpt de sociale context van het conflict, heeft inzicht in hun positie en is responsief ten opzichte van partijen. Hij beseft dat *the day in court* hét moment is om partijen het gevoel te geven dat zij zijn gehoord. Een betrokken rechter beschikt daartoe over de volgende vaardigheden en attitude: hij kan goed luisteren, doorvragen, omgaan met publiek en media, gebruik maken van nieuwe technologieën. De rechter moet niet alleen een beslisser zijn, maar op zitting ook de-escalatietechnieken kunnen toepassen en een probleemoplossende houding kunnen vertonen.

In het belang van de procedurele rechtvaardigheid moet hij zijn beslissing mondeling en schriftelijk helder en overtuigend kunnen verwoorden. De burger wil immers, zoals uit onderzoek blijkt, niet alleen weten wát de rechter vonnist, maar ook hóe en waarom hij dat doet.¹¹⁸ Die verantwoording voorkomt ook vooringenomenheid en persoonlijke voorkeur en geeft de burger enigermate de idee van rechtszekerheid, voorspelbaarheid, rechtvaardigheid, rechtseenheid en legitimiteit.

13.4 Reflector

Zelfreflectie, namelijk openstaan voor andere meningen, is voor een rechter cruciaal. Het is volgens Schön de essentie om uiteindelijk “the professional artistry” te verkrijgen.¹¹⁹ Reflecteren is geen eenvoudig proces, maar wel het belangrijkste instrumentarium in zijn verdere beroepsleven. Opleiders en collega’s vervullen daarin een belangrijke rol. We hebben immers andere mensen nodig die ons vertellen wat we zelf niet zien. Die kunnen ons wijzen op onze leerpunten, met hen moeten we in gesprek kunnen komen over de eigen emoties die een bepaald feitencomplex kan oproepen: ‘hoe is het mogelijk dat dit is gebeurd?’, om er vervolgens ook

117. Zoals voormalig president van de Hoge Raad, mr. Geert Corstens, het duidde, naar de titel van een boek van een Franse magistraat *Le devoir de déplaire*.

118. Van Noye & Putters 2017.

119. Schön 1987.

afstand van te kunnen nemen.¹²⁰ Maar het omgekeerde moet ook gebeuren: de rio moet zijn opleider ook kunnen wijzen op diens blinde vlekken.

De rechter beseft dan niet alleen dat hij een persoon met emoties en beperkingen is, maar hij leert ook zijn beperkingen kennen. Hij dient dus te beseffen dat hij fouten kan maken, en niet alleen in de opleiding. Feilloos zijn, is immers onmogelijk; fouten maken, is onvermijdelijk. Het rechterschap kent echter diverse merkwaardige paradoxen. Een daarvan is dat rechters zeker en besluitvaardig moeten zijn en bij voorkeur in hoog tempo knopen kunnen doorhakken (ook als de situatie niet honderd procent duidelijk is). Dat wringt met name bij het nemen van moeilijke (bewijs)beslissingen. Een goede beslissing kan alleen tot stand komen door vraagtekens te plaatsen en te wikken en te wegen; vrouw Justitia draagt niet voor niets een weegschaal. Heeft de rechter een beslissing genomen, dan moet hij tevens beseffen dat die beslissing fout kan zijn en daarnaar waar nodig onderzoek doen, zelfs als de uitspraak past binnen het rechtsvorderlijk systeem.¹²¹ Wat dat betreft zitten medici en rechters in hetzelfde schuitje. Alleen praten medici daar naar mijn mening iets makkelijker over. Kritische zelfreflectie impliceert dat de rechter zich bewust is van de grenzen van zijn eigen kennis en zich niet meer zekerheid moet aanmeten dan verantwoord is. Dat geldt niet alleen op individueel niveau, maar ook op institutioneel niveau. In deze waarde dient de rechtspraak het voorbeeld te geven door geen valse verwachtingen te wekken (bijvoorbeeld over doorlooptijden) maar, net als een wetenschapper, zelf betrouwbaar en realistisch te communiceren.

14. Conclusies

Rechters vervullen een uitermate belangrijke rol in de maatschappij. Aan selectie en opleiding dienen daarom hoge eisen te worden gesteld waartoe een systeem van continue zelfevaluatie en het afleggen van verantwoording nodig is. De bedoeling van iedere verandering is, afgezien van kostenbesparing, doorgaans gericht op verbetering. Daarbij dient een juiste besteding van de beperkte middelen voor ogen te worden gehouden, met in het achterhoofd steeds de vraag: leidt de investering tot een echte kwaliteitsslag? De vraag is dus: krijgen we met de nieuwe opleiding die 'hoogwaardig kwalitatieve rechters', zoals beloofd? Of de nieuwe opleiding betere rechters aflevert dan in het verleden is niet vast te stellen omdat gegevens over afvallers, werkprestaties e.d. nooit zijn bijgehouden zodat die vergelijking dus niet valt te trekken. Daar komt bij dat de selectienorm

120. M.G. IJzermans, *De overtuigingskracht van emoties bij het rechterlijk oordeel* (diss. Tilburg), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2011.

121. Ik denk aan de Schiedammer parkmoord. Met instemming citeer ik J.W. de Keijser, *Als de waarheid eraan moet geloven, alledaagse bedreigingen voor waarheidsvinding in het strafproces*, Den Haag: Boom juridisch 2017.

strenger is geworden en de lengte van de opleidingstijd van een rio is verdubbeld. Dat betekent dat een rio meer tijd heeft gekregen om te reflecteren, hetgeen de kwaliteit van het beginnersniveau in beginsel ten goede zou moeten komen.

In de in 2013 vernieuwde selectiemethodiek is de lat hoger gelegd, maar is tevens een sterke nadruk komen te liggen op de gedachte van het meetbare. Al in een vroeg stadium van de procedure is de score in hoge mate bepalend: ‘meten is weten’ dus. Een methode waarbij gerichte aandacht is voor kwaliteiten van mensen, daarbij inbegrepen die met een andere culturele achtergrond, zou echter meer passend zijn bij de attitude die de rechterlijke macht zou moeten uitstralen. Het zou eerlijker naar kandidaten zijn, wellicht ook meer kans bieden om de beste rechters te selecteren en een open cultuur te realiseren..

Vernieuwen van een opleidingssystematiek is geen gemakkelijke opgave, zeker niet wanneer daarin competentiegericht opleiden, met alle haken en ogen, centraal komt te staan. Het is begrijpelijk dat in de jonge opleiding nog niet alles van een leien dakje gaat en dat er aanloopperiodes zijn: ik noem meer aandacht voor een flexibele instroom en aantrekkelijke maatwerkarrangementen. Er zijn zeker verbeteringen te noemen die de kosten waard zijn, maar er zijn ook principiële keuzes gemaakt die naar mijn mening de plank misslaan, tot een onnodige papierwinkel hebben geleid en die van invloed zijn op nieuw ontstane problemen. Het fundament is ondeugdelijk.

Aan de basis van de nieuwe opleiding ligt een functieprofiel ten grondslag waaruit niet kan worden opgemaakt wat daarin het eigene van het werk van een rechter is. ‘Competent’ handelen in de zin van ‘vaardig gedrag’ tonen, staat in de opleiding centraal, maar wat daartoe nodig is, blijft hangen in vage noties omdat geen vertaalslag is gemaakt naar het specifieke rechterlijk werk dat de rio geacht wordt zich eigen te maken. Het (slechts) denken in vaardigheden ontwikkelen, wordt zo ver doorgevoerd dat het onderscheid in rechtsgebieden geen rol meer speelt: niet door (geïntegreerd) kennis te toetsen wanneer een opleiding in een sector wordt afgerond en evenmin bij de eindbeoordelingscriteria. Net zo min als gedegen juridische kennis garandeert dat iemand een goed rechter zal zijn, garandeert een rechter die bijvoorbeeld correct met justitiabelen om kan gaan, niet dat hij in staat is (in een complexe zaak) de werkdruk te dragen. Wil de rechter zich als deskundig vakman ontwikkelen dan is dus veel meer dan ‘vaardig gedrag’ nodig. Een echte professional wordt juist gekenmerkt door een adequate attitude en diepgaande kennis op een bepaald rechtsgebied. Aan de talloze competenties met vage termen en vele dubbelures kan de rio geen inspiratie ontfen om te weten wat ‘competent’ handelen voor een rechter

impliceert. De kracht van competentiegericht onderwijs is om met behulp van een gemeenschappelijk referentiekader dat is ontwikkeld met betrekking tot een specifieke taak van de rechter in gesprek te komen over de vele aspecten van het werk. Dat referentiekader ontbreekt. In een dergelijke situatie doet een opleider waarschijnlijk maar wat hij denkt dat goed is om te doen. En de rio kan door de bomen het bos niet meer zien.

Niet alleen in de selectie, maar ook in de beoordeling is een groot accent op het meetbare komen te liggen. Vrijwel alles te moeten documenteren en de aandacht voor de vele criteria (ik telde er in totaal (93 en 75 =) 168) ten behoeve van de beoordelingscommissie geven rio's een verkeerd beeld van het werk als rechter. Het heeft geleid tot een legalistische en bureaucratische benadering van de opleiding. Standaardisatie om objectiviteit te creëren, is bij rechterlijk werk niet mogelijk, en ook niet in een opleiding. Men kan het vergelijken met een rechter die iedere zaak op haar eigen merites dient te beoordelen en die deze niet volgens een standaardmodel en regels van een wetboek kan behandelen. Het vermogen van de opleider om ook hetgeen impliciet is, in formuleren onder woorden te brengen ten behoeve van de landelijke beoordelingscommissie is een rol gaan spelen. Het (belasting)geld zou zinvoller besteed kunnen worden door vereenvoudiging aan te brengen en bijvoorbeeld een belangrijk deel van de opleidingszaken af te doen in de meervoudige kamer.¹²² Collegiale rechtspraak heeft vele voordelen, waarvan het uitwisselen van praktische ervaring en 'tacit knowlegde' de belangrijkste zijn. Ik ben er vrijwel zeker van dat deze wijze van opleiden tot betere opleidingsresultaten zal leiden en in elk geval tot minder frustraties. Dan kunnen opleiders ook de rol vervullen die bij hen hoort, namelijk aan het einde van de opleiding in gezamenlijkheid vaststellen of de rio het vereiste niveau heeft behaald.

Dat juist rechters de framing 'opleiden mag geen beoordelen zijn' hebben bedacht en omarmd, is opmerkelijk. Het klinkt natuurlijk heel aantrekkelijk om dat te bevestigen, maar die framing heeft ook geleid tot een oplossingsstrategie die het wezen van competentiegericht opleiden heeft aangetast.¹²³ Dat kenmerkt zich namelijk door een voortdurend proces van diverse vormen van *assessments* (beoordelingen dus). Er is geen enkel onderzoek dat deze framing bevestigt, zodat de legitimatie voor het bestaan van een landelijke beoordelingscommissie ontbreekt. Het is een omslachtige en kostbare

122. Slechts 10% van straf- en civiele zaken wordt nog meervoudig afgedaan. Zie Hofhuis 2000; N. Doombos, 'Routines in de rechtspraak: pleidooi voor interdisciplinair onderzoek', B. Beers e.a., *Homo duplex* (Liber amicorum voor Dorien Pessers), Den Haag: Boom juridisch 2017, p. 393-409.

123. Zie over effecten van framing (en tunnelvisie) J.J. Rachlinski, 'Judicial Psychologie', *Rechtstreeks* 2012, afl. 2, p. 15-34, en de inleiding op dat artikel van E. Rassin (p. 11-14).

wijze van beoordelen, met vraagtekens omtrent betrouwbaarheid en validiteit. In plaats dat het accent in de opleiding op vertrouwen is gelegd, is sprake van een overaccentuering van het meetbare hetgeen niet bijdraagt aan een open cultuur om met elkaar vakmanschap te creëren.

Het is paradoxaal dat rio's wordt voorgehouden hoe belangrijk procedurele rechtvaardigheid jegens een justitiabele is, maar dat dit in de opleiding onvoldoende weerspiegeld wordt. Het woord 'rechtvaardigheid' ben ik in alle opsommingen niet tegengekomen, hoewel dat toch echt de kern van het werk van een bevlogen rechter is. De rio krijgt tot 'vervelends toe' met behulp van vele formulieren feedback op zijn 'gedrag'. Maar in de opleiding moet de rio ook ruimte krijgen om educatief te leren en de liefde voor het rechtersvak te ontwikkelen. Om tot een echte professional te kunnen doorgroeien, is het zaak dat hij, in plaats van keer op keer na te moeten denken wat in het portfolio moet, stelselmatig kan reflecteren over wat de diepere betekenis is van "de onwankelbare en bestendige wil om ieder zijn recht te doen toekomen", het motto van dit preadvies.

Stellingen

1. In de selectie van rechters dient de analytische test niet eliminerend te zijn, in die zin dat zelfs een nipt onvoldoende score automatisch tot afwijzing leidt (§ 3).
2. Samenwerking tussen SSR en universiteiten is nodig om een (rechts) theoretisch curriculum te ontwerpen. Een belangrijk deel van de cognitieve vakken dient niet door SSR maar door universiteiten te worden georganiseerd (§ 4.2 en § 4.3).
3. De vormgeving van de opleiding van rio's met talloze formulieren en criteria leidt tot het afvinken van lijstjes. De opleiding is daardoor een slechte voorbereiding op professioneel rechterschap en dient anders te worden ingericht (§ 9 en § 10).
4. In de opleiding tot rechter dient het overheersende accent op vaardigheden te worden aangevuld met kennis en attitude (§ 12.2).
5. Rio's moeten tijdens hun opleiding, net als advocaatstagiairs, elk cognitief vak afsluiten met een examen (§ 12.4).
6. Een goede rechter is ook een *T-shaped judge*. Daarom moeten al in de opleiding van de rio vakken als methodologie, oordeelsvorming en rechtspsychologie worden opgenomen (§ 12.5).
7. Opleiding op maat' betekent 'rechtspraak op maat'. Dat betekent meer aandacht in de opleiding voor specialisme dan voor generalisme (§ 12.9).
8. Het beoordelingssysteem van rio's door een landelijke beoordelingscommissie is niet valide en dient te worden afgeschaft (§ 12.11).

De deskundige advocaat

Een pleidooi voor de togatoets en volwaardige academische en professionele vorming

Jonathan Soeharno en Jaap Winter

“It seems to me essential to health of our law and legal work that every student, bar and bench should know that (...) the rule follows where its reason leads; where the reason stops, there stops the rule.” *Karl Llewellyn*¹

1.	Inleiding	189
2.	Civiel effect als maatstaf – de togatoets	189
3.	Kan rechtsgeleerdheid een volwaardig academische opleiding worden?	198
4.	De stage – naar een volwaardige beroepsopleiding	203
5.	Visie op de permanente opleiding	209
	Stellingen	212
	Bijlage	212

1. K. Llewellyn, *The bramble bush. On our law and its study*. Louisiana: QP Books, p. 166.

1. Inleiding

Per 1 januari 2015 is in de Advocatenwet de kernwaarde “deskundigheid” opgenomen: de advocaat dient “deskundig” te zijn met het oog op de “zorg voor de rechtsbescherming van zijn cliënt.” De vraag is natuurlijk wat deze – wettelijke en ethische – zorgplicht betekent voor de opleidingen van de advocaat: de universitaire opleiding, de beroepsopleiding (die de advocaat tijdens de stageperiode volgt) en de permanente opleiding (die volgt op de beroepsopleiding). Die vraag leeft ook bij de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA), die op dit moment twee consultaties heeft uitgezet: over de beroepsopleiding en de permanente opleiding. In dit kader spelen ook discussies over de vragen of er een toelatingstoets moet komen voor de advocatuur en of de universiteiten eigenlijk wel adequaat opleiden voor de beroepspraktijk.

In dit preadvies pleiten wij voor (i) de hantering van het civiel effect als een minimumstandaard (aan positiefrechtelijke kennis) waaraan ófwel via een *togatoets*, ófwel via de bestaande route (van de rechtenopleiding) kan worden voldaan, zodat (ii) de universitaire opleiding voluit academisch kan zijn, gericht op de academische *houding* in plaats van slechts op positiefrechtelijke *kennis*, en (iii) de beroepsopleiding niet tot een minimumstandaard, maar tot een hogere standaard kan opleiden, welke (iv) hogere standaard in de permanente opleiding wordt bewaakt. We lichten toe.

2. Civiel effect als maatstaf – de togatoets

Voorstel – maak civiel effect toetsbaar

Wij stellen voor dat het civiel effect² als standaard wordt opgevat waaraan op twee verschillende manieren kan worden voldaan. In de eerste plaats door een toets – *bar-exam*, toelatingstoets of civiel-effect toets, hierna hanteren wij de werktitel: togatoets – in te voeren die (slechts) tot doel heeft deze standaard te toetsen. In de tweede plaats kan aan deze standaard óók worden voldaan door het behalen van vakken aan rechtenfaculteiten, kort gezegd door het volgen van een curriculum Nederlands recht. Dat zou dan moeten leiden tot vrijstelling van de togatoets. In die zin kan de bestaande situatie dus gehandhaafd blijven: rechtenfaculteiten kunnen met de opleiding Nederlands recht blijven opleiden tot een standaard die direct toegang geeft tot togaberoepen.

Kern van ons voorstel is dat langs twee verschillende wegen dezelfde civiel-effect standaard wordt gegarandeerd: het *minimumniveau* aan gron-

2. Over achtergrond zie H. de Doelder en R. Ladan, De juridische faculteiten, de bachelor-master-structuur en het civiel effect. *NJB* 2001(4), p. 154-157.

dige kennis en inzicht van het positieve recht waarover iemand moet beschikken bij toelating tot de togaberoepen.³ Het civiel effect is onmisbaar: het vormt de basis voor de rechtspraktijk, voor het adviseren, procederen, vervolgen en oordelen.⁴ Invoering van een togatoets naast de bestaande opleiding Nederlands recht heeft belangrijke voordelen: de toga wordt óók toegankelijk voor talentvolle studenten van University Colleges of andere (internationale) studies, zonder af te doen aan de minimumvereisten. Daarnaast geeft het meer flexibiliteit voor universiteiten en de beroepsopleiding(en), zoals we hierna zullen toelichten.

Stand van zaken – civiel effect als standaard of programma?

Het convenant inzake het civiel effect van 22 maart 2016 (hierna: convenant)⁵ – gesloten door de juridische faculteiten, de NOvA, de Raad voor de rechtspraak en het Openbaar Ministerie – legt vast aan welke *standaard* een jurist moet voldoen om toegang te krijgen tot de toga. Dat betreft (1) het behaald hebben van een afgeronde juridische universitaire bachelor- en masteropleiding “*met eindtermen die verzekeren dat iemand grondige kennis en inzicht heeft opgedaan in het privaatrecht, strafrecht, staats- en bestuursrecht, internationaal publiekrecht en (institutioneel) Europees recht*”; en (2) de competenties om een juridisch analytisch betoog te schrijven en het beschikken over enig metajuridisch inzicht.

Het convenant gaat echter verder dan het formuleren van een standaard en dicteert vervolgens met grote precisie welk *programma* gevolgd moet worden om de standaard te halen. Allereerst dient de student een behoorlijk aantal punten te behalen aan positiefrechtelijke vakken (de vakken beslaan – na het inleidend jaar – ten minste 100 EC, waarvan ten minste 10 EC in de master). Het convenant geeft ook aan welke vakken – wanneer en van hoeveel EC – in de bachelor en in de master moeten worden gegeven – met als kers op de taart een schematische weergave van het curriculum.⁶ Dan wordt ook duidelijk om welke onderdelen het de opstellers werkelijk ging, want aan de competenties (juridisch analytisch betoog en meta-juri-

3. Commissie Kortmann. *Met recht advocaat. Een nieuwe opleiding: de Stagiaire-Opleiding*. Nijmegen 20 oktober 2010, p. 5; TK 2012-2013, Kamerstuk 32382 nr. 13 (Nota naar aanleiding van het verslag), p. 19: “(...) van het zogenaamd “civiel effect”. Deze aantekening op een einddiploma geeft aan dat de wettelijk voorgeschreven minimale opleidingsvereisten voor een gekwalificeerd beroep zijn behaald. In het algemeen spraakgebruik wordt met civiel effect bedoeld dat de juridische opleiding zodanig is samengesteld dat de student voldoet aan de eisen voor benoembaarheid in een juridisch beroep, zoals dat van advocaat of rechter.”

4. Zie ook M.J.A.M. Ahlmann, *Civiel effect. Keurslijf of keurmerk?* *NJB* 2015/962.

5. Convenant inzake civiel effect (22 maart 2016).

6. Convenant inzake civiel effect, p. 4.

disch inzicht) worden geen separate punten toegekend.⁷ Bij de *standaard* gaat het dus wel beschouwd uitsluitend om de opgedane *positiefrechtelijke* kennis.

Nadelen

Een belangrijk nadeel van dit gedetailleerd voorgeschreven programma is dat dit talentvolle studenten die andere routes kiezen dan de studie Nederlands recht feitelijk uitsluit van het behalen van het civiele effect. Het convenant kent maar twee uitzonderingen die er op neerkomen dat de afgestudeerde *materieel* gesproken dezelfde opleiding moet hebben gedaan. Namelijk afgestudeerde HBO rechtenstudenten, die daarna een (vrijwel geheel) positiefrechtelijk universitair schakeljaar en een master moeten hebben gedaan, en studenten met een niet-juridische bachelor, die – op één of andere wijze – toch hebben voldaan aan de 'eindtermen' van het juridisch programma. De laatste uitzondering heeft zich, naar wij weten, echter nooit voorgedaan.⁸

Interessant is dan ook de opmerking die het convenant plaatst met betrekking tot studenten die een niet-juridische bachelor hebben gedaan:

“Opmerking: als de inhoudelijke resultaten van studenten met een niet-traditionele vooropleiding in de beroepsopleidingen dat rechtvaardigen, zullen de convenantspartijen streven naar een wetswijziging waardoor het mogelijk wordt civiel effect toe te kennen indien het programma van de door de student behaalde bachelor, samen met het programma van de behaalde juridisch master, al dan niet met aanvullende onderdelen, naar het oordeel van de examencommissie masters van de juridische faculteit voldoet aan de in dit convenant voor het civiel effect gestelde eisen, waaronder in het bijzonder de eindtermen (...), met uitzondering van;

- i. de eisen gesteld aan het eerste jaar (...).
- ii. de eis van 100 EC (...).”

7. Convenant inzake civiel effect, nr. 9: “*Metajuridische vakken, of onderdelen van vakken, waarin rechtsgebieden vanuit metajuridisch perspectief worden gezien, tellen voor de toepassing van nr. 8 mee voor het aantal EC dat aan dat rechtsgebied wordt besteed, mits verzekerd is dat ook de positiefrechtelijke eindtermen voor dat rechtsgebied worden bereikt.*”
8. De voorwaarden die het convenant stelt zijn dan ook tamelijk onhaalbaar: “*indien de examencommissie bachelor van de juridische faculteit van de betrokken instelling van oordeel is dat zij op grond van de juridische examens die zij hebben afgelegd, zowel in hun reguliere opleiding als, voor zover nodig, in aanvulling daarop, hebben aangetoond te voldoen aan de eindtermen van het juridische bachelorprogramma, en hun op grond daarvan een juridisch bachelordiploma heeft toegekend waardoor in combinatie met de behaalde master aan de eindtermen voor civiel effect wordt voldaan,*” Convenant inzake civiel effect, p. 5.

Feit is dat het nooit verder is gekomen dan deze overweging (een wetswijziging is er in ieder geval niet geweest of voorgesteld⁹).

Dat is ongewenst, want dit blokkeert de instroom van talent in de toga-beroepen. De verschuiving van talent naar selectieve, brede opleidingen is een sterk groeiende trend binnen het universitaire onderwijs. Terwijl het aantal inschrijvingen voor rechtenstudies nagenoeg gelijk blijft (met een bandbreedte tussen de 26 en 28 duizend studenten¹⁰) is de groep talent die kiest voor brede bacheloropleidingen in de laatste vijf jaar verdrievoudigd. Onder deze opleidingen vallen de University Colleges (waar zich in het studiejaar 2016 5.627 studenten inschreven). Telt men alle brede en selectieve bacheloropleidingen bij elkaar op, of andere opleidingen met een zodanig brede oriëntatie dat deze niet passen binnen één wetenschapsgebied (denk aan opleidingen als *Global Sustainability Science* (UU), *Politics, Psychology, Law and Economics* (UvA), *Politics, Philosophy and Economics* (VU) of *Life Science and Technology* (Delft)), dan schreven zich in 2016 9.295 studenten in (het betreft de categorie 'sectoroverstijgend' in het schema hieronder). Gedeelde kenmerken van deze opleidingen zijn het selectieve karakter, kleinschalig en intensief onderwijs, de nadruk op academische vaardigheden en vakken in (onder meer) de Engelse taal waardoor deze opleidingen ook niet-Nederlandse studenten aantrekken. Van belang is echter dat het steeds gaat om studenten die zijn geselecteerd op een hoog ambitieniveau,¹¹ die alleen al daarom interessant (kunnen) zijn voor juridische beroepsgroepen.

9. Overigens gaan wij ervan uit dat een AMvB zou kunnen volstaan, nu deze aanpassing een *verruiming* van de toegang betreft. Eerder waren de uitzonderingen (voor HBO en een niet-juridische bachelor) ook met een AMvB goedgekeurd. De wetgever overwoog toen: “*Luidt het oordeel dat ook betrokken met een andere graad (of getuigschrift) dan die van wo-bachelor recht, tezamen met de graad van wo-master recht, tot een juridisch beroep moeten kunnen toetreden, dan kan dit vanwege de nu voorgestelde mogelijkheid om toelatingsvereisten nader bij algemene maatregel van bestuur te regelen op korte termijn in regelgeving worden vastgelegd. Aan een dergelijke algemene maatregel van bestuur kan bovendien zo nodig terugwerkende kracht worden verleend (...) Aan een dergelijke algemene maatregel van bestuur zijn geen bezwaren verbonden, omdat een dergelijke algemene maatregel van bestuur een verruiming van de mogelijkheden voor toetreding tot een juridisch beroep zal betekenen*” (TK 2004-2005, Kamerstuk 28 925, nr. 27, p. 12).

10. http://www.vsnu.nl/nl_NL/f_c_ingeschreven_studentsen.html.

11. Zie N. Holvast, De toekomst van de rechtenopleiding in het licht van het convenant inzake civiel effect. *Recht der Werkelijkheid* 2016 (37)1, p. 3-5.

Aantal ingeschreven studenten

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Gedrag & Maatschappij	49 582	47 353	48 015	47 945	47 010	47 007
Economie	39 441	39 081	39 544	39 211	39 533	40 650
Techniek	30 742	31 155	33 394	35 379	37 845	38 840
Gezondheid	31 623	31 732	32 531	32 984	33 318	33 210
Taal & Cultuur	32 286	29 660	29 974	29 427	28 450	28 710
Recht	28 035	26 776	26 749	27 401	27 585	27 757
Natuur	20 157	20 790	22 838	24 097	25 769	27 104
Landbouw	7 003	7 406	8 205	8 906	9 604	10 568
Sectoroverstijgend	3 184	4 083	5 172	6 267	7 121	9 295
Onderwijs	1 743	1 706	1 866	1 848	1 811	1 697
<i>Totaal</i>	<i>243 796</i>	<i>239 742</i>	<i>248 288</i>	<i>253 465</i>	<i>258 046</i>	<i>264 838</i>

Bron: 1cijferH02016, VSNU/CBS

Al deze talentvolle studenten worden nu *de facto* uitgesloten van de toga. Hierop bestaat kritiek. De Raad voor de Rechtspraak sprak al in 2004 de vrees uit daardoor potentiële rechters te verliezen.¹² In de literatuur is dan ook de vraag opgeworpen of het civiel effect op lange termijn wel kan standhouden, nu de togaberoepen toch ook geïnteresseerd zullen zijn in deze studenten.¹³ Daarnaast worden ook andere groepen afgestudeerden buitengesloten: namelijk die een andere studie dan rechten hebben gevolgd (ook al heeft de student wel een niet-juridische bachelor of masteropleiding gevolgd) of in het buitenland een (rechten)studie hebben gedaan. Voor deze diploma's kent het convenant geen waardering, terwijl deze buitenperspectieven van grote meerwaarde kunnen zijn voor de (Nederlandse) rechtspraktijk: denk bijvoorbeeld aan psychologische kennis voor een mediator of economische kennis voor een M&A advocaat.

Een ander kritisch geluid komt van de universiteiten, die klagen dat het convenant de universitaire opleidingen te zeer in een keurslijf zou drukken. De principiële vraag is of het wenselijk is dat de beroepspraktijk zulk een zwaar stempel op de academische opleiding legt.¹⁴ Dit punt is temeer terecht, omdat in de discussie nog wel eens de schijn kan ontstaan dat de juridische faculteiten vooral opleiden voor de togaberoepen. Dat is in werkelijkheid niet zo. Anders dan bijvoorbeeld bij geneeskunde, leidt de rech-

12. Zie de brief van 4 maart 2004 van de Raad voor de Rechtspraak aan minister Donner, als geciteerd in M.J.A.M. Ahsmann, Togamaster: een must voor een master in toga! *Trema* 2005/2, p. 50.

13. N. Holvast, De toekomst van de rechtenopleiding in het licht van het convenant inzake civiel effect. *Recht der Werkelijkheid* 2016 (37)1, p. 4.

14. M.T.A.B. Laemers, Het convenant civiel 2016: leidt meer uniformiteit tot meer academische kwaliteit? *Ars Aequi* 2017/155, p. 158 verwijst naar het interview met André Nollkaemper in *Folia* van 16 juni 2016 (www.folia.nl).

tenstudie niet – als hoofdregel – op voor een togaberoep. Bij rechten kiest maar een klein deel – ruim geschat een kwart – van de studenten voor een togaberoep.¹⁵ Toch worden zij allen opgeleid volgens de wensen van de togaberoepen. Een ander punt van kritiek is dat het convenant een potentieel negatief effect heeft op het academisch gehalte van het juridisch onderwijs.¹⁶ De terechte vraag is of de relatieve oververtegenwoordiging van – Nederlandse – positiefrechtelijke vakken, die soms tamelijk schools worden gegeven, ten koste gaat van de wetenschappelijkheid van juridische opleidingen.¹⁷ Onder 3 gaan wij daarop nader in.

Reden voor de programmatische invulling van het civiel effect was een vermeend gebrek aan eenduidige kwaliteit van rechtenopleidingen.¹⁸ Zo sprak Ahsmann in harde bewoordingen in 2011: “*De conclusie kan geen andere zijn dan dat de faculteiten hun eigen eindkwalificaties niet waar maken en studenten afleveren die niet aan de wettelijk geformuleerde minimumeisen voldoen.*”¹⁹ De vraag is of de oplossing van het convenant – een dichtgespijkerd curriculum – dat heeft verholpen. De NOvA klaagt immers nog steeds over het eindniveau “*ondanks convenant civiel effect.*”²⁰ Daarbij komt dat het civiel effect geen tijdvak geeft waarbinnen de kennis moet zijn vergaard. De kennis kan ook verouderd zijn als iemand begint aan het beroep. Ook wordt niet naar de hoogte van de cijfers gekeken, wat natuurlijk een indicator kan zijn van de beheersing van het desbetreffende rechtsgebied.

Ook in meer algemene zin klinken er kritische geluiden over de aansluiting van de universitaire opleiding op de rechtspraktijk.²¹ Daarbij is de

15. Er worden jaarlijks 800-1100 advocaten beëdigd (www.advocatenorde.nl), afgezet tegen een jaarlijkse instroom bij de bacheloropleidingen rechtsgeleerdheid van ieder jaar rond de 4500 (zie de VSNU cijfers). Zie ook S.J.F.J. Claessens, Internationalisering in het rechtenonderwijs, waar zijn onze competente rebellen? *NJB* 2015/455 afl. 9, p. 560-565, die ook wijst op verschil met de medische opleiding.
16. In sterke bewoordingen zegt Laemers: “*als het stoppen van de rechtenopleiding in het keurslijf van een convenant leidt tot verwaarlozing van aandacht voor buiten het positiefrechtelijk domein gelegen kennis en vaardigheden, [is] het civiel effect eerder een vloek dan een zegen.*” Laemers, Het convenant civiel 2016, p. 161.
17. Laemers, Het convenant civiel 2016, p. 160. Zie ook het pleidooi van Claessens in Internationalisering in het rechtenonderwijs, p. 560-565 en Reactie op 'Civiel effect – Keurslijf of keurmerk.' *NJB* 2015/25, p. 1663-1664.
18. M.J.A.M. Ahsmann, Het civiel effect biedt niet wat het pretendeert. Over de aansluiting van de universitaire opleiding op de togaberoepen. *NJB* 2011/28.
19. Ahsmann, Het civiel effect biedt niet wat het pretendeert, par. 5.
20. Nederlandse Orde van Advocaten, *Consultatiedocument BA2020. De uitgangspunten en contouren van de beroepsopleiding voor advocaten in 2020*. Juli 2017, p. 13.
21. Het probleem is eeuwenoud en Europa-breed: voorheen werd simpelweg Romeins recht gestudeerd en in de praktijk leerde men via de patroon de regelen van het lokale recht, zie M.J.A.M. Ahsmann, Togamaster: een must voor een master in toga! *Trema* 2005/2, p. 49. Zie ook de Amerikaanse onderzoeken genoemd in M.J.A.M. Ahsmann, De kwaliteit binnen het notariaat. *Ars Notariatus* 163, 2016/2.4.

empirische vraag, of afgestudeerden van rechtenopleidingen met of zonder civiel effect beter geschikt zijn voor togaberoepen, naar wij weten nog niet (doorslaggevend) beantwoord.²² In dat opzicht onderschrijft Claessens de conclusie van de Commissie Zwemmer dat het bij de toelating tot togaberoepen niet zozeer om cognitieve *kennis* zou moeten gaan, maar om de academische *houding* ten opzichte van het recht.²³ Het is de vraag of het convenant, dat sterk focust op een minimum aan *kennis*, daarvoor voldoende oog heeft.

De togatoets

Om deze nadelen te ondervangen, stellen wij voor dat náást de route van de juridische opleiding (de huidige opleiding Nederlands recht) een togatoets wordt ingevoerd. De togatoets zou moeten openstaan voor iedereen die een afgeronde universitaire bachelor- en master opleiding heeft behaald. Zo worden geen talentvolle studenten buiten de toga gesloten die brede bacheloropleidingen hebben gedaan of andere (internationale) studies hebben gevolgd. De togatoets verzekert dat niet wordt afgedaan aan de vereiste minimumkennis van het positieve recht.

In dat opzicht sluiten wij aan bij de wens van de NOvA dat er een toelatingstoets moet komen,²⁴ met de opmerking dat de togatoets wat ons betreft niet *bovenop* de juridische opleiding hoeft te komen maar als *alternatief* kan dienen.²⁵ Het moment van toetsing kan wat ons betreft dan ook gelijkgetrokken worden met de bestaande toetsing van het civiel effect. Dat betekent dat de toets moet zijn behaald vóórdat iemand als advocaat

22. Zoals Laemers opmerkt: “Ook zonder convenant civiel mag verwacht worden dat juridische opleidingen zich ten doel stellen dat de aanstaande (toga)jurist met een goed opgezet basisconcept een brede intellectuele en academische juridische basis meekrijgt” in het convenant civiel 2016, p. 155-161. Laemers inventariseert ook de reacties van de rechterlijke macht en advocatenkantoren.

23. Citaat van de Commissie Zwemmer (QANU rapport Rechtsgeleerdheid, februari 2011, p. 25) in Claessens, Internationalisering in het rechtenonderwijs, p. 560-565: “De afgestudeerde moet aldus in staat zijn om permanent zijn juridische kennis te actualiseren en zich eventueel op nieuwe terreinen te specialiseren. Het voorgaande veronderstelt een groeiende nadruk op het verwerven van academische vaardigheden van (levenslang) leren, het verwerven van een internationale attitude, het vertalen van maatschappelijke vraagstukken, het reflecteren op het recht en het zoeken naar vragen en problemen, en naar antwoorden en oplossingen, het verwerven van analytisch vermogen en het aanleren van vermogen kritisch te denken, schrijven en presenteren.”

24. Lucas Korsten, BA2020 Uitwerkingsrichting na consultatie. Presentatie voor het College van Afgevaardigden. 13 december 2017, slide 8.

25. Op deze gedachte is ook kritiek geweest, zie bijvoorbeeld Maarten Stekelenburg, Gerard Mols, Fred Schalker, Rob van Otterlo en Georg van Daal in Lucien Wopereis, Toelatingstoets Beroepsopleiding Advocaten nog lang geen gelopen koers. *Advocatie* 21 september 2017 (www.advocatie.nl).

kan worden beëdigd, danwel kan worden ingeschreven op het tableau.²⁶ De togatoets kan ook niet leiden tot een exclusieve selectie,²⁷ nu deze bestaat naast rechtstreekse toegang tot de togaberoepen via route van de universitaire rechtenstudie.

De toets zou moeten zien op de eindtermen die verzekeren dat iemand grondige kennis en inzicht heeft opgedaan in het privaatrecht, strafrecht, staats- en bestuursrecht, internationaal publiekrecht en (institutioneel) Europees recht. Het gaat dus in beginsel om – in termen van de NOvA²⁸ – cognitieve aspecten van juridisch-inhoudelijke basiskennis. In haar consultatiedocument vroeg de NOvA zich nog af of het wenselijk is *assessments* of persoonlijkheidstests toe te voegen (denk aan elementen zoals analytisch vermogen, omgevingssensitiviteit of zelfreflectie). Die route heeft zij inmiddels verlaten en daar zijn wij het mee eens: het civiel effect ziet immers ook niet op dergelijke competenties, maar op juridisch inhoudelijke basiskennis. *Assessments* kunnen beter aan de patronen of de kantoren – immers eerstverantwoordelijke voor het bijbrengen van vaardigheden in de praktijk – worden overgelaten. Overigens kunnen we ons vinden in de suggestie van de NOvA om in de toets aandacht te geven aan taalbeheersing (dat kan wellicht 'mee-getoetst' worden bij het toetsen van positiefrechtelijke kennis).²⁹

Wij zien bij de togatoets géén rol weggelegd voor de universiteiten (anders dan bijvoorbeeld een ondersteunende rol bij de uitvoering). Het niveau van de toets zou door de togaberoepen zelf moeten worden bepaald: de NOvA,³⁰ het Openbaar Ministerie en de rechterlijke macht. De advocatuur fungeert sinds het afschaffen van de RAIO-opleidingen immers *de facto* als het voorportaal voor de rechterlijke macht en het Openbaar Ministerie. Bovendien is het wenselijk dat de drie sleutelberoepen in de rechtspleging dezelfde minimumeis hanteren. Maar het zwaartepunt zou bij de advocatuur moeten liggen, omdat zij als enige aangewezen is op een (grote en meer diverse) groep kandidaten die (doorgaans) direct afkomstig is van de universiteiten. De rechterlijke macht en het Openbaar Ministerie selecteren een veel kleiner aantal kandidaten dat bovendien al ervaring heeft opgedaan binnen de rechtspleging en veelal al een beroepsopleiding zal hebben genoten. Bovendien hanteren zij nog een eigen selectietraject met hoge ingangseisen. De advocatuur is dus eerstbelanghebbende bij de minimumgarantie die het civiel effect biedt.

26. Wij wijken af van de uitwerkingsrichting van de NOvA, die voorstelt een selecterende toets te doen ná (i) de rechtenopleiding, (ii) de beëdiging en (iii) de inschrijving op het tableau. Korsten, *BA2020 Uitwerkingsrichting na consultatie*, slide 5.

27. NOvA, *Consultatiedocument BA2020*, p. 13.

28. NOvA, *Consultatiedocument BA2020*, p. 13.

29. Korsten, *BA2020 Uitwerkingsrichting na consultatie*, slide 5.

30. Zie ook het standpunt van de NOvA, NOvA, *Consultatiedocument BA2020*, p. 13.

De vrijstellingen en de houdbaarheidsdatum

Voordeel van handhaving van de bestaande situatie is dat de toegang tot de toga niet beperkt wordt tot diegenen die het zich kunnen veroorloven hogere (college)gelden te betalen voor University Colleges, internationale studies of, daarbovenop, een eventueel (duur) voorbereidingstraject voor een toelatingstoets. De toga dient toegankelijk te blijven voor de meest talentvolle studenten, ongeacht hun achtergrond of sociale positie. Dat komt ook tegemoet aan een politieke zorg dat de NOvA de geleerden te zeer gesloten zou houden.³¹ Deze zorg kan gemakkelijk worden vermeden door de bestaande route open te houden.

Een togatoets zien wij dan ook allerminst als een motie van wantrouwen jegens universiteiten (een bezwaar dat eerder werd geuit tegen een dergelijke toets³²). Integendeel: universiteiten zijn uitstekend in staat om op te leiden voor togaberoepen, met of zonder programma als voorgeschreven in het convenant.

Wij zouden ook voorstander zijn van gedeeltelijke vrijstellingen, waarbij een deel van de te verwerven kennis wordt opgedaan door vakken te volgen aan de universiteit en een deel getoetst wordt via de togatoets. Studenten die gemengde bacheloropleidingen doen (zoals PPPE) of een niet-juridische master doen na een juridische bachelor of andersom, hebben dan in ieder geval profijt van de behaalde vakken. In het verlengde hiervan zijn wij ook voorstander van de – eerder door Ahsmann bepleite – tweejarige togamaster,³³ waarbij idealiter alle onderdelen van het civiel effect kunnen worden behaald. Wij zien ook niet in waarom het niet mogelijk zou zijn een bachelorprogramma zo in te richten dat daarmee het civiel effect (grotendeels) kan worden behaald. Ook kunnen we ons voorstellen dat rechtenfaculteiten civiel effect trajecten aanbieden voor gemotiveerde studenten, maar het curriculum daar verder niet op afstemmen.

Wel zouden wij een houdbaarheidsdatum willen verbinden aan de vakken die meetellen voor het civiel effect. Kenmerk van positief recht is immers dat dit veranderlijk is. Niemand is erbij gebaat als positiefrechtelijke kennis te zeer verouderd is bij toetreding tot de toga. We denken aan een termijn van vijf of zes jaar (nu voor de gehele rechtenopleiding thans

31. In de woorden van de staatssecretaris: “*Het doel dat de wetgever (...) heeft beoogd is (...) te bewerkstelligen dat de beroepsgroep niet zelf de mogelijkheid heeft zodanige toetredingseisen te stellen dat een ontoegankelijk bolwerk ontstaat*,” TK 2012-2013, Kamerstuk 32382 nr. 13 (Nota naar aanleiding van het verslag), p. 20.

32. Commissie Kortmann, *Met recht advocaat*, p. 10.

33. Ahsmann, Togamaster: een must voor een master in toga!, p. 51, 54, aanbeveling 4: “*De wetgever dient een tweejarige togamaster te accrediteren. Studenten die willen instromen in een togaberoep dienen die tweejarige masteropleiding te hebben gevolgd. In die masteropleiding is alle ruimte voor op de togaberoepen gerichte vakken.*” De togamaster was ook politiek in het vizier, zie TK 2012-2013, Kamerstuk 32382 nr. 13 (Nota naar aanleiding van het verslag), p. 20.

vier jaar staat terwijl de vakken uit het eerste jaar volgens het convenant niet meetellen voor de 100 EC voor het civiel effect).³⁴

Een toekomstbestendig civiel effect

Het aldus toetsen van het civiel effect – ofwel via de togatoets, ofwel via de juridische opleiding – maakt het civiel effect ons inziens toekomstbestendig. Zo worden immers geen talentvolle studenten buiten de toga gehouden, die nu niet kiezen voor een dichtgetimmerde rechtenstudie. Aan de andere kant worden ook geen hoge drempels opgeworpen voor de togaberoepen, omdat de route via de reguliere opleidingen gewoon openblijft. Kortom: een geïnteresseerde krijgt meer mogelijkheden tot toegang tot de toga dan voorheen, terwijl voor iedereen die tot een togaberoep toetreedt verzekerd is dat wordt voldaan aan één en dezelfde standaard.

Wij menen tot slot dat ons voorstel tegemoet komt aan de wens van de NOvA om “re-teaching”³⁵ in de beroepsopleiding te voorkomen. De garantie van het minimumniveau aan actuele, positiefrechtelijke kennis betekent dat de beroepsopleiding minder tijd kwijt hoeft te zijn met het “verfrissen” van universitaire kennis. In plaats daarvan kan de beroepsopleiding focussen op de *toepassing* van kennis in de beroepspraktijk.

3. Kan rechtsgeleerdheid een volwaardig academische opleiding worden?

Leidt de universiteit adequaat op voor de toga? Om aan die vraag toe te komen, geven wij eerst een bredere bespiegeling over ontwikkelingen in de academie.

Utilisering van het academisch onderwijs

De juridische opleiding is niet de enige academische opleiding die onder druk staat. Er zijn toenemende zorgen over het onderwijs dat universiteiten aanbieden. Een groeiende serie publicaties geeft uiting aan die zorgen: *Education's End, Why Our Colleges and Universities Have Given Up on the Meaning of Life* van Anthony T. Kronman (2007), *Not for profit, Why Democracy Needs the Humanities* van Martha Nussbaum (2010), *The Fall of Faculty, The Rise of the All-Administrative University and Why It Matters* van Benjamin Ginsberg (2011), *What Are Universities For?* van

34. Zie Convenant inzake civiel effect en Laemers, Het convenant civiel 2016, p. 157.

35. NOvA, Consultatiedocument BA2020, p. 12: “(...) waardoor de beroepsopleiding kan focussen op het toepassen van kennis en vaardigheden in complexe casussen. Het maakt de opleiding efficiënter (onnodige herhaling wordt vermeden), effectiever (meer aandacht voor de toepassing) en de toets verhoogt mogelijk ook het ingangsniveau.”

Stefan Colloni (2012), *Waar toe is de Universiteit op Aarde?* van Ad Verbrugge en Jelle van Baardewijk (red) (2014), *Sense of Serving, Reconsidering the Role of Universities Now* van Meindert Flikkema (ed.) (2016) en *Haalt de Universiteit 2040?* van Bert van der Zwaan (2017). De kernelementen van de zorgen zijn de massificatie van het onderwijs, de onderwaardering van onderwijs ten opzichte van onderzoek, de bestuurlijke focus op meetbare *outputs* die bepalend zijn voor de financiering van de universiteit, excessieve externe verantwoording en mede daardoor almaar groeiende bureaucratie. Als gevolg hiervan verschaalt het onderwijs tot een productieproces (bij de Vrije Universiteit spraken kritische docenten van een ‘koekjesfabriek’) waar geen ruimte bestaat voor vorming van de student voorbij de technische kennis van de vakdiscipline en waar docenten niet langer inspiratie aan hun studenten kunnen verschaffen en zelf minder en minder geïnspireerd raken. Rawlings spreekt van een ‘Utilitarian Assault on Higher Education’: de druk voor universiteiten om studenten af te leveren die met hun opleiding onmiddellijk in de economie of overheid werkzaam kunnen zijn, onmiddellijk productief, nuttig kunnen zijn.³⁶ Door deze utilitaristische aanval op het hoger onderwijs bestaat steeds minder ruimte voor werkelijke vorming van de student, voor het aanleren en zich toe-eigenen van een academische houding van onderzoeken, leren, ontwikkelen, omgaan met onzekerheid en tegenstellingen en dergelijke.

De geschetste zorgen raken de juridische opleidingen die universiteiten in Nederland verzorgen minstens zo hard als andere academische opleidingen. Het financieringsmodel in het hoger onderwijs houdt in dat universiteiten worden bekostigd op basis van aantallen ingeschreven studenten en toegekende diploma’s. Universiteiten geven de van de overheid ontvangen bekostiging doorgaans zonder grote herverdelingen door aan de faculteiten naar rato van hun studentenaantallen. Dit creëert een prikkel om steeds meer studenten toe te laten. Tegelijkertijd is de bekostiging door de overheid per student sinds 2000 met 25% gedaald.³⁷ Juridische opleidingen ervaren door deze financiële dynamiek een druk om grote aantallen studenten aan te trekken. Voor het juridisch onderwijs komt daar als complicatie bij dat er relatief veel doorstroming is vanuit het hoger beroepsonderwijs. Studenten die het eerste jaar aan een HBO-instelling met goed gevolg hebben afgelegd worden toegelaten tot een universitaire studie. Zij hebben een deel van de door de overheid beschikbaar gestelde bekostiging echter al in het HBO gebruikt, waardoor de universiteit die hen ontvangt navenant minder en soms geen enkele bekostiging ontvangt voor deze studenten.

36. Hunter Rawlings, How to Answer the Utilitarian Assault on Higher Education? In: Luc E. Weber, James J. Duderstadt (eds.), *Preparing Universities for an Era of Change*, 2014.

37. Zie de infographics op de website van de VSNU, zie http://vsnu.nl/files/documenten/VSNU_infographic_mindergeldperstudent2016.pdf.

Sommige rechtenfaculteiten ontmoedigen daarom expliciet of impliciet de toelating van HBO-studenten tot de Bachelor Rechtsgeleerdheid.

Het gevolg van het Nederlandse financieringssysteem is dat er druk bestaat om grote aantallen studenten toe te laten en tegelijkertijd neemt de bekostiging per student af. Dit leidt tot steeds grootschaliger onderwijs en steeds minder tijd van docenten om studenten intensief te begeleiden. Als uitvloeisel van het in 2015 ingevoerde leenstelsel voor studenten is vanaf 2018 meer geld beschikbaar voor intensivering van het onderwijs, maar de besteding daarvan staat onder druk van nieuwe wensenlijsten vanuit de politiek. Het is maar de vraag hoeveel van het geld dat beschikbaar zou kunnen komen daadwerkelijk ter beschikking komt voor beter en intensiever onderwijs.

Biedt de rechtenopleiding de voor de praktijk noodzakelijke academische vorming?

De generieke klacht over universitaire opleidingen die teveel gericht zijn op onmiddellijke, nuttige uitkomsten wordt voor de juridische opleiding in Nederland indringend versterkt door de wijze waarop uitvoering wordt gegeven aan het civiel effect dat een opleiding moet hebben wil het toegang geven tot een togaberoep. Zoals wij hiervoor hebben uiteengezet, heeft het civiele effect zoals het thans is vormgegeven een sterk programmatische invulling. Dit leidt ertoe dat in de opleiding niet of nauwelijks ruimte bestaat voor het overbrengen van kennis, inzicht en vaardigheden buiten het domein van het positieve recht, onderdelen die juist beogen de academische vorming te versterken. Dit is te meer problematisch omdat het positieve recht zelf de laatste decennia enorm is uitgedijd en in toenemende mate technisch en procedureel aan het worden is. Het kennen van de breedte van dit positieve recht is in iedere discipline binnen het recht een steeds grotere uitdaging. Dat maakt het voor docenten steeds moeilijker om de diepere achtergrond van waarom bepaalde regels worden gesteld en vragen rondom de werking van het recht in de werkelijkheid in het onderwijs aan de orde te stellen. De opleiding die zo de cognitieve kant van het positieve recht benadrukt biedt nauwelijks ruimte aan studenten voor het ontwikkelen van de juiste juridische houding: waaronder het juridisch *Fingerspitzengefühl*, een intuïtie voor het recht, haar werking en haar beperkingen. Een academische vorming in het onderwijs in de rechtsgeleerdheid zou juist de ontwikkeling van die juridische intuïtie veronderstellen.

Een van ons heeft er eerder op gewezen dat de nagenoeg uitsluitende aandacht in de opleiding voor kennis van het positieve recht er bovendien toe leidt dat studenten nauwelijks worden getraind in het stellen van de moeilijke vragen, het herkennen van de moeilijke dilemma's die in de rechtspraktijk regelmatig voorkomen maar die nu juist niet met juridische

kennis (alleen) kunnen worden beantwoord.³⁸ Om het kort te zeggen: het feit dat iets juridisch kan en niet verboden is maakt het nog niet juist of aanvaardbaar om dat te doen. Vragen rond integriteit en ethiek compliceren de uitsluitend juridisch beschouwde realiteit. Het positiefrechtelijke kennisperspectief van de juridische opleiding is onvoldoende om deze vragen als relevant te erkennen en te beantwoorden. Voor iedere beoefenaar van een toga-beroep is het noodzakelijk ook deze dimensie van academische vorming tot zich te nemen om in de praktijk zorgvuldig en weloverwogen te kunnen opereren. Dit vraagt verdieping in relevante kennis rond morele dilemma's en bronnen die mogelijkheden aanreiken om met die dilemma's om te gaan, niet enkel als een vak rechtsfilosofie dat als een niet al te serieus te nemen 'moetje' ergens in het programma is gedrukt, maar in de kern van de positiefrechtelijke vakken in het burgerlijk, straf- en staats- en bestuursrecht. Het vraagt ook ruimte voor persoonlijke ontwikkeling en zelfreflectie, toetsing van eigen aannames en standpunten aan die van anderen, het leren verdragen van onzekerheid en ambiguïteit rond te maken keuzes en daarin een weg vinden. Dat laatste zouden we *Bildung* kunnen noemen, waarover in hoofdstuk drie van dit preadvies is geschreven.

Tenslotte, maar niet minder belangrijk dan het voorgaande, de juridische opleiding boet door haar eenzijdige oriëntatie op positiefrechtelijke kennis structureel in aan kwaliteit. Ondanks de gedrevenheid van zeer goede universitaire docenten die de juridische opleiding verzorgen kan niet worden ontkend dat de juridische opleiding te boek staat als een lichte opleiding. Wij hebben in de afgelopen jaren veelvuldig commentaar ontvangen van ambitieuze studenten die vertelden dat de juridische opleiding hen simpelweg te weinig uitdaagt. Goede studenten kunnen voor zichzelf in iedere opleiding uitdagingen creëren maar de gemiddelde juridische opleiding vraagt van de gemiddelde student een beperkte inspanning, in een beperkt kennisdomein. Zonder de strikte programmatische oriëntatie door het civiel effect kan de juridische opleiding aanmerkelijk interessanter worden voor rechtenstudenten. De opleiding zou beter kunnen aansluiten bij de vragen en dilemma's die in de werkelijkheid spelen. Daarvoor zijn andere inzichten dan alleen die van het positieve recht relevant die mede het begrip en de toepassing van het positieve recht, en de beperkingen daarvan, inzichtelijk maken.

De beperkte, op overdracht van positiefrechtelijke kennis gerichte opleiding druist ook in tegen de aard van de academie. Want waarin onderscheidt zich de universiteit van het HBO en waarom eisen togaberoepen universitaire vorming? De reden is niet de *beheersing* het positieve recht, maar de academische *omgang* met het recht. De academisch geschoolde jurist beschikt – althans hoort te beschikken – over een academische hou-

38. Interview met Jaap Winter in Mr., Jurist moet meer doen dan regels toepassen, Mr. 2016, 7/8, p. 25-29.

ding: hij moet niet alleen kennis van het recht hebben, maar ook een juridisch argument kunnen construeren, uiteenrafelen of weerleggen – en daarvan anderen kunnen overtuigen. Dat is in de rechtspraak aan de orde van de dag: of dat nu is in een pleidooi, requisitoir of de raadkamer. Daartoe moet hij niet alleen kunnen argumenteren, maar ook begrijpen hoe argumentatie werkt (logica); moet hij niet alleen kunnen overtuigen, maar ook weten waarom iets overtuigend is (retorica), en moet hij niet alleen weten wat juridisch gezien de beste oplossing is, maar zich ook afvragen of dat wenselijk is (ethiek). In de universiteit moet de academische basis worden gelegd voor deze – in de praktijk – onmisbare kennis van argumentatie, overtuiging en ethiek. Hoe pijnlijk nodig deze kennis is, zien we bijvoorbeeld in rechterlijke dwalingen als de Schiedammer Parkmoord en Lucia de B, waar niet-juridische wetenschappers direct wezen op elementaire argumentatiefouten.³⁹ Als de rechter in zijn studie echter alleen het juridische normenkader heeft geleerd, zonder de basiseisen van de argumentatieleer, zijn dergelijke rechterlijke dwalingen in de toekomst allerminst uit te sluiten.

Naar een volwaardig academische opleiding

Wij zien dat universiteiten hierop hebben gereageerd door selectieve, meer uitdagende en bredere opleidingen aan te bieden waarin juridische kennis wordt gecombineerd met academische vaardigheden en kennis uit andere wetenschapsgebieden. De Utrechtse rechtenopleiding richtte in 2005 het Utrecht Law College op: een honoursopleiding waarin studenten, die vooraf op motivatie zijn geselecteerd, van meet af aan in vaste werkgroepen onderwijs volgen. Dat onderwijs is deels regulier, maar ook verdiepend en verbreedend. Vrijwel alle rechtenfaculteiten bieden nu een dergelijk honours traject aan voor gemotiveerde studenten. Er zijn inmiddels tal van andere selectieve vormen bijgekomen – zoals *Master Classes* en *Law Clinics* – die de gemotiveerde student ruimte bieden tot extra verdieping en verbreding. Wij zouden willen dat deze verbreding en verdieping niet blijft voorbehouden aan de selectieve groep van honours studenten maar de opleiding voor rechtenstudenten generiek gaat verrijken.

Onze visie op het civiel effect zoals hierboven uiteengezet, biedt universiteiten daartoe meer flexibiliteit. De rechtenopleiding mag, maar hoeft zich niet het “keurslijf” van het civiel effect aan te meten. Men kan er ook voor kiezen om juridische opleiding anders vorm te geven. Bijvoorbeeld door meer aandacht te schenken aan rechtsgeschiedenis, metajuridica, academische vaardigheden, internationale aspecten of *research-based* onderwijs. Ook kunnen universiteiten mengvormen tussen academische discipli-

39. Zie J.E. Soeharno, *Durven denken: inleiding in de logica voor juristen*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2017, p. 42-46.

nes aanbieden, zoals tussen rechten en economie, psychologie, politicologie, filosofie of anderszins. Dergelijke opleidingen zouden een uitdagende aanvulling vormen voor getalenteerde studenten die nu de studie van het recht en de rechtspraktijk niet vinden. Dergelijke routes kunnen allicht leiden tot gedeeltelijke vrijstellingen. Maar als universiteiten het civiel effect willen blijven aanbieden zoals dat nu gebeurt, dan kan dat ook. Waar het in de kern om gaat is dat universiteiten ruimte krijgen om méér te doen dan slechts het aanbieden van de *minimumeis* voor de togaberoepen.

4. De stage – naar een volwaardige beroepsopleiding

Een bovengemiddelde advocaat

De beroepsopleiding verandert in snel tempo. Was een stagebegeleidingscursus in 1980 nog facultatief,⁴⁰ in 2012-2013 heeft de NOvA – mede naar aanleiding van het rapport van de Commissie-Kortmann⁴¹ – de beroepsopleiding grondig herzien. Gemene deler van de aanpassingen is dat het niveau omhoog moest met meer aandacht voor vaardigheden en ethiek, materieel recht (waarbij meer dan voorheen werd samengewerkt met universiteiten) en selecterende toetsing.⁴² Ook nu wordt de beroepsopleiding weer herzien. Tijdens het schrijven van dit preadvies is de discussie over de herinrichting van deze beroepsopleiding in volle gang. In juli 2017 heeft de NOvA een consultatie gestart (aan de hand van het Consultatiedocument BA2020⁴³) waarna in december een uitwerkingsrichting volgde.⁴⁴

Kern van deze herziening is de wens van de NOvA om de praktische standaard andermaal omhoog te schroeven, door hogere ingangseisen te stellen en een minder 'schools' curriculum voor te staan, zodat de stof scherper is toegesneden op de praktijk. Met andere woorden: zag de standaard van het civiel effect slechts op het garanderen van een *minimum*, binnen de beroepsopleiding wenst men de lat *boven* het gemiddelde te leggen.

40. Voor een korte geschiedenis tot 2010 zie Commissie Kortmann. *Met recht advocaat*, p. 9-11. Er is in de afgelopen decennia veel veranderd: van de formalisering patroon-stagiaire in 1955, de facultatieve stagebegeleidingscursus vanaf 1980, de eerste verplichte opleiding voor stagiaires, onder verantwoordelijkheid van de NOvA vanaf 1989, het eerste onderzoek naar een balie-examen in 2003 (dit werd beschouwd als een motie van wantrouwen jegens de universiteiten) en – na wijzigingen in 2005 en 2007 – de invoering van de nieuwe beroepsopleiding vanaf 2012. Deze wordt thans wordt herzien in het kader van BA2020.

41. Commissie Kortmann. *Met recht advocaat*.

42. Zie Stageverordening 2012.

43. NOvA, *Consultatiedocument BA2020*.

44. Korsten, *BA2020 Uitwerkingsrichting na consultatie*.

Dit streven past de advocatuur. Met de invoering van de kernwaarden in de Advocatenwet heeft de door advocaten op peil te houden deskundigheid zoals gezegd een nieuwe wettelijke verankering gekregen.⁴⁵ In de woorden van de wetgever staat de advocatuur “*in principe garant voor kwalitatief hoogwaardige dienstverlening. (...) Die norm ligt hoog. Een advocaat mag niet “gemiddeld presteren.”*”⁴⁶ Overigens wordt de advocatuur daar ten dele ook toe gedwongen, nu zij opereert in een concurrerend speelveld met bijvoorbeeld rechtsbijstandsverzekeraars en accountantskantoren. De advocatuur zal haar bijzondere positie in de rechtspleging (mede) door deskundigheid moeten waarmaken.

Wij zijn het met de uitgangspunten van de BA2020 grotendeels eens, namelijk om van de BA2020 een volwaardige *beroepsopleiding* te maken, met nadruk op *toepassing* van juridische kennis in praktijksituaties en *afstemming* op de kantoorpraktijk. Ook onderschrijven wij de wens tot het bieden van een algemene, balie-brede basis terwijl ook recht wordt gedaan aan de diversiteit van de balie.⁴⁷ Omdat de discussie in volle gang is en wij de uitgangspunten van de NOvA ten aanzien van de BA2020 grotendeels onderschrijven, beperken wij ons tot een vijftal samenhangende opmerkingen:

1. Focus meer op competenties

In de eerste plaats missen wij in de Uitwerkingsrichting een uitgewerkte visie op het *competentieprofiel* van de advocaat. De nadruk ligt sterk op cognitieve kennis en vaardigheden, wat tamelijk universitair aandoet. In dit opzicht is de discussie bij medici interessant,⁴⁸ die enigszins bekend in de oren zal klinken:

“We come from an era in which education was defined by its input. For example, we need at least X hours of anatomy and Y hours of physiology in the curriculum. In an input model curriculum, there is a constant hidden, and sometimes overt, fight over hours of curriculum representation. This had led to many overloaded curricula around the world. Educationalists then started pushing for the formulation of objectives to better structure

45. TK 2009-2010, Kamerstuk 32382 nr. 3 (Memorie van Toelichting): “*Deskundigheid. (...) Goede juridische bijstand vergt dat blijvend aandacht wordt besteed aan het zich eigen maken van kennis en vaardigheden die ten goede komen aan een juiste invulling van het beroep en het op peil houden van de vakinhoudelijke deskundigheid. Met deze kernwaarde wordt het belang van niet alleen de opleiding tot advocaat maar ook van de permanente opleiding onderstreept.*”

46. TK 2012-2013, Kamerstuk 32382 nr. 13 (Nota naar aanleiding van het verslag), p. 21.

47. Korsten, *BA2020 Uitwerkingsrichting na consultatie*, slides 3, 5. NOvA, *Consultatiedocument BA2020*, p. 7, 17-19.

48. S.J. Lurie, History and practice of competency based education. *Med Educ.* 2012;46:49–57; Cees P.M. van der Vleuten, Competency-based education is beneficial for professional development. *Perspect Med Educ* (2015) 4:323–325 (Springerlink.com).

an education programme. Competencies are in essence an alternative to objectives, but then focusing on the end objectives of a training programme in terms of what learners should be able to do.”⁴⁹

De centrale vraag is echter wat men uiteindelijk verwacht van een medicus. Het antwoord op die vraag, is dat men niet alleen cognitieve kennis verwacht, maar ook bepaalde attitudes:

“Where does this consensus point us? Very clearly it is to the emphasis of skills beyond the knowledge domain. I guess our society kind of assumes that our doctors are knowledgeable, but society wants more. They want compassionate and communicative doctors who act professionally. Doctors need to work in teams, need to collaborate with other professions, need to engage in life-long learning activities, need to be transformative to their working environment.”⁵⁰

Nu is een medicus natuurlijk geen advocaat, worden ook in de medische wereld kanttekeningen geplaatst bij een (te starre) competentiegerichte aanpak⁵¹ en valt al snel de term *soft skills*. Maar reflectie over wat men – cliënten, rechters, officieren, kantoorgenoten of wederpartijen – nu werkelijk en uiteindelijk van een advocaat verwacht, behoort wat ons betreft centraler te staan in de beroepsopleiding. Natuurlijk horen daarbij in de eerste plaats juridische kennis en vaardigheden. Maar juist in de praktijk zijn competenties als luistervaardigheden, het vermogen samen te werken (met andere advocaten of ketenpartners in de rechtspleging), kunnen organiseren (van de zaak of zijn kantoor) of met stress om te gaan, geen bijzaken maar essentieel voor geslaagde dienstverlening.

2. Focus meer op de praktijk

In diezelfde lijn kunnen de wijze van toetsing en de training van vaardigheden scherper worden toegesneden op de praktijk.

49. Van der Vleuten, Competency-based education is beneficial for professional development, p. 323.

50. Van der Vleuten, Competency-based education is beneficial for professional development, p. 323-324.

51. Hierbij past de opmerking dat een te starre opvatting van competenties kan afdoen aan de gewenste professionaliteit. Zie M.J.M.H. (Kiki) Lombarts, Competence-based education misses the essence of the medical profession. *Perspect Med Educ* (2015) 4:323–325 (Springerlink.com). Lombarts maakt zich zorgen dat “the competence-based models prime trainees to professionally comply with the predefined behaviours, but do not train them to become true medical doctors. Whitehead et al. have underlined how behavioural models limit or even deny relational and situational factors, values and the role of the personhood. None of these can be missed in striving for excellence. Competence-based education may not lead to the best possible performance; by focusing on behaviours and skills we may well be educating for mediocrity, not excellence.”

De toetsing lijkt nu als twee druppels water op de eerstejaarstoetsing van de universiteit. Er worden vragen gesteld die relatief schools moeten worden beantwoord door het opsommen van zoveel mogelijk positiefrechtelijke ingrediënten. Dat staat haaks op de praktijk. Want daar moet de advocaat juist de kern leren presenteren, hoofd- en bijzaken scheiden en een juridisch argument construeren. Natuurlijk zijn er cognitieve vakken waarmee een stagiaire voorheen nog niet bekend was, zoals de specifiek advocatuurlijke beroepsethiek, die typisch thuishoren in een beroepsopleiding en balie-breed kunnen worden gegeven en getoetst. Maar het is de bedoeling “re-teaching” te voorkomen (bijvoorbeeld door zelftoetsing vooraf van cognitieve kennis in een digitale leeromgeving) en de focus te leggen op de praktijk. Dus waarom kent de beroepsopleiding geen tentamen, waarin een kandidaat een casus krijgt en in twee uur een dagvaarding moet schrijven? Of een set brieven en feiten, op grond waarvan hij een vaststellingsovereenkomst voorstelt? Of een vonnis waartegen hij grieven moet formuleren? Dan wordt in ieder geval het vermogen tot praktisch toepassen getoetst. Dergelijke toetsing vergt een geheel andere beoordeling dan enkel controleren of het juiste antwoord is gegeven. Juist een beoordeling die gaat over de ontwikkelde redenering, de toegepaste intuïtie over wat nodig of overtuigend is in het voorliggende geval en het vermogen dit op een effectieve wijze te verwoorden. Daarop komt het in de beroepsuitoefening aan.

Voor training in en de toetsing van vaardigheden geldt dat dit zo dicht mogelijk bij de praktijk dient te staan waarin de stagiaire werkt. Wij zien hierin een rol weggelegd voor enerzijds de patroons dan wel de kantoren (het patronaat is bij sommige kantoren een gedeelde verantwoordelijkheid), en anderzijds een divers palet aan aanbieders van het beroepsonderwijs. Precieze kennis van de praktijk dient in ieder geval voorop te staan. Een pleidooi in een complexe internationale arbitrage vergt nu eenmaal andere vaardigheden dan een pleidooi in een burenruzie. En onderhandelen in een echtscheidingsprocedure kan andere vaardigheden vergen dan een langdurig biedingsproces tussen bedrijven. Hier moet niet de uniformiteit vooropstaan, maar de bijzonderheid en de aansluiting bij de praktijk. De patroon of het kantoor, dan wel een op de specifieke praktijk toegesneden aanbieder van de beroepsopleiding (en uiteraard de begeleide stagiaire zelf) kunnen die aansluiting beter bewaken dan één balie-brede instantie. Dit geldt misschien nog wel sterker voor de zojuist genoemde competentieprofielen als luistervaardigheden, samenwerken en organiseren. Dat zijn bij uitstek competenties die men het beste onder begeleiding in de praktijk kan leren.

3. Herijk de rol van de patroon

Als er één terrein rijp is voor herbezinning, dan is dat wel het patronaat. De patroon is de onbelichte spilfiguur in de opleiding van de stagiaire. In

de woorden van de Verordening op de advocatuur, geeft hij de stagiaire *“leiding, voorlichting en raad met betrekking tot de praktijkuitoefening in de ruimste zin van het woord”* met *“bijzondere aandacht aan de introductie van de stagiaire bij en diens optreden jegens de rechterlijke macht, beroepsgeenoten en cliënten. Hij bewaakt de ontwikkeling van de stagiaire op een systematische en structurele wijze.”* Deze belangrijke taak staat in schril contrast tussen het beleid dat hierop wordt gevoerd. Hoewel we spreken van de patroon, dient hierbij ook – zoals gezegd – betrokken te worden de wijze waarop het patronaat bij sommige (grote) kantoren wordt ingevuld door de stagiaire door een team van advocaten op te leiden. Ook kan gedacht worden aan niet-Nederlandse varianten, zoals de Engelse variant waarin een *barrister* voor de opleiding grotendeels aangewezen is op zijn *Inn of Court*.

Van de patroon leert de stagiaire de praktijkbeoefening. Daar leert hij wat juridische boekenwijsheid niet kan leren: op welke toon legt men een geschil voor aan de rechter? Waarom kan in ogenschijnlijk gelijke situaties de juiste strategie toch een andere zijn? Op welk moment moet de advocaat in een geschil in beeld komen? Logica, retorica en ethiek zijn hierbij aan de orde van de dag: het wegen van argumenten, het kiezen van het moment om te overtuigen en de voortdurende vraag of het handelen toelaatbaar en wenselijk is. Het is aan de patroon om te bevorderen dat de stagiaire zijn of haar juridische en niet-juridische vaardigheden scherp slijpt in de praktijk.

Het patronaat draait echter niet alleen om het overbrengen van de praktijkervaring van de leermeester op de gezelschap. Het gaat ook om de wezenlijke geïnteresseerdheid van de leermeester in de ontwikkeling van de gezelschap, zodat deze zich met zijn kwaliteiten en beperkingen optimaal ontwikkelt. Dat vergt tot op zekere hoogte om een belangstelling voor de persoon van de stagiaire, omdat de beroepsuitoefening uiteindelijk ook iets van de persoon van de beroepsbeoefenaar vraagt. Denk aan de eed, die voorschrijft dat de advocaat geen zaken doet waar hij niet zelf achter kan staan. Ook gaat het om het – steeds belangrijker wordend – balanceren van werk en privé.

Er kleven nog andere elementen aan het patronaat. Het is aan de patroon om de stagiaire te introduceren in de beroepsgroep, bijvoorbeeld door te stimuleren dat een stagiaire de (jonge) balie leert kennen of door uit te leggen hoe advocaten met onderlinge geschillen omgaan. In bepaalde opzichten kan de patroon een gidsende rol hebben. We mogen aannemen dat digitalisering op enig moment een deel van het (uitzoek)werk van de advocaat uit handen neemt. Als Kunstmatige Intelligentie afwegingen en keuzes voor de advocaat gaat maken die op den duur zelfs moeilijk voor mensen te beoordelen zijn, dan wordt het steeds moeilijker voor de beginnende advocaat om zich in de praktijk van het afwegen en keuzes maken te scherp. Juist daar is een kernrol weggelegd voor de patroon om de

stagiaire voor te houden hoe alsnog invulling kan worden gegeven aan de rol van advocaat. De patroon kan een noodzakelijke, menselijke bijdrage leveren aan het leerproces van de advocaat in de praktijk waar Kunstmatige Intelligentie de advocaat juist van het leren afhoudt.

De invulling die aan het patronaat wordt gegeven, wisselt nu echter sterk: van nauwe persoonlijke betrokkenheid tot het afvinken van minimale formaliteiten. Bij grote kantoren kan de omzetsdruk ertoe leiden dat de stagiaire – ook al wordt hij in naam door meerdere advocaten opgeleid – het in de praktijk vooral zelf moet uitzoeken. Van een daadwerkelijke leermeester-gezel verhouding is dan nauwelijks sprake, wat overigens ook geldt voor éénpitters met buitenpatronaat waarbij nauwelijks prikkels bestaan tot de genoemde persoonlijke betrokkenheid. Herijking van het patronaat – waaraan een veel intensievere invulling wordt gegeven – is daarom zeer gewenst.

4. Verrijk de opleiding met externe perspectieven

In de huidige opleiding ontbreken externe perspectieven nagenoeg.⁵² De wetgever merkte met betrekking tot de kernwaarde deskundigheid echter op dat hierbij niet slechts gedacht moest worden aan actuele juridische kennis, maar ook aan voldoende inzicht in maatschappelijke en economische ontwikkelingen:

“Daarnaast vergt goede juridische bijstand dat aandacht wordt besteed aan activiteiten, kennis en vaardigheden die ten goede komen aan een juiste invulling van de vakinhoudelijke deskundigheid. Daarbij kan gedacht worden aan een overzichtelijke inrichting van de praktijk, het ontwikkelen van *terzake doende vaardigheden en het hebben van inzicht in maatschappelijke en economische ontwikkelingen*. Alleen als de advocaat een brede kennis van zaken heeft, is hij in staat om zijn beroep op een juiste manier uit te oefenen.”⁵³

Voor dergelijke kennis is op dit moment nauwelijks aandacht. Terwijl het wenselijk is dat advocaten op de hoogte zijn van dergelijke ontwikkelingen: Kan de advocaat mee met digitalisering en Kunstmatige Intelligentie? Met alternatieve bedrijfsmodellen? Met internationalisering? Met de (sociale) media? En is de advocaat zich bewust van de (maatschappelijke) impact die een juridische procedure kan hebben? En – als uitloper van de Panama Papers – begrijpt de advocaat steeds waarover hij juridisch adviseert?

52. Dat betreft (i) ethiek en vaardigheden, (ii) materieel recht en (iii) overige cognitieve vakken (Artikel 3.15 Verordening op de advocatuur).

53. Aldus minister Ernst Hirsch Ballin in reactie op het rapport van de Commissie Van Wijnen, TK 2006-2007, Kamerstuk 30 800 VI, nr. 13, par. 3.2.3.

Een eerste stap naar versterking van dergelijke externe perspectieven kan zijn het betrekken van de “afnemers” van de advocatuur. De advocatuur kent immers een relatief hoge uitstroom, anders dan bijvoorbeeld bij medici. In zekere zin leidt de advocatuur dus ook op voor de andere toga-beroepen, zoals de rechterlijke macht en het Openbaar Ministerie, voor de overheids- en bedrijfsjuristen en ook voor niet-juridische functies. Terugkoppeling van deze “afnemers” kan wellicht ook bijdragen aan een effectievere opleiding.

5. *Terughoudendheid met specialisatie tijdens de stage*

Wij vragen ons tot slot af in hoeverre binnen het vakkenaanbod van de beroepsopleiding ruimte voor specialisatie moet bestaan. Immers, na de stage verschieten veel advocaten van kleur. De grote kantoren leiden bijvoorbeeld een substantieel deel van de stagiaires op, terwijl een deel daarvan later zelfstandig of in kleiner verband verder gaat. Is het dan wenselijk dat een advocaat zich al tijdens de stage sterk kan specialiseren in de vakkenkeuze? Bovendien is de beroepsopleiding bij uitstek de plek waar balie-brede cohesie tussen advocaten wordt gecreëerd. Daaraan kan te snelle specialisatie afbreuk doen.

5. **Visie op de permanente opleiding**

Van de permanente opleiding, die na de advocaat-stage volgt, kan niet gezegd worden dat daaraan een uitgewerkte visie ten grondslag ligt. De advocaat moet simpelweg ieder jaar een reeks opleidingspunten halen.⁵⁴ De NOvA heeft ook hierover een consultatie uitgezet: de Consultatie Kwaliteitsbeleid.⁵⁵ In dat kader heeft de NOvA voorgesteld om specialisatie te bevorderen door voor bepaalde rechtsgebieden (met een “*kwetsbare cliënt*”⁵⁶) een aantal punten verplicht te stellen. Kort samengevat, is er tot

54. Hoewel kennelijk ooit de bedoeling is geweest dat de advocaat zich op zijn eigen rechtsgebied zou bijscholen, wordt daar in de praktijk niet op gelet, zie de nu verlopen Verordening op de vakbekwaamheid van 3 december 2009 (nu onderdeel van de Voda), Staatscourant 30 december 2009, Toelichting artikel 3: “*Als voorwaarde geldt dat het onderhouden van de kennis en kunde in ieder geval gerelateerd moet zijn aan het rechtsgebied of de rechtsgebieden waarop de advocaat werkzaam is. Mocht een advocaat van rechtsgebied willen veranderen of een rechtsgebied willen toevoegen aan zijn praktijk, kan een advocaat ook werken aan het ontwikkelen van kennis en kunde op het rechtsgebied of de rechtsgebieden waarop hij werkzaam wil zijn.*”

55. Consultatie Kwaliteitsversterkende maatregelen NOvA, 4 april 2017.

56. Het gaat volgens de NOvA om de gebieden arbeidsrecht; sociaal zekerheidsrecht; huurrecht; jeugdrecht; personen- familie- en erfrecht; psychiatrisch patiëntenrecht; strafrecht (waaronder ook rechtsbijstandverlening aan slachtoffers en benadeelde partijen) en asiel- en vreemdelingenrecht.

nu toe wisselend gereageerd: veel specialisten zijn het daar grofweg mee eens, maar veel generalisten niet.⁵⁷ In vergelijking met andere landen (en sommige staten in de VS) of andere professies (zoals artsen), is er echter nog veel ruimte voor verbetering. Niet alleen verbetering op het vlak van specialisatie, zoals de NOvA nu voorstelt, maar ook verbetering op het vlak van het waarborgen van een hoge balie-brede standaard.

Daarbij denken we in de eerste plaats aan ethiek. Het valt eigenlijk niet goed te begrijpen dat de advocaat op geen enkele wijze gehouden is zijn beroepsethische kennis op peil te houden, terwijl de op de advocatuur van toepassing zijnde regels (van verordeningen tot gedragsregels) en tucht-rechtspraak met de tijd veranderen. We sluiten in dit opzicht aan bij een oude aanbeveling van de Commissie Van Wijmen in 2006: *“Integriteit dient als vast en verplicht bestanddeel opgenomen te worden in de permanente opleiding.”*⁵⁸

Wij pleiten voor een goed doordacht balie-breed profiel van de permanente opleiding, met gealloceerde punten voor in ieder geval ethiek, maar waarbij ook aandacht is voor competenties en externe perspectieven. Denk bijvoorbeeld aan cursussen over geschillen tussen advocaat en cliënt, bejegening van de rechter en de omgang met *biases* en ethische dilemma's.⁵⁹ En aan externe perspectieven, zodat maatschappelijke en economische ontwikkelingen – die mede bepalend zijn voor de kwaliteit van de advocatuurlijke dienstverlening – blijvend aandacht krijgen.

Daarenboven is het een kwestie van vrijheid en vooral specialisatie. De permanente opleiding is daarvoor de geëigende plek. Daarbij kan, in de lijn met de genoemde Consultatie Kwaliteitsbeleid, gedacht worden aan erkende specialismen, waarvoor bepaalde punten moeten worden gehaald. Maar er kan ook verder worden gekeken naar een afbakening tussen specialismen, of tussen advocaat-specialisten en generalisten.⁶⁰ Ook kan de rol van specialisatieverenigingen verder doordacht worden. Zo pleitte de Commissie van Wijmen in 2006 voor een erkenningsbeleid voor speciali-

57. Zie de *Inhoudelijke reactie algemene raad op de consultatiereacties kwaliteitsbevorderende maatregelen* (september 2017) en andere stukken in het dossier “Kwaliteit” op www.advocatenorde.nl (geraadpleegd 25 januari 2018).

58. Commissie Van Wijmen, *Een maatschappelijke orde*. 24 mei 2006, p. 16.

59. Wellicht kan intervisie nuttig zijn bij de inrichting van dergelijke competentieprofielen.

60. Commissie Van Wijmen, *Een maatschappelijke orde*, p. 54: *“Verder voortschrijdende specialisatie zal op den duur meer consequenties tot gevolg hebben. Een uiteindelijke consequentie van voortgaande specialisering kan zijn de advocaatspecialist, die als zodanig (op een vakgebied) opgeleid en uitsluitend daarop werkzaam is.”*

satieverenigingen⁶¹ met daaraan gekoppelde domeinmonopolies.⁶² Daarin was ze haar tijd vooruit: het doen van zaken in cassatie is al exclusief voorbehouden aan leden van de Vereniging van Civiele Cassatieadvocaten (VCCA); daarbij is lidmaatschap van de Vereniging Insolventierecht Advocaten (INSOLAD) *de facto* van belang voor plaatsing op curatorenlijsten, terwijl lidmaatschap van een specialisatievereniging, zoals de Specialisten Vereniging Migratierecht Advocaten (SVMA) evenzeer van belang is voor het doen van zaken op het gebied van het vreemdelingenrecht.⁶³ Juist als specialisatieverenigingen werk maken van (interne) opleidingseisen, kan deze deskundigheid reden vormen voor een – al dan niet formeel – domeinmonopolie.

De 29 specialistenverenigingen verschillen onderling echter sterk wat betreft ingangseisen, opleidingseisen en kwaliteitscontrole, terwijl ook de rol van deze verenigingen binnen de NOvA een onduidelijke is. Er zijn nu vijf verenigingen met een NOVA-keurmerk,⁶⁴ maar tekenend is dat een paar verenigingen met een sterke naam, zoals INSOLAD en de VCCA, buiten dit keurmerk vallen. Dat heeft waarschijnlijk met de tamelijk kwantitatieve eisen van de NOvA te maken: iemand moet 5 jaar advocaat zijn op het betreffende gebied, moet jaarlijks minstens 500 uur aan het rechtsgebied besteden en moet minstens de helft van de opleidingspunten op dat gebied halen. Dit keurmerk is wat ons betreft aan herziening toe, zodat het beter doet wat het in de kern moet doen: de rechtszoekende leiden naar een bekwame advocaat.

Samengevat pleiten we dus voor een doordachte visie op de permanente opleiding waarbij permanente aandacht bestaat voor zowel de bewaking van een hoge balie-brede standaard – met in ieder geval aandacht voor

61. Commissie Van Wijnen, *Een maatschappelijke orde*, p. 54.

62. De regering nam dat standpunt niet over, maar onderschreef wel het kwaliteitsverhogend karakter van dergelijke verenigingen: “*Gelet op de toenemende complexiteit van de samenleving en daarmee gepaard gaande complexiteit van juridische conflicten, die ook door de Commissie wordtesignaleerd, vormt specialisatie een goed antwoord op de vraag naar juridische bijstand op maat*” zie TK 2006-2007, Kamerstuk 30 800 VI, nr. 13, par. 22, ook: “*Specialisatieverenigingen hebben een positieve invloed op de kwaliteit van de leden, omdat aan het lidmaatschap vaak vakinhoudelijke eisen worden gesteld. Aangezien het lidmaatschap op vrijwilligheid berust, kan in het algemeen gesteld worden dat de leden een meer dan gemiddelde interesse in het vakgebied hebben. Door de vakinhoudelijke bijeenkomsten van deze verenigingen blijft de kennis op het betreffende rechtsgebied actueel. De discussies verscherpen de inzichten.*”

63. Zie ook Tamara Butter, Mick Laemers, Ashley Terlouw. *Kwaliteit van de rechtsbijstand door advocaten in vreemdelingenzaken: Een pilotonderzoek*. Nijmegen: Radboud Universiteit Nijmegen 2013, p. 34.

64. Dit zijn de Vereniging van familierecht advocaten scheidingsmediators (vFAS); Vereniging arbeidsrecht advocaten Nederland (VAAN); Vereniging van letselschade advocaten (LSA); Vereniging van advocaten voor slachtoffers van personenschade (ASP); Vereniging van Huurrecht Advocaten (VHA); en Vereniging Intellectuele Eigendom Proces Advocaten (VIEPA).

ethiek – als een eenduidig stelsel van specialisatie. Op deze wijze wordt blijvend inhoud gegeven aan de kernwaarde deskundigheid, die uiteindelijk maar één belang dient: de rechtsbescherming van de cliënt.

Stellingen

- 1a. De eis van het civiel effect is onmisbaar bij de togaberoepen (§ 2).
- 1b. Het dient mogelijk te zijn om het civiel effect op verschillende manieren te behalen: zowel *door het behalen van een togatoets (bar-exam, toelatingstoets of civiel-effect toets)* als via de bestaande route van de rechtenopleiding (§ 2).
2. Het convenant van de universitaire opleidingen legt te sterk de nadruk op cognitieve kennis in plaats van een academische houding ten aanzien van het recht (§ 2 en § 3).
- 3a. De beroepsopleiding van advocaten dient te worden verbeterd door meer te focussen op de praktijk en competenties, (onder meer soft skills, zoals luistervaardigheden) (§ 4).
- 3b. Aan het patronaat dient een veel intensievere invulling worden gegeven. Daarbij dient onder meer aan de stagiaire te worden geleerd hoe, indien gebruik wordt gemaakt van kunstmatige intelligentie, uiteindelijk in de praktijk afwegingen en keuzes moeten worden gemaakt (§ 3).
4. Binnen het vakkenaanbod van de beroepsopleiding dient alleen zeer beperkte ruimte voor specialisatie te bestaan (§ 4).
- 5a. De permanente opleiding, die na de advocaat-stage volgt, dient te worden verbeterd. Daarbij dient specialisatie te worden bevorderd door voor bepaalde rechtsgebieden (met een “kwetsbare cliënt”) een aantal punten verplicht te stellen (§ 5).
- 5b. Integriteit dient als vast en verplicht bestanddeel opgenomen te worden in de permanente opleiding (§ 5).

De initiële en postinitiële notariële opleiding

Capita selecta

Freek Schols en Birgit Snijder-Kuipers

1.	De notariële universitaire opleiding	215
1.1	<i>Bachelor en master in Rechtsgeleerdheid met notarieel 'civiel effect'</i>	215
1.2	<i>Toegang tot het notariaat met bachelor en master in het recht</i>	217
1.3	<i>Een Besluit slechts op hoofdlijnen en mede in EC</i>	218
2.	Beroepsopleiding notarieel recht	224
2.1	<i>Vooraf</i>	224
2.2	<i>Instroom in beroepsopleiding</i>	225
2.3	<i>Digitale leeromgeving</i>	226
2.4	<i>Zij-instroom bevorderen</i>	227
3.	Permanente educatie	229
3.1	<i>Inleiding</i>	229
3.2	<i>Goedgekeurd onderwijs</i>	231
3.2.1	<i>Gericht op de notariële jurist</i>	232
3.2.2	<i>Professionele docenten</i>	233
3.2.3	<i>Academisch studiemateriaal</i>	234
3.3	<i>Nieuwe vormen van doceren</i>	234
3.4	<i>Verplichte cursussen?</i>	236
3.5	<i>Persoonlijk ontwikkelingsplan</i>	238
4.	Specialistenverenigingen	242
4.1	<i>Inleiding</i>	242
4.2	<i>Verplicht lidmaatschap?</i>	243
5.	Onderwijs en tuchtrecht	244

6.	Beperkte passeerbevoegdheid	247
7.	Slot	249
	Stellingen	250
	Bijlage	251

In dit preadvies¹ is aandacht voor enkele specifieke aspecten van de notariële opleidingstrajecten. Onze opdracht is ruim: ‘De initiële en postinitiële notariële opleiding’ De ruimte is beperkt. Een selectie is daarom onontbeerlijk, hetgeen aanleiding is geweest om ons preadvies te voorzien van het onderschrift ‘capita selecta’. Gekozen is voor de volgende indeling.

1. Universitaire notariële opleiding
2. Beroepsopleiding notarieel recht
3. Permanente educatie
4. Specialistenverenigingen

Wij doen een aantal aanbevelingen maar zijn nog lang niet uitgedacht. We toetsten onze gedachten in enthousiasmerende en prikkelende brainstormsessies en maakten in ons preadvies graag gebruik van de aldaar geventileerde gedachten.² Veel denkwerk op het vlak van de notariële opleiding in alle facetten werd al verricht door anderen.³

In dit preadvies wordt met notaris ook toegevoegd-notaris en kandidaat-notaris bedoeld, tenzij anders is aangegeven.

1. De notariële universitaire opleiding

1.1 Bachelor en master in Rechtsgeleerdheid met notarieel ‘civiel effect’

De academische notariële opleiding wordt aangeboden aan vijf universiteiten en bestaat uit een driejarige bachelor of driejarig bachelortraject (een variant binnen de algemene bachelor Rechtsgeleerdheid) en een éénjarige master. Grote delen van de notariële opleiding aan de universiteit bestaan uit onderdelen van de opleiding Rechtsgeleerdheid. De notariële studenten

1. Dit preadvies is een gezamenlijk product. Eerstgenoemde auteur had de schrijffocus op de hoofdstukken 1 en 2 en de als tweede genoemde auteur hoofdstuk 3 tot en met 6. Beide auteurs ondersteunen de in dit preadvies opgenomen opvattingen.
2. Op 15 december 2017 vond te Nijmegen een brainstormsessie plaats met vertegenwoordigers van de stakeholders in de notariële opleidingswereld. Er waren aanwezig vanuit de notariële academische opleiding, de KNB, het bestuur van de stichting Beroepsopleiding Notariaat (SBN), de docenten van SBN, Netwerk Notarissen en de specialistenverenigingen EPN en VOC. Ook was er overleg met de hoofddocenten van de Beroepsopleiding Notariaat en enkele bestuursleden. Op 24 januari 2018 vond in Utrecht een bijeenkomst plaats met de door de KNB ingestelde commissie van kandidaat-notarissen.
3. Gedoeld wordt vooral op de recente bijdragen naar aanleiding van het 51^e Landelijk Notarieel Studentencongres te Amsterdam ‘De kwaliteit binnen het notariaat’, Ars Notarius 163, Wolters Kluwer 2016, 124 p. Onder redactie van Stichting LNSC Amsterdam met bijdragen van B.C.M. Waaijer, M.J.A.M. Ahsmann, K.A. Verkerk, L.C.A. Verstappen, P.W. Bartelings, N.C. Van Oostrom-Streep en C. van Kordelaar.

volgen regelmatig onderwijs met hun collega's van 'Nederlands Recht'. Dit is de reden dat degene die notarieel afstudeert ook (al snel) voldoet aan de civiel effect vereisten voor advocatuur en rechterlijke macht.⁴ En dat is een goede zaak, omdat niet alleen in het notariaat maar ook in deze takken van de juridische sport de notariële kennis vertegenwoordigd dient te zijn.

De notariële opleiding heeft een eigen karakter. Specifiek voor de notariële opleiding is de grondige kennis van en inzicht in de drie rechtsgebieden familie(vermogens)recht⁵, ondernemingsrecht, en registergoederenrecht, zowel civielrechtelijk als fiscaal met een brede basis goederenrecht en verbintenissenrecht. De samenhang tussen die rechtsgebieden is een unique selling point van de notariële opleiding. Maar die eigenheid moet niet worden overdreven. Het is een opleiding tot academisch jurist. In die zin verdient de notariële opleiding eigenlijk geen specifieke aandacht. Alles wat gezegd wordt over de initiële opleiding voor advocaten, rechters, bedrijfsjuristen en overheidsjuristen in dit preadvies is ook van belang voor de notariële opleiding. Van harte verwijzen wij dan ook naar de andere preadviezen.

Een 'notariële jurist' is een rechtsgeleerde academicus, gevormd op bachelor- en/of masterniveau in de onderdelen familie(vermogens)recht, ondernemingsrecht, en registergoederenrecht. Niet alleen civielrechtelijk, maar ook fiscaal. De notariële jurist is bovendien in staat genoemde vakgebieden te combineren en een probleem op bedoelde terreinen integraal aan te pakken. Maar vooral is het een rechtsgeleerde academicus. Dat de notariële jurist minder aandacht had voor de andere rechtsgebieden als strafrecht en publiekrecht maakt hem niet minder rechtsgeleerd. Bij deze filosofie past een bachelor- en masterdiploma in de categorie Rechtsgeleerdheid.⁶ Een diploma Rechtsgeleerdheid dat kan worden voorzien van een 'notarieel'-civiel effect aantekening.

Aanbeveling 1

De notariële academische bachelor en master opleiding dient een species te zijn van de opleiding Rechtsgeleerdheid.

Waarom deze aanbeveling? Het is deels slechts voor de beeldvorming. Het creëren van 'eigen' zuilen verbreedert of verzustert niet en leidt tot 'rare

4. Soms onmiddellijk (Nijmegen, Utrecht) dan wel na het afleggen van een beperkt aantal vakken, al dan niet binnen de vrije keuzeruimte (Amsterdam, Groningen en Leiden).
5. Waaronder ook het erfrecht wordt begrepen.
6. In Groningen en Utrecht krijgt men een bachelorbul Rechtsgeleerdheid met aantekening 'notarieel traject'. De masterbul in Groningen en Utrecht heet 'Notarieel recht'. In Amsterdam, Leiden en Nijmegen ontvangt men een bachelor en master bul 'Notarieel recht'.

jongens die Romeinen'-gevoelens. Belangrijker is dat het gevaar bestaat dat de vorming van de verschillende juristen in de klassieke juridische beroepen te zeer gaat verschillen en dat draagt niet bij aan de flexibiliteit van de student op de juridische arbeidsmarkt. Verkokering zal ook niet het onderlinge begrip voor de positie van waaruit het recht wordt beoefend vergroten.⁷ De opleiding van de notariëlen en de togajuristen dient in basis op dezelfde leest geschoeid te worden. De ingrediënten (welke dan ook) die een rechtenstudie *academisch* maken, zijn identiek voor alle opleidingen tot meester in de rechten. Er is geen reden om licht te laten wat betreft dit aspect tussen, bijvoorbeeld, de rechtsgeleerde opleiding notarieel recht of de rechtsgeleerde opleiding 'Nederlands' recht. Hetzelfde geldt voor de aan te leren academische vaardigheden.⁸

1.2 Toegang tot het notariaat met bachelor en master in het recht

Om een notariële jurist af te leveren is een academisch juridische opleiding vereist waarbij de academische vaardigheden aangeleerd worden aan de hand van de notariële vakgebieden. Het is op zich geen must om daarvoor een specifieke bachelor 'notarieel recht' en master 'notarieel recht' in te richten. Ook is een leerstoel notarieel recht geen noodzaak.

Aanbeveling 2

Art. 6 lid 2 Wet op het notarisambt moet gewijzigd worden: bachelor en master Rechtsgeleerdheid voldoet.

Wij willen hiermee niet aanbevelen om de notariële bachelors en masters af te schaffen of de notariële leerstoelen op te heffen, maar slechts aanbevelen dat het om de inhoud gaat en niet om de verpakking. Iemand die bijvoorbeeld in Tilburg op bachelor en masterniveau vakken behaalt op de onderdelen familie(vermogens)recht, ondernemingsrecht en registergoederenrecht, zowel civielrechtelijk als fiscaal, zou als rechtsgeleerde academicus een 'notarieel-civiel effect' aantekening moeten kunnen bemachtigen en een carrière in het notariaat kunnen starten, mits voldaan wordt aan de aanvullende vereisten zoals te stellen in een besluit. De aanbeveling is dan ook om in art. 6 lid 2 Wet op het notarisambt 'slechts' een bachelor en master in het recht te verlangen en dit niet, zoals thans het geval is, toe te spitsen op 'notarieel recht'. Met het hierna te bespreken art. 2 van het Besluit op het notarisambt (hierna Besluit) kan immers voldoende invloed

7. H.W. Heyman, 'Bachelors en Masters. De notariële opleiding in het 'ba-ma-tijdperk', *WPNR* 2003/6551 spreekt in dit kader van 'subculturen'.

8. Wij laten dit onderdeel rusten en verwijzen voor de discussie hieromtrent naar hoofdstuk 3 van het preadvies van M.J.A.M. Ahsmann.

worden uitgeoefend op de inhoud van de studie.⁹ Hiermee wordt, in ieder geval op papier, minder in hokjes gedacht en mogelijk het aantal juristen dat benoembaar is tot notaris,¹⁰ al dan niet door zij- instroom,¹¹ vergroot zonder als zodanig concessies te doen aan de inhoud van de opleiding. Notarieel recht kan men dan per saldo ook studeren in Maastricht, Rotterdam en Tilburg'.¹² Worden aan een faculteit niet al die vakken aangeboden die nodig zijn om aan het besluit te voldoen, dan kan men elders de deficiënties wegwerken.

1.3 Een Besluit slechts op hoofdlijnen en mede in EC

De vereisten voor het bereiken van het 'notarieel'-civiel effect wordt in art. 2 Besluit gesteld.¹³ In dit Besluit wordt vaak gerefereerd aan 'het belang voor de notariële praktijkuitoefening'. Het zal bedoeld zijn als een inhoudelijke beperking van de toch al redelijk gedetailleerde eisen die aan de notariële opleiding gesteld worden. Dat is een goede zaak. Maar het refereren aan de 'praktijkuitoefening' bergt ook het gevaar in zich dat de indruk wordt gewekt dat de notariële initiële opleiding een beroepsopleiding is.

De opleiding notarieel recht is geen beroepsopleiding maar een academische opleiding tot notarieel rechtsgeleerde. Maar hoe aantrekkelijk is het om van de universiteit een 'kandidatenschool' te maken? Een plek waar kant en klare jonge beroepsbeoefenaren worden klaargestoomd met praktische vaardigheden, zodat zij meteen na uit de collegebanken gestapt te zijn al handig zijn in het concipiëren van akten en het zetten van, liefst

9. 'Notarieel' onderzoek kan ook verricht worden zonder dat een specifieke notariële opleiding bestaat. Onderzoek naar familie(vermogens)recht, erfrecht, ondernemingsrecht en registergoederenrecht (mede in samenhang) vindt immers ook plaats in de niet notariële universiteitssteden en buiten notariële vaksecties. Specifiek op het notariaat/beroep van de notaris gericht onderzoek zou, als aan de vraag niet voldaan wordt, vanuit de beroepsgroep moeten worden geïndiceerd en zo nodig gefinancierd. Hier hebben de KNB en de specialistenverenigingen, alsmede de Stichting tot bevordering der Notariële wetenschap een belangrijke taak. Verstappen lijkt hier minder gerust op. Verstappen, Een kwantitatieve en kwalitatieve analyse van notariële opleidingen in Nederland, in: De kwaliteit binnen het notariaat, *Ars Notarius* 163, Wolters Kluwer 2016, p. 63. e.v.
10. Uit het SDU-onderzoek 'Werken in het notariaat 2017' blijkt dat 55% van de notarissen problemen heeft om juridisch personeel te vinden (p. 9). 62% maakt zich zorgen over de komst van jonge aanwas. Zie p. 29. Zie ook de bijdrage 'Tekort, Waar halen we de mensen vandaan?' van D. van Kesteren (p. 18 e.v.) en 'Millennials, Wil daar nog iemand notaris worden?' van H. Oerlemans (p. 26 e.v.).
11. Zie hierna par. 2.4.
12. Men hoeft dan ook niet meer te vrezen voor het sluiten van de notariële initiële opleiding als zodanig. Zie in dit kader de Notitie toekomst notariële opleidingen ten behoeve van de Raad van Rechtendecanen van 22 juli 2011 (Katharina Boele Woelki, Pim Huijgen, Barbara Reinhartz, Frits Salomons, Freek Schols en Leon Verstappen).
13. Zie bijlage 1.

digitale, renvooien en oog hebben voor ondernemerschap. Stel het afnemend notariële beroepsveld is hier op gebrand¹⁴ dan zou er meer behoefte zijn aan notariële HBO-juristen. Ons inziens is de beroepsgroep uiteindelijk gebaat met academici, met analytische, kritische en onafhankelijke denkers en leert men de kneepjes van het vak al doende in de beroepspraktijk. En dan is het goed om alert te blijven zodat in een notarieel civiel-effect besluit geen beroepsvaardigheden sluipen. Beroepsvaardigheden horen thuis in de beroepsopleiding en moeten niet afgewenteld worden op de academische opleiding. Het besluit dient te zien op een bepaald niveau aan *theoretische* kennis om de beroepsopleiding te kunnen volgen.¹⁵ In andere termen: het beschikken over de noodzakelijke kennis en vaardigheden om tot de beroepspraktijk of de beroepsopleiding te worden toegelaten.¹⁶ Dit wil vanzelfsprekend niet zeggen dat er geen oog moet zijn voor de praktijk van het recht.¹⁷

De lijst met vakken die genoemd zijn in art. 2 Besluit is overzichtelijk en spreekt ook voor zich.¹⁸ Het past vlekkeloos op het zojuist geschetste beeld van de notariële jurist. Het betreft een minimumpakket¹⁹ en het is vervol-

14. Proef de sfeer in 'Subtiel omgaan met ondernemerschap' Notariaat Magazine september 2010 en 'Terugblik' Notariaat Magazine oktober 2014 en 'De notariële jurist zal altijd blijven bestaan' in Notariaat Magazine april 2015. In deze laatste bijdrage ziet de goede lezer dat de notariële hoogleraren de academische opleiding bewaken en te zeer beroeps-gerelateerde elementen willen weren.
15. Zie de Nota van Toelichting op het Besluit van 31 mei 1999, houdende nadere regels over de beroepsvereisten voor het beroep van kandidaat-notaris (Besluit beroepsvereisten kandidaat-notaris), Stb. 1999/228, p. 3. Hierna 'Nota van Toelichting'. Zie voor de redactioneel aangepaste versie Stb. 2012/459 en bijlage 1.
16. Zie Convenant, p. 1, waarbij wij er van uitgaan dat 'vaardigheden' zal zien op academische vaardigheden.
17. Academisch opleiden is zeer wel mogelijk met integratie van de praktijk van het recht. Zie ook M.J.A.M. Ahsmann, De juridische opleiding en de T-shaped lawyer: hoe leiden universiteiten goede juristen op? in De kwaliteit binnen het notariaat, Ars Notarius 163, Wolters Kluwer 2016, p. 25.
18. Het Besluit beroepsvereisten advocatuur is minder gedetailleerd. Zie bijvoorbeeld art. 1 van dit besluit: "Het afsluitend examen, bedoeld in artikel 2, eerste lid, onder a en b, van de Advocatenwet, omvat ten minste de volgende vakken: a. het privaatrecht, met inbegrip van het burgerlijk procesrecht; b. het strafrecht, met inbegrip van het strafprocesrecht, en c. één van de volgende drie vakken: 1°. staatsrecht; 2°. bestuursrecht met inbegrip van het administratief procesrecht, of 3°. belastingrecht." Maar in combinatie met het Convenant wordt het beeld toch anders. De Nederlandse Orde voor Belasting adviseurs (NOB) stelt voor toelating tot het lidmaatschap een aantal materiële eisen aan de fiscale universitaire opleiding: minimaal 52 EC dient besteed te worden aan zuiver belastingrechtelijke vakken, waarvan ten minste 30 in de masterfase. Bovendien minimaal 9 EC aan privaatrecht en minimaal 9 EC aan economie. Zie www.nob.net/universiteiten (laatst geraadpleegd op 29 januari 2018). Eenjarige masters voldoen, indien de 18 EC niet fiscale vakken in een vooropleiding zijn weggewerkt.
19. Nota van toelichting.

gens aan de universiteit het programma in te kleuren.²⁰ De Nota van Toelichting concretiseert en detailleert het besluit nader.²¹ Vergelijkt men de opzet van de notariële civiel effect-eisen met die van het convenant inzake het civiel effect voor de advocatuur en rechterlijke macht van 22 maart 2016 (hierna *Convenant*) dan valt op dat daar ook uitgegaan wordt van een minimum, evenwel met vermelding van een minimum aan EC. De ondergrens is daarmee helder. Deze helderheid ontbreekt bij de notariële vereisten. Want, om maar eens een voorbeeld te noemen, wat is het minimum aan grondige kennis van en inzicht in het belastingrecht? Vergelijkt men de verschillende faculteiten op het vlak van de hoeveelheid EC die voor belastingrecht is ingeruimd in het notariële programma dan blijkt dat het minimum 22,5 EC is en het maximum 30 EC.²² Zou het minder mogen zijn? Eenzelfde vergelijking is ook mogelijk op de andere onderdelen van het Besluit. Ongetwijfeld zal deze exercitie uitwijzen dat er ook hier verschillen bestaan. Dat is prima. Maar de vraag komt wel op wat het minimum is. Waar ligt de kritische grens?²³

Aanbeveling 3

Art. 2 Besluit moet worden aangepast: slechts op hoofdlijnen en minimum omvang mede aangeven in EC. Primair gericht op het familie-(vermogens)recht, ondernemingsrecht, en registergoederenrecht, met de daarbij behorende fiscaliteit. Een en ander met nadruk op de onderlinge samenhang en integratie van vakgebieden.

In het Besluit moet, op vergelijkbare wijze als in het *Convenant*, met het EC aangeven worden wat het minimum is aan EC per onderdeel, *naast* kwalificaties als '(grondige) kennis en inzicht'. Deze aanbeveling wordt niet gedaan omdat wij de indruk zouden hebben dat op faculteiten op dit moment juristen worden afgeleverd die niet aan de normen voldoen. Ook niet om een nog strakker keurslijf op te leggen. Want we zouden de lat zeker niet hoger willen leggen. Het doel is helderheid en ruimte in het

20. In de oorspronkelijke Nota van Toelichting wordt gesproken van de notariële vakgroepen.
21. De toelichting heeft een ambivalent karakter: 'zou' en 'moeten'. Enerzijds adviserend, anderzijds verplichtend. Er wordt gesproken van 'omvat', 'wordt gewezen op', 'aan de orde moeten komen', 'wordt aandacht besteed', 'zou aan de orde moeten komen' en 'zou ook'. Is het de bedoeling om de teugels te laten vieren met het gebruik van het woord 'zou'? Dit verdient aanscherping.
22. Neemt men ook het vakgebied estate planning geheel mee als fiscaal vak dan is het minimum 22,5 EC en het maximum 39 EC.
23. L.C.A. Verstappen, Een kwantitatieve en kwalitatieve analyse van notariële opleidingen in Nederland, in: *De kwaliteit binnen het notariaat*, Ars Notarius 163, Wolters Kluwer 2016, p. 46 e.v., vergeleek de notariële programma's, zij dat zijn vergelijking geen betrekking op EC-vlak in verhouding tot het Besluit. Uit zijn analyse blijkt overigens dat sommige onderdelen uit het Besluit worden afgedaan op bachelorniveau.

programma te verschaffen. Voor de faculteiten is het duidelijk aan wie de civiel effectverklaring kan worden gegeven. Voor spijtoptanten staat ook zwart op wit welke deficiënties weggewerkt moeten worden.²⁴ Ook zal het kunnen bevorderen dat notariële studenten over kunnen stappen van de ene universiteit (bachelor) naar de andere universiteit (master). Overstappen is op dit moment niet alleen moeilijk omdat in de diverse notariële steden bepaalde vakken in verschillende jaren worden gedoceerd,²⁵ maar ook, zo is de indruk, dat men studenten vakken laat 'overdoen' omdat men van mening is dat er wat weinig van 'vak X' of 'vak Y' aan EC is behaald (op een bepaald niveau).

Ook voor de opleidingen is het klip en klaar waar de grenzen lopen. Een besluit waarin mede gewerkt wordt met minimum eisen uitgedrukt in EC zorgt voor een level playing field voor de opleidingen. Het (nog sterker dan nu) denken vanuit het minimum zal de opleidingen meer ruimte geven zich beter te kunnen profileren ten opzichte van elkaar, zodat het mogelijk is een eigen mission statement te formuleren. Bijvoorbeeld MKB, Estate Planning, Family of Corporate. Vanzelfsprekend zonder het generalistische specialisme dat het notariële recht vormt als zodanig uit het oog te verliezen. Bovendien maakt het de opleidingen flexibel en zijn combinaties met duale en dubbele masters makkelijker te maken. Er wordt daarnaast ruimte gecreëerd om die ingrepen in het programma te verrichten die nodig zijn om de jurist van de 21^e eeuw af te leveren²⁶ en die wijzigingen aan te brengen die vereist zijn om een jurist in de klassieke beroepen bestendig te maken tegen de zich snel wijzigende werkomgeving.²⁷ Er komt enige ruimte voor verbreding. En voor degene die dat van belang achten voor een academische opleiding is er bijvoorbeeld plaats voor stage en buitenlandbezoek. Het denken vanuit het minimum zal, zo ligt voor de hand, ruimte opleveren in het programma. De conclusie zal immers zijn dat als men van elk vereiste uit het Besluit onderzoekt wat het laagste aantal EC is dat aan een van de faculteiten aangeboden wordt en dit als minimum zou nemen, EC's vrij worden gespeeld. Gaat men er van uit dat alle notariële faculteiten thans prima aan het Besluit voldoen dan zou dit een methode zijn om het minimum aan EC per vakgebied te vinden. Maar de minimum EC's kunnen vanzelfsprekend ook vastgesteld worden los van bestaande programma's.

24. Zie hierna par. 2.4.

25. Zie noot 23.

26. Welke ingrepen dat zouden zijn, laten wij rusten. Wij verwijzen naar de andere preadviezen.

27. Zie, bijvoorbeeld Van Oostrom-Streep, Over de kwaliteit van de notariële opleiding, ofwel: 'Wat is wijsheid' in De kwaliteit binnen het notariaat, Ars Notariatus 163, Wolters Kluwer 2016, p. 85 e.v.

Het lijkt overigens onhaalbaar het gevonden of vast te stellen minimumpakket in een eenjarige master te stoppen. De ruimte is te beperkt, mede gelet op het feit dat er al een fors gedeelte aan EC voor de masterscriptie zal moeten worden ingeruimd. Bovendien is het niet gewenst om alles in een notariële snelkookpan te stoppen. Het is beter om de notariële jurist met langere leerlijnen rustig klaar te laten smoren. In het verlengde hiervan is het vanzelfsprekend mooi als er een specifieke op de notariële jurist geschreven bachelor (traject) en master blijft bestaan, maar een must is dat niet. Zie aanbeveling 2. Een tweejarige master zou ideaal zijn.

Het Besluit met de minimale EC's zal zich, zo luidt dan ook onze aanbeveling in grondvorm primair moeten richten op het familie(vermogens)recht, ondernemingsrecht, en registergoederenrecht, de daarbij behorende fiscaliteit. Deze onderdelen van het recht kenmerken immers de notariële jurist.²⁸ Subsidiair kan besluit zien op de voor deze rechtsgebieden relevante andere (rechts)gebieden.²⁹ De gedachte dat 'alles' behandeld moet zijn, mag niet postvatten. Het notariaat zal met de beroepsopleiding, specialistenverenigingen en het PE-traject de notariële academicus nader moeten vormen tot notariële beroepsbeoefenaar en specialist. Het verlangen van een volledige 'eigen' academisch opleiding is niet verstandig als men de instroom in het notariaat op peil wil houden, maar het vaststellen van een minimumstandaard is en blijft noodzakelijk.

Het ligt voor de hand om het Besluit vooral betrekking te laten hebben op het bachelor 3 jaar en de master. Als we willen denken in termen van '(grondige) kennis en inzicht' dan is de vraag of bachelor 2 niveau voldoet. Wel kan in deze fase van de bachelor een lijn worden uitgezet. Op master-niveau zou in ieder geval over de grenzen van de drie genoemde vakgebieden heen moeten wordt getoetst. Dit laatste uit het Convenant afkomstige concept past goed bij de notariële vorming: combineren van rechtsgebieden en de integrale aanpak.³⁰ Bovendien past het bij de opzet van de notariële beroepsopleiding waar het mogelijk is twee (van de drie) verdiepingsvakken te kiezen.³¹ Door het eisen van een masterproef op notarieel vak³² kan eveneens nader grip gehouden worden op de notariële kleur van de academische opleiding.

28. Internationale en Europese aspecten dienen in de vakken geïncorporeerd te worden. Zie ook par. 6 van het preadvies van M.J.A.M. Ahsmann.

29. Waarbij gedacht kan worden aan relevante aspecten uit het bestuursrecht, de bedrijfs-economie en het insolventierecht, procesrecht en bewijsrecht.

30. Estate planning of bedrijfsoverdracht zouden thema's kunnen zijn die uit de aard de drie vakgebieden bijeenbrengen.

31. Zie 2.1.

32. Zie aanbeveling 4.

Aanbeveling 4

Het Besluit dient een onderzoeksprestatie op notarieel vlak te verlangen (waarbij meerdere notariële rechtsgebieden in onderlinge samenhang worden gezien).

Het huidige Besluit verlangt in art. 2 letter g een scriptie of een andere gelijkwaardige, schriftelijke, onderzoeksprestatie op juridisch gebied. Een dergelijke eis lijkt overbodig nu het leveren van onderzoeksprestaties al als vanzelfsprekend verdisconteerd zou moeten zitten in de eis van een universitaire bachelor en master. Een afgestudeerde academisch jurist heeft immers uit de aard ‘het vermogen [...] tot het zelfstandig analyseren van een juridisch probleemveld, het zoeken van oplossingen en het op schrift zetten van het resultaat van de bevindingen op overzichtelijke wijze en in heldere bewoordingen.’³³

Wil men dat er een scriptie wordt geschreven of een andere gelijkwaardige schriftelijke onderzoekprestatie wordt geleverd op *notarieel* gebied op de vakgebieden als opgesomd, dan dient dat verduidelijkt te worden. Een masterscriptie op notarieel vlak geeft de initiële opleiding de juiste kleur zonder te veel beslag te leggen op de vrijheid om het studieprogramma naar smaak in te vullen en in het curriculum datgene op te nemen dat vereist is voor de ‘jurist 2.0’.³⁴

Tot slot nog enige aandacht voor ethiek.

Aanbeveling 5

In het Besluit dient concreet aandacht gevraagd te worden voor ‘recht en ethiek’.

Het huidige Besluit verlangt ‘grondige kennis van en inzicht in het recht met betrekking tot het notariaat, in het bijzonder de wet.’ In het verlengde van aanbeveling 3 merken wij op dat we in de academische opleiding ons niet moeten richten op benoembaarheidsvereisten, waarnemingsbevoegdheid, afschriften, grossen en registerverklaringen. Dergelijke voor de beroepsuitoefening van belang zijnde zaken maar ook de gewichtige leerstukken als de notariële onpartijdigheid, onafhankelijkheid, ministerieplicht, dienstweigering en geheimhouding en de onderlinge verbanden zouden aan de orde moeten komen in de beginfase van de beroepsopleiding.

Ethiek wordt in het Besluit niet genoemd. Wel krijgt ethiek aandacht in de toelichting: “In het kader van het recht tot het notarisambt zal naast de

33. Nota van Toelichting.

34. M.J.A.M. Ahsmann noemt in haar preadvies (in par. 8.2) bijvoorbeeld computervaardigheden en technologische kennis.

wetgeving betreffende het notarisambt, ook de ethiek betreffende de notariële praktijkuitoefening aan de orde moeten komen.”. Het onderdeel ‘recht en ethiek’ verdient wel een plek in het Besluit. Onder deze noemer kunnen leerstukken als onafhankelijkheid en (on)partijdigheid in een breder kader aan bod komen.

2. Beroepsopleiding notarieel recht

2.1 Vooraf

De Beroepsopleiding notariaat, uitgevoerd door de Stichting Beroepsopleiding Notariaat (SBN), is een prachtig voorbeeld van een goede samenwerking tussen academie en het beroepsveld.³⁵ Het betreft een driejarige praktijkgerichte opleiding waarin juridische kennis, algemene en specifieke vaardigheden en beroepsattitude worden aangeleerd. ‘Pakket I’ en ‘Pakket II’ worden afgesloten met een mondeling examen.³⁶ Het doel van de opleiding is dat men, na voltooiing van de stage, goed voorbereid de algemene notariële praktijk kan uitoefenen.³⁷ Aandacht is er voor communicatieve vaardigheden, de persoonlijke ontwikkeling, schrijfvaardigheden, ethiek, tuchtrecht en beroepshouding. Ook komt het formele notariële recht, het familievermogensrecht, het rechtspersonen- en het vennootschapsrecht en onroerend goedrecht aan bod. De beroepsopleiding notariaat is per 2012 ingrijpend herzien.³⁸ Het beginniveau is hoger en door middel van digitale voortoetsen kunnen kandidaat-notarissen hun voorkennis toetsen. Er is aandacht voor het ontwikkelen van vaardigheden, voor integriteit en ethische dilemma's. De kandidaat kiest twee (van de drie) verdiepingsvakken (familievermogensrecht, het rechtspersonen- en het vennootschapsrecht en onroerend goedrecht).³⁹ Wat betreft het keuzegedrag van de kandidaat-notarissen ontbreekt onderzoek. Van SBN begrijpen

35. Zie M.J.A.M. Ahsmann, *De juridische opleiding en de T-shaped lawyer: hoe leiden universiteiten goede juristen op?* in *De kwaliteit binnen het notariaat*, *Ars Notariatus* 163, Wolters Kluwer 2016. Zij schrijft onder meer (p. 24) dat het goed zou zijn wanneer faculteiten ook een rol vervullen bij de invulling van de beroepsopleiding. De banden tussen de notariële faculteiten en de beroepsopleiding zijn goed en geformaliseerd.

36. Pakket I, 1 jaar tweewekelijks, Pakket II, 2 jaar maandelijks.

37. Zie de SBN-website: <http://www.ru.nl/cpo/sbn> (geraadpleegd op 25 januari 2018).

38. Wat betreft de herziening wordt gewezen op het rapport van de Werkgroep innovatie en evaluatie Beroepsopleiding Notariaat (2008) (L.C.A. Verstappen, B. Snijder-Kuipers, R.X.J. Blokzijl, C.T. van Kordelaar, F. Brugman) en het advies van de werkgroep herziening onderwijsprogramma beroepsopleiding notariaat (2010) F.R. Salomons, C.T. van de Kordelaar, S. Laseur-Eelman, B.E.V. Langeler, F. Brugman.

39. Gemiddeld twee tot drie deelnemers per groep, zo begrepen wij van de SBN, kiezen momenteel voor een derde verdiepingsvak.

wij dat er deelnemers zijn die bewust kiezen voor het vak waarin ze werkzaam zijn en daarnaast een tweede vak kiezen en dat er deelnemers zijn die juist de vakken kiezen waarin ze niet werkzaam zijn, wat onze voorkeur geniet. Zo wordt de basis voor de waarneming en een latere benoeming tot notaris immers voorzien van een brede, notariële basis. Bovendien is tijdens het volgen van de beroepsopleiding lang niet altijd duidelijk hoe de notariële toekomst van de kandidaat er precies uit zal zien en vanuit dat oogpunt is het eveneens van belang een brede opleidingsbasis te genieten. Uit de wandelgangen begrijpen wij dat de meeste kantoren de keuze voor de vakken overlaten aan de kandidaat-notaris. Dat zou de regel moeten zijn, maar er zijn ook kantoren die hun stempel drukken op de keuze.

Aanbeveling 6

Het keuzegedrag van de kandidaat dient onderzocht te worden. Bovendien moet bezien worden of het haalbaar is voor die kandidaten die relatief veel ervaring hebben in een bepaald vakgebied in de eindfase een nadere verdieping aan te brengen.

Als blijkt, zoals we vermoeden, dat de meerderheid in ieder geval kiest voor het keuzevak waarin men werkzaam is, dan zou de lat op het betreffende onderdeel ook hoog kunnen liggen en de kandidaat flink uitgedaagd kunnen worden. Maar er is ook een tweede keuzevak, waarin men wellicht minder of geen praktijkervaring heeft en, zoals gezegd, kiezen er ook kandidaten voor juist de vakken waarin men niet werkzaam is. Een groep bevat derhalve ‘specialisten’ en cursisten die slechts basale of geen praktijkervaring hebben. Het is dan ook niet gemakkelijk om binnen dit kader het iedereen in de laatste fase van de beroepsopleiding even goed naar de zin te maken.

2.2 Instroom in beroepsopleiding

Het bestaan van een regeling als art. 2 Besluit is vanzelfsprekend een zegen voor de beroepsopleiding. Het besluit zorgt voor een goede overgang van academie naar praktijk; problemen zijn er niet. Indien het besluit aangepast zou worden conform de hiervoor⁴⁰ gedane aanbevelingen 3, 4 en 5 zou dit vanzelfsprekend gevolgen hebben voor de instroom. Sommige instromers zijn, bijvoorbeeld, wellicht wat meer gericht op het ondernemingsrecht, anderen op het familievermogensrecht. Ziet men dat al als een nadeel dan wegen de eerder genoemde voordelen van het aanpassen van art. 6 lid 2 Wet op het Notarisambt en het Besluit daar ons inziens tegenop.⁴¹

40. Zie par. 1.3.

41. Zie par. 1.2 en 1.3.

De in het Besluit te stellen minimumvereisten zorgen er voor dat de basis op alle rechtsgebieden op orde is. Wellicht dat men zich op bepaalde terreinen zal moeten bijspijkeren om het gewenste beginniveau te behalen. De digitale voorttoetsen zullen uitwijzen op welke vakken de instromende kandidaat-notaris actie moet ondernemen. Een academisch geschoold jurist is zeer wel in staat tot zelfstudie. Bovendien blijft de zelfredzaamheid op peil of wordt deze bevorderd.⁴² Indien de moeilijkheidsgraad van de examens niet daalt, blijft het niveau van de uitstroomde kandidaat-notaris op orde. De beroepsopleiding kan die zelfstudie vanzelfsprekend begeleiden. Een nader te ontwikkelen en te verbeteren digitale leeromgeving is daar uitermate geschikt voor. De belangrijkste leerstukken van de diverse rechtsgebieden kunnen in beeld en in geschrift worden ingeleid en toegelicht. De kandidaat-notaris kan wegwijs worden gemaakt zodat men weet waar men moet zijn. De digitale onderwijsomgeving van de beroepsopleiding Advocatuur kan tot voorbeeld strekken.⁴³

2.3 Digitale leeromgeving

Aanbeveling 7

De digitale leeromgeving verdient een prominenter rol in de beroepsopleiding.

De digitale leeromgeving verdient evenwel niet alleen aandacht om de kandidaat-notaris op het juiste beginniveau te brengen maar ook binnen het beroepsopleidingstraject als zodanig. Voor kennisoverdracht kan meer gebruik worden gemaakt van de digitale mogelijkheden. Dit is efficiënt voor de kandidaat-notaris en de werkgever. De voordelen liggen voor de hand, bijvoorbeeld geen reistijd en minder afwezigheid op kantoor. De cursisten bepalen meer hun eigen studietempo. Ze kijken, lezen en oefenen op momenten dat dit schikt. Hierdoor kan de beroepsopleiding beter worden ingepast in het toch al drukke werkzame leven van de kandidaat-notaris. Bovendien zal digitaal leren aansluiten bij de digitaal ingestelde generatie.

Het zal een flinke investering vergen maar het wiel hoeft zeker niet opnieuw uitgevonden te worden, zodat de ontwikkelingskosten behapbaar kunnen blijven.⁴⁴ Er zal bespaard worden op de huur van accommodatie en

42. In de huidige opzet van de beroepsopleiding wordt de zelfredzaamheid ook bewust gestimuleerd door het studiemateriaal niet meer panklaar aan te leveren. De kandidaat-notaris dient zich voor te bereiden aan de hand van kantoorproducten en aan de hand van overleg met collega's. De cursist dient zelf relevante tijdschriftartikelen op te zoeken in de notariële vakbladen. Dit wordt de docenten niet altijd in dank afgenomen.

43. <https://www.beroepsopleiding.advocatenorde.nl/index.php/advocaat-stagiaires/curriculum>

44. De uitvoeringsorganisatie van de SBN heeft veel ervaring met de digitale leeromgeving.

docenturen. Een digitale module en omgeving kan zo opgezet worden dat deze voor langere tijd inzetbaar is. Digitaal onderwijs zal vanzelfsprekend niet volledig de plaats innemen van het klassieke onderwijs in de beroepsopleiding, maar zal primair faciliterend zijn. Het zorgt er voor dat men goed beslagen ten ijs bijeenkomt. Als we ons richten op de onderdelen familievermogensrecht, onroerend goedrecht en rechtspersonen- en vennootschapsrecht heeft het digitaal klaarstomen als voordeel dat in de bijeenkomsten nog meer en beter gericht kan worden op de ‘best practice’ en het uitwisselen van praktijkervaringen. Het digitaal onderwijs zal ook binnen de perken moeten blijven omdat de niet te onderschatten functie van de beroepsopleiding is om ‘lotgenoten’ bijeen te brengen zodat zij een referentiekader kunnen vormen. Maar men kan in de klassieke bijeenkomsten wel sneller ‘to the point’ komen. Als meer ingezet wordt op digitaal onderwijs, kan hoogstwaarschijnlijk ook ruimte gevonden worden in de beroepsopleiding voor het verkrijgen van ‘grondige kennis van en inzicht in het recht met betrekking tot het notariaat, in het bijzonder de wet.’ Want daar hoort deze materie, zoals gezegd, vooral thuis.⁴⁵ Ook hier kan de digitale leeromgeving overigens de basis leggen. Als onderdelen van vakken verschuiven naar de digitale omgeving kan het beroepsvaardighedenpakket nader uitgebreid worden.⁴⁶ Met aanbeveling 7 pleiten wij voor het uitbouwen van de digitale leeromgeving van de beroepsopleiding met als doel de klokken gelijk te stellen wat betreft het instroomniveau, het efficiënter maken van de opleiding en nog meer ruimte te maken voor beroepsvaardigheden. In de klassieke bijeenkomsten is dan ruimte voor uitwerking van concrete praktijkvoorbeelden met geïntegreerde aanpak.⁴⁷ Een en ander speelt vanzelfsprekend ook in het PE-traject.⁴⁸

2.4 *Zij-instroom bevorderen*

Tot de beroepsopleiding notariaat worden in beginsel alléén kandidaat-notarissen toegelaten, die minimaal een half jaar in de notariële praktijk werkzaam zijn. Dit betekent dat de notariële studierichting op bachelor en master niveau aan de universiteit moet zijn afgerond. Hier zit al meteen het eerste knelpunt. Een rechter die, bijvoorbeeld, tien jaar ervaring heeft in de familiepraktijk en ondernemingsrechtpraktijk en Nederlands recht studeerde zal, als hij een notariële roeping heeft, zeker een traject van een kleine

45. Zie letter e van art. 2 Besluit en het slot van par. 1.3.

46. Zie onder meer C.T. van Kordelaar, Zonder vaardigheden, morele vorming & andere organisatiecultuur geen kwaliteit, in: De kwaliteit binnen het notariaat, Ars Notarius 163, Wolters Kluwer 2016, p. 97 e.v.

47. Kandidaat-notarissen kunnen, bijvoorbeeld, geanonimiseerde zaken meenemen, zelf casus maken voor mede-kandidaat-notarissen en ook elkaars werk nakijken. Zo wordt ook de samenwerking tussen de kandidaat-notarissen bevorderd.

48. Zie hoofdstuk 3.

twee jaar aan een faculteit met een notariële opleiding moeten afleggen. De praktijkervaring zal niet of nauwelijks leiden tot vrijstellingen. De vraag is ook of eerder behaalde vakken op notarieel gebied vrijstellingen opleveren nu faculteiten grenzen stellen aan het aantal vrijstellingen dat gegeven kan worden binnen een studierichting en voor het toekennen van vrijstellingen ook naar de houdbaarheidsdatum van vakken gekeken wordt. Dus eerst notarieel afstuderen en dan de beroepsopleiding instromen. Dit doet geen recht aan de praktijkervaring van de betrokken rechtsgeleerde, de staat van dienst op de (ook) notariële rechtsgebieden. Een rechter die notarieel recht studeerde maar grotendeels in de strafrechtelijke sferen werkzaam is geweest, kan overigens op dit moment wel de beroepsopleiding instromen.

Aanbeveling 8

De instroom van toga-beroepers in de beroepsopleiding moet worden bevorderd en moet beter worden gefaciliteerd.

Onze tweede aanbeveling om in art. 6 lid 2 Wet op het notarisambt ‘slechts’ een bachelor en master in het recht te verlangen en dit niet toe te spitsen op ‘notarieel recht’ is in dit verband weer van belang.⁴⁹ Wordt deze aanbeveling opgevolgd dan is de eerste barrière beslecht. Hiermee is evenwel slechts een formele hindernis weggewerkt. De betreffende rechter hoeft alsdan ‘slechts’ te voldoen aan het Besluit. Ook al zou de derde aanbeveling worden opgevolgd en daarmee, onder meer, helder zijn wat er nog aan EC weg te werken is en daarmee de minimumbenadering nog meer is omarmd, dan zal de drempel alsnog veel te hoog en instromen feitelijk onmogelijk zijn. Gaat men er net als wij vanuit dat het verrijkend is indien mensen hun ervaringen uit de toga-beroepen met het notariaat delen,⁵⁰ dan luidt onze volgende aanbeveling om in het Besluit voor zij-instromers uit de togaberoepen met een x-aantal jaren ervaring, bijvoorbeeld acht jaar, een vrijstellende zij-instroomregeling te ontwikkelen. En daar waar men vindt dat er nog een en ander uit het Besluit weggewerkt zou moeten worden, bijvoorbeeld op het fiscale vlak, zouden de benodigde EC’s ook behaald moeten kunnen worden met universitair contractonderwijs. De lat moet niet te hoog liggen. Het instromen via de rechtelijke macht of advocatuur zal immers niet als sluiproute gezien kunnen worden. Bovendien geldt dat als de beroepsopleiding goed en zwaar genoeg is, niemand iets te vrezen heeft.⁵¹

Met genoemde maatregelen is men eerder in de gelegenheid om de beroepsopleiding in te stromen. Alsdan komt het vrijstellingsreglement Beroepsop-

49. Zie par. 1.2.

50. Net zoals dat andersom ook het geval is. Denk aan de ‘notariële’ erfrechtadvocaat of de rechter met een verleden als notaris.

51. Zie F.W.J.M. Schols, *Notariaat Magazine* december 2017.

leiding notariaat in beeld.⁵² Er is vrijstellingenbeleid voor personen die de laatste acht jaar onafgebroken en fulltime werkzaam zijn geweest als medewerker op een notariskantoor. Onder voorwaarden, onder meer het afleggen van een examen, is het mogelijk om vrijgesteld te worden van één van de juridisch-inhoudelijke vakken in ‘pakket I’. Er geldt ook een vrijstellingsmogelijkheid voor ‘zij-instromers’, nu nog, om het nogmaals te benadrukken, de zij-instromers die notarieel recht studeerden. Daar worden de teugels wat meer gevierd. In een dergelijk geval kan door het bestuur van de SBN vrijstelling worden verleend voor één of meer van de cursusonderdelen ‘Communicatieve vaardigheden’, ‘Schrijfvaardigheden’ en ‘Financiële kennis’ indien aan bepaalde voorwaarden is voldaan, onder meer indien ruime werkervaring is opgedaan in de betreffende onderdelen.

Moeten de deuren nog verder open in de beroepsopleiding? Multidisciplinaire academische juristen zijn vanzelfsprekend hun gewicht in goud waard. Dat staat buiten kijf. Maar moeten we zo ver gaan dat een bedrijfskundige, een filosoof of socioloog de beroepsopleiding zou moeten kunnen instromen? Is de behoefte aan dergelijke zij-instromers zo hoog dat we het systeem daarop zouden moeten aanpassen? Vooralsnog zijn wij geneigd om deze vragen ontkennend te beantwoorden. De vraag is bovendien of je met behulp van een bar-exam of een eenjarige master ware juristen kweekt. Ons antwoord luidt ook hier ontkennend. Je kunt wel wetenschappelijk ontwikkeld zijn, maar de elementaire juridische kennis en inzicht ontbreekt.⁵³ En als er op een bepaald kantoor behoefte is aan multi-disciplinaire juristen, kan men ook ‘andersom’ denken: de notariële jurist laat zich bijscholen door een master Economie, Sociologie, Artificial Intelligence of Engelse taal en cultuur te volgen. Wellicht zou men hiervoor tijdelijk een PE-vrijstelling kunnen geven.^{54, 55}

3. Permanente educatie

3.1 Inleiding

Na het afronden van de beroepsopleiding is aan het belangrijkste vereiste voldaan voor de kandidaat-notaris om tot waarnemer te kunnen worden

52. Nu ziet dit nog slechts op personen die de notariële studierichting aan de universiteit hebben afgerond.

53. Zie ook M.J.A.M. Ahsman in haar preadvies, par. 5.4.

54. Over het PE-beleid zie hoofdstuk 3.

55. Wij wachten, met een positieve grondhouding, de ontwikkelingen rondom de filosofie van de toga-toets af. Zie hoofdstuk 2 van het preadvies van J.E. Soeharno en J. Winter. Mocht de toga-toets voet aan de grond krijgen en effectief zijn, dan moet ook nagedacht worden over de ‘notaristoets’.

benoemd. Dat betekent dat met het afleggen van het laatste mondelinge tentamen de toets wordt aangelegd of de kandidaat als waarnemer van de notaris voldoende kan functioneren om het ambt uit te oefenen.

Life-long learning is van groot belang voor het notariaat. Het recht verandert en de wetgeving verandert, wordt steeds internationaler van karakter en vergt de vaardigheid van de notaris zich steeds aan de veranderende praktijk aan te passen. De permanente educatie beslaat twee onderdelen, te weten de vakinhoudelijke kennis en managementvaardigheden. De verplichting tot permanente educatie ontstaat vanaf het moment dat de kandidaat-notaris de driejarige beroepsopleiding heeft afgerond.

In een tijdvak van twee jaar moeten notarissen veertig opleidingspunten halen.⁵⁶ Elke opleidingspunt staat voor één uur onderwijs. De punten worden ontvangen door deel te nemen aan cursussen, congressen en opleidingen. Deze cursussen en opleidingen moeten worden goedgekeurd door de KNB om opleidingspunten toegekend te krijgen.⁵⁷

Voor de invulling van deze opleidingsverplichting gelden verder nog een aantal bijzondere regels. Aan het lidmaatschap van een commissie of bestuur worden ook opleidingspunten toegekend. Deze commissie of deze werkzaamheden moeten verband houden met de notariële beroepsuitoefening, zoals ringvoorzitter, lid van een kamer voor het notariaat of bestuurslid van de KNB. Ook voor publicaties op notarieel gebied worden opleidingspunten toegekend. Als docent van de notariële opleiding op een universiteit geldt een gehele vrijstelling voor de opleidingsverplichting.

De vraag kan gesteld worden of een dergelijke vrijstelling in alle gevallen gerechtvaardigd is. Voor docenten kan het bijvoorbeeld ook inspirerend zijn onderwijs bij een andere docent te volgen. Dat is van belang voor de eigen ontwikkeling en daarnaast kan het verfrissend zijn kennis te maken met didactische vaardigheden van collega's en daar inspiratie op te doen voor het eigen onderwijs. Daarnaast is het zo dat door de vrijstellingen feitelijk een notaris 'vrijgesteld' kan worden van opleidingspunten op het gebied van managementvaardigheden.

In het postacademisch onderwijs moet het toepassen in de praktijk uitgangspunt zijn. Maar bij dat uitgangspunt past ook altijd een belangrijk element van kennisoverdracht. Dat zou in het niveau van elke cursus van het aangeboden postacademisch onderwijs duidelijk gemaakt mogen wor-

56. Daarbij wordt geen minimum aantal punten voor vakinhoudelijke kennis of managementvaardigheden opgelegd.

57. Zie Handleiding opleidingsinstituten, januari 2016 te vinden via www.knb.nl.

den. Soms gebeurt dat al wel expliciet⁵⁸. De notaris die zich inschrijft voor een cursus moet dan zelf beoordelen of zijn basiskennis voldoende is de cursus goed te kunnen volgen zodat een optimaal resultaat bereikt kan worden.

Verder over dit element nadenkend, zou ook gewerkt kunnen worden met voorkennistoetsen voor inschrijving van de cursus. Dat systeem wordt nu gevolgd bij de beroepsopleiding.⁵⁹ Op die manier wordt een bepaald minimumniveau gegarandeerd en is de kans dat de cursus goed aansluit op het niveau van de cursisten het grootst. Een aanvangstoets is zeer bewerkelijk voor de cursusaanbieders en de cursisten. Een alternatief systeem is een aantal concrete deelonderwerpen geven die bekend worden verondersteld of vragen stellen op basis waarvan de cursist kan bepalen of deze cursus geschikt is op basis van de aanwezige kennis en ervaring. Dat is een (voor cursusaanbieder en notaris) weinig arbeidsintensief proces dat snel duidelijkheid verschaft.

3.2 Goedgekeurd onderwijs

Permanente educatie gaat over onderwijs dat is goedgekeurd door de KNB. De KNB bepaalt of het aangeboden onderwijs aan de kwaliteitsnorm voldoet.

De KNB verleent goedkeuring aan onderwijs dat:

1. gericht is op de notariële jurist, ter verhoging van de kwaliteit van de beroeps- en praktijkuitoefening door (kandidaat-)notarissen op vakinhoudelijk gebied dan wel op het gebied van notarieel management en notariële dienstverlening;
2. gegeven wordt door professionele docenten, die ervaring hebben in het geven van cursussen voor verschillende organisaties;
3. studiemateriaal van academisch niveau gebruikt.⁶⁰

Uit deze drie voorwaarden blijkt dat het bij permanente educatie gaat om onderwijs dat gericht is op de jurist die werkzaam is in de notariële praktijk, verzorgd door docenten die daarvoor voldoende zijn toegerust met gebruikmaking van adequaat studiemateriaal. Wij onderschrijven deze drie voorwaarden. Het is interessant om op die voorwaarden verder in te zoomen.

58. De Stichting tot bevordering der notariële wetenschap biedt bijvoorbeeld een basiscursus WWFT aan en een verdiepingscursus WWFT. In de verdiepingscursus wordt de basiscursus bekend verondersteld.

59. Zie hoofdstuk 2.

60. Zie www.knb.nl, Handleiding opleidingsinstituten januari 2016 onder I. algemeen.

3.2.1 Gericht op de notariële jurist

De permanente educatie leidt op voor de praktijk. De opleiding moet dus praktijkgericht zijn. Daarmee is niet gezegd dat geen wetenschappelijk niveau behaald moet worden. In onze ogen zou ook het behalen van een wetenschappelijk niveau een voorwaarde moeten zijn. De praktijkinvalshoek kan worden belicht uit drie verschillende invalshoeken, te weten (i) vakinhoudelijk, (ii) management of (iii) dienstverlening, of zijn deze laatste twee elementen als één aandachtspunt bedoeld? Het onderscheid tussen management en dienstverlening achten wij wat gekunsteld. Wij stellen liever een tweedeling voor, namelijk vakinhoudelijk en management. In de huidige opzet komt de beroepsethiek niet onomwonden tot uitdrukking. Voor de notariële jurist geldt dat sprake is van een bijzondere beroepsethiek die van belang is bij alle relevante rechtsgebieden.

De laatste tijd bestaat toenemende belangstelling voor het onderdeel ethiek. Wij vinden het niet passend in de PE-opleiding van de notaris om ethiek als geïsoleerd vak te geven. Ethiek is een essentieel onderdeel van de uitoefening van het ambt en dient dan ook bij elke cursus en opleiding aan bod te komen en moet besproken worden bij de inhoud van de te behandelen stof. In de vast te stellen doelen moet het onderdeel ethiek een rol krijgen.⁶¹

Aanbeveling 9

Vakinhoudelijke kennis en beroepsethiek moeten integraal worden gedoceerd.

Daarnaast vinden wij het zinvol dat onder meer de KNB en de specialistenverenigingen specifieke cursussen aanbieden op het gebied van ethiek in de zin van notariële waarden.⁶² Voor de praktijkjurist is het noodzakelijk op de hoogte blijven van de laatste stand van zaken in wetgeving en jurisprudentie als het gaat om wat van een (gemiddelde) notaris wordt verwacht. Het gaat hier om de notariële deontologie, de plichtenleer.⁶³ Met de steeds verdergaande commercialisering van het ambt is het goed stil te staan bij de ethische afwegingen die dagelijks gemaakt moeten worden.

Overigens is het altijd makkelijker oordelen achteraf en over een situatie van een andere notaris dan wanneer de notaris in een hectische zaak onder tijdsdruk zelf fundamentele keuzes moet maken. Intervisie, overleg tussen

61. Zie ook M.J.A.M. Ahsmann par. 8.2.

62. Zie hiervoor meer uitgebreid J.E. Soeharno, 'In woord en daad. Over de ethische vorming van de notaris', WPNR 2017/7161 en de serie Rode draad, Goed of Fout, min of meer: grip op ethiek en integriteit, WPNR 2017/7154 e.v.

63. Zie daarvoor ook De goede notaris, Over notariële deontologie, preadvies KNB 2010.

vakgenoten, kan daarom nuttig zijn. Wij pleiten voor een meer gestructureerde aanpak van deontologie bij de permanente educatie.

3.2.2 Professionele docenten

Doceren is een vak. Een goede praktijkjurist is nog geen goede docent (en vice versa). Een docent moet gericht zijn op continue verbetering, op de hoogte zijn van nieuwe didactische methoden en openstaan voor het gebruik van nieuwe didactische methoden.

Wat wordt nu precies onder professionele docenten verstaan? De professionaliteitseis wordt uitgelegd als iemand die in de praktijk werkzaam is en in staat is adequate doelen voor de cursus op te stellen. Dat lijkt ons ook een noodzakelijke voorwaarde. Wij menen echter dat de professionaliteit duidelijker omlijnd kan worden. We doen daartoe een voorstel in die zin dat daaronder wordt verstaan een jurist die (i) bevoegd is onderwijs te verzorgen, bijv. vanwege een aanstelling op een universiteit of in het bezit is van een relevante onderwijsbevoegdheid, bijv. BKO-certificaat of een soortgelijke kwalificatie of op andere wijze aantoonbaar voldoende didactisch geschoold is, (ii) aangeeft wat de concrete cursusdoelen zijn en (iii) op welke wijze die worden behaald. Kortom, aan de professionaliteit van docenten kunnen didactische eisen worden gesteld. Overwogen kan worden een docentenregister aan te leggen waar uitsluitend docenten ingeschreven worden die blijk hebben gegeven aan deze voorwaarden te voldoen.

Bij de kwalificatie ‘professionele docent’ is ook een rol weggelegd voor de beoordelingen. Over het algemeen kan worden aangenomen dat de cursisten in voldoende mate in staat zijn een docent te beoordelen op inhoud en kwaliteit. Van een professionele docent mag ook verwacht worden dat hij een voldoende scoort.

De ervaring van het geven van cursussen bij verschillende organisaties is een pré maar in onze optiek geen noodzakelijke voorwaarde. Ook nieuwe docenten moeten de gelegenheid krijgen voor het eerst een cursus te verzorgen. Bij dat proces kan de begeleiding van een ervaren docent zinvol zijn. Intervisie tussen ervaren en beginnende docenten juichen wij toe.

Opvallend is dat in bijdragen in het Notariaat Magazine een aantal keren door juristen wordt gesproken over ‘slechte cursussen’. Wij vragen ons af of de markt die slechte cursussen niet afstraft, omdat juristen niet bereid zijn te betalen voor ‘slechte cursussen’. Dat geldt uiteraard voor de vrijwillig te volgen cursussen op het gebied van postacademisch onderwijs. Onze indruk is dat cursussen vooral worden uitgezocht in de combinatie onder-

werp én docent. Als dat niet voldoet, zal er onvoldoende belangstelling voor het volgen van een cursus bestaan en zal de betreffende cursus in de praktijk geen doorgang vinden. Dat neemt overigens niet weg dat in de regel wel een voldoende beoordeling nodig is om de kwalificatie ‘professionele docent’ te verkrijgen dan wel te behouden.

Aanbeveling 10

Een ‘professionele docent’ (i) is didactisch onderlegd, (ii) geeft aan wat concrete cursusdoelen zijn en (iii) op welke wijze de cursusdoelen worden behaald en (iv) is ingeschreven in een docentenregister.

3.2.3 Academisch studiemateriaal

Het staat niet onomwonden vast wat wordt verstaan onder academisch studiemateriaal. Voorgescreven literatuur zal van academische kwaliteit moeten zijn. Artikelen uit wetenschappelijke tijdschriften maar ook vakpublicaties zijn daarvoor geschikt. Dat zijn publicaties die inhoudelijk betrekking hebben op een bepaald vakgebied, wetenschappelijk onderbouwd zijn (wetenschappelijke publicaties) en/of aansluiten bij de praktijk (vakpublicaties). Dit onderscheid wordt in de universitair wereld gemaakt.⁶⁴ Wij menen dat het te ver gaat om voor te schrijven dat alleen wetenschappelijke publicaties voorgeschreven mogen worden als studiemateriaal. Vanwege de praktische toepasbaarheid zijn vakpublicaties vooral geschikt. Wij menen dat vakpublicaties begrepen moet worden onder ‘studiemateriaal van academisch niveau’.

3.3 Nieuwe vormen van doceren

Het gebruik van digitale middelen kan meer en beter worden ingezet. Op interactieve wijze kan kennis, inzicht en kunnen ook vaardigheden worden getoetst⁶⁵. Ook kan bijvoorbeeld een spelsituatie voor de groep deelnemers als geheel worden ingezet. Een voorbeeld is het inrichten van een ‘escape-room’. De groep kan een code kraken door de juiste antwoorden te geven op gestelde vragen. Op deze wijze wordt de samenwerking tussen de cursisten bevorderd. Door de spelsituatie ervaren de deelnemers het leren als een natuurlijk proces. Wij willen daarmee niet zeggen dat klassiek

64. Zie www.vsnul.nl. Publicaties worden ingedeeld in wetenschappelijke publicaties, vakpublicaties, populariserende publicaties en andere resultaten. Voor wetenschappelijke publicaties wordt een verder onderscheid aangebracht tussen een publicatie die wel of niet wordt beslist door onafhankelijke inhoudelijk deskundigen (referee system).

65. Het onderdeel ‘toetsen’ laten we buiten beschouwing. Voor een algemene beschouwing over toetsen wordt verwezen naar H. van Berkel, A. Bax en D. Joosten-ten Brinke, *‘Toetsen in het hoger onderwijs’*, Houten, 2014.

onderwijs tot het verleden zou moeten behoren. Maar nieuwe vormen van onderwijs kunnen inspirerend zijn, voor zowel cursist als docent. Het is goed (verder) na te denken over innovatie in het onderwijs en open te staan voor nieuwe mogelijkheden en technieken omdat de samenleving continu in verandering is en de cursist ook steeds andere eisen stelt aan onderwijs. Wij beschouwen de cursist als de consument, de afnemer van het product onderwijs. Het is van belang naar deze afnemer te luisteren en aansluiting te blijven zoeken en houden naar de onderwijsvraag. Het is niet uitsluitend de docent die bepaalt 'wat goed onderwijs voor de cursist is'.

De wijze van doceren verdient ook aandacht. De klassieke vorm van cursus geven is een docent die voor de groep staat en vertelt over (de werking van) het recht (in de praktijk). De cursisten zitten aan tafels. Vragen worden door cursisten tussendoor of achteraf gesteld. Discussie kan plaatsvinden tijdens de cursus of op het moment dat daar tijd voor is ingepland. Gemiddeld duurt een cursus drie tot vier uur. Halverwege de cursus is een pauze van ongeveer vijftien minuten. Voor de cursisten is deze gang van zaken voorspelbaar. Het valt niet altijd mee de aandacht van de cursisten bij een vast patroon vast te houden. Zeker indien een groot deel van de dag al gewerkt is en tijdens de cursus via de telefoon de email in de gaten gehouden wordt of moet worden.

Activiteit verhoogt onderwijsrendement. Wij stellen voor naast de traditionele methode van klassikaal onderwijs, cursussen en opleidingen ook op andere wijze vorm te geven.⁶⁶ Als voorbeeld noemen we het geven van een cursus waarbij de cursisten niet langer zitten maar gaan staan. Uit onderzoek is gebleken dat een staande houding voor het lichaam van de cursisten beter is.⁶⁷ Cursisten voelen zich prettiger, staan ontspannen en hebben een betere focus op wat besproken wordt omdat ze minder snel worden afgeleid, bijvoorbeeld door hun telefoon, vanwege de meer directe interactie tussen cursisten onderling en met de docent.⁶⁸

66. Zie bijvoorbeeld T. Kallenberg e.a., *'Leren (en) doceren in het hoger onderwijs'*, Boom/Lemma 2014, p. 249-269.

67. Staan ten opzichte van zitten verlaagt de bloeddruk en vermindert de kans op hart- en vaatziekten. Zie www.vumc.nl. Eerste staand college aan de VU door L.H. Hofstra van VUmc die een gastcollege gaf aan tweedejaars studenten van VUmc School of Medical Sciences over het thema van zijn leerstoel: risicofactoren voor hartziekten.

68. Intussen heeft Snijder-Kuipers daar positieve ervaringen mee opgedaan bij de studenten notarieel recht aan de Rijksuniversiteit Groningen. Colleges capita selecta, presentaties voor en door vierde jaars-studenten. Studenten mochten kiezen of ze frontaal voor de klas of staand in de groep hun presentatie wilden geven. Zij waren in aanvang wat sceptisch maar de ervaring was positief. Het volgende college werd vrijwel geheel door allen staand gegeven.

Een verdergaande vorm is wandelen tijdens een cursus. Ook op dit gebied zijn er de eerste ervaringen.⁶⁹ De cursus 'Wandelen met de WWFT' is een verdiepingscursus. De basiscursus van vier uur over de WWFT is niet verplicht maar wordt door cursisten wel vaak gevolgd. De verdiepingscursus duurt vier uur en in een groep van maximaal zes deelnemers wordt een wandeling door Amsterdam gemaakt. Tijdens de wandeling komen onderwerpen aan bod, van de docent of onderwerpen die vooraf of tijdens de cursus door cursisten aan de orde worden gesteld. De conservator van de Stichting tot bevordering der notariële wetenschap vertelt tussendoor over enkele gebouwen met notarieel historisch waarde of die anderszins belangwekkend zijn. Na afloop van de cursus gaven cursisten aan dat ze aangenaam verrast waren door deze wijze van cursus volgen. Ze gaven aan waardering te hebben voor de persoonlijke aandacht en de interactie tussen de cursisten. De docent stuurt binnen twee werkdagen de samenvatting van het besprokene naar de cursisten. Tot een week na de cursus hebben de cursisten de mogelijkheid schriftelijk vragen voor te leggen over het onderwerp van de cursus.

3.4 Verplichte cursussen?

In het notariaat vindt steeds verder specialisatie plaats. Bij de deelnemers in de beroepsopleiding is een duidelijke afname te zien van het aantal kandidaat-notarissen dat zelf aangeeft de algemene praktijk uit te oefenen.⁷⁰ Ook een afnemend aantal kandidaat-notarissen geeft aan op twee van de drie rechtsgebieden (familiepraktijk, ondernemingsrecht en vastgoed) werkzaam te zijn. Steeds meer kandidaat-notarissen richten zich op één rechtsgebied. Ook op kantoren met één notaris en één kandidaat-notaris is al snel sprake van een onderlinge taakverdeling tussen de rechtsgebieden. Reden daarvoor is vaak de ingewikkelder wordende wetgeving en jurisprudentie, de noodzaak om goed bij te blijven op het vakgebied en de wens tot specialisatie bij de jurist.

De wetgeving laat deze tendens ook zien. Waar aanvankelijk een notaris een verplichting had tot het verrichten van alle werkzaamheden, is het sinds 2011 mogelijk dat de notaris voor bepaalde diensten doorverwijst naar een andere notaris. De ministerieplicht stond aanvankelijk misschien ook wel in de weg aan specialisatie. Een notaris mag in elk geval doorverwijzen naar een andere notaris binnen het kantoor.⁷¹ Voor een doorverwijzing naar een notaris van een ander kantoor geldt nog een aanvullende

69. De cursus 'Wandelen met de WWFT' wordt sinds 2017 aangeboden door de Stichting tot bevordering der notariële wetenschap.

70. Dit blijkt uit periodieke mondelinge inventarisatie die gedaan is onder de deelnemers bij de notariële beroepsopleiding.

71. Art. 21 lid 3 Wna.

eis.⁷² Algemeen gebruikelijke werkzaamheden mogen niet worden doorverwezen. Daarnaast geldt dat het belang van de cliënt met de doorverwijzing moet zijn gediend. Dit is om te voorkomen dat het complexe, minder lucratieve werk niet meer gedaan wordt.⁷³ In elk geval kan gezegd worden dat met de huidige specialisatietendens van een notaris ook bijna niet meer verwacht worden dat alle diensten onverkort in alle complexiteit door één notaris kunnen worden aangeboden⁷⁴.

Interessant is de vraag of notarissen verplicht moeten worden bepaalde cursussen te volgen om hun kennis op peil te houden. Te denken is bijvoorbeeld aan de invoering van het nieuwe huwelijksvermogensrecht per 1 januari 2018. Voor elke jurist in het notariaat is het van belang basiskennis te hebben van de wijzigingen die optreden. Dat geldt vanzelfsprekend voor de familierechtspecialisten maar ook voor de juristen die zich uitsluitend met vastgoed of ondernemingsrecht bezighouden. Als vastgoed geleverd moet worden, moet de notaris weten van welk vermogen dit vastgoed deel uitmaakt. In het ondernemingsrecht is het relevant of de aandelen die een echtgenoot bij oprichting van een B.V. verkrijgt, in een relatievermogensrechtelijke gemeenschap vallen. Wij menen dat dergelijke cursussen (met een vakoverschrijdende invloed) inderdaad verplicht moeten worden gesteld. Uiteraard kan de kennis op dit gebied ook aangetoond worden aan de hand van een publicatie of op andere wijze waaruit volgt dat de basis-kennis aanwezig is.

Deze verplichting zou dan moeten vallen binnen het aantal verplicht te behalen PE-punten en is dus geen extra verplichting. Vanwege de toenevende specialisatie menen wij dat het goed is aandacht te besteden aan de onderverdeling van de opleidingspunten over de drie rechtsgebieden (familierecht, vastgoed en ondernemingsrecht). Het is aan te bevelen dat bij het behalen van opleidingspunten aandacht besteed wordt aan de toekenning van punten op het eigen rechtsgebied en de toekenning van punten op de overige rechtsgebieden. Een brede basis van het notariaat, die ook vereist is bij specialisatie, achten wij noodzakelijk vanwege de onderlinge invloed van de verschillende rechtsgebieden. Wij adviseren daarom om, bijvoorbeeld, zeven PE-punten per jaar verplicht te besteden aan inhoudelijke kennis op de hoofdrechtsgebieden (familie(vermogens)recht, vastgoed of ondernemingsrecht) die in de praktijk niet actief beoefend wordt. Daarmee wordt de brede basis verstevigd en wordt voorkomen dat belangrijke infor-

72. Art. 21 lid 4 Wna.

73. Melis/Waaijer, *'De Notariswet'*, Deventer, 2012, p. 24 en 43.

74. Om zeker te stellen dat de burger een beroep kan doen op de notariële dienstverlening, is wel als voorwaarde in de wet opgenomen dat de notaris, en uiteraard ook de cliënt, de doorverwijzing aanvaardt.

matie uit de andere rechtsgebieden over het hoofd wordt gezien. De specialistenverenigingen spelen overigens op verdergaande specialisatie in.⁷⁵

3.5 Persoonlijk ontwikkelingsplan

Is het huidige puntensysteem het beste middel om permanente educatie bij de notaris te bewerkstelligen? Wij denken dat er manieren zijn om het rendement van het onderwijs te vergroten. Uitgangspunt is dat scholing wel noodzakelijk is en blijft om op de hoogte te blijven van de laatste ontwikkelingen in het vakgebied. Scholing is daarbij onontbeerlijk. Simpelweg omdat niet iedere praktijkjurist de tijd heeft om alle ontwikkelingen zelfstandig bij te houden. Er is behoefte aan kennisdeling, het uitwisselen van ervaringen en aan het samen zoeken naar bijvoorbeeld wetsinterpretatie of de gevolgen van een rechterlijke uitspraak.

Uitgangspunt is dat we eerst kijken wat ons doel is, vervolgens hoe we dat doel het beste kunnen bereiken en tot slot of dat haalbaar is. Ons doel van onderwijs is kennis, inzicht en vaardigheden aanleren bij juristen. Uit onderzoek⁷⁶ blijkt dat leren het makkelijkst gaat en het beste beklijft indien cursisten door intrinsieke motivatie zelf ontdekkend leren. Kort gezegd, de hersens moeten op 'aan' worden gezet.

Aanbeveling 11

De notaris stelt een periodiek persoonlijk ontwikkelingsprogramma dat extern geacordeerd wordt.

In het onderwijs kan meer gedifferentieerd worden. Veel cursussen zijn gericht op kennis en inzicht en minder op (beroeps)vaardigheden. Veel cursussen vereisen geen voorkennis. Gevolg daarvan kan zijn dat het startniveau bij de cursisten nogal verschillend is. Sommige cursussen of opleidingen vereisen wel een bepaalde basiskennis. Als voorbeeld noemen we de Grotius opleidingen.⁷⁷ Voor het volgen van deze opleiding is werkervaring van minimaal drie jaar vereist en is gedegen kennis van het desbetreffende rechtsgebied nodig. Het doel van de Grotiusopleiding is de deelnemers in een periode van negen maanden een wezenlijke verdieping van kennis van en inzicht in een specifiek rechtsgebied te verschaffen.⁷⁸ De vaardigheden die aan bod komen, worden niet expliciet aangegeven. Wij menen dat in postacademisch onderwijs juist het element vaardigheden de

75. Zie onder hoofdstuk 4.

76. M.F. Delfos, *Ik heb ook wat te vertellen! Communiceren met pubers en adolescenten*, Amsterdam, 2014. Dit principe geldt niet alleen voor adolescenten maar ook voor volwassenen.

77. Zie ook preadvies B. Niemeijer en K. Kraan, par. 4.1.3.

78. Zie www.ru.nl/cpo/grotiusacademie.

meeste aandacht zou moeten krijgen. Toepasbaarheid in de praktijk hoort centraal te staan. Bij de ontwikkeling van vaardigheden staat de uitwisseling van ervaringen tussen cursisten, al dan niet in de vorm van intervisie, centraal. Het belang van intervisie tussen praktijkgenoten blijft van belang, (juist) ook indien veel ervaring is opgedaan in de praktijk.

Het aanbod van cursussen dient aan te sluiten bij de intrinsieke motivatie van de notaris. Wij stellen voor dat de permanente educatie een meerjarig persoonlijk ontwikkelingsprogramma behelst. Een initiatief daarvoor is in augustus 2016 genomen door de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie (KNB)⁷⁹ met een pilot in 2017 waar dertig notarissen⁸⁰ aan deelnamen. Over de aanleiding wordt het volgende⁸¹ gezegd:

‘Het bestuur van de KNB heeft besloten om een pilot te starten gericht op een gewijzigde opzet van de bestaande permanente educatieverplichting. Deze gewijzigde opzet zou tegemoet moeten komen aan de kritische geluiden die regelmatig klinken ten aanzien van de bestaande regeling. Deze regeling zou zich te veel richten op het zogenaamde formele leren en dus te weinig gewicht toekennen aan vormen van informeel leren (= leren tijdens het werk). Verder stelt de huidige regeling een aantal uren scholing centraal en niet het resultaat van deze scholing. De regeling maakt geen onderscheid tussen notarissen met een verschillende specialisatie en zij legt de verantwoordelijkheid voor wat er nodig is aan ontwikkeling om het beroep goed te kunnen uitoefenen onvoldoende bij de notaris zelf.’

In het individuele leerplan is opgenomen wat de jurist op jaarbasis wil leren, waarom en hoe⁸². De jurist houdt dit zelf bij en ook de positieve en negatieve ervaring. Bijstelling van het plan is tussentijds mogelijk. Het doel van dit plan is verantwoordelijkheid nemen voor de eigen ontwikkeling. De KNB beoordeelt de onderwijskundige consistentie van het plan. Begin 2018 volgt het KNB-rapport over de pilot.⁸³

Uit dit initiatief blijken de volgende drie uitgangspunten:

1. Minder formeel leren en meer informeel leren.
2. Resultaat scholing staat centraal en niet het aantal behaalde punten.
3. Notaris is zelf verantwoordelijk voor de inhoud van de scholing rekening houdend met de praktijk waarin de notaris werkzaam is.

79. Zie Notariaat Magazine, mei 2017, ‘Pilot permanente educatie, Nadenken over je eigen leerprogramma’.

80. Auditoren en leden van specialistenverenigingen.

81. Email KNB van 17 augustus 2016.

82. J. Ouendag van de KNB is de begeleider van deze pilot op het gebied van het individuele leertraject. Projectleider PS nieuwe stijl, email KNB van 17 augustus 2016.

83. Op het moment van het afronden van deze bijdrage was de uitslag van de pilot helaas nog niet beschikbaar.

De punten genoemd onder 2 en 3 onderschrijven wij. Postacademisch onderwijs is primair een verantwoordelijkheid van de notaris die in de praktijk werkzaam is. De notaris moet zelf de analyse kunnen maken op het gebied van scholingsbehoefte. Vanuit de KNB moet de aanbod kant goed in de gaten gehouden worden. Ofwel, worden er voldoende kwalitatief hoge cursussen aangeboden zodat notarissen zich optimaal kunnen ontplooiën. In de praktijk zien we dat de meeste cursussen in de Randstad worden aangeboden. In het noorden en zuiden van het land is het aanbod en de diversiteit van de aangeboden cursussen beperkter. Hier ligt denken wij een taak voor zowel KNB, universiteiten en cursusaanbieders om ook deze doelgroep optimaal te kunnen bedienen.

Het eerste aandachtspunt, minder formeel leren en meer informeel leren, verdient nadere aandacht. Informeel leren is leren tijdens het werk. Wij begrijpen dit als meer aandacht voor toepassing van vaardigheden. Wij menen dat kennisoverdracht op klassieke wijze ook een belangrijk onderdeel kan (en soms ook moet) zijn van postacademisch onderwijs. Dat geldt vooral bij invoering van nieuwe wetgeving. Als voorbeeld noemen we wederom de invoering van het nieuwe huwelijksgoederenrecht per 1 januari 2018. Voor alle notarissen, onafhankelijk van de inhoud van de te voeren praktijk, een onderwerp waar aandacht aan besteed moet worden.⁸⁴ Voor familierechtnotarissen is cursus op dit gebied relevant om met collega ingewikkelde casusposities te bespreken. Voor de notarissen die zich meer begeven op het gebied van het vastgoed en het ondernemingsrecht is juist een cursus op het gebied van kennisoverdracht van belang. Uiteraard gedijt dat het best als dat wordt ingepast in casusposities uit de praktijk maar voor deze doelgroep zijn de basisvarianten toereikend. Bij ingewikkelde casusposities zullen deze notarissen in de praktijk (moeten) doorverwijzen naar notarissen die gespecialiseerd zijn in het familierecht.

Ons voorstel sluit op hoofdlijnen aan op de KNB-pilot als hiervoor beschreven. Wij stellen het volgende voor. De jurist zelf stelt een driejarig persoonlijk ontwikkelingsprogramma op waarin de volgende elementen zijn opgenomen:

- (i) beschrijving van de praktijk waarin de jurist werkzaam is
- (ii) evaluatie vorig persoonlijk ontwikkelingsprogramma
- (iii) doelen (cognitief, vaardigheden⁸⁵, commercieel en sociaal)
- (iv) hoe die doelen bereikt worden (denk aan cursus, tijdschriftartikel, detachering)
- (v) toekomstperspectief (praktijk, persoonlijk)

84. Zie par. 3.4.

85. Verdedigd kan worden dat vaardigheden onderdeel is van cognitief maar we kiezen ervoor vaardigheden als afzonderlijk element op te nemen vanwege het toepassingselement dat bij het onderdeel 'cognitief' zou kunnen ontbreken.

Dit persoonlijk ontwikkelingsprogramma wordt vooraf getoetst door de KNB of door een door de KNB geaccrediteerde commissie. Het programma wordt getoetst op basis van de volgende criteria:

- (i) ontwikkelingsperspectief (haalbaar, voldoende uitdagend)
- (ii) inzet (aantal uren, wijze van ontwikkeling)
- (iii) haalbaarheid
- (iv) risico's voor de jurist en voor de beroepsgroep
- (v) behaalde resultaat

Alle genoemde criteria moeten voldoende zijn om een goedgekeurd ontwikkelingsprogramma in de praktijk te brengen. Betekent dit nu dat er geen cursussen meer gevolgd gaan worden? Dat zeker niet. Wij vermoeden dat de meeste juristen de voorkeur geven aan het volgen van een cursus. Deze cursus moet dan wel passen in het persoonlijk ontwikkelingsprogramma. Cursusaanbieders kunnen natuurlijk ook commercieel inspringen door volledige ontwikkelingsprogramma's aan te bieden.

Bij het volgen van een cursus wordt in eerste instantie aan Nederland gedacht. Maar ook cursussen die buiten Nederland worden aangeboden kunnen bijdragen aan de persoonlijke ontwikkeling. Alternatieven voor het volgen van een cursus zijn het geven van een cursus of het schrijven van een artikel of een bijdrage in een boek. Op dit moment worden voor die activiteiten ook al PE-punten toegekend. Daarnaast kan ook een detachering bij een bedrijf bijdragen aan het persoonlijk ontwikkelingsprogramma. Door een kijkje in de keuken bij een bedrijf krijgt de notaris beter inzicht hoe een ondernemer naar de notaris en juridische dienstverlening in het algemeen kijkt. Dat vergroot het inzicht van de notaris.

Wij menen dat dit voorstel haalbaar is. Uiteraard zal in de opstartfase meer werk verzet moeten worden om het systeem van een persoonlijk ontwikkelingsprogramma te introduceren. Onze verwachting is dat na een periode van ongeveer drie jaar iedere jurist aan dit nieuwe systeem gewend zal zijn. Dan heeft de opsteller een soort raamwerk voor zichzelf uitgedacht en aangescherpt en is praktijkervaring opgedaan met de uitvoering op grond waarvan de notaris een goede inschatting kan maken van doelen, werkbelasting en geschikte invulling.

De kern van dit voorstel is dat iedere jurist de verantwoordelijkheid draagt voor zijn eigen ontwikkelingsprogramma. De notaris is zelf verantwoordelijk voor de invulling en het resultaat en heeft de mogelijkheid tot aanpassing van het persoonlijk ontwikkelingsprogramma als de omstandigheden daartoe aanleiding geven.

Invulling van het persoonlijk ontwikkelingsprogramma kan plaatsvinden op vele manieren. Dat zorgt ervoor dat de intrinsieke motivatie tot uiting gebracht kan worden. En die intrinsieke motivatie is er, bij iedere jurist.⁸⁶ Dat is onze overtuiging. De uitdaging is dat iedere jurist de intrinsieke motivatie kan benoemen en verder kan uitbouwen. In onze optiek sluit een persoonlijk ontwikkelingsprogramma daar het best bij aan.

4. Specialistenverenigingen

4.1 Inleiding

De specialistenverenigingen spelen in op de toenemende specialisatie in de notariële praktijk. Een specialistenvereniging vatten wij op in brede zin van het woord. Specialistenverenigingen zijn samenwerkingsverbanden tussen notarissen of kantoren op basis waarvan kennis en expertise wordt gedeeld en waarbij de leden of aangeslotenen zich als specialist op dat rechtsgebied extern profileren.

Het notariaat kent op dit moment de volgende specialistenverenigingen:

- Stichting IT-notaris
- Vereniging voor Agrarisch Specialisten in het Notariaat (VASN)
- Vereniging van Estate Planners in het Notariaat (EPN)
- Vereniging van Mediators in het Notariaat (VMN)
- Vereniging van Notarieel Ondernemingsrecht Specialisten (VOC)
- Vereniging van Notariële Registergoederen Specialisten (NRS)

Specialistenverenigingen zorgen voor het verhogen van de kwaliteit bij de aangesloten leden op een specifiek rechtsgebied. Dat kan zijn door het organiseren van een PE-programma of specifieke lezing voor de doelgroep, het organiseren van bijeenkomsten om de laatste jurisprudentie te bespreken of het ontwikkelen van modellen. Ook worden jaarvergaderingen en congressen georganiseerd waarbij deskundige sprekers op het betreffende rechtsgebied lezingen verzorgen voor de specialisten, al dan niet vastgelegd in een publicatie. Daarnaast vindt intervisie plaats tussen de verschillende specialisten.

De specialistenverenigingen spelen een belangrijke rol bij de permanente educatie. Dat betekent dat alle inhoudelijke opleidingspunten behaald kunnen worden met en op basis van de aangeboden activiteiten van de specialistenvereniging. Dat geldt voor de periode na afronding van de beroepsopleiding.

86. Zie L. Hunt en D. Chalmers (ed.), *‘University Teaching in focus, A learned-entred approach’*, New York, 2013, p. 180-232.

De beroepsopleiding⁸⁷ is een verplichte opleiding voor elke kandidaat-notaris. Deze beroepsopleiding mag niet worden ingevuld door de specialistenverenigingen. De keuze voor een bepaald pakket bij de afronding van de beroepsopleiding zou wel als voorwaarde gesteld kunnen worden voor een aspirant-lidmaatschap van een specialistenvereniging. De kwaliteit van de specialistenverenigingen worden door de specialistenverenigingen zelf gewaarborgd. Soms, bijvoorbeeld bij EPN, moet daarvoor een examen worden afgelegd en soms, bijvoorbeeld bij VOC, is dat niet vereist. Elke specialistenvereniging bepaalt zelf de inhoud, doelstelling en uitingen naar de maatschappij en naar de leden, van de specialist. De markt van notarissen zorgt zelf voor de waarde die toegekend wordt door de notaris in kwestie, het kantoor, de clientèle aan het lidmaatschap van een specialistenvereniging. Die diversiteit moet gekoesterd worden. Wij zien geen reden of noodzaak de specialistenvereniging op welke wijze dan ook aan banden van uniformiteit te leggen⁸⁸.

4.2 *Verplicht lidmaatschap?*

We zien dat specialisatie in de praktijk van de notaris een feit is. Zou het lidmaatschap van een specialistenvereniging dan niet verplicht gesteld moeten worden? Ofwel, mag iemand zich, bijvoorbeeld, pas specialist estate planning noemen als hij lid is van EPN?

De specialistenverenigingen zelf lijken vooralsnog geen voorstander te zijn van een verplicht lidmaatschap en wij evenmin. Ontwikkeling is een verantwoordelijkheid van elke zelfstandige jurist. Verplichtingen horen daar zo min mogelijk bij. Alleen daar waar dat noodzakelijk is, is wetgeving vereist. Als een notaris zich voorstaat als specialist op een bepaald rechtsgebied, blijkt dat wel uit de aard van de praktijk en de activiteiten op dat rechtsgebied, zoals lidmaatschap van een specialistenvereniging of publicaties op dat rechtsgebied.

Een lastig onderdeel blijft hier wel de marktwerking in het notariaat. Wat zouden we graag gezegd hebben dat de markt de kwaliteit van de beroepsgroep regelt maar we denken niet dat dat altijd de realiteit is. Kwaliteit in het notariaat is voor het publiek niet eenvoudig vast te stellen. Deels komt dat door de rechtszekerheid die de notaris verkoopt. Of een advies of akte uiteindelijk tot het gewenste resultaat leidt, kan niet altijd direct worden vastgesteld. Evenmin kan altijd worden vastgesteld of een andere optie niet

87. Zie hoofdstuk 2.

88. Zie over de verschillen tussen de specialistenverenigingen in de advocatuur en het NOVA-keurmerk het preadvies van J.E. Soeharno en J. Winter, hoofdstuk 5.

tot een beter resultaat had geleid. Juist dat element maakt de beoordeling van de werkzaamheden van een notaris voor het publiek zo lastig. En oordeelt het publiek toch nog steeds voor een belangrijk deel over de kwaliteit van de notaris aan de hand van de juistheid van het schrijven van de correcte naam en de kwaliteit van de aangeboden koffie?

5. Onderwijs en tuchtrecht

Onderwijs is belangrijk voor de ontwikkeling van kennis, inzicht en vaardigheden van de notaris. Naarmate een notaris zijn kennis beter onderhoudt, is het risico kleiner dat de notaris met de tuchtrechter in aanraking zal komen. De kwaliteit van de notaris en de kwaliteit van het notariaat is gebaat bij goed onderwijs.

Als het gaat om de kwaliteit van het notariaat is het van belang te kijken naar tuchtrechtspraak.⁸⁹ Doel is en blijft om de kwaliteit van het notariaat te verbeteren.⁹⁰ Kwaliteit wordt gehandhaafd en kan verbeterd worden door onderwijs. Het gaat dan niet alleen om onderwijs op de universitaire opleiding maar zeker ook in de periode daarna. Onderwijs heeft mede ten doel het niveau van de beroepsbeoefenaar te verhogen.

Met het tuchtrecht wordt beoogd het niveau van het functioneren van het notariaat op peil te houden en te verhogen om het belang van de maatschappij van een deugdelijk notariaat te bewaken.⁹¹ Na een toename van tuchtzaken tussen 2013 en 2015, is na 2015 sprake van een duidelijke afname van het aantal tuchtzaken. Dat is een positieve tendens. Streven is uiteraard het aantal tuchtzaken nog verder terug te brengen.

Over het algemeen is de tendens dat de meeste tuchtzaken betrekking hebben op het rechtsgebied van de familiepraktijk, gevolgd door vastgoedpraktijk en tot slot de ondernemingsrechtpraktijk.⁹² Dat verschil kan niet verklaard worden door de kennis van zaken bij notarissen die werkzaam zijn op de verschillende rechtsgebieden maar veel meer omdat bij familie-zaken emotie meer van invloed is. Naast deze algemene lijn zijn er opval-

89. Zie vooral de mooie serie Rode Draad. Goed of fout, min of meer: grip op ethiek en integriteit, *WPNR* 2017/7154 e.v.

90. Zie KNB op de hoogte van de voorzitter van de KNB d.d. 5 januari 2018.

91. Melis/Waaijer, 'De Notariswet', Deventer, 2012, p. 429-441.

92. Dat is onze algemene conclusie op basis van beschikbare jurisprudentie en de overzichten van de tuchtklachten zoals die in *Notariaat Magazine* worden gepubliceerd.

lend veel uitspraken waarbij de aard en tempo van de reactie op een klacht bij de notaris tot een tuchtuitspraak leidt.⁹³

Een tuchtrechter toetst het handelen van de notaris aan art. 93 lid 1 Wet op het notarisambt.⁹⁴ Dat artikel luidt als volgt:

‘Notarissen, toegevoegd notarissen en kandidaat-notarissen zijn aan tuchtrechtspraak onderworpen ter zake van handelen of nalaten in strijd met hetzij enige bij of krachtens deze wet gegeven bepaling, het zij met de zorg die zij als notaris, toegevoegd notaris of kandidaat-notaris behoren te betrachten ten opzichte van degenen te wier behoeve zij optreden en ter zake van handelen of nalaten dat een behoorlijk notaris, toegevoegd notaris of kandidaat-notaris niet betaamt.’

Deze tuchtrechtelijke norm komt neer op het volgende uitgangspunt: Wat mag onder de gegeven omstandigheden van deze notaris verwacht worden? In de tuchtrechtspraak wordt een zekere minimumnorm gehanteerd. Uitgangspunt is de ‘gemiddelde notaris’.

De lat van tuchtrechtelijk verwijtbaar handelen ligt daar waar een notaris niet handelt zoals van een redelijk notaris in de gegeven omstandigheden verwacht mag worden. Van een notaris mag een bepaalde mate van doorvragen verwacht worden, het op juiste wijze juridisch beoordelen van relevante informatie en het vertalen van wensen van cliënt naar een correct juridische advies, al dan niet vervat in een notariële akte. Dat zijn allemaal elementen van deskundigheid.

De kernwaarden van het notariaat zijn nogal eens geformuleerd. Waaijer vat de kernwaarden samen onder de begrippen deskundigheid, onpartijdigheid, zorgvuldigheid, voorzichtigheid, voortvarendheid, organisatorisch vermogen en integriteit.⁹⁵ Lekkerkerker⁹⁶ noemt als kernwaarden, onpartijdigheid, integriteit, onafhankelijkheid, publieke verantwoordelijkheid, vertrouwelijkheid en deskundigheid. Wij menen dat we de kernwaarden als volgt in vier kernwaarden kunnen samenvatten, te weten deskundigheid

93. Melis/Waaijer, *‘De Notariswet’*, Deventer, 2012, p. 437-440. Waaijer maakt in zijn analyse van de tuchtrechtspraak een onderverdeling naar eigenschappen die van de notaris mogen worden verwacht. Dit zijn (i) deskundigheid, (ii) onpartijdigheid, (iii) zorgvuldigheid, (iv) voorzichtigheid, (v) voortvarendheid, (vi) organisatorisch vermogen en (vii) integriteit. Dit vatten wij samen onder zorgvuldigheid en omvat dan tevens voorzichtigheid en voortvarendheid en misschien ook wel (deels) organisatorisch vermogen.

94. Zie J.S.L.A.W.B. Roes, ‘Notariaat en integriteit’, *WPNR* 2017/7161 in de serie Rode Draad. Goed of fout, min of meer: grip op ethiek en integriteit.

95. Melis/Waaijer, *‘De Notariswet’*, Deventer, 2012, p. 438-440.

96. G.J.C. Lekkerkerker, ‘De notaris en zijn eigen waarde; beroep, beroepsplichten en realiteiten van het hier en nu’, in: *De goede notaris, Over notariële deontologie, preadvies* KNB 2010, p. 31 e.v.

(omvat organisatorisch vermogen), integriteit (omvat vertrouwelijkheid), onafhankelijkheid en zorgvuldigheid (omvat voorzichtigheid en voortvar-
endheid).

Onpartijdigheid is een kernwaarde. De notaris heeft de verplichting reken-
ing te houden met de belangen van alle belanghebbenden. Onpartijdigheid
betekent niet dat een notaris niet mag optreden als partij-adviseur. De no-
taris is ook bevoegd als partij-adviseur op te treden. Wel moet bij het op-
treden als partij-adviseur rekening gehouden worden met de belangen van
belanghebbende en het algemeen belang. Publieke verantwoordelijkheid
zien wij meer als een gevolg van het handelen van de notaris.

Een notaris is bevoegd op alle rechtsgebieden te adviseren en akten te
verlijden met betrekking tot alle rechtsgebieden. Het is de notaris zelf die
moet beoordelen of zijn expertise in een individuele zaak toereikend is. Is
die expertise naar het oordeel van de notaris niet toereikend, dan zal de
notaris moeten⁹⁷ doorverwijzen naar een andere notaris. Van een gemid-
delde notaris mag verwacht worden dat hij kan beoordelen of doorverwijz-
ing noodzakelijk is.⁹⁸ Behandelt een notaris een zaak waarvoor zijn exper-
tise niet toereikend is, dan kan hem tuchtrechtelijk verweten worden niet
te hebben doorverwezen.

Als de notaris niet doorverwijst maar de zaak zelf behandelt, zou expertise
en het voorstaan op die expertise een rol moeten spelen bij vaststellen van
tuchtrechtelijk verwijtbaar handelen in een individueel geval. Incidenteel
wordt in de tuchtrechtspraak en civiele rechtspraak naar bijzondere exper-
tise verwezen.⁹⁹ Een voorbeeld daarvan is een uitspraak van de Notariskamer
van het Hof Amsterdam.¹⁰⁰ Het Hof oordeelt dat de klacht van de over-
dracht van de boedelbehandeling door de notaris (tevens bewindvoerder)
aan een collega binnen de maatschap gegrond is. De notaris heeft de over-
dracht alleen met een medebewindvoerder besproken en klaagster was niet

97. Zie voor deze vraag met een voorzichtige tendens naar doorverwijzingsplicht in De
goede notaris, Over notariële deontologie, preadvies KNB 2010, bijdrage van G.J.C.
Lekkerkerker, 'De notaris en zijn eigen waarde: beroep, beroepsplichten en realiteiten
van het hier en nu', p. 61.

98. In dit verband is een element uit de uitspraak van de Kamer voor het notariaat van 25
oktober 2017, nr. 17-37 (ECLI:NL:TNORDHA:2017:23) interessant. De kandidaat-
notaris stelt dat de cliënten een specialist in hadden moeten schakelen als zij van oordeel
waren dat het een ingewikkelde casus betrof. Cliënten kozen er zelf voor een overeen-
komst te sluiten en nadien een kandidaat-notaris te betrekken. In algemene zin kan ge-
steld worden dat het ook op de weg van de handelend notaris ligt, een zaak door te
verwijzen als de eigen expertise onvoldoende wordt geacht. Dat besluit is onafhankelijk
van het oordeel daarover van de cliënt.

99. Met dank aan R. Wisse, jurist bij Bureau Financieel Toezicht voor het meedenken over
de beschikbare jurisprudentie.

100. Hof Amsterdam (Notariskamer), 15 maart 2001.

van die afspraak op de hoogte. De notaris draagt daardoor mede verantwoordelijkheid voor eventuele fouten die zijn gemaakt in het dossier. De collega die de aangiftes voor het successierecht in België verzorgt, heeft daarmee de indruk gewekt dat hij kennis van het Belgische recht heeft en wordt geacht (mede) de verdere fiscale behandeling van die aangiftes voor zijn verantwoordelijkheid te hebben genomen. Dit geldt te meer nu de collega deel uitmaakte van een kantoor dat (eveneens) de indruk heeft gewekt dat het behandelen van vraagstukken naar Belgisch recht tot de meerwaarde van het kantoor kan worden gerekend. Het Hof legt aan beide notarissen de maatregel van berisping op. De rechtbank Roermond gaf aan dat van een redelijk handelend notaris verwacht mag worden dat deze niet alleen de juridische maar ook de fiscale belangen van partijen behartigen.¹⁰¹ Dit geldt in het bijzonder omdat de betrokken notaris ook fiscale diensten aanbiedt.

Wij hebben in tuchtspraken verder geen expliciete verwijzing kunnen vinden naar, het gebrek aan, expertise bij het vaststellen of de norm van art. 93 Wna is overtreden. Daarmee is niet gezegd dat een tuchtrechter daar geen rekening mee houdt. Wij menen dat een tuchtrechter bij de invulling van de norm wat van een notaris verwacht mag worden, rekening zou moeten houden met de concrete specialisatie van de notaris en de wijze waarop extern een beroep wordt gedaan op die specialisatie.

In een tuchtprocedure zal het feit dat de handelend notaris zich presenteert als specialist op het gebied van het ondernemingsrecht een rol moeten spelen bij de inkleuring van de vraag of in dit geval de handelend notaris heeft gehandeld zoals van een notaris verwacht mag worden. Als een notaris lid is van bijvoorbeeld een specialistenvereniging en op de website daar ook expliciet melding van maakt, menen wij dat de lat van ‘wat van een redelijk notaris in de gegeven omstandigheden verwacht mag worden’ op het betrokken rechtsgebied hoger ligt dan van een notaris die zich niet voorstaat op specifieke expertise op het betrokken rechtsgebied. Onderwijs kan zelfs op die manier van invloed zijn op de ontwikkeling van de tuchtrechtspraak

6. Beperkte passeerbevoegdheid

Onderwijs sluit aan bij de tendens tot specialisatie van de notaris.¹⁰² De invloed van onderwijs op specialisatie werkt twee kanten op. Enerzijds

101. Rechtbank Roermond, 31 augustus 2011, ECLI:NL:RBROE:2011:BT1984, r.o. 4.7.

102. Zie voor de toekomst voor de juridische markt ook R. Susskind, *‘Tomorrow’s lawyers, An Introduction to Your Future’*, Oxford, 2013.

zorgt een gespecialiseerd onderwijsaanbod er voor dat notarissen zich kunnen specialiseren. Anderzijds vragen notarissen om gespecialiseerde cursussen vanwege de steeds verdergaande specialisatie van hun praktijk.

De vraag kan gesteld worden of de huidige inrichting van het ambt van notaris nog wel voldoet aan deze gewijzigde maatschappelijke realiteit van specialisatie. Wij vinden het goed na te denken over de specialisatie en de verhouding tot de bevoegdheid tot het verlijden van akten.

Heeft een notaris die zich uitsluitend bezig houdt met ondernemingsrecht wel voldoende expertise om een testament te verlijden?

De cliënt kan, zoals gezegd, moeilijk de juridische kwaliteit van het werk van de notaris beoordelen. In hoeverre moet de maatschappij beschermd worden? In de toekomst zou gekozen kunnen worden voor beperkte passerbevoegdheid van elke notaris. Die beperktheid geldt in twee opzichten, namelijk (i) met betrekking tot rechtsgebied en (ii) in tijd.

Beperkt in rechtsgebied wil zeggen dat een notaris alleen bevoegd is akten te verlijden op het rechtsgebied waarop hij specialist is. Een notaris kan één, twee en misschien zelfs wel alle drie rechtsgebieden als specialiteit opgeven. Die specialiteit geldt dan niet alleen voor de notaris maar voor het gehele kantoor. De notaris moet onderbouwen waarom hij specialist is op dat rechtsgebied of die rechtsgebieden.

De KNB zou een onafhankelijke en faciliterende rol kunnen vervullen bij het toekennen van passerbevoegdheid en het bewaken van de kwaliteit.¹⁰³ Jaarlijks wordt dat door de KNB beoordeeld of de notaris de passerbevoegdheid kan handhaven of mag wijzigen als voorgesteld. Relevante factoren daarbij kunnen zijn

- het aantal en de complexiteit van verstrekte adviezen op dat rechtsgebied
- het aantal verleden akten op dat rechtsgebied, in verhouding tot de aard van het rechtsgebied
- het opleggen van tuchtmaatregelen het afgelopen jaar op dat rechtsgebied

Vanuit praktisch oogpunt valt wel wat af te dingen op dit uitgangspunt. De maatschappelijke realiteit is te complex. Hoe kan een cliënt de bevoegdheid van de notaris vaststellen en is dat de verantwoordelijkheid van de cliënt? De praktijk moet op de bevoegdheid van een notaris kunnen ver-

103. Zie ook N.C. van Oostrom-Streep in *De kwaliteit binnen het notariaat*, *Ars Notariatus* 163, Wolters Kluwer 2016, p. 95 en G. Lekkerkerker, *In Transitie*, 2009.

trouwen. Dat betekent dat vooralsnog geen sprake kan zijn van nietigheid van een akte als een notaris (abusievelijk) een akte zou verlijden terwijl hij op dat rechtsgebied niet bevoegd is. Op termijn zou de term notaris misschien vervangen kunnen worden in vastgoednotaris, familierechtnotaris en ondernemingsrechtnotaris om duidelijk te maken op welk rechtsgebied of rechtsgebieden de notaris bevoegd is.

Dit voorstel houdt ook een introductie van een nieuwe vorm van toezicht in. De notaris die benoemd is, wordt beperkt in de uitoefening van zijn functioneren als notaris. De notaris is beperkt in de akten die verleden mogen worden. Het houdt de introductie van een ‘derde’ in die de bevoegdheid van de notaris moet beoordelen en bewaken. We moeten wel voorzichtig zijn met het toevoegen van een nieuwe vorm van ‘toezicht’. Toezicht moet functioneel en effectief zijn. Daar zou onderzoek naar gedaan moeten worden.

7. Slot

Het jaar 2018 is een jubileumjaar voor de notaris. Het ambt van notaris bestaat dit jaar 175 jaar. Het ambt van notaris is niet statisch.¹⁰⁴ Het heeft in de afgelopen jaren de maatschappelijke ontwikkelingen gevolgd. Ook na vandaag zal het ambt zich blijven ontwikkelen, de komende 175 jaar en daarna. De notarissen van vandaag dragen bij aan die ontwikkeling en bepalen zelf ook een deel van die ontwikkeling. Daarom is het van belang dat wij, notarissen en academici, met elkaar voortdurend in gesprek en in debat blijven over de invulling van het ambt van notaris en daarmee ook over de initiële en postinitiële notariële opleiding blijven nadenken. Alleen dan kunnen we een toekomstbestendig notarisambt waarborgen.

Onderwijs is een onderwerp dat continu aandacht verdient. Mede door de druk uit de praktijk bestaat het risico dat op de universiteit steeds meer aandacht komt voor beroepsvaardigheden. Gezien de beperkt beschikbare tijd kan dat ten koste gaan van kennis en inzicht en de academische vaardigheden. Dat moet voorkomen worden. De universiteit moet zich dan ook primair richten op het creëren van een academische rechtsgeleerde. In de beroepsopleiding moet ervoor gewaakt worden dat niet te veel tijd verloren gaat aan het bijspijkeren van kennis en inzicht. De nadruk moet liggen op vaardighedenonderwijs. Eventuele hiaten in kennis en inzicht bij de kandidaat-notaris moet niet worden opgelost door herhaling in de beroepsopleiding maar door zelfstudie ondersteund door een digitale leeromgeving. In het postacademisch onderwijs hoort het vaardighedenonderwijs centraal te

104. A.A. van Velten, *‘Het notariaat: inderdaad een elastische ambt’*, Deventer: 2000.

staan waarbij vooral de nadruk moet liggen op de ingewikkelder casusposities. De rol van de docent is naast het aanbieden van vaardighedenonderwijs (de toepassing in de praktijk) tevens het zijn van de procesbegeleider. Het is de taak van de docent de individuele ervaringen met elkaar in verband te brengen, de onderlinge samenhang te duiden en te vertalen naar algemene uitgangspunten en tendensen.

Specialistenverenigingen zijn belangrijk in het verhogen van en bewaken van de kwaliteit van de notariële dienstverlening. Onder het motto ‘noblesse oblige’ zou het niet gek zijn om de tuchtrechtelijke lat voor de notaris die zich afficheert als specialist hoger te leggen.

Stellingen

1. De toegang tot het notariaat moet openstaan na het behalen van een bachelor en master Rechtsgeleerdheid, mits een notarieel-effect-aantekening is behaald. Het is niet nodig een specifieke bachelor en master “notarieel recht” in te richten (§ 1.1 en § 1.2).
2. Het Besluit op het notarisambt moet slechts op hoofdlijnen aangegeven welke vakken verplicht zijn voor het behalen van de notarieel-effect-aantekening met een minimum per vak in EC (§ 1.3).
3. Zelfredzaamheid moet tijdens de beroepsopleiding worden bevorderd (§ 2.2).
4. Permanente educatie moet worden verzorgd door didactisch onderlegde docenten die ingeschreven zijn in een docentenregister (§ 3.2.2)
5. Onderwijs in het kader van de permanente educatie moet in alternatieve vorm worden aangeboden (§ 3.3).
6. Elke notaris moet jaarlijks verplicht 7 PE-punten besteden aan inhoudelijke kennis op de hoofdrechtsgebieden die in de praktijk niet actief beoefend worden (§ 3.4).
7. Elke notaris moet zelf een periodiek persoonlijk ontwikkelingsprogramma samenstellen, dat getoetst wordt door de KNB (§ 3.5).
8. De notaris moet beperkt passeerbevoegd zijn. Die beperktheid geldt met betrekking tot rechtsgebied en in tijd (§ 6).

Bijlage

Art. 2 Besluit op het notarisambt met uittreksel Nota van toelichting (Stb. 2012/459)

“Het in artikel 6, tweede lid, onderdeel a, van de wet bedoelde afsluitend examen op het gebied van het recht, dat met goed gevolg afgelegd moet worden om in aanmerking te kunnen komen voor benoeming tot notaris of om het beroep van kandidaat-notaris te kunnen uitoefenen, omvat de volgende onderdelen:

- a. grondige kennis van en inzicht in de volgende onderdelen van het burgerlijk recht – mede in hun onderlinge samenhang –:
 - 1°. het personen- en familierecht, in het bijzonder het huwelijksvermogensrecht;
 - 2°. het ondernemingsrecht, in het bijzonder het rechtspersonen- en vennootschapsrecht;
 - 3°. het vermogensrecht;
 - 4°. het recht met betrekking tot registergoederen;
 - 5°. het erfrecht, en
 - 6°. het internationaal privaatrecht, voor zover van belang voor de notariële praktijkuitoefening;
- b. grondige kennis van en inzicht in het executierecht alsmede kennis van en inzicht in het burgerlijk procesrecht, beslag- en faillissementsrecht, voor zover van belang voor de notariële praktijkuitoefening;
- c. grondige kennis van en inzicht in het belastingrecht, voor zover van belang voor de notariële praktijkuitoefening;
- d. kennis van en inzicht in het bestuursrecht, voor zover van belang voor de notariële praktijkuitoefening;
- e. grondige kennis van en inzicht in het recht met betrekking tot het notariaat, in het bijzonder de wet;
- f. kennis van en inzicht in bedrijfseconomie, voor zover van belang voor de notariële praktijkuitoefening, en
- g. schriftelijke uitdrukingsvaardigheid in de vorm van een scriptie of een andere gelijkwaardige, schriftelijke, onderzoeksprestatie op juridisch gebied.

Uittreksel Nota van Toelichting (Stb. 2012/459)

“Het in onderdeel a, onder 3, omschreven vak vermogensrecht omvat in elk geval de boeken 3, 5, 6 en, voor zover van belang voor de notariële praktijkuitoefening, boek 7 en boek 7a van het Burgerlijk Wetboek. Voor het in onderdeel a, onder 4, genoemde recht met betrekking tot registergoederen wordt nadrukkelijk gewezen op het belang van het kennismaken van de Kadasterwet.

Een gedegen behandeling van het belastingrecht, omschreven in onderdeel c, wordt van groot belang geacht, gezien de maatschappelijke tendens tot fiscalisering van veel vraagstukken waar kandidaat-notarissen in de notariële praktijk mee te maken krijgen. Kennis van en inzicht in het belastingrecht is voor het notariaat vooral vereist ter beoordeling van de fiscale gevolgen van privaatrechtelijke rechtshandelingen. Binnen het vak belastingrecht zullen dan ook naast de algemene leer van het belastingrecht in elk geval de volgende wetten aan de orde moeten komen: de Successiewet 1956, de Wet op de belastingen van rechtsverkeer, de Wet op de omzetbelasting 1968, de Wet inkomstenbelasting 2001 en de Wet op de vennootschapsbelasting 1969. Aan de wetten die worden genoemd naast de Successiewet 1956, wordt aandacht besteed voor zover van belang voor de notariële praktijkuitoefening. Bij het onderricht in en de bestudering van deze wetten zal ook aandacht moeten worden geschonken aan de onderlinge samenhang.

In het kader van het bestuursrecht, voor zover van belang voor de notariële praktijkuitoefening, zou aan de orde moeten komen het ruimtelijke ordeningsrecht en het milieurecht. In het kader van het recht met betrekking tot het notarisambt zal naast de wetgeving betreffende het notarisambt, ook de ethiek betreffende de notariële praktijkuitoefening aan de orde moeten komen. Als onderdeel van het vak bedrijfseconomie zou aandacht moeten worden besteed aan de onderwerpen jaarrekening en analyse van jaarstukken.

Een (afsluitende) scriptie of een andere gelijkwaardige, schriftelijke, onderzoeksprestatie op juridisch gebied is voorgeschreven, omdat daaruit het vermogen kan blijken tot het zelfstandig analyseren van een juridisch probleem(veld), het zoeken van oplossingen en het op schrift zetten van het resultaat van de bevindingen op overzichtelijke wijze en in heldere bewoordingen. Het biedt tevens mogelijkheid het inzicht in de samenhang tussen rechtsgebieden te bevorderen.”



Nederlandse
Juristen
Vereniging

www.wolterskluwer.nl



9 789013 150209



verkrijgbaar als e-book
www.wolterskluwer.nl/e-books



Wolters Kluwer