

Jaarverslag 2023



Academie voor Wetgeving  
Academie voor Overheidsjuristen

## COLOFON

Tekst: Academie voor Wetgeving en Overheidsjuristen

Tekst beschouwing: Ali Mohammad

Vormgeving en opmaak: Joni Reef Design

[www.acwet.nl](http://www.acwet.nl) | [www.acjur.nl](http://www.acjur.nl)  
[academie@acwet.nl](mailto:academie@acwet.nl)

# INHOUDSOPGAVE

Voorwoord

Onderwijs als antwoord

1 Inleiding

2 Onderwijs en grote uitdagingen

2.1 Algemeen

2.2 Beleidsdenken over levenslang onderwijs

2.2.1 Breed perspectief

2.2.2 UNESCO: solidariteit en sociale cohesie

2.2.3 Raad van Europa: democratie

2.2.4 OESO, EU en Rijksoverheid: economie

2.2.5 Resumerend

2.3 Ons onderwijs

2.3.1 Versterking van de juridische functie

2.3.2 Aanbod en maatschappelijke ontwikkelingen

2.3.3 Relatie tot doelen van levenslang onderwijs

2.3.4 Resumerend

3. Enquêteresultaten

3.1 Enquête

3.2 Achtergrond deelnemers

3.3 Maatschappelijke ontwikkelingen

3.4 Ontwikkeling als professional

3.5 Aansluiting aanbod Academie op gewenste ontwikkeling

3.6 Gewenste cursussen

3.7 Resumerend

4. Reflectie

DE ACADEMIE IN BEELD

BIJLAGEN

Bijlage I :Bestuurs- en adviesorganen

Bijlage II :Cursussen open inschrijving

Bijlage III :Gerealiseerde maatwerk cursussen

Bijlage IV :Lezingen

# Voorwoord

De Academie voor Wetgeving werd in 2001 opgericht met als doel het verzorgen van een tweejarig traineeprogramma en andere opleidingen voor wetgevingsjuristen. In 2009 werd de Academie voor Overheidsjuristen opgericht, zodat ook deze groep rijksjuristen een eigen traineeprogramma en opleidingsplek kreeg. Beide initiatieven worden gekenmerkt door samenwerking. Het traineeprogramma voor wetgevingsjuristen kwam tot stand door samenwerking tussen de toenmalige directeuren van de juridische directies van de ministeries en hun bereidheid om, ook financieel, te investeren in een duurzame opleiding voor startende wetgevingsjuristen. De Academie voor Overheidsjuristen kwam voort uit het - wederom interdepartementale - programma Versterking juridische functie Rijk en het programma Vernieuwing Rijksdienst.

Anno 2023 spreken we in de dagelijkse praktijk niet meer over twee academies, maar over de Academie voor Wetgeving en Overheidsjuristen, kortweg: de Academie. Nog steeds is de Academie een mooi voorbeeld van wat samenwerking kan opleveren. Die samenwerking wordt nog steeds gevoed vanuit een interdepartementale overlegstructuur tussen de centraal juridische directies bij de departementen, de Deelnemersraad, maar heeft zich daarnaast steeds verder uitgebreid, onder meer naar organisaties die zich vanuit de Rijksoverheid bezighouden met uitvoering en toezicht. De trainees zijn niet langer alleen werkzaam bij de centrale juridische directies van de departementen, maar ook bij andere afdelingen binnen de ministeries en bij uitvoeringsorganisaties en

toezichthouders. Ook in de zij-instromersopleidingen en de cursussen in het kader van open inschrijving vinden juristen die werkzaam zijn binnen deze brede juridische functie binnen het Rijk elkaar. Dit heeft tot resultaat dat binnen veel opleidingsactiviteiten van de Academie juristen met zeer verschillende achtergronden, verantwoordelijkheden en takenpakketten elkaar tegenkomen en wetgeving, beleid en uitvoering ‘als vanzelfsprekend’ met elkaar in gesprek gaan en baat hebben bij het uitwisselen van elkaars ervaringen.

Volgens artikel 2 van de huidige statuten heeft de Stichting Recht en Overheid, waar beide Academies onder vallen, als doelstelling ‘de ontwikkeling en verspreiding van kennis en vaardigheden op het terrein van wetgeving en van het recht dat betrekking heeft op en gebruikt wordt door de overheid en al hetgeen daarmee verband houdt of daaraan bevorderlijk kan zijn, alles in de ruimste zin van het woord’. Onder dit doel wordt in ieder geval begrepen:

- het werven, selecteren en opleiden van personen tot het beroep van wetgevingsjurist of van overheidsjurist;
- het opleiden en bijscholen van wetgevingsjuristen en overheidsjuristen;
- het bij derden vergroten van bekendheid met het beroep van wetgevingsjurist en van overheidsjurist.

We kunnen constateren dat in 2023 aan het ‘opleiden en bijscholen’ uit de twee eerste doelstellingen wederom ruimschoots is voldaan. De infographics laten zien dat het animo binnen de Rijksoverheid om te worden opgeleid en om lezingen te volgen onverminderd groot blijft.

Om de kwaliteit van het onderwijs op peil te houden, zijn we in 2023 gestart met het actualiseren van het docentencorps en -beleid. We hebben actief nieuwe docenten geworven, de docentenvergoeding aangepast en de opleidingsmogelijkheden voor docenten uitgebreid. Ook hebben we een nieuwe stap gezet in de verkenning van het aanbieden van onderwijs in de vorm van e-learning, door aan de succesvolle Masterclass ‘Ruimte in Regels’ een aantal e-learningmodules toe te voegen.

Voor wat betreft het werven en selecteren van wetgevings- en overheidsjuristen geldt dat dit een steeds grotere uitdaging wordt. De arbeidsmarkt voor juristen is krap, zo blijkt ook uit het aantal juristen dat zich aanmeldt voor de toelatingsprocedure van de traineeprogramma's. Om de procedure meer te laten aansluiten bij een diverser publiek en om te voorkomen dat kandidaten zich tijdens die procedure terugtrekken, zijn bepaalde onderdelen aangepast en is de procedure sterk verkort. Daarbij is één aanpassing in het bijzonder het vermelden waard. De laatste fase bestaat met ingang van dit jaar uit een gesprek met de ‘commissie Werkplek’ en een gesprek met de ‘commissie Opleiding’. Die laatste commissie bestaat mede uit een psycholoog van bureau Leeuwendaal en een oud-trainee. Ze heeft tot taak om nog nadrukkelijker te beoordelen of de kandidaat over de competenties beschikt die nodig zijn om de opleiding met succes af te ronden, zeker in combinatie met een veeleisende functie als jurist én ambtenaar (en waarvoor de commissie Werkplek de daarvoor benodigde competenties beoordeelt).

Vanwege de krappe arbeidsmarkt weten steeds meer organisaties binnen de Rijksoverheid de Academie te vinden met het verzoek mee te helpen bij de werving van nieuwe wetgevings-en

overheidsjuristen. Vanuit de Academie geven we graag gehoor aan dat verzoek. Je kunt juristen immers pas (bij)scholen als ze de Rijksoverheid als werkgever weten te vinden. Mede daardoor heeft de derde doelstelling van de Stichting Recht en Overheid aan belang gewonnen.

In 2023 is daarom de intensivering van het aantal wervingsactiviteiten voortgezet en is de opzet enigszins verbreed. Tijdens deze activiteiten besteden we niet primair aandacht aan het traineeprogramma, maar wordt actief ingezet op het verwerven van bredere bekendheid van de juridische functie bij de Rijksoverheid. Met behulp van (recent afgestudeerde) trainees benadrukken we de vele mogelijkheden voor een rijksjurist en de veelzijdigheid van de verschillende juridische functies. Mede vanuit deze gedachte werd in 2023 vanuit de Academie de eerste Week van de Rechtsstaat geïnitieerd. Een initiatief dat uitmondde in een week waarin diverse organen die cruciaal zijn voor de rechtsstaat activiteiten organiseerden, ontmoetingen entameerden en zich lieten zien bij het grote publiek tijdens het Rondje Rechtsstaat.

Binnen de organisatie van de Academie is in 2023 veel gebeurd. In ons pand aan het Lange Voorhout 62 zijn, voor zover mogelijk in een monumentaal pand, verdere stappen gezet in het kader van energiebesparing, door onder andere de vervanging van oude apparatuur, het aanbrengen van LED-verlichting, ect. Aangezien het aantal opleidingsactiviteiten met de jaren sterk is toegenomen, is een dependance gezocht, waarmee het aantal beschikbare zalen kan worden uitgebreid. Deze werd vlakbij het huidige pand gevonden, aan het Lange Voorhout 58. Gedurende 2023 is veel werk verzet om deze locatie gereed te maken, zodat het vanaf 2024 kan in gebruik kan worden genomen.

Niet alleen in de gebouwen is geïnvesteerd. Er is nadrukkelijk ook aandacht besteed aan opleiding van de eigen stafleden, zodat iedereen de kans krijgt om zich binnen en buiten de Academie verder te ontwikkelen.

2023 was ook het jaar waarin de Academie afscheid nam van twee leden van het bestuur van de Stichting Recht en Overheid vanwege het bereiken van de maximale benoemingstermijn. Op 1 september heeft Richard van Zwol voorzitter Ralph Pans opgevolgd. Per 1 januari 2024 neemt Caspar van den Berg het stokje over van Frank de Grave. Ook nam de Academie afscheid van een collega met een zeer lange staat van dienst: Nico Florijn. Gelukkig is in Ali Mohammad een nieuwe programmamanager gevonden met de nodige nieuwe ideeën.

Deze ideeën kunnen we goed gebruiken, aangezien de toekomst ons voor de nodige uitdagingen stelt. Voor de Academie wordt 2024 een jaar waarin we verder zullen meedenken over de toekomstige invulling van de juridische functie bij het Rijk, mede vanwege veranderende verhoudingen tussen wetgevings-, overheids- en beleidsjuristen; over de kennis, vaardigheden en competenties die daarvoor nodig zijn; over wat dit betekent voor ons traineeprogramma, aanbod open inschrijving en maatwerkopleidingen. Een mooie start daarvoor is de beschouwing die Ali Mohammad voor dit jaarverslag schreef, waarin hij ingaat op de vraag hoe permanente educatie een antwoord kan zijn bij ‘wicked problems’ waar de overheid voor staat. En zoals de Academie als instituut is gestart vanuit samenwerking, werd de inhoud van de beschouwing in gezamenlijkheid aangepakt: voor de beantwoording van deze vraag werd ruim geput uit de antwoorden van cursisten in

een enquête die voor dit doel werd uitgezet.

Door de goede resultaten in 2023 is de morele, inhoudelijke en financiële uitgangspositie voor 2024 nog steeds gunstig. Dit stelt ons in staat om ook in 2024 voortvarend aan de slag te gaan met herzieningen van reeds bestaande activiteiten, het ontwikkelen van nieuwe activiteiten en modernisering en verduurzaming van de bedrijfsvoering.

**Pauline Schuyt**  
Rector-Directeur

# 1

## Onderwijs als antwoord

### Inleiding

We hebben onderwijs nodig als antwoord op maatschappelijke ontwikkelingen. Of het nu gaat om toenemende ongelijkheid, klimaatverandering of digitalisering: zij brengen allemaal uitdagingen mee waarvoor nieuwe kennis en vaardigheden nodig zijn om deze aan te pakken.<sup>1</sup>

Het gaat vaak om zogenoemde *wicked problems*: hardnekkige, taaie en moeilijk te temmen beleidsproblemen.<sup>2</sup> Deze *wicked problems* kenmerken zich door onzekerheid in de bestaande kennis over het probleem, uiteenlopende perspectieven over wat de oplossing moet zijn en meerdere actoren die met elkaar moeten samenwerken vanwege het ontbreken van een centrale autoriteit met alle taken, bevoegdheden en doorzettingsmacht.<sup>3</sup> Als we zulke problemen willen aanpakken, is het nodig om iets te doen aan het kennistekort, om te leren omgaan met diversiteit aan perspectieven en om samen te werken in omgevingen met meerdere actoren waaronder degenen die geraakt worden door de problemen of oplossingen.<sup>4</sup>

Dat geldt ook voor juristen werkzaam bij het Rijk, die in hun rol regelmatig worden geconfronteerd met *wicked problems*. Zij hebben onderwijs nodig om doelbewust kennis op te doen en hun vaardigheden te ontwikkelen om hiermee

<sup>1</sup> Zie over de transitietaken van ambtenaren: 'Magazine Transformatieve Overheid', 2023, publieksversie van R. Braams, *The Transformative Government, a new tradition for the civil service in the area of sustainability transitions* (diss. Utrecht), 2023.

<sup>2</sup> A.F.A. Korsten, 'Omgaan met "wicked problems"', *Beleidsonderzoek Online*, maart 2019, DOI: 10.5553/BO/221335502019000002001.

<sup>3</sup> *Idem.*

<sup>4</sup> *Idem.*

om te gaan.<sup>5</sup> Dat gaat niet alleen over juridische kennis en vaardigheden. Vanuit de idee van de *T-Shaped Lawyer* wordt van juristen verwacht dat zij bredere, multidisciplinaire kennis en vaardigheden hebben en een meer mensgerichte attitude aannemen.<sup>6</sup>

Het zou echter een misvatting zijn om de waarde van het onderwijs te beperken tot het ontwikkelen van en bijblijven in kennis en vaardigheden. Het is het minstens zo belangrijk om te reflecteren en ervaringen uit te wisselen. Zo voorkom je dat je als mens alsmaar bezig bent om je aan te passen aan de buitenwereld, zonder na te gaan of de aanpassing wenselijke of rechtvaardige gevolgen gaat hebben.<sup>7</sup> Denk bijvoorbeeld aan de opkomst van algoritmen in handhavingswerk, waar niet volstaan kan worden met het aanleren van de nodige digitale vaardigheden. Hier zijn reflectieprocessen nodig, waarvoor docenten onmisbaar zijn. Hun rol is om cursisten te onderbreken in hun alledaagse werkzaamheden en hen kritisch te bevragen op wat zij vanzelfsprekend achten.<sup>8</sup> Het onderwijs gaat dus niet alleen over het bij zijn in kennis en vaardigheden, maar ook over hoe wij als mens willen zijn te midden van alle maatschappelijke ontwikkelingen en wat onze bijdrage daaraan is.<sup>9</sup>

Gezien de actualiteit en de uitdaging van *wicked problems* waar rijksjuristen voor staan, is de beschouwing dit jaar gewijd aan onderwijs als antwoord op maatschappelijke ontwikkelingen. Daartoe bespreken wij eerst de relatie tussen

het levenslang onderwijs en grote uitdagingen vanuit verschillende perspectieven. Daarbij gaan we ook in op de vraag bij welk perspectief het onderwijsaanbod van de Academie het meest aansluit (paragraaf 2). Omdat we benieuwd waren naar het beeld van onze cursisten over de invloed van maatschappelijke ontwikkelingen op het werk van rijksjuristen, de gevolgen die deze ontwikkelingen hebben voor hun professionele ontwikkeling en de vraag hoe het onderwijs van de Academie voor Wetgeving en Overheidsjuristen (hierna: de Academie) daarbij in een behoefte kan voorzien, hebben we hen door middel van een enquête hierover bevraagd. De resultaten van die enquête, die door 109 rijksjuristen werd ingevuld, worden in paragraaf 3 gepresenteerd.<sup>10</sup> We sluiten de beschouwing af met een korte reflectie op deze resultaten.

<sup>5</sup> Onder onderwijs verstaan wij in deze beschouwing alle georganiseerde en doelbewuste handelingen van docenten die zijn gericht op de ontwikkeling van individuen. In deze beschouwing worden de termen 'levenslang leren', 'levenslang onderwijs' en 'permanente educatie' als synoniemen gebruikt.

<sup>6</sup> E. Mak, *The T-shaped Lawyer and Beyond. Rethinking legal professionalism and legal education for contemporary societies*, Eleven international publishing 2017, p. 18.

<sup>7</sup> Gert Biesta, *World Centered Education. A View for the Present*, New York: Routledge 2021, p. 11.

<sup>8</sup> *Ibid.*, p. 36. Vgl. M. Berenpas, 'On facing one's students: the relevance of Emmanuel Levinas on teaching in times of Covid-19', *Journal Of Philosophy Of Education*, 4-5.

<sup>9</sup> Biesta 2021. Zie over de noodzaak van het nemen van verantwoordelijkheid: C. Prins, 'Groningen, Toeslagen en verplichte opleidingen voor overheidsjuristen', *Nederlands Juristenblad* 2023, 673.

<sup>10</sup> De bevindingen hiervan zijn indicatief en niet representatief van aard. De enquête stond open van 27 februari 2024 tot 1 april 2024. In deze enquête lag de focus niet zozeer op het tweejarige traineeprogramma voor beginnende wetgevings- of overheidsjuristen, maar op het aanbod van open-inschrijvingsonderwijs en maatwerkopleidingen.



# 2

## Onderwijs en grote uitdagingen

### 2.1

#### Algemeen

In zijn recente boek *World-Centered Education*<sup>11</sup> pleit Gert Biesta voor onderwijs met een blik op het heden: we moeten naar de wereld kijken en ons afvragen wat zij van ons verlangt.<sup>12</sup> In het hier en nu spelen de grote uitdagingen van ons menselijk bestaan, zoals de manier waarop we voor elkaar kunnen zorgen, hoe we komen tot een eerlijke verdeling van schaarse middelen of hoe we voorkomen dat we de aarde uitputten.<sup>13</sup> De grote uitdagingen moeten we ‘recht in de ogen aankijken’.<sup>14</sup>

In deze paragraaf kijken we naar de algemene doelstellingen van het onderwijs, in het bijzonder het levenslang onderwijs. Dat doen we aan de hand van verschillende internationale en nationale beleidsperspectieven waarin steeds tot uitdrukking komt dat er maatschappelijke ontwikkelingen zijn waarop het onderwijs moet inspelen. Het gaat om algemene perspectieven van de United Nations Educational Scientific and Cultural Organization (UNESCO), Raad van Europa, de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO), Europese Unie (EU) en Rijksoverheid. Vervolgens kijken we naar de meer concrete doelstelling van ons onderwijs en hoe dit zich verhoudt tot de besproken beleidsperspectieven.

<sup>11</sup> Biesta 2021.

<sup>12</sup> *Ibid.*, p. 11. Zie ook: B. van den Berg, *Onderwijzen tijdens Transitie*, Brave New Books 2023, p. 19.

<sup>13</sup> Biesta 2021, p. 11

<sup>14</sup> Van den Berg 2023, p. 19. Vgl. Onderwijsraad, *Actief in Europa*, 9 maart 2023, p.10. Permanente educatie heeft daarnaast ook een persoonlijke dimensie (zelfontplooiing), G. Biesta, ‘Whats the Point of Lifelong Learning if Lifelong Learning Has No Point? On the Democratic Deficit of Policies for Lifelong Learning’, *European Educational Research Journal* 2006, nr. 3-4, p. 173 en Onderwijsraad, *Vakmanschap voortdurend in beweging*, 2016, par. 2.3.

## 2.2

# Beleidsdenken over levenslang onderwijs

### 2.2.1

## Breed perspectief

Voordat wij de beleidsperspectieven behandelen, merken we op dat het beleid over het levenslang onderwijs een ontwikkeling meemaakte waarin culturele en maatschappelijke doelen steeds meer plaatsmaakten voor economische doelen.<sup>15</sup> Wie nu levenslang leren zegt, heeft het onmiddellijk over onze kenniseconomie. Maar dat is niet altijd zo geweest.

Daarvoor halen we in herinnering dat Marga Klompé, de eerste vrouwelijke minister van Nederland (KVP), de buitenlandse beleidsdiscussie over *education permanente* naar Nederland haalde.<sup>16</sup> In een van de eerste beleidsformuleringen werd permanente educatie beschreven als een streven om ‘de mens de gelegenheid te bieden zich gedurende zijn hele leven of althans

gedurende zijn gehele beroepsleven te blijven ontwikkelen.’<sup>17</sup> Het doel hiervan is ‘niet alleen [om] het individu zijn plaats in de maatschappij te laten vinden of te behouden, maar ook om hem in staat stellen bij te dragen aan de ontwikkeling van de maatschappij’.<sup>18</sup> Permanente educatie bestrijkt het gehele terrein van onderwijs en vorming, waartoe niet alleen professionele bijscholing, maar ook de activiteiten van culturele instellingen behoren.<sup>19</sup> Het denken over permanente educatie ging in die tijd, naast bijscholing, vooral over ontplooiing, emancipatie en (maatschappelijke) participatie.

Gelet op deze wortels van het beleidsdenken plaatsen wij het levenslang leren in een breder (niet uitsluitend economisch) perspectief. Dat vinden wij ook passend, als we kijken naar de beleidsontwikkelingen waarin de dominantie van het economische denken<sup>20</sup> voorzichtig de aftocht inzet.<sup>21</sup> Het breder perspectief sluit ook aan bij de literatuur, waarin wordt gesproken over de persoonlijke, democratie en economische dimensie van levenslang onderwijs.<sup>22</sup> Het onderwijs bevordert de persoonlijke ontwikkeling van talenten en biedt het een verrijking in ontmoetingen en ervaringen.<sup>23</sup> Daarnaast werkt het emanciperend en stelt het mensen in staat om op een democratische, rechtvaardige

<sup>15</sup> Zie bijv. S. Benasso e.a., ‘Introduction: Exploring landscapes of Lifelong Learning Policies across Europe, in: S. Benasso e.a., *Landscapes of Lifelong Learning Policies across Europe*, Palgrave Macmillan 2022; V. Centeno, ‘Lifelong learning: a policy concept with a long past but a short history’, *International Journal of Lifelong Education* 2011, 2; M. Lee & T. Friedrich, The History of UNESCO’s Lifelong Learning Policy Discourses: A Enduring Social Democratic Liberalist Project of Global Educational Development, Adult Education Research Conference 2008 en D. Kallen, ‘Lifelong-learning in retrospect’, *Vocational Training* 1996, nr. 8/9. Zie voor de Nederlandse context Onderwijsraad, *Werk maken van een leven lang leren*, 2003, par. 1.3.1.

<sup>16</sup> T. Bersee, Marga Klompé: permanente educatie als middel tot maatschappijvernieuwing, 2021, volwassenenleren.nl. Zie ook T. Pollman, ‘Education’, *De Volkskrant* 19 november 1969.

<sup>17</sup> Zie de prioriteitennota van de minister van Onderwijs & Wetenschappen Veringa (KVP) in *Kamerstukken II 1968/69*, 9800, nr. 10, p. 6.

<sup>18</sup> *Idem*.

<sup>19</sup> *Idem*.

<sup>20</sup> Die in het overheidswerk ook de juridische rationaliteit enigszins heeft verdrongen. Vgl. F.J. van Ommeren, ‘De rol van de wetgevingsjurist, *Regelmaat* 2020, p. 211-214 met verwijzing naar het fenomeen rechtsrelativering (P.J.P.M. van Lochem, *Rechtsrelativering. Een verkenning op het terrein van overheidshandelen* (diss. Leiden), Boom juridische uitgevers 2013).

<sup>21</sup> Illustratief hiervoor is het discussiestuk *Op weg naar een veelzijdige overheid*, dat vertrekpunten formuleert voor een nieuwe sturingsfilosofie voor een overheid die verdergaat dan de gangbare ‘rechtmatigheid en doelmatigheid’ van overheidshandelen. Deze vertrekpunten zijn (1) het werken vanuit de waarden en uitgangspunten van onze democratische rechtsstaat, (2) aandacht voor de morele dimensie van overheidshandelen, (3) opgavegericht werken met en voor de samenleving, (4) verbinding maken en de menselijke maat gebruiken en (5) inzetten op eigen deskundigheid, lerend vermogen en het langetermijnperspectief. Een dergelijke verschuiving in de sturingsfilosofie van de rijksoverheid zal ongetwijfeld effect hebben op hoe rijkjuristen hun werk doen. Zie Ministerie van BZK, *Op weg naar een veelzijdige overheid*, februari 2024.

<sup>22</sup> Zie Biesta, *European Educational Research Journal* 2006, nr. 3-4, p. 173.

<sup>23</sup> *Idem*.

en inclusieve manier samen kunnen leven.<sup>24</sup> Ten slotte vergroot het de kwalificaties voor de arbeidsmarkt en daarmee hun financieel welbevinden en de economie als geheel.<sup>25</sup>

Die verschillende dimensies komen ook terug in de internationale en nationale beleidspectieven op het levenslang onderwijs.

## 2.2.2

# UNESCO: solidariteit en sociale cohesie

Wie de rapporten van UNESCO openslaat, leest dat we wereldwijd te maken hebben met toename van sociale en economische ongelijkheid, klimaatverandering, verlies aan biodiversiteit, uitputting van onze planeet, democratische terugval en disruptieve technologische automatisering.<sup>26</sup>

Volgens UNESCO is onderwijs nodig als basis voor de vernieuwing en transformatie van onze samenlevingen. Daarom moeten we ons gezamenlijk inspannen om de kennis te bieden die nodig is voor een duurzame toekomst, die is verankerd in sociale, economische en ecologische rechtvaardigheid.<sup>27</sup> In de onderwijsvisie van UNESCO klinken vooral de waarden van solidariteit en sociale cohesie door.

<sup>24</sup> *Idem.*

<sup>25</sup> *Idem.*

<sup>26</sup> UNESCO, *Reimagining our futures together: a new social contract for education*, 2021, p. 8. Vgl. ook de 'environmental', 'social' en 'economic challenges' in: Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO), *The Future of Education and Skills. Education 2030* (position paper), 2018, p. 4. De OESO heeft een belangrijke rol gespeeld in de beleidsontwikkeling over het levenslang leren en met name het belang ervan voor de arbeidsmarkt, mede aangezwengeld door haar rapport D. Kallen & J. Bengtsson, *Recurrent education: a strategy for lifelong learning*, 1973.

<sup>27</sup> UNESCO 2021, p. 7.

Dat geldt ook voor het levenslang onderwijs, waarover UNESCO sinds de jaren '70 van de vorige eeuw publiceert vanuit een humanistische visie.<sup>28</sup> In haar eerste rapport *Learning to be: The World of Education Today and Tomorrow* uit 1973 stelde zij het concept van levenslang onderwijs en de lerende samenleving voor. In 1996 bouwde UNESCO hierop voort in het rapport *Learning: the Treasure Within* dat onder leiding van Jacques Delors is geschreven. In dat rapport formuleerde UNESCO de vier pilaren van het levenslang onderwijs:<sup>29</sup>

- (1) *leren om te weten*, door het combineren van voldoende brede kennis met verdiepende kennis op een klein aantal gebieden;
- (2) *leren om te doen*, wat niet alleen beroepsvaardigheden omvat, maar ook vaardigheden als het leren omgaan met verschillende situaties en het werken in teamverband;
- (3) *leren om samen te leven*, door begrip voor anderen te ontwikkelen en onze onderlinge afhankelijkheid te waarderen; en
- (4) *leren om te zijn*, om de eigen persoonlijkheid te ontwikkelen en de autonomie, het oordeelsvermogen en de persoonlijke verantwoordelijkheid te bevorderen.

Met het formuleren van deze vier pilaren zette UNESCO zich af tegen de eenzijdige nadruk op het verwerven van kennis als doel van het leren, dat terugkomt in een puur economische visie over het onderwijs. Zij pleitte hiermee voor een meer omvattende manier van denken over onderwijs waarbij zij het onderwijs een belangrijk middel vond om de idealen van vrede, vrijheid en sociale rechtvaardigheid te bereiken.<sup>30</sup>

<sup>28</sup> M. Elfert & A. Draxler, 'The Faure report: 50 years on – Editorial introduction', *International Review of Education* 2022. Zie o.a. E. Faure e.a., *Learning to be: the world of education today and tomorrow*, UNESCO 2013 (1972); J. Delors, *Learning: the Treasure Within*, UNESCO 1996; UNESCO, *Rethinking education: towards a global common good?*, 2015.

<sup>29</sup> Delors 1996, p. 20-21 en 37.

<sup>30</sup> Delors 1996, p. 11.

Hoewel de wereld inmiddels sterk is veranderd, blijft UNESCO deze idealen benadrukken. In haar rapport *Rethinking Education: towards a global common good?* uit 2015 acht zij de economische dimensie van onderwijs belangrijk, maar zet zich uitdrukkelijk af tegen een beperkte nutsvisie waarin onderwijs een investering is in het ‘menselijk kapitaal’.<sup>31</sup> Het onderwijs gaat volgens haar niet alleen over het verwerven van vaardigheden, maar ook over waarden zoals respect voor het leven en menselijke waardigheid die nodig zijn voor de sociale cohesie in een diverse wereld.<sup>32</sup> Daarbij heeft het onderwijs een rol in het ontwikkelen van de capaciteiten van mensen om een betekenisvol en waardig leven te leiden.<sup>33</sup> Ook in het rapport *Reimagining our Futures Together: a New Social Contract for Education* uit 2021 zet UNESCO zich af tegen de ‘excessieve focus op het beroep en vaardigheden’ van het levenslang leren.<sup>34</sup> Zij ziet met lede ogen aan dat het levenslang leren is veranderd van een recht in een plicht om mensen mensen inzetbaar te houden in de arbeidsmarkt. Hierdoor ontstaat er een ‘permanente logica van *skilling* en *reskilling*’, terwijl het onderwijs juist moet anticiperen op veranderingen en zelf maatschappelijke veranderingen moet inspireren.<sup>35</sup>

Deze rapporten laten zien dat UNESCO door de tijd heen een belangrijke plaats geeft aan solidariteit en sociale cohesie in het denken over het levenslang leren.

<sup>31</sup> UNESCO 2015, p. 37.

<sup>32</sup> *Ibid.*

<sup>33</sup> UNESCO 2015, p. 38.

<sup>34</sup> UNESCO 2021, p. 114-115.

<sup>35</sup> *Ibid.*

## 2.2.3

### Raad van Europa: democratie

De Raad van Europa waarschuwt voor de ervaren democratische terugval in Europa en de bedreigingen die de democratische cultuur en beginselen ondermijnen, waaronder ‘oorlog, radicalisering, verzwakkende toewijding aan de vrijheid van meningsuiting, toenemende discriminatie, haatzaaiende uitlatingen op internet en ontevredenheid over de inspanningen van de overheid om klimaatverandering aan te pakken’.<sup>36</sup> De Raad wijst tevens op de toegenomen intolerantie en verminderde interesse in de integratie van minderheden en migranten. Bovendien wordt gewezen op de opkomst van de digitale wereld en technologieën, waaronder kunstmatige intelligentie, die zowel mogelijkheden als risico’s meebrengen.<sup>37</sup>

De Raad van Europa pleit in het kader van het levenslang leren voor het nieuw leven inblazen van de democratische doelen van het onderwijs, waarin iedereen een kans krijgt in het ontwikkelen en aanscherpen van de vaardigheden die nodig zijn voor democratisch samenleven.<sup>38</sup> De Raad zet hiermee de lijn voort uit het eerste rapport over permanente educatie uit 1973, waarin het doel van permanente educatie werd geformuleerd als ‘het eenieder de technologische, sociale en culturele wereld om zich heen beter te laten begrijpen en onafhankelijk te worden – in de zin van het vinden van de eigen plek in de omgeving en die te kunnen beïnvloeden.’<sup>39</sup> De Raad van Europa benadrukt dus van

<sup>36</sup> Raad van Europa, *Learners First. Education for Today's and Tomorrow's Democratic Societies*, Council of Europe Education Strategy 2024-2030, 7 november 2023, p. 5.

<sup>37</sup> *Ibid.*

<sup>38</sup> *Ibid.*

<sup>39</sup> Raad van Europa, *Permanent Education. The Basis and Essentials*, 1973, p. 61.

oudsher het belang van democratische participatie in zijn denken over het levenslang leren.

## 2.2.4

# OESO, EU en Rijksoverheid: economie

De focus op het economische denken in het vroege beleidsdenken over permanente educatie wordt in de literatuur toegeschreven aan het rapport *Recurrent Education: A strategy for Lifelong Learning* dat de OESO in 1973 publiceerde.<sup>40</sup> Hoewel OESO in het rapport oog had voor de emanciperende dimensie van het onderwijs, gaat zij uitgebreid in op de functie van het levenslang leren voor de arbeidsmarkt en de kennismaatschappij. Vanaf halverwege de jaren 90 van de vorige eeuw gebruiken OESO en de Europese Commissie de term Leven Lang Leren, dat in ons nationaal beleid ingeburgerd raakte.<sup>41</sup> Het vervangen van het woord ‘onderwijs’ door ‘leren’, kan worden gezien als het benadrukken van het individueel en informeel leren tegenover het gezamenlijk volgen van georganiseerd onderwijs. In Nederland wordt nu vooral de term ‘Leven Lang Ontwikkelen’ gebruikt, die nog meer de eigen ontwikkeling en het informeel leren benadrukt.

Het huidig beleidsdenken van de EU en de Rijksoverheid over het levenslang onderwijs is sterk gericht op het aanpakken van transitie of grote maatschappelijke opgaven, een

goed werkende arbeidsmarkt en een sterke economie.

Volgens de EU zullen voor de transitie sterke Europese onderwijs- en opleidingsstelsels nodig zijn, waarbij aanpassingsvermogen vooropstaat.<sup>42</sup> De EU legt hierbij de nadruk op de beschikbaarheid van werknemers met de juiste vaardigheden voor het mogelijk maken van de transitie en het behoud van het concurrentievermogen van de EU.<sup>43</sup>

Het Nederlands beleid voor het Leven Lang Ontwikkelen (LLO) sluit hierbij aan. Dit beleid is gericht op het versterken van een leer- en ontwikkelcultuur ten behoeve van ‘een goed werkende, toekomstbestendige arbeidsmarkt waarin het vanzelfsprekend is dat mensen zich een leven lang blijven ontwikkelen’.<sup>44</sup> LLO kan volgens het voormalig kabinet het aanpassingsvermogen van individuen en bedrijven vergroten, wat relevant is voor de ‘energie- en klimaattransitie, de digitalisering en de veranderende opbouw van de beroepsbevolking, die allen zorgen voor grote veranderingen op de arbeidsmarkt.’<sup>45</sup> Zonder voldoende goed opgeleid personeel kunnen grote transitie niet worden gerealiseerd. Daarnaast is volgens het (voormalig) kabinet de ontwikkeling van ‘menselijk kapitaal’ nodig voor het realiseren van een ‘groeistrategie’ en het niet in gevaar laten komen van onze ‘kenniseconomie’.

<sup>40</sup> Kallen & Bengtsson 1973.

<sup>41</sup> Europese Commissie, *teaching and Learning. Towards the Learning Society*, Brussel 29 november 1995 (COM(95) 590 final); OESO, *Lifelong learning for all. Meeting of the Education Committee at Ministerial level, 16-17 January 1996*, Parijs: OESO 1996; Onderwijsraad 2003.

<sup>42</sup> Europese Commissie, *Strategisch Prognoseverslag 2023. Duurzaamheid en welzijn als hoeksteen van de open strategische autonomie van Europa*, p. 11.

<sup>43</sup> *Ibid.*

<sup>44</sup> *Kamerstukken II 2023/24*, 30013, nr. 156. Om de transparantie over de kwalificatieniveaus in het onderwijs en op de arbeidsmarkt te vergroten, nam de Tweede Kamer onlangs het wetsvoorstel voor ‘het Nederlands kwalificatieraamwerk voor een leven lang leren’ aan. Dat biedt een gemeenschappelijk kader voor het inschalen van de beoogde leeruitkomsten van formele en niet-formele opleidingen (*Kamerstukken II 2023/24* 36341, nr. 10).

<sup>45</sup> *Ibid.*



## 2.2.5

### Resumerend

Het beleidsdenken over het levenslang leren kent verschillende perspectieven. Vanuit diverse perspectieven worden allerlei maatschappelijke ontwikkelingen genoemd die spelen op globale, Europese en nationale schaal. Het gaat volgens UNESCO om ongelijkheid, klimaatverandering, verlies aan biodiversiteit, planetaire uitputting, democratische terugval en disruptieve technologische automatisering. De Raad van Europa legt vanuit zijn rol de nadruk op democratische terugval in Europa en bedreigingen voor de democratische cultuur. De EU en de Rijksoverheid wijzen weer op de arbeidsmarkt, ons concurrentievermogen en het realiseren van transitie en maatschappelijke opgaven.

Het onderwijs kan dienstbaar zijn aan een meer rechtvaardige en solidaire samenleving, de bescherming van democratische waarden en de bevordering van de economie. Bij de bespreking hiervan hebben we geraakt aan diverse aspecten: ontplooiing, emancipatie, (maatschappelijk of democratisch) participeren en samenleven, begrip van de technologische, sociale en culturele wereld om ons heen, het vinden van de eigen plek in de wereld en de capaciteiten hebben om die te beïnvloeden, een goed werkende arbeidsmarkt, het mogelijk maken van transitie en kunnen aanpakken van maatschappelijke opgaven, en het behouden van onze kennis-economie en concurrentievermogen.

In de volgende paragraaf gaan wij in op de relatie tussen de verschillende beleidsperspectieven op het levenslang onderwijs en het onderwijs bij de Academie voor Wetgeving en Overheidsjuristen.

## 2.3

### Ons onderwijs

#### 2.3.1

### Versterking van de juridische functie

De Academie voor Wetgeving is in 2001 opgericht voor het verzorgen van een opleiding tot wetgevingsjurist voor pas afgestudeerde juristen en bijscholing van zittende wetgevingsjuristen. De oprichting was een onderdeel van het gezamenlijk personeelsbeleid van ministeries die goede wetgevingsjuristen wilden werven en behouden. Beoogd werd om met hooggekwalificeerde wetgevingsjuristen regelgeving op te kunnen stellen die kwalitatief goed, uitvoerbaar en handhaafbaar is. Het gezamenlijk personeelsbeleid is terug te voeren op het advies van de Visitatie Commissie Wetgeving, die na de Securitel-affaire in 1997 de wetgevingsfunctie bij de ministeries onderzocht.<sup>46</sup> Vanuit een vergelijkbare gedachte over het versterken van de juridische functie bij het Rijk is in 2009 voor de bredere doelgroep van overheidsjuristen de Academie voor Overheidsjuristen opgericht. Daarmee werd de Academie hét opleidingsinstituut voor de juridische functie bij de Rijksoverheid.

Deze functie kan uit verschillende taken bestaan. De taken kunnen betrekking hebben op

<sup>46</sup> M. Cupido & N. Florijn, 'De masteropleiding tot wetgevingsjurist: verleden, heden en toekomst', in: M. Wesselink (red.), *Naar wetten die werken*, 2021.

wet- of regelgeving, juridisch advies, het nemen van besluiten, het afhandelen van diverse juridische procedures, bedrijfsjuridische zaken, leidinggeven en het bevorderen van de kwaliteit van de eigen organisatie.<sup>47</sup> De functie wordt uitgevoerd door ‘overheidsjuristen’, waaronder ‘wetgevingsjuristen’. Wanneer zij werken bij het Rijk, spreken we ook wel van rijksjuristen.

Wubbo Wierenga onderscheidt vier ideaaltypische rolinvullingen van overheidsjuristen.<sup>48</sup> De eerste is gericht op het realiseren van maatschappelijke opgaven waarbij juristen al hun juridische en niet-juridische knowhow en kennis gebruiken om de beslisser van dienst te zijn.<sup>49</sup> De tweede is gericht op het gebruiken van de speelruimte die zij hebben om (vanuit het oogpunt van juridische houdbaarheid) beleids- en besluitvorming te beïnvloeden, waarbij zij zich ook richten op het realiseren van maatschappelijke opgaven.<sup>50</sup> De derde is gericht op het in stand houden van overheidshandelen bij de rechter.<sup>51</sup> De vierde is gericht op het maximaliseren van de juridische kwaliteit, waarbij zij meer dan gemiddeld rekening houden met rechtsstatelijke waarden en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.<sup>52</sup> Deze rolinvullingen laten zien dat overheidsjuristen voortdurend rekening moeten houden met verschillende belangen.

Als jurist en als ambtenaar hebben rijksjuristen kennis, vaardigheden en competenties nodig

<sup>47</sup> De formulering van deze categorieën is (in gewijzigde vorm) gestoeld op de indeling van de taken van rijksjuristen in Aanwijzing 5 van de Regeling vaststelling Aanwijzingen voor de juridische functie Rijk, de taakprofielen die Wierenga in zijn proefschrift hanteert (W. Wierenga, *De rolinvulling van overheidsjuristen: Een empirische studie naar de manier waarop overheidsjuristen hun professionele rol invullen* (diss. Tilburg), Boom bestuurskunde 2023), het verslag *Met recht verbonden* van de interdepartementale Visitatie Juridische functie en Wetgeving (Commissie Hoekstra), waarnaar Wierenga verwijst en het takenpakket van de overheidsjuristen zoals beschreven door Kraan en Niemeijer in hun preadvies voor de Nederlandse Juristen Vereniging (‘De opleiding tot overheidsjurist’, *Handelingen NJV* 2018, 148, Wolters Kluwer 2018, p. 93-128).

<sup>48</sup> Wierenga 2023, par. 7.2.2.

<sup>49</sup> Wierenga 2023, p. 194-195.

<sup>50</sup> *Idem.*, p. 195.

<sup>51</sup> *Ibid.*

<sup>52</sup> *Ibid.*

om kwalitatief hoogstaand werk te leveren, dat effectief is binnen een politiek-bestuurlijk speelveld en dienstbaar is aan het algemeen belang voor de samenleving. Dat veronderstelt dat rijksjuristen kritisch zijn en lef tonen in een politiek-weerbarstige omgeving, waarin het juridisch belang slechts één belang is naast onder meer politieke en economische belangen. Zoals in de inleiding is gezegd, wordt vanuit de idee van de *T-shaped Lawyer* verwacht dat juristen bredere, multidisciplinaire kennis en vaardigheden hebben en een meer mensgerichte attitude aannemen.<sup>53</sup> Specifiek voor rijksjuristen kan daarbij bijvoorbeeld worden gedacht aan psychologische basiskennis over het doenvermogen van burgers, de vaardigheid om beleidsdoelen om te zetten in goed werkende wet- of regelgeving, en het hebben van inlevingsvermogen in de doelgroepen van deze wet- of regelgeving.

## 2.3.2

# Aanbod en maatschappelijke ontwikkelingen

De Academie verzorgt een tweejarig trainee-programma voor recent afgestudeerde juristen, open-inschrijvingscursussen, leergangen en zij-instromersopleidingen voor zowel beginnende als ervaren rijksambtenaren en maatwerk-cursussen op verzoek van diverse teams binnen de rijksoverheid. Bepaalde open-inschrijvingscursussen vormen gezamenlijk leerlijnen, zoals de leerlijnen over de democratische rechtsstaat, digitalisering, psychologische inzichten of vaardigheden.

<sup>53</sup> Mak 2017, p. 18.

In het onderwijs is er idealiter een balans tussen (1) het kwalificeren dat gericht is op het verwerven van kennis en vaardigheden, (2) het socialiseren dat gericht is op het eigen maken van sociale, culture of professionele normen en waarden en (3) het vormen van de persoon dat gericht is op het hoe te willen zijn en handelen in relatie tot de wereld.<sup>54</sup>

In het onderwijsaanbod van de Academie wordt die balans steeds nadrukkelijker gezocht, waarbij oog is voor het doel en de aard van het onderwijs. In een actualiteitencursus bestuursrecht zal bijvoorbeeld meer de nadruk liggen op kennisverwerving en in een schrijfvaardigheidstraining meer op de vaardigheden. Het eigen maken van professionele waarden komt bijvoorbeeld sterk terug in een cursus Ambtelijk vakmanschap. En het uitwisselen van ervaringen en reflecteren staat bijvoorbeeld meer centraal in een leeratelier over de politiek-ambtelijke samenwerking voor ervaren juristen.

Inzicht in welke cursussen relevant zijn voor de werkplek verkrijgen we door gesprekken met leidinggevendenden, docenten en oud-trainees. Dat gebeurt onder andere via de Deelnemersraad,<sup>55</sup> de opleidings- en curriculumcommissie (OCC)<sup>56</sup> en het Academienetwerk.<sup>57</sup> De gesprekken met leidinggevendenden die onderwijs op maat verzoeken, bieden hiervoor ook waardevolle inzichten. Dat geldt eveneens voor de intake- en evaluatieformulieren die de cursisten bij het begin respectievelijk na afloop van een cursus invullen.

<sup>54</sup> Biesta 2021, p. 8.

<sup>55</sup> De Deelnemersraad bestaat uit de directeuren Wetgeving en Juridische Zaken van de ministeries en de directeur Advisering van de Raad van State.

<sup>56</sup> De OCC bestaat uit leidinggevendenden uit het werkveld, een oud-trainee en de griffier van de Tweede Kamer.

<sup>57</sup> Het Academienetwerk fungeert als sparringpartners vanuit verschillende juridische eenheden binnen het werkveld, waaronder veel oud-trainees.

Het onderwijs betreft over deze band de maatschappelijke ontwikkelingen die raken aan het werk van rijksjuristen. Zo is er een toename in aandacht voor het burgerperspectief, dat zich vertaalt in meer tijd voor het evenredigheidsbeginsel in bestuursrechtelijke cursussen, een cursus over de doenvermogenstoets en een maatwerkopleiding over het vinden van ruimte in regels om burgers maatwerk te bieden. De maatschappelijke ontwikkelingen hebben ten slotte ook een belangrijke plaats in onze lezingen, die kunnen leiden tot de ontwikkeling van een nieuwe cursus.

### 2.3.3

## Relatie tot de doelen van levenslang onderwijs

Aangezien de Academie vooral de taak heeft om rijksjuristen (bij) te scholen, ligt de nadruk in het onderwijs tot op heden vooral op kennis en vaardigheden en op wat de arbeidsmarkt nodig heeft. Dat past in de eerste instantie bij het economische doel van levenslang onderwijs en de pilaren ‘leren om te weten’ en ‘leren om te doen’, die we hebben besproken in paragraaf 2.2.

Rijksjuristen houden zich echter in het werk veelal bezig met zaken die raken aan de democratische rechtsstaat. Daarom is in de (bij)scholing door de Academie ook het democratische perspectief van de Raad van Europa van belang, wat raakt aan de pilaren ‘leren om samen te leven’ en ‘leren om te zijn’ die UNESCO heeft geformuleerd.



Deze twee pilaren lijken in ons onderwijs aan belang te winnen. Het ‘leren om samen te leven’ is van belang om te kunnen handelen volgens de nieuwe ambtseed voor rijksambtenaren, waarin de plicht is opgenomen ‘om iedereen rechtvaardig, gelijkwaardig en met respect te behandelen.’ Het ‘leren om te zijn’ gaat onder andere over onafhankelijke oordeelsvorming en het nemen van verantwoordelijkheid. Dat zijn competenties die sinds het aan het licht komen van de toeslagenaffaire nog belangrijker zijn geworden.

Het is dan ook niet verwonderlijk dat steeds meer vraag lijkt te zijn naar onderwijs waarin juist deze pilaren worden benadrukt. Zo zien wij bijvoorbeeld dat in het maatwerkonderwijs meer vraag is naar een samenstelling van cursussen waarmee de kennis en vaardigheden van nieuwe medewerkers op peil wordt gebracht en van huidige medewerkers actueel wordt gehouden, maar dat daarnaast meer aandacht uitgaat naar reflectie op de politiek-bestuurlijke context, het uitwisselen van ervaringen en intervisie. Daarbij valt het op dat niet alleen afdelingen van diverse ministeries de Academie daarvoor weten te vinden, maar ook een groeiend aantal toezicht- en uitvoeringsorganisaties.

## 2.3.4

### Resumerend

De Academie is opgericht om beginnende en ervaren rijksjuristen te scholen om de juridische functie het Rijk te versterken. Die doelstelling past bij het economisch beleidsperspectief die hiervoor is besproken, maar ook bij het democratisch beleidsperspectief aangezien rijksjuristen een belangrijke rol hebben in het waarborgen van de democratische rechtsstaat. Het onderwijs is niet georganiseerd rondom maatschappelijke ontwikkelingen, maar deze ontwikkelingen hebben wel effect op het cursusaanbod of de cursusinhoud. Hierover laat de Academie zich op verschillende manieren informeren door leidinggevendenden, docenten, cursisten en oud-trainees. Om een beeld te kunnen schetsen over maatschappelijke ontwikkelingen die volgens onze doelgroep van invloed zijn op het werk van rijksjuristen (bijvoorbeeld in de vorm van uitdagingen of *wicked problems*) hebben we een enquête uitgezet. Hierna bespreken we de resultaten van deze enquête.

# 3

## Enquête- resultaten

### 3.1

#### Enquête

Juristen bij de Rijksoverheid spannen zich in om te werken aan een rechtvaardige en duurzame toekomst. Zowel nationaal als internationaal beleid wijst op de rol van het onderwijs in het vormgeven van deze toekomst. Voor de Academie betekent dit dat zij de rijksjuristen ondersteuning wil bieden in hun werk waarin zij te maken hebben met grote uitdagingen als gevolg van allerlei maatschappelijke ontwikkelingen.<sup>58</sup>

Omdat we benieuwd waren naar hoe onze

<sup>58</sup> Na afronding van deze beschouwing is een onderzoeksrapport gepubliceerd waarin wordt ingegaan op de invloed van maatschappelijke ontwikkelingen op het ambtelijk vakmanschap. Het gaat o.a. om maatschappelijke tegenstellingen en spanningen, politieke verdeeldheid, afnemend vertrouwen van burgers in de overheid, bezuinigingen op overheidsuitgaven en technologische vernieuwing. Zie A.D.N. Kerkhoff e.a., *Veeleisende Omgeving, Veelzijdige Ambtenaar? Inhoud, context en belang van ambtelijk vakmanschap in de ogen van Rijksambtenaren (in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties)*, p. 40.

cursisten denken over permanente educatie als onderdeel van het antwoord op maatschappelijke ontwikkelingen, hebben we dit uitgevraagd door middel van een enquête.<sup>59</sup> In totaal hebben 109 personen gereageerd. In deze paragraaf presenteren we de resultaten van de enquête.

Het eerste deel van de enquête bestond uit vragen over de achtergrond van de deelnemers. In een tweede deel werden vragen gesteld over (a) de invloed van maatschappelijke ontwikkelingen op de taken van de deelnemers, (b) de gevolgen voor hun gewenste professionele ontwikkeling en (c) of ons onderwijs in hun behoeften kan voorzien.<sup>60</sup>

### 3.2

#### Achtergrond deelnemers

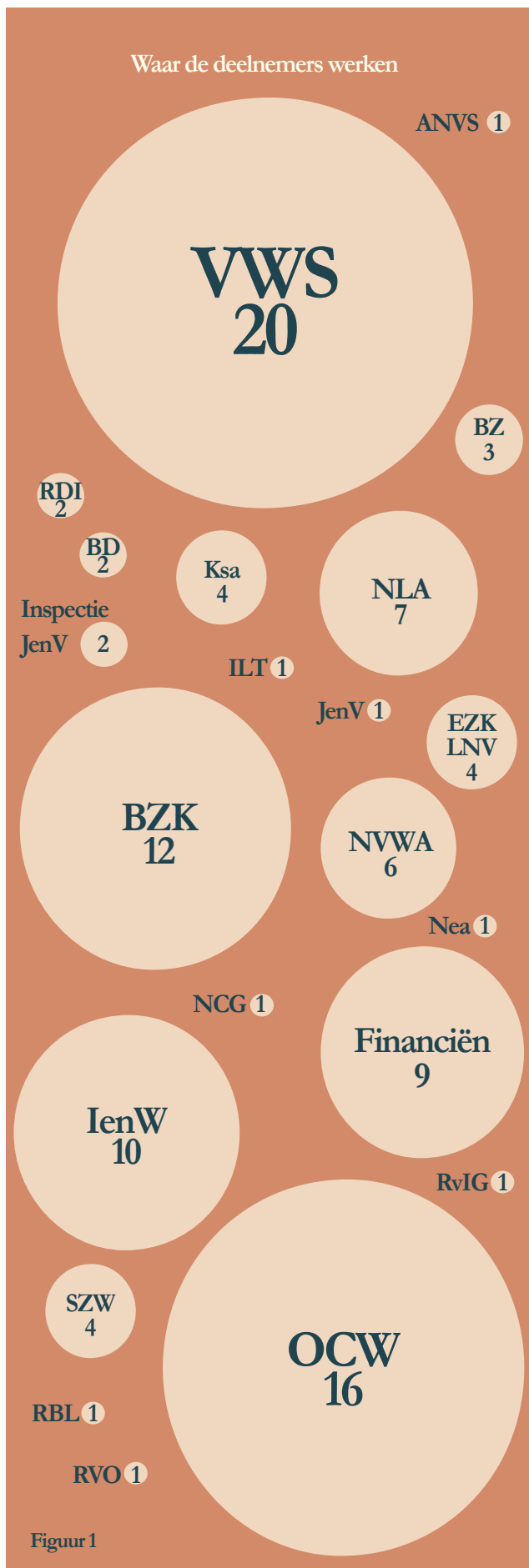
##### Organisatie

De meeste deelnemers werken bij een ministerie en in mindere mate bij een toezicht- of uitvoeringsorganisatie. De meeste reacties kwamen vanuit het ministerie van VWS (18%), het ministerie van OCW (15%) en het ministerie van BZK (11%).<sup>61</sup>

<sup>59</sup> De enquête stond open van 27 februari 2024 tot 1 april 2024.

<sup>60</sup> Als context is het volgende meegegeven, dat mogelijk invloed had op de antwoorden over de ontwikkelingen: 'Juristen werken in een maatschappelijke context waarin zich allerlei trends en ontwikkelingen voordoen. Denk aan "vergrijzing, globalisering, digitalisering, technologische vooruitgang, klimaatverandering en veranderende verhoudingen in de wereld" die de Raad van State heeft opgesomd in zijn advies over "brede welvaart". Uiteraard zijn er nog veel meer ontwikkelingen.'

<sup>61</sup> De respons van diverse rijksinspecties is te verklaren door een afzonderlijke mail die wij aan hen hebben gericht.



**Figuur 1** (links) - Aantal deelnemers per organisatie (n=109). Aan de deelnemers van de enquête hebben we gevraagd naar de werkplek bij de Rijksoverheid. Zij konden de werkplek zelf invullen. Het gaat om het ministerie van VWS, OCW, BZK, Financiën, SZW, BZ, EZK, LNV en J&V; de Nederlandse Arbeidsinspectie, Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit, Kansspelautoriteit, Belastingdienst, Inspectie J&V, Rijksdienst Digitale Infrastructuur, Autoriteit Nucleaire Veiligheid en Stralingsbescherming, Inspectie Leefomgeving en Transport, Nationaal Coördinator Groningen, Nederlandse Emissieautoriteit, Rijksdienst voor Identiteitsgegevens, Rijksdienst voor Ondernemend Nederland en Rijksorganisatie voor Beveiliging en Logistiek.

## Ervaringsjaren

Het aantal werkervaringsjaren bij de Rijksoverheid is redelijk evenwichtig verdeeld, waarbij de meeste deelnemers (31) 3 tot 9 jaren werkervaring bij de Rijksoverheid hebben.<sup>62</sup> De minste deelnemers (13) vallen onder de categorie van 18 tot 24 jaren werkervaring.

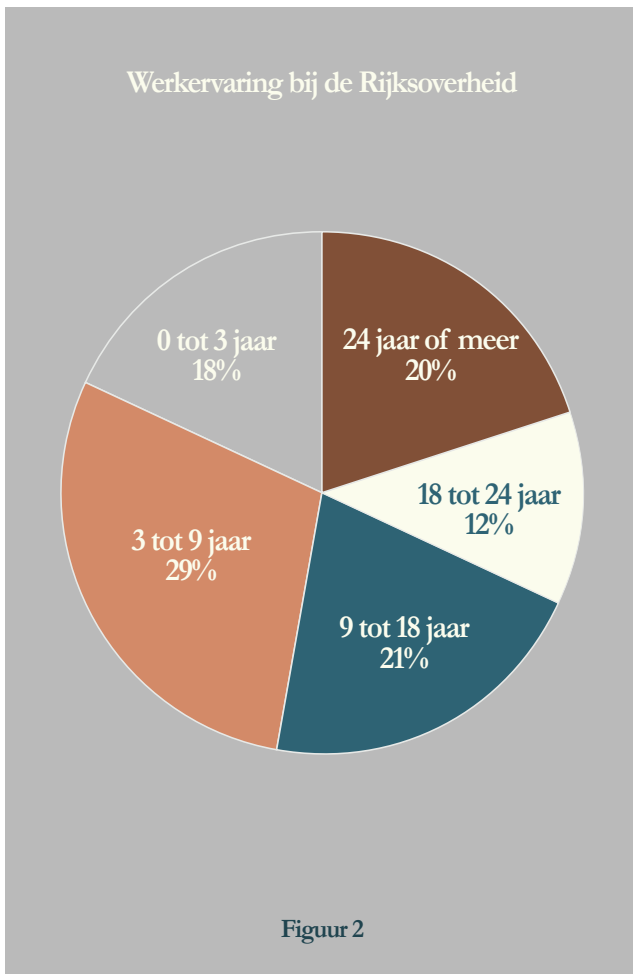
## Taken

Juridisch advies (77) en wetgevingswerk (62) zijn als taken het meest vertegenwoordigd. Dit wordt gevolgd door het delen van kennis of anderszins de juridische kwaliteit van de eigen organisatie bevorderen (54). De lagere aantallen voor het opstellen van beschikkingen en het afhandelen van bezwaar-, beroep- of klaagschriften weerspiegelen de lagere respons vanuit uitvoeringsorganisaties.

De overige taken die door 10 deelnemers zijn genoemd, betreffen:

- het ontwikkelen van standaardtesten en voorbeelden voor primaire besluiten;
- het beleidsmatig coördineren van een wetgevingstraject;

<sup>62</sup> We hebben de deelnemers gevraagd hoeveel jaar werkervaring bij de Rijksoverheid zij hebben. Zij konden kiezen uit vijf categorieën: 0 tot 3 jaar, 3 tot 9 jaar, 9 tot 18 jaar, 18 tot 24 jaar en 24 jaar of mee. Deze indeling is gebaseerd op de categorisering van dienstjaren door Wubbo Wierenga in zijn proefschrift *De rolinvulling van overheidsjuristen* (W. Wierenga, *De rolinvulling van overheidsjuristen: Een empirische studie naar de manier waarop overheidsjuristen hun professionele rol invullen* (diss. Tilburg), Boom bestuurskunde 2023, p. 147).



Figuur 2

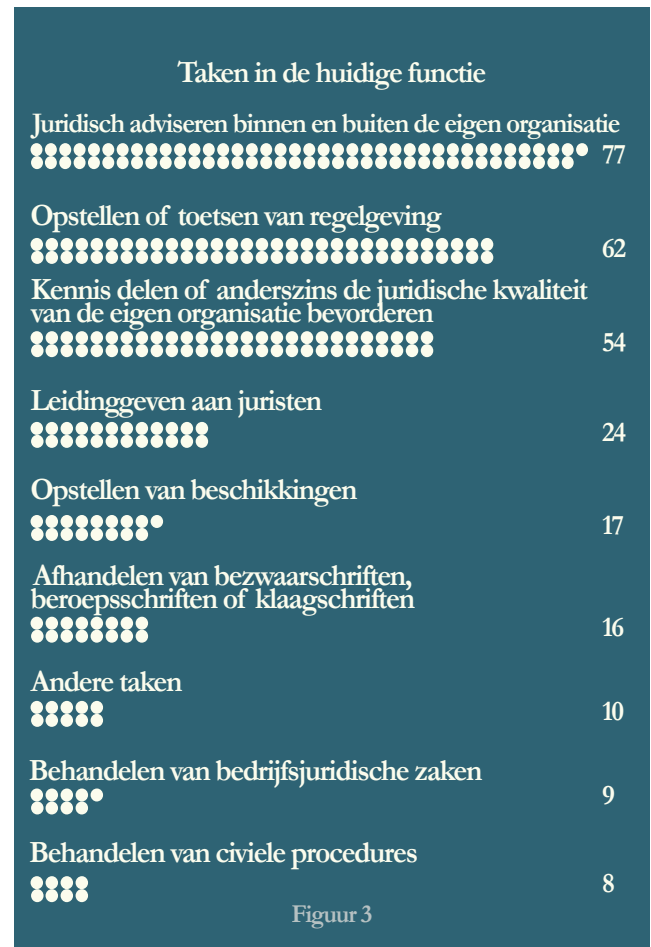
**Figuur 2** - Aantal jaar werkervaring bij de Rijksoverheid (n=109). We hebben de deelnemers gevraagd hoeveel jaar werkervaring bij de Rijksoverheid zij hebben. Zij konden kiezen uit vijf categorieën: 0 tot 3 jaar, 3 tot 9 jaar, 9 tot 18 jaar, 18 tot 24 jaar en 24 jaar of meer. Deze indeling is gebaseerd op de indeling van Wierenga (2021), p. 147.

- het coördineren van een cluster van juristen (zonder het zijn van een leidinggevende);<sup>63</sup>
- het niet-juridische adviseren over en coördineren van het Nederlandse standpunt in internationale en Europese besluitvormingsprocessen;
- het uitvoeren van taken met een accent op financiële aspecten in het arbeidsrecht, toezichthouden en handhaven;

<sup>63</sup> Dit kan vallen onder leidinggeven aan juristen. De bevindingen zijn hier weergegeven zonder een handmatige correctie. Het gaat hier om hoe de deelnemers zelf hun taken omschrijven.

- het coördineren van een bedrijfsbureau en het ondersteunen van onder andere juristen en vertrouwenswerk.

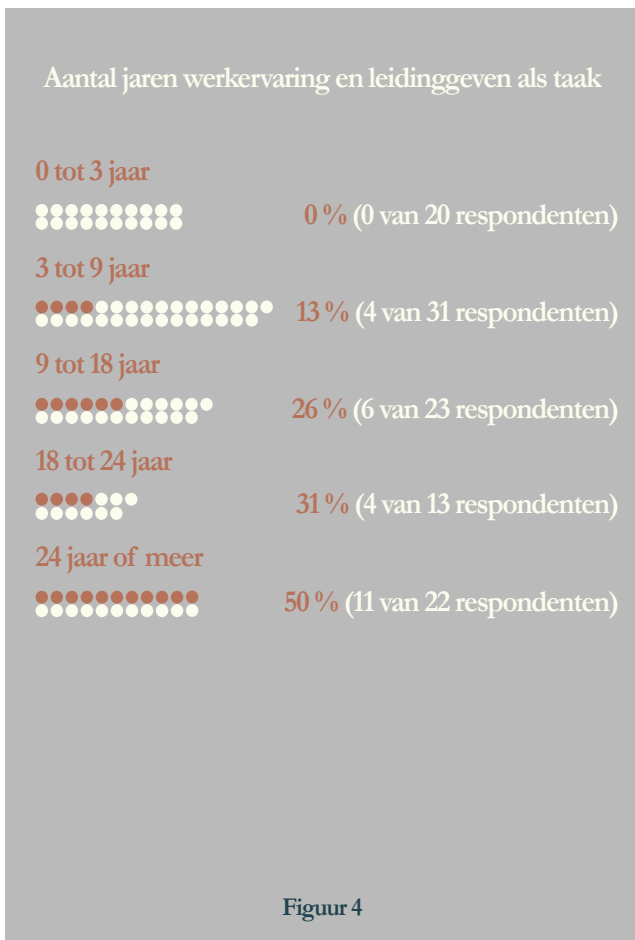
Ruim een vijfde van de deelnemers (24) heeft leidinggevende taken.<sup>64</sup> Van degenen die 24 jaar of meer ervaring hebben, geeft 50% leiding aan andere juristen.



Figuur 3

**Figuur 3** - De taken die deelnemers uitvoeren in hun huidige functie bij de Rijksoverheid (n=109). We hebben de deelnemers gevraagd naar de taken die zij in hun huidige functie uitvoeren. Zij konden meerdere categorieën kiezen en eventueel een andere categorie noemen.

<sup>64</sup> Hierna wordt voor de eenvoud van 'leidinggevende' gesproken.



**Figuur 4** - Percentage van deelnemers binnen de categorieën van aantal jaren werkervaring die leidinggeven (n=109).

## 3.3

# Maatschappelijke ontwikkelingen

Een overgrote meerderheid van de deelnemers (88) heeft de indruk dat maatschappelijke ontwikkelingen invloed hebben op hun werk. Er zijn vijf deelnemers die ‘nee’ en 16 deelnemers die ‘weet ik niet’ hebben geantwoord. Er lijkt geen verband te zijn tussen de laatste twee antwoorden en de werkervaringsjaren.

In aansluiting hierop is aan deze 88 deelnemers gevraagd om welke maatschappelijke

ontwikkelingen het gaat. We ontvingen 86 reacties waarin diverse onderwerpen zijn genoemd, zoals figuur 6 laat zien. Die hebben we teruggebracht naar vijftien thema’s. In figuur 7 is af te lezen hoeveel reacties is ondergebracht in één van deze thema’s. Dit is een grove weergave, waarbij sommige onderwerpen onder meerdere categorieën zijn geschaard. Zo gaat sociale media zowel over publieke opinie als technologie.

We hebben de 88 deelnemers ook gevraagd hoe de maatschappelijke ontwikkelingen van invloed zijn op de taken bij de Rijksoverheid. Hierop zijn 86 antwoorden gegeven.

We bespreken hierna per thema de antwoorden die de deelnemers hebben gegeven.

**Figuur 5** (rechts) - Invloed van maatschappelijke ontwikkelingen op de eigen taken binnen de Rijksoverheid (n=109). Gevraagd is ‘Heb jij de indruk dat een of meer maatschappelijke ontwikkelingen van invloed zijn op jouw taken bij de Rijksoverheid?’ Toegelicht is dat hierbij gedacht kan worden aan de invloed op welke taken worden gedaan of de manier waarop zij worden uitgevoerd.

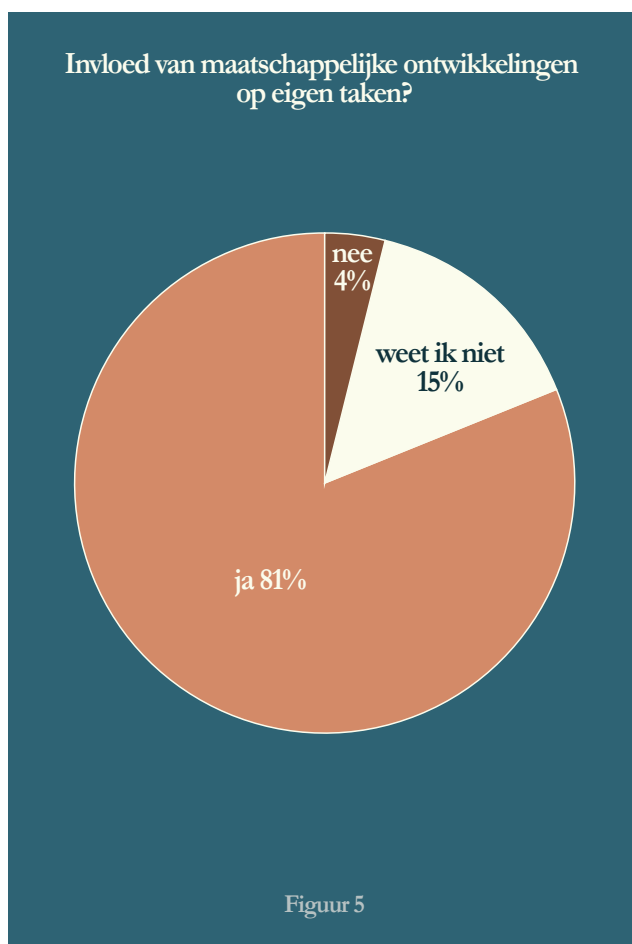
## Burgerperspectief

Het burgerperspectief wordt steeds belangrijker bij het maken en uitvoeren van wetten.<sup>65</sup> De reacties gaan over de nasleep van de toeslagenaffaire, de aandacht voor de menselijke maat, de vraag om bestuursrechtelijk maatwerk of het vinden van ruimte in regels, en de hogere lat die de bestuursrechter legt in zijn uitspraken over het evenredigheidsbeginsel. Rechters vragen meer als onderbouwing of bewijs en houden rekening met alle feiten of omstandigheden. Daarnaast zou er minder nadruk zijn op handhaving. In dezelfde hoek wordt de aandacht voor het doenvermogen van de burger genoemd en de ontwikkeling naar een meer dienende overheid. Ook is de toegankelijkheid en begrijpelijkheid van het recht genoemd, waaronder het middel van schrijven in heldere taal.

De deelnemers schrijven in het algemeen positief over de invloed van deze ontwikkelingen die vooral binnen het juridisch domein plaatsvinden. Zij zeggen dat de ontwikkelingen vragen om een andere aanpak of houding van de overheid en wijzen op de invloed die de ontwikkelingen hebben op regelgeving, waarbij een deelnemer nog wijst op de onzekerheid hoe die ontwikkelingen een plek worden gegeven. Er is ook meer aandacht voor uitzonderingen en hoe daarmee moet worden omgegaan.

**Figuur 6** (rechts) - Meest voorkomende kernwoorden in de reacties (die meer dan vijf keer voorkomen).

<sup>65</sup> M. Scheltema, ‘De responsieve rechtsstaat: het burgerperspectief’, *Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht* 2019/24, par. 4.



Figuur 5



Figuur 6

Een deelnemer die regelgeving maakt of toetst, juridisch adviseert en beschikkingen opstelt, merkt dat ‘bij beleids- en wetgevingstrajecten grote aandacht is voor het betrekken van burgers, participatie, ervoor zorgen dat burgers zich gehoord voelen [en] motivering [in] (...) begrijpelijke taal.’

Een deelnemer, die 24 jaar werkervaring of meer heeft, noemt meerdere maatschappelijke ontwikkelingen (polarisatie, radicalisering, vergrijzing, arbeidsmarkttekorten) en acht het betrekken van het burgerperspectief van belang voor het vertrouwen in de overheid:

‘Het werkt op alle vlakken van ons werk als Inspectie door. Wij proberen een belangrijke rol te vervullen in de overheid om het vertrouwen in de overheid te versterken door o.m. het burgerperspectief in onze inspectieproducten een belangrijke rol te laten spelen. Dit werkt dus ook door naar de review- en adviestaken die ik voor onze Inspectie heb.’

De reacties over het burgerperspectief zijn niet uitsluitend positief. Er zijn ook deelnemers die wijzen op de toenemende complexiteit en hoeveelheid van het werk. Een deelnemer, die onder andere beschikkingen opstelt en bezwaar- beroep- of klaagschriften afhandelt, ziet de volgende invloed op diens taken:

‘Meer vragen vanuit het publiek, politiek, meer bezwaar- en beroepszaken, klachten, uitgebreidere motivering beschikkingen.’

Een leidinggevende met een breed takenpakket, waaronder het afhandelen van bezwaar- beroep- of klaagschriften, ziet ook een andere houding van de rechter:



Figuur 7

**Figuur 7** - De mate waarin de thema's terugkomen in de 86 reacties. De vraag was: 'Om welke maatschappelijke ontwikkelingen gaat het?'

‘Maakt mijn werk ingewikkelder maar ook uitdagender. We moeten meer en beter communiceren met burgers/rechtzoekenden, meer uitleg geven en behulpzamer zijn. Meer laagdrempeliger contact opnemen. Ik merk ook dat de rechterlijke macht soms wat overdreven onvriendelijk handelt ten opzichte van bestuursorganen. Alsof ze wat goed te maken hebben richting de burger /rechtzoekenden. Ik moet zeggen dat dit me enigszins stoort. Het is belangrijk voor een rechter om kritisch te zijn, maar dat werkt mijns inziens wel richting beide partijen.’



## Technologie

Digitalisering en technologische vooruitgang zijn genoemd in de contexten van wetgeving, contact met de overheid en communicatie, en de werkvloer. Hierbij worden in het bijzonder kunstmatige intelligentie, sociale media en cyberweerbaarheid genoemd.

Een leidinggevende die werkt met regelgeving, geeft aan dat nieuwe digitale fenomenen en concepten vragen om visievorming. Zij hebben een vertaling in nieuwe wetgeving of aanpassing van bestaande wetgeving nodig. Een deelnemer geeft aan dat het mogelijk is dat kunstmatige intelligentie een rol gaat spelen bij het maken van wetgeving. Daarop sluit een andere deelnemer aan: ‘kunstmatige intelligentie zal mijn manier van werken beïnvloeden’. In het licht van de arbeidsmarktkrapte speelt de vraag: ‘Gaat AI de wetgevingsjurist vervangen?’

Sociale media heeft effect op het politieke en maatschappelijk debat waarvan de snelheid toeneemt. Over de invloed hiervan op diens taken schrijft een deelnemer (met 3 tot 9 jaar werkervaring):

‘Wij werken beleid uit en dat moet steeds sneller. Er wordt minder goed nagedacht over beleidsmatige keuzes en deze [moeten] goed onderbouwd worden. Hier lopen we tegenaan bij de onderbouwing van wet- en regelgeving en de consistentie ervan.’

Over de wijze van invloed van digitalisering op diens werk schrijft een deelnemer, die tot 3 jaar werkervaring heeft en in de huidige functie juridisch advies geeft en kennis deelt, dat ‘steeds meer informatie digitaal beschikbaar moet worden gemaakt en goed vindbaar en

doorzoekbaar moet zijn’.

Digitalisering is ook merkbaar op de werkvloer. Een deelnemer, met 24 jaar werkervaring of meer, schrijft:

‘Vooral de digitalisering heeft invloed op de manier waarop ik mijn werk doe. Waar vroeger iedereen alle dagen op kantoor was en je bij hoge uitzondering een dagje thuis kon werken, is het nu niet meer een gegeven dat iedereen naar het werk komt en is er een hybride vorm van werken normaal geworden. Dat maakt dat je op een andere manier werkt.’

Een deelnemer met 3 tot 9 jaar werkervaring en (beleidsmatig) wetgevingstrajecten coördineert schrijft in vergelijkbare zin over de techniek die wordt ingezet voor het werk:

‘Digitalisering/technologische ontwikkelingen maken dat ik meer dan toe ik startte bij het Rijk gebruikmaak van digitale hulpmiddelen voor elk aspect van het werk. Authenticatiemiddelen om plaats-onafhankelijk te kunnen werken, software voor (al dan niet versleuteld) video-vergaderen, samenwerkingsruimten om gezamenlijk met collega’s documenten te kunnen bewerken, etc.’

## Klimaat, milieu, energie en duurzaamheid

Veel reacties gaan over klimaatverandering of de klimaatcrisis. In mindere mate wordt gesproken over de energietransitie, het milieu en verduurzaming. Duurzaamheid is relevant in de toepassing van het aanbestedingsrecht of in een eigen beleidsdossier.



Een deelnemer, die tot 3 jaar werkervaring heeft, verwacht in de toekomst problemen aangezien niet alle wetgeving is ingericht met oog op klimaatverandering:

‘Daarnaast is ook te merken dat wetgeving niet altijd is ingericht met het oog op klimaatverandering, wat tot gevolg heeft dat bepaalde activiteiten op grond van de wet wel mogelijk zijn, maar het in de lijn der verwachting ligt dat dit in de toekomst voor problemen gaat leiden.’

En de wetgeving die wel met oog op klimaatverandering wordt gemaakt, knelt (ook) volgens een deelnemer met 9 tot 18 jaar werkervaring:

‘Om klimaatverandering tegen te gaan wordt veel nieuwe regelgeving opgesteld. Die regelgeving is vaak complex in de uitvoering. Nieuwe regelgeving vereist veel voorbereiding, met communicatie en begeleiding richting de doelgroep. De bestaande regelgeving gaat nu ook meer knellen (bijvoorbeeld door een stijgende CO<sub>2</sub>-prijs), dat leidt tot meer juridische procedures.’

## Polarisatie en publieke opinie

Deelnemers noemen polarisatie, radicalisering en verharding als maatschappelijke ontwikkelingen. Een leidinggevende biedt hiervoor tegenwicht door

‘meer aandacht (te) geven aan de medewerkers en aan de onderlinge samenwerking en effecten van maatschappij op de medewerkers.’

Ook wordt de invloed van ‘de publieke opinie en standpunten over bijvoorbeeld kernenergie,

energietransitie en klimaatverandering’ genoemd. Dat laatste zorgt ervoor dat er ‘meer en sneller moet gebeuren’. Een deelnemer illustreert de invloed van de publieke opinie op diens werk:

‘Mijn werk ziet op het toezicht van [bepaald beleid]. Dit jaar is er nieuwe wetgeving (...) ingegaan. Door maatschappelijke ontwikkelingen en daarmee ook vragen van de politiek is de aanpak hierop enigszins aangepast om tegemoet te komen aan de geluiden vanuit de maatschappij.’

## Politieke ontwikkelingen

De politieke ontwikkelingen gaan vooral over de demissionaire status van het kabinet, de kabinetsformatie en de toekomstige portefeuilleverdeling. Een deelnemer noemt in dat kader ‘de toenemende mate van het sluiten van akkoorden waarin (soms tot vrij hoog detailniveau) afspraken worden gemaakt over de invulling van wet- en regelgeving.’ Dat leidt tot ‘minder ruimte om te bepalen hoe een probleem kan worden opgelost.’

Andere reacties gaan over de koers van de politiek: ‘invloed van (extreem)rechtse politiek’ en ‘verrechtsing’ van de maatschappij en het politieke landschap en ‘steeds conservatievere normen ten aanzien van ethische vraagstukken’. De wijziging in de politieke koers, die wordt opgemerkt door een deelnemer met 24 jaar of meer werkervaring, ‘beïnvloedt de keuzes die gemaakt worden door dienstleiding en politieke ambtsdragers.’ Een andere deelnemer met dezelfde ervaringsjaren noemt naast de samenvatting de kennis van het parlement als iets dat verandert.

Volgens een deelnemer met 9 tot 18 jaar werkervaring beïnvloeden de maatschappelijke ontwikkelingen ‘de doelstellingen van beleid en daarmee de inhoud van het juridische werk. De politieke verhoudingen zorgen ervoor dat het moeilijker is voor politici om te zeggen dat iets juridisch niet houdbaar’. Een deelnemer met dezelfde werkervaringsjaren en die regelgeving opstelt, juridisch adviseert en kennis deelt, schrijft met betrekking tot de invloed van ‘(extreem)rechtse politiek’ op diens taken dat je moet oppassen wat je op sociale media kunt delen en wat je zegt.

Een leidinggevende schrijft dat de ontwikkelingen invloed hebben op de context waarin de taken uitgevoerd moeten worden. Die bestaat uit tijdsdruk, weinig tijd voor bezinning, conflicterende eisen en procedeedrag van burgers.

## Vertrouwen

De deelnemers uiten zorgen over het (afnemend) vertrouwen in de overheid, het parlement, de politiek of in andere burgers. Een samenhangend onderwerp is het hernieuwd besef van een betrouwbare overheid, dat positief lijkt te worden gewaardeerd. Een deelnemer die bezwaar-, beroeps- of klaagschriften afhandelt, noemt in dat kader juist het wanvertrouwen tegen de overheid die ‘toezeggingen niet waarmaakt’. Een andere deelnemer, die regelgeving opstelt of toetst, geeft het volgende aan over de invloed hiervan op diens werk:

‘Het afnemende van vertrouwen in de overheid stelt ons als wetgevers voor de taak om nog secuurder om te gaan met de positie van de burger.’

De reacties gaan ook over het algemeen negatief sentiment over de overheid, waarbij deelnemers ook wijzen op de manier waarop politici en de media zich negatief uiten over de overheid. Een deelnemer, die juridisch adviseren en kennisdeling als taken heeft, merkt op dat het werk steeds meer bestaat uit het afhandelen van ‘[Wet open overheid]-verzoeken en verzoeken van Kamerleden om stukken te verkrijgen.’ Een deelnemer, die ook regelgeving opstelt of toetst, noemt diverse ontwikkelingen die van invloed zijn op diens werk en licht toe:

‘Veel en voor mijn gevoel steeds meer incidenten-politiek en -regelgeving. Dat perkt de professionele ruimte van mij en mijn (juristen)collega’s in om open te kijken naar maatschappelijke problemen, oplossingen en daarover te adviseren binnen het ministerie. Dit heeft een flinke invloed op hoe zinvol en maatschappelijk relevant, effectief en positief mijn eigen werk is. Mijn beeld daarvan is de laatste 4 jaar een stuk negatiever geworden.’

Door het verlies van vertrouwen van het parlement in de regering zegt een leidinggevende deelnemer (met 24 jaar werkervaring of meer) ‘steeds meer bezig te zijn om te “sonderen” of wat we van plan zijn wel goed gaat vallen bij het parlement’. Volgens de deelnemer is er een ‘neiging om met alle maatschappelijke winden (wensen) mee te waaien, zonder de gevolgen te overzien.’

## Informatiehuishouding, transparantie en privacy

De meeste reacties over het thema ‘informatiehuishouding, transparantie en privacy’ gaan over de openbaarheid van onder andere adviezen. Andere reacties gaan over het gebruik van data, gegevensdeling of privacy.

Een deelnemer met 18 tot 24 jaar werkervaring schrijft over de openbaarheid van advisering:

‘Alles wat ik schrijf wordt openbaar. Dat maakt het moeilijker om een bewindspersoon te adviseren.’

Transparantie wordt door een leidinggevende gekwalificeerd als ‘doorgeslagen’. Daarbij wordt gewezen op ‘[Wet open overheid]-verzoeken die relatief veel te veel capaciteit vergen’. Een deelnemer die 18 tot 24 jaar werkervaring heeft en bezwaar- beroep- of klaagschriften afhandelt, schrijft dat veel wetgeving in de praktijk niet uitvoerbaar is, waarbij als voorbeeld de Wet open overheid (Woo) wordt genoemd die ontwrichtend op de organisatie zou zijn.

Naast transparantie gaan de antwoorden ook over gegevensdeling. Een deelnemer, die juridisch adviseert en tot 3 jaar werkervaring heeft, noemt de spanning tussen de wens voor een effectieve en efficiënte overheid en de beperkingen voor gegevensdeling. Een andere deelnemer, met 3 tot 9 jaar werkervaring en onder andere regelgeving opstelt of toetst, zegt dat ‘de aandacht voor privacy en met name de door partijen gevraagde toepassing van de [Algemene verordening gegevensbescherming] een begrijpelijk, werkbaar en toekomstbestendig wettelijk stelsel bemoeilijkt’.

Het thema heeft ook effect op de werkvloer. Een deelnemer noemt het verbeteren van de informatiehuishouding waardoor in het werkproces meer in samenwerkingsruimten wordt gewerkt en minder wordt gemaïld. Een leidinggevende zorgt dat diens (juridische) collega’s hun vaardigheden ontwikkelen om mee te gaan met wat de (informatie)maatschappij vraagt.

## Verhoudingen in de wereld

De reacties gaan in op de veranderende verhoudingen in de wereld. Daarbij worden in specifieke zin oorlogen, internationale verdragen, globalisering (inclusief de tegenreactie daarop), sanctieregelgeving en europeanisering van het recht en beleid genoemd. Europeanisering van het recht en beleid gaat gepaard met ‘verkokering, fragmentatie van vergelijkbare regels in verschillende EU-regels en over verschillende niveaus, en steeds sterkere beperking van beleidsopties bij implementatie en uitvoering’.

## Rechtsstaat

De rechtsstaat wordt genoemd in samenhang met de toeslagenaffaire en het toenemend belang voor het burgerperspectief. Onder dit thema zijn de specifieke reacties ondergebracht die de rechtsstaat of de trias uitdrukkelijk noemen. Zo is er een zorg over de ‘wankelende rechtsstaat’ en merkt een ander op dat er een hernieuwd besef van rechtsstatelijkheid is.

Volgens een coördinator van een juridisch cluster is er enerzijds meer aandacht voor de rechtsstaat, maar tegelijkertijd een ‘tekortschietend besef van wat die rechtsstatelijke kaders dan zijn’. De deelnemer merkt invloed op verschillende dossiers:

‘We proberen met elkaar het gesprek te voeren wat voor ons de essentialia van die rechtsstaat zijn (zoals bij ons het legaliteitsbeginsel) en daar in verschillende dossiers aandacht voor te vragen en dit in conceptteksten op te nemen (toelichtingen, antwoorden op Kamervragen etc.)’

Een leidinggevende merkt op dat er ‘minder oog is voor waarden als de rechtsstaat’. Voor deze deelnemer ‘kost [het] meer moeite om belang van rechtstatelijk en weldoordacht handelen over voetlicht te brengen’.

## Arbeidsmarkt

De reacties gaan in op zowel de arbeidsproblematiek als maatschappelijke opgave en op de krappe arbeidsmarkt bij de Rijksoverheid. Er wordt sneller van baan of dossiers gewisseld hetgeen positieve invloeden als persoonlijke ontwikkeling, flexibel denken en verminderen van verkokering heeft, maar ook een negatieve invloed op het kennisniveau binnen de Rijksoverheid. Daarnaast zijn er verdwijn- en verschijnbanen en bij de ontwikkeling van de primaire arbeidsvoorwaarden zou de overheid ver op de markt achterlopen.<sup>66</sup>

‘De achterstanden (wegens gebrek aan goed/ geschoold personeel) begint op meerdere vlakken op te vallen. Het is moeilijker om goede mensen aan te trekken. Het lijkt of ook de rechterlijke macht daar last van heeft, want de achterstanden m.b.t. zittingen en uitspraken lijkt toe te nemen.’

Een leidinggevende schrijft dat met de krapte rekening gehouden wordt bij het bepalen van de arbeidsmarkt- en arbeidsvoorwaardenbeleid.

De werkdruk door tekorten in de arbeidsmarkt maakt dat het ‘minder leuk is om voor de overheid te werken’, schrijft een deelnemer met 18 tot 24 jaar werkervaring en die bezwaar-, beroeps- of klaagschriften afhandelt.

## Mondigheid burgers en bereidheid om te procederen

Deelnemers merken op dat burgers (waaronder organisaties) actiever en mondig zijn. De procedurebereidheid is ook hoger. Een deelnemer, die regelgeving opstelt of toetst en juridisch adviseert, schrijft:

‘Bij [het ministerie] is goed te merken dat, zowel vanuit het professionele veld als onder de mensen, een grotere bereidheid bestaat om te procederen. Dat speelt bij wetgeving een steeds grotere rol, bijvoorbeeld omdat reparatiewetgeving gemaakt moet worden en (beperken van) rechtsbescherming vooraf belangrijk is voor beleidsmakers.’

Een collega, die bij hetzelfde ministerie bezwaar- beroep- of klaagschriften afhandelt, schrijft over de invloed van maatschappelijke ontwikkelingen op diens werk:

‘Meer burgers die procederen en meer burgers die (hoe dan ook) geen nee accepteren. Verwachtingen van de Rijksoverheid komen niet overeen met wat de Rijksoverheid kan bieden.’

66 De reacties zijn gegeven vóór het akkoord CAO Rijk 2024.

## Complexiteit

De onderwerpen worden complexer, er is een toename van het aantal juridische procedures en vooral de complexiteit ervan, er zijn ‘hooglopende, meervoudige, samenkomende beleidsissues die zgn. *wicked problems* vormen’ en er spelen ‘juridisch vrijwel onoplosbare kwesties’ die ‘in essentie politieke problemen [zijn] die juridisch worden afgewikkeld’. De deelnemer noemt als voorbeelden ‘de toeslagenaffaire, aardbevingenschade, stikstof en de onbeperkte stroom van vluchtelingen.’

## Ambtelijk-politieke verhoudingen

De verschuivende politiek-ambtelijke verhoudingen worden ook genoemd. Dat leidt tot onzekerheid en het (moeten) bieden van ambtelijke tegenspraak. Het zijn degenen die leidinggeven die dit uitgebreider toelichten.

Een deelnemer, die onder andere leidinggeeft aan juristen, merkt op dat het belang van juridisch advies afneemt en politieke wensen belangrijker zijn. Dat heeft gevolgen voor diens positionering als jurist.

‘Er wordt steeds meer van ons als juristen verwacht dat we alle elementen van een vraagstuk in beeld hebben. Tegelijkertijd neemt het gewicht van ons advies af: als vroeger werd gezegd dat iets juridisch niet haalbaar was, was daarmee de kous af, dat is niet meer vanzelfsprekend. Dit maakt dat je soms alerter moet zijn dan voorheen wat er met je advies gebeurt. En ook dat je je als jurist sterker moet positioneren dan voorheen.’

Daarnaast schrijft een leidinggevende over de ‘afnemende bescherming [van de] functie en privésfeer [van de] ambtenaar’. Dat betreft adviezen:

‘Integer en volledig juridisch advies staat onder druk. Men wil het niet horen. Lastige adviezen worden vaak op hoger niveau ter ondertekening voorgelegd.’

## Demografie

De reacties gaan in op diverse demografische onderwerpen, waaronder de vergrijzing, Generatie Z, ‘onbeperkte instroom van vluchtelingen’, toenemende aandacht voor minderheden en diversiteit & inclusie.

Een deelnemer, met 3 tot 9 jaar werkervaring en daar momenteel onder andere beschikkingen opstelt en bezwaar-, beroeps- of klaagschriften afhandelt, heeft het idee dat het ‘lagere doenvermogen van tot Nederlander genaturaliseerde personen’ invloed heeft op diens werk. Volgens deze deelnemer moet taal simpeler en mag er minder worden verwacht qua handelingen van burgers. De deelnemer schrijft dat sneller een beroep wordt gedaan op racisme of discriminatie.

## Andere onderwerpen

Ten slotte zijn er reacties die gaan over andere onderwerpen. Die gaan onder andere over ‘individualisering’ en ‘de macht van rijken en grote ondernemingen’. Andere onderwerpen zijn de verbreding van het denken over overheidsaansprakelijkheid, ongelijke behandeling van vrouwen en meer oog voor kansengelijkheid, alsmede (maatschappelijke discussies of beleid over) diverse onderwerpen als covid-19, gokken, omgevingsrecht en de woningmarkt.

## Overkoepelend beeld

Een deelnemer vat het treffend samen: ‘maatschappelijke ontwikkelingen kleuren de manier van denken, geven soms richting aan je adviezen of kunnen als spiegel werken om je werk aan te toetsen’. Deelnemers lijken open te hebben gereageerd op de ontwikkelingen waarmee zij te maken krijgen in hun werk.

De toegenomen aandacht voor het burgerperspectief en technologische ontwikkelingen hebben de meeste invloed op het werk van de rijksjuristen. Voor het burgerperspectief blijft de uitdaging hoe dit gedaan kan worden, zowel op het niveau van de organisatie (bijvoorbeeld bij het aanpassen van werkinstructies) als op individueel niveau (bijvoorbeeld in een beslissing op bezwaar). Wat betreft de invloed van technologie gaat het vooral over het gebruik ervan, onder andere voor het uitvoeren van juridische taken. De deelnemers noemen verder de weerstand die zij ondervinden vanuit een gepolariseerde samenleving die minder vertrouwen in de overheid lijkt te hebben, individuele burgers die eerder bereid lijken te zijn om te procederen en vanuit de politiek. Daarnaast ervaren de deelnemers de problematiek als complexer, ook waar het gaat om regelgeving duurzaam te maken in het licht van klimaatrecht en europeïsering van het recht.

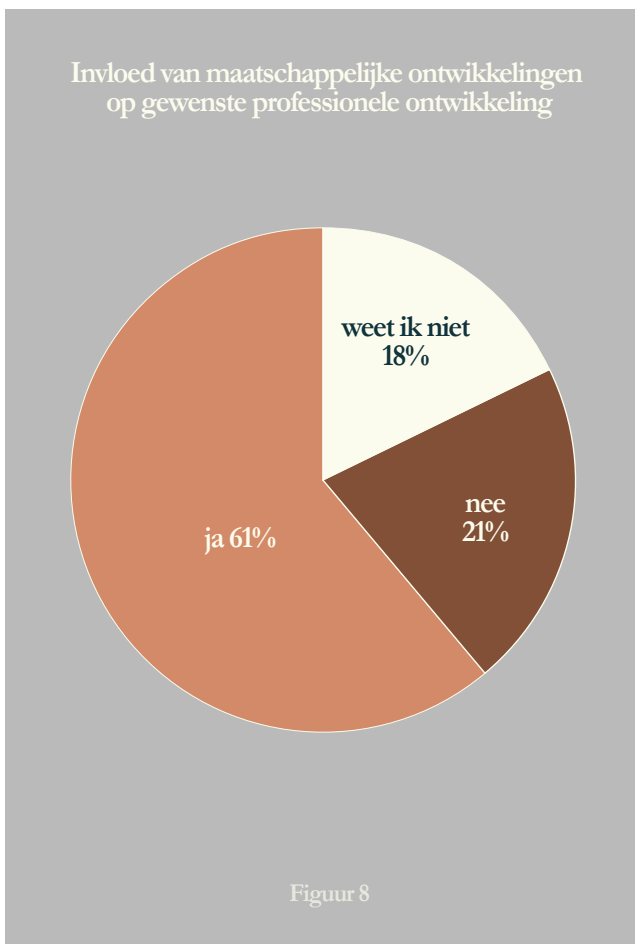
De uitdagingen veronderstellen een aanpassing in het werk van de rijksjuristen. Sommige reacties die daarop reflecteren zijn kritisch, bijvoorbeeld ten aanzien van politieke ontwikkelingen en de veranderde ambtelijk-politieke verhoudingen. Andere reacties wijzen juist op aanpassingsbereidheid, vooral ten aanzien van het toenemend belang van het burgerperspectief of veranderingen die digitalisering teweegbrengen.



## 3.4

# Ontwikkeling als professional

We hebben deelnemers gevraagd of de maatschappelijke ontwikkelingen invloed hebben op de gewenste professionele ontwikkeling binnen de Rijksoverheid. Van de 88 deelnemers, antwoorden 54 'ja', 18 'nee' en 16 'weet ik niet'. Hiervan hebben 53 deelnemers een toelichting gegeven.



**Figuur 8** - Invloed van de door de deelnemers genoemde maatschappelijke ontwikkelingen op de gewenste professionele ontwikkeling binnen de Rijksoverheid (n=88). De vraag was: hebben die maatschappelijke ontwikkelingen invloed op hoe jij je als professional verder wil ontwikkelen binnen de Rijksoverheid?

## Wel invloed

In de toelichtingen komt tot uiting dat deelnemers het belangrijk vinden om invulling te geven aan de uitdagingen die ontstaan uit maatschappelijke ontwikkelingen, om het publiek te bedienen of om meer kwaliteit te leveren. Sommigen geven aan te anticiperen op ontwikkelingen of dat belangrijk te vinden. Een deelnemer verwacht dat voor diens functie AI bijvoorbeeld een deel van de implementatie van EU-regelgeving kan doen, waarbij de jurist een controle op het werk doet. Enkele reacties wijzen op een negatieve invloed van maatschappelijke ontwikkelingen op het werk: 'het zorgt er soms voor dat je niet toekomt aan zaken die je grootste interesse hebben of voorkeur hebben' en 'bij sommige onderdelen wil je nu echt niet meer werken'.

De reacties wijzen erop dat het belangrijker wordt om oog te hebben voor de context waarin het juridisch werk plaatsvindt. De maatschappelijke ontwikkelingen daarin 'vergen andere competenties en kennis van de overheidsjurist'. Een deelnemer noemt enkele vaardigheden en competenties die nodig zijn:

'Meer stilstaan bij de soft skills, luisteren, meebewegen, uitleggen, begrijpelijk en volgbaar zijn dus je niet terugtrekken op planeet juridica. Dat vergt anders denken en werken en dus ontwikkeling.'

Deelnemers noemen kennis of vaardigheden die zij nodig hebben, zoals Actualiteiten Algemene wet bestuursrecht, training in eenvoudig juridisch taalgebruik, bestuurskundige leerstukken en het dienstbaarheidsbeginsel, omgaan met weerstand en effectief adviseren. Opleiding heeft ook een rol in het creëren van bewustwording, het treden buiten de eigen bubbel en

geïnspireerd worden door verhalen van andere deelnemers en leren omgaan met maatschappelijke ontwikkelingen. Ten slotte wijzen enkele reacties nog op het belang om de eigen rol als jurist niet uit het oog te verliezen.

## Geen invloed

De meest genoemde redenen waarom de maatschappelijke ontwikkelingen geen invloed hebben op de gewenste professionele ontwikkeling zijn dat die ontwikkelingen raken aan bestaande kennis, verantwoordelijkheid of werkwijze. Zo bepleit een deelnemer al heel lang zorgvuldigheid jegens de burgers. Een andere deelnemer blijft rolvast:

‘De politieke leiding heeft steeds meer de neiging om de juridische randen op te zoeken en daar ook overheen te gaan. Mijn taak is en blijft het om flexibel mee te denken, maar op die randen te blijven wijzen, ook al maak ik me daar niet populair mee.’

Een deelnemer merkt op dat de genoemde ontwikkelingen – de deelnemer noemde openbaarheid, sociale media en het (demissionair) kabinet – vooral het werktempo beïnvloeden.

## Invloed onbekend

Wat hebben de deelnemers die ‘weet ik niet’ antwoordden toegelicht? Een deelnemer, die meer oog voor privacy, kansengelijkheid en privacy als ontwikkeling noemde, schrijft dat ervaringen goed zijn om mee te nemen in je werk.

Een deelnemer die als ontwikkeling een toenemende procedurebereidheid van burgers noemde, weet niet of dit invloed heeft op het ontwikkelpad, maar ziet dat dit het werk een

nieuwe dimensie geeft en wil daar goed mee omgaan.

Een andere deelnemer die zich druk maakt over de invloed van de Algemene verordening gegevensbescherming, wil enerzijds oplossingen zoeken voor het op een passende manier waarborgen van privacy, maar heeft het gevoel dat het probleem dusdanig groot, ongrijpbaar en onwerkbaar is dat de deelnemer er anderzijds liever van wegblijft. Wat betreft de arbeidsmarkt heeft deze deelnemer een drijfveer om kennis en expertise op te bouwen aangezien dossierervaring van grotere waarde wordt. Wel vormen de anti-rechtsstatelijke sentimenten een risico voor het willen blijven werken binnen de Rijksoverheid.

Of het in toenemende mate sluiten van akkoorden van invloed is op de ontwikkeling als professional is een deelnemer er nog niet over uit. Wel heeft deze deelnemer het gevoel dat

‘hierdoor de autonomie van professionals die graag meedenken over oplossingsrichtingen wordt beperkt en soms ook het gevoel blijft hangen dat we onnodig lang c.q. het gehele proces vasthouden aan niet de beste oplossingsrichting, puur omdat het onderdeel is van een deal.’



## 3.5

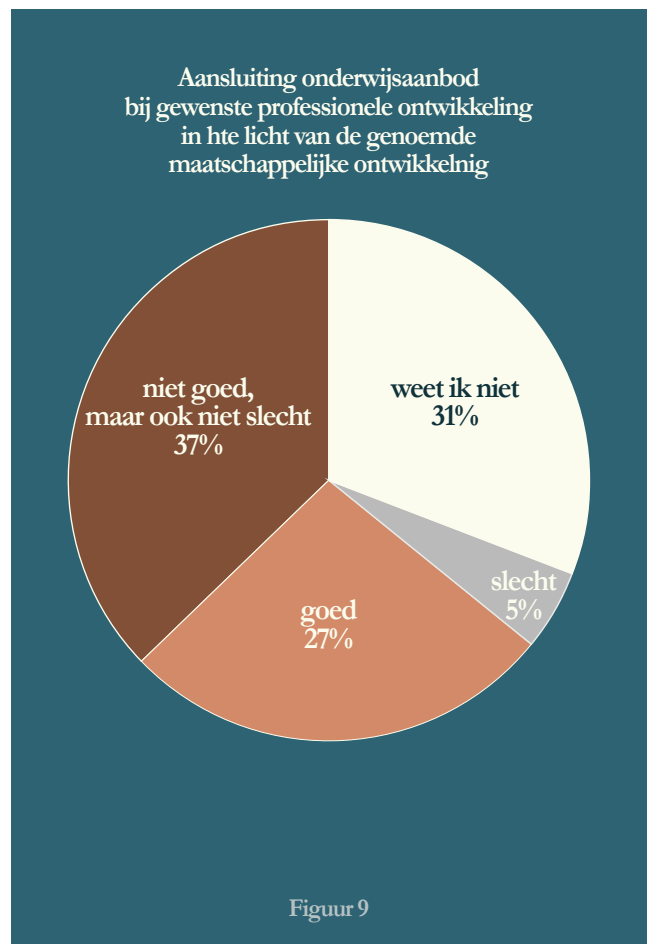
# Aansluiting aanbod Academie op gewenste ontwikkeling

De deelnemers hebben we gevraagd naar de aansluiting van ons onderwijs op de gewenste professionele ontwikkeling. De meeste deelnemers (33) hebben ‘niet goed, maar ook niet slecht’ geantwoord, gevolgd door ‘weet ik niet’ (27), goed (24) en slecht (4). Van de 88 deelnemers hebben er 56 een toelichting gegeven.

## Goede aansluiting

De helft van de deelnemers die de aansluiting ‘goed’ vindt, heeft dit toegelicht. Er is mogelijkheid tot verdieping, aansluiting op ontwikkelpunten en veel aandacht voor vaardigheden en competenties. In cursussen is altijd ruimte is voor praktijkervaringen en discussie, waardoor veel actuele maatschappelijke ontwikkelingen ook aan bod komen. Ook zijn er bijeenkomsten over actuele maatschappelijke thema’s. Een deelnemer schrijft dat de zij-instromersopleiding tot wetgevingsjurist zeer waardevol was en de juridische carrière bij het Rijk een boost heeft gegeven.

De deelnemers noemen ook digitalisering in positieve zin, waaronder cursussen die gericht zijn op kunstmatige intelligentie en toekomstgericht reguleren. Over de leerlijn Digitalisering plaatst een deelnemer een kanttekening:



**Figuur 9** - Aansluiting van ons onderwijsaanbod op de gewenste professionele ontwikkeling in het licht van de door de deelnemer genoemde maatschappelijke ontwikkeling (n=88). De vraag was: in hoeverre sluit het onderwijsaanbod van de Academie voor Wetgeving en Overheidsjuristen aan bij jouw gewenste professionele ontwikkeling in het licht van de door jou genoemde maatschappelijke ontwikkelingen?

‘Het is buitengewoon goed dat die bestaat en dat daar aandacht voor is, maar de leerlijn staat logischerwijs in het teken van de juridische aspecten, en (voor zover ik kan overzien) minder in het teken van de dagelijkse invloed van technologie. Voor globalisering geldt iets soortgelijks. Op juridisch gebied zien we daar het toenevende belang van het Unierecht en daar is bij de Academie van oudsher gelukkig veel aandacht voor, maar dat betreft wel het juridische aspect.’

Hierna zal in paragraaf 3.6 ook blijken dat er behoefte is aan een cursus over niet zozeer de

juridische aspecten van technologie, maar het gebruik ervan voor het juridisch werk.

## Niet goed, maar ook niet slecht

Degenen die ‘niet slecht, maar ook niet goed’ hebben toegelicht stipten het volgende aan.

Het onderwijs is juridisch-inhoudelijk van aard, terwijl meer behoefte bestaat aan een focus op vaardigheden (zoals inzicht in invloed, overtuiging, presentatievaardigheden, bejegening of gesprekstechniek) of de bestuurlijk politieke context waarin beleidscollega’s opereren, zoals de politieke arena, de begrotingscyclus en de beperkingen die daarvan uitgaan.

Een coördinator schrijft dat er is behoefte aan meer verdieping, bijvoorbeeld door te in te spelen op actualiteiten. Een andere deelnemer schrijft dat het niveau hoger mag. Een deelnemer mist een cursus over het (helpen) maken van de vertaalslag van alle rapporten over misstanden van de laatste jaren naar toekomstbestendige wetgeving. Dat sluit aan bij een reactie dat ‘het systematische’ weinig in het onderwijsaanbod zit.

Er is ook behoefte aan nieuwe cursussen. Een deelnemer heeft het gevoel het opleidingsaanbod van de Academie ‘wel een beetje uitgespeeld’ te hebben. Een ander schrijft dat de keuze beperkter is voor een ervaren wetgevingsjurist die al het traineeprogramma heeft gedaan. Gewenste cursussen die worden genoemd zijn een cursus over de klachtenprocedure in de Algemene wet bestuursrecht, data en technologie, *wicked problemization*, uitvoerbaarheid (haalbaarheid) voor de overheid, europeanisering en zorgwetgeving.

Andere redenen zijn dat de cursussen niet

aansluiten bij de ontwikkeling of het werk, bijvoorbeeld omdat zij te algemeen of te specifiek zijn of dat de ontwikkelwensen buiten het juridische liggen. Wat betreft het laatste passen de huidige psychologische en gedragswetenschappelijke cursussen wel in de ontwikkelwensen van de betreffende persoon.

## Slechte aansluiting

Degenen die ‘slecht’ hebben geantwoord, lichtten toe dat het onderwijsaanbod weinig civielrechtelijk is en minder goed aansluit bij de bedrijfsjuridische functie (arbeidsrecht en verbintenissenrecht, aanbestedingsrecht) en daarmee ook de maatschappelijke ontwikkelingen waartegen wordt aangelopen. Daarnaast merkt een deelnemer op dat in een gevolgde cursus de genoemde maatschappelijke ontwikkeling (de veranderende opvatting over de verplichting en de aansprakelijkheid van de overheid) niet of nauwelijks aan bod gekomen is. Ten slotte is het meeste aanbod juridisch-inhoudelijk van aard.

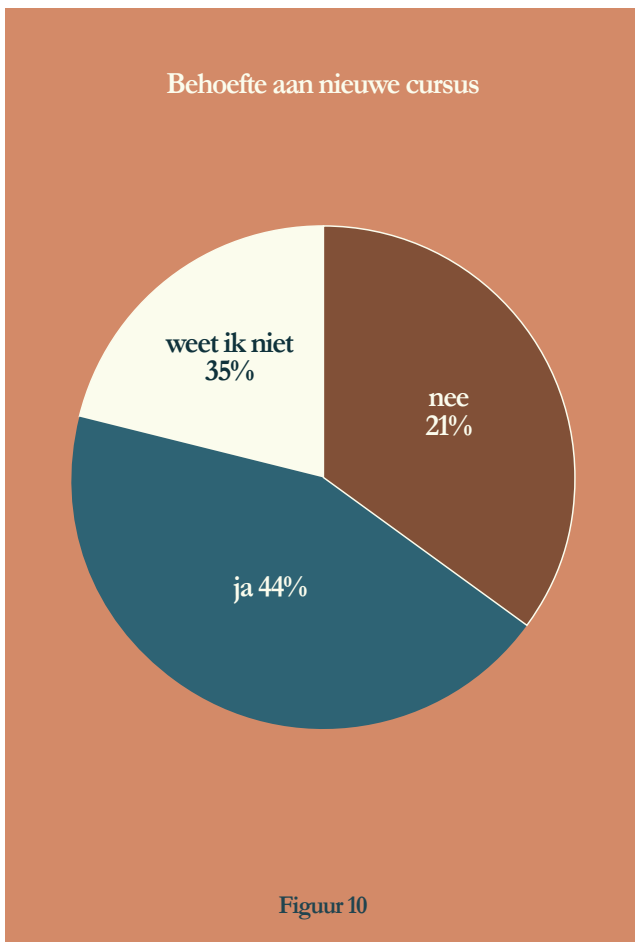
## Onbekend

Van de 27 deelnemers die ‘weet ik niet’ hebben geantwoord, hebben er veertien een toelichting gegeven. De meesten hebben geen cursussen gevolgd of niet (recent) naar het programma gekeken. Er worden namelijk intern cursussen gegeven, er wordt veel geleerd door te doen of het is onbekend waar de informatie over het onderwijsaanbod kan worden gevonden. Daarnaast schrijft een oud-trainee dat het traineeprogramma sterk is ‘gericht op juridische kwaliteit en persoonlijke ontwikkelingen en minder op de stap naar buiten toe’. Een bezwaarjurist schrijft dat de cursussen veelal bedoeld zijn voor wetgevingsjuristen. Deze persoon heeft eerder behoefte aan cursussen waarin vaardigheden kunnen worden ontwikkeld.

## 3.6

### Gewenste cursussen

Alle deelnemers konden ten slotte aangeven of zij behoefte hadden aan nieuwe cursussen. Van de 108 deelnemers antwoordden 47 'ja', 38 'weet ik niet' en 23 'nee'. Een toelichting is gegeven door 45 deelnemers.



Figuur 10

**Figuur 10** - Behoeftte aan nieuwe cursus voor de gewenste professionele ontwikkeling (n=108). De vraag wat heb jij voor je gewenste professionele ontwikkeling behoefte aan een nieuwe cursus?

De meeste reacties gaan over een cursus waarin advies, communicatie- en samenwerkingsvaardigheden centraal staan. Hieronder vallen:

- eenvoudig juridisch taalgebruik het publiek te bedienen;

- communicatieve vaardigheden en gesprekstechniek;
- omgaan met weerstand of conflicten;
- juridische en beleidsadvisering in een politiek-bestuurlijke context;
- beïnvloeden of overtuigen van collega's om zich extern te oriënteren.

Daarnaast zijn er leiderschaps- of management-cursussen genoemd: projectmatig werken, projectmanagement voor wetgevingsjuristen, en leiderschapsvaardigheden voor coördinatoren, managers en andere leidinggevenden. Ook wordt timemanagement voor juristen genoemd en de vaardigheid om als beleidsjurist bepaalde thema's op langere termijn passende aandacht blijven geven.

Verder zijn er reacties geweest over het gebruiken van AI voor het ondersteunen van juridisch werk, waaronder het opstellen van wetgeving. Daarnaast wordt het aanpakken van *wicked problems* in beleid en wetgeving genoemd, waarbij je steeds aan 'een van de vele draadjes kunt trekken'.

In het kader het onderwijs over de politiek-bestuurlijke context worden, naast de hiervoor genoemde adviseringsvaardigheden, ook genoemd:

- het bieden van loyale tegenspraak;
- de verhouding tussen beleid en juridische afdeling;
- het reflecteren op de eigen positie in het krachtenveld van maatschappelijke ontwikkelingen;
- het reflecteren op de gewijzigde rol van de overheid en het daarmee omgaan als ambtenaar; en
- het effectief en constructief inzetten van ambtelijk vakmanschap in een landschap

met meer akkoord en kennis over de verhouding tussen de vrijheid van meningsuiting tot ambtelijke onafhankelijkheid.

Daaraan verwant worden de democratische rechtsstaat en kennis voor juridische kennis voor ondersteuners als gewenste cursussen genoemd.

Wat betreft het burgerperspectief is er vraag naar cursussen over de toepassing van de kennis hierover. Het gaat om het toepassen van het doenvermogen en maatwerk in regelgeving, het uitvoering geven aan de menselijke maat bij juridische advisering en het organisatiebreed invullen van het evenredigheidsbeginsel. Er is in bredere zin ook behoefte aan het meer uitwisselen van praktijkervaringen en *good practices*.

Ten slotte worden verdiepende of specifieke rechtsgebieden genoemd. Er is behoefte aan verdieping over Wetgevingstechniek (en de beleidsinstrumenten- en evaluaties), de Algemene wet bestuursrecht en het aanbestedingsrecht. Daarnaast is er behoefte aan een cursus over toezicht en handhaving, verbintenissenrecht (actualiteiten), de Omgevingswet, zorgwetgeving en kansspelwetgeving (inclusief het internationaal aspect daarin).

## 3.7

### Resumerend

Op basis van de enquêteresultaten spelen bij de deelnemende rijksjuristen diverse maatschappelijke ontwikkelingen. Daarbij voeren, in de gehanteerde categorisering, de toegenomen aandacht voor het burgerperspectief en de technologische ontwikkelingen de boventoon.

De maatschappelijke ontwikkelingen hebben (een ervaren) invloed op het werk van de deelnemers van de enquête. Dat geldt ook voor hoe zij zich als professional willen ontwikkelen. Daarbij is er voor de Academie nog veel ruimte om in te spelen op de wenselijke professionele ontwikkeling. De Academie kan zich nog meer richten op vaardigheden, verdieping voor ervaren deelnemers en nieuwe onderwerpen.

In de volgende paragraaf reflecteren we op de rol van de Academie in het licht van de bevindingen van deze enquête en de verschillende perspectieven op de relatie tussen onderwijs en grote uitdagingen.

# 4

## Reflectie

We begonnen deze beschouwing met de stelling dat onderwijs nodig is als antwoord op maatschappelijke ontwikkelingen. Het opdoen van kennis, het ontwikkelen van vaardigheden, het uitwisselen van ervaringen en reflecteren zijn allemaal nodig om maatschappelijke uitdagingen aan te pakken. De Academie wil rijksjuristen door middel van levenslang onderwijs ondersteunen in hun werk waarin zij regelmatig worden geconfronteerd met zulke uitdagingen.

Het idee van levenslang onderwijs is dat mensen gedurende hun hele leven hun interesses en talenten ontdekken of ontplooiën, leren met elkaar democratisch samen te leven, en om zich (bij) te scholen. Daarbij zijn wat ons betreft de vier pilaren, die UNESCO in 1972 formuleerde, nog altijd relevant. In die visie gaat het levenslang leren over het leren om te weten, te doen, samen te leven en te zijn. De onderwijsvisie van Biesta, die zich richt op de vraag wie wij zijn, wat de wereld van ons verlangt en hoe wij ons daarvoor willen inzetten, sluit daar goed bij aan.

De Academie richt zich tot op heden vooral op het (bij)scholen van rijksjuristen en daarmee op het 'leren om te weten' en 'het leren om te doen'. Ons onderwijsaanbod bestaat hoofdzakelijk uit juridische cursussen en vaardigheidstrainingen. Tegelijkertijd zien we dat onderwijs waarin deelnemers 'leren om samen te leven' en 'leren om te zijn' aan belang wint. Denk bijvoorbeeld aan een cursus over gelijke behandeling, waarin het niet alleen gaat over hoe de rechter tot het oordeel komt of er sprake is van discriminatie maar ook over het kritisch kunnen herkennen van en adviseren over situaties, beleid of regels die (al dan niet systemisch) discriminerend zijn. Een van de mogelijkheden om meer te doen aan 'leren om samen te leven' en 'leren om te zijn' is het ondergaan van een bewust proces van reflecteren en het uitwisselen van ervaringen. Met name in leerateliers en intervisies besteden we aandacht hieraan.

Als we op basis van de enquêteresultaten kijken naar 'wat de wereld van ons vraagt', dan zien we dat rijksjuristen vooral te maken hebben met het toenemend belang van het burgerperspectief, waardoor zij nog zorgvuldiger te werk moeten gaan. Ook hebben zij te maken met technologische ontwikkelingen zoals kunstmatige intelligentie, die mogelijk leiden tot een andere werkwijze of veranderingen op de werkvloer. Daarnaast ervaren zij invloed van toenemende polarisatie, de publieke opinie en een verminderd (publiek) vertrouwen die leiden tot weerstand tegen het werk van de rijksjuristen. Verder noemen zij de invloed van klimaatverandering en aanverwante ontwikkelingen die vragen om duurzame wetgeving en wijzen ze op politieke ontwikkelingen die zullen leiden tot andere (beleids)keuzes. Behalve het toenemend belang van het burgerperspectief, zijn de andere maatschappelijke ontwikkelingen min of meer genoemd in het besproken

beleid van de UNESCO, Raad van Europa, EU en Rijksoverheid. Het gaat dus grotendeels om ontwikkelingen en daarmee gepaarde uitdagingen die grensoverschrijdend zijn.

De maatschappelijke ontwikkelingen hebben invloed op het soort onderwijs dat de deelnemers aan de enquête willen volgen. Zij wijzen op het toenemende belang van de ambtelijke context, professionele vaardigheden, reflectie en het uitwisselen van ervaringen. Juridisch-inhoudelijk is er meer verdieping wenselijk, bijvoorbeeld over het onderwerp van het bieden van maatwerk aan burgers. Daarnaast is een uitbreiding van het juridisch-inhoudelijk onderwijsaanbod gewenst, bijvoorbeeld met bedrijfsjuridische cursussen voor rijksjuristen.

Sommige wensen komen overeen met het beeld dat wij hebben van de verzoeken tot maatwerkonderwijs vanuit diverse organisaties bij de Rijksoverheid.

Zo zien we bijzonder veel vraag naar vaardigheidstrainingen, met name op het gebied van mondelinge vaardigheden om beter om te gaan met weerstand of het voeren van lastige gesprekken. Daarnaast is de 'Masterclass Ruimte in Regels' heel populair. Deze cursus gaat over de mogelijkheden voor het bieden van maatwerk in de context van zogenoemde 'multiproblematiek'. Daarbij doen deelnemers eerst online bestuursrechtelijke kennis op, waarna zij op locatie reflecteren op de dilemma's die zich voordoen bij het bieden van maatwerk. Bovendien behandelen zij casuïstiek vanuit economische, maatschappelijke en juridische perspectieven. Een dergelijke aanpak past heel goed bij de aard van *wicked problems*, die niet vanuit een eenzijdig juridisch perspectief kunnen worden aangepakt.

Ook zijn wij twee jaar geleden begonnen met het aanbieden van de cursus Ambtelijk Vakmanschap en leerateliers die gericht zijn op het uitwisselen van ervaringen. Onderwijs in deze vorm zullen wij uitbreiden, met bijvoorbeeld een leeratelier over het behandelen van klachten.

Ten slotte komen zowel de ambtelijk-politieke context, vaardigheden en de reflectie of uitwisseling van ervaringen terug in de nieuwe 'Leergang adviesvaardigheden voor juridische adviseurs van rijksinspecties' en de 'Leergang Wet open overheid - basis'. In de verzoeken voor maatwerkonderwijs die we krijgen, valt op dat er behoefte is aan meerdere cursussen zodat - vergelijkbaar aan deze leergangen - een balans bestaat tussen kennis, vaardigheden en reflectie of uitwisseling van ervaringen.

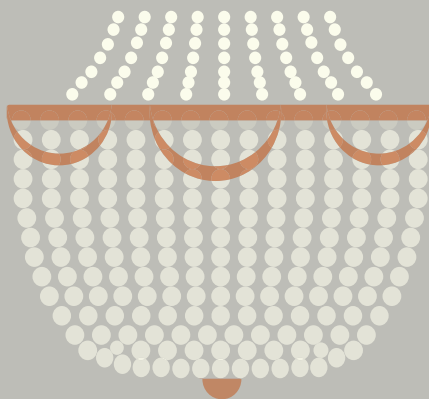
Voor ons is het duidelijk dat er nog volop kansen zijn om ons onderwijs beter aan te sluiten op de opleidingswensen die aan verandering onderhevig zijn in het licht van maatschappelijke ontwikkelingen. Daarbij willen we oog houden voor het onderwijs dat gaat over het 'leren om samen te leven' en 'leren om te zijn'. Dat is in deze tijd ook geen overbodige luxe.



DE  
ACADEMIE  
IN BEEELD



# TRAINEE-PROGRAMMA



voor overheidsjuristen  
voor wetgevingsjuristen

## TOELATINGSPROCEDURE

aantal aanmeldingen



138

### RONDES VAN DE PROCEDURE

**1** capaciteitentest,  
sollicitatiebrief



67

geselecteerde  
kandidaten

**2** assessment,  
schrijfproef



45

geselecteerde  
kandidaten

**3** toelatingsgesprek



26

geselecteerde  
trainees

14

overheidsjuristen



OJ 15

11

wetgevingsjuristen



WJ 23

uitgereikte diploma's

Lichtingen  
WJ21 (12) OJ13 (10)  
WJ20 (1) WJ19 (1) OJ12 (1)

25

## WERKPLEKKEN 2023 - 2025

● voor overheidsjuristen  
● voor wetgevingsjuristen

●● BZ	JenV	●●●
●●●● BZK	NVWA	●
● Douane	OCW	●●
●●● EZK/LNV	Raad van State	●
●● FIN	SZW	●●
● IenW	VWS	●●



# CURSUSAANBOD OPEN INSCHRIJVING

9 LEERLIJNEN  
68 CURSUSSEN



gemiddeld  
evaluatiecijfer  
**8,3**

## OPLEIDINGS DEELNAME

216 dagdelen

1712 deelnemers

## DEELNAME LEZINGEN

487 deelnemers

deelnemers  
vanuit

1006



Ministeries



263

615



Uitvoerings-  
organisaties



173

91



Overige  
organisaties



51

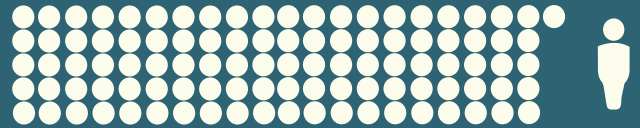
# OPLEIDINGSDEELNAME

122 dagdelen  
1548 deelnemers

## MAATWERK

vanuit  
ministeries

1009



uitvoerings-  
organisaties

508



overige  
organisaties

31



gemiddeld  
evaluatiecijfer  
maatwerk

8,3

## ZIJ-INSTROOM

42 dagdelen  
53 WJ 12 OJ

### WERKPLEKKEN ZIJ-INSTROMERS OPLEIDINGEN

- overheidsjuristen
- wetgevingsjuristen
- IND
- Kadaster
- Provincie Noord-Brabant
- Raad van State
- Raad van Advies Sint Maarten
- RVO
- RWS

BIJ 15 ORGANISATIES

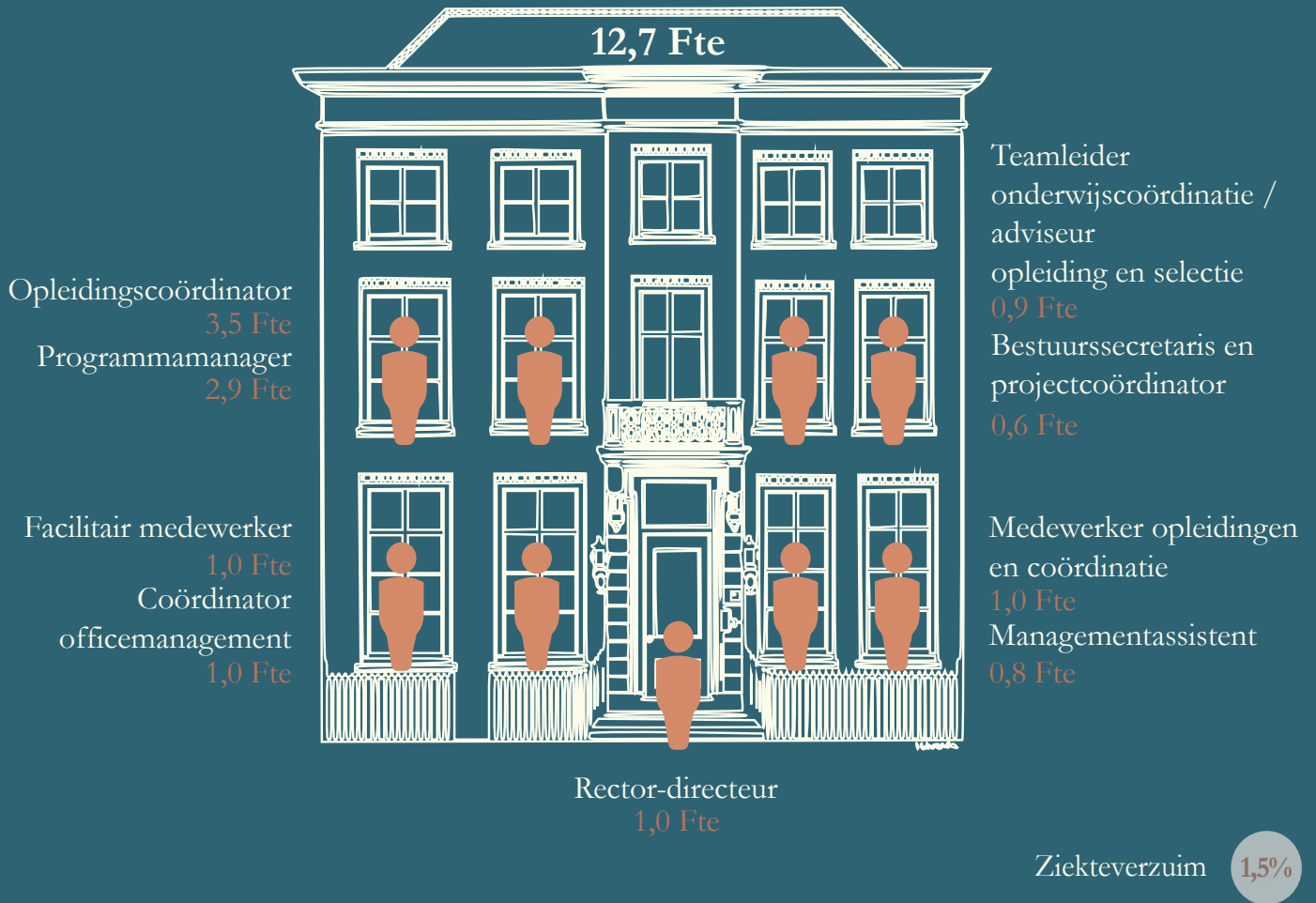
gemiddeld  
evaluatiecijfer  
zij-instroom

8,4

#### Ministeries



# ORGANISATIE



## WERVING EN EXTERNE COMMUNICATIE

2 INHOUSEDAGEN

11 BEZOEKEN AAN/VAN STUDIEVERENIGINGEN EN CARRIÈREDAGEN

4 EDITIES ACADEMIE ACTUEEL

79 SOCIAL MEDIA-UITINGEN: 40 POSTS OP LINKEDIN EN 39 OP INSTAGRAM

## NETWERK

8 LEZINGEN 8 LEZINGEN WEEK VAN DE RECHTSTAAT

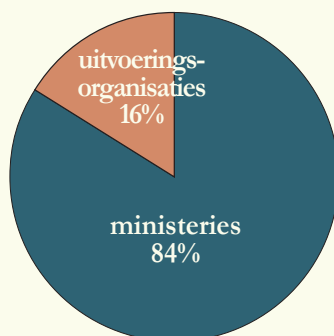
39 BIJENKOMSTEN IN VERHUURDE ZALEN

2 VERGADERINGEN OPLEIDINGS- EN CURRICULUMCOMMISSIE

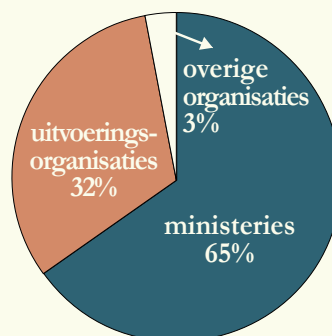
3 VERGADERINGEN STICHTINGSBESTUUR

2 VERGADERINGEN DEELNEMERSRAAD 1 BIJENKOMST ACADEMIENETWERK

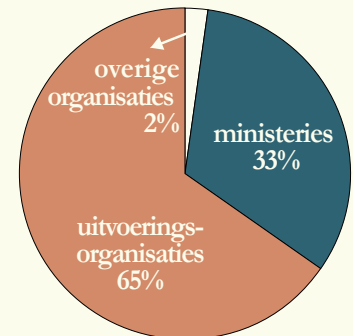
## OMZET



TRAINEES



OPEN INSCHRIJVINGEN



MAATWERK

# BIJLAGEN

## BIJLAGE I: BESTUURS- EN ADVIESORGANEN

### Samenstelling bestuur Stichting Recht en Overheid

R.J.J.M. (Ralph) Pans, voorzitter  
F.H.G. (Frank) de Grave  
E.D.G. (Ellen) Kiersch, adviserend lid  
F.J. (Frank) van Ommeren, adviserend lid  
Y.E. (Ymre) Schuurmans

### Samenstelling Deelnemersraad

K. (Klaas) Werkhorst (JenV), voorzitter  
L.B. (Bart) van Poelgeest (AZ)  
J.O. (Jan) van der Loo (BZ)  
W. (Wytze) van der Woude (BZK)  
M.J. (Marnix) Alink (DEF)  
H. (Heleen) Dekker (EZK-LNV)  
M.S. (Marijke) Bogtstra (FIN)  
G.M. (Gerry) ter Huurne (IenW)  
A. (Alfred) Roos (OCW)  
A. (Arnold) Weggeman (RvS)  
J.H. (Ankie) Meijer (SZW)

### Samenstelling Opleidings- en curriculumcommissie

F.J. (Frank) van Ommeren, voorzitter  
E.J. (Ellen) de Bruin  
L.J. (Bert-Jan) Clement  
W. (Wendy) Hofmans-Watson  
J.F.L. (Jaap) Roording  
G.M. (Gerry) ter Huurne  
R. (Remco) Nehmelman

### Samenstelling Examencommissie

M.J. (Rianne) Jacobs, voorzitter  
M. (Marjolein) Cupido, adviserend lid  
N. A. (Nico) Florijn, adviserend lid  
A.H.A. (Ali) Mohammad, extern lid  
E. (Esther) Smeitz-Cohen, secretaris

### Samenstelling Academienetwerk

K. (Karin) van den Berg, E. (Erwin) Bervoets,  
R. (Rob) Bindels, Z.J. (Swannet) Boer,  
H. (Ella) Borman, R.J.G. (Roel) van den  
Broek, M.K. (Mielle) Bulterman, B.H. (Ba-  
rend) Duits, W. (Willem) Graafland, G. (Gijs)  
Jurgens, S. (Sandra) Klein, D.R.P. (Dennis) de  
Kok, E. J. M. (Esther) van der Laar, D.D.H.  
(Deborah) Leue, M.H.E. (Maarten) Mathon,  
S.A.P.J. (Suzanne) van Melis, S. (Siún) O'Keefe,  
E.H. (Ineke) Plooij-Veenstra, S.J.M. (San-  
ne) Reinders, W. (Wijnand) Stevens, A.J.G.  
(Anton) Toebes, M. (Maihan) Waise

### Vertrouwenspersoon trainees

M. (Marleen) Maat (per 1 september 2023)

*Peildatum: 1 januari 2023*

# BIJLAGE II: CURSUSSEN OPEN INSCHRIJVING

## Leerlijn voor Wetgevingsjuristen

AVG-proof wetgeven  
Awb voor wetgevers  
Het opstellen van toelichtingen bij wet- en regelgeving  
Leeratelier van de Autoriteit Persoonsgegevens: Wetgeving en persoonsgegevens  
Toekomstgericht reguleren  
Tropisch wetgeven: Over Rijks- en BES wetgeving  
Wetgevingstechniek  
Wetgevingsprocedures  
Wetgeving en rechtstoepassing

## Leerlijn voor Overheidsjuristen

AVG: the basics voor de overheidsjurist  
Behandelen van bezwaar en beroep  
Leiden van hoorzittingen  
Verdieping bestuursprocesrecht

## Leerlijn Overheid Algemeen

Ambtelijk vakmanschap  
Basiscursus voor juridisch ondersteuners  
Beleidsregels: de basis voor WJ en OJ  
Budgettair beleid  
De democratische rechtstaat, dat zijn wij!  
Economische argumentatie voor juristen  
Leeratelier: Hoe effectief zijn in een politiek-bestuurlijke omgeving?  
Politieke partijen, parlement en regering  
Politieke dilemma's en de rol van de (juridisch) ambtenaar

## Leerlijn Nationaal Materieel Recht

Aanbestedingsrecht basis  
Actualiteiten bestuursrecht  
Basiscursus Wet open overheid  
Bestuurlijk organisatierecht  
Normalisatie en certificatie  
Openbaar bestuur op het grensvlak van publiek- en privaatrecht  
Overheidsaansprakelijkheid  
Religie en rechtsstaat  
Subsidierecht  
Verdiepende actualiteitencursus Wet open overheid  
Wie doet de huishouding? De rol van gemeenten bij de uitvoering van centraal beleid

## Leerlijn Europees en Internationaal recht

Actuele jurisprudentie van het Hof van Justitie EU  
De toepasselijkheid van de Grondrechten van de EU  
Europees bestuursrecht  
EVRM in vogelvlucht  
Grondrechten van de EU  
Marktwerking en diensten van algemeen economisch belang in EU-rechtelijke context  
Verdragenrecht in kort Bestek  
Wegwijs in het EU-recht: actuele inzichten voor de dagelijkse praktijk  
Wetgeving en beleid maken op een inclusieve manier

# BIJLAGE II: CURSUSSEN OPEN INSCHRIJVING

*vervolg*

## Leerlijn Digitalisering en Juridische vraagstukken

AI en de rechtsstaat  
Computer says no  
Hoe te handelen bij ICT-contracten?  
Impact Assessment Mensenrechten en Algoritmes (IAMA)  
Recht en robotica  
Techniekfilosofie  
Technologische trends  
Uitvoering regelgeving Digitale Overheid: online toegang tot overheidsdiensten

## Leerlijn Psychologische Inzichten voor Rijksjuristen

Dilemma's in samenwerking: balanceren van verschillende belangen  
Groepsbesluitvorming  
Integriteit en vertrouwen in een polariserende samenleving  
Management van vertrouwen in de overheid in een diversere maatschappij  
Psychologische gedragsinzichten voor motivatie en doelen  
Regelgeven met kennis van beslisgedrag  
Strijd of samenwerking?

## Leerlijn Vaardigheidstrainingen

Conflict Etiquette, regievoering in conflictsituaties  
Constructief voorzitten en vergaderen  
Effectief adviseren over complexe materie

Effectief overtuigen I: Gesprekken en regiestijlen  
Effectief overtuigen II: De kunst van het argumenteren  
Framing voor juristen  
Legal visuals voor Rijksjuristen I  
Legal visuals voor Rijksjuristen II  
Meesterlijk onderhandelen: Harvardmethode  
Onderhandelen

## Leerlijn Taaltrainingen

Practical English for Central Government Use

# BIJLAGE III:GEREALISEERDE MAATWERKCURSUSSEN

## *In chronologische volgorde*

	<b>Naam cursus</b>	<b>Opdrachtgever</b>
1	Essentieprogramma voor nieuwe ambtenaren (1)	RAFEB
2	Subsidierecht (1)	DUS-I
3	Actualiteiten bestuursrecht	ANVS
4	Aanwijzingen voor de regelgeving (1)	Ministerie van Financiën
5	Aanwijzingen voor de regelgeving (2)	Ministerie van Financiën
6	Actueel handhavingsrecht (1)	ILT
7	Subsidierecht (2)	DUS-I
8	Actueel handhavingsrecht (2)	ILT
9	Essentieprogramma voor nieuwe ambtenaren (2)	RAFEB
10	Wetgevingsprocedures	Eerste Kamer der Staten-Generaal
11	Cursus Awb	JenV
12	Actueel handhavingsrecht (3)	ILT
13	Verdiepingscursus bestuursprocesrecht	IGJ
14	Essentieprogramma voor nieuwe ambtenaren (3)	RAFEB
15	Schrijfvaardigheid Kiesraad	Kiesraad
16	Basiscursus Awb (1)	DUS-I
17	Woo in context	VWS
18	Strafvordering	CJIB
19	Wetgevingstechniek	Ministerie van Financiën
20	Schrijven van regelgeving	Landelijk Bureau Vakinhoud rechtspraak
21	Masterclass Ruimte in Regels (1)	SZW
22	Verdiepingscursus Awb (1)	DUS-I
23	Basiscursus AVG	SZW
24	Woo basis I	VWS
25	Essentieprogramma voor nieuwe ambtenaren (4)	RAFEB
26	Masterclass Ruimte in Regels (2)	SZW
27	Wet open overheid	Nationaal Archief
28	Juridische kennis voor niet-juristen (1)	SZW
29	Essentieprogramma voor nieuwe ambtenaren (5)	RAFEB
30	Woo basis II	VWS
31	Framing voor juristen (1)	UWV
32	Masterclass Last onder dwangsom	ILT
33	Staatsrecht	Tweede Kamer der Staten-Generaal
34	Subsidierecht (3)	DUS-I
35	Essentieprogramma voor nieuwe ambtenaren (6)	RAFEB
36	Masterclass Ruimte in Regels (3)	SZW
37	Framing voor juristen (2)	UWV
38	Juridische kennis voor niet-juristen (2)	SZW
39	Subsidierecht (4)	DUS-I
40	Woo en Awb, procedures Woo	VWS
41	Verdiepingscursus Awb (2)	DUS-I



# BIJLAGE III: GEREALISEERDE MAATWERKCURSUSSEN

## *In chronologische volgorde*

*vervolg*

42	Verdieping Woo I	VWS
43	Framing voor juristen (3)	UWV
44	Basiscursus Awb (2)	DUS-I
45	Verdieping Woo II	VWS
46	Essentieprogramma voor nieuwe ambtenaren (7)	RAFEB
47	Subsidierecht	DUO
48	Masterclass Bestuurlijke boete	ILT
49	Juridische kennis voor niet-juristen	CBS
50	Essentieprogramma voor nieuwe ambtenaren (8)	RAFEB
51	Schrijfvaardigheid en argumentatieleer verdieping (1)	ILT
52	Schrijfvaardigheid en argumentatieleer verdieping (2)	ILT
53	Juridische kennis voor niet-juristen (3)	SZW
54	Basiscursus Woo	RVO
55	Leiden van hoorzittingen	ILT
56	Actualiteiten bestuursrecht (1)	ILT
57	Verdiepingscursus Woo	RVO
58	Basiscursus Awb (3)	DUS-I
59	Actualiteiten Awb (1)	Nederlandse Arbeidsinspectie
60	Subsidierecht (5)	DUS-I
61	Essentieprogramma voor nieuwe ambtenaren (9)	RAFEB
62	AVG verdieping	ILT
63	Actualiteiten bestuursrecht (2)	ILT
64	Verdiepingscursus Awb (3)	DUS-I
65	Masterclass Ruimte in Regels (4)	SZW
66	Essentieprogramma voor nieuwe ambtenaren (10)	RAFEB
67	Masterclass Ruimte in Regels (5)	SZW

## BIJLAGE IV: LEZINGEN

		<i>spreker</i>	<i>aanmeldingen</i>
<b>Januari</b>	De vrijheid van meningsuiting op internet In Amsterdam, de stad waar alles kan?	Michael Klos	52
<b>Maart</b>	De koning en het wetgevingsproces?	Marjolein Beuker Maihan Waise	44
<b>Juni</b>	Jaarverslag 2022 Raad van State	Thom de Graaf	81
<b>Juni</b>	Jaarverslag 2022 Hoge Raad	Dineke de Groot	33
<b>September</b>	Wetgevingskwaliteit van het stelsel Omgevingswet	Harald Oldenziel Paul van der Lee	39
<b>September</b>	Boekpresentatie Oorlogswinst	Gert Jan van Setten	57
<b>November</b>	Kiesrecht en verkiezingen	Leontine Weesing-Loeber	42
<b>December</b>	Het herziene beoordelingskader van de Raad van State	Kathalijne Buitenweg Ronald van den Tweel	63

### Week van de Rechtsstaat

29 mei – 3 juni 2023

	<i>spreker / discussieleider</i>
Rechtsstaat & interbestuurlijke verhoudingen + workshop RUG	Reinier van Zutphen Solke Munneke Bas Tadema
Rechtsstaat & interbestuurlijke verhoudingen + workshop RvS	Reinier van Zutphen Bruno Bruins Frank van Putten
Rechtsstaat & de ontwikkelingen in de Europese Unie	Sophie Bots Cato van Hasselt Jerfi Uzman Herman van Harten
Rechtsstaat & digitalisering	Jurgen Goossens Sandra van Heukelom-Verhage Anne Meuwese Reijer Passchier
Rechtsstaat & wijkrechtspraak	Dineke de Groot Anita Vegter Eddy Bauw Bert Marseille
Rechtsstaat & 175 jaar Thorbecke	Wytze van der Woude Paul van Sasse van IJsselt Wim Voermans
Rechtsstaat & vermogensongelijkheid	Henk Kummeling Ingrid Leijten Willem Frankehuis Charisma Hehakaya

# BIJLAGE V: VERDELING WERKPLEKKEN

## ERVAREN JURISTEN

*Open inschrijving, maatwerk, zij-instroomopleidingen en lezingen*

<b>Verantwoordelijk ministerie</b>	<b>Aantal deelnemers</b>	<b>Aantal dagdelen</b>
Hoge Colleges van Staat	91	211
Ministerie van Algemene Zaken (AZ)	1	1
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK)	194	460
Ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ)	40	86
Ministerie van Defensie (DEF)	25	60
Ministerie van Economische Zaken (EZK) en Landbouw (LNV)	362	802
Ministerie van Financiën (FIN)	209	485
Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW)	560	1113
Ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV)	402	796
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW)	237	538
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW)	275	582
Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS)	1135	1512
Overig	172	311
Staf Academie en deelnemers buiten Rijksoverheid	33	36
<b>Eindtotaal</b>	<b>3736</b>	<b>6993</b>

