

Aan de Staatscommissie rechtsstaat
Ter attentie van Diantha Vliet

Amsterdam, 18 augustus 2023

Geachte leden van de Staatscommissie,

Hartelijk dank voor uw uitnodiging om mijn ervaringen met de rechtsstaat per brief met u te delen. Van die uitnodiging maak ik graag gebruik. Ik put daarbij uit mijn ervaring als praktijkgericht onderzoeker naar de juridische functie bij de overheid, meer in het bijzonder de beroepshouding en werkwijze van juridische professionals

Juridische professionals in de rechtsstaat

Juridische professionals bij de overheid kunnen worden gezien als een van de dragers van onze rechtsstaat (Mak, 2020). Zij geven immers invulling aan de rechtsstaat in hun dagelijks contact met rechtszoekenden. Mijn langjarig onderzoek naar juridische professionals bij de overheid heeft me er steeds meer van doordrongen dat juridische professionals een belangrijke rol kunnen spelen bij het herstel van vertrouwen van de burger in de overheid, waardoor rechtszoekenden weer het gevoel kunnen krijgen dat de rechtsstaat er ook voor hen is (Scheltema, 2015).

Om de spreekwoordelijke kloof tussen overheid en burger te verkleinen zouden juridische professionals meer mens- en oplossingsgericht te werk moeten gaan. Daarvoor is nodig dat deze professionals zich bezinnen op hun beroepshouding, wat wordt gestimuleerd door de organisaties waarbinnen zij werkzaam zijn. Graag vraag ik de aandacht van de Staatscommissie voor de belangrijke rol die juridische professionals bij de overheid kunnen spelen om de rechtsstaat dichterbij de burger te brengen. In het vervolg van deze brief licht ik mijn standpunt toe.

Een mens- en oplossingsgerichte werkwijze

Uit mijn onderzoek naar de gemeentelijke bezwaarpraktijk en de uitvoeringspraktijk van de Participatiewet en Wet maatschappelijke ondersteuning komt naar voren dat juridische professionals die proactief en persoonsgericht te werk gaan er doorgaans beter in slagen juridische geschillen passend af te handelen en onnodig procederen te voorkomen. Hun organisatie is toegankelijk, hun optreden is transparant en zij voeren constructief overleg met rechtshulpverleners, wat bijdraagt aan betere onderlinge samenwerking en een passende geschilbeslechting. Dit type professionals laat zich leiden door het belang van de rechtszoekende en toont onder meer empathie, vindingrijkheid en vasthoudendheid. Zij bieden waar nodig maatwerk. Aldus weten zij juridische geschillen tot een grotere tevredenheid van rechtszoekenden af te wikkelen (Mein, 2021a; Marseille, Mein,

Wever, Winter & de Winter, 2021 en 2023). Kortheidshalve verwijs ik graag naar de uitkomst van deze onderzoeken.

Deze opstelling kan als responsief worden gekenschetst en wordt in toenemende mate van deze professionals verwacht (Mein, 2021b; Mein & Kuiper, 2023). Een en ander tegen de achtergrond van onvrede over de grotendeels gestandaardiseerde en gedigitaliseerde overheidsdienstverlening en het verlies van vertrouwen in de overheid (Mein, 2022). Waar deze groep professionals zich in het verleden kon toelagen op een strikte toepassing van wet- en regelgeving, wordt tegenwoordig van hen verwacht dat zij de ruimte zoekt in de wet- en regelgeving om mens- en oplossingsgericht te werk te gaan en waar nodig maatwerk te bieden. Een responsieve juridische professional heeft een open oog voor het belang en de rechtspositie van de burger.

Gemakkelijker gezegd dan gedaan

Op het eerste gezicht lijkt dit verrijking van hun werkzaamheden. Uitgaan van maatwerk vergroot immers de professionele autonomie. Wat kan daar nu op tegen zijn? Niettemin komt uit mijn onderzoek eveneens naar voren dat veel juridische professionals moeite hebben om aan deze verwachtingen te voldoen (Mein, 2021a en b). Er spelen namelijk praktische en principiële bezwaren. Zo lijkt het gevraagde maatwerk binnen grote uitvoeringsorganisaties vaak onbegonnen werk. Ook zou het leiden tot willekeur en ongelijke behandeling.

Twee factoren blijken een rol te spelen bij de mate waarin juridische professionals zich kunnen aanpassen aan deze veranderende verwachtingen: hun beroepshouding en de organisatiecultuur waarbinnen zij werkzaam zijn. Die factoren werken vaak belemmerend. Zo kan de verlangde persoons- en oplossingsgerichte werkwijze op gespannen voet staan met de meer gebruikelijke zaaks- en procesgerichte werkwijze, waarbij betrouwbaarheid, voorspelbaarheid en onpartijdigheid centraal staan. Ook kan deze werkwijze, die noopt tot samenwerking met interne en externe partijen, botsen met de heersende naar binnen gerichte organisatiecultuur.

Hoog tijd voor verandering

De terughoudendheid van veel juridische professionals ten opzichte van maatwerk is op zichzelf genomen wel begrijpelijk. Het is immers nogal een verandering ten opzichte van hun gebruikelijke werkwijze en de manier waarop zij zijn geschoold en gevormd. Bovendien is maatwerk niet de panacee voor alle kwalen (van den Berge, 2020; Schlössels & Albers, 2023).

Gelet op de tijdgeest is er niettemin is echter een omslag nodig in hun denken en doen. De wetgever en de rechter zijn hen al voorgegaan. Zo zet de wetgever, in het kader van de nasleep van de kinderopvangtoeslagaffaire, stappen om de waarborgfunctie van de Algemene wet bestuursrecht te versterken en om onbedoelde hardvochtige effecten weg te

nemen in bijzondere wetgeving. Bestuursrechters hebben aan introspectie gedaan en stellen zich tegenwoordig kritischer op bij de toetsing van overheidsbesluiten aan het evenredigheidsbeginsel. Binnen de derde poot van de trias lijkt het vooralsnog stil te blijven (Peters, 2022; Schlössels & Albers, 2023). Er is weliswaar op rijksniveau een programma in gang gezet om het ambtelijk vakmanschap te versterken (waaronder het programma Dialoog & Ethiek), maar papier is geduldig.

Ontwikkelen kritische houding en stimulerende organisatiecultuur

Wat is dan nodig om juridische professionals te bewegen tot een meer responsieve opstelling? Een opstelling die in mijn ogen kan bijdragen aan het herstel van het vertrouwen van de burger in de overheid.

Om te beginnen zouden juridische professionals zich moeten bezinnen op hun beroepshouding. Wat voor overheidsjurist wil ik zijn? Hoe zie ik mijn rol in de rechtsstaat? Hoe responsief wil ik zijn? Welke ruimte zie ik voor maatwerk en hoe rechtvaardig ik dat? Dit vraagt kritische zin en moed (Loth, 2009). Dat wil zeggen het tijdig onderkennen van afwijkende gevallen, daarover aan de bel trekken en vervolgens de best passende vervolgstappen zetten. Tegen de stroom ingaan. Het nemen van de nodige tijd daarvoor, zodat collega's kunnen worden geconsulteerd en er gelegenheid is voor bezinning.

Daarvoor is behulpzaam dat juridische professionals steun en vertrouwen genieten van leidinggevenden binnen hun organisatie. Het vraagt om organisatorische voorzieningen als intercollegiaal overleg en intervisie. Tijd voor gezamenlijke reflectie op de beroepshouding tijdens het werkoverleg: wat is goed maatwerk en hoe doe ik dat goed? Overheidsorganisaties doen er dan ook verstandig aan om deze voorzieningen te treffen en dit soort overleg te stimuleren. Anders gezegd, gaat het om een proces van normatieve professionalisering: het leren hanteren van lastige morele vragen die gepaard gaan met de juridische beroepsbeoefening (naast de gebruikelijke juridisch-technische professionalisering) (Mein, 2021a; Van de Luijtgaarden, 2022).

Hier ligt overigens ook een taak weggelegd voor het onderwijs (wo en hbo). Dat staat naar mijn mening nog te zeer in een rechtspositivistische traditie. In het onderwijs voor juridische professionals zou veel meer aandacht moeten worden geschonken aan professionele identiteitsontwikkeling, op basis van onder meer meta-juridische vakken en ervaringsgericht leren.

Stimuleringsprogramma

De Staatscommissie zou dan ook aandacht moeten schenken aan het belang van de normatieve professionalisering van juridische professionals bij de overheid, waardoor zij een effectievere rol kunnen spelen bij het herstel van vertrouwen van de burger in de overheid. In mijn ogen is in hiertoe een stimuleringsprogramma op zijn plaats. Het zijn immers de

juridische professionals werkzaam bij uitvoerende overheidsorganisatie met wie burgers rechtstreeks te maken krijgen. Hun optreden (en de daaraan ten grondslag liggende beroepshouding) is bepalend voor het vertrouwen in de overheid.

Ik wens de Staatscommissie veel succes bij alle werkzaamheden en kijk uit naar de rapportages.

Met vriendelijke groeten,

Arnt Mein

Lector Legal Management

Kenniscentrum Maatschappij en Recht, Hogeschool van Amsterdam

Geraadpleegde literatuur

Berge, L. van den, 'Responsief bestuursrecht', in: *Maatwerk in het bestuursrecht. Preadviezen voor de VAR, vereniging voor bestuursrecht*, Den Haag: Boom Juridisch, 2020, p. 7-62.

Loth, M., 'De goede jurist. Over morele moed, onafhankelijkheid en een riskante omgeving', in: J. Kole & D. de Ruyter (red.), *Code en karakter. Beroepsethiek in onderwijs, jeugdzorg en recht*, Amsterdam: SWP, 2009, p. 113-126.

Luitgaarden, E. van de, *Andere juristen* (oratie universiteit Maastricht), Den Haag, Eleven, 2022.

Mak, E., 'Het gezag van de juristen. Een normatieve reflectie', in: A. Berlee e.a. (red.), *De toekomst van de jurist, de jurist van de toekomst*, preadviezen NJV, Deventer: Wolters Kluwer, 2020, p. 9-36.

Marseille, B., Wever, M., Winter, H., de Winter, P., Mein, A.G. & Aslimani, F., *Tussenrapportage Voorkomen en beslechten van geschillen in het sociaal domein*, Groningen (RUG)/Amsterdam (HvA), 2021.

Marseille, B., Mein, A.G., Wever, M., Winter, H. & de Winter, P., *Good practices voor laagdrempelige, vroegtijdige en rechtvaardige geschilbeslechting*, Groningen (RUG)/Amsterdam (HvA), 2023.

Mein, A.G., 'Meer halen uit oplossingsgericht werken bij bezwaar', in: A.G. Mein & S. Marx (red.), *Handboek Oplossingsgericht werken bij bezwaar*, Den Haag: Boomjuridisch, 2021a, p. 23-45.

Mein, A.G., 'Gemeentelijke juridische professionals in verandering', *Recht der Werkelijkheid*, 2021b/2, p. 64-82.

Mein, A.G., 'Maatwerk als vakmanschap. Over het moreel kompas van juridische professionals bij het zoeken naar aanknopingspunten voor maatwerk', in: Th. Jansen e.a. (red.), *Het recht op ambtelijk vakmanschap*, Stichting Beroepseer, 2022, p. 201-207.

Mein, A.G. & Kuiper, G., 'Tussen wet en client. Hoe sociaaljuridische professionals omgaan met de roep om maatwerk bij de uitvoering van de Participatiewet', *Sociaal Bestek*, 2023/2.

Peters, H., 'Bestuur in crisis', *NTB* 2022/5, p. 261-264.

Scheltema, M., 'Bureaucratische rechtsstaat of responsieve rechtsstaat?' *NTB*, 2015/9, 287-289.

Schlössels, R.J.N. & Albers, C.L.G.F.H., 'Over rechtspolitieke vloedgolven, maatwerk en verbouwing van de Algemene wet bestuursrecht', *JB Plus* 2023/7.