

## Amsterdam University of Applied Sciences

### Gemeentelijke juridische professionals in verandering

Mein, Arnt

**DOI**

[10.5553/RdW/138064242021042002004](https://doi.org/10.5553/RdW/138064242021042002004)

**Publication date**

2021

**Document Version**

Final published version

**Published in**

Recht der Werkelijkheid

[Link to publication](#)

**Citation for published version (APA):**

Mein, A. (2021). Gemeentelijke juridische professionals in verandering. *Recht der Werkelijkheid*, 42(2), 64-82. <https://doi.org/10.5553/RdW/138064242021042002004>

**General rights**

It is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), other than for strictly personal, individual use, unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

**Disclaimer/Complaints regulations**

If you believe that digital publication of certain material infringes any of your rights or (privacy) interests, please let the Library know, stating your reasons. In case of a legitimate complaint, the Library will make the material inaccessible and/or remove it from the website. Please contact the library: <https://www.amsterdamuas.com/library/contact/questions>, or send a letter to: University Library (Library of the University of Amsterdam and Amsterdam University of Applied Sciences), Secretariat, Singel 425, 1012 WP Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.

# Gemeentelijke juridische professionals in verandering

Arnt Mein

## 1 Inleiding

Juridische professionals werkzaam in de gemeentelijke praktijk zien zich al geruime tijd geconfronteerd met veranderende verwachtingen ten aanzien van hun rol binnen de organisatie.<sup>1</sup> Waar zij in het verleden vooral een reactieve en afstandelijke rol vervulden als bewaker van de juridische kwaliteit (de ‘juridische poortwachter’), wordt tegenwoordig van hen een meer flexibele, oplossingsgerichte en coöperatieve manier van werken verwacht (de ‘juridische mogelijk-maker’). In dit licht presenteert een voorhoede van gemeentejuristen zich op de website van de vereniging juridische kwaliteit openbaar bestuur als *next level*.<sup>2</sup>

‘Een *next level* gemeentejurist is een jurist die verder kijkt dan het speelveld (*level*) waarin hij opereert. Hij heeft kennis van de wet en ziet ruimte in de rechtstoepassing. Hij is ook kritisch over wetten en regels en denkt mee bij alternatieven. Naast kennis van het recht en een adequate rechtstoepassing, heeft hij de vaardigheden om echt contact te hebben met inwoners, naar ze te luisteren. Ook kan hij onderhandelen, beïnvloeden en overtuigen. En deze jurist heeft aandacht voor nieuwe ontwikkelingen als *legal tech* en *AI* en bijkomende ethische dilemma’s. Kortom, de *next level* gemeentejurist is een *allround* ambtenaar, een *T-shaped* jurist.’

Deze veranderende verwachtingen en nieuwe eisen hangen samen met maatschappelijke ontwikkelingen en daaruit voortvloeiende organisatieaanpassing en introductie van andere werkwijzen binnen gemeenten. Er is een ‘roldynamiek’ in gang gezet, zoals Mascini en Doornbos dat in de inleiding van dit themanummer beschrijven en de vraag is hoe juridische professionals daarmee omgaan. Waar een voorhoede van gemeentelijke juridische professionals hun nieuwe rol lijkt te omarmen, zoals ook blijkt uit het eerdere citaat, is die voor veel anderen nog niet vanzelfsprekend en soms zelfs problematisch. Ik zal dat in dit artikel duidelijk maken.

### 1.1 De juridische functie bij gemeenten en juridische professionals

Gemeenten zijn publieke organisaties die opereren in een sterk gejuridiseerde context. Gemeenten voeren immers een groot aantal publiekrechtelijke taken uit, waarvoor zij beschikken over uiteenlopende wettelijke bevoegdheden. Bij de uitvoering van deze taken en bevoegdheden zijn veel juridische professionals betrokken.

1 Mein & Timmer 2016; Mein 2019.

2 [www.vjk.nl](http://www.vjk.nl), geraadpleegd op 16 april 2021.

ken.<sup>3</sup> Organisatorisch uitgangspunt binnen de hedendaagse gemeenten is dat de verschillende operationele afdelingen in het kader van integraal management zelf de verantwoordelijkheid dragen voor de juridische kwaliteit van hun werk.<sup>4</sup> Voor specialistisch advies en ondersteuning kunnen zij terecht bij de stafafdeling juridische zaken of op de markt voor rechtsbijstand. Veel gemeenten hebben in dat kader een overeenkomst gesloten met een of meer advocatenkantoren.

Het merendeel van de gemeentelijke juridische professionals is samengebracht in een centrale juridische afdeling.<sup>5</sup> Die maakt veelal weer deel uit van een centrale stafafdeling bedrijfsvoering. Binnen de juridische afdeling worden grosso modo twee hoofdtaken uitgevoerd: juridische advisering en de behandeling van bezwaren beroepschriften.<sup>6</sup> Daarnaast zijn er binnen de operationele afdelingen gespecialiseerde juristen werkzaam, bijvoorbeeld op het gebied van de verlening van vergunningen, het beoordelen van financiële aanspraken (een uitkering, subsidie of voorziening) en handhaving. De juridische professionals bij de stafafdeling hebben doorgaans een universitaire rechtenstudie gevolgd. Hun collega's bij de operationele afdelingen hebben vaker een hbo-opleiding rechten gevolgd of, als zij werkzaam zijn in het sociaal domein, een opleiding sociaaljuridische dienstverlening. Waar de medewerkers van de centrale juridische afdeling relatief vrij zijn in de uitoefening van hun werkzaamheden, zijn de werkzaamheden van de medewerkers bij de operationele afdelingen doorgaans meer ingekaderd.<sup>7</sup>

Ik gebruik in het kader van dit artikel het begrip juridische professionals. Daarbij vat ik, in navolging van Noordegraaf, het begrip professionals ruim op.<sup>8</sup> Dat wil zeggen beroepsbeoefenaren die publieke diensten verlenen, bijvoorbeeld in het kader van zorg, onderwijs of rechtspleging.<sup>9</sup> Onder juridische professionals begrijp ik degenen die binnen de gemeentelijke praktijk zijn belast met het toepassen van of adviseren over rechtsregels en daartoe zijn opgeleid, hetzij aan een universiteit, hetzij aan een instelling voor hoger beroepsonderwijs (opleiding rechten of sociaaljuridische dienstverlening). Dit is ruimer dan het begrip juristen, dat doorgaans wordt gebruikt voor universitair geschoolden. Het ruime begrip doet beter recht aan de gemeentelijke praktijk.

## 1.2 *Het krachtenveld*

Er kan dus een onderscheid worden gemaakt in de gemeentelijke juridische professionals als verlener van vergunningen of beoordelaar van uitkeringsverzoeken, be-

3 In arbeidsmarktonderzoek van de HvA uit 2016 wordt voorgerekend dat de inzet van juristen bij gemeenten circa 4000 fte omvat (Timmer 2016).

4 Timmer 2021.

5 Mein & Timmer 2016.

6 Op de rol van juristen als behandelaar van beroepschriften gaat Klaske de Jong in, in haar bijdrage aan dit themanummer over juristen als verweerder op zitting bij de bestuursrechter.

7 Timmer 2016.

8 Noordegraaf 2015; Noordegraaf & Siderius 2016.

9 Dit in tegenstelling tot de traditionele omschrijving van professionals als een beschermde, autonome en zelfregulerende beroepsgroep (Noordegraaf 2015; Noordegraaf & Siderius 2016).

Arnt Mein

zwaarbehandelaar en adviseur.<sup>10</sup> In al deze rollen hebben zij te maken met veranderingen binnen het krachtenveld waarbinnen zij werkzaam zijn.

Zo wordt bijvoorbeeld van de beoordelaar van uitkeringsverzoeken op basis van de Participatiewet verwacht dat die waar nodig maatwerk biedt, in plaats van vast te blijven houden aan het protocol. Op die manier zou hij immers beter rekening kunnen houden met de bijzondere omstandigheden van het geval en de persoon in kwestie. Van de bezwaarbehandelaar wordt verwacht dat die zich meer mens- en oplossingsgericht opstelt, in plaats van zaak- en procesgericht. Zo zou hij tot de best passende afdoening van het bezwaar kunnen komen en onnodige juridisering kunnen tegengaan. Van de juridisch adviseur wordt verwacht dat hij meedenkt en aangeeft hoe het wel kan, in plaats van louter juridische bezwaren naar voren te brengen. Op deze manier zou hij een adequate bijdrage kunnen leveren aan de realisatie van beleid in het licht van urgente maatschappelijke opgaven. Ik licht deze veranderde verwachtingen in het vervolg van dit artikel toe.

### 1.3 *Vraagstelling*

De veranderende verwachtingen en opvattingen over de uitoefening van de juridische functie binnen de gemeente bieden weliswaar nieuwe kansen en mogelijkheden, maar roept bij veel juridische professionals ook verwarring en weerstand op. Hun specialistische vakkennis en traditionele opstelling spreekt niet meer vanzelf en lijkt onvoldoende om hun rol te rechtvaardigen. Zij moeten zich verstaan met andere professionals en zijn daardoor genoodzaakt zich niet-juridische kennis en vaardigheden eigen te maken. Hoe gaan juridische professionals om met deze veranderende verwachtingen ten aanzien van hun rol? Meer in het bijzonder, in hoeverre passen zij zich aan en welke factoren spelen daarbij een rol? Dit zijn de vragen die ik in dit artikel wil beantwoorden. Over de professionele opstelling van gemeenteturisten is, anders dan van wetgevingsjuristen of toga-juristen, nog niet zo veel bekend. Aan de hand van dit artikel wil ik inzicht bieden in hun rol opvattingen en -identificatie en de gevolgen daarvan voor de wijze waarop zij het recht toepassen.

### 1.4 *Leeswijzer*

Om te beginnen schets ik op basis van de literatuur een beeld van het denken over de omgang van (juridische) professionals met veranderingen. Dit dient als referentiekader voor de beoordeling van mijn bevindingen. Vervolgens beschrijf ik, op basis van praktijkgericht onderzoek, per functietype het krachtenveld waarbinnen de juridische professionals opereren, welke spanningen dat oproept en hoe zij daarmee omgaan. Ik sluit af met een kritische kanttekening bij deze ontwikkelingen.

## 2 **Het verandervermogen van (juridische) professionals**

Wat is er op basis van de literatuur bekend over professionals en hun vermogen om te gaan met veranderingen? Hierover hebben zich vooral bestuurs- en organisatie-

10 Ik laat de juridische professional in de rol van handhaver buiten beschouwing, omdat ik die rol niet expliciet heb onderzocht.

wetenschappers gebogen. De literatuur uit dit vakgebied over professionals en professionalisering heeft betrekking op een brede doelgroep (o.a. de gezondheidszorg, het hoger onderwijs, de rechtspleging en de accountancy). Waar die literatuur aanvankelijk vooral betrekking had op oorzaken, kenmerken en afbakening van het verschijnsel professionalisering, staat een recentere stroming stil bij de context waarbinnen professionals hun werk doen en de toenemende druk waaronder zij zijn komen te staan als gevolg van onder meer marktwerking, bureaucratisering en management.<sup>11</sup> De vraag is dan telkens hoe professionals met deze spanning moeten omgaan.

### 2.1 Professionals in verandering

Zo heeft (onder meer) Noordegraaf zich verdiept in de omgang van professionals met maatschappelijke en organisatorische veranderingen. In zijn werk beschrijft hij de ontwikkeling in het denken daarover.<sup>12</sup> Hij neemt daarbij als vertrekpunt wat hij noemt 'pure professionaliteit'. Dit is het klassieke beeld van de autonome en betrokken professional, die beschermd en solistisch op hoog niveau complexe individuele zaken behandelt. Deze variant staat echter in toenemende mate onder druk van management en bestuur. Die hebben de professional ingekapseld in systemen en procedures die nodig zijn om de organisatie te runnen en de beoogde producten en diensten te leveren: 'de gecontroleerde professional'. In deze variant staat de organisatie voorop en is de professional daaraan ondergeschikt. Dit zijn twee uitersten, in de praktijk is volgens Noordegraaf eerder sprake van een mengvorm: 'de hybride professional'. In deze variant wordt getracht zaaksbehandeling op niveau te verbinden aan het bereiken van organisatorische doelen. Kwaliteit en effectiviteit sluiten elkaar niet uit, maar gaan juist samen. Deze derde variant schiet in de ogen van Noordegraaf echter ook weer tekort, omdat het te zeer uitgaat van een weinig behulpzame tegenstelling tussen professional en organisatie. Hij stelt er dan ook een vierde variant tegenover: 'de organiserende professional'. In deze variant is organiseren een natuurlijk aspect geworden van professioneel handelen. Professionals zijn in deze variant minder geïsoleerd, werken samen met anderen en maken deel uit van netwerken. Zij nemen organiseren serieus en nemen de verantwoordelijkheid voor het goed organiseren van hun werk.

### 2.2 Juristen in verandering

Ook rechtswetenschappers hebben onderzocht hoe juristen omgaan met maatschappelijke en organisatorische veranderingen. Zo beschrijft Mak in haar oratie: *The T-shaped lawyer and beyond* drie opeenvolgende en overlappende beelden van juridische professionals in relatie tot maatschappelijke veranderingen.<sup>13</sup> Zij begint met het uit Amerika afkomstige concept van *lawyer-statesman*. Dat type is de generalistische juridische professional, beschikkend over een sterk ontwikkeld oordeelsvermogen, doordrongen van de centrale waarden van het recht en met een sterk moreel kompas. Vervolgens schetst zij de opkomst van de *rational legal profes-*

11 Van Houten 2008; Noordegraaf & Stein 2013.

12 Noordegraaf 2015; Noordegraaf & Siderius 2016.

13 Mak 2017. Zie hierover ook Loth, M.A. & A.M.P. Gaakeer, *Ethiek en het juridisch beroep*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2007.

Arnt Mein

sional, tegen de achtergrond van de opkomst van het New Public Management-denken. Dit type is een gespecialiseerde juridische professional, competitief, door-drongen van economische waarden en organisatiesensitief. De laatste stap is de opkomst van de *T-shaped lawyer*, tegen de achtergrond van een steeds complexer wordende samenleving (o.a. digitalisering en globalisering). Dit type beschikt over een zeer brede, multidisciplinaire kennis en sociale vaardigheden, is sterk georiënteerd op publieke waarden en mens- en oplossingsgericht.<sup>14</sup> Vervolgens gaat zij na wat dit betekent voor de opleiding van juristen aan universiteiten, bijvoorbeeld door middel van persoonlijke vorming.

### 2.3 De bereidheid tot verandering

Bij het vermogen van professionals om te gaan met veranderingen wordt ook in de verandkunde stilgestaan. Weerstand en veranderbereidheid in relatie tot (organisatie)verandering spelen daarin een belangrijke rol. Bij weerstand gaat het om een negatieve gedragsintentie ten aanzien van een verandering in (onder andere) de werkwijze binnen de organisatie.<sup>15</sup> Verschillende factoren spelen een rol bij het ontstaan van weerstand, op het niveau van het individu, het team, de organisatie en het veranderproces als zodanig. Tegenover het negatieve begrip weerstand stellen Metselaar e.a. het meer positieve begrip veranderbereidheid. Dat wil zeggen de positieve intentie van betrokkene ten aanzien van een verandering in (onder meer) de werkwijze binnen de organisatie.<sup>16</sup>

Aldus beschrijven Metselaar e.a. een model waarin in algemene zin drie variabelen van invloed zijn op veranderbereidheid.<sup>17</sup> Volgens hen gaat het in de eerste plaats om de attitude van een persoon ten aanzien van het gedrag. Dit verwijst naar de mate waarin een persoon positieve of negatieve effecten verwacht van het beoogde gedrag. Ook de emoties die de verandering oproept, spelen hierbij een rol. In de tweede plaats gaat het om de subjectieve norm ten aanzien van het gedrag. Deze variabele houdt verband met de (interne) druk vanuit de sociale omgeving van betrokkene (collega's en leidinggevendens) om het gewenste gedrag al dan niet te vertonen. Het kan worden gezien als de mate waarin betrokkene sociale steun ervaart om te veranderen. Verder speelt ook externe druk vanuit de omgeving (belanghouders) een rol. In de derde plaats gaat het om de controle die de persoon ervaart over het gedrag. Deze variabele staat voor de mate waarin iemand overtuigd is van de haalbaarheid van het beoogde gedrag. Meer concreet gaat het om de verandercapaciteit van betrokkene. Dat wil zeggen het geheel aan hulpbronnen (kennis, ervaring, vaardigheden, tijd, informatie) die bepalen in hoeverre betrokkene succesvol kan veranderen.

In het kader van verandermanagement hebben Metselaar e.a. deze variabelen om praktische redenen vertaald in een driedeling: willen, moeten en kunnen verande-

14 Mak werkt de *T-shaped lawyer* nader uit in haar preadvies voor de NJV. Mak, E., 'Het gezag van juristen: een normatieve reflectie', in: A. Berlee e.a., *De toekomst van de jurist, de jurist van de toekomst*, Deventer: Wolters Kluwer 2020, p. 9-36.

15 Metselaar e.a. 2018, p. 68.

16 Metselaar e.a. 2018, p. 68.

17 Het model van Ajzen om gedragsintenties te voorspellen en te verklaren (Metselaar e.a. 2018, p. 66-67).

ren. Vervolgens hebben zij dit model verder verfijnd in veertien (sub)factoren als diagnosemodel voor veranderbereidheid binnen organisaties.

#### 2.4 Referentiekader

Zowel Noordegraaf als Mak beschrijft hoe maatschappelijke veranderingen van invloed zijn op het functioneren van publieke professionals, waaronder juristen. Zij schetsen, bij wijze van een ontwikkelingsproces, verschillende vormen van omgang met c.q. mate van aanpassing aan die veranderingen. Hun beroepsbeelden kunnen dienen als hulpmiddel om aan te geven waar de verschillende juridische professionals staan in hun ontwikkelings- en aanpassingsproces. Het model van Metselaar e.a. (willen, kunnen en moeten) biedt vervolgens een mogelijk hulpmiddel om de positie die de juridische professionals feitelijk innemen nader te verklaren.

### 3 Methode

Mijn artikel is gebaseerd op een drietal onderzoeken die ik eerder heb uitgevoerd naar de werkwijze en beroepsopvatting van juridische professionals bij gemeenten. In die onderzoeken was onder meer aan de orde hoe zij omgaan met veranderende verwachtingen en opvattingen ten aanzien van hun functie vervulling. Deze drie onderzoeken breng ik in dit artikel samen om te vergelijken hoe de betreffende juridische professionals omgaan met veranderende verwachtingen en in hoeverre hierbij vergelijkbare factoren een rol spelen.

Het eerste onderzoek draaide om de vraag hoe sociaaljuridische professionals die zijn belast met de uitvoering van de Participatiewet de discretionaire ruimte uit die wet benutten om zo nodig maatwerk te bieden. In dat kader is gesproken met een tiental zogenoemde klantmanagers en hun leidinggevenden uit een vijftal gemeentelijke organisaties (die in totaal 12 gemeenten omvatten). In het bijzonder is stilgestaan bij hun omgang met professionele dilemma's die zich voordoen in hun functie. Het ging hierbij om kleine en middelgrote gemeenten, waarvan vooraf duidelijk was dat die verschilden in de mate waarin zij hun (juridische) kwaliteitszorg op orde hadden. Dat wil zeggen de mate waarin er sprake was van intercollegiaal overleg en -toetsing, supervisie, intervisie, enzovoort. Ook is gesproken met vertegenwoordigers van een beroeps- en een belangenorganisatie.<sup>18</sup> Van deze respondenten werd verwacht dat zij een goed beeld konden schetsen van de beoogde veranderingen enerzijds en wat daarvoor nodig is anderzijds. Het betrof een verkennend onderzoek uit 2020. De bevindingen van dit onderzoek geef ik weer in paragraaf 4.1.

Het tweede onderzoek draaide om de vraag hoe juridische professionals te werk gaan bij het behandelen van bezwaarschriften, meer in het bijzonder in hoeverre zij erin slagen een informele en oplossingsgerichte werkwijze toe te passen en welke factoren en condities daar een rol bij spelen. Het ging daarbij om de behandeling van bezwaarschriften in zowel het fysieke als het sociaal domein en op het gebied van openbare orde en veiligheid. In het kader van dit onderzoek zijn 58 bezwaarbe-

18 Divosa, vereniging van directeuren en leidinggevenden in het sociaal domein en SAM, beroepsvereniging van uitvoerders in het sociaal domein.

Arnt Mein

handelaars en 22 stafmedewerkers/leidinggevenden uit vijf gemeenten geïnterviewd over (de organisatie van) hun werkwijze. Ook zijn 123 bezwaarbehandelaars geïnterviewd over hun beleving en ervaring als rechtzoekende. Het onderzoek is uitgevoerd in vijf gemeenten in Noord-Holland, variërend in aard (landelijk – grootstedelijk), omvang (aantal inwoners en bezwaarbehandelaars) en organisatie van de behandeling van bezwaarschriften (interne – externe commissie). Het onderzoek is uitgevoerd in de periode 2018-2020.<sup>19</sup> De bevindingen van dit onderzoek geef ik weer in paragraaf 4.2.

Het derde onderzoek ging om de vraag hoe binnen gemeenten de juridische kwaliteit wordt geborgd en welke eisen in dat verband worden gesteld aan de daar werkzame juridische professionals. In dat kader heb ik met veertien leidinggevenden uit tien willekeurige gemeenten (en een zestal experts op het gebied van juridische kwaliteitszorg) gesproken over de eisen die zij stellen aan hun medewerkers, mede in het licht van relevante maatschappelijke en organisatorische ontwikkelingen. Dit onderzoek is uitgevoerd in de periode 2016-2017.<sup>20</sup> Begin 2021 heb ik opnieuw gesproken met dertien (grotendeels dezelfde) leidinggevenden uit tien gemeenten (en een expert) over dezelfde thema's. Dit onderzoek wijkt enigszins af van de eerdergenoemde, doordat ik in dit geval alleen heb gesproken met leidinggevenden. Het geeft daardoor een meer indirect beeld weer. Ik heb daar destijds voor gekozen, omdat ik vooral geïnteresseerd was in de vraag hoe de respondenten in hun functie van leidinggevende de veranderende vraag vertalen in de strategie en werkwijze van hun afdeling en hoe zij daarmee rekening houden bij werving en selectie. Overigens treden deze leidinggevenden regelmatig zelf ook op als adviseur. Omdat ik de eerdere interviews alweer enige tijd geleden heb afgenomen, heb ik die geactualiseerd. Dit maakte het tevens mogelijk na te gaan in hoeverre de respondenten van mening zijn veranderd. De bevindingen van dit onderzoek geef ik weer in paragraaf 4.3.

## 4 De beroepspraktijk van juridische professionals bij gemeenten

In mijn beschrijving van de beroepspraktijk houd ik eerdergenoemd onderscheid aan tussen juridische professionals als beoordelaar van uitkeringen, bezwaarbehandelaar en adviseur.

### 4.1 De bijstandspraktijk

- *Van standaard- naar maatwerk*

Sinds 2015, het jaar van inwerkingtreding van de Participatiewet, beschikken klantmanagers over een zekere discretionaire ruimte bij het uitvoeren van de Participatiewet.<sup>21</sup> Dat wil zeggen dat zij, binnen de grenzen van de wet, zelf nadere invulling kunnen geven aan de geldende voorschriften en procedures, waarbij zij

<sup>19</sup> Mein 2021.

<sup>20</sup> Mein & Timmer 2016.

<sup>21</sup> Op basis van art. 16, 18 en 35 van de Participatiewet.



rekening kunnen houden met de omstandigheden van het geval en de persoon in kwestie.

Dit was niet altijd het geval. Waar de klantmanagers zich bij het nemen van beslissingen van oudsher lieten leiden door geobjectiveerde criteria (d.w.z. de wet, beleidsregels en interne werkinstructies), wordt tegenwoordig van hen verwacht ook rekening te houden met subjectieve factoren, zoals de specifieke behoefte en leef-situatie van de aanvrager.<sup>22</sup> De discretionaire ruimte in de Participatiewet zou hier-toe de mogelijkheid bieden. In het verlengde hiervan verwachten leidinggevend van klantmanagers een integrale beoordeling van de aanvraag. Dat wil zeggen dat zij ook rekening houden met andere sociaal-maatschappelijke problemen die spelen in de leefwereld van de aanvrager, bijvoorbeeld op het gebied van zorg, welzijn en onderwijs. Dit in het kader van een effectief lokaal armoedebeleid. Zij moeten, zoals dat in het jargon heet, doen wat nodig is voor de individuele aanvrager.<sup>23</sup> Dit zou moeten leiden tot een effectievere en rechtvaardiger aanpak van lokale sociale vraagstukken.<sup>24</sup>

Het voordeel van discretionaire ruimte in regelgeving is dat (sociaaljuridische) professionals maatwerk zouden kunnen bieden mede op basis van hun professionele inzichten en vaardigheden.<sup>25</sup> Dat wil zeggen precisie en flexibiliteit bij het leveren van een dienst, gelet op de persoon van de aanvrager en de omstandigheden van het geval. Bovendien wordt op deze wijze een groter beroep gedaan op hun professionaliteit, wat zou kunnen bijdragen aan de zingeving van hun werk.

- *Vrees voor willekeur*

Dit is echter de algemene veronderstelling. De benutting van de discretionaire ruimte roept ook vragen op, zo blijkt uit de vraaggesprekken in het kader van eerdergenoemd onderzoek naar de bijstandspraktijk. Hoe kom je tot maatwerk, hoe onderbouw je dat en hoe leg je daarover verantwoording af? Klantmanagers ervaren over het algemeen weinig houvast als zij overwegen maatwerk te bieden. Een klantmanager verwoordt het als volgt.

‘Regels laten per definitie ruimte. Maar waarop baseer ik de bijzondere bijstand voor busvervoer naar de islamitische school aan de andere kant van de stad voor een gezin van statushouders, als er een goede openbare school beschikbaar is bij hen om de hoek? (...) Waarom geef ik bij schending van de inlichtingenplicht de ene cliënt nog een kans op grond van bijzondere omstandigheden en leg ik bij de ander direct een maatregel of een boete op?’

De wens om nadrukkelijker gebruik te maken van de beschikbare discretionaire ruimte heeft het werk van sociaaljuridische professionals dus ook ingewikkelder en arbeidsintensiever gemaakt. En dat terwijl de werkdruk onverminderd blijft.

22 Vgl. de memorie van toelichting bij de wet: *Kamerstukken II 2013/14*, 33801, 3.

23 Divosa 2020. Of zoals de toenmalige minister van SZW Donner het in 2016 op een congres van Divosa formuleerde: ‘Ieder het zijne geven, in plaats van ieder het gelijke.’

24 Meester 2020.

25 Vermaat 2020.

Arnt Mein

Een bezwaar dat veel van de geïnterviewde klantmanagers in dit verband aanvoeren, is dat zij door maatwerk te bieden in conflict dreigen te komen met het verbod op willekeur of mogelijk handelen in strijd met het gelijkheidsbeginsel.<sup>26</sup> Dit brengt onzekerheid met zich mee en leidt tot terughoudendheid ten aanzien van het gebruik van de geboden discretionaire ruimte. Een leidinggevende vat de handelingsverlegenheid van klantmanagers als volgt samen.

‘Wij zien dat onze klantmanagers moeite hebben om te gaan met de ruimte die ze hebben. Maatwerk bieden is je op glad ijs begeven, het is lastig en kost extra werk. Waar halen zij de moed en energie vandaan om breder te kijken?’

De geïnterviewde klantmanagers missen concrete aanknopingspunten om in hun ogen verantwoord gebruik te maken van de hun ter beschikking staande discretionaire ruimte.

- *Koudwatervrees*

De moeite die de geïnterviewde klantmanagers hebben met het benutten van de discretionaire ruimte in de Participatiewet heeft in mijn ogen tot gevolg dat er in de praktijk onvoldoende gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheid tot maatwerk bij de uitvoering van de Participatiewet. Dit in tegenstelling tot de bedoeling van de wetgever. De betreffende klantmanagers houden uit onzekerheid vast aan het vertrouwde formeel-wettelijke kader en deinzen terug voor maatwerk uit vrees voor willekeur en ongelijke behandeling.

Naar mijn mening leidt dit tot een suboptimale uitvoering van de wet. Denk bijvoorbeeld aan het blijven vasthouden aan de kostendelersnorm wanneer volwassen kinderen in bijzondere gevallen bij hun ouders blijven wonen of het terugvorderen van een gift door een vriend of familielid.

#### 4.2 *De bezwaarpraktijk*<sup>27</sup>

- *Van zaakgericht naar oplossingsgericht werken*

Al geruime tijd wordt bij de behandeling van bezwaarschriften de zogenoemde informele aanpak gepropageerd. Die houdt in dat de bezwaarbehandelaar zo snel mogelijk na ontvangst van het bezwaarschrift telefonisch contact zoekt met de bezwaarmaker, om na te gaan wat het probleem is en op welke wijze het bezwaarschrift het best zou kunnen worden behandeld. De werkwijze kenmerkt zich door een informele en oplossingsgerichte werkwijze en de toepassing van aan mediation ontleende vaardigheden.<sup>28</sup> Doel is een passende behandeling van het bezwaarschrift, mede gelet op de aanleiding tot het indienen van het bezwaarschrift. Soms volstaat een telefoongesprek, soms wordt in een nader gesprek met de bezwaarma-

26 Dit wordt onderstreept door rechtswetenschappers, zie onder meer L. van den Berge, ‘Responsief bestuursrecht’, in: *Maatwerk in het bestuursrecht*. Preadviezen voor de VAR vereniging voor bestuursrecht, Den Haag: Boom Juridisch, 2020, p. 7-62. Zie in dit verband ook E. Linthorst & L. Oldenhof, ‘Maatwerk aan de keukentafel: van ‘hoera’ begrip tot betwiste norm’, *NTB* 2020/8, p. 511-521.

27 Deze paragraaf is gebaseerd op Mein 2021.

28 Ministerie van BZK 2014.

ker naar een oplossing gezocht, soms wordt (daarnaast) een formele hoorzitting gehouden.

Aanleiding tot de invoering van deze werkwijze was een grote ontevredenheid onder bezwaarmakers over de behandeling van hun bezwaarschrift.<sup>29</sup> Waar de bezwaarschriftprocedure door de wetgever aanvankelijk was bedoeld als laagdrempelig en betrekkelijk eenvoudig, bleken gemeenten deze formeel-juridisch te hebben ingericht. Dat werkte sterk vervreemdend voor de bezwaarmaker.<sup>30</sup>

Meer in het algemeen zou de informele aanpak van bezwaarschriften moeten leiden tot een verbetering van de tevredenheid van de bezwaarmaker, als gevolg van de wijze waarop die is bejegend en omdat een blijvende oplossing is gezocht voor het onderliggende conflict. Daarnaast zou de informele aanpak moeten bijdragen aan de legitimiteit en aanvaardbaarheid van het uiteindelijk te nemen besluit en het vertrouwen in de overheid.<sup>31</sup>

- *Tevreden bezwaarmakers*

Uit het onderzoek naar de bezwaarpraktijk komt naar voren dat bezwaarmakers de persoonsgerichte benadering van bezwaarbehandelaars over het algemeen op prijs stellen. Zij hebben het gevoel dat zij serieus worden genomen en dat er beter naar hen wordt geluisterd. Er wordt voor hen de tijd genomen. Tijd en aandacht die zij naar eigen zeggen hebben moeten missen in de fase van de eerste aanvraag en besluitvorming daarover.

- *Vrees voor verlies aan controle en reputatie*

Hoewel de bezwaarbehandelaars uit het onderzoek het gedachtengoed dat ten grondslag ligt aan de oplossingsgerichte werkwijze over het algemeen onderschrijven, blijken zij in de praktische uitvoering daarvan verdeeld. Een deel kan er minder goed mee uit de voeten. Bij hen roept het vooral onzekerheid op. Dat geldt eigenlijk voor alle typen bezwaarzaken (d.w.z. uit het sociaal domein en het fysieke domein). Zo vragen zij zich af hoe zij concreet vorm en inhoud moeten geven aan het voor hen tamelijk abstracte concept van oplossingsgericht werken. Immers, wat houdt het precies in? Hoe vaak moeten zij bellen met de bezwaarmaker? Hoe sterk moeten zij zich maken voor een informele afdoening? Hoeveel tijd krijgen zij daarvoor, mede gelet op het aantal zaken dat zij al in behandeling hebben? Leidinggevendens blijken wat dit betreft weinig kaders te stellen, er bestaan op dit punt geen vaste werkwijzen.

In het verlengde daarvan is deze groep ervan overtuigd dat het weinig zinvol is om te bellen in complexe zaken. Een veelheid aan belanghebbenden in een zaak of de betrokkenheid van een advocaat zien zij in dit verband als een contra-indicatie. Een bezwaarbehandelaar verwoordt de bedenkingen als volgt:

‘De bedoeling is altijd eerst bellen. Of dat lukt hangt af van heel veel factoren. Bijvoorbeeld als de termijn snel gehaald moet worden of als het te druk is, dan

29 De Waard e.a. 2011; Marseille 2017.

30 De Waard e.a. 2011; Allewijn 2015; Wever 2016.

31 Van den Bos & Van der Velden 2013; Marseille, Tolsma & De Graaf 2013.

Arnt Mein

wordt het bellen achterwege gelaten. Ook het type zaak is belangrijk en of er een advocaat bij betrokken is. Als de behandelaar er niet aan toe komt, dan is dat helaas zo.'

Als deze bezwaarbehandelaars wel contact zoeken met de bezwaarmaker, vragen zij zich af in hoeverre zij de gecreëerde verwachtingen kunnen waarmaken. Voor het vinden van een passende oplossing van het onderliggende probleem is vaak de medewerking nodig van de afdeling waar het oorspronkelijke besluit is genomen. Die medewerking spreekt niet vanzelf, zo blijkt uit de vraagg gesprekken. Een ander bezwaar is hoe het proces beheersbaar te houden, zeker als er meerdere partijen betrokken zijn. Het verloop van een informeel traject is in hun ogen arbeidsintensief en tamelijk onvoorspelbaar. Zo bezien biedt de traditionele werkwijze, waarbij de bezwaarmaker wordt uitgenodigd voor een hoorzitting, meer houvast.

Meer principieel staat de oplossingsgerichte werkwijze voor hun gevoel op gespannen voet met voor hen belangrijke beroepswaarden als betrouwbaarheid en onpartijdigheid. Net als de klantmanagers maken zij zich zorgen om het verwijt van willekeur of handjeklap. Zij worstelen met de vraag of zij de bezwaarmaker niet onbedoeld afhouden van zijn recht op een heroverweging. Zo vrezen zij voor het verwijt dat de bezwaarmaker zich gedwongen voelt zijn bezwaarschrift in te trekken.

Ook tijdens het formele horen van de bezwaarmaker stelt deze groep zich terughoudend op, zo blijkt uit het onderzoek. Zij gebruiken de hoorzitting om de naar voren gebrachte argumenten te verzamelen, te wegen en te toetsen, met het oog op het nemen van een besluit op bezwaar. Zij gaan ogenschijnlijk klantvriendelijk te werk, maar een echt gesprek over een beter passende afdoening in het licht van de onderliggende problematiek komt doorgaans niet meer op gang.

Aan de andere kant is er in elke gemeente ook wel een groep bezwaarbehandelaars die goed uit de voeten kan met de oplossingsgerichte werkwijze.<sup>32</sup> Zij staan achter deze werkwijze en hebben die omarmd. Zij grijpen zo de kans aan om als professional de in hun ogen noodzakelijke brug te slaan naar de leefwereld van de burger. Zo spannen zij zich in om in contact te komen met de bezwaarmaker, te achterhalen wat die met het indienen van het bezwaarschrift wil bereiken en te bespreken wat de best passende afdoening zou kunnen zijn. Zij zijn nieuwsgierig, proberen een vertrouwensband op te bouwen met de bezwaarmaker en hen door de procedure heen te loodsen. Dit citaat van een bezwaarbehandelaar geeft hun beweegredenen weer:

'De intentie, het doel van het gesprek is om een vertrouwensband te creëren met de bezwaarmaker. Hij moet het gevoel krijgen dat hij gehoord wordt en serieus genomen wordt. Het gaat om informatie geven en krijgen. Dat is eigenlijk ook het moment waarop gepolst kan worden of een informele aanpak wel mogelijk is. Mensen staan daarvoor open en vinden het prettig.'

32 De omvang van deze groep verschilt per gemeente. De organisatiecultuur speelt daarbij een rol, zie gedetailleerder Mein 2021.

Bellen met de bezwaarmaker loont wat hen betreft altijd de moeite, ongeacht het type zaak en de betrokken partijen. Zij ervaren het ook niet als tijdrovend, maar zien het als een vanzelfsprekend onderdeel van hun werk. Zij tonen zich doorgaans inventief bij het zoeken naar een passende afdoening en kunnen goed overweg met hun collega's van de vakafdeling. Daardoor beschikken zij over een opening om de mogelijkheden te bespreken van een passende afdoening. Zij slagen daar ook vaker in, waardoor het bezwaarschrift kan worden ingetrokken, zo blijkt uit het onderzoek. Zij ervaren ruimte en steun van hun leidinggevenden voor hun werkwijze.

- *Wel klantvriendelijk, nog onvoldoende oplossingsgericht*

Uit het onderzoek komt in algemene zin naar voren dat de oplossingsgerichte werkwijze bij bezwaar niet optimaal wordt benut door de betrokken bezwaarbehandelaars. In de praktijk komt het vooral neer op een klantvriendelijke werkwijze, waarvoor bezwaarmakers ook waardering weten op te brengen, en slechts beperkt een oplossingsgerichte. Het gedachtengoed van oplossingsgericht werken bij bezwaar is dan ook tamelijk oppervlakkig overgenomen, namelijk vooral in procedurele zin.

Ondanks eerdergenoemde pleitbezorgers van de informele aanpak, blijft de traditionele, formele werkwijze dominant. Ook hier spelen praktische bezwaren een rol, waaronder uitvoerbaarheid en werkdruk, maar ook principiële, namelijk de vrees voor ondermijning van de positie en rol van de bezwaarbehandelaar als onpartijdige, objectieve en betrouwbare overheidsdienaar. Ik heb de stellige indruk dat eerdergenoemd potentieel van deze werkwijze zo onvoldoende tot zijn recht komt.

#### 4.3 De adviespraktijk

- *Van moeilijk-doener, naar mogelijk-maker*

Gemeenten zijn de laatste jaren naar eigen zeggen meer integraal en probleemgestuurd gaan werken, ook wel opgavegericht werken genoemd. Dat wil zeggen dat complexe en domeinoverstijgende maatschappelijke vraagstukken worden aangepakt in wisselende, interdisciplinaire samenwerkingsverbanden van gemeentelijke diensten, maatschappelijke organisaties, private partijen en inwoners. In deze netwerken zou de gemeente dan moeten optreden als regisseur in plaats van de traditionele hoofdrolspeler.

Deze ontwikkeling is niet zonder betekenis voor de juridische professionals die binnen de gemeente de rol van adviseur vervullen. Zij kunnen in deze constellatie niet meer volstaan met het vrijblijvend toetsen van de juridische houdbaarheid van regelgeving en beleid, maar moeten actief meewerken aan het ontwerp en de realisatie daarvan. Waar zij in het verleden een normatief oordeel gaven over de rechtmatigheid, wordt nu van hen een neutrale risicotaxatie verwacht.<sup>33</sup> In de gemeentelijke wandelgangen wordt dan ook gesproken over de jurist als 'mogelijk-maker',

33 Mein 2019.

Arnt Mein

in plaats van ‘moeilijk-doener’ of ‘slagboom’.<sup>34</sup> Bij dit opgavegericht werken past een proactieve, flexibele en pragmatische opstelling van juristen.<sup>35</sup>

• *Adaptieve professionals*

Tijdens de eerste rondgang onder leidinggevendenden van juridische afdelingen, vijf jaar geleden, zetten die leidinggevendenden zich sterk af tegen de traditionele opstelling van juridische professionals als formalistisch en afstandelijk. Zij plaatsten daar het streefbeeld tegenover van een creatieve en coöperatieve jurist.<sup>36</sup> Tegenwoordig zijn zij veel beter te spreken over hun juristen. Eerdergenoemd beeld behoort volgens hen goeddeels tot het verleden, de juridisch adviseur heeft zich sterk geëmancipeerd en zich ontpopt als veelzijdig adviseur en partner van beleid. Waar de juridisch adviseur in het verleden nog wel eens achter de zaken aan liep, draait die nu volwaardig mee in projectteams. Zij hebben meer gezag. Een leidinggevendende:

‘Het gaat er om op tijd aan tafel te komen. Als alle opties nog open staan, kun je als juridisch adviseur creatief meedenken. Dat is ook veel leuker dan als politieagent in een controlerol achteraf.’

Voor de juridisch adviseurs lijkt er geen weg meer terug. Beleidsmakers, projectleiders en bestuurders zijn niet snel geneigd zich neer te leggen bij een negatief advies. Ze verwachten ook alternatieve oplossingen. Of zoals een respondent het verwoordt:

‘Als je nee zegt ben je weg.’

Daarnaast opereert de juridisch adviseur, zeker in de grote steden, in toenemende mate in een politiek-bestuurlijk dynamische omgeving. Er zijn sneller politieke relaties. In die context moet de adviseur snel kunnen schakelen en passend kunnen adviseren. Het bestuur moet dan van hem op aan kunnen.

Volgens de geraadpleegde leidinggevendenden heeft een voorhoede onder de adviseurs de beoogde werkwijze overgenomen. Die groep heeft een pragmatische instelling en is resultaatgericht. Zij ervaren het als uitdagend om in wisselende teams een bijdrage te leveren aan uiteenlopende maatschappelijke opgaven of om ‘juridische’ brandjes te blussen. Zij beheersen de voor deze rol vereiste sociale vaardigheden ook beter: inlevingsvermogen, organisatiesensitiviteit, flexibel en vindingrijk. Een andere leidinggevendende merkt hierover op:

‘De juridische functie is veelzijdiger geworden, *T-shaped*, zoals we dat noemen. Dat heeft werken bij de gemeente als juridisch adviseur wel zo interessant gemaakt.’

34 AEF 2017.

35 Mein & Timmer 2016.

36 Mein & Timmer 2016.

- *Rolvervaging*

Er is echter wel een keerzijde aan deze manier van werken. Zo dreigt er een zekere rolervaging. Want, in hoeverre heeft de juridisch adviseur die actief heeft meege werkt aan een maatschappelijk vraagstuk in een projectteam nog de handen vrij om in een later stadium een onbevangen en kritisch juridisch advies te geven aan directie of bestuur? Doet zijn geïnvolverde rol van teamlid niet afbreuk aan zijn geloofwaardigheid als adviseur? Participeren en adviseren staan immers op gespannen voet.

Respondenten herkennen deze onduidelijkheid in positie en rol wel, maar stellen dat dit kan worden ondervangen doordat de adviseurs vooraf voldoende duidelijkheid verschaffen over hun wijze van opereren. De werkwijze is volgens hen ook niet 'u vraagt wij draaien'. Waar nodig kunnen de juridisch adviseurs kritisch zijn en tegenwicht bieden door de grenzen van het recht aan te geven. Tegelijkertijd erkennen de leidinggevendenden dat dit gemakkelijker gezegd dan gedaan is. Dit is iets wat de juridische professionals al doende moeten leren.

'Je bent loyaal aan het bestuur, maar wel binnen de grenzen van het recht. Dat kan tot spanning leiden. Daar moet je mee leren omgaan. Dat hoort bij ons vak.'

Zij proberen hun medewerkers hierin op verschillende manieren te ondersteunen, variërend van het aanbieden van trainingen, het organiseren van collegiaal overleg tot moreel beraad.

- *Gevoelig voor de tijdgeest*

Anno 2021 schetsen leidinggevendenden een heel ander beeld van de positie van juridisch adviseur. Waar die ruim vijf jaar geleden om allerlei redenen op achterstand stond, heeft die zich nu weer een invloedrijker positie verworven. Dat is volgens hen toe te schrijven aan een verandering in denken en doen van de juridisch adviseur. Die heeft zich, meebewegend met de eisen van de tijd, een meer proactieve en flexibele werkwijze eigen gemaakt. Deze werkwijze roept echter ook weer nieuwe vragen en dilemma's op.

## 5 Analyse

Dit artikel draaide om de vraag hoe juridische professionals werkzaam bij gemeenten omgaan met de veranderende verwachtingen ten aanzien van hun rol binnen de organisatie, in hoeverre zij zich aanpassen en welke factoren daarbij een rol spelen.

Rode draad is dat van gemeentelijke juridische professionals een meer responsieve opstelling wordt verwacht. Dat wil zeggen dat zij een open oog moeten hebben voor de noden en belangen van respectievelijk de aanvrager van een uitkering, de

Arnt Mein

bezwaarmaker en het bestuur.<sup>37</sup> Hoe zij omgaan met die verwachting, lijkt te verschillen per type functie dat zij vervullen.

- *De omgang met rolverandering*

In de bijstandspraktijk lijken de juridische professionals moeilijk tegemoet te kunnen komen aan de wens maatwerk te bieden. Althans, de resultaten van het verkennende onderzoek dat ik in dit domein heb gedaan wijzen in die richting. Deze professionals blijven bij de beoordeling van zaken vasthouden aan het formeel-wettelijke kader. Zij geven immers aan concrete aanknopingspunten te missen om de discretionaire ruimte effectief te benutten. Bij deze terughoudende opstelling spelen verschillende factoren een rol, namelijk de vrees te worden aangesproken op willekeur, een ongewenst precedent te creëren of te worden beschuldigd van schending van het gelijkheidsbeginsel. Gevolg is dat de discretionaire ruimte in de Participatiewet onvoldoende wordt benut.

De bezwaarpraktijk laat een tweeledig beeld zien. Een deel van de juridische professionals lijkt zich de gepropageerde persoons- en oplossingsgerichte werkwijze in de loop der tijd te hebben eigen gemaakt. Zij staan achter het aan het oplossingsgerichte werken ten grondslag liggende gedachtengoed en de manier van werken bevalt hun goed. Een ander deel lijkt meer moeite te hebben om aan deze verwachtingen te voldoen. Hun opstelling is weliswaar klantvriendelijk, maar weinig oplossingsgericht. Zij zien allerlei praktische bezwaren en houden dan ook vast aan een formele procedure. Het maakt daarbij niet veel uit om welk type en soort bezwaarzaken het gaat. Daarnaast vormt bij laatstgenoemde groep de beroepshouding een belangrijke drempel: het willen zijn van een objectieve en onpartijdige ambtenaar. De informele werkwijze bij bezwaar staat hiermee op gespannen voet. De conflictoplossende potentie van de informele aanpak blijft hierdoor onderbenut.

In de adviespraktijk lijken de juridische professionals zich in vergaande mate te hebben aangepast aan hun veranderde omgeving. Zij hebben zich, in het kader van het zogenoemde opgavegerichte werken, een proactieve, flexibele en pragmatische werkwijze eigen gemaakt. Dat kost hun ook niet zo veel moeite. Zij staan achter deze manier van werken, zo kunnen zij effectiever opereren. Namelijk het als jurist in teamverband een actieve bijdrage leveren aan de aanpak van wisselende maatschappelijke opgaven, met het belang van de burger in het achterhoofd. Het bevalt hun goed, het maakt hun werk naar eigen zeggen aantrekkelijker.

- *Waar de juridische professionals staan*

Aldus lijken de juridische professionals zich te bevinden in verschillende mate van aanpassing aan de veranderende omstandigheden waarbinnen zij hun werk moeten doen. Afgezet tegen het beeld dat Noordegraaf schetst van professionals in verandering, hebben vooral de juridische professionals uit de adviespraktijk trekken van de 'hydride professional' en de 'organiserende professional'. Zij proberen immers het handhaven van juridische kwaliteit (rechtmatigheid, behoorlijkheid) te combineren met het bereiken van organisatorische doelen (realisatie beleidspro-

37 Scheltema 2015; Van Donkersgoed 2019; Bakker-Klein 2019.



gramma). Dat gaat met vallen en opstaan, maar zij zijn meer gericht op samenwerken in wisselende teams en met andere disciplines en proberen zich flexibel op te stellen. Zij zijn bereid medeverantwoordelijkheid te nemen voor het realiseren van de gestelde beleidsdoelen. In termen van Mak zijn deze juridische professionals te vergelijken met de *rational legal professional* en de *T-shaped lawyer*. Zij tonen zich meer organisatiesensitief, zijn sociaal vaardiger en proberen over de grenzen van hun juridische discipline heen te kijken.

De juridische professionals uit de bijstands- en bezwaarpraktijk lijken meer vast te zitten in hun traditionele rol. Vooral de klantmanagers ervaren onder druk te staan en zien vooralsnog geen uitweg.<sup>38</sup> Zij weten zich onvoldoende raad met hun nieuwe rol en zijn geneigd vast te houden aan hun oude, vertrouwde rol. Hun ontwikkeling lijkt te stagneren. Bij de bezwaarbehandelaars doet dit verschijnsel zich ook voor, zij het dat een deel zich wel weet aan te passen aan nieuwe eisen en verwachtingen. Die bezwaarbehandelaars proberen dan ook mens- en oplossingsgericht te werk te gaan bij de behandeling van bezwaarschriften en een passende oplossing te vinden voor het onderliggende probleem.

- *Hun veranderbereidheid*

In het verlengde hiervan heb ik mij de vraag gesteld welke factoren hierbij een rol spelen. Hier biedt het model van Metselaar e.a. uitkomst. Volgens Metselaar e.a. zijn kort gezegd drie factoren van invloed op de veranderbereidheid: willen, moeten en kunnen.

Bij de juridische professionals uit de bijstandspraktijk lijkt de pijn niet zozeer te zitten in het moeten, maar vooral in het kunnen en willen. Deze groep keert zich niet zozeer tegen het beleid om (meer) maatwerk te bieden bij de toepassing van de Participatiewet, maar heeft vooral moeite om daaraan concreet vorm en inhoud te geven en maakt zich in het verlengde daarvan zorgen over het verwijt van willekeur en precedentwerking. Een en ander roept spanning op en leidt tot verwarring. Zij hebben het gevoel klem te zitten.

Bij de juridische professionals uit de bezwaarpraktijk lijkt het genuanceerder te liggen. Immers, een deel van hen past de oplossingsgerichte werkwijze wel toe en een deel niet of in beperkte mate. Laatstgenoemde groep wijst deze werkwijze af, omdat het in hun ogen op gespannen voet staat met de manier waarop zij menen hun werk te moeten doen. Namelijk als objectieve en onpartijdige bezwaarbehandelaar. Wel klantvriendelijk, maar op de eerste plaats neutraal. Zij zijn ook geen groot voorstander van het achter deze werkwijze liggende gedachtengoed (responsiviteit). Zij zoeken steun bij collega's die daar hetzelfde over denken. De betrokken leidinggevenden spreken hen daar onvoldoende op aan. Het deel van de juridische professionals dat eerdergenoemde werkwijze wel toepast, heeft deze werkwijze omarmd en staat achter het aan die werkwijze ten grondslag liggende gedachtengoed. Deze groep zoekt vooral steun bij en samenwerking met andere voorstanders. Het lijkt dus vooral een kwestie van wel of niet willen. Onduidelijk is in hoeverre het ook een kwestie is van moeten en kunnen. De voorstanders lijken zich de

38 Noordegraaf 2015; Noordegraaf & Siderius 2016.

Arnt Mein

mens- en oplossingsgerichte manier van werken in elk geval gemakkelijker eigen te maken dan de tegenstanders.

Mogelijk heeft een deel van deze juridische professionals meer tijd, aandacht en ondersteuning nodig. Enerzijds om overtuigd te raken van het nut en de noodzaak tot verandering, anderzijds om daartoe beter in staat te worden gesteld.

De juridische professionals uit de adviespraktijk lijken vooral voordelen te zien in de nieuwe manier van werken (*next level*). Het biedt hen naar eigen zeggen nieuwe kansen en mogelijkheden om invloed uit te oefenen en het maakt het werk uitdagender. Zij onderschrijven de noodzaak om opgavegericht te werk te gaan en maken zich minder druk om de nadelen (rolvervaging). Zij hebben het gevoel goed aan de nieuwe eisen en verwachtingen te kunnen voldoen. De veranderbereidheid is dan ook hoog bij deze groep.

## 6 Afsluiting

In dit artikel heb ik een beeld geschetst van de omgang van juridische professionals met veranderende verwachtingen omtrent de rol die zij binnen de gemeentelijke organisatie vervullen. In het verlengde daarvan heb ik inzicht geboden in hun rol-opvatting en -identificatie. Een mogelijke verklaring voor hun opstelling heb ik gezocht in hun veranderbereidheid en responsiviteit. De verwachtingen als zodanig heb ik niet geïmpliciteerd. Aan het slot van dit artikel plaats ik daarbij een kritische kanttekening. Zo vraag ik me af of aan de juridische professional, met name die in de adviespraktijk, niet onmogelijke eisen worden gesteld. Aan de verwachtingen van de juridische professional als dat hij proactief en pragmatisch zou moeten zijn, ligt in mijn ogen een eenzijdige, sterk instrumentele opvatting over de toepassing van het recht in de samenleving ten grondslag. Wordt responsiviteit zo niet *high risk* om met Nonet en Selznick te spreken, doordat het kan leiden tot willekeur en cliëntisme ('u vraagt wij draaien')?<sup>39</sup> Juristen hebben ook een kritische rol te vervullen in het kader van de waarborgfunctie van het recht.<sup>40</sup> Door het sterke accent op responsiviteit dreigt in mijn ogen rolvervaging. Heeft de responsieve adviseur nog wel zijn handen vrij om waar nodig kritisch te zijn en tegenwicht te bieden? Wanneer speel je als adviseur welke rol en hoe maak je dat duidelijk? Is het nog wel mogelijk van rol te wisselen? Dit roept onduidelijkheid en spanning op en dat is riskant voor zowel de juridische professional als de beleidsmaker en bestuurder.

## Literatuur

- Allewijn, D., 'De bezwaaradviescommissie: ombouwen of afschaffen', *Tijdschrift voor Conflictantering* 2015(3), p. 14-18.
- Andersson Elffers, F., *Oplegnotitie onderzoek kwaliteit juridische functie*, Utrecht: AEF 2017.
- Bakker-Klein, J., *Anders kijken. Een zoektocht naar responsiviteit in het sociaal domein* (diss. Rotterdam), Enschede: Ipskamp Printing 2019.

39 Nonet & Selznick 2001.

40 Mein 2016.

- Bos, K. van den & L. van der Velden, *Legitimiteit van de overheid, aanvaarding van overheidsbesluiten en ervaren procedurele rechtvaardigheid. Prettig contact met de overheid 4*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2013.
- Divosa, *Een radicale omkering in het sociaal domein*, Utrecht: Divosa 2020.
- Donkersgoed, L. van, *Exploring Ethics in the Practice of Public Welfare Professionals* (diss. Utrecht), Soest: Van Donkersgoed 2019.
- Houten, D. van, 'Professionalisering: een verkenning', in: G. Jacobs, R. Meij, H. Tenwolde & Y. Zomer (red.), *Goed werk. Verkenningen van normatieve professionalisering*, Amsterdam: Uitgeverij SWP 2008, p. 16-35.
- Mak, E., *The T-shaped Lawyer and Beyond. Rethinking legal professionalism and legal education for contemporary society* (oratie Utrecht), Den Haag: Eleven Publishing 2017.
- Marseille, A.T., 'Dilemma's van bezwaarafhandeling', *Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht* 2017(9), p. 81-83.
- Marseille, A.T., H.D. Tolsma & K.J. Graaf, de, *Juridische kwaliteit van de informele aanpak beoordeeld. Prettig contact met de overheid 5*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2013.
- Meester, E., *Maatwerk in het sociaal domein. Handboek voor omgekeerd werken, denken en doen*, Amsterdam: Mediawerf uitgevers 2020.
- Mein, A.G., *Tegenwicht of meebewegen? Over balanceren door professionals bij de toepassing van het recht* (lectorale rede Hogeschool van Amsterdam), Amsterdam: Amsterdam University Press 2016.
- Mein, A.G., 'U vraagt wij draaien? Veranderingen in de plaats en rol van de jurist binnen de gemeente', *de Gemeentestem* 2019(7), p. 342-344.
- Mein, A.G., 'Meer halen uit oplossingsgericht werken bij bezwaar', in: A.G. Mein & S. Marx (red.), *Handboek Oplossingsgericht werken bij bezwaar*, Den Haag: Boom juridisch 2021, p. 23-45.
- Mein, A.G. & I. Timmer, *Wiens zorg is de kwaliteit? Nieuwe eisen aan juridische kwaliteitszorg binnen gemeenten*, Leiden: Vereniging Juridische Kwaliteitszorg Lokaal Bestuur 2016.
- Metselaar, E., A. Cozijnsen & p. van Delft, *Van weerstand naar veranderbereidheid. Over willen, moeten en kunnen veranderen*, Bricklayer Productions 2018.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Professioneel behandelen van bezwaren. Handleiding voor het oplossingsgericht behandelen van bezwaarschriften*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2014.
- Nonet, p. & p. Selznick, *Law & Society in Transition. Towards responsive law*, New Brunswick and London: Transaction Publishers 2001.
- Noordegraaf, M., 'Hybrid professionalism and beyond: (New) Forms of public professionalism in changing organizational and societal contexts', *Journal of Professions and Organization*, 2015(2), p. 187-206.
- Noordegraaf, M. & K. Siderius, 'Perspectieven op publieke professionaliteit. Van professionals (in organisaties) naar organiserende professionals', *M&O, Tijdschrift voor Management en Organisatie* 2016(2), p. 4-19.
- Noordegraaf, M. & B. Stein, 'Public service professionals 'under attack?', in: M. Noordegraaf & B. Stein (red.), *Professionals under Pressure. The Reconfiguration of Professional Work in Changing Public Service*, Amsterdam: Amsterdam University Press 2013, p. 9-20.
- Scheltema, M., 'Bureaucratische rechtsstaat of responsieve rechtsstaat?', *Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht* 2015(9), p. 287-289.
- Timmer, I., *HBO-Rechten aan het werk. Een onderzoek naar de arbeidspositie van alumni HBO-Rechten*, Amsterdam: Amsterdams Kenniscentrum voor Maatschappelijke Innovatie 2016.
- Timmer, I., *Juridisch risicomanagement. Van worst-case naar good practice. Een onderzoek naar de rol van juridische afdelingen bij het risicomanagement van organisaties* (diss. VU Amsterdam), Den Haag: Boom juridisch 2021.

Arnt Mein

- Vermaat, M.F., 'Garbage in? Garbage out! Maatwerk in het sociaal domein', in: *Maatwerk in het bestuursrecht*, preadviezen VAR vereniging voor bestuursrecht, Den Haag: Boom juridisch 2020, p. 63-102.
- Waard, B.M.N. de, e.a., *Ervaringen met bezwaar. Onderzoek naar ervaringen van burgers met de bezwaarschriftprocedure uit de Algemene wet bestuursrecht*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2011.
- Wever, M., 'Bezwaarbehandeling door de overheid anno 2016', *Nederlands Juristenblad* 2016(44), p. 3238-3246.