

# Tegenwicht of meebewegen?

*over balanceren door professionals bij de toepassing van het recht*

**Author(s)**

Mein, Arnt Gebhard

**Publication date**

2016

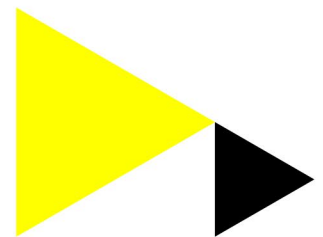
**Document Version**

Final published version

[Link to publication](#)

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

Mein, A. G. (2016). *Tegenwicht of meebewegen? over balanceren door professionals bij de toepassing van het recht*. HVA Publicaties.

**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.



Hogeschool van Amsterdam

# TEGENWICHT OF MEEBEWEGEN?

OVER BALANCEREN DOOR PROFESSIONALS  
BIJ DE TOEPASSING VAN HET RECHT

Mr. dr. Arnt Mein



CREATING TOMORROW

Tegenwicht of meebewegen?



Tegenwicht of meebewegen?  
*Over balanceren door professionals bij de  
toepassing van het recht*

*Lectorale rede*

uitgesproken op dinsdag 22 november 2016

door

Arnt Gebhard Mein

lector Legal Management  
aan de Hogeschool van Amsterdam  
faculteit Maatschappij en Recht



**Hogeschool van Amsterdam**

HvA Publicaties is een imprint van Amsterdam University Press.  
Deze uitgave is tot stand gekomen onder auspiciën van de Hogeschool van Amsterdam.

Omslagillustratie: BertZuiderveen.nl

Vormgeving omslag: Kok Korpershoek, Amsterdam  
Opmaak binnenwerk: JAPES, Amsterdam

ISBN 978 90 5629 781 7  
e-ISBN 978 90 4853 615 3 (pdf)

© Arnt Mein / HvA Publicaties, Amsterdam 2016

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

Voorzover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16B Auteurswet 1912 j° het Besluit van 20 juni 1974, Stb. 351, zoals gewijzigd bij het Besluit van 23 augustus 1985, Stb. 471 en artikel 17 Auteurswet 1912, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 3051, 2130 KB Hoofddorp). Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet 1912) dient men zich tot de uitgever te wenden.

*'Geen evenwicht zonder tegenwicht  
en geen samenspraak zonder tegenspraak.'*<sup>1</sup>

## 1 Inleiding: de ideaaltypische juridische professional

Wat is het bestaansrecht van onze opleiding Rechten, hier aan de Hogeschool van Amsterdam (HvA)? Waartoe leiden wij op en wat voor juristen leveren wij af? Wat is eigenlijk ons beeld van de ideaaltypische juridische professional, opgeleid aan onze hogeschool? En in hoeverre sluit dat aan op de huidige praktijk, het beroepenveld?

### *Het ideaaltypische beroepsprofiel*

In gesprekken die ik voerde met vertegenwoordigers van het juridische beroepenveld, tot nu toe voornamelijk de publieke sector, kwam over dat ideaaltypen een beeld naar voren van een veelzijdig en ondernemend jurist. Dat die het recht beheerst, werd als vanzelfsprekend ervaren. De nadruk werd eerder gelegd op vaardigheden die niet typisch juridisch zijn: organisatiesensitiviteit en passende adviesvaardigheden. Dat wil zeggen iemand die meedenkt, die de doelen van de organisatie helder voor ogen heeft. Mijn gesprekspartners zetten zich af tegen het beeld van de 'klassieke' jurist. Dat is een jurist die formalistisch en afstandelijk zou meedelen dat wat hem is voorgelegd op basis van wet- en regelgeving niet kan. En die vervolgens nalaat te adviseren hoe het dan wel moet. De hedendaagse jurist is juist proactief en vindingrijk, denkt mee met burger en bestuur.

Is dit de professional die wij willen afleveren? Ik zie dit beslist als een nastrevenswaardig profiel. Volgens mij zijn we in Amsterdam ook al aardig op weg in die richting. Maar in mijn ogen is er meer. Namelijk de reflexieve rol van de jurist, naast deze instrumentele. Kort gezegd, de jurist als het geweten van de organisatie. Die rol dreigt het onderspit te delven in de geschetste instrumentele benadering van de juridische functie binnen de overheid, zo vrees ik. Begrijp me goed, dit is geen pleidooi voor een terugkeer naar die klassieke taakopvatting. Het is een pleidooi voor een jurist die zich bewust is van de maatschappelijke betekenis van het recht. Die oog heeft voor zowel de instrumentele als de waarborgfunctie van het recht. Die de balans weet te bewaren door het uitoefenen van tegenwicht in plaats van door mee te bewegen. Dit lijkt mij de ideaaltypische jurist. Een professional waar-

van wij het profiel en het functioneren in de praktijk zouden moeten onderzoeken, zodat wij daartoe nog gerichter kunnen opleiden.

Voldoen aan dit profiel lijkt gemakkelijker gezegd dan gedaan, want hoe hou je die balans tussen doelmatigheid en doeltreffendheid enerzijds en zorgvuldigheid en evenwichtigheid anderzijds? En dat binnen de publieke sector, in het bijzonder binnen een grootstedelijke context. Hoe organiseer je dan je juridische functie, hoe richt je je processen en procedures in en geef je je diensten vorm? Hoe luidt je advies en hoe stel je je op?

### *Leeswijzer*

In het navolgende zet ik uiteen hoe we met ons onderzoeksprogramma willen bijdragen aan dit ideaal. Hoe we reageren en anticiperen op de beroepspraktijk en wat dat zou kunnen betekenen voor het onderwijs. Daarvoor ga ik eerst nader in op het beroepsprofiel van de juridische professional, in het bijzonder die in overheidsdienst, en de rol van het recht in de hedendaagse samenleving.<sup>2</sup>

## **2 Van autonoom naar responsief, het veranderende beroepsprofiel van de juridische professional**

In het kader van mijn lectoraat heb ik me verdiept in het beroepsprofiel van de juridische professional, werkzaam binnen de overheidspraktijk, meer in het bijzonder de gemeentelijke praktijk.<sup>3</sup> Een van de redenen daartoe was dat uit arbeidsmarktonderzoek naar voren kwam dat een groot deel van de rechten-alumni zijn emplooi vindt bij decentrale overheden (Timmer e.a., 2016).<sup>4</sup> Een andere reden is dat juist deze juridische professionals zich gesteld zien voor tal van professionele dilemma's, als gevolg van recente maatschappelijke veranderingen. De vraag die ik me daarbij stelde, was welk type werkzaamheden zij verrichten en aan welke eisen zij moeten voldoen, nu en in de nabije toekomst.

### *De gemeentelijke juridische functie*

Uit mijn rondgang komt naar voren dat de juridische functie binnen gemeenten grosso modo is verdeeld over drie organisatie-eenheden.<sup>5</sup> Zo kennen de betreffende gemeenten een centrale juridische afdeling. Hoofdtak van die afdeling is het geven van juridisch advies, gevraagd en ongevraagd, evenals het afhandelen van juridische procedures, hoofdzakelijk bestuursrechtelijke. In veel gevallen heeft



deze afdeling ook tot taak de juridische kwaliteit van gemeentelijke producten en diensten te bewaken en te bevorderen. In organisatorisch opzicht maakt deze afdeling in de regel deel uit van de staffunctie beheer/middelen. De juridische professionals binnen deze afdeling zijn doorgaans aan een universiteit opgeleid tot jurist. Daarnaast worden binnen de verschillende afdelingen van gemeenten specifieke, operationele juridische werkzaamheden verricht (het primaire proces). Bijvoorbeeld in relatie tot het verstrekken van uitkeringen en voorzieningen, het opstellen van bestemmingsplannen en het beheer van vastgoed, de afhandeling van planschade, inkoop- of aanbestedingskwesties. Op dit niveau zijn ook juridische professionals werkzaam die aan een hbo-instelling zijn opgeleid tot jurist.<sup>6</sup> Bij enkele gemeenten is op centraal niveau een juridische kwaliteitsbewakingsfunctie ondergebracht, bij de juridische of concerncontroller. Deze functionaris heeft tot taak het bewaken van de juridische kwaliteit in procesmatige zin, als aspect of onderdeel van de gemeentebrede planning- en controlcyclus. Vaak heeft die functionaris ook nog een bijzondere functie als adviseur voor de gemeentesecretaris, de burgemeester en het college van burgemeester en wethouders.

De juridische functie bij de gemeente is dus gelaagd. Het merendeel van de juridische professionals is echter werkzaam bij de centrale juridische afdeling. Het is vooral dit onderdeel van de juridische functie dat de laatste decennia aan verandering onderhevig is. Traditioneel kon het werk van de juristen bij deze afdeling als reactief worden gekenschetst, dat wil zeggen dat zij bij wijze van spreken pas in actie kwamen als hun om advies werd gevraagd of een bezwaarschrift werd ingediend. Doorgaans konden zij uit de voeten met hun juridisch-technische kennis en vaardigheden voor de uitleg en toepassing van wet- en regelgeving.

### *De maatschappelijke context*

Echter, mede als gevolg van maatschappelijke en bestuurlijke veranderingen worden aan deze juridische professionals nieuwe en andere eisen gesteld. Denk bij die veranderingen aan een bestuursstijl waarbij de lokale overheid afziet van haar traditioneel sturende rol (verticaal) en zich als min of meer gelijkwaardige partij (horizontaal) positioneert binnen een netwerk van maatschappelijke actoren. In deze constellatie spelen burgers, maatschappelijke organisaties en marktpartijen een actieve rol bij ontwikkeling en uitvoering van aspecten van het gemeentelijke beleid. Zij worden op een andere dan de traditionele manier betrokken bij beleids- en besluitvorming, bijvoorbeeld door middel van burgerinitiatieven of burgerparticipatie. Initiatieven op dit gebied kunnen worden samengevat onder het begrip participatieve democratie, ook wel genoemd de 'doe-democratie' of 'maatwerkdemocratie'.<sup>7</sup> In dit kader past in zekere zin ook de huidige omwenteling van so-

ciale verzorgingsstaat naar participatiesamenleving. In de participatiesamenleving staat de zelfredzaamheid van burgers voorop en speelt de gemeentelijke overheid een voorwaardenscheppende en ondersteunende rol, onder het motto: 'Van zorgen voor naar zorgen dat...' Tegen deze achtergrond zoeken gemeenten onderlinge samenwerking, onder meer in de vorm van gemeenschappelijke regelingen. Ook zoeken zij die samenwerking met maatschappelijke organisaties in zorg en welzijn en/of met burgers die hun welzijn en zorg bijvoorbeeld hebben ondergebracht in een coöperatie. Gezamenlijk geven ze vorm en inhoud aan de participatiesamenleving (Marseille, 2015).

Overigens dragen deze ontwikkelingen onbedoeld ook weer bij aan het voortdurende proces van juridisering. Nieuwe maatschappelijke samenwerkingsverbanden vragen om regulering waarmee condities worden geschapen en grenzen worden gesteld (Marseille, 2015; Winter, 2015; Zouridis, Wierenga & Niemeijer, 2016). Ook vereisen ze toezicht en handhaving om zo nodig bij te sturen. Tegelijkertijd leidt de veranderende verhouding tussen overheid en burger tot een intensiever beroep op de rechter om rechtsbescherming te activeren (Vonk, 2014 en 2016).<sup>8</sup>

Een ander voorbeeld van een veranderende maatschappelijke en bestuurlijke context is de alternatieve benadering van verzoeken, klachten en bezwaarschriften, gericht tot de gemeente. Hierin staat een informele en oplossingsgerichte werkwijze voorop, waarbij onder meer gebruik wordt gemaakt van mediationvaardigheden, in plaats van de traditionele, formeel-juridische benadering.<sup>9</sup>

In het licht van eerdergenoemde voorbeelden betekent dit dat de gemeentelijke juridische professional, bij een project waarbij de bewoners het beheer op zich nemen van een park of plein, zich aansluit bij het bewonersinitiatief, actief meedenkt, risico's signaleert, voorwaarden aangeeft en het arrangement juridisch vorm en inhoud geeft. Bij klachten en bezwaarschriften maakt hij contact met betrokkenen en gaat hij na wat de aanleiding en achtergrond van de klacht of het bezwaar is en in hoeverre betrokkenen en de gemeente op een informele wijze tot een vergelijk kunnen komen, binnen de grenzen van het recht. Ook interne organisatieontwikkelingen binnen gemeenten en bezuinigingen op staffuncties, dringen de juridische professional in de voorhoede, in de rol van generalist en netwerker.<sup>10</sup> Ik denk dat deze proactieve opstelling onvermijdelijk is, net als de maatschappelijke ontwikkelingen waardoor zij wordt ingegeven. Het biedt ook kansen voor onze studenten, juist omdat wij die breed opleiden. Ik kom hierop terug.

## *Een veranderende taakopvatting en functie-eisen*

Deze ontwikkelingen vragen om een andere opstelling van de juridische professional binnen de gemeente. Uit de vraaggesprekken met de leidinggevenden van gemeentelijke juridische afdelingen komt een beeld naar voren van een proactieve professional. Meer nog dan het beschikken over *state of the art* juridische kennis en vaardigheden, ligt het accent op het adviseurschap, het beschikken over adequate adviesvaardigheden. Dat wil zeggen het vermogen zich te verplaatsen in degene die om advies vraagt, het naar boven kunnen halen van de onderliggende motieven en belangen, en een bewustzijn van de politiek-bestuurlijke context. En in het verlengde daarvan, het vermogen om daarmee rekening te houden en het advies daarop af te stemmen. Daarnaast gaat de hedendaagse juridische professional resultaatgericht te werk en stelt hij zich ondernemend op. Hij is creatief en vindingrijk. Deze professional zit bij wijze van spreken niet achter zijn bureau, maar beweegt zich soepel door de gemeentelijke organisatie en in maatschappelijke netwerken. Idealiter is hij vanaf de ontwerpfasen betrokken bij uiteenlopende projecten.

Respondenten benadrukken het toegenomen belang van communicatieve vaardigheden, dat wil zeggen luisteren, samenvatten en doorvragen. En het vermogen om de eisen en/of voorwaarden die voortvloeien uit het recht helder te verwoorden voor niet-juristen, en daaraan een handelingsperspectief te verbinden. Met daarbij zeker ook aandacht voor vorm en presentatie, bijvoorbeeld met behulp van stroomschema's of beslismodellen. Belangrijk vinden respondenten in dit verband dat de juridische professional niet zozeer aangeeft 'wat niet kan, maar vooral ook hoe het dan wel moet'. Een respondent beschrijft dit als volgt.

'Een jurist geeft tegenspraak, maar reikt ook alternatieven aan, schetst kansen en risico's, denkt en redeneert in scenario's.'

Of kernachtig samengevat door een andere respondent.

'Een goed jurist geeft geen juridisch antwoord.'

Weer andere respondenten verwoorden het als volgt.

'Je moet een goed jurist zijn, maar ook gehoord en gezien worden.'

'Het gaat om spreken in plaats van preken. Een jurist die oog heeft voor het grotere geheel en niet alleen het juridische belang, maar ook andere belangen.'

‘Een jurist moet creatief kunnen zijn in het grijze gebied.’

‘In zekere zin gaat het om relativeringsvermogen. De juridische invalshoek is maar een deel van de werkelijkheid, er zijn verschillende invalshoeken, zoals de financiële of politieke. Die zijn ook relevant. Het gaat er niet om of je per se gelijk krijgt, de jurist staat in moreel opzicht niet op een hoger plan. Dus bewust zijn van de beperkingen van het recht, geen zelfoverschatting.’

Wat daarbij opvalt, is dat veel respondenten zich afzetten tegen de traditionele opstelling en werkwijze van de juridische professional, mede ter rechtvaardiging van de door hen gewenste moderne opstelling. Die opstelling werd, wat gechargeerd, gepercipieerd als formalistisch, afstandelijk, inflexibel en eenzijdig. Zij beschouwen dit als achterhaald, gelet op eerdergenoemde maatschappelijke en bestuurlijke ontwikkelingen. Het zou ertoe hebben geleid dat de juridische professionals werden gemarginaliseerd en eerdergenoemde afdelingen aan gezag en invloed inboetten. Overigens lag dat niet alleen aan henzelf, maar ook aan het management en bestuur, in wiens ogen juristen vooral problematiseren, aldus respondenten.

Dit negatieve imago van (gemeentelijke) juridische professionals klinkt ook door in de vakliteratuur. Zo wordt in een handreiking van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), de Vereniging Juridische Kwaliteitszorg lokaal bestuur (VJK), en de Stichting Beroepsopleiding Gemeenteturisten (SBG) het volgende beeld geschetst (VNG, 2016, p. 13).

‘De autoriteit van de oorspronkelijke gemeenteturist, die niet over politiek gaat en alleen maar zegt “het zit juridisch zo”, wordt niet langer als vanzelfsprekend aangenomen.’

Deze opstelling zou volgens critici afbreuk doen aan de effectiviteit van de gemeentelijke juridische professional. Ook in de handreiking zet men zich af tegen dit klassieke beeld, door daar een nieuwe taakopvatting tegenover te stellen, waarbij het recht in eerste instantie wordt opgevat als instrument van beleid (p. 25-26).<sup>11</sup>

‘Welnu, de gemeenteturist is het juridisch geweten van de gemeentelijke organisatie. Hij levert zijn bijdrage aan de betrouwbaarheid daarvan. Vaak wordt het recht gezien als hinderfactor bij het bereiken van het beoogde doel. Dat is niet juist. Het is veeleer een instrumentele mogelijkheid om een bepaald doel te verwezenlijken. (...) Bovenstaande geeft al een sleutel voor de manier waarop het imago van de gemeenteturisten kan worden aangepast. In plaats van de

grenzen te bewaken en als rem te fungeren zal de gemeentejurist de wegwijzer moeten zijn voor de manier waarop binnen de grenzen van de wet het resultaat wel kan worden gehaald of in elk geval zoveel mogelijk.'

Vervolgens wordt een achttal competenties en vaardigheden benoemd waaraan gemeentelijke juridische professionals in het licht van deze nieuwe taakopvatting zouden moeten voldoen (p. 16-19). Deze zijn bedoeld als oriëntatiepunten voor het ontwikkelen van strategisch juridisch opleidingsbeleid door gemeenten. Ze wijken niet wezenlijk af van hetgeen in onze rondgang langs het beroepenveld naar voren kwam. Ook hier domineren communicatieve vaardigheden en een proactieve opstelling.

*Competenties en vaardigheden gemeentjuristen (VNG, 2016, p. 17-19)*

1. Persoonlijke gedragsvaardigheden:
  - ondernemingszin
  - zelfstandigheid
  - integriteit
2. Conceptuele gedragsvaardigheden:
  - analytisch vermogen
  - oordeelsvorming
3. Relationale gedragsvaardigheden:
  - inlevingsvermogen
  - mondelinge communicatie
4. Operationele gedragsvaardigheden:
  - initiatief nemen

Een vergelijkbaar beeld wordt geschetst van juristen in dienst van de centrale overheid (Zouridis, Wierenga & Niemeijer, 2016, p. 1342).

'Vanaf de zijlijn met een afstandelijke of regelrecht hautaine houding roepen dat iets juridisch niet kan of zelfs in strijd is met rechtsstatelijke beginselen is niet effectief.'

Zouridis e.a. zoeken de oplossing in het uitstippelen van een reflectieve, institutionele en professionele strategie voor overheidsjuristen. Die zou volgens hen moeten bijdragen aan een versterking van het rechtsstatelijk gewicht in de politieke en bestuurlijke besluitvorming. Dit houdt onder meer in een proactieve opstelling van juridische professionals in beleidsprocessen, een actieve inbreng van rechtsstatelijke waarden en het nadrukkelijker gebruik van communicatieve vaardigheden.

In zijn proefschrift beschrijft Van Lochem (2013) de beroepshouding van (wetgevings)juristen, werkzaam bij de centrale overheid c.q. de verschillende ministeries. Ook hij schetst een beeld van een afkalvende en marginale positie van de overheidsjurist en groeiende kritiek op de juridische functie binnen de overheid. Zo zou die ofwel een overdaad aan regels produceren, ofwel een juridisch tekort doen ontstaan.

*Rechtsrelativering* (Van Lochem, 2013, p. 19 en 251)

Van Lochem duidt het uitoefenen van kritiek op de juridische functie als een voortschrijdend proces van rechtsrelativering. Dat wil zeggen dat de overheid het recht herhaaldelijk of zelfs systematisch minder belangrijk acht. Bij het nemen van beslissingen krijgen andere dan juridische overwegingen, zoals financieel-economische en politieke overwegingen, een zwaarder gewicht in de afweging.<sup>12</sup> Hij schrijft dit onder meer toe aan maatschappelijke processen van democratisering en horizontalisering van bestuur. Ook de instrumentele visie op het recht speelt hierbij een rol. Hij beschouwt deze ontwikkeling als problematisch, in de zin dat er risico's aan zijn verbonden, zoals een afnemende sociale cohesie, een toenemende rechtsvervreemding en een afnemende legitimiteit van de overheid.

Het proces van rechtsrelativering levert volgens Van Lochem een spanning op voor de professionele opstelling van overheidsjuristen. Achten zij zich gebonden aan hun ambtelijke loyaliteitsplicht of houden zij vast aan hun professionele verantwoordelijkheid als jurist? Met andere woorden, bewegen ze mee of bieden ze tegenwicht? Als uitweg uit dit professionele dilemma heeft hij vier varianten geconstrueerd, in de vorm van vier beroepsbeelden voor overheidsjuristen, op basis van hun standpunt ten aanzien van het verschijnsel rechtsrelativering (wel of niet) en hun professionele rolopvatting (partijdige advocaat of neutrale rechter).

*Beroepsbeelden overheidsjurist* (Van Lochem, 2013, p. 237 e.v.)

De klassieke adviseur (geen relativering, neutrale rol): kritisch adviseur, loyale uitvoerder.

De creatieve adviseur (geen relativering, partijdige rol): kritisch adviseur, hanteert (ook) argumenten en overwegingen die aansluiten bij waarden ambtsdrager.

De flexibele adviseur (wel relativering, neutrale rol): vindt altijd wel een passende juridische redenering.

De politieke adviseur (wel relativering, partijdige rol): denkt en bestuurt mee, signaleert en vermijdt risico's in relatie tot beleidsdoelen ambtsdrager.

Van Lochem spreekt geen waardeoordeel uit over de vier rollen. Wel signaleert hij in de loop der tijd een verschuiving van professioneel naar partijdig adviseur. Een beeld dat overeenkomt met dat van de respondenten werkzaam in de gemeentelijke praktijk, waar men ook een meer partijdige adviseur voor ogen lijkt te hebben. Ik heb wel aarzelingen bij die partijdige rolopvatting van de creatieve en de politieke adviseur. Die neigt naar instrumentalisme en is me te weinig principieel, zoals ik straks duidelijk zal maken.

### *Context en duiding*

Hoe kan de kritiek op de opstelling van juridische professionals worden verklaard? In zijn rede voor de VJK in 2004 hield de bestuurskundige Ringeling de aanwezigen in dit verband een aantal mogelijke verklaringen voor (Ringeling, 2005). Een daarvan beschreef hij als de 'verloren positie'. Dit houdt in dat de positie van juristen in het gedrang is geraakt in de professionaliteitsontwikkeling in het openbaar bestuur. Enerzijds werd in het proces van beleidsontwikkeling de juridische houdbaarheid onvoldoende onder ogen gezien, anderzijds vormden juristen een gesloten en naar binnen gerichte beroepsgroep. Waar binnen het openbaar bestuur de juridische cultuur van oudsher dominant was, is het een minderheidscultuur geworden. Juristen raakten uit het centrum van de macht.<sup>13</sup> Bestuurders, beleidsmakers en juristen kennen elk een eigen en vaak botsende rationaliteit of logica: die van het bestuur (draagvlak, consensus en uitvoerbaarheid), het beleid (doelmatigheid en doeltreffendheid) en het recht (legaliteit, rechtsgelijkheid en -zekerheid) (Zouridis, Wierenga & Niemeijer, 2016). Volgens Ringeling zouden juridische professionals zich juist moeten losmaken van hun eigen professionele gelijk en, in het kader van beleidsontwikkeling, de dialoog moeten aangaan met andere disciplines.

## *De responsieve jurist*

Voor een verder begrip plaats ik het zich aftekenende beroepsprofiel van de hedendaagse juridische professional in een breder, rechtssociologisch perspectief. Daarin staan de maatschappelijke context en maatschappelijke functie van het recht voorop. Volgens de Amerikaanse rechtssociologen Nonet en Selznick kan het recht worden beschouwd als een fenomeen dat een ontwikkelingsproces zou moeten doormaken in relatie tot zijn maatschappelijke functie. In dat verband onderscheiden zij drie functies, meer in het bijzonder ontwikkelingsstadia van het recht: repressief, autonoom en responsief recht (2001). Zij maken dit onderscheid om duidelijk te maken hoe het recht en juridische instituties optimaal zouden moeten bijdragen aan (gewenste) maatschappelijke veranderingen (Verberk, 2011).<sup>14</sup>

### *Functies of ontwikkelingsstadia recht (Verberk, 2011, p. 51 e.v.)*

In de situatie dat het recht als repressief moet worden beschouwd, staat het ten dienste van de politieke machthebbers en vervult het de rol van beleidsinstrument ter behoud van de gevestigde orde. Het recht en zijn instituties staan ten dienste van de gevestigde orde. De ervaren nadelen van dit systeem, waaronder een gebrek aan legitimiteit van het recht en de juridische instituties, geeft echter aanleiding tot een overgang naar het volgende stadium.

In het stadium van het autonome recht is het recht dan ook losgekoppeld en er is sprake van een scheiding der machten. Het vervult nu een beschermende functie tegen de machtsuitoefening door de overheid. Onafhankelijke rechtspraak speelt hierbij een belangrijke rol en er wordt een groot belang gehecht aan het volgen van de geldende regels en procedures (*the rule of law*).

De sterke nadruk op procedurele rechtmatigheid kan echter ook weer afbreuk doen aan de ervaren rechtvaardigheid. Die neemt in het stadium van responsief recht dan ook een belangrijke plaats in, als maatschappelijk doel van het recht. Niet de regel, maar het doel van en de waarde achter de regel staan voorop. In deze visie zijn het recht en zijn instituties instrumenten voor maatschappelijke ontwikkeling.

De ideaaltypische juridische professional, zoals deze wordt gekenschetst door onze respondenten en naar voren komt in de aangehaalde publicaties, kwalificeer ik in het licht van de visie op het recht van Nonet en Selznick als een 'responsief'



jurist. Een jurist die door zijn proactieve en flexibele opstelling bijdraagt aan het realiseren van de maatschappelijke doelen, zoals die door het gemeentebestuur zijn geformuleerd.<sup>15</sup> Het beeld waar onze respondenten in de vraaggesprekken zich tegen lijken af te zetten is dat van de introverte, 'autonome' jurist, die van nature meer geneigd is het recht op te vatten als een autonoom systeem dat los staat van andere disciplines en werkelijkheden (Smits, 2015). Zij bepleiten dan ook vurig een doorontwikkeling naar een meer extroverte, responsieve variant.<sup>16</sup> En daar is wat mij betreft ook veel voor te zeggen. Zo'n opstelling lijkt immers beter aan te sluiten op de participatieve werkwijze die de lokale overheid nastreeft.

Dat de typering als responsieve jurist actueel is, blijkt onder meer uit het feit dat responsiviteit als beroepshouding een dragend element is van de werkwijze die wordt gepropageerd in het kader van het programma 'Prettig contact met de overheid'. Een belangrijke pleitbezorger is de rechtsgeleerde Scheltema (2015), die nauw betrokken was bij de totstandkoming van de Algemene wet bestuursrecht. Hij wees erop dat de door juristen zo belangrijk gevonden rechtsstaat door burgers vaak wordt ervaren als formeel-bureaucratisch. Dit sluit vrijwel naadloos aan bij de typologieën van Nonet en Selznick. Wat de jurist als rechtmatig ziet, wil de burger paradoxaal genoeg nog weleens als oneerlijk ervaren.<sup>17</sup> Hij breekt dan ook een lans voor een responsieve rechtsstaat, waarbij ambtenaren meer oog hebben voor het achterliggende doel van de regeling en de positie en argumenten van de burger. Een andere pleitbezorger is Allewijn, bestuursrechter en mediator, die de transitie van autonoom naar responsief (bestuurs)recht terugziet in het programma 'Prettig contact met de overheid' en de 'Nieuwe zaaksbehandeling' door de bestuursrechter, maar ook in het decentralisatieproces van het sociaal beleid, bijvoorbeeld in de vorm van het zogenoemde keukentafelgesprek, waar de hulpvraag van de burger wordt afgestemd op het mogelijke ondersteuningsaanbod in samenhang met het eigen netwerk van die burger.<sup>18</sup>

### 3 Balancerend naar een nieuw evenwicht

Het beroepsprofiel van de ideaaltypische juridische professional staat dus in het teken van responsiviteit. Een responsieve jurist staat midden in de organisatie waarin hij werkzaam is evenals in de lokale samenleving. Hij is een bekwaam jurist en een creatief adviseur, die scherp oog heeft voor de belangen van burger, beleidsmaker en bestuur.

## *Balans houden binnen het recht*

Het is me opgevallen dat in de vraaggesprekken het accent wordt gelegd op de instrumentele rol van het recht en daarmee de juridische professional. Ik lees dat voor een deel ook terug in de aangehaalde publicaties. In hun kennelijke behoefte een rechtvaardigingsgrond te vinden voor de positie en rol van de juridische professional nieuwe stijl, leggen de respondenten het accent op proactief en creatief meedenken met het bestuur. De jurist als *handyman*, als *fixer*. Dat kan natuurlijk nuttig en nodig zijn, zoals in het voorgaande hoofdstuk aan de orde is gekomen. Maar in mijn ogen is er meer...

En dat is een reflexieve en matigende rol. Dat wil zeggen een bewustzijn van de sociaalmaatschappelijke effecten van het recht. Het besef dat het doel niet de juridische middelen heiligt. Het recht is namelijk niet alleen een beleidsinstrument, maar ook een op zichzelf staande, morele waarde. In die zin dat het recht het onderlinge en maatschappelijke samenleven ordent, normeert en een waarborgfunctie vervult (Fuller, 1964 en 1981; Peters, 1972; Foqué en 't Hart, 1990).<sup>19</sup>

### *Het rechtskarakter van strafrecht (Peters, 1972, p. 6 e.v. en 16 e.v.)*

De Utrechtse rechtsfilosoof Peters noemt dit de *eigenlijk-juridische dimensie* van het, in zijn voorbeeld, strafrecht. Die wordt gevormd door (procedurele) beperkingen die haaks staan op de instrumentele functie van het strafrecht. Die waarborgen moeten een normerende, beschermende functie vervullen ten opzichte van de primaire (repressieve) functie van het strafrecht. Peters wijst in dit verband op de contradictoire structuur van het strafprocesrecht. Hij ziet een belangrijke rol weggelegd voor de verdediging in het strafproces om dit tot uitdrukking te brengen, door een beroep te doen op fundamentele rechtsbeginselen (bijvoorbeeld het legaliteitsbeginsel, het beginsel geen straf zonder schuld en het proportionaliteitsbeginsel).

Die waarborgfunctie heeft in het bijzonder betrekking op burgers jegens overheidsorganisaties en marktpartijen, die per definitie een sterkere positie innemen. Bijvoorbeeld doordat zij beschikken over de bevoegdheid sancties op te leggen of kunnen besluiten tot de toegang tot zorg en welzijn. Dit impliceert dat de overheid bij het verwezenlijken van haar beleidsdoelen rekening dient te houden met de *rule of law*, met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur (Ottow, 2008; Ottow & De Cock Buning, 2013). In het voorbeeld van het opleggen van boetes:

om te verwezenlijken dat die niet alleen rechtmatig zijn, maar ook evenwichtig en opportuun, dat wil zeggen geschikt, noodzakelijk en proportioneel (Mein, 2015).

Het recht kent dus een tweeledige functie: instrument en waarborg. Binnen een goed functionerende democratische rechtsstaat zijn deze telkens in balans. Hier is naar mijn mening een belangrijke rol weggelegd voor de juridische professional, in het bijzonder door de waarborgfunctie van het recht niet uit het oog te verliezen. Dit vergt een reflexieve en matigende taakopvatting. Zodat burgerparticipatie niet leidt tot het recht van de sterkste en burgervriendelijkheid niet tot cliëntelisme. Dat maatwerk niet leidt tot willekeur en ongelijkheid. Dat wijkteams de weg naar klacht- en bezwaarprocedures vrijhouden. Of dat maatregelen in de sfeer van de openbare orde en leefbaarheid bepaalde bevolkingsgroepen niet onevenredig treffen, bijvoorbeeld bij preventief fouilleren of gebiedsverboden. Dat geldboetes evenwichtig zijn en zich niet opstapelen bij degenen die wel willen, maar niet kunnen betalen en hun post niet meer openmaken.<sup>20</sup>

Dit is des te meer van belang omdat een instrumentele opstelling gemakkelijk kan doorslaan naar instrumentalisme (Bahreman, 2015). Hierdoor kunnen fundamentele vrijheden onder druk komen te staan.

*Instrumentaliteit en instrumentalisme* (Bahreman, 2015, p. 5 e.v. en 88).

In zijn onderzoek naar de effecten van instrumentalisme op de legitimiteit van het strafrecht, maakt Bahreman een onderscheid tussen instrumentaliteit en instrumentalisme. Het recht heeft per definitie een instrumentele functie, in de zin van middel tot een doel. Het staat immers niet op zichzelf, maar functioneert binnen een samenleving die ook nog eens constant in beweging is. Van instrumentalisme is volgens hem, onder verwijzing naar Foqué en 't Hart (1990), sprake als het (straf)recht uitsluitend wordt benut om een politiek ingegeven doel te bereiken dat buiten het (straf)recht ligt. Zo staat bij een streng veiligheids- of fraudebeleid de horizontale rechtsbescherming van de goedwillende tegen de kwaadwillende burger voorop en niet de verticale, waarbij de burger wordt beschermd tegen de macht van de overheid. Het strafrecht is dan geen schild meer, maar fungeert als wapenstok, aldus Bahreman.

Een risico waar de aanhangers van het responsieve recht al op wezen: responsief recht kan verworden tot repressief recht (Nonet & Selznick, 2001). In hun ogen dient de *rule of law* dan ook blijvend te worden gerespecteerd en bewaakt. Het vormt een fundament binnen het responsieve recht (Verberk, 2011).<sup>21</sup>

## *Geen evenwicht zonder tegenwicht*

Wat betekent dit voor de dagelijkse praktijk van de juridische professional? Balanceren..., koorddansen..., zou ik zeggen. Tussen de verschillende functies van recht, namelijk de instrumentele en de beschermende (Mein, 2015). De juridische professional moet uit hoofde van zijn functie oog hebben voor tegenstrijdige wensen en belangen: doelmatigheid en doeltreffendheid aan de ene kant en zorgvuldigheid en evenwichtigheid aan de andere kant. Eerstgenoemde belangen wegen vooral zwaar in de bestuurlijke en de beleidsarena, laatstgenoemde in de juridische. Daarmee gaat het in de kern om een spanning tussen democratie en rechtsstaat (Van Lochem, 2013; VNG, 2016). Van dit spanningsveld moet de juridische professional zijn doordrongen en hij moet dit telkens laten doorklinken in zijn advies.

Concreet betekent dit dat hij niet altijd vanzelfsprekend meebeweegt met zijn omgeving, maar waar nodig tegenwicht biedt. In de praktijk zal dit schipperen zijn, modderen veeleer.<sup>22</sup> Maar het is in mijn ogen de kern van de juridische functie: het bieden van tegenwicht, gelet op de tweeledige functie van het recht.

Hoe doe je dat? Wat vergt dit van een juridische professional? Rechtsfilosoof Loth wijst een richting: standhouden, doorvragen en tegen de stroom in roeien.<sup>23</sup> Een goed jurist onderscheidt zich volgens hem van een slechte door op beslissende momenten de rolgebonden verwachtingen te doorbreken en daarmee praktische wijsheid, kritische zin en moed te tonen (2009). Wat hem betreft zijn dit de kerncompetenties van een goed jurist.<sup>24</sup> Dit zou ook voor ons beroepsonderwijs als inspiratiebron moeten dienen. Hbo-studenten beschikken immers bij uitstek over praktische wijsheid.

### *Kerncompetenties van een goed jurist (Loth, 2009, p. 113-114 en 118)*

Praktische wijsheid is volgens Loth het vermogen om te zien wat de omstandigheden eisen en daarnaar te handelen. Meer in het bijzonder het vermogen tijdig buitengewone omstandigheden te herkennen die het vereisen de rolgebonden verwachtingen te doorkruisen. Kritische zin en intellectuele deugd om niet zonder meer genoeg te nemen met het gebruikelijke en de bereidheid om daarover vragen te stellen. Dat vereist soms morele moed en het lef om op te komen voor een afwijkend, maar authentiek standpunt.

Loth schetst overigens een beeld dat juridische professionals in hun dagelijkse beroepspraktijk steeds meer op zichzelf zijn aangewezen als zich morele dilemma's aandienen. Er is immers geen vanzelfsprekende gemeenschappelijke groepsnormaal (beroepsethiek) meer voorhanden, onder meer als gevolg van toegenomen regulering, bureaucrativering en een versplintering van de beroepsgroep. Het beheersen van eerdergenoemde individuele kerncompetenties wordt daardoor alleen maar belangrijker, aldus Loth. Niettemin zou een versterking van de juridische beroepsethiek kunnen worden gevonden in de rechtsstatelijke context waarin de juridische professional zijn werk doet en in de fundamentele waarden waarop het recht berust. Volgens Loth heeft de jurist aldus een professionele verantwoordelijkheid voor het onderhoud van de rechtsstaat. Juristen dragen een publieke verantwoordelijkheid voor het rechtsstatelijke gehalte van de samenleving. Dat geldt vanzelfsprekend ook voor de juristen die wij hier opleiden. Doordat zij veelal in de juridische frontlinie zullen opereren, zullen zij worden geconfronteerd met dit soort dilemma's en moeten wij hen hierop voorbereiden.

Ik zie in deze analyse een sterke rechtvaardigingsgrond voor de kritische opstelling van juridische professionals. Dit is geen pleidooi voor de eerdergenoemde traditionele, afstandelijke en formalistische opstelling; voor de autonome jurist. Een responsieve opstelling past vaak veel beter bij de hedendaagse sociaalmaatschappelijke opgaven waar het bestuur voor staat. Responsief, maar zich welbewust van de *rule of law*. Aan dat laatste ontleent de jurist zijn gezag. Dat is mijn ideaaltypische juridische professional.

## 4 Onderzoeksprogramma lectoraat Legal Management

Wat betekent mijn visie op de rol van de juridische professional voor het onderzoek van het lectoraat? Ter afsluiting ga ik in op ons onderzoeksprogramma voor de komende jaren en geef ik ter illustratie een aantal voorbeelden. Overkoepelend thema is het houden van de spreekwoordelijke balans tussen de instrumentele en de waarborgfunctie van het recht, door de juridische professional in een complexe en veranderlijke beroepspraktijk. Het accent ligt hierbij op de overheidsjurist, werkzaam in een grootstedelijke context. Onze hogeschool staat daar immers middenin.

Dit thema komt op twee manieren terug in het onderzoeksprogramma: op het niveau van het individueel functioneren van de juridische professional, en op het niveau van de organisatie en inrichting van juridische processen en diensten. Dit

onderscheid is vooral dienstig om het onderzoeksprogramma te ordenen; in de praktijk hangen deze aspecten vanzelfsprekend nauw samen. Maar eerst sta ik kort stil bij het begrip Legal Management en het oogmerk en de aard van ons onderzoek.

### *Legal Management*

Onder *Legal Management* verstaan we in dit verband het zodanig inrichten van juridische processen, producten en diensten van overheidsorganisaties, dat de met wet- en regelgeving beoogde doelen worden bereikt, op een wijze die doelmatig, doeltreffend, zorgvuldig en evenwichtig is.

### *Oogmerk onderzoek*

Het onderzoek moet in de eerste plaats bijdragen aan de verdere professionalisering van de beroepsgroep. Dat wil zeggen de continue en systematische verbetering van relevante vakkennis en vaardigheden (Berger & Stevens, 2011). Onder meer door middel van methodiekontwikkeling en procesontwerp, dat is gefundeerd in wetenschappelijk verantwoord praktijkonderzoek. Met behulp van *Legal Design*-technieken maken we complexe juridische vraagstukken beeldend en inzichtelijk voor praktijk en onderwijs, bijvoorbeeld in de vorm van stroomschema's of beslisbomen.<sup>25</sup>

### *Praktijkgericht (juridisch) onderzoek*

Volgens Tavecchio en Gerrebrands (2012) richt praktijkgericht onderzoek zich op de ontwikkeling van goed functionerende professionele praktijken (*best practices*), met het oog op de implementatie van kennis hierover binnen vergelijkbare situaties. Kennis over die praktijken, die kunnen worden opgevat als methodieken binnen een specifiek werkveld, heeft een innovatief effect binnen andere professionele situaties, waarbinnen minder adequaat wordt omgegaan met professionele kwesties. Mijns inziens moet dit type onderzoek evenzeer voldoen aan eisen van validiteit, betrouwbaarheid en transparantie.<sup>26</sup> In het geval van praktijkgericht onderzoek staat echter de bruikbaarheid voorop, aldus Tavecchio en Gerrebrands. Zij stellen dat in het bijzonder praktijkgericht onderzoek nauw is verweven met de professionele praktijken en uiteindelijk ook in doeltreffendheid wordt gevalideerd door deze professionals zelf, in sa-

menwerking met de betrokken onderzoekers. Wij sluiten aan bij deze 'hermeneutische' benadering van onderzoek (Kunnemann, 1991).

Van den Brink (2015) maakt in dit verband onderscheid tussen het disciplinaire en het professionele weten. Het eerste schrijft hij toe aan de wetenschapspraktijk, het tweede aan de professionele beroepspraktijk. Waar in het eerste geval de cyclische verbinding tussen theorie en empirie centraal staat, staan in het tweede geval (vuist)regels en ervaringen centraal (*tacit knowledge*), evenals intuïtie. In het eerste geval draait het om waarheid, in het tweede om juistheid (bijvoorbeeld een juiste diagnose). Wetenschappers maken hun kennis openbaar, bij professionals is dat minder vanzelfsprekend. Praktijkonderzoek moet naar mijn mening dan ook bijdragen aan het expliciet maken en veredelen van die kennis.

Het praktijkgericht onderzoek waar wij juristen ons van bedienen is te kenschetsen als empirisch juridisch onderzoek (*Empirical Legal Research*). Dat wil zeggen dat wij niet zozeer zogenoemd beschrijvend, dogmatisch juridisch onderzoek doen, maar vooral sociaalwetenschappelijke, kwalitatieve onderzoeksmethoden hanteren om empirische gegevens te verzamelen over de werking van het recht in de praktijk (Grootelaar & Van den Bos, 2015; Smits, 2015; Leeuw, 2016). Een van de onderscheidende kenmerken van dit onderzoek is volgens Leeuw het centraal staan van de werking van het recht in de praktijk (*law in action* in plaats van *law in the books*). En dan gaat het om recht in de zin van wet- en regelgeving, beleidsregels, procedures, overeenkomsten, besluiten enzovoorts. Daarbij draait het niet alleen om die juridische constructies als zodanig, maar ook om het functioneren van organisaties en instituties in het juridisch domein. Het onderzoek is doorgaans beschrijvend, verkennend of verklarend en vaak evaluatief van aard (Leeuw, 2016). Deze manier van onderzoeken sluit goed aan op onze wens een bijdrage te leveren aan de professionalisering van de beroepspraktijk. Deze manier van onderzoeken staat ook centraal in het juridisch onderwijs aan deze hogeschool, waarbij het recht en de praktijk in onderlinge samenhang worden onderzocht, met het oog op de oplossing van een praktijkprobleem (Van Schaaijk, 2015; Hoogewerf & Huisjes, 2016).

Daarnaast zijn de uitkomsten van het onderzoek bedoeld als ijkpunt en inspiratiebron voor het curriculum van de juridische opleidingen binnen de faculteit Maatschappij en Recht.

## *De juridische professional*

Wat betreft het persoonlijk functioneren van de juridische professional gaat het onder meer om het afwegen van belangen. Bijvoorbeeld bij het uitoefenen van toezicht en handhaving, tegenwoordig essentiële sturingsinstrumenten voor de overheid.<sup>27</sup> Meer in het bijzonder bij het opleggen van bestuursrechtelijke sancties, waar ernst, verwijtbaarheid en draagkracht een doorslaggevende rol spelen. Hoe bepaal je een evenwichtige boete, waarvan tegelijkertijd een krachtig preventief signaal uitgaat?<sup>28</sup> Wat betekent dat voor de opstelling van de boetefunctionaris? Wanneer beweeg je mee en wanneer bied je tegenwicht?<sup>29</sup> Hoe ga je om met de burger? Hoe breng je boetebeleid en belangenafweging beter tot uitdrukking in de onderbouwing van het boetebesluit? In de veronderstelling dat deze vorm van transparantie en verantwoording zal bijdragen aan het begrip en de aanvaardbaarheid van het besluit, evenals aan de legitimiteit van de toezichthouder (Gerards, 2010; Aelen, 2014; De Vries, 2016). Dat is een van de centrale onderzoeksvragen.

In dit kader heb ik met Elzelou Grit onderzoek gedaan naar de vraag hoe het Agentschap Telecom de draagkracht zou moeten wegen van overtreders aan wie het een boete wil opleggen.<sup>30</sup> In dit geval ging het om een bijzondere doelgroep, namelijk etherpiraten. Een groep hardnekkige overtreders die veelvuldig aanvoerden dat hun draagkracht te kort zou schieten en dat de voorgenomen boete daarom zo veel mogelijk zou moeten worden gematigd. In welk stadium van de procedure en in welke mate diende het Agentschap daarmee rekening te houden, zonder het proces van boeteoplegging en -inning te frustreren? Wij hebben op basis van jurisprudentieonderzoek en vraaggesprekken met experts een stroomschema en beslisboom opgesteld om dit proces te stroomlijnen.

In het verlengde hiervan zou het interessant zijn om het proces van belangenafweging bij het opleggen van boetes ook eens onder de loep te nemen bij andere overheidsorganisaties, zoals gemeentelijke diensten Werk en Inkomen of het UWV. Tot voor kort gingen die organisaties in de sociale zekerheid bij het opleggen van boetes voor het overtreden van de zogenoemde inlichtingenplicht betrekkelijk modelmatig te werk.<sup>31</sup> Zoals bekend, noopt de recente jurisprudentie van de Centrale Raad van Beroep inmiddels tot maatwerk bij het wegen van de verwijtbaarheid.<sup>32</sup> De indruk bestaat dat overheidsorganisaties de boetehoogte bij 'gewone verwijtbaarheid' nu dan maar bepalen op 50 procent van de ten onrechte genoten uitkering, in plaats van de eerder wettelijk voorgeschreven 100 procent. Is dat dan wel maatwerk? Kan dat genuanceerder of houdt dat het boeteproces te veel op? Welke aanknopingspunten bieden houvast bij het wegen van de verwijtbaarheid?



Niet alleen bij 'gewone' verwijtbaarheid, maar ook in zwaardere gevallen, zoals grove schuld en opzet. Wat valt op dit punt te leren van de strafrechter? Onderzoek zou kunnen bijdragen aan beleidsregels of interne werkinstructies voor het fijnmaziger afstemmen van de hoogte van de boete op de verwijtbaarheid en draagkracht en daarmee tot evenwichtiger boetes. Wij hebben afspraken gemaakt met de gemeente Amsterdam om zo'n soort onderzoek te gaan doen.

Deze beleidsregels of werkinstructies kunnen natuurlijk ook van pas komen in het onderwijs. Net als de professionele dilemma's die het balanceren binnen het recht met zich meebrengt. Wanneer beweeg je mee en hoe bied je tegenwicht, en vooral waarom? Hoe motiveer je je (morele) keuzes? Het zijn immers vaak studenten sociaal-juridische dienstverlening of rechtenstudenten die dit werk gaan doen.

### *De organisatie van juridische processen*

Op het niveau van de organisatie waarbinnen de juridische professional opereert, gaat het onder meer om de organisatie, inrichting en werking van juridische processen, producten en diensten. Hoe doe je dat op een wijze waarbij zowel recht wordt gedaan aan de met wet- en regelgeving beoogde doelen als aan de beginselen van behoorlijk bestuur? Hoe organiseren en borgen overheidsorganisaties de juridische kwaliteit, hoe managen zij juridische risico's?<sup>33</sup> In hoeverre zijn *checks and balances* ingebouwd in de reguliere besluitvormingsprocedures, en werken die naar behoren? In de kern gaat het hier om dezelfde professionele dilemma's en opgaven, maar nu op het abstractieniveau van de organisatie. Dit is een tweede groep onderzoeksvragen.

Zo ben ik met Heinrich Winter en onderzoekers van zijn juridisch en bestuurskundig onderzoek- en adviesbureau Pro Facto nagegaan in hoeverre gemeenten in staat zijn toezicht te houden op de uitvoering van hun regelgeving en beleid, binnen het fysieke en sociale domein en op het gebied van openbare orde en veiligheid.<sup>34</sup> En, in het verlengde daarvan, in hoeverre ze in staat zijn de naleving af te dwingen van relevante voorschriften. Dit alles binnen beperkt beschikbare middelen en de vigerende juridische kaders. Ook gemeenten worstelen met het 'toezichtdilemma': als de toezichtdruk te hoog wordt, klagen burgers en bedrijven steen en been. Maar als het onverhoopt toch misgaat, zijn de rapen gaar (Mein, 2015). Met andere woorden, hoe houden gemeenten de professionaliteit van hun toezicht en handhaving op peil? En wat betekent dit voor de organisatie en inrichting van het toezicht en de kwaliteit van hun mensen?

Een ander voorbeeld is onderzoek dat ik uitvoer met Peter Wilms van economisch onderzoek- en adviesbureau APE naar het afdwingen van de betaling van geldboetes voor verkeersovertredingen die zijn opgelegd op basis van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (Wahv).<sup>35</sup> De wet kent hiervoor het instrument van de gijzeling van de overtreder en de buitengebruikstelling van het voertuig.<sup>36</sup> De Wahv is door zijn organisatie en uitvoering te beschouwen als het toppunt van doelmatige handhaving van veelvoorkomende overtredingen. De uitdaging is dan ook om zonder afbreuk te doen aan dit systeem van succesvolle inning, maatwerk mogelijk te maken voor een selecte doelgroep overtreders van wie vaststaat dat zij wel of niet kunnen of willen betalen.<sup>37</sup> Denk aan schrijnende gevallen of aan zeer hardnekkige overtreders. Deze onderzoeken leveren ook mooi materiaal op voor onze master Legal Management, waarin het ontwerp en de organisatie van juridische processen centraal staan, op een wijze die zowel doelmatig als zorgvuldig is.

Ik noem in dit verband ook het promotieonderzoek van Ivar Timmer aan de Vrije Universiteit Amsterdam. Dat heeft betrekking op risicomangement door juristen. Wet- en regelgeving stellen in toenemende mate eisen aan de wijze waarop organisaties vorm en inhoud geven aan hun risicomangement. Juridische professionals spelen daarbij van oudsher een belangrijke rol. Hoe gaan zij daarbij te werk om potentiële juridische risico's te identificeren en die vervolgens te vermijden, voorkomen of beheersen? Proactief? Welke valkuilen en succesfactoren spelen daarbij een rol? Welke lessen kunnen hieruit worden getrokken? Hij verwacht dit onderzoek over twee jaar af te ronden.

In deze tweede onderzoekslijn zou ook goed passen onderzoek naar de doelmatigheid en zorgvuldigheid van de buitengerechtelijke afdoening van overtredingen. Zo legt een tweetal grote gemeenten sinds kort bestuurlijke boetes op voor lichte overtredingen in de sfeer van leefbaarheid en veiligheid (ook wel genoemd kleine ergernissen).<sup>38</sup> In hoeverre slagen zij erin de gewenste doelmatigheid te verenigen met de vereiste zorgvuldigheid, en welke lessen kunnen we daaruit trekken?

Een andere variant is de afdoening van bezwaarschriften. Juridische afdelingen van gemeenten besteden hier doorgaans veel menskracht aan. Aanvankelijk gaven zij op een traditioneel formeel-juridische wijze vorm en inhoud aan de bezwaarschriftprocedure. Echter, in de loop der tijd zijn meer en meer overheidsorganisaties overgegaan op een meer informele en oplossingsgerichte werkwijze bij de afhandeling van vragen, klachten en bezwaren.<sup>39</sup> Om op die manier beter tegemoet te komen aan de échte vraag van de burger. Maar ook om de interne

werkprocessen te stroomlijnen door het verkorten van doorlooptijden en het terugdringen van het aantal ingediende bezwaarschriften. In hoeverre slagen gemeenten erin de doelen die zij zich bij de invoering van deze werkwijze hebben gesteld te realiseren? In hoeverre lukt het de betrokken medewerkers om de informele en oplossingsgerichte houding vast te houden? In hoeverre voelen burgers zich meer serieus genomen en zijn zij geneigd het bestreden besluit te aanvaarden? Welke factoren dragen bij aan een succesvolle invoering en hoe gaan succesvolle medewerkers te werk? Bij dit type onderzoek zouden studenten een nuttige rol kunnen spelen door te observeren en evalueren of door vragenlijsten af te nemen. En zo vertrouwd te raken met de informele aanpak. Helemaal mooi zou het zijn als zij tegelijkertijd in een (keuze)vak kennismaken van de onderliggende theorie en zelf kunnen oefenen. Ook hierover zijn afspraken gemaakt met de gemeente Amsterdam om dit te gaan onderzoeken.

## Woord van dank

Op de eerste plaats dank ik het College van Bestuur van deze hogeschool voor het instellen van dit lectoraat en het daarbij in mij gestelde vertrouwen. Huib, tijdens ons kennismakingsgesprek vorig jaar vroeg jij door over mijn promotieonderzoek, om vervolgens een bruggetje te slaan naar de rol van de jurist binnen de organisatie en de plaats van juridisch onderzoek aan onze hogeschool. Toen wist ik zeker dat ik hier wilde komen werken.

Ook dank ik de decaan van de faculteit Maatschappij en Recht, Jean Tillie, dat hij met mij in zee heeft willen gaan. Jean, je probeert een brug te slaan tussen de sociale en de juridische tak van onze faculteit en tussen onderzoek en onderwijs. Je goede humeur, relativiseringsvermogen en optimisme werken daarbij aanstekelijk.

Een bijzonder woord van dank richt ik in dit verband aan mijn naaste collega Ivar Timmer. Ivar, ambitieus en vasthoudend als je bent, heb je gestaag de weg bereid tot dit lectoraat nieuwe stijl. Zonder jou (en Bert Niemeijer) stond ik hier niet! Je hebt een duidelijke visie op Legal Management, zowel als het gaat om onderzoek als onderwijs. Je hebt mij wegwijs gemaakt binnen de HvA. Ik kijk terug op een plezierige samenwerking het afgelopen jaar en verheug me op nieuwe gezamenlijke projecten, samen met Bregje Dijksterhuis, Bente Visser en anderen.

Verder dank ik Ellen Oudejans, opleidingsmanager binnen onze faculteit, voor de gelegenheid die zij mij heeft geboden aansluiting te vinden bij de rechtenopleiding

hier in huis. Ik voelde me meteen thuis in het Wibauthuis, op de vierde etage. Samen hebben we lijnen uitgezet om de wisselwerking tussen onderzoek en onderwijs te intensiveren. Daarbij spelen ook veel van de docenten een rol, ik noem in dit verband onder meer Arif Khan, Joost Swanborn, Juliette Erkelens, Klasina Lont, Figen Yaka, Dunja Monker, Saïd Krizi, Edward Schotman, Sander Huisjes, Niel Hoogewerf en Lilian Stuger-Kembel. In het bijzonder verheug ik me op het in de praktijk brengen van onze plannen voor de interdisciplinaire minor Toezicht, Sancties en Gedrag. Dit is een mooi voorbeeld van de doorwerking van ons onderzoek in het onderwijs. In de nabije toekomst hoop ik ook een steviger brug te kunnen slaan naar de opleiding Sociaal-Juridische Dienstverlening, bijvoorbeeld voor onderzoek en onderwijs op gebied van toezicht en handhaving in het sociaal domein.

Beste medelectoren Maatschappij en Recht. Aanvankelijk was het voor mij een beetje wennen en zoeken binnen het Amsterdams Kenniscentrum voor Maatschappelijke Innovatie (AKMI), maar er tekent zich een steeds duidelijker gemeenschappelijk en samenbindend perspectief af voor interdisciplinair onderzoek. Ik werk daar graag aan mee.

Beste vertegenwoordigers van het beroepenveld. Jullie vormen letterlijk en figuurlijk het begin- en het eindpunt van ons onderzoeksprogramma. Met velen van jullie heb ik al nader kennism gemaakt. Op basis van die gesprekken hebben wij onze ideeën kunnen scherpen over maatschappelijke ontwikkelingen en mogelijke onderzoeksthema's. Met een aantal van jullie heb ik al onderzoeksplannen gesmeed, zoals de gemeente Amsterdam en de VJK. Deze plannen zijn veelbelovend. Ik hoop dat in de nabije toekomst voort te zetten en uit te bouwen. Mijn ideaal is een voortdurende en levendige wisselwerking tussen beroepspraktijk en praktijkonderzoek. Het één inspireert het ander en andersom.

Het beeld is helemaal compleet als we daarbij ook inzichten uit academisch onderzoek kunnen betrekken, waar dat zinvol is. Ik hoop in dit verband de banden te kunnen aanhalen met collega-onderzoekers aan de verschillende universiteiten, in het bijzonder met mijn vroegere Rotterdamse collega's Judith van Erp (inmiddels Universiteit Utrecht) en Karin van Wingerde. Van mijn Rotterdamse collega's, in het bijzonder mijn promotor Henk van de Bunt, heb ik toch vooral geleerd om verder te kijken dan het recht: naar onderliggende organisatie-culturele factoren en het feitelijke gedrag van betrokkenen. Met Heinrich Winter van de Rijksuniversiteit Groningen en Bert Niemeijer van de Vrije Universiteit Amsterdam zijn al plannen gesmeed, onder meer door het uitbrengen van een bundel over Legal Management.

Ook dank ik mijn lieve vrienden en familie voor hun niet aflatende belangstelling voor mijn werk als onderzoeker en lector. Petra, jij draagt het onderwijs en het praktijkonderzoek een warm hart toe, in het bijzonder als het gaat om kunst en cultuur (en inmiddels ook een beetje als het gaat om het recht). Volgens jou moest ik deze unieke kans grijpen om een wisselwerking tot stand te brengen tussen onderzoek, onderwijs en beroepenveld. Dat heb ik dan ook gedaan en ik voel jouw belangstelling als een stimulans. Tegen Joost zou ik willen zeggen: vind de balans tussen cellospelen, roeien en de wetenschap der aarde. En tegen Maarten: filosofie houdt de jurist in evenwicht.

## Noten

1. Aldus Tjeenk Willink, voormalig vicepresident Raad van State, in een debat met de Eerste Kamer over de Staat van de Rechtsstaat, *Kamerstukken I*, 2013/14, 33 750, VI, O, p. 16.
2. Ik dank Judith van Erp, Ivar Timmer en Petra Faber voor hun commentaar op een eerdere versie van deze rede.
3. Ik sprak daartoe, samen met mijn collega Ivar Timmer, met hoofden Juridische Zaken/ juridische controllers van tien gemeenten en met een zestal experts.
4. Zie over de arbeidsmarktpositie van hbo-juristen De Rooij (2013). Ook zij schetst een beeld van hbo-juristen die aan de slag gaan bij gemeenten, terwijl de oorspronkelijke ontwerpers van de opleidingen juist klassieke juridische beroepen voor ogen hadden.
5. Zie ook Winter en Van den Heuvel die binnen de gemeentelijke juridische functie drie subfuncties onderscheiden: het primair proces (eerste lijn), de staf (tweede lijn) en control (derde lijn) (2013). Vogel maakt op zijn beurt onderscheid in de juridische lijnfunctie, de juridisch adviesfunctie en de juridisch controlfunctie (2015).
6. Door het volgen van de opleiding Rechten of Sociaaljuridische Dienstverlening.
7. Zie de website doedemocratie.net en het jaarbericht van de VNG Denktank 2016: 'Maatwerkdemocratie', op de website vng.nl.
8. Bijvoorbeeld rond de toekenning van huishoudelijke hulp in het kader van de Wmo. Vgl. CRVB, 18 mei 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:1402, ECLI:NL:CRVB:2016:1403 en ECLI:NL:CRVB:2016:1404. Vonk beschrijft dit decentralisatieproces als een vorm van versterking van de lokale verzorgingsstaat, waarin de discretionaire bevoegdheid van het lokaal bestuur wordt verruimd. Tegelijkertijd is er volgens hem ook sprake van een sterke disciplinerende van degenen die aanspraak kunnen maken op een uitkering. Hij spreekt in dit verband dan ook van de repressieve verzorgingsstaat. Hij wijst op nut en noodzaak van correcties door de onafhankelijke rechter in het kader van een stelsel van *checks and balances* (2016). Marseille (2015) en Winter (2015) wijzen er in dit verband op dat het zogenoemde keukentafelgesprek in het kader van de Wmo, er niet toe mag leiden dat burgers van hun rechten worden afgehouden. Zie over de relevantie van deze ontwikkelingen voor de gemeentjurist ook Vogel (2015).
9. Zie de website [prettigcontactmetdeoverheid.nl](http://prettigcontactmetdeoverheid.nl).
10. Zie hierover ook Peij, Westerink en Winter (2003). Zij signaleren, zij het enige tijd geleden, de opkomst van bedrijfsmatig denken en werken binnen overheidsorganisaties, voortdurende wijzigingen van regelgeving, een toenemende vraag naar rechtsbescherming, en ontwikkelingen op het gebied van overheidsaansprakelijkheid.
11. Deze benadering klinkt ook door in het rapport 'Partner in Beleid' van het Programma Versterking Juridische functie Rijk (2010). Daarin wordt de overheidsjurist, meer in het bijzonder de wetgevingsjurist, afgespiegeld als partner in beleid: 'Juristen moeten op een zodanig tijdstip worden ingeschakeld dat zij met hun creatieve oplossingen kunnen bijdragen aan instrumentering van beleid.' (p. 10).
12. Deze ontwikkeling wordt ook gesignaleerd in het jaarverslag van de Raad van State over 2015 (2016). Illustratief in dit verband is ook het volgende citaat uit de column van Folkert Jensma in *NRC Handelsblad* van 8 februari 2014: 'De politiek gebruikt het recht hier echter steeds meer à la carte als beleidsinstrument, niet als een zelfstandige waar-

- de. Toegang tot de rechter is dan net zoiets als huurtoeslag of toegang tot het zwembad. Meer een kwestie van vraag en aanbod en publieke middelen dan een van vrijheid, gelijkheid of rechtszekerheid.’ Zie [www.nrc.nl](http://www.nrc.nl).
13. Van Lochem beschrijft dit proces uitvoeriger, vanuit historisch perspectief (2013). Het komt ook terug in het recente jaarverslag van de Raad van State: ‘Binnen departementen is de verantwoordelijkheid bij de voorbereiding van maatregelen en beslissingen verder verschoven naar beleidsafdelingen, afdelingen wetgeving en juridische zaken dienen te vaak nog slechts om het juridisch toilet te verzorgen van beleidskeuzen die elders gemaakt zijn.’ (2016, p. 21). Ook Veraart stipt het aan in een interview door Miek Smilde in *Mr.*: ‘Juristen zijn nu al aan invloed aan het verliezen. (...) Het zijn bestuurskundigen die de dienst uit maken of communicatiewetenschappers en psychologen. Dat zijn de nieuwe machthebbers. En zij zijn minder doordrongen van de waarde van de rechtsstaat dan juristen. Dat lijkt me wel iets om aandacht aan te geven.’ (2016, p. 33).
  14. Dit tegen de achtergrond van grote maatschappelijke veranderingen in de Verenigde Staten van de jaren zestig en zeventig van de vorige eeuw. Rechtspraak speelde toen een belangrijke rol bij het bereiken van maatschappelijke doorbraken (Verberk, 2011).
  15. Vergelijk de ‘creatieve’ of ‘politieke’ adviseur in de benadering van Van Lochem.
  16. Het roept ook associaties op met de *T-shaped lawyer*, zoals op 17 maart 2014 in een opiniestuk in *NRC Handelsblad* werd bepleit door de bestuursvoorzitters van de vijf grote advocatenkantoren in ons land. Een *T-shaped lawyer* combineert gedegen juridische vakkennis (de pijler van de T), met kennis van aanpalende disciplines en relevante sociale vaardigheden (de ligger). Zie [www.nrc.nl](http://www.nrc.nl). Zie verder Smathers, R.A. (2014). *The 21st-Century T-Shaped Lawyer. Law Practice Magazine*, 2014-7/8.
  17. Zo beoordelen gemiddelde Nederlanders het contact met de overheid met een magere 6,5. 39% van de respondenten heeft weleens een probleem gehad met een overheidsinstantie (in de sfeer van bejegening en behandeling). Dit blijkt uit een onderzoek uit 2016 door Memo, in opdracht van de Nationale ombudsman (zie de website [nationaleombudsman.nl](http://nationaleombudsman.nl)).
  18. Vergelijk zijn lezing ‘De transitie van autonoom naar responsief bestuursrecht’ tijdens de PCMO Conferentie op 26 april 2016 in Amsterdam (te vinden op de website [prettigcontactmetdeoverheid.nl](http://prettigcontactmetdeoverheid.nl)) en op het voorjaarscongres van de VJK op 23 juni 2016 in Gouda (idem).
  19. In de traditie van hervormers als Montesquieu en Beccaria (Foqué en ‘t Hart, 1990).
  20. Zo stelt Van der Hulst over de inning van geldboetes voor verkeersovertredingen dat de balans tussen efficiënte handhaving en redelijke rechtsbescherming is doorgeslagen (2016).
  21. Zo zegt Allewijn in een van zijn eerdergenoemde lezingen: ‘Regels en bureaucratie staan voor de [rechtstatelijke, AM] waarden waar de burger de overheid op afrekent, zoals beslissen zonder aanzien des persoons, gelijkheid, rechtszekerheid en berekenbaarheid. (...) Treed de responsiviteit responsief tegemoet en heb er tegelijkertijd oog voor dat responsiviteit in potentie de rechtstatelijke waarden van het autonome recht onder druk kan zetten.’
  22. Ottow en De Cock Buning (2013, p. 35) hebben het, in het kader van toezicht houden, over een zoektocht naar het juiste evenwicht tussen effectiviteit en legaliteit als dé grote professionele uitdaging: ‘Het vinden van deze juiste balans is echter geen gemakkelijke

- opgave. Er dient daarbij nadrukkelijk te worden onderkend dat het ten uitvoer leggen van instrumentele, doelgedreven regels en het in acht nemen van legaliteits- en waarborgbeginselen niet altijd te verenigen grootheden zijn. Aelen biedt hiertoe een uitweg door middel van de *check and balances*-benadering van deze dilemma's, waardoor de verschillende beginselen tegen elkaar opwegen (2014). Kasdorp (2016) heeft het over laveren tussen Scylla en Charybdis in zijn beschrijving hoe toezichthouders omgaan met de spanning tussen effectiviteit en legitimiteit bij 'buitenwettelijk' toezicht.
23. In zijn bundel *Tegen de stroom. Over mensen en ideeën die hoop geven in benarde tijden* beschrijft Hirsch Ballin (2016) juristen die tegen de stroom in durfden te gaan, ingegeven door hun persoonlijk geweten, waaronder de voormalige president van de Hoge Raad Lodewijk Ernst Visser en de rechtsgeleerde Thomas More.
  24. Hierin klinken de deugden van Aristoteles door (*Ethica Nicomachea*, 340 v.Chr.). Zie voor de kernwaarden van togadragers o.a. Bauw e.a. (2016).
  25. Zie bijv. Hoogwater, S. (2009). *Beeldtaal voor juristen*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers. Zie voor inspiratie de website [legaltechdesign.com](http://legaltechdesign.com). Overigens ontslaat een stroomschema of beslisboom de gebruiker ervan niet van de plicht om te blijven nadenken: maatwerk staat voorop.
  26. Zie voor kwaliteitscriteria ten aanzien van praktijkgericht onderzoek onder meer Andriessen en Butter (2016). Zij combineren praktische relevantie met methodische grondigheid.
  27. Vgl. het WRR-rapport (2013). *Toezien op publieke belangen. Naar een verruimd perspectief op overheidstoezicht*. Amsterdam University Press.
  28. Dit hoeft beslist geen onoverbrugbare tegenstelling te zijn, zo blijkt uit een uitvoerig exposé van Klap (2012).
  29. In mijn proefschrift heb ik deze (professionele) opgave nader uitgewerkt voor de financiële toezichthouders (Mein, 2015, p. 311-312).
  30. Grit, E.E. & Mein, A.G. (2016). *Onderzoek draagkracht bij opleggen bestuurlijke boete*. Groningen: Pro Facto.
  31. Op basis van artikel 17 en 18a van de Participatiewet en artikel 25 resp. 27a van de Werkloosheidswet.
  32. Vgl. o.m. CRvB, 24 november 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:3754 en 23 juni 2015, ECLI:NL:CVRB:2015:1801. Zie mijn commentaar op deze uitspraken in het *Tijdschrift voor toezicht*, 2015/1, p. 81-85 en *USZ* 2015/238. Naar aanleiding van deze jurisprudentie is een wijziging van de boetebepalingen in de socialezekerheidswetgeving in de maak: *Kamerstukken I*, 2015/16, 34 396.
  33. Zoals recent nog weer eens op een rijtje gezet door Vogel (2015).
  34. Winter, H. e.a. *Toezicht en handhaving door gemeenten*, Groningen: Pro Facto (verwacht eind 2016).
  35. Wilms, P. e.a. *Visie inzet dwangmiddelen, in het bijzonder Buiten Gebruik Stellen van voertuigen*. Den Haag: APE (verwacht eind 2016).
  36. Vgl. artikel 28 en 28b Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften.
  37. Zo noopt het kritische rapport van de Nationale ombudsman over gijzeling in het kader van de Wvvh tot heroverweging van de inzet van dit dwangmiddel. Vgl. *Gegijzeld door het systeem*, Nationale ombudsman, 2015/160. Zie ook het commentaar op het rapport van de ombudsman door Damen, *AB* 2016/319. Meer in het algemeen wenst de overheid, mede in het licht van het Rijksincassobeleid, beter rekening te houden met het



gegeven dat een overtreder een boete niet kan dan wel niet wil betalen, vgl. o.m. *Kamerstukken II*, 2013/14, 29 279, 202.

38. Vgl. artikel 154b-n Gemeentewet.

39. Geïnspireerd door het project 'Prettig contact met de overheid' (PCMO) van het ministerie van BZK. Zie de website [prettigcontactmetdeoverheid.nl](http://prettigcontactmetdeoverheid.nl).

## Geraadpleegde literatuur

- Aelen, M. (2014). *Beginnselen van goed toezicht. Gedefinieerd, verklaard en uitgewerkt voor het toezicht op financiële markten* (dissertatie). Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.
- Andriessen, D. & Butter, R. (2016). Doe recht aan diversiteit. Kwaliteitscriteria voor onderzoek in het hbo. *Thema Hoger onderwijs*, 2016/1, p. 20-25.
- Bahreman, P.H.M. (2015). *De prijs van het instrumentalisme. Over de effecten van het strafrechtelijk instrumentalisme voor de legitimiteit van het strafrecht, gezien vanuit de relationele rechtstheorie*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.
- Bauw, E., Böhler, B., Meijer, M.E. de, & Westerveld, M. (2016). *Togadragers in de rechtsstaat. De juridische professies en de toegang tot het recht*. Den Haag: Boomjuridisch.
- Berger, M. & Stevens, R. (2011). *Begrippenkader Dossiers Professionalisering*. Utrecht: Nederlands Jeugdinstituut.
- Brink, G. van den (2015). *Hoe wij beter over kennis kunnen nadenken. Een bijdrage vanuit de maatschappelijke bestuurskunde (1)*. Den Haag: Boom Bestuurskunde.
- Foqué, R. & 't Hart, A.C. (1990). *Instrumentaliteit en rechtsbescherming*. Arnhem: Gouda Quint.
- Fuller, L.L. (1964). *The Morality of Law*. New Haven en Londen: Yale University Press.
- Fuller, L.L. (1981). *The Principles of Social Order. Selected essays of Lon L. Fuller*. Durham N.C.: Duke University Press.
- Gerards, J.H. (2010). Het evenredigheidsbeginsel van artikel 3:4, lid 2 Awb en het Europees recht. In: T. Barkhuysen, W. den Ouden en E. Steyger (Red.). *Europees recht effectueren. Algemeen bestuursrecht als instrument voor de effectieve uitvoering van EG-recht* (p. 73-113). Deventer: Kluwer.
- Grootelaar, H. & Bos, K. van den (2015). Denken + meten = weten. *Ars Aequi* 2015/10, p. 858-860.
- Hirsch Ballin, E.M.H. (2016). *Tegen de stroom. Over mensen en ideeën die hoop geven in benarde tijden*. Amsterdam/Antwerpen: Querido.
- Hoogewerf, C.L. & Huisjes, S.C. (2016). Juridische onderzoeksvaardigheden. Den Haag: Boom juridisch.
- Hulst, J.W. van der (2016). De inningspraktijk bij verkeersboetes, rijp voor verandering: is de rechtsbescherming voldoende gewaarborgd? *Tijdschrift voor Bijzonder strafrecht en Handhaving*, 2016/3, p. 140-148.
- Kasdorp, A. (2016). Tussen Scylla en Charybdis. Spanningsvelden en taakopvattingen in het licht van schadelijk maar legaal ondernemingsgedrag. *Tijdschrift voor Toezicht*, 2016/2, p. 29-48.
- Klap, A.P. (2012). Boeteoplegging in het economische bestuursrecht: afschrikking versus evenredigheid? *SEW Tijdschrift voor Europees en Economisch recht*, 2012/9, p. 322-335.
- Kunemann, F. (1991). *Rechtswetenschap*. Nijmegen: Ars Aequi Libri.
- Leeuw, F.L., met Schmeets, H. (2016). *Empirical Legal Research. A Guidance Book for Lawyers, Legislators and Regulators*. Cheltenham UK/Northampton MA, USA: Edward Elgar Publishing.

- Lochem, P. van (2013). *Rechtsrelativering: een verkenning op het terrein van het overheids-handelen* (dissertatie). Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.
- Loth, M. (2009). De goede jurist. Over morele moed, onafhankelijkheid en een riskante omgeving (p. 113-126). In: J. Kole & D. de Ruyter (Red.). *Code en karakter. Beroepsethiek in onderwijs, jeugdzorg en recht*. Amsterdam: SWP.
- Marseille, B. (2015). *Bestuurlijke organisatie en Geschilbeslechting in het sociaal domein* (oratie). Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.
- Mein, A.G. (2015). *De boete uit balans. Het gebruik van de bestuurlijke boete in de praktijk van het financieel toezicht* (dissertatie). Den Haag: Boom Lemma Uitgevers.
- Nonet, Ph. & Selznick, Ph. (2001). *Law & Society in transition. Towards responsive law*. New Brunswick (USA) en Londen (UK): Transaction Publishers.
- Ottow, A. (2008). *De markt meester? De zoektocht naar nieuwe vormen van toezicht* (oratie). Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.
- Ottow, A. & Cock Buning, A. de (2013). Juridische ruggengraat toezicht mag niet ontbreken. *Tijdschrift voor Toezicht*, 2013/4, p. 33-38.
- Peij, S.C., Westerink, B.G. & Winter, H.B. (2003). *Juridische kwaliteitszorg. Een organisatiekundige handleiding*. Deventer: Kluwer.
- Peters, A.A.G. (1972). *Het rechtskarakter van het strafrecht* (oratie). Deventer: Kluwer.
- Programma Versterking Juridische Functie Rijk (2010). *Partner in beleid*. Den Haag: Directeuren Wetgeving en Juridische Zaken.
- Raad van State (2016). *Jaarverslag 2015*. Den Haag: Raad van State.
- Ringeling, A.B. (2005). Kwaliteit als veelvormig ideaal. In: Vereniging voor Juridische Kwaliteit. *Kwaliteitszorg, (n)iets voor juristen!?* (p. 9-25). Leiden: VJK.
- Rooij, S. de (2013). *De hbo-jurist: kans of bedreiging? De positionering van de hbo-jurist in de wereld van de klassieke juridische beroepen* (dissertatie). Nijmegen: Wolf Legal Publishers.
- Schaaijk, G.A.F.M. van (2015). *Praktijkgericht juridisch onderzoek*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.
- Scheltema, M. (2015). Bureaucratische rechtsstaat of responsieve rechtsstaat? *NTB* 2015/37, p. 287-289.
- Smilde, M. (2016). 'Ethiek is geen relatiegeschenk'. Interview met Wouter Veraart, hoogle- raar Encyclopedie der Rechtsgeleerdheid en Rechtsfilosofie aan de Vrije Universiteit. *Mr. Magazine voor juristen*, 2016/3, p. 26-33.
- Smits, J. (2015). *Omstreden rechtswetenschap. Over aard, methode en organisatie van de juridische discipline*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.
- Tavecchio, L. & Gerrebrands, M. (2012). *Bewijsvoering binnen praktijkgericht onderzoek. Methodologische en wetenschapstheoretische reflecties op de onderbouwing van professionele interventies*. Den Haag: Boom Lemma Uitgevers.
- Timmer, I., Wegman, H., Mafi, S. & Duijvenvoorde, M. van (2016). *HBO-Rechten aan het werk. Een onderzoek naar de arbeidsmarktpositie van alumni HBO-Rechten*. Amsterdam: Amsterdams Kenniscentrum voor Maatschappelijke Innovatie.
- Verberk, S. (2011). *Probleemoplossend strafrecht en het ideaal van responsieve rechtspraak* (dissertatie). Den Haag: SDU.
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2016). *Strategisch juridisch opleidingsbeleid voor gemeenten. 'Een slimme jurist is op de toekomst voorbereid'. Handreiking van VNG, VJK en SBG*. Den Haag: VNG.

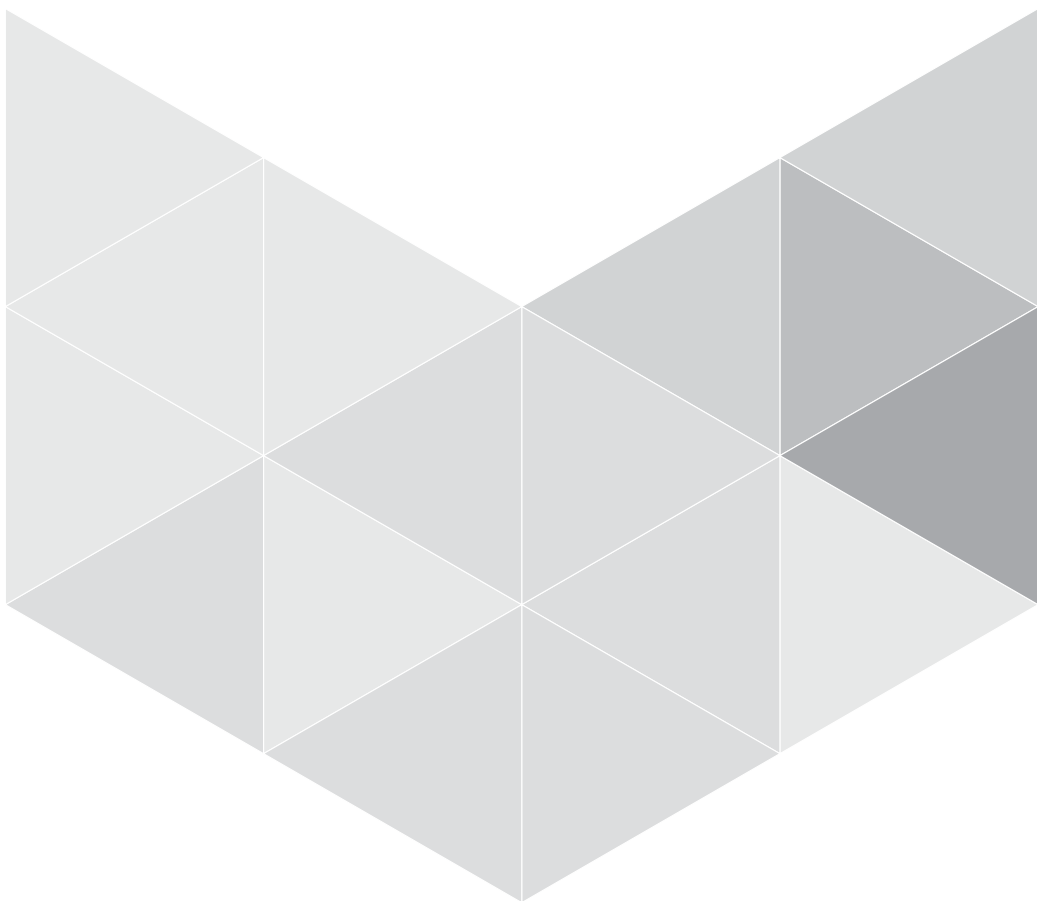
- Vogel, H. (2015). *Krachtige juridische kwaliteit. Over juridische kwaliteit, control en compliance bij publieke en maatschappelijke instellingen*. Zwolle: Mariënborg Advies.
- Vonk, G. (2012). Lokale verzorgingsstaat. Nieuwe uitdagingen voor de sociale rechtsstaat. *NJB* 2012/38, p. 2686-2693.
- Vonk, G. (2014). Repressieve verzorgingsstaat. *NJB* 2014/2, p. 95-102.
- Vonk, G. (2016). Rechtstatelijke aspecten van de decentralisatie in het sociaal domein: synthese (p. 1-26). In: G. Vonk (Red.). *Rechtstatelijke aspecten van de decentralisatie in het sociaal domein*. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.
- Vries, F. de (2016). *Leidt transparantie tot meer vertrouwen in de toezichthouder?* (oratie). Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.
- Winter, H. (2015). *Bestuurlijke organisatie en Geschilbeslechting in het sociaal domein* (oratie). Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.
- Winter, H. & Heuvel, H. van den (2013). *Juridisch sterker door samenwerken. Handreiking 'Gemeentelijke samenwerking juridische functie'*. Den Haag/Leiden: VNG en VJK.
- Zouridis, S., Wierenga, W. & Niemeijer, B. (2016). De rechtsstaat: van sluitpost naar 'Leitmotiv', *NJB* 2016/19, p. 1337-1342.

## Curriculum vitae

Arnt Gebhard Mein (3 november 1962) behaalde in 1981 zijn gymnasiumdiploma aan het Montessori Lyceum Herman Jordan in Zeist en studeerde in 1982-1987 rechtsgeleerdheid aan de Universiteit Utrecht, afstudeerrichting straf(proces)recht.

Hij begon zijn loopbaan met uiteenlopende juridische advies- en managementfuncties bij het ministerie van Justitie, het Parket-Generaal van het Openbaar Ministerie en de gemeente Arnhem (1998-2001). Vervolgens werkte hij als (beleids) onderzoeker en -adviseur bij onderzoek- en adviesbureaus (ES&E en B&A) (2001-2007). Na zijn besluit zich geheel toe te leggen op onderzoek, was hij werkzaam als senior onderzoeker bij het Verwey-Jonker Instituut in Utrecht (2008-2015). In die periode verrichtte hij tevens promotieonderzoek aan de Erasmus Universiteit Rotterdam (Erasmus School of Law) naar het gebruik van de bestuurlijke boete in de praktijk van het financieel toezicht, dat hij in 2015 afrondde. Sinds november 2015 is hij als lector Legal Management verbonden aan de Hogeschool van Amsterdam, bij de faculteit Maatschappij en Recht.

Het onderzoek van Arnt Mein richt zich in het bijzonder op vraagstukken op het gebied van regulering, toezicht en handhaving.



HVA PUBLICATIES



AFBEELDING  
BertZuiderveen.nl



9 789056 297817