

Tilburg University

De rolinvulling van overheidsjuristen

Wierenga, Wubbo

Publication date:
2023

Document Version
Publisher's PDF, also known as Version of record

[Link to publication in Tilburg University Research Portal](#)

Citation for published version (APA):

Wierenga, W. (2023). *De rolinvulling van overheidsjuristen: Een empirische studie naar de manier waarop overheidsjuristen hun professionele rol invullen.* [, Tilburg University]. Boom Bestuurskunde.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

DE ROLINVULLING VAN OVERHEIDSJURISTEN



Wubbo Wierenga

Boombestuurskunde

De laatste jaren is de verhouding tussen recht en overheid binnen maatschappelijke vraagstukken vrijwel dagelijks voorwerp van discussie en mediaberichtgeving. Recente voorbeelden zijn de nasleep van het toeslagenschandaal, de gevolgen van de PAS-uitspraak en de Urgenda-uitspraak en de invoering van de Omgevingswet. Juristen bij de overheid zijn publieke professionals die een rol spelen in het vormgeven van deze verhouding tussen recht en overheid binnen het overheidshandelen. Voor deze juristen zijn de grote maatschappelijke vraagstukken een constante bron van nieuwe en uitdagende juridische vragen, inzichten en dilemma's.

In dit boek onderzoekt de auteur de manier waarop de naar schatting 15000 overheidsjuristen in Nederland in de dagelijkse praktijk invulling geven aan hun professionele rol. Daartoe presenteert hij onderzoeksresultaten van drie empirische studies onder bijna 500 overheidsjuristen. Daaruit komen overheidsjuristen naar voren als een beroepsgroep die gericht is op het beïnvloeden van beleids- en besluitvorming, het bijdragen aan het realiseren van maatschappelijke opgaven, het maximeren van de juridische kwaliteit en het laveren tussen rechter en bestuur.

Wubbo Wierenga (Groningen, 1986) studeerde rechten (Universiteit Maastricht), filosofie (VU Amsterdam) en behaalde een postinitiële master aan de Academie voor Overheidsjuristen in Den Haag. Hij werkte zes jaar als overheidsjurist voor het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat en is sinds 2018 als juridisch adviseur en onderzoeker verbonden aan adviesbureau Berenschot. In 2023 verdedigde hij zijn dissertatie over de invulling van de professionele rol door overheidsjuristen.

De rolinvulling van overheidsjuristen

DE ROLINVULLING VAN OVERHEIDSJURISTEN

*Een empirische studie naar de manier waarop
overheidsjuristen hun professionele rol invullen*

PROEFSCHRIFT

ter verkrijging van de graad van doctor
aan Tilburg University op gezag van de
rector magnificus, prof. dr. W.B.H.J. van de Donk,
in het openbaar te verdedigen ten overstaan
van een door het college voor promoties
aangewezen commissie in de aula van de
Universiteit op vrijdag 21 april 2023
om 13:30 uur

door

Wubbo Wierenga

geboren op 29 juli 1986
te Groningen

Promotores: prof. mr. dr. S. Zouridis
 prof. mr. E. Niemeijer

Manuscriptcommissie: prof. dr. L.H.J. Adams
 prof. mr. dr. I. van Domselaar
 dr. N. Doornbosch
 prof. dr. M. Noordegraaf
 dr. P. Paiement
 prof. mr. dr. P.M. Schuyt

VOORWOORD

Aan het begin van 2012 maakte ik een wandeling van het centraal station in Den Haag naar een prachtig gebouw aan het Lange Voorhout 62. Ik had me ingeschreven voor de open dag van de academie voor wetgeving / academie voor overheidsjuristen en ik weet nog dat ik onderweg bedacht: ik vraag me af wat die juristen bij de overheid eigenlijk doen. Tijdens de open dag kwam het antwoord: overheidsjuristen opereren op het snijvlak van recht, beleid en politiek. Een van de sprekers vatte het werk samen met de mysterieuze opmerking dat overheidsjuristen de juridische rationaliteit van het overheidshandelen borgen.

Die open dag raakte een snaar. De combinatie van recht, beleid en politiek leek me aanmerkelijk interessanter dan het alternatief: het weliswaar statusrijke en goed betaalde, maar toch vooral eendimensionale en extreem gespecialiseerde werk dat ik Zuidasadvocaten had zien verrichten tijdens een eerdere stage. Ik solliciteerde en vond het traineeship, dat bestond uit een perfecte combinatie van werken en leren, geweldig! Echt een aanrader voor iedere afgestudeerde jurist die wil bijdragen aan de publieke zaak en verder wil kijken dan het recht lang is.

Onderwijl bleef de vraag ‘wat doen die overheidsjuristen nu eigenlijk’ me bezighouden. Dit leidde uiteindelijk tot een scriptie over de borging van de juridische rationaliteit door overheidsjuristen waarmee ik de masteropleiding aan de academie afrondde. Het schrijven van deze scriptie was om twee redenen belangrijk. In de eerste plaats ontmoette ik Stavros Zouridis, die me inspireerde en stimuleerde om het onderzoek naar overheidsjuristen voort te zetten. En in de tweede plaats ontdekte ik hoe gaaf het is om sociaalwetenschappelijk onderzoek te doen. Om onderzoek te doen naar mensen, hun gedrag en de effecten daarvan. Het was een ervaring die ik tijdens de studies rechten en filosofie node had gemist.

Uiteindelijk ben ik in de zomer van 2015 officieel begonnen aan dit promotietraject en iets meer dan zeven jaar later ligt er een proefschrift. Daarin staat een antwoord op de vraag die ik me in het begin van 2012 al stelde: wat doen die overheidsjuristen nu eigenlijk? In die zeven jaar is heel veel gebeurd: zo kregen mijn vrouw en ik drie prachtige kinderen, ben ik een keer of drie verhuisd en ben ik overgestapt van het ministerie van IenW naar adviesbureau Berenschot. Allemaal *life events* die

vanzelfsprekend voorrang kregen boven het schrijven van dit boek. Toch leidde dit nooit tot minder motivatie: daarvoor is het doen van onderzoek veel te leuk en te intellectueel bevredigend. Bovendien nam tijdens de looptijd van dit promotieonderzoek, de maatschappelijke relevantie van het onderwerp toe. Na alle crises van de laatste jaren is eens te meer duidelijk: goede overheidsjuristen zijn goud waard en we moeten ze beter begrijpen!

Het schrijven van een proefschrift leverde mij ook een ander inzicht op. Er zijn veel genereuze mensen in deze wereld die mij op uiteenlopende manieren hebben geholpen tijdens het promotietraject. Ik wil daarbij een aantal mensen uitlichten.

Allereerst, zonder Stavros Zouridis was dit promotieonderzoek er niet geweest. Zijn boek 'De dynamiek van bestuur en recht: Over de rechtsstaat als bestuurswetenschappelijk fenomeen' uit 2009 leerde mij op een heel andere manier te kijken naar de relatie tussen bestuur en recht. Dit boek was voor mij de aanleiding om Stavros te benaderen als begeleider van mijn scriptie en dit was de start van een prachtige samenwerking. Stavros, dank voor de inspirerende, stimulerende, genereuze, geduldige, betrouwbare, integere, open en oprechte manier waarop je de begeleiding vormgaf!

Toen Stavros en ik nadachten over een goede tweede promotor, werd al snel duidelijk wie de beste kandidaat was: Bert Niemeijer, die een functie als rector van de academie voor wetgeving / academie voor overheidsjuristen combineerde met een aanstelling als hoogleraar rechtssociologie. Bert, dank voor de betrokken, enthousiaste, stimulerende en scherpe begeleiding! Gedrieën hebben we zeven jaar lang regelmatig van gedachten gewisseld over overheidsjuristen, en het verveelde nooit. Jullie kwamen steeds met heldere en inspirerende ideeën, verbeteringen en suggesties, en straalden daarbij altijd een groot vertrouwen uit in mijn vermogen om dit alles tot een goed einde te brengen. Dat was belangrijk voor me. Veel dank!

De academie voor wetgeving / academie voor overheidsjuristen heeft ook een belangrijke rol gespeeld in het ontstaan van dit promotietraject. De academies boden mij een uitstekende masteropleiding en hebben een eerdere publicatie en het uitgeven van dit boek ondersteund met een financiële bijdrage. Maar het belang van de academies is breder: er zijn veel mensen die – net als ik – zonder de academies niet op het idee waren gekomen om als jurist voor de overheid te gaan werken. Veel dank aan iedereen die dit mogelijk maakt en maakte!

Om naast een *echte* baan een promotietraject te kunnen uitvoeren, zijn meedenkende en gunnende werkgevers belangrijk. De hoofddirectie bestuurlijke en juridische zaken (HBJZ) van het ministerie van Infrastructuur en Milieu was van het meedenkende en gunnende soort. Bovendien was HBJZ een heel prettige eerste werkplek om me te ontwikkelen als jurist en als professional. Dank aan iedereen die daaraan

bijdroeg! Daarbij moet ik vooral Charlotte Duijf, Melanie Kalis, Sven Pereth, Julie Ruesen, Danny van Twist, Jan ten Hoor en Peter van Lochem noemen, die commentaar gaven op eerdere artikelen en zo mijn denken hebben gescherpt.

Dank ook aan advies- en onderzoeksbureau Berenschot (afdeling openbaar bestuur). Ik kreeg daar alle ruimte voor dit promotietraject en heb daar mijn blik verruimd door als jurist met slimme mensen in multidisciplinaire teams te werken aan advies- en onderzoekstrajecten voor alle overheidslagen en op vrijwel alle beleidsterreinen. Dank aan alle Berenschotters die dit mogelijk hebben gemaakt! Daarbij moet ik een paar mensen uitlichten. Dank aan het nerdgroepje, bestaande uit Henk Wesseling, Sofie Dreef en Steven Blok, voor het meedenken in dit promotietraject. Dank aan Jeroen Boot, voor zijn belangstelling en eerlijke commentaar, en aan Roeland Stolk omdat hij gelooft in de combinatie van wetenschap en consultancy en daarvoor de juiste ruimte biedt. Een extra woord van dank aan Robin Buijs, the wizard of R, die me hielp om mijn statistiekennis af te stoffen en wegwijs te worden in de wonderde wereld van Rstudio. Robin, je bent een held!

In deze studie was het cruciaal dat er voldoende respondenten waren. Er zijn veel mensen die me hebben geholpen om aan deze respondenten te komen. Sommigen door mijn enquête te delen in hun netwerk en anderen door me ingangen te bieden in allerlei organisaties en me bij de juiste mensen te introduceren. Vanwege de herleidbaarheid van delen van deze studie kan ik deze namen niet noemen, maar weet dat ik het enorm heb gewaardeerd! Verder: dank aan de bijna 500 overheidsjuristen die respondent zijn geweest!

Aan het eind van dit voorwoord past een woord van dank aan mijn familie en vrienden. Dank voor jullie trouw, wijsheid, belangstelling, vriendschap en liefde. Dit is een voorwaarde voor alles: ook een promotietraject. Een speciaal woord van dank aan mijn ouders Heleen Pool en Sijko Wierenga die mijn voorbeeld zijn, ook in dit promotietraject! Rinze, Lena en Floor: dank voor jullie bestaan! En Hannah Dias: al bezat ik alle kennis en had ik het geloof dat bergen kan verplaatsen – had ik je liefde niet, ik zou niets zijn.

Wubbo Wierenga
Rotterdam, januari 2023

INHOUD

1	Inleiding	15
1.1	Een introductie van het onderwerp van deze studie: de rolinvulling van overheidsjuristen	15
1.1.1	De uitdaging en het belang van een studie naar de rolinvulling van overheidsjuristen	17
1.1.2	Opzet van deze inleiding	18
1.2	Het overheidshandelen en de rol van overheidsjuristen	19
1.3	Overheidsjuristen als publieke en juridische professionals	21
1.4	Multidisciplinaire karakter en theoretische, methodologische en praktische waarde van een studie naar de rolinvulling van overheidsjuristen	24
1.4.1	Een studie met een multidisciplinair karakter	25
1.4.2	Theoretische waarde: het concretiseren van de rol van overheidsjuristen binnen het overheidshandelen en het verdiepen van het beroepsethische debat	25
1.4.3	Methodologische waarde: inductiever en exploratief	27
1.4.4	Praktische waarde: verbinden van de theorie over de rolinvulling met de dagelijkse praktijk van overheidsjuristen om het aanpassingsvermogen te versterken	28
1.5	Doel, centrale vraag, deelvragen, belangrijke definities en opzet van de studie	28
2	De rolinvulling van overheidsjuristen in de academische literatuur	33
2.1	Inleiding	33
2.2	Een introductie van drie benaderingen om de rolinvulling van overheidsjuristen te beschrijven	34
2.2.1	De professionele identiteitsbenadering	34
2.2.2	De rechtstoepassingsbenadering	35
2.2.3	De belangbenadering	37
2.3	Beroepsethische modellen voor de invulling van de professionele rol van overheidsjuristen	38
2.3.1	Het antagonistisch model	39
2.3.2	Het rechtsstaat- of publieke belangmodel	40

2.3.3	Het kameleonmodel	42
2.3.4	Samenvatting beroepsethische debat over rolinvulling van overheidsjuristen	43
2.4	Sociaalwetenschappelijk onderzoek naar de invulling van de professionele rol door overheidsjuristen	45
2.4.1	De rolinvulling van procederende overheidsjuristen	45
2.4.2	De invloed van een leidinggevende positie en politieke druk op de invulling van de professionele rol	48
2.4.3	Twee onderzoeken naar de rolinvulling van wetgevingsjuristen	50
2.4.3.1	Mastenbroek en Tholen	51
2.4.3.2	Doornbos en Mein	52
2.4.3.3	Eerste weging van deze twee studies	53
2.4.4	De rechtstoepassing van overheidsjuristen	54
2.4.5	De invulling van de professionele rol door gemeentjuristen	55
2.5	Geschiktheid academische literatuur voor beantwoording centrale vraag	57
2.5.1	Drie voorwaarden voor de mate van geschiktheid	58
2.5.2	Voorwaarde I: beschrijvend <i>en</i> verklarend	59
2.5.3	Voorwaarde II: rekening houden met variëteit	59
2.5.4	Voorwaarde III: empirisch gefundeerd	60
2.5.4.1	Stap 1: starten met een literatuuronderzoek waaruit een aantal hypothesen of vooronderstellingen wordt gedestilleerd over de rolinvulling van overheidsjuristen	61
2.5.4.2	Stap 2: het verzamelen en analyseren van onderzoeksgegevens die op deze hypothesen zien	61
2.5.4.3	Stap 3: conclusies over de hypothesen en een evaluatie wat dit betekent voor de bestaande literatuur over de invulling van de professionele rol door overheidsjuristen	63
2.5.5	Beoordeling academische literatuur over de rolinvulling van overheidsjuristen	64
2.6	Conclusie	66
3	De onderzoeksstrategie van deze studie	69
3.1	Drie eisen aan de onderzoeksstrategie	69
3.2	Gemixte onderzoeksmethoden	71
3.2.1	Een korte introductie in gemixte onderzoeksmethoden	71
3.2.2	Keuze I: een sequentiële onderzoeksstrategie	72
3.2.3	Keuze II: starten met kwalitatief onderzoek	72
3.2.4	Keuze III: de integratie van de onderzoeksgegevens	73
3.2.5	De rol van de gevonden academische literatuur	74
3.3	De onderzoeksstrategie van deze studie in één beeld	75
3.4	Conclusie	76

4	Onderzoek I: een beschrijving van de invulling van de professionele rol van overheidsjuristen	79
4.1	Inleiding	79
4.2	Methode	80
4.2.1	Theoretische sampling	80
4.2.2	Het verzamelen van onderzoeksgegevens	82
4.2.3	De analyse van de onderzoeksgegevens	83
4.2.4	Casuïstiek van de gevolgde overheidsjuristen	84
4.3	Resultaten: drie samenhangende begrippen ter beschrijving van de rolinvulling van overheidsjuristen	85
4.3.1	Kernbegrip I: professioneel handelen	85
4.3.1.1	Proces van rechtsvinding	85
4.3.1.2	Ambtelijk handelen	87
4.3.2	Kernbegrip II: de zelf gedefinieerde werksituatie	88
4.3.3	Kernbegrip III: de gekozen beroepsopvatting	93
4.3.3.1	Beroepsopvatting I: alleen wat juridisch mogelijk is	93
4.3.3.2	Beroepsopvatting II: ambtelijke loyaliteit en rechterlijke toets	94
4.3.3.3	Beroepsopvatting III: meedoen aan het politiek-bestuurlijke spel	95
4.3.3.4	Beroepsopvatting IV: meedoen aan het juridische spel	99
4.4	Discussie en conclusie: een samenhangende beschrijving van de rolinvulling van overheidsjuristen	100
4.4.1	De drie relaties tussen de kernbegrippen van de rolinvulling	100
4.4.1.1	De relatie tussen professioneel handelen en de gedefinieerde werksituatie	101
4.4.1.2	De relatie tussen professioneel handelen en de gekozen beroepsopvatting	102
4.4.1.3	De relatie tussen de gekozen beroepsopvatting en de zelf gedefinieerde werksituatie	103
4.4.2	Conclusie: een model voor de rolinvulling van overheidsjuristen	103
4.4.3	Beperkingen van het onderzoek en het vervolg van de studie	104
5	Onderzoek II: een verkenning van de operante invullingen van de professionele rol onder overheidsjuristen	107
5.1	Inleiding	107
5.2	Methode	108
5.2.1	Inleiding over de Q-methodologie	108
5.2.2	Definitie van het concours en het opstellen van de Q-set	109
5.2.3	Selectie van de respondenten (P-set)	110
5.2.3.1	Theoretische overwegingen bij de selectie van de P-set	110
5.2.3.2	De P-set in deze deelstudie	111
5.2.4	De gegevensverzameling (Q-sorts en interviews)	111
5.2.5	Uitvoering van de factoranalyse, rotatie en interpretatie	114

5.3	Resultaten: consensus en vier ideaaltypische invullingen van de professionele rol	115
5.3.1	Rolinvulling I: maximeren van de juridische kwaliteit	116
5.3.2	Rolinvulling II: bijdragen aan een bredere opgave	118
5.3.3	Rolinvulling III: beïnvloeden van beleids- en besluitvorming	119
5.3.4	Rolinvulling IV: laveren tussen rechter en bestuur	122
5.3.5	Consensus over de rolinvulling van overheidsjuristen	124
5.4	Discussie en conclusie	125
5.4.1	Conclusie: er zijn vier invullingen van de professionele rol operant onder overheidsjuristen	126
5.4.2	Beperkingen van het onderzoek en het vervolg van de studie	127
6	Onderzoek III: het exploreren van verklaringen voor de invullingen van de professionele rol door overheidsjuristen	129
6.1	Inleiding	129
6.2	Methode	130
6.2.1	De formulering van de stellingen	131
6.2.2	Keuzes in de formulering van stellingen vanwege de toepassing van Q2S	131
6.3	Resultaten	137
6.3.1	De kenmerken van de respondenten	137
6.3.2	Consensus onder overheidsjuristen	138
6.3.3	Rolinvullingen onder overheidsjuristen	138
6.3.3.1	Operante rolinvullingen	138
6.3.3.2	Vergelijking resultaten Q-onderzoek en enquête	139
6.3.4	Kenmerken (van het werk) van overheidsjuristen	140
6.3.4.1	Taak	140
6.3.4.2	Schaal en dienstjaren	143
6.3.5	Nabijheid rechterlijke toets en andere omgevingsfactoren	144
6.3.5.1	Nabijheid rechterlijke toets	144
6.3.5.2	Type organisatie en grootte juridische functie	145
6.4	Discussie en conclusie	145
6.4.1	Overeenkomst in de rolinvulling: veel speelruimte om juridische kwaliteit te leveren	146
6.4.2	Correlaties met variaties in de rolinvulling	146
6.4.3	Beperkingen van het onderzoek	149
7	Conclusie	151
7.1	Inleiding	151
7.2	Beantwoording van de centrale vraag	151
7.2.1	Een definitie van de invulling van de professionele rol van overheidsjuristen	153
7.2.1.1	Het professionele handelen van overheidsjuristen	153

7.2.1.2	De zelf gedefinieerde werksituatie	155
7.2.1.3	De gekozen beroepsopvatting	157
7.2.1.4	De drie kernbegrippen in samenhang	159
7.2.2	Vier ideaaltypische rolinvullingen	160
7.2.2.1	Rolinvulling 1: bijdragen aan een bredere opgave	161
7.2.2.2	Rolinvulling 2: beïnvloeden van beleids- en besluitvorming	161
7.2.2.3	Rolinvulling 3: laveren tussen rechter en bestuur	162
7.2.2.4	Rolinvulling 4: maximeren van de juridische kwaliteit	163
7.2.3	Verklarende patronen in de rolinvulling van overheidsjuristen	163
7.2.3.1	Verklarend patroon 1: overeenstemming over belang juridische kwaliteit en speelruimte	163
7.2.3.2	Verklarend patroon 2: meer doen dan rechtsvinding (de rol van schaal en ervaring)	165
7.2.3.3	Verklarend patroon 3: het effect van een gereguleerde rolinvulling (waarom de rolinvulling van bezwaarmedewerkers en procederende overheidsjuristen eigen patronen kennen)	166
7.3	Drie conclusies voor de versterking van de beroepsethische literatuur	167
7.4	De verbinding van theorie en praktijk: drie lessen voor een reflectieve beroepsgroep met aanpassingsvermogen	171
7.4.1	Les 1: overheidsjuristen in gereguleerde rolinvullingen passen zich lastiger aan	171
7.4.2	Les 2: gestructureerd reflecteren op de rolinvulling aan de hand van een analysekader	172
7.4.3	Les 3: het analysekader gebruiken om het aanpassingsvermogen van overheidsjuristen te versterken	174
7.4.3.1	Scheltema over de responsieve rechtsstaat	175
7.4.3.2	De oproep van Scheltema en de aanpassing in de rolinvulling van overheidsjuristen	176
7.5	Vervolgonderzoek	179
7.5.1	Vervolgonderzoek 1: meer onderzoek naar wat overheidsjuristen <i>doen</i>	179
7.5.2	Vervolgonderzoek 2: de invloed van omgevingsfactoren en kenmerken (van het werk) van overheidsjuristen op de kwaliteit van het proces van rechtsvinding	181
7.5.3	Vervolgonderzoek 3: nader onderzoek naar bezwaarmedewerkers en procederende overheidsjuristen	181
7.5.4	Vervolgonderzoek 4: een meetinstrument voor de rolinvulling van een overheidsjurist	182
7.5.5	Vervolgonderzoek 5: toepassing methode op de rolinvulling van andere juridische professionals	182
7.6	Slotbeschouwing	183

Samenvatting	187
Summary	201
Literatuurlijst	215
Bijlage 1: stellingen Q-onderzoek	221
Bijlage 2: opzet en resultaten enquête	225

1.1 EEN INTRODUCTIE VAN HET ONDERWERP VAN DEZE STUDIE: DE ROLINVULLING VAN OVERHEIDSJURISTEN

In maart 2017 stuurde overheidsjurist Sandra Palmen-Schlangen een memo aan het managementteam Toeslagen van de Belastingdienst. Het memo ging over klachten van 300 ouders wier kinderopvangtoeslag was stopgezet. Een besluit met grote financiële consequenties. Het memo heeft een felle toon:

Mijn advies is de klacht gegrond te verklaren en een vorm van compensatie aan te bieden. Dit kan door middel van een vso waarin wordt afgezien van verdere bezwaar- en beroepsprocedures. Daarnaast adviseer ik met klem de processen van Belastingdienst/Toeslagen te heroverwegen en een coördinatie aan te brengen. Het mt is verantwoordelijk voor het hele proces, ook op inhoud. Hoe is het mogelijk geweest onderzoek in te stellen zonder werkinstructies en behandelkaders? Hoe is het mogelijk geweest de toeslag voor 300 burgers op deze wijze stop te zetten, met een onjuiste rechtsgrond, geen acht te slaan op de rechtsbescherming, inbreuk op de vereiste zorgvuldigheid, inbreuk op het motiveringsvereiste en de bewijslastverdeling? Hoe is het mogelijk geweest dat bezwaren twee jaar zijn blijven liggen? Hoe is het mt tot de conclusie gekomen dat hoger beroep wenselijk was, ondanks het afbreukrisico? Hoe heeft het mt akkoord kunnen geven op het niveau van de beantwoording?¹

Later, nadat de desastreuze gevolgen van het kinderopvangtoeslagschandaal aan het licht waren gekomen, komt dit memo in de openbaarheid. Voor de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag was het memo in 2020 aanleiding om Palmen-Schlangen te horen. Tijdens dat verhoor wordt duidelijk dat het memo het managementteam niet wist te overtuigen. In een vraaggesprek met het lid van de ondervragingscommissie Belhaj kijkt Palmen-Schlangen hierop terug:

Mevrouw Palmen-Schlangen:

Je ziet hier voor het eerst dat de Raad van State (in een uitspraak van 8 maart 2017 WW) heel expliciet aangeeft: er zijn rechtsbeginselen geschonden; er is op onjuiste gronden stopgezet; er

1 *Openbaar verhoor Palmen-Schlangen 2020*, p. 148.

is niet de vereiste zorgvuldigheid in acht genomen; mensen hadden erop gewezen moeten worden dat ze in bezwaar konden gaan. Al dat soort zaken zijn geschonden. Dat is heel ernstig. Als formeelrecht deskundige roep ik altijd: wij hebben enorm veel bevoegdheden als overheid in de wet- en regelgeving, maar die worden te allen tijde begrensd door de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. En die waren hier wel heel erg geschonden.

Mevrouw Belhaj:

U herhaalt waarom het zo bijzonder is wat er is gebeurd, en dan ook nog eens een keer twee jaar na de uitspraak en Donner. Heeft u nou een verklaring? Wij proberen natuurlijk te reconstrueren wat er is gebeurd en hoe die verhoudingen tussen de topambtenaren, de politiek en de organisatie zelf liggen. Vandaar dat ik toch nog een keer de vraag herhaal: hoe kon dit gebeuren? Wat is uw beeld bij hoe zoiets kan gebeuren?

Mevrouw Palmen-Schlangen:

Ja, mijn beeld is dat medewerkers deden wat zij dachten te moeten doen.

Mevrouw Belhaj:

Van wie moesten ze dat doen?

Mevrouw Palmen-Schlangen:

Waarschijnlijk van het management. Zij hebben het ervaren als: dit is onze opdracht en dit is onze taak.²

De antwoorden van Palmen-Schlangen geven een inkijkje in de politiek-bestuurlijke wereld waarin overheidsjuristen actief zijn. Het is een wereld waarin juristen niet onafhankelijk van de uitvoerende macht opereren, zoals rechters, maar in dienst zijn van vaak ambitieuze overheidsorganisaties die concrete resultaten willen boeken. Waarin de beslismacht over het overheidshandelen meestal niet bij de jurist zelf ligt, maar bij bestuurders en topambtenaren. Tegelijkertijd zijn overheidsjuristen onderdeel van de juridische gemeenschap, waarin ze samen met andere juridische professionals, zoals advocaten, academici en rechters, de rechtspraktijk medebepalen en beïnvloeden. Deze combinatie van ambtenaar en jurist geeft overheidsjuristen een unieke positie binnen de rechtsgemeenschap en werkt door in de rolinvulling van overheidsjuristen. Daarin worden typisch juridische en typisch ambtelijke handelingen gecombineerd. Palmen-Schlangen constateert bijvoorbeeld dat de belastingdienst rechtsbeginselen schendt (juridisch) en schrijft daarom een fel en indringend memo aan het MT-toeslagen om het te overtuigen anders met de klachten van de ouders om te gaan (ambtelijk).

2 *Openbaar verhoor Palmen-Schlangen 2020*, p. 159.

1.1.1 *De uitdaging en het belang van een studie naar de rolinvulling van overheidsjuristen*

Naast Palmen-Schlangen zijn er in Nederland naar schatting 15.000³ overheidsjuristen actief. Deze studie heeft tot doel om de rolinvulling van al deze overheidsjuristen te beschrijven en, waar mogelijk, te verklaren. Dit is een uitdagende doelstelling: overheidsjuristen zijn werkzaam voor vrijwel elk type overheidsorganisatie, op vrijwel elk rechtsgebied en beleidsterrein. Bovendien is niet eerder een studie uitgevoerd die zich richt op de manier waarop *alle* overheidsjuristen in de dagelijkse praktijk invulling geven aan hun professionele rol (zie hoofdstuk 2). Dit heeft onder meer als consequentie dat een gezaghebbende of veel gebruikte definitie van de rolinvulling van overheidsjuristen ontbreekt. Er wordt daarom in eerste instantie gewerkt met een werkdefinitie van de rolinvulling van overheidsjuristen: dat wat overheidsjuristen concreet doen bij het uitvoeren van werkzaamheden binnen de juridische functie. Deze werkdefinitie wordt verder uitgewerkt in paragraaf 5 van dit inleidende hoofdstuk. Uiteindelijk wordt in de conclusie van dit boek een voorstel gedaan voor een nieuwe, empirisch gefundeerde definitie van de rolinvulling van overheidsjuristen.

Het bestuderen van de rolinvulling van overheidsjuristen kent een duidelijk maatschappelijk belang. Zo beweerde kamerlid Pieter Omtzigt in 2021 dat het memo van Palmen-Schlangen de toeslagenaffaire in 2017 al had kunnen oplossen.⁴ Het roept de vraag op: wat betekent dit voor de rolinvulling van overheidsjuristen? Kunnen zij een rol spelen in het voorkomen van dergelijke schandalen?

Maar het schandaal rond de kinderopvangtoeslag is zeker niet het enige voorbeeld waarin het belang van de rolinvulling van overheidsjuristen naar voren komt. In de kwestie over de politieke steun van Nederland aan de inval van de Verenigde Staten in Irak, waarover de commissie Davids adviseerde⁵ en die uiteindelijk leidde tot de val van het kabinet Balkenende IV, was het negeren van de advisering van overheidsjuristen een relevante factor. Een ander voorbeeld, afkomstig uit de Verenigde Staten, is de advisering van overheidsjuristen over het toestaan van steeds

3 Het betreft hier een schatting; er wordt in Nederland niet bijgehouden hoeveel overheidsjuristen er zijn. Wel is het, op basis van twee onderzoeken, mogelijk een beredeneerde schatting te maken. Het eerste onderzoek is de benchmark van adviesbureau Berenschot. Op basis van de formatiegegevens van enkele tientallen gemeenten, is de inschatting dat er ongeveer 5500 overheidsjuristen bij gemeenten in dienst zijn. Dit is ongeveer 4% van het totaal aantal medewerkers van gemeenten. Het tweede onderzoek is het jaarlijkse formatieonderzoek van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Daarin komt naar voren dat in 2019 409.481 medewerkers bij de overheid werkten. Ervan uitgaande dat ongeveer 4% van deze medewerkers overheidsjurist zijn, leidt dat tot een schatting van 15.337 overheidsjuristen, afgerond naar 15.000.

4 Bremmer, *Het Parool* 30 september 2021.

5 *Rapport Commissie-Davids* 2010.

ingrijpender ondervragingstechnieken na 9/11, die werden gebruikt als legitimering van schendingen van het martelverbod door Amerikaanse inlichtingendiensten.⁶

Het werk van overheidsjuristen is ook de komende jaren van belang. De overheid staat gesteld voor grote maatschappelijke opgaven waarbinnen de juridische invalshoek een majeure rol heeft. Drie recente voorbeelden zijn de stikstofkwestie (de PAS-uitspraak⁷), het behalen van de klimaatdoelstellingen (Urgenda⁸) en de uitspraken rond de avondklok tijdens de coronapandemie⁹

Meestal is de precieze rol van overheidsjuristen in het overheidshandelen onzichtbaar voor de buitenwereld. Zo kwam bijvoorbeeld het werk van Palmen-Schlangen pas boven tafel nadat het toeslagenschandaal in volle hevigheid in beeld kwam en er grondig, extern onderzoek werd gedaan.¹⁰ Hetzelfde gold voor de overheidsjuristen die adviseerden over de politieke steun van Nederland aan de inval van de Verenigde Staten in Irak.¹¹ Meestal blijft het precieze ontstaan van overheidshandelen, en de rol van een overheidsjurist daarbinnen, voor de buitenwereld een black box.¹² In deze studie wordt de rolinvulling van overheidsjuristen daarom uitgelicht.

1.1.2 Opzet van deze inleiding

Dit inleidende hoofdstuk heeft twee doelstellingen. De eerste doelstelling is het introduceren van het onderwerp: de invulling van de professionele rol door overheidsjuristen. De tweede doelstelling is het onderbouwen en formuleren van de vraagstelling voor deze studie.

Om deze twee doelstellingen te realiseren, wordt de invulling van de professionele rol van overheidsjuristen op twee manieren in een breder perspectief geplaatst. De eerste manier is het inbedden van de rol van overheidsjuristen in het bredere overheidshandelen. Hiervoor wordt in de tweede paragraaf van dit hoofdstuk de rationaliteitentheorie van Snellen gebruikt. De tweede manier is het verbinden van de rolinvulling van overheidsjuristen aan het bredere onderzoeksveld van de *sociology of professions*. Daaruit blijkt dat overheidsjuristen juridische en publieke professionals zijn en dat dit type professionals – dus ook de overheidsjuristen – in het licht van diverse maatschappelijke ontwikkelingen, steeds de invulling van hun professionele rol moeten aanpassen.

6 Zie voor een beschrijving van dit voorbeeld: Robertson, *Connecticut Law Review* 2009, p. 22-25.

7 ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1603.

8 HR 20 december 2019, ECLI:NL:HR:2019:2006.

9 Deze werd in eerste instantie door de rechter buiten werking gesteld (zie: Rb. 's-Gravenhage 16 februari 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:1100) en later alsnog toegestaan (Hof 's-Gravenhage 26 februari 2021, ECLI:NL:GHDHA:2021:285).

10 Zie bijvoorbeeld Bremmer, *Het Parool* 30 september 2021.

11 *Rapport Commissie-Davids* 2010.

12 Strauss, *Law and Contemporary Problems* 1998.

Na deze contextualisatie van de rolinvulling van overheidsjuristen, wordt in paragraaf 4 besproken wat de theoretische, methodologische en praktische waarde is van een studie naar de invulling van de professionele rol van overheidsjuristen. In het licht hiervan wordt in paragraaf 5 de centrale vraag van dit onderzoek, samen met vier deelvragen, geformuleerd en uitgewerkt naar een opzet van de studie. Daarbij wordt ook de rolinvulling van overheidsjuristen nader gedefinieerd.

1.2 HET OVERHEIDSHANDELEN EN DE ROL VAN OVERHEIDSJURISTEN

Een belangrijk kenmerk van het werk van overheidsjuristen is dat het altijd ingebed is binnen het overheidshandelen. Het is daarom dat in dit inleidende hoofdstuk eerst deze relatie tussen werk van overheidsjuristen en het bredere overheidshandelen wordt besproken. Het rationaliteitenmodel dat professor Snellen in twee oraties in de tweede helft van de jaren '80 presenteerde,¹³ biedt daarvoor een goed kader.

Het rationaliteitenmodel heeft als vooronderstelling dat aan het overheidshandelen:

steeds en tegelijkertijd uiteenlopende eisen worden gesteld. Deze eisen corresponderen met verschillende aspecten van het bestaan en worden door onderscheiden academische disciplines bestudeerd en geformuleerd.¹⁴

Deze verschillende aspecten werkt Snellen uit naar rationaliteiten. Daarbij onderscheidt Snellen er vier: de politieke, juridische, economische en wetenschappelijke rationaliteit.¹⁵ De politieke rationaliteit ziet toe op "enige problemen voor de collectiviteit" die worden aangepakt. De aanpak van deze problemen is niet noodzakelijkerwijs gericht op het oplossen ervan, maar moet bijdragen aan de "bestendiging van de eigen individuele of collectieve macht". Het handelen in lijn met de politieke rationaliteit kent een beperking: "de integriteit van de samenleving en de bereidheid tot een minimale vorm van samenwerking mogen daardoor niet op het spel worden gezet".

De juridische rationaliteit bevat "al die elementen die noodzakelijk zijn om 'vertrouwen op het recht' te funderen. (...) De essentiële elementen die de juridische rationaliteit uitmaken, zijn: rechtsgelijkheid, rechtszekerheid en vrijheid van willekeur. (...) Duidelijkheid en consistentie in het rechtssysteem zijn essentiële formele vereisten om de juridische rationaliteit te waarborgen."

De economische rationaliteit ziet toe op economische *doelmatigheid* en komt voort uit "de beperktheid van de middelen, waarover een collectiviteit beschikt, tegenover de

13 Snellen 1987; Snellen 1989.

14 Snellen 1987, p. 1.

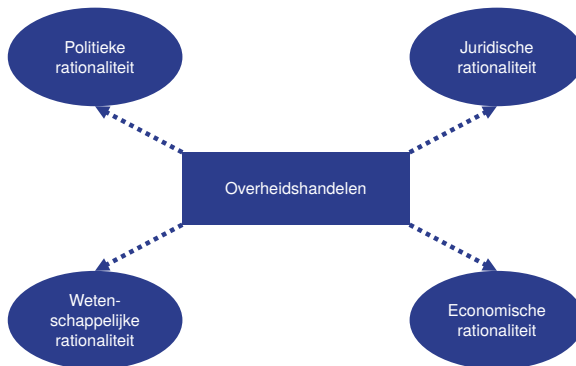
15 Snellen 1987, p. 3 en 4.

veelheid en dringendheid van de behoeften, die om bevrediging door de collectiviteit vragen. Hoe economischer met de beschikbare middelen wordt omgesprongen, des te meer behoeften er kunnen worden bevredigd”.

De (technisch- en sociaal-)wetenschappelijke rationaliteit ziet toe op de *doeltreffendheid* van het overheidshandelen. “Wil enig overheidshandelen zijn doeleinden bereiken, dan zal het over passende beleids- en handelingstheorieën dienen te beschikken. Naast ervaringskennis is wetenschappelijke kennis omtrent de gedragwijzen en de mogelijkheden tot interventies in de verschillende sectoren van de samenleving een noodzakelijke voorwaarde voor rationeel overheidsbeleid.”

Volgens Snellen moet elk overheidshandelen voldoen aan deze rationaliteiten: “vier in zich gesloten stelsels van criteria voor verantwoord handelen”. Deze geslotenheid heeft als gevolg dat “wat in het ene aspect rationeel is, slechts indirect of marginaal te maken heeft met wat in een ander aspect rationeel is.”¹⁶ In de theorie van Snellen “trekken” (zie figuur 1¹⁷) deze rationaliteiten aan het overheidshandelen en daardoor kunnen domeinconflicten ontstaan tussen de “domeinen van het recht enerzijds en van de politieke opportuniteit, economische doelmatigheid en wetenschappelijke effectiviteit anderzijds”¹⁸.

Figuur 1 Trekkende rationaliteiten van Snellen



16 Snellen 1987, p. 1.

17 Snellen 1987, p. 6.

18 Snellen 1989, p. 6.

Snellen werkt in zijn tweede oratie het rationaliteitenmodel uit naar het handelen van professionals. Het is de moeite waard hierover een langer citaat op te nemen, omdat het raakt aan de kern van de onderhavige studie naar de rolinvulling van overheidsjuristen:

Ik geloof dat de domeinmetafoor (van de rationaliteiten WW) en de visuele voorstelling daarvan dienstig zijn om een empirisch vast te stellen geheel van (taal en niet taal) handelingen te omgrenzen, waarmee beoefenaren vanuit uiteenlopende professionele overwegingen het overheidsbeleid vormgeven. De essentie van elk omgrensd geheel van handelingen wordt door de professionals zelf in wisselwerking met intellectuele en maatschappelijke ontwikkelingen bepaald. Axiomatische uitgangspunten, taalspelen en professionele mores heersen elk professioneel domein. (...)

Het is niet aan de bestuurskundige om binnen de verschillende domeinen keuzen te maken tussen de uiteenlopende posities van de professionals. Hij kan slechts hun bestaan en doorwerking constateren, analyseren en in een verklaringsschema trachten op te nemen. Elke door de betrokken professionals, juristen, politici, economen en veldspecialisten ingenomen positie zal de bestuurskundige als rationaliteit moeten erkennen, gezien hun verbinding met de axiomata van het betrokken domein.¹⁹

Kortom, in de theorie van Snellen zijn het groepen professionals die vanuit de vier genoemde rationaliteiten het overheidshandelen vormgeven. In deze studie richt de blik zich op één van deze professionals: de overheidsjuristen. In het licht van het denken van Snellen, kan de invulling van de professionele rol van overheidsjuristen gezien worden als een bijdrage van een groep professionals aan het bredere overheidshandelen. De manieren waarop overheidsjuristen hun professionele rol invullen, is het centrale thema van deze studie. Echter, voordat hierop wordt ingegaan, worden eerst de overheidsjuristen gekarakteriseerd als publieke en juridische professionals aan wie de samenleving en de overheid eisen stellen.

1.3 OVERHEIDSJURISTEN ALS PUBLIEKE EN JURIDISCHE PROFESSIONALS

Snellen raakt met deze uitwerking van het rationaliteitenmodel naar het handelen van verschillende typen professionals (waaronder overheidsjuristen) aan de *sociology of professions*. In dit onderzoeksveld staan de kenmerken, het handelen, de macht en de positie van professies en professionals centraal.²⁰

19 Snellen 1989, p. 26.

20 Pekkola e.a. 2018, p. 125.

De *sociology of professions* is een breed ontwikkeld onderzoeksveld met een traditie die teruggaat tot Marx, Weber en Durkheim, maar echt opkwam in de tweede helft van de 20^e eeuw.²¹ In het begin was dit onderzoeksveld vooral gericht op de kenmerken en macht van professies. Later werd de institutionele context waarbinnen professionals opereren, en vooral de tendens dat professioneel werk steeds vaker plaatsvindt in grote en complexe organisaties, een belangrijk onderzoeksthema. Initieel was de verwachting dat deze tendens tot de erosie van professionalisme zou leiden omdat in grote organisaties professionals geconfronteerd worden met de druk van managers die, in het meest extreme geval, lopendebandachtige werkcondities creëren. In de loop van de tijd zou deze organisatie- en managementdruk de aanzet zijn tot deprofessionalisering en proletarianisering. Er werd een dynamiek geschetst waarin professionalisme en managerialisme tegengestelde krachten zijn, waarbij de toename van de een leidt tot een afname van de ander.²²

De laatste jaren is dit beeld bijgesteld. In een overzichtsartikel laten Muzio, Brock & Suddaby zien dat een belangrijk inzicht uit de *sociology of professions* is dat professionalisme niet noodzakelijkerwijs afneemt, maar zich (ook) aanpast:

The possibility of the coexistence, copenetration, sedimentation, and hybridization of different institutional, managerial, occupational, and organizational logics to produce managerial, neo-entrepreneurial, commercialized, or organizational forms of professionalism.²³

Noordegraaf voegt daaraan toe dat deze aanpassing (die hij beschrijft als herconfiguratie (*reconfiguration*)) niet alleen volgt uit de tendens dat professioneel werk steeds vaker plaatsvindt onder organisatie- en managementdruk. Hij stelt dat ook bredere institutionele, sociale en maatschappelijke ontwikkelingen op een fundamentele manier inwerken op het werk en de werkomstandigheden van professionals en zeker op publieke professionals.²⁴

Daarbij geldt dat er veel typen publieke professies zijn, wat het onmogelijk maakt om voor alle publieke professionals precies te voorspellen hoe deze herconfiguratie uitwerkt. Zo hebben medici een traditie van onafhankelijke en vrije professies, terwijl andere publieke professionals binnen de politie of het onderwijs, minder pure vormen van professionalisme kennen.²⁵ Dit maakt het startpunt voor de aanpassing van de professies anders en daarmee ook de precieze uitwerking ervan.

21 Pekkola e.a. 2018, p. 122.

22 Muzio, Brock & Suddaby, *Journal of Management Studies* 2013, p. 702-703.

23 Muzio, Brock & Suddaby, *Journal of Management Studies* 2013, p. 703. Dit overzichtsartikel bevat veel verwijzingen naar de auteurs die deze typen professionalisme hebben uitgewerkt.

24 Noordegraaf, *Administration & Society* 2013, p. 3.

25 Noordegraaf, *Administration & Society* 2013, p. 9.

Duidelijk is dat van professies en professionals aanpassingsvermogen wordt gevraagd. Hun rol en positie veranderen doordat ze vaker in, of voor, grote organisaties werken en door veranderingen in de maatschappij. Noordegraaf stelt dat dit leidt tot onduidelijkheid:

What it means to work as a public professional has always been hybrid, but more importantly, what it means to work as professional and to regulate professional fields in flexible capitalist economies, transnational spaces, and digital realities has become especially unclear and contested.²⁶

Abbot illustreert dat deze dynamiek niet alleen binnen maar ook tussen professies effect heeft. Hij gebruikt daartoe een voorbeeld over het bestrijden van alcoholisme. Alcoholisme werd eerst gezien als zonde en was daarmee het domein van kerk en geestelijkheid. Later werd het een criminele activiteit (het domein van juristen), een sociaal probleem (het domein van sociaal werkers) en uiteindelijk een ziekte (het domein van de arts).²⁷ Het is een illustratie van de manier waarop de rol van een professie in een maatschappelijk vraagstuk verschuift door de jaren heen.²⁸

In haar oratie past Mak deze ideeën toe op de juridische professie. Net als Noordegraaf signaleert Mak dat het aanpassingsvermogen van de juridische professie wordt aangesproken, en net als Noordegraaf maakt ze daarbij het onderscheid tussen de eisen van de organisatie waarbinnen professionals werken en het effect van bredere maatschappelijke tendensen op de juridische professie. Mak beschrijft dat in de tweede helft van de 20^e eeuw binnen de juridische professie de traditionele rechtsstaatsbenadering steeds vaker wordt gecombineerd met organisatiewaarden als doeltreffendheid, doelmatigheid en transparantie. Dit leidt ertoe dat:

Lawyers, judges, and legal scholars need to adapt their performance to the targets of their organization, in terms of profits, good and fast procedures, and high-quality research output respectively.²⁹

Als bredere maatschappelijke tendensen noemt Mak de toegenomen complexiteit van de samenleving:

In this network society, the trends of digitalisation and globalisation have introduced drastic changes to the types of legal questions that arise and to the way of approaching these questions.³⁰

26 Noordegraaf, *Administration & Society* 2013, p. 7.

27 Abbot 1988, p. 38.

28 Abbot 1988, p. 20.

29 Mak 2017, p. 15.

30 Mak 2017, p. 16.

Op basis van deze organisatiewaarden en de brede maatschappelijke tendensen komt Mak tot de conclusie dat ook de juridische professional zich moet aanpassen. Het is daarmee een voorbeeld van wat Noordegraaf de herconfiguratie van een professie noemt. Mak stelt dat deze herconfiguratie gericht moet zijn op bekendheid met technologische ontwikkelingen, niet-juridische vaardigheden en maatschappelijke ontvankelijkheid³¹, en koppelt dit aan het idee van een *T-shaped* jurist met:

Deep legal knowledge and skills – the vertical column of the T – combined with broad knowledge of other disciplines and academic skills, allowing for collaboration – the horizontal column of the T.³²

Volgens Mein en Van Lochem zijn overheidsjuristen zowel publieke als juridische professionals.³³ Daarbij hanteren deze auteurs in lijn met Noordegraaf een ruime definitie van professional. In deze definitie zijn professionals niet enkel beschermde, autonome en zelfregulerende beroepsgroepen, maar vallen ook professionals die professionele principes (die binnen de juridische professionele gemeenschap worden gesteld) en organisatorische principes (organisatiedoelen, targets en ‘performance indicatoren’) combineren. Noordegraaf omschrijft deze professionals als *hybridized* (hybride geworden).³⁴

1.4 MULTIDISCIPLINAIRE KARAKTER EN THEORETISCHE, METHODOLOGISCHE EN PRAKTISCHE WAARDE VAN EEN STUDIE NAAR DE ROLINVULLING VAN OVERHEIDSJURISTEN

In de eerste drie paragrafen van dit inleidende hoofdstuk werd het onderwerp van deze studie – de invulling van de professionele rol door overheidsjuristen – geïntroduceerd. Uit deze introductie bleek dat overheidsjuristen werken in een politiek-bestuurlijke wereld, waarin de beslismacht over het overheidshandelen niet bij de overheidsjurist zelf ligt. Tegelijkertijd zijn overheidsjuristen onderdeel van de juridische gemeenschap. Deze combinatie van ambtenaar en jurist geeft overheidsjuristen een unieke positie binnen de rechtsgemeenschap. Deze combinatie werkt ook door in de rolinvulling van overheidsjuristen: deze heeft typisch ambtelijke en typisch juridische kenmerken. Naar deze rolinvulling van overheidsjuristen is relatief weinig academisch onderzoek gedaan.

Verder werd duidelijk dat overheidsjuristen kunnen worden getypeerd als publieke en juridische professionals waaraan de overheid en de maatschappij steeds andere eisen stellen en waaraan deze professionals zich moeten aanpassen. Verder zijn

31 Mak 2017, p. 18.

32 Mak 2017, p. 8.

33 Mein, *Recht der Werkelijkheid* 2021, p. 65; Van Lochem, *Rechtsgeleerd Magazijn THEMIS* 2011, p. 151.

34 Schott, Van Kleef & Noordegraaf *Public Management Review* 2016, p. 589.

overheidsjuristen een van de groepen professionals die het overheidshandelen vormgeven. In het licht daarvan kan het invullen van de professionele rol van overheidsjuristen gezien worden als de bijdrage van overheidsjuristen aan het bredere overheidshandelen.

De volgende stap is om te expliciteren waarom het belangrijk is om de rolinvulling van deze overheidsjuristen te bestuderen. In deze paragraaf wordt dit uitgewerkt in drie onderdelen die respectievelijk toezien op de beoogde theoretische, methodologische en praktische waarde van deze studie. Echter, om deze waarden uit te werken, is het eerst nodig deze studie kort te karakteriseren.

1.4.1 *Een studie met een multidisciplinair karakter*

Deze studie naar de rolinvulling van overheidsjuristen bevindt zich op het snijvlak van rechtsgeleerdheid, beroepsethiek, sociologie en bestuurskunde. Rechtsgeleerdheid omdat de rolinvulling van overheidsjuristen onlosmakelijk verbonden is met het recht. Beroepsethiek omdat een studie naar de invulling van de professionele rol van overheidsjuristen steeds raakt aan de vraag wat een *juiste* invulling van die professionele rol is. Sociologie van professionals omdat deze studie getypeerd kan worden als een onderzoek naar publieke, juridische professionals. En bestuurskunde omdat de rolinvulling van overheidsjuristen plaatsvindt binnen de context van het openbaar bestuur. In deze studie komen daarom steeds elementen van deze vier disciplines naar voren.

Om de centrale vraag en de deelvragen te beantwoorden worden er in deze studie kwalitatieve en kwantitatieve onderzoeksmethoden gehanteerd. Deze studie heeft daarmee een multidisciplinair en sociaalwetenschappelijk karakter. Dit maakt het mogelijk om de invulling van de professionele rol van overheidsjuristen fundamenteel te onderzoeken. Tegelijkertijd vraagt het van de lezer een zekere flexibiliteit om de benaderingen uit een andere discipline of methodologie op waarde te schatten. In deze studie is daarom relatief veel aandacht voor het uitleggen van de verschillende benaderingen en onderzoeksmethoden.

1.4.2 *Theoretische waarde: het concretiseren van de rol van overheidsjuristen binnen het overheidshandelen en het verdiepen van het beroepsethische debat*

De beoogde theoretische waarde van deze studie over de rolinvulling van overheidsjuristen ziet toe op twee onderwerpen. In de eerste plaats biedt deze studie een concretisering van de rol van overheidsjuristen binnen het bredere overheidshandelen. Snellen formuleerde deze rol op een abstracte manier als:

een geheel van (taal en niet taal) handelingen (...) waarmee beoefenaren vanuit uiteenlopende professionele overwegingen het overheidsbeleid vormgeven. De essentie van elk omgrensd geheel van handelingen wordt door de professionals zelf in wisselwerking met intellectuele en

maatschappelijke ontwikkelingen bepaald. Axiomatische uitgangspunten, taalspelen en professionele mores heersen in elk professioneel domein.³⁵

In deze studie wordt de blik gericht op een van de professionals die het overheidsbeleid vormgeven: de overheidsjuristen. Het nader beschrijven en, waar mogelijk, verklaren van het *geheel van taal en niet taal handelingen* van deze overheidsjuristen, en de koppeling daarvan aan de context waarbinnen deze handelingen worden uitgevoerd, maakt het mogelijk de rol die overheidsjuristen spelen in het vormgeven van het overheidshandelen te concretiseren.

In de tweede plaats moet deze studie leiden tot een verdieping van het beroepsethische debat over de rolinvulling van overheidsjuristen. Dit debat domineert de literatuur over overheidsjuristen en heeft als centrale vraag: wat is de *juiste* invulling van de professionele rol van overheidsjuristen?³⁶ Het beantwoorden van deze vraag vereist een definitie van de invulling van deze professionele rol van overheidsjuristen en inzicht in de variatie aan rolinvullingen. Een studie naar de *juiste* invulling van de professionele rol veronderstelt immers dat er meerdere rolinvullingen mogelijk zijn, waaruit de overheidsjurist kan kiezen.

Er zijn onderzoeken gedaan naar de variatie aan rolinvullingen van overheidsjuristen.³⁷ Deze studies hebben echter nooit als doel om op een gestructureerde manier de variatie aan rolinvullingen van *alle* overheidsjuristen te beschrijven. Het zijn studies die zich beperken tot variaties in de rolinvullingen van wetgevingsjuristen³⁸, procederende overheidsjuristen³⁹, juristen op nationaal niveau⁴⁰ of gemeenten⁴¹. De onderhavige studie heeft tot doel om deze variatie in rolinvullingen van *alle* overheidsjuristen te beschrijven en, waar mogelijk, te verklaren. Het is daarmee niet beperkt tot een overheidsjuristentaak, type overheidsorganisatie, rechtsgebied of beleidsveld.

Het resultaat van deze studie moet bruikbaar zijn om het beroepsethische debat over de *juiste* rolinvulling van overheidsjuristen te verdiepen, te verscherpen en te concretiseren. Het maakt inzichtelijk uit welke rolinvullingen een overheidsjurist kan kiezen en onder welke condities deze rolinvulling plaatsvindt. Dit laatste biedt een inzicht dat cruciaal is voor de praktische haalbaarheid van een beroepsethische eis.

35 Snellen 1989, p. 26.

36 In hoofdstuk 2 wordt deze literatuur uitgebreid besproken.

37 Zie voor een opsomming hoofdstuk 2, onder paragraaf 4.

38 Van Lochem 2013; Robertson, *Connecticut Law Review* 2009.

39 Dotan 2013.

40 Doornbos & Mein, *Recht der Werkelijkheid* 2019; Mastenbroek & Tholen 2009.

41 Mein, *Recht der Werkelijkheid* 2021.

1.4.3 *Methodologische waarde: inductiever en exploratief*

Naast deze theoretische waarde is het belangrijk dat deze studie ook methodologische waarde heeft. Deze waarde volgt uit de gekozen onderzoeksstrategie, die wordt uitgewerkt in hoofdstuk 3 en waarvan de resultaten worden gepresenteerd in de hoofdstukken 4, 5 en 6. Het is een onderzoeksstrategie die niet eerder is gehanteerd voor onderzoek naar de rolinvulling van overheidsjuristen.

In de bestaande studies naar de rolinvullingen van overheidsjuristen waarin ook sociaalwetenschappelijke methoden worden gebruikt, wordt meestal gewerkt met een literatuuroverzicht op basis waarvan hypothesen worden opgesteld over de variaties in de rolinvullingen van overheidsjuristen. Vervolgens wordt met – hoofdzakelijk – kwalitatieve methoden (vooral interviews) onderzocht in hoeverre de verwachte variatie zich onder overheidsjuristen voordoet.⁴²

Ten opzichte van deze onderzoeksstrategieën ligt de methodologische waarde van de onderhavige studie in de eerste plaats in het inductieve karakter, waarbij op basis van onderzoeksgegevens de invulling van de professionele rol van overheidsjuristen wordt beschreven en – waar mogelijk – verklaard. Dit inductieve karakter contrasteert met de gangbare aanpak waarin op basis van hypothesen onderzoek wordt gedaan naar de rolinvulling van overheidsjuristen.

In de tweede plaats biedt de gekozen onderzoeksstrategie ruimte voor exploratie van de variatie aan rolinvullingen onder overheidsjuristen. Deze exploratie is noodzakelijk gezien de hiervoor benoemde beperkte scope van eerder onderzoek naar de variatie aan rolinvullingen onder overheidsjuristen. Om deze exploratie mogelijk te maken, voorziet de onderzoeksstrategie⁴³ in een inrichting waarin van empirisch verzamelde onderzoeksgegevens stap voor stap (sequentieel) toewerkt wordt naar empirisch gefundeerde beschrijvingen en verklaringen voor de rolinvulling van overheidsjuristen. Daarbij worden kwalitatieve (observaties en interviews), deels kwalitatieve, deels kwantitatieve (q-methodologie) en kwantitatieve (enquête) methoden gecombineerd om deze empirische fundering te verbreden en te verdiepen. De sequentiële inrichting van de onderzoeksstrategie biedt de wendbaarheid die voorwaardelijk is om de rolinvulling van overheidsjuristen te exploreren

In de derde plaats is het doel dat de gehanteerde methodologie niet alleen geschikt is voor onderzoek naar de invulling van de professionele rol door overheidsjuristen. Deze methodologie kan ook inspiratie bieden voor exploratief onderzoek naar de rolinvulling van andere juridische of publieke professionals. Zeker wanneer er

42 Zie voor een uitwerking van deze redeneerlijn: hoofdstuk 2, onder paragraaf 5.

43 Deze strategie wordt verder uitgewerkt en verantwoord in hoofdstuk 3.

relatief weinig sociaalwetenschappelijk onderzoek naar een beroepsgroep is gedaan, biedt deze onderzoeksstrategie meerwaarde.

1.4.4 *Praktische waarde: verbinden van de theorie over de rolinvulling met de dagelijkse praktijk van overheidsjuristen om het aanpassingsvermogen te versterken*

In de voorgaande paragrafen werd, onder meer aan de hand van het werk van Noordegraaf en Mak, duidelijk dat overheidsjuristen als beroepsgroep zich steeds moeten aanpassen aan veranderingen in de waarden van de organisatie waarvoor ze werken en brede maatschappelijke tendensen. Om deze aanpassingen te laten slagen, is het noodzakelijk dat ze onderdeel worden van de dagelijkse invulling van de professionele rol door individuele overheidsjuristen, binnen hun eigen taak en context. Meer kennis over de invulling van de professionele rol van overheidsjuristen kan eraan bijdragen dat het aanpassingsvermogen van de beroepsgroep versterkt wordt.

Dit vereist een goede koppeling van de theorie over de rolinvulling van overheidsjuristen en de dagelijkse praktijk van overheidsjuristen. Het lijkt daarbij voor de hand te liggen dat een empirische studie naar de invulling van de professionele rol van overheidsjuristen deze directe praktische waarde genereert. Dit is echter niet noodzakelijkerwijs het geval. Tummers beschrijft dat veel auteurs pessimistisch zijn over de waarde van bestuurskundig onderzoek voor de praktijk en dat het maken van een goede verbinding tussen theorie en praktijk niet eenvoudig is.⁴⁴

1.5 DOEL, CENTRALE VRAAG, DEELVRAGEN, BELANGRIJKE DEFINITIES EN OPZET VAN DE STUDIE

In de eerste drie paragrafen van dit inleidende hoofdstuk werd het onderwerp van deze studie – de invulling van de professionele rol door overheidsjuristen – geïntroduceerd en werden de theoretische, methodologische en praktische waarde die deze studie beoogd te hebben, geëxpliciteerd. In het licht daarvan heeft deze studie tot doel om de rolinvulling van overheidsjuristen te beschrijven en waar mogelijk te verklaren. Daarbij is de centrale vraag van de studie:

Op welke manier(en) vullen overheidsjuristen hun professionele rol in en wat zijn mogelijke verklaringen voor deze rolinvulling(en)?

Om deze centrale vraag te beantwoorden worden vier deelvragen behandeld:

1. Wat is er bekend in de academische literatuur over de rolinvulling van overheidsjuristen en de factoren die deze rolinvulling beïnvloeden en in hoeverre is deze literatuur geschikt om de centrale vraag te beantwoorden?

44 Tummers 2012, p. 24.

2. Met welke begrippen is de manier waarop overheidsjuristen hun professionele rol invullen, te beschrijven?
3. Welke invullingen van de professionele rol zijn operant (komen voor) onder overheidsjuristen?
4. In hoeverre correleren omgevingsfactoren (type overheidsorganisatie, grootte juridische functie, nabijheid rechterlijke toets) en kenmerken van (het werk van) overheidsjuristen (taakprofiel, leeftijd, geslacht, regio van werkzaamheden, dienstjaren binnen juridische functie en schaal) met de rolinvulling(en) van overheidsjuristen in Nederland?

In deze studie wordt gewerkt met enkele definities, die hieronder worden uitgewerkt. Overheidsjuristen zijn juridisch geschoolde ambtenaren die werkzaamheden uitvoeren binnen de juridische functie van een overheidsorganisatie. Binnen deze definitie is de term 'juridische functie' belangrijk. Deze juridische functie bestaat uit structuren (bijvoorbeeld organisatieonderdelen en werkafspraken) mensen (overheidsjuristen, leidinggevenden en ondersteunend personeel) en middelen.

Deze structuren, mensen en middelen zijn gericht op het uitvoeren van een aantal deelfuncties. De Commissie Hoekstra⁴⁵ onderscheidt er acht: wetgeving, juridische advisering, bezwaar en beroep, openbaarheid van bestuur, civiele procedures, bedrijfsjuridische zaken, personeelszaken en juridische kwaliteitszorg. In sommige overheidsorganisaties is de juridische functie ondergebracht in één organisatieonderdeel, bijvoorbeeld een juridische directie. In andere organisaties is de juridische functie in meerdere organisatieonderdelen ondergebracht. Ook is het mogelijk dat een juridisch geschoolde ambtenaar werkzaamheden binnen de juridische functie combineert met werkzaamheden buiten de juridische functie. Vrijwel alle overheidsorganisaties hebben een vorm van een juridische functie belegd.⁴⁶

De professionele rol van een overheidsjurist is het uitvoeren van een van deze deelfuncties. Dit werk draagt bij aan het handelen van de overheid als geheel. In sommige deelfuncties staat het werk van overheidsjuristen in de praktijk gelijk aan het overheidshandelen. Een veelvoorkomend voorbeeld is een overheidsjurist die in mandaat een beslissing op bezwaar afhandelt. Desalniettemin is het voor een studie naar de rolinvulling van overheidsjuristen noodzakelijk te werken met een conceptuele scheiding tussen het werk van overheidsjuristen en het overheidshandelen zelf.

De manier waarop overheidsjuristen deze professionele rol invullen, staat centraal in deze studie. De Dikke van Dale definieert invulling als: (een bepaalde)

45 *Met recht verbonden* 2007, hoofdstuk 5.

46 Juristen werkzaam voor het Openbaar Ministerie kunnen ook gezien worden als overheidsjuristen. Zij zijn niet meegenomen in dit onderzoek omdat zij een zeer specifieke taak in een zeer specifieke institutionele setting uitvoeren.

invulling aan iets geven het (op een bepaalde manier) doen. In de kern gaat de invulling over wat overheidsjuristen concreet *doen* wanneer ze hun professionele rol uitvoeren. Het nader beschrijven en verklaren van deze rolinvulling is het centrale doel van deze studie.

Deze studie bestaat uit zeven hoofdstukken waarin, met uitzondering van de hoofdstukken 1 en 3, steeds een onderzoeksvraag centraal staat. In tabel 1 staat de opzet van deze studie samengevat.

Tabel 1 Opzet van de studie

Hoofdstuktitel	Type onderzoek	Beantwoording onderzoeksvraag	Resultaat hoofdstuk in één zin
1. Inleiding van de studie	-		Een introductie van het onderwerp en de onderzoeksvraag.
2. De rolinvulling van overheidsjuristen in de academische literatuur	Literatuuronderzoek	Deelvraag 1. Wat is er bekend in de academische literatuur over de rolinvulling van overheidsjuristen en de factoren die deze rolinvulling beïnvloeden en in hoeverre is deze literatuur geschikt om de centrale vraag te beantwoorden?	De literatuur is niet geschikt om de centrale vraag te beantwoorden vanwege twee belangrijke beperkingen: er wordt te weinig rekening gehouden met de variëteit aan werkzaamheden en contexten waarbinnen overheidsjuristen hun professionele rol invullen, en de studies zijn gebaseerd op een ontoereikende empirische fundering.
3. De onderzoeksstrategie van de studie	Literatuuronderzoek		Een mixed-method-onderzoeksstrategie is geschikt om de centrale onderzoeksvraag te beantwoorden.
4. Onderzoek I. Een beschrijving van de invulling van de professionele rol door overheidsjuristen	Observatie en interviews	Deelvraag 2. Met welke begrippen is de manier waarop overheidsjuristen hun professionele rol invullen, te beschrijven?	De centrale begrippen om de rolinvulling van overheidsjuristen te beschrijven zijn professioneel gedrag, gedefinieerde werksituatie en gekozen beroepsopvatting. Binnen deze begrippen is variatie waarneembaar.

Hoofdstuktitel	Type onderzoek	Beantwoording onderzoeksvraag	Resultaat hoofdstuk in één zin
5. Onderzoek II. Een verkenning van de operante invullingen van de professionele rol van overheidsjuristen	Q-methodologie en interviews	Deelvraag 3. Welke invullingen van de professionele rol zijn operant onder overheidsjuristen?	Op basis van onderzoek naar de diversiteit binnen de centrale dimensies van de rolinvulling van overheidsjuristen komen vier ideaaltypische invullingen naar voren.
6. Onderzoek III. Het exploreren van verklaringen voor de invullingen van de professionele rol door overheidsjuristen	Enquête onder 422 overheidsjuristen	Deelvraag 4. In hoeverre correleren omgevingsfactoren (type overheidsorganisatie, grootte juridische functie, nabijheid rechterlijke toets) en kenmerken van (het werk van) overheidsjuristen (taakprofiel, leeftijd, geslacht, regio van werkzaamheden, dienstjaren binnen juridische functie en schaal) met de rolinvulling(en) van overheidsjuristen in Nederland?	Dienstjaren, schaal, taak en nabijheid van de rechterlijke toets correleren sterk met verschillende rolinvullingen van overheidsjuristen. Samen met de gevonden consensus onder overheidsjuristen vormen deze factoren een mogelijke verklaring voor de invulling van de professionele rol van overheidsjuristen.
7. Conclusie	-	Op welke manier(en) vullen overheidsjuristen hun professionele rol in en wat zijn mogelijke verklaringen voor deze rolinvulling(en)?	Een beantwoording van de centrale- en deelvragen, enkele conclusies en voorstellen voor vervolgonderzoek.

In hoofdstuk 2 wordt de eerste deelvraag beantwoord. Het hoofdstuk bevat daartoe een overzicht en een beoordeling van de academische literatuur over de rolinvulling van overheidsjuristen. Het beschrijft drie verschillende benaderingen om de rolinvullingen van overheidsjuristen te beschrijven, een samenvatting van beroeps-ethische modellen en een aantal sociaalwetenschappelijke studies naar de rolinvulling van overheidsjuristen. Daarna wordt deze academische literatuur beoordeeld aan de hand van het tweede deel van deelvraag 1: in hoeverre is deze literatuur geschikt om de centrale vraag te beantwoorden?

Op basis van het antwoord op de eerste onderzoeksvraag, wordt inzichtelijk wat, in het licht van de bestaande literatuur, uitgezocht moet worden om de centrale vraag van de onderhavige studie te beantwoorden. Op basis daarvan wordt in hoofdstuk 3 een onderzoeksstrategie uitgewerkt. Deze onderzoeksstrategie is exploratief, inductief en moet leiden tot empirisch gefundeerde inzichten in de rolinvulling van overheidsjuristen. Daartoe wordt een onderzoeksstrategie met gemixte methoden uitgewerkt.

De tweede deelvraag van deze studie vereist een onderzoek naar begrippen, die de manier waarop overheidsjuristen hun professionele rol invullen, op een empirisch gefundeerde manier beschrijven. Daartoe worden onderzoeksgegevens verzameld door de rolinvulling van overheidsjuristen, zowel in persoon als op papier, in de dagelijkse praktijk te observeren en de betrokken overheidsjuristen daarover te interviewen. Op basis van een analyse van deze onderzoeksgegevens wordt een empirisch gefundeerde definitie gegeven van de invulling van de professionele rol van overheidsjuristen. De resultaten van dit onderzoek worden gepresenteerd in hoofdstuk 4.

In de derde deelvraag staat het vraagstuk centraal of er variatie is binnen de invulling van de professionele rol van overheidsjuristen. Vanwege het sequentiële karakter van de onderzoeksstrategie is het mogelijk om bij de beantwoording van deze onderzoeksvraag de beantwoording van deelvraag 1 te gebruiken. Om de mogelijke variatie aan rolinvullingen onder overheidsjuristen te onderzoeken, wordt gebruikt gemaakt van Q-methodologie, in combinatie met interviews. Q-methodologie is erop gericht om, in de woorden van Minkman en Molenveld, “te achterhalen welke perspectieven er bestaan (op een bepaald onderwerp WW) binnen een bepaalde groep en wat deze perspectieven kenmerkt”⁴⁷. De resultaten van dit onderzoek staan vermeld in hoofdstuk 5.

De vierde deelvraag is gericht op het, waar mogelijk, verklaren van de variëteit aan rolinvullingen onder overheidsjuristen. Daartoe wordt een enquête onder 422 overheidsjuristen uitgezet waarin stellingen over de kenmerken van de rolinvulling van overheidsjuristen worden gekoppeld aan omgevingsfactoren en kenmerken van (het werk van) overheidsjuristen. Bij de opzet van deze enquête zijn de onderzoeksresultaten meegenomen van de in de hoofdstukken 4 en 5 gepresenteerde onderzoeken. De onderzoeksresultaten van deze enquête worden in hoofdstuk 6 besproken.

Op basis van de antwoorden op de vier deelvragen, wordt in het concluderende hoofdstuk 7 de centrale vraag van het onderzoek beantwoord. Daarnaast bevat hoofdstuk 7 een uitwerking van de theoretische, methodologische en praktische betekenis van de onderzoeksresultaten, voorstellen voor vervolgonderzoek, en een slotbeschouwing over de toekomst van de rolinvulling van overheidsjuristen.

47 Minkman en Molenveld, *Beleidsonderzoek Online 2020*, onder bouwsteen 1.

2.1 INLEIDING

De invulling van de professionele rol van overheidsjuristen is eerder voorwerp van wetenschappelijk onderzoek geweest, zij het dat de term rolinvulling niet altijd gehanteerd wordt⁴⁸. Het doel van dit hoofdstuk is om deze literatuur samen te vatten en de eerste deelvraag van deze studie te beantwoorden:

Wat is er bekend in de academische literatuur over de rolinvulling van overheidsjuristen en de factoren die deze rolinvulling beïnvloeden en in hoeverre is deze literatuur geschikt om de centrale vraag van deze studie te beantwoorden?

Om tot een heldere samenvatting te komen, worden in dit hoofdstuk de gevonden studies naar de rolinvulling van overheidsjuristen samengevat in drie paragrafen:

- paragraaf 2 introduceert drie benaderingen die auteurs hanteren om de rolinvulling van overheidsjuristen te beschrijven;
- paragraaf 3 vat het beroepsethische⁴⁹ debat over de rolinvulling van overheidsjuristen samen;
- paragraaf 4 beschrijft studies waarin de invulling van de professionele rol door overheidsjuristen met sociaalwetenschappelijke methoden zijn onderzocht.

Op basis van deze samengevatte literatuur wordt in paragraaf 5 aan de hand van drie voorwaarden getoetst in hoeverre deze literatuur geschikt om de centrale vraag van deze studie te beantwoorden. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een conclusie waarin de eerste deelvraag van deze studie wordt beantwoord (paragraaf 6).

48 Andere termen zijn: werkwijze of handelingswijzen van overheidsjuristen, stijlen van juridisch handelen (lawyering) en modellen voor het handelen van overheidsjuristen.

49 In het beroepsethische debat staat de vraag centraal: wat is de juiste invulling van de professionele rol van overheidsjuristen?

2.2 EEN INTRODUCTIE VAN DRIE BENADERINGEN OM DE ROLINVULLING VAN OVERHEIDSJURISTEN TE BESCHRIJVEN

Een beschrijving van de rolinvulling van overheidsjuristen gaat over de vraag wat overheidsjuristen *doen* wanneer ze hun professionele rol uitvoeren (zie hoofdstuk 1). Binnen de academische literatuur wordt deze vraag op drie manieren benaderd:

- de professionele identiteitsbenadering beschrijft wat overheidsjuristen doen aan de hand van de mate waarin een professionele identiteit van overheidsjuristen naar voren komt (jurist en ambtenaar of advocaat en rechter);
- de rechtstoepassingsbenadering beschrijft wat overheidsjuristen doen aan de hand van de manier waarop ze het recht toepassen;
- de belangbenadering beschrijft wat overheidsjuristen doen aan de hand van het belang of de belangen waarvoor de overheidsjurist opkomt.

Veel auteurs combineren elementen van deze benaderingen om tot een eigen beschrijving van de rolinvulling van overheidsjuristen te komen. Bijvoorbeeld, overheidsjuristen die alleen opkomen voor het belang van een overheidsorganisatie lijken op advocaten en zijn bereid tot een rechtstoepassing die – naar hun eigen inschatting – waarschijnlijk in strijd is met het recht.

Ondanks dat de meeste auteurs de drie benadering combineren, worden in deze paragraaf deze drie benaderingen apart uitgewerkt ter introductie van het denken over de rolinvulling door overheidsjuristen. Deze introducerende uitwerking dient als opmaat voor de beschrijving van het beroepsethische debat over welke rolinvulling van overheidsjuristen de juiste is, die in de volgende paragraaf wordt samengevat.

2.2.1 *De professionele identiteitsbenadering*

In deze benadering wordt de manier waarop overheidsjuristen invulling geven aan hun professionele rol beschreven aan de hand van professionele identiteiten. Deze professionele identiteiten zijn “relatief stabiele en duurzame constellaties (zijn) van eigenschappen, ideeën, waarden, motieven en ervaringen waarmee mensen zichzelf definiëren in een professionele rol”⁵⁰. Professionele identiteiten waarmee de rolinvulling van overheidsjuristen beschreven worden zijn ambtenaar, jurist, advocaat en rechter. Vaak worden daarbij deze professionele identiteiten tegen over elkaar gezet om de rolinvulling van overheidsjuristen te beschrijven.

50 Gunz & Gunz, *Human Relations* 2007, p. 854.

Robertson beschrijft de rolinvulling van overheidsjuristen aan de hand van de professionele identiteiten jurist en ambtenaar. Daarbij past ze inzichten uit de literatuur over bedrijfsjuristen toe op overheidsjuristen.⁵¹ Overheidsjuristen kunnen kiezen voor een rolinvulling als ambtenaar of als jurist en hebben daarom een dubbele professionele identiteit. Volgens Robertson strijden deze identiteiten om voorrang. Als de juridische identiteit dominant is, zal een jurist zich afvragen ‘wat vindt mijn professe van deze situatie?’ en zal daarnaar handelen. Is de ambtenarenidentiteit dominant, dan is de vraag ‘hoe moet ik, als medewerker van de overheidsorganisatie omgaan met deze situatie?’ en zal een overheidsjurist in die lijn handelen. Het handelen dat uit deze professionele identiteiten volgt, hoeft niet tegenstrijdig te zijn. Wel is het mogelijk dat er dilemma’s ontstaan waarin de professional moet kiezen. Van Lochem spreekt in dit kader over positiespanning.⁵²

Een andere manier om professionele identiteiten te gebruiken om de rolinvulling van overheidsjuristen te beschrijven, biedt Moss. Zij werkt de dubbele professionele identiteit advocaat en rechter verder uit. De overheidsjurist als advocaat biedt, in de woorden van Moss, ieder denkbaar juridisch argument voor een beleidsdoelstelling en zal slechts beleid blokkeren waarvoor het recht onoverkomelijke juridische hindernissen opwerpt. De rechter, aan de andere kant, verwerpt juridische argumenten wanneer die niet de beste interpretatie van het recht vormen. Om te bepalen wat de beste interpretatie van het recht is, handelt de rechter in complete onafhankelijkheid en zijn beleidsdoelstellingen niet relevant.⁵³

2.2.2 *De rechtstoepassingsbenadering*

In het bovenstaande citaat koppelt Moss de professionele identiteit aan de manier waarop overheidsjuristen het recht toepassen. Van Lochem werkt deze rechtstoepassingsbenadering uit in zijn dissertatie. Hij hanteert daarbij de term rechtsrelativering: de mate waarin een overheidsjurist het toelaatbaar vindt (en meewerkt aan) overheidshandelen dat naar zijn of haar inschatting, tenminste waarschijnlijk, in strijd is met daarop van toepassing zijnde rechtsnormen.⁵⁴

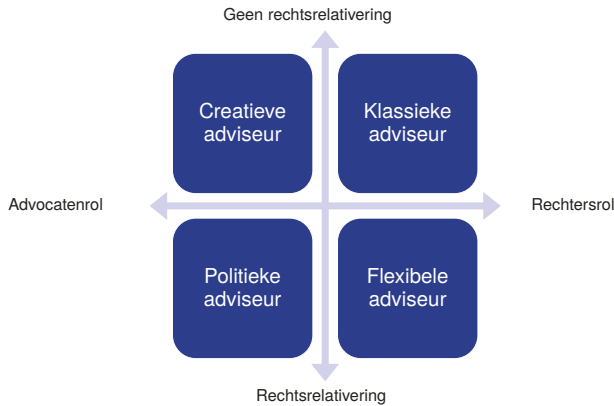
51 Robertson, *Connecticut Law Review* 2009, p. 26. Een vergelijkbaar onderscheid maken vrijwel alle ander auteurs, vooral MacNair, *La Revue Du Barreau Canadien* 2005; Tholen & Mastenbroek, *Administrative Theory & Praxis* 2013; Dotan 2013. Robertsons legt niet uit waarom literatuur over bedrijfsjuristen (Gunz & Gunz, *Human Relations* 2007) relevant is voor overheidsjuristen. Ze neemt de overeenkomsten als een gegeven. In de literatuur die ze citeert, zijn wel aanwijzingen te vinden voor overeenkomsten tussen bedrijfsjuristen en overheidsjuristen. De belangrijkste overeenkomst is dat overheidsjuristen en bedrijfsjuristen professionals zijn binnen breder georiënteerde organisaties. Beide hebben professionele standaarden die kunnen botsen met de belangen van de organisatie.

52 Van Lochem 2013, p. 237.

53 Moss, *Administrative Law Review* 2000, p. 1306.

54 Deze definitie is ontleend aan de term rechtsrelativering, zie Van Lochem 2013, p. 57.

Figuur 2 Kwadrant rolinvulling overheidsjuristen (Van Lochem)



Net als Moss koppelt Van Lochem deze rechtstoepassing aan professionele identiteiten om tot vier rolinvullingen te komen. Daarmee verfijnt hij de benadering van Moss. In Moss' benadering zal een overheidsjurist-als-rechter nooit het recht relativeren en een overheidsjurist-als-advocaat juist constant het recht relativeren. Van Lochem trekt de professionele identiteit en de rechtstoepassing uit elkaar en komt daarbij tot een kwadrant met vier handelingswijzen van overheidsjuristen.

1. De overheidsjurist als klassieke adviseur richt zich nauwgezet op de juridische verantwoordelijkheid, zodat een bewindspersoon goed op hoogte is van de juridische aspecten.
2. De creatieve adviseur acht het zijn "professionele opdracht om de rechtsstatelijkheid van het overheidshandelen te bevorderen". Hij zal "alles op alles zetten om te bereiken dat daadwerkelijk alleen maar rechtmatige besluiten worden genomen".
3. De politieke adviseur is primair gericht op het welslagen van het beleid van de bewindspersoon. Zij hebben daarbij "niet zoveel ontzag voor wat zij de regeltjes noemen en vinden bovendien dat de rechtsstaat al gauw wordt gebruikt als een weinig overtuigende hyperbool".
4. Van Lochems flexibele adviseur komt "alles afwegende tot de conclusie dat wat de gezagsdrager wil niet (volstrekt) onhoudbaar is gelet op een veelheid van normen en van interpretaties ervan. Zodra vaststaat dat met het recht nagenoeg alles kan worden beredeneerd (...) moet de conclusie zijn dat juridische legitimering in hoofdzaak een kwestie van goede wil is".⁵⁵

55 Van Lochem 2013, paragraaf 5.5.

2.2.3 De belangbenadering

Naast de benaderingen die uitgaan van de professionele identiteit en de rechtstoeppassing, beschrijven auteurs wat overheidsjuristen doen vaak aan de hand van het belang waarvoor een overheidsjurist opkomt. Daarbij wordt in veel Angelsaksische literatuur gesproken over de “client” van de overheidsjurist. Dit roept meteen de vraag op: wie is de cliënt van de overheidsjurist? De Amerikaanse auteur Cramton stelt dat er vijf mogelijkheden zijn:

1. Het publiek
2. De Staat
3. Het deel van de Staat waarvoor de overheidsjurist werkt (uitvoerende macht, rechtssprekende macht of wetgevende macht)
4. Het bestuursorgaan waarvoor de overheidsjurist werkt
5. De bestuurder van het bestuursorgaan waarvoor de overheidsjurist werkt⁵⁶

Tegelijkertijd zijn er ook auteurs die deze benadering ongelukkig gekozen vinden omdat het eerder voor verwarring zorgt dan echt iets oplevert.⁵⁷

In de belangbenadering staat volgens Dotan de volgende kernvraag centraal: ‘welke belangen moet een overheidsjurist meewegen?’⁵⁸ Daarbij worden twee belangen tegenover elkaar gezet: het belang van de *single-client* (in de literatuur ook het traditionele model genoemd) en het publieke belang.

Centraal in het *single-client* model staat het belang van de cliënt (wie dat dan ook is). Zolang diens belangen niet illegaal zijn, moet de jurist deze zo goed mogelijk naar voren brengen. De Amerikaanse auteur Lanctot omschrijft dit als een “single-minded devotion to a client’s interest”⁵⁹. De Israëlische auteur Dotan spreekt in dit kader van het “single client model”⁶⁰. Daarbij zijn de belangen van de bestuurder of het bestuursorgaan waarvoor de overheidsjurist werkt, het enige belang dat hij of zij meeneemt in zijn of haar werk. Vaak wordt dit model gekoppeld aan een professionele identiteit als advocaat.

Daartegenover staat het publieke belang model. Soms wordt dit model neergezet als een variant op het *single-client* model waarbij de cliënt de Staat, het publiek of het publieke belang is. In het publieke belang model speelt steeds de vraag: hoe bepaalt de overheidsjurist welke andere belangen hij of zij mee moet nemen? Vrijwel alle

56 Cramton, *Georgetown Journal of Legal Ethics* 1991, p. 296.

57 Berenson, *Boston College Law Review* 2000, p. 800.

58 Dotan 2013, p. 133.

59 Lanctot, *Southern California Law Review* 1991, p. 953.

60 Dotan 2013, p. 17.

auteurs⁶¹ verwijzen in dit kader naar het ‘publieke belang’ (vandaar de naam van dit model), maar verschillen van mening wat dit publiek belang precies behelst. Beide modellen (single client en publiek belang) komen in de volgende paragraaf uitgebreider aan bod.

2.3 BEROEPSETHISCHE MODELLEN VOOR DE INVULLING VAN DE PROFESSIONELE ROL VAN OVERHEIDSJURISTEN

De meeste literatuur over de rolinvulling van overheidsjurist is beroepsethisch georiënteerd. Deze studies gaan over de vraag wat de juiste manier is om als overheidsjurist de professionele rol in te vullen. In deze paragraaf wordt dit beroepsethische debat samengevat. Deze samenvatting is op hoofdlijnen omdat de centrale vraag van deze studie gaat over het beschrijven en verklaren van de rolinvulling van overheidsjuristen en niet over de beroepsethische vraag naar de juiste rolinvulling. Tegelijkertijd, omdat de meeste academische literatuur over de rolinvulling van overheidsjuristen beroepsethisch georiënteerd is, kan een bespreking van deze literatuur niet ontbreken.

In deze paragraaf wordt de literatuur samengevat aan de hand van drie ideaaltypische⁶² beroepsethische modellen voor de invulling van de professionele rol van overheidsjuristen:

1. Het antagonistisch model
2. Het rechtsstaat of publiek belangmodel
3. Het kameleonmodel

Uiteraard zijn er binnen deze modellen variaties beschreven. In de bespreking van deze modellen wordt kort op deze variaties ingegaan. De modellen worden op basis van de drie benaderingen uit de vorige paragraaf beschreven en uitgewerkt.

61 Miller, *University of Chicago Law Review* 1987; Lanctot, *Southern California Law Review* 1991; Strauss, *Law and Contemporary Problems* 1998; Berenson, *Boston College Law Review* 2000; Berenson, *Denver University Law Review* 2009; Berenson, *Journal of the Professional Lawyer* 2014; Marchant, *Legislation and Public Policy* 2003; Bilder & Vagts, *American Journal of International Law* 2004; MacNair, *La Revue Du Barreau Canadien* 2005; Hutchinson, *Osgood Hall Law Journal* 2008; Tholen & Mastenbroek, *Administrative Theory & Praxis* 2013; Dotan 2013; Professional Responsibilities Federal Agency Lawyers 2002.

62 In De Jager & Mok 2014 wordt ideaaltypen in lijn met Weber gedefinieerd als: “gedachteconstructie waarbij de essentieel geachte kenmerken van een verschijnsel op de voorgrond zijn geschoven teneinde het beter te leren kennen; in deze als het ware ‘overdreven’ vorm komt een verschijnsel niet in de werkelijkheid voor; een ideaaltypen is een werktuig voor de socioloog.” In dit proefschrift wordt deze definitie van de term gehanteerd.

2.3.1 *Het antagonistisch model***Tabel 2 Antagonistisch model**

Benadering	Passende rolinvulling overheidsjurist
Professionele identiteit	Dominante ambtenaren identiteit, heeft relatief weinig boodschap aan mening juridische professie.
Rechtstoepassing	Relatief veel rechtsrelativering. Het is de plicht van een overheidsjurist om juridische argumenten te vinden voor alle niet-illegale belangen van een overheidsorganisatie.
Belang	Het is zijn of haar plicht om alleen op te komen voor de belangen van de overheidsorganisatie (single-minded devotion to a client's interest).

In dit model is het de professionele rol van de overheidsjurist om de belangen van de overheidsorganisatie zo goed mogelijk te vertegenwoordigen. Dit kan betekenen dat de overheidsjurist juridische redenerlijnen hanteert die – ook volgens de jurist zelf – waarschijnlijk niet in lijn met het recht zijn, maar die wel het belang van de client (meestal de overheidsorganisatie) dienen.

De meest geciteerde verdediger van dit beroepsethische model is de Amerikaanse hoogleraar Miller. Volgens hem is het onethisch om niet mee te werken (let op de dubbele ontkenning!) aan een project dat

probably would be held unconstitutional under existing Supreme Court precedent so long as the project is not contrary to any binding judgment and the executive branch makes a bona fide claim that the Supreme Court's prior decision is incorrect. The executive branch certainly has constitutional authority to seek the overruling of prior court decisions. And it would not be unethical to work on the project, even if it is arguably unauthorized by statute, so long as (the organization) makes a bona fide claim that the statute properly construed does authorize the project.⁶³

Kortom, volgens Miller moet de overheidsjurist ver gaan in het belang van de overheidsorganisatie. Hij vindt dat overheidsjuristen (ook) mee moeten werken aan projecten die “waarschijnlijk ongrondwettig zijn vanwege Supreme Court precedent” en waarover nog “geen definitieve juridisch bindende uitspraak is gedaan”. Het feit dat de Supreme Court bij vergelijkbare projecten heeft aangegeven dat het project ongrondwettig is, is daarbij niet belangrijk. Een overheidsjurist moet in het belang van de organisatie de juridische strijd aangaan. Het is niet aan hem of haar om voor rechter te spelen.

63 Miller, *University of Chicago Law Review* 1987, p. 1297.

In lijn met Miller verdedigt Lanctot deze advocaatachtige benadering door te stellen dat de overheidsorganisatie de cliënt van de overheidsjurist is. Het is daarom zijn of haar plicht om alleen op te komen voor de belangen van de overheidsorganisatie. Lanctot beschrijft het als een “single-minded devotion to a client’s interest”⁶⁴.

Het is dus niet de verantwoordelijkheid van overheidsjuristen om tot de best mogelijke juridische interpretatie te komen. Rechtsvinding vindt in deze benadering plaats doordat verschillende instituties in rechte opkomen voor hun eigen belang. Door de botsing van deze belangen, en de daarbij passende juridische strijd, komt uiteindelijk de juiste juridische interpretatie bovendrijven. Daarmee is dit model voor de rolinvulling van overheidsjuristen antagonistisch: gebaseerd op het elkaar tegenstreven.

Het zijn vooral Amerikaanse auteurs – die werken binnen het antagonistisch (adversary) systeem van scheiding der machten in de Verenigde Staten – die deze benadering verdedigen. Binnen de Nederlandse context is deze rolinvulling bijvoorbeeld zichtbaar in strategisch procesgedrag van een overheidsorganisatie.

2.3.2 *Het rechtsstaat- of publieke belangmodel*

Tabel 3 Rechtsstaatmodel

Benadering	Passende rolinvulling overheidsjurist
Professionele identiteit	De overheidsjurist moet conventionele juridische technieken voor analyse en interpretatie gebruiken. Eerder jurist dan ambtenaar.
Rechtstoepassing	De overheidsjurist mag het recht alleen relativeren wanneer dit in lijn is met procedurele (democratische) waarden of het publiek belang.
Belang	Wie belanghebbend zijn, is veranderlijk en contextafhankelijk. Overheidsjuristen moeten de relevante belangen bemiddelen en daarover rekening afleggen.

Het rechtsstaatmodel wordt door veel auteurs afgezet tegen het antagonistische model. In het rechtsstaatmodel is een uitgangspunt dat overheidsjuristen een speciale positie hebben en dat dit consequenties heeft voor de manier waarop overheidsjuristen hun professionele rol moeten invullen. Voor overheidsjuristen geldt

64 Lanctot, *Southern California Law Review* 1991, p. 961.

een andere standaard dan voor advocaten. Zij moeten niet alleen opkomen voor de belangen van de overheidsorganisatie omdat (volgens een anonieme auteur in de Harvard Law Review):

agency lawyers work on behalf of the government, actions taken by those lawyers must be legitimate in a democratic society. In other words, government lawyers actions must comport with democratic values.⁶⁵

Deze democratische waarden zijn volgens deze auteur niet inhoudelijk geladen, maar zien op

those aspects of agency decisionmaking that promote the agency legitimacy in a democratic system of government. These democratic values include conformity with established law, public participation, and sensitivity to discernible public preferences; other items could doubtless be mentioned. (...) the point should be stressed that democratic values do not entail a specific outcome, but rather a commitment to promoting the legitimacy of the administrative process.⁶⁶

Deze definitie van democratische waarden komt sterk overeen met Tamanaha's formele rechtsstaat begrip.⁶⁷ Er zijn ook auteurs die niet alleen democratische waarden noemen als toetssteen, maar dit uitbreiden naar het publiek belang (*public interest*). Bijvoorbeeld Hutchinson stelt dat voor overheidsjuristen het publieke belang leidend is. Tegelijkertijd, wat dit publieke belang is, wordt bepaald door democratisch gekozenen.⁶⁸ Deze procedurele invulling van de term publiek belang is bij vrijwel alle auteurs zichtbaar, waardoor in de praktijk het rechtsstaatsmodel en het publieke belangmodel elkaar weinig ontlopen.

Vanuit de aanhangers van het antagonistische model is de kritiek dat deze modellen te vage termen hanteren (democratische waarden, publiek belang). Volgens deze critici laat dit teveel ruimte voor interpretatie. Dit kan als gevolg hebben dat overheidsjuristen gaan adviseren op basis van interpretaties van rechtsstaat of publiek belang die de overheidsjurist zelf goed uitkomen of die passen in zijn of haar eigen (niet democratisch gelegitimeerde) ideologie. Dit kan ertoe leiden dat de advisering door overheidsjuristen leidt tot onnodige beperking van het overheidshandelen en willekeur. Als een overheidsjurist zich vereenzelvigd met het belang van de overheidsorganisatie (zoals in het antagonistische model) kan dit probleem – volgens de aanhangers van het antagonistisch model – niet ontstaan.

65 Professional Responsibilities Federal Agency Lawyers 2002, p. 1181.

66 Professional Responsibilities Federal Agency Lawyers 2002, p. 1181.

67 Tamanaha 2004, p. 91, zie ook Zouridis 2019, p. 92.

68 Hutchinson, *Osgood Hall Law Journal* 2008, p. 121.

Om dit te voorkomen doet Berenson twee voorstellen tot objectivering van deze modellen. Allereerst door conventionele juridische instrumenten voor rechtsvinding te gebruiken en in de tweede plaats door participatieve technieken te gebruiken voor het vaststellen van het publiek belang. Daarbij citeert hij het werk van Dennis Thompson. Thompson staat bekend om zijn participatieve model van bureaucratie. Door burgers te betrekken bij de bureaucratie kan duidelijk worden wat het te realiseren publieke belang is.⁶⁹ Berenson heeft veel vertrouwen in deze combinatie van conventionele technieken voor rechtsvinding en het betrekken van burgers. Hij stelt dat het een "bron van democratische legitimatie" is die kan wedijveren met de democratische legitimiteit van bestuurders.⁷⁰

2.3.3 *Het kameleonmodel*

Tabel 4 Kameleonmodel

Benadering	Passende rolinvulling overheidsjurist
Professionele identiteit	De juiste professionele identiteit is contextafhankelijk. Soms meer jurist, soms meer ambtenaar.
Rechtstoepassing	Er zijn gevallen waarin het ethisch verdedigbaar is om het recht vergaand te relativeren, maar ook gevallen waarin dit onverdedigbaar is.
Belang	Wie belanghebbend zijn, is veranderlijk en contextafhankelijk en welke belangen meegewogen moeten worden, zijn dat ook.

MacNair vat het kameleonmodel als volgt samen:

In assisting public officials, therefore, government counsel may fulfil multiple roles. They can act as advisor, lawyer or advocate. In practise this means identifying the appropriate officials to provide instructions. These officials may have legitimate differing interests. As advocates in civil litigation matters government counsel are usually acting as defendant's counsel; in criminal matters, there is no identifiable client and they are seeking justice. (...) In providing a professional service, counsel balance the role of government lawyer with their duties as public servant (...) one professional obligation may in the end prevail over another, this juggling is left to the discretion of the counsel.⁷¹

69 Berenson, *Boston College Law Review* 2000, p. 818.

70 Berenson, *Boston College Law Review* 2000, p. 822.

71 MacNair, *La Revue Du Barreau Canadien* 2005, p. 517.

Anders gezegd volgens MacNair (en overigens ook Van Lochem⁷²) is er geen blauwdruk, maar moeten overheidsjuristen bepalen wat gegeven hun rol en de specifieke werksituatie het meest passende professionele handelen is. Dit kan zelfs leiden tot vergaande rechtsrelativering. Zo suggereert MacNair in het bovenstaande citaat dat er situaties zijn dat de professionele verplichtingen van een ambtenaar soms voor gaan op de professionele verplichtingen die volgen uit het jurist-zijn. Dit suggereert dat rechtsrelativerende doelredeneringen onder omstandigheden toelaatbaar zijn. Tegelijkertijd hebben medewerkers van het OM – die in deze studie overigens niet zijn onderzocht – de opdracht om recht te doen, wat weer duidt op een beperking van toelaatbare rechtsrelativering.

Daarbij raakt MacNair aan de discussie over de overheidsjurist als ambtenaar of als jurist. MacNair tilt deze discussie naar een ander niveau tilt door te verwijzen naar Bickbach's idee dat juristen een bredere verantwoordelijkheid hebben, maar dan aan het juridische systeem als geheel:

The profession of law is a public service, not merely a business. Lawyers are entrusted to serve their clients faithfully, loyally and competently, yet as professionals they also owe an equivalent onerous obligation to preserve and sustain the integrity of the legal system itself.⁷³

2.3.4 *Samenvatting beroepsethische debat over rolinvulling van overheidsjuristen*

In tabel 5 wordt het beroepsethische debat over de juiste invulling van de professionele rol van overheidsjuristen samengevat. Daarbij worden de argumenten weergegeven aan de hand van de drie typen rechtvaardigingen die Tholen en Mastenbroek⁷⁴ identificeren:

1. De bestuurlijke rechtvaardiging (rechtvaardigingen die samenhangen met het functioneren van het bestuursorgaan);
2. De constitutionele rechtvaardiging (rechtvaardigingen die samenhangen met het functioneren van de rechtsstaat als geheel);
3. De epistemologische rechtvaardiging (rechtvaardigingen die samenhangen met toelaatbare methoden van rechtsvinding).

72 Van Lochem 2013, p. 243.

73 MacNair, *La Revue Du Barreau Canadien* 2005, p. 506.

74 Tholen & Mastenbroek, *Administrative Theory & Praxis* 2013, p. 491 e.v.

Tabel 5 Samenvatting beroepsethisch debat rolinvulling

Model rolinvulling	Bestuurlijke rechtvaardiging	Constitutionele rechtvaardiging	Epistemologische rechtvaardiging
Het antagonistische model <ul style="list-style-type: none"> – Dominante ambtenaren identiteit. – Relatief veel rechtsrelativering. – Alleen opkomen voor de belangen van de overheidsorganisatie. 	De cliënt is de overheidsorganisatie waarvoor de jurist werkt en het is zijn of haar rol om de belangen van de cliënt zo goed mogelijk te dienen.	Een overheidsjurist functioneert in een antagonistisch (adversary) systeem van scheiding der machten en moet namens zijn overheidsorganisatie de antagonistische rol spelen.	De interpretatie van het recht wordt bepaald door het (belang van het) overheidsorgaan, niet door relevante jurisprudentie.
Het rechtsstaatmodel <ul style="list-style-type: none"> – Eerder jurist dan ambtenaar. – De overheidsjurist mag het recht alleen relativeren wanneer dit in lijn is met procedurele (democratische) waarden. – Overheidsjuristen moeten de relevante belangen bemiddelen en daarover rekenschap afleggen. 	De vraag wie de cliënt van de overheidsjurist is, is de verkeerde vraag. De overheidsjurist heeft een eigen verantwoordelijkheid om recht te doen (to do justice) in een gegeven situatie (op basis van democratische waarden).	Door zelf het electoraat te benaderen (via participatieve technieken) en integer en consequent conventionele juridische analyse- en interpretatie-technieken te gebruiken (critical model), ontstaat een bron van democratische legitimiteit.	Een overheidsjurist moet de conventionele technieken van juridische analyse en interpretatie gebruiken om erachter komen wat het recht verlangt. Daarbovenop kan hij door een participatief model van bureaucratie bepalen wat het te realiseren publieke belang is.
Het kameleonmodel <ul style="list-style-type: none"> – Er is niet één ethisch kader voor alle professionele rollen van alle overheidsjuristen – De juiste professionele identiteit, de juiste mate van rechtsrelativering en wie belanghebbend is, zijn contextafhankelijk. 	Wie de cliënt is en welke belangen meegewogen worden, is afhankelijk van de rol die de overheidsjurist speelt.	Overheidsjuristen moeten zowel de belangen van hun cliënt volgen, als ervoor zorgen dat de integriteit van het juridische systeem bewaart en duurzaam gewaarborgd is. Per groep overheidsjuristen verschillen de passende eisen.	De manier van interpretatie van het recht wordt bepaald door de rol die een overheidsjurist inneemt. Een bezwaarmedewerker mag het recht anders interpreteren dan een overheidsjuristen die voor een maximaal resultaat gaat in onderhandelingen met een grote projectontwikkelaar.

2.4 SOCIAALWETENSCHAPPELIJK ONDERZOEK NAAR DE INVULLING VAN DE PROFESSIONELE ROL DOOR OVERHEIDSJURISTEN

In een aantal studies is (ook) sociaalwetenschappelijk onderzoek gedaan naar de invulling van de professionele rol door overheidsjuristen. Veel van deze studies hebben ook beschrijvende en beroepsethische elementen en zijn daarom in voetnoten al langsgelopen in de vorige twee paragrafen.

In deze paragraaf worden de volgende studies besproken:

- Een mixed-method studie naar invulling van de professionele rol van procederende overheidsjuristen die de staat Israël vertegenwoordigen bij het Israëliëse hooggerechtshof;
- Een case study naar de invloed van een leidinggevende positie en politieke druk op de dominante professionele identiteit van een overheidsjurist;
- Twee kwalitatieve studies naar de rolinvulling van wetgevingsjuristen;
- Een kwalitatieve studie naar de rechtstoepassing van overheidsjuristen bij de Nederlandse rijksoverheid.
- Een kwalitatieve studie naar de invulling van de professionele rol door gemeentelijke juristen.

2.4.1 *De rolinvulling van procederende overheidsjuristen*

In het boek “lawyering for the rule of law” beschrijft Yoav Dotan van de universiteit van Jeruzalem de rolinvulling van overheidsjuristen die de staat Israël vertegenwoordigen bij de *Bagatz*, het hooggerechtshof van Israël. Deze overheidsjuristen werken voor het ministerie van Justitie en daarbinnen de High Court of Justice Department (HCJD).

Voor zijn onderzoek was Dotan in de jaren '90 van de vorige eeuw zes maanden in dienst van HCJD. In die periode voerde hij een groot aantal interviews met HCJD medewerkers en betrokkenen om de HCJD heen en ontving hij ongeveer 1600 documenten uit de jaren '70, '80 en '90 van de vorige eeuw. Op basis van deze onderzoeksgegevens schetst Dotan een ontwikkeling in de rolinvulling van de betrokken overheidsjuristen. Waar in de jaren '70 een antagonistisch model de voorkeur had onder de overheidsjuristen van HCJD kwam vanaf de jaren '80 het rechtsstaatsmodel steeds verder op. Dotan noemt deze tendens ‘the rise of “the rule of law” model of lawyering’.⁷⁵

75 Dotan 2013, p. 147.

Dotan beschrijft deze verschuiving binnen de rolinvulling vanuit de rechtstoepassing door deze overheidsjuristen. Dotan onderscheidt binnen deze rechtstoepassing drie dimensies:

1. de mate waarin een overheidsjurist de beschikbare informatie deelt met het hooggerechtshof;
2. de mate waarin de overheidsjurist gebruikt maakt van procedurele verdediging;
3. de mate waarin de overheidsjurist bereid is (juridisch) onzinnige standpunten te verdedigen.⁷⁶

Om de ontwikkeling in de rolinvulling van overheidsjuristen inzichtelijk maken, beschrijft Dotan per dimensies de ontwikkeling. Voor wat betreft de eerste dimensie neemt Dotan weinig ontwikkeling waar. Hij beschrijft dat al in jaren '70 de overheidsjuristen van HCJD gewend waren om alle beschikbare informatie te delen met het hooggerechtshof en dat het rechtsstaatmodel deze praktijk overnam. Hierin was geen verschuiving zichtbaar. Dotan geeft hiervoor de volgende verklaringen:

One obvious reason for government lawyers to provide the court with the fullest factual setting of the case is that by doing otherwise they risk losing their credibility and damaging their professional reputation in the eyes of judges. Given the court's high expectations from the lawyers under the rule of law model, the fact that the HCJD is a small group of elite lawyers who appear before the justices on a daily basis and the career structure of HCJD members means that they often ultimately join the bench, it is not difficult to understand why any option other than a full thorough, and reliable disclosure of all the facts is completely off the table. In the word of one lawyer I interviewed: 'it is a million times more important for me to retain the Court's trust in me than to win a certain case'.⁷⁷

Daarbij hoort ook dat deze overheidsjuristen checken of de overheidsorganisaties die ze bijstaan wel alle informatie heeft gedeeld.

Aangaande de tweede dimensie – de mate waarin overheidsjuristen gebruik maken van procedurele verdedigingen – is in de loop der jaren een dalende trend zichtbaar. Waar in de jaren '70 HCJD overheidsjuristen vaak procedurele trucs gebruikten om hun zaak te winnen, nam dit in de jaren '80 af. De oorzaak voor deze afname lag echter niet in de veranderende voorkeuren van de overheidsjuristen, maar in een verandering van de regels over het beroepsrecht bij het hooggerechtshof. De vraag was daarom niet langer of overheidsjuristen deze procedurele argumenten wilden gebruiken, maar of het wel kon.

Wat betreft de derde dimensie van rechtstoepassing – de verdediging van juridisch onzinnige argumenten – zijn de verschillen tussen aanhangers van het antagonistische model en het rechtsstaatmodel volgens Dotan het meest zichtbaar. Aanhangers

76 Dotan 2013, p. 134.

77 Dotan 2013, p. 136.

van het antagonistische model zijn bereid om onzinnige argumenten in te zetten, terwijl aanhangers van het rechtsstaatmodel daar terughoudender in zijn.

De vervolgvraag is of deze verschillen – in wat Dotan noemt – professionele ideologie, ook effect heeft op de uitkomst van de rechtszaken. Daartoe volgde en interviewde Dotan acht overheidsjuristen in 431 procedures bij het Israëlische hooggerechtshof. Van de acht overheidsjuristen waren vier voorstanders van het rechtsstaatmodel en vier voorstanders van het antagonistische model. Het effect van de professionele ideologie van deze overheidsjuristen op de uitkomsten van rechtszaken, toetste hij aan een drietal hypothesen:

1. de aanhangers van het antagonistische model winnen meer procedures omdat ze bereid zijn om meer argumenten ter tafel te brengen;
2. de aanhangers van het antagonistische model schikken minder vaak;
3. de aanhangers van het antagonistische model zien vaker voorlopige voorzieningen.

Uit niets in de onderzoeksgegevens bleek dat overheidsjuristen die voorstander zijn van het rechtsstatelijke model minder vaak procedures winnen, vaker schikken en minder voorlopige voorzieningen tegen krijgen. Dit brengt Dotan tot de conclusie dat de vraag welke professionele ideologie een overheidsjurist aanhangt, geen effect lijkt te hebben op de uitkomsten van de procedures bij het hooggerechtshof. Volgens Dotan komt dit doordat de professionele ideologie van een overheidsjurist nauwelijks impact heeft op het daadwerkelijke professionele handelen (“daily routines”). Hij stelt hierover het volgende:

Such ideological differences should be expected to have only a marginal impact on practises in litigation. This is because moral and ethical dilemmas are expected to arise only in “hard cases” that are relatively rare. Thus, while the existence of such dilemmas is traceable through the interviews, the overall impact of such cases on the daily routine of the HCJD, as reflected in our quantitative analysis, is marginal. Almost all lawyers interviewed emphasized the fact that their primary task is to represent governmental agencies in court and that normally, such representation does not give rise to dilemmas discussed here.⁷⁸

En verderop stelt hij:

More generally, however, our findings seem to point to the relative marginality of professional ideology and personal preferences on lawyers that function within institutional settings. Throughout this book I argue that, in essence, the whole apparatus of the HCJD was responding to the changes in the legal and political framework as dictated by the Supreme Court during the activist revolution of the 1980’s. Institutional conditions certainly shaped the response of the HCJD to these changes. Our findings suggest, however that personal preferences by HCJD

78 Dotan 2013, p. 151.

members had little (if any) influence on this process. Indeed, professional ideology might have some influence on lawyers attitudes towards (institutional) changes. Some enthusiastically joined that judicially initiated revolution while other dragged their feet. But the bottom line is that those preferences in personal attitude had hardly any impact on the reality of litigation (at least to the extent that such impact can be quantitatively measured). To refer once more the words of the senior member of the HCJD who has already been quoted above: "the Court was calling the tune – and HCJD members had to dance".⁷⁹

In dit citaat maakt Dotan een belangrijk onderscheid tussen het waarneembare professionele handelen van overheidsjuristen en de persoonlijke ideologie van overheidsjuristen over de juiste rolinvulling. Onder overheidsjuristen van HCJD werden verschillen in persoonlijke ideologie waargenomen, maar deze lijken in het professionele handelen van overheidsjuristen niet naar voren te komen.

Anders gezegd, de reden dat de overheidsjuristen van HCJD steeds vaker hun professionele rol invulden in lijn met het rechtsstaatmodel, kwam niet door hun persoonlijke ideologie. De oorzaken waren institutioneel en lagen vooral bij politieke en juridische trends binnen het Hooggerechtshof van Israël (zoals de aanpassingen in het beroepsrecht). Volgens Dotan komt dit doordat deze juristen functioneren binnen een geïnstitutionaliseerde setting en dat daarbinnen ideologische voorkeuren van individuele overheidsjuristen nauwelijks impact hebben op de manier waarop het werk gedaan wordt en de impact die het heeft.

Verder blijkt uit deze studie van Dotan dat de rolinvulling van de overheidsjuristen van HCJD zeer contextspecifiek zijn. Op een overheidsjurist die een beleidsdirectie van een decentrale overheid adviseert, zal een aanpassing in het beroepsrecht bij het Hooggerechtshof een veel minder directe impact hebben op de invulling van zijn of haar professionele rol. De kans is groot dat andere contextuele factoren van veel grotere invloed zijn op de rolinvulling van deze overheidsjurist.

2.4.2 *De invloed van een leidinggevende positie en politieke druk op de invulling van de professionele rol*

In paragraaf 2.2.1 werd het denken van Robertson geïntroduceerd. Zij stelt dat de rolinvulling van overheidsjuristen kan worden beschreven aan de hand van hun dubbele professionele identiteit: ambtenaar en jurist. In diezelfde studie stelt Robertson zich de vraag: welke factoren bepalen of een overheidsjurist zich vooral opstelt als jurist en welke factoren bepalen een opstelling als ambtenaar? Om dit te onderzoeken, doet Robertson een case study naar een overheidsjurist die direct aan de Amerikaanse president Bush adviseerde over ondervragingstactieken. Deze juridische adviezen zijn later bekend worden als de martelmemo's.

79 Dotan 2013, p. 152.

De regering Bush vroeg deze overheidsjurist om juridisch advies toen na 9/11 de opgepakte terroristen naar de mening van enkele regeringsfunctionarissen ongevoelig bleken voor de gebruikelijke ondervragingsmethoden. Centraal stond de vraag hoe ver de Amerikaanse regering mocht gaan bij het ondervragen van verdachten van terrorisme. In de memo's stelt de overheidsjurist dat de Amerikaanse regering het recht heeft om zeer vergaande ondervragingsmethoden te hanteren. Bilder en Vagts vatten de redeneerlijn als volgt samen:

These memoranda advised administration officials that, among other things, the humanitarian Geneva Conventions were inapplicable to Taliban detainees or persons suspected of links with Al Qaeda or terrorism; that the Torture Convention and other treaties barring torture and cruel, inhuman or degrading treatment, as well as U.S. law implementing such treaties, prohibit only the most extreme methods of coercive interrogation; that the 1994 U.S. statute criminalizing the commission of torture did not apply to interrogations conducted at Guantanamo Bay, Cuba, because the U.S. naval station there was within the definition of the special maritime and territorial jurisdiction of the U.S. and thus outside the scope of statute; and that, in any case, the president as commander-in-chief has constitutional authority to disregard treaty or statutory prohibitions on the use of torture or other coercive interrogation techniques in conducting the "war on terror".⁸⁰

Vanuit de Amerikaanse juridische gemeenschap kwam veel en zeer fundamentele kritiek op deze interpretatie van het recht. Volgens veruit de meeste commentaren waren de memo's van bedroevende kwaliteit, terwijl de betrokken juristen volgens een bekende van de betrokken juristen veel "knowledge, intelligence and energy"⁸¹ hadden. Het lag, kortom niet aan de intellectuele capaciteiten van de betrokken overheidsjuristen, maar aan iets anders. In haar studie ontwikkelt Robertson op basis van de eerder beschreven theorie over professionele identiteiten:

an explanatory hypothesis for why certain situations may prompt lawyers to deviate from a neutral perspective more often than others, and how that lack of neutrality prevents the lawyers from offering fully independent advice to their clients.⁸²

Anders gezegd, op basis van de theorie over professionele identiteiten ontwikkelt ze een verklarende hypothese over de manier waarop de betrokken overheidsjuristen hun rol invulden. Deze verklarende hypothese baseert ze op literatuur en een case-study naar één van de betrokken overheidsjuristen. Deze case-study onderbouwt ze met publicaties van en over de betrokken overheidsjuristen en de politiek-bestuurlijke context waarbinnen ze opereerden.

80 Bilder & Vagts, *American Journal of International Law* 2004, p. 690.

81 Robertson, *Connecticut Law Review* 2009, p. 4.

82 Robertson, *Connecticut Law Review* 2009, p. 5.

Op basis hiervan komt Robertson tot de conclusie dat bij de betrokken overheidsjurist de beleidsmakeridentiteit zo sterk was dat hij “de situatie in lijn met de leiders binnen de regering Bush zag (...), hij verloor daarmee zijn onafhankelijke perspectief en zijn vermogen om accuraat in te schatten wat de buitenwereld van zijn memo’s zou gaan vinden”⁸³.

Op basis van deze casestudie en de empirische onderzoeken naar professionele identiteit zijn er twee situaties waarin de beleidsmakeridentiteit van een overheidsjurist in grote mate de rolinvulling van een overheidsjurist bepaalt:

First, where the lawyer performs a policy making or managerial role in the client’s organization in addition to providing legal services and second, where the attorney is motivated by a deep commitment to, and identification with, a social cause beyond the case itself. In both cases, the lawyer’s professional identity is at risk of being subordinated to an organizational or cause-related identity, and in such a case, the lawyers’ judgment is less likely to be neutral or independent.⁸⁴

Kortom, in twee gevallen is de kans groter dat een overheidsjurist zijn professionele rol invult in lijn met de ambtenarenidentiteit: wanneer hij of zij een leidinggevende positie heeft of wanneer de overheidsjurist zelf, vanuit zijn persoonlijke ideologie, een sterke mening heeft over het beleidsdoel.

Deze laatste conclusie van Robertson is een opvallend gegeven. Dotan stelde precies het tegenovergestelde, namelijk dat persoonlijke ideologie nauwelijks een rol speelt bij de overheidsjuristen van HCJD. Een verklaring voor dit verschil kan zijn dat de politiek-bestuurlijke context van de overheidsjurist die Robertson onderzocht in zeer belangrijke mate afwijkt van de context van de HCJD overheidsjuristen. De overheidsjurist in Robertsons case-study was een directe medewerker van de president en werkte als overheidsjurist in een politieke beleidsomgeving. De HCJD overheidsjuristen kennen zeer nauwe banden met het Israëliëse hooggerechtshof en werkten in een gejuridiseerde context.

2.4.3 Twee onderzoeken naar de rolinvulling van wetgevingsjuristen

Over wetgevingsjuristen is in Nederland – in vergelijking met andere overheidsjuristen – relatief veel geschreven.⁸⁵ Mastenbroek en Tholen⁸⁶ en Doornbos en Mein⁸⁷ hanteerden daarbij ook sociaalwetenschappelijke methoden en worden daarom in deze paragraaf besproken.

83 Robertson, *Connecticut Law Review* 2009, p. 26 en 27.

84 Robertson, *Connecticut Law Review* 2009, p. 47.

85 Zie voor een recent overzicht: Doornbos & Mein, *Recht der Werkelijkheid* 2019, p. 33-35.

86 Mastenbroek & Tholen 2009.

87 Doornbos & Mein, *Recht der Werkelijkheid* 2019.

2.4.3.1 Mastenbroek en Tholen

Op basis van het werk van onder meer Moss (zie paragraaf 2.2) onderscheiden Mastenbroek en Tholen drie manieren waarop wetgevingsjuristen hun professionele rol invullen:

1. de juridische vertalers van de instructie van de bewindspersoon;
2. de integrerende professional die poogt om enerzijds de juridische- en beleidsdoelstellingen van het bestuur verder te brengen en tegelijkertijd binnen het raamwerk van de beste interpretatie van het recht blijven;
3. de hoeders van het recht die op autonome wijze de best mogelijke interpretatie van het recht volgen.⁸⁸

Bij het invullen van hun professionele rol kunnen wetgevingsjurist terecht komen in wat Mastenbroek en Tholen een rolconflict noemen. Dit is de situatie dat

political loyalty and legal professionalism pose mutually inconsistent demands on the legislative drafter. (...) On the one hand they are supposed to give legal advice helping the politicians to reach his goals, *sin ira et studio*⁸⁹. On the other hand their professional ethos demands that these experts maintain the rule of law in the legislative process.⁹⁰

In hun studie onderzoeken Mastenbroek en Tholen de vraag hoe wetgevingsjuristen met dit rolconflict omgaan. Daartoe hebben ze gebruik gemaakt van onderzoeksgegevens die verzameld zijn in interviews onder elf sleutelpersonen in het wetgevingsveld en twintig wetgevingsjuristen en hun leidinggevenden. Deze interviews gingen over de rolopvattingen, dilemma's en strategieën van wetgevingsjuristen bij het toepassen (en omzetten) van Europees recht.

De belangrijkste bevinding was dat wetgevingsjuristen alleen bij hoge uitzondering hun professionele rol invullen op de extremen: als juridische vertaler of hoeder van het recht. De grote meerderheid van de respondenten gaven de voorkeur aan een rolinvulling als integrerende professional.⁹¹

Uit het onderzoek van Mastenbroek en Tholen blijkt ook dat rolconflicten zeldzaam zijn. Dit is in lijn met de bevinding van Dotan dat "hard cases" weinig voorkomen (zie paragraaf 2.4.1). Echter wanneer er sprake is van een rolconflict en wanneer daardoor de rolinvulling als integrerende professional onmogelijk is, dan kiezen de meeste wetgevingsjuristen voor een politiek loyale rolinvulling door de instructie van de bewindspersoon te vertalen naar het recht, uiteraard wel nadat de politiek

88 Mastenbroek & Tholen 2009, p. 25.

89 Zonder woede en passie.

90 Mastenbroek & Tholen 2009, p. 14.

91 Mastenbroek en Tholen 2009, p. 18.

verantwoordelijke op de strijdigheid met het recht gewezen is.⁹² Een kleine minderheid vult de professionele rol in als “hoeder van het recht”.

Een andere interessante bevinding sluit aan bij de studie van Robertson. Ook in de studie van Mastenbroek en Tholen zijn aanwijzingen te vinden dat leidinggevendenden eerder tot rechtsrelativering over gaan:

Superiors thus seem more attuned to the policy needs of their minister, and seem more willing to compromise the “best view of law” than drafters, who tend to be more conscientious in upholding EU law.⁹³

2.4.3.2 *Doornbos en Mein*

In de studie van Doornbos en Mein staat de vraag centraal hoe wetgevingsjuristen omgaan met beleidsvoornemens die op juridische of rechtsstatelijke bezwaren stuiten en hoe zij in die gevallen hun rol rechtvaardigen. De studie bouwt voort op eerder empirisch onderzoek (onder meer de dissertatie van Van Lochem⁹⁴ en de hierboven beschreven studie van Mastenbroek en Tholen) naar de wijze waarop wetgevingsjuristen in Nederland vorm en inhoud geven aan hun functie en is gebaseerd op interviews met 24 wetgevingsjuristen op vijf ministeries.⁹⁵

Volgens Doornbos en Mein combineren wetgevingsjuristen juridisch-inhoudelijk werk (dat gedegen juridische kennis vereist) met “inzicht in maatschappelijke vraagstukken en politiek-bestuurlijke verhoudingen. Daarnaast is van groot belang het communicatieve vermogen om bij collega’s van de beleidsafdeling de juiste snaar te raken en zich te verstaan met bewindslieden en parlementariërs”.⁹⁶

De respondenten in het onderzoek van Doornbos en Mein herkennen zich het best in de “rol van constructief-kritisch meedenker”. Dit gaat “niet alleen om nee zeggen, maar ook om meedenken en risico’s inschatten en afwegen”. Dit geeft deze overheidsjuristen de ruimte om te manoeuvreren richting de andere actoren binnen en buiten de organisatie. De vraag is vervolgens hoe binnen deze rolopvatting wetgevingsjuristen omgaan met rechtsstatelijke en juridische bezwaren. De conclusie van Doornbos en Mein is:

In plaats van tegenstellingen op de spits te drijven, proberen de meeste wetgevingsjuristen, waar zij dat maar even kunnen, tegengestelde belangen te overbruggen. Dit doen zij doorgaans door actief mee te denken over de beleidsvraag (de probleemdefinitie) en mogelijke varianten.

92 Mastenbroek en Tholen 2009, p. 22.

93 Mastenbroek en Tholen 2009, p. 23.

94 Zie paragraaf 2.2.2 en paragraaf 2.4.4 van deze studie.

95 Doornbos & Mein, *Recht der Werkelijkheid* 2019, p. 32.

96 Doornbos & Mein, *Recht der Werkelijkheid* 2019, p. 39.

Zij leven zich, op basis van hun bestuurlijke en politieke sensitiviteit, in het beleid in en nemen de rol aan van beleidsmaker.⁹⁷

Volgens Doornbos en Mein sluit deze rolopvatting “naadloos aan bij wat Van Lochem typeerde als de politieke adviseur” en was er ook een kleinere groep respondenten die handelende in lijn met Van Lochems flexibele adviseur⁹⁸. Bovendien is deze conclusie ook in lijn met de bevindingen van Mastenbroek en Tholen.

Doornbos en Mein zijn kritisch op deze ontwikkeling. Wanneer wetgevingsjuristen teveel van kleur verschieten (van jurist naar beleidsmedewerker) kan dit tot effect hebben dat de rechtsbeschermende functie van het recht op de achtergrond raakt ten faveure van een instrumentalistische kijk. Dit kan ontstaan wanneer wetgevingsjuristen “alleen oog hebben voor de ondergrenzen van wat juridisch haalbaar is” of dat wanneer het recht onbepaald is, ze het recht “louter ten faveure van een beleidsvoornemen” uitleggen.⁹⁹ Zij sluiten hun studie daarom af met een oproep om een beroepsethiek voor wetgevingsjuristen te articuleren.

2.4.3.3 *Eerste weging van deze twee studies*

De studies van Mastenbroek en Tholen en Doornbos en Mein zien op de rolinvulling van wetgevingsjuristen. Daarbij wordt een onderzoeksstrategie gehanteerd met deductieve elementen. Deze start met een overzicht van de literatuur en vervolgens wordt op basis van interviews getoetst in hoeverre de ideeën uit deze literatuur ook zichtbaar zijn in de onderzoeksgegevens. Dit levert informatie op over welke rolopvattingen er onder wetgevingsjuristen operant zijn. Dit is waardevol omdat wetgeving een belangrijke taak binnen de juridische functie van de overheid is. Een belangrijke beperking van deze methode is dat er geen onderzoeksgegevens zijn verzameld op basis van het waarneembare professionele handelen van wetgevingsjuristen. Gezien de eerder beschreven conclusies van Dotan – dat professionele ideologie weinig impact heeft op het daadwerkelijke handelen van de overheidsjuristen die hij onderzocht – is dit een belangrijke omissie. Het is goed mogelijk dat de professionele ideologie voor wetgevingsjuristen meer impact heeft – wetgevingsjuristen werken in een heel andere context dan de overheidsjuristen in het onderzoek van Dotan – maar dit is op basis van deze studies niet met zekerheid te stellen.

97 Doornbos & Mein, *Recht der Werkelijkheid* 2019, p. 47.

98 Zie voor een uitwerking van deze typeringen: paragraaf 2.2.2 van deze studie.

99 Doornbos & Mein, *Recht der Werkelijkheid* 2019, p. 48.

2.4.4 De rechtstoepassing van overheidsjuristen

In zijn dissertatie 'Rechtsrelativering. Een verkenning op het terrein van het overheidshandelen' onderzoekt Van Lochem het fenomeen rechtsrelativering bij het overheidshandelen.¹⁰⁰ Van Lochem definieert dat er sprake is van rechtsrelativering wanneer:

- het overheidshandelen zeker onrechtmatig, of vermoed wordt onrechtmatig te zijn; *en*
- hiervoor geen of alleen strategische overwegingen ter rechtvaardiging worden aangedragen.¹⁰¹

Op basis van een aantal casestudies, die het resultaat zijn van literatuur, interviews en een analyse van achtergronddocumentatie, concludeert Van Lochem dat – in het algemeen – rechtsrelativering 'meer dan incidenteel voorkomt en dat we kunnen spreken van een – niet dé – handelingspraktijk'.¹⁰²

Het onderzoek van Van Lochem richt zich op de rechtsrelativering van alle actoren binnen de overheid. Daarbinnen besteedt Van Lochem ook aandacht aan de rol die overheidsjuristen spelen in rechtsrelativering als handelingspraktijk van de overheid. Hij stelt daarbij dat rechtsrelativering in het overheidshandelen het resultaat is van interactie tussen bewindspersonen, beleidsambtenaren en overheidsjuristen. Dit brengt Van Lochem tot vraag welke rol de overheidsjuristen binnen deze interactie hebben.

Daarbij ontwikkelt Van Lochem op basis van het werk van Zamboni¹⁰³ en Bovens¹⁰⁴ een model voor de beschrijving van de beroepsopvatting van overheidsjuristen. Deze beroepsopvatting bestaat uit twee dimensies:

1. de rechtsvisie, met daarbinnen de volgende gradaties:
 - a. het recht als autonoom systeem ten opzichte van de politiek, waarbinnen de gemeenschap van juristen bepaalt wat rechtens is;
 - b. het recht als beleidsinstrument, dat niet in strijd mag zijn met het juridische normenkader;
 - c. het recht als risicovolle hindernis voor beleidsvorming, waarbij de overheidsjurist een *risico-analyse* maakt;
 - d. het recht als onderdeel (*embedded*) van het politieke, waarbinnen de politiek bepaalt wat rechtens is en niet de juridische gemeenschap.

100 Van Lochem 2013.

101 Van Lochem 2013, p. 135.

102 Van Lochem 2013, p. 247.

103 Zamboni 2004.

104 Bovens 1990.

2. de visie op opstelling, met daarbinnen de volgende gradaties:
 - a. verzet en tegendenken
 - b. interne kritiek uiten
 - c. meedenken
 - d. gehoorzaamheid

Vervolgens bestudeert Van Lochem aan de hand van de eerdergenoemde verzamelde onderzoeksgegevens welke beroepsopvatting de betrokken overheidsjuristen aanhangen (willen) en wat er van deze beroepsopvatting in de praktijk zichtbaar is (kunnen). Deze relatie tussen beroepsopvatting (professionele ideologie) en professioneel handelen is ook een belangrijk thema in de andere drie besproken studies in deze paragraaf.

Hoewel het verschil tussen willen en kunnen, niet altijd goed vast te stellen is, is wel duidelijk dat uit de onderzoeksgegevens van Van Lochem blijkt dat de rolinvulling van deze overheidsjuristen veelal een combinatie is van

- een rechtsvisie waarbij het recht wordt gezien als risicovolle hindernis voor beleidsvorming en als *embedded* in het politieke en
- een opstelling gekenmerkt door meedenken en gehoorzaamheid.¹⁰⁵

Deze conclusie komt sterk overeen met de conclusies van Mastebroek en Tholen en Robertson. Interessant is dat Van Lochem dezelfde overheidsjurist die Robertson onderzocht, typeert als “de meest vergaande vorm van meedenken en meebesturen”.¹⁰⁶ Het verschil met Dotan, die heel andere rollinvullingen waarneemt bij de overheidsjuristen die hij onderzocht, valt ook ten opzichte van de conclusie van Van Lochem op. Ook hiervoor geldt dat de overheidsjuristen die Van Lochem een duidelijk ander profiel hebben dan de door Dotan onderzochte overheidsjuristen. De door Van Lochem onderzochte respondenten waren geen overheidsjuristen die regelmatig voor een rechter staan.

2.4.5 De invulling van de professionele rol door gemeentjuristen

In het artikel ‘gemeentelijke juridische professionals in verandering’ onderzoekt Mein de “veranderende verwachtingen en opvattingen over de uitoefening van de juridische functie binnen de gemeente” en heeft daarbij als centrale vraag hoe juridische professionals omgaan met deze veranderende verwachtingen ten aanzien van hun rol.¹⁰⁷ In zijn onderzoek combineert Mein inzichten uit de literatuur over de omgang van (juridische) professionals met veranderingen met onderzoeksgegevens verzameld in drie onderzoeken naar de werkwijze en beroepsopvatting van juridische professionals bij gemeenten. Het ging daarbij om onderzoeken onder

105 Van Lochem 2013, p. 210.

106 Van Lochem 2013, p. 244.

107 Mein, *Recht der Werkelijkheid* 2021, p. 66.

respectievelijk sociaaljuridische professionals, bezwaarmedewerkers en leidinggevendenden in enkele tientallen gemeenten in Nederland. Deze gegevens werden verzameld door het afnemen van (in totaal) meer dan 100 interviews.

Na een korte inleiding aan de hand van het werk van Noordegraaf en Mak over hoe (juridische) professionals omgaan met verandering (zie hoofdstuk 1 van de onderhavige studie) komt Mein tot een beschrijving van de ontwikkelingen in de beroepspraktijk van deze drie typen overheidsjuristen. Binnen de sociaaljuridische professie is een belangrijke ontwikkeling dat de Participatiewet meer discretionaire ruimte biedt voor maatwerk dan eerder. Er is daardoor sprake van een verschuiving van standaard- naar maatwerk. Bij het toepassen van maatwerk zien sociaaljuridische professionals echter een belangrijk risico: het kan leiden tot meer willekeur of handelen in strijd met het gelijkheidsbeginsel. Mein beschrijft dat dit leidt tot koudwatervrees waardoor sommige professionals niet alle mogelijkheden voor maatwerk inzetten.¹⁰⁸

Bij bezwaarmedewerkers heeft de introductie van een meer informele en oplossingsgerichte werkwijze en de toepassing van aan mediation ontleende vaardigheden geleid tot andere verwachtingen omtrent de rolinvulling. Mein beschrijft dit als een verschuiving van zaakgericht naar oplossingsgericht werken. Tegelijkertijd vullen bezwaarmedewerkers deze verschuiving wisselend in. Dit volgt uit de diversiteit aan bezwaarmakers en casuïstiek, maar ook uit zorgen om het verwijt van willekeur en handjeklap. Deze verschillen leiden ertoe dat sommige bezwaarmedewerkers hun professionele rol invullen in lijn met die nieuwe werkwijze, terwijl bij andere een aanpassing in de rolinvulling minder zichtbaar is. Deze laatste groep opereert volgens de traditionele, formele werkwijze.¹⁰⁹

Onder leidinggevendenden is de opkomst van opgavegericht werken en de veranderde rol van de overheid in het realiseren van maatschappelijke opgaven een belangrijke ontwikkeling. Deze respondenten zien dat dit voor de juridische professional leidt tot een verschuiving van “het vrijblijvend toetsen van de juridische houdbaarheid van regelgeving en beleid” naar “actief meewerken aan het ontwerp en de realisatie daarvan”.¹¹⁰ Daarbij verandert de context waarbinnen deze overheidsjuristen werken. Deze is vaker politiek-bestuurlijk en dynamisch en daarbinnen moet een jurist snel kunnen schakelen. Als keerzijde daarvan noemt Mein dat het voor deze meedenkende overheidsjuristen niet eenvoudig is om tegenwicht te bieden wanneer overheidshandelen tegen de grenzen van het recht aanloopt.

108 Mein, *Recht der Werkelijkheid* 2021, p. 72.

109 Mein, *Recht der Werkelijkheid* 2021, p. 75.

110 Mein, *Recht der Werkelijkheid* 2021, p. 75.

Mein beschrijft hoe deze drie typen overheidsjuristen te maken hebben met veranderende verwachtingen en hoe dit zich verhoudt tot hun invulling van de professionele rol. Zijn conclusie is dat van overheidsjuristen een “meer responsieve opstelling” wordt verwacht. De sociaaljuridische professionals en deel van de bezwaarjuristen worstelen met deze verwachtingen en lijken vast te zitten in hun traditionele rol. Daarbij lijken de sociaaljuridische professionals niet in staat om aan deze veranderingen te voldoen (kunnen), terwijl het bij bezwaarjuristen meer een kwestie lijkt van niet willen. Tegelijkertijd neemt Mein waar dat er overheidsjuristen (ook onder de bezwaarmedewerkers) zijn met meer veranderbereidheid die erin slagen meer responsief te opereren. Deze vertonen trekken van de T-shaped lawyers die Mak in haar oratie beschrijft.¹¹¹

Om een aantal redenen is de studie van Mein een aanvulling op de andere studies die in deze paragraaf staan besproken. In de eerste plaats richt Mein zich op overheidsjuristen werkzaam bij gemeenten, waar de andere studies gaan over juristen op nationaal niveau. Verder voeren de respondenten meerdere taken uit en wordt de suggesties gewekt dat taak en veranderbereidheid met elkaar samenhangen. Ook zijn de conclusies in de studie gebaseerd op een redelijk brede empirisch basis van meer dan 100 interviews bij tientallen gemeentelijke organisaties. Wat de professionele (werkwijze en beroepsopvatting) rol van overheidsjuristen precies is, blijft echter wat impliciet. De nadruk in het artikel ligt vooral op die elementen in de rolinvulling die verschuiven vanwege de veranderende verwachtingen, maar een integrale definitie van de rol van overheidsjuristen ontbreekt.

2.5 GESCHIKTHEID ACADEMISCHE LITERATUUR VOOR BEANTWOORDING CENTRALE VRAAG

In de voorgaande drie paragrafen is uitgewerkt wat er bekend is in de academische literatuur over de rolinvulling van overheidsjuristen en wat mogelijke verklaringen zijn voor deze rolinvulling. In deze paragraaf staat het tweede deel van de deelvraag centraal. Dit tweede deel ziet op de geschiktheid van de gevonden literatuur om de centrale vraag van deze studie te beantwoorden. Om tot een dergelijk oordeel te komen, worden eerst – in het licht van de centrale vraag van de onderhavige studie – drie voorwaarden genoemd die bepalen wanneer de gevonden literatuur geschikt is. Daarna wordt aan de hand van deze drie voorwaarden de academische literatuur beoordeeld. In de volgende paragraaf (2.6: conclusie) wordt de balans opgemaakt en deelvraag 1 beantwoord.

111 Mein, *Recht der Werkelijkheid* 2021, p. 79, zie hoofdstuk 1 voor een korte uitwerking van de oratie van Mak.

2.5.1 Drie voorwaarden voor de mate van geschiktheid

Om de mate van geschiktheid van de gevonden wetenschappelijke literatuur over de rolinvulling van overheidsjuristen te beoordelen, is het noodzakelijk om het doel en de centrale vraag van dit onderzoek opnieuw beschouwen. Het doel van het onderzoek is het beschrijven en verklaringen van de rolinvulling van overheidsjuristen. Daartoe staat in de studie de volgende vraag centraal:

Op welke manier(en) vullen overheidsjuristen hun professionele rol in en wat zijn mogelijke verklaringen voor deze rolinvulling(en)?

Daarbij werden in hoofdstuk 1 een aantal definities geïntroduceerd:

- Overheidsjuristen zijn juridisch geschoolde ambtenaren die werkzaamheden uitvoeren binnen de juridische functie van een overheidsorganisatie.
- De juridische functie bestaat uit acht deelfuncties: wetgeving, juridische advisering, bezwaar en beroep, openbaarheid van bestuur, civiele procedures, bedrijfsjuridische zaken, personeelszaken en juridische kwaliteitszorg. Verder zijn er overheidsjuristen die leiding geven binnen de juridische functie.
- De professionele rol van een overheidsjurist is het uitvoeren van één of een combinatie van deze deelfuncties.
- Het uitvoeren van deze professionele rol draagt bij aan het handelen van de overheid als geheel.
- Overheidsjuristen zijn op vrijwel alle beleidsterreinen en rechtsgebieden actief waarbinnen de overheid een rol heeft. Bovendien zijn overheidsjuristen voor vrijwel ieder type overheidsorganisatie actief.
- De invulling van de rol is wat overheidsjuristen *doen* wanneer ze hun professionele rol uitvoeren.

Op basis van het doel, de centrale vraag en de definities uit hoofdstuk 1, moeten de gevonden studies naar de rolinvulling van overheidsjuristen aan drie voorwaarden voldoen:

- Beschrijvend *en* verklarend. De studies moeten niet alleen de invulling van de professionele rol door overheidsjuristen beschrijven, maar ook mogelijke verklaringen voor deze rolinvulling bieden.
- Rekening houden met variëteit. De studies moeten uitspraken doen over de rolinvulling van overheidsjuristen binnen de acht deelfuncties, binnen de verschillen beleidsterreinen en rechtsgebieden waar overheidsjuristen actief zijn en binnen de verschillen typen overheidsorganisaties.
- Empirisch gefundeerd. De uitspraken over de invulling van de professionele rol van overheidsjuristen moeten zijn gebaseerd op empirisch verzamelde onderzoeksgegevens. Dit geldt zowel voor de beschrijvingen van de invulling van de professionele rol van overheidsjuristen, als voor de mogelijke verklaringen voor deze rolinvulling.

In de volgende drie paragrafen wordt langs deze drie voorwaarden de academische literatuur geanalyseerd. Daarna wordt de geschiktheid van de literatuur beoordeeld.

2.5.2 *Voorwaarde I: beschrijvend en verklarend*

Uit de samenvatting van de literatuur komt naar voren dat de meeste studies over de rolinvulling van overheidsjuristen gericht zijn op beroepsethiek. Deze studies geven geen verklaringen voor gekozen rolinvulling, maar gaan over de vraag wat de juiste of beste rolinvulling van overheidsjuristen is. De beschrijvende elementen binnen deze studies hebben in het licht van de centrale vraag zeker waarde. De drie benaderingen (professionele identiteit-, rechtstoepassing- en belangbenadering) bieden een vocabulaire om de rolinvulling van overheidsjuristen te beschrijven. In de beschreven sociaalwetenschappelijke studies worden ook mogelijke verklaringen voor rolinvullingen gegeven.

2.5.3 *Voorwaarde II: rekening houden met variëteit*

Overheidsjuristen zijn actief in acht verschillende juridische deelfuncties, op ieder denkbaar beleidsterrein van de overheid en voor alle soorten overheidsorganisaties. Voor de toepasbaarheid van de studies is een onderscheid in de beroepsethische en de sociaalwetenschappelijke onderzoeken relevant.

De beroepsethische studies zijn niet breed toepasbaar. Deze studies gaan voorbij aan de diversiteit in werkzaamheden en contexten waarbinnen overheidsjuristen opereren en beargumenteren niet waarom het aangehangen beroepsethische model, ondanks deze diversiteit aan werkzaamheden en contexten, brede toepassing verdient. Er ontbreekt vaak een methodologische verantwoording waarin recht wordt gedaan aan de diversiteit in werkzaamheden en contexten. Dit is om een aantal redenen verklaarbaar. In veel Angelsaksische literatuur speelt een rol dat overheidsjuristen vaak ook ingeschreven (moeten) staan bij de orde (the bar). Dit beperkt het blikveld van deze auteurs tot overheidsjuristen die advocaatachtige werkzaamheden uitvoeren. Ook zijn er auteurs die zich alleen richten op een bepaalde taak (alleen wetgevingsjuristen of alleen overheidsjuristen die procederen bij het hooggerechtshof), binnen een bepaalde organisatie (gemeente, rijksoverheid) of op een bepaald onderdeel van de rolinvulling (rechtstoepassing), en dus niet de ambitie hebben om tot een breed toepasbare analyse te komen. Alleen auteurs als MacNair en Van Lochem (zie paragraaf 2.2) maken de diversiteit aan werkzaamheden en contexten waarbinnen overheidsjuristen hun professionele rol invullen, expliciet onderdeel van hun beroepsethische conclusies.

De sociaalwetenschappelijke onderzoeken maken het toepassingsbereik van de studie expliciet, meestal als onderdeel van de methodologische verantwoording. Daaruit blijkt dat de sociaalwetenschappelijke studies steeds zien op een klein deel van de overheidsjuristen. Het onderzoek van Dotan richtte zich volledig op

overheidsjuristen werkzaam voor het de High Court of Justice Department (HCJD) binnen het Israëlische ministerie van Justitie. Robertson verzamelde onderzoeksgegevens over één overheidsjurist in dienst van de regering Bush. Van Lochem, Mastenbroek en Tholen, en Doornbos en Mein verzamelden gegevens over de rolinvulling van wetgevingsjuristen en juridisch leidinggevendenden bij de Nederlandse rijksoverheid. Mein onderzocht ook leidinggevendenden en voegt daarnaast een perspectief op bezwaarmedewerkers en sociaaljuridische professionals toe.

In vergelijking met de acht deelfunctie van de juridische functie betekent dit dat wetgeving, juridische advisering, procederende juristen en bezwaarjuristen zijn onderzocht. Naar openbaarheid van bestuur, civiele procedures, bedrijfsjuridische zaken, personeelszaken en juridische kwaliteitszorg is geen onderzoek gedaan. De literatuur geeft overigens aanleiding om de juridisch leidinggevendenden als specifieke groep binnen de juridische functie te benaderen. Zowel Mein, Mastenbroek en Tholen als Robertson geven indicaties dat de invulling van de professionele rol door deze groep binnen de juridische functies op onderdelen afwijkt van niet-leidinggevendenden.

Verder valt op dat de studies steeds beperkt in scope zijn. Het gaat over één beroepsgroep (wetgevingsjuristen of procederende juristen) of één jurist in relatie tot één onderwerp (marteling). Of het ziet alleen op juristen bij gemeenten of alleen op nationaal niveau. Bovendien, overheidsjuristen werkzaam voor andere decentrale of functionele overheden ontbreken als respondent.

2.5.4 *Voorwaarde III: empirisch gefundeerd*

Alleen de gevonden sociaalwetenschappelijke studies over de invulling van de professionele rol van overheidsjuristen zijn gebaseerd op empirisch verzamelde onderzoeksgegevens. Wat deze studies kernmerkt, is dat ze – in meer of mindere mate – een deductief karakter hebben. Daarbij worden steeds varianten op het volgende onderzoeksstratemiën gevolgd:

1. Starten met een literatuuronderzoek waaruit een aantal hypothesen of vooronderstellingen worden gedestilleerd over de rolinvulling van overheidsjuristen.
2. Het verzamelen en analyseren van onderzoeksgegevens die op deze hypothesen zien.
3. Conclusies over de hypothesen en een evaluatie wat dit betekent voor de bestaande literatuur over de rolinvulling van overheidsjuristen.

Ter toetsing aan voorwaarde III wordt de gevonden sociaalwetenschappelijke literatuur langs deze drie stappen geanalyseerd.

2.5.4.1 *Stap 1: starten met een literatuuronderzoek waaruit een aantal hypothesen of vooronderstellingen wordt gedestilleerd over de rolinvulling van overheidsjuristen*

Alle studies starten met een literatuurstudie over de rolinvulling van overheidsjuristen. Op basis daarvan worden hypothesen of vooronderstellingen geformuleerd over de manier waarop overheidsjuristen hun professionele rol invullen. De gebruikte literatuur wisselt sterk van karakter. Robertson gebruikt inzichten uit sociaalwetenschappelijke literatuur over bedrijfsjuristen en past deze toe op overheidsjuristen. Dotan en Mastenboek en Tholen gebruiken de beroepsethische literatuur over overheidsjuristen om hypothesen te destilleren. Van Lochem combineert theorieën van rechtsfilosoof Zamboni en bestuurskundige Bovens. Doornbos en Mein bouwen voort op het werk van Mastenboek en Tholen en Van Lochem, en Mein gebruikt het eerder besproken werk van Noordegraaf en Mak.

2.5.4.2 *Stap 2: het verzamelen en analyseren van onderzoeksgegevens die op deze hypothesen zien*

Nadat de bestaande literatuur is samengevat en er hypothesen of vooronderstellingen zijn geformuleerd, worden gericht onderzoeksgegevens verzameld. De aard van de verzamelde onderzoeksgegevens verschilt per onderzoek, zoals in tabel 6 zichtbaar is.

Tabel 6 Gebruikte onderzoeksgegevens

Studie	Aard verzamelde onderzoeksgegevens
Dotan	Observatie, documentstudie, interviews, literatuur.
Robertson	Literatuur.
Mastenboek en Tholen	Interviews, literatuur.
Doornbos en Mein	Interviews, literatuur.
Van Lochem	Documentstudie, interviews, literatuur.
Mein	Interviews, literatuur.

De studie van Dotan heeft de meest gevarieerde gegevensset van de gevonden sociaalwetenschappelijke studies. Deze studie combineert observatie, documentstudie, interviews en literatuur. Bovendien gaat het om een groot aantal onderzoeksgegevens en is de scope van het onderzoek – de impact van de professionele ideologie op de rolinvulling – beperkt. Het leidt tot een empirisch gefundeerd beeld van het werk van procederende overheidsjuristen bij het hooggerechtshof in Israël.

Hoewel de studie van Robertson empirische onderzoeksmethoden gebruikt, zijn er geen empirische onderzoeksgegevens over de invulling van de professionele rol van overheidsjuristen verzameld. Robertson was er niet bij toen de overheidsjurist zijn professionele rol uitvoerde en heeft de overheidsjurist of andere actoren in de casus niet zelf gesproken. De literatuur waarop Robertson haar studie baseert, is

weliswaar sociaalwetenschappelijk, maar gaat niet over overheidsjuristen maar over bedrijfsjuristen. Ze gaat daarbij voorbij aan de vraag waarom onderzoek naar bedrijfsjuristen geschikt is voor overheidsjuristen. In de toetsing van de sociaalwetenschappelijke theorie op overheidsjuristen, doet ze onderzoek naar één overheidsjurist onder zeer specifieke omstandigheden, die bezig was met een zeer specifiek onderwerp (ondervragingstactieken). Dit alles maakt dat er nauwelijks sprake is van een empirische fundering van haar theoretische conclusies, zeker waar die zien op de toepassing op alle overheidsjuristen.

De studie van Mastenbroek en Tholen is gebaseerd op literatuur en interviews met twintig overheidsjuristen. De literatuur waarop Mastenbroek en Tholen hun theoretisch kader funderen is beroepsethisch van aard. Deze theorieën zijn in zichzelf niet empirisch gefundeerd. De interviews gaan over de rollen die overheidsjuristen zeggen te vervullen onder zeer specifieke omstandigheden (de omzetting van EU-rechtelijke verplichtingen naar nationaal recht). Gezien de conclusie van Dotan dat de professionele ideologie van overheidsjuristen in zijn onderzoek slechts zeer beperkt invloed heeft op de daadwerkelijke rolinvulling van overheidsjuristen, bestaat het risico dat de conclusies van Mastenbroek en Tholen niet zien op wat overheidsjuristen *doen* wanneer ze hun professionele rol invullen maar op hun beroepsopvattingen. Deze beroepsopvattingen kunnen wel of niet invloed hebben, maar dat is niet nader onderzocht. Verder is deze studie beperkt in scope en aantallen overheidsjuristen. Dit alles maakt dat de conclusies van Mastenbroek en Tholen weliswaar enige waarde hebben in het licht van de centrale vraag, maar zeker ook beperkingen kennen. De studie van Doornbos en Mein bouwt voort op het onderzoek van Van Lochem en Mastenbroek en Tholen. Deze studie is gebaseerd op interviews met 24 wetgevingsjuristen op vijf ministeries en heeft – gezien de verwantschap met de studie Mastenbroek en Tholen – dezelfde waarde en beperkingen. Hetzelfde geldt voor de studie van Van Lochem. Ook in deze studie is geen gebruik gemaakt van observaties van de invulling van de professionele rol van overheidsjuristen.

De studie van Mein onder gemeenteturisten heeft een relatief brede empirische fundering (veel interviews bij meerdere gemeenten) maar heeft – in het licht van de centrale vraag van de onderhavige studie – als belangrijke beperking dat de onderzoeksgegevens verzameld zijn om verschuivingen in de invulling van de professionele rol van overheidsjuristen te onderzoeken, die ontstaan vanwege de veranderende verwachtingen. Een empirisch gefundeerde definitie van de invulling van de professionele rol van overheidsjuristen ontbreekt.

2.5.4.3 *Stap 3: conclusies over de hypothesen en een evaluatie wat dit betekent voor de bestaande literatuur over de invulling van de professionele rol door overheidsjuristen*

Nadat de onderzoeksgegevens zijn verzameld en geanalyseerd in het licht van de – op basis van de literatuur geformuleerde – hypothesen en vooronderstellingen, worden conclusies getrokken, en wordt de bijdrage aan de bestaande kennis over de rolinvulling van overheidsjuristen geformuleerd. In tabel 7 wordt dit voor de gevonden studies opgesomd.

Tabel 7 Samenvatting gevonden sociaalwetenschappelijke studies

Studie	Hypothesen of theorie	Resultaat	Bijdrage aan kennis over rolinvulling
Dotan	De professionele ideologie is verschoven van antagonistisch naar een rechtsstaatmodel. De professionele ideologie van overheidsjuristen heeft impact op de (waarneembare) rolinvulling van overheidsjuristen (hypothese).	Het rechtsstaatmodel is onder de onderzochte overheidsjuristen de dominante professionele ideologie. De professionele ideologie heeft slechts zeer beperkt invloed op rolinvulling.	Het is zeer waarschijnlijk dat institutionele factoren meer impact op de rolinvulling van overheidsjuristen hebben dan persoonlijke ideologie.
Robertson	Een overheidsjurist die in zijn advisering zijn onafhankelijkheid verliest, heeft een te dominante ambtenarenidentiteit (hypothese).	Er is een overheidsjurist bij wie de dominante ambtenarenidentiteit tot verlies van onafhankelijkheid in zijn rolinvulling leidde.	Wanneer een overheidsjurist een leidinggevende positie heeft en veel politieke druk ervaart of wanneer de overheidsjurist zelf een sterke mening heeft over het beleidsdoel, zal de mate van juridische onafhankelijkheid in de rolinvulling afnemen.
Mastenbroek en Tholen	De rollen van overheidsjuristen vallen tussen die van juridische vertalers en hoeders van het recht. De middenpositie is die van de integrerende professionals (theorie).	Slechts in een klein aantal gevallen neemt de rolspanning zodanig toe dat de overheidsjurist moet kiezen voor extreme rollen. In die gevallen kiezen overheidsjuristen om juridische vertalers te zijn. Meestal is de rolinvulling te typeren als integrerende professional.	Bij de rolinvulling van overheidsjuristen speelt rolspanning meestal een kleine rol. Overheidsjuristen in een leidinggevende positie kiezen sneller voor de rol als juridische vertaler.
Doornbos en Mein	De invulling van de professionele rol van wetgevingsjuristen is te beschrijven aan de hand van de typeringen uit het werk van Van Lochem.	Wetgevingsjuristen vullen hun rol in als politieke of flexibele adviseur.	Deze invulling van de professionele rol geeft wetgevingsjuristen de ruimte om te manoeuvreren binnen de smalle marges waarbinnen ze opereren.

Studie	Hypothesen of theorie	Resultaat	Bijdrage aan kennis over rolinvulling
Van Lochem	<p>De beroepsopvatting van overheidsjuristen is een combinatie van opstelling en rechtsvisie (theorie). Met een aantal hypothesen:</p> <ul style="list-style-type: none"> – de beroepsopvatting van overheidsjuristen correleert met de waarneembare mate van rechtsrelativering door de overheid; – binnen het samenspel van bewindspersonen, beleidsmedewerkers en overheidsjuristen biedt de overheidsjurist weerstand aan rechtsrelativering door de overheid. 	<ul style="list-style-type: none"> – In de beroepsopvatting van overheidsjuristen zijn opstelling en rechtsvisie consequent zichtbaar. – Overheidsjuristen met een relatief “embedded” rechtsvisie en een meedenkende en gehoorzame opstelling, zijn onderdeel van situaties waarin rechtsrelativering is ontstaan. – Alle onderzochte overheidsjuristen vertonen de bovenstaande combinatie van rechtsvisie en opstelling en bieden nauwelijks weerstand in het hiernaast genoemde samenspel. 	<ul style="list-style-type: none"> – De handelingswijzen van overheidsjuristen zijn weer te geven op een kwadrant (zie eerder in hoofdstuk 2) en vallen uiteen in vier ideaaltypen: de klassieke, creatieve, flexibele en politieke adviseur. – De mate van rechtsrelativering is een dimensie van de rolinvulling van overheidsjuristen. – Overheidsjuristen hebben een embedded rechtsvisie en zijn meedenkend en gehoorzaam. – Overheidsjuristen variëren in mate van dominantie in het samenspel.
Mein	<p>Overheidsjuristen moeten zich aanpassen aan veranderende verwachtingen van zowel de organisatie als de samenleving.</p>	<p>De manier waarop overheidsjuristen omgaan met deze veranderende verwachtingen verschilt per taak. Sociaaljuridische professionals en een deel van de bezwaarmedewerkers is minder veranderbereid. Een ander deel van de overheidsjuristen beweegt makkelijker mee.</p>	<ul style="list-style-type: none"> – Voor sociaaljuridische professionals is de vraag of de veranderende verwachtingen reëel zijn. – Bezwaarmedewerkers kennen een variëteit aan werkzaamheden en contexten. Dit verklaart waarom sommige meer veranderbereid zijn dan anderen.

2.5.5 *Beoordeling academische literatuur over de rolinvulling van overheidsjuristen*

De geschiktheid van de gevonden academische literatuur over de rolinvulling van overheidsjuristen kent twee belangrijke beperkingen. In de eerste plaats is er geen studie bekend die recht doet aan de (vermoedelijke) variëteit in de manier(en) waarop overheidsjuristen hun professionele rol invullen. Deze variëteit is waarschijnlijk groot: er zijn veel overheidsjuristen, bij veel verschillende soorten overheidsorganisaties, die werken aan veel verschillende typen onderwerpen en rechtsgebieden, en die een grote diversiteit aan taken hebben. Omdat in de gevonden studies de

diversiteit van werkzaamheden en contexten waarin overheidsjuristen hun professionele rol invullen, niet in voldoende mate mee is genomen, is het toepassingsbereik van de conclusies van deze studies beperkt. Bijvoorbeeld, conclusies over de manier waarop wetgevingsjuristen hun professionele rol invullen, zijn niet noodzakelijkerwijs van toepassing op de rolinvulling van overheidsjuristen die bezwaren behandelen. Een ander voorbeeld is dat – op basis van de gevonden literatuur – de conclusie getrokken kan worden dat de mate van invloed van de beroepsopvatting van een overheidsjurist op zijn of haar daadwerkelijke handelen lijkt te verschillen per type werkzaamheden en contexten. Echter, wanneer een inventarisatie van de diversiteit aan werkzaamheden en contexten niet deel uitmaken van de analyse, is deze conclusie hooguit een vermoeden.

De tweede, fundamentele, beperking van de academische literatuur over de rolinvulling van overheidsjuristen is de beperkte mate van empirische fundering van de academische literatuur. Deze beperking is fundamenteel omdat het raakt aan de kern van de redeneerlijnen in de (meeste) studies naar de rolinvulling van overheidsjuristen. Deze zijn namelijk gebaseerd op aannames uit de literatuur over de manier waarop overheidsjuristen hun werk doen en zijn niet gebaseerd op empirisch onderzoek naar de rolinvulling van overheidsjuristen. Bijvoorbeeld, het is natuurlijk goed mogelijk dat overheidsjuristen bij de invulling van de professionele rol impliciet of expliciet nadenken over de vraag voor wiens belang of voor welk belang ze moeten opkomen (belangbenadering). Tegelijkertijd ontbreekt in de meeste studies empirisch onderzoek naar de belangen waarvoor overheidsjuristen in de praktijk opkomen, laat staan dat daarbij de variatie in werkzaamheden en contexten is meegenomen. Het is dus mogelijk dat deze studies belangrijke belangen missen of belangen meenemen in de analyse die in de dagelijkse praktijk van (een deel van de) overheidsjuristen irrelevant zijn. Wanneer vervolgens de gegevensverzameling wordt gebaseerd op niet empirisch gefundeerde aannames over de meegenomen belangen, bestaat de kans dat relevante onderzoeksgegevens niet verzameld of niet als zodanig herkend worden. Dit kan weer leiden tot onjuiste of onvolledige conclusies over de rolinvulling van overheidsjuristen en daarmee tot onjuiste of onvolledige bijdragen aan de kennis over de rolinvulling van overheidsjuristen.

Deze twee beperkingen – te weinig aandacht voor de variëteit aan werkzaamheden en contexten, *en* de beperkte empirische fundering van de academische literatuur – leiden tot de conclusie dat de academische literatuur niet geschikt is om de centrale vraag van deze studie te beantwoorden. Tegelijkertijd neemt dit niet weg dat de academische literatuur wel bruikbaar is in het vervolg van de onderhavige studie. Deze waarde wordt in het volgende hoofdstuk besproken.

2.6 CONCLUSIE

Ter afsluiting van dit hoofdstuk over de academische literatuur over de rolinvulling van overheidsjuristen wordt in deze conclusie de eerste deelvraag beantwoord:

Wat is er bekend in de academische literatuur over de rolinvulling van overheidsjuristen en de factoren die deze rolinvulling beïnvloeden en in hoeverre is deze literatuur geschikt om de centrale vraag van deze studie te beantwoorden?

De manier waarop overheidsjuristen hun professionele rol invullen is vooral voorwerp van studies met een beroepsethische vraagstelling. Centraal daarbinnen staat de vraag naar de *juiste* rolinvulling van overheidsjuristen. Daarbij beschreven deze auteurs de juiste rolinvulling aan de hand van drie benaderingen (zie verder paragraaf 2.2), die redeneren vanuit:

1. de meest passende professionele identiteit (advocaat of rechter, ambtenaar of jurist);
2. wat acceptabele rechtstoepassing is (rechtsrelativering of niet);
3. het belang waarvoor de overheidsjurist opkomt (een bestuurder, de overheidsorganisatie, het rechtssysteem, het publieke belang, democratische waarden).

In de beroepsethische studies naar de rolinvulling van overheidsjuristen vormen deze drie benaderingen de dimensies waarlangs de beroepsethische modellen voor de invulling van de professionele rol van overheidsjuristen worden beschreven en verdedigd. Voor de keuze van een beroepsethisch model hanteren de auteurs van de beroepsethische studies bestuurlijke, constitutionele en epistemologische rechtvaardigingen (zie verder paragraaf 2.3).

De gevonden sociaalwetenschappelijke studies naar de rolinvulling van overheidsjuristen combineren beschrijvingen en verklaringen. Deze studies geven onder meer verklaringen voor de rolinvulling van wetgevingsjuristen en van overheidsjuristen die procedures voeren bij het Israëliëse hooggerechtshof. Verder worden in deze studies verklaringen gegeven voor de rechtstoepassing van overheidsjuristen. Ook is er aandacht voor de impact op de rolinvulling van overheidsjuristen van persoonlijke ideologie (beroepsopvatting), een sterk gepolitiseerde werkomgeving en het hebben van een leidinggevende taak (zie verder paragraaf 2.4).

Aan de hand van drie voorwaarden werd in paragraaf 2.5 beschreven dat de gevonden academische literatuur over de rolinvulling van overheidsjuristen niet geschikt is om de centrale vraag van deze studie te beantwoorden. Dit volgt uit twee belangrijke beperkingen. In de eerste plaats doet de gevonden literatuur onvoldoende recht aan de (vermoedelijke) variëteit in de manier(en) waarop overheidsjuristen hun professionele rol invullen. Daardoor is het toepassingsbereik van de conclusies van deze studies beperkt. Bijvoorbeeld, conclusies over wetgevingsjuristen zijn niet noodzakelijkerwijs geldig voor bezwaarmedewerkers. Een tweede voorbeeld is

dat conclusies over de impact van de beroepsopvatting op de rolinvulling van een overheidsjurist die alleen procedures bij het hooggerechtshof voert, niet noodzakelijkerwijs ook geldig is voor een overheidsjurist die direct een politieke bestuurder adviseert over ondervragingstactieken.

De tweede beperking is de beperkte empirische fundering van de gevonden studies. Dit is een meer fundamentele beperking. De meeste studies zijn namelijk gebaseerd op aannames uit de literatuur over de manier waarop overheidsjuristen hun werk doen. Ze zijn niet gebaseerd op empirisch onderzoek naar de rolinvulling van overheidsjuristen. Het is daardoor mogelijk dat deze studies op basis van onjuiste aannames over de rolinvulling van overheidsjuristen gegevens verzamelen en analyseren. Dit kan doorwerken in de conclusies en bijdragen van deze studies aan de kennis over de rolinvulling van overheidsjuristen.

Met deze beantwoording van de eerste deelvraag is het mogelijk om in het volgende hoofdstuk de onderzoeksstrategie te schetsen. Dit betekent dat wordt uitgewerkt wat er nodig is om – gegeven de beschreven beperkingen in de academische literatuur – de centrale vraag te beantwoorden, en welke onderzoeksmethoden daartoe geschikt zijn.

In hoofdstuk 2 werd de academische literatuur over de rolinvulling van overheidsjuristen samengevat en werd beoordeeld of deze literatuur geschikt is om de centrale vraag van de onderhavige studie te beantwoorden. De conclusie was dat de academische literatuur niet geschikt is om de centrale vraag te beantwoorden.

In dit hoofdstuk wordt beschreven wat een passende onderzoeksstrategie is om – gegeven de bestaande kennis over de rolinvulling van overheidsjuristen – de centrale vraag van de studie te beantwoorden. Dit begint met de formulering van drie eisen aan de onderzoeksstrategie. Deze eisen worden gebaseerd op de leemte die de huidige academische literatuur laat in het licht van de centrale vraag van het onderzoek. Daarna wordt beschreven dat een combinatie van kwalitatieve en kwantitatieve empirische studies – een gemixte onderzoeksopzet – een passende onderzoeksstrategie vormen.

3.1

DRIE EISEN AAN DE ONDERZOEKSSTRATEGIE

In het vorige hoofdstuk werd geconcludeerd dat de academische literatuur over de rolinvulling van overheidsjuristen niet geschikt is om de centrale vraag van de onderhavige studie te beantwoorden. Daarbij werden – in het licht van de centrale vraag – twee belangrijke beperkingen van de academische literatuur benoemd: er wordt te weinig rekening gehouden met de variëteit aan werkzaamheden en contexten waarbinnen overheidsjuristen hun professionele rol invullen, en de studies zijn gebaseerd op een ontoereikende empirische fundering.

De (combinatie van) beide beperkingen leiden tot fundamentele vragen over de betrouwbaarheid van de huidige kennis over de invulling van de professionele rol van overheidsjuristen. Zo is het niet empirisch aangetoond dat de beschrijvingen van wat overheidsjuristen doen – zoals beschreven in de rechtstoepassings-, professionele identiteits-, en belangenbenadering – daadwerkelijk overeenkomen met de rolinvulling van overheidsjuristen. Tegelijkertijd vormen deze beschrijvingen de basis voor de meeste gevonden beroepsethische en sociaalwetenschappelijke studies. Dit kan het gegang van de conclusies van deze studies aantasten.

Om met de onderhavige studie een bijdrage te leveren aan de wetenschappelijke kennis over de manier waarop overheidsjuristen hun professionele rol invullen, is het goed de centrale vraag nog eens te herhalen:

Op welke manier(en) vullen overheidsjuristen hun professionele rol in en wat zijn mogelijke verklaringen voor deze rolinvulling(en)?

Gegeven deze vraag en de huidige stand van het denken, moet de strategie van het onderzoek aan de volgende drie eisen voldoen.

1. Exploratief

De professionele rol van overheidsjuristen is voorwerp geweest van academisch onderzoek, maar in hoofdstuk 2 werd uitgewerkt dat daarbij onvoldoende rekening is gehouden met de diversiteit aan contexten en werkzaamheden waarbinnen overheidsjuristen hun rol invullen. Daarom is het exploreren van deze variëteit in contexten en werkzaamheden, in relatie tot de rolinvulling van overheidsjuristen, een belangrijke eis om de centrale vraag te kunnen beantwoorden.

2. Empirisch gefundeerd

Een tweede belangrijke conclusie van hoofdstuk 2 was dat de gevonden studies over de manier waarop overheidsjuristen hun professionele rol invullen, een ontoereikende empirische fundering kenden. De onderhavige studie moet daarom *wel* toereikend empirisch gefundeerd zijn, waarbij een combinatie van empirische onderzoeksmethoden en een afwisseling in typen onderzoeksgegevens de voorkeur verdient.

3. Inductief

De gevonden sociaalwetenschappelijke studies naar de manier waarop overheidsjuristen hun professionele rol invullen, zijn (in meer of mindere mate) deductief van aard. Dit betekent dat op basis van een theorie een hypothese wordt geformuleerd. Over deze hypothese worden onderzoeksgegevens verzameld en op basis daarvan wordt de eerder geformuleerde hypothese bevestigd of verworpen. Gezien de beperkingen van de gevonden academische literatuur werd in hoofdstuk 2 uitgewerkt dat een dergelijke benadering ertoe kan leiden dat de conclusies van de gevonden sociaalwetenschappelijke studies over de rolinvulling van overheidsjuristen niet volledig of onjuist zijn. Daarom is een derde voorwaarde aan de onderzoeksstrategie dat deze een inductiever benadering kent. Dit wil zeggen dat niet op basis van een vooraf geformuleerde theorie onderzoek wordt gedaan, maar dat op basis van de onderzoeksgegevens gezocht wordt naar patronen in de rolinvulling van overheidsjuristen.

3.2 GEMIXTE ONDERZOEKSMETHODEN

Op basis van de vorige paragraaf is de conclusie dat – om de centrale vraag van de onderhavige studie te beantwoorden – de strategie van het onderzoek exploratief, empirisch gefundeerd en inductief moet zijn. In deze paragraaf wordt uitgewerkt dat een onderzoeksstrategie waarin kwalitatieve en kwantitatieve methoden worden gemixt, een onderzoeksopzet biedt die aan deze eisen voldoet.

3.2.1 Een korte introductie in gemixte onderzoeksmethoden

Onderzoek met gemixte methoden maakt gebruik van een onderzoeksopzet waarin onderzoekers kwalitatieve en kwantitatieve methoden mixen om een specifiek onderzoeksdoel te behalen.¹¹² Onderzoekers kiezen voor deze mix om een zo compleet mogelijk beeld van een onderzoeksobject te krijgen. Daarbij is de gedachte dat het kwalitatieve deel leidt tot diepere inzichten in de ervaringen van de betrokken onderzoekssubjecten en dat de kwantitatieve onderzoeksmethoden leiden tot bredere, generaliseerbare resultaten.¹¹³ Bovendien kan, door kwalitatieve en kwantitatieve onderzoeksresultaten te integreren, van de kracht van beide typen onderzoeksmethoden worden geprofiteerd om de empirische fundering van een studie te versterken.

Een onderzoeksopzet met gemixte methoden kan op verschillende manieren worden ingericht. Om deze inrichting te beschrijven en te verantwoorden hebben Plano Clark en Ivankova¹¹⁴, later aangevuld door Guetterman¹¹⁵, een manier om onderzoeksopzetten te typeren ontwikkeld. Deze typering gaat aan de hand van drie kenmerkende keuzes in de inrichting van de onderzoeksopzet, die hieronder als vragen worden weergegeven:

1. worden de gemixte onderzoeken gelijktijdig of in sequentie (volgordelijk) uitgevoerd?
2. wordt gestart met kwantitatief of kwalitatief onderzoek?
3. op welke manier worden de onderzoeksresultaten geïntegreerd?

In het vervolg van dit onderzoek wordt aan de hand van deze drie keuzes de onderzoeksstrategie van de studie besproken. Verder wordt stil gestaan bij de rol van de gevonden academische literatuur binnen de studie.

112 Plano Clark & Ivankova 2016, h5.

113 Guetterman e.a. *Journal of Mixed Methods Research* 2017, p. 180.

114 Plano Clark & Ivankova 2016, h5.

115 Guetterman e.a. *Journal of Mixed Methods Research* 2017.

3.2.2 *Keuze I: een sequentiële onderzoeksstrategie*

Plano Clark en Ivankova beschrijven dat gemixte methoden gelijktijdig of in sequentie (volgordelijk) kunnen worden uitgevoerd. Er is sprake van een gelijktijdige uitvoering wanneer een kwalitatief onderzoek en een kwantitatief onderzoek tegelijk en onafhankelijk van elkaar worden uitgevoerd. Na uitvoering van beide onderzoeken, worden de resultaten vergeleken en samengevoegd tot één onderzoeksresultaat. Bij onderzoeken in sequentie wordt eerst één onderzoek afgemaakt, en worden de onderzoeksresultaten van dit eerste afgemaakte onderzoek gebruikt voor een vervolgonderzoek.

Voor een exploratieve onderzoeksstrategie ligt sequentieel onderzoek voor de hand. Het is – gezien de beperkingen van de gevonden academische literatuur – goed mogelijk dat tijdens het onderzoek nieuwe inzichten of vermoedens over de rolinvulling van overheidsjuristen naar voren komen. Het exploreren van deze inzichten en vermoedens is alleen mogelijk wanneer de onderzoeksstrategie ruimte laat voor flexibiliteit. Een sequentiële onderzoeksstrategie biedt deze flexibiliteit omdat het de mogelijkheid biedt om kennis over (verklaringen voor) de rolinvulling van overheidsjuristen, die in een eerder onderzoek wordt gegeneerd, te gebruiken om het daaropvolgende onderzoek te richten en in te richten. Een voorbeeld is de mogelijkheid om gerichte keuzes te maken in het soort vervolgonderzoek en de te onderzoeken populatie in het licht van de centrale vraag van het onderzoek.

Een ander voordeel van een sequentiële onderzoeksstrategie is dat het meer ruimte biedt voor iteratief onderzoek waarin gegevensverzameling en analyse elkaar afwisselen. Het onderzoek heeft daarmee, in de terminologie van Plano Clark en Ivankova geen vooraf bepaalde (fixed) opzet, maar een zich ontwikkelende (emergent) opzet.

3.2.3 *Keuze II: starten met kwalitatief onderzoek*

Bij een sequentiële onderzoeksstrategie is een belangrijke vervolgvraag: welk type onderzoek komt eerst: het kwalitatieve of het kwantitatieve onderzoek? Plano Clark en Ivankova beschrijven dat deze keuze vooral samenhangt met het gewenste resultaat van het onderzoek. Wanneer een onderzoek start met een kwantitatief onderzoek dan heeft het daaropvolgende kwalitatieve onderzoek het volgende doel:

to elaborate, explain, or confirm the initial quantitative results.¹¹⁶

Wanneer wordt gestart met een kwalitatief onderzoek, heeft het daaropvolgende kwantitatieve onderzoek het volgende doel:

to generalize, test, or confirm initial qualitative results.¹¹⁷

In de onderhavige studie wordt gestart met een kwalitatief onderzoek. De belangrijkste reden volgt uit de beperkingen van de academische literatuur. Op basis daarvan werd geconcludeerd dat het denken over overheidsjuristen gebaat is bij een inductiever onderzoek. Daarbij past het om eerst een kwalitatief onderzoek te doen om op basis daarvan toe te werken naar concepten en categorieën die in kwantitatieve onderzoeken gegeneraliseerd kunnen worden.

In de terminologie van Plano Clark en Ivankova is daarmee sprake van een “qual-quant” onderzoeksopzet. Daarbij past een verfijning. In dit proefschrift is gekozen om eerst een kwalitatief onderzoek te doen, daarna een Q-onderzoek – wat een combinatie is van kwalitatieve en kwantitatieve elementen – en daarna een kwantitatief onderzoek. Toegepast op de terminologie van Plano Clark en Ivankova gaat het om een “qual-qual/quant-quant” onderzoeksopzet.

3.2.4 Keuze III: de integratie van de onderzoeksgegevens

Guetterman e.a.¹¹⁸ beschrijft drie manieren om onderzoeksgegevens van verschillende typen onderzoeken met elkaar te integreren. Deze drie manieren van integreren komen allen voor in de onderhavige studie.

- Van samenvoeging (merging) is sprake wanneer de resultaten van een kwantitatief onderzoek en een kwalitatief onderzoek op een iteratieve manier samenkomen en er daarna wordt onderzocht of de resultaten en bevindingen overeenkomen. In de onderhavige studie komt een dergelijke integratie bijvoorbeeld naar voren in de vergelijking tussen de gevonden ideaaltypische rolinvullingen in hoofdstuk 5 en 6.
- Van verbinding (connecting) is sprake wanneer de resultaten van het ene onderzoek worden gebruikt voor de selectie (sampling) in het volgende onderzoek. Bijvoorbeeld wanneer een onderzoeker respondenten selecteert op basis van de resultaten uit een eerder onderzoek. In de onderhavige studie wordt na iedere tussenstap bekeken of er werkzaamheden of contexten zijn waarover nog geen onderzoeksgegevens zijn verzameld. Op basis daarvan wordt de sampling van het volgende onderzoek bepaald.
- Van bouwen (building) is sprake wanneer de onderzoeksgegevens uit het ene onderzoek niet alleen gebruikt worden voor *sampling*, maar ook voor het ontwikkelen van de instrumenten die in het volgende onderzoek worden gebruikt. In

117 Plano Clark & Ivankova 2016, h5.

118 Guetterman e.a. *Journal of Mixed Methods Research* 2017, p. 181.

de onderhavige studie worden de onderzoeksresultaten van het ene onderzoek gebruikt om het volgende onderzoek inhoudelijk in te richten. Dus de resultaten van het kwalitatieve onderzoek worden gebruikt om de stellingen in het Q-onderzoek te formuleren. En de combinatie van de resultaten uit het kwalitatieve- en het Q-onderzoek worden gebruikt om de stellingen voor de enquête te bepalen.

3.2.5 *De rol van de gevonden academische literatuur*

Het feit dat de gevonden academische literatuur over de rolinvulling van overheidsjuristen beperkingen kent, gecombineerd met het inductiever karakter van deze studie, kan tot de conclusie leiden dat het literatuuronderzoek geen waarde heeft. Dit is niet het geval, maar het heeft wel gevolgen voor de omgang met literatuur. De Rotterdamse onderzoekers Haverland en Yanow verwoorden deze omgang met de literatuur, door te stellen dat een dergelijke onderzoek:

does not begin with formal hypotheses, does not specify variables, and, therefore, does not test predefined concepts. Researchers following this way of knowing make concerted efforts to avoid a “rush to diagnosis” and analytic disclosure in order to allow an understanding of the key concepts and meanings-in-use among situational actors (...) to emerge from the research.¹¹⁹

Tegelijkertijd betekent dit niet dat bestaande literatuur geen functie heeft. Haverland en Yanow omschrijven de functie van literatuur als volgt:

But this does not mean that interpretive researchers start from a blank slate. Their questions can also, be, and often are, framed by theoretical discussion in the literature, but they equally can be driven by prior knowledge of the field setting in which research is to be carried out, juxtaposed against the research relevant literature. (...) Informed by prior theoretical readings or other sources, these expectations are often surprised by experienced social realities in field, and the “puzzlement” provoked by the tensions between expectations and lived experiences becomes the starting point for theorizing.¹²⁰

In dit licht heeft in de onderhavige studie de literatuur de volgende functies:

1. het identificeren van de gaten in kennis en het aantonen van de relevantie van de studie;¹²¹
2. om te bepalen waar het eerste empirische onderzoek moet worden gedaan (theoretische sampling);¹²²

119 Haverland & Yanow, *Public Administration Review* 2012, p. 404.

120 Haverland & Yanow, *Public Administration Review* 2012, p. 405.

121 Tummers & Karsten, *Administration & Society* 2012, p. 73.

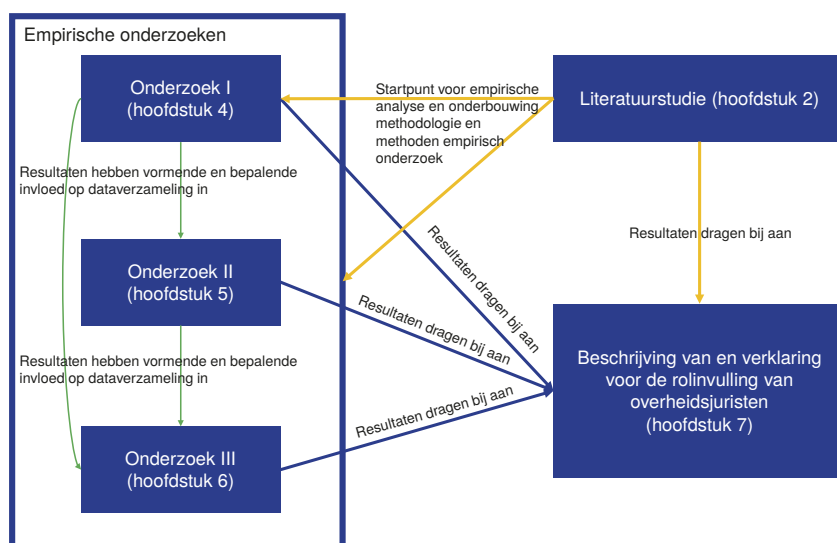
122 Corbin & Strauss 2015, p. 50.

3. als onderzoeksgegevens die naast de empirische onderzoeksgegevens worden gelegd om in een proces van constante vergelijking (*constant comparison*) de theorievorming te versterken;¹²³
4. om de theoretische gevoeligheid (*theoretical sensitivity*) te versterken en daarmee latente verbindingen binnen de onderzoeksgegevens te ontdekken.¹²⁴

3.3 DE ONDERZOEKSSTRATEGIE VAN DEZE STUDIE IN ÉÉN BEELD

De onderzoeksstrategie van de studie gaat over de overkoepelende opzet binnen het proefschrift. De precieze onderzoeksmethoden in de drie empirische onderzoeken die binnen deze onderzoeksopzet vallen, worden uitgewerkt in de hoofdstukken waarin deze onderzoeken worden gepresenteerd. De onderzoeksstrategie van het gehele proefschrift is als volgt weer te geven als procedurele diagram:

Figuur 3 Onderzoeksstrategie



123 Tummers & Karsten, *Administration & Society* 2012, p. 76.

124 Tummers & Karsten, *Administration & Society* 2012, p. 77.

Deze studie heeft een inductief karakter. Dit betekent dat het resultaat van de literatuurstudie niet gebruikt wordt om hypothesen te formuleren. Wel werd eerder beschreven dat de literatuur vier functies heeft in het onderzoek. Deze vier functies worden met de drie blauwe pijlen vanuit deel I weergegeven:

1. het identificeren van de gaten in kennis en het aantonen van de relevantie van de studie (pijl van deel I naar deel II);
2. om te bepalen waar het eerste empirische onderzoek moet worden gedaan (theoretische sampling) (pijl van deel I naar onderzoek I);
3. als onderzoeksgegevens die naast de empirische onderzoeksgegevens worden gelegd en in een proces van constante vergelijking (*constant comparison*) de theorievorming versterken (pijl van deel I naar deel III);
4. om de theoretische gevoeligheid (*theoretical sensitivity*) te versterken en daarmee latente verbanden binnen de onderzoeksgegevens te ontdekken (het hele proces, geen specifieke pijl).

Binnen de empirische onderzoeken is de verbindende en bouwende integratie van de onderzoeksgegevens weergegeven met drie oranje pijlen tussen de onderzoeken. De blauwe pijlen zijn de bijdrage van het empirisch onderzoek aan het eindresultaat van het proefschrift: een beschrijving van en verklaring voor de rolinvulling van overheidsjuristen.

3.4 CONCLUSIE

Op basis van de literatuurstudie in hoofdstuk 2 en de centrale vraag werd in dit hoofdstuk beschreven dat een exploratieve, empirisch gefundeerde en inductiever onderzoeksstrategie nodig is om de centrale vraag te beantwoorden. Om drie redenen voldoet de gekozen onderzoeksstrategie met gemixte methoden aan deze eisen.

In de eerste plaats biedt de sequentiële inrichting van de onderzoeksstrategie de mogelijkheid om tijdens het onderzoeksproces actief te sturen op de richting en inrichting van de studie. Dit maakt een exploratieve studie mogelijk. Dit exploratieve karakter is een voorwaarde omdat er in de gevonden literatuur onvoldoende rekening is gehouden met de diversiteit aan contexten en werkzaamheden waarbinnen overheidsjuristen hun rol invullen. Door na ieder onderzoek de balans op te maken en de richting en inrichting van het daaropvolgende onderzoek te bepalen, kan de exploratie tijdens de uitvoering van de onderzoeken binnen deze studie, gericht worden op basis van nieuwe inzichten.

In de tweede plaats voorziet de onderzoeksstrategie in het gebruik van meerdere empirische methoden om gegevens te verzamelen en te analyseren. Het betreft kwalitatieve en kwantitatieve gegevens. Dit maakt het mogelijk om de empirische funDERING van de kennis over de rolinvulling van overheidsjuristen te verdiepen en te generaliseren.

In de derde plaats heeft deze strategie een inductief karakter. De theorie is het resultaat van een wendbaar, iteratief onderzoek waarin de ervaringen en meningen van respondenten centraal staan. Er wordt niet gewerkt met hypothesen op basis van literatuur en er is geen sprake van een top-down aanpak.

Kortom, het exploratieve, open, iteratieve en wendbare karakter van de onderzoeksstrategie is passend in het licht van de – wat gefragmenteerde en eenzijdige – stand van het denken over de rolinvulling van overheidsjuristen. Tegelijkertijd biedt de onderzoeksstrategie ook de mogelijkheid om stapsgewijs toe te werken naar steeds generaliseerbaarder onderzoeksresultaten door het gebruik van een sequentie van kwalitatieve en kwantitatieve onderzoeksmethoden. Daarmee wordt de kennis over de rolinvulling van overheidsjuristen in steeds grotere mate empirisch gefundeerd.

4.1 INLEIDING

In hoofdstuk 3 werd geconcludeerd dat – gezien de beperkingen van de academische literatuur over de invulling van de professionele rol van overheidsjuristen – er een exploratieve, empirisch gefundeerde en inductiever onderzoeksstrategie noodzakelijk is om de centrale vraag van het onderzoek te beantwoorden. Deze onderzoeksstrategie werd in hoofdstuk 3 beschreven als een mix van kwalitatief en kwantitatief onderzoek. Deze onderzoeksstrategie is sequentieel (volgordelijk) en start met een kwalitatief onderzoek.

In hoofdstuk 3 werd verder uitgewerkt dat de reden om met een kwalitatief onderzoek te starten, volgt uit de eis dat de studie een inductief en explorerend karakter moet hebben. Het doel van dit eerste empirische onderzoek is derhalve om de manieren waarop overheidsjuristen hun professionele rol invullen “met de juiste begrippen te omschrijven en te begrijpen wat zich afspeelt”¹²⁵. Daarbij dienen de beschrijvingen uit de academische literatuur (zie hoofdstuk 2) niet als uitgangspunt, maar fungeren als richtsnoer om het eerste onderzoek in te richten.

In het licht van dit doel van het hoofdstuk is de deelvraag voor dit eerste empirische onderzoek:

Met welke begrippen is de manier waarop overheidsjuristen hun professionele rol invullen, te beschrijven?

Dit hoofdstuk start met een methodeparagraaf. Daarna worden de onderzoeksresultaten gepresenteerd. Het hoofdstuk sluit af met een conclusie waarin de deelvraag wordt beantwoord.

4.2 METHODE

In deze methodeparagraaf staan twee onderwerpen centraal: theoretische sampling (wie en wat wordt waarom onderzocht?) en de methoden voor en uitvoering van het onderzoek.

4.2.1 *Theoretische sampling*

In de definitie van Corbin en Strauss is theoretische sampling:

to collect data from places, people and events that will maximize opportunities to develop concepts in terms of their properties, dimensions, uncover variations, and identify relationships between concepts.¹²⁶

Het is daarmee een antwoord op de vraag: hoe wordt bepaald wie en wat waarom onderzocht wordt? Leidend daarbij is de ontwikkeling van de begrippen die de invulling van de professionele rol van overheidsjuristen beschrijven. Corbin en Strauss stellen dat onderzoekers theoretisch “sampling” wanneer ze naar plekken, mensen en situaties gaan die hen informatie geeft over de concepten waar ze iets over willen leren.

Waar het gaat om sampling werd in hoofdstuk 2 een belangrijk eis geformuleerd: de studie moet rekening houden met variëteit in werkzaamheden en contexten waarbinnen overheidsjuristen werken. Dit betekent dat de studie uitspraken moet doen over de rolinvulling van overheidsjuristen binnen de acht deelfuncties, binnen de verschillen beleidsterreinen en rechtsgebieden waar overheidsjuristen actief zijn en binnen de verschillen typen overheidsorganisaties.

In tabel 8 staat uitgewerkt waarom een grote gemeente in Nederland, gezien de mogelijke variëteit in werkzaamheden en contexten, geschikt is voor een dergelijk onderzoek naar begrippen om de rolinvulling van overheidsjuristen te beschrijven.

126 Corbin en Strauss 2015, p. 134.

Tabel 8 Kenmerken grote gemeente

Kenmerk grote gemeente	Uitwerking	Relatie rolinvulling overheidsjuristen	Bijdrage ten opzicht van huidige stand literatuur
<i>Diversiteit aan onderwerpen en werkzaamheden.</i>	De gemeente is in vrijwel alle overheidssectoren actief. Binnen deze sectoren verricht de gemeente werkzaamheden als beleidsmaker, uitvoerder, toezichthouder en handhaver.	Bij de genoemde typen werkzaamheden van de gemeenten, zijn ook steeds overheidsjuristen betrokken.	De eerder besproken studies richten zich steeds op één van de overheidstaken. Voor een veelomvattend beeld van de rolinvulling van overheidsjuristen levert een onderzoek binnen een overheidsorganisatie met een grote diversiteit aan onderwerpen en werkzaamheden een grotere bijdrage.
<i>Diversiteit aan rechtsgebieden.</i>	De gemeente opereert als publiekrechtelijke en als privaatrechtelijke actor. In het publiekrecht voert de gemeente bijvoorbeeld diverse wettelijke taken uit. In het privaatrecht opereert de gemeente bijvoorbeeld als contractmanager van grote projectontwikkelingen, maar ook als huurbaas of grondeigenaar.	Het is mogelijk dat er een relatie is tussen de rolinvulling van een overheidsjurist en het rechtsgebied waarin de overheidsjurist opereert.	Om zeker te zijn dat de diversiteit aan werksituaties van overheidsjuristen goed in beeld komen, is het noodzakelijk om de rolinvulling binnen verschillende rechtsgebieden, te onderzoeken.
<i>Een grote juridische functie.</i>	Een grote gemeente heeft doorgaans meer dan 150 FTE aan overheidsjuristen in dienst.	Er zijn acht verschillende deelfunctie van overheidsjuristen. Het is de verwachting dat de taak van een overheidsjurist veel invloed heeft op zijn rolinvulling.	Een deel van de juridische deelfuncties was niet eerder voorwerp van sociaalwetenschappelijke studie naar de invulling van de professionele rol van overheidsjuristen.
<i>Nabijheid van volksvertegenwoordiging en bewindspersonen.</i>	De gemeente heeft een gemeenteraad en een college van B&W.	In de literatuur wordt de nabijheid van politiek en bestuur gezien als een belangrijke factor in de rolinvulling van overheidsjuristen.	Voor dit aspect is veel aandacht geweest, zowel in de empirische als in de ethische literatuur. Het is daarmee een factor die niet mag ontbreken.
<i>Het is niet de nationale overheid.</i>	De gemeente is een decentrale overheid.	Het is niet bekend of dit impact heeft op de rolinvulling van overheidsjuristen.	In de literatuur is alleen aandacht geweest voor overheidsjuristen bij de nationale overheid.

4.2.2 *Het verzamelen van onderzoeksgegevens*

In dit onderzoek zijn drie methoden van gegevensverzameling gebruikt: observatie, documentonderzoek en interviews. Het onderzoek heeft daarmee een deels etnografisch karakter¹²⁷. Het onderzoek vond plaats tussen februari en april 2018.

Binnen de gemeente zijn in de periode van 27 februari tot en met 10 maart 2018 achtergrondinterviews en informele gesprekken gevoerd, zijn een groot aantal bijeenkomsten bijgewoond en zijn veel achtergronddocumenten verzameld. Van deze weken zijn dagelijks observatie notities en gesprekverslagen gemaakt.

Verder zijn in deze periode een aantal overheidsjuristen geselecteerd voor het onderzoek. Daarbij is gevarieerd naar onderwerpen, aard van de overheidswerkzaamheden, rechtsgebieden, deelfuncties en afstand tot de volksvertegenwoordiging.

Na deze periode zijn, op basis van de eerder genoemde selectiecriteria 15 overheidsjuristen benaderd om mee te doen aan het onderzoek. Twee van deze overheidsjuristen werden ziek tijdens de onderzoeksperiode en vielen daarom af. Twee anderen zegden af vanwege te drukke bezigheden. Uiteindelijk hebben 11 van de geselecteerde overheidsjuristen meegedaan aan het onderzoek.

Van de onderzochte overheidsjuristen zijn 6 vrouw en 5 man. 9 van de onderzochte overheidsjuristen werkt voor juridische dienst van de gemeente (JD) en 2 voor één van de beleids- of uitvoeringsafdelingen. Van de 9 overheidsjuristen in dienst van JD werken 5 voor team clusters, waarvan 1 voor het cluster Stadsbeheer, 2 voor Stadsontwikkeling en 2 voor Maatschappelijk ontwikkeling. 2 overheidsjuristen werken voor team bijstand, 1 overheidsjurist werkt voor team bezwaar en 1 voor team proces en advies. Het afzeggen van de vier juristen had vooral consequenties voor het onderzoek binnen proces en advies en team clusters. De werkervaring van de overheidsjuristen varieert van enkele jaren tot enkele tientallen jaren en bestrijkt, met uitzondering van twee overheidsjuristen, ook werkervaring opgedaan buiten een juridische afdeling.

Met de 11 juristen is een verkennend gesprek gevoerd, dat diende om het onderzoeksproces toe te lichten en de ethische aspecten te benoemen. Er is aangegeven dat de overheidsjurist te allen tijde, zonder opgaaf van redenen het onderzoek kan stopzetten. Verder is het verkennend gesprek gebruikt ter introductie van het te volgen dossier en de inventarisatie van de achtergrond documenten die nuttig zijn voor het onderzoek.

127 Boeije 2006, p. 21.

Na het verkennend gesprek heeft de onderzoeker meerdere overleggen bijgewoond waar de onderzoeker het werk van de overheidsjurist kon observeren. Voordat de overleggen plaatsvonden, zijn de volgens de betrokken overheidsjurist relevante achtergrondstukken gestuurd zodat de onderzoeker zich goed kon voorbereiden.

Vervolgens zijn in april 2018 de deelnemende overheidsjuristen geïnterviewd. Het interview was semi-gestructureerd en voorbereid op basis van gespreknotities, relevante achtergrondstukken en observatienotities. Deze interviews duurden tussen de 25 en 55 minuten, zijn opgenomen en later verbatim uitgewerkt.

4.2.3 *De analyse van de onderzoeksgegevens*

De analysefase heeft tot doel om op basis van ruwe onderzoeksgegevens te komen tot een kernachtige beschrijving van de rolinvulling van overheidsjuristen. Dit gaat in een aantal stappen. Eerst worden concepten gevormd uit de ruwe onderzoeksgegevens. Deze concepten zijn een interpretatie van de woorden of het gedrag van respondenten in een onderzoek. Het doel van concepten is om onderzoeksgegevens zo te organiseren dat de onderzoeksgegevens behaapbaar zijn voor de onderzoeker. De kernbegrippen zijn abstractere omschrijvingen waar meerdere concepten binnenvallen. Deze kernbegrippen vormen het raamwerk van een beschrijving van de invulling van de professionele rol.¹²⁸



Het analyseren van de onderzoeksgegevens begon tijdens het verzamelen van de gegevens. Ten behoeve van deze analyse werd gewerkt met memo's waarin de door de gevolgde overheidsjuristen genoemde concepten werden geïdentificeerd en beschreven. Dit leidde tot gemiddeld rond de negen memo's per overheidsjurist. Verder is per overheidsjurist een lijst van concepten opgesteld en per overheidsjurist een samenvattend memo geschreven. Tijdens het opstellen van de samenvattende memo's zijn consequent de gegevens van de ene overheidsjurist vergeleken met de gegevens van andere overheidsjuristen. Daarna zijn de in de gegevens gevonden concepten samengebracht in de belangrijkste begrippen en zijn deze begrippen aan elkaar verbonden om daarmee tot een eerste beschrijving van de rolinvulling van overheidsjuristen te komen.

128 Corbin en Strauss 2015, p. 68 en verder.

4.2.4 Casuïstiek van de gevolgde overheidsjuristen

Voor de bespreking van de resultaten is een zeer korte introductie van de casus waarin de elf onderzochte overheidsjuristen acteerden, noodzakelijk.

Tabel 9 Casuïstiek gevolgde overheidsjuristen

Titel (functie overheidsjurist(en))	Korte typering casus
Nieuwe beleidsregel (leidinggevende)	Na een onverbindendverklaring door een rechter van een regeling en een groot aantal gegronde bezwaren, wil een overheidsjurist het akkoord van een wethouder voor een nieuwe beleidsregel.
Uitvoering project €100mio+ (leidinggevende en senior medewerker)	Twee overheidsjuristen draaien mee in een project waarin de gemeente een contract heeft afgesloten met een grote wederpartij om een project te ontwikkelen. Het project kost de gemeente tientallen miljoenen euro's en heeft een lange looptijd. Het project heeft veel politiek belang.
Behandelen bezwaar bijstand en fysiek domein (twee medewerkers en een senior medewerker)	Drie overheidsjuristen behandelen bezwaren over de toepassing van de gemeente van de Participatiewet en een kapvergunning. Eén medewerker is gevolgd in een traject van ambtelijk horen, de andere medewerker en senior-medewerker in een traject als secretaris van de bezwaarschriften commissie.
Voorlopige voorziening (senior medewerker)	Een overheidsjurist vertegenwoordigt de gemeente in een voorlopige voorziening aangevraagd door een aantal burgers tegen de kap van enkele tientallen bomen.
Procedurestap in jaren lopende juridische procedure over principiële technische kwestie (leidinggevende)	Een overheidsjurist overlegt met een aantal collega's en een ingehuurde advocaat over een vervolgstap in een procedure die al jaren loopt. Na cassatie is de zaak terugverwezen naar een gerechtshof. De uitspraak heeft landelijke gevolgen en kan de gemeente miljoenen kosten. Nadat onderhandelingen stukliepen hebben de wederpartij en de gemeente samen afgesproken om de zaak helemaal uit te procederen (agree to disagree).
Besluit sluiting horeca-inrichting wegens drugshandel (senior medewerker)	Een overheidsjurist bereidt samen met twee collega's een besluit voor om een horeca-inrichting te sluiten wegens drugshandel. Daartoe wordt de politie en de eigenaar van de inrichting (in bijzijn van zijn advocaat) gehoord en tijdens het raadkameren wordt het besluit genomen aan de bestuurder voor te stellen de inrichting voor zes maanden te sluiten.
Verkrijging titel ontruiming perceel wegens niet betalen huur (medewerker)	Een overheidsjurist is bezig met het verkrijgen van een titel om van een aantal wanbetalers de huurovereenkomst te ontbinden en het perceel dat deze wanbetalers van de gemeente huurden, op hun kosten te ontruimen.
Verdedigen primair besluit voor bezwaarschriftencommissie (medewerker)	Een overheidsjurist verdedigt namens de afdeling die het primaire besluit heeft genomen, het besluit voor de bezwaarschriftencommissie van de gemeente. Deze bezwaarschriftencommissie wordt ondersteund door overheidsjuristen van de juridische afdeling.

4.3 RESULTATEN: DRIE SAMENHANGENDE BEGRIPPEN TER BESCHRIJVING VAN DE ROLINVULLING VAN OVERHEIDSJURISTEN

De in de vorige paragraaf beschreven analyse heeft geresulteerd in een beschrijving van de invulling van de professionele rol van overheidsjuristen aan de hand van drie kernbegrippen:

1. het professioneel handelen,
2. de zelf gedefinieerde werksituatie,
3. de gekozen beroepsopvatting.

Aan de hand van deze begrippen is het mogelijk de rolinvulling van overheidsjuristen te definiëren als: professioneel handelen binnen een zelf gedefinieerde werksituatie in het licht van een gekozen beroepsopvatting. In deze paragraaf wordt deze definitie uitgewerkt en verantwoord aan de hand van de onderzoeksgegevens.

Uit deze presentatie van de onderzoeksgegevens blijkt dat het niet altijd mogelijk is om de drie kernbegrippen uit elkaar te trekken. Bijvoorbeeld, professioneel handelen volgt uit een werksituatie die een overheidsjurist (bewust of onbewust) zelf definieert. En welk gewicht een overheidsjurist aan een actor binnen de werksituatie geeft, volgt uit de gekozen beroepsopvatting. Veel citaten in de onderstaande opsomming gaan daarom niet exclusief over een van de begrippen, maar laten ook de samenhang tussen de begrippen zien. In de volgende paragraaf (discussie en conclusie) worden in abstracte termen de drie begrippen uit elkaar getrokken en vervolgens verbonden in één model voor de beschrijving van de rolinvulling van overheidsjuristen.

4.3.1 *Kernbegrip I: professioneel handelen*

Overheidsjuristen vertonen twee soort professioneel handelen: het proces van rechtsvinding en (overig) ambtelijk handelen. Beide typen professioneel handelen worden hieronder aan de hand van de onderzoeksgegevens uitgewerkt.

4.3.1.1 *Proces van rechtsvinding*

Een proces van rechtsvinding is onderdeel van het professioneel handelen van alle deelnemende overheidsjuristen. Dit proces kent drie fasen:

- het vaststellen van de feiten,
- het vaststellen van het juridische kader,
- de confrontatie van de feiten met de normen die op de situatie van toepassing zijn.¹²⁹

129 De Poorter & Van Roosmalen 2009, p. 18.

Een bezwaarmedewerker die de Participatiewet toepast, vat dit proces samen:

aan de hand van de feiten en de situatie zoals hij is, moet beoordeeld worden of wel of geen recht is op een bijstandsuitkering.

Overheidsjuristen ervaren het proces van rechtsvinding meestal niet als mechanische, vast gefaseerde exercitie met één mogelijke uitkomst. Het is veeleer een iteratief, zoekend proces. De medewerker in het €100mio+ project beschrijft dit als volgt:

Je kan heel makkelijk zeggen van: dit zijn de kaders. En heel formeel zeggen: dit zijn de regeltjes, dit is de uitkomst. Op het moment dat de uitkomst *niet* is wat we willen, (kijken we) of er nog andere manieren zijn waarop het *wel* realiseerbaar is. Je kan voor een 10 gaan. Je kan ook voor een 6 gaan. En dat wil helemaal niet zeggen dat die 6 slechter is, want er zijn nog meer belangen in zo'n project, die misschien belangrijker zijn.

In dit citaat komt ook naar voren dat de uitkomst van het proces van rechtsvinding niet alleen belangrijk is voor de overheidsjurist, maar ook voor anderen binnen of buiten de organisatie omdat deze uitkomst het overheidshandelen direct kan beïnvloeden. Verder laat dit citaat zien dat de uitkomst van het proces van rechtsvinding wordt gezien als onderdeel van een breder belangenspel (zie Snellen, hoofdstuk 1).

Hoewel het proces van rechtsvinding onderdeel is van het overheidshandelen van alle deelnemende overheidsjuristen zijn er tussen overheidsjuristen wel verschillen zichtbaar. Voor sommige overheidsjuristen is het doorlopen van het proces van rechtsvinding de kern van het professionele werk, terwijl andere overheidsjuristen de uitkomst van de rechtsvinding zien als startpunt voor – niet specifiek juridische – vervolgacties. In het onderzoek vallen vooral de leidinggevende overheidsjuristen in deze laatste categorie. Een overheidsjurist legt daarover uit dat hij niet de “beste jurist” is, maar wel iemand die begrijpt hoe de uitkomst van de rechtsvinding binnen de organisatie moet landen:

Ik ben niet de beste jurist die binnen dit concern rondloopt maar ik ben wel op een aantal vlakken heel erg handig waardoor ik een aantal dingen heel goed, denk ik, kan.

De beste jurist die er rondloopt, wordt door deze leidinggevende gezien als iemand met de meeste kennis over het recht of de jurist die tot de meest creatieve toetsing van het recht aan het feitencomplex kan komen. Hij heeft mensen voor zich werken die dat goed kunnen. Zelf omschrijft hij zich als “handig”. Daardoor kan hij de uitkomsten van de rechtsvinding goed laten landen in de organisatie.

Dit verschil – tussen overheidsjuristen die een zo goed mogelijk proces van rechtsvinding doorlopen en overheidsjuristen die de uitkomst van de rechtsvinding binnen de organisatie laten landen – wordt door één respondent gezien als het grootste verschil tussen werken voor een (uitvoerende) overheidsorganisatie en een rechtspreekende instantie. Deze overheidsjurist werkte eerst als ambtenaar van staat bij de

afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Daarna stapte ze over naar de gemeente. Ze beschrijft het verschil als volgt:

bij de Raad van State, dat was gewoon genieten, puzzelen, nadenken. (...) De bestuurder heeft aan die juristerij geen boodschap. Die zegt gewoon: ik wil het, zorg maar dat het gebeurt. (...) Ik heb dat juridisch gepuzzel maar een beetje heb laten varen.

4.3.1.2 *Ambtelijk handelen*

Naast het proces van rechtsvinding is ook ander professioneel handelen waarneembaar bij overheidsjuristen. Dit ambtelijk handelen is gericht op de werkomgeving. Overheidsjuristen sturen e-mails om de feiten helder te krijgen, nemen het woord tijdens overleggen met bestuurders of collega's binnen en buiten de juridische functie, beantwoorden telefoontjes, zitten hoorzittingen voor, stellen juridische stukken op of schrijven mee aan beleidsstukken. Om de rolinvulling van overheidsjuristen te beschrijven, is vooral relevant op welke manier overheidsjuristen aan dit deel van het professionele werk invulling geven. Tijdens het onderzoek werd duidelijk dat dit voor een belangrijk deel samenhangt met de persoon tot wie het ambtelijk handelen zich richt en dat dit handelen een enorme variëteit kent. Aan de hand van citaten van overheidsjuristen over hun ambtelijk handelen, is deze variëteit goed te illustreren.

Tabel 10 Beschrijving ambtelijk handelen

Actor	Citaat over ambtelijk handelen
Politieke actoren	<i>Je gaat bij je wethouder langs: dit gaat gewoon niet goed, drie punten, niet met dikke lijvige notities komen met allerlei jurisprudentie. Nee gewoon (duidelijk zijn): dit is niet goed, dat is niet goed, dat is niet goed. En dat kan je op deze manier oplossen. Er zijn mensen die zelfs in staat zijn om in memo's voor de wethouder met noten te gaan werken en verwijzen naar rapporten van onderzoeken. Nou, dat is aan wethouders niet besteed.</i>
Ambtenaren buiten de juridische functie	<i>In de bouwwereld zijn (ambtenaren) allemaal praktisch. Die willen meters maken. (...) En daar zit altijd het spanningsveld. Ik ben constant bezig van: "hallo, jullie gaan te snel". "Jullie zijn al daarmee bezig terwijl we nog niet eens een contract hebben". En dat is best wel moeilijk in de hand te houden. (...) Dus ik ben altijd aan het proberen om te kijken van: we hebben een contract, we hebben een praktijk, daarbinnen moet je manoeuvreren. Dusdanig dat je wel zoveel mogelijk waarborgt maar ook niet belemmert dat je niet verder kan.</i>
Collega's binnen de juridische functie	<i>(over de communicatie tussen de secretaris van de bezwaarschriftencommissie en de overheidsjurist die namens de beleidsafdeling optreedt als verweerder) (de algemene bezwaarschriften commissie) is een onafhankelijke commissie. En in die zin ben ik (als secretaris) ook onafhankelijk. En gaan we elkaar dus redelijk formeel benaderen. (...) Dit komt ook in het dossier en je wilt niet de schijn van partijdigheid opwekken bij bezwaarmakers.</i>
Burgers	<i>(over een burger die geen geld heeft en die de bezwaarjurist eigenlijk wil helpen, maar dat niet kan door het toewijzen van een uitkering) Kom ik er achter, dit kan echt niet. Ik kan het niet wegschrijven in de vorm van een gegrondverklaring, of gedeeltelijke gegrondverklaring. Dan vertel ik ook aan de bezwaarmaker: "het kan hier niet, maar dit zijn de gegevens van de stichting fonds bijzondere noden, die staan wel open om hulp te bieden voor dit soort gevallen".</i>

Actor	Citaat over ambtelijk handelen
Bedrijven	<i>Mijn opdracht was: (...) de contractpartij disciplineren om haar rol te pakken, en niet in de valkuil te stappen om telkens weer de helpende hand te bieden. Gewoon af en toe nee te verkopen. Wees gewoon duidelijk. Zwart Wit. Niet proberen een Rijnlands model toe te passen. Gewoon Angelsaksisch.</i>
Rechters	Overheidsjuristen geven aan dat rechters alleen overtuigd worden door juridische argumenten.
Externe juristen (advocaten, bezwaarschriftencommissie, juridische dienstverleners)	<i>(over de bezwaarschriftencommissie) Er zijn twee voorzitters, eentje werkt bij de raad van state, en eentje is (bestuursrechtelijk expert). En ik moet eerlijk zeggen dat ik bij hen net een tandje verder ga. Omdat ik weet: het zijn geen leken (...) ik moet 100% zeker zijn als ik bepaalde jurisprudentie aanhaal of een uitspraak doe want zij weten echt wel van wanten. Zij weten net wat meer dan het gemiddelde commissielid.</i>

4.3.2 Kernbegrip II: de zelf gedefinieerde werksituatie

In de citaten in de bovenstaande beschrijving van professioneel handelen komen ook passages voorbij die over meer gaan dan het handelen zelf. Deze passages bevatten ook de redenen die overheidsjuristen geven om dat professioneel handelen te vertonen. Deze kunnen onderverdeeld worden in twee groepen: de zelf gedefinieerde werksituatie en de gekozen beroepsopvatting (zie paragraaf 4.3.3).

Een voorbeeld van de gedefinieerde werksituatie biedt het citaat over ambtelijk handelen richting wethouders:

Je gaat bij je wethouder langs: dit gaat gewoon niet goed, drie punten, niet met dikke lijvige notities komen met allerlei jurisprudentie. Nee gewoon (duidelijk zijn): dit is niet goed, dat is niet goed, dat is niet goed. En dat kan je op deze manier oplossen.

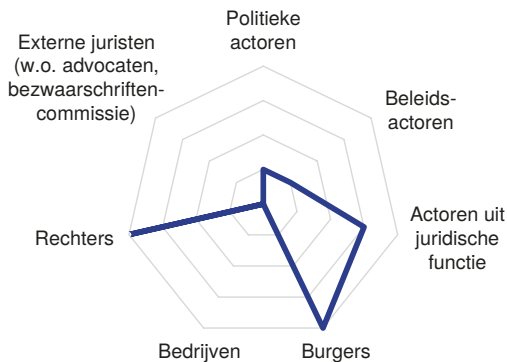
Er zijn mensen die zelfs in staat zijn om in memo's voor de wethouder met noten te gaan werken en verwijzen naar rapporten van onderzoeken. Nou, dat is aan wethouders niet besteed.

Deze citaten gaan over professioneel handelen (geen lijvige notities, maar kernachtig communiceren), maar bevatten ook aannames over de wensen van wethouders: dat zij behoefte hebben aan deze manier van communiceren.

Overheidsjuristen baseren hun professionele handelen op dit soort aannames over de wensen, belangen en mogelijkheden van actoren binnen en buiten de organisatie. En omdat overheidsjuristen vrijwel altijd opereren in werksituaties waarin meerdere actoren wensen, belangen en mogelijkheden hebben, zijn deze aannames gericht op meerdere actoren. Bovendien varieert het gewicht dat overheidsjuristen aan deze aannames toekennen. De optelsom van deze aannames en het gewicht dat daaraan wordt toegekend, is hoe een overheidsjurist zijn werksituatie definieert.

In de onderstaande radardiagrammen worden de door de respondenten in dit onderzoek gedefinieerde werksituaties samengevat.

Ambtelijke afhandeling bezwaar (medewerker)



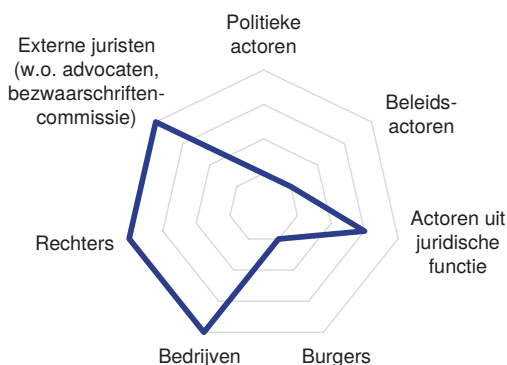
Burgers: *Ik vind mezelf soms een advocaat van de burger, meer geneigd naar, zeg maar de kant van de klant.(...) Ik werk in opdracht van de gemeente. Maar in de praktijk merk ik aan mezelf, dat ik meer kijk naar de situatie van de klant.*

Actoren binnen juridische functie: *binnen de juridische functie gelden regels over het aantal uur per bezwaar en percentage ingestelde beroepen die standhouden.*

Rechtters: *als ik merk dat in beroep een uitspraak door de rechter wordt genomen die grotendeels mijn beslissing op bezwaar volgt. Dat het gewoon overgenomen is, dan voel ik me opgelucht. Dat heb ik toch wel goed gedaan.*

Politieke actoren: *Ik weet wel dat het de wethouder is, maar ik heb hem nooit gesproken nee. Die lijnen zijn gewoon niet kort.*

Procedurestap in jaren lopende juridische procedure (leidinggevende)

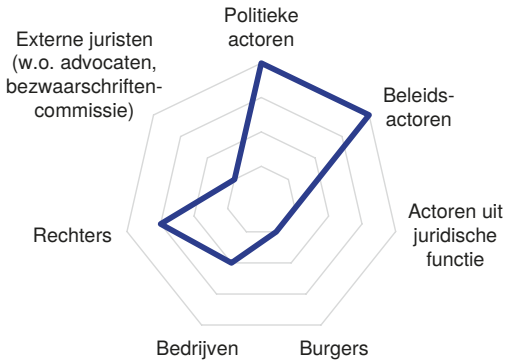


Rechtters: *als ambtelijke organisatie hebben we alles gedaan om er een positief verhaal van te maken. Het is nu lijdzaam afwachten wat de raadsheren gaan beslissen. En dat betekent dat we ook richting de politiek daar gewoon op moeten wachten. Het eindoordeel zullen we aan hen klip en klaar vertellen: dit is het geworden en dit is wat we er daarna aan zullen moeten doen.*

Externe juristen: *Gelet op het belang (miljoenen euro's) is gezocht (...) naar het kantoor dat het beste daarbij aansloot. In de wetenschap dat (wederpartij) gebruik maakt van (Zuidaskantoor).*

Bedrijven: *Op een gegeven moment is de conclusie getrokken, zowel door (wederpartij) als door de gemeente: we komen hier niet uit. We verschillen van mening: agree to disagree. Dus laten we gewoon naar de rechter gaan, kijken wat die daarvan vindt.*

Sluiting horeca-inrichting wegens drugshandel (senior medewerker)

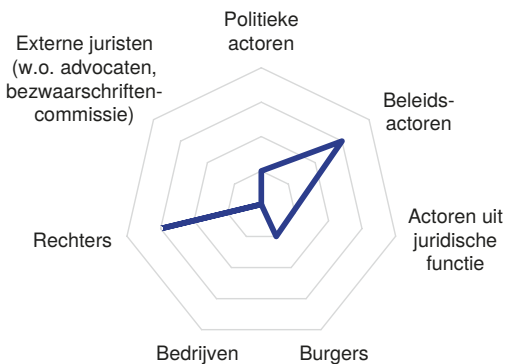


Politiek actoren: *we redeneren heel erg: dit is het beleid van de bestuurder, dit wil hij, dit gaan we dus doen. Dat is eigenlijk de redenering. (...) De bestuurder is ook wel voor grenzen opzoeken en dat vinden wij ook fijn.*

Observatie over **rechters:** *de eerdere ervaringen met rechters maakt dat deze overheidsjurist durft de grenzen op te zoeken: we zijn ook optimistisch gestemd omdat we dit vaker doen en echt nauwelijks zaken verliezen.*

Observatie over **beleidsactoren:** *deze overheidsjurist heeft een beleidsactor als leidinggevende en werkt samen met collega's aan het realiseren van de beleidsdoelen.*

Voorlopige voorziening (senior medewerker)

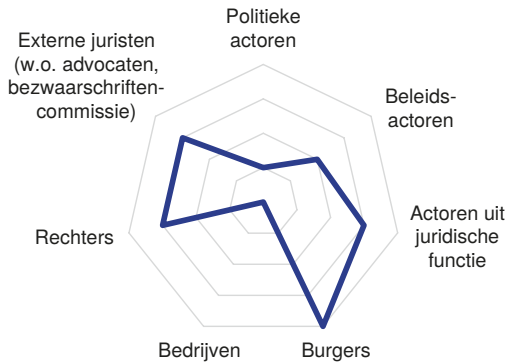


Politiek actoren: *Ik denk dat ik in de afgelopen 20 jaar misschien 5 keer een wethouder heb gezien?*

Beleidsactoren: *Het belangrijkste doel voor mij is commitment verkrijgen op het punt van hoe gaan we die zaak insteken. Wat is de beste route? Dat je zo'n cluster meeneemt in joh hoe vind je dat de verdediging het beste kan plaatsvinden. (...) Ik heb natuurlijk ook wel een broodheer te dienen: het college van B&W. Die willen natuurlijk daar graag bouwen.*

Rechters: *een heleboel van die rechters die zitten er al jarenlang, die ken je natuurlijk heel goed. Of heel goed, die ken je wel zakelijk heel goed.*

Secretaris bezwaarschriftencommissie

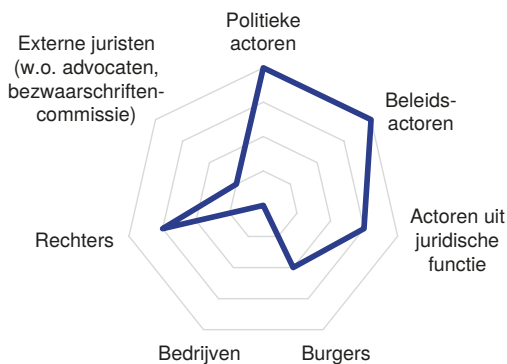


Externe juristen (bezwaarschriftencommissie): *ik wil wel de deur uitlopen met een advies wat kan. Dus als de commissie iets adviseert wat echt volledig de verkeerde kant op gaat, dan zal ik wel echt mijn best doen om met elkaar tot een oordeel te komen wat wel mogelijk is.*

Rechtters: *ik geef de juridische kaders aan (...) dat is echt de ruimte die we hebben. (...) als ze willen dan mogen ze (de commissie) natuurlijk het advies geven van wij willen toch. Maar, uiteindelijk willen ze natuurlijk ook wel dat het bij de rechtbank standhoudt.*

Burger: *maar in die zitting dan zal ik er alles uit halen voor die bezwaarmaker. Dat het gewoon een goede zaak is.*

Reparatie regelgeving (leidinggevende)



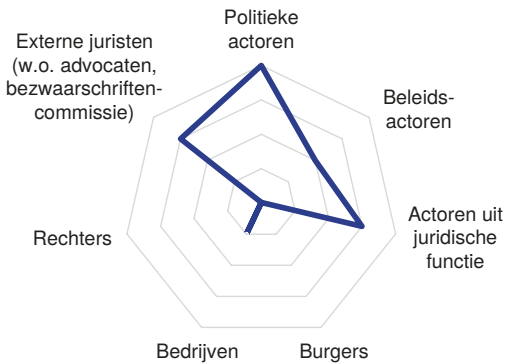
Politieke actoren: *wat de meeste bestuurders kenmerkt is dat ze voortdurend in hun achterhoofd hebben: ik zit dadelijk in de Raadscommissie, ik zit dadelijk in de Raad, welk verhaal vertel ik. Dat zit voortdurend in hun achterhoofd. En, als er zodadelijk vragen komen, wat voor standpunt neem ik dan in of ons college dan in. Zo denken zij. Dus je probeert daar een beetje in te kruipen.*

Beleidsactoren: *Deze overheidsjurist ziet zich als onderdeel van de beleidsdirectie.*

Rechtters: *alle alarmbellen gingen aan toen opeens die uitspraak van de rechter er was.*

Burger: *in mijn positie heb ik heel weinig burgercontacten.*

Uitvoering project €100mio+ (leidinggevende)



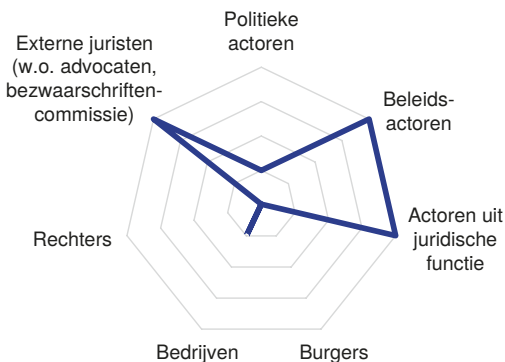
Politieke actoren: uiteindelijk krijg ik natuurlijk wel weer de vraag vanuit de gemeenteraad aan de bestuurder, want uiteindelijk is dat de afrekening. Los van de bredere afwegingen en de invalshoeken. Uiteindelijk is dat banaal de afrekening: bestuurder wat heb je gedaan? Dus dat beeld moet je altijd voor ogen houden, ook als je een complete tactiek wil afstemmen.

Beleidsactoren: Daarbij is dit ook nog een complexe, integrale (project)ontwikkeling. Waarbij eigenlijk de gehele organisatie, stakeholder is.

Advocaten: daar sla je ook een hele juridische discussie in de politiek mee weg. (...) het is nu eenmaal zo, we hebben ook extern advies erop, die dat zegt.

Actoren uit juridische functie: deze leidinggevende heeft zelf niet zelf de specialistische kennis en wordt ondersteund door een andere overheidsjurist.

Uitvoering project 100mio+ (senior medewerker)



Politieke actoren: Vroeger zat ik wel eens bij de bestuurder maar dat is allemaal anders geworden doordat dit meer naar de projectleiders is geschoven. Die zitten bij de bestuurder en wij zitten daar onder.

Beleidsactoren: met je collega's, dat is wel een van de dingen die ik (dit project) heel belangrijk vind. Dat je met een team werkt, en dat dusdanig dat je heel erg op elkaar ingespeeld bent, en dingen voor elkaar hebt. Dat vind ik heel prettig.

Extern juristen (advocaten): (De advocaten) zijn sowieso de bouwer, zij hebben het contract, het raamwerk van het contract gemaakt. (...)

Actoren uit juridische functie: (leidinggevende) is eigenlijk degene die de politiek in de gaten houdt en op de hoogte houdt. En de politieke belangen in het hele proces bewaakt en begeleid.

De citaten van de overheidsjuristen zijn aannames over de wensen, belangen en mogelijkheden van actoren binnen en buiten de overheidsorganisatie en vormen gezamenlijk de zelf gedefinieerde werkomgeving waarin het professionele handelen plaatsvindt. Deze aannames zijn (meestal) niet het resultaat van grondige, empirische onderzoeksmethoden, maar zijn gebaseerd op eerdere ervaringen van de betreffende overheidsjurist of van bekenden van de overheidsjurist. Weick beschrijft dit als plausibele aannames die nodig zijn om tot een “goed verhaal” te komen:

Something that preserves plausibility and coherence, something that is reasonable and memorable, something that embodies past experience and expectations, something that resonates with other people, something that can be constructed retrospectively but also can be used prospectively, something that captures both feeling and thought, something that allows for embellishment to fit current oddities, something that is fun to construct. In short, what is necessary in sensemaking is a good story. A good story holds disparate elements together long enough to energize and guide action, plausibly enough to allow people to make retrospective sense of whatever happens, and engagingly enough that other will contribute their own inputs in the interest of sensemaking.¹³⁰

4.3.3 Kernbegrip III: de gekozen beroepsopvatting

De zelf gedefinieerde werksituatie en het professioneel handelen hangen ook samen met het derde kernbegrip van de rolinvulling van overheidsjuristen: de gekozen beroepsopvatting. In de bovenstaande citaten kwam de beroepsopvatting al een aantal keer voorbij. Een voorbeeld bij professioneel handelen is:

Mijn opdracht was: (...) de contractpartij disciplineren om haar rol te pakken, en niet in de valkuil te stappen om telkens weer de helpende hand te bieden. Gewoon af en toe nee te verkopen. Wees gewoon duidelijk. Zwart Wit. Niet proberen een Rijnlands model toe te passen. Gewoon Angelsaksisch.

Deze passage gaat over professioneel handelen (af en toe nee verkopen), maar bevat ook een gekozen beroepsopvatting (mijn opdracht was de contractpartij te disciplineren om haar rol te pakken). Hieronder worden aantal beroepsopvattingen geïllustreerd aan de hand van citaten van overheidsjuristen. Deze citaten zijn uitgebreider en bevatten ook koppelingen naar het professioneel handelen en de zelf gedefinieerde werksituatie.

4.3.3.1 Beroepsopvatting I: alleen wat juridisch mogelijk is

Een aantal overheidsjuristen geeft aan dat de rol en taak van overheidsjuristen beperkt is tot wat juridisch mogelijk is. Dit geldt ook wanneer de overheidsjurist persoonlijk vindt dat daardoor het probleem zelf niet is opgelost. Één van de bezwaar-

juristen koppelt deze beroepsopvatting aan het professionele handelen en aan de zelf gedefinieerde werksituatie:

Ik heb wel eens uitzonderlijke zaken, cliënten gehad, waarbij het zo'n triest geval is dat ik mezelf afvroeg: kan ik niet even geld door de brievenbus gooien... (...) Maar, het enige wat ik moet beoordelen (...) en toetsen is of het besluit terecht is genomen of niet. En al toetsend kom je erachter: okee, het besluit is wel terecht genomen. Ik zou het wel willen maar het kan niet. Ik kan er geen verhaal van maken. Ik kan geen (gegronde) beslissing op bezwaar schrijven, terwijl ik persoonlijk vind dat deze situatie wel triest is, schrijnend.

De overheidsjurist die een besluit over de sluiting van horeca-inrichting voorbereidt, omschrijft eenzelfde dynamiek: een triest of zielig geval, maar het recht bepaalt de mogelijkheden, niet de persoonlijke mening van de overheidsjurist:

Ik denk dat *de* overheid en *de* gemeente enorm kan ingrijpen in de persoonlijke levenssfeer van mensen. Daar zijn weliswaar wettelijke grondslagen voor, maar ik vind dat we heel vaak eigenlijk te ver gaan. Met name bedoel ik dan die woningsluiting op grond van de Opiumwet. (...) Soms denk ik van tjonge jonge, wij denderen hier wel over de mensen heen zeg. (...) Maar aan de andere kant denk ik ook: ja, we moeten ook criminaliteit bestrijden en de drugs. Ik bedoel criminaliteit en drugs vind ik echt vreselijk, wat ik allemaal zie, de uitwassen... (...) Maar ik vind wel dat de overheid ingrijpende bevoegdheden voor zichzelf regelt, om in te grijpen in de persoonlijke levenssfeer. Dat vind ik soms echt heel moeilijk. (...) Er zijn hier mensen die (na een zitting) opstaan en zeggen: gaat mijn huis nu dicht? Kan ik nog terug naar mijn huis? Ik vind dat echt heel zielig, ik vind dat echt heel erg, want we zijn als overheid iets heel ingrijpends aan het doen (...) ook al zijn het boeven.

4.3.3.2 *Beroepsopvatting II: ambtelijke loyaliteit en rechterlijke toets*

Een tweede soort beroepsopvatting is zichtbaar bij de overheidsjurist die het vervolg in een lang lopende procedure moet bepalen. In het onderstaande citaat gebruikt hij twee keer een vergelijkbaar woord: één keer om zijn beroepsopvatting te illustreren (lijdelijk in de zin van volgend) en één keer om zijn professioneel handelen te beschrijven (lijdzzaam). Eerst de beroepsopvatting:

Je moet ook maar politiek gewoon zijn werk laten doen. Of de directeuren hun werk laten doen. Ik bedoel, daar zijn ze ook voor aangesteld. Ik ben heel erg *lijdend* daar in, zij zijn de baas. (...) Op het moment dat mijn (beleids- WW)directeur vindt dat het gras blauw is in plaats van groen, dan is het gras blauw, als dat voor die zaak belangrijk is. Hij beslist namelijk, hij is verantwoordelijk. Ja, ik zal van tevoren aangeven: (directeur) het gras is niet blauw, het is groen, kijk maar. Als hij toch blijft: blauw, dan is het blauw. En ik vind dat wij daarin ook een soort ondergeschikte rol hebben. Ik bedoel het primaat van de politiek en het verantwoordelijkheidsgevoel dat de directeuren hier hebben, dat is groot. Laat dat dan ook daar zijn.

Echter, ondanks deze ambtelijke loyaliteit die volgzzaamheid impliceert, is in dit geval duidelijk dat de politiek en de directeuren een uitspraak van de rechter moeten volgen:

Volgens mij hebben wij in het voortraject, als ambtelijke organisatie alles gedaan om er een positief verhaal van te maken. Het is nu *lijdzzaam* afwachten wat de raadsheren gaan beslissen. En dat betekent dat we ook richting politiek daar gewoon op moeten wachten. Het eindoordeel zullen we aan hen klip en klaar vertellen: dit is het geworden en dit is wat we er daarna aan zullen moeten doen.

4.3.3.3 *Beroepsopvatting III: meedoen aan het politiek-bestuurlijke spel*

Voor sommige overheidsjuristen is het meedoen aan het politiek-bestuurlijke spel nadrukkelijk een rol en taak van een overheidsjurist. Om dit meedoen goed te begrijpen, worden twee voorbeelden beschreven, waarin ook de zelf gedefinieerde werkomgeving en het professionele handelen naar voren komt.

Voorbeeld I: De beroepsopvatting van twee overheidsjuristen in een groot project

In een groot project, met een waarde van meer dan €100 miljoen zijn een leidinggevende en een senior overheidsjurist actief. De leidinggevende vertelt dat in dit grote project een conflict dreigde. Om in dit mogelijke conflict slim te opereren, pakte hij een invloedrijke rol in het politiek-bestuurlijk spel (ambtelijke opdrachtgever) om te zorgen dat de organisatie de kansen pakt die het recht biedt:

ik constateerde dat er iets niet goed ging. En dan kan je erbij stilstaan, als adviseur, of je pakt in feite de opdrachtgeverschaprol omdat, als je het spel overziet, het niet heel moeilijk is. Als je het ziet.

Maar, wat die juridische mogelijkheden precies zijn, had deze leidinggevende niet direct paraat. Hij organiseert daarom een werksessie met twee externe advocaten en een andere overheidsjurist. De leidinggevende heeft deze kennis nodig om zijn strategie en tactiek te bepalen in het bredere spel. Hij beschrijft het als volgt:

het is een heel complex project met allerlei alternatieve scenario's die net weer een heel accentverschil kunnen maken over de strategie die we moeten voeren. Of, de tactiek, de strategie is wat anders. Ik was aan het doorgronden, de verschillende tactieken bij de verschillende scenario's.

Deze tactiek was zeker niet exclusief juridisch, maar gericht op het bedienen van de politieke actoren:

uiteindelijk krijg ik natuurlijk wel weer de vraag vanuit de gemeenteraad aan de bestuurder, want uiteindelijk is dat de afrekening. Los van de bredere afwegingen en de invalshoeken. Uiteindelijk is dat banaal de afrekening: bestuurder wat heb je gedaan? Dus dat beeld moet je altijd voor ogen houden, ook als je een complete tactiek wil afstemmen. Ik ben me telkens bewust: tactiek is korte termijnstappen die je moet nemen. De langere termijn is strategie. Kijk, de strategie is dit project in leven te houden.

Deze “complete tactiek” die nodig is om het project in leven te houden, is gericht op het krachtenveld en op gelijk krijgen:

(ik ben) bewust (bezig) met de afweging van ja ik kan wel juridisch dit vinden, maar dan heb ik een no go bij het bestuur. Of lees: dan breng ik mijn bestuurder in gevaar. Ik kan hem heel hard insteken, maar dan mis ik mijn stakeholder x, y, z. En als je zo’n krachtenveld overziet, en dat is in mijn optiek niet zo heel moeilijk, alleen je moet er nieuwsgierig naar zijn als jurist, dan ben je bewust dat gelijk krijgen belangrijker is dan gelijk hebben

Een complete tactiek is daarmee behoorlijk breed:

Goed contractmanagement (...) is niet louter juridisch, dat is niet louter politiek, is niet louter inhoudelijk, is niet louter financieel. Het is een integraal beeld.

Goed contractmanagement heeft ook impact op het professioneel handelen, en dan met name het ambtelijk handelen. De leidinggevende gaat in overleggen met de contractpartij in een stuurgroep “duidelijker” en “meer ondersteunend aan de ambtelijke opdrachtgever” zijn:

het eerste wat ik heb geconstateerd is dat we onze managementsuitstraling in die stuurgroep niet goed hadden georganiseerd. En niet duidelijk waren. En in feite het projectteam niet in zijn kracht brachten. (...) de (ambtelijk opdrachtnemer) kreeg geen steun van (de ambtelijke opdrachtgever). Niet bewust, niet gemeen. Maar dat had te maken met de tijdsfactor, inzicht en het spel.

Voor deze overheidsjurist moet een overheidsjurist nooit zeggen “dit is mijn advies, ongeacht de andere werkelijkheden”, maar ervoor zorgen dat een advies “in het krachtenveld waar (iemand) nog integraler (dan het juridische WW) voor gesteld staat” voldoende “houvast biedt om dat spel te spelen. Het spel te spelen om uiteindelijk je beleidsrealisatie, want daar gaat het eindelijk om, te realiseren.”

Volgens deze overheidsjurist is in een complexe overheidsorganisaties het oplossen van problemen meer dan het oplossen van een juridische probleem:

Kijk we hebben heel vaak het beeld – en dat is een naïef beeld – dat als je een opdracht aan een (externe) advocaat geeft, of aan een inhuurkracht, of aan een (externe) jurist, dat zij ineens het probleem voor je oplossen. Terwijl ze daar vaak helemaal niet toe in staat zijn. Zeker niet in een complexe organisatie als de gemeente.

Je kan in de adviserende rol blijven. Dat betekent in mijn optiek: langs de lijn. Geen loyaliteit aan het project. Maar je adviseert en als ze het niet opvolgen ben je boos. Maar ja goed, het is HUN verantwoordelijkheid. Een beetje gelatenheid. Echte onderaannemer en als de opdrachtgever zegt links, dan ga je links: “prima, ik leg me erbij neer.”

Hij kan zich een dergelijke gelatenheid nauwelijks voorstellen, ergens anders stelt hij hierover:

Als jij het prima vindt, als jij advies geeft en er wordt niets mee gedaan. Ik kan me niet voorstellen dat je dat fijn vindt. Ik kan me dat niet voorstellen, maar misschien zijn er juristen die zeggen: ik word ervoor betaald. En als het mis gaat: I told you so. (...) Maar voor mij zou dat niet werken. Mij maakt het niet uit of ik gelijk heb. Ik wil dat de (overheidsorganisatie) gelijk krijgt. Ik hoef geen gelijk te krijgen, ik doe heel veel projecten, waarbij ik geen enkel gevoel erbij heb. Maar ik wil gewoon dat we winnen. (stilte). Gelijk krijgen is netter. Winnen klinkt zo rood...

Interessant is dat de andere overheidsjurist, die bij hetzelfde project betrokken was en die ook gericht is op het succes van de overheidsorganisatie, een andere rolopvatting beschrijft. Zij wil nadrukkelijk niet op die manier meedoen aan “het spel” en ziet het als iets voor anderen:

Ik schets de mogelijkheden. Dat heeft mijn voorkeur. Ik ben niet degene die het besluit erover neemt. Ik zou dat ook niet (willen). Nee. (...). Ik vind dit type rol wel prima. Ik zeg altijd je kan gelijk hebben, maar je moet hem ook nog krijgen. En daar zit een heel groot verschil tussen. En je gelijk krijgen dat moet je op bepaalde manieren af en toe spelen die (...) Ik zou dat niet kunnen hoor, moet ik heel eerlijk zeggen. Ik hou helemaal niet van de politiek namelijk. Want ik vind het allemaal maar gekonkel.

Voorbeeld II: De beroepsopvatting van één overheidsjuristen over een beleidsregel
Een van de gevolgde overheidsjuristen was tijdens de looptijd van het onderzoek met een aantal niet-juridische collega's bezig met de vraag of een beleidsregel moet worden aangepast. Om zijn beroepsopvatting te begrijpen, is wat meer inzicht in de casus noodzakelijk. In de beleidsregel staat bepaald wat de gemeente verstaat onder de term “uitzicht op inkomensverbetering”. Wanneer er uitzicht is op inkomensverbetering ontvangt een aanvrager geen toeslag. Is dat uitzicht er niet, dan ontvangt de aanvrager wel een toeslag.

De interpretatie van deze term in de huidige beleidsregel lijkt niet te voldoen aan de daarvoor geldende juridische kaders. Daarom ligt bij de bestuurder de vraag voor of en zo ja hoe de beleidsregel moet worden aangepast. Samen met zijn collega's heeft de overheidsjurist een notitie geschreven over het aanpassen van de beleidsregel. In de notitie worden drie scenario's geschetst waaruit de bestuurder kan kiezen:

1. Scenario I (nul scenario) gaat uit van een voortzetting van de huidige situatie.
2. Scenario II voorziet in een kleine aanpassing aan de beleidsregel met een zo breed mogelijk interpretatie van de term uitzicht op inkomensverbetering waardoor minder mensen een toeslag ontvangen.
3. Scenario III wordt een ingrijpende wijziging van de beleidsregel voorgesteld, met een veel nauwere interpretatie van de term uitzicht op inkomensverbetering, waardoor meer mensen in aanmerking komen voor een toeslag.

Uit een analyse van de scenario's blijkt dat:

- scenario I op gespannen voet staat met wet- en regelgeving en leidt tot veel gegronde bezwaren en succesvolle beroepen.
- scenario II leidt tot de toekenning van minder toeslagen maar tegelijkertijd tot hogere uitvoeringskosten (vanwege extra bezwaar en beroep) waardoor dit voor de gemeente uiteindelijk het duurste scenario is.
- scenario III leidt tot de toekenning van meer toeslagen, maar veel lagere uitvoeringskosten kent (nauwelijks bezwaar en beroep), waardoor dit het goedkoopste scenario is.

De bestuurder is niet enthousiast over de toeslag. Het heeft zijn voorkeur om zo min mogelijk inkomstenstoelagen toe te kennen.

Voor de overheidsjurist is scenario I zeker geen optie:

(deze invulling) is niet de bedoeling geweest van de wetgever (...) Dus alleen al om die redenen zaten we er fout in. Toen kwam ik ook steeds meer tot de conclusie: we hebben een gedrocht gemaakt. Het klopt helemaal niet. Dit is onuitvoerbaar.

Ook scenario II was geen optie:

Dat was natuurlijk optie II: we gaan alles in het werk stellen om die rechtmatigheid wel goed te kunnen vaststellen. Maar dat blijkt dan bijna niet te doen. (...) Je wil rechtmatige beschikkingen maken en het lukt gewoon niet.

Dus vanuit juridische optiek was er maar één reëel scenario: scenario III. Tegelijkertijd was de bestuurder niet enthousiast over scenario III omdat het tot meer inkomstenstoelagen leidt. Het stelt de overheidsjurist voor de uitdaging om deze bestuurder te overtuigen.

Om de notitie door te spreken, wordt een afspraak gepland met de bestuurder. Daarvoor is contact geweest met de bestuursadviseur van de bestuurder om de mening van de bestuurder over dit onderwerp te peilen. Het is de inschatting van deze adviseur dat, zolang de hoogte van de toeslag niet wijzigt, dat het de bestuurder niet zoveel uit maakt. Bij binnenkomst wordt de overheidsjurist hartelijk begroet door de bestuurder, hetzelfde geldt voor de directeur van de beleidsdirectie die ook mee is. Het gesprek verloopt behoorlijk informeel, de bestuurder, de directeur en de overheidsjurist spreken elkaar bij de voornaam aan en tutoyeren elkaar.

Tijdens de bijeenkomst geeft de bestuurder aan te neigen naar scenario II, geheel tegen de voorkeur van de overheidsjurist in. Aan de andere kant geeft hij aan de pragmatische inslag van scenario III, om meer toeslagen te verstrekken maar daarvoor als gemeente goedkoper uit te zijn, ook interessant te vinden. De overheidsjurist probeert de bestuurder alsnog te winnen voor scenario III. Hij richt zich daarbij vooral op de hogere apparaatskosten van scenario II en probeert duidelijk te

maken dat er geen politieke winst te halen is door scenario II te kiezen. Welk scenario de bestuurder ook kiest, het blijft niet goed passen in het beleid van het college. Opvallend is dat de overheidsjurist geen juridische argumenten noemt om zijn punt kracht bij te zetten. Ook presenteert hij zich niet als jurist, maar als ambtenaar in brede zin.

Als reden voor dit professionele handelen noemt de overheidsjurist:

kijk wat de meeste bestuurders wel kenmerkt is dat ze voortdurend in hun achterhoofd hebben: ik zit dadelijk in de raadscommissie, ik zit dadelijk in de raad, welk verhaal vertel ik? Dat zit voortdurend in hun achterhoofd. En, als er zo dadelijk vragen komen, wat voor standpunt neem ik dan in of ons college dan in? Zo denken zij. Dus je probeert daar een beetje in te kruipen. (...)

als dan andere mensen voor het eerst met zo'n bestuurder (zijn) (...) die zitten heel erg op hun deskundigheid. Die interesseert die bestuurder eigenlijk geen biet. (die) wil alleen maar weten: kan ik mijn doel bereiken.

Door zich in de bestuurder te verplaatsen en zijn argumentatie daarop aan te passen, verwacht hij de bestuurder in zijn kamp te kunnen krijgen.

4.3.3.4 *Beroepsopvatting IV: meedoen aan het juridische spel*

Naast het politiek-bestuurlijke spel is het professionele handelen van een andere overheidsjurist onderdeel van een juridisch spel. De casus gaat over een bezwaar tegen een boete die is opgelegd vanwege het schenden van de inlichtingenplicht. Deze plicht houdt in dat iedereen die een bijstandsuitkering ontvangt de gemeente alle inlichtingen moet geven die nodig zijn om de hoogte van de bijstand vast te stellen. Volgens de gemeente heeft de bezwaarmaker vijf maanden lang een aanvullende bijstand ontvangen, terwijl uit haar belastinggegevens blijkt dat ze in die periode een baan had. Ze had daarom geen recht op de aanvullende bijstand. De onterecht verkregen bijstand heeft de bezwaarmaker inmiddels terugbetaald, maar omdat ze de inlichtingenplicht heeft geschonden krijgt ze daarbovenop een boete van 75% van het bedrag dat ze onterecht verkregen had. De boete is op deze hoogte vastgesteld omdat er sprake was van "normale verwijtbaarheid" en recidive. De bezwaarmaker had namelijk eerder een boete gekregen in 2016. De boete bedraagt iets meer dan €2000.

Volgens de overheidsjurist is deze boete veel te hoog. Het is haar inschatting dat een boete van 25% rechtens juist is. In de woorden van de overheidsjurist:

hij moet verlaagd worden en dan ook praktisch, we kunnen daar uren in de zitting over gaan praten, maar linksom, rechtsom hij moet gewoon lager.

Om dit voor elkaar te krijgen, regelt ze dat voor de hoorzitting begint, alle betrokkenen haar analyse delen.

- Dit leidt ertoe dat de verweerder namens de uitvoeringsdirectie aan het begin van de hoorzitting aankondigt de boete te verlagen naar 25% van de onterecht verkregen uitkering.
- Tijdens een korte voorbereidende bespreking met de leden van de bezwaarschriftencommissie (die ze persoonlijk kent: ze noemt hun voornamen en tutoyeert) komen de leden van de commissie – op basis van de notitie van de overheidsjurist en de stukken die de overheidsjurist heeft aangeleverd – tot de inschatting dat de boete te hoog is en verlaagd moet worden naar 25%.

De hoorzitting verloopt daarmee precies in lijn met de verwachtingen van de overheidsjurist: de verweerder stelt voor om het boetebedrag met 25% te verlagen en dit wordt overgenomen door de bezwaarschriftencommissie. De secretaris van de bezwaarschriftencommissie regisseerde daarmee het juridische spel: de inzet van de gemeente en de reactie daarop van de bezwaarschriftencommissie. Tegelijkertijd, tijdens de hoorzitting heeft de secretaris zichzelf alleen voorgesteld en was ze verder voor de bezwaarmaker een onzichtbare notulist. Al het waarneembare handelen vond plaats voor en na de zitting. Haar handelen verklaart de overheidsjurist als volgt:

ik wil wel de deur uitlopen met een advies wat kan. Dus als de commissie iets adviseert wat echt volledig de verkeerde kant op gaat, dan zal ik wel echt mijn best doen om met elkaar tot een oordeel te komen wat wel mogelijk is.

4.4 DISCUSSIE EN CONCLUSIE: EEN SAMENHANGENDE BESCHRIJVING VAN DE ROLINVULLING VAN OVERHEIDSJURISTEN

Op basis van de onderzoeksgegevens werd de rolinvulling van overheidsjuristen gedefinieerd als: professioneel handelen binnen een zelf gedefinieerde werksituatie in het licht van een gekozen beroepsopvatting. De drie kernbegrippen (professioneel handelen, de zelf gedefinieerde werksituatie en de gekozen beroepsopvatting) werden apart en in samenhang gepresenteerd in de vorige paragraaf aan de hand van de onderzoeksgegevens. In deze paragraaf worden deze onderzoeksresultaten geabstraheerd naar een samenhangende beschrijving van rolinvulling.

4.4.1 *De drie relaties tussen de kernbegrippen van de rolinvulling*

De drie kernbegrippen van de rolinvulling van overheidsjuristen zijn aan elkaar gerelateerd en beïnvloeden elkaar. In deze paragraaf ligt het zwaartepunt op het beschrijven van de relaties, maar worden eerst de definities van de drie kernbegrippen gegeven:

- *Professioneel handelen*: waarneembare acties bij het uitvoeren van taken binnen de juridische functie, uit te splitsen naar het proces van rechtsvinding en (overig) ambtelijk handelen.

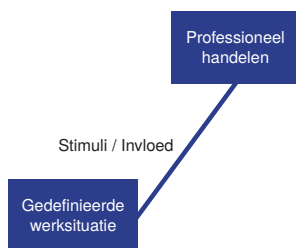
- *Zelf gedefinieerde werksituatie*: een combinatie van ten eerste de optelsom van de plausible aannames van een overheidsjurist over de wensen, belangen en mogelijkheden van actoren binnen en buiten de organisatie *en* ten tweede het gewicht dat een overheidsjurist aan deze aannames toekent in een specifieke werksituatie.
- *Gekozen beroepsopvatting*: wat de overheidsjurist, in een specifieke werksituatie, ziet als zijn of haar rol of taak en welk repertoire aan professioneel handelen passend en beschikbaar is.

Om de dynamiek tussen deze kernbegrippen te beschrijven, worden eerst de drie relaties tussen de kernelementen beschreven.

4.4.1.1 *De relatie tussen professioneel handelen en de gedefinieerde werksituatie*

Het professioneel handelen van overheidsjuristen bestaat uit het proces van rechtsvinding en (overig) ambtelijk handelen. De werksituatie waarin de overheidsjurist deze professionele handelingen uitvoert, bestaat uit een krachtenveld van actoren als rechters, bestuurders, de politiek, de organisatie en wederpartijen. Deze (groepen van) actoren hebben mogelijkheden, wensen en belangen, waaraan een overheidsjurist zijn professionele handelen aanpast. Zo passen overheidsjuristen hun communicatie aan om bestuurders te overtuigen, proberen ze de uitkomst van een proces van rechtsvinding zo gunstig mogelijk te maken voor een hulpbehoevende burger, zijn ze assertiever bij de ene rechter en meer bescheiden bij een andere of nemen ze het woord in een opdrachtgevers- opdrachtnemersoverleg om de gemeente goed te positioneren.

Figuur 4 Relatie professioneel handelen en gedefinieerde werksituatie



De zelf gedefinieerde werksituatie (plausible aannames over de wensen, belangen en mogelijkheden van een bestuurder) biedt stimuli (of prikkels)¹³¹ waarop de overheidsjurist zijn of haar acties baseert. Tegelijkertijd heeft dit handelen invloed op definitie van de werksituatie. Deze aanpassing van de gedefinieerde werksituatie

131 Deze redenering is voor een belangrijk deel gebaseerd op het werk van Weick en vooral Weick 1995, p. 122.

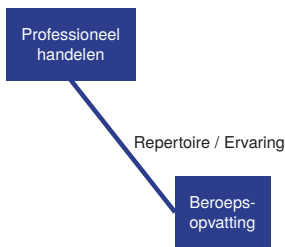
leidt weer tot nieuwe stimuli waar de overheidsjurist op kan reageren. Stimuli en beïnvloeding kenmerken de relatie tussen de gedefinieerde werksituatie en professioneel handelen.

4.4.1.2 *De relatie tussen professioneel handelen en de gekozen beroepsopvatting*

De beroepsopvatting van een overheidsjurist gaat over de vraag wat de overheidsjurist ziet als zijn of haar rol of taak en welk repertoire aan professionele handelingen passend en beschikbaar is. In het volgende citaat komen beide naar voren:

Ik schets de mogelijkheden. Dat heeft mijn voorkeur. Ik ben niet degene die het besluit erover neemt. Ik zou dat ook niet (willen). Nee. (...). Ik vind dit type rol wel prima. Ik zeg altijd je kan je gelijk hebben, maar je moet hem ook nog krijgen. En daar zit een heel groot verschil tussen. En je gelijk krijgen dat moet je op bepaalde manieren af en toe spelen die (...) Ik zou dat niet kunnen hoor, moet ik heel eerlijk zeggen. Ik hou helemaal niet van de politiek namelijk. Want ik vind het allemaal maar gekonkel.

Figuur 5 Relatie professioneel handelen en beroepsopvatting



Het repertoire aan acties waarover een overheidsjurist beschikt, verschilt per overheidsjurist. Waar sommigen in staat zijn om directeursrollen over te nemen en bijbehorend gedrag binnen de organisatie te vertonen, beperkt het (gepercipieerde) repertoire van andere overheidsjuristen zich tot het schrijven van stukken voor anderen. De beroepsopvatting van een overheidsjurist wordt verrijkt door praktijkervaringen. In dit citaat is deze link tussen professioneel gedrag en beroepsopvatting goed zichtbaar:

ik constateerde dat er iets niet goed ging. En dan kan je erbij stilstaan, als adviseur, of je pakt in feite de feitelijke opdrachtgeverschaprol omdat, als je het spel overziet, het niet heel moeilijk is. Als je het ziet.

Ideeën over wat passend professioneel handelen is (repertoire) en het opdoen van ervaring, kenmerken de relatie tussen professioneel handelen en de gekozen beroepsopvatting.

4.4.1.3 *De relatie tussen de gekozen beroepsopvatting en de zelf gedefinieerde werksituatie*

De wensen, belangen en mogelijkheden van actoren waarop de overheidsjuristen acteren, zijn gebaseerd op plausibele aannames over deze wensen, belangen en mogelijkheden. Deze plausibele aannames zijn het resultaat van eerdere (gedeelde) ervaringen. Bijvoorbeeld, of het voor een overheidsjurist tijdens een voorlopige voorziening verstandig is assertief te zijn bij een rechter, is het resultaat van eerdere ervaringen (van haarzelf of van de organisatie in brede zin) met deze rechter. Hetzelfde geldt voor de omgang met een bestuurder, burger of wederpartij.

Het volgende citaat van een overheidsjurist is een goed voorbeeld van een plausibele aanname, gebaseerd op ervaring, die leidt tot een belangrijke conclusie over de werksituatie en wat passend professioneel handelen is:

kijk wat de meeste bestuurders wel kenmerkt is dat ze voortdurend in hun achterhoofd hebben: ik zit dadelijk in de raadscommissie, ik zit dadelijk in de raad, welk verhaal vertel ik? Dat zit voortdurend in hun achterhoofd. En, als er zo dadelijk vragen komen, wat voor standpunt neem ik dan in of ons college dan in? Zo denken zij. Dus je probeert daar een beetje in te kruipen

Figuur 6 Relatie gedefinieerde werksituatie en beroepsopvatting



Waar de gekozen beroepsopvatting wordt gevoed door ervaringen in de gedefinieerde werksituatie, werkt de gekozen beroepsopvatting omgekeerd als een filter voor de werksituatie. Anders gezegd, de gekozen beroepsopvatting bepaalt wat voor het werk van de overheidsjurist relevante elementen uit de werksituatie zijn.

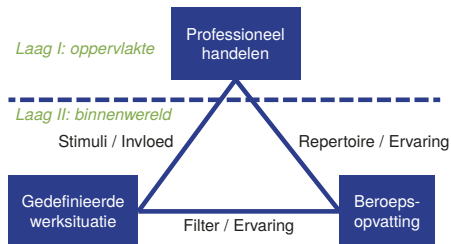
4.4.2 *Conclusie: een model voor de rolinvulling van overheidsjuristen*

Overheidsjuristen vullen hun professionele rol in door professioneel te handelen binnen een zelf gedefinieerde werksituatie in het licht van een gekozen beroepsopvatting. Samenvattend is deze rolinvulling in een model weer te geven (zie figuur 7). Dit model bestaat uit de volgende elementen:

- De gedefinieerde werksituatie – waarin aannames over de wensen, belangen en mogelijkheden van actoren binnen en buiten de organisatie centraal staan – leveren stimuli (prikkel) op waarop de overheidsjurist reageert met professioneel handelen.
- De overheidsjurist beïnvloedt de wensen, belangen en mogelijkheden van de actoren binnen de gedefinieerde werksituatie door met professioneel handelen (rechtsvinding en overig ambtelijk handelen), te reageren op deze stimuli.

- Het belang dat een overheidsjurist hecht aan de wensen, belangen en mogelijkheden van de actoren binnen de ervaren werkomgeving volgt uit de gekozen beroepsopvatting. Deze fungeert daarmee als filter voor de gedefinieerde werksituatie.
- Het professioneel handelen van de overheidsjurist in reactie op de stimuli uit de zelf gedefinieerde werksituatie hangt af van welk professioneel handelen hij of zij op grond van de gekozen beroepsopvatting passend acht en ter beschikking heeft (repertoire).
- De gekozen beroepsopvatting van overheidsjuristen wordt gevoed door ervaringen met de actoren in de gedefinieerde werksituatie en het opdoen van ervaring met professioneel handelen binnen de werksituatie. Beide verschaffen de overheidsjurist informatie over wat passend en effectief professioneel handelen is binnen de werksituatie.

Figuur 7 Model voor de rolinvulling van overheidsjuristen



Dit model maakt het mogelijk de rolinvulling van overheidsjuristen te beschrijven en daarbij recht te doen aan de dynamiek tussen professioneel handelen, gekozen beroepsopvatting en de gedefinieerde werksituatie.

4.4.3 Beperkingen van het onderzoek en het vervolg van de studie

In dit hoofdstuk zijn op basis van empirisch en inductief onderzoek de kernbegrippen van de invulling van de professionele rol van overheidsjuristen geïdentificeerd en met elkaar verbonden in een model. Dit model maakt het mogelijk de rolinvulling van overheidsjuristen te beschrijven. Tegelijkertijd biedt het model geen mogelijke verklaringen voor deze rolinvulling. Zo biedt het geen antwoorden op vragen als: waarom kiezen overheidsjuristen in een gegevens situatie voor een bepaalde beroepsopvatting? Wat maakt dat overheidsjuristen veel of juist weinig waarde toekennen aan de belangen van een bestuurder? Waarom kiezen sommige overheidsjuristen ervoor om een kritische memo te schrijven en andere juristen juist niet?

Een tweede beperking van dit onderzoek, volgt uit de onderzoeksopzet. Weliswaar is bij de *sampling* rekening gehouden met de variëteit in werkzaamheden en contexten van overheidsjuristen, maar daarbij passen twee kanttekeningen. In de eerste plaats is slechts onderzoek gedaan bij één overheidsorganisatie en in de tweede plaats is

het aantal respondenten beperkt. Gezien de kwalitatieve insteek van dit onderzoek, is dit verklaarbaar, maar voor de empirische fundering van de conclusies van dit hoofdstuk, zijn onderzoeksgegevens over meer overheidsjuristen bij verschillende typen organisaties *en* de toepassing van kwantitatieve methoden noodzakelijk om de centrale vraag te beantwoorden. In het vervolg van deze studie wordt de aandacht daarom gericht op het verbreden van de (kenmerken van de) deelnemende respondenten en het hanteren kwantitatieve onderzoeksmethoden.

ONDERZOEK II: EEN VERKENNING VAN DE OPERANTE INVULLINGEN VAN DE PROFESSIONELE ROL ONDER OVERHEIDSJURISTEN

5.1

INLEIDING

In het vorige hoofdstuk werden de onderzoeksresultaten gepresenteerd van een eerste empirische verkenning naar de invulling van de professionele rol door overheidsjuristen. Dit leidde tot een definitie van de rolinvulling van overheidsjuristen: professioneel handelen binnen een zelf gedefinieerde werksituatie in het licht van een gekozen beroepsopvatting. De drie kernbegrippen binnen deze definitie zijn nauw met elkaar verbonden en werden ook gedefinieerd in het vorige hoofdstuk:

- *Professioneel handelen*: waarneembare acties bij het uitvoeren van taken binnen de juridische functie, uit te splitsen naar het proces van rechtsvinding en (overig) ambtelijk handelen.
- *Zelf gedefinieerde werksituatie*: een combinatie van ten eerste de optelsom van de plausibele aannames van een overheidsjurist over de wensen, belangen en mogelijkheden van actoren binnen en buiten de organisatie *en* ten tweede het gewicht dat een overheidsjurist aan deze aannames toekent in een specifieke werksituatie.
- *Gekozen beroepsopvatting*: wat de overheidsjurist, in een specifieke werksituatie, ziet als zijn of haar rol of taak en welk repertoire aan professioneel handelen passend en beschikbaar is.

In de conclusie van hoofdstuk 4 werd dit samengevat in een model voor de rolinvulling van overheidsjuristen (figuur 7).

Daarnaast werden in de conclusie van hoofdstuk 4 – in het licht van de centrale vraag van de onderhavige studie – ook twee beperkingen van dit eerste empirische onderzoek geformuleerd. De eerste beperking was dat dit eerste onderzoek vooral beschrijvend en nog onvoldoende verklarend is. De tweede beperking was dat het onderzoek nog onvoldoende recht doet aan de diversiteit aan werkzaamheden en contexten waarbinnen overheidsjuristen hun professionele rol invullen.

Het doel van dit tweede onderzoek is om de rolinvulling van overheidsjuristen te onderzoeken rekening houdend met een grotere diversiteit aan werkzaamheden en contexten. Een onderzoek naar de verklaringen voor de rolinvulling van overheidsjuristen volgt in het volgende hoofdstuk.

In dit hoofdstuk ligt de nadruk op het verkennen van de invullingen van de professionele rol die operant zijn (dat wil zeggen: die voorkomen) onder overheidsjuristen. De deelvraag die in dit hoofdstuk wordt beantwoord is daarom:

Welke invullingen van de professionele rol zijn operant onder overheidsjuristen?

Om deze onderzoeksvraag te beantwoorden, wordt gebruik gemaakt van de Q-methodologie. Deze methodologie wordt in paragraaf 2 geschetst en uitgewerkt. In paragraaf 3 worden de resultaten van het onderzoek geschetst. Paragraaf 4 bevat een discussie van de onderzoeksgegevens en de conclusie van dit onderzoek.

5.2 METHODE

5.2.1 Inleiding over de Q-methodologie

De Q-methodologie is gericht om, in de woorden van Minkman en Molenveld, “te achterhalen *welke* perspectieven er bestaan (op een bepaald onderwerp WW) binnen een bepaalde groep en wat deze perspectieven kenmerkt”¹³². In de onderhavige studie naar de rolinvulling van overheidsjuristen wordt de Q-methodologie gebruikt om te achterhalen welke perspectieven er onder overheidsjuristen bestaan over de invulling van hun professionele rol.

Daarbij wordt niet in kaart gebracht welke perspectieven op de meeste aanhang kunnen rekenen, of welke perspectieven slechts door een klein aantal overheidsjuristen wordt gedeeld.¹³³ Het is puur gericht op het in kaart brengen van de bestaande perspectieven die “operant” zijn over het onderwerp van studie. Door deze gerichtheid op de bestaande perspectieven is de verwachting dat de variëteit aan rolinvullingen onder overheidsjuristen in beeld komt, zeker wanneer dit gecombineerd wordt met een passende theoretische (strategische) sampling.

Minkveld en Molenveld beschrijven Q-methodologie aan de hand van vijf bouwstenen. De eerste bouwsteen (een geschikte onderzoeksvraag) is hierboven reeds besproken. De andere vier bouwstenen¹³⁴ zijn:

132 Minkman en Molenveld, *Beleidsonderzoek Online* 2020, onder bouwsteen 1.

133 Minkman en Molenveld, *Beleidsonderzoek Online* 2020, onder bouwsteen 1.

134 Minkman en Molenveld, *Beleidsonderzoek Online* 2020, onder bouwsteen 2.

- de Q-set, een set stellingen die wordt opgesteld “door het discours in kaart te brengen aan de hand van literatuur of een vooronderzoek” (zie paragraaf 5.2.2);
- de P-set, de respondenten van het onderzoek die zo worden geselecteerd “dat alle mogelijke zienswijze vertegenwoordigd zijn” (zie paragraaf 5.2.3);
- de gegevensverzameling, de sortering van de Q-set door de respondenten uit de P-set (Q-sort), in deze studie gecombineerd met interviews (zie paragraaf 5.2.4);
- een analyse, een “factoranalyse op basis van de correlaties tussen de Q-sorts” (zie paragraaf 5.2.5).

Aan de hand van deze bouwstenen worden in het vervolg van deze paragraaf de methode beschreven en de daarbinnen gemaakte keuzes verantwoord.

5.2.2 *Definitie van het concours en het opstellen van de Q-set*

De eerste stap in de Q-methodologie is een onderzoek naar het concours. Het concours is “de volledige breedte van de discussies en discourses” onder overheidsjuristen over de invulling van de professionele rol, die een reflectie vormen van “het alledaagse gesprek, commentaar en discours”¹³⁵. Het concours is opgesteld op basis van de interviews en andere onderzoeksgegevens die zijn verzameld in het eerste empirische onderzoek, gecombineerd met inzichten uit de literatuur en de professionele ervaring van de onderzoeker onder overheidsjuristen binnen verschillende overheidslagen.

Bij de formulering van de stellingen werden letterlijke citaten van overheidsjuristen uit het eerste empirische onderzoek bewerkt om zo dicht mogelijk aan te sluiten bij de taal die overheidsjuristen over de invulling van hun professionele rol hanteren.

Het concours werd samengevat in 226 stellingen. Deze 226 stellingen werden inductief en iteratief gecategoriseerd naar de drie kernbegrippen van rolinvulling en teruggebracht tot 49 stellingen (zie bijlage 1) die de Q-set vormen:

1. 12 stellingen over de gedefinieerde werksituatie;
2. 13 stellingen over het professioneel handelen;
3. 24 stellingen over de gekozen beroepsopvatting.

Het categoriseren en terugbrengen van het aantal stellingen is, in navolging van De Grift, Cuppen en Spruit¹³⁶ als volgt gedaan.

- Eerst werden overbodige stellingen verwijderd en overeenkomstige stellingen samengevoegd tot één stelling. Dit leidde tot een eerste versie van de Q-set.
- Daarna is een eerste versie van de Q-set in een pilot voorgelegd aan drie overheidsjuristen en aan de promotoren van dit onderzoek.

135 Van de Grift, Cuppen en Spruit, *Energy Research & Social Science* 2020, p. 3.

136 Van de Grift, Cuppen en Spruit, *Energy Research & Social Science* 2020, p. 4.

- Op basis daarvan is de Q-set aangepast. De stellingen in deze Q-set zijn, als onderdeel van de pilot van de online omgeving, nogmaals gecheckt op duidelijkheid en ondubbelzinnigheid. Dit heeft geleid tot enkele aanpassingen in de formulering van de stellingen.
- Verder is tijdens de interviews aan de respondenten van het onderzoek gevraagd of er thema's ontbraken in de stellingen. De meeste respondenten gaven aan dat de stellingen de verschillende aspecten van de rolinvulling van overheidsjuristen voldoende dekten. Enkele respondenten gaven aan dat weliswaar alle thema's langs kwamen, maar dat sommige thema's te weinig stellingen hadden. Genoemd werden de rol van de persoonlijke opvatting van een overheidsjurist, de mate waarin een overheidsjurist bepalend is en de rol van werkdruk op juridische kwaliteit.

5.2.3 *Selectie van de respondenten (P-set)*

Zoals eerder werd beschreven, worden in de Q-methodologie de operante gezamenlijke subjectieve perspectieven beschreven. Het is daarmee een beschrijving van een populatie van perspectieven en niet van een populatie overheidsjuristen.¹³⁷ Dit heeft ook gevolgen voor de selectie van respondenten: de P-set.

5.2.3.1 *Theoretische overwegingen bij de selectie van de P-set*

In de Q-methodologie kan worden volstaan met een beperkt aantal respondenten¹³⁸ omdat niet in kaart wordt gebracht welke gezamenlijke perspectieven op de meeste aanhang kunnen rekenen, of welke perspectieven slechts door een klein aantal overheidsjuristen wordt gedeeld. Het is, zoals eerder werd beschreven, puur gericht op het in kaart brengen van de bestaande perspectieven die onder overheidsjuristen "operant" zijn over de rolinvullingen van overheidsjuristen. Brown vat dit als volgt samen:

all that is required are enough subjects to establish the existence of a factor for purposes of comparing one factor with another [...] P-sets, as in the case of Q-samples, provide breadth and comprehensiveness so as to maximise confidence that the major factors at issue have been manifested using a particular set of persons and a particular set of Q-statements.¹³⁹

Daaraan voegen Watts en Stenner toe dat voor het in beeld brengen van alle operante perspectieven, het verstandig is om respondenten strategisch te selecteren, vooral wanneer verwacht kan worden dat een respondent een specifiek of invloedrijk perspectief inbrengt. Tegelijkertijd geldt dat personen zichzelf categoriseren en een dergelijke a priori vooronderstelling op geen enkele manier gecommuniceerd mag worden met de respondent.¹⁴⁰

137 Van Exel & De Graaf 2005, p. 2; Watts & Stenner, *Qualitative Research in Psychology* 2005, p. 79.

138 Watts & Stenner, *Qualitative Research in Psychology* 2005, p. 79.

139 Van Exel & De Graaf 2005, p. 5 en 6.

140 Watts & Stenner, *Qualitative Research in Psychology* 2005, p. 79 en 80.

5.2.3.2 *De P-set in deze deelstudie*

Op basis van de theoretische overwegingen in de vorige paragraaf en het eerdere onderzoek (zie vorige hoofdstuk) is gekozen om de P-set samen te stellen op basis van de volgende criteria:

- De overheidsjuristen opereren in uiteenlopende overheidsorganisaties:
 - algemeen bestuur: Rijk (met daarbinnen het onderscheid tussen kerndepartement, uitvoering en inspecties), provincies, gemeenten (met daarbinnen het onderscheid tussen gemeenten met meer of minder dan 100.000 inwoners).
 - functioneel bestuur: ZBO's en waterschappen.
- Ten minste één overheidsjurist per deelfunctie. Daarbij worden in ieder geval overheidsjuristen benaderd die taken uitvoeren die onder de respondenten in het eerdere onderzoek niet aanwezig waren. Het gaat daarbij om:
 - het geven van expertmatig juridisch advies in een politiek-bestuurlijke context (denk aan staatssteun- of privacy-advies).
 - advocaten in dienstbetrekking.
 - het afhandelen van Wob-verzoeken.
 - bedrijfsjuridische zaken, personeelsaangelegenheden.
 - juridische kwaliteitszorg in algemene zin (algemene juridische kwaliteitszorg (AJK)).

In totaal zijn veertig respondenten benaderd. Drie van hen reageerden niet op het verzoek deel te nemen aan het onderzoek en één respondent veranderde van baan. Doordat de resterende 36 respondenten aan de bovenstaande eisen voldeden, is uiteindelijk gekozen om met 36 respondenten het onderzoek uit te voeren. Verderop in deze paragraaf staat een overzicht van de p-set.

5.2.4 *De gegevensverzameling (Q-sorts en interviews)*

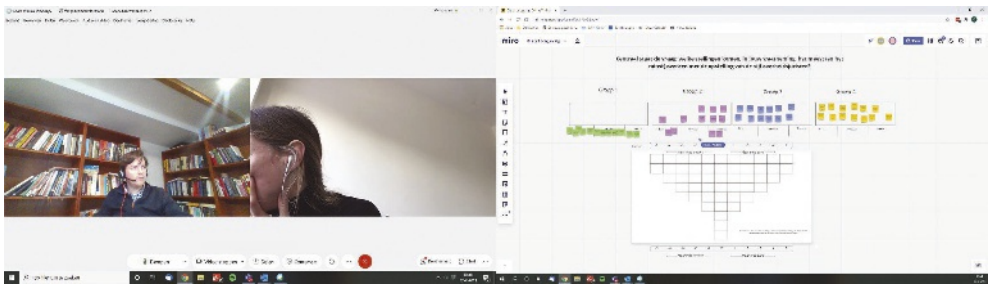
De gegevensverzameling bestaat uit twee onderdelen. In de eerste plaats werd de respondenten gevraagd om de 49 stellingen te sorteren van meest mee eens naar minst mee eens in een raster met een geforceerde normale distributie (zie figuur 10). Dit sorteerproces wordt Q-sorting genoemd en een ingevuld raster is een Q-sort. In de tweede plaats werden de respondenten over hun keuzes geïnterviewd.

De gegevensverzameling vond plaats tussen 4 november 2020 en 12 februari 2021. In deze periode was er sprake van aangescherpte Coronaregels in Nederland. Er is daarom gekozen om de Q-sorting en de interviews online te organiseren. Dit maakte het mogelijk om Coronaproof en relatief tijdefficiënt de gegevens te verzamelen. Tegelijkertijd beschrijven Minkman en Molenveld dat het online afnemen weliswaar tot goede resultaten kan leiden, maar ook een aantal belangrijke nadelen heeft. Vooral genoemd worden dat er geen mogelijkheid is voor extra uitleg of vragen stellen en dat respondenten niet hun keuzes kunnen uitleggen.¹⁴¹ In deze deelstudie

141 Minkman en Molenveld, *Beleidsonderzoek Online 2020*, onder bouwsteen 4.

zijn dit belangrijke risico's voor de gegevensverzameling. Zoals uiteengezet in voorgaande hoofdstukken wisselt de context waarbinnen overheidsjuristen opereren sterk en kan dit leiden tot wisselende interpretaties van de stellingen. Er is daarom gekozen om een instrument te ontwikkelen waarbij de Q-sorting online plaatsvindt, maar tegelijkertijd een onderzoeker aanwezig is. Daartoe is het programma Miro gecombineerd met WebEx of Teams. In Miro is het mogelijk om online post-its live te verschuiven over het beeldscherm en stapsgewijs in een raster onder te brengen. Het verschuiven is ook zichtbaar voor de onderzoeker (figuur 8).

Figuur 8 Combinatie interview en Q-sort



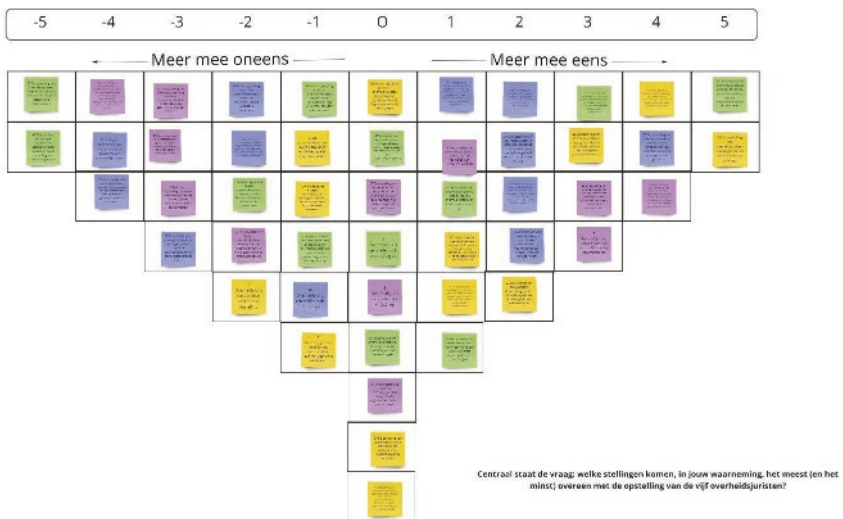
De Q-sorting en het interview nam ongeveer tussen de 60 en 90 minuten in beslag. Aan de respondenten werd de volgende vraag voorgelegd: welke stellingen komen, in jouw waarneming, het meest (en het minst) overeen met de opstelling van vijf overheidsjuristen waarmee je het meeste werkt? Tijdens ieder interview werd een onderzoeksprotocol gevolgd. Dit onderzoeksprotocol bestond uit de volgende vijf stappen:

1. introductie en kennismaking, met nadruk op werkervaring en huidige werkzaamheden.
2. uitleggen onderzoek en het proces van Q-sorting.
3. het maken van een eerste schifting per 12 of 13 stellingen in eens, neutraal of oneens.
4. vervolgens werden alle stellingen die met "oneens" waren beoordeeld verplaatst naar de rechterkant van het raster en vervolgens door de respondent in het raster geplaatst. Daarna werden de stellingen die met "eens" waren beoordeeld verplaatst naar de linkerkant en in het raster geplaatst. Daarna plaatste de respondent de laatste stellingen die met "neutraal" waren beoordeeld in het raster. Op deze manier werden stapsgewijs de stellingen verdeeld over het raster. Het raster is een voorbeeld van een geforceerde normale distributie (zie figuur 9 en 10).
5. wanneer de respondent akkoord had gegeven op het invulde raster werd aan de respondenten gevraagd om de stellingen die met +4, +5 en -4 en -5 waren beoordeeld nader toe te lichten, waarbij ook werd doorgevraagd om inzicht te krijgen in de algemene manier van redeneren. Van deze gesprekken werden, met uitzondering van twee respondenten die daartegen bezwaar hadden, opnames gemaakt.

Figuur 9 Gefaseerd invullen van de Q-sort



Figuur 10 Voorbeeld van een ingevuld raster



5.2.5 Uitvoering van de factoranalyse, rotatie en interpretatie

Voor de analyse is gebruik gemaakt van KADE (Ken-Q Analysis Desktop Edition).¹⁴² Dit programma biedt de mogelijkheid om de resultaten van de Q-sorting om te zetten in een correlatiematrix en voorwerp te maken van een factoranalyse.¹⁴³ KADE biedt de mogelijkheid voor “centroid analysis” (met daarbinnen “Brown centroid factors” of “Horst 5.5 centroid factors”) en “principal components analysis” voor de factoranalyse. Verder biedt KADE de mogelijkheid om bij het roteren te kiezen voor de “varimax” of de “met de hand” procedure.

Na een iteratieve aanpak, waarbij alle vormen van analyse zijn geprobeerd, is gekozen voor een principal components analysis, met een varimax procedure. Watts en Stenner beschrijven dat de varimax procedure vooral geschikt is omdat het past bij het doel van de methodologie: om de reikwijdte aan perspectieven binnen een groep in kaart te brengen. Deze reikwijdte komt in kaart doordat de varimax-procedure (een woordspeling op maximale variatie), de factorrotatie uitvoert op een manier die ertoe leidt dat de hoeveelheid variatie in factoren gemaximeerd wordt.¹⁴⁴

Om van de acht gegenereerde factoren in de principal component analyse, de juiste factoren te selecteren, werden de volgende criteria¹⁴⁵ gehanteerd. Een factor heeft:

1. een eigenwaarde van meer dan 1,5.
2. een verklarende waarde groter dan 3%
3. twee deelnemers die significant (dat wil zeggen $p < 0.01$ en correlatie $> 0,43$ ¹⁴⁶) en uniek laden op de factor.
4. theoretisch belang.

142 Banasick, *Journal of Open Source Software* 2019.

143 Onder meer Minkman en Molenveld, *Beleidsonderzoek Online* 2020, onder 2, wijzen erop dat dit programma zowel door ervaren als onervaren gebruikers van Q-methodologie wordt gebruikt.

144 Watts & Stenner, *Qualitative Research in Psychology* 2005, p. 80.

145 Als beschreven door Minkman en Molenveld, *Beleidsonderzoek Online* 2020, onder bouwsteen 5. Daarbij is niet gekozen voor de eis dat de correlatie tussen de factoren kleiner is dan 0,33. Aan deze eis voldeden geen van de factoren. Een reden kan zijn dat over een relatief groot aantal stellingen consensus is.

146 Dit getal is als volgt tot stand gekomen. Eerst is de minimale significantie berekend op basis van de berekening die past bij $p < 0,01$. Dit is $2.58 \cdot$ standaardafwijking, waarbij de standaardafwijking $= 1 / \sqrt{\text{aantal stellingen}}$. Hieruit volgt dat een q-sort significant laadt bij 0,3689. Dit leidde in de dataset tot een relatief groot aantal confounded q-sorts (q-sorts die significant laden op meer dan één factor). Door, in lijn met Watts & Stenner, *Qualitative Research in Psychology* 2005, p. 88, het minimale significantieniveau te verhogen naar 0,43, werd het aantal confounded q-sorts verkleind, zonder dat het aantal q-sorts dat niet-significant laadde toenam. Daardoor laadden uiteindelijk 86% (31 van de 36) van de q-sorts significant op één factor, waardoor ze meegenomen konden worden in het onderzoek.

Op basis hiervan werden vier factoren geselecteerd die voldoen aan deze eisen. Alle 36 q-sorts laadden significant op (één of meerdere) factoren. 5 q-sorts laadden op twee of meer factoren en zijn dus *confounded* en daarmee ongeschikt voor verdere analyse. De overige 31 q-sorts laadden significant op één van de factoren (86%). Deze overheidsjuristen zijn als volgt verdeeld over de p-set (met doorgestreept de aanpassingen vanwege de *confounded* q-sorts):

Tabel 11 P-set Q-methodologie

	Wetgeving	Advisering		Bezwaar & beroep	Advocaten in dienst-betrekking	Bedrijfs-juridisch	AJK	Totaal
		PBP	GP					
<i>Algemeen bestuur</i>								
Rijk BZK	3	2			2		†	7
Rijk NVWA	1	†	2 1	1				3
Provincie Utrecht	1	2						3
Gemeente Amersfoort	1	2	1	1	1	1	1	7
Gemeente Roermond	1	2	1	1				4
<i>Functioneel bestuur</i>								
Waterschap (Unie van Waterschappen)	1	2			0			3
DNB	0	2	1	†	0	1	†	4
Totaal	8	14		3	3	2	1	31

5.3 RESULTATEN: CONSENSUS EN VIER IDEEAALTYPISCHE INVULLINGEN VAN DE PROFESSIONELE ROL

Bij de uitvoering van de factoranalyse zijn vier factoren naar voren gekomen die voldoen aan de in paragraaf 5.2.5 geformuleerde criteria. In deze paragraaf worden deze vier factoren beschreven als vier ideaaltypische invullingen van de professionele rol van overheidsjuristen. Daarbij worden deze ideaaltypische invullingen langs de drie kernbegrippen – gekozen beroepsopvatting, professioneel handelen en gedefinieerde werksituatie – beschreven. Deze beschrijvingen worden aangevuld met citaten uit de interviews. Daarbij geldt – net als in het vorige hoofdstuk – dat in deze citaten de overheidsjuristen deze kernbegrippen vaak aan elkaar verbinden.

5.3.1 *Rolinvulling I: maximeren van de juridische kwaliteit*

Gekozen beroepsopvatting

Kenmerkend voor deze rolinvulling is de toekenning van een hoge score aan de stelling: ‘met hun opstelling proberen overheidsjuristen de juridische kwaliteit van het overheidshandelen te maximeren’. Een overheidsjurist merkt hierover op:

het is heel simpel: hiervoor ben je in dienst, om het juridische goed op orde te brengen en te houden (...) maximeren, daar ga je voor.

Deze wens om de juridische kwaliteit te maximeren wordt gecombineerd met de beroepsopvatting dat overheidsjuristen gericht moeten zijn op het functioneren van het (staatskundige) rechtsstelsel als geheel. Daarnaast wordt significant meer rekening gehouden met rechtsstatelijke waarden en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Door één van de respondenten werd dit “de ruggengraat van het vak” genoemd en een ander stelt “dit wordt vanaf het begin van je studie erin gehamerd”. Een derde overheidsjurist merkt hierover op:

we maken deel uit van de drie machten. Als wij ons al niet aan de regels houden...

Daarbij past ook een aversie tegen het nemen van juridische risico's. Verder wordt in deze rolinvulling significant minder rekening gehouden met het krachtenveld binnen en buiten de organisatie.

Professioneel handelen

De aversie tegen het nemen van juridische risico's heeft een directe link met het professionele handelen binnen deze rolinvulling, zoals de volgende twee opmerkingen illustreren.

ik denk dat we eerder op save spelen (...) ook omdat je als openbaar bestuur een voorbeeldfunctie hebt.

sowieso neemt een jurist geen risico's, de jurist geeft aan hoe het juridisch in elkaar zit. De risico's worden door het bestuur genomen. Die kan zeggen: dit gaan we zo niet doen want er zijn andere beleidsmatige of praktische of politieke redenen. Dus dat risico neemt het bestuur. De jurist geeft grenzen aan.

Kortom, in het professioneel handelen spelen overheidsjuristen het op save. Dit uit zich in een onpartijdige opstelling waarin deze overheidsjuristen aangeven hoe het juridisch zit. Er is veel aandacht voor begrijpelijke communicatie en deze overheidsjuristen bepalen zelf hoe ze hun boodschap communiceren.

Gedefinieerde werksituatie

Kenmerkend voor deze rolinvulling is dat overheidsjuristen significant minder vaak ervaren dat hun advisering medewerkers en bestuurders van de organisatie beperkt in de handelingsvrijheid. Ook wordt significant minder directe invloed van bestuurders en/of hoge ambtenaren ervaren. Verder zijn de actoren in de werksituatie significant minder vaak genegen om grote juridische risico's te nemen om politieke, bestuurlijke of beleidsmatige redenen.

Tabel onderscheidende stellingen

Tabel 12 Onderscheidende stellingen maximeren

Onderscheidende stellingen (significantie $p < 0.05$ en met asterisk $p < 0.01$)	Ranking in factor	Z-score	Cat. stelling
In hun opstelling houden overheidsjuristen altijd rekening met rechtsstatelijke waarden en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur *	5	1,84	Gb
De opstelling van overheidsjuristen is erop gericht om de juridische kwaliteit van het overheidshandelen te maximeren *	4	1,59	Gb
Overheidsjuristen stellen zich onpartijdig op *	2	0,82	Ph
Overheidsjuristen bepalen zelf de hoe ze hun boodschap communiceren	2	0,56	Ph
De communicatie van overheidsjuristen is ook begrijpelijk is voor niet-juristen*	1	0,45	Ph
De opstelling van overheidsjuristen is gericht op het functioneren van het (staatskundige) rechtstelsel als geheel*	0	0,23	Gb
In hun opstelling houden overheidsjuristen rekening met het krachtenveld binnen en buiten de organisatie*	0	0,13	Gb
De opstelling van overheidsjuristen heeft regelmatig als (onbedoeld) effect dat het (medewerkers en bestuurders van) de organisatie beperkt in de handelingsvrijheid*	-2	-0,59	Gw
Bestuurders en/of hoge ambtenaren oefenen directe invloed uit op de opstelling van overheidsjuristen*	-3	-1,37	Gw
In hun opstelling zijn overheidsjuristen bereid flinke juridische risico's te nemen om door het bestuur gewenste doelen te bereiken	-4	-1,66	Gb
De opstelling van overheidsjuristen is regelmatig teveel genegen naar het mogelijk maken van het politieke, bestuurlijke of beleidsmatige waardoor te grote juridische risico's ontstaan	-4	-1,78	Gw

5.3.2 Rolinvulling II: bijdragen aan een bredere opgave

Gekozen beroepsopvatting

In deze rolinvulling hechten overheidsjuristen significant meer belang aan het realiseren van maatschappelijke opgaven. Bij het invullen van de professionele rol houden deze overheidsjuristen significant meer rekening met het krachtenveld binnen en buiten de organisatie, het bredere effect van hun opstelling op de organisatie-doelen, op het te realiseren beleidsdoel en op financiële, beleidsmatige, politiek-bestuurlijke of andere invalshoeken die naast de juridische invalshoek bepalend zijn. Een overheidsjurist stelt hierover:

je bent adviseur in overheidsdienst en min of meer toevallig ben je ook jurist. De insteek van een adviseur is qua basisopstelling, om met alle knowhow en ervaring die je hebt, de beslissers zo goed mogelijk van dienst te zijn (...) hoe meer ervaring je hebt, hoe beter je begrijpt hoe organisaties functioneren en welke interventies van de overheid wel of niet effect hebben op de maatschappij. (Dit) maakt ook dat je je advisering breder inzet. (...) Je gaat altijd voor de integrale advisering.

Bij deze invulling van de professionele rol past ook een – in vergelijking met andere rolinvullingen – significant grotere bereidheid om flinke juridische risico te nemen om door het bestuur gewenste doelen te bereiken, een significant grotere gerichtheid op het dekken van politieke bewindspersonen of hoge ambtenaren, en een significant lagere gerichtheid op het recht doen aan de burger.

Gedefinieerde werksituatie

Binnen deze rolinvulling ervaren overheidsjuristen significant minder dat de opstelling van hun werk regelmatig een directe en grote impact op de levens van burgers heeft.

Professioneel handelen

Deze rolinvulling kenmerkt zich in een partijdige manier van opstellen. Een overheidsjurist merkt hierover op:

onpartijdig? Je bent in dienst van een overheidsorgaan. Je dient het belang van het overheidsorgaan, dus je staat per definitie aan de kant van de overheidsorganisatie.

Daarbij past het in deze professionele rol om niet alleen juridische argumenten te gebruiken om een punt te maken en beperkt de rolinvulling zich nadrukkelijk niet tot de juridische invalshoek. Een overheidsjurist stelt daarover:

als *dat* je modus operandus is, daalt je effectiviteit langzaam tot nul (...) omdat het juridische argument maar één van de vele argumenten en gezichtspunten is op basis waarvan beslissingen worden genomen.

Tabel onderscheidende stellingen

Tabel 13 Onderscheidende stellingen opgave

Onderscheidende stellingen (significantie $p < 0.05$ en met asterisk $p < 0.01$)	Ranking in factor	Z-score	Cat. stelling
In hun opstelling houden overheidsjuristen rekening met het krachtenveld binnen en buiten de organisatie *	5	1,86	Gb
In hun opstelling houden overheidsjuristen rekening met het bredere effect van hun opstelling op de organisatiedoelen *	4	1,72	Gb
In hun opstelling houden overheidsjuristerekening met het effect van hun opstelling op het te realiseren beleidsdoel *	4	1,56	Gb
In hun opstelling houden overheidsjuristen er rekening mee dat ook financiële, beleidsmatige, politiek-bestuurlijke of andere invalshoeken naast de juridische invalshoek bepalend zijn *	3	1,48	Gb
De opstelling van overheidsjuristen is gericht op het realiseren van maatschappelijke opgaven *	2	0,74	Gb
In hun opstelling zijn overheidsjuristen bereid flinke juridische risico's te nemen om door het bestuur gewenste doelen te bereiken *	-1	-0,67	Gb
De opstelling van overheidsjuristen heeft regelmatig een directe en grote impact op de levens van burgers	-2	-0,76	Gw
De opstelling van overheidsjuristen is erop gericht om recht te doen aan de burger *	-2	-0,76	Gb
De opstelling van overheidsjuristen is erop gericht om politieke bewindspersonen of hoge ambtenaren te dekken	-2	-0,8	Gb
In hun opstelling volstaan overheidsjuristen met juridische argumenten om hun punt te maken *	-5	-1,62	Ph
Overheidsjuristen stellen zich onpartijdig op *	-5	-1,64	Ph

5.3.3 Rolinvulling III: beïnvloeden van beleids- en besluitvorming

Professioneel handelen

In het volgende citaat vat een overheidsjurist deze invulling van de professionele rol als volgt samen:

ik denk dat wij als juristen een groot deel van de tijd besteden aan het krijgen van voeten tussen de deur in beleidsprocessen en dan proberen om daarop te sturen, omdat wij weten dat als we aan de voorkant bij het nemen van beschikking of het maken van beleid niet goed (meedoen), wij aan de achterkant de procedures krijgen.

Het professionele handelen dat binnen deze rolinvulling past, wordt door een andere overheidsjurist als volgt beschreven, waarin de twee elementen van professioneel handelen (het proces van rechtsvinding en het overige ambtelijke handelen, zie hoofdstuk 4) naar voren komen:

wat er gebeurt is dat vanuit het juridische systeem een analyse plaatsvindt en vervolgens in overleg met degene die de problematiek aanbrengt, gekomen wordt tot een advisering die als het goed is bijdraagt aan het maken van de juiste keuzes. (...) In een gesprek wordt het perspectief beïnvloed, vaak om duidelijk te maken dat er buiten beleidsmatige ook juridische aspecten zijn die van belang zijn. En het wordt vaak afgerond met een schriftelijk advies. Dat is vaak niet het enige, wat vaak ook nog gebeurt is dat – in wat wij de lijn noemen – dat daar ook communicatie plaatsvindt die van invloed is op die uitkomst. Dat is direct en indirect beïnvloeden.

Gekozen beroepsopvatting

In het bovenstaande citaat zit ook een belangrijke focus van de beïnvloeding: deze is “vanuit het juridische systeem” en gericht op “juridische aspecten”. Een andere overheidsjurist stelt hierover dat dit betekent dat:

wat ze beleidsmatig willen, daar probeer ik geen invloed op uit te oefenen, natuurlijk wel op dat het juridisch zo sterk mogelijk in elkaar zit.

Deze juridische gerichtheid op beleids- en besluitvorming betekent ook dat de professionele rol expliciet niet is gericht op het dekken van politieke bewindspersonen of hoge ambtenaren of dat de opstelling altijd in lijn moet zijn wat het hoogste bestuurlijke gremium wil. In lijn daarmee is de stelling ‘in hun opstelling zijn overheidsjuristen bereid flinke juridische risico’s te nemen om door het bestuur gewenste doelen te bereiken’ gemiddeld gezien de laagste z-score toegekend van alle factoren (-2.365). Een overheidsjurist merkt hierover op:

In mijn context is het nemen van juridische risico’s om mensen naar de mond te praten, om gewenste uitkomsten te hebben, bijna een doodzonde

Een ander stelt hierover:

kijk, wij nemen niet de juridische risico’s. Wij zeggen gewoon: juridisch slaat dit nergens op en als je het toch doet, is dit een verhaal om te proberen te verkopen wat je aan het doen bent. En dan moeten zij (de bestuurders) maar de keus maken dat ze het doen.

Gedefinieerde werksituatie

Bij het invullen van deze professionele rol ervaren overheidsjuriste significant vaker dat hun opstelling een directe en grote impact op de levens van burgers heeft. In lijn daarmee wordt een hogere waarde toegekend aan de stelling ‘de opstelling van overheidsjuristen heeft als (onbedoeld) effect dat het (medewerkers en bestuurders van) de organisatie beperkt in de handelingsvrijheid’. Ook is het beïnvloeden van beleids- en besluitvorming significant vaker een reactie op een probleem (conflict). Een overheidsjurist stelt hierover:

het merendeel van het werk gaat over wat wij de waan van de dag noemen. Het wordt aangedragen. Het is reageren op problematiek die door anderen wordt veroorzaakt of aangedragen. (...) veel van wat wij doen wordt ingegeven door de politiek.

Bij deze rolinvulling ervaren overheidsjuristen significant meer speelruimte om zelf hun opstelling te bepalen. Tegelijkertijd wordt significant minder waardering ervaren voor hogere juridische kwaliteit. Een overheidsjurist zegt hierover:

binnen de juridische functie zal dit zeker gewaardeerd worden, binnen de overheid als geheel niet zo heel erg.

In lijn daarmee stelt een andere overheidsjurist:

dat kunnen zij ook helemaal niet beoordelen. Net zo min dat ik naar het Rijksmuseum ga, kan ik niet zeggen wat een goed of slecht schilderij is. Daar heb ik geen verstand van (...) Dat geldt voor bestuurders dus ook wanneer het over mijn werk gaat. Het is dus ook niet zo dat het meer gewaardeerd wordt wanneer het van hogere kwaliteit is.

Een overheidsjurist merkt op dat dit zichtbaar is in het feit dat

juist juristen die wat praktischer zijn, die wat meer voor een zesje gaan, die wat meer zijn van het meedenken, gevoel hebben voor omgevingsfactoren, dat die in een organisatie meer worden gewaardeerd dan hele slimme, strakke juristen. De ervaring leert dat je verder komt als jurist, wanneer je niet alleen een juridische focus hebt. De mensen die het best functioneren zijn niet de whizzkids, maar de mensen met fingerspitzengefühl, met politieke sensitiviteit, die goed kunnen koppelen met beleidsmatige collega's, die het brede palet aan belangen en aspecten meenemen in hun werk.

In deze laatste drie citaten spreekt nog iets anders belangrijks: bij deze rolinvulling is de blik gericht op andere actoren binnen de organisatie. Deze overheidsjuristen spreken over 'de overheid als geheel', en bestuurders die geen inschatting kunnen maken van juridische kwaliteit. Het is daarom dat niet de juridisch wizzkids komen bovendrijven, maar de mensen met politieke sensitiviteit. Daarbij past dat juristen buiten de organisatie (rechters, bezwaarschriftencommissie, advocaten) significant minder directe invloed uit op de opstelling van overheidsjuristen.

Tabel onderscheidende stellingen

Tabel 14 Onderscheidende stellingen beïnvloeden

Onderscheidende stellingen (significantie $p < 0.05$ en met asterisk $p < 0.01$)	Ranking in factor	Z-score	Cat. stelling
Met hun opstelling proberen overheidsjuristen het gedrag van (juridische en niet juridische) collega's te beïnvloeden *	5	2,49	Ph
Met hun opstelling proberen overheidsjuristen het gedrag van bestuurders en/of hoge ambtenaren te beïnvloeden *	4	1,53	Ph
De opstelling van overheidsjuristen heeft regelmatig als (onbedoeld) effect dat het (medewerkers en bestuurders van) de organisatie beperkt in de handelingsvrijheid	3	1,09	Gw
De opstelling van overheidsjuristen is doorgaans een reactie op een probleem (conflict) *	2	0,9	Gw
Overheidsjuristen hebben veel speelruimte om zelf hun opstelling te bepalen	2	0,87	Gw
In hun opstelling houden overheidsjuristen rekening met het bredere effect van hun opstelling op de organisatiedoelen *	-2	-0,6	Gb
De opstelling van een overheidsjurist wordt meer gewaardeerd naarmate het een hogere juridische kwaliteit heeft	-3	-1,15	Gw
Juristen buiten de organisatie (rechters, bezwaarschriftencommissie, advocaten) oefenen directe invloed uit op de opstelling van overheidsjuristen *	-4	-1,53	Gw

5.3.4 Rolinvulling IV: laveren tussen rechter en bestuur

Gedefinieerde werkomgeving

De invulling van deze professionele rol betekent *zowel* dat overheidsjuristen significant (in vergelijking met andere invullingen van de professionele rol) meer ervaren dat juristen buiten de organisatie (rechters, bezwaarschriftencommissie, advocaten) directe invloed uitoefenen op hun opstelling *als* dat overheidsjuristen significant vaker ervaren dat bestuurders en/of hoge ambtenaren directe invloed uitoefenen op hun opstelling. Dit maakt het laveren noodzakelijk. Tegelijkertijd ervaren overheidsjuristen in dit model significant minder speelruimte om zelf hun opstelling te bepalen.

Gekozen beroepsopvatting

Bij de invulling van deze professionele rol is de manier waarop een rechter een kwestie juridisch beoordeelt, leidend voor de manier waarop de overheidsjurist dat doet. Een overheidsjurist verbindt deze stelling nadrukkelijk aan het behandelen van bezwaar en beroep en de verhouding tussen rechter en bestuur:

uiteindelijk moeten deze juristen er altijd rekening mee houden dat ze met de casus bij de rechter komen. De wijze waarop een rechter de casus beoordeelt, speelt daarom op de achtergrond een rol bij wat je voorstelt of adviseert, welke beslissing je voorlegt aan het hoogste bestuurlijke gremium. De vraag blijft: kan ik dit ook uitleggen bij een rechter.

Een andere overheidsjurist beschrijft het als volgt:

je maakt een heroverweging en daarbij is bepalend dat je het uitgelegd kan krijgen en kan verdedigen bij de rechter. (...) Dit weegt zwaarder dan bijvoorbeeld een bestuurlijke wens.

Tegelijkertijd spelen rechtsstatelijke waarden en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur juist een significant minder grote rol in deze rolinvulling. Hetzelfde geldt voor het waarborgen van rechtsstatelijke waarden onder wisselende omstandigheden. Een mogelijke verklaring is dat overheidsjuristen die laveren tussen rechter en bestuur vaker bezwaar en beroep behandelen en daarbij vaker binnen uitgewerkte sectorale wet- en regelgeving actief zijn en dus minder toepassing geven aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Professioneel handelen

In het professioneel handelen binnen deze rolinvulling is relatief veel ruimte voor juridische argumenten. Dit blijkt uit de negatieve beoordeling van de stelling 'overheidsjuristen hanteren naast juridische argumenten ook andere argumenten omdat zuiver juridische argumenten niet overtuigend genoeg zijn'. Ook de stelling 'in de opstelling van overheidsjuristen is de juridische argumentatie impliciet omdat niet-juristen geen interesse hebben in juristerij' wordt negatief beoordeeld. Dit betekent overigens niet dat overheidsjuristen zich bij deze rolinvulling beperken tot het inbrengen van de juridische invalshoek. Een overheidsjurist verklaart dit als volgt:

de juridische wereld is vaak een andere wereld en lang niet altijd een logische wereld voor mensen die geen jurist zijn. Ik heb veel collega's die geen jurist zijn en die hebben hele andere argumenten. (...) Ik vind daarom dat ik in mijn argumentatie niet alleen maar de juridische kant moet kijken, maar ook naar hun (collega's) argumenten en daarop in moet gaan. (...) het is toch een wisselwerking. Je moet het recht wel zo uitleggen, ook de andere kant op richting rechters, dat je aangeeft wat er op de werkvloer speelt en hoe het in de organisatie werkt en dat dat op elkaar blijft aansluiten. Dat het niet hele gescheiden werelden worden. Daar is steeds die interactie nodig: alle kanten op.

Tabel onderscheidende stellingen

Tabel 15 Onderscheidende stellingen laveren

Onderscheidende stellingen (significantie $p < 0.05$ en met asterisk $p < 0.01$)	Ranking in factor	Z-score	Cat. stelling
Bij de juridische beoordeling van een situatie is de manier waarop een rechter een kwestie juridisch zou beoordelen, leidend is voor de manier waarop een overheidsjurist dat doet *	5	1,83	Bo
Juristen buiten de organisatie (rechters, bezwaarschriftencommissie, advocaten) oefenen directe invloed uit op de opstelling van overheidsjuristen *	4	1,18	Ew
Bestuurders en/of hoge ambtenaren oefenen directe invloed uit op de opstelling van overheidsjuristen *	3	1,13	Ew
In hun opstelling houden overheidsjuristen altijd rekening met rechtsstatelijke waarden en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur *	-1	-0,54	Bo
De opstelling van overheidsjuristen is gericht op het waarborgen van rechtsstatelijke waarden onder wisselende omstandigheden *	-2	-0,78	Bo
Overheidsjuristen hebben veel speelruimte om zelf hun opstelling te bepalen *	-3	-0,92	Ew
Overheidsjuristen hanteren naast juridische argumenten ook andere argumenten omdat zuiver juridische argumenten niet overtuigend genoeg zijn	-3	-0,94	Wp

5.3.5 Consensus over de rolinvulling van overheidsjuristen

Naast deze vier rolinvullingen zijn er een aantal stellingen die consequent hoog of laag worden gescoord. Dit lijkt te wijzen op een overkoepelende consensus over de rolinvulling van overheidsjuristen. Nu is Q-methodologie ongeschikt om vast te stellen dat deze consensus ook onder alle overheidsjuristen in Nederland bestaat, maar deze consensus kan wel een richtinggevende rol spelen in een onderzoek dat wel gericht is op het meten van consensus van de populatie overheidsjuristen. Daarom wordt deze consensus hieronder kort gepresenteerd.

Een stelling die consequent positief wordt beoordeeld is 'de opstelling van overheidsjuristen is gericht op het inbrengen van de juridische invalshoek in beleids- en besluitvorming.' Een overheidsjurist vat de heersende manier van denken samen:

beleidsvorming en besluitvorming is een proces waar heel veel aspecten worden afgewogen tegen elkaar en één van die aspecten is de juridische invalshoek. Ik denk dat degene die besluiten nemen, die de knopen moeten doorhakken, dat die zo goed mogelijk moeten worden voorzien van het juridische gehalte van het besluit dat ze moeten nemen en dat de overheidsjurist dat zo goed mogelijk voor het voetlicht brengt.

Ook de stelling ‘overheidsjuristen stellen zich kritisch op’ wordt consequent hoog gescoord. Een overheidsjurist beschrijft dit als volgt:

mijn ervaring is dat beleidsmakers of niet bekend (zijn) met de juridische kaders of ze hebben er weinig boodschap aan. Ik zie dat een belangrijk deel van mijn werk is dat je mensen weer terug moet duwen naar de mal van wat mogelijk is. Ja en dat is dan helaas kritisch.

In lijn hiermee is ook de negatieve consensus over de stelling ‘de opstelling van overheidsjuristen moet altijd in lijn zijn met wat het hoogste bestuurlijke gremium wil’. Een overheidsjurist formuleert het scherp:

als ze willen doen waar ze zin in hebben, dan kopen ze maar een stempelmachine en dan moeten ze maar een gek vinden die dat wil doen. Maar als ze aan mij vragen wat ik ervan vind als jurist, dan zeg ik wat ik er van vind (...) wat anderen ervan vinden, verandert niets aan de juridische werkelijkheid namelijk.

Een andere overheidsjurist formuleert het bezwaar tegen deze stelling als volgt:

ik kan me ook niet voorstellen dat een bestuurder dat wil. Ik zou dat nooit willen als ik hoogste bestuurder was. Je wil een eerlijk en integer antwoord. (...) Iedereen heeft belang bij een eerlijk antwoord. Dat geldt niet alleen voor juristen met hun juridische argumenten, maar dat geldt ook voor de financiële achtergrond, noem het maar op. Iedereen moet een eerlijk en zuiver advies geven en degene die de knopen doorhakt moet deze tegen elkaar afwegen. Je hebt er als hoogste bestuurder alleen maar belang bij dat je zo goed mogelijk wordt gesouffleerd met uiteenlopende adviezen zodat je zelf een afgewogen besluit kunt nemen.

De stelling ‘de opstelling van overheidsjuristen is bepalend voor de opstelling van het overheidsorgaan’ wordt consequent relatief negatief beoordeeld. Een overheidsjurist merkt hierover op:

het is zeker niet zo dat overheden zich laten leiden door juridische argumenten of de opstelling van overheidsjuristen. Politieke en beleidsmatige argumenten zijn altijd doorslaggevend.

Ook over stelling ‘In de opstelling van overheidsjuristen is de juridische argumentatie impliciet omdat niet-juristen geen interesse hebben in juristerij’ bestaat consensus onder de respondenten. Ook deze stelling wordt sterk negatief beoordeeld.

5.4

DISCUSSIE EN CONCLUSIE

In deze paragraaf wordt gestart met een antwoord op de deelvraag ‘welke invullingen van de professionele rol zijn operant onder overheidsjuristen?’. Daarna worden in het licht van de centrale vraag van de onderhavige studie, de beperkingen van dit Q-onderzoek benoemd en wordt beschreven wat dit betekent voor het vervolg van de studie.

5.4.1 *Conclusie: er zijn vier invullingen van de professionele rol operant onder overheidsjuristen*

Met toepassing van de Q-methodologie zijn vier invullingen van de professionele rol van overheidsjuristen gevonden. Deze invullingen zijn vier combinaties van professioneel handelen binnen een zelf gedefinieerde werksituatie in het licht van een gekozen beroepsopvatting. Deze vier onder overheidsjuristen operante rolinvullingen zijn in tabel 16 samengevat.

Tabel 16 Samenvatting vier rolinvullingen

Invulling professionele rol	Gekozen beroepsopvatting	Gedefinieerde werksituatie	Professioneel handelen
<i>1. Maximeren van de juridische kwaliteit</i>	Het maximeren van de juridische kwaliteit. Rechtsstatelijke waarden en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.	Het recht wordt niet (veel) ervaren als beperkende factor en wordt goed begrepen door anderen. Weinig druk van bestuurlijke top en samenleving.	Onpartijdige rechtsvinding en "op save spelen".
<i>2. Bijdragen aan een bredere opgave</i>	Het realiseren van maatschappelijke opgaven. Met alle knowhow en ervaring (juridisch en niet-juridisch) de beslisser van dienst zijn.	Ervaren significant minder directe impact van hun werk op de levens van burgers.	Partijdig professioneel handelen, zeker niet beperkt tot juridische invalshoek.
<i>3. Beïnvloeden van beleids- en besluitvorming</i>	Invloed verwerven om juridische inbreng te garanderen. Vanuit een eigen juridische beoordeling tot een invloedrijke opstelling komen.	Ervaren significant directere impact van hun werk op levens van burgers, het recht wordt vaak ervaren als beperkende factor, er wordt veel speelruimte ervaren, er is weinig belangstelling voor mate van juridische kwaliteit. Relatief weinig invloed van juristen buiten de organisatie.	Een voet tussen de deur krijgen op alle organisatieniveaus. In gesprek zijn.
<i>4. Laveren tussen rechter en bestuur</i>	Het standhouden van het handelen van de overheidsorganisatie bij een rechter. De manier waarop een rechter een kwestie juridisch beoordeelt, is leidend.	Relatief veel ervaren invloed van juristen van buiten de organisatie, relatief veel ervaren invloed van bestuurder en hoge ambtenaren. Weinig speelruimte ervaren.	Uitleggen van juridische wereld aan niet-juridische collega's en de niet-juridische wereld aan de rechter.

5.4.2 *Beperkingen van het onderzoek en het vervolg van de studie*

In de conclusie van hoofdstuk 4 werden – in het licht van de centrale vraag van de onderhavige studie – twee beperkingen geformuleerd. Het onderzoek in hoofdstuk 4 was te weinig verklarend en hield te weinig rekening met de variëteit aan werkzaamheden en contexten waarbinnen overheidsjuristen hun werk doen. Het onderzoek in dit hoofdstuk had niet tot doel om de eerste beperking – verklaringen voor de invulling van de professionele rol – te mitigeren (dit volgt in hoofdstuk 6). Wel werd in de sampling nadrukkelijk rekening gehouden met het tweede punt: de variëteit aan werkzaamheden en contexten waarbinnen overheidsjuristen hun werk doen. De respondenten van Q-onderzoek opereren in uiteenlopende overheidsorganisaties en er was tenminste één overheidsjurist per deelfunctie vertegenwoordigd. Tegelijkertijd werd ook beschreven dat Q-methodologie niet bedoeld is om in kaart te brengen welke rolinvulling op de meeste steun kan rekenen. Hetzelfde geldt overigens ook voor de gevonden consensusstellingen. Er is, kortom, meer rekening gehouden met de variëteit aan werkzaamheden en contexten, maar niet op een manier die iets zegt over de overheidsjuristen als populatie, maar over de operante invullingen van de professionele rol onder overheidsjuristen.

Daarbij biedt de Q-methodologie wel een nieuw type empirische fundering ten opzichte van hoofdstuk 4. De geforceerde normale distributie (zie paragraaf 5.2.4) van de stellingen maakte het mogelijk om kwantitatieve onderzoekstechnieken toe te passen. Daaruit bleek dat de drie kernbegrippen – professioneel handelen, gekozen beroepsopvatting en gedefinieerde werksituatie – uit de definitie van rolinvulling van hoofdstuk 4, na toepassing van een factoranalyse, ook op een onderscheidende variabele manier in de vier rolinvullingen naar voren kwamen. Dit is een aanwijzing dat deze kernbegrippen inderdaad constituerend zijn voor de invulling van de professionele rol van overheidsjuristen. Tegelijkertijd zijn deze kernbegrippen niet altijd makkelijk van elkaar te onderscheiden. De indeling van de stellingen in de drie kernbegrippen – die van tevoren bedacht was – bleek dan ook tijdens de uitvoering van het onderzoek, en met name tijdens de interviews, niet altijd onderscheidend. Bijvoorbeeld, de stelling 'In hun opstelling zijn overheidsjuristen bereid flinke juridische risico's te nemen om door het bestuur gewenste doelen te bereiken' is ondergebracht onder het kernbegrip 'gekozen beroepsopvatting'. Tijdens de interviews kwam echter naar voren dat de bereidheid (een beroepsopvatting) en het daadwerkelijk nemen van een juridische risico (professioneel handelen) bijna niet uit elkaar te trekken zijn. Dit maakt deze indeling snel arbitrair.

Een andere beperking van dit onderzoek volgt uit het feit dat *niet* – zoals in het eerste empirische onderzoek – het professioneel handelen van de overheidsjuristen is geobserveerd. Dit leidt tot twee belangrijke beperkingen. In de eerste plaats is niet met zekerheid te zeggen dat wat de overheidsjuristen aangeven te doen, ook daadwerkelijk gedaan wordt. In de tweede plaats – en dit is fundamentele – hebben veel stellingen een subjectief en contextueel karakter. Bijvoorbeeld bij de stelling

‘overheidsjuristen stellen zich onpartijdig op’ is van groot belang ten opzichte van wie de overheidsjurist zich onpartijdig opstelt. Dit lijkt te wisselen. Een onpartijdige opstelling geldt voor het proces van rechtsvinding: om tot een zo juist mogelijk juridische interpretatie te komen. Tegelijkertijd blijkt op basis van de interviews dat een partijdige opstelling (waarschijnlijk) niet gericht is op het proces van rechtsvinding, maar op de relatie met de organisatie en of een bestuurder en dus waarschijnlijk primair gaat over het ambtelijk handelen.

Het vervolg van deze studie richt zich op het exploreren van mogelijk verklaringen voor de invulling van de professionele rol van overheidsjuristen. Daarbij wordt de blik gericht op overheidsjuristen als populatie (en niet op de operante perspectieven binnen de populatie).

Op basis van het eerste empirische onderzoek (hoofdstuk 4) werd de rolinvulling van overheidsjuristen gedefinieerd als ‘professioneel handelen binnen een zelf gedefinieerde werksituatie in het licht van een gekozen beroepsopvatting’. De drie samenhangende kernbegrippen van deze definitie, werden ook gedefinieerd:

- *Professioneel handelen*: waarneembare acties bij het uitvoeren van taken binnen de juridische functie, uit te splitsen naar het proces van rechtsvinding en (overig) ambtelijk handelen.
- *Zelf gedefinieerde werksituatie*: een combinatie van ten eerste de optelsom van de plausibele aannames van een overheidsjurist over de wensen, belangen en mogelijkheden van actoren binnen en buiten de organisatie *en* ten tweede het gewicht dat een overheidsjurist aan deze aannames toekent in een specifieke werksituatie.
- *Gekozen beroepsopvatting*: wat de overheidsjurist, in een specifieke werksituatie, ziet als zijn of haar rol of taak en welk repertoire aan professioneel handelen passend en beschikbaar is.

In hoofdstuk 5 werd op basis van een onderzoek met de Q-methodologie geconcludeerd dat er vier invullingen van de professionele rol operant zijn onder overheidsjuristen:

- maximeren van de juridische kwaliteit;
- bijdragen aan een bredere opgave;
- beïnvloeden van beleids- en besluitvorming;
- laveren tussen rechter en bestuur.

In hoofdstuk 5 werden deze rolinvullingen beschreven aan de hand van de drie kernbegrippen uit de definitie van rolinvulling.

In de conclusies van de hoofdstukken 4 en 5 werden – in het licht van de centrale vraag van de onderhavige studie – ook twee belangrijke beperkingen van deze

eerste twee empirische onderzoeken benoemd. In de eerste plaats zijn deze onderzoeken beschrijvend. Ze bieden geen verklaringen voor de rolinvullingen van overheidsjuristen. In de tweede plaats zijn beide onderzoeken ongeschikt om uitspraken te doen over de populatie van overheidsjuristen. Daarvoor was de sample in het eerste onderzoek te klein en was de sample in het tweede onderzoek niet gericht op uitspraken over de populatie van overheidsjuristen, maar op het in kaart brengen van de populatie van rolinvullingen.

In dit derde en laatste empirische onderzoek wordt daarom de blik gericht op het exploreren van verklaringen voor de invullingen van de professionele rol door overheidsjuristen en wordt een methode gekozen om uitspraken te kunnen doen over de populatie van overheidsjuristen in Nederland. Vanwege het exploratieve karakter van deze studie (zie hoofdstuk 3) wordt gezocht naar correlaties tussen omgevingsfactoren en kenmerken van (het werk van) overheidsjuristen enerzijds en overeenkomsten en variaties in de rolinvulling van overheidsjuristen anderzijds. De deelvraag die in dit hoofdstuk wordt beantwoord is:

Is er een correlatie tussen omgevingsfactoren (type overheidsorganisatie, grootte juridische functie, nabijheid rechterlijke toets) en kenmerken van (het werk van) overheidsjuristen (taakprofiel, leeftijd, geslacht, regio van werkzaamheden, dienstjaren binnen juridische functie en schaal) enerzijds en overeenkomsten en variaties in rolinvulling(en) van overheidsjuristen anderzijds?

Om deze vraag te beantwoorden, wordt gebruik gemaakt van een analyse van onderzoeksgegevens die met een enquête zijn verzameld. De daartoe ingezette methode wordt in paragraaf 6.2 beschreven. De derde paragraaf van dit hoofdstuk bevat de onderzoeksresultaten. Omwille van de leesbaarheid is een uitgebreidere weergave van de onderzoeksresultaten opgenomen in bijlage 2. In de conclusie wordt de deelvraag van dit hoofdstuk beantwoord.

6.2 METHODE

Om de deelvraag van dit hoofdstuk te beantwoorden, worden de verbanden onderzocht tussen de volgende drie onderdelen:

- de variaties in de invulling van de professionele rol die onder overheidsjuristen operant zijn;
- omgevingsfactoren (type overheidsorganisatie, grootte juridische functie, nabijheid rechterlijke toets);
- de kenmerken van (het werk van) overheidsjuristen (taakprofiel, leeftijd, geslacht, regio van werkzaamheden, dienstjaren binnen juridische functie en schaal).

Deze drie onderdelen vergen elk een eigen aanpak. De manier waarop de omgevingsfactoren en de kenmerken van (het werk van) overheidsjuristen zijn uitgevraagd,

vergen weinig nadere toelichting. De precieze manier van uitvragen, is verantwoord in bijlage 2. In deze paragraaf wordt beschreven hoe de stellingen zijn geformuleerd en op hoe deze stellingen worden gebruikt om te bepalen met welke rolinvulling een overheidsjurist het meest verwantschap vertoont via Q-based survey design (Q2S).

6.2.1 *De formulering van de stellingen*

Op basis van het Q-onderzoek zijn voor de enquête stellingen geformuleerd¹⁴⁷. Bij het formuleren van deze stellingen werden drie doelen voor ogen gehouden:

- de stellingen moeten geschikt zijn om met toepassing van Q2S (zie verderop) te bepalen met welke rolinvulling een respondent vermoedelijk het meest identificeert;
- de stellingen moeten het mogelijk te maken om de drie kernbegrippen van de invulling van de professionele rol (professioneel handelen, gekozen beroepsopvatting en gedefinieerde werksituatie) te onderscheiden;
- de stellingen moeten geschikt zijn om consensus over de rolinvulling onder overheidsjuristen te meten.

Tijdens vier pilotondes zijn de stellingen voorgelegd aan 13 experts (overheidsjuristen, methodologen en de promotoren).

6.2.2 *Keuzes in de formulering van stellingen vanwege de toepassing van Q2S*

Uit het onderzoek in hoofdstuk 5 kwamen vier operante invullingen van de professionele rol naar voren. In dit hoofdstuk is het doel een verbinding te maken tussen deze invullingen enerzijds, en omgevingsfactoren en kenmerken van (het werk van) overheidsjuristen anderzijds. Om dit mogelijk te maken, is gekozen om voor alle respondenten een inschatting te maken met welk van de vier rolinvullingen ze zich vermoedelijk het meest identificeren. Daarbij is gebruik gemaakt van Q2S. Mason e.a. beschrijven het doel van Q2S kernachtig:

The aim of Q-based survey design (Q2S) is to extract, from the findings of an initial Q study, statements that distinguish viewpoints from one another. These statements act as “markers” for those viewpoint and are used as an indication that survey respondents are more likely to agree with a particular viewpoint.¹⁴⁸

Toegepast op dit onderzoek biedt Q2S de mogelijkheid om – met het voorleggen van enkele stellingen – een indicatie te krijgen van de invullingen van de professionele rol waarmee een overheidsjurist (naar verwachting) het meest instemt.

147 In bijlage 2 zijn deze stellingen opgenomen.

148 Mason e.a., *Social Science & Medicine* 2016, p. 206.

Een voorwaarde voor het gebruik van Q2S is dat er een eerder Q-onderzoek is afgerond. De resultaten van dit eerdere onderzoek vormen de basis voor de enquête. Daarmee is Q2S een voorbeeld van gemixte methoden. Het is een manier om de resultaten van het ene onderzoek – het Q-onderzoek uit hoofdstuk 5 – te gebruiken voor het ontwikkelen van een instrument dat in een vervolgonderzoek wordt ingezet.

Voor het bepalen van de rolinvulling van een overheidsjurist worden uit de stellingen in het Q-onderzoek “markers” geselecteerd. Deze markers worden met een Likertschaal aan de respondenten voorgelegd. In de literatuur worden twee criteria gehanteerd voor de selectie van deze markers:

- Het gaat om een stelling die binnen een rolinvulling *salient* is, dat wil zeggen opvallend, scoort. Een *salient* score in een factor is “meest mee eens” of “meest mee oneens”.
- Het gaat om een stelling die onderscheidend scoort binnen een rolinvulling. Dit betekent dat een score significant ($p < 0.05$) afwijkt van de scores in andere factoren.

Een combinatie van deze markerstellingen wordt gebruikt om te bepalen met welke rolinvulling een overheidsjurist (als respondent van de enquête) waarschijnlijk het meest instemt. De gedachte is dat wanneer een overheidsjurist hoog scoort op de combinatie van markerstellingen, hij of zij ook instemt met de andere elementen van een rolinvulling. In dit onderzoek wordt gewerkt met twee markerstellingen per rolinvulling.

Deze combinatie van Q-onderzoek en een enquête wordt regelmatig toegepast.¹⁴⁹ In deze onderzoeken werden de resultaten van een Q-onderzoek gebruikt in onderzoeken onder een bredere populatie. Voorbeelden zijn onderzoeken gedaan naar ideaaltypische reacties op Clinton/Lewinsky schandaal¹⁵⁰, participatie van boeren¹⁵¹ en perspectieven op levenseinde¹⁵².

Idealiter is een marker zowel *salient* als onderscheidend. Deze stellingen werden daarom meegenomen in het onderzoek. Tegelijkertijd zijn er stellingen met significant onderscheidende scores die niet *salient* zijn. In lijn met Leonard, Braitto & Uehleke¹⁵³ werden ook deze stellingen toegevoegd wanneer ze overduidelijk in kwalitatieve zin representatief zijn voor één van de invullingen van de professionele rol van overheidsjuristen.

149 Vooral sinds de studies van Brown, *Operant Subjectivity* 2002 en later Danielson: Danielson, *Field Methods* 2009.

150 Brown, *Operant Subjectivity* 2002.

151 Leonard, Braitto & Uehleke 2021.

152 Mason e.a., *Health economics* 2018.

153 Leonard, Braitto & Uehleke 2021, p. 7.

Geen geforceerde normale distributie in Q2S: keuze om twee markerstellingen anders te formuleren dan in het Q-onderzoek

Tijdens de pilotrondes kwam een belangrijk nadeel van het onverkort overnemen van de stellingen uit het Q-onderzoek naar voren. Dit probleem ontstaat door het gebruik van een Likertschaal. Daarin worden respondenten niet gedwongen (zoals bij de geforceerde normale distributie in het Q-onderzoek (zie paragraaf 5.2.4)) een keuze te maken. Mason beschrijft dit als volgt:

The design of this survey used Likert scales as the method to score each statement as the data that they provide can be used flexibly and they are common in survey research. However, Likert scales do not force participants to make trade-offs as in the case in Q methodology studies where statements must be rank ordered.¹⁵⁴

Anders gezegd, het feit dat respondenten in het Q-onderzoek gedwongen (forced) werden om een klein deel van de stellingen te selecteren waar ze het *meest* mee eens of het *meest* mee oneens waren, leidt tot een trade-off die relevant is bij het bepalen van de voorkeuren van een respondent. Dit bleek ook uit de interviews die tijdens het Q-onderzoek bij de respondenten werden afgenomen. Daaruit kwam naar voren dat het voor respondenten uitdagend was om uit alle stellingen waar men het “mee eens” of “mee oneens” was, tien (vijf positieve en vijf negatieve) stellingen te selecteren die eruit sprongen. Vaak verzuchtte een respondent dat hij of zij het liefst meer stellingen onder de extremere waarden had willen onderbrengen.

Deze gedwongen trade-off zorgde ervoor dat de respondenten moeilijke keuzes niet uit de weg konden gaan. Dit leidde tot belangrijke onderscheidingen. Een goede illustratie is de volgende stelling in het Q-onderzoek: ‘in hun opstelling zijn overheidsjuristen bereid flinke juridische risico’s te nemen om door het bestuur gewenste doelen te bereiken’. Deze stelling scoorde in drie rolinvullingen zeer negatief, maar in het ‘bijdragen aan een bredere opgave’ scoorde deze significant (zelfs $p < 0,01$) minder negatief, zoals tabel 17 laat zien:

Tabel 17 Stelling juridische risico’s

Stelling	Maximeren van de juridische kwaliteit	Bijdragen aan een bredere opgave	Beïnvloeden van beleids- en besluitvorming	Laveren tussen rechter en bestuur
<i>In hun opstelling zijn overheidsjuristen bereid flinke juridische risico's te nemen om door het bestuur gewenste doelen te bereiken</i>	Z-score: -1,66 Ranking: 46/49	Z-score: -0,67 Ranking: 33/49	Z-score: -2,37 Ranking: 49/49	Z-score: -2,16 Ranking 48/49

Tijdens de pilotrondes bleek dat de kans groot is dat wanneer overheidsjuristen deze stelling via een Likertschaal voorgelegd krijgen, deze significante verschillen in beoordeling niet naar voren komen. De oorzaak ligt, vermoedelijk, in het feit dat een Likertschaal de respondent niet dwingt om een afweging te maken *tussen* stellingen, maar leidt tot een beoordeling *per* stelling. Zonder de dwang om een afweging te maken, beoordelen overheidsjuristen de stelling in tabel 17 vrijwel altijd negatief (-1 of -2 op de Likertschaal). Dit leidt ertoe dat de significante verschillen die er tussen overheidsjuristen vermoedelijk wel bestaan, niet naar voren komen.

In de pilotfase is geëxperimenteerd met twee manieren om de geforceerde verdeling van het Q-onderzoek in de enquête na te bootsen. De eerste nabootsing was 'sorteren op volgorde van voorkeur'. De tweede 'paarsgewijze vergelijking van stellingen'. De deelnemers aan de pilotrondes gaven aan dat de paarsgewijze vergelijking van stellingen het meest intuïtief aanvoelde. Verder kwam voor beide manieren een belangrijk nadeel naar voren: als er sprake is van een markerstelling, speelt in de analysefase de waarde die een stelling heeft in de factor uit het Q-onderzoek, een rol in de toedeling van overheidsjuristen aan een rolinvulling. Deze waarde uit het Q-onderzoek wordt namelijk gekoppeld aan de waarde die een respondent geeft op een Likertschaal aan een gelijkkluidende stelling (zie verderop). Door stellingen te sorteren op volgorde van voorkeur of door de paarsgewijze vergelijking, werd deze berekening niet zonder meer mogelijk.

Dit leidde tot het volgende dilemma: of er is een kans dat de enquête significante verschillen in de rolinvulling tussen overheidsjuristen niet kan meten, of de waarden uit het Q-onderzoek moeten op een iets andere manier onderdeel worden van de toedeling van overheidsjuristen aan een rolinvulling. Omdat op basis van het Q-onderzoek en de pilotrondes het belang van de significante verschillen groot werd ingeschat om tot goede markerstellingen te komen, is gekozen voor het tweede. Dit heeft ertoe geleid dat een aantal stellingen uit het Q-onderzoek zijn samengevoegd. De waarde van deze samengevoegde stellingen is bepaald op basis van de waarden van de betrokken stellingen in het Q-onderzoek.

De geselecteerde markerstellingen

Op basis van de criteria *saliency*, onderscheidendheid en na een herformulering vanwege het belang van geforceerde verdeling (zie hierboven), zijn de stellingen in tabel 18 (twee per rolinvulling) als markerstelling gekozen. Vier stellingen zijn samengesteld en één stelling wordt dubbel gebruikt (zowel negatief als positief).

Tabel 18 Markerstellingen Q2S

	Stelling	(samengestelde) Score Q-methodologie			
		Opgave	Involed	Laveren	Maximeren
Markerstellingen voor rolinvulling bijdragen aan een bredere opgave					
	Als overheidsjurist stel ik me onpartijdig op	-5	0	0	2
	Ik ben bereid om de grens van het juridisch toelaatbare op te zoeken om de overheidsorganisatie in staat te stellen een maatschappelijke opgave te realiseren	5	0	2	0
Markerstellingen voor rolinvulling beïnvloeden van beleids- en besluitvorming					
	Een belangrijk deel van mijn werk is reageren op een urgent, vaak politiek probleem	-1	2	-1	0
	Voor mij is het belangrijker om invloed te hebben op de besluitvorming over het overheidshandelen dan dat ik de juridische kwaliteit maximeer	-1	4	1	-3
Markerstellingen voor rolinvulling laveren tussen rechter en bestuur					
	Het oordeel van een rechter (of andere externe juridische beoordelaar) en het oordeel van een bestuurder zijn in gelijke mate van invloed op mijn opstelling	0	-3	4	-2
	In mijn juridische advies verplaats ik me zoveel mogelijk in hoe de rechter de zaak zou beoordelen	-1	0	5	1
Markerstellingen voor rolinvulling maximeren van de juridische kwaliteit					
	Voor mij is het maximeren van de juridische kwaliteit van het overheidshandelen belangrijker dan dat de overheidsorganisatie een maatschappelijke opgave realiseert	0	1	-1	4
	Voor mij is het belangrijker om invloed te hebben op de besluitvorming over het overheidshandelen dan dat ik de juridische kwaliteit maximeer	-1	4	1	-3

De praktische uitvoering van Q2S: van score in Q-methodologie naar T-score per rolinvulling

Binnen Q2S wordt per respondent ingeschat met welke invullingen van de professionele rol hij of zij (naar verwachting) het meest instemt. Deze inschatting wordt gemaakt door de manier waarop de respondent de markerstellingen in de enquête heeft ingevuld te vergelijken met de manier waarop de enquête ingevuld zou worden binnen een ideaaltypische rolinvulling. Vervolgens wordt een respondent toegewezen aan de rolinvulling waarop zij of hij het hoogste scoort. Deze koppeling van enquêteresultaten aan de bewerkte stellingen uit het Q-onderzoek is in twee stappen gedaan.

1. Het vaststellen van de score van de respondent per stelling (respondent score).
Het vaststellen van de score van een participant per stelling vereist vier stappen, die aan de hand van de score van een respondent op de stelling 'Als overheidsjurist stel ik me onpartijdig op' in tabel 19 worden beschreven.

Tabel 19 Vaststellen van respondent score

Stelling	Relevant voor rolinvulling	Score in rolinvulling	Score enquête	Score enquête reverse coded ¹⁵⁵	Respondent score ¹⁵⁶
Als overheidsjurist stel ik me onpartijdig op	Bijdragen aan een bredere opgave	-5	4	2	10

2. Het vaststellen van de T-score van de participant op een rolinvulling (T-score per rolinvulling) en het toewijzen van een respondent aan een rolinvulling.
Van iedere respondent wordt voor iedere relevante stelling van een rolinvulling een respondent score voor die stelling berekend. Deze respondent scores van de stellingen worden opgeteld tot een score per rolinvulling. Omdat er een verschillend aantal waarden zijn gekoppeld, kan de maximale score per rolinvulling variëren. In de literatuur wordt dit opgelost door voor iedere respondent een T-score te berekenen. Deze T-score wordt berekend door de score eerst te normaliseren (score voor rolinvulling – gemiddelde score voor rolinvulling gedeeld door de standaarddeviatie). Vervolgens wordt deze score geconverteerd naar een T-score met een gemiddelde van 50 en een standaarddeviatie van 10. De T-score maakt het mogelijk om de score van een respondent op een invulling van de professionele rol te vergelijken.

155 Dit is noodzakelijk om een vergelijking te kunnen maken tussen de negatieve scores in het Q-onderzoek en de scores van 1-5 op de Likert schaal. Een reverse code is alleen nodig wanneer de score in het ideaaltipe negatief is. De reverse coded score van de enquête wordt dan $6 - \text{score op de likertschaal}$.

156 Voor de respondent score wordt de absolute waarde van de score van het ideaaltipe vermenigvuldigd met de reverse coded score op de enquête.

6.3 RESULTATEN

In deze paragraaf worden de resultaten van de enquête beschreven. De achterliggende cijfermatige gegevens staan in bijlage 2, gerangschikt per paragraaf.

6.3.1 *De kenmerken van de respondenten*

Er zijn in Nederland naar schatting 15000 overheidsjuristen werkzaam¹⁵⁷. Gezien deze omvang van de populatie, een betrouwbaarheidsinterval van 95% en een *margin of error* van 5%, volstaan 375 respondenten als steekproef.¹⁵⁸ De enquête is ingevuld door 422 overheidsjuristen, waarmee de respons voldoende robuust is. Wel zijn er indicaties dat de respondenten geen dwarsdoorsnede vormen. Zo werkt 45% van de respondenten voor een kerndepartement bij het Rijk. Dit duidt op een oververtegenwoordiging van Rijksjuristen. Deze oververtegenwoordiging volgt waarschijnlijk uit de betere georganiseerdheid van deze overheidsjuristen en het netwerk van de onderzoeker. Dit is verder zichtbaar in de regio's waarbinnen de overheidsjuristen actief zijn. Wel zijn alle regio's (inclusief de BES-eilanden) in de dataset vertegenwoordigd.

Bij de taakindeling was verwacht dat meer overheidsjuristen die bezwaren afhandelen in de dataset zouden voorkomen. Zeker bij grote uitvoeringsorganisaties en gemeenten zijn grote groepen bezwaarbehandelaars actief. Het is daarom goed mogelijk dat deze groep ondervertegenwoordigd is in deze dataset. Ook zijn er (vermoedelijk) relatief veel wetgevers onder de respondenten.

Doordat precieze gegevens over de aantallen overheidsjuristen in Nederland ontbreken, is niet met zekerheid te zeggen in hoeverre de respondenten een goede afspiegeling vormen van de gehele populatie. Hierop wordt in de paragraaf over de beperkingen van dit onderzoek in het hoofdstuk discussie en conclusie nader ingegaan.

157 Het betreft hier een schatting; er wordt in Nederland niet bijgehouden hoeveel overheidsjuristen er zijn. Wel is het – op basis van twee onderzoeken – mogelijk een beredeneerde schatting te maken. Het eerste onderzoek is de benchmark van adviesbureau Berenschot. Op basis van de formatiegegevens van enkele tientallen gemeenten, is de inschatting dat er ongeveer 5500 overheidsjuristen bij gemeenten in dienst zijn. Dit is ongeveer 4% van het totaal aantal medewerkers van gemeenten. Het tweede onderzoek is het jaarlijkse formatieonderzoek van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Daarin komt naar voren dat in 2019 409.481 medewerkers bij de overheid werkten. Er vanuit gaande dat ongeveer 4% van deze medewerkers overheidsjurist zijn, leidt tot een schatting van 15337 overheidsjuristen, afgerond naar 15000.

158 Op basis van de sample size calculator van qualtrics (<https://www.qualtrics.com/blog/calculating-sample-size/>).

6.3.2 Consensus onder overheidsjuristen

Over vier van de 22 stellingen bestaat onder overheidsjuristen consensus.¹⁵⁹ Deze staan in tabel 20 weergegeven.

Tabel 20 Consensus onder overheidsjuristen

Stelling	Gemiddelde score	Standaarddeviatie
Mijn advisering is altijd (tenminste) van voldoende juridische kwaliteit	4,62	0,61
Ik ervaar veel speelruimte om zelf mijn opstelling te bepalen	4,07	0,90
Ik ben meer gericht op het (politiek of juridisch) uit de wind houden van bestuurders dan dat ik gericht ben op het recht doen aan de burger	1,82	0,91
Binnen de organisatie wordt het gewaardeerd als de juridische kwaliteit van het overheidshandelen hoger dan een voldoende scoort	4,15	0,98

De stelling 'mijn advisering is altijd (tenminste) van voldoende juridische kwaliteit' wordt door alle respondenten hoog gewaardeerd en kent een lage standaarddeviatie. De andere drie stellingen kennen een iets hogere standaardafwijking en een iets minder extreme beoordeling. Deze beoordeling en standaardafwijking zijn nog steeds genoeg om consensus onder de brede populatie aan te nemen, maar verderop in dit hoofdstuk wordt duidelijk dat er binnen de populatie groepen zijn die weliswaar meedelen in de consensus, maar de stelling toch aanmerkelijk negatiever of positiever beoordelen.

6.3.3 Rolinvullingen onder overheidsjuristen

6.3.3.1 Operante rolinvullingen

Met toepassing van Q2S is per respondent ingeschat met welke invulling van de professionele rol hij of zij (naar verwachting) het meest instemt. Onder de respondenten is de verdeling als volgt (tabel 21):

¹⁵⁹ In dit onderzoek is consensus gedefinieerd door twee elementen te toetsen:

- 1) de stelling is gemiddeld gezien extreem hoog (4/5 of hoger) of extreem laag gewaardeerd, 2/5 of lager) en
- 2) de standaarddeviatie is kleiner dan 1.

Tabel 21 Operante rolinvullingen

Rolinvulling	Aantal overheidsjuristen	Percentage
Bijdragen aan een bredere opgave	85	20%
Beïnvloeden van beleids- en besluitvorming	113	27%
Laveren tussen rechter en bestuur	92	22%
Maximeren van de juridische kwaliteit	132	31%

6.3.3.2 *Vergelijking resultaten Q-onderzoek en enquête*

Verder is ter controle onderzocht of de toewijzing – via markerstellingen – van een respondent aan een rolinvulling ook overeenkomen met de rolinvullingen uit het Q-onderzoek (hoofdstuk 5). Voor de rolinvulling ‘maximeren van de juridische kwaliteit’ en ‘bijdragen aan een bredere opgave’ geldt dit onverkort (zie voor een overzicht bijlage 2). Voor de andere twee rolinvullingen ligt dat genuanceerder.

Verschillen tussen het Q-onderzoek en de enquête bij de rolinvulling beïnvloeden van beleids- en besluitvorming

Volgens het Q-onderzoek hebben overheidsjuristen binnen deze invulling van de professionele rol een lagere risicobereidheid, zijn ze minder gericht op het uit de wind houden van de bestuurder, zijn ze minder gericht op door het bestuur gewenste doelen en brengen ze juist explicieter juridische argumenten naar voren. Uit de enquête blijkt juist het omgekeerde: een hogere risicobereidheid, meer aandacht voor het uit de wind houden van de bestuurder en de doelen van de bestuurder, en deze overheidsjuristen brengen juist minder expliciet juridische argumenten naar voren. Anders gezegd, binnen het Q-onderzoek en deze enquêtestudie zijn dezelfde thema's relevant (risicobereidheid, relatie met de bestuurder, type argumenten), maar lijken de resultaten in spiegelbeeld.

Een mogelijke verklaring is een verschil in perspectief dat ontstaat door de politiek-bestuurlijke omgeving waarin deze overheidsjuristen significant vaker opereren¹⁶⁰. Binnen deze omgeving maken overheidsjuristen de inschatting dat ze – minder dan gemiddeld in hun omgeving – voorstander zijn van een stelling als: ‘Ik ben meer gericht op het (politiek of juridisch) uit de wind houden van bestuurders dan dat ik gericht ben op het recht doen aan de burger’. Bij het invullen van de Q-sort zal deze stelling daarom een lage beoordeling ontvangen. Bij het invullen van een Likertschaal blijkt dat – in vergelijking met een populatie overheidsjuristen – overheidsjuristen in een politiek-bestuurlijke omgeving meer gericht zijn op het (politiek of juridisch) uit de wind houden van bestuurders dan dat ze gericht zijn op het recht doen aan de burger. Anders gezegd: in het Q-onderzoek wordt de vergelijking

160 Dit volgt uit het feit dat de stelling ‘Een belangrijk deel van mijn werk is reageren op een urgent, vaak politiek probleem’ een markerstelling is voor deze rolinvulling.

gemaakt met actoren binnen de politiek-bestuurlijke werkelijkheid waarbinnen de overheidsjurist opereert, in de enquête wordt de vergelijking gemaakt met andere overheidsjuristen. Dit verschil in perspectief verklaart (vermoedelijk) de spiegelbeeldige rolinvulling¹⁶¹.

De vraag is of dit verschil in resultaten tussen het Q-onderzoek en de enquête gevolgen heeft voor de bruikbaarheid van de onderzoeksgegevens. Dit is niet het geval. De markerstellingen voor de rolinvulling invloed lopen dit risico niet. De eerste markerstelling (een belangrijk deel van mijn werk is reageren op een urgent, vaak politiek probleem) leidt niet noodzakelijkerwijs tot een vergelijking. De tweede markerstelling (voor mij is het belangrijker om invloed te hebben op de besluitvorming over het overheidshandelen dan dat ik de juridische kwaliteit maximeer) is een paarsgewijze vergelijking (zie hierboven) die voor de enquête is geformuleerd vanwege het ontbreken van gedwongen (forced) keuzes). Deze stelling was niet in die vorm onderdeel van het Q-onderzoek.

Wel wordt in de conclusie van dit proefschrift deze invulling van de professionele rol beschreven in lijn met de onderzoeksresultaten van de enquête.

Verschillen tussen het Q-onderzoek en de enquête bij de rolinvulling laveren tussen rechter en bestuur

In vergelijking met het Q-onderzoek valt op dat de respondenten die in de enquête aan deze rolinvulling zijn toegewezen minder onderscheidend scoren op relevante stellingen in het Q-onderzoek. In de volgende paragraaf wordt uitgewerkt dat deze onderscheidenheid wel naar voren komt onder overheidsjuristen met het taakprofiel bezwaar en vertegenwoordiger van de overheid bij de rechter.

6.3.4 *Kenmerken (van het werk) van overheidsjuristen*

Uit de onderzoeksgegevens (zie bijlage 2) komt naar voren dat taak, schaal en dienstjaren relevant zijn voor de invulling van de professionele rol van overheidsjuristen.

6.3.4.1 *Taak*

Naast dat alle respondenten zijn toegewezen aan een rolinvulling, zijn ook alle respondenten ingedeeld naar taakprofiel. In deze paragraaf wordt aan de hand van de onderzoeksgegevens in bijlage 2 een korte schets gegeven van de taakprofielen (op alfabetische volgorde). Daarbij worden de termen minder en meer (of vaker) gebruikt. Het gaat hier om significante (vanaf $p < 0,05$) onderscheidende kenmerken. Let wel: de significantie ziet op vergelijkingen binnen een taakprofiel. Anders gezegd, wanneer een overheidsjurist aangeeft een groter percentage van zijn werkzaamheden aan de genoemde taak te besteden, beweegt het genoemde kenmerk

161 Een vergelijkbaar punt wordt ook gemaakt in paragraaf 5.4.2, maar dan over partijdigheid.

significant mee. Bijvoorbeeld, naarmate het percentage wetgevingstaken binnen de werkzaamheden van een overheidsjurist toeneemt, daalt de nabijheid van de rechterlijke toets significant (minder nabijheid rechterlijke toets). Omdat er ook gemiddelde scores in bijlage 2 zijn opgesomd wordt soms ook een vergelijking tussen taakprofielen gemaakt.

Tabel 22 Schets van de taakprofielen

Taakprofiel	Korte schets
Algemene juridische kwaliteitszorg (inclusief integriteit, 6% van de respondenten)	<p>Overheidsjuristen actief in algemene juridische kwaliteitszorg zijn meer ervaren, vaak beter betaald en hanteren vaker rechtsbeginselen dan specifieke regelgeving. Deze overheidsjuristen zijn eerder gericht op recht doen aan de burger dan aan het realiseren van politiek gewenste doelen. De rechter, de bestuurder en het politieke spel hebben minder invloed op hun werk en deze overheidsjuristen ervaren de meeste speelruimte om zelf hun opstelling te bepalen en zien zichzelf als meest onpartijdig (4,2/5). Deze overheidsjuristen opereren derhalve relatief autonoom. Opvallend is verder de hoge risicobereidheid (4,04/5, als enig taakprofiel boven de 4). Dit is een aanwijzing dat algemene juridische kwaliteitszorg niet gaat over het vermijden van juridische risico's, maar juist gaat over het onderzoeken van de ruimte, de grenzen, van wat juridisch mogelijk is.</p>
Bezwaarmedewerkers (9,5% van de respondenten)	<p>Bezwaarmedewerkers ervaren minder speelruimte, menen dat hun werk (in vergelijking met andere taakprofielen) veruit de meeste impact op burgers heeft (gemiddeld 4,5/5) en zien zich vaker geconfronteerd met een rechterlijke toets. Bij hun advisering verplaatsen deze medewerkers zich meer in hoe een rechter de zaak zou beoordelen. Ze laveren tussen rechter en bestuur.</p> <p>Bezwaarmedewerkers zijn gemiddeld het minst van alle taakprofielen geneigd tot het nemen van juridische risico's. Het werk van bezwaarmedewerkers is het minst vaak een reactie op een urgent, vaak politiek probleem.</p> <p>Er zijn twee andere opvallende resultaten voor bezwaarmedewerkers. In de eerste plaats ervaren bezwaarmedewerkers – in vergelijking met andere taakprofielen – dat hun adviezen de organisatie niet beperken in de handelingsvrijheid. Een mogelijke verklaring voor deze score is dat bezwaarmedewerkers met een gegrond bezwaar vaker collega's moet inperken in handelingsvrijheid en zelf geneigd zijn te zoeken naar de mogelijkheden om de handelingsvrijheid niet te laten afnemen. Dus dat hun adviezen – gegeven die omstandigheden – zo min mogelijk als gevolg hebben dat anderen zich binnen de organisatie beperkt voelen in de handelingsvrijheid. In de tweede plaats beoordelen bezwaarmedewerkers zichzelf als relatief partijdig, terwijl hun positie eerder onpartijdigheid veronderstelt. Tweedelijns adviseurs en juristen algemene juridische kwaliteitszorg scoren aanmerkelijk hoger. Een mogelijk verklaring is dat bezwaarmedewerkers in objectieve zin onpartijdiger zijn dan deze overheidsjuristen, maar dat bezwaarmedewerkers een andere, op rechters gebaseerde standaard voor onpartijdigheid hanteren. In vergelijking daarmee is de opstelling van bezwaarmedewerkers lang niet zo onpartijdig.</p>

Taakprofiel	Korte schets
Eerstelijns adviseurs (advisering niet-juridische collega's, 30% van respondenten)	Eerstelijns adviseurs zijn relatief onervaren en lager betaald. Deze overheidsjuristen ervaren het minst van alle overheidsjuristen dat hun werk directe impact heeft op burgers. Verder is de rechterlijke toets niet nabij. Dit betekent dat voor eerstelijns adviseurs zowel de rechter als de burger abstracte noties zijn. Verder zijn ze minder gericht op het beïnvloeden van bestuurders en meer op het maximaliseren van de juridische kwaliteit.
Generalisten (geen van de taken een dominant is binnen het werk van deze overheidsjuristen, 14% van de respondenten) ¹⁶²	Generalisten scoren weinig uitgesproken op de stellingen. Opvallend is slechts dat voor generalisten het maximaliseren van de juridische kwaliteit wordt gezien als een luxe.
Leidinggevenden (7% van de respondenten)	Leidinggevenden beïnvloeden beleids- en besluitvorming en hun (juridische) werk bestaat voor een belangrijk deel uit het reageren op urgente, vaak politieke problemen. Leidinggevenden zijn ervaren overheidsjuristen en worden het best betaald. Ze hanteren minder vaak sectorspecifieke regels, maar eerder algemene rechtsbeginselen, waarbij ze het gebruik van niet-juridische argumenten prefereren om te overtuigen. Blijkbaar past deze strategie beter bij hun positie. Verder is opvallend dat leidinggevenden na bezwaarbehandelaars en vertegenwoordigers van de overheid bij de rechter, de nabijheid van de rechter het meest ervaren.
Tweedelijns adviseurs (advisering juridische collega's, 8% van respondenten)	Tweedelijns adviseurs ervaren relatief veel speelruimte. Ze adviseren andere overheidsjuristen en staan verder van het politieke spel en de bestuurders. Voor hen is (direct) bijdragen aan maatschappelijke opgaven minder belangrijk. Tweedelijns adviseurs zijn eerder gericht op recht doen aan de burger en zijn daarbij minder dan gemiddeld bereid juridische risico's te nemen.
Vertegenwoordiger van de overheid bij een rechter (overheidsjuristen in beroepszaken of advocaten in loondienst, 8,5% van de respondenten)	Vertegenwoordigers bij de overheid laveren tussen rechter en bestuur en verplaatsen zich in hun werk zoveel mogelijk in hoe de rechter de zaak zou beoordelen. Vertegenwoordigers bij de rechter zijn relatief partijdig. Ze verplaatsen zich daarbij in de rechter om daar als partijdige actor voordeel uit te halen. Tegelijkertijd valt de extreem negatieve (1,31/5) score in het oog voor de stelling 'ik ben meer gericht op het (politiek of juridisch) uit de wind houden van bestuurders dan dat ik gericht ben op het recht doen aan de burger'. Partijdigheid betekent niet dat een bestuurder uit de wind moet worden gehouden. De partijdigheid ziet op het bestuursorgaan of de organisatie. Het werk van een vertegenwoordiger bij de rechter is ook minder vaak in reactie op een urgent, politiek probleem.

162 Voor generalisten is statistische analyse die vergelijkbaar is met de bovenstaande taakprofielen niet mogelijk. De toewijzing van het taakprofiel generalist leidt namelijk tot een categoriale variabele, terwijl de overige taken met percentages zijn aangegeven en dus een numeriek karakter hebben. Met deze beperking is deze schets van generalisten opgesteld.

Taakprofiel	Korte schets
Wetgevingsjuristen (17% van de respondenten)	<p>Van alle respondenten zijn overheidsjuristen met veel wetgevingstaken het minst ervaren (maar worden niet het minst betaald). Voor wetgevingsjuristen is de rechter niet nabij en van alle overheidsjuristen verplaatst een wetgevingsjurist zich bij de juridische advisering het minst in hoe een rechter een zaak zou beoordelen. Bij deze kenmerken past een lage score voor de rolinvulling 'laveren tussen rechter en bestuur'.</p> <p>Wetgevingsjuristen reageren vaker op een urgent, vaak politiek probleem en naarmate een overheidsjurist meer wetgevingstaken heeft, neemt de ervaren directe invloed van bestuurders toe. Dit betekent niet dat ze gericht zijn op het realiseren van een bredere maatschappelijke opgave.</p> <p>Opvallend is verder de hoge score voor maximaliseren van de juridische kwaliteit, boven het beïnvloeden van beleids- en besluitvorming. Een reden hiervoor kan gelegen zijn in het lagere aantal dienstjaren van respondenten met het taakprofiel wetgeving. Deze is het laagst van alle taakprofielen en kent een negatieve correlatie met het percentage wetgevingstaken. Zoals verderop blijkt uit de analyse zijn dienstjaren en de rolinvulling beïnvloeding nauw verbonden. Van alle respondenten zijn wetgevingsjuristen het meest gericht op specifieke juridische kaders en minder op rechtsbeginselen.</p>

6.3.4.2 *Schaal en dienstjaren*

De schaal van een overheidsjurist correleert sterk met invulling van de professionele rol van overheidsjuristen en andere factoren (zie verder bijlage 2). In tabel 23 worden een aantal opvallende relaties weergegeven:

Tabel 23 Correlatie schaal en dienstjaren

Onderwerp	Lagere schaal	Hogere schaal
Rolinvulling	Vaker maximaliseren van de juridische kwaliteit	Vaker beïnvloeden beleids- en besluitvorming
Juridische risicobereidheid	Lager	Hoger
Speelruimte	Kleiner	Groter
Toepassing sectorale wetgeving of algemene beginselen	Sectorale wetgeving	Algemene beginselen
Taak	Vaker bezwaar en vaker eerste lijn advisering	Vaker leidinggeven, vaker algemene juridische kwaliteitszorg
Professioneel handelen	Vaker alleen met juridische argumenten, niet door anderen als kritisch ervaren	Niet met alleen juridische argumenten, vaker door anderen ervaren als kritisch

Een opvallende uitkomst is dat overheidsjuristen in hogere schalen vaker aangeven dat anderen binnen de organisatie hen als kritisch ervaren. Een mogelijke verklaring is dat voor overheidsjuristen in hogere schalen, de opinie van hun werkomgeving,

impact heeft op het gemak waarmee ze invloed kunnen uitoefenen op wat er gebeurt binnen de organisatie. Het is mogelijk dat dit leidt tot een grotere gevoeligheid voor de mening van anderen over het eigen optreden.

Veel van de bovenstaande relaties tussen schaal en andere onderwerpen, zijn ook zichtbaar in de resultaten over dienstjaren. Overheidsjuristen met meer dienstjaren:

- ervaren meer speelruimte om zelf hun opstelling te bepalen,
- hebben een grotere bereidheid om de grens van het juridisch toelaatbare op te zoeken,
- vinden het belangrijker om invloed te hebben op de besluitvorming,
- hechten meer waarde aan het realiseren van de maatschappelijke opgave waarvoor de overheid zich gesteld ziet,
- worden vaker door anderen binnen de organisatie ervaren als kritisch
- vinden het maximeren van de juridische kwaliteit minder belangrijk.

6.3.5 Nabijheid rechterlijke toets en andere omgevingsfactoren

Naast de kenmerken van (het werk van) overheidsjuristen zijn ook enkele omgevingsfactoren uitgevraagd. Uit de onderzoeksresultaten (zie bijlage 2) blijkt dat de nabijheid van de rechterlijke toets sterk correleert met rolinvulling en taak. Het type organisatie en de grootte van de juridische functie lijken minder relevantie te hebben.

6.3.5.1 Nabijheid rechterlijke toets

De nabijheid van de rechterlijke toets kent een sterke correlatie met (elementen van) de invulling van de professionele rol van overheidsjuristen en hun taak. De meest opvallende verbanden zijn:

- *Impact werk op burgers.* Er is een zeer significant verband ($p = 0,000933$) tussen de mate van nabijheid van de rechterlijke toets en de stelling 'mijn werk als overheidsjurist heeft regelmatig een directe en grote impact op de levens van burgers'. Voor overheidsjuristen lijkt te gelden: des te nabijer de rechterlijke toets, des te groter de ervaren impact van het eigen werk op de levens van burgers.
- *Kritische houding.* Een tweede significante relatie is dat naarmate de nabijheid van de rechterlijke toets toeneemt, overheidsjuristen significant vaker door anderen binnen de organisatie als kritisch worden ervaren.
- *Eerder specifieke juridische kaders dan rechtsbeginselen.* Naarmate de rechterlijke toets meer nabij is, hanteren overheidsjuristen vaker specifieke juridische kaders boven rechtsbeginselen. Een mogelijke verklaring is dat overheidsjuristen bij de rechter vaak over de toepassing van sectorale wetgeving (Participatiewet, omgevingsregelgeving, openbare orderecht) procederen. Hierin zijn vaak de rechtsbeginselen uitgewerkt in sectorspecifieke regelingen en is de rechterlijke toets vooral daarop gericht.

- *Vaker laveren tussen rechter en bestuur.* Een toename van de nabijheid van de rechterlijke toets is significant gecorreleerd met de rolinvulling ‘laveren tussen rechter en bestuur’.
- *Bezwaar en beroep.* Zeer voor de hand liggend: de overheidsjuristen die de nabijheid van de rechterlijke toets meest ervaren handelen bezwaren af of zijn procederende overheidsjuristen (inclusief advocaten in loondienst).

6.3.5.2 *Type organisatie en grootte juridische functie*

Het type organisatie en de grootte van de juridische functie is ook uitgevraagd, maar hebben minder sterke correlaties. Er zijn drie noemenswaardige resultaten (voor het volledige beeld zie bijlage 2):

- *Verskil uitvoering en beleid.* De verschillen tussen uitvoering en beleid komen naar voren in de scores op de stelling: ‘een belangrijk deel van mijn werk is reageren op een urgent, vaak politiek probleem’. Overheidsjuristen (op rijksniveau¹⁶³) in dienst van een bestuurskern waarderen dit met een 3,81 uit 5, overheidsjuristen in dienst van een uitvoeringsorganisatie of inspectie op rijksniveau met een 2,5 uit 5. Het werk bij uitvoeringsorganisaties en inspecties is minder politiek en minder onderhevig aan onverwachte politieke gebeurtenissen.
- *Verskil centrale en decentrale overheid.* Op centraal niveau is de risicobereidheid van overheidsjuristen lager dan op decentraal niveau. Daaraan gekoppeld is dat binnen de centrale overheid hogere juridische kwaliteit meer gewaardeerd wordt dan op decentraal niveau.
- *Kleinere en grotere juridische functie.* De onderzoeksgegevens rechtvaardigen het vermoeden dat kleinere juridische functie meer bereid zijn de grens van het juridische toelaatbare op te zoeken dan grotere. Verder ervaren overheidsjuristen in een kleinere juridische functie relatief minder waardering als de juridische kwaliteit hoger dan een voldoende scoort.

6.4 DISCUSSIE EN CONCLUSIE

In deze paragraaf wordt gestart met een antwoord op de deelvraag:

Is er een correlatie tussen omgevingsfactoren (type overheidsorganisatie, grootte juridische functie, nabijheid rechterlijke toets) en kenmerken van (het werk van) overheidsjuristen (taakprofiel, leeftijd, geslacht, regio van werkzaamheden, dienstjaren binnen juridische functie en schaal) enerzijds en overeenkomsten en variaties in rolinvulling(en) van overheidsjuristen anderzijds?

163 Omdat binnen gemeenten (en andere organisaties) inspectie, uitvoering, beleid en bestuur binnen één organisatie zijn ondergebracht, komen deze verschillen minder goed naar voren in de onderzoeksgegevens.

Deze beantwoording richt zich eerst op de overeenkomsten in de rolinvulling van overheidsjuristen en daarna op de variatie in de rolinvulling. Daarna worden in het licht van de centrale vraag van de onderhavige studie, de beperkingen van dit onderzoek beschreven.

6.4.1 *Overeenkomst in de rolinvulling: veel speelruimte om juridische kwaliteit te leveren*

Uit de consensusstellingen (zie paragraaf 6.3.2) blijkt dat overheidsjuristen bij het invullen van de professionele rol (het professioneel handelen binnen een zelf gedefinieerde werksituatie in het licht van een gekozen beroepsopvatting) altijd juridische kwaliteit (willen) leveren en daarbij – over het algemeen – veel speelruimte ervaren. Binnen de werksituatie ervaren overheidsjuristen – in het algemeen – waardering voor hoge(re) kwaliteit en wordt begrepen dat overheidsjuristen minder gericht zijn op het uit de wind houden van bestuurders dan op het recht doen aan de burger.

Kortom, de gedefinieerde werksituatie waarbinnen overheidsjuristen hun professionele rol invullen lijkt overheidsjuristen in staat te stellen om hun gedeelde gekozen beroepsopvatting (tenminste voldoende juridische kwaliteit leveren) waar te maken. Daarbij past wel de nuancering dat (de uitkomsten van) het professionele werk van overheidsjuristen niet noodzakelijkerwijs gelijkstaat aan het overheids-handelen zelf (zie paragraaf 1.4): het feit dat een overheidsjurist voldoende juridische kwaliteit levert, betekent niet noodzakelijkerwijs dat het daaraan gekoppelde overheids-handelen ook van voldoende juridische kwaliteit is. Het belang van deze nuancering wordt verder uitgewerkt in hoofdstuk 7.

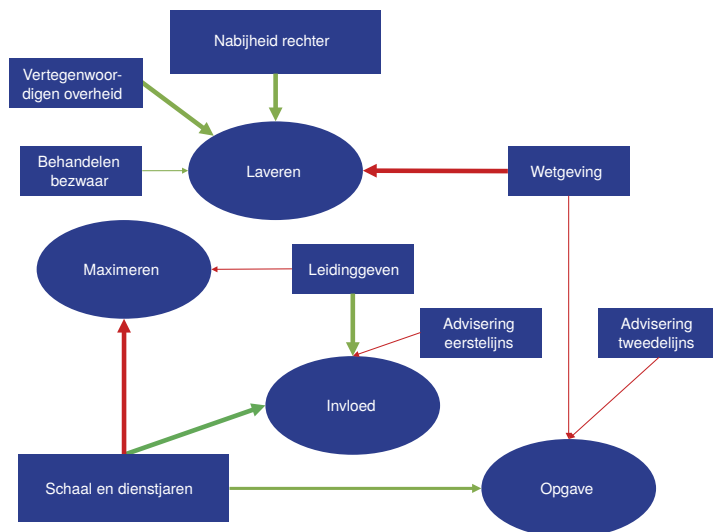
6.4.2 *Correlaties met variaties in de rolinvulling*

Een tweede belangrijke conclusie is dat taak, schaal, dienstjaren en nabijheid van de rechter correleren met variaties in de invulling van de professionele rol van overheidsjuristen. In deze paragraaf wordt deze correlatie kort samengevat weergegeven. In hoofdstuk 7 volgt een uitgebreidere en meer overkoepelende uiteenzetting.

In figuur 11 wordt – op basis van de onderzoeksresultaten – de correlatie tussen enerzijds dienstjaren, schaal, taak en nabijheid van de rechter, en anderzijds de variatie in rolinvullingen, samengevat. Daarbij geldt dat:

- een rode pijl een negatieve relatie met een rolinvulling impliceert (dus naarmate schaal en dienstjaren toenemen, neemt de kans af dat de rolinvulling maximeren wordt gehanteerd),
- een groene pijl een positieve relatie met een rolinvulling impliceert (dus naarmate de nabijheid van de rechter toeneemt, neemt de kans toe dat de rolinvulling lavenen wordt gehanteerd)
- een dunne pijl staat voor $p < 0,05$ en een dikke pijl staat voor $p < 0,01$.

Figuur 11 Correlaties rolinvulling



Een belangrijk patroon binnen deze onderzoeksresultaten is dat naarmate schaal en dienstjaren toenemen, overheidsjuristen hun rol anders invullen. Onervaren overheidsjuristen kiezen vaker voor de rolinvulling 'maximeren van de juridische kwaliteit'. Hetzelfde geldt voor overheidsjuristen in een lagere schaal (en schaal en dienstjaren zijn sterk gecorreleerd).

Tabel 24 Verhouding dienstjaren en maximeren

Dienstjaren	0-3	3-9	9-18	18-24	24+	P-waarde
Maximeren van de juridische kwaliteit	52,21	51,14	49,45	47,82	48,80	0,002937

Tabel 25 Verhouding schaal en maximeren

Schaal (Rijk)	10-	11	12	13	14	15+	P-waarde
Maximeren van de juridische kwaliteit (maximeren)	52,71	52,74	48,84	49,39	44,84	42,18	2,87E-06

Binnen de rolinvulling maximeren, past een onpartijdige houding (bij het proces van rechtsvinding), een afkeer van het nemen van juridische risico's, en het ervaren van meer tijdsdruk, minder speelruimte en weinig directe invloed van bestuurders. De combinatie van onervarenheid, lagere inschaling en veel tijdsdruk, zijn een aanwijzing dat deze overheidsjuristen alle zeilen bijzetten om tot voldoende juridische kwaliteit te komen. Daardoor is er minder ruimte om invloed uit te oefenen, de

opgave verder te brengen of slim te laveren tussen rechter en bestuur. De nadruk ligt op het correct uitvoeren van het proces van rechtsvinding en minder op het slim inzetten van de uitkomst van de rechtsvinding in het krachtenveld waarbinnen de overheidsjurist opereert (het ambtelijk handelen).

Wanneer overheidsjuristen meer ervaring opdoen en beter ingeschaald zijn, hanteren ze vaker de rolinvullingen 'beïnvloeden van beleids- en besluitvorming' en 'bijdragen aan een bredere opgave', zoals in de tabellen 26 en 27 is te lezen.

Tabel 26 Verhouding rolinvulling en schaal

Indeling rolinvulling (schaal)	10-	11	12	13	14	15+	P-waarde
Bijdragen aan een bredere opgave (opgave)	45,11	48,95	50,36	52,24	51,10	52,24	0,00966
Beïnvloeden van beleids- en besluitvorming (invloed)	45,50	47,25	48,65	53,52	55,08	61,71	7,30E-12
Laveren tussen rechter en bestuur (laveren)	49,22	48,28	51,70	50,99	48,59	50,14	0,5622
Maximeren van de juridische kwaliteit (maximeren)	52,71	52,74	48,84	49,39	44,84	42,18	2,87E-06

Tabel 27 Verhouding rolinvulling en dienstjaren

Indeling rolinvulling (dienstjaren)	0-3	3-9	9-18	18-24	24+	P-waarde
Bijdragen aan een bredere opgave (opgave)	48,05	50,53	51,32	50,51	49,88	0,761
Beïnvloeden van beleids- en besluitvorming (invloed)	46,93	48,87	50,89	52,84	51,25	0,003193
Laveren tussen rechter en bestuur (laveren)	48,99	48,83	51,30	49,92	50,86	0,2557
Maximeren van de juridische kwaliteit (maximeren)	52,21	51,14	49,45	47,82	48,80	0,002937

Ervaring leidt ertoe dat overheidsjuristen het proces van rechtsvinding steeds beter beheersen en er ruimte ontstaat om niet alleen voldoende juridische kwaliteit te leveren, maar ook andere doelstellingen binnen de organisatie na te streven.

De rolinvulling 'laveren tussen rechter en bestuur' kent geen vergelijkbare verbinding met ervaring en dienstjaren. Deze rolinvulling is vooral operant onder overheidsjuristen die opereren in de nabijheid van de rechter (bezwaarmedewerkers en procederen overheidsjuristen). Een mogelijke verklaring is dat deze overheidsjuristen de tijd die vrijkomt omdat ze meer werkervaring hebben, niet hoeven in te zetten om invloed uit te oefenen of een opgave te realiseren. In de exclusief juridisch context (met vooral andere juridische actoren) waarbinnen ze werken, is het nuttiger

die tijd te gebruiken om meer werk te verzetten (bijvoorbeeld sneller een bezwaar af te handelen) of de juridische kennis verder te verdiepen.

6.4.3 *Beperkingen van het onderzoek*

De eerste twee empirische onderzoeken waren vooral beschrijvend van aard. In dit laatste onderzoek lag het zwaartepunt bij het exploreren van verklaringen voor de rolinvulling. De combinatie van consensus – om te beschrijven wat in de rolinvullingen van overheidsjuristen overeenkomt – en de correlaties tussen taak, schaal, dienstjaren en nabijheid van de rechter enerzijds en variaties in de invulling van de professionele rol van overheidsjuristen anderzijds, bieden de mogelijkheid om empirisch gefundeerde verbanden te leggen die de rolinvulling van overheidsjuristen kunnen verklaren. Daarbij geldt: vanwege het exploratieve karakter van dit onderzoek zijn de onderzoeksgegevens niet verzameld om causaliteit vast te stellen.

Daarnaast – waar het gaat om de verklarende kracht van de gevonden factoren – geldt een belangrijke beperking. Deze verklaringen zijn gebaseerd op patronen binnen de beroepsgroep. Het biedt niet voor alle specifieke rolinvullingen een verklaring. Zo is het goed mogelijk dat op microniveau een ervaren, duurbetaalde overheidsjurist de rolinvulling maximeren hanteert en een onervaren, laag ingeschaalde overheidsjurist juist in lijn met de rolinvulling beïnvloeding handelt.

Een tweede belangrijke beperking volgt uit de sample van het onderzoek. De sample heeft weliswaar voldoende respondenten en bovendien zijn alle deelfuncties en typen overheidsorganisaties gerepresenteerd, tegelijkertijd zijn er – zoals beschreven in paragraaf 6.3.1 – aanwijzingen dat bepaalde groepen zijn onder- of oververtegenwoordigd. Dit tast vooral de betrouwbaarheid van de onderzoeksresultaten over de mate waarin rolinvullingen operant zijn onder overheidsjuristen in Nederland (paragraaf 6.3.3.1) aan.

Een derde beperking volgt uit de empirische fundering. Met dit laatste empirische onderzoek wordt de diversiteit aan onderzoeksgegevens verder verrijkt. Wel gaan deze gegevens vooral over wat overheidsjuristen zeggen dat hun rolinvulling is. Dit hoeft niet noodzakelijkerwijs overeen te komen met het daadwerkelijke professionele handelen. Het zou krachtig zijn om in een vervolgonderzoek deze kwantitatieve resultaten te verifiëren in een kwalitatief onderzoek waarin het professionele handelen geobserveerd wordt.

Een laatste beperking geldt de toepassing van Q2S. Deze is vrij grofmazig: op basis van twee markerstellingen worden overheidsjuristen ingedeeld. Het is daarmee een inschatting van de invulling van de professionele rol die een respondent vermoedelijk preferereert. Het is geen gevalideerd meetinstrument. Tegelijkertijd, voor het doel van dit onderzoek blijkt Q2S een nuttig middel. De toewijzing van respondenten aan een rolinvulling maakt het mogelijk om – op geaggregeerd niveau – empirische

onderbouwde theoretische verbanden te leggen tussen rolinvulling, omgevingsfactoren en kenmerken (van het werk van) overheidsjuristen. Verder kan door toepassing van Q2S de beschrijving van de rolinvulling beïnvloeden van beleids- en besluitvorming worden aangepast.

7.1 INLEIDING

Deze studie heeft tot doel de invullingen van de professionele rol van overheidsjuristen te beschrijven en te verklaren. Deze rol van overheidsjuristen in het overheidshandelen blijft meestal onzichtbaar voor de buitenwereld, totdat er een reden is om het overheidshandelen grondig te reconstrueren en het werk van overheidsjuristen aan het licht komt. Dit gebeurde bijvoorbeeld rond het toeslagenschandaal, de commissie Davids en de martelmemo's in de Verenigde Staten (zie hoofdstuk 1). Uit deze reconstructies blijkt dat de keuzes die overheidsjuristen maken bij het invullen van hun rol (positieve en negatieve) impact heeft op het overheidshandelen. Deze impact maakt het de moeite waard om beter te begrijpen hoe overheidsjuristen hun professionele rol invullen.

In dit laatste hoofdstuk worden op basis van de onderzoeken in de hoofdstukken 2, 4, 5 en 6 conclusies getrokken over de invulling van de professionele rol van overheidsjuristen. In paragraaf 2 wordt de centrale vraag van deze studie beantwoord. Vervolgens wordt stilgestaan bij de bijdrage van deze studie aan de literatuur en de praktijk (paragraaf 3 en 4). Daarna worden suggesties gedaan voor vervolgonderzoek (paragraaf 5). De zesde en laatste paragraaf sluit af met een korte slotbeschouwing over de invulling van de professionele rol van de overheidsjurist.

7.2 BEANTWOORDING VAN DE CENTRALE VRAAG

In deze paragraaf wordt de centrale vraag van deze studie beantwoord:

Op welke manier(en) vullen overheidsjuristen hun professionele rol in en wat zijn mogelijke verklaringen voor deze rolinvulling(en)?

Op basis van deze onderzoeksvraag werden vier deelvragen geformuleerd:

1. Wat is er bekend in de academische literatuur over de rolinvulling van overheidsjuristen en de factoren die deze rolinvulling beïnvloeden en in hoeverre is deze literatuur geschikt om de centrale vraag te beantwoorden (hoofdstuk 2)?

2. Met welke begrippen is de manier waarop overheidsjuristen hun professionele rol invullen, te beschrijven (hoofdstuk 4)?
3. Welke invullingen van de professionele rol zijn operant (komen voor) onder overheidsjuristen (hoofdstuk 5)?
4. Is er een correlatie tussen omgevingsfactoren (type overheidsorganisatie, grootte juridische functie, nabijheid rechterlijke toets) en kenmerken van (het werk van) overheidsjuristen (taakprofiel, leeftijd, geslacht, regio van werkzaamheden, dienstjaren binnen juridische functie en schaal) enerzijds en overeenkomsten en variaties in rolinvulling(en) van overheidsjuristen anderzijds? (hoofdstuk 6)?

Het antwoord op deelvraag 1 werd in hoofdstuk 2 gegeven. Er werd geconcludeerd dat de academische literatuur over de rolinvulling van overheidsjuristen niet geschikt is om de centrale vraag te beantwoorden. In het licht van de centrale vraag werden daarbij twee belangrijke beperkingen van de academische literatuur benoemd: er wordt te weinig rekening gehouden met de variëteit aan werkzaamheden en contexten waarbinnen overheidsjuristen hun professionele rol invullen, en de gevonden studies zijn gebaseerd op een ontoereikende empirische fundering.

Om de centrale vraag te kunnen beantwoorden werd in het licht van de beperkingen van de gevonden literatuur een exploratieve, empirisch gefundeerde en inductieve onderzoeksstrategie ontwikkeld. Deze wordt beschreven in hoofdstuk 3 en bestaat uit een combinatie van kwalitatieve en kwantitatieve onderzoeken. Daarbij werd de keuze gemaakt voor een sequentiële (volgordelijke) strategie waarin meerdere empirische methoden om gegevens te verzamelen en te analyseren zijn gehanteerd. Er is niet gewerkt met hypothesen op basis van de literatuur, maar inductief: vanuit de onderzoeksgegevens is toegewerkt naar een antwoord op de centrale vraag.

Vanwege het inductieve karakter van de onderzoeksstrategie was het eerste onderzoek (hoofdstuk 4) kwalitatief en gericht op het, empirisch gefundeerd, vinden van de juiste begrippen om de invulling van de professionele rol door overheidsjuristen te beschrijven. In het daaropvolgende Q-onderzoek (hoofdstuk 5) werden op basis van de onderzoeksresultaten van het kwalitatieve onderzoek de onder overheidsjuristen voorkomende invullingen van de professionele rol in kaart gebracht. Daarna werden de onderzoeksresultaten uit de eerste twee onderzoeken gebruikt voor een enquête onder alle overheidsjuristen in Nederland om zo verbanden te onderzoeken tussen omgevingsfactoren en kenmerken van (het werk van) overheidsjuristen enerzijds en de rolinvulling van overheidsjuristen anderzijds, en (waar mogelijk) de eerdere onderzoeksresultaten te generaliseren en te verbeteren (hoofdstuk 6).

Op basis van de onderzoeksresultaten van de hoofdstukken 4, 5 en 6 wordt in deze paragraaf de centrale vraag beantwoord.

7.2.1 *Een definitie van de invulling van de professionele rol van overheidsjuristen*

De invulling van de professionele rol van overheidsjuristen is ‘professioneel handelen binnen een zelf gedefinieerde werksituatie in het licht van een gekozen beroepsopvatting.’ Deze algemene definitie van rolinvulling kent drie kernbegrippen: professioneel handelen, de zelf gedefinieerde werksituatie en de gekozen beroepsopvatting. De variaties binnen deze drie kernbegrippen en de dynamiek tussen deze kernbegrippen maken het mogelijk de variëteit aan rolinvullingen onder overheidsjuristen te beschrijven. Om deze algemene definitie te concretiseren en te verdiepen worden daarom eerst de drie kernbegrippen verder uitgewerkt en worden deze daarna met elkaar in verband gebracht.

7.2.1.1 *Het professionele handelen van overheidsjuristen*

Definitie professioneel handelen: waarneembare acties bij het uitvoeren van taken binnen de juridische functie, uit te splitsen naar het proces van rechtsvinding en (overig) ambtelijk handelen.

Professioneel handelen is het zichtbare, meest expliciete en meest veranderlijke element van de invulling van de professionele rol. In hoofdstuk 4 kwamen veel voorbeelden van professioneel handelen voorbij. De rolinvulling van een overheidsjurist is zichtbaar wanneer een secretaris van de bezwaarcommissie het woord neemt tijdens een voorbereidend moment met de leden van de bezwaarschriftencommissie of wanneer een overheidsjurist tijdens onderhandelingen met een grote projectontwikkelaar met de vuist op tafel slaat. Het is zichtbaar in memo’s die overheidsjuristen maken, waarin ze juridische argumenten op de voorgrond plaatsen, of juist niet. Waarin ze een felle toon aanslaan, of juist niet. De rolinvulling komt aan de oppervlakte in de rechtszaal waar overheidsjuristen assertief zijn bij de ene rechter en voorzichter bij de ander. Het is te zien in de empathische opstelling tijdens een ambtelijke hoorzitting met een kwetsbare bijstandsontvanger en in het slim politiek *framen* van juridische gewenste uitkomsten in de werkkamer van de wethouder.

Het professionele handelen van overheidsjuristen is in tweeën op te delen: het proces van rechtsvinding en (overig) ambtelijk handelen. Het proces van rechtsvinding bestaat uit drie fasen: het vaststellen van de feiten, het vaststellen van het juridische kader en de confrontatie van de feiten met de normen die op de situatie van toepassing zijn.¹⁶⁴ Overheidsjuristen omschrijven dit proces van rechtsvinding niet als iets mechanisch of als vast gefaseerd. Het is meestal een iteratief, zoekend proces. Het proces van rechtsvinding is zichtbaar in alle gevolgde overheidsjuristen en is wat overheidsjuristen onderscheidt van niet-juridische ambtenaren. Daarbij geldt dat er

brede consensus is onder overheidsjuristen dat het proces van rechtsvinding altijd van voldoende kwaliteit moet zijn.

Het tweede element van het professionele handelen, het overig ambtelijk handelen, is verweven met het proces van rechtsvinding. Bijvoorbeeld, voor het vaststellen van de relevante feiten moeten overheidsjuristen soms collega's, burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en andere overheden achter de broek zitten. En het vinden van de vigerende kaders en de juiste toepassing daarvan op de feiten, is vaak het resultaat van samenwerking met andere overheidsjuristen.

Naast dat overig ambtelijk handelen is verweven met het proces van rechtsvinding is de afronding van de rechtsvinding ook het startpunt van het ambtelijk handelen. Vaak ligt een dergelijke vervolgactie sterk voor de hand. Een bezwaarbehandelaar die in mandaat een veelvoorkomend bezwaar afhandelt, weet na het proces van rechtsvinding precies wat te doen. Voor deze overheidsjurist is het doorlopen van het proces van rechtsvinding de kern van het werk en het daaropvolgende ambtelijk handelen een routinematig (en vaak impopulair) klusje.

Voor veel andere overheidsjuristen zijn de niet specifiek juridische vervolgacties na de rechtsvinding juist de kern van het werk en ligt het zwaartepunt veel minder bij het proces van rechtsvinding. Dit zijn bijvoorbeeld juristen die veel tijd besteden aan het krijgen van een voet tussen de deur in beleids- en besluitvormingsprocessen. Of juristen die veel werktijd gebruiken om een maatschappelijke opgave te doorgronden om tot een bijpassend proces van rechtsvinding te komen. Sommige overheidsjuristen besteden zelfs het proces van rechtsvinding uit aan anderen (bijvoorbeeld aan collega's of advocaten) zodat ze zich helemaal kunnen richten op het ambtelijk handelen, bijvoorbeeld om 'alle neuzen dezelfde kant op te krijgen'.

Anders gezegd, in de tijdsbesteding van overheidsjuristen zijn het proces van rechtsvinding en het overig ambtelijk handelen communicerende vaten. Waar het zwaartepunt ligt, komt naar voren in de omgang met fenomenen als partijdigheid, het gebruik van juridische argumenten (of niet), de aard van het toegepaste recht en een kritische toon (of niet).

- *Partijdigheid*. Omdat er onder overheidsjuristen consensus is dat het professioneel handelen altijd van voldoende juridische kwaliteit moet zijn, lijken er geen overheidsjuristen te zijn die willens en wetens tot onhoudbare redeneerlijnen komen in het proces van rechtsvinding. De partijdigheid richt zich op de overheidsorganisatie of de bestuurder, dus is zichtbaar in het (overige) ambtelijk handelen. Wanneer overheidsjuristen aangeven onpartijdig te zijn, is dat juist wel gericht op het proces van rechtsvinding.
- *Het gebruik van juridische argumenten*. Er zijn overheidsjuristen die verhullen dat hun opstelling voortkomt uit juridische argumenten. Dit is vrijwel altijd in situaties waarin het zwaartepunt van het professionele handelen bij het overig ambtelijk handelen ligt. Ligt het zwaartepunt bij rechtsvinding dan hebben juridische argumenten vaker een centralere rol.

- *Gebruikte recht.* Wanneer het zwaartepunt bij rechtsvinding ligt, wordt er vaker met (sector)specifieke regelgeving gewerkt. Ligt het zwaartepunt bij het overig ambtelijk handelen, dan wordt meer vanuit rechtsbeginselen geredeneerd.
- *Kritisch toon.* Dat overheidsjuristen als kritisch worden ervaren, wordt onder overheidsjuristen breed (h)erkend. Waar overheidsjuristen van mening verschillen is de vraag: is dit erg? Overheidsjuristen die vooral met het proces van rechtsvinding bezig zijn, geven minder om dit imago of cultiveren dit. Ligt het zwaartepunt bij het overig ambtelijk handelen, dan zijn overheidsjuristen zich veel meer bewust van dit imago en proberen ze daar op een verstandige manier mee om te gaan.

7.2.1.2 De zelf gedefinieerde werksituatie

Definitie zelf gedefinieerde werksituatie: een combinatie van ten eerste de optelsom van de plausibele aannames van een overheidsjurist over de wensen, belangen en mogelijkheden van actoren binnen en buiten de organisatie en ten tweede het gewicht dat een overheidsjurist aan deze aannames toekent in een specifieke werksituatie.

Het professioneel handelen van overheidsjuristen vindt plaats in een werksituatie. De precieze werksituatie waaronder overheidsjuristen hun rol invullen, verschilt sterk. In hoofdstuk 4 werden deze verschillen beschreven. Er was bijvoorbeeld een overheidsjurist die in de afgelopen twintig jaar misschien vijf keer een wethouder had gezien en er was een overheidsjurist die door een wethouder amicaal en met zijn voornaam werd begroet in een overleg. De overheidsjurist die nauwelijks contact had met de wethouder pleitte wel wekelijks voor een rechtbank, terwijl er ook overheidsjuristen werden gevolgd die nooit in contact komen met rechters. Hetzelfde kan gezegd worden over (andere) onderdelen van de eigen organisatie, burgers, niet-juridische collega's, juridische professionals van buiten de organisatie, bedrijven, maatschappelijke organisaties en medeoverheden.

Voor overheidsjuristen zijn de wensen, belangen en mogelijkheden van deze actoren relevant voor het professionele handelen. Bijvoorbeeld, wanneer een bestuurder aangeeft een hekel te hebben aan inwikkelde juridische redeneringen, passen overheidsjuristen hun werkwijze hierop aan. Of omdat een rechter verwacht dat een verweerschrift aan bepaalde eisen voldoet, zal een overheidsjurist in lijn hiermee zijn verweerschrift opstellen.

Deze wensen, belangen en mogelijkheden op basis waarvan een overheidsjurist handelt, zijn plausibele aannames. Bijvoorbeeld, eerder heeft een bestuurder aangegeven geen behoefte te hebben aan juridische redeneringen en dus houdt een overheidsjurist hier een volgende keer rekening mee. Of in de werkwijze van de rechtbank staan bepaalde voorwaarden aan een verweerschrift en dus stelt een

overheidsjurist in lijn met deze voorwaarden zijn processtuk op. Het is natuurlijk mogelijk dat deze bestuurder van mening verandert of dat de overheidsjurist een rechter treft die afwijkt van de vaste werkwijze. Door deze ervaringen te incorporeren en te delen met collega's kunnen de plausibele aannames over tijd verder worden verfijnd.

Het in kaart hebben (en krijgen) van de wensen, belangen en mogelijkheden van de betrokken actoren is het eerste element van de werksituatie. Het tweede element is het gewicht dat aan deze wensen, belangen en mogelijkheden wordt toegekend in een specifieke werksituatie. Bijvoorbeeld, als een overheidsjurist het belangrijk vindt dat zijn of haar juridische redeneerlijn begrepen wordt door een bezwaarmaker, dan zal hij of zij in een hoorzitting ruim de tijd nemen voor een uitleg. Hetzelfde kan gelden voor een bestuurder of een niet-juridische collega.

Kortom, de werksituatie is een combinatie van ten eerste de optelsom van de plausibele aannames van een overheidsjurist over de wensen, belangen en mogelijkheden van actoren binnen en buiten de organisatie *en* ten tweede het gewicht dat een overheidsjurist aan deze aannames toekent in een specifieke werksituatie. Beiden zijn het resultaat van interpretatie door de overheidsjurist en het is daarom dat gesproken wordt van een zelfgedefinieerde werksituatie.

Zoals de onderzoeksresultaten in hoofdstuk 6 laten zien, zijn er verschillen in hoe overheidsjuristen hun werksituatie definiëren. Sommige ervaren regelmatig dat hun werk directe en grote impact op het leven van burgers heeft, anderen niet. Sommige overheidsjuristen zien een belangrijk deel van hun werk als reageren op een urgent vaak politiek probleem. Voor sommige overheidsjuristen is een dergelijke politieke urgentie helemaal geen onderdeel van het werk. Sommige overheidsjuristen ervaren directe invloed van rechters of bestuurders, anderen niet.

Een belangrijke factor binnen de gedefinieerde werksituatie is de ervaren speelruimte. Om het belang van de ervaren speelruimte te begrijpen, is het onderscheid tussen de rolinvulling van de overheidsjurist en het overheidshandelen waarop die rolinvulling ziet (zie hoofdstuk 1) relevant. In het algemeen ervaren overheidsjuristen veel speelruimte om hun rol in te vullen (hierover bestaat consensus binnen de beroepsgroep). Tegelijkertijd zijn er verschillen tussen overheidsjuristen. Zo ervaren bezwaarmedewerkers en procederende overheidsjuristen (inclusief advocaten in loondienst) minder speelruimte dan overheidsjuristen met andere taken. Zoals verderop in paragraaf 7.2 wordt uitgewerkt, heeft dit belangrijke consequenties voor de rolinvulling als geheel.

In vergelijking met het professionele handelen is het definiëren van de werksituatie door de overheidsjurist minder zichtbaar, impliciet en minder veranderlijk. Overigens bestaat hier tussen overheidsjuristen veel variatie in. Er zijn overheidsjuristen waarvan de werksituatie volatieler is. Dit zijn overheidsjuristen voor wie

wisselingen van bestuurders, directeuren en collega's direct van belang zijn voor de insteek van het professionele handelen. Deze overheidsjuristen zijn op een explicietere manier en ook meer zichtbaar bezig met het definiëren van de werksituatie.

Voor andere overheidsjuristen geldt dat de aannames over de wensen, belangen en mogelijkheden slechts af en toe worden geëxpliciteerd. Dit hangt samen met het minder volatiele karakter van de werksituatie: deze verandert beperkter en geleidelijker. Bijvoorbeeld, de nieuwe zaaksbehandeling veranderde de wensen van rechters tijdens zittingen en daarmee (vermoedelijk) ook het professioneel handelen van procederende overheidsjuristen. Maar dit zijn relatief zeldzame aanpassingen.

7.2.1.3 De gekozen beroepsopvatting

Definitie gekozen beroepsopvatting: wat de overheidsjurist, in een specifieke werksituatie, ziet als zijn of haar rol of taak en welk repertoire aan professioneel handelen passend en beschikbaar is.

De gekozen beroepsopvatting van een overheidsjurist is het meest populaire onderwerp in de literatuur over de rolinvulling van overheidsjuristen (zie hoofdstuk 2). De gekozen beroepsopvatting raakt aan de beroepsethiek: wat is de juiste rolinvulling en welk handelen hoort daarbij? Daarnaast is van de drie kernbegrippen uit de definitie van rolinvulling, de gekozen beroepsopvatting het meest lastig los van de andere twee kerndefinities te bespreken. Dit blijkt ook uit de definitie van gekozen beroepsopvatting. Waar 'professioneel handelen' en 'gedefinieerde werksituatie' eigenstandige definities hebben, zijn deze kernbegrippen onderdeel van de definitie voor 'gekozen beroepsopvatting'.

Naast de beroepsethische dimensie heeft de gekozen beroepsopvatting ook een praktische dimensie. Het gaat niet alleen om de vraag wat de *juiste* rol of het *juiste* handelen is, maar ook over de vraag welk professioneel handelen beschikbaar (of haalbaar) is.

Met het bijvoeglijk naamwoord 'gekozen' wordt beoogd twee kenmerken van deze beroepsopvatting inzichtelijk te maken. In de eerste plaats dat de beroepsopvatting het resultaat is van een keuze. Deze keuzes zijn antwoorden op de volgende vragen:

- Wat is in deze situatie mijn rol of taak?
- Welk professioneel handelen is binnen deze rol of taak passend en effectief en heb ik de mogelijkheden om dit professionele handelen uit te voeren?
- Welk gewicht moet ik, gezien mijn rol of taak, aan de wensen, belangen en mogelijkheden van de actoren toekennen?

In de dagelijkse praktijk van veel overheidsjuristen is er geen aanleiding om deze keuzes expliciet te maken. De rol of taak van een overheidsjurist volgt uit de taakomschrijving en het daarbij passende professionele handelen is meestal een gegeven. Bovendien worden voor het werk overheidsjuristen geselecteerd die deze taak kunnen uitvoeren en daarvoor de tijd en de speelruimte krijgen. In lijn met het vaak minder volatiële karakter van de gedefinieerde werksituatie is ook het gewicht dat een overheidsjurist toekent aan de wensen, belangen en mogelijkheden van actoren niet altijd aan grote veranderingen onderhevig.

Desalniettemin zijn er werksituaties denkbaar waarin overheidsjuristen deze keuzes over de beroepsopvatting wel expliciet maken. Bijvoorbeeld, wanneer er te weinig tijd is om het bijpassende professioneel handelen uit te voeren of wanneer een overheidsjurist zich daartoe niet gepositioneerd (binnen de organisatie) of bekwaam voelt. Een ander voorbeeld bieden overheidsjuristen in volatieler werksituaties. Zij moeten steeds opnieuw bepalen welk gewicht ze toekennen aan de wensen, belangen en mogelijkheden van de betrokken actoren. Dit sijpelt door in de gekozen rol of taak en het bijpassende professioneel handelen.

De tweede reden voor de term 'gekozen beroepsopvatting', is het deels situationele en deels stabiele karakter van de beroepsopvatting. In de academische literatuur is veel aandacht voor het stabiele karakter van de beroepsopvatting. Het gaat dan om de rol van overheidsjuristen in het hoeden van de rechtsstaat of het algemeen belang of juist het opkomen voor de belangen van de overheidsorganisatie. De gedachte is dat deze beroepsopvatting vervolgens situationele effecten heeft omdat een overheidsjurist keuzes maakt in lijn met zijn of haar professionele ideologie.

Dat overheidsjuristen beroepsopvattingen situationeel toepassen, blijkt uit de resultaten van het Q-onderzoek en de enquête. Hierbij een aantal elementen daaruit:

- *Juridische kwaliteit en maatschappelijke opgaven.* Onder overheidsjuristen heerst grote consensus (4,62/5) dat hun advisering tenminste van voldoende juridische kwaliteit moet zijn. Tegelijkertijd zijn behoorlijk veel overheidsjuristen bereid om de grenzen van het juridisch toelaatbare op te zoeken om de overheidsorganisatie in staat te stellen een maatschappelijke opgave te realiseren (3,81/5). Waar de meningen over verschillen is de vraag wat belangrijker is: het maximeren van de juridische kwaliteit of het realiseren van een maatschappelijke opgave (2,59/5). De vraag waar het zwaartepunt ligt (bij het maximeren van de kwaliteit of bij het realiseren van de opgave), speelt een belangrijke rol in de gekozen beroepsopvatting.
- *De burger en het politieke- of organisatiebelang.* Een ander belangrijk vraagstuk in de gekozen beroepsopvatting is het gewicht dat gegeven moet worden aan de verschillende belangen in de werksituatie. Uit de enquête komt naar voren dat de burger centraal staat ten opzichte van een bestuurder (1,82/5) of 'de politiek' (2,09/5). Tegelijkertijd varieert de mate waarin overheidsjuristen het belang van de burger centraal stellen. Deze variatie is, zoals verderop wordt beschreven, significant.

- *Meer doen dan de juridische kwaliteit maximaliseren.* Een derde element van de gekozen beroepsopvatting is de vraag: moet een overheidsjurist meer doen dan de juridische kwaliteit maximaliseren? Moet hij of zij ook de actoren in de werksituatie beïnvloeden? Of ervoor zorgen dat de overheidsorganisatie zijn doelstellingen haalt? Overheidsjuristen maken hierin verschillende keuzes.

7.2.1.4 De drie kernbegrippen in samenhang

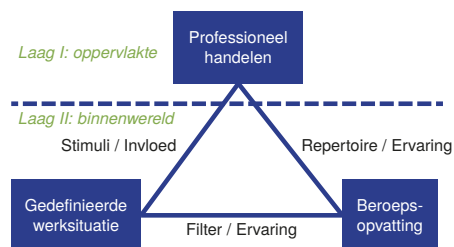
Door de nauwe verwevenheid van de drie kernbegrippen, heeft het afzonderlijk bespreken van het professioneel handelen, de gedefinieerde werksituatie en de gekozen beroepsopvatting iets kunstmatigs. Alleen door de keuzes binnen de beroepsopvatting (impliciet of expliciet), de eigen definitie van de werksituatie (impliciet of expliciet) en het daaraan gekoppelde professionele handelen in hun dynamische samenhang te onderzoeken en te beschrijven, is het mogelijk om te komen tot een adequate weergave van de invulling van de professionele rol van een overheidsjurist.

Samengevat geldt het volgende: de rolinvulling van overheidsjurist is het professioneel handelen binnen een zelf gedefinieerde werksituatie in het licht van een gekozen beroepsopvatting. Daarbij gelden de volgende definities:

- *Professioneel handelen:* waarneembare acties bij het uitvoeren van taken binnen de juridische functie, uit te splitsen naar het proces van rechtsvinding en (overig) ambtelijk handelen.
- *Zelf gedefinieerde werksituatie:* een combinatie van ten eerste de optelsom van de plausible aannames van een overheidsjurist over de wensen, belangen en mogelijkheden van actoren binnen en buiten de organisatie *en* ten tweede het gewicht dat een overheidsjurist aan deze aannames toekent in een specifieke werksituatie.
- *Gekozen beroepsopvatting:* wat de overheidsjurist, in een specifieke werksituatie, ziet als zijn of haar rol of taak en welk repertoire aan professioneel handelen passend en beschikbaar is.

Deze rolinvulling is in een model weer te geven (zie figuur 12). Binnen het model zijn drie relaties weergegeven.

Figuur 12 Model voor de rolinvulling van overheidsjuristen



1. *Relatie gedefinieerde werksituatie en professioneel handelen.*

De werksituatie waarin de overheidsjurist professioneel handelt bestaat uit een krachtenveld van actoren zoals de (onderdelen van de) eigen organisatie, rechters, bestuurders, de politiek, de organisatie en wederpartijen. Over deze (groepen van) actoren formuleren overheidsjuristen plausibele aannames over hun wensen, belangen en mogelijkheden. Deze aannames zijn soms impliciet en soms expliciet. Vanuit de zelf gedefinieerde werksituatie ontstaan stimuli (of prikkels)¹⁶⁵ waarop de overheidsjurist zijn of haar acties baseert. Tegelijkertijd heeft dit handelen invloed op de (gedefinieerde) werksituatie. Deze aanpassing leidt weer tot nieuwe stimuli waar de overheidsjurist op kan reageren. Stimuli en beïnvloeding kenmerken de relatie tussen de gedefinieerde werksituatie en het professioneel handelen.

2. *Relatie gedefinieerde werksituatie en gekozen beroepsopvatting*

De gekozen beroepsopvatting van een overheidsjurist wordt gevoed door ervaringen binnen werksituaties. Bijvoorbeeld, de aanname van een overheidsjurist dat een rechter prijs stelt op een assertieve benadering, is het resultaat van eerdere ervaringen (van haarzelf of van de organisatie in brede zin) met deze rechter. Hetzelfde geldt voor de omgang met een bestuurder, burger of wederpartij. Andersom werkt de gekozen beroepsopvatting als een filter voor de werksituatie. Op basis daarvan wordt bepaald welk gewicht wordt gehecht aan de wensen, belangen en mogelijkheden van actoren binnen de werksituatie.

3. *Relatie gekozen beroepsopvatting en professioneel handelen*

Het professioneel handelen van de overheidsjurist in reactie op de stimuli uit de zelf gedefinieerde werksituatie hangt af van welk professioneel handelen hij of zij op grond van de gekozen beroepsopvatting passend en effectief acht en ter beschikking heeft (repertoire). Het repertoire aan acties waarover een overheidsjurist beschikt, verschilt per overheidsjurist. Waar sommigen in staat zijn om directeursrollen over te nemen en bijbehorend gedrag binnen de organisatie te vertonen, beperkt het (gepercipieerde) repertoire van andere overheidsjuristen zich tot het schrijven van stukken voor anderen. Omgekeerd wordt de gekozen beroepsopvatting van een overheidsjurist verrijkt door praktijkervaringen. Op basis daarvan wordt repertoire opgebouwd en geleerd over wat effectief en passend professioneel handelen precies behelst.

7.2.2 *Vier ideaaltypische rolinvullingen*

In hoofdstuk 5 werden de onderzoeksresultaten van het Q-onderzoek beschreven. Daaruit bleek dat er vier ideaaltypische invullingen van de professionele rol onder overheidsjuristen voorkomen (operant zijn). Op basis van de onderzoeksresultaten in hoofdstuk 6 werden deze invullingen verder onderzocht, verfijnd en in verband gebracht met omgevingsfactoren en kenmerken van (het werk van) overheidsjuristen.

165 Deze redenering is voor een belangrijk deel geïnspireerd op het werk van Karl E. Weick en vooral Weick 1995, p. 122.

De vier ideaaltypen beschrijven verschillende manieren waarop overheidsjuristen professioneel handelen binnen een zelf gedefinieerde werksituatie in het licht van een gekozen beroepsopvatting. Het is gebaseerd op patronen in de manier waarop overheidsjuristen stellingen over het professioneel handelen, de gedefinieerde werksituatie en de gekozen beroepsopvatting waarderen. De ideaaltypen bieden een samenhangende rolinvulling waar overheidsjuristen zich in meer of mindere mate mee verbonden voelen.

In deze paragraaf worden deze vier ideaaltypische rolinvullingen kort geschetst en ook kort verbonden aan factoren als schaal, dienstjaren, soort functie en de nabijheid van de rechter. Het dient daarmee als opmaat voor de overkoepelende, verklarende patronen in de rolinvulling van overheidsjuristen die daarna worden geschetst.

7.2.2.1 *Rolinvulling 1: bijdragen aan een bredere opgave*

In deze rolinvulling hechten overheidsjuristen veel waarde aan het realiseren van maatschappelijke opgaven. Bij het invullen van de professionele rol gebruiken overheidsjuristen al hun knowhow en ervaring (juridisch en niet-juridisch) om de besliser van dienst te zijn. Daarbij past dat significant meer rekening wordt gehouden met het krachtenveld binnen en buiten de organisatie en met het bredere effect op de organisatiedoelen. Ook wordt er beduidend meer aandacht besteed aan het te realiseren beleidsdoel, en financiële, beleidsmatige, politiek-bestuurlijke of andere invalshoeken die naast de juridische invalshoek bepalend zijn.

In deze rolinvulling past een grotere bereidheid om flinke juridische risico te nemen om de door het bestuur gewenste doelen te bereiken. Ook is er een significant grotere gerichtheid op het dekken van politieke bewindspersonen of hoge ambtenaren. Er is echter een beduidend lagere gerichtheid op het recht doen aan de burger. In deze rolinvulling wordt substantieel minder ervaren dat het werk directe impact op de levens van burgers heeft. Deze rolinvulling is partijdig, maar deze partijdigheid ziet niet toe op het proces van rechtsvinding, maar op het overige ambtelijke handelen, want (ook) onder deze overheidsjuristen is er consensus dat de advisering altijd tenminste van voldoende juridische kwaliteit moet zijn. Deze rolinvulling komt vaker voor onder overheidsjuristen met een hogere schaal, die relatief minder vaak tweedelijns adviseurs of wetgevingsjurist zijn.

7.2.2.2 *Rolinvulling 2: beïnvloeden van beleids- en besluitvorming*

Deze rolinvulling komt voor wanneer overheidsjuristen moeten reageren op een urgent, vaak politiek probleem. Een ander kenmerk is dat deze rolinvulling veel speelruimte veronderstelt. Daarbij richten deze overheidsjuristen zich vooral op het beïnvloeden van de besluitvorming en (ook) op het realiseren van een maatschappelijke opgave. Concreet betekent dit onder hogere druk tot een kwalitatief voldoende proces van rechtsvinding komen en hard werken om een voet tussen de deur te krijgen op alle organisatieniveaus. Deze beïnvloeding is juridisch gericht. Dit betekent dat het niet noodzakelijkerwijs gaat om invloed op de inhoudelijke, beleidsmatige of politieke richting van het overheidshandelen maar op de juridische

houdbaarheid daarvan. Deze beïnvloeding kan overigens wel consequenties hebben voor de inhoudelijke richting van het beleid, maar dit is dan een uitvloeisel van de juridische gerichtheid.

In deze rolinvulling is het maximeren van de juridische kwaliteit geen prioriteit: het gaat om voldoende juridische kwaliteit. Binnen deze rolinvulling past een lage score voor de stelling 'als overheidsjurist bepaal ik niet het overheidshandelen, dat doen bestuurders'. Ook is een deel van deze rolinvulling dat overheidsjuristen regelmatig ervaren dat hun werk grote en directe impact op de levens van burgers heeft. Tegelijkertijd is er relatief meer druk om bestuurders uit de wind te houden en politiek gewenste doelen te realiseren. In deze rolinvulling past een onpartijdige opstelling (waarschijnlijk in hun proces van rechtsvinding) en een strategie om in adviezen niet met alleen met juridische argumenten te komen om een punt te maken. Juristen van buiten de organisatie hebben relatief weinig invloed binnen deze rolinvulling. Deze rolinvulling komt het meest voor onder overheidsjuristen met leidinggevende taken, veel werkervaring en een hogere schaal dan gemiddeld. Verder zijn ze minder vaak eerstelijns adviseurs.

7.2.2.3 *Rolinvulling 3: laveren tussen rechter en bestuur*

Deze rolinvulling komt (zeer) significant ($p = 0,0000000304$) vaker voor wanneer de rechterlijke toets nabij is. Daarbij past dat deze rolinvulling gericht is op het in stand houden van het handelen van de overheidsorganisatie bij een rechter. Daarbij is de manier waarop een rechter een kwestie juridisch beoordeelt, leidend voor de overheidsjurist. Binnen deze rolinvulling ervaren overheidsjuristen *zowel* relatief veel invloed van juristen van buiten de organisatie (rechters) *als* relatief veel invloed van bestuurders en hoge ambtenaren. Verder hoort bij deze rolinvulling dat meer dan gemiddeld wordt ervaren dat het werk een directe en grote impact heeft op de levens van burgers.

Daarbij wordt relatief weinig speelruimte ervaren. Dit volgt zowel uit de nabijheid van de rechter (via bijvoorbeeld procesrechtelijke eisen) als uit het feit dat het handelen van de overheidsjurist, meer dan bij andere overheidsjuristen, gelijk staat aan het handelen van de organisatie. Bijvoorbeeld, wanneer een overheidsjurist namens (in mandaat) het bestuursorgaan een beslissing op bezwaar neemt, staat dit (vrijwel) gelijk aan het overheidshandelen. Het ligt voor de hand dat overheidsorganisaties de speelruimte om het overheidshandelen te bepalen, beperken (bijvoorbeeld via protocollen).

Een ander kenmerk van deze rolinvulling is dat rechtsstatelijke waarden en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur een significant minder grote rol spelen. Hetzelfde geldt voor het waarborgen van rechtsstatelijke waarden onder wisselende omstandigheden. Binnen deze rolinvulling past het gebruik van meer uitgewerkte sectorale wet- en regelgeving op het gebied van openbare orde, het sociaal domein en het fysiek domein. Daarbij is de gedachte dat de wetgeving in deze sectorale regelgeving de algemene beginselen heeft geïncorporeerd, zodat aanvullende aandacht voor deze beginselen niet nodig is. Overigens staat deze laatste gedachte sinds het toeslagenschandaal onder druk. Deze rolinvulling komt (redelijk exclusief) voor

onder bezwaarmedewerkers en procederende overheidsjuristen (inclusief advocaten in loondienst).

7.2.2.4 *Rolinvulling 4: maximeren van de juridische kwaliteit*

Deze invulling van de professionele rol is gericht op het maximeren van de juridische kwaliteit. Daarbij past een gerichtheid op het functioneren van het (staatskundige) rechtsstelsel als geheel en het meer dan gemiddeld rekening houden met rechtsstatelijke waarden en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Deze rolinvulling kenmerkt zich door een aversie tegen het nemen van juridische risico's. Deze rolinvulling is onpartijdig, waar het om het proces van rechtsvinding gaat. Verder past bij deze rolinvulling dat overheidsjuristen het 'op save spelen'. Daarbij ligt de nadruk op het begrijpelijk communiceren van de juridische boodschap.

De rolinvulling vindt plaats onder een relatief welwillend gesternte. Het past bij deze rolinvulling dat medewerkers en bestuurders van de organisatie zich minder vaak beperkt voelen in de handelingsvrijheid, en dat er minder directe invloed van bestuurders en/of hoge ambtenaren wordt ervaren door de overheidsjurist. Verder ervaren overheidsjuristen in deze rolinvulling binnen de organisatie een lage bereidheid om grote juridische risico's te nemen om politieke, bestuurlijke of beleidsmatige redenen. Leidinggevende overheidsjuristen hanteren significant minder vaak deze rolinvulling. Deze rolinvulling gaat vaak samen met een lagere schaal en minder dienstjaren dan gemiddeld.

7.2.3 *Verklarende patronen in de rolinvulling van overheidsjuristen*

Deze studie heeft nadrukkelijk een exploratief karakter en heeft als belangrijke beperking dat de onderzoeksresultaten ongeschikt zijn om causaliteit vast te stellen (zie verder hoofdstuk 6). Wel is het mogelijk om op basis van de onderzoeksresultaten enkele patronen te beschrijven die binnen de beroepsgroep zichtbaar zijn en die mogelijk verklaringen bieden voor de invulling van de professionele rol door overheidsjuristen.

7.2.3.1 *Verklarend patroon 1: overeenstemming over belang juridische kwaliteit en speelruimte*

Op basis van het onderzoek in hoofdstuk 6 is de conclusie dat onder overheidsjuristen overeenstemming bestaat over enkele concepten binnen de rolinvulling. Deze overeenstemming is dat de advisering altijd van voldoende juridische kwaliteit moet zijn en dat overheidsjuristen in hun rolinvulling veel speelruimte ervaren. Bovendien is er in het algemeen binnen de organisatie waardering voor hoge(re) juridische kwaliteit. Verder begrijpt men binnen de organisatie dat overheidsjuristen minder gericht zijn op het uit de wind houden van bestuurders dan op het recht doen aan de burger. Dit leidt tot de conclusie dat de gedefinieerde werksituatie, waarbinnen overheidsjuristen hun professionele rol invullen, hen over het algemeen in staat stelt om hun gedeelde gekozen beroepsopvatting (tenminste voldoende juridische kwaliteit leveren) waar te maken.

Daarbij hoort ook dat overheidsjuristen doorgaans niet de ervaring hebben dat ze in hun advisering de bestuurder naar de mond (moeten) praten. Er is ruimte voor een kritische opstelling. De scherpe toon in het memo van Sandra Palmen-Schlangen (zie hoofdstuk 1) is niet uitzonderlijk maar onder die omstandigheden juist kenmerkend voor de rolinvulling van overheidsjuristen.

Een belangrijke nuancering is dat de speelruimte om te adviseren onderdeel is van een breder proces. In hoofdstuk 5 werd in dit kader een overheidsjurist geciteerd over het 'niet naar de mond praten':

Ik kan me ook niet voorstellen dat een bestuurder dat (naar de mond praten WW) wil. Ik zou dat nooit willen als ik hoogste bestuurder was. Je wilt een eerlijk en integer antwoord. (...) Iedereen heeft belang bij een eerlijk antwoord. Dat geldt niet alleen voor juristen met hun juridische argumenten, maar dat geldt ook voor de financiële achtergrond, noem het maar op. Iedereen moet een eerlijk en zuiver advies geven en degene die de knopen doorhakt moet deze tegen elkaar afwegen. Je hebt er als hoogste bestuurder alleen maar belang bij dat je zo goed mogelijk wordt gesouffleerd met uiteenlopende adviezen zodat je zelf een afgewogen besluit kunt nemen.

In dit citaat komt de rationaliteitentheorie van Snellen (zie hoofdstuk 1) goed naar voren. Het overheidshandelen kent meerdere rationaliteiten en het is aan bestuurders (in het geval van dit citaat) om op basis van de best mogelijke advisering tot een afgewogen besluit te komen. Daarbij ziet de organisatie meestal het belang om overheidsjuristen de ruimte te bieden om scherp te adviseren.

Hoewel overheidsjuristen veel speelruimte hebben om te adviseren, ligt tegelijkertijd de beslismacht over het overheidshandelen (inclusief de juridische rationaliteit) bij andere actoren binnen of buiten de organisatie. De meeste overheidsjuristen accepteren deze positie. De professionele rol van overheidsjuristen is het leveren van voldoende juridische kwaliteit, maar dit betekent niet noodzakelijkerwijs dat een overheidsjurist het ook zijn professionele rol vindt dat het daaraan gekoppelde overheidshandelen ook van voldoende juridische kwaliteit is. Over deze rol om ook te zorgen dat het bredere overheidshandelen van voldoende kwaliteit is, heerst onder overheidsjuristen minder overeenstemming.

Samengevat heeft de overeenstemming onder overheidsjuristen het volgende effect op de invulling van de professionele rol van alle overheidsjuristen:

- *Gedefinieerde werkomgeving*. Er is veel speelruimte om de rol in te vullen en er is waardering binnen de organisatie voor hogere juridische kwaliteit.
- *Professioneel handelen*. De aanwezige speelruimte biedt de mogelijkheid om tot een proces van rechtsvinding te komen dat van voldoende kwaliteit is en om zelf het daarmee samenhangende ambtelijk handelen te bepalen. Er is ruimte om te kiezen voor een relatief kritisch getoonzette communicatie.
- *Gekozen beroepsopvatting*. De advisering van overheidsjuristen moet altijd tenminste van voldoende juridische kwaliteit zijn en er is acceptatie dat de beslismacht over het overheidshandelen (inclusief de juridische rationaliteit) elders ligt.

Uiteraard geldt dat de voorgaand beschreven overeenstemming onder overheidsjuristen niet unaniem is: er zijn overheidsjuristen die weinig speelruimte ervaren, niet accepteren dat anderen binnen de organisatie beslissingen nemen of bestuurders juist *wel* naar de mond praten. De overeenstemming is echter dusdanig dominant dat het een verklarend patroon biedt voor de invulling van de professionele rol van overheidsjuristen als beroepsgroep.

7.2.3.2 *Verklarend patroon 2: meer doen dan rechtsvinding (de rol van schaal en ervaring)*

In een belangrijk deel van de juridische gemeenschap gelden juristen als succesvol wanneer ze zich specialiseren en uitgroeien tot een autoriteit op een specifiek rechtsgebied. Voor de meeste overheidsjuristen geldt dit niet¹⁶⁶. Onder overheidsjuristen is een belangrijk beeld dat succesvolle overheidsjuristen *meer dan alleen* een juridische focus hebben. In hoofdstuk 5 werd een overheidsjuristen geciteerde die het volgende stelde:

juist juristen die wat praktischer zijn, die wat meer voor een zetje gaan, die wat meer zijn van het meedenken en gevoel hebben voor omgevingsfactoren, die worden in een organisatie meer gewaardeerd dan hele slimme, strakke juristen. De ervaring leert dat je verder komt als jurist, wanneer je niet alleen een juridische focus hebt. De mensen die het best functioneren zijn niet de whizzkids, maar de mensen met fingerspitzengefühl, met politieke sensitiviteit, die goed kunnen koppelen met beleidsmatige collega's, die het brede palet aan belangen en aspecten meenemen in hun werk.

Op basis van hoofdstuk 6 zijn er een aantal aanwijzingen dat deze analyse klopt, aangenomen dat een hogere schaal binnen de overheid een belangrijke indicator is voor succes als overheidsjurist. Zo zijn de rolinvullingen 'beïnvloeden van beleids- en besluitvorming' en 'bijdragen aan een bredere opgave', nauw gecorreleerd aan een hogere schaal en meer dienstjaren. Wat overheidsjuristen die deze rolinvullingen hanteren kenmerkt, is dat ze niet alleen een juridische focus hebben, maar het proces van rechtsvinding inzetten om met (overig) ambtelijk handelen andere doelen in de organisatie te bereiken. Tegelijkertijd correleert de rolinvulling 'maximeren van de juridische kwaliteit' sterk met een lagere schaal en minder dienstjaren.

Binnen deze laatste rolinvulling past een onpartijdige houding (bij het proces van rechtsvinding), een afkeer van het nemen van juridische risico's en relatief minder speelruimte. De combinatie van onervarenheid en lagere inschaling zijn een aanwijzing dat deze overheidsjuristen alle zeilen bijzetten om (überhaupt) tot voldoende juridische kwaliteit te komen. Ze blijven langer 'hangen' in het proces van rechtsvinding. Daardoor is er minder ruimte om invloed uit te oefenen of de opgave verder te

166 Mogelijk met uitzondering van bezwaarmedewerkers en procederende overheidsjuristen, zie hieronder.

brengen. De nadruk ligt op het correct uitvoeren van het proces van rechtsvinding en minder op het slim inzetten van de uitkomst van de rechtsvinding in het krachtenveld waarbinnen de overheidsjurist opereert (het ambtelijk handelen). Meer doen komt later, wanneer een overheidsjurist het juridische handwerk (het proces van rechtsvinding) beter in de vingers heeft. Een overheidsjurist die deze ontwikkeling doormaakt, krijgt een betere beloning (een hogere schaal).

7.2.3.3 *Verklarend patroon 3: het effect van een gereguleerde rolinvulling (waarom de rolinvulling van bezwaarmedewerkers en procederende overheidsjuristen eigen patronen kennen)*

Voor bezwaarmedewerkers en procederende overheidsjuristen (inclusief advocaten in loondienst) gelden de patronen beschreven onder verklarend patroon 2 in veel mindere mate. Deze overheidsjuristen hanteren (meestal) een andere rolinvulling: laveren tussen rechter en bestuur en ervaren (logischerwijs) veel meer de nabijheid van de rechterlijke toets dan andere overheidsjuristen. De voorgaand beschreven correlaties tussen schaal, ervaring en rolinvulling, gelden niet op dezelfde manier voor deze overheidsjuristen.

Een belangrijke reden voor deze eigen positie onder overheidsjuristen biedt het gereguleerde karakter van de rolinvulling. Deze regulering van de rolinvulling heeft twee bronnen: het (proces)recht (inclusief de rechterlijke toepassing daarvan) en de overheidsorganisatie. Beide bepalen voor een belangrijk deel de precieze rol van de overheidsjurist, de termijnen waarbinnen moet worden geleverd (en dus hoeveel tijd een overheidsjurist ergens aan kan besteden) en welke belangen relevant zijn. Speciaal voor advocaten in loondienst gelden bovendien de regels van de orde van advocaten.

Verder bepalen deze overheidsjuristen in hoge mate het overheidshandelen. Zo voeren procederende overheidsjuristen in de rechtszaal het woord *namens* het bestuursorgaan en hebben bezwaarmedewerkers in juridische zin de meeste invloed op het overheidshandelen. Immers, de beslissing op bezwaar die zij formuleren (en vaak in mandaat tekenen) zijn besluiten in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. Dit werpt een interessant licht op de bevinding dat bezwaarmedewerkers van alle overheidsjuristen de minste speelruimte ervaren. Het wekt de suggestie dat speelruimte van overheidsjuristen afneemt naarmate zijn of haar handelen meer invloed heeft op het handelen van de overheid als geheel.

Belangrijk om hierbij te markeren is het verschil tussen laveren tussen rechter en bestuur en het maximeren van de juridische kwaliteit. Laveren tussen rechter en bestuur betekent niet blijven hangen in het proces van rechtsvinding. In hoofdstuk 4 werd in beeld gebracht dat ervaren bezwaarmedewerkers en procederende overheidsjuristen ook (overig) ambtelijk gedrag vertonen. Dit professioneel handelen is gericht op het boven tafel krijgen van alle relevante informatie, het slim adviseren van een externe bezwaarschriftencommissie ("de deur uitlopen met een advies dat

kan" zie hoofdstuk 4), de stijl aanpassen aan de dienstdoende rechter of proberen een kwetsbare bezwaarmaker echt verder te helpen. Het is werk dat externer gericht is en waar ambtenaren buiten de juridische functie nauwelijks weet van hebben.

Het ligt natuurlijk voor de hand dat de in verklarend patroon 2 beschreven invloed van ervaring ook voor bezwaarmedewerkers en procederende overheidsjuristen geldt. Echter, vanwege het gereguleerde karakter van de rolinvulling, is dit niet zichtbaar in een andere rol invulling. Op basis van de onderzoeksresultaten in hoofdstuk 6 zijn geen heel heldere patronen zichtbaar. Wel is duidelijk dat bezwaarmedewerker lager ingeschaald zijn en ook niet (veel) beter worden betaald met meer dienstjaren. Procederende overheidsjuristen zijn vertegenwoordigd in alle schalen en dienstjaren.

Een waarschijnlijk patroon is dat – net als voor andere overheidsjuristen – ervaring het proces van rechtsvinding versnelt. De tijd die daarmee vrijkomt, stelt overheidsjuristen in staat om zich te specialiseren in een rechtsgebied (en daaraan bijvoorbeeld academisch bijdragen), steeds ingewikkelder zaken te behandelen of sneller meer werk te verzetten.

7.3 DRIE CONCLUSIES VOOR DE VERSTERKING VAN DE BEROEPSETHISCHE LITERATUUR

In de vorige paragraaf werden de centrale vraag en de deelvragen van deze studie beantwoord. In deze paragraaf worden drie conclusies getrokken over de invulling van de professionele rol van overheidsjuristen. Deze conclusies hebben tot doel de onderzoeksresultaten te verbinden aan de academische literatuur over de rolinvulling van overheidsjuristen.

De meeste studies in de academische literatuur gaan over de vraag: wat is de *juiste* manier waarop overheidsjuristen hun professionele rol kunnen invullen? Dit is een belangrijke vraag: zoals in het inleidende hoofdstuk van deze studie aan de hand van het rationaliteitenmodel van Snellen werd beschreven, hebben overheidsjuristen in ieder geval in theorie een belangrijke rol in het vormgeven van het overheids-handelen.

In hoofdstuk 2 werd de bestaande academische literatuur kritisch besproken. Een belangrijke conclusie was dat veel literatuur niet is gebaseerd op empirisch onderzoek naar de rolinvulling van overheidsjuristen, maar op aannames uit de literatuur over de manier waarop overheidsjuristen hun werk doen. In hoofdstuk 3 werd gewezen op de kwetsbaarheid van deze aanpak en werd een onderzoeksstrategie gekozen om tot een empirisch gefundeerde beschrijving van de rolinvulling van overheidsjuristen te komen. Op basis van dit empirisch onderzoek werd de rolinvulling van overheidsjuristen gedefinieerd als 'professioneel handelen binnen

een zelf gedefinieerde werksituatie in het licht van een gekozen beroepsopvatting' en werd deze overkoepelende definitie verder uitgewerkt en ingevuld.

In deze paragraaf wordt de beroepsethische literatuur opnieuw tegen het licht gehouden en wordt de theoretische waarde van de onderhavige studie concreet gemaakt aan de hand van drie conclusies.

Conclusie 1: de professionele identiteitsbenadering en de rechtstoepassingsbenadering zijn onbruikbaar om de rolinvulling van overheidsjuristen te beschrijven

In hoofdstuk 2 van deze studie werd een overzicht gegeven van de literatuur over de rolinvulling van overheidsjuristen. Daaruit kwam naar voren dat bij het beschrijven van deze rolinvulling drie benaderingen worden gehanteerd (zie verder paragraaf 2.2):

- de professionele identiteitsbenadering beschrijft wat overheidsjuristen doen aan de hand van de mate waarin een professionele identiteit van overheidsjuristen naar voren komt (jurist en ambtenaar of advocaat en rechter);
- de rechtstoepassingsbenadering beschrijft wat overheidsjuristen doen aan de hand van de manier waarop ze het recht toepassen;
- de belangbenadering beschrijft wat overheidsjuristen doen aan de hand van het belang of de belangen waarvoor de overheidsjurist opkomt.

In de literatuur worden deze benaderingen vaak gecombineerd. Zo beschrijft Van Lochem een creatieve adviseur als een overheidsjurist die een advocatenrol combineert met weinig tot geen rechtsrelativering (zie paragraaf 2.2.2).

Van deze drie benaderingen die in de literatuur worden gecombineerd zijn er twee onbruikbaar: de professionele identiteitsbenadering en de rechtstoepassingsbenadering. De onbruikbaarheid van de professionele identiteitsbenadering heeft twee oorzaken. In de eerste plaats hanteert deze benadering impliciete ideaaltypen. Het is impliciet hoe een typering als advocaat, rechter, jurist of ambtenaar concreet uitwerkt in de rolinvulling van een overheidsjurist, en meer specifiek in de gekozen beroepsopvatting, de zelf gedefinieerde werksituatie en het professioneel handelen. Bijvoorbeeld, de constatering dat een overheidsjurist zijn of haar rol als een advocaat invult, vertelt weinig over het zichtbare handelen in een specifieke werksituatie. Wat wordt verstaan onder een advocatenrol blijft impliciet (en wellicht ook clichématig) en daarmee onduidelijk. Hetzelfde kan gezegd worden over rechters, ambtenaren en juristen: het zijn impliciete ideaaltypen.

De tweede oorzaak voor de onbruikbaarheid van de professionele identiteitsbenadering is dat deze impliciete ideaaltypen geplaatst worden in werksituaties waarin ze (doorgaans) niet terechtkomen. Bijvoorbeeld, veel overheidsjuristen ondersteunen bewindspersonen tijdens debatten over nieuwe wet- en regelgeving. Rechters en advocaten hebben nooit een dergelijke taak in een dergelijke context. Het is daarmee

onduidelijk wat de rol van de rechters of van de advocaten in deze situatie precies behelst. Hetzelfde geldt bijvoorbeeld voor de rol van een ambtenaar tijdens een zitting over een voorlopige voorziening.

De onbruikbaarheid van de rechtstoepassingsbenadering volgt uit de onderzoeksgegevens. Hieruit blijkt dat overheidsjuristen vinden dat het proces van rechtsvinding altijd van voldoende kwaliteit moet zijn. Inzoomen op het proces van rechtsvinding leidt daarom hooguit tot een analyse in hoeverre de betrokken overheidsjurist het geldende recht goed in beeld had, de juiste feiten en omstandigheden kende, en of hij of zij deze op een acceptabele manier samenbracht. Zo'n analyse leidt niet tot een beroepsethisch gesprek over de *juiste* rolinvulling van overheidsjuristen. Veel belangrijker is daarom de vraag wat de overheidsjurist *naast* en *met* het proces van rechtsvinding doet. Anders gezegd, met welk overig ambtelijk handelen de overheidsjurist het proces van rechtsvinding combineert. En de cruciale vervolgvraag: hoe ver moet de overheidsjurist gaan in het overig ambtelijk handelen? Als dit overig ambtelijk handelen in de beschrijving van het handelen van overheidsjuristen ontbreekt, vindt dit belangrijke gesprek over de rolinvulling van overheidsjuristen niet plaats.

Conclusie 2: in de Nederlandse context is de belangrijkste beroepsethische vraag: 'hoe ver moet een overheidsjurist gaan om te garanderen dat ook het overheidshandelen van voldoende juridische kwaliteit is?'

In de eerste conclusie werd geconstateerd dat de beroepsethische literatuur zich niet bezig moet houden met het proces van rechtsvinding, maar met de vraag wat overheidsjuristen *naast* en *met* het proces van rechtsvinding moeten doen. Deze vraag gaat over de rol van overheidsjuristen in het vormgeven van het overheidshandelen. De beroepsethische literatuur zou zich daarom moeten richten op de vraag: 'hoe ver moet een overheidsjurist gaan om te garanderen dat *ook* het overheidshandelen van voldoende juridische kwaliteit is?'

Het stellen van deze vraag kan de beroepsethische aspecten van een specifieke rolinvulling goed naar boven brengen. Dit wordt kort geïllustreerd aan de hand van de rolinvulling van Palmen-Schlangen (zie het inleidende hoofdstuk van deze studie). Zij schreef een fel en kritisch memo over het optreden van de Belastingdienst in het toeslagenschandaal. Dit advies bevatte een glasheldere weergave van haar proces van rechtsvinding. Tegelijkertijd, met haar advies werd (uiteindelijk) niets gedaan. Vanuit de beroepsethiek en in lijn met de in deze studie beschreven rolinvulling zou een reflectie op deze casus moeten draaien om vragen als: had zij, gezien de ernst van situatie, meer moeten doen om de beslissing van het MT Toeslagen terug te draaien? Had ze bijvoorbeeld iets moeten lekken aan hogere ambtenaren, de pers of de Tweede Kamer? Of had ze in de openbaarheid moeten treden? Kunnen we dit van een overheidsjurist verwachten? Of past dit niet binnen de ambtelijke loyaliteit?

Conclusie 3: er zijn tenminste drie wegingscriteria om te bepalen hoe ver een overheidsjurist moet gaan om te garanderen dat ook het overheidshandelen van voldoende juridische kwaliteit is

Op basis van de onderzoeksresultaten van de onderhavige studie is het ook mogelijk om een drietal criteria te benoemen die meegewogen moeten worden bij het beantwoorden van de vraag: 'hoe ver moet een overheidsjurist gaan om te garanderen dat ook het overheidshandelen van voldoende juridische kwaliteit is?'

Het eerste wegingscriterium is de mate van invloed van de overheidsjurist op het bredere overheidshandelen. Naarmate deze invloed op het overheidshandelen groter is, neemt ook de verantwoordelijkheid voor de juridische kwaliteit van dit overheidshandelen toe. De mate van invloed van overheidsjuristen wisselt per taak en per positie in de organisatie. Bezwaarjuristen en procederende overheidsjuristen hebben (uitzonderingen daargelaten) de meeste invloed op het overheidshandelen. Hun beslissing op bezwaar en hun optreden in de rechtszaal *is* (in de praktijk) het overheidshandelen. Daarmee heeft een bezwaarmedewerker van nature meer invloed. Het is paradoxaal dat de hoogste juridische ambtenaar die één van de adviseurs van een bewindspersoon is, juist relatief weinig invloed heeft op het overheidshandelen.

Het tweede wegingscriterium is de speelruimte die een overheidsjurist heeft. Bezwaarjuristen en procederende overheidsjuristen hebben relatief weinig speelruimte omdat hun rolinvulling sterk gereguleerd is. Kortom, hoewel deze overheidsjuristen veel invloed hebben op het overheidshandelen, is hun speelruimte kleiner. Andere overheidsjuristen hebben juist relatief veel speelruimte. Dit geldt bijvoorbeeld voor overheidsjuristen die verantwoordelijk zijn voor algemene juridische kwaliteitszorg. Van hen kan verwacht worden dat ze deze speelruimte zoveel mogelijk benutten om te garanderen dat het overheidshandelen van voldoende kwaliteit is.

Een derde wegingscriterium volgt uit de specifieke taak van de overheidsjurist. Vergelijk bijvoorbeeld een overheidsjurist die een bezwaar tegen een afwijzing van een bijstandsaanvraag behandelt met een overheidsjurist die met scherp contractmanagement moet zorgen dat een internationaal opererende projectontwikkelaar, bijgestaan door dure advocaten, bijtijds, binnen budget en met de juiste kwaliteit levert. Het is goed verdedigbaar dat scherp contractmanagement om een antagonistische, partijdige rolinvulling vraagt, waarbij de overheidsjurist onder omstandigheden ook juridische redenerlijnen hanteert die waarschijnlijk niet in lijn met het recht zijn. Immers, de contractpartij is in veel opzichten gelijkwaardig, doet waarschijnlijk hetzelfde en heeft de middelen om wat rechtens juist is, bij een rechter af te dwingen.

Tegelijkertijd vereist de beslissing op bezwaar een integrale heroverweging waarin een antagonistische rolinvulling niet passend is en een rolinvulling in lijn met het rechtsstaatmodel voor de hand ligt. In dit geval is de burger kwetsbaar, is

rechterlijke toetsing nabij en wordt (daarom) van de overheidsjurist verwacht dat hij of zij tot een bij de rechter houdbare juridische redeneerlijn komt.

Deze drie wegingscriteria laten zien dat de mate van invloed, de beschikbare speelruimte en de specifieke taak meegewogen moeten worden bij een antwoord op de vraag hoe ver overheidsjuristen moeten gaan. Het laat ook zien dat de vraag naar de *juiste* rolinvulling niet voor alle overheidsjuristen, onder alle omstandigheden tot dezelfde antwoorden leidt en kan daarmee worden gelezen als een pleidooi voor het kameleonmodel (zie hoofdstuk 2).

7.4 DE VERBINDING VAN THEORIE EN PRAKTIJK: DRIE LESSEN VOOR EEN REFLECTIEVE BEROEPSGROEP MET AANPASSINGSVERMOGEN

In het inleidende hoofdstuk van deze studie werd beschreven dat het belangrijk is dat de theoretische opbrengst van deze studie verbonden wordt met de dagelijkse rolinvulling van overheidsjuristen. In deze paragraaf wordt deze verbinding gelegd aan de hand van drie lessen voor een reflectieve beroepsgroep met aanpassingsvermogen.

Deze drie lessen gaan over de meest gestelde vervolgvraag in vrijwel iedere theoretische discussie over de rolinvulling van overheidsjuristen: hoe wordt geborgd dat de invulling van de professionele rol van overheidsjuristen in lijn is met de theoretische ideeën? Deze ideeën volgen vaak uit nieuwe inzichten uit de beroepsethiek (wat is een juiste rolinvulling?) en uit nieuwe organisatiewaarden en maatschappelijke verwachtingen (zie verder Noordegraaf en Mak in het inleidende hoofdstuk).

Bij het laten landen van nieuwe ideeën in de dagelijkse rolinvulling van overheidsjuristen is van belang dat overheidsjuristen de speelruimte hebben om deze nieuwe ideeën in te passen in hun rolinvulling, op een gestructureerde manier kunnen reflecteren op hun rolinvulling en kunnen concretiseren welke eisen deze ideeën stellen aan de verschillende elementen van de rolinvulling. Aan de hand van drie lessen wordt beschreven hoe nieuwe ideeën op een haalbare manier kunnen worden verbonden aan de invulling van de professionele rol van overheidsjuristen.

7.4.1 *Les 1: overheidsjuristen in gereguleerde rolinvullingen passen zich lastiger aan*

De eerste les is dat het voor overheidsjuristen wiens rolinvulling sterk gereguleerd is, minder speelruimte hebben om hun rolinvulling aan te passen aan nieuwe ideeën. Het gaat hierbij vooral om bezwaarmedewerkers en procederende overheidsjuristen. Deze regulering van de rolinvulling heeft twee bronnen: het (proces)recht (inclusief de rechterlijke toepassing daarvan) en de overheidsorganisatie. Beide bepalen voor een belangrijk deel de precieze rol van de overheidsjurist, de termijnen waarbinnen moet worden geleverd (en dus hoeveel tijd een overheidsjurist ergens aan kan besteden) en welke belangen relevant zijn. Het gereguleerde karakter van deze

rolinvulling maakt dat er relatief weinig variatie is in het bijpassende professionele handelen en dat de gedefinieerde werkomgeving weinig volatiel is.

In het werk van Dotan en Mein komt naar voren dat deze gereguleerde rolinvulling ook als kenmerk heeft dat verwachtingen uit de samenleving, beroepsethiek en persoonlijke voorkeuren van overheidsjuristen weinig invloed hebben op de rolinvulling. Zo beschrijft Dotan dat beroepsethiek en persoonlijke voorkeuren slechts marginaal de rolinvulling van overheidsjuristen beïnvloeden. Veel belangrijker zijn de institutionele omstandigheden waaronder overheidsjuristen werken (zie paragraaf 2.4.1). Een cruciaal gegeven is dat Dotans onderzoek gaat over overheidsjuristen die de staat Israël vertegenwoordigen bij de *Bagatz*, het hooggerechtshof van Israël. Het zijn procederende overheidsjuristen. Voor deze overheidsjuristen is de rolinvulling sterk gereguleerd.

Mein beschrijft in zijn studie een verschil tussen sociaaljuridische professionals en bezwaarmedewerkers enerzijds en leidinggevend en strategische juristen anderzijds (zie paragraaf 2.4.5). Zijn onderzoek richt zich op de bereidheid van overheidsjuristen om tot een meer responsieve opstelling te komen en ziet verschillen die samenhangen met verschillen in taak (en daar bijbehorende context). Zijn conclusie is dat sociaaljuridische professionals en bezwaarmedewerkers (wiens rolinvulling gereguleerd is) er minder goed in slagen om responsief te opereren dan leidinggevend en meer strategisch opererende juristen. Deze laatste groep wordt geacht actief mee te werken aan het ontwerp en de realisatie van overheidsbeleid. Dit is sterk in lijn met de ideaaltypische rolinvulling 'bijdragen aan een maatschappelijke opgave'. Van de sociaaljuridische professionals en bezwaarmedewerkers valt te verwachten dat ze opereren in lijn met de rolinvulling 'laveren tussen rechter en bestuur'.

De studies van Dotan en Mein maken ook inzichtelijk dat de regulering van de rolinvulling van overheidsjuristen een krachtig middel is om deze rolinvulling te sturen ongeacht de voorkeuren van overheidsjuristen zelf. De andere kant van de medaille is dat van deze overheidsjuristen niet verwacht kan worden dat ze hun rolinvulling aanpassen wanneer dit niet gepaard gaat met een verandering in de regels die de rolinvulling reguleren. Overheidsjuristen nemen regels serieus, ook wanneer het om hun eigen rolinvulling gaat.

7.4.2 *Les 2: gestructureerd reflecteren op de rolinvulling aan de hand van een analysekader*

In dit proefschrift is voor het eerst een empirisch gefundeerde definitie van de rolinvulling van overheidsjuristen geformuleerd. Op basis van deze definitie is het mogelijk de rolinvulling van overheidsjuristen op een gestructureerde manier te bepalen, te beschrijven en erop te reflecteren. Hiertoe is een analysekader opgesteld (tabel 28).

Tabel 28 Analysekader bepaling, beschrijving en reflectie rolinvulling

Onderwerp	Bepalende vraag	Beschrijvende vraag	Reflecterende vraag
<i>Proces van rechtsvinding</i>	Hoe kom ik tot een proces van rechtsvinding van (tenminste) voldoende kwaliteit?	Hoe was het proces van rechtsvinding ingericht?	Was het proces van rechtsvinding van (tenminste) voldoende juridische kwaliteit?
<i>Gedefinieerde werksituatie</i>	Wat zijn de wensen, belangen en mogelijkheden van de actoren binnen en buiten de overheidsorganisatie met wie ik te maken heb in deze werksituatie?	Welke wensen, belangen en mogelijkheden van de actoren binnen en buiten de overheidsorganisatie heb ik in deze werksituatie meegenomen?	Zijn alle wensen, belangen en mogelijkheden van de actoren binnen en buiten de overheidsorganisatie met wie ik te maken heb in deze werksituatie, meegenomen in de rolinvulling?
<i>Gekozen beroepsopvatting</i>	Wat moet in deze situatie mijn rol zijn?	Wat was in deze werksituatie mijn rol?	Was mijn gekozen rol in lijn met mijn professionele ideologie?
<i>Dynamiek gedefinieerde werksituatie en gekozen beroepsopvatting</i>	Welk gewicht moet ik – gezien mijn rol – toekennen aan de wensen, belangen en mogelijkheden die mijn werksituatie definiëren?	Welk gewicht heb ik – gezien mijn rol – toegekend aan de wensen, belangen en mogelijkheden die mijn werksituatie definiëren?	Was het gewicht dat ik toekende aan de wensen, belangen en mogelijkheden binnen de werksituatie in lijn met mijn rol?
<i>De rolinvulling</i>	Welk professioneel handelen is binnen deze werksituatie en gegeven mijn rol haalbaar, passend en effectief?	Wat was mijn professionele handelen binnen deze werksituatie en gegeven mijn rol?	Was mijn professioneel handelen haalbaar, passend en effectief binnen deze werksituatie?

Gezien de diversiteit aan taken van, en contexten waarbinnen, overheidsjuristen werken, valt te verwachten dat overheidsjuristen deze vragen verschillend beantwoorden. Er zijn bijvoorbeeld overheidsjuristen die vinden dat ze niet alleen moeten adviseren, maar beleids- en besluitvorming moeten beïnvloeden. Dit kan ver gaan. In hoofdstuk 4 wordt een overheidsjurist beschreven die in het project de rol van ambtelijk opdrachtgever (een directeursfunctie), voor langere tijd overnam. Hij gaf niet alleen juridisch advies, maar probeerde het complete overheidshandelen te bepalen. Daarmee wist hij zeker dat het handelen van de overheidsorganisatie als geheel, als publieke deelnemer in een groot privaat project, in lijn was met de juridische rationaliteit en er geen “ongelukken” zouden ontstaan.

Andere juristen kiezen de beroepsopvatting dat een maatschappelijke opgave meer vraagt dan een abstract, *middle of the road*, juridisch advies. Deze overheidsjuristen zoeken de grenzen van het recht op om een maatschappelijke opgave te realiseren. Een voorbeeld is wanneer het recht een hindernis voor digitale innovatie lijkt. Uiteraard stelt het recht eisen aan digitalisering (bijvoorbeeld rond de bescherming van persoonsgegevens) maar vaak liggen er meer kansen op rechtmatige digitale

innovatie wanneer in het ontwerpproces juridische eisen worden meegenomen. Het vereist overheidsjuristen die een softwareontwikkelaar ruimte voor innovatie willen bieden en daarom vanaf het begin van het ontwerpproces geëngageerd zijn aan het realiseren van de digitale innovatie. Dit vraagt een bereidheid om echt te begrijpen hoe de digitale innovatie werkt en creatief mee te denken, tot aan de grenzen die het recht stelt.

Soms zien overheidsjuristen dat de werksituatie vraagt om een rolinvulling als kritische rechter, die het werk van collega's beoordeelt op juridische kwaliteit. Het gaat om bezwaarmedewerkers die een gebrekkig primair besluit in een beslissing op bezwaar kunnen terugdraaien. Of om een overheidsjurist die in beroep de beslissing op bezwaar van hun collega kritisch tegen het licht houdt. Of om interne kwaliteitsborgers die toetsen of beleid of regelgeving wel aan juridische kwaliteitseisen voldoet. Of om overheidsjuristen die simpelweg nee zeggen tegen een onrechtvaardige maatregel. Deze overheidsjuristen bewaken de juridische kwaliteit van het overheidshandelen.

7.4.3 *Les 3: het analysekader gebruiken om het aanpassingsvermogen van overheidsjuristen te versterken*

Het analysekader dat hierboven werd geïntroduceerd, is niet alleen geschikt om een individuele overheidsjurist te helpen om de eigen rolinvulling te bepalen, te beschrijven en hierop te reflecteren. Het biedt ook de mogelijkheid om gewenste aanpassingen aan de rolinvulling van overheidsjuristen concreet te maken. Het analysekader kan daarmee bijdragen aan het versterken van het aanpassingsvermogen van overheidsjuristen.

In het inleidende hoofdstuk van deze studie werd uitgewerkt dat dit aanpassingsvermogen van overheidsjuristen steeds vaker wordt aangesproken. Deze aanspraak heeft – in het licht van het werk van Noordegraaf en Mak – twee samenhangende hoofdoorzaken. In de eerste plaats stellen de bestuursorganen waarvoor overheidsjuristen werken steeds nieuwe eisen aan de rolinvulling van overheidsjuristen. Deze eisen komen voort uit organisatiewaarden (denk aan effectiviteit en efficiency), maar ook uit veranderingen in de context waarbinnen deze overheidsorganisaties actief zijn. In de tweede plaats zijn er bredere maatschappelijke tendensen die het aanpassingsvermogen van overheidsjuristen aanspreken. Veel genoemd zijn digitalisering, globalisering en de opkomst van de netwerksamenleving, maar het kan ook gaan om nieuwe wetenschappelijke en rechtsgeleerde inzichten.

Deze paragraaf heeft ten doel om te illustreren hoe het analysekader gebruikt kan worden om een aanspraak op het aanpassingsvermogen van overheidsjuristen te concretiseren. Dit wordt gedaan aan de hand van een voorbeeld waarin het aanpassingsvermogen van overheidsjuristen wordt aangesproken: de ideeën van Scheltema

over de responsieve rechtsstaat.¹⁶⁷ Daarbij staat de volgende vraag centraal: hoe moet Scheltema's oproep om te komen tot een meer responsieve rechtsstaat landen in de rolinvulling van overheidsjuristen?

7.4.3.1 *Scheltema over de responsieve rechtsstaat*

In zijn beschouwing 'Wetgeving in de responsieve rechtsstaat' komt Scheltema aan de hand van het WRR-rapport 'Weten is nog geen doen'¹⁶⁸ tot een aantal ontzuuchtende conclusies. Hij ziet dat "de mooie constructie van de rechtsstaat in de praktijk niet zichtbaar wordt" en komt tot de volgende vaststelling:

de vormgevers van de rechtsstaat hebben een verkeerd beeld van de burger voor ogen. Zij hebben de rechtsstaat gemaakt voor een door hen bedacht modelbeeld van de burger. Dat is een burger die steeds rationeel handelt, voldoende kennis heeft om goede keuzes te maken en voldoende redzaam is om met de regels en met de overheid om te gaan. Dat abstracte beeld klopt niet. (...)¹⁶⁹

Tot op zekere hoogte beseffen wij, juristen, dat wel. Dat ieder geacht wordt de wet te kennen, is de wensdroom van de jurist die aan de rechtsstaat bouwt, maar is duidelijk meer een wens dan een realiteit. Wij hebben dat adagium toch erg nodig om het systeem in ons denken sluitend te houden.

Het is de verdienste van het WRR-rapport *Weten is nog geen doen* om meer systematisch te onderbouwen dat het modelbeeld van de burger niet klopt. (...) De burger mist in veel gevallen de kennis die nodig is om goed met regels om te gaan. Maar daar komt bij – en daarop legt de WRR sterk de nadruk – dat die kennis alleen onvoldoende is. Het doenvermogen, zoals de WRR het noemt, is evenzeer van groot belang. De burger moet de redzaamheid hebben om goed met regels te kunnen omgaan. Weten is nog geen doen: om in de rechtsstaat te kunnen functioneren zijn ook overzicht en doorzettingsvermogen nodig, en moet men zich niet door stress of tegenslag van de wijs laten brengen.¹⁷⁰

Daarbij is de oplossing dat gewerkt moet worden aan een responsieve rechtsstaat:

De responsieve rechtsstaat zou men kunnen typeren als de rechtsstaat die zich richt op de burger zoals die echt bestaat. Dat is de burger die zo veel mogelijk zijn eigen keuzes wil maken, maar die niet altijd slim, daadkrachtig en rationeel reageert. Men kan hiertegenover de bureaucratische rechtsstaat stellen als een constructie die vanuit het klassiek juridische perspectief voldoet aan de eisen van de rechtsstaat, maar die ervan uitgaat dat de burger steeds over adequate bureaucratische vaardigheden en veel redzaamheid beschikt. De responsieve rechtsstaat erkent dat dit beeld van de burger niet klopt, en het doenvermogen van de burger overschat. Hij neemt

167 Scheltema, *Regelmaat* 2018.

168 WRR 2017.

169 Scheltema, *Regelmaat* 2018, p. 120.

170 Scheltema, *Regelmaat* 2018, p. 120-121.

de echte burger serieus, wat niet betekent dat de burger altijd krijgt wat hij wenst. Het betekent wel dat de overheid het voor de burger mogelijk maakt haar optreden als rechtvaardig te aanvaarden. Voor het vertrouwen in de overheid is dit van cruciale betekenis.¹⁷¹

In het vervolg van het artikel werkt Scheltema dit idee verder uit voor wetgeving, maar maakt hij ook de (terechte) opmerking dat het WRR-rapport “voor alle geleedingen van de overheid consequenties heeft: (...) het verschil in doenvermogen tussen burgers vergt onderlinge afstemming van wet en uitvoering.”¹⁷²

7.4.3.2 *De oproep van Scheltema en de aanpassing in de rolinvulling van overheidsjuristen*

De woorden van Scheltema en de WRR wonnen na deze publicatie verder aan kracht toen het toeslagenschandaal in volle hevigheid aan het licht kwam. Het maakte eens te meer duidelijk dat er veel aanleiding is om de totstandkoming van een responsieve rechtsstaat tot een belangrijke prioriteit te maken. Zeker ook voor overheidsjuristen, die werken op het snijvlak van recht en overheid.

Voor overheidsjuristen kan de analyse van Scheltema worden gelezen als een oproep om niet langer te redeneren vanuit de bureaucratische rechtsstaat, die ervan uitgaat dat de burger over adequate bureaucratische vaardigheden en zelfredzaamheid beschikt, maar tot een rolinvulling te komen in lijn met een rechtsstaat die er is voor de burger zoals die echt bestaat. Dat is de burger die zo veel mogelijk zijn eigen keuzes wil maken, maar die niet altijd slim, daadkrachtig en rationeel reageert.

De vraag daarbij is: hoe moet deze oproep om te komen tot een meer responsieve rechtsstaat landen in de rolinvulling van overheidsjuristen? Met hulp van het analysekader wordt deze vraag hieronder beantwoord.

Het proces van rechtsvinding: niet alleen de regels, ook de evenredigheid

Tijdens het toeslagenschandaal bleek dat de toepassing van (lagere) sectorale wetgeving niet automatisch tot overheidshandelen leidde dat in lijn is met belangrijke rechtsbeginselen, zoals het evenredigheidsbeginsel. Palmen-Schlangen constateerde bijvoorbeeld dat een primair besluit dat in lijn met sectorale regelgeving was genomen, niet in lijn was met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur (zie hoofdstuk 1). Het laat zien dat – waar men er in de klassieke bureaucratische rechtsstaat vanuit ging dat de wetgever bij het opstellen van regelgeving in lijn met algemene beginselen of verdragen handelde, en er dus geen andere toets dan op die sectorale regelgeving nodig was – de responsieve rechtsstaat vraagt om een extra evenredigheidstoets.

171 Scheltema, *Regelmaat* 2018, p. 121.

172 Scheltema, *Regelmaat* 2018, p. 122.

De conclusie¹⁷³ over de evenredigheidstoets van de staatsraden advocaat-generaal Wattel en Widdershoven bevat een voorstel voor deze toets, die overheidsjuristen onderdeel kunnen maken van hun proces van rechtsvinding. Zij stellen dat een bestuurlijke maatregel moet worden beoordeeld op:

1. geschiktheid voor het nagestreefde doel,
2. noodzakelijkheid (is er een minder ingrijpende maatregel die even effectief is?)
en
3. de maatvoering van de bestuurlijke maatregel (bijvoorbeeld de duur van een woningsluiting of de hoogte van een dwangsom).

In een responsieve rechtsstaat is het niet langer voldoende voor overheidsjuristen om simpelweg sectorale regelgeving te toetsen aan de feiten, maar om ook een extra evenredigheidcheck uit te voeren op het overheidshandelen. Alleen dan is het proces van rechtsvinding gegarandeerd van voldoende juridische kwaliteit.

Gedefinieerde werksituatie: een ander beeld van de burger

Scheltema koppelt de responsieve rechtsstaat aan een ander beeld van de burger. Niet langer mag een overheidsjurist ervanuit gaan dat iedere burger de wet kent. Dit rationalistische perspectief is niet langer een plausibele aanname over de burger. Overheidsjuristen in een responsieve rechtsstaat werken vanuit, wat de WRR noemt, een realistisch perspectief op de burger.¹⁷⁴ Dit perspectief stelt dat niet iedere burger dezelfde mentale vermogens heeft en dat het doenvermogen van burgers niet alleen het resultaat is van aanleg, maar ook van omstandigheden. In dat licht moeten de wensen, belangen en mogelijkheden van een burger in een specifieke werksituatie worden bepaald. Dit kan zien op een individu (bij het opstellen van een beslissing op bezwaar) maar ook het collectief aan burgers (bij het maken van beleid of wetgeving).

Gekozen beroepsopvatting: de democratische rechtsstaat werkelijkheid laten worden voor de burger

Scheltema is heel duidelijk over de relatie tussen de democratische rechtsstaat en de burger:

De democratische rechtsstaat is bedoeld om de burger zo goed mogelijk te dienen. De burger staat daarin centraal: zijn inzichten en belangen moeten richtinggevend zijn, en niet die van de overheid, van een heerser of van de machtigen in de samenleving.

De burger ervaart het vaak anders. De overheid ziet hij dan als bureaucratisch bolwerk, waarin ambtenaren zich achter de regels verschuilen. Juristen kunnen hem wel goed uitleggen hoe belangrijk regels in een rechtsstaat zijn, regels die zonder aanzien des persoons toegepast

173 ECLI:NL:RVS:2021:1468.

174 WRR 2017, p. 13.

worden. Maar toch: wanneer de rechtsstaat voor de burger geen werkelijkheid wordt, is het doel niet bereikt. Dan voelt de burger niet dat hij serieus wordt genomen, en verliest hij zijn vertrouwen in de overheid en in de democratische rechtsstaat.¹⁷⁵

Toegepast op de definitie van gekozen beroepsopvatting, betekent dit dat de overheidsjurist die wil werken aan een responsieve rechtsstaat steeds voor de vraag staat: wat vraagt de democratische rechtsstaat in deze specifieke werksituatie en welk professioneel handelen past daarbij en is beschikbaar? Anders gezegd: de gekozen beroepsopvatting vraagt om een vertaling van de beroepsethische noties die Scheltema in dit citaat te berde brengt, naar de specifieke werksituatie en het professionele handelen.

Dynamiek gedefinieerde werksituatie en gekozen beroepsopvatting

De gekozen beroepsopvatting moet in verbinding worden gebracht met de gedefinieerde werksituatie. Centraal daarbinnen staat de vraag welk gewicht – in het licht van de gekozen beroepsopvatting – de overheidsjurist moet toekennen aan de verschillende wensen, belangen en mogelijkheden binnen de werksituatie. Belangrijk om daarbij te constateren is dat de responsieve rechtsstaat in de woorden van Scheltema niet noodzakelijkerwijs meer gewicht toekent aan de wensen en belangen van de burger, maar wel rekening houdt met zijn mogelijkheden:

De responsieve rechtsstaat erkent dat dit (rationalistische) beeld van de burger niet klopt, en het doenvermogen van de burger overschat. Hij neemt de echte burger serieus, wat niet betekent dat de burger altijd krijgt wat hij wenst. Het betekent wel dat de overheid het voor de burger mogelijk maakt haar optreden als rechtvaardig te aanvaarden. Voor het vertrouwen in de overheid is dit van cruciale betekenis.¹⁷⁶

Over de rolinvulling: hoe ver moet een overheidsjurist gaan?

De centrale vraag in deze paragraaf was: hoe moet Scheltema's oproep om te komen tot een meer responsieve rechtsstaat landen in de rolinvulling van overheidsjuristen? Om deze vraag te beantwoorden, werden de kernbegrippen uit de definitie van rolinvulling uitgewerkt in het licht van de eisen die de responsieve rechtsstaat stelt.

In de eerste plaats vereist de responsieve rechtsstaat dat overheidsjuristen in hun proces van rechtsvinding niet alleen sectorale regels hanteren, maar ook de evenredigheid toetsen. In de tweede plaats moeten overheidsjuristen bij het definiëren van hun werksituatie uitgaan van een realistisch perspectief op de burger en daarbij rekening houden met het doenvermogen. In de derde plaats moet dit leiden tot een aanpassing van de gekozen beroepsopvatting. Daarbinnen moet centraal staan: hoe kan ik eraan bijdragen dat de democratische rechtsstaat werkelijkheid wordt voor

175 Scheltema, *Regelmaat* 2018, p. 120.

176 Scheltema, *Regelmaat* 2018, p. 121.

de burger? En in de laatste plaats is de vraag: welk gewicht moet ik aan het burgerbelang geven in deze specifieke situatie?

Op basis van deze analyse is het mogelijk om te bepalen welk overig ambtelijk handelen (het tweede element van het professionele handelen) van een overheidsjurist verwacht kan worden. Het is goed mogelijk dat een overheidsjurist de inschatting maakt dat in dit geval het opstellen en versturen van een memo voldoende is. Maar het is ook mogelijk dat er – in het licht van de responsieve rechtsstaat – andere zaken gevraagd worden: het beïnvloeden van beleids- en besluitvorming om te voorkomen dat een bestuurder een besluit neemt dat onvoldoende rekening houdt met het doenvermogen van de burger. Of juist het bijdragen aan een maatschappelijke opgave, om er voor te zorgen dat ook kwetsbare burgers toegang hebben tot het recht.

In deze laatste stap – het bepalen van het professionele handelen dat van overheidsjuristen verwacht mag worden – ligt een verbinding met het beroepsethische discours. Daarin staat de vraag centraal: hoe ver moet een overheidsjurist gaan om te garanderen dat *ook* het overheidshandelen van voldoende juridische kwaliteit is? En moet de responsieve rechtsstaat ertoe leiden dat overheidsjuristen verder gaan dan ooit?

Conclusie: versterking van het aanpassingsvermogen maar de beroepsethische vraag blijft permanent actueel

Aan de hand van de ideeën van Scheltema over de responsieve rechtsstaat, werd in deze paragraaf duidelijk dat het analysekader de mogelijkheid biedt om op een gestructureerde manier gevraagde aanpassingen aan de rolinvulling van overheidsjuristen te concretiseren. Een dergelijke concretisering maakt het voor overheidsjuristen eenvoudiger om hun rolinvulling aan te passen en versterkt daarmee het aanpassingsvermogen van de beroepsgroep. Tegelijkertijd biedt het geen blijvend antwoord op de beroepsethische vraag hoe ver overheidsjuristen moeten gaan om te garanderen dat *ook* het overheidshandelen van voldoende juridische kwaliteit is. Deze vraag moet permanent voorwerp blijven van reflectie.

7.5 VERVOLGONDERZOEK

In deze paragraaf worden op basis van de onderzoeksresultaten een vijftal suggesties voor vervolgonderzoek gedaan.

7.5.1 *Vervolgonderzoek 1: meer onderzoek naar wat overheidsjuristen doen*

In de sociaalwetenschappelijke studies uit hoofdstuk 2 staat de concrete invulling van de professionele rol door overheidsjuristen centraal. Om tot een beschrijving en verklaring van deze rolinvulling te komen, werd overwegend gebruik gemaakt van interviews (met de studie van Dotan als belangrijke uitzondering). Dit heeft iets

bevreemdends: conclusies over de concrete manier waarop overheidsjuristen hun professionele rol invullen zouden niet alleen moeten zijn gebaseerd op wat iemand *zegt* te doen, maar ook op observaties over wat overheidsjuristen *daadwerkelijk* doen. Zeker waar het gaat om het professioneel handelen, zijn observaties cruciaal om de rolinvulling te begrijpen.

De ervaring in deze studie leert dat observaties cruciaal waren om tot de juiste vragen te komen, zowel in de interviews als in relatie tot andere onderzoeksgegevens. Het maakte het mogelijk om kritisch door te vragen over het verschil tussen wat mensen zeggen te doen en daadwerkelijk doen. Ook is het onontbeerlijk om de aansluiting te vinden met het taalveld van overheidsjuristen, hetgeen voor de precisie van eventueel kwantitatief vervolgonderzoek (bijvoorbeeld de kwaliteit van stellingen) van groot belang is.

In hoofdstuk 4 werd uitgewerkt dat het observeren van de concrete invulling van de professionele rol goed mogelijk is door mee te lopen met overheidsjuristen, als “fly-on-the-wall” tijdens overleggen aanwezig te zijn, hun stukken en e-mails te lezen en veel op kantoor onder de respondenten te zijn. Dit maakt het mogelijk om het professioneel handelen te observeren en te contextualiseren. Deze observaties werden vervolgens in dagelijkse memo’s vastgelegd en daarmee onderdeel van de onderzoeksgegevens. In interviews werden de respondenten ook geconfronteerd met de onderzoeksgegevens die gebaseerd waren op de observaties. De respondenten waren het niet altijd eens met deze observaties, maar de interviews hierover zorgden voor scherpte in de beantwoording van de onderzoeksvragen. Bovendien maakte het concreet zichtbaar hoe het professionele handelen *zelf* achteraf ook voorwerp van interpretatie is en dat dit zowel voor de onderzoeker als voor de respondent geldt.

Onder meer op basis van de onderzoeksgegevens in hoofdstuk 4 is in de hoofdstukken 5 en 6 het onderzoek naar de rolinvulling van overheidsjuristen verder verbreed. In deze twee onderzoeken was geen ruimte meer voor observatie. Deze keuzes zijn verdedigbaar in het licht van de centrale vraag van deze studie. Tegelijkertijd werd deze studie daarmee – voor een belangrijk deel – een studie naar patronen in de processen van betekenisgeving van overheidsjuristen. Het zwaartepunt in de onderzoeksresultaten ligt daarmee meer bij de vraag wat overheidsjuristen zeggen te doen (en te denken) en minder bij wat ze *echt* doen en hoe dat overkomt op anderen.

Deze beperking van de studie levert twee suggestie voor vervolgonderzoek op. Een eerste mogelijke vervolgstudie is om de conclusie van deze studie te testen door onderzoeksgegevens te verzamelen via experimenten of te kiezen voor een bredere toepassing van observaties dan in deze studie is gehanteerd (rekening houdend met de variëteit in werkzaamheden en contexten waarin overheidsjuristen hun rol

invullen). Deze onderzoeksresultaten leveren informatie op over de relatie tussen wat overheidsjuristen zeggen te doen en daadwerkelijk doen.

Een tweede mogelijke vervolgstudie is naar de impact van de rolinvulling van overheidsjuristen op het overheidshandelen als geheel, en of daarbij die impact varieert per ideaaltypische rolinvulling. Dit levert informatie op over de effectiviteit van de verschillende rolinvullingen van overheidsjuristen en op hoe de rolinvulling van overheidsjuristen overkomt op andere actoren.

7.5.2 *Vervolgonderzoek 2: de invloed van omgevingsfactoren en kenmerken (van het werk) van overheidsjuristen op de kwaliteit van het proces van rechtsvinding*

Een belangrijke bevinding in de onderhavige studie is dat er onder overheidsjuristen brede consensus leeft dat het juridisch advies van voldoende kwaliteit moet zijn. Tegelijkertijd werd in hoofdstuk 2 besproken dat er twee auteurs zijn – Robertson (zie hoofdstuk 2.4.2) en Van Lochem (zie hoofdstuk 2.4.4) – die suggereren dat er situaties zijn dat overheidsjuristen bijdragen aan redeneringen die leiden tot overheidshandelen dat zeker onrechtmatig is of vermoed wordt onrechtmatig te zijn. Robertson geeft daarbij als verklaring dat er factoren zijn (hoge politieke druk, sterke persoonlijke voorkeur, leidinggevende positie) die ertoe kunnen leiden dat zelfs een ervaren en intelligente overheidsjurist zich zodanig met een belang kan vereenzelvigen dat de overheidsjurist het vermogen verliest om accuraat in te schatten wat rechtens juist is.

In lijn met de onderzoeksgegevens roept dit de volgende, interessante vraag voor een vervolgonderzoek op: zijn er situaties waarin overheidsjuristen niet meer goed kunnen inschatten wat juridische kwaliteit is en dus tot een proces van rechtsvinding komen dat van onvoldoende juridische kwaliteit is? En zijn er omgevingsfactoren of kenmerken (van het werk) van overheidsjuristen die nauw correleren met deze situatie? Of moet de conclusie zijn dat overheidsjuristen altijd tot voldoende juridische kwaliteit komen, maar er vervolgens mee akkoord gaan dat het daaraan gekoppelde overheidshandelen onrechtmatig is?

7.5.3 *Vervolgonderzoek 3: nader onderzoek naar bezwaarmedewerkers en procederende overheidsjuristen*

De onderzoeksstrategie was gericht op het stapsgewijs (door een sequentiële onderzoeksinrichting) verbreden van het onderzoek naar de rolinvulling van alle overheidsjuristen. Daarbij werd gebruik gemaakt van theoretische sampling: na ieder onderzoek werd de sampling – in het licht van de centrale vraag – aangepast om zoveel mogelijk rekening te houden met de variëteit aan werkzaamheden en contexten waarbinnen overheidsjuristen werken. Uiteindelijk zijn ongeveer 460 overheidsjuristen in deze studie betrokken. Binnen deze respondenten zijn alle deelfuncties

en typen overheidsorganisaties gerepresenteerd. Dit biedt een stevige empirische fundering voor de beantwoording van de centrale vraag in deze conclusie.

Tegelijkertijd werd in hoofdstuk 6 beschreven dat bepaalde groepen waarschijnlijk¹⁷⁷ zijn onder- of oververtegenwoordigd onder de respondenten. Vooral bezwaarmedewerkers en procederende overheidsjuristen lijken ondervvertegenwoordigd. In het licht van het derde verklarende patroon (over gereguleerde rolinvullingen) ligt hierin een belangrijke beperking. Het is goed mogelijk dat onder deze overheidsjuristen meer (of op een andere manier) variëteit voorkomt in de rolinvulling dan dat in deze studie geconstateerd kon worden. Een suggestie voor vervolgonderzoek is om de onderzoeksstrategie van deze studie te herhalen onder bezwaarmedewerkers en procederende overheidsjuristen.

7.5.4 *Vervolgonderzoek 4: een meetinstrument voor de rolinvulling van een overheidsjurist*

Voor het indelen van overheidsjuristen in een rolinvulling werd Q2S gebruikt (zie hoofdstuk 5). Q2S is vrij grofmazig: op basis van twee markerstellingen worden overheidsjuristen ingedeeld. Het is daarmee een inschatting van de invulling van de professionele rol die een respondent vermoedelijk preferereert. Zoals hierboven beschreven voldeed deze methode om inzicht te krijgen in de verklarende patronen binnen de rolinvullingen van overheidsjuristen. Dit was nodig om de centrale vraag te beantwoorden.

Voor andere nuttige toepassingen, bijvoorbeeld het meten van de rolinvulling van een individu is deze methode minder geschikt: de toepassing van Q2S is niet hetzelfde als het toepassen van een gevalideerd meetinstrument. Dit vereist een andere onderzoeksstrategie.¹⁷⁸ Bovendien houdt Q2S geen rekening met de situatie dat overheidsjuristen switchen van rolinvulling. Het is goed mogelijk dat dit switchen regelmatig voorkomt: binnen het ethische kameleonmodel (zie hoofdstuk 2) wordt het zelfs aanbevolen. Het ontwikkelen van een gevalideerd meetinstrument verdient daarom aanbeveling. Een dergelijk instrument is direct inzetbaar in sollicitatieprocedures en de permanente educatie van overheidsjuristen.

7.5.5 *Vervolgonderzoek 5: toepassing methode op de rolinvulling van andere juridische professionals*

De in deze studie gehanteerde methodologie is ook geschikt voor onderzoek naar de rolinvulling van andere juridische professionals. Ook deze professionals hebben

177 Dit is niet helemaal met zekerheid te zeggen omdat betrouwbare gegevens over het aantal overheidsjuristen per organisatie en per deelfunctie ontbreken, zie verder hoofdstuk 6.

178 Een goed voorbeeld biedt de dissertatie van Tummers over beleidsvervreemding onder publieke professionals (Tummers 2012).

te maken met institutionele, sociale en maatschappelijke ontwikkelingen die inwerken op hun werkomstandigheden en die tot aanpassingen in de rolinvulling nopen. Een voorwaarde om deze aanpassingen te laten slagen, is empirisch gefundeerd inzicht in de rolinvulling van deze professionals. Dit inzicht begint met een adequate beschrijving van de kerncategorieën van de invulling van de professionele rol. Een dergelijke beschrijving start met een kwalitatief onderzoek, waarbij de nadruk ligt op wat deze juridische professionals doen (en niet alleen wat ze zeggen te doen). Pas nadat deze kerncategorieën inzichtelijk zijn, kan gewerkt worden aan het verder verdiepen van deze categorieën. Daarna past het om deze resultaten te generaliseren naar de populatie van professionals.

Nadat het empirisch gefundeerd inzicht in de rolinvulling van deze juridische professionals gereed is, kan gekeken worden welke elementen binnen deze rolinvulling om aanpassing vragen. Hoe dat voor overheidsjuristen werkt, is geïllustreerd in paragraaf 7.4 aan de hand van responsieve rechtsstaat. Een mooie uitkomst van een onderzoek naar andere juridische professionals, is wanneer vraagstukken binnen hun beroepsgroep op deze manier worden geanalyseerd om zo tot gerichte interventies te komen.

7.6 SLOTBESCHOUWING

In het eerste hoofdstuk werd een korte introductie gegeven van het werk van Noordegraaf en Mak. Noordegraaf beschrijft dat bredere institutionele, sociale en maatschappelijke ontwikkelingen op een fundamentele manier inwerken op het werk en de werkomstandigheden van publieke professionals.¹⁷⁹ Mak neemt deze dynamiek ook waar binnen de juridische professies.¹⁸⁰ Omdat overheidsjuristen zowel publieke als juridische professionals zijn, ligt voor de hand dat deze inwerking van bredere ontwikkelingen ook leidt tot aanpassingen van de invulling van de professionele rol van overheidsjuristen.

De onderhavige studie levert een nieuwe, empirisch gefundeerde, taal om deze aanpassingen te beschrijven. Dit biedt de mogelijkheid om – meer dan nu – als beroepsgroep van (vermoedelijk) ongeveer 15.000 professionals, werkzaam voor vrijwel elke overheidsorganisatie, op vrijwel elk rechtsgebied en beleidsterrein, gezamenlijk aan een handelingsperspectief voor de toekomst te werken. De in deze conclusie uitgewerkte toepassing van de onderzoeksresultaten van deze studie op de responsieve rechtsstaat, is daarvan een voorbeeld.

179 Noordegraaf, *Administration & Society* 2013, p. 3.

180 Mak 2017, p. 18.

Maar de oproep om tot een responsieve rechtsstaat te komen, is zeker niet het enige vraagstuk dat raakt aan de invulling van de professionele rol van overheidsjuristen. De laatste jaren is de verhouding tussen recht en overheid vrijwel dagelijks voorwerp van discussie en mediaberichtgeving. Op dit moment¹⁸¹ worstelen overheden met de nasleep van het toeslagenschandaal, de gevolgen van de PAS-uitspraak en de Urgenda-uitspraak en de invoering van de Omgevingswet. Verder is er veel debat over de rol van de overheid in grote maatschappelijke vraagstukken rond klimaat en milieu en migratie.

Voor overheidsjuristen zijn deze vraagstukken rond recht en overheid een constante bron van nieuwe juridische vragen, inzichten en dilemma's. Bovendien spelen deze vragen in een tijd van digitalisering, volatiele politieke verhoudingen, mondige burgers, maatschappelijke onvrede, globalisering en regionalisering. Deze ontwikkelingen sijnepelen door in de politiek-bestuurlijke context waarbinnen overheidsjuristen zich mogen buigen over de juridische invalshoek van het overheidshandelen.

De toekomst van de overheidsjuristen hangt daarom af van het aanpassingsvermogen¹⁸² van de beroepsgroep in het licht van deze maatschappelijke vraagstukken. Het vraagt slimme juristen, die de beginselen van het recht kunnen vertalen naar effectief overheidsoptreden. Het vraagt nieuwsgierige juristen, die digitale innovaties echt begrijpen en verbinden met de juridische werkelijkheid. Het vraagt kritische juristen, die staan voor overheidshandelen dat past binnen onze tijdloze en universele grondrechten. Het vraagt moedige juristen die zich uitspreken in weerwil van sociale druk.¹⁸³ Het vraagt invloedrijke juristen, die op beslissende momenten aanwezig zijn *in the room where it happens*. Het vraagt een beroepsgroep wiens gezamenlijke invulling van de professionele rol legitiem overheidshandelen mogelijk maakt.

Kortom, ook in de toekomst zijn effectieve en passende invullingen van de professionele rol van overheidsjuristen noodzakelijk. Deze rolinvullingen hebben gemeen dat ze steeds het volgende van overheidsjuristen vragen:

- de beheersing van het proces van rechtsvinding,
- het inschattingsvermogen om te zien wat – in het licht van beroepsethiek – in een specifieke werksituatie gevraagd wordt,
- de ambtelijke vaardigheden om dit in een overheidsorganisatie te realiseren.

Deze rolinvulling vergt ervaring. Uit de onderzoeksresultaten komt naar voren dat minder ervaren overheidsjuristen de handen vol hebben aan het proces van rechtsvinding binnen de politieke en ambtelijke dynamiek van een overheidsorganisatie.

181 Deze conclusie is geschreven in de herfst van 2022.

182 Zie voor een voorbeeld: de studie van Mein onder gemeenteturisten, Mein, *Recht der werkelijkheid* 2021.

183 Van Domselaar, *WPNR* 2017, p. 1009.

Er wordt ook veel gevraagd. Overheidsjuristen moeten niet alleen het proces van rechtsvinding beheersen, maar ook zien wat een specifieke werksituatie van hen vraagt *en* beschikken over handelingsrepertoire om daar op in te spelen. Dit inzicht en repertoire komen met werkervaring en het verwerven ervan wordt in veel organisaties ook beloond: overheidsjuristen die meer doen dan alleen het maximaliseren van de juridische kwaliteit worden beter betaald.

In deze studie is een vocabulaire geïntroduceerd om dit 'meer doen' te concretiseren. Het gaat om het bepalend beïnvloeden van beleids- en besluitvorming, creatief bijdragen aan het realiseren van maatschappelijke opgaven en het integer laveren tussen rechter en bestuur. Dit alles gefundeerd in een breed gedeeld idee: het proces van rechtsvinding moet altijd tenminste van voldoende juridische kwaliteit zijn.

De komende jaren wordt – gegeven de genoemde ontwikkelingen – de volgende beroepsethische vraag steeds belangrijker: hoe ver moet een overheidsjurist gaan om niet alleen juridische kwaliteit te leveren, maar ook te zorgen dat het daaraan gekoppelde overheidshandelen van voldoende juridische kwaliteit is? Een helder antwoord op deze vraag, of tenminste een regelmatige reflectie op deze vraag is noodzakelijk om in de toekomst op een goede manier invulling te geven aan de professionele rol. Het is wenselijk dat deze reflectie op het niveau van de beroepsgroep plaatsvindt.

Het proces van rechtsvinding blijft altijd centraal staan in de professionele rol van overheidsjuristen. Dit vereist permanente juridische scholing om juridische kwaliteit te leveren in een veranderende wereld. Enerzijds om schendingen van het recht te voorkomen en anderzijds om te voorkomen dat het recht een onnodige hindernis voor effectief overheidshandelen wordt. Beide vormen een aantasting van het vertrouwen op het recht dat noodzakelijk is voor een goed functionerende overheid in een stabiele democratische rechtsstaat.

SAMENVATTING

INLEIDING (HOOFDSTUK 1)

Deze studie ging over de manier waarop de naar schatting 15000 overheidsjuristen in Nederland in de dagelijkse praktijk invulling geven aan hun professionele rol. Het eerste, inleidende hoofdstuk van deze studie had twee doelstellingen. De eerste doelstelling was het introduceren van het onderwerp: de invulling van de professionele rol door overheidsjuristen. De tweede doelstelling was het onderbouwen en formuleren van de vraagstelling voor deze studie.

Het inleidende hoofdstuk van deze studie start met het voorbeeld van een overheidsjurist die een aantal jaar voordat de desastreuze gevolgen van het kinderopvangtoeslagschandaal aan het licht waren gekomen al een kritisch memo schreef over de situatie van de gedupeerde ouders. Naar dit advies werd echter niet geluisterd door de ambtelijke top. Dit leidde er volgens sommige betrokkenen toe dat veel later dan nodig het ongekende onrecht van het toeslagschandaal boven tafel kwam.

Het voorbeeld maakte ook duidelijk dat overheidsjuristen werken in een politiek-bestuurlijke wereld, waarin de beslismacht over het overheidshandelen niet bij de overheidsjurist zelf ligt. Tegelijkertijd zijn overheidsjuristen onderdeel van de juridische gemeenschap. Deze combinatie van ambtenaar en jurist geeft overheidsjuristen een unieke positie binnen de rechtsgemeenschap. Deze combinatie werkt ook door in de rolinvulling van overheidsjuristen: deze heeft typisch ambtelijke en typisch juridische kenmerken. Naar deze rolinvulling van overheidsjuristen is relatief weinig academisch onderzoek is gedaan. Het heeft daarom academische waarde om deze rolinvulling nader te onderzoeken. Ook heeft het een maatschappelijk belang omdat overheidsjuristen werken voor vrijwel elk type overheidsorganisatie, op vrijwel elk rechtsgebied en beleidsterrein.

Een eerste typering van overheidsjuristen en hun rol binnen de overheid

Een belangrijk kenmerk van het werk van overheidsjuristen is dat het altijd ingebed is binnen het overheidshandelen. Snellen beschrijft deze relatie met het werk van overheidsjuristen aan de hand van zijn rationaliteitsmodel. Op basis van dit model

kunnen overheidsjuristen worden getypeerd als één van de groepen professionals die het overheidshandelen vormgeven. In het licht daarvan kan het invullen van de professionele rol van overheidsjuristen gezien worden als de bijdrage van overheidsjuristen aan het bredere overheidshandelen.

Het denken van Snellen raakt aan de *sociology of professions*. In dit onderzoeksveld staan de kenmerken, het handelen, de macht en de positie van professies en professionals centraal. Op basis van dit onderzoeksveld – en vooral het denken van Noordegraaf en Mak – kunnen overheidsjuristen worden getypeerd als publieke en juridische professionals waaraan overheid en maatschappij steeds andere eisen stellen en waaraan deze professionals zich moeten aanpassen. Om effectief te zijn, moet een dergelijke aanpassing landen in de dagelijkse invulling van de professionele rol van overheidsjuristen.

De beoogde theoretische, methodologische en praktische waarde van deze studie

Deze typeringen van overheidsjuristen en hun rol binnen de overheid maakten het mogelijk om de beoogde theoretische, methodologische en praktische waarde van deze studie te expliciteren. Belangrijk daarbij is eerst te constateren dat deze studie zich bevindt op het snijvlak van rechtsgeleerdheid, beroepsethiek, sociologie en bestuurskunde, en daarom een multidisciplinair karakter heeft.

De theoretische waarde van deze studie komt op twee manieren naar voren. In de eerste plaats is het doel van deze studie om te concretiseren wat de manier is waarop overheidsjuristen bijdragen aan het bredere overheidshandelen. Daarnaast moet deze studie leiden tot een verdieping van het beroepsethische debat over de rolinvulling van overheidsjuristen.

De methodologische waarde ligt in het inductieve en exploratieve karakter van deze studie. Niet eerder is op een inductieve manier – waarbij op basis van onderzoeksgegevens de invulling van de professionele rol van overheidsjuristen wordt beschreven en – waar mogelijk – verklaard – onderzoek gedaan naar de rolinvulling van overheidsjuristen. De onderzoeksstrategie (die in hoofdstuk 3 wordt uitgewerkt) is daarom vernieuwend.

De praktische waarde van deze studie is een belangrijk aandachtspunt. Veel sociaalwetenschappelijke onderzoeken hebben moeite om de verbinding tussen theorie en praktijk te maken. Praktische toepasbaarheid is geen gegeven. Er moet daarom aandacht worden besteed aan het verbinden van de onderzoeksresultaten naar de invulling van de professionele rol van overheidsjuristen in de dagelijkse praktijk.

De onderzoeksvragen van de studie

Op basis van de introductie van het onderwerp en een beschrijving van de beoogde theoretische, methodologische en praktische waarde van de studie, is een centrale vraag voor de studie geformuleerd:

op welke manier(en) vullen overheidsjuristen hun professionele rol in en wat zijn mogelijke verklaringen voor deze rolinvulling(en)?

Om deze centrale vraag te beantwoorden worden vier deelvragen behandeld:

1. Wat is er bekend in de academische literatuur over de rolinvulling van overheidsjuristen en de factoren die deze rolinvulling beïnvloeden en in hoeverre is deze literatuur geschikt om de centrale vraag te beantwoorden?
2. Met welke begrippen is de manier waarop overheidsjuristen hun professionele rol invullen, te beschrijven?
3. Welke invullingen van de professionele rol zijn operant (komen voor) onder overheidsjuristen?
4. In hoeverre correleren omgevingsfactoren (type overheidsorganisatie, grootte juridische functie, nabijheid rechterlijke toets) en kenmerken van (het werk van) overheidsjuristen (taakprofiel, leeftijd, geslacht, regio van werkzaamheden, dienstjaren binnen juridische functie en schaal) met de rolinvulling(en) van overheidsjuristen in Nederland?

DE LITERATUUR OVER DE ROLINVULLING VAN OVERHEIDSJURISTEN EN DE ONDERZOEKS-STRATEGIE VAN DE STUDIE (HOOFDSTUKKEN 2 EN 3)

Hoofdstuk 2 ging over de rolinvulling van overheidsjuristen in de academische literatuur. Daarin stond de volgende deelvraag centraal:

Wat is er bekend in de academische literatuur over de rolinvulling van overheidsjuristen en de factoren die deze rolinvulling beïnvloeden en in hoeverre is deze literatuur geschikt om de centrale vraag van deze studie te beantwoorden?

In deze academische literatuur zijn studies met een beroepsethische vraagstelling dominant. In deze studies staat de vraag naar de *juiste* rolinvulling van overheidsjuristen centraal. Daarbij beschrijven deze studies de juiste rolinvulling aan de hand van drie benaderingen:

- de professionele identiteitsbenadering beschrijft wat overheidsjuristen doen aan de hand van de mate waarin een professionele identiteit van overheidsjuristen naar voren komt (jurist en ambtenaar of advocaat en rechter);
- de rechtstoepassingsbenadering beschrijft wat overheidsjuristen doen aan de hand van de manier waarop ze het recht toepassen;
- de belangbenadering beschrijft wat overheidsjuristen doen aan de hand van het belang of de belangen waarvoor de overheidsjurist opkomt.

In de beroepsethische studies naar de rolinvulling van overheidsjuristen vormen deze drie benaderingen de dimensies waarlangs de beroepsethische modellen voor de invulling van de professionele rol van overheidsjuristen worden beschreven en verdedigd. Voor de keuze van een beroepsethisch model hanteren de auteurs van

de beroepsethische studies bestuurlijke, constitutionele en epistemologische rechtvaardigingen.

Naast deze beroepsethische discussies, is er ook sociaalwetenschappelijk onderzoek naar de rolinvulling van overheidsjuristen gedaan. Deze studies gaan niet over de invulling van de professionele rol van *alle* overheidsjuristen, maar richten zich op groepen binnen de beroepsgroep. In hoofdstuk 2 werden studies besproken over wetgevingsjuristen, procederende overheidsjuristen, overheidsjuristen op nationaal niveau en gemeenten.

De conclusie van hoofdstuk 2 was dat deze academische literatuur over de rolinvulling van overheidsjuristen niet geschikt is om de centrale vraag van deze studie te beantwoorden. Dit volgt uit twee belangrijke beperkingen. In de eerste plaats doet de gevonden literatuur onvoldoende recht aan de (vermoedelijke) variëteit in de manier(en) waarop overheidsjuristen hun professionele rol invullen. Daardoor is het toepassingsbereik van de conclusies van deze studies beperkt. In de tweede plaats kennen de studies een te beperkte empirische fundering. Dit is een meer fundamentele beperking. De meeste studies zijn namelijk gebaseerd op aannames uit de literatuur over de manier waarop overheidsjuristen hun werk doen. Ze zijn niet gebaseerd op empirisch onderzoek naar de rolinvulling van overheidsjuristen. Het is daardoor mogelijk dat deze studies op basis van onjuiste aannames over de rolinvulling van overheidsjuristen gegevens verzamelen en analyseren. Dit kan doorwerken in de conclusies en bijdragen van deze studies aan de kennis over de rolinvulling van overheidsjuristen.

Vanwege deze beperkingen van de academische literatuur, werd in **hoofdstuk 3** beschreven dat een exploratieve, empirisch gefundeerde en inductiever onderzoeksstrategie nodig is om de centrale vraag te beantwoorden, en werd deze onderzoeksstrategie uitgewerkt. Daarbij werden drie belangrijke keuzes gemaakt.

De eerste keuze is voor een sequentiële inrichting van de onderzoeksstrategie. Dit maakt het mogelijk om tijdens het onderzoeksproces actief te sturen op de richting en inrichting van de studie. Daarmee kan stap voor stap de rolinvulling van overheidsjuristen worden geëxploreerd. Dit exploratieve karakter is een voorwaarde omdat er in de literatuur onvoldoende rekening is gehouden met de diversiteit aan contexten en werkzaamheden waarbinnen overheidsjuristen hun rol invullen. Door na ieder onderzoek de balans op te maken en de richting en inrichting van het daaropvolgende onderzoek te bepalen, kan de exploratie tijdens de uitvoering van de onderzoeken binnen deze studie, gericht worden op basis van nieuwe inzichten.

De tweede belangrijke keuze was de inzet van meerdere empirische methoden om gegevens te verzamelen en te analyseren. Het betreft kwalitatieve en kwantitatieve methoden. Dit maakte het mogelijk om de empirische fundering van de kennis over de rolinvulling van overheidsjuristen te verdiepen en te generaliseren. De derde keuze was om te kiezen voor een onderzoeksvolgorde (van kwalitatief

naar kwantitatief) die het mogelijk maakte de studie een inductief karakter te geven. De daaruit volgende theorie is het resultaat van een wendbaar, iteratief onderzoek waarin de ervaringen en meningen van respondenten centraal staan. Er wordt niet gewerkt met hypothesen op basis van literatuur en er is geen sprake van een top-down aanpak.

De conclusie van hoofdstuk 3 was dat het exploratieve, open, iteratieve en wendbare karakter van de onderzoeksstrategie passend is in het licht van de – wat gefragmenteerde en eenzijdige – stand van het denken over de rolinvulling van overheidsjuristen. Tegelijkertijd biedt de onderzoeksstrategie ook de mogelijkheid om stapsgewijs toe te werken naar steeds generaliseerbaarder onderzoeksresultaten door het gebruik van een sequentie van kwalitatieve en kwantitatieve onderzoeksmethoden. Daarmee wordt de kennis over de rolinvulling van overheidsjuristen in steeds grotere mate empirisch gefundeerd.

DE RESULTATEN VAN DRIE EMPIRISCHE STUDIES NAAR DE ROLINVULLING VAN OVERHEIDSJURISTEN (HOOFDSTUKKEN 4-7)

In de hoofdstukken 4, 5 en 6 werden de resultaten van drie empirische studies naar de rolinvulling van overheidsjuristen gepresenteerd. In hoofdstuk 7 werden deze bevindingen samengebracht om de centrale vraag van deze studie te beantwoorden:

op welke manier(en) vullen overheidsjuristen hun professionele rol in en wat zijn mogelijke verklaringen voor deze rolinvulling(en)?

In deze paragraaf wordt een samenvatting van de beantwoording van deze hoofdvraag gegeven via de bespreking van de onderzoeksresultaten in de hoofdstukken 4, 5 en 6.

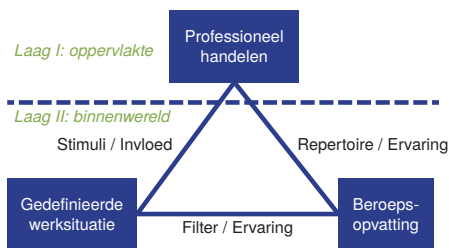
Hoofdstuk 4: een beschrijving van de invulling van de professionele rol van overheidsjuristen

In hoofdstuk 4 werd een eerste empirisch gefundeerde beschrijving gegeven van de invulling van de professionele rol van overheidsjuristen. Het doel van dit eerste empirische onderzoek was om de manieren waarop overheidsjuristen hun professionele rol invullen met de juiste begrippen te omschrijven en te begrijpen wat zich afspeelt. Daartoe werden overheidsjuristen van een grote gemeente geobserveerd bij het invullen van hun professionele rol. De onderzoeker was als “fly-on-the-wall” tijdens overleggen van overheidsjuristen aanwezig, las hun stukken en e-mails en was veel op kantoor om onder de respondenten te zijn. Deze observaties werden vervolgens in dagelijkse memo’s vastgelegd en daarmee onderdeel van de onderzoeksgegevens. In interviews werden de respondenten geconfronteerd met de onderzoeksgegevens die gebaseerd waren op de observaties.

Een analyse van deze onderzoeksgegevens maakte het mogelijk om de tweede deelvraag van deze studie te beantwoorden: ‘met welke begrippen is de manier waarop overheidsjuristen hun professionele rol invullen, te beschrijven?’. Op basis van de onderzoeksgegevens werd de rolinvulling van overheidsjuristen gedefinieerd als: professioneel handelen binnen een zelf gedefinieerde werksituatie in het licht van een gekozen beroepsopvatting. Daarbij werden de drie kernbegrippen binnen deze definitie als volgt uitgewerkt:

- *Professioneel handelen*: waarneembare acties bij het uitvoeren van taken binnen de juridische functie, uit te splitsen naar het proces van rechtsvinding en (overig) ambtelijk handelen.
- *Zelf gedefinieerde werksituatie*: een combinatie van ten eerste de optelsom van de plausible aannames van een overheidsjurist over de wensen, belangen en mogelijkheden van actoren binnen en buiten de organisatie *en* ten tweede het gewicht dat een overheidsjurist aan deze aannames toekent in een specifieke werksituatie.
- *Gekozen beroepsopvatting*: wat de overheidsjurist, in een specifieke werksituatie, ziet als zijn of haar rol of taak en welk repertoire aan professioneel handelen passend en beschikbaar is.

Figuur Model voor de rolinvulling van overheidsjuristen



Verder was een belangrijke conclusie dat deze drie kernbegrippen dynamisch met elkaar verbonden zijn. Deze relaties zijn als volgt samen te vatten:

1. *Relatie gedefinieerde werksituatie en professioneel handelen*

De werksituatie waarin de overheidsjurist professioneel handelt bestaat uit een krachtenveld van actoren zoals de (onderdelen van de) eigen organisatie, rechters, bestuurders, de politiek en wederpartijen. Over deze (groepen van) actoren formuleren overheidsjuristen plausible aannames over de wensen, belangen en mogelijkheden van deze actoren. Deze aannames zijn soms impliciet en soms expliciet. Vanuit de zelf gedefinieerde werksituatie ontstaan stimuli (of prikkels) waarop de overheidsjurist zijn of haar acties baseert. Tegelijkertijd heeft dit handelen invloed op de (gedefinieerde) werksituatie. Deze aanpassing leidt weer tot nieuwe stimuli waar de overheidsjurist op kan reageren. Stimuli en beïnvloeding kenmerken de relatie tussen de gedefinieerde werksituatie en het professioneel handelen.

2. *Relatie gedefinieerde werksituatie en gekozen beroepsopvatting*

De gekozen beroepsopvatting van een overheidsjurist wordt gevoed door ervaringen binnen werksituaties. Bijvoorbeeld, de aanname van een overheidsjurist dat een rechter prijs stelt op een assertieve benadering, is het resultaat van eerdere ervaringen (van de overheidsjuriste zelf of van de organisatie in brede zin) met deze rechter. Hetzelfde geldt voor de omgang met een bestuurder, burger of wederpartij. Andersom werkt de gekozen beroepsopvatting als een filter voor de werksituatie. Op basis daarvan wordt bepaald welk gewicht wordt gehecht aan de wensen, belangen en mogelijkheden van actoren binnen de werksituatie.

3. *Relatie gekozen beroepsopvatting en professioneel handelen*

Het professioneel handelen van de overheidsjurist in reactie op de stimuli uit de zelf gedefinieerde werksituatie hangt af van welk professioneel handelen hij of zij op grond van de gekozen beroepsopvatting passend en effectief acht en ter beschikking heeft (repertoire). Het repertoire aan acties waarover een overheidsjurist beschikt, verschilt per overheidsjurist. Waar sommigen in staat zijn om directeursrollen over te nemen en bijbehorend gedrag binnen de organisatie te vertonen, beperkt het (gepercipieerde) repertoire van andere overheidsjuristen zich tot het schrijven van stukken voor anderen. Omgekeerd wordt de gekozen beroepsopvatting van een overheidsjurist verrijkt door praktijkervaringen. Op basis daarvan wordt repertoire opgebouwd en geleerd over wat effectief en passend professioneel handelen precies behelst.

Hoofdstuk 5: een verkenning van de operante invullingen van de professionele rol onder overheidsjuristen

In **hoofdstuk 5** werden de rolinvullingen die operant (dat wil zeggen: die voorkomen) onder overheidsjuristen verkend en werd daarmee de derde deelvraag beantwoord. Q-methodologie werd gebruikt om te achterhalen welke perspectieven er onder overheidsjuristen bestaan over de invulling van hun professionele rol. De Q-methodologie werd gecombineerd met interviews. De respondenten werden in het licht van het doel van het onderzoek strategisch geselecteerd. Dit resulteerde in een variëteit onder de respondenten in type overheidsorganisaties (Rijk, provincies, gemeenten, ZBO's en waterschappen) en type taken (wetgeving, advisering, bezwaar & beroep, advocaten in dienstbetrekking, bedrijfsjuridisch, algemene juridische kwaliteitszorg).

De conclusie van hoofdstuk 5 was dat er vier ideaaltypische invullingen van de professionele rol operant zijn onder overheidsjuristen. Hieronder worden de vier gevonden rolinvullingen (inclusief de aanpassing en toevoegingen op basis van hoofdstuk 6) samengevat weergegeven.

Rolinvulling 1: bijdragen aan een bredere opgave

In deze rolinvulling hechten overheidsjuristen veel waarde aan het realiseren van maatschappelijke opgaven. Bij het invullen van de professionele rol gebruiken overheidsjuristen al hun knowhow en ervaring (juridisch en niet-juridisch) om de

beslissers van dienst te zijn. Daarbij past dat significant meer rekening wordt gehouden met het krachtenveld binnen en buiten de organisatie, het bredere effect op de organisatiedoelen, op het te realiseren beleidsdoel en op financiële, beleidsmatige, politiek-bestuurlijke of andere invalshoeken die naast de juridische invalshoek bepalend zijn. In deze rolinvulling past een grotere bereidheid om flinke juridische risico te nemen om door het bestuur gewenste doelen te bereiken, een significant grotere gerichtheid op het dekken van politieke bewindspersonen of hoge ambtenaren, en een significant lagere gerichtheid op het recht doen aan de burger. In deze rolinvulling wordt significant minder ervaren dat het werk directe impact op de levens van burgers heeft. Deze rolinvulling is partijdig, maar deze partijdigheid ziet niet op het proces van rechtsvinding, maar op het overige ambtelijke handelen, want (ook) onder deze overheidsjuristen is er consensus dat de advisering altijd tenminste van voldoende juridische kwaliteit moet zijn. Uit hoofdstuk 6 komt naar voren dat deze rolinvulling vaker voorkomt onder overheidsjuristen met een hogere schaal, die relatief minder vaak tweedelijns adviseurs of wetgevingsjurist zijn.

Rolinvulling 2: beïnvloeden van beleids- en besluitvorming

Deze rolinvulling komt voor wanneer overheidsjuristen moeten reageren op een urgent, vaak politiek probleem. Een ander kenmerk is dat deze rolinvulling veel speelruimte veronderstelt. Daarbij richten deze overheidsjuristen zich vooral op het beïnvloeden van de besluitvorming en (ook) op het realiseren van een maatschappelijke opgave. Concreet betekent dit onder hogere druk tot een kwalitatief voldoende proces van rechtsvinding komen en hard werken om een voet tussen de deur te krijgen op alle organisatieniveaus. Deze beïnvloeding is juridisch gericht. Dit betekent dat het niet noodzakelijkerwijs gaat om invloed op de inhoudelijke, beleidsmatige of politieke richting van het overheidshandelen maar op de juridische houdbaarheid daarvan. Deze beïnvloeding kan overigens wel consequenties hebben voor de inhoudelijke richting van het beleid, maar dit is dan een uitvloeisel van de juridische gerichtheid. In deze rolinvulling is het maximeren van de juridische kwaliteit geen prioriteit: het gaat om voldoende juridische kwaliteit. Binnen deze rolinvulling past een lage score voor de stelling 'als overheidsjurist bepaal ik niet het overheidshandelen, dat doen bestuurders'. Ook is deel van deze rolinvulling dat overheidsjuristen regelmatig ervaren dat hun werk grote en directe impact op de levens van burgers heeft. Tegelijkertijd is er relatief meer druk om bestuurders uit de wind te houden en politiek gewenste doelen te realiseren. In deze rolinvulling past een onpartijdige opstelling (waarschijnlijk in hun proces van rechtsvinding) en een strategie om in adviezen niet met alleen met juridische argumenten te komen om een punt te maken. Juristen van buiten de organisatie hebben relatief weinig invloed binnen deze rolinvulling. Uit hoofdstuk 6 komt naar voren dat deze rolinvulling meest voorkomt onder overheidsjuristen met leidinggevende taken, veel werkervaring en een hogere schaal dan gemiddeld. Verder zijn ze minder vaak eerstelijns adviseurs.

Rolinvulling 3: laveren tussen rechter en bestuur

Deze rolinvulling is gericht op het standhouden van het handelen van de overheidsorganisatie bij een rechter. Logischerwijs komt deze rolinvulling (zeer) significant

($p = 0,0000000304$) vaker voor wanneer de rechterlijke toets nabij is. Daarbij is de manier waarop een rechter een kwestie juridisch beoordeelt, leidend voor de overheidsjurist. Binnen deze rolinvulling ervaren overheidsjuristen *zowel* relatief veel invloed van juristen van buiten de organisatie (rechters) *als* relatief veel invloed van bestuurders en hoge ambtenaren. Verder hoort bij deze rolinvulling dat meer dan gemiddeld wordt ervaren dat het werk een directe en grote impact heeft op de levens van burgers. Daarbij wordt relatief weinig speelruimte ervaren. Dit volgt zowel uit de nabijheid van de rechter (via bijvoorbeeld procesrechtelijke eisen) als uit het feit dat het handelen van de overheidsjurist – meer dan bij andere overheidsjuristen – gelijk staat aan het handelen van de organisatie. Bijvoorbeeld, wanneer een overheidsjurist namens (in mandaat) het bestuursorgaan een beslissing op bezwaar neemt, staat dit (vrijwel) gelijk aan het overheidshandelen. Het ligt voor de hand dat overheidsorganisaties de speelruimte om het overheidshandelen te bepalen, beperken (bijvoorbeeld via protocollen). Een ander kenmerk van deze rolinvulling is dat rechtsstatelijke waarden en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur een significant minder grote rol spelen. Hetzelfde geldt voor het waarborgen van rechtsstatelijke waarden onder wisselende omstandigheden. Binnen deze rolinvulling past het gebruik van meer uitgewerkte sectorale wet- en regelgeving op het gebied van openbare orde, het sociaal domein en het fysiek domein. Daarbij is de gedachte dat de wetgeving in deze sectorale regelgeving de algemene beginselen heeft geïncorporeerd, zodat aanvullende aandacht voor deze beginselen niet nodig is. Overigens staat deze laatste gedachte sinds het toeslagenschandaal onder druk. Op basis van hoofdstuk 6 is de conclusie dat deze rolinvulling (redelijk exclusief) voorkomt onder bezwaarmedewerkers en procederende overheidsjuristen (inclusief advocaten in loondienst).

Rolinvulling 4: maximeren van de juridische kwaliteit

Deze invulling van de professionele rol is gericht op het maximeren van de juridische kwaliteit. Daarbij past een gerichtheid op het functioneren van het (staatskundige) rechtsstelsel als geheel en het meer dan gemiddeld rekening houden met rechtsstatelijke waarden en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Deze rolinvulling kenmerkt zich door een aversie tegen het nemen van juridische risico's. Deze rolinvulling is onpartijdig, waar het om het proces van rechtsvinding gaat. Verder past bij deze rolinvulling dat overheidsjuristen het "op save spelen". Daarbij ligt de nadruk op het begrijpelijk communiceren van de juridische boodschap. De rolinvulling vindt plaats onder een relatief welwillend gesternte. Het past bij deze rolinvulling dat medewerkers en bestuurders van de organisatie zich minder vaak beperkt voelen in de handelingsvrijheid, en dat er minder directe invloed van bestuurders en/of hoge ambtenaren wordt ervaren door de overheidsjurist. Verder ervaren overheidsjuristen in deze rolinvulling binnen de organisatie een lage bereidheid om grote juridische risico's te nemen om politieke, bestuurlijke of beleidsmatige redenen. Uit hoofdstuk 6 blijkt dat leidinggevende overheidsjuristen significant minder vaak deze rolinvulling hanteren. Deze rolinvulling gaat vaak samen met een lagere schaal en minder dienstjaren dan gemiddeld.

Hoofdstuk 6: het exploreren van verklaringen voor de invullingen van de professionele rol door overheidsjuristen

In hoofdstuk 6 werden de resultaten van het derde en laatste empirische onderzoek gepresenteerd en de vierde deelvraag beantwoord. Daarbij was de blik gericht op het exploreren van verklaringen voor de invullingen van de professionele rol door overheidsjuristen. Vanwege het exploratieve karakter van deze studie werd gezocht naar correlaties tussen omgevingsfactoren en kenmerken van (het werk van) overheidsjuristen enerzijds en overeenkomsten en variaties in de rolinvulling van overheidsjuristen anderzijds.

Daarbij werd gebruik gemaakt van een analyse van onderzoeksgegevens die met een enquête onder 422 overheidsjuristen zijn verzameld. De stellingen in de enquête waren gebaseerd op de onderzoeksresultaten van de hoofdstukken 4 en 5. Bovendien werd door toepassing van Q-based survey design (Q2S) onderzocht in hoeverre en onder welke voorwaarden de rolinvullingen uit het onderzoek in hoofdstuk 5 onder overheidsjuristen voorkomen.

Hoofdstuk 6 resulteerde in twee conclusies, die in hoofdstuk 7 werden samengevat in drie verklarende patronen voor de rolinvulling van overheidsjuristen.

Verklarend patroon 1: overeenstemming over belang juridische kwaliteit en speelruimte

Onder overheidsjuristen heerst consensus over twee onderwerpen: juridische kwaliteit en speelruimte. Waar het gaat om juridische kwaliteit is de consensus dat de advisering altijd van voldoende juridische kwaliteit moet zijn. Over de speelruimte is de consensus dat overheidsjuristen in hun rolinvulling veel speelruimte ervaren om die juridische kwaliteit te leveren. Bovendien is er – in het algemeen – binnen de organisatie waardering voor hoge(re) juridische kwaliteit. Verder wordt binnen de organisatie begrepen dat overheidsjuristen minder gericht zijn op het uit de wind houden van bestuurders dan op het recht doen aan de burger. Dit leidt tot de conclusie dat de gedefinieerde werksituatie waarbinnen overheidsjuristen hun professionele rol invullen, hen over het algemeen in staat stelt om hun gedeelde gekozen beroepsopvatting (tenminste voldoende juridische kwaliteit leveren) waar te maken. Daarbij hoort ook dat overheidsjuristen – doorgaans – niet de ervaring hebben dat ze in hun advisering de bestuurder naar de mond (moeten) praten. Er is ruimte voor een kritische opstelling.

Een belangrijke nuancering is dat een advies van een overheidsjuristen er niet altijd toe leidt, dat het daaraan gelieerde overheidshandelen ook van voldoende juridische kwaliteit is. In hoeverre een overheidsjurist ook verantwoordelijk is voor de juridische kwaliteit van het overheidshandelen, heerst onder overheidsjuristen minder overeenstemming.

Verklarend patroon 2: meer doen dan rechtsvinding (de rol van schaal en ervaring)

Overheidsjuristen gelden als succesvol (aangenomen dat een hogere schaal binnen de overheid een belangrijke indicator is voor succes) wanneer ze *meer dan alleen* een juridische focus te hebben. Zo zijn de rolinvullingen ‘beïnvloeden van beleids- en besluitvorming’ en ‘bijdragen aan een bredere opgave’, nauw gecorreleerd aan een hogere schaal en meer dienstjaren. Wat overheidsjuristen die deze rolinvullingen hanteren kenmerkt, is dat ze niet alleen een juridische focus hebben, maar het proces van rechtsvinding inzetten om met (overig) ambtelijk handelen andere doelen in de organisatie te bereiken.

Tegelijkertijd correleert de rolinvulling ‘maximeren van de juridische kwaliteit’ sterk met een lagere schaal en minder dienstjaren (‘laveren tussen rechter en bestuur’ hebben een eigen dynamiek, zie hierna). Binnen deze laatste rolinvulling past een onpartijdige houding (bij het proces van rechtsvinding), een afkeer van het nemen van juridische risico’s en relatief minder speelruimte. De combinatie van onervarenheid en lagere inschaling zijn een aanwijzing dat deze overheidsjuristen alle zeilen bijzetten om (überhaupt) tot voldoende juridische kwaliteit te komen. Ze blijven langer “hangen” in het proces van rechtsvinding. Daardoor is er minder ruimte om invloed uit te oefenen of de opgave verder te brengen. Meer doen komt later, wanneer een overheidsjurist het juridische handwerk (het proces van rechtsvinding) beter in de vingers heeft. Een overheidsjurist die deze ontwikkeling doormaakt, krijgt een betere beloning (een hogere schaal).

Verklarend patroon 3: het effect van een gereguleerde rolinvulling (waarom de rolinvulling van bezwaarmedewerkers en procederende overheidsjuristen eigen patronen kennen)

Voor bezwaarmedewerkers en procederende overheidsjuristen (inclusief advocaten in loondienst) gelden de patronen beschreven onder verklarend patroon 2 in veel mindere mate. Deze overheidsjuristen hanteren (meestal) een andere rolinvulling: laveren tussen rechter en bestuur en ervaren (logischerwijs) veel meer de nabijheid van de rechterlijke toets dan andere overheidsjuristen.

Een belangrijke reden voor deze eigen positie onder overheidsjuristen biedt het gereguleerde karakter van de rolinvulling. Deze regulering van de rolinvulling heeft twee bronnen: het (proces)recht (inclusief de rechterlijke toepassing daarvan) en de overheidsorganisatie. Beide bepalen voor een belangrijk deel de precieze rol van de overheidsjurist, de termijnen waarbinnen het werk moet worden gedaan (en dus hoeveel tijd een overheidsjurist ergens aan kan besteden) en welke belangen relevant zijn. Speciaal voor advocaten in loondienst gelden bovendien de regels van de orde van advocaten.

Verder bepalen deze overheidsjuristen in hoge mate het overheidshandelen. Zo voeren procederende overheidsjuristen in de rechtszaal het woord *namens* het bestuursorgaan en hebben bezwaarmedewerkers – in juridische zin – de meeste invloed op het overheidshandelen. Immers, de beslissing op bezwaar die zij formuleren (en vaak in mandaat tekenen) zijn besluiten in de zin van de Algemene wet bestuursrecht.

Dit werpt een interessant licht op de bevinding dat bezwaarmedewerkers van alle overheidsjuristen de minste speelruimte ervaren. Het wekt de suggestie dat de speelruimte van overheidsjuristen afneemt naarmate zijn of haar handelen meer invloed heeft op het handelen van de overheid als geheel.

Het ligt natuurlijk voor de hand dat de in verklarend patroon 2 beschreven invloed van ervaring ook voor bezwaarmedewerkers en procederende overheidsjuristen geldt. Echter, vanwege het gereguleerde karakter van de rolinvulling, is dit niet zichtbaar in een andere rolinvulling. Op basis van de onderzoeksresultaten in hoofdstuk 6 zijn geen heel heldere patronen zichtbaar. Wel is duidelijk dat bezwaarmedewerkers lager ingeschaald zijn en ook niet (veel) beter worden betaald met meer dienstjaren. Procederende overheidsjuristen zijn vertegenwoordigd in alle schalen en dienstjaren. Een waarschijnlijk patroon is dat – net als voor andere overheidsjuristen – ervaring het proces van rechtsvinding versnelt. De tijd die daarmee vrijkomt, stelt overheidsjuristen in staat om zich te specialiseren in een rechtsgebied (en daaraan bijvoorbeeld academisch bijdragen), steeds ingewikkelder zaken te behandelen of sneller meer werk te verzetten.

CONCLUSIES, LESSEN EN VERVOLGONDERZOEK (HOOFDSTUK 7)

Naast een antwoord op de centrale vraag (die in de vorige paragraaf is uitgewerkt) bevat het concluderende hoofdstuk 7 een aantal conclusies, lessen en suggesties voor vervolgonderzoek (deze laatste worden in deze samenvatting niet besproken). Er wordt afgesloten met een slotbeschouwing.

Drie conclusies voor de versterking van de beroepsethische literatuur

De conclusies richten zich op de versterking van de beroepsethische literatuur. De eerste conclusie is dat de professionele identiteitsbenadering en de rechtstoepassingsbenadering niet bruikbaar zijn om binnen de beroepsethische literatuur de rolinvulling van overheidsjuristen te beschrijven. Het leidt tot analyses van rolinvullingen die beperkt en impliciet zijn en niet leiden tot een beroepsethisch gesprek over de *juiste* rolinvulling van overheidsjuristen.

De tweede conclusie is dat de belangrijkste beroepsethische vraag voor Nederlandse overheidsjuristen moet zijn: 'hoe ver moet een overheidsjurist gaan om te garanderen dat *ook* het overheidshandelen van voldoende juridische kwaliteit is?'. Het gaat om de vraag wat overheidsjuristen *naast* en *met* het proces van rechtsvinding moeten doen.

De derde conclusie is dat er drie wegingscriteria zijn om deze centrale beroepsethische vraag te beantwoorden. Het eerste wegingscriterium is de mate van invloed van de overheidsjurist op het bredere overheidshandelen. Naarmate deze invloed op het overheidshandelen groter is, neemt ook de verantwoordelijkheid voor de juridische kwaliteit van dit overheidshandelen toe. Het tweede is de speelruimte die

een overheidsjurist in een specifieke situatie heeft. Het derde criterium volgt uit de specifieke taak van de overheidsjurist. Deze drie wegingscriteria laten zien dat de mate van invloed, de beschikbare speelruimte en de specifieke taak meegewogen moeten worden bij een antwoord op de vraag hoe ver overheidsjuristen moeten gaan. Het laat ook zien dat de vraag naar de *juiste* rolinvulling niet voor alle overheidsjuristen, onder alle omstandigheden tot dezelfde antwoorden leidt.

Drie lessen voor een reflectieve beroepsgroep met aanpassingsvermogen

De lessen voor de invulling van de professionele rol van overheidsjuristen gaan over de verbinding van theorie en praktijk. Daarbij staat de vraag centraal: hoe wordt geborgd dat de invulling van de professionele rol van overheidsjuristen in lijn is met de theoretische ideeën hierover? De eerste les is dat overheidsjuristen in gereguleerde rolinvulling zich lastiger aanpassen aan nieuwe ideeën. Dit komt omdat overheidsjuristen regels serieus nemen, ook wanneer het om hun eigen rolinvulling gaat. Pas als deze regels zijn aangepast, leidt dit ook tot een aanpassing in de rolinvulling.

De tweede les is dat op basis van de onderzoeksresultaten een analysekader opgesteld kan worden. Dit kader kan worden gebruikt om op een gestructureerde manier de rolinvulling van overheidsjuristen te bepalen, te beschrijven en erop te reflecteren.

Tabel Analysekader bepaling, beschrijving en reflectie rolinvulling

Onderwerp	Bepalende vraag	Beschrijvende vraag	Reflecterende vraag
<i>Proces van rechtsvinding</i>	Hoe kom ik tot een proces van rechtsvinding van (tenminste) voldoende kwaliteit?	Hoe was het proces van rechtsvinding ingericht?	Was het proces van rechtsvinding van (tenminste) voldoende juridische kwaliteit?
<i>Gedefinieerde werksituatie</i>	Wat zijn de wensen, belangen en mogelijkheden van de actoren binnen en buiten de overheidsorganisatie met wie ik te maken heb in deze werksituatie?	Welke wensen, belangen en mogelijkheden van de actoren binnen en buiten de overheidsorganisatie heb ik in deze werksituatie meegenomen?	Zijn alle wensen, belangen en mogelijkheden van de actoren binnen en buiten de overheidsorganisatie met wie ik te maken heb in deze werksituatie, meegenomen in de rolinvulling?
<i>Gekozen beroepsopvatting</i>	Wat moet in deze situatie mijn rol zijn?	Wat was in deze werksituatie mijn rol?	Was mijn gekozen rol in lijn met mijn professionele ideologie?
<i>Dynamiek gedefinieerde werksituatie en gekozen beroepsopvatting</i>	Welk gewicht moet ik – gezien mijn rol – toekennen aan de wensen, belangen en mogelijkheden die mijn werksituatie definiëren?	Welk gewicht heb ik – gezien mijn rol – toegekend aan de wensen, belangen en mogelijkheden die mijn werksituatie definiëren?	Was het gewicht dat ik toekende aan de wensen, belangen en mogelijkheden binnen de werksituatie in lijn met mijn rol?
<i>De rolinvulling</i>	Welk professioneel handelen is binnen deze werksituatie en gegeven mijn rol haalbaar, passend en effectief?	Wat was mijn professioneel handelen binnen deze werksituatie en gegeven mijn rol?	Was mijn professioneel handelen haalbaar, passend en effectief binnen deze werksituatie?

Dit analysekader biedt ook de mogelijkheid om gewenste aanpassingen aan de rolinvulling van overheidsjuristen concreet te maken. Het analysekader kan daarmee bijdragen aan het versterken van het aanpassingsvermogen van overheidsjuristen als beroepsgroep. In les 3 wordt deze toepassing van het analysekader besproken aan de hand van een voorbeeld. Dit leidt tot de conclusie dat het analysekader bruikbaar is, en tegelijkertijd dat de beroepsethische vraag 'hoe ver overheidsjuristen moeten gaan in hun rolinvulling' permanent voorwerp moet blijven van reflectie.

Slotbeschouwing

De toekomst van de overheidsjuristen hangt af van het aanpassingsvermogen van de beroepsgroep in het licht van de maatschappelijke vraagstukken waarvoor de overheid staat. Daarom zijn ook in de toekomst effectieve en passende invullingen van de professionele rol van overheidsjuristen noodzakelijk.

Deze rolinvulling vergt ervaring. Uit de onderzoeksresultaten komt naar voren dat minder ervaren overheidsjuristen de handen vol hebben aan het proces van rechtsvinding binnen de politieke en ambtelijke dynamiek van een overheidsorganisatie. Er wordt ook veel gevraagd. Overheidsjuristen moeten niet alleen het proces van rechtsvinding beheersen, maar ook zien wat een specifieke werksituatie van hen vraagt *en* beschikken over handelingsrepertoire om daar op in te spelen. Dit inzicht en repertoire komen met werkervaring en het verwerven ervan wordt in veel organisaties ook beloond: overheidsjuristen die meer doen dan alleen het maximaliseren van de juridische kwaliteit worden beter betaald.

In deze studie is een vocabulaire geïntroduceerd om dit 'meer doen' te concretiseren. Het gaat om het bepalend beïnvloeden van beleids- en besluitvorming, creatief bijdragen aan het realiseren van maatschappelijke opgaven en het integer laveren tussen rechter en bestuur. Dit alles gefundeerd in een breed gedeeld idee: het proces van rechtsvinding moet altijd tenminste van voldoende juridische kwaliteit zijn.

De komende jaren wordt de volgende beroepsethische vraag steeds belangrijker: hoe ver moet een overheidsjurist gaan om niet alleen juridische kwaliteit te leveren, maar ook te zorgen dat het daaraan gekoppelde overheidshandelen van voldoende juridische kwaliteit is? Een helder antwoord op deze vraag, of tenminste een regelmatige reflectie op deze vraag, is noodzakelijk om in de toekomst op een goede manier invulling te geven aan de professionele rol. Het is wenselijk dat deze reflectie op het niveau van de beroepsgroep plaatsvindt.

Het proces van rechtsvinding blijft altijd centraal staan in de professionele rol van overheidsjuristen. Dit vereist permanente juridische scholing om juridische kwaliteit te leveren in een veranderende wereld. Enerzijds om schendingen van het recht te voorkomen en anderzijds om te voorkomen dat het recht een onnodige hindernis voor effectief overheidshandelen wordt. Beide vormen een aantasting van het vertrouwen op het recht dat noodzakelijk is voor een goed functionerende overheid in een stabiele democratische rechtsstaat.

SUMMARY

INTRODUCTION (CHAPTER 1)

This study was about the way in which the estimated 15,000 government lawyers in the Netherlands fulfil their professional role in daily practice. The first, introductory chapter of this study had two objectives. The first objective was to introduce the subject: the way government lawyers fulfil their professional role. The second objective was to substantiate and formulate the research question for this study.

The introductory chapter of this study starts with an (in the Netherlands) infamous example of a government lawyer who, a few years before the disastrous consequences of the childcare allowance scandal (kinderopvangtoeslagenschandaal) came to light, already wrote a critical memo about the situation of the parents who had been affected. This advice was neglected by top officials. According to some people involved, this led to this scandal being revealed much later than necessary, which could have prevented a great deal of injustice.

The example also made it clear that government lawyers work in a political and administrative environment, in which the decision-making power over government actions does not rest with the government lawyers themselves. At the same time, government lawyers are part of the legal community. This combination of civil servant and lawyer gives government lawyers a unique position within the legal community. This combination also has an effect on the role played by government lawyers: it has typically administrative (official) and typically legal characteristics. Relatively little academic research has been done into the way government lawyers fulfil this professional role. It therefore has academic value to investigate this role in more detail. It also has a social importance because government lawyers work for almost every type of government organization, in almost every legal field and policy area.

A first characterization of government lawyers and their role within the government

An important characteristic of the work of government lawyers is that it is always embedded in government action. Snellen describes this relationship between the

work of government lawyers on the basis of his rationality model. Based on this model, government lawyers can be characterized as one of the groups of professionals who shape government action. In light of this, the fulfilment of the professional role of government lawyers can be seen as the contribution of government lawyers to broader government action.

Snellen's thinking touches on the sociology of professions. This research field focuses on the characteristics, actions, power and position of professions and professionals. Based on this field of research – and especially the thinking of Noordegraaf and Mak – government lawyers can be characterized as public and legal professionals to whom the government and society set ever-changing requirements and to which these professionals must adapt. To be effective, such an adjustment must be part of the way(s) government lawyers fulfil their professional role.

The theoretical, methodological and practical value of this study

These characterizations of government lawyers and their role within government made it possible to make explicit the intended theoretical, methodological and practical value of this study. It is important to note first of all that this study is at the intersection of law, professional ethics, sociology and public administration, and therefore has a multidisciplinary character.

The theoretical value of this study emerges in two ways. In the first place, the aim of this study into the role played by government lawyers is to concretize the way in which government lawyers contribute to broader government action. In addition, this study should lead to a deepening of the professional ethical debate on the way government lawyers fulfil their role.

The methodological value lies in the inductive and explorative character of this study. Never before has research been conducted into the way government lawyers fulfil their role in an inductive manner – in which the interpretation of the professional role of government lawyers is described and – where possible – explained on the basis of research data. The research strategy (detailed in chapter 3) is therefore innovative.

The practical value of this study is an important point of attention. Many social science studies struggle to make the connection between theory and practice. Practical applicability is not a given. Attention should therefore be paid to connecting the research results of this study to the interpretation of the professional role of government lawyers in daily practice.

Research questions of the study

Based on the introduction of the topic and a description of the intended theoretical, methodological and practical value of the study, a central question for this study has been formulated:

in what way(s) do government lawyers fulfil their professional role and what are possible explanations for this role fulfilment?

To answer this central question, four sub-questions are addressed:

1. What is known in the academic literature about the way government lawyers fulfil their professional role and the factors that influence this role fulfilment and to what extent is this literature suitable for answering the central question?
2. Which terms can be used to describe the way in which government lawyers fulfil their professional role?
3. Which perspectives on the professional role are operant among government lawyers?
4. To what extent do environmental factors (type of government organization, size of legal department, proximity to judicial review) and characteristics of (the work of) government lawyers (task, age, gender, region of work, years of service within legal department and scale) correlate with the way government lawyers fulfil their role(s) in the Netherlands?

THE LITERATURE ON THE WAY GOVERNMENT LAWYERS FULFIL THEIR PROFESSIONALS ROLE AND THE RESEARCH STRATEGY OF THE STUDY (CHAPTERS 2 AND 3)

Chapter 2 presented the literature on the way government lawyers fulfil their professional role. It focused on the following sub-question:

What is known in the academic literature about the way government lawyers fulfil their professional role and the factors that influence this role fulfilment and to what extent is this literature suitable for answering the central question?

Studies with a professional ethical question are dominant in this literature. Central to this literature is the question what an ethically correct role fulfilment is. In this literature, the way government lawyers fulfil their role is described on the basis of three approaches:

1. the professional identity approach describes what government lawyers do based on the extent to which a professional identity of government lawyers emerges (lawyer and civil servant or lawyer and judge);
2. the application of law approach describes what government lawyers do based on the way they apply the law;
3. the interests approach describes what government lawyers do on the basis of the interest or interests that the government lawyer defends.

In the professional ethics studies into the role of government lawyers, these three approaches form the dimensions along which the professional ethical models for the *correct* fulfilment of the professional role are described and defended. For the

choice of a professional ethics model, the authors of the professional ethics studies use administrative, constitutional and epistemological justifications.

In addition to these professional ethics studies, social scientific research has been carried out into the way government lawyers fulfil their professional role. These studies are not about the fulfilment of the professional role of *all* government lawyers, but focus on groups within the profession. Chapter 2 discussed studies on legislative lawyers, litigating government lawyers, government lawyers at the national level and municipalities.

The conclusion of chapter 2 was that this academic literature on the way government lawyers fulfil their professional role is not suitable to answer the central question of this study. This follows from two important limitations. In the first place, the literature does not do justice to the (presumed) variety in the way(s) in which government lawyers fulfil their professional role. As a result, the scope of application of the conclusions of these studies is limited. Secondly, the studies have too limited an empirical foundation. This is a more fundamental limitation. Most studies are based on assumptions from the literature about the way government lawyers do their work. They are not based on empirical research into the way government lawyers fulfil their roles in practise. It is therefore possible that these studies collect and analyse data based on incorrect assumptions about the way government lawyers fulfil their role. This may affect the conclusions and contributions of these studies to knowledge about this role fulfilment of government lawyers.

Due to these limitations of the academic literature, in **chapter 3** it was described that an explorative, empirically grounded and more inductive research strategy is needed to answer the central question and this research strategy was elaborated. Three important choices were made.

The first choice is for a sequential design of the research strategy. This makes it possible to explore the role of government lawyers step by step. This explorative character is a prerequisite because the literature does not sufficiently take into account the diversity of contexts and activities in which government lawyers fulfil their professional role. By taking stock after each study and determining the direction and design of the subsequent study, the exploration during the execution of the studies within this study can be focused on the basis of new insights.

The second important choice was the use of a mix of empirical methods to collect and analyse data. It concerns qualitative and quantitative methods. This makes it possible to deepen and generalize the empirical foundation of knowledge about the way government lawyers fulfil their professional role. The third choice was to choose a research order (from qualitative to quantitative) that makes it possible to give the study an inductive character. The resulting theory is the result of an agile,

iterative study in which the experiences and opinions of respondents are central. Hypotheses based on literature are not used and there is no top-down approach.

The conclusion of chapter 3 was that the explorative, open, iterative and agile character of the research strategy is appropriate in light of the – somewhat fragmented and one-sided – current research on the way government lawyers fulfil their professional role. At the same time, the research strategy also offers the possibility to gradually work towards increasingly generalizable research results by using a sequence of qualitative and quantitative research methods. As a result, knowledge about the way government lawyers fulfil their professional role is increasingly based on empirical evidence.

THE RESULTS OF THREE EMPIRICAL STUDIES INTO THE MANNER(S) IN WHICH GOVERNMENT LAWYERS FULFIL THEIR PROFESSIONAL ROLE (CHAPTERS 4-7)

In chapters 4, 5 and 6, the results of three empirical studies on the role of government lawyers were presented. In Chapter 7, these findings were brought together to answer the central question of this study:

in what way(s) do government lawyers fulfil their professional role and what are possible explanations for this role fulfilment?

In this section, a summary of the answer to this main question is given.

Chapter 4: a description of the manner in which government lawyers fulfil their professional role

In **chapter 4**, a first empirically grounded description of the manner in which government lawyers fulfil their professional role was given. The aim of this first empirical study was to define and understand with the right concepts the way in which government lawyers fulfill their professional role. To this end, on the basis of theoretical sampling, government lawyers from a large municipality were observed in fulfilling their professional role. The researcher accompanied government lawyers, was present during meetings as a “fly-on-the-wall”, read their documents and e-mails and spent a lot of time at the office to be among the respondents. These observations were then recorded in daily memos and thus part of the research data. In interviews, the respondents were also confronted with the research data based on the observations.

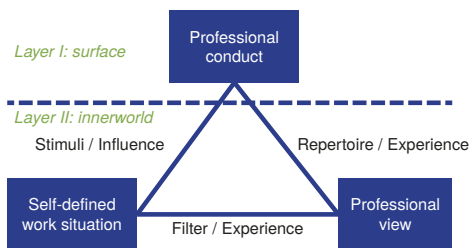
An analysis of these research data made it possible to answer the second sub-question of this study: ‘which concepts can be used to describe the way in which government lawyers fulfill their professional role?’.

Based on the research data, the way in which government lawyers fulfill their professional role was defined as: professional conduct within a self-defined work situation in the light of a chosen professional view. The three core concepts within this definition were elaborated as follows:

- *Professional conduct*: observable actions in the performance of tasks within the legal function of government, broken down into the process of finding the law (in Dutch proces van rechtsvinding) and (other, non legal) official conduct (in Dutch: ambtelijk handelen).
- *Self-defined work situation*: a combination of, firstly, the sum of the plausible assumptions of a government lawyer about the wishes, interests and possibilities of actors within and outside the organization and, secondly, the weight that a government lawyer assigns to these assumptions in a specific work situation.
- *Chosen professional view*: what the government lawyer, in a specific work situation, sees as his or her role or task and what repertoire of professional actions is appropriate and available.

Furthermore, an important conclusion was that these three core concepts are dynamically linked. These relationships can be summarized as follows:

Figure Model to describe the way in which government lawyers fulfill their professional role



1. Relation self-defined work situation and professional conduct

The work situation in which the government lawyer acts professionally consists of a field of influence in which actors such as the own organization, judges, administrators, politicians, and opposing parties. Government lawyers formulate plausible assumptions about these (groups of) actors concerning their wishes, interests and possibilities. These assumptions are sometimes implicit and sometimes explicit. Stimuli arise from the self-defined work situation on which the government lawyer bases his or her conduct. At the same time, this conduct influences the (defined) work situation. This adjustment in turn leads to new stimuli to which the government lawyer can respond. Stimuli and influence characterize the relationship between the defined work situation and professional conduct.

2. *Relation between self-defined work situation and chosen professional view*

The chosen professional view of a government lawyer is fed by experiences within work situations. For example, a government lawyer's assumption that a judge values an assertive approach is the result of previous experiences (of the government lawyer or the organization at large) with that judge. The same applies to dealings with a director, citizen or other party. Conversely, the chosen professional view acts as a filter for the work situation. Based on this, it is determined what weight is attached to the wishes, interests and possibilities of actors within the work situation.

3. *Relation chosen professional view and professional conduct*

The professional conduct of the government lawyer in response to the stimuli from the self-defined work situation depends on what professional actions he or she considers appropriate and effective on the basis of the chosen professional view of the profession and has available (repertoire). The repertoire of actions available to a government lawyer differs per government lawyer. While some are able to take over director roles and display corresponding behaviour within the organization, the (perceived) repertoire of other government lawyers is limited to writing pieces for others. Conversely, the chosen professional view of a government lawyer is enriched by practical experience. Based on this, repertoire is built up and lessons are learned about what constitutes effective and appropriate professional conduct.

Chapter 5: an exploration of the variation in the way(s) government lawyers fulfil their professional role

In **chapter 5**, the variation in the way(s) government lawyers fulfil their professional role were explored. Q-methodology was used to find out which perspectives exist among government lawyers about the way(s) government lawyers fulfil their professional role. Q methodology was combined with interviews. The respondents were strategically selected in the light of the purpose of the study. This resulted in a variety among the respondents in terms of types of government organizations (State, provinces, municipalities, ZBOs and water boards) and types of tasks (legislation, advice, objection & appeal, inhouse counsel, corporate law, general legal quality assurance).

The conclusion of chapter 5 was that there are four ideal-typical manners in which government lawyers fulfil their professional role operant among government lawyers. The role fulfilment types found (including the adjustment and additions based on chapter 6) are summarized below.

Role fulfilment type 1: contributing to a broader task

In this role, government lawyers attach great importance to the realization of social tasks. Within this ideal-typical way government lawyers fulfil their professional role, these lawyers use all their know-how and experience (legal and non-legal) to

serve the decision maker. It is appropriate that significantly more account is taken of the field of influence within and outside the organisation, the wider effect on the organizational goals, on the policy objective to be achieved and on financial, policy-related, political-administrative or other perspectives that are decisive in addition to the legal perspective. This role fits in with a greater willingness to take considerable legal risks in order to achieve the goals desired by the administration, a significantly greater focus on protecting political ministers or senior civil servants, and a significantly lower focus on doing justice to the citizen. In this role fulfilment, it is significantly less perceived that the work has a direct impact on the lives of citizens. In this ideal-type government lawyers act partisan, but this does not relate to the process of finding the law, but to other (non-legal) official actions, because (also) among these government lawyers there is a consensus that the advice must always be at least of sufficient legal quality. Chapter 6 shows that this role is more common among government lawyers with a higher salary scale, who are relatively less often second-line advisers or legislative lawyers.

Role fulfilment type 2: influencing policy and decision-making

This role occurs when government lawyers have to respond to an urgent, often political problem. Another characteristic is that this type of role fulfilment assumes a lot of leeway. In doing so, these government lawyers mainly focus on influencing decision-making and (also) on realizing a social task. In concrete terms, this means arriving at an advice of sufficient legal quality under higher pressure and working hard to get a foot in the door at all organizational levels. This influencing has a legal focus. This means that it is not necessarily about influencing the substantive, policy or political direction of government action, but its legal tenability. This influence can, incidentally, have consequences for the substantive direction of the policy, but this is then a consequence of the legal orientation. In this role fulfilment, maximizing legal quality is not a priority: it is about sufficient legal quality. This role fits in with a low score for the statement 'as a government lawyer, I do not determine government actions, that is what administrators do'. Also part of this role is that government lawyers regularly experience that their work has a major and direct impact on the lives of citizens. At the same time, there is relatively more pressure to keep administrators out of the wind and to achieve politically desirable goals. This role requires an impartial attitude (when it comes to the process of finding the law) and a strategy not to use only legal arguments in advice to make a point. Lawyers from outside the organization have relatively little influence within this role. Chapter 6 shows that this role is most common among government lawyers with managerial duties, a great deal of work experience and a higher salary than average. Furthermore, they are less often first-line advisers.

Role fulfilment type 3: navigating between judge and administration

This role is aimed at ensuring that the actions of the government organization are upheld before a court. In line with that this manner in which government lawyers fulfil their professional role occurs (highly) significantly ($p = 0.0000000304$) more often when the judicial review is imminent. Within this role fulfilment type,

government lawyers experience relatively much influence from lawyers from outside the organization (judges) as well as relatively much influence from administrators and senior civil servants. Within this role fulfillment type, government lawyers experience more than average that the work has a direct and major impact on the lives of citizens. There is relatively little room for maneuver. This follows both from the proximity of the court (via, for example, procedural law requirements) and from the fact that the actions of the government lawyer – more than other government lawyers – are equivalent to the actions of the organization. For example, when a government lawyer takes a decision on an objection on behalf of (in mandate) the administrative body, this is (virtually) equivalent to government action itself. It is therefore that government organizations limit the room for maneuver to determine government actions (for example via protocols). Another characteristic of this role fulfillment type is that rule of law values and general principles of good governance play a significantly smaller role. The same applies to safeguarding constitutional values under changing circumstances. The use of more detailed sector-specific legislation and regulations fits within this role. The idea is that the legislation has incorporated the general principles in these sectoral regulations, so that additional attention to these broader legal principles is not necessary. Incidentally, this latter idea has come under pressure lately. On the basis of chapter 6, the conclusion is that this role fulfillment type is (rather exclusively) operant among objection officers and litigating government lawyers (including inhouse counsel).

Role fulfillment type 4: maximizing legal quality

This manner in which government lawyers fulfil their professional role is aimed at maximizing legal quality. This calls for a focus on the functioning of the (political) legal system as a whole and taking more than average account of constitutional values and the general principles of good administration. This role is characterized by an aversion to taking legal risks. This role is impartial when it comes to the process of finding law. Furthermore, this role fits in with government lawyers 'playing it safe'. The emphasis is on communicating the legal message in an understandable way. The role is filled in under a relatively benevolent star. It is in line with this role fulfillment type that employees and directors of the organization feel less often restricted in their freedom of action, and that government lawyers experience less direct influence from directors and/or senior officials. Furthermore, government lawyers in this role within the organization experience a low willingness to take major legal risks for political, administrative or policy reasons. Chapter 6 shows that leading government lawyers use this role significantly less often. This role is often associated with a lower salary scale and fewer years of service than average.

Chapter 6: exploring explanations for the manners in which government lawyers fulfil their professional role

In chapter 6 the results of the third and final empirical study are presented and the fourth sub-question is answered. The focus was on exploring explanations for the manners in which government lawyers fulfil their professional role. Due to the

explorative nature of this study, correlations are sought between environmental factors and characteristics of (the work of) government lawyers on the one hand and similarities and variations in the manners in which government lawyers fulfil their professional role on the other hand.

For this, an analysis of research data collected through a survey among 422 government lawyers was used. The statements in the survey are based on the research results of chapters 4 and 5. In addition, by applying Q-based survey design (Q2S), it is investigated to what extent and under what conditions the role fulfilment types from the research in chapter 5 occur among government lawyers. Chapter 6 results in two conclusions, which are summarized in chapter 7 in three explanatory patterns for the role of government lawyers.

Explanatory pattern 1: agreement on the importance of legal quality and latitude

There is consensus among government lawyers on two subjects: legal quality and room for maneuver. In the first place, when it comes to legal quality, the consensus is that the lawyering of government lawyers should always be of sufficient legal quality. Secondly, the consensus is that government lawyers, when fulfilling their professional role, experience a great deal of latitude in order to deliver that legal quality. Moreover, there is – in general – within the organization an appreciation for high(er) legal quality. It is also understood within the organization that government lawyers are less focused on protecting administrators in the political arena than on doing justice to citizens. This leads to the conclusion that the self-defined work situation in which government lawyers fulfill their professional role generally enables them to live up to their shared professional view (delivering at least sufficient legal quality). This also includes the fact that government lawyers – usually – feel that there is room for a critical attitude.

An important nuance is that although government lawyers always want to provide advice of sufficient legal quality, this does not mean that a government lawyer also aims to ensure that the associated government actions are of sufficient legal quality. There is less agreement among government lawyers about this role – to also ensure that broader government action is of sufficient quality.

Explanatory pattern 2: doing more than finding law (the role of scale and experience)

Government lawyers are considered to be successful (assuming higher scale within government is an important indicator of success) when they have more than just a legal focus. For example, the role fulfilment types ‘influencing policy and decision-making’ and ‘contributing to a broader task’ are closely correlated with a higher scale and more years of service. What characterizes government lawyers who use these roles is that they not only have a legal focus, but also use the law to achieve other goals in the organization with (other) official actions.

At the same time, the role of ‘maximizing legal quality’ correlates strongly with a lower scale and fewer years of service (‘navigating between judge and administration’ have their own dynamics, see below). An impartial attitude (with regard to the process of finding justice), an aversion to taking legal risks and relatively less room for maneuver fit within the latter role. The combination of inexperience and a lower salary scale is an indication that these government lawyers are pulling out all the stops to (at all) achieve sufficient legal quality. They “linger” longer in the process of finding law. As a result, there is less room to exert influence or to take the task further. Doing more comes later, when a government lawyer has a better grasp of the legal handiwork (the process of finding law). A government lawyer who goes through this development receives a better remuneration (a higher scale).

Explanatory pattern 3: the effect of a regulated role fulfillment type (why objection officers and litigating government lawyers have their own patterns)

The patterns described under explanatory pattern 2 apply to a much lesser extent for objection officers and litigating government lawyers (including inhouse counsel). These government lawyers (usually) have a different role: navigating between judge and administration and (logically) experience the proximity of the judicial review much more than other government lawyers.

An important reason for this unique position among government lawyers is the regulated nature of their role fulfillment type. This regulation has two sources: (procedural) law (including its judicial application) and the government organisation. Both largely determine the precise role of the government lawyer, the terms within which the work must be done (and therefore how much time a government lawyer can spend on something) and which interests are relevant. The rules of the Bar Association also apply to inhouse counsel.

Furthermore, these government lawyers largely determine government actions. For example, litigating government lawyers speak in court on behalf of the administrative body, and objection officers – in a legal sense – have the most influence on government actions. After all, the decision on objections that they formulate (and often sign in a mandate) are decisions within the meaning of the General Administrative Law Act (*Algemene wet bestuursrecht*). This sheds an interesting light on the finding that of all government lawyers, objection officers experience the least room for manoeuvre. It suggests that government lawyers’ room for maneuver decreases as their actions have more influence on the actions of the government as a whole.

It goes without saying that the influence of experience described in explanatory pattern 2 also applies to objection officers and litigating government lawyers. However, due to the regulated nature of this role fulfillment type, this is not visible in the research results. It is clear, however, that objection employees are scaled lower and are not (much) better paid with more years of service. Litigating government lawyers are represented in all scales and years of service. A likely pattern is that

– as for other government lawyers – experience speeds up the process of finding the right legal interpretation. The time that this frees up enables government lawyers to specialize in an area of law (and contribute to it academically, for example), handle increasingly complex cases or get more work done faster.

CONCLUSIONS, LESSONS AND FOLLOW-UP RESEARCH (CHAPTER 7)

In addition to an answer to the central question (which was elaborated in the previous section), the concluding chapter 7 contains a number of conclusions, lessons and suggestions for further research (the latter are not discussed in this summary).

Three conclusions for strengthening the professional ethics literature on government lawyers

The conclusions focus on strengthening the professional ethics literature of government lawyers. The first conclusion is that the professional identity approach and the application of law approach (see chapter 2) cannot be used within the professional ethics literature to describe the way government lawyers fulfil their professional role. It leads to analyzes that are limited and implicit and do not lead to a useful ethical discussion about the correct manner in which government lawyers should fulfil their role.

The second conclusion is that the most important professional ethical question for Dutch government lawyers should be: ‘How far should a government lawyer go to guarantee that government actions are also of sufficient legal quality?’. The third conclusion is that there are three criteria to consider when answering this question. The first criterion is the degree of influence of the government lawyer on broader government action. The greater this influence on government action, the greater the responsibility for the legal quality of this government action. The second is the leeway that a government lawyer has in a specific situation. The third criterion follows from the specific task of the government lawyer. These three criteria show that the degree of influence, the available latitude and the specific task must be taken into account when answering the question of how far government lawyers should go. It also shows that the question of the correct manner in which government lawyers should fulfil their professional role does not lead to the same answers for all government lawyers under all circumstances.

Three lessons for a reflective professional group with adaptability

The lessons for a reflective professional group with adaptability are about the connection between theory and practice. The central question is: how is it ensured that the way government lawyers fulfil their professional role is in line with the theoretical ideas on this? The first lesson is that government lawyers in regulated roles find it more difficult to adapt to new ideas. This is because government lawyers take rules seriously, also when it comes to their own role. Only when these rules have been adjusted will this also lead to an adjustment in the fulfilment of the role.

The second lesson is that an analysis framework can be drawn up on the basis of the research results. This framework can be used to determine, describe and reflect on the role of government lawyers in a structured way.

Table Analysis framework determination, description and reflection role interpretation

Subject	Determinative question	Descriptive question	Reflective question
<i>Proces of finding law</i>	How do I arrive at a process of finding law of (at least) sufficient quality?	How was the process of finding law organized?	Was the process of finding law of (at least) sufficient legal quality?
<i>Self-defined work situation</i>	What are the wishes, interests and possibilities of the actors within and outside the government organization with whom I am dealing in this work situation?	What wishes, interests and possibilities of the actors within and outside the government organization have I included in this work situation?	Have all the wishes, interests and possibilities of the actors within and outside the government organization with whom I deal in this work situation been included in the role?
<i>Chosen professional view</i>	What should my role be in this situation?	What was my role in this work situation?	Was my chosen role aligned with my professional ideology?
<i>Dynamic self-defined work situation and chosen professional view</i>	What weight should I – given my role – assign to the wishes, interests and possibilities that define my work situation?	Given my role, what weight have I given to the wishes, interests and possibilities that define my work situation?	as the weight I gave to the wishes, interests and possibilities within the work situation in line with my role?
<i>Role fulfilment</i>	Which professional actions are feasible, appropriate and effective within this work situation and given my role?	What was my professional conduct within this work situation and given my role?	Was my professional behavior feasible, appropriate and effective within this work situation?

This analysis framework also offers the possibility of specifying desired adjustments to the way government lawyers fulfil their professional role. The analysis framework can thus contribute to strengthening the adaptability of government lawyers. In lesson 3, this application of the analysis framework is illustrated by an example. This leads to the conclusion that the analysis framework is useful, and at the same time that the professional ethical question ‘how far should a government lawyer go to guarantee that government actions are also of sufficient legal quality?’ should remain a permanent object of reflection.

Final consideration

The future of government lawyers depends on the adaptability of the profession in the light of the challenges facing the government. That is why an effective and appropriate fulfilment of the professional role of government lawyers will also be necessary in the future.

This role requires experience. The research results show that less experienced government lawyers have their hands full with the process of finding law within the political and administrative dynamics of a government organization. This is a challenging task. Government lawyers must not only master the process of finding law, but also see what a specific work situation requires of them and have a repertoire of actions to respond to this. This insight and repertoire come with work experience and acquiring it is also rewarded in many organizations: government lawyers who do more than just maximize legal quality are paid better.

In this study, a vocabulary has been introduced to concretize this 'doing more'. It is about decisively influencing policy and decision-making, contributing creatively to the realization of social tasks and navigating with integrity between the court and the administration. All this is based on a widely shared idea: the process of finding law must always at least be of sufficient legal quality.

In the coming years, the following professional ethical question will become increasingly important: how far should a government lawyer go not only to deliver legal quality, but also to ensure that the associated government actions are of sufficient legal quality? A clear answer to this question, or at least regular reflection on this question, is necessary in order to properly fulfill the professional role in the future. It is desirable that this reflection takes place at the level of the professional group.

The process of finding law will always remain central to the professional role of government lawyers. This requires continuous legal training to deliver legal quality in a changing world. This prevents on one hand violations of the law and prevents on the other hand the law from becoming an unnecessary obstacle to effective government action. Both undermine the confidence in the law that is necessary for a well-functioning government in a stable democratic constitutional state.

LITERATUURLIJST

Abbot 1988

A. Abbott, *The system of professions: An essay on the division of expert labour*, London: University of Chicago Press 1988.

Banasick, *Journal of Open Source Software* 2019

S. Banasick, 'KADE: A desktop application for Q methodology', *Journal of Open Source Software* 2019, 4(36), 1360.

Berenson, *Boston College Law Review* 2000

S.K. Berenson, 'Public lawyers, private values: can, should and will government lawyers serve the public interest?', *Boston College Law Review* 2000, 41(4), 789-846.

Berenson, *Denver University Law Review* 2009

S.K. Berenson, 'Government lawyer as cause lawyer: a study of three high profile government lawsuits', *Denver University Law Review* 2009, 86, 457-508.

Berenson, *Journal of the Professional Lawyer* 2014

S.K. Berenson, 'From the ashes of the lawyer-statesman rises the lawyer-democrat: practical legal wisdom from the ground up', *Journal of the Professional Lawyer* 2014, 17-44.

Bilder & Vagts, *American Journal of International Law* 2004

R.B. Bilder & D.F. Vagts, 'Speaking Law to Power: Lawyers and Torture', *American Journal of International Law* 2004, 98(4).

Boeije 2006

H. Boeije, *Analyseren in kwalitatief onderzoek*, Amsterdam: Boom Onderwijs 2006.

Bovens 1990

M.A.P. Bovens, *Verantwoordelijkheid en organisatie. Beschouwingen over aansprakelijkheid, institutioneel burgerschap en ambtelijke ongehoorzaamheid*, Zwolle: Tjeenk Willink 1990.

Bremmer, *Het Parool* 30 september 2021

D. Bremmer, 'Explosief memo toeslagenaffaire onvindbaar door ontbreken datum en aanhef', *Het Parool* 30 september 2021.

Brown, *Operant Subjectivity* 2002

S.R. Brown, 'Q Technique and Questionnaires', *Operant Subjectivity* 2002, 25(2), p. 117-126.

Corbin & Strauss 2015

J. Corbin & A. Strauss, *Basics of Qualitative Research*, Thousand Oaks: Sage Publications 2015.

Cramton, *Georgetown Journal of Legal Ethics* 1991

R.C. Cramton, 'The lawyer as whistleblower: confidentiality and government lawyer', *Georgetown Journal of Legal Ethics* 1991, 5, 291-315.

De Jager & Mok 2014

H. de Jager & A. L. Mok, *Grondbeginselen der sociologie*, Groningen: Noordhoff 2014.

De Poorter & Van Roosmalen 2009

J.C.A. de Poorter & H.J.Th.M. van Roosmalen, *Motivering bij rechtsvorming. Over de motivering van uitspraken met een rechtsvoormend element door de Afdeling bestuursrecht spraak van de Raad van State*, Den Haag: Raad van State 2009.

Danielson, *Field Methods* 2009

S. Danielson, 'Q Method and Surveys: Three Ways to Combine Q and R', *Field Methods* 2009, 21(3), p. 219-237.

Doornbos & Mein, *Recht der Werkelijkheid* 2019

N. Doornbos & A. Mein, 'Manoeuvreren binnen smalle marges', *Recht der Werkelijkheid* 2019, 40(3), p. 30-50.

Dotan 2013

Y. Dotan, *Lawyering for the Rule of Law: Government Lawyers and the Rise of Judicial Power in Israel*, Cambridge: Cambridge University Press 2013.

Guetterman e.a. *Journal of Mixed Methods Research* 2017

T.C. Guetterman e.a., 'Contemporary Approaches to Mixed Methods – Grounded Theory Research: A Field-Based Analysis', *Journal of Mixed Methods Research* 2017, 13(2).

Gunz & Gunz, *Human Relations* 2007

H. Gunz & S. Gunz, 'Hired professional to hired gun: An identity theory approach to understanding the ethical behaviour of professionals in non-professional organizations', *Human Relations* 2007, 60(6), 851-887.

Haverland & Yanow, *Public Administration Review* 2012

M. Haverland & D. Yanow, 'A Hitchhiker's Guide to the Public Administration Research Universe: Surviving Conversations on Methodologies and Methods', *Public Administration Review* 2012, 72(3), p. 401-408.

Hutchinson, *Osgood Hall Law Journal* 2008

A. Hutchinson, 'In the Public Interest: The Responsibilities and Rights of Government Lawyers', *Osgood Hall Law Journal* 2008, 46, 105-129.

Lanctot, *Southern California Law Review* 1991

C.J. Lanctot, 'The duty of zealous advocacy and the ethics of the federal government lawyer: the three hardest questions', *Southern California Law Review* 1991, 64, 951-1017.

Leonard, Braitto & Uehleke 2021

H. Leonardt, M. Braitto & R. Uehleke, 'Who participates in agri-environmental schemes? A mixed-methods approach to investigate the role of farmer archetypes in scheme uptake and participation level', *FORLand-Working Paper 27* 2021.

MacNair, *La Revue Du Barreau Canadien* 2005

D. MacNair, 'In the service of the Crown: are ethical obligations different for government counsel?', *La Revue Du Barreau Canadien* 2005, 84, 501-531.

Mak 2017

E. Mak, *The T-shaped Lawyer and Beyond*, Den Haag: Eleven International Publishing 2017.

Marchant, *Legislation and Public Policy* 2003

R.J. Marchant, 'Representing representatives; ethical considerations for the legislature's attorneys', *Legislation and Public Policy* 2003, 6, 439-465.

Mason e.a., *Social Science & Medicine* 2016

H. Mason e.a., 'From representing views to representativeness of views: Illustrating a new (Q2S) approach in the context of health care priority setting in nine European countries', *Social Science & Medicine* 2016, 166, p. 205-213.

Mason e.a., *Health economics* 2018

H. Mason e.a., 'Is "end of life" a special case? Connecting Q with survey methods to measure societal support for views on the value of life-extending treatments', *Health economics* 2018, p. 1-13.

Mastenbroek & Tholen 2009

E. Mastenbroek & B. Tholen, 'The ethical dilemmas of national government lawyers in a Europeanized setting', *Paper prepared for the NIG Annual Conference, Leiden* 2009.

Mein, *Recht der werkelijkheid* 2021

A. Mein, 'Gemeentelijke juridische professionals in verandering', *Recht der Werkelijkheid* 2021, 42(2), 64-82.

***Met recht verbonden* 2007**

Met recht verbonden. Verslag van de interdepartementale Visitatie Juridische functie en Wetgeving, bijlage bij Kamerstukken II 2007/08, 31201, 32.

Miller, *University of Chicago Law Review* 1987

G.P. Miller, 'Government lawyers' ethics in a system of checks and balances', *University of Chicago Law Review* 1987, 54, 1293-1299.

Minkman en Molenveld, *Beleidsonderzoek Online* 2020

E. Minkman & A. Molenveld, 'Q-methodologie als methode om beleid te beschrijven, te ontwikkelen of te evalueren', *Beleidsonderzoek Online* 2020.

Moss, *Administrative Law Review* 2000

R.D. Moss, 'Executive Branch Legal Interpretation: A Perspective from the Office of Legal Counsel', *Administrative Law Review* 2000, 52.

Muzio, Brock & Suddaby, *Journal of Management Studies* 2013

D. Muzio, D.M. Brock, & R. Suddaby, 'Professions and Institutional Change: Towards an Institutional Sociology of the Professions', *Journal of Management Studies* 2013, 50, p. 699-721.

Noordegraaf, *Administration & Society* 2013

M. Noordegraaf, 'Reconfiguring professional work: changing forms of professionalism in public services', *Administration & Society* 2013, 1-28.

***Openbaar verhoor Palmen-Schlangen* 2020**

Geredigeerd woordelijk verslag van een openbaar verhoor van de parlementaire onderzoekingscommissie Kinderopvangtoeslag op 17 november 2020 in de Enquêtezaal van de Tweede Kamer te Den Haag, Kamerstukken II 2020/21, 35510, 3, p. 134-172.

Pekkola e.a. 2018

E. Pekkola e.a., 'The sociology of professions and the study of the academic profession', In: E. Pekkola e.a. (red.), *Theoretical and Methodological Perspectives on Higher Education Management and Transformation*, Tampere: Tampere University Press 2018, p. 121-150.

Plano Clark & Ivankova 2016

V.L. Plano Clark & N.V. Ivankova, *Mixed Methods Research: A Guide to the Field*, Thousand Oaks: Sage Publications 2016.

Professional Responsibilities Federal Agency Lawyers 2002

Anonieme auteur, 'Rethinking the Professional Responsibilities of Federal Agency Lawyers', *Harvard Law Review* 2002, 115 (4), 1170-1192.

***Rapport Commissie-Davids* 2010**

Rapport commissie van onderzoek besluitvorming Irak, bijlage bij Kamerstukken II 2009/10, 31847, 14.

Robertson, *Connecticut Law Review* 2009

C.B. Robertson, 'Judgment, identity, and independence', *Connecticut Law Review* 2009, 42, p. 1-48.

Scheltema, *RegelMaat* 2018

M. Scheltema, 'Wetgeving in de responsieve rechtsstaat', *RegelMaat* 2018, p. 120-131.

Schott, Van Kleef & Noordegraaf *Public Management Review* 2016

C. Schott, D. van Kleef & M. Noordegraaf, 'Confused Professionals?: Capacities to cope with pressures on professional work', *Public Management Review* 2016, 18:4, 583-610.

Snellen 1987

I.T.M. Snellen, *Boeiend en geboeid. Ambivalenties in de bestuurskunde, (oratie Tilburg)*, Alphen aan den Rijn: Samson H.D. Tjeenk Willink 1987.

Snellen 1989

I.T.M. Snellen, *Domeinconflicten tussen recht en beleid (oratie Rotterdam)*, Alphen aan den Rijn: Samson H.D. Tjeenk Willink 1989.

Stolk, Wesseling en Van der Beek 2021

R. Stolk, H. Wesseling en P. van der Beek, *De jacht op publieke waarde*, Den Haag: Boom Bestuurskunde 2021.

Strauss, *Law and Contemporary Problems* 1998

P.L. Strauss, 'The internal relations of government: cautionary tales from inside the black box', *Law and Contemporary Problems* 1998, 61, p. 155-170.

Tamanaha 2004

B.Z. Tamanaha, *On the Rule of Law: History, Politics, Theory*, Cambridge: Cambridge University Press 2004.

Tholen & Mastenbroek, *Administrative Theory & Praxis* 2013

B. Tholen & E. Mastenbroek, 'Guardians of the Law or Loyal Administrators?: Toward a Refined Administrative Ethos for Legislative Drafters', *Administrative Theory & Praxis* 2013, 35(4), 487-506.

Tummers 2012

L.G. Tummers, *Policy Alienation. Analyzing the experiences of public professionals with new policies* (diss. Erasmus Universiteit).

Tummers & Karsten, *Administration & Society* 2012

L.G. Tummers & N. Karsten, 'Reflecting on the Role of Literature in Qualitative Public Administration Research: Learning from Grounded Theory', *Administration & Society* 2012, 44(1), p. 64-86.

Van Domselaar, *WPNR* 2017

I. van Domselaar, 'Moedige juristen in alledaagse context: onbekend en onbemind?', *Weekblad voor Privaatrecht, Notariaat en Registratie* 2017, 7175, p. 1005-1010.

Van Exel & De Graaf 2005

N.J.A. van Exel & G. de Graaf, *Q-methodology: A sneak preview* 2005.

Van de Grift, Cuppen en Spruit, *Energy Research & Social Science* 2020

E. Van de Grift, E. Cuppen & S. Spruit, 'Co-creation, control or compliance? How Dutch community engagement professionals view their work', *Energy Research & Social Science* 2020, 60, p. 1-14.

Van Lochem, *Rechtsgeleerd Magazijn THEMIS* 2011

P. Van Lochem, 'De overheidsjurist: professional zonder autonomie?', *Rechtsgeleerd Magazijn THEMIS* 2011, 4, 151-158.

Van Lochem 2013

P. van Lochem, *Rechtsrelativering. Een verkenning op het terrein van het overheidshandelen*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2013.

Watts & Stenner, *Qualitative Research in Psychology* 2005

S. Watts & P. Stenner, 'Doing Q methodology: theory, method en interpretation', *Qualitative Research in Psychology* 2005, 2, p. 67-91.

Weick 1995

K.E. Weick, *Sensemaking in organizations*, Thousand Oaks: Sage Publications 1995.

WRR 2017

WRR, *Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid*, Den Haag 2017.

Zamboni 2004

M. Zamboni, *The policy of law. A legal theoretical framework*, Stockholm: Stockholm University, 2004.

Zouridis 2019

S. Zouridis, *De institutionele crisis van de rechtsstaat*, Den Haag: Boom bestuurskunde 2019.

BIJLAGE 1: STELLINGEN Q-ONDERZOEK

STELLINGEN OVER DE GEDEFINIEERDE WERKSITUATIE

1. Bestuurders en/of hoge ambtenaren oefenen directe invloed uit op de opstelling van overheidsjuristen	2. De opstelling van een overheidsjurist wordt gewaardeerd wanneer deze bijdraagt aan het realiseren van de organisatiedoelstelling	3. De opstelling van overheidsjuristen heeft regelmatig een directe en grote impact op de levens van burgers
4. Burgers, bedrijven of maatschappelijke organisaties oefenen directe invloed uit op de opstelling van overheidsjuristen	5. De opstelling van een overheidsjurist wordt meer gewaardeerd naarmate het een hogere juridische kwaliteit heeft	6. Overheidsjuristen hebben veel speelruimte om zelf hun opstelling te bepalen
7. Juristen buiten de organisatie (rechters, bezwaarschrijftcommissie, advocaten) oefenen directe invloed uit op de opstelling van overheidsjuristen	8. De opstelling van overheidsjuristen heeft regelmatig als (onbedoeld) effect dat het (medewerkers en bestuurders van) de organisatie beperkt in de handelingsvrijheid	9. De opstelling van overheidsjuristen is doorgaans een reactie op een probleem (conflict)
10. Collega's oefenen directe invloed uit op de opstelling van overheidsjuristen	11. De opstelling van overheidsjuristen is regelmatig teveel genegen naar het mogelijk maken van het politieke, bestuurlijke of beleidsmatige waardoor te grote juridische risico's ontstaan	12. De opstelling van overheidsjuristen is bepalend voor de opstelling van het overheidsorgaan

STELLINGEN OVER DE GEKOZEN BEROEPSOPVATTING

1. In hun opstelling houden overheidsjuristen er rekening mee dat ook financiële, beleidsmatige, politiek-bestuurlijke of andere invalshoeken naast de juridische invalshoek bepalend zijn	2. De uitkomst van een juridische beoordeling van een situatie bepaalt de opstelling van een overheidsjurist	3. De opstelling van overheidsjuristen is erop gericht de overheidsorganisatie succesvol te laten zijn
4. In hun opstelling beperken overheidsjuristen zich tot het inbrengen van de juridische invalshoek	5. De opstelling van overheidsjuristen is gericht op het functioneren van het (staatskundige) rechtsstelsel als geheel	6. De opstelling van overheidsjuristen is erop gericht om anderen binnen de organisatie in staat te stellen gebruik te maken van juridische mogelijkheden
7. In hun opstelling houden overheidsjuristen rekening met het krachtenveld binnen en buiten de organisatie	8. De opstelling van overheidsjuristen is gericht op het waarborgen van rechtsstatelijke waarden onder wisselende omstandigheden	9. De opstelling van overheidsjuristen is gericht op het inbrengen van de juridische invalshoek in beleids- en besluitvorming
10. In hun opstelling houden overheidsjuristen rekening met het bredere effect van hun opstelling op de organisatie doelen	11. De opstelling van overheidsjuristen is erop gericht te zorgen dat de stad / de provincie / het waterschap / het land vooruit kan	12. De opstelling van overheidsjuristen is erop gericht om de juridische kwaliteit van het overheidshandelen te maximaliseren
13. In hun opstelling houden overheidsjuristerekening met het effect van hun opstelling op het te realiseren beleidsdoel	14. De opstelling van overheidsjuristen is gericht op het realiseren van maatschappelijke opgaven	15. De opstelling van overheidsjuristen is erop gericht dat het overheidshandelen van voldoende juridische kwaliteit is
16. In hun opstelling houden overheidsjuristen altijd rekening met rechtsstatelijke waarden en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur	17. De opstelling van overheidsjuristen is erop gericht om politieke bewindspersonen of hoge ambtenaren te dekken	18. De opstelling van overheidsjuristen is gericht op het overbruggen van de kloof tussen de juridische werkelijkheid en de bestuurlijke werkelijkheid
19. Bij de juridische beoordeling van een situatie is de manier waarop een rechter een kwestie juridisch zou beoordelen, leidend voor de manier waarop een overheidsjurist dat doet	20. De opstelling van overheidsjuristen moet altijd in lijn zijn met wat het hoogste bestuurlijke gremium wil	21. De opstelling van overheidsjuristen is erop gericht dat het handelen van een overheidsorganisatie stand houdt bij de rechter
22. Bij de juridische beoordeling van een situatie zoeken overheidsjuristen op een creatieve manier de grenzen van het recht op	23. In hun opstelling zijn overheidsjuristen bereid flinke juridische risico's te nemen om door het bestuur gewenste doelen te bereiken	24. De opstelling van overheidsjuristen is erop gericht om recht te doen aan de burger

STELLINGEN OVER PROFESSIONEEL HANDELEN

1. Overheidsjuristen stellen zich onpartijdig op	2. De communicatie van overheidsjuristen is ook begrijpelijk is voor niet-juristen	3. Met hun opstelling proberen overheidsjuristen de invloed op het overheidshandelen te maximeren
4. Overheidsjuristen stellen zich flexibel op	5. In hun opstelling volstaan overheidsjuristen met juridische argumenten om hun punt te maken	6. Met hun opstelling proberen overheidsjuristen het gedrag van (juridische en niet juridische) collega's te beïnvloeden
7. Overheidsjuristen variëren veel in hun opstelling	8. Overheidsjuristen hanteren naast juridische argumenten ook andere argumenten omdat zuiver juridische argumenten niet overtuigend genoeg zijn	9. Met hun opstelling proberen overheidsjuristen het gedrag van bestuurders en/of hoge ambtenaren te beïnvloeden
10. Overheidsjuristen stellen zich kritisch op	11. In de opstelling van overheidsjuristen is de juridische argumentatie impliciet omdat niet-juristen geen interesse hebben in juristerij	12. Met hun opstelling leggen overheidsjuristen niet alleen het recht uit maar ook wat dat concreet betekent voor de (medewerkers/bestuurders van) de organisatie
13. Overheidsjuristen bepalen zelf de hoe ze hun boodschap communiceren		

BIJLAGE 2: OPZET EN RESULTATEN ENQUÊTE

B1: OPZET ENQUÊTE

Stellingen in enquête

In de enquête zijn 22 stellingen opgenomen die zijn gebaseerd op de Q-studie, de kwalitatieve studie, de literatuur en de vier expertrondes. Daarbij is een onderscheid gemaakt in stellingen over de gedefinieerde werksituatie, over de gekozen beroepsopvatting en over professioneel handelen. Verder bleek uit de Q-studie dat er stellingen zijn waarover consensus bestond onder de aan de Q-studie deelnemende overheidsjuristen. Het aantal deelnemende overheidsjuristen was te gering om conclusies te trekken over de gehele populatie van overheidsjuristen. De vraag is daarom of er consensus over rolinvulling bestaat onder overheidsjuristen in Nederland. Daarom zijn in deze enquête enkele stellingen opgenomen die zijn gebaseerd op stellingen uit de Q-studie en de resultaten van de kwalitatieve studie, en waarover in die studies consensus lijkt te bestaan.

In de onderstaande tabel zijn de 22 stellingen aangegeven die via Likertschalen aan de respondenten zijn voorgelegd. Daarbij is aangegeven of de stelling vermoed wordt een consensusstelling te zijn en zijn de markersstellingen (zie boven) aangegeven.

	Consensus	Marker
Stellingen over gedefinieerde werksituatie		
1. Als overheidsjurist bepaal ik niet het overheidshandelen, dat doen bestuurders	✓	
2. Mijn werk als overheidsjurist heeft regelmatig een directe en grote impact op de levens van burgers		
3. Mijn adviezen hebben als gevolg dat anderen binnen de organisatie zich beperkt voelen in de handelingsvrijheid		
4. Een belangrijk deel van mijn werk is reageren op een urgent, vaak politiek probleem		Invloed
5. Ik ervaar veel speelruimte om zelf mijn opstelling te bepalen		
6. Binnen de organisatie wordt het gewaardeerd als de juridische kwaliteit van het overheidshandelen hoger dan een voldoende scoort		
7. Bestuurders hebben geen directe invloed op hoe ik me opstel		
8. Het oordeel van een rechter (of andere externe juridische beoordelaars) en het oordeel van een bestuurder zijn gelijktijdig van invloed op mijn opstelling		Laveren
Stellingen over gekozen beroepsopvatting		
9. Ik ben bereid om de grens van het juridisch toelaatbare op te zoeken om de overheidsorganisatie in staat te stellen een maatschappelijke opgave te realiseren.		Opgave
10. Mijn advisering is altijd (tenminste) van voldoende juridische kwaliteit	✓	
11. Voor mij als overheidsjurist is het maximeren van de juridische kwaliteit van het overheidshandelen belangrijker dan dat de overheidsorganisatie een maatschappelijke opgave realiseert		Maximeren
12. Ik ben meer gericht op het (politiek of juridisch) uit de wind houden van bestuurders dan dat ik gericht ben op het recht doen aan de burger		
13. Gezien de tijdsdruk is hoogwaardige juridische kwaliteit een luxe. Mijn streven is om tot voldoende juridische kwaliteit te komen	✓	
14. Politiek (of bestuurlijk) gewenste doelen zijn voor mij meer richtinggevend dan het recht doen aan de burger		
15. Voor mij is het belangrijker om invloed te hebben op de besluitvorming over het overheidshandelen dan dat ik de juridische kwaliteit maximeer		Invloed en Maximeren
16. Ik ben al blij als het lukt om de juridische invalshoek voldoende voor het voetlicht te brengen		

	Consensus	Marker
Stellingen over professioneel handelen		
17. Als overheidsjurist stel ik me onpartijdig op		Opgave
18. Ik onderbouw mijn adviezen alleen met juridische argumenten		
19. Anderen binnen de organisatie ervaren mij als kritisch	✓	
20. Ik adviseer over de juridische invalshoek, anderen (vaak een bestuurder) besluiten welk gewicht de juridische invalshoek krijgt	✓	
21. In mijn juridische advies verplaats ik me zoveel mogelijk in hoe de rechter de zaak zou beoordelen		Laveren
22. Rechtsbeginselen (bijvoorbeeld de algemene beginselen van behoorlijk bestuur) spelen een kleine rol in mijn juridische beoordeling. Ik volg vooral specifieke juridische kaders		

Het uitvragen van omgevingsfactoren

Op basis van de de Q-studie en de kwalitatieve studie zijn de volgende omgevingsfactoren uitvraagd:

Omgevingsfactor	Mogelijke antwoorden
Type overheidsorganisatie	<ul style="list-style-type: none"> – Gemeente kleiner dan 100.000 inwoners – Gemeente groter dan 100.000 inwoners – Provincie – Waterschap – ZBO – Rijk (kerndepartement) – Rijk (uitvoeringsorganisatie) – Rijks (inspectie) – Hoger college van Staat – Gemeenschappelijke regeling – BES-eilanden – Anders (namelijk)
Grootte juridische functie	<ul style="list-style-type: none"> – 0-10 medewerkers – 10-50 medewerkers – 50-100 medewerkers – 100 medewerkers of meer
Nabijheid rechterlijke toets	Bij hoeveel procent van uw werk hield u er in het afgelopen jaar serieus rekening mee dat uw werk voorwerp zou worden van juridische toetsing door een rechterlijke instantie?

Het uitvragen van kenmerken van (het werk van) overheidsjuristen

Op basis van de Q-studie en de kwalitatieve studie zijn de volgende kenmerken van (het werk van) overheidsjuristen uitgevraagd.

Taakprofiel

Respondenten werd gevraagd 100% werktijd te verdelen over de volgende taken:

- Wetgeving
- Advisering aan beleid en uitvoering (eerstelijns)
- Advisering aan andere overheidsjuristen (tweedelijns)
- Behandelen bezwaar
- Vertegenwoordigen van overheid bij rechter
- Algemene juridische kwaliteitszorg (waaronder integriteit)
- Leidinggeven binnen juridische functie

Om tot een taakprofiel te komen, werden de respondenten als volgt ingedeeld:

Score	Indeling in taakprofiel
1. Meer dan 40% leidinggeven binnen juridische functie	Leidinggeven
2. Meer dan 25% vertegenwoordigen van overheid bij rechter	Vertegenwoordigen overheid bij rechter
3. Meer dan 25% behandelen bezwaar	Behandelen bezwaar
4. Meer dan 40% algemene juridische kwaliteitszorg (waaronder integriteit)	Algemene juridische kwaliteitszorg
5. Meer dan 40% advisering aan andere overheidsjuristen	Advisering tweede lijn
6. Meer dan 50% wetgeving	Wetgeving
7. Meer dan 50% advisering aan beleid en uitvoering	Advisering eerste lijn
8. Geen van bovenstaande scores	Generalist

Andere gevraagde kenmerken van overheidsjuristen

Naast de taken en het taakprofiel werden ook nog vijf kenmerken van de overheidsjurist zelf uitgevraagd:

- Leeftijd
- Geslacht
- Regio van werkzaamheden
- Dienstjaren binnen de juridische functie
- Schaal

B2: RESULTATEN ENQUÊTE

Kenmerken respondenten (cijfers behorend bij paragraaf 6.3.1)

Aantallen, percentage en gemiddelden respondenten	Aantal	Gemiddelde (% of score)
Totaal respondenten	422	
Leeftijd en dienstjaren		
Gemiddelde leeftijd ¹⁸⁴		42,78 jaar
Gemiddeld aantal dienstjaren binnen juridische functie		14,45 jaar
Geslacht aantal en %		
Vrouw	253	59,95%
Man	163	38,63%
Non-binair	1	0,24%
Zeg ik liever niet	5	1,18%
Type organisatie aantal en %		
Gemeente kleiner dan 100.000 inwoners	52	12,32%
Gemeente groter dan 100.000 inwoners	43	10,19%
Decentrale overheid rest (provincie, waterschappen, gemeenschappelijke regeling)	42	9,95%
Rijk (inspectie en uitvoeringsorganisaties)	68	16,11%
Rijk (kerndepartement)	193	45,73%
Centrale overheid rest (Hoger college van staat, ZBO en 5 overig)	24	5,69%
Grootte juridische functie aantal en %		
0-10 medewerkers	54	12,80%
10-50 medewerkers	83	19,67%
50-100 medewerkers	91	21,56%
Meer dan 100 medewerkers	169	40,05%
Weet niet	25	5,92%

184 Door een meetfout is de gemiddelde leeftijd gebaseerd op 343 respondenten (het was mogelijk om waarden onder 18 en boven 100 in te vullen). Dit heeft geleid tot 79 foutief ingevulde leeftijden. Er is daarom voor gekozen om in het vervolg geen P-waarde te berekenen voor leeftijd, maar om hier wel de gemiddelde leeftijd weer te geven van de ingevulde leeftijden.

Aantallen, percentage en gemiddelden respondenten	Aantal	Gemiddelde (% of score)
Regio aantal en %		
BES-eilanden	2	0,47%
Drenthe	1	0,24%
Flevoland	6	1,42%
Friesland	3	0,71%
Gelderland	11	2,61%
Groningen	8	1,90%
Limburg	8	1,90%
Noord-Brabant	26	6,16%
Noord-Holland	27	6,40%
Overijssel	15	3,55%
Utrecht	47	11,14%
Zeeland	3	0,71%
Zuid-Holland	265	62,80%
Taak aantal en % (op basis indeling taakprofiel)		
Wetgeving	72	17,06%
Advisering eerste lijn	127	30,09%
Advisering tweede lijn	34	8,06%
Behandelen bezwaar	40	9,48%
Vertegenwoordigen overheid bij rechter	35	8,29%
Algemene juridische kwaliteitszorg	25	5,92%
Leidinggeven	30	7,11%
Generalist	59	13,98%
Gemiddelde nabijheid rechterlijke toets		41,76%
Stellingen over gedefinieerde werksituatie (Likert 1-5)		
1. Als overheidsjurist bepaal ik niet het overheidshandelen, dat doen bestuurders		3,22
2. Mijn werk als overheidsjurist heeft regelmatig een directe en grote impact op de levens van burgers		3,82
3. Mijn adviezen hebben als gevolg dat anderen binnen de organisatie zich beperkt voelen in de handelingsvrijheid		3,07
4. Een belangrijk deel van mijn werk is reageren op een urgent, vaak politiek probleem		3,44
5. Ik ervaar veel speelruimte om zelf mijn opstelling te bepalen		4,07

Aantallen, percentage en gemiddelden respondenten	Aantal	Gemiddelde (% of score)
6. Binnen de organisatie wordt het gewaardeerd als de juridische kwaliteit van het overheidshandelen hoger dan een voldoende scoort		4,15
7. Bestuurders hebben geen directe invloed op hoe ik me opstel		3,32
8. Het oordeel van een rechter (of andere externe juridische beoordelaars) en het oordeel van een bestuurder zijn gelijktijdig van invloed op mijn opstelling		2,59
Stellingen over gekozen beroepsopvatting (Likert 1-5)		
1. Ik ben bereid om de grens van het juridisch toelaatbare op te zoeken om de overheidsorganisatie in staat te stellen een maatschappelijke opgave te realiseren		3,81
2. Mijn advisering is altijd (tenminste) van voldoende juridische kwaliteit		4,62
3. Voor mij als overheidsjurist is het maximeren van de juridische kwaliteit van het overheidshandelen belangrijker dan dat de overheidsorganisatie een maatschappelijke opgave realiseert		2,59
4. Ik ben meer gericht op het (politiek of juridisch) uit de wind houden van bestuurders dan dat ik gericht ben op het recht doen aan de burger		1,82
5. Gezien de tijdsdruk is hoogwaardige juridische kwaliteit een luxe. Mijn streven is om tot voldoende juridische kwaliteit te komen		3,22
6. Politiek (of bestuurlijk) gewenste doelen zijn voor mij meer richtinggevend dan het recht doen aan de burger		2,09
7. Voor mij is het belangrijker om invloed te hebben op de besluitvorming over het overheidshandelen dan dat ik de juridische kwaliteit maximeer		2,66
8. Ik ben al blij als het lukt om de juridische invalshoek voldoende voor het voetlicht te brengen		3,19
Stellingen over professioneel handelen (Likert 1-5)		
1. Als overheidsjurist stel ik me onpartijdig op		3,64
2. Ik onderbouw mijn adviezen alleen met juridische argumenten		2,55
3. Anderen binnen de organisatie ervaren mij als kritisch		3,87
4. Ik adviseer over de juridische invalshoek, anderen (vaak een bestuurder) besluiten welk gewicht de juridische invalshoek krijgt		3,77
5. In mijn juridische advies verplaats ik me zoveel mogelijk in hoe de rechter de zaak zou beoordelen		3,52
6. Rechtsbeginselen (bijvoorbeeld de algemene beginselen van behoorlijk bestuur) spelen een kleine rol in mijn juridische beoordeling. Ik volg vooral specifieke juridische kaders		2,19

Aantallen, percentage en gemiddelden respondenten	Aantal	Gemiddelde (% of score)
Indeling rolinvulling op Q2S		
Bijdragen aan een bredere opgave (opgave)	85	20,14%
Beïnvloeden van beleids- en besluitvorming (invloed)	113	26,78%
Laveren tussen rechter en bestuur (laveren)	92	21,80%
Maximeren van de juridische kwaliteit (maximeren)	132	31,28%

Consensus (cijfers behorend bij 6.3.2)

Stellingen waarover consensus verwacht werd.

Stelling	Gemiddelde score	Standaarddeviatie	Consensus ¹⁸⁵
Als overheidsjurist bepaal ik niet het overheids-handelen, dat doen bestuurders	3,22	1,21	Nee
Ik adviseer over de juridische invalshoek, anderen (vaak een bestuurder) besluiten welk gewicht de juridische invalshoek krijgt	3,77	1,074	Nee
Anderen binnen de organisatie ervaren mij als kritisch	3,86	0,91	Nee
Mijn advisering is altijd (tenminste) van voldoende juridische kwaliteit	4,62	0,61	Ja
Gezien de tijdsdruk is hoogwaardige juridische kwaliteit een luxe. Mijn streven is om tot voldoende juridische kwaliteit te komen	3,22	1,11	Nee

Verder kwamen uit de onderzoeksgegevens nog drie andere stellingen waarover consensus bestaat.

Stelling	Gemiddelde score	Standaarddeviatie	Consensus
Ik ervaar veel speelruimte om zelf mijn opstelling te bepalen	4,07	0,90	Ja
Ik ben meer gericht op het (politiek of juridisch) uit de wind houden van bestuurders dan dat ik gericht ben op het recht doen aan de burger	1,82	0,91	Ja
Binnen de organisatie wordt het gewaardeerd als de juridische kwaliteit van het overheidshandelen hoger dan een voldoende scoort	4,15	0,98	Ja

185 In dit onderzoek is consensus gedefinieerd door twee elementen te toetsen: 1) de stelling is gemiddeld gezien extreem hoog (4/5 of hoger) of extreem laag gewaardeerd, 2/5 of lager) en 2) de standaarddeviatie is kleiner dan 1.

Rolinvullingen onder overheidsjuristen (cijfers bij paragraaf 6.3.3)

In de onderstaande tabel zijn de blauw gemaakte getallen de markerstellingen. Deze bepalen door toepassing van Q2S de toewijzing van een respondent aan een rolinvulling. De groen gemaakte getallen zijn de stellingen die positief of negatief correleren ($p < 0,05$) met de T-score van de rolinvulling. Bijvoorbeeld, naarmate de T-score van de rolinvulling 'Beïnvloeden van beleids- en besluitvorming (invloed)' toeneemt, neemt de score op de stelling 'als overheidsjurist bepaal ik niet het overheidshandelen, dat doen bestuurders' significant af. De oranje gemaakte stellingen, zijn de consensusstellingen. Een waarde met één * ziet op de situatie $p < 0,05$, ** is $p < 0,01$ en *** is $p < 0,001$.

Rolinvulling	Invloed	Laveren	Maximeren	Opgave
Leeftijd en dienstjaren				
Gemiddelde leeftijd	43,46	43,54	41,18	43,77
Gemiddeld aantal dienstjaren binnen juridische functie	16,17	14,90	12,18	15,22
Stellingen over gedefinieerde werksituatie				
1. Als overheidsjurist bepaal ik niet het overheidshandelen, dat doen bestuurders	3,02*	3,18	3,21	3,55
2. Mijn werk als overheidsjurist heeft regelmatig een directe en grote impact op de levens van burgers	4,03**	3,80**	3,69	3,79
3. Mijn adviezen hebben als gevolg dat anderen binnen de organisatie zich beperkt voelen in de handelingsvrijheid	3,12	2,98	3,12	3,04
4. Een belangrijk deel van mijn werk is reageren op een urgent, vaak politiek probleem	4,04***	3,17	3,25	3,24
5. Ik ervaar veel speelruimte om zelf mijn opstelling te bepalen	4,19	4,16	3,99*	3,92
6. Binnen de organisatie wordt het gewaardeerd als de juridische kwaliteit van het overheids-handelen hoger dan een voldoende scoort	4,08*	4,21	4,20	4,12
7. Bestuurders hebben geen directe invloed op hoe ik me opstel	3,26	3,28	3,49	3,20*
8. Het oordeel van een rechter (of andere externe juridische beoordelaars) en het oordeel van een bestuurder zijn gelijktijdig van invloed op mijn opstelling	2,52	3,41***	2,34	2,19
Stellingen over gekozen beroepsopvatting				
1. Ik ben bereid om de grens van het juridisch toelaatbare op te zoeken om de overheidsorganisatie in staat te stellen een maatschappelijke opgave te realiseren	3,88**	3,86	3,32***	4,45***
2. Mijn advisering is altijd (tenminste) van voldoende juridische kwaliteit	4,64	4,71	4,64	4,49*
3. Voor mij als overheidsjurist is het maximeren van de juridische kwaliteit van het overheids-handelen belangrijker dan dat de overheidsorganisatie een maatschappelijke opgave realiseert	2,14***	2,49	3,41***	2,02***

Rolinvolving	Invoed	Laveren	Maximeren	Opgave
4. Ik ben meer gericht op het (politiek of juridisch) uit de wind houden van bestuurders dan dat ik gericht ben op het recht doen aan de burger	1,84***	1,67	1,73	2,09***
5. Gezien de tijdsdruk is hoogwaardige juridische kwaliteit een luxe. Mijn streven is om tot voldoende juridische kwaliteit te komen	2,99***	3,27	3,55***	2,95***
6. Politiek (of bestuurlijk) gewenste doelen zijn voor mij meer richtinggevend dan het recht doen aan de burger	2,09*	2,09	1,99	2,27***
7. Voor mij is het belangrijker om invoed te hebben op de besluitvorming over het overheids-handelen dan dat ik de juridische kwaliteit maximeer	3,79***	2,47	1,83***	2,64***
8. Ik ben al blij als het lukt om de juridische invalshoek voldoende voor het voetlicht te brengen	3,38	3,17	3,21	2,92
Stellingen over professioneel handelen				
1. Als overheidsjurist stel ik me onpartijdig op	3,88*	3,96	4,03***	2,39***
2. Ik onderbouw mijn adviezen alleen met juridische argumenten	2,34***	2,52	2,97***	2,22**
3. Anderen binnen de organisatie ervaren mij als kritisch	3,87	3,96	3,84*	3,80
4. Ik adviseer over de juridische invalshoek, anderen (vaak een bestuurder) besluiten welk gewicht de juridische invalshoek krijgt	3,71	3,75	3,73	3,94
5. In mijn juridische advies verplaats ik me zoveel mogelijk in hoe de rechter de zaak zou beoordelen	3,36	4,36***	3,16	3,38*
6. Rechtsbeginselen (bijvoorbeeld de algemene beginselen van behoorlijk bestuur) spelen een kleine rol in mijn juridische beoordeling. Ik volg vooral specifieke juridische kaders	1,96	2,15	2,26	2,41
Indeling rolinvulling op Q2S (gemiddelde T-score)				
Bijdragen aan een bredere opgave (opgave)	48,90	48,35	44,53	61,74
Beïnvloeden van beleids- en besluitvorming (invoed)	61,34	47,44	42,71	49,02
Laveren tussen rechter en bestuur (laveren)	48,45	60,91	45,91	46,60
Maximeren van de juridische kwaliteit (maximeren)	41,01	50,28	59,96	46,18

Taakprofiel (cijfers bij paragraaf 6.3.4.1)

De groen gemaakte getallen zijn de stellingen die positief of negatief correleren ($p < 0,05$) met de T-score van de rolinvulling. Bijvoorbeeld, naarmate het percentage wetgevingstaken binnen de werkzaamheden van een overheidsjurist toeneemt, daalt de nabijheid van de rechterlijke toets significant. Tegelijkertijd, naarmate een overheidsjurist een hoger percentage van zijn werk besteedt aan het vertegenwoordigen van de overheid, stijgt de nabijheid van de rechterlijke toets op een zeer significante manier. De oranje gemaakte stellingen, zijn de consensusstellingen. Een waarde met één * ziet op de situatie $p < 0,05$, ** is $p < 0,01$ en *** is $p < 0,001$.

De afgekorte taakprofielen zijn:

AE	Advisering eerste lijn
AT	Advisering tweede lijn
AJK	Algemene juridische kwaliteitszorg
BB	Behandelen bezwaar
L	Leidinggeven
VO	Vertegenwoordigen overheid bij rechter
W	Wetgeving

Taakprofiel	AE	AT	AJK	BB	G	L	VO	W
Algemene kenmerken								
Gemiddelde leeftijd	41,77	41,79	50,30	41,53	45,58	46,65	42,32	40,03
Gemiddeld aantal dienstjaren binnen juridische functie	13,06*	13,22	18,80***	13,36	18,25	20,07**	15,53	10,63*
Nabijheid rechterlijke toets	35,64**	34,74	25,12**	58,75***	43,78	51,60	70,43***	32,53***
Stellingen gedefinieerde werksituatie								
1. Als overheidsjurist bepaal ik niet het overheidshandelen, dat doen bestuurders	3,41	3,26	3,20	3,10	3,03	3,03	2,71	3,43
2. Mijn werk als overheidsjurist heeft regelmatig een directe en grote impact op de levens van burgers	3,57***	3,79	3,76	4,50***	3,73	3,97	4,03	3,85
3. Mijn adviezen hebben als gevolg dat anderen binnen de organisatie zich beperkt voelen in de handelingsvrijheid	3,08	3,26	2,92	2,70*	3,15	2,93	3,00	3,26
4. Een belangrijk deel van mijn werk is reageren op een urgent, vaak politiek probleem	3,38	3,53	3,36	2,88***	3,69	4,10**	2,86**	3,65**
5. Ik ervaar veel speelruimte om zelf mijn opstelling te bepalen	4,10	4,35**	4,44***	3,78***	4,12	3,97	4,03	3,92
6. Binnen de organisatie wordt het gewaardeerd als de juridische kwaliteit van het overheidshandelen hoger dan een voldoende scoort	4,07	4,24	4,28	3,98	4,14	4,07	4,29	4,31
7. Bestuurders hebben geen directe invloed op hoe ik me opstel	3,28	3,56	3,68*	3,55	3,17	3,10	3,43	3,21*
8. Het oordeel van een rechter (of andere externe juridische beoordelaars) en het oordeel van een bestuurder zijn gelijktijdig van invloed op mijn opstelling	2,59	2,53	2,60	2,53	2,34	3,03	2,74	2,61

Taakprofiel	AE	AT	AJK	BB	G	L	VO	W
Stellingen over gekozen beroepsopvatting								
1. Ik ben bereid om de grens van het juridisch toelaatbare op te zoeken om de overheidsorganisatie in staat te stellen een maatschappelijke opgave te realiseren	3,94	3,50	4,04**	3,85	3,85	3,73	3,80	3,65
2. Mijn advisering is altijd (tenminste) van voldoende juridische kwaliteit	4,66	4,74	4,72	4,45	4,54	4,40*	4,80	4,64
3. Voor mij als overheidsjurist is het maximaleren van de juridische kwaliteit van het overheidshandelen belangrijker dan dat de overheidsorganisatie een maatschappelijke opgave realiseert	2,57	2,76	2,60	2,85	2,44	2,60	2,63	2,49
4. Ik ben meer gericht op het (politiek of juridisch) uit de wind houden van bestuurders dan dat ik gericht ben op het recht doen aan de burger	1,94	1,71*	1,56	2,08	1,83	1,90	1,31**	1,83
5. Gezien de tijdsdruk is hoogwaardige juridische kwaliteit een luxe. Mijn streven is om tot voldoende juridische kwaliteit te komen	3,17	3,32	3,20	3,28	3,36	2,73**	3,34	3,26
6. Politiek (of bestuurlijk) gewenste doelen zijn voor mij meer richtinggevend dan het recht doen aan de burger	2,21	1,85*	1,80*	2,00	1,97	2,40	1,97	2,19
7. Voor mij is het belangrijker om invloed te hebben op de besluitvorming over het overheidshandelen dan dat ik de juridische kwaliteit maximeer	2,52*	2,88	2,52	2,78	2,75	3,27***	2,71	2,42*
8. Ik ben al blij als het lukt om de juridische invalshoek voldoende voor het voetlicht te brengen	3,19	3,00	2,96	3,05	3,36	2,90	3,03	3,50**

Taakprofiel	AE	AT	AJK	BB	G	L	VO	W
Stellingen over professioneel handelen								
1. Als overheidsjurist stel ik me onpartijdig op	3,61	3,88	4,20	3,60	3,49	3,43	3,31*	3,81
2. Ik onderbouw mijn adviezen alleen met juridische argumenten	2,53	2,82	2,52	2,68	2,44	2,10*	2,80	2,57
3. Anderen binnen de organisatie ervaren mij als kritisch	3,84	4,12	3,84	3,80	3,85	3,93	3,91	3,79
4. Ik adviseer over de juridische invalshoek, anderen (vaak een bestuurder) besluiten welk gewicht de juridische invalshoek krijgt	3,94	3,71	3,84	3,70*	3,78	3,63	3,20*	3,86
5. In mijn juridische advies verplaats ik me zoveel mogelijk in hoe de rechter de zaak zou beoordelen	3,46	3,38	3,60	3,98***	3,61	3,30	4,14***	3,11***
6. Rechtsbeginselen (bijvoorbeeld de algemene beginselen van behoorlijk bestuur) spelen een kleine rol in mijn juridische beoordeling. Ik volg vooral specifieke juridische kaders	2,29**	2,06	1,76*	2,30	2,15	1,80*	1,83	2,51*
Indeling rolinvulling op Q2S (gemiddelde T-score)								
Bijdragen aan een bredere opgave (opgave)	51,01	46,58*	47,96	50,51	51,17	50,82	51,97	48,01*
Beïnvloeden van beleids- en besluitvorming (invloed)	48,67*	52,14	48,60	48,70	51,72	57,46***	48,14	48,94
Laveren tussen rechter en bestuur (laveren)	49,59	48,64	50,63	52,93*	49,19	50,98	55,43***	47,14***
Maximeren van de juridische kwaliteit (maximeren)	50,61	50,04	50,78	51,19	48,50	46,90*	49,97	50,53

Schaal (cijfers behorend bij paragraaf 6.3.4.2)

De 261 respondenten die werken voor het rijk (kerndepartement, inspecties, uitvoeringsorganisaties) maken het mogelijk om empirisch onderbouwd te theoretiseren over de relatie tussen de hoogte van de schaal en de andere uitgevraagde variabelen. Dit is niet mogelijk voor de andere organisaties omdat alleen bij het rijk voldoende respondenten werkzaam zijn en de schaalindeling binnen het Rijk voldoende geüniformeerd is om conclusies te kunnen trekken.

In de onderstaande tabel zijn p-waarden weergegeven. De p-waarde ziet op de relatie tussen de schaal en andere variabelen. Daarbij gaat het om een positief of negatief verband, met een significantie vanaf $p < 0,05$. Een zeer voor de hand liggende correlatie is dat er een extreem significante relatie is tussen de hoogte van de schaal en de mate waarin overheidsjuristen aangeven een leidinggevende taak te hebben. Bij de stellingen zijn alleen de stellingen opgenomen die significant relateren aan schaal.

Schaal (Rijk)	10-	11	12	13	14	15+	P-waarde
Algemene gegevens							
Aantal (261 totaal)	21	66	75	53	29	17	
Percentage	8,05	25,29	28,74	20,31	11,11	6,51	
Gemiddelde leeftijd	29,84	33,24	42,84	47,51	47,25	50,77	
Gemiddeld aantal dienstjaren binnen juridische functie	2,67	4,91	14,69	16,83	21,55	23,53	4,34E-16
Nabijheid rechterlijke toets	38,81	36,86	47,04	40,77	36,90	63,24	0,0798
Taak (in % van werkzaamheden)							
Wetgeving	33,24	29,77	19,00	29,66	28,21	9,94	0,0917
Advisering eerste lijn	44,71	33,53	37,71	36,60	28,69	16,24	0,0043
Advisering tweede lijn	15,24	12,47	15,79	14,06	13,90	10,65	0,6299
Behandelen bezwaar	1,76	12,03	11,28	1,45	1,21	0,00	0,004056
Vertegenwoordigen overheid bij rechter	0,67	7,62	8,83	2,19	10,17	0,06	0,585
Algemene juridische kwaliteitszorg	3,14	4,06	6,21	7,83	7,72	8,41	0,0325
Leidinggeven	1,24	0,52	1,19	8,21	10,10	54,71	2,2E-16
Stellingen gedefinieerde werksituatie							
1. Een belangrijk deel van mijn werk is reageren op een urgent, vaak politiek probleem	3,14	3,27	2,95	4,06	4,03	4,18	6,74E-03
2. Ik ervaar veel speelruimte om zelf mijn opstelling te bepalen	3,86	3,56	4,11	4,28	4,00	4,35	0,000337

Schaal (Rijk)	10-	11	12	13	14	15+	P-waarde
Stellingen gekozen beroepsopvatting							
1. Ik ben bereid om de grens van het juridisch toelaatbare op te zoeken om de overheidsorganisatie in staat te stellen een maatschappelijke opgave te realiseren	3,24	3,64	3,72	3,96	3,69	4,12	0,004927
2. Voor mij als overheidsjurist is het maximeren van de juridische kwaliteit van het overheidshandelen belangrijker dan dat de overheidsorganisatie een maatschappelijke opgave realiseert	2,67	2,79	2,48	2,60	2,10	2,29	0,02391
3. Gezien de tijdsdruk is hoogwaardige juridische kwaliteit een luxe. Mijn streven is om tot voldoende juridische kwaliteit te komen	3,19	3,53	3,13	3,23	3,14	2,35	0,001688
4. Voor mij is het belangrijker om invloed te hebben op de besluitvorming over het overheidshandelen dan dat ik de juridische kwaliteit maximeer	2,24	2,39	2,73	2,79	3,00	3,76	3,47E-04
Stellingen over professioneel handelen							
1. Ik onderbouw mijn adviezen alleen met juridische argumenten	2,67	3,03	2,56	2,66	2,07	2,29	0,007098
2. Anderen binnen de organisatie ervaren mij als kritisch	3,71	3,65	3,99	3,72	4,24	3,94	0,0431
3. Rechtsbeginselen (bijvoorbeeld de algemene beginselen van behoorlijk bestuur) spelen een kleine rol in mijn juridische beoordeling. Ik volg vooral specifieke juridische kaders	2,33	2,44	2,36	2,45	1,90	1,59	0,01214
Indeling rolinvulling op Q2S (gemiddelde T-score)							
Bijdragen aan een bredere opgave (opgave)	45,11	48,95	50,36	52,24	51,10	52,24	0,00966
Beïnvloeden van beleids- en besluitvorming (invloed)	45,50	47,25	48,65	53,52	55,08	61,71	7,30E-12
Laveren tussen rechter en bestuur (laveren)	49,22	48,28	51,70	50,99	48,59	50,14	0,5622
Maximeren van de juridische kwaliteit (maximeren)	52,71	52,74	48,84	49,39	44,84	42,18	2,87E-06

Dienstjaren (cijfers behorend bij paragraaf 6.3.4.2)

In deze tabel wordt het aantal dienstjaren binnen de juridische functie gekoppeld aan andere variabelen. In de onderstaande tabel zijn p-waarden weergegeven. De p-waarde ziet op de relatie tussen het aantal dienstjaren en andere variabelen. Daarbij gaat het om positieve of negatieve correlatie, met een significantie van $p < 0,05$. Een mooi voorbeeld is dat overheidsjuristen aangeven significant ($p=0,0000592$) meer speelruimte te ervaren om zelf hun opstelling te bepalen naarmate het aantal dienstjaren toeneemt. Bij de stellingen zijn alleen de stellingen opgenomen met een lage p-waarde in relatie tot dienstjaren.

Dienstjaren	0-3	3-9	9-18	18-24	24+	P-waarde
Algemene gegevens						
Aantal (422 totaal)	96	79	92	68	87	
Percentage	22,75	18,72	21,80	16,11	20,62	
Gemiddelde leeftijd	31,60	36,78	43,66	50,06	56,03	
Nabijheid rechterlijke toets	34,74	42,99	40,05	50,93	43,03	0,0146
Taak (in % van werkzaamheden)						
Wetgeving	27,45	19,91	18,16	19,40	17,28	0,0251
Advisering eerste lijn	40,18	30,14	37,01	36,56	27,32	0,0127
Advisering tweede lijn	12,46	14,20	17,14	12,43	15,46	
Behandelen bezwaar	9,45	11,78	7,59	4,18	8,37	
Vertegenwoordigen overheid bij rechter	5,28	6,99	5,89	6,93	6,14	
Algemene juridische kwaliteitszorg	4,45	7,96	10,75	10,40	14,91	0,000611
Leidinggeven	0,74	9,01	3,46	10,12	10,53	0,00124
Stellingen gedefinieerde werksituatie						
1. Ik ervaar veel speelruimte om zelf mijn opstelling te bepalen	3,74	3,92	4,15	4,34	4,25	5,92E-05

Dienstjaren	0-3	3-9	9-18	18-24	24+	P-waarde
Stellingen over gekozen beroepsopvatting						
1. Ik ben bereid om de grens van het juridisch toelaatbare op te zoeken om de overheidsorganisatie in staat te stellen een maatschappelijke opgave te realiseren	3,52	3,84	3,87	3,99	3,92	0,029
2. Gezien de tijdsdruk is hoogwaardige juridische kwaliteit een luxe. Mijn streven is om tot voldoende juridische kwaliteit te komen	3,46	3,15	3,27	3,00	3,14	0,0197
3. Voor mij is het belangrijker om invloed te hebben op de besluitvorming over het overheidshandelen dan dat ik de juridische kwaliteit maximeer	2,33	2,65	2,68	2,90	2,80	0,00606
Stellingen over professioneel handelen						
1. Anderen binnen de organisatie ervaren mij als kritisch	3,68	3,76	3,92	4,12	3,91	0,0225
2. Rechtsbeginselen (bijvoorbeeld de algemene beginselen van behoorlijk bestuur) spelen een kleine rol in mijn juridische beoordeeling. Ik volg vooral specifieke juridische kaders	2,38	2,30	2,25	1,93	2,01	0,0385
Indeling rolinvulling op Q2S (gemiddelde T-score)						
Bijdragen aan een bredere opgave (opgave)	48,05	50,53	51,32	50,51	49,88	0,761
Beïnvloeden van beleids- en besluitvorming (invloed)	46,93	48,87	50,89	52,84	51,25	0,003193
Laveren tussen rechter en bestuur (laveren)	48,99	48,83	51,30	49,92	50,86	0,2557
Maximeren van de juridische kwaliteit (maximeren)	52,21	51,14	49,45	47,82	48,80	0,002937

Nabijheid rechterlijke toets (cijfers behorend bij paragraaf 6.3.5.1)

In deze tabel wordt de nabijheid van de rechterlijke toets gekoppeld aan de algemene gegevens, de taakprofielen, stellingen en de T-score van de rolinvullingen. De p-waarde ziet op de relatie tussen het percentage dat een respondent invulde bij de vraag "bij hoeveel procent van uw werk hield u er in het afgelopen jaar serieus rekening mee dat uw werk voorwerp zou worden van juridische toetsing door een rechterlijke instantie?" en andere variabelen. Daarbij gaat het om een positieve of negatieve relatie, met een significantie van $p < 0,05$. Een zeer voor de hand liggende verhouding is dat naarmate een overheidsjurist een hoger percentage heeft ingevuld bij 'nabijheid rechterlijke toets', hij of zij ook heeft aangegeven een relatief groot deel te werken als vertegenwoordiger van de overheid bij een rechter ($p = 0,000000000876$). Bij de stellingen zijn alleen de vier stellingen opgenomen met een significante relatie met de nabijheid van de rechterlijke toets.

Nabijheid rechterlijke toets	0-20	20-40	40-60	60-80	80-100	P-waarde
Algemene gegevens						
Aantal (422 totaal)	156	80	62	67	57	
Percentage	36,97	18,96	14,69	15,88	13,51	
Gemiddelde leeftijd	41,55	40,14	46,10	44,51	44,61	
Gemiddeld aantal dienstjaren binnen juridische functie	13,25	11,82	16,80	16,96	15,95	0,0146
Taak (in % van werkzaamheden)						
Wetgeving	26,12	21,43	17,97	14,46	14,56	0,000208
Advisering eerste lijn	36,90	37,09	33,97	33,43	25,19	0,005457
Advisering tweede lijn	15,17	14,51	14,87	12,78	13,67	0,5
Behandelen bezwaar	1,78	10,83	7,85	16,03	14,81	3,03E-08
Vertegenwoordigen overheid bij rechter	2,98	4,41	5,32	5,31	19,33	8,76E-10
Algemene juridische kwaliteitszorg	11,74	7,56	14,03	5,76	6,25	0,00861
Leidinggeven	5,31	4,18	5,98	12,22	6,19	0,06063
Stellingen gedefinieerde werksituatie						
1. Mijn werk als overheidsjurist heeft regelmatig een directe en grote impact op de levens van burgers	3,53	3,88	3,84	3,99	4,37	9,33E-04

Nabijheid rechterlijke toets	0-20	20-40	40-60	60-80	80-100	P-waarde
Stellingen over gekozen beroepsopvatting						
Stellingen over professioneel handelen						
1. Anderen binnen de organisatie ervaren mij als kritisch	3,78	3,68	4,02	3,99	4,07	0,0139
2. In mijn juridische advies verplaats ik me zoveel mogelijk in hoe de rechter de zaak zou beoordelen	3,14	3,46	3,68	3,97	3,93	1,19E-10
3. Rechtsbeginselen (bijvoorbeeld de algemene beginselen van behoorlijk bestuur) spelen een kleine rol in mijn juridische beoordeling. Ik volg vooral specifieke juridische kaders	2,31	2,26	2,18	2,03	1,95	0,0132
Indeling rolinvulling op Q2S (gemiddelde T-score)						
Bijdragen aan een bredere opgave (opgave)	48,95	50,82	50,66	51,18	49,61	0,2164
Beïnvloeden van beleids- en besluitvorming (invloed)	49,38	50,28	48,61	51,98	50,49	0,1041
Laveren tussen rechter en bestuur (laveren)	47,01	49,63	51,18	53,40	53,43	3,04E-08
Maximeren van de juridische kwaliteit (maximeren)	50,71	50,12	51,11	47,30	49,84	0,101

Type organisatie (cijfers behorend bij paragraaf 6.3.5.2)

In deze tabel wordt het type organisatie waarbinnen de overheidsjurist werkt, gekoppeld aan andere variabelen. Belangrijk om daarbij op te merken, is dat type organisatie geen numerieke variabele is. Een significante p-waarde geeft daarom alleen aan dat er een verschil is tussen de typen organisatie. Het is daarmee anders dan een p-waarde op basis van twee numerieke variabelen. Daarbij is niet alleen duidelijk dat de variabelen correleren, maar ook op welke manier (negatief of positief). Dat is met de p-waarden in de onderstaande tabel *niet* mogelijk. Wel is het mogelijk om bijvoorbeeld de uitspraak te doen: er is een zeer significante (0,0000000000000005471) relatie tussen het type organisatie en de mate waarin respondenten aangeven dat wetgeving onderdeel is van hun werkzaamheden. Dit ligt ook voor de hand: de kerndepartementen hebben – in vergelijking met de andere typen overheden – een unieke positie waar het gaat om wetgeving. Op basis van de verschillen in de tabel, is daarbij ook te constateren dat bij de kerndepartementen van het Rijk (bsk) het aantal wetgevers veel groter is dan bij de andere typen organisaties. Deze combinatie van inzichten maakt het mogelijk om verbanden te leggen.

Type organisatie	Gem 100k-	Gem 100k+	Centrale overh (rest)	Decentrale overh (rest)	Rijk inspectie/ uitvoering	Rijk bsk	P waarde
Algemene gegevens							
Gemiddelde leeftijd	47,29	45,47	44,61	42,61	44,31	40,10	
Gemiddeld aantal dienstjaren binnen juridische functie	19,43	15,38	15,15	16,38	13,71	12,78	0,02
Nabijheid rechterlijke toets	39,19	44,35	40,88	36,63	47,35	40,74	
Taak (in % van werkzaamheden)							
Wetgeving	10,69	9,47	15,12	19,00	6,69	32,08	5,47E-16
Advisering eerste lijn	35,69	27,60	33,48	42,88	40,91	32,36	
Advisering tweede lijn	18,48	9,93	18,71	10,63	13,60	14,15	
Behandelen bezwaar	11,73	18,79	4,17	6,92	12,65	4,81	6,14E-05
Vertegenwoordigen overheid bij rechter	4,25	6,88	9,74	3,71	9,78	4,80	
Algemene juridische kwaliteitszorg	17,12	19,21	11,21	11,67	10,82	4,38	1,69E-09
Leidinggeven	2,04	8,12	7,57	5,21	5,54	7,41	
Stellingen over gedefinieerde werksituatie							
1. Een belangrijk deel van mijn werk is reageren op een urgent, vaak politiek probleem	3,63	3,58	2,93	3,33	2,50	3,81	2,88E-13
2. Binnen de organisatie wordt het gewaardeerd als de juridische kwaliteit van het overheids-handelen hoger dan een voldoende scoort	3,85	3,88	4,38	3,96	4,28	4,23	0,017
3. Bestuurders hebben geen directe invloed op hoe ik me opstel	3,58	3,58	3,07	3,25	3,59	3,17	0,02

Type organisatie	Gem 100k-	Gem 100k+	Centrale overh (rest)	Decentrale overh (rest)	Rijk inspectie/ uitvoering	Rijk bsk	P waarde
Stellingen over gekozen beroepsopvatting							
1. Als overheidsjurist stel ik me onpartijdig op	3,73	3,86	4,07	3,50	3,35	3,60	0,04
2. Ik ben bereid om de grens van het juridisch toelaatbare op te zoeken om de overheidsorganisatie in staat te stellen een maatschappelijke opgave te realiseren	4,12	4,28	3,31	4,08	3,81	3,70	3,12E-05
3. Ik ben meer gericht op het (politiek of juridisch) uit de wind houden van bestuurders dan dat ik gericht ben op het recht doen aan de burger	1,90	2,05	1,45	1,92	1,66	1,88	0,02
4. Gezien de tijdsdruk is hoogwaardige juridische kwaliteit een luxe. Mijn streven is om tot voldoende juridische kwaliteit te komen	2,98	3,19	3,74	3,04	3,21	3,21	0,03
5. Politiek (of bestuurlijk) gewenste doelen zijn voor mij meer richtinggevend dan het recht doen aan de burger	2,00	2,26	1,71	2,08	2,00	2,20	0,03
6. Voor mij is het belangrijker om invloed te hebben op de besluitvorming over het overheidshandelen dan dat ik de juridische kwaliteit maximeer	2,79	2,49	2,29	2,67	2,97	2,63	0,03
Indeling rolinvulling op Q2S (gemiddelde T-score)							
Bijdragen aan een bredere opgave (opgave)	51,34	51,56	44,22	52,58	51,79	49,60	0,001
Beïnvloeden van beleids- en besluitvorming (invloed)	51,82	49,22	45,03	49,66	48,76	51,25	0,005
Laveren tussen rechter en bestuur (laveren)	49,63	50,70	49,88	49,26	52,80	49,08	
Maximeren van de juridische kwaliteit (maximeren)	48,96	50,65	55,10	49,03	48,46	49,69	0,017

Grootte juridische functie (cijfers behorend bij paragraaf 6.3.5.2)

In deze tabel wordt de grootte van de juridische functie waarbinnen de overheidsjurist werkt, gekoppeld aan andere variabelen. Belangrijk om daarbij op te merken, is dat de grootte van de juridische functie niet als numerieke variabele is uitgevraagd. Een significante p-waarde geeft daarom alleen aan dat de grootte van de juridische functie een significante verklaring kan zijn voor verschillen op de numerieke variabelen. Het is daarmee anders dan een p-waarde op basis van twee numerieke variabelen. In dat geval is niet alleen duidelijk dat de variabelen correleren, maar ook op welke manier (negatief of positief). Dat is met de p-waarden in de onderstaande tabel *niet* mogelijk. Wel is het mogelijk om bijvoorbeeld de uitspraak te doen: er is een significante relatie ($p=0,001045$) tussen de grootte van de juridische functie en de mate waarin respondenten aangeven dat wetgeving onderdeel is van hun werkzaamheden.

Grootte juridische functie (aantal medewerkers)	0-10	10-50	50-100	100+	P-waarde
Algemene gegevens					
Gemiddelde leeftijd	45,48	44,15	41,64	41,49	
Gemiddeld aantal dienstjaren binnen juridische functie	16,90	15,23	13,05	13,73	0,0039
Nabijheid rechterlijke toets	33,91	43,83	46,29	40,28	
Taak (in % van werkzaamheden)					
Wetgeving	17,20	11,36	20,34	26,49	0,001045
Advisering eerste lijn	39,80	37,77	30,48	32,78	
Advisering tweede lijn	14,37	13,65	12,34	16,66	
Behandelen bezwaar	6,78	12,65	10,80	5,42	0,04307
Vertegenwoordigen overheid bij rechter	4,61	5,72	9,51	5,19	
Algemene juridische kwaliteitszorg	12,46	15,00	9,52	5,97	0,001244
Leidinggeven	4,78	3,84	7,01	7,49	0,000181
Stellingen over gedefinieerde werksituatie					
1. Binnen de organisatie wordt het gewaardeerd als de juridische kwaliteit van het overheidshandelen hoger dan een voldoende scoort	3,87	4,02	4,32	4,29	0,001685

Grootte juridische functie (aantal medewerkers)	0-10	10-50	50-100	100+	P-waarde
Stellingen over gekozen beroepsopvatting					
2. Ik ben bereid om de grens van het juridisch toelaatbare op te zoeken om de overheidsorganisatie in staat te stellen een maatschappelijke opgave te realiseren	3,98	4,05	3,71	3,73	0,04716
3. Mijn advisering is altijd (tenminste) van voldoende juridische kwaliteit	4,69	4,66	4,44	4,72	0,001043
4. Gezien de tijdsdruk is hoogwaardige juridische kwaliteit een luxe. Mijn streven is om tot voldoende juridische kwaliteit te komen	3,00	3,30	3,07	3,40	0,01522
Indeling rolinvulling op Q2S (gemiddelde T-score)					
Bijdragen aan een bredere opgave (opgave)	50,45	50,83	50,87	49,47	0,47
Beïnvloeden van beleids- en besluitvorming (invloed)	49,95	50,02	49,71	50,02	0,9965
Laveren tussen rechter en bestuur (laveren)	49,46	50,17	50,28	49,65	0,9193
Maximeren van de juridische kwaliteit (maximeren)	49,26	49,53	49,11	51,13	0,5916