

Burgergerichtheid

vanuit het juridische domein



© www.zakelijketekeningen.nl

Inhoud

Voorwoord	3
1. Systemische aanpak	4
2. Vertrouwen	9
3. Ontwikkeling van het recht	13
4. Procedeergedrag overheid	16
5. Bijdrage vanuit de praktijk	18
6. Artikelen Henri Vogel	22
1. De jurist als versneller	22
2. Vertrouwen	24
3. Sturen op burgergerichtheid	27
4. De jurist en de responsieve rechtstaat	30
5. Rechtmatigheid en rechtvaardigheid	33
6. De kracht van Zichtbaarheid	36
7. Visual Annelieke Trouwborst	39
8. Het volgende hoofdstuk: verder bouwen aan een robuuste gemeente	40

Onder redactie van Henri Vogel

Met medewerking van:

Esther Grudelbach

André Stuit

Joëlle Smout

Pieter Ippel

Annelieke Trouwborst

Voorwoord

Burgergerichtheid, een actueel thema. De vertrouwensrelatie tussen overheid en burger is de pijler waar de taak van het openbaar bestuur op leunt. Een onderdeel van die taak is de rechtstoepassing. Juist in deze tijd vraagt dat bijzondere aandacht. Het gaat dan niet uitsluitend om de rechtmatige toepassing, maar vooral ook om rechtvaardigheid.

Daar gaat deze bundel over. Een verzameling bijdragen voor jou als overheidsjurist en -manager. Geen afstandelijke beschouwingen, maar input om te veranderen en veranderingen in te zetten. Diverse bijdragen met ervaringen en adviezen van adviseurs die al jarenlang het openbaar bestuur dienen.

In de kern is ons verhaal dat er een kanteling van het systeem noodzakelijk is. Een verandering in de relatie tussen overheid en burger. Meer mensgericht in plaats van juridisch gericht. Veel zaken dienen aan de voorkant te worden opgelost om conflicten en procedures te voorkomen. Dat vraagt dus om een veel bredere aanpak dan alleen het juridische domein.



Uiteindelijk is de constatering dat de verbinding tussen de systeemwereld van de overheid en de leefwereld van de burger is verdwenen. Het bestuurs(proces)recht sluit onvoldoende aan op de leefwereld van de burger.

Dit vraagt om kanteling in denken, aansturen, handelen en uitvoeren. Het congres van 8 december 2022 was daarvoor een aanzet. Daar stond een bevlogen groep mensen uit het veld omlijst met presentaties die handvatten bieden voor het concreet implementeren van (nog) meer burgergericht werken.

Veel leesplezier,
Henri Vogel

1. Systemische aanpak

Bijdrage van Henri Vogel op het congres 8 december 2022

Gericht zijn op de burger. Dat is al jarenlang een worsteling en zoektocht in het openbaar bestuur. En dat gaat dan uiteindelijk om 'vertrouwen'. De vertrouwensrelatie tussen overheid en de burger. Op dit moment geen vanzelfsprekendheid.

Tijdens het congres hebben we ingezoomd op het juridische aspect daarvan. Hoe doe je dat als jurist? Als secretaris van de commissie? En hoe stuur jij daar als manager op.

Het vertrouwen in de overheid en het vertrouwen van de overheid in de burger. Het vertrouwen in de rechtstoepassing door de overheid. En zo komen we bij het thema van het congres. Een burgergerichte overheid. En als de gemeente het vertrouwen van de burger wil herwinnen, dan zal zij in de spiegel moeten kijken.

Mijn bijdrage gaat over de rol van jou als manager (JZ) in het vraagstuk van burgergerichtheid. Op hoofdlijn zoom ik in op 2 onderdelen:

- 1. Burgergerichtheid raakt het systeem van de organisatie.**
- 2. Welke kansen kun jij als manager hier pakken?**

En dat zijn allemaal onderwerpen die daar zeker in bijdragen. En dat doen we met elkaar al een flink lange tijd. En soms intensief. Denk alleen maar aan het programma 'Prettig contact met de overheid'. De vele cursussen over de informele afhandeling. Of de artikelen van Arnt Mein over de responsieve overheid en de T-shape adviseur/jurist. Ik lees ze ook en ik leer ervan. Maar raken die cursussen en artikel het probleem werkelijk? Of bieden ze cosmetische oplossing? Ik ben maar even scherm om mn punt helder te krijgen?

Met alle inspanningen op het gebied van de informele afhandeling van bezwaren; alle vaardigheidstrainingen voor juristen? De versnellingen in het werkproces? Zien we een echte omslag bij onze juristen en de primaire afdelingen? Zodat conflicten worden voorkomen, het contact met de burger snel wordt gelegd en zaken bij de commissie en de Rechtbank worden voorkomen? Ja, ik zie prachtige initiatieven en successen. Maar ik zie in mijn rondgang in gemeenteland helaas nog vaker dat men terugvalt in de zekerheid van het juridische proces en procederen. In het overschrijden van afhandeltermijnen. In discussies tussen afdelingen.

Daarom ben ik van mening dat we iets anders moeten doen, om tot een focus op de burger te komen. Ik noem dat het systeem van de organisatie. Dat moeten we in beweging zien te krijgen. Daar moet jouw interventie als manager en mijn interventie als adviseur op gericht zijn. Zolang je het systeem van jouw organisatie niet raakt met je ideeën, met je actieplan, met je veranderopgave, is de kans groot dat je na een jaar weer terugvalt in het oude gedrag. Dan komt men (de jurist, je collega afdelingsmanager) er gewoon mee weg als je het niet doet.

Ik las dat Bert Marseille op de VNG 2daagse dit jaar het Handvest overheid-burger besproken heeft. Product van het project BestuursrechtBeter van de VAR. Een Handvest dat gaat over:

- We zijn bereikbaar
- We leggen uit
- We nemen besluiten zo snel mogelijk.

Daar kan niemand tegen zijn.

Bert schrijft op LinkedIn: 'Afgaande op de discussie in Noordwijkerhout bestaan er bij overheidsinstanties op allerlei punten (logistiek, vaardigheden, taakopvatting) belemmeringen om alle vanzelfsprekendheden die het Handvat bevat, uit te voeren'.

1. "In onze organisatie ligt het bewaar niet binnen een week op het bureau van de ambtenaar die het moet behandelen."
2. "Ik pak zelf wel de telefoon, maar veel van mijn medewerkers durven niet met burgers te bellen."
3. "Een brief in plaats van een telefoontje is toch ook prima?"

Dus burgergerichtheid heeft erg te maken met het gedrag van de jurist, het gedrag van onze organisatie. Daarom mijn oproep om er anders naar te kijken. Het vraagt dus om een systematische aanpak. Wat is dat?

Systemisch-werken onderscheidt zich van meer conventionele werkmethoden dat het uitgaat van het vinden van het systeem in plaats van een probleem.

Het doel van een systemische aanpak is dan ook niet zozeer het oplossen van een probleem, maar het kantelen van een systeem waardoor we kijken door de bril van de burger. Bij een systemische aanpak zit je als manager dicht op de huid van de verschillende problemen die zich voordoen, om ze te doorgronden en op zoek te gaan naar hefboomen die de situatie kunnen doen bewegen of zelfs kantelen.

Ja, we weten het wel. Kijken door de bril van de burger. Maar toch zijn we vaak zo bezig met alleen het oplossen van het probleem. Door een organisatie als een organisch geheel te beschouwen, zie je de onderlinge afhankelijkheden die samen het systeem vormen. Je hebt oog voor terugkerende patronen en dynamieken. Je overziet de processen en herkent het gedrag van de organisatie. Veranderen lukt dan ook pas echt als je weet wat verandering in je organisatie stimuleert en tegenhoudt. Organisations hebben daar eigen patronen voor. Die moet je kennen om te snappen welke aanpak wel en niet werkt. Daarmee bereik je meer dan mensen en collega's die met hun vaste 'favoriete aanpak' in een organisatie gaan knutselen.

Voorbeeld van zo'n systeem dat werkt is de rechtmatigheid en de rechtvaardigheid in het sociaal domein. Mij valt vaker op dat juist in het sociaal domein van gemeenten, er een werkende cyclus is van planvorming – uitvoering – verantwoording. Onderdeel daarvan is vaak een kwaliteitssysteem waar gestuurd wordt op

- Contact met de burger /servicenormen
- Juridische kwaliteit
- Halen van doelen.

Sociaal Domein waar de bedrijfsvoering vaak op orde is. Staat als een huis.

Systemisch, dus een relevante vraag aan jou: heeft jouw organisatie in het onderdeel 'sociaal domein' ook zo'n werkend kwaliteitsmodel waar expliciet gestuurd wordt op 'de burger'? In ieder geval een uitnodiging aan jou om te buurten in het systeem van jouw organisatie. Waarom lukt het daar wel? Sturen door de bril van de burger.

Herkenbaar? En hoe doe je dat dan als manager? Een fundamentele aanpak. Echt veranderen van jouw team. En ook niet even, maar toekomstbestendig.

Sturen op het systeem van de organisatie.

Enkele praktische handvaten.

1. Rechtvaardigheid ipv rechtmatigheid

Daarmee bedoel ik niet zozeer dat je in individuele juridische adviezen en beslissingen op bezwaar ook de rechtvaardigheid toepast. Ja ook wel. Maar als het om een systemische aanpassing gaat, stel ik voor om niet alleen een rechtmatigheidsverklaring af te geven als college, maar ook een rechtvaardigheidsverklaring voor het gevoerde bestuur.

Zoals bekend neemt het College van B&W vanaf 2022 een rechtmatigheidsverantwoording op (over het verslagjaar 2021) in de jaarrekening. Een verklaring aan de gemeenteraad. Dat er conform wet- en regelgeving gehandeld is.

En dan denk ik. Hallo. Gemeenteraden, gemeentebesturen, waarom ook niet een rechtvaardigheidsverklaring. Dit nieuwe instrument (rechtmatigheid) gebruikt de gemeenteraad om kennis te nemen van de rechtmatigheid van het gevoerde beleid door het college. Wat zou mooier zijn om in het verband van de gemeenteraad dan ook de rechtvaardigheid van dat beleid inzichtelijk te hebben en te bespreken. De kans om nog meer verbinding te maken met de burger. Een uitgelezen kans om te bouwen aan het vertrouwen van de burger. Om standpunten in te nemen en te leren van het afgelopen jaar.

Neem deze tip mee naar jouw organisatie. En bespreek deze kans om te kantelen met je concerncontroller en/of de wethouder financiën en bedrijfsvoering. Dus naast rechtmatigheidsverantwoording, ook een rechtvaardigheids-verantwoording.

2. Handel vanuit het burgerperspectief

De Omgevingswet is hierbij een prachtig voorbeeld om het burgerperspectief centraal te stellen. Dit sluit ook helemaal aan op de visie van de Nationale Ombudsman. Dat betekent dat de burger een grote verantwoordelijkheid krijgt en de overheid dus een stapje terug kan doen.

Dat vraagt dus om je dienstverlening opnieuw in te richten.

Vanuit het burgerperspectief: niet de gemeente bepaalt, maar luistert, faciliteert, is toegankelijk als de burger aanklopt. Kijken door de bril van de burger:

- korte procedure (of helemaal geen procedure met gebruik van legal tech)
- bereikbaar en benaderbaar
- toegankelijke informatie

Door de bril van de burger. Impact voor JZ:

Voor het juridisch domein vertaalt zich dat bijvoorbeeld door naar de hoorzitting in het kader van de bezwaarbehandeling. Dan organiseer je die zitting niet 1 maal per maand, maar laat je de datum van de zitting bepalen door de bezwaarmaker. Daar ligt dan het initiatief.

3. Dienstverlening

Neem dienstverlening als uitgangspunt voor je afdelingsplan JZ.

Ben je als afdeling JZ een doel of een middel? Bijvoorbeeld voor de vergunningverlening, voor de grondtransacties, voor het onderwijs.

Leg daarom ook concreet contact en verbinding met het programma Dienstverlening, met het jaarplan vergunningverlening. Stel je dienstbaar op.

Verdiep je in de Kabinetslijn WAU. De overheidsbrede beweging Werk aan Uitvoering.nl. Ook wel WAU. Werk aan Uitvoering is een overheidsbreed programma ter verbetering van de publieke dienstverlening. Mijn conclusie is dus dat er een verbindende kracht nodig is met dienstverlening.

Het tweede element is de ketensamenwerking. Tref elkaar in de keten. Allereerst intern met de collega van dienstverlening. Zet in op de voorkant, de frontoffice van jouw organisatie.

4. Richting geven aan de juridische functie

Vanuit mijn adviespraktijk ben ik al zo'n 25 jaar actief met het borgen van de juridische kwaliteit. Ook een boeiend onderwerp. Dat is in alles verbonden met burgergerichtheid. En als je die 25 jaar overziet, herken ik een patroon in de aanpak van gemeenten. Daar waar men in de jaren 90 van de vorige eeuw voorzichtig begon met het borgen van kwaliteit in de vorm van modellen, standaarden, zit men nu gelukkig wat meer aan de kant van het systeem.

We kennen waarschijnlijk nog wel het boek (ja, een boek) van Wim Krol. Modellen juridische kwaliteitszorg. Ik heb het ook in mijn boekenkast staan. Instrumenteel van aanpak. Of een legal audit als instrument voor de borging van de juridische kwaliteit. Een legal audit met tal van aanbevelingen.

Mijn aandacht op de juridische kwaliteit is anno 2022 meer systemisch van aard. Het optimaliseren van de juridische kwaliteit gaat nu veel meer over:

- De sturing door jou als manager
- Het gedrag van de jurist
- De samenwerking tussen de 1ste en 2de lijn (keten)

- De koppeling aan dienstverlening en bedrijfsvoering
- Inzet op de toekomstige jurist / gedrag

Ook Juridische kwaliteitszorg maakt de kanteling mee van gericht op de interne organisatie, naar sturing aan de voorkant en naar buiten

Uitgaan van vertrouwen en de goede trouw van burgers vereist een cultuuromslag bij bestuur, in de politiek en bij het ambtelijk apparaat. Arre Zuurmond, voormalig Ombudsman Amsterdam zei: het betekent herijking van de financiële functie, de juridische functie, het personeelsbeleid, de communicatie en de informatiehuishouding.

De juridische functie zo inrichten dat ze meer ten dienste staat aan de vertrouwensrelatie tussen burgers en gemeente:

- Vernieuwen van de juridische dienstverlening;
- Dejuridisering en juridische procedures waar mogelijk vervangen door andere omgangsvormen (redelijkheid, billijkheid, maatwerk, oplossingen)

Wie heeft het verhaal van Alexander Klopping gevolgd. De ontwikkeling over de kunstmatige intelligentie. Open AI (Artificial Intelligence). Een nieuwe toepassing van codeer en taalmodellen, waardoor het antwoord wordt genereerd. Ik zag al een voorbeeld met het Didam arrest. De computer gaf een samenvatting die akelig veel leek op de officiële samenvatting van het arrest.

Het gaat dus straks niet meer om de beleidsjurist, of de secretaris van de commissie die adviezen schrijft. Daar worden we bij geholpen. Het gaat straks om de jurist die in gesprek is met de burger.

Nadenkertje



Ga met portefeuillehouder in gesprek om naast de rechtmatigheidsverklaring, ook een rechtvaardigheidsverklaring op te stellen; bespreek het onderwerp met de griffie/secretaris om het te agenderen voor de Rekenkamer.

Leg vanuit het juridisch domein contact met Dienstverlening en trek samen op in het burgergericht zijn.

2. Vertrouwen

Bijdrage van Esther Grudelbach op het congres 8 december 2022

Een woord wat ik in de voorbereiding op deze het congres veel voorbij heb horen komen, is 'vertrouwen'; de burger heeft weinig vertrouwen in de overheid, en de overheid heeft weinig vertrouwen in haar burgers. Dat roept bij mij de vraag op:

Wie moet nu vertrouwen?! En wie zet daarin een eerste stap?

Ik ken deze vraag maar al te goed vanuit eerdere functies als facilitair manager binnen de overheid. Als facilitair zorg je voor je collega's: jij zorgt dat zij hun werk kunnen doen zonder zich over ondersteunende zaken druk te hoeven maken. In mijn eerste werkweek valt mij op: de kast met kantoorartikelen is op slot. Kortom, als je hier iets nodig hebt, moet je op jacht naar een bode met een sleutel, die moet je er dan van overtuigen dat het echt nu nodig hebt. De bode besluit dan om dat wel of niet aan jou mee te geven en wanneer. Maar goed: die kast valt mij op -- en ik stel er een vraag over en mijn team legt mij uit:

"Dat klopt – we hebben alles op voorraad, de mensen weten ook dat ze bij ons moeten zijn als ze iets willen maar wij houden de boel op slot want anders maken mensen er misbruik van en we hebben er geen grip meer op. Dus we gooien er aan de voorkant een drempel voor, dat behoedt ons voor gedoe achteraf." Dus: onze procedure is geschreven naar het kleine percentage mensen dat niet goed om kan gaan met de vrijheid die we geven en ik vind dat bijna symbolisch voor hoe er in deze organisatie gewerkt wordt. Niet alleen binnen Facilitair, ook op andere plekken zie ik dit terug.

Bij mij ontstaat verwarring – want die zelfde onbetrouwbare klant is wel ons bestaansrecht. Ga je daarover een gesprek aan, dan ontstaat een interessante discussie: 'ze' moeten eerst laten zien dat ze er mee om kunnen gaan, dan kunnen wij gaan nadenken over waar we dan misschien de drempels kunnen verlagen. Als het gaat om vertrouwen – wie zet dan de eerste stap?!

Het gaat ook erg over hoe mijn team zelf in de wedstrijd zit – deze manier van werken geeft ze controle – en ook al stuiten ze regelmatig op onbegrip en gemopper – zij weten waar ze aan toe zijn en ze zijn in control. In mijn beleving bestaat een facilitaire afdeling bij 'de gratie van de interne klant' zoals een gemeente bestaat bij de gratie van de inwoner. Wij zijn er ten dienste van onze klant, al vind ik de term 'klant' voor gemeentes en voor facilitaire afdelingen wat ongemakkelijk – deze klant heeft niet zoveel te kiezen en wij als dienstverlener weten dat. En dat is direct waar de schoen wringt:

Gedagsverandering treedt pas op, als je zelf de noodzaak voelt. Je moet echt iets te verliezen óf te winnen hebben om je gedrag te gaan veranderen.

En ondertussen vragen wij als managers aan onze mensen om te veranderen, terwijl er eigenlijk niet echt iets te verliezen valt als ze het niet doen, of echt beter wordt voor hun als ze het wel doen. Sterker nog – meer klantgericht werken betekent voor sommigen

juist ‘verlies’ – verlies van autoriteit, controle en houvast en ook dingen doen die buiten je comfortzone vallen.

Hoe lastig het is om gedrag te veranderen, herken ik vanuit de jeugdzorg en de gezinnen waar ik mee werk. Ik werk met gezinnen en jongeren met behoorlijke vastgeroeste patronen. Die patronen zijn vaak niet per se constructief/dienend, maar wel oud en vertrouwd en daarmee geven ze de ouders en de jongere houvast. De ouders blijven in hun rol van ‘De opvoeder die zorgt voor heldere kaders en een dak boven het hoofd’. De jongere blijft in zijn rol van ‘tegen de regels aanschoppen, de rek opzoeken en geen verantwoordelijkheid nemen’. Iedereen weet wat hij of zij in dat patroon te doen heeft, maar ondertussen staat de relatie ouder – kind flink onder druk. Ouders hebben er wel last van, dat is ook de reden dat ze willen praten over ‘hoe kunnen we het anders doen’. Eigenlijk een beetje zoals wij hier vandaag zitten – ook wij hebben last van niet dienende patronen en vragen ons af ‘hoe kunnen we het anders doen’. Wanneer ik daarover met ouders in gesprek ga is het voor ouders heel makkelijk uit te leggen waar dat door komt: de jongere komt zijn afspraken niet na, hij heeft er geen verstand van, hij kan niet omgaan met vrijheid, hij heeft een grote mond en hij is veeleisend. *(Het zijn net burgers...)*

Dus ja, ze (de ouders) willen heus nadenken over meer vrijheid, vertrouwen geven, meer zeggenschap meer ‘kindgericht’ opvoeden. En dan altijd dat ene zinnetje er achteraan:

“Maar dan MOET HIJ WEL EERST LATEN ZIEN DAT.... “

Maar hoe kan een jongere die geen ruimte krijgt, laten zien dat hij verstandig om kan gaan met die ruimte?!

En als je hieruit de parallel naar het juridische domein trekt – waarin jullie de ouders zijn – geldt hetzelfde. Zeker als je denkt aan de ruimte die de Omgevingswet aan de burger geeft. Als het gaat over burgergericht werken en het vertrouwen wat daarmee gepaard gaat – hoe kan een burger aantonen dat hij met de ruimte om kan gaan als hij de ruimte niet heeft? Blijf je doen wat je altijd al deed omdat het voor jou comfortabel en voorspelbaar is, of ben je bereid mee te bewegen met wat de omgeving van je vraagt?! Het is niet zo gek dat we op allerlei fronten hiermee worstelen. Gezinnen worstelen hiermee. André en ik werken veel in het onderwijs, en zien hoe het onderwijs hiermee worstelt. Teams binnen het Sociaal Domein worstelen hiermee – de maatschappij verandert.

En jullie in het juridische domein bevinden je in een zelfde soort ‘fase’ als de ouders van opgroeiende kinderen – jullie burgers hebben ook een groeispurt gemaakt. De hele maatschappij heeft een groeispurt gemaakt – Hans Kaldenbach kan daar heel beeldend over schrijven en vertellen. De strekking van zijn boodschap: we gaan van een verticale naar een horizontale maatschappij. Wat hij daarmee bedoelt:

In een verticale maatschappij, staan huisartsen, agenten, leerkrachten, de ouderen, de jurist of de ambtenaar op een voetstuk. Vanuit hun senioriteit of functie nam je aan wat zij je vertelden. Als de huisarts het zei, dan was het zo. Als Pietje uit school kwam mopperend over de straf die je juf hem had gegeven, was het antwoord van de moeder *‘Pietje – dan zul het er wel naar gemaakt hebben’*. De ambtenarij stond

voor 'gezag', 'deskundigheid en 'autoriteit'. De wereld verandert meer en meer naar een horizontale maatschappij. In een horizontale maatschappij voelen ons gelijkwaardig, ongeacht leeftijd of functie en willen ook als zodanig behandeld worden. Daarbij zijn we met z'n allen mondiger en eisender geworden. Dus wordt Pietje vandaag de klas uitgezet omdat ie oervervelend is, heeft niet Pietje een probleem maar heeft de juf van Pietje een probleem. Als we het niet eens zijn met de huisarts, zoeken we een nieuwe. En ambtenaren 'zijn ook gewoon maar mensen'. En dat zien wij terug in ons werk. Als professionals worden we dus niet meer zonder meer geloofd 'omdat we het zeggen'. Het is niet 'goed' om dat wij dat vinden.

Dienstverlening in een verticale maatschappij betekent "Wij bepalen wat goed voor u is".

Dienstverlening in een horizontale maatschappij betekent "Hoe kunnen we je helpen?" – denk aan de Omgevingswet – dat vraagt iets anders van ons.

Het vraagt maatwerk, differentiëren, minder vanuit macht/autoriteit en meer op basis van gelijkwaardigheid, meer aansluiten en minder opleggen. Meer vragen stellen, minder overtuigen. En... vertrouwen! Een aantal elementen werken ons daarin tegen:

- We moeten iets loslaten waarin we houvast vonden en we weten niet wat we ervoor terug gaan krijgen.
- Een onduidelijk belang – een ontevreden burger, blijft evengoed inwoner van onze gemeente. Wij verliezen geen baan of inkomen als vertrouwen of tevredenheid afneemt.
- We worden intern afgerekend op onze inhoudelijke deskundigheid

En dat vraagt iets van jou als manager in het Juridische domein. Hoe stuur jij je juristen aan? Welk belang hebben jullie om meer burgergericht te werken?

Samenvattend denk ik dat jij met je team iets te onderzoeken hebt. Dat gaat verder dan 'zijn de spelregels helder' en 'zijn we inhoudelijk en communicatief deskundig genoeg om het in een gesprek uit te leggen'. Inmiddels is wel helder dat inhoudelijk competente juristen, goede communicatieve vaardigheden en heldere spelregels niet voldoende zijn om de omslag te maken naar meer Burgergericht werken. Als we die omslag willen maken, is de mindset bepalend. Ook ik trainde als manager FZ mijn team in communicatieve vaardigheden, we werkten aan een goede definitie van dienstverlening en we werkten al onze producten en diensten uit in een Servicegids. Echter: de ene medewerker zette de servicegids in als middel om de klant mee om de oren te slaan ('NEE, want in De Gids staat...') de andere medewerkers zag het als kader waarbinnen je vanuit je eigen professionaliteit en in samenspraak met de klant zoekt naar de mogelijkheden ('Jahoor, mits we rekening houden met...').

Als iemand iets aan je vraagt – in welk team zit jij dan?! Zit jij van nature in Team 'NEE want' of ben je onderdeel van team "JA, mits"? Er is geen 'goed of fout' in beantwoorden deze vraag, het gaat om bewustzijn. En net zoals kinderen niet doen wat ouders zeggen dat ze moeten doen, maar doen wat ouders DOEN – medewerkers doen niet wat managers zeggen; medewerkers doen, wat managers DOEN.

Je geeft het goede voorbeeld, en maakt dat ook zichtbaar. Niet alleen zeggen 'we gaan meer burgergericht werken' maar het ook daadwerkelijk zelf te doen. Je zit als

manager in een 'dubbele loop' waarin je niet alleen in contact met burgers laat zien 'hoe burgergericht werken eruit ziet' maar ook in jouw manier van leidinggeven dit zelfde laat zien – 'medewerker gericht'.

Hoe jij in de wedstrijd zit, zie je terug in je team.

Burgergericht werken vraagt om loslaten, persoonlijk leiderschap en mensen 'groots' zien. En dat vraagt om gedragsverandering. In een maatschappij die kantelt van verticaal naar horizontaal, zullen we mee moeten bewegen. De beweging is er en die gaan we niet meer veranderen – de manier waarop we er mee omgaan wel.

En als je dan besluit daarin iets te gaan veranderen – neem dan in gedachte mee dat wanneer je 'ja' tegen iets zegt, je eigenlijk 3x ja zegt:

- 1: Ja tegen wat je gaat doen
- 2: Ja tegen wat je daardoor niet (meer) doet
- 3: Ja tegen de 'schade' die je daarmee veroorzaakt en de inspanning die het van jou vraagt om dit op te lossen.

Dat kost moeite en energie.

Voor mij betekende dat bijvoorbeeld dat ik vond dat wij als ondersteunende afdeling moesten snappen waar het voor onze interne klant over gaat en dat we ons als afdeling meer zichtbaar moesten zijn. Ik ben met mijn team meerdere keren in een grote touringcar ons werkgebied ingetrokken om daar op werkbezoek bij collega's te gaan zodat wij beter snaptten waar het voor hun over gaat. Ik schoof zelf een dag aan bij de telefonistes om te snappen waar het voor hun over gaat. Veranderde dat iets aan de smaak van het broodje kroket maken of het digitaliseren van de post? Waarschijnlijk niet, maar de klantbeleving verbeterde – afstand, onvriendelijkheid en wantrouwen over-en-weer maakten plaats voor begrip, vertrouwen en prettig contact.

Wat maakt het voor jou de moeite waard om de verandering naar Burgergericht werken in te zetten? Welke eerste kleine stap zou je daarin morgen zelf al kunnen zetten?

Nadenkertje



- ✓ Welk belang hebben jullie om meer burgergericht te werken?
- ✓ Wanneer is jouw team in control?
- ✓ Wat is de positie van het team JZ (bijvoorbeeld bezwaarbehandeling) in de 'horizontale wereld'?

3. Ontwikkeling van het recht

Middelburg, 16 december / 22 december 2022

Beste mensen,

Op donderdag 8 december zagen we elkaar kort bij de bijeenkomst over 'burgergerichte overheid' in het onverwacht mooie en vriendelijk ogende 'Huis van de Stad' in Gouda. Ik had geen fraaie power-point-presentatie gemaakt (ik heb die wel jarenlang in het onderwijs gebruikt, maar je moet er spaarzaam mee zijn, heb ik ondervonden). Henri Vogel van Via-De Leeuw (waar komt die wel erg stoere naam vandaan?) heeft me gevraagd m'n bijdrage uit te werken en dat doe ik nu via een ouderwetse brief. Het is een heldere dag voor Kerst (maar 22/12 is het somberder) en het is de tijd om je te bezinnen. Vandaar.

Er zijn mooie, populaire en attractieve termen in omloop, zoals 'burgergerichte overheid', 'responsiviteit' en 'maatwerk'. En er werd tijdens onze sessie ook verwezen naar het inderdaad behartenswaardige boek 'De meeste mensen deugen' van Rutger Bregman, dat een enorme bestseller werd. Bregman ontleende de titel aan een citaat van de recent overleden voormalige Nationale ombudsman Alex Brenninkmeijer. Bijzonder is dat dezelfde Brenninkmeijer in een pas verschenen (postuum) artikel stevig waarschuwt tegen het te gemakkelijke en onbekommerde gebruik van modieuze begrippen. Hij schrijft onder meer:

'We hebben immers de systeemwereld van de overheid nodig als betrouwbare bureaucratie die willekeur tegengaat. "Maatwerk" is dat de oplossing? Ik vind dat oppervlakkige onzin. Waar het om gaat is te analyseren hoe complexe systemen goed kunnen inspelen op de leefwereld van mensen (...) Ik kwam op basis van het analyseren van tienduizenden klachten tot de conclusie dat er vier essentiële onderdelen zijn: persoonlijk contact (als het nodig is), mensen serieus nemen in hun zorgen en belangen, mensen met respect behandelen (dus behoorlijk) en vanuit vertrouwen. Jawel, vertrouwen, omdat de meeste mensen deugen'.

Ook al is dat laatste waarschijnlijk waar: wie de media volgt over de gruwelijke oorlog in Oekraïne, maar ook over de corruptie in het Europese Parlement en de mogelijke meineed door hooggeplaatsten binnen de Belastingdienst gaat wel twifelen. Door het populisme en het complot-denken is het maatschappelijke en politieke klimaat rauwer geworden. Er zijn heel wat personen in machtsposities, die niet lijken te deugen. En ook gewone burgers kunnen lastig, bedreigend en zelfs gewelddadig blijken.

Toch lijkt het mij erg van belang om de verleiding te weerstaan om slechte en onaangename ervaringen beslissend te laten zijn. Meer dan in rustiger tijden is een overheid, die verbinding zoekt en serieus probeert behoorlijkheid gestalte te geven, van groot belang. In haar presentatie stelde Jo-Anne Damen terecht dat 'burgergerichtheid' geen 'burgergezwichtheid' moet inhouden. Maar ook als je als ambtenaar neen moet verkopen en een afwijzende beslissing moet nemen, komt het er op aan dat goed, helder, humaan en inderdaad 'burgergericht' uit

te leggen (en soms te kijken wat voor betrokkene wel mogelijk is). Daarvoor is het vaak ook geboden om uit een ander dan formeel-juridisch vaatje te tappen. Inzichten uit de sociale psychologie, het trainen in op bemiddeling en verzoening gerichte gespreksvaardigheden en het gericht blijven op een zo aanvaardbaar mogelijke oplossing kunnen behulpzaam zijn, maar ook dit is geen altijd effectieve Haarlemmerolie. Maar we kunnen met recht trots zijn op de Nederlandse overheid, wanneer ambtenaren – vaak mensen in de frontlinie, die thuis ook ‘gewone burgers’ zijn – zich inzetten voor integer, behoorlijk en betrokken publiek handelen.

Er is de laatste jaren heel wat geschreven over de centrale waarde van de rechtsstaat als een verbindend (moreel) kader in een steeds diverser geworden samenleving (zie bijv. Herman Tjeenk Willink, Groter denken, kleiner doen, 2018 en Hans Boutellier, Het nieuwe westen, 2021). In een recent boeiend boek pleit oud-minister en oud-hoogleraar Ernst Hirsch Ballin voor ‘waakzaam burgerschap’ en dat geldt met name ook voor mensen die voor de overheid werken. De constitutionele basis (verdragen, grondwet) en de institutionele structuur zijn natuurlijk belangrijk:

‘Maar uiteindelijk komt het aan op het ethos dat onder de burgers tot leven komt, hoe het wordt uitgedragen, onderhouden en gepraktiseerd, en hoe op uitsluiting van groepen mensen en andere vormen van ondermijning daarvan wordt gereageerd. Dat is de onmisbare verantwoordelijkheid die voorkomt dat vrijheid van de een die van de ander ondermijnt, kortom waakzaam burgerschap’ (Waakzaam burgerschap. Vertrouwen in democratie en rechtsstaat herwinnen, 2022).

Een makkelijk karwei is het waarmaken van dit ‘ethische uitgangspunt’ in de harde bestuurspraktijk niet. Voor de kwaliteit van de samenleving is het steeds opnieuw proberen het ‘beginsel van een dienende overheid’ concreet te realiseren wel van beslissend belang. De democratische rechtsstaat moet (zo veel mogelijk) nabij en voelbaar zijn. Op 8 december noemde ik een zevental tips, om de moed er in te houden en om elkaar te stimuleren.

Meer dan tips zijn het niet; een garantiebewijs kan ik niet aanbieden:

1. In bijna alle religies of wereldbeschouwingen is wel een variant van de Gulden Regel te vinden, die in dit kader zo te vertalen valt: ‘Benader en behandel de burgers, zoals je zelf benaderd en behandeld wilt worden’. Praat wel eens (na) met (groepen) burgers over hun negatieve en positieve ervaringen met de overheid. Soms kan een klacht inderdaad een gratis advies inhouden.
2. Zet de 3 B’s van Behoorlijkheid, Billijkheid en Begrijpelijkheid gezamenlijk op het erepodium. Betrek bijvoorbeeld buitenstaanders bij het opstellen van brieven en zoek naar medewerkers met veel communicatief talent en maatschappelijke ervaring.
3. Stel je open voor andere dan formeel-juridische kennisbronnen en haal die binnenboord, zoals sociaal-psychologische of bestuurskundige inzichten, ervaringen van ‘anders dan recht’-(ADR)-projecten en conflictstudies. Lees bijvoorbeeld het boekje ‘Andere juristen’ (Den Haag 2022) van mijn oud-promovendus Eric van de Luijngaarden (zie ook de website over ‘preventive law’). Of bekijk eens gezamenlijk een indringende film of documentaire over mensen, die botsen met de bureaucratie of het regel-stelsel, zoals ‘I, Daniel Blake’

of 'Sorry, We Missed You' (beide van regisseur Ken Loach) en praat er over.

4. Combineer Behoorlijkheid met een zekere Bekoorlijkheid: probeer in de contacten met de burgerij – als het even kan – een bepaalde warmte en charme uit te stralen. Probeer dit 'slim te handhaven'. En doe dat vooral ook binnen je eigen team; misschien is goed 'humeur-management' wel de meest wezenlijke vorm van leidinggeven.
5. De tip onder 4. gaat natuurlijk niet altijd op. Er zijn moeilijke, zeikerige en agressieve burgers (querulanten, dwarsliggers). Zij zijn in de minderheid, maar kunnen het bloed onder je nagels vandaan halen. Probeer juist dan strategisch en creatief te blijven en hen mogelijk te 'ontwapenen'. Consulteer zonodig een snuggere, praktijkgerichte psycholoog of psychiater. Schakel in (extreme) noodgevallen de politie of de rechter in.
6. Organiseer met regelmaat inhoudelijke, vrolijke en vitaliserende bijtank- en nadenksessies met aansprekende gasten uit andere disciplines (zie tip 3). Zoek (niet al te ingewikkelde) samenwerking met collega's uit het sociaal domein, of uit het maatschappelijk werk of uit de ggz. Of nodig de schrijver van een recent (aansprekend) boek of rapport uit.
7. Wees nieuwsgierig naar en steun waar mogelijk nieuwe vormen van sociale rechtshulp, zoals Samen Recht Vinden (zie: www.samenrechtvinden.nl en bijgevoegd artikel) en buurt- of wijkrechters. Probeer je licht op te steken bij kennelijk succesvolle vernieuwingen, zoals het geval lijkt bij de 'informele aanpak' van klachten en bezwaren bij de gemeenten Tilburg en Noord-Oostpolder. Bedenk dat miljoenen mensen moeite hebben om zich te redden in de steeds veranderende en altijd weer complexe wereld van bestuur en beleid: het gaat dan niet alleen om laaggeletterden en digibeten, maar ook wij – ons soort mensen – kunnen bij tegenslag het haasje worden (zie het rapport 'Weten is nog geen doen' van de WRR uit 2017).

Nou ja, het is altijd makkelijker een ander te adviseren, dan de (interne) adviseur van je eigen handelen te zijn.

Pieter Ippel

4. Procedeergedrag overheid

Bijdrage Joëlle Smout en Nienke Kroesen op het congres van 8 december 2022

Onnodige (escalatie van) geschillen tussen burger en overheid binnen het bestuursrecht moet zoveel mogelijk voorkomen worden. Dergelijke procedures zijn belastend voor de burger, en ook voor bestuursorganen en de rechtspraak. Bovendien lossen ze het daadwerkelijke probleem lang niet altijd op en kunnen ze een negatieve invloed hebben op het vertrouwen van de burger in de overheid.

Wanneer de burger een probleem heeft waarvoor hij hulp van de overheid zoekt, zou de overheid niet tegenover maar naast de burger moeten gaan staan en samen naar een passende oplossing zoeken.

Om meer inzicht te krijgen in de aard van de problematiek en in factoren die bijdragen aan onnodige procedures, en om aangrijpingspunten te vinden voor verandering is het deelprogramma Burgergerichte overheid, onderdeel van het programma Stelselvernieuwing rechtsbijstand, het project Procedeergedrag overheid gestart. Dit project wordt volgens de methodiek van opgavegericht werken uitgevoerd. Bij deze methodiek werken overheid, stakeholders en ervaringsdeskundigen samen aan opgave en komen zij samen tot een probleem- en oorzakenanalyse, een ambitie en strategie en een actieplan. De methodiek is bij uitstek geschikt voor complexe maatschappelijke vraagstukken die alleen door inzet van veel verschillende betrokkenen verder gebracht kunnen worden.

Waarom is het procedeergedrag van de overheid belangrijk en waarom willen wij er nu iets aan gaan doen?

Bestuursorganen zoals gemeenten en uitvoeringsorganisaties slagen er nog onvoldoende in om (onnodige) procedures tussen overheid en burgers binnen het bestuursrecht te voorkomen. En daar waar een procedure onvermijdbaar is, handelen zij in hun rollen als beslisser, verweerder en eiser niet altijd burgergericht en de-escalierend. Dit is belastend voor de burger, de professional en het rechtssysteem. Bovendien kan het een negatieve invloed hebben op het vertrouwen van de burger in de overheid.

Het is van groot belang om geschillen binnen het bestuursrecht te voorkomen. De mate waarin een bestuursorgaan burgergericht handelt en bereid en ook in staat is om maatwerk te leveren en de menselijke maat toe te passen in het primaire proces, is van invloed op het aantal geschillen binnen het bestuursrecht. Hier is de laatste jaren veel onderzoek naar gedaan. Ook zijn er handreikingen opgesteld en verschillende initiatieven gestart die zich richten op burgergericht werken binnen het primaire proces.

Voor de probleemverdieping hebben we ons daarom in de eerste plaats gericht op procedures binnen de keten van het bestuursrecht vanaf het moment dat een burger overweegt bezwaar in te dienen naar aanleiding van een besluit van een bestuursorgaan. Daarmee is er sprake van een (potentieel) geschil. Zoals u zult kunnen lezen in deze bloemlezing die u binnenkort ontvangt, is er desalniettemin door

veel stakeholders uitgebreid ingegaan op het belang van de kwaliteit van het primaire proces voor het voorkomen van onnodige procedures.

Werkprincipes bij de aanpak van het project

Bestuurlijke vernieuwing is in het Coalitieakkoord ingezet om de verhouding tussen overheid en burger te verbeteren. Mede daarom is bij dit project gekozen voor een aanpak die begint in de samenleving. Niet als overheid eerst zelf de problematiek bepalen en een visie bedenken en die dan voorleggen aan de omgeving, maar eerst buiten de eigen organisatie inventariseren hoe de omgeving tegen de problematiek aankijkt, om vervolgens met die omgeving via een aantal stappen tot een visie te komen. Deze aanpak biedt de mogelijkheid belanghebbenden actief te betrekken bij de beleidsvorming. Op deze wijze ontstaat bij alle betrokkenen meer begrip voor de opgaven waar de overheid voor staat en werken we gezamenlijk aan een maatschappelijke oplossing. Kenmerkend is dat zo'n maatschappelijke oplossing over het algemeen een bijdrage vraagt van veel verschillende partners.

Beleid voeren is eenvoudig gezegd zorgen dat men vanuit een ongewenste huidige situatie, een gewenste toekomstige situatie bereikt. Hiervoor is het nodig de ongewenste situatie in beeld te brengen, de gewenste situatie vast te stellen en de stappen te bepalen die gezet moeten worden om vanuit de ongewenste situatie naar de gewenste situatie te komen. Voor de aanpak van dit project Procedeergedrag overheid vertaalt zich dat als volgt. De basis is een grondige inventarisatie en analyse van de problematiek, daarna volgt het vaststellen van het ambitieniveau, en vervolgens komen oplossingsrichtingen aan de orde.

Het deelprogramma pakt hiermee het vraagstuk van het procedeergedrag van de overheid en het bestuursprocesrecht projectmatig en opgavegericht op. Dat betekent dat we de opgave om onnodige procedures tussen overheid en burgers te voorkomen en te verminderen als uitgangspunt hebben genomen en met een breed scala aan belanghebbenden eerst zijn gaan werken aan een probleemverdieping, waarmee inzicht is ontstaan in problemen en achterliggende oorzaken van het procedeergedrag van de overheid. Daarmee werken we tegelijkertijd aan een gedeelde probleemperceptie. Op basis daarvan wordt bekeken waar aangrijpingspunten voor oplossingen liggen en wordt er via diverse stappen toegewerkt naar een zo veel mogelijk gezamenlijk actieprogramma. De betrokken stakeholders worden dus op diverse momenten betrokken in het traject. Deze opgavegerichte manier van werken wordt binnen het ministerie van Justitie en Veiligheid ingezet om maatschappelijke vraagstukken vanuit zoveel mogelijk perspectieven in kaart te brengen om vervolgens tot een breed gedragen aanpak te komen.

5. Bijdrage uit de praktijk

Bijdrage van André Stuit op het congres 8 december 2022

Vanuit mijn verschillende rollen zijn mij diverse zaken opgevallen die ik graag met jullie wil delen en mogelijk onderschrijven jullie mijn bevindingen.

Een praktijkvoorbeeld

Als eerste wil ik graag een eigen praktijkvoorbeeld met jullie delen.

Vorig jaar heeft onze zoon bij een uitkeringsinstantie een aanvraag ingediend. Deze aanvraag werd helaas afgewezen. Voordat de beslissing zijn kant opkwam belde iemand van de organisatie met de mededeling dat zijn aanvraag afgewezen zou worden en als hij het er niet mee eens was, hij een bezwaarschrift kon indienen.

Daarop heb ik contact opgenomen met desbetreffende ambtenaar. Ik heb haar gevraagd wat de reden van afwijzing was en of ze me het kon uitleggen. Sorry, ik kan geen tijd maken om iedereen de wet uit te leggen, dient u maar een bezwaarschrift in! Ik gaf aan dat als ze het me kon uitleggen en ik de beslissing kon begrijpen ik helemaal geen juridische procedure wil starten. Daar heb ik geen tijd voor, wij moeten productie draaien was haar reactie.

Eigenlijk was ik best teleurgesteld. En ik denk dat dit soort reacties voor heftigere reacties kan zorgen bij de gemiddelde burger.

Toch maar een bezwaarschrift ingediend. En gelukkig werd ik door de bezwaarbehandelaar gebeld. Zij nam de tijd om het uit te zoeken en me uit te leggen waardoor het voor ons duidelijk was. Ondanks dat we niet blij waren met de uitkomst zijn we wel tevreden met de wijze waarop de bezwaarjurist ons behandelde. We voelden ons door haar wel procedureel rechtvaardig behandeld. We hebben daarop ook het bezwaarschrift ingetrokken.

Deze reis van het bezwaar maakte voor mij weer duidelijk waar de winst te halen valt. Die zit in de eerste beweging. Mocht deze afslag onverhoopt gemist worden, zijn er nog voldoende reparatiemogelijkheden.

Stelling

Vanuit mijn optiek trekken de bezwaarjuristen teveel werk naar zich toe waardoor de organisatie te weinig tot niet leert en de burger niet profiteert. Mijn stelling is dan ook: De primaire beslisser voert ten alle tijden het verweer tijdens de bezwaarprocedure! Op deze manier leggen we de verantwoording laag in de organisatie. En kan de organisatie leren van bezwaren.

De reis van het bezwaarschrift nieuwe stijl

Het begint met de aanvraag waar het te contact is met de burger. Als zaken niet

duidelijk zijn of er stukken ontbreken is het advies bij voorkeur telefonisch contact op te nemen. En als de primaire beslissers voornemens is om de aanvraag af te wijzen stel je ten alle tijden de aanvrager in de gelegenheid om zijn/haar zienswijze naar voren te brengen. In mijn praktijk merk ik dat niet iedere primaire beslissers weet dat deze verplichting in de Algemene wet bestuursrecht staat. Voor juristen ligt hier wellicht een taak om de primaire beslissers hierop te wijzen en mogelijk te onderwijzen.

Brugfunctionaris

Mocht er onverhoopt alsnog een bezwaarschrift worden ingediend, dan neemt een onafhankelijke ambtenaar contact op met zowel de bezwaarmaker als ook met de primaire beslissers. Voorkeur is om nog niet inhoudelijk op het bezwaarschrift in te gaan maar meer een verkennend gesprek te voeren om te horen wat er allemaal speelt en wat de beste aanpak is. Mijn voorkeur gaat ernaar uit om deze ambtenaar de titel van brugfunctionaris te geven. Hij / zij is de brug tussen de leefwereld van de burger en die van de ambtenaren.

Informele aanpak

De nadruk ligt in deze fase vooral de vraag achter de vraag te achterhalen. Gaat het om een inhoudelijk of procedurele vraag? Of speelt het geschil zich af op het emotionele vlak of de interactie tussen de burger en de overheid? Dit zal allemaal onderzocht moeten worden om een duidelijk beeld te krijgen waar het de burger om te doen is.

Gaat het over verschil van inzicht over een inhoudelijke of procedurele vraag of heeft de burger nog vragen? Dan is een uitleg door de primaire beslissers op zijn plaats eventueel met behulp van een jurist. Komen ze er samen niet uit, dan volgt desgewenst een hoorzitting. Het gaat hier vooral over de rechtmatigheid en doelmatigheid van het besluit. Mijn voorstel is om de primaire beslissers bij het verweer te betrekken zodat diegene en de afdeling maximaal kan leren van bezwaren. Een jurist kan hierbij desgewenst ondersteuning bieden.

Gaat het geschil over de interactie tussen de gemeente en de burger en of op het emotionele vlak is het aan te raden te onderzoeken wat de leefwerelden van beiden is. Dit kan goed door een onafhankelijke gesprekleider worden onderzocht met de partijen. Dit zou een mooie (bij)rol voor de brugfunctionaris kunnen zijn. Mocht dit niet tot een oplossing leiden kan een hoorzitting of een officiële mediation worden voorgesteld. In deze situatie gaat het vooral over de (procedurele) rechtvaardige behandeling voor alle partijen.

Nog enkele tips!

1. Maatwerk

Het gaat om maatwerk zodat eenieder een rechtvaardige behandeling krijgt zowel de burger als de ambtenaar. Uiteraard moet het besluit ook op rechtmatigheid worden getoetst.

2. Het thema burgergerichte overheid vraagt een systemische aanpak

Ik onderschrijf deze stelling dat we het systeem onder de loep moeten nemen om te kijken waar we het kunnen aanpassen aan de huidige leefwereld. Zoals het

nu is ingericht lijken de werelden van elkaar te verwijderen terwijl we ze dichterbij elkaar willen brengen.

Hoe een en ander nu is ingericht geeft niet het gewenste resultaat. Wie voelt zich verantwoordelijk en waarvoor. Nu heeft het voor geen van de partijen binnen de eigen organisatie consequenties als ze alleen de procedurele kant volgen. De primaire beslisser heeft meestal geen rol meer na de genomen beslissing. En als er bezwaar is ingediend, wordt het naar JZ getrokken. Om die reden kan de primaire beslisser ook de noodzaak niet voelen om te veranderen en blijft hij/zij doen wat hij/zij altijd al deed.

3. Het gaat om vertrouwen

Geef de primaire beslisser het vertrouwen en ondersteun desgewenst. Wees als jurist meer een coach dan een redder. En geef als overheid ook de burger het voordeel van de twijfel en benader ze als de meeste mensen deugen. En ga uit van vertrouwen.

4. Bezwarenclausule

Het valt me op dat in de meeste bezwarenclausules staat wat je kan doen, maar ontbreekt het aan een actieve uitnodiging om eerst te bellen in plaats van een bezwaarschrift in te dienen. Het simpele zinnetje van - Heeft u nog vragen of opmerkingen over het besluit? Belt u ons dan alstublieft eerst op telefoonnummer <nummer> - kan al veel onnodige procedures voorkomen. Wel daaronder graag de originele bezwarenclausule plaatsen.

5. Bel niet anoniem

Als ik de bezwaarjuristen mag coachen on the job valt me op dat het regelmatig niet lukt om telefonisch in contact te komen met de burger. Bij navraag blijkt dat vele burgers de telefoon niet opnemen als er anoniem in hun scherm staat. Omdat de ambtenaren over het algemeen hun nummer hebben afgeschermd is het lastig in contact te komen met de burger. Mijn voorstel is om dit aan te passen. Als je met een bedrijfstelefoon belt zou de naam van de organisatie in beeld moeten komen. Technisch schijnt dit mogelijk te zijn.

6. De winst ligt bij de Frontoffice

Mocht er toch ondanks alle voorgaande inspanningen alsnog een bezwaarschrift binnenkomen is JZ aan zet in vele organisaties. Het is van belang dat de afdeling DIV zo snel als kan de bezwaarschriften doorzet naar de brugfunctionaris. De winst zit in de 1e beweging, namelijk bellen met de bezwaarmaker binnen 2-5 werkdagen na binnenkomst van het bezwaarschrift. Dit 1e verkennende telefoontje kan ervoor zorgen dat de indiener aangenaam verrast is dat er al zo snel gebeld wordt (soms is dit pas het 1e contact met de gemeente) waardoor de kans op escalatie afneemt.

7. Eerste verkennende telefoontje

Dit telefoontje is bedoeld om te verkennen wat de bezwaarmaker met zijn of haar bezwaar wil bereiken. Het doel van het gesprek is dan ook om samen te bespreken wat er allemaal speelt en te kijken wat de beste aanpak van het bezwaarschrift is. Wat mij als bellende bezwaarjurist vooral opviel is dat de meeste burgers aangaven dat ze willen dat er iemand naar hen luistert. Kennelijk hebben ze dit gemist tijdens de gehele procedure.

Bij navraag aan de vakafdeling leert dat men zegt: 'waarvoor zou ik bellen als ik toch niks kan bieden'. Een luisterend oor is vaak al voldoende om de burger zich procedureel behandeld te laten voelen. Dan is de manier van met hen omgaan belangrijker dan alleen de uitkomst.

Het is ook van belang om de primaire afdeling hierbij te betrekken en ook met hen het verkennende gesprek te voeren.

8. Niet iedereen is geschikt om te bellen

We moeten de ogen er ook niet voor sluiten dat niet iedereen geschikt is om te bellen met de bezwaarmaker. Wat mij verder opvalt is dat in de opleidingen op zowel HBO als WO geschoolde ambtenaren minimaal aandacht is voor burgergericht werken. Ook voor gespreks- en vraagtechnieken is minimaal tijd ingericht. Het is vooral vakinhoudelijk ingericht. Op die manier is hen ook niet geleerd dat dit aspect een essentieel onderdeel van je toekomstige functie is. Een aanvullende opleiding zou hiervoor een uitkomst kunnen zijn.

9. Opleiding voor brugfunctionaris

Wij leiden al brugfunctionarissen op voor het onderwijs en wellicht is het ook aan te raden voor de brugfunctionarissen bij de overheid een passend scholing aan te bieden. Dit zorgt ervoor dat ze vanuit een neutrale rol het te verkennende gesprek kunnen voeren en desgewenst als gespreksleider kunnen optreden bij gesprekken tussen de primaire beslisser en de burger(s).

Voer de verandering in kleine stapjes door. En je zal merken dat vele kleine stapjes samen een grote stap maakt. Als er nog vragen zijn komen we graag vrijblijvend langs om met jou en of je team te sparren en onze kennis te delen.

Nadenkertje



- ✓ Hoe krijgt de leerfunctie van de bezwaarbehandeling plek in jouw organisatie?
- ✓ Heb jij een collega wel eens aangesproken om niet te bellen?
- ✓ Wie vervult de zgn brugfunctionaris in jouw team?

6. Artikelen Henri Vogel

In aanloop van het congres heeft Henri enkele artikelen gedeeld via LinkedIn

1. De jurist als versneller

Het thema 'Burgergerichte overheid' is actueel (meer vertrouwen, minder onnodige procedures). Het gaat o.a. over een burgergerichte dienstverlening en meer burgergerichte wet- en regelgeving. Dat werkt ook door in de rol, positie en werkwijze van de gemeentjurist. Die noodzakelijke verandering is overigens niet uitsluitend afhankelijk van de persoonlijke invulling door de jurist. Ook en allereerst vraagt dit een heldere visie van de leiding op de juridische functie. Daarnaast gaat het zeker ook over de individuele invulling door de jurist en de juridisch medewerker. De oplossing die de samenleving vraagt is niet om de teugels op het gebied van (juridische)kwaliteit en rechtmatigheid te laten vieren. Een beetje minder in control bestaat namelijk niet. Ook het ruimte zoeken in bestaande regels lijkt hier een halfslachtige oplossing. Er is mijns inziens een meer fundamentele verandering in de structuur nodig waardoor je als organisatie duurzaam meegroeit.

In dit verband constateert John Kotter dat we het 'bestaande' niet hoeven te slopen en opnieuw moeten beginnen, maar stelt dat we op een organische wijze een tweede systeem moeten introduceren: een duosysteem (consolideren en innoveren). In het nieuwe systeem ben je wendbaar, creatief en snel. In het oude systeem ben je betrouwbaar en efficiënt. In combinatie vormen ze een duosysteem (of duaal besturingssysteem). Hier ligt een kans om als jurist (en organisatie) nog meer verbinding met de omgeving te krijgen.

In nogal wat gemeenten waar ik actief ben, zie ik dat juristen 'het burgergericht zijn' actief ondersteunen en stimuleren. In diezelfde organisaties spreek ik ook met juristen die het nog lastig vinden en het 'oude denken' blijven vasthouden. En dat snap ik deels. Soms komt het voort uit een zoeken naar zekerheid; soms ook onwetendheid. Ook zie ik dat organisaties in hun sturing en leiderschap worstelen met het meebewegen met de veranderingen in de samenleving.

In mijn praktijk (vooral het juridische domein) bied ik dan praktische handvatten aan om de burgergerichtheid verder in te vullen. In een reeks columns besteed ik aandacht aan o.a.:

- De ander verstaan
- Onderdeel van de keten
- Bewustwording van het team
- Zichtbaar maken
- Sturen op verandering
- Legal tech



Nulla regula sine exceptione: Geen regel zonder uitzondering

Men maakt regels voor anderen en uitzonderingen voor zichzelf

2. Vertrouwen

In nogal wat gemeenten merk ik dat bij de bezwaarbehandeling een trend zichtbaar is die breed in de samenleving leeft, namelijk 'een niet vanzelfsprekend vertrouwen in de overheid'. Of het nu gaat over een sluiting van een pand (fysiek domein) of een energietoeslag (sociaal domein). Hoe kun je hier als overheidsjurist en als manager op acteren? Natuurlijk werk je dan aan een inhoudelijk goede bezwaarbehandeling, met een onafhankelijke behandeling en een (juridisch goede) heroverweging en een heldere Bob (beslissing op het bezwaar). Dat in ieder geval. Maar helpt dat? Mijn ervaring is steeds meer dat de wijze van afhandeling van het bezwaar vaak belangrijker is dan de inhoud. En daar schuurt het soms met de intenties van sommige juristen en managers. Pleit ik er dus voor om in te boeten op de juridische kwaliteit van het besluit/proces? Nee hoor, wat ik wil benadrukken is dat bij de behandeling van een bezwaarschrift, de burger nog meer centraal staat. En dat de kwaliteit van de boodschap net zo belangrijk is als de acceptatie van de boodschap.

Het model $E = K \times A$ mag wat mij betreft vaker en prominenter zichtbaar zijn in het jaarplan van de afdeling Juridische Zaken, het jaarverslag van de commissie voor de bezwaarschriften en de periodieke rapportage bezwaarschriften. De psycholoog Norman Maier legt dit uit in zijn model. Het gaat om de kwaliteit van je boodschap en de acceptatie van de boodschap door de ontvanger. De kern van dit model is dat een kwalitatief minder goede oplossing die beter gedragen wordt (Acceptatie), een hoger effect heeft dan een kwalitatief betere oplossing waar minder draagvlak (Acceptatie) voor is. $E = K \times A$. Als één van beide aspecten 0 is, dan is het effect ook 0, ook als is het andere aspect een 10.

Mijn oproep is dan ook: werk als overheidsjurist en manager aan de acceptatie van je besluit/je advies! Hoe doe je dat bij de behandeling van bezwaarzaken? Naast de inmiddels vele voorbeelden, handboeken en instructies over oplossingsgericht werken, adviseer ik je het volgende:

1. Dienstverlening. Plaats de afhandeling van bezwaarschriften in het bredere kader van dienstverlening aan de burger. Zoek daarvoor als juridische afdeling contact met het programma Dienstverlening in jouw organisatie.
2. Primaire processen. Werk samen met de vakafdelingen waar het primaire besluit wordt genomen. Zorg dat daar de juiste communicatie plaatsvindt met de burger. Dat voorkomt veel bezwaar. Heb dus aandacht voor 'werken in de keten'.
3. Legal design. Dit is het visualiseren van juridische informatie. Het draagt bij aan een sneller begrip van de materie en zorgt ervoor dat informatie beter wordt begrepen én onthouden. Zo maakt bijvoorbeeld de gemeente Utrecht voor een aantal beslissingen zichtbaar (visueel), wat de slagingskans voor het indienen van een bezwaar is. Een QR-code in het primaire besluit verwijst naar die informatie.

Kwaliteit heb je zelf in de hand, acceptatie zit bij anderen. Acceptatie heb je niet direct zelf in de hand, het is iets wat de ander doet. Je kunt wel iets doen om acceptatie te verhogen. Bedenk je zelf maar eens of je een boodschap eerder zult accepteren als: de ander luistert en betrouwbaar overkomt; er begrip is voor jouw situatie; uit

het gesprek blijkt dat de ander en jij voor hetzelfde doel gaan; afspraken worden nagekomen. Voor de juridische praktijk geef ik je de volgende tips:

- ✓ leg zo veel en snel mogelijk persoonlijk contact
- ✓ bereid de hoorzitting goed voor
- ✓ Zorg dat de vragen niet pas op de hoorzitting aan de orde komen maar tijdens de hoorzitting kunnen worden beantwoord
- ✓ werk bewust aan acceptatie. Ga uit van jezelf. Ik accepteer veel gemakkelijker als ik me begrepen voel. Ik accepteer als ik denk dat iemand het goede met me voor heeft. Ik accepteer van iemand die ik betrouwbaar vind
- ✓ creëer tijdens de hoorzitting een setting die vertrouwen uitstraalt
- ✓ je doel is niet bereikt met het schrijven van de Bob of het uitbrengen van een advies (schriftelijk stuk), adviezen zijn echter pas echt geslaagd als ze ook uitgevoerd worden
- ✓ voorkom patronen in bezwaarzaken. Bespreek de leerpunten met de collega's van het primaire besluit. Besteed daar evenveel tijd aan als de behandeling van een bezwaarschrift
- ✓ begin er gewoon mee. Bespreek het in je team en zet het geregeld op de agenda
- ✓ deel de successen met elkaar

Hanna Nathans benoemt in dit kader in haar boek "Adviseren als 2de beroep" de acceptatiestrategieën die je bewust kiest om je doel te bereiken. Deze strategieën zijn te verdelen in weg-, mee-, gemengde en tegenbewegende strategieën.



Zoals de magistraat van het volk
is, zo zijn ook de ambtenaren;
zoals de bestuurder van de stad
is, zo zijn ook al haar bewoners.

Wijsheid van Jezus Sirach (Deuterokaniek boek Bijbel)

3. Sturen op burgergerichtheid

Recent las ik het opiniestuk in de Provinciale Zeeuwse Courant van Pieter Paul Slikker over het omgaan met de tegenstellingen in de samenleving. Boeiend hoe hij oproept om eens wat vaker de ander als vertrekpunt te nemen. Je bubbel biedt individueel wellicht comfort, voor onze samenleving zijn ze een drama. Een hele uitdaging voor een overheid die worstelt met enerzijds burgers die het vertrouwen in hen kwijt zijn en anderzijds zelf worstelt met het vertrouwen in de burger. Neem eens wat vaker de ander als vertrekpunt. Slikker geeft onder andere aan dat het hoog tijd is dat mensen met een bevoorrechte positie hun verantwoordelijkheid nemen en de weg van meer inlevingsvermogen inslaan.

Hoe vertaal je dat naar een meer burgergerichte aanpak in het juridische domein? Afgelopen week had ik hierover een gesprek met Andre Stuu, Esther Grundelbach en Jo-Anne Damen. Al zoekend en pratend over oplossingen binnen het juridische domein constateerden we dat we niet toe zijn aan een soort van 'oplossingsgericht werken' of een nieuw jasje voor 'Passend Contact met de Overheid'. De problematiek is fundamenteeler en vraagt om andere oplossingen. Burgergericht werken binnen het juridische domein begint niet uitsluitend bij de jurist die een cursus 'De informele aanpak' moet volgen of eerder de telefoon moet pakken in plaats van te mailen. De burgergerichte overheid is een opgave. Zoals we dat ook zien bij de invoering van de Omgevingswet. Het vraagt om bewustwording bij het gemeentebestuur, sturing door het management en invulling in de praktijk. Burgergerichtheid moet een thema zijn in de organisatievisie, het afdelingsplan, maar ook de bedrijfsvoeringsparagraaf van de begroting.

Nogmaals: de burgergerichte overheid is niet een onderwerp dat vooral op het niveau van de individuele beleidsadviseur en de jurist dient te worden opgepakt. Ja natuurlijk ben ik een grote voorstander van de T-shaped adviseur die naast zijn diepgaande kennis binnen zijn eigen expertise, beschikt over vaardigheden en competenties om te kunnen verbinden met andere disciplines. En dat gaat ook over een burgergerichte aanpak. Maar daar stopt het niet. Ik ben van mening dat de burgergerichte overheid allereerst en vooral een plek moet krijgen in de sturing op een professionele overheid. Dat vertaalt zich onder andere in het systeem, de organisatie en de processen. Hier ligt een taak voor de manager van JZ, het hoofd Bedrijfsvoering, de programmadirecteur Dienstverlening etc.

- **Systeem**

- ✓ Hanteer een (landelijke) norm voor burgergerichtheid
- ✓ Zie het als een ketenverantwoordelijkheid
- ✓ Wanneer volstaat klantgericht werken niet meer en is burgergericht werken de nieuwe norm
- ✓ Verandert mijn organisatie mee met de intentie van de Omgevingswet? Als burgers zich bijvoorbeeld sterker organiseren

- **Organisatie**

- ✓ Zorg als organisatie voor 1 ingang voor de rechtsbescherming

- ✓ Wees bereikbaar
- ✓ Faciliteer de samenleving; wat betekent dat voor (juridische) conflicten
- ✓ Hoe is jouw team opgebouwd (JZ, Sociaal Domein, VTH, RO, Vastgoed). Beschikt het team naast juristen ook over expertise voor dienstverlening / burgergerichtheid / participatie

- **Processen en regels**

- ✓ Heb aandacht voor simpele en begrijpelijke regels
- ✓ Is er ruimte voor burgergericht procederen (met name in het Sociaal Domein)
- ✓ Geef invulling aan taakdifferentiatie. Niet iedereen hoeft alles te kunnen
- ✓ Werk integraal; betrek juristen tijdig
- ✓ Zorg voor basis juridische kennis breed in de organisatie

Sturen.., maar ook nu beginnen

Begin gewoon nu met burgergerichtheid (in het juridisch domein). Een mooi voorbeeld daarvan is Samen Recht Vinden (SRV) in Zeeland, een pilot in het kader van de stelselherziening rechtsbijstand. Een laagdrempelige manier van geschiloplossing. Samen Recht Vinden helpt Zeeuwen die juridische problemen hebben met Zeeuwse instanties (ook gemeenten). Samen met alle betrokkenen brengen ze het probleem in kaart, werken aan een oplossing waarmee iedereen verder kan. Dat doen ze als stichting onafhankelijk. Ze toeren met een camper door Zeeland en doen zo diverse dorpen aan om de oplossing van (juridische) problemen dichterbij te brengen.



Leiderschap is een manier van denken, een manier van doen en het belangrijkste, een manier van communiceren.

Simon Sinek

4. De jurist en de responsieve rechtstaat

De jurist en de responsieve rechtstaat Het doel van de rechtsstaat is om de verhouding tussen overheid en burger te laten beheersen door het recht en de burger daardoor te beschermen tegen onrecht van de kant van de machtige overheid. Met de responsieve rechtsstaat bedoelen we een rechtstaat vanuit het perspectief van de burger (bereikbaar en betrouwbaar): herkent de burger dat hij in zijn contacten met de overheid in een rechtsstaat leeft? Voelt de burger dat het om zijn belangen gaat in de rechtstaat? De rechtsstaat is er ten dienste van de burger. De rechtstaat is het instrument om dat waar te maken. Bij deze interpretatie van de rechtstaat gaat het dus niet primair om de formele toepassing van het recht (rechtmatigheid). Het recht is geen doel op zich, maar dient de burger. En hoe geef je hier als overheidsjurist inhoud aan?

Het is een balanceren door de professional bij de toepassing van het recht. Arnt Mein heeft daar een onderzoek aan gewijd. Hij stelt dat maatschappelijke en bestuurlijke veranderingen nieuwe eisen stellen aan de overheidsjurist. "Het ideaaltype is een responsieve jurist die midden in de organisatie en de samenleving staat. In deze taakopvatting ligt het accent op de instrumentele functie van het recht." In zijn onderzoek breekt Mein een lans voor een professional die ook oog heeft voor de waarborgfunctie van het recht. Hij moet meebewegen waar dat kan en tegenwicht bieden waar dat nodig is. Het valt mij in dit verband op dat de POK (Ongekend onrecht) best wel wat handvaten biedt in de sturing op de responsieve jurist. Die kun je dus zo inzetten en gebruiken als team. De jurist en 'Ongekend onrecht' De toeslagenaffaire (de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag (POK) is een actueel onderwerp dat veel input oplevert voor een responsieve en burgergerichte overheid. Juist ook voor het juridisch domein.

Uit het Kabinetstandpunt op de POK haal ik de volgende onderwerpen die onder andere relevant zijn voor het juridisch domein:

- Versterken dienstverlening. De overheid moet toegankelijk zijn. Het kabinet wil dat de dienstverlening eenvoudig is. Dat het makkelijk is om nadere informatie en uitleg te krijgen. En dat het helder is hoe je, indien gewenst, in bezwaar of beroep kunt gaan tegen beslissingen van de overheid.
- Toegankelijke dienstverlening. Contact met iemand van vlees en bloed. Het contact met de overheid is de afgelopen jaren in toenemende mate gedigitaliseerd. Juist door die digitale processen gaat veel goed in de Uitvoering. Maar als mensen daarin vastlopen of in de knel komen, moet er een medewerker zijn met kennis van zaken die hen te woord staat en verder helpt. Voor laagdrempelige ondersteuning aan mensen is het van belang dat organisaties goed bereikbaar zijn. Mensen kunnen altijd bellen en worden dan met tijd en aandacht verder geholpen.
- Passende dienstverlening. Er is geen verkeerde deur. Voor mensen is het niet altijd makkelijk te doorgronden bij welke overheidsorganisatie een vraag kan beantwoord worden. We laten ons inspireren door het principe "er is geen verkeerde deur". Als mensen aankloppen bij een loket van een uitvoeringsorganisatie of gemeente waar ze niet geholpen kunnen worden, mag dat er niet toe leiden dat ze aan hun lot worden overgelaten.
- Dejuridiseren/informeel oplossen. Tegelijkertijd is het van belang te kijken naar de

Algemene wet bestuursrecht (Awb). Alle inspanningen moeten erop zijn gericht om in een vroeg stadium conflicten op te lossen, misverstanden uit de weg te ruimen en het gesprek aan te gaan, zodat mensen niet nodeloos in de fase van bezwaar of beroep belanden. Komt het toch tot een formeel bezwaar, dan moet de bezwaarprocedure de functie vervullen die de Awb altijd al heeft bedoeld: een laagdrempelige, niet gejuridiseerde, kosteloze voorziening voor de burger waarbij de overheid nog eens goed kijkt of het genomen besluit terecht is (integrale heroverweging). In die fase, maar ook als het geschil desondanks toch bij de rechter belandt, spant de overheid zich er steeds voor in om er met de betrokkene uit te komen via laagdrempelige vormen van geschilbeslechting, bijvoorbeeld via mediation. De Awb zal meer mogelijkheden én verplichtingen bevatten voor bestuursorganen om bij beslissingen die burgers rechtstreeks in hun belang treffen, maatwerk te leveren. De bedoeling is dat meer maatwerk wordt bevorderd én fouten van burgers niet direct worden uitgelegd als fraude.

- Versterking van het ambtelijk vakmanschap. De norm is dat ambtenaren werken op basis van openheid en verantwoording. Dat ze kunnen omgaan met tegenspraak en direct contact met burgers. Dat ze effectief samenwerken over (organisatie)grenzen heen. En dat hen daarbij de maatschappelijke opgave helder voor ogen staat. Dat betekent niet alleen iets voor de kennis en vaardigheden van individuele ambtenaren, maar ook voor de samenstelling van teams, de manier van aansturing door leidinggevenden en de organisatorische randvoorwaarden. Dit vraagt van iedereen een bepaalde mate van realiteitsbesef dat cultuurverandering blijvende aandacht en tijd kost.

Michiel Scheltema stelt in 'Mag de rechtsstaat voor de burger worden gesloten?'; Bouwstenen voor een meer burgervriendelijk bestuursrecht: Het zal ons, juristen, nog heel wat hoofdbrekens kosten om de overstap van een meer formele naar een meer responsieve rechtsstaat te maken. Onze opleiding, tradities en rechtscultuur zijn sterk vanuit het eerste perspectief vormgegeven'.



Men zal harder vechten voor zijn
belangen dan voor zijn rechten.

Napoleon Bonaparte

5. Rechtmatigheid en rechtvaardigheid

Heeft een burgergerichte houding (de responsieve overheid) impact op de toepassing van het recht? Anders geformuleerd: is er een merkbaar verschil tussen rechtmatig en rechtvaardig handelen door de overheid? Dat is best lastig. Want wat is rechtmatig en wanneer is het rechtvaardig. Dat heeft vooral te maken met de beleving door de burger. En zoals de WRR (Weten is nog niet doen) in haar onderzoek aangeeft is er geen sprake van een modelburger. Burgers verschillen enorm van elkaar wat betreft temperament, kennis en ervaring. Voor een burger is het bijna onmogelijk te begrijpen dat wat aan de ene kant van de straat is toegestaan als bouwwerk, aan de andere kant van de straat niet mogelijk is omdat daar een ander bestemmingsplan met ander voorwaarden geldt. Die onbegrijpelijk uitleg resulteert dan vaak in een burger die de overheid ziet als een bureaucratisch bolwerk, waarin ambtenaren zich achter de regels verschuilen. Dus al neem je als gemeente de burger serieus, dat betekent nog niet 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. Een hele uitdaging.

Een rechtmatig genomen handhavingsbesluit garandeert geen rechtvaardige uitkomst. Ook al is de procedure correct toegepast, dan nog kan er sprake zijn van onredelijkheid en disproportionaliteit. En als het dan gaat om een burgergerichte overheid, staat vooral die rechtvaardigheid centraal. Ik merk de laatste jaren dat dit thema onder de gemeentejuristen wel leeft. En natuurlijk is dat toegenomen door de Toeslagenaffaire. Toch merk ik dat in gesprekken met juristen over het onderwerp 'rechtvaardigheid', het vaak niet verder komt dan een casus waar een fout wordt hersteld, een uitzondering maken omdat de regel niet eerlijk uitpakt of menselijk omgaan met een gestelde termijn. Best nog wel de formele aspecten van besluitvorming.

Rechtmatig en rechtvaardig. Ik kijk vol belangstelling naar de intensievere toetsing door de bestuursrechter aan het evenredigheidsbeginsel zoals vastgelegd in artikel 3:4 lid 2 Algemene wet bestuursrecht ("Awb") dat bepaalt dat: "de voor een of meer belanghebbenden nadelige gevolgen van een besluit niet onevenredig mogen zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen".

Grenzen aan burgergerichtheid?

Als we spreken over de burgergerichte overheid is het ook realistisch om het over de grenzen daarvan te hebben. De tendens naar het burgervriendelijke bestuursrecht heeft mijns inziens ook een keerzijde. Zeker als het over burgers gaat die een intensief beroep doen op de overheid. Op dit moment zie ik daar nog weinig van terug in de rechtspraak, toch liggen er zeker grenzen aan hetgeen je als gemeente kunt bieden. Ik ben van mening dat je als overheid in je dienstverlening zo burgervriendelijk mogelijk dient te zijn. Dat vertaalt zich in een goede bereikbaarheid en beschikbaarheid. En dat geldt ook voor de rechtsbescherming. Maar er ligt ook een grens als het belang van de rechtsgang geen specifiek doel treft en het beroep op de gemeentelijke organisatie zo groot is dat daardoor de dienstverlening aan anderen in het gedrang komt (denk bijvoorbeeld aan sommige WOO-verzoeken). Mijn oproep aan het ministerie is dan ook om in de actualisatie van de Awb daar meer richting aan te geven.

Een ander dilemma is dat het hanteren van maatwerk kan resulteren in willekeur en

vriendjespolitiek. Juist voor (uitvoerings)organisaties die gewend zijn te handelen vooral vanuit de rechtmatigheid is dit een extra uitdaging. Het vraagt om aansturing door het management, helderheid in mandaten en een bijbehorende cultuur. En niet te vergeten de bescherming van de medewerker die daardoor zijn werk in een veilige omgeving kan uitvoeren (taak van de werkgever).

Praktische tips

Enkele tips bij de rechtvaardige toepassing van wet- en regelgeving:

1. Verzamel ervaringen met rechtvaardige uitvoering en koppel ze periodiek terug naar beleid en regelgeving (leerfunctie). Daarmee creëer je ook een overzicht in plaats van alleen een individueel geval.
2. Vraag naar de ervaringen van de burger (klantwaardering) met de uitvoering van overheidsdiensten. Gebruik dit als sturingsmechanisme om de kloof tussen rechtmatig en rechtvaardig in beeld te krijgen.
3. Bespreek het thema 'rechtmatigheid-rechtvaardigheid' met elkaar in een afdelingsoverleg of teamvergadering. Dat geldt zowel voor de afdeling die de primaire besluiten neemt als de juristen die de bezwaarschriften behandelen.
4. Toon als overheidsmanager interesse in het onderwerp 'rechtvaardig', door op casusniveau de ervaringen van je medewerkers te bespreken.
5. Ken het standpunt van gemeenteraad en bestuur over rechtvaardige toepassing. Bespreek de praktijk met de portefeuillehouder.
6. Hanteer met elkaar als organisatie een gelijk speelveld bij de toepassing van termijnen en ander formele aspecten (deel ervaringen tussen sociaal en fysiek domein).
7. Benadruk het belang van een goede motivering bij de rechtvaardige toepassing.

En verder is het wellicht een idee om het aspect 'rechtvaardigheid' een plek te geven in de rechtmatigheidsverantwoording. Ik lees in de Handreiking van de VNG en IPO dat de rechtmatigheidsverantwoording een groeimodel is met als doel om de kwaliteit van de gemeentelijke bedrijfsvoering te verbeteren. Dat mag best wat verder gaan dan verantwoording over een juiste toepassing van wet- en regelgeving. Best vreemd eigenlijk dat in de context van burgergerichtheid, de rechtvaardigheid geen plek heeft in de verantwoording van het college aan de gemeenteraad. Hier ligt ook een uitgelezen taak voor de Rekenkamer (die immers een bredere opdracht heeft dan de rechtmatigheid).

Train jezelf in de burgergerichte overheidsjurist

Hoe geef jij vanuit het juridische domein invulling aan een burgergerichte dienstverlening? Hoe kun jij de rechtvaardige toepassing van het recht vorm geven? Over welke vaardigheden beschik jij en welke kun je verder activeren? Hoe acteer jij als juridisch adviseur met de uiteenlopende belangen? Waar heb jijzelf nog te overwinnen. Zomaar wat onderwerpen die onderdeel uitmaken van onze Leergang 'De burgergerichte overheidsjurist'.



Doof uw inspiratie en
verbeeldingskracht niet uit,
wordt geen slaaf van het model.

Brief van Vincent van Gogh aan zijn broer Theo, 5 november 1882

6. De kracht van Zichtbaarheid

Ik las ergens: 'Uiteindelijk is wát je communiceert misschien niet eens het belangrijkste, áls je als overheid maar communiceert'. Ook als er geen vordering is, het project al een tijdje stilligt en er niets nieuw valt te melden. Zo creëer je begrip voor de situatie.

Dit is een belangrijk principe: wees zichtbaar. Daarbij gelden vanuit het juridische domein tal van alerts zoals de juridische context en mogelijke consequenties van communicatie. Alle reden om als jurist en juridisch manager bewust te sturen op de zichtbaarheid van het handelen van de gemeente. Frits van der Meer schrijft in Binnenlands Bestuur van 16 september 2022 (essay Luister beter naar boze burgers) o.a. 'Om te bouwen aan de acceptatie van overheidsgezag gaat het om de zichtbaarheid van bestuur, het bieden van ruimte aan burgers, ambtenaren en volksvertegenwoordigers en minder om incidenten en mediahypes'.

Ambtelijke verantwoordelijkheid

Communicatie, contact leggen, bereikbaarheid, dialoog, burgerparticipatie behoren tot de gereedschapskist van de T-shaped adviseur/jurist. Dat betekent overigens dat je niet alles zelf hoeft te doen (schoenmaker blijf bij je leest). Zoek vooral tijdig de verbinding met de professional van de vakafdeling en/of de afdeling Communicatie. Of sluit aan bij het programma Dienstverlening. Mijn ervaring is dat jouw analyse, ervaringen en beelden rond klachten, bezwaren en juridisch advies goud waard zijn bij het bouwen aan een burgergerichte overheid. Zeker als er patronen zijn te ontdekken, kunnen die helpen als onderlegger voor verbeteringen.

Praktische tips om de zichtbaarheid te vergroten:

1. De jurist zelf moet communiceren, niet alleen en vooral de afdeling communicatie. Als je werkt voor de overheid, werk je voor de samenleving. Jij als jurist legt het contact met die burger of buurtvereniging. Zodat jij weet wat er speelt bij de mensen waar jouw organisatie voor werkt.
2. Claim in je jaarplan zowel uren als euro's voor communicatie.
3. Communicatie draagt bij aan het oplossen van zaken. Het gaat om de maatschappelijke opgaven. Je vraagt je dus dagelijks af met welk doel je communiceert over welk dossier. Daarbij moet je de 'goede vorm' toepassen. Soms is het beter dat je vanuit het primaire proces communiceert met de burger. De andere keer past het beter bij de 2de lijn (ketensamenwerking).
4. Geef invulling aan legal design (visualisering van juridische informatie) in de vorm van bijvoorbeeld een infographic. Dit draagt bij aan een sneller begrip van de materie en zorgt ervoor dat informatie beter wordt begrepen én onthouden. Denk daarbij aan complexe regelgeving (aanbesteden), toepassing van de algemene voorwaarden, een bestuursvoorstel en een (proces)dossiers. Gebruik legal design niet als uitzondering.

Bestuurlijke verantwoordelijkheid

Tot de wijziging van de Gemeentewet in 2016 kenden wij het burgerjaarverslag (artikel 170) van de burgemeester. In het verslag wordt gerapporteerd over de kwaliteit van de gemeentelijke dienstverlening en de burgerparticipatie. Door middel van deze informatie kan de gemeente de prestaties van de gemeentelijke organisatie

beoordelen en naar aanleiding hiervan eventueel haar beleid bijsturen. Nu is het niet realistisch te denken dat met een eenmalige rapportage de sturing op de burgergerichtheid geborgd is. Destijds merkte Staatssecretaris Ank Bijleveld terecht op dat het sinds de invoering ervan in 2002 niet eenvoudig gebleken is de burgers te interesseren voor het verslag.

Toch was het burgerjaarverslag voor sommige gemeenten ook de kans om verslag te doen en visie te formuleren op o.a. de juridische kwaliteit van het overheidshandelen. Ook werd er in het burgerjaarverslag vaak verslag gedaan over de klachten en de bezwaar- en beroepsprocedures. Zodoende bereikte deze informatie de gemeenteraad en kon de portefeuillehouder Juridische Zaken in positie worden gebracht of reden hebben bewust te sturen op de juridische kwaliteit van de organisatie.

Hoe komt in jouw organisatie het juridische kwaliteit op de bestuurlijke agenda?

Visie op rechtsbescherming: zichtbaarheid

Zichtbaar zijn vanuit het juridisch domein is meestal een interne aangelegenheid. Hoe ben ik als jurist bereikbaar en herkenbaar in de organisatie? Als het dan gaat om de burgergerichtheid van het juridisch domein kom je al snel bij rechtsbescherming uit. Rechtsbescherming is een wezenlijk onderdeel van het juridisch domein van jouw organisatie. Daarom wordt ook verwacht dat jij als jurist(en) en verantwoordelijke voor het juridisch domein, de rechtsbescherming positioneert. Helemaal niet vreemd dat ik recent advies heb gegeven aan een gemeentelijke organisatie over het visiedocument op de rechtsbescherming. Juist in deze tijd!

Als jij daarmee aan de slag gaat is het wellicht nuttig om even te buurten buiten de context van de gemeente. Ik adviseer je dan de stukken van de stelselherziening Rechtsbijstand te lezen. De kern van de stelselherziening is:

- De overheid wil dat mensen gemakkelijk en snel de juiste route vinden bij een juridisch probleem. En dat zij goed geholpen worden om hun juridisch probleem (en eventueel andere problemen) op te lossen.
- De overheid wil dat iedereen in een vroege fase gemakkelijk toegang heeft tot informatie en advies bij juridische problemen. Deze hulp komt online, via spreekuren in de buurt of telefonisch beschikbaar. Hiermee kunnen mensen zelf stappen zetten om tot een oplossing te komen voordat ze een juridische procedure starten.

Zie voor een overzicht [Pilotoverzicht Stelselvernieuwing Rechtsbijstand \(overheid.nl\)](#)



De wereld verandert door jouw
voorbeeld, niet door jouw mening.

Paulo Coelho

7. Visual Annelieke Trouwborst

Na een eerdere loopbaan als jurist maakt Annelieke Trouwborst tegenwoordig zakelijke tekeningen voor (overheids)organisaties. Zij brengt onder andere (juridische) processen, visies en strategieën in beeld om deze begrijpelijker en toegankelijker te maken.

Praktische tips om de zichtbaarheid te vergroten



De jurist zelf moet communiceren

2



Claim in de jaarplan zowel uren als euro's voor communicatie



Communicatie draagt bij aan het oplossen van zaken. Je kunt schakelen tussen diverse doelgroepen (burger/collega/bestuurder)

4



Geef invulling aan legal design (visualisering van juridische informatie)

© www.zakelijketekeningen.nl

8. Het volgende hoofdstuk: verder bouwen aan een robuuste gemeente

Het congres van 8 december heeft in ieder geval het beeld opgeleverd dat het realiseren van meer burgergerichtheid in het juridische domein, vraagt om een meer systemische aanpak. Een aanpak die in de gehele keten van de gemeente serieus genomen wordt. Dat geldt voor de gemeenteraadsleden, het college van burgemeester en wethouder en de organisatie. Meer burgergerichtheid creëren is niet beperkt tot het oplossen van een probleem, maar gaat over de oorzaken, de onderlinge verbindingen, je positie en de interventies.

Een van de conclusies is dat de systeemwereld van de overheid te vaak botst met de leefwereld van de burger. En dat resulteert dan weer in een verstoorde vertrouwensrelatie. Ook in gesprekken met het ministerie (Deelprogramma burgergerichtheid) herkennen we de zoektocht om die burgergerichtheid op het uitvoeringsniveau te realiseren in een omslag naar een robuuste en toekomstbestendig lokaal bestuur. Om zodoende te werken aan herstel van de vertrouwensrelatie met de burger. En voor het juridische domein van de gemeente geldt dan: vooral oplossen in plaats van procederen.

Versterking van de bestuurskracht en doorontwikkeling van de organisatie

Om burgergerichtheid in het juridische domein (thema congres) te borgen zal het thema burgergerichtheid meer integraal op de agenda moeten komen: als organisatie samen, en als eenheid optrekken. De ervaringen en kansen bij 'dienstverlening', ook toepassen in het 'sociaal domein' en de successen in het 'sociaal domein' gebruiken om in het 'fysieke domein' de participatie (Omgevingswet) verder vorm te geven. En vanuit deze ervaringen ook samen in het 'juridische domein' zorgen voor minder procedeedrag.

De aandacht is dus gericht op de hele organisatieketen. Maar ook de houding van het college en de standpuntbepaling en het gedrag van gemeenteraadsleden hebben hier impact. Hier liggen voldoende kansen om de wensen uit nogal wat coalitieakkoorden concreet inhoud te geven. Dan gaat het bijvoorbeeld om:

- meer bewonersparticipatie
- de samenspraak en overleg met inwoners en ondernemers
- rechtvaardige regeltoepassing

Kortom, het vraagt om versterking van de bestuurskracht en de doorontwikkeling van de organisatie naar een robuuste gemeente, samen met de burgers.

Public Value

Burgergerichtheid draagt bij aan het vergroten van de publieke waarde van de gemeente. Steeds vaker wordt benoemd hoe belangrijk het is voor organisaties om purpose of public value te hebben. Public value ligt dan ook ten grondslag aan het goed functioneren van een democratie (Mark Moore).

Ons congres voor managers juridische zaken appelleerde er daarom op dat burgergericht werken niet de procedure, maar de burger centraal stelt. Dat zichtbaar en bespreekbaar maken de opdracht van deze managers is. Maar dat lukt nog beter als er breder in de gemeentelijke organisatie sturing en ruimte is om samen te werken aan public value.

Kansen, stapje voor stapje beter

Als adviseurs brengen wij de burgergerichtheid graag verder en ondersteunen we de bouw van een toekomstbestendige gemeente. Dat doen we vooral en juist op een eigen wijze.

Ja natuurlijk hebben wij de afgelopen jaren veel ervaringen met trainen, leren en het implementeren van instrumenten. Maar daarin zien we tegelijkertijd ook de beperkingen. Het borgen van het ambtelijk vakmanschap zal allereerst op een andere manier moeten plaatsvinden. Een manier waarop een kanteling van het systeem van de gemeentelijke organisatie en de toepassing van beleid en regels gebeurt. Dus wij pleiten niet voor een aanpak waarbij nieuwe wijn in oude zakken komt. Maar er is een fundamentele aanpak nodig waarbij we stapje voor stapje met het goede bezig zijn. Dat zal uiteindelijk de systeemwereld van de overheid en de fysieke leefwereld meer bij elkaar brengen.

Ben jij bereid daarvoor het schurende gesprek aan te gaan? Om zo als organisatie zelf de verandering door te voeren. Gebruikmakend van de goede dingen die er zijn in jouw organisatie. Wij begeleiden dit proces en bouwen op dit moment aan een groep van gemeenten die hierin verder willen komen. Ons congres van 8 december is daar onderdeel van. Ook het gesprek met het Ministerie van BZK en het Deelprogramma Burgergerichtheid van het ministerie van J&V.

Selfie organisatie

Met de gemeentelijke ervaringen die wij hebben, doen we daarom een oproep aan gemeenten om zich aan te melden voor het maken van een selfie van jouw organisatie. Met de uitkomsten van deze selfie kan je de verandering op burgergerichtheid richting geven en koers bepalen.

In de diverse artikelen in deze bundel staan tal van aanbevelingen en concrete implementatiekansen. Ook zijn we samen met het ministerie in gesprek om te zien of en hoe vanuit de POK-gelden zo'n traject van selfie en implementatie (deels) kan worden gefinancierd.

