17-6-2014 / 10:17:03 / 9128 /00082

Raad voor het openbaar bestuur

PROVINCIE DRENTHE
No.:
Ingek.: 17 JUNI 2014
TEAM:
TE BEH. DOOR:
DWS: G.AFD.:

> Retouradres Postbus 20011 2500 EA Den Haag

Geadresseerde P.S

Raad voor het openbaar bestuur

Korte Voorhout 7
2511 CW Den Haag

Postbus 20011
2500 EA Den Haag
Nederland
www.rob-rfv.nl

Contactpersoon
Zahora Chandoe@rob-rfv.nl

T 070-4267540
rob-rfv@rob-rfv.nl

Kenmerk
2014-0000296818

Uw kenmerk

Bijlage(n)
1

Datum 13 juni 2014
Betreft Aanbieding advies *Hoe hoort het eigenlijk? Passend contact tussen overheid en burger.*

Geachte heer, mevrouw,

Hierbij bied ik u het advies *Hoe hoort het eigenlijk? Passend contact tussen overheid en burger* aan.

Met vriendelijke groet,

Raad voor het openbaar bestuur,

Jacques Wallage (voorzitter)

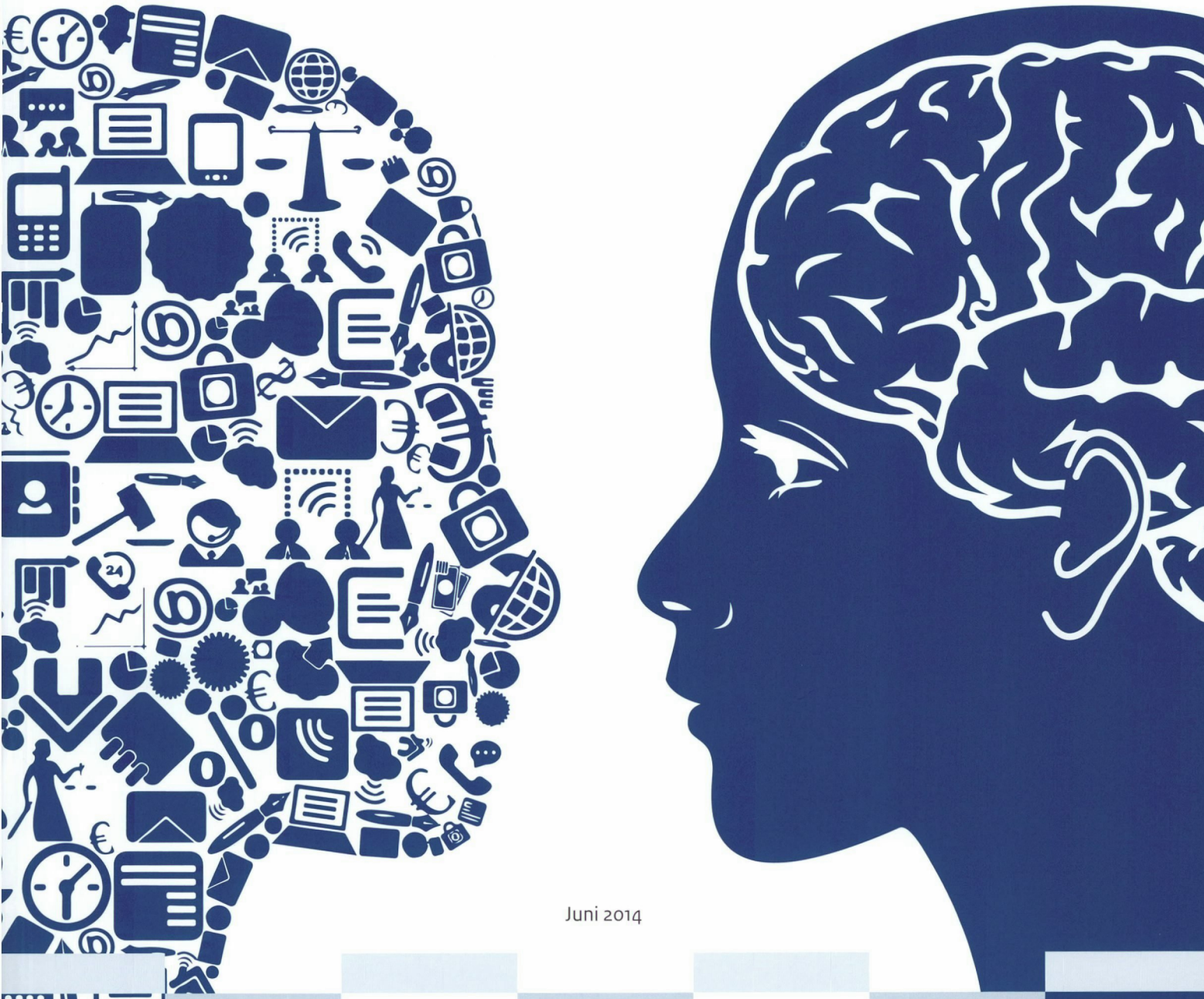
Kees Breed (secretaris)

17-6-2014 / 10:17:03 / 9128 /00083

Raad voor het openbaar bestuur

Hoe hoort het eigenlijk?

Passend contact tussen overheid en burger



Juni 2014

Profiel

De Raad voor het openbaar bestuur (Rob) is een adviesraad van de regering en het parlement. De Rob is ingesteld bij Wet van 12 december 1996 (Wet op de raad voor het openbaar bestuur, Staatsblad 1996, nr. 623).

Taak

De wettelijke taak van de Raad is de regering en het parlement gevraagd en ongevraagd adviseren over de inrichting en het functioneren van de overheid. Daarbij geeft de Raad in het bijzonder aandacht aan de uitgangspunten van de democratische rechtsstaat.

Samenstelling

Tien onafhankelijke deskundigen op het terrein van het openbaar bestuur, politiek en wetenschap vormen samen de Raad voor het openbaar bestuur. Zij zijn geselecteerd op basis van hun deskundigheid en maatschappelijke ervaring. Daarnaast kunnen afhankelijk van het onderwerp tijdelijke leden de Raad versterken. De leden van de Raad worden bij Koninklijk Besluit benoemd.

Werkwijze

De Raad kan zowel gevraagd als ongevraagd advies uitbrengen. Adviesaanvragen kunnen van alle ministeries en van de Staten-Generaal afkomstig zijn. Bij het voorbereiden van zijn adviezen betrekt de Raad vaak mensen en organisaties die veel met het openbaar bestuur te maken hebben of die over relevante inhoudelijke expertise beschikken. Ook via andere activiteiten (publicaties, onderzoek, bijeenkomsten) levert de Raad een bijdrage aan het politiek-bestuurlijke en maatschappelijke debat. De komende jaren stelt de Raad het begrip 'vertrouwen' centraal. Het gaat daarbij om het vertrouwen tussen burgers en bestuur, maar ook om het vertrouwen van de verschillende overheden in elkaar.

Secretariaat

Een secretariaat ondersteunt de Raad voor het openbaar bestuur (en de Raad voor de financiële verhoudingen). De secretaris en zijn medewerkers leggen over hun werk verantwoording af aan de Raad.
Het jaarlijkse Werkprogramma geeft sturing aan de werkzaamheden.

Adresgegevens

Bezoekadres: Korte Voorhout 7
Postadres: Postbus 20011, 2500 EA Den Haag
T 070 426 7540
E rob-rfv@rob-rfv.nl
www.rob-rfv.nl

Alle adviezen en andere publicaties zijn te vinden op
www.rob-rfv.nl

ISBN 978-90-5991-080-5
NUR 823

17-6-2014 / 10:17:03 / 9128 /00084

Over dit advies

Hoewel *Prettig contact met de overheid* aantoonbaar effectief is, slaagt slechts een handjevol overheidsorganisaties erin deze andere manier van werken structureel en organisatiebreed in te voeren. Waarom lukt dat niet? Wat kunnen het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en organisaties zelf doen om dat wel voor elkaar te krijgen? Die vragen legde de minister van BZK voor aan de Raad voor het openbaar bestuur.

Het ministerie van BZK wil met het project *Prettig contact met de overheid* een andere manier van contact tussen overheid en burgers introduceren en verankeren in het openbaar bestuur. Ambtenaren nemen eerder contact op als er een aanvraag of klacht wordt ingediend om erachter te komen wat het probleem precies is en hoe dat het best kan worden opgelost. Deze manier van werken blijkt plezieriger voor mensen die ermee te maken krijgen en is goedkoper voor overheidsorganisaties. In bezwaarprocedures stijgt de waardering van burgers met 40% en de tevredenheid van medewerkers met 20%. Tegelijkertijd worden het aantal (-60%), de doorlooptijd (-23%) en dus de kosten (-27%) van die procedures verlaagd. Een landelijke uitrol van deze werkwijze zou tot een jaarlijkse besparing van 100 miljoen euro moeten kunnen leiden.

Volgens de raad gaat het er in de kern om dat *Prettig contact* geen tijdelijk project, maar een constant streven moet zijn: moderne overheden weten hoe het hoort.

Deze manier van werken blijkt plezieriger voor mensen die ermee te maken krijgen en is goedkoper voor overheidsorganisaties.

Door op een passende en oplossingsgerichte manier contact te hebben met burgers en bedrijven, kunnen zij verbinding maken tussen hun eigen bureaucratische organisaties en de buitenwereld. De invoering van deze manier van werken is soms lastig, maar uiteindelijk niet zo ingewikkeld. Als de top van een organisatie zich in woord en daad achter dit streven schaart, is de rest een kwestie van uitvoering. Andere aansturing, opleiding, inrichting van werkprocessen, regels en procedures volgen logischerwijs.

17-6-2014 / 10:17:03 / 9128 /00085

Inhoud

Inleiding 6

1. Waarom overheden op een andere manier met burgers moeten omgaan 7

2. Waarom dat niet overal lukt 13

3. Hoe hoort het eigenlijk? Passend contact tussen overheid en burger 19

Literatuur 22

Bijlage I – Adviesaanvraag 24

Bijlage II – Gesprekspartners 26

Bijlage III – Samenstelling Raad voor het openbaar bestuur 27

Inleiding

Vanuit het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) loopt sinds 2009 het project *Prettig contact met de overheid*. Doel van het programma is om de informele aanpak[1] in het openbaar bestuur te introduceren en te verankeren: medewerkers van overheidsorganisaties nemen bijvoorbeeld eerder (telefonisch) contact op met burgers als er een aanvraag, zienswijze of klacht wordt ingediend om erachter te komen wat het probleem precies is en hoe dat het best kan worden opgelost. Bij veel organisaties was de bezwaarprocedure het startpunt voor deze andere manier van werken. Door daar, binnen de kaders van de geldende wetten en regels, maar los van de standaardprocedures, te proberen tot oplossingen te komen, wordt de waardering van burgers voor de procedure vergroot (+40%) en stijgt de tevredenheid van de medewerkers (+20%). Tegelijkertijd worden het aantal (-60%), de doorlooptijd (-23%) en dus de kosten (-27%) van de procedures verlaagd.[2] Door het succes van de aanpak is in 2010 besloten tot een landelijke uitrol, die tot een jaarlijkse besparing van 100 miljoen euro zou moeten kunnen leiden.[3]

Ondanks de goede resultaten, blijft een echte doorbraak uit

Hoewel inmiddels ruim 300 overheidsorganisaties pilotprojecten hebben gestart, blijft een echte doorbraak uit. Tot nog toe is het slechts een handjevol organisaties gelukt de andere werkwijze structureel en organisatiebreed door te voeren.[4] Waarom lukt het niet om de informele aanpak breed en duurzaam in te voeren bij overheidsorganisaties? Wat kunnen het ministerie van BZK en organisaties zelf doen om dat wel voor elkaar te krijgen? Die vragen stelde de minister van Binnenlandse Zaken aan de Raad voor het openbaar bestuur (Rob).[5]

De raad[6] beantwoordt de vragen van de minister in drie stappen. Allereerst door de context waarin hij de vraag van de minister ziet te schetsen. In een rechtsstaat wordt overheidsmacht ingeperkt door wetten, regels en procedures. Bedoeld om mensen te beschermen tegen willekeurige machtsuitoefening, maar voor degenen die ermee te maken krijgen niet altijd te begrijpen. In *Vertrouwen op democratie* heeft de Rob het onbegrip tussen burgers en overheid geduid als de gegroeide afstand tussen de horizontale wereld van de samenleving en de verticale van het bestuur.[7] Het eerste hoofdstuk van dit advies beschrijft waarom overheden hun best moeten doen die twee werelden te verbinden en waarom het contact tussen overheid en burger daarbij een cruciale rol speelt. Dat hoofdstuk geeft ook een overzicht van de inspanningen van het ministerie van Binnenlandse Zaken om de informele aanpak via het project *Prettig contact met de overheid* bij alle overheidsorganisaties te introduceren. De raad heeft met een groot aantal mensen gesproken om erachter te komen waarom het niet overal is gelukt deze andere manier van werken breed en duurzaam in te voeren. In het tweede hoofdstuk komen de belangrijkste knelpunten aan de orde. Ten slotte doet de raad in het laatste hoofdstuk een aantal aanbevelingen, zowel voor het ministerie van Binnenlandse Zaken als voor individuele overheidsorganisaties.

1 Er wordt ook wel gesproken van "de andere aanpak", "prettig contact", "de inzet van mediationvaardigheden", "pre-mediation" of "bellen bij bezwaar".
2 Ministerie van BZK (2014); Van der Velden, Koetsenruijter en Euwema (2010)
3 Idem
4 Ministerie van BZK (2014)
5 De adviesaanvraag is opgenomen als Bijlage I.
6 Dit advies is voorbereid door raadsleden Hanneke Möhring en Remco Nehmelman, vanuit de staf ondersteund door Eva de Best en Marjolijn Blom. Een compleet overzicht van de samenstelling van de raad is te vinden in Bijlage III.
7 Raad voor het openbaar bestuur (2010)

17-6-2014 / 10:17:03 / 9128 /00086

1. Waarom overheden op een andere manier met burgers moeten omgaan

De bureaucratische overheid en de moderne burger

Toen Max Weber het begrip bureaucratie voor het eerst beschreef, had het nog niet de negatieve bijklank die het nu heeft. Bureaucratie was een belofte: in plaats van de willekeurige beslissingen van een monarch of van ambtenaren die vrienden en bekenden meer gunnen dan anderen, zou de *rule of law* gelden.[8] De bureaucratische organisatiestructuur van overheden maakt legaal-rationeel bestuur mogelijk.
In een ideaaltypische bureaucratie werken loyale en onafhankelijke ambtenaren op basis van wetten en regels, is de taakverdeling rationeel en efficiënt en maken de hiërarchische verantwoordingsstructuren democratische controle mogelijk.[9] Een democratische rechtsstaat ontleent zijn legitimiteit, met andere woorden, onder andere aan zijn bureaucratische inrichting.

Iedereen voelt mee met de moeder en dochter uit de reclame die een vergeten opblaaskrokodil proberen terug te krijgen

De bureaucratie heeft ook schaduwkanten. Regels en procedures kunnen een doel op zich worden, in plaats van een middel om overheidsbestuur op een legitieme manier te organiseren. Iedereen voelt mee met de moeder en dochter uit de reclame die in een zwembad een vergeten paarse opblaaskrokodil proberen terug te krijgen, een symbool voor doorgeschoten regelzucht. De Nationale ombudsman spreekt in zijn jaarverslag 2012 van *Mijn onbegrijpelijke overheid*.[10] De taakverdeling binnen en tussen overheidsorganisaties is zo complex dat voor een leek nauwelijks te begrijpen is wie waarover gaat. Regels en procedures zijn zo ingewikkeld dat ze niet uit te leggen zijn.[11] In een slecht werkende of doorgeschoten bureaucratie gaan "De procedures en regeltjes (...) een eigen leven leiden, de organisatiebelangen wegen zwaarder dan de belangen van burgers. (...) De overheidsorganisatie werkt primair met een blik naar binnen en heeft moeite om de mens in de burger te zien en zelf een menselijk gezicht te tonen."[12]

Beter opgeleide en geïnformeerde burgers regelen hun eigen zaken

In de afgelopen decennia hebben mensen steeds meer te zeggen gekregen over de inrichting van hun eigen leven. Beter opgeleide en geïnformeerde burgers regelen hun eigen zaken, ze nemen niet zomaar wat aan, maar gaan zelf op zoek naar informatie. Voor het boeken van een hotel gaan ze eerder af op de recensies van andere reizigers dan op het aantal toegekende sterren, als ze naar de huisarts gaan zoeken ze eerst zelf op wat ze zouden kunnen mankeren. Klanten plaatsen hun klachten op sociale media als een bedrijf zijn afspraken niet nakomt. Die groeiende autonomie van burgers heeft bedrijven inmiddels gedwongen een andere, responsievere, houding aan te nemen. Ze speuren het internet af op zoek naar negatieve berichten, omdat ze weten dat hun reputatie in

8 Wallage (2013)
9 Weber (1947)
10 Nationale ombudsman (2013a)
11 Idem, maar zie bijvoorbeeld ook Van der Steen en Van Twist (2008) of De Jong (2011)
12 Nationale ombudsman (2013a), p. 1

de publieke ruimte makkelijk schade kan oplopen. Geëmancipeerde burgers functioneren steeds meer in horizontale netwerken op basis van gelijkwaardigheid. Maar terwijl burgers en bedrijven een grote ontwikkeling hebben doorgemaakt, zijn overheden nog teveel als vanouds blijven werken, volgens verticale, hiërarchische gezagsverhoudingen. De verticale constructen die ministeries, uitvoeringsorganisaties en gemeentelijke apparaten in feite zijn, sluiten niet goed aan op de horizontale leefwereld van burgers.[13]

Procedurele rechtvaardigheid als brug tussen horizontaal en verticaal

Veel van het door de Nationale ombudsman en vele anderen gesignaleerde onbegrip en ongenoegen van burgers vindt zijn bron in de gegroeide afstand tussen de horizontale samenleving en de verticale organisatie van het bestuur. De ontwikkeling van de autonome burger heeft als belangrijk gevolg gehad dat overheden niet meer vanzelfsprekend gezaghebbend zijn.[14] Centrale waarden van de klassieke bureaucratie, zoals rechtmatigheid en doelmatigheid, blijven ook in de huidige tijd belangrijk. Overheidsorganisaties moeten beslissingen nemen op basis van de geldende wetten en regels en het gevoerde beleid moet de beste, snelste en goedkoopste oplossing bieden in de gegeven omstandigheden. Maar voor de moderne burger is dat niet genoeg. Die wil vooral ook dat de overheid hem serieus neemt, hem eerlijk behandelt.[15]

In de wetenschappelijke literatuur is de perceptie van een eerlijke overheid gevangen in het begrip *procedurele rechtvaardigheid*.[16] Mensen vinden door de overheid genomen beslissingen of gevoerd beleid makkelijker te aanvaarden als ze voldoende informatie hebben over de gevolgde procedure, daar zelf invloed op uit kunnen oefenen en zich in het proces gehoord en serieus genomen weten. Met andere woorden: als ze procedurele rechtvaardigheid ervaren. Dat geldt ook, of juist, als de uitkomst van het beleidsproces of het uiteindelijke besluit negatief voor hen is.[17] Procedurele rechtvaardigheid speelt zo een cruciale rol in de legitimiteit die burgers toekennen aan het overheidshandelen en het vertrouwen dat ze hebben in die overheid. De procedurele rechtvaardigheid van het overheidshandelen is dus onontbeerlijk voor effectief bestuur.[18]

Procedurele rechtvaardigheid speelt een cruciale rol in het vertrouwen dat burgers hebben in de overheid en is onontbeerlijk voor effectief bestuur

Prettig contact met de overheid

Een aantal overheidsorganisaties besloot te gaan experimenteren met nieuwe werkvormen waarin veel aandacht was voor procedurele rechtvaardigheid. De provincie Overijssel en het UWV startten met wat later de informele aanpak is gaan heten. Deze manier van werken kent vele verschijningsvormen maar over het algemeen kan worden gesteld dat medewerkers van overheidsorganisaties niet automatisch de standaardprocedure starten bij het binnenkomen van een zienswijze, bezwaar of klacht, wanneer ze van plan zijn een negatieve beslissing over een aanvraag te nemen of wanneer ze voornemens zijn beleidsbeslissingen te nemen die negatief uitpakken voor (een groep) burgers, maar eerst snel telefonisch contact opnemen. Zo kan worden besproken welk probleem aan het verzoek ten grondslag ligt en hoe dat binnen de geldende wetten en regels het best kan worden aangepakt. In het contact met de indiener neemt de ambtenaar een open,

13 Raad voor het openbaar bestuur (2010)
14 Idem
15 Brenninckmeijer (2006)
16 Idem. In de Engelstalige literatuur worden de termen *procedural justice* of *procedural fairness* gebruikt.
17 Lind en Tyler (1988), zie bijvoorbeeld ook: Tyler (1990); Tyler (2003); Van den Bos, Van der Velden en Lind (2014).
18 Tyler (1990); Van den Bos, Van der Velden en Lind (2014); Tyler en Huo (2002); McCoun (2005); Van den Bos (2011)

17-6-2014 / 10:17:03 / 9128 /00087

geïnteresseerde, oplossingsgerichte en proactieve houding aan.[19]

De initiatieven werden door het ministerie van BZK onder de naam *Prettig contact met de overheid* voortgezet in een samenwerking met 21 bestuursorganen. *Prettig contact* is een netwerkproject, dat bewust aansluit bij lokale initiatieven. Inmiddels is het uitgegroeid tot een netwerk van meer dan 300 overheidsorganisaties.[20] Ook in individuele organisaties wordt zo veel mogelijk geprobeerd van onderop te veranderen. Voortrekkers stellen zich op als ambassadeurs en proberen steeds meer anderen te bereiken en te betrekken. Gebaseerd op en gemonitord door multidisciplinair onderzoek op het gebied van (bestuurs)recht, psychologie, agogiek en organisatie- en veranderkunde probeert *Prettig contact* de informele aanpak duurzaam en breed te introduceren in het openbaar bestuur. Door het bieden van praktische handvatten en het organiseren van kennisuitwisseling stimuleert en ondersteunt het project vanuit het ministerie de ontwikkelingen in individuele overheidsorganisaties.[21] Zo is er is een stappenplan voor startende organisaties, een belwijzer voor medewerkers en zijn er boekjes over de juridische kwaliteit van de aanpak verschenen.

Prettig contact met de overheid is uitgegroeid tot een netwerk van meer dan 300 organisaties

Er worden lezingen en bijeenkomsten georganiseerd om de pioniers te ondersteunen en nieuwelingen te enthousiasmeren. Ook voor de kennisdeling is de netwerkstructuur belangrijk: deelnemende organisaties wisselen ervaringen uit en ondersteunen elkaar actief. Het werken volgens de informele aanpak is zinvol voor alle overheden,[22] maar niet alle processen binnen die organisaties lenen zich er even goed voor.

19 Euwema (2014); Laemers (2014)
20 Ministerie van BZK (2014)
21 Euwema (2014)
22 Van der Velden, Koetsenruiter en Euwema (2010)

Een groot deel van de contacten tussen overheid en burgers verloopt via standaardprocedures. Wanneer het gaat om relatief eenvoudige zaken, zoals het aanvragen van een paspoort, is dat efficiënt en effectief. Belastingaangifte gaat snel en makkelijk via onlinevoorzieningen en studenten zitten er niet op te wachten om voor het aanvragen van hun studiefinanciering eerst op gesprek bij DUO te moeten komen. Maar zodra de situatie ingewikkeld wordt, als er ergens iets mis gaat of als de overheid een negatief besluit moet nemen leidt de standaardprocedure niet altijd tot de beste of de snelste uitkomst. Bovendien kan door persoonlijk contact te zoeken beter aan de normen van procedurele rechtvaardigheid worden voldaan. Zo kan snel worden achterhaald wat het probleem precies is en hoe en volgens welke procedure dat het beste kan worden aangepakt.

De standaardprocedure leidt niet altijd tot de beste of de snelste uitkomst

In een telefoongesprek van tien minuten kan meer voor de situatie relevante informatie worden uitgewisseld dan in twintig brieven die over en weer worden gestuurd. Door de aanvrager van een vergunning voor een uitbouw en de bezwaarmakende buren onder leiding van een gekwalificeerde ambtenaar met elkaar om tafel te zetten, kan sneller een oplossing worden gevonden waarin alle partijen zich kunnen vinden dan wanneer een standaard, schriftelijke procedure wordt gevolgd.

Andere eisen aan ambtenaren en overheidsorganisaties

Het vraagt nogal wat van individuele ambtenaren om op een andere manier te gaan werken. Ze moeten voortdurend kunnen schakelen tussen de verticale wereld van hun organisatie en de horizontale werkelijkheid van de burgers en bedrijven met wie zij te maken krijgen. Daarvoor moeten zij enerzijds

de juridische, formele taal van overheidsorganisaties vloeiend spreken. Ze moeten weten welke procedures gevolgd móéten worden en welke ruimte laten voor een andere aanpak. Tegelijkertijd moeten ze makkelijk kunnen bewegen in de horizontale wereld om daar problemen snel boven tafel te krijgen en op zoek te gaan naar praktische oplossingen. Ze moeten kunnen beoordelen welke situatie om welke aanpak vraagt. Dat vraagt vaardigheden die niet iedereen van nature bezit.

Ambtenaren moeten kunnen beoordelen welke situatie om welke aanpak vraagt

Ambtenaren moeten om kunnen gaan met mensen met verschillende achtergronden, weten hoe ze boze of teleurgestelde burgers moeten benaderen. Houding en vaardigheden van overheidsmedewerkers zijn cruciaal voor succesvol informeel contact.[23] Daarom is er vanuit het project *Prettig contact* veel aandacht voor de opleiding van medewerkers.

Het werken volgens de informele aanpak vraagt niet alleen van individuele ambtenaren een omslag, de hele organisatie moet mee veranderen. Medewerkers moeten effectief en efficiënt samen kunnen werken met mensen van andere afdelingen om oplossingen te vinden voor de voorliggende problemen.

De hele organisatie moet mee veranderen

Leidinggevenden moeten hun medewerkers begeleiden en stimuleren om de door de nieuwe manier van werken ontstane ruimte te benutten. Ze moeten erop vertrouwen dat medewerkers die ruimte op een verantwoorde manier gebruiken. De in de informele gesprekken opgedane kennis moet worden gebruikt om belemmerende interne procedures en regels op te sporen en waar mogelijk uit de weg te ruimen. Achter wat op het eerste gezicht een kleine verandering lijkt, het voeren van informele (telefoon) gesprekken met burgers, gaat een grootscheeps organisatieveranderingstraject schuil.[24]

Resultaten

Sinds zijn oprichting heeft *Prettig contact* veel grote en kleine successen geboekt. In 2010 is naar aanleiding van de afsluiting van het pionierstraject uitgebreid onderzoek gedaan naar de effecten van de informele aanpak. Daaruit bleek dat in de bezwaarfase 60% van de indieners voor een informele procedure koos, waarmee in die gevallen de noodzaak voor een formele procedure verdween. In het primaire proces gold dat zelfs voor 70%. Burgers gaven de informele behandeling van hun bezwaar gemiddeld het rapportcijfer 7,2, een groot contrast met de algemene waardering van de bezwaarprocedure, die een 4,8 krijgt. Een informele aanpak van bezwaren leidt tot een gemiddelde kostenbesparing van 20%.[25] Onderzoek laat bovendien zien dat er geen reden is om aan te nemen dat door een informele aanpak van bezwaren het risico op een onrechtmatige uitkomst toeneemt.[26]

(Inter)nationaal is er veel waardering voor *Prettig contact met de overheid*. Het project won prijzen van de Europese Unie en de Verenigde Naties voor de meest excellente innovatie in publieke dienstverlening. De International Association for Conflictmanagement (IACM) beloonde een paper van projectleider Van der Velden in de categorie "outstanding application paper". Recent deelde de Nationale ombudsman een pluim uit aan medewerkers van het CAK, het Openbaar Ministerie, de gemeente Maastricht en de Belastingdienst die door te werken met een informele aanpak "uitblonken in het vinden van praktische oplossingen voor een probleem van de burger".[27]

23 Van der Velden, Koetsenruiter en Euwema (2010); Euwema (2014)

24 Euwema (2014)
25 Van der Velden, Koetsenruiter en Euwema (2010)
26 Marseille, Tolsma en De Graaf (2013)
27 Nationale ombudsman (2013b)

17-6-2014 / 10:17:03 / 9128 /00088

Gemeente Gouda weet nu van informeel aanpakken[28]

Gouda begon in 2009 met het project 'Bel en Win!': binnen drie werkdagen wordt telefonisch contact opgenomen met de indiener van een bezwaar om erachter te komen wat er écht aan de hand is. Dat is vaak heel iets anders dan in het formele bezwaar wordt aangegeven. Gouda's winst: minder bezwaarschriften, tevreden klanten én tevreden medewerkers.

De informele aanpak is bij de gemeente Gouda eigenlijk heel eenvoudig gestart, vertelt Ed van der Hoeven, juridisch adviseur en coördinator bezwaarschriften bij de gemeente. "Een aantal jaren geleden ben ik bij de behandeling van bezwaarschriften zo'n beetje op z'n janboerenfluitjes begonnen met mensen te bellen om te vragen wat ze nou eigenlijk bedoelden met hun bezwaar. Vaak bleek in zo'n gesprek dat je ook zonder juridische procedures tot de oplossing van het probleem kon komen. Toen dat al een tijdje liep, heb ik dat eens met het hoofd van de afdeling besproken. We hebben het toen breder getrokken, meer mensen zijn op deze manier gaan werken. Vervolgens hebben we een plan van aanpak gemaakt en in 2009 zijn we begonnen met de pilot 'Bel en Win!'. Daarmee zijn we 'aangehaakt' bij het project PCMO, wat we in Gouda PCMDO noemen, Prettig Contact Met De Overheid. Het is allemaal op heel natuurlijke wijze verlopen."

Het is vooral een kwestie van makkelijker communiceren, stelt Van der Hoeven. "Minder vaktaal gebruiken en op zoek gaan naar 'de mens achter de brief'. De essentie is simpel: pak de telefoon of spring op de fiets, Gouda is een postzegel, en bespreek het probleem zodat je een beter beeld van de situatie krijgt. Een mooi voorbeeld had ik een keer bij de vaststelling van de WOZ-waarde. Dat leidt altijd tot bezwaren, maar toen ik eens langsging bij de mensen die bezwaar hadden gemaakt, bleek het eigenlijk helemaal niet om het geld te gaan. Hun huis lag langs een "snoeproute" van scholieren tussen school en een supermarkt en er belandden steeds papiertjes en ander afval in hun tuin. Eigenlijk zochten ze op deze manier contact met de gemeente om daar wat aan te doen – een ingewikkelde manier, maar zo gaat het wel eens."

Dat Gouda niet zo'n erg grote gemeente is, met misschien nét de goede schaalgrootte om op deze manier te werken, speelt geen rol. "Nee hoor, dit moet overal kunnen. Het gaat om de visie op dienstverlening die je ontwikkelt. Het past niet meer om als enig contact met de overheid een brief op de mat te krijgen waar in je verzoek wordt afgewezen." Ondanks de informele aanpak gaat er toch nog wel eens iets mis, de gemeente verzuimt bijvoorbeeld een brief te beantwoorden. Vervelend, maar het is input voor de werkprocessen. "Fouten mogen worden gemaakt, daar leren we van. En: geef je fouten toe, dat leidt tot vertrouwen, ook bij de burgers."

Laagdrempelig

De informele manier van werken is inmiddels in de hele gemeente ingeburgerd. Ook in het primaire proces moet er op enig moment contact met de klant zijn geweest, telefonisch of face to face, voor er een besluit wordt genomen. Van der Hoeven vindt dat ook bezwaarschriftencommissies zich bij deze manier van werken moeten aansluiten. "Ook de commissie moet zich laagdrempelig opstellen en proberen tot een oplossing te komen.

---

28 Van den Toorn (2013). Dit interview verscheen eerder in zijn geheel in *PM, Public Mission, special informele aanpak*, september 2013, p. 21.

Een bezwaarschriftencommissie is geen rechtbank en moet zich ook niet zo presenteren door tegenover degenen met een bezwaar te gaan zitten. Ga eens me t z'n allen aan een ronde tafel zitten."
Het resultaat van de informele aanpak is dat er veel minder bezwaarschriften en hoorzittingen zijn. Eind jaren negentig ontving de gemeente Gouda zo'n achthonderd bezwaarschriften per jaar, tegenwoordig zijn dat er minder dan vierhonderd. Minstens zo belangrijk is de klanttevredenheid, die is toegenomen van 5,5 naar ruim een 8.
"En ook de arbeidstevredenheid van de medewerkers is gegroeid tot een 8,2. De medewerkers die de informele aanpak uitvoeren zitten niet in een keurslijf, er wordt een beroep gedaan op hun creativiteit. Het gaat er immers om wat wél kan, niet om wat niet kan."

17-6-2014 / 10:17:03 / 9128 /00089

2. Waarom dat niet overal lukt

Waarom lukt het ondanks positieve ervaringen niet om de informele aanpak breed en duurzaam in te voeren in het openbaar bestuur? Om een antwoord te vinden op die vraag heeft de raad gesprekken gevoerd met een groot aantal mensen uit praktijk en wetenschap.[29] De gebruikte termen vormen het eerste knelpunt. Door de aanpak aan te duiden als *prettig contact* of de *informele aanpak*, wordt onnodig weerstand opgeroepen. Ook de gekozen veranderingsstrategie zorgt voor problemen: hoewel het goed is om te proberen van onderop te werken, is dat vaak niet voldoende. Een grootscheeps organisatieveranderingstraject moet ook van bovenaf worden geleid en gestimuleerd. Een volgend obstakel is de manier waarop in organisaties tegen de nieuwe manier van werken wordt aangekeken. Die moet worden gezien als een structurele verandering, niet als een tijdelijk project. Een laatste veel genoemd knelpunt is de manier waarop overheidsmedewerkers, en dan vooral academische juristen, worden opgeleid.

Gebruikte termen

Voor wie de achterliggende ideeën hebben omarmd is het geen probleem, maar de termen *prettig contact* en *informele aanpak* roepen bij sommigen veel weerstand op. Zij zien een informele aanpak als tegenstrijdig met de beginselen van de rechtsstaat en vrezen voor handjeklap met de burger.

De raad spreekt liever van passend contact

Door van een informele aanpak te spreken, is onbedoeld een tegenstelling met de formele procedure ontstaan. Maar de vlag dekt hier eigenlijk de lading niet. De formele en informele procedure staan niet tegenover elkaar, maar vullen elkaar aan. De mate van procedurele rechtvaardigheid die mensen ervaren bij het overheidshandelen is net zo belangrijk voor de legitimiteit van de overheid als de rechtmatigheid en doelmatigheid van zijn beslissingen.
Een moderne overheidsorganisatie komt aan al deze waarden tegemoet.

De Raad voor het openbaar bestuur spreekt daarom liever van *passend contact* of een *passende aanpak*. Op de achterflap van de meest recente uitgave van Amy Groskamp-Ten Haves etiquetteboek *Hoe hoort het eigenlijk?*, herschreven door Reinildis van Ditzhuyzen staat: "'Weten hoe het hoort' komt altijd en overal voor iedereen te pas (...). Goede manieren laten uw contacten – thuis, op het werk, met vakantie – soepel en prettig verlopen. En wie wil dat niet?"[30] Een moderne overheidsorganisatie weet ook hoe het hoort.

Een moderne overheidsorganisatie weet hoe het hoort

Ze gaat binnen de geldende wetten en regels op zoek naar de beste oplossing voor alle betrokkenen en weet welke procedure en welke vorm van contact tot zo'n oplossing kan leiden. Ze streeft ernaar een passende aanpak voor gerezen problemen te vinden en heeft passend contact met burgers, bedrijven en andere overheidsorganisaties. Dat betekent dat ze soms de digitale weg bewandelt, zodat mensen via begrijpelijke websites en eenvoudige formulieren zelf hun zaken kunnen regelen. Maar soms is ander, directer contact gewenst. Dat kan door op te bellen, een gesprek te organiseren, of, als de situatie daarom vraagt, door thuis langs te gaan.

29 Zie een lijst met gesprekspartners in Bijlage II.

30 Van Ditzhuijzen (2013)

Gebrek aan leiding

Verandering van onderop is goed, maar niet voldoende. Door aan te sluiten bij lokale initiatieven en binnen organisaties op zoek te gaan naar voortrekkers en van daaruit te proberen de rest van de organisatie mee te krijgen, is in de eerste fase van het project *Prettig contact* veel bereikt. Zo is een omvangrijk netwerk ontstaan waarin met veel enthousiasme wordt gewerkt aan een overheidsbrede omslag. Iedereen die enigszins geïnteresseerd is in passend contact zou in de eerste fase van het project bereikt moeten zijn. Maar deze manier van werken kent ook nadelen, die nu het project de tweede fase in gaat extra zichtbaar worden.

Verandering van onderop is goed, maar niet voldoende

In de eerste plaats is er door de bottum-up benadering beperkte aandacht voor het grote verhaal. Daardoor is het soms onvoldoende duidelijk voor welk probleem passend contact een oplossing biedt. Waarom is een passende aanpak eigenlijk zo belangrijk? Voor de legitimiteit van en het vertrouwen in het openbaar bestuur is het essentieel dat het overheidshandelen, behalve rechtmatig en doelmatig, voldoet aan de eisen van procedurele rechtvaardigheid. Passend contact speelt een cruciale rol bij de ervaren procedurele rechtvaardigheid. Burgers die passend contact met de overheid hebben beoordelen die overheid positiever, medewerkers waarderen hun werk meer en organisaties functioneren efficiënter en effectiever.[31] Zo vormt passend contact een belangrijke verbinding tussen de verticale wereld van overheidsorganisaties en de horizontale van burgers en bedrijven. Dat verhaal moet telkens opnieuw worden verteld.

In het verlengde hiervan is een tweede nadeel van de nadruk op verandering van onderop dat de verbinding met andere ontwikkelingen in het openbaar bestuur niet altijd voldoende, of in ieder geval niet voldoende expliciet, wordt benut. Al tientallen jaren proberen overheden de negatieve effecten van bureaucratie tegen te gaan.[32] Zo is in 2000 het Adviescollege toetsing administratieve lasten, inmiddels Adviescollege toetsing regeldruk (Actal) opgericht en startte in 2002 de operatie B4: Beter Bestuur voor Burger en Bedrijf (BZK, EZ, JUS)[33]. Ook nu lopen er verschillende programma's, zoals *Van regels naar ruimte* (BZK en EZ), *Beter en concreter* (interbestuurlijke taskforce BZK, EZ, VNG)[34] en *Digitaal 2017* (BZK). Door het wegnemen van knellende regels of het slim inzetten van ICT probeert men het verkeer tussen overheid en burgers en bedrijven te vereenvoudigen, om zo de administratieve lasten[35] voor zowel burgers als overheidsorganisaties tot een minimum te beperken.

De ICT-ambities van de overheid kunnen niet los worden gezien van de verwachtingen die de burger heeft over het contact met de overheid, stelde de Rob al eerder, in zijn advies *Van wie is deze hond?* Naast begrijpelijke digitale voorzieningen zullen altijd andere vormen van contact moeten staan.[36] Ook de Nationale ombudsman wijst in zijn jaarverslag over 2013 op de combinatie van digitaal en persoonlijk contact.[37] Juist om te achterhalen waar ICT-toepassingen niet optimaal werken of tekortschieten, of waar regels en procedures in de weg zitten, is de terugkoppeling van degenen die ermee te maken krijgen onmisbaar. De enige manier om die terugkoppeling goed te organiseren is via passend contact, met individuele burgers en bedrijven, maar ook met medewerkers van andere overheidsorganisaties en –afdelingen.

31 Lind, Tyler, Van den Bos, enzovoorts.

32 De Jong (2011).
33 De ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Economische Zaken en Justitie.
34 Vereniging van Nederlandse Gemeenten
35 "de kosten voor het bedrijfsleven en burgers om te voldoen aan informatieverplichtingen voortvloeiend uit wet- en regelgeving van de overheid." De Jong (2011), p. 12.
36 Raad voor het openbaar bestuur (2013)
37 Nationale ombudsman (2014)

17-6-2014 / 10:17:03 / 9128 /00090

Ten slotte is verandering van onderop goed, maar kan vrijwilligheid tot vrijblijvendheid leiden. Om achterblijvende organisaties, afdelingen en medewerkers mee te krijgen moet op de juiste momenten worden doorgepakt. Dat vraagt in de tweede fase van het project om een assertieve aanpak. Sleutelfiguren in het openbaar bestuur moeten persoonlijk worden benaderd en overtuigd. Daarbij is het ook belangrijk te letten op wie de boodschap brengt: uitvoeringsorganisaties zijn gevoeliger voor druk vanuit hun eigen ministerie dan vanuit het ministerie van Binnenlandse Zaken. Burgemeesters, wethouders en gemeentesecretarissen worden eerder overtuigd door de ervaringen van hun collega's uit andere gemeenten dan door iemand van de Rijksoverheid. Zeker op managementniveau kan ook het financiële argument - beter met minder - een grotere rol spelen.

Uitblijven van een principiële keuze

Het verschil tussen de organisaties die er wel in geslaagd zijn een andere werkwijze in te voeren en de plekken waar dat niet is gelukt, blijkt in de praktijk eigenlijk vrij simpel. Daar waar het is gelukt, is in de eerste plaats door de politiek-bestuurlijke top de principiële keuze gemaakt om voortaan op een andere manier met burgers om te gaan.

Passend contact is werk in uitvoering

Vervolgens is die keuze systematisch en consequent doorgevoerd in alle onderdelen – afdelingen, werkprocessen, regels, procedures en beoordelingssystematiek - van de organisatie. Dat betekent niet dat deze organisaties onderweg geen obstakels tegenkwamen, of dat alles meteen goed lukte. Als de afspraak is om iemand die een bezwaar indient binnen enkele dagen te bellen, lukt dat alleen als dat bezwaarschrift vrijwel meteen op het juiste bureau terecht komt.

Passend contact is werk in uitvoering dat om een open organisatiecultuur en een andere manier van aansturen vraagt. De organisatie komt in een constant proces van verbetering: kijken wat goed gaat en waar het beter kan, letten op knellende structuren, regels en procedures en die waar mogelijk aanpassen. Leidinggevenden moeten medewerkers stimuleren en ondersteunen bij het invullen van hun nieuwe rol en hen het vertrouwen geven in het contact met burgers de juiste beslissingen te nemen. Passend contact moet een plek krijgen in de beoordelingssystematiek van de organisatie. Medewerkers moeten kunnen leren van hun eigen ervaringen en die van anderen. Degenen die niet vrijwillig mee willen doen, moeten daar uiteindelijk ook de gevolgen van ervaren. Afdelingen moeten nauwer samenwerken om tot de beste oplossingen te komen.

Leidinggevenden moeten erop vertrouwen dat medewerkers in het contact met burgers de juiste beslissingen nemen

Het ministerie van Binnenlandse Zaken lijkt zelf die principiële keuze voor passend contact nog niet te hebben gemaakt. Net als in individuele overheidsorganisaties zou passend contact daar een speerpunt moeten zijn. In de tweede fase van het traject moeten organisaties en mensen die niet uit zichzelf openstaan voor een andere manier van werken worden bewogen mee te doen. Het systeem van onderlinge ondersteuning dat nu merendeels op basis van vrijwilligheid draait, moet sterker aangezet worden om optimaal gebruik te kunnen maken van de opgedane ervaring. Dat vergt extra inspanning en budget vanuit het ministerie en een meer constante aansluiting met andere onderwerpen, zoals die op het gebied van regeldruk en ICT. Als het ministerie het serieus meent, hoort daar bovendien bij dat het zelf het goede voorbeeld geeft.

Opleidingen

Wat je niet aanleert, hoef je ook niet af te leren. Medewerkers van overheidsorganisaties zijn voor een belangrijk deel gevormd door hun opleiding. Voor juridische opleidingen geldt dat vormende effect misschien nog wel sterker dan voor andere. Daarom is het belangrijk dat al tijdens de opleiding aan de orde komt dat de rechtmatigheid van besluiten heel belangrijk is, maar ook slechts een deel van het verhaal vormt. De ervaren procedurele rechtvaardigheid vergroot de aanvaardbaarheid van besluiten en daarmee de legitimiteit van het systeem. In de opleidingsprofielen van juridische opleidingen in het HBO is er inmiddels aandacht voor die kant van het verhaal[38], en in de praktijk wordt erkend dat HBO-studenten over het algemeen meer oog hebben voor de procedurele rechtvaardigheid van het overheidshandelen dan universitair opgeleiden.

Rechtmatigheid van besluiten is belangrijk, maar vormt slechts een deel van het verhaal

Ook andere opleidingen die veel overheidsmedewerkers afleveren, zoals bestuurskunde, en opleiders van professionals zouden in hun programma meer aandacht aan het effect van procedurele rechtvaardigheid op de legitimiteit van de overheid moeten besteden.

38 HBO-Rechten (2012)

17-6-2014 / 10:17:03 / 9128 /00091

Vasthouden en doorgaan bij het CBR

"Het is heel logisch," zegt Francisca Bluijs, die op de klachtenafdeling van het CBR[39] de informele aanpak heeft ingevoerd: "De overheid moet mensen behandelen zoals je zelf ook graag behandeld wil worden als je een probleem hebt. Dat betekent dat je geen eindeloze hoeveelheid brieven wil krijgen, maar dat je ook wel eens even met iemand wil bellen. En je vindt het ook fijn als iemand van zo'n overheidsinstelling jou belt, om nog wat vragen te stellen of om iets te verduidelijken.

Ongedwongen

"Onze algemeen directeur Susi Zijderveld werd in 2011 door Nationale ombudsman Alex Brennickmeijer op het project *Prettig contact met de overheid* gewezen. De klachtenafdeling was toen net gecentraliseerd en we waren nog aan het uitzoeken hoe we die precies wilden gaan vormgeven. Susi vroeg me het eerste boek van *Prettig contact* te lezen en ik was gelijk enthousiast. Toen ben ik het op de klachtenafdeling meteen gaan invoeren. Op diezelfde manier heeft Susi met het managementteam gesproken: lees dit boek eens en kijk wat dit voor jouw onderdeel kan betekenen. Dat ging dus eigenlijk heel ongedwongen en makkelijk."

Gewoon doen: praktijk én opleiding

"We zijn het gewoon gaan proberen. Daarin heb ik ook altijd de vrijheid en het vertrouwen gekregen om dat op mijn manier, heel geleidelijk, aan te pakken. Zo kon het team van klachtbehandelaars zelf ervaren wat het verschil was tussen een brief sturen en bellen binnen 48 uur. Natuurlijk waren mensen dan soms ook wel boos, maar ze waren vooral heel blij dat iemand van het CBR hun verhaal serieus nam en snel aan een oplossing ging werken. We merkten toen ook dat we lang niet iedereen kunnen helpen. Soms moeten mensen meedoen aan een alcoholslotprogramma en als je gezakt bent voor je rijbewijs kan een klacht daar niet zo veel aan veranderen. Maar omdat we snel belden en uitleg gaven, aangaven wat er wel en wat er niet kan en binnen die marges keken of we toch nog iets konden bieden, verliep dat gewoon veel en veel prettiger. Zo zijn we het steeds verder gaan uitbouwen. Iedereen is op training gegaan, want opleiding is heel belangrijk. De klachtbehandelaars hadden al veel input vanuit hun praktijkervaring en op de training werd de theoretische kant gecombineerd met veel oefenen. Daarna deden we coaching on the job, dat doe ik zelf, en recent hebben de medewerkers nog een verdiepende cursus gedaan."

Onderdeel van de strategie

"Een groot voordeel van het CBR ten opzichte van andere organisaties is dat voor ons deze manier van werken nooit een projectje is geweest. Het is onderdeel van de CBR-strategie. Een project heeft altijd een eind, met het gevaar dat het daarna weer verzandt. Bij het CBR is het bij iedere divisie op een eigen manier ingevoerd. Iedereen heeft een training aangeboden gekregen, sommigen een driedaagse, zoals de afdeling bezwaar en beroep, maar bij ander afdelingen ging dat weer anders. Zo is het overal uitgerold, niet omdat we het project *Prettig contact* deden, maar omdat het onderdeel van onze strategie is geworden: wij willen een zo goed mogelijke klantervaring bieden.

---

39 Centraal bureau rijvaardigheidsbewijzen

Dat was best een cultuuromslag. Maar iedereen die ik heb gesproken hierover, en dat zijn er veel, want vanuit de klachtenafdeling kom je overal, zag het belang en de noodzaak. We zaten als CBR in zwaar weer en er moest wat veranderen. En, zoals ik begon: het is ook eigenlijk heel logisch. Waarmee ik niet wil zeggen dat iedereen goed kan bellen. Er zijn collega's die je dat niet moet laten doen, binnen het team moet je kijken wie het directe klantcontact doet en wie geschikter is voor andere dingen."

Betrokken leiding

"Ik heb nergens gezien dat deze manier van werken echt weerstand opriep. Ik denk dat dat grotendeels de verdienste is van het management, dat het altijd heeft uitgestraald. Het management gaf het goede voorbeeld, als mensen zien dat je het zelf ook doet wordt het geen trucje. Susi Zijderveld opende de jaarbijeenkomst van de klachtbehandelaars, 30 man, eigenlijk een heel klein clubje. Dan benadrukt ze het belang van *Prettig contact* en vertelt ze waarom ze vindt dat de club het zo goed doet. Dat wordt enorm gewaardeerd. Maar ook breder: in alle contacten met het management en tijdens onze managementrondgang komt *Prettig contact*, onze strategie, terug. Hoe zorgen we ervoor dat de klantbeleving beter wordt? Tijdens werkoverleggen worden casussen besproken. Ook daardoor krijgen we een beter idee over waar we met het CBR naartoe willen."

Volhouden

Het CBR heeft nu veel ervaring met *Prettig contact*, maar dat betekent niet dat alles altijd goed gaat. "We proberen dit zo goed mogelijk te doen, maar het is ook een kwestie van vasthouden en doorgaan. Volhouden." Specifiek voor de klachtenafdeling blijft er ook nog wat te wensen. "We hebben onze klachtbehandelaars er steeds bewuster van gemaakt dat zij de spin in het web zijn. Zíj zien de dingen die niet goed gaan. In ons registratiesysteem kunnen ze meteen een verbetervoorstel doen en periodiek lopen we die voorstellen na. Ik merk bij de managers dat het ontzettend belangrijk gevonden wordt. Daar heeft Susi Zijderveld ook zeker een rol in gehad: zij benadrukt op de werkvloer en bij het management het belang van klachten en het leren van klachten. Dat geeft dan weer een goede opening voor een gesprek. Het leeft absoluut, maar dat leren is wel een lastig punt. We zijn steeds op zoek naar een manier om dat echt goed te doen. Er zijn verbetervoorstellen, het wordt opgepakt, maar ik zou graag willen dat we daar nog beter in worden en nog meer mee gaan doen."

17-6-2014 / 10:17:03 / 9128 /00092

3. Hoe hoort het eigenlijk? Passend contact tussen overheid en burger

Moderne overheden moeten telkens proberen een brug te slaan tussen de horizontale samenleving en hun eigen verticale organisaties. Door een passende aanpak van hun taken en het streven naar passend contact met burgers, bedrijven, maar ook met andere overheidsorganisaties. In de politiek-bestuurlijke top moet de knop om, dan is wat volgt een kwestie van uitvoering: soms lastig, maar uiteindelijk niet zo ingewikkeld. Andere aansturing, opleiding, inrichting van werkprocessen en regels en procedures volgen logischerwijs.

De Raad voor het openbaar bestuur is onder de indruk van wat het ministerie van BZK met *Prettig contact met de overheid* in samenwerking met andere overheidsorganisaties heeft weten te bereiken. In korte tijd en met beperkte middelen zijn 450 pilotprojecten in 300 organisaties gestart, is een alsmaar groter wordend arsenaal aan wetenschappelijk onderzoek beschikbaar gekomen en is praktische ondersteuning in de vorm van handleidingen, gesprekswijzers en persoonlijk contact op vele bijeenkomsten geboden. In de eerste fase van het project zou iedereen die maar enigszins geïnteresseerd is in deze nieuwe manier van werken moeten zijn bereikt. Om in de tweede fase ook het andere deel van het openbaar bestuur mee te krijgen, doet de raad enkele concrete aanbevelingen. Eerst voor het ministerie van Binnenlandse Zaken als aanjager en promotor van passend contact, en daarna voor alle andere overheidsorganisaties met burgercontacten.

Aanbevelingen voor het ministerie van Binnenlandse Zaken

Verander de inbedding van 'prettig contact' in 'weten hoe het hoort' Moderne overheidsorganisaties weten hoe het hoort. Ze slaan door een passende aanpak van hun taken en passend contact met burgers, bedrijven en andere overheidsorganisaties bruggen tussen de eigen, verticale omgeving en de horizontale wereld van de samenleving.

Vertel het grote verhaal Voor de legitimiteit van en het vertrouwen in het openbaar bestuur is het essentieel dat overheidshandelen, naast rechtmatig en doelmatig, voldoet aan de eisen van procedurele rechtvaardigheid. Passend contact speelt een cruciale rol bij de ervaren procedurele rechtvaardigheid en vormt zo een belangrijke verbinding tussen de verticale wereld van overheidsorganisaties en de horizontale van burgers en bedrijven.

Benader sleutelfiguren in achterblijvende organisaties actief Het meekrijgen van de achterblijvers vraagt om een assertieve benadering. BZK moet actief op zoek gaan naar sleutelfiguren in organisaties die nog niet met passend contact werken en ze persoonlijk benaderen. Op managementniveau kan het financiële argument - beter met minder - een grotere rol spelen. Daarbij is het ook belangrijk de boodschapper strategisch te kiezen. Maak bindende afspraken met departementen met uitvoerende organisaties over passend contact in hun domein. Zoek ook nadrukkelijk de samenwerking met koepelorganisaties en –verenigingen zoals de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het Interprovinciaal overleg (IPO), de Unie van Waterschappen (UvW), Vereniging van Gemeentesecretarissen (VGS), de Rijksbrede Benchmarkgroep (RBB) en de Handvestgroep Publiek Verantwoorden (HPV).

Maak passend contact de kern van het BZK-beleid Passend contact vergroot de legitimiteit van

het overheidshandelen en raakt daarmee aan het fundament van de rechtsstaat. Passend contact moet dan ook centraal staan in het BZK-beleid en als zodanig in de lijnorganisatie worden verankerd. De volgende fase vraagt grotere inzet van het ministerie en kan dus niet alleen de taak zijn van een klein projectteam. De samenhang met andere onderwerpen zoals de digitale overheid en vermindering van regeldruk moet nadrukkelijk worden gezocht. Bijkomend voordeel van een grotere inzet is de aanzienlijke besparingen voor overheid, burger en bedrijf, zoals kan worden afgeleid uit de resultaten tot nu toe.

Let op bij ICT-ontwikkelingen In de komende jaren heeft de Rijksoverheid grote ambities op het gebied van de digitale overheid. Het is verstandig daarbij meteen al vanuit het oogpunt van passend contact te kijken naar de ontwikkelingen: wanneer is de digitale weg de beste optie en wanneer is het beter om over te schakelen naar telefonisch of persoonlijk contact?

Faciliteer onderlinge ondersteuning Bij individuele overheidsorganisaties is inmiddels veel ervaring opgedaan met passend contact en met de organisatieverandering die daarvoor nodig is. In de onderlinge uitwisseling van die ervaringen is het kennis- en informatiecentrum *Prettig contact* essentieel, maar die uitwisseling kan vanuit BZK nog meer worden ondersteund. Bijvoorbeeld door ervoor te zorgen dat mensen met veel praktijkervaring voor enkele dagen per maand worden vrijgemaakt om als klankbord te fungeren in andere organisaties om die van praktische adviezen te kunnen voorzien.

Stimuleer dat passend contact een plaats krijgt in (juridische) opleidingen Voor de langere termijn zou het heel goed zijn als overheidsmedewerkers al tijdens hun opleiding vertrouwd raken met het concept procedurele rechtvaardigheid. Het ministerie moet de benodigde omslag bespreken met de opleiders van ambtenaren, zowel met het reguliere onderwijs (universitair, hbo, mbo), als met de opleiders van professionals.

Geef het goede voorbeeld Binnenlandse Zaken kan andere overheidsorganisaties niet overtuigen als het ministerie niet zelf het goede voorbeeld geeft. Ook bij het eigen handelen van het ministerie, in de eigen contacten met burgers, bedrijven en andere overheidsorganisaties zal er dus sprake moeten zijn van een passende aanpak en passend contact.

Aanbevelingen voor alle overheidsorganisaties

Maak gebruik van de opgedane kennis en ervaring Overheidsorganisaties die beginnen te werken aan passend contact, hoeven niet zelf het wiel opnieuw uit te vinden maar kunnen gebruik maken van de kennis en ervaring die door anderen is opgedaan. Het kennis- en informatiecentrum *Prettig contact met de overheid* biedt veel praktische hulpmiddelen. Zo is er een raamwerk voor een plan van aanpak, een belwijzer, instructiefilmpjes en een instrument voor effectmeting beschikbaar. Ook kan het centrum medewerkers van verschillende organisaties met elkaar in contact brengen.

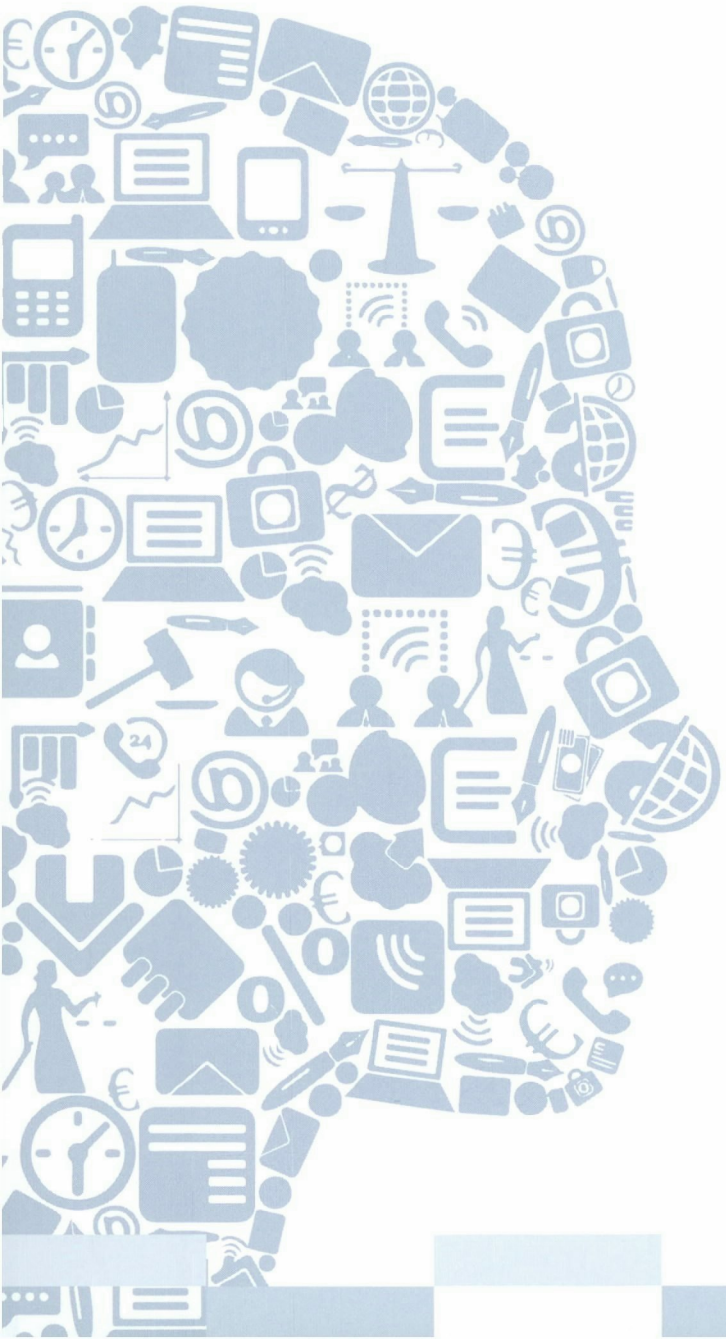
Maak passend contact integraal onderdeel van strategie en werkwijze Verandering begint met de principiële keuze van de politiek-bestuurlijke top om anders om te gaan met burgers. Passend contact kan geen projectmatige hobby zijn, het moet een centrale plaats in de organisatiestrategie krijgen en volmondig en actief gesteund worden door de politieke en ambtelijke top.

De hele organisatie moet mee Hoewel de bezwaar- en beroepprocedure in veel organisaties een logisch startpunt is voor passend contact, is het van belang om snel de hele organisatie te betrekken. Enthousiastelingen kunnen een voortrekkersrol hebben, maar zij moeten van het begin af aan ook de rest van de organisatie meenemen. Daarvoor is het essentieel dat ze vanaf het begin medestanders vinden op alle niveaus: top, middenmanagement en uitvoering.

17-6-2014 / 10:17:03 / 9128 /00093

Passend contact is werk in uitvoering Een passende aanpak vraagt een open organisatiecultuur en een andere vorm van leiderschap: mensen moeten het vertrouwen krijgen en gestimuleerd worden om gebruik te maken van de ontstane ruimte, leren van eigen ervaringen en die van anderen en die inzetten om de algemene werkwijze en procedures waar nodig aan te passen.

Schroom niet om door te pakken Praktijkcases laten zien dat een 'verleidingsstrategie' voor passend contact zinvol is, maar dat er gewaakt moet worden voor teveel vrijblijvendheid. Als het niet lukt om organisatieonderdelen of medewerkers vrijwillig mee te krijgen, moeten ze daar op aangesproken worden. Veranker passend contact in de HR-processen en neem het consequent mee in de beoordelingssystematiek om het serieus onderdeel van de bedrijfsstrategie en -werkwijze te maken.



Literatuur

Bos, K. van den (2011). *Vertrouwen in de overheid: wanneer hebben burgers het, wanneer hebben ze het niet en wanneer weten ze niet of de overheid te vertrouwen is?* Den Haag: ministerie van BZK.

Bos, K. van den, Velden, L. van der en Lind, E.A. (2014). Emperical evidence for the rol of perceived procedural justice in citizens' reactions to government decisions and the handling of conflicts. In: *Utrecht Law Review* (te verschijnen).

Brenninckmeijer, A. (2006). *Eerlijk bestuur.* Van Slingelandtlezing, uitgesproken op 21 november 2006.

Ditzhuijzen, R. van (2013). *De Dikke Ditz/Hoe hoort het eigenlijk? Naar het klassieke boek van Amy Groskamp-ten Have.* Amsterdam: Becht.

Euwema, M. (2014). Prettig veranderen met de overheid. In: B. Marseille en L. van der Velden (red), *Vertrouwen verdient, verdiend vertrouwen. Visies op geschilbeslechting door de overheid.* Den Haag: ministerie van BZK, pp 174-184.

HBO-Rechten (2012). *Landelijk beroeps- en opleidingsprofiel HBO-rechten.* Op 20 mei 2014 ontleend aan http://www.vereniginghogescholen.nl/images/stories/competenties/rechten_lbop.pdf.

Jong, J. de (2011). *De diagnose en behandeling van overbodige bureaucratie. Pleidooi voor een klinische benadering van een hardnekkig probleem.* Den Haag: ministerie van BZK.

Laemers, M.T.A.B. (2014). Het perspectief van de burger anno 2013. In: B. Marseille en L. van der Velden (red), *Vertrouwen verdient, verdiend vertrouwen. Visies op geschilbeslechting door de overheid.* Den Haag: ministerie van BZK, pp 186-204.

Lind, E.A. en Tyler, T.R. (1988). *The social psychology of procedural justice.* New York en Londen: Plenum Press.

Marseille, A.T., Tolsma, H.D. en Graaf, K.J. de (2013). *Prettig contact met de overheid 5. Juridische kwaliteit van de informele aanpak beoordeeld.* Den Haag: ministerie van BZK.

McCoun, R.J. (2005). Voice, control, and belonging: The double-edged sword of procedural fairness. In: *Annual Review of Law and Social Science*, 2005.1:171-201.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2014). *Adviesaanvraag Prettig contact met de overheid.* Kenmerk 2014-0000146479.

Nationale ombudsman (2013a). *Mijn onbegrijpelijke overheid. Verslag van de Nationale ombudsman over 2012.* TK 33 539, nr. 2.

Nationale ombudsman (2013b). *Nationale ombudsman reikt pluimen uit aan ambtenaren.* Op 20 mei 2014 ontleend aan http://www.nationaleombudsman-nieuws.nl/nieuws/2013/nationale-ombudsman-reikt-pluimen-uit-aan.

17-6-2014 / 10:17:03 / 9128 /00094

Nationale ombudsman (2014). *Persoonlijk... of niet? Digitaal... of niet? Samenvatting van het Verslag van de Nationale ombudsman over 2013.* Den Haag: Bureau Nationale ombudsman.

Raad voor het openbaar bestuur (2010). *Vertrouwen op democratie.* Den Haag: Rob.

Raad voor het openbaar bestuur (2013). *Van wie is deze hond? Politieke sturing op dienstverlening en ICT.* Den Haag: Rob

Steen, M. van der en Twist, M. van (2008). *Repertoires voor regelreductie. De goede bedoelingen voorbij. Een essay in opdracht van de Commissie Lemstra (Commissie Innovatie Openbaar Bestuur).* Den Haag: InAxis, ministerie van BZK.

Toorn, M. van den (2013). Hele gemeente Gouda weet nu van informeel aanpakken. In: *PM, Public Mission, special informele aanpak*, september 2013, p. 21.

Tyler, T. R. (1990). *Why do people obey the law? Procedural justice, legitimacy, and compliance.* New Haven, CT: Yale University Press.

Tyler, T.R. (2003). Procedural justice, legitimacy, and the effective rule of law. In: *Crime and Justice: A Review of Research* 30: 283–358. Chicago: Univ. Chicago Press.

Tyler, T. R. en Huo, Y. J. (2002). *Trust in the law: Encouraging public cooperation with the police and courts.* New York: Russell Sage Foundation.

Velden, L. van der, Koetsenruijter, C.C.J.M. en Euwema, M.C. (2010). *Prettig contact met de overheid 2: Eindrapportage pioniertraject mediationvaardigheden—resultaten, analyses & aanbevelingen.* Den Haag: ministerie van BZK.

Wallage, J. (2013). *Government of the people, for the people, by the people. Lecture on procedural justice.* VAR, Tilburg, 7 november.

Weber, M. (1947). *The theory of social and economic organization.* New York: Oxford University Press.

BIJLAGE I – Adviesaanvraag

Datum 9 april 2014
Betreft Adviesaanvraag Prettig Contact met de Overheid
Kenmerk 2014-0000146479

Aan de voorzitter en leden van de Raad voor het Openbaar bestuur,

Aanleiding

De overheid is er om het algemeen belang te behartigen. Zij doet dit voor een belangrijk deel door het nemen van besluiten waarin de rechtspositie van een of meer burgers wordt vastgelegd. De overheid behartigt het algemeen belang het beste wanneer haar besluiten niet alleen in overeenstemming zijn met het recht, maar ook recht doen aan de daarbij betrokken belangen en door de betrokken burgers worden aanvaard.

Burgers en bedrijven hebben veel kritiek op de wijze waarop de overheid uitvoering geeft aan besluitvormingsprocedures en aan klacht- en bezwaarbehandelingen. De formeel juridische, proceduregerichte en hoofdzakelijk schriftelijke wijze waarop aanvragen, zienswijzen, klachten en bezwaren door de overheid worden behandeld sluit niet aan op het perspectief en de behoefte van de burger. Maar liefst 70% van de burgers is ontevreden over een doorlopen bezwaarprocedure en klacht- en bezwaarprocedures worden door de burger bovendien gemiddeld met een 4,7 gewaardeerd. Burgers geven daarbij onder meer aan dat zij zich niet gehoord en betrokken voelen, dat zij onvoldoende worden meegenomen in de redenen waarom de overheid tot een bepaald besluit komt en dat zij niet horen wat er eventueel wel mogelijk is.

Aanpak en resultaten

Met behulp van de informele aanpak (het project Prettig Contact met de Overheid) wordt beoogd de bureaucratisch-juridische manier van behandeling te vervangen door een meer open en oplossingsgerichte aanpak. Een belangrijk onderdeel daarvan kan zijn dat voorafgaand aan het nemen van een negatieve beslissing of na ontvangst van een zienswijze, klacht of bezwaar snel en persoonlijk (telefonisch) contact wordt opgenomen met de betrokken burger. Een dergelijk contact geeft de mogelijkheid het probleem van de burger beter in te schatten en te bespreken hoe de behandeling het beste vorm kan krijgen. Uiteraard blijft het recht daarbij kaderstellend, maar een benadering waarin niet alleen het overheidsperspectief, maar ook dat van de burger serieus wordt genomen, leidt veelal tot een sneller en voor de burger aanvaardbaarder resultaat. De achtergrond daarvan is niet zozeer dat de burger altijd krijgt wat hij wenst, maar dat hij zich serieus genomen voelt, beter begrijpt wat de redenen voor de beslissing zijn en mogelijk attent wordt gemaakt op alternatieve oplossingen voor zijn probleem.

Gebleken is dat deze benadering zeer succesvol is. Zij leidt tot een significante daling van het aantal procedures (in 50%-60% van de gevallen gaat de voorkeur uit naar een informele aanpak), een afname van de doorlooptijd van procedures (37%), een kostenbesparing voor de overheid (gemiddeld 20%, bij een landelijke uitrol een jaarlijkse besparing van 100 miljoen euro wanneer ook de kosten voor de inzet van bezwaaradviescommissies worden meegerekend), een toename van de tevredenheid van de burger (40%) en een toename van de arbeidstevredenheid van de ambtenaar (20%). Als gevolg van de informele aanpak ervaren burgers deze procedures bovendien als

17-6-2014 / 10:17:03 / 9128 /00095

eerlijker en rechtvaardiger, neemt het vertrouwen van burgers in de overheid toe en wordt de democratische legitimatie van het overheidshandelen versterkt. Dit effect treedt op als die beslissingen in het voordeel van burgers zijn en is nog sterker wanneer de beslissingen in het nadeel van burgers zijn.

Knelpunten en adviesaanvraag

In 2010 besloot de regering tot een landelijke uitrol van de informele aanpak. Hoewel er inmiddels ruim 300 pionierprojecten op het gebied van de informele aanpak zijn is slechts een groep van ongeveer 5 organisaties er in geslaagd om deze aanpak ook buiten het initiële pionierproject te verbreden en te verankeren. Er bestaan dus duidelijk belemmeringen voor het realiseren van een landelijke uitrol van de informele aanpak. Gebleken is dat het juridische kader, zoals dat in de Awb en andere relevante wetgeving is neergelegd, geen noemenswaardige hinderpaal voor deze nieuwe werkwijze oplevert. Integendeel: zij sluit aan op het streven de rechtsbescherming in het bestuursrecht meer oplossingsgericht te maken. De 'nieuwe zaaksbehandeling' zoals de bestuursrechter die ontwikkelt in aansluiting op aanbevelingen uit de derde evaluatie van de Awb, heeft in wezen dezelfde achtergrond als het project 'Prettig contact met de overheid'. De invoeging in de Awb per 1 januari 2013 van artikel 8:41a dat de rechter opdraagt te streven naar definitieve geschilbeslechting, beoogt deze benadering van de rechter te ondersteunen.

Toch lijkt er een spanningsveld te bestaan tussen de overheidsstructuren en de bureaucratisch-juridische cultuur rondom het nemen van besluiten en het behandelen van klachten en bezwaren enerzijds en de leefwereld van burgers anderzijds. Indien de training en beoordeling van de behandelend ambtenaar vooral gericht is op het volgen van de juiste procedureregels en het nemen van een besluit dat er bij de rechter niet onderuit gaat, blijft het perspectief van de burger buiten zicht. De informele aanpak vraagt van de betrokken ambtenaren een andere vorm van professionaliteit, waarbij de verbinding met het probleem van de burger wordt gelegd. Dat vraagt naast juridische kwaliteiten ook andere, communicatieve vaardigheden. De informele aanpak leidt bij de ambtenaren ook tot nieuwe vragen, onder meer omtrent de discretionaire ruimte die daar vanuit de betrokken overheidsorganisaties voor beschikbaar is. In dit verband speelt de organisatiecontext bij de overheid een belangrijke rol. Indien aansturing, opleiding en beoordeling getuigen van een meer bureaucratisch-juridische cultuur, kan dat belemmerend werken. Iedere verandering in werkwijze vergt aanpassing van de organisatie, van de cultuur die daarin aanwezig is, en roept ook verzet op.

De indruk bestaat dat de wijze waarop het middenmanagement de werkzaamheden van de betrokken ambtenaren aanstuurt en beoordeelt, verandering zou moeten ondergaan om de doelstellingen van de informele aanpak te realiseren. Daarnaast lijkt het management van de overheidsorganisaties vaak voorbij te gaan aan de eisen die gewijzigde taak en rolopvatting vergen.

De Raad voor het Openbaar Bestuur wordt gevraagd om advies uit te brengen op welke wijze deze belemmeringen doorbroken kunnen worden. Ik wil u daarbij meegeven dat er ambtelijke bereidheid bestaat om nauw betrokken te blijven bij het adviestraject en daar waar wenselijk contact te organiseren met de op dit onderwerp pionierende bestuursorganen.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
dr. R.H.A. Plasterk

BIJLAGE II – Gesprekspartners

Naam	Functie	Organisatie
Dick Allewijn	Rechter, zelfstandig mediator en trainer	Rechtbank Den Haag
Tom Barkhuysen	Hoogleraar staats- en bestuursrecht; advocaat-partner	Universiteit Leiden; Stibbe
Kees van den Bos	Hoogleraar sociale en organisatiepsychologie en empirische rechtswetenschap	Universiteit Utrecht
Francisca Bluijs	Secretaris klachtencommissie en gebruikersraad	CBR
Dorien Brugman	Rechter	Rechtbank Rotterdam
Marion van Dam	Strategisch adviseur en mediator	Nationale ombudsman
Ingeborg van Dee	Jurist en mediator	Gemeente Gouda
Patrick van Doorn	Hoofd intern bedrijf juridische zaken	Gemeente Utrecht
Martin Euwema	Hoogleraar organisatiepsychologie	KU Leuven
Pieter-Bas de Gram	Manager marketing en communicatie	Bestuursacademie Nederland
Jeroen Hatenboer	Wethouder talent- en stedelijke ontwikkeling	Gemeente Enschede
Jos Hemelaar	Advocaat	Ad Astra Advocaten
Ed van der Hoeven	Projectleider informele aanpak, juridisch adviseur	Gemeente Gouda
Corline Koolhaas	Strateeg	Ministerie van BZK
Ninke van der Kooy	Senior (conflict)adviseur en trainer	Gemeente Enschede
Roland Mans	Advocaat	De Clercq Advocaten Notarissen
Bert Marseille	Hoogleraar bestuurskunde	Rijksuniversiteit Groningen; Universiteit van Tilburg
Yvette Nass	Secretaris ombudscommissie	Gemeente Den Bosch
Harry Ploeg	Adviseur/trainer	Bestuursacademie Nederland
Mathieu Rensen	Projectleider en (agile) coach informele aanpak	CBR; Raad voor Rechtsbijstand (extern)
Michiel Scheltema	Regeringscommissaris Awb	Ministerie van V&J; ministerie van BZK
Ben Schueler	Hoogleraar bestuursrecht	Universiteit Utrecht
Léon Sonnenschein	Zelfstandig adviseur innovatie en organisatieverandering	Ministerie van BZK (extern)
Addie Stehouwer	Substituut Nationale ombudsman	Nationale ombudsman
Peter Veld	Directeur-generaal	Belastingdienst
Lynn van der Velden	Programmaleider Prettig contact met de overheid	Ministerie van BZK
Douwe van der Werff	Directeur particulieren, dienstverlening en bezwaar	Belastingdienst
Jaap de Wildt	Rechter	Rechtbank Rotterdam
Heinrich Winter	Hoogleraar bestuurskunde	Rijksuniversiteit Groningen
Susi Zijderveld	Algemeen directeur	CBR
Arre Zuurmond	Gemeentelijk ombudsman	Amsterdam, Zaanstad, Almere, Diemen en Waterland

17-6-2014 / 10:17:03 / 9128 /00096

BIJLAGE III – Samenstelling Raad voor het openbaar bestuur

Voorzitter

De heer prof. drs. J. Wallage, bijzonder hoogleraar integratie en openbaar bestuur Rijksuniversiteit Groningen

Leden

De heer prof. dr. M.J.G.J.A. Boogers, bijzonder hoogleraar innovatie en regionaal bestuur Universiteit Twente en senior adviseur BMC

De heer L.J.P.M. Frissen, oud-commissaris van de koningin Limburg

Mevrouw dr. S.L. de Lange, universitair docent politicologie Universiteit van Amsterdam

Mevrouw prof. dr. M.H. Leyenaar, hoogleraar vergelijkende politicologie Radboud Universiteit Nijmegen

Mevrouw drs. H.M. Möhring, MMC, partner Boer & Croon Executive Managers

De heer prof. mr. dr. R. Nehmelman, hoogleraar publiek organisatierecht Universiteit Utrecht

De heer dr. M. Schoenmaker, burgemeester Gouda

Mevrouw A. van Vliet-Kuiper, dijkgraaf Velt en Vecht

Tijdelijk lid

De heer drs. Chr.J. Kalden, oud-SG ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en oud-directeur Staatsbosbeheer

Waarnemend lid

De heer mr. M.A.P. van Haersma Buma, dijkgraaf Delfland en voorzitter Raad voor de financiële verhoudingen