



Verslag

Congres ‘De burger centraal’

Responsieve Overheid
en Toegang tot het Recht

26 NOVEMBER 2019, DE RIJTUIGENLOODS, AMERSFOORT

Verslag congres 'De burger centraal'

fotografie: Arenda Oomen



Eveline Ruinaard

Het congres werd geopend door **Eveline Ruinaard**, dagvoorzitter en voorzitter van geschillencommissie en algemeen directeur van het Klachteninstituut Financiële Dienstverlening



Direct na de opening gaat dagvoorzitter Eveline Ruinaard van start met een vraaggesprek met Sander Dekker (de minister voor Rechtsbescherming van het ministerie van Justitie en Veiligheid)

Sander Dekker: de Rechtsstaat moet iets zijn dat mensen ervaren.

Mensen moeten het gevoel hebben dat de rechtsstaat er ook voor hen is: dat ze beschermd worden in hun rechten. Dat het iets is waar zij op terug kunnen vallen als ze pech hebben in het leven. En dat het hen helpt hun problemen op te lossen, waarna ze weer door kunnen. Als we dat verstaan onder "toegang tot het recht", dan valt er nog een wereld te winnen. Daar wil, en kan, ik als minister mijn steentje aan bijdragen.

Hierbij moeten we uitgaan van een realistisch perspectief van de burger. Een recent onderzoek van de landsadvocaat heeft dat, naast het WRR rapport

‘weten is nog geen doen’ bevestigd. Er moet aandacht zijn voor de burger zoals die echt bestaat; niet van iedere regel op de hoogte, niet altijd rationeel en bij wie ‘weten’ nog geen ‘doen’ is. Kortom een burger die fouten kan maken.

De stelselherziening biedt de kans om het perspectief te veranderen naar dat van de rechtzoekende: wat heeft hij of zij nodig om tot een oplossing van het probleem te komen? Wat kan iemand zelf? En waar heeft iemand hulp nodig, zodat het probleem snel en effectief opgelost wordt.



We zien in meerdere sectoren een ontwikkeling waarbij we mensen niet langer vragen zich te voegen naar een systeem, maar waar het systeem zich aanpast aan mensen en de opgaves waar zij mee worstelen. Die kans hebben we hier met de stelselherziening ook: om het systeem opnieuw vorm te geven op basis van de behoeften van échte mensen. Vandaar: de burger centraal. Mensen willen een oplossing voor hun probleem. We gaan daarom aan de voorkant, wanneer iemand zich meldt met een probleem, beter kijken wat er aan de hand is. Zo voorkomen we ook dat dezelfde mensen steeds opnieuw in het systeem, of voor de rechter, terecht komen. Wie bijvoorbeeld schulden heeft, of verslaafd is, heeft waarschijnlijk meer baat bij schuldhelpverlening of verslavingszorg dan bij een gesubsidieerde advocaat en de zoveelste gang naar de rechter.

Ook de overheid zelf moet meer de menselijke maat hanteren: het gaat binnen ons werk vaak om beslissingen met grote invloed op de levens van echte mensen. De overheid moet daarbij kritisch bij zichzelf te rade gaan of de manier waarop regels worden toegepast en gehandhaafd nu wel echt een bijdrage levert aan een breed gedragen gevoel dat de Rechtsstaat er voor iedereen is. Veel partijen werken hier iedere dag al hard aan en de voorhoede zit vandaag in de zaal, maar er is meer werk te verzetten. Want ik vrees dat

veel mensen precies het tegenovergestelde ervaren. Menselijk contact en een redelijke blik voor specifieke gevallen mogen wel wat meer ruimte krijgen. Ik heb daarom een speerpunt gemaakt van het terugdringen van onnodige procedures bij de overheid, door het voorkomen van onnodig procedeer-gedrag en het verbeteren van rijksbeleid en wetgeving.

Om onnodige procedures en daarmee ook onnodige gevallen van rechts-bijstand te verminderen is inzicht in prestaties nodig. Het is nodig dat kraakhelder is op welke plekken 'trendbreuken' gerealiseerd kunnen worden. Dat moet ieder geval gebeuren op de plekken waar het meeste winst behaald kan worden.

Ik roep u op om in grote getalen kritisch mee te blijven denken en mee te blijven doen. Voor deze veranderingen moeten we de krachten bundelen. De eerste mooie stappen worden gezet, en daar ben ik blij mee. Nu is het zaak om door te blijven gaan.



Speech van kersverse aanjager

Daan Hoefsmit deed als kersverse aanjager een beroep op de passie en liefde van de aanwezigen in de zaal, voor de democratische Rechtsstaat, voor het bestuursrecht en voor de rechtsbescherming van burgers. De premisse dat het werkt de burger eigen regie te geven, geldt volgens Daan in 95% van de gevallen. Maar de overheid is er voor iedereen. Daarom is de aandacht voor maatwerk zo'n mooie ontwikkeling. De Algemene Wet Bestuursrecht biedt de ruimte voor maatwerk, handel er dan ook naar! Waar mogelijk is het onze taak om de burger niet te laten verstrikken in eindeloze procedures van klachten, we moet als overheid de geschillen zo vroeg mogelijk in het proces



Daan Hoefsmit



oplossen. Het CAK is een voorbeeld van een organisatie waar de omslag naar een minnelijk traject waarin ze oplossingen zoeken echt werkt in de praktijk.

Van de professionals die het maatwerk moeten gaan leveren vraagt dit een hoge mate van vakmanschap. En van de bestuurders en leidinggevendenden vraagt het, naast stimuleren en motiveren, om volop achter de door de medewerker genomen besluiten te gaan staan. En van iedereen vraagt dit lef. Daan lijkt het prachtig, zo'n wenkend perspectief. "Je kunt als publieke dienstverlener het échte verschil maken voor de burger! Hoe leuk is dat!"

Plenaire discussie onder leiding van Guido Rijnja over duurzame oplossingen en een goede intake

Paneldiscussie onder leiding van Guido Rijnja (ministerie van Algemene Zaken) tussen Maarten Schurink (secretaris-generaal van het ministerie van BZK), Jan Albert Waal (algemeen directeur van het juridisch loket) en Quirine Eijckman (Ondervoorzitter College Rechten voor de Mens en Lector Toegang tot het recht bij Hogeschool Utrecht)

Onder leiding van Guido Rijnja gingen Maarten Schurink, Jan Albert Waal en Quirine Eijckman met elkaar in gesprek over duurzame oplossingen voor geschillen en het waar mogelijk voorkomen van onnodige procedures. Het panel keek naar drie aspecten rondom dit vraagstuk: de rol van de overheid, de ruimte voor de professional en ze benoemden voorbeelden van waar het voorkomen van procedures goed gaat.

Maarten Schurink stelt dat we wellicht zijn doorgeschoten in het standaardiseren en het dichtregelen van onze processen in de wens om iedere burger gelijk te behandelen. Er moet weer oog komen voor maatwerk.

Quirine Eijckman geeft daarbij aan dat we vanuit de rechten van het individu moeten denken. Een te groot percentage van de burgers komt momenteel niet mee. Bijvoorbeeld al omdat nog steeds 5% van de Nederlandse burger digibeet is, maar ook omdat mensen met problemen tijdelijk minder goed in staat zijn om hun zaken goed te regelen.

Veel van de geschillen tussen overheid en burger beginnen bij schuldenproblematiek. Je zou hier vroeg op willen acteren, maar dit is erg uitdagend omdat mensen in vroege stadia van deze problematiek vaak niet zelf aan de bel trekken. Het is dus erg moeilijk om de mensen te bereiken.



Jan Albert Waal benadrukt hoe het Juridisch loket probeert in de haarvaten van de problematiek te komen door weer dichterbij de burger te komen. Ze maken hierbij gebruik van samenwerking met gemeenten. Zo kunnen er tijdelijke loketten ontstaan in bijvoorbeeld bibliotheken, waardoor meer burgers weer op plekken in hun directe omgeving laagdrempelig hun juridische vragen kunnen stellen.

De panelleden zijn het eens dat de professional binnen de uitvoeringsinstanties meer ruimte dient te krijgen om zelf te mogen beslissen. De wens om zo efficiënt en rechtmatig mogelijk te werken heeft tot erg veel beleidsregels geleid die de beslisruimte van de professional zeer sterk beperken. Maar meer discretionaire bevoegdheid vraagt veel van een organisatie. Het vraagt om



een andere houding van leidinggevend en ook meer initiatief van de professional. Deze moet zich ook weer daadwerkelijk professional gaan voelen en de verkregen ruimte innemen.

Maarten geeft aan dat de balans tussen het maatwerk aan de ene kant en efficiënte processen anderzijds de ware uitdaging is. Hoe richt je je standaardproces zo in dat er op de juiste momenten maatwerk kan worden geboden. En soms gaan dingen ook heel goed. Een zelfredzame burger kan via enkele handelingen via de DigiD app van de RDW zijn oldtimer in een handomdraai zelf schorsen en weer in gebruik nemen.

Een ander goed voorbeeld is Garage de Bedoeling van het CAK. Daar komen diverse professionals binnen het CAK bijeen om in teamverband naar casussen te kijken en direct oplossingen te bieden.

En er wordt dus ook al veel samengewerkt binnen de overheid. Zo is er de eerder benoemde samenwerking van verschillende gemeenten met het Juridisch Loket waardoor het voor het Loket weer mogelijk wordt om dichtbij de burger te komen in bibliotheken en op andere plekken waardoor de stap laagdrempeliger wordt om hun problematiek aan te kaarten.

Concluderend kan gesteld worden dat het voorkomen van procedures het best gaat wanneer je elkaar kent. Dit geldt voor het zoeken van oplossingen binnen organisaties, maar met name wanneer de overheid en de burger elkaar kennen. De laatste oproep is dan ook de oproep om er op uit te gaan en de burger actief te blijven benaderen, vóór er geschillen ontstaan.

Workshop 1: Oplossingsgericht werken bij bezwaar: makkelijker gezegd, dan gedaan

De Hogeschool van Amsterdam heeft onderzoek gedaan naar de gemeentelijke bezwaarpraktijk en **Arnt Mein** deelde de interessante uitkomsten. De centrale vraag van het onderzoek was welke factoren en voorwaarden behulpzaam zijn bij een oplossingsgerichte behandeling van bezwaarschriften. Een van de conclusies is dat meer zaken alternatief kunnen

worden afgedaan als de houding van de medewerker verandert van terughoudend naar welwillend en intensief. Deze welwillendheid moet uit de medewerker zelf komen, maar hiervoor heeft de medewerker wel ruimte en steun binnen de organisatie nodig, zodat hij oplossingsgericht met de bezwaarmaker kan communiceren. Wanneer dit gebeurt dan zien gemeentes een stijging in alternatieve afdoeningen.

Nick Steenhagen van de gemeente Purmerend vertelde dat zij anders zij gaan denken en werken: *van buiten naar binnen*. Uitgangspunt bij het behandelen van de bezwaarschriften of klachten is om zoveel mogelijk een oplossing te zoeken. Het liefst zonder direct de regels te gebruiken. Leidend in het denken en doen is altijd de context van de burger en de specifieke omstandigheden waarin die verkeert. De behandelaars krijgen de ruimte en het vertrouwen om op deze manier tot een oplossing komen. Mede om die reden is er geen procesbeschrijving; een blauwdruk van het verloop is niet te geven. Het afgelopen jaar (2018) is bijna de helft van de bezwaarschriften opgelost, buiten de juridische procedure om.

In kennisprogramma Bindend Besturen Brabant wordt gestreefd naar hoogwaardige besluitvorming voor de Brabantse leefomgeving. **Wiet van Meel** legt uit dat het essentieel is om te begrijpen hoe en waarom besluiten in de omgevingssfeer juridisch escaleren en voorzien op wat voor wijze deze escalatie bijdraagt aan het besluitvormingsproces. Het programma richt zich op onderzoek, interventies en training en opleiding. Kennisprogramma Bindend Besturen Brabant is bezig met het opzetten van een kennisdelingssysteem van best practices van niet gejuridiseerde casussen. Mensen met ideeën hierover kunnen zich melden bij programma Bindend Besturen Brabant via info@pontifax.nl.



Workshop 2: De hbo en wo jurist van de toekomst

De gemêleerde groep van juridisch docenten, advocaten en overheids-medewerkers die deelnamen aan de workshop gingen met elkaar in gesprek aan de hand van een workshop van **Ineke van den Berg** (Hogeschool Inholland) en **Bert Niemeijer** (wetgevingsacademie). Het multi-culturele onderzoeksteam van studenten van Ineke deed onderzoek naar de aard van de juridische problematiek van bewoners in Rotterdam-Zuid. Het onderzoek laat een top 5 zien van problemen waarin schulden, werkloosheid en gezondheidsproblemen een belangrijke plaats hebben. Bovendien was er in 40% van de onderzochte gevallen sprake van multi-problematiek.

Uit de discussie in de groep kwamen vervolgens een aantal mooie conclusies met betrekking tot het opleiden van juristen. Zo zag de groep als ideaalbeeld een opleiding die doorspekt is van de praktijk, niet slechts aandacht hiervoor bij losse vakken. Het toernooimodel dat nu centraal staat bij de opleiding moet worden losgelaten en de focus moet wijzigen naar het zoeken van een oplossing voor de problemen van mensen. En ook de jurist binnen de overheid moet een responsieve jurist worden, aldus de aanwezigen, maar we moeten met z'n allen nog de nodige stappen zetten om dit meer te laten zijn dan een mode-term.



Workshop 3: Procedurele rechtvaardigheid in het bestuursrecht

André Verburg schreef een proefschrift over de bestuursrechtspraak genaamd 'Bestuursrecht in balans'. In de rechtspraak speelt de indruk die de mensen krijgen van de eerlijkheid van de procedure en de manier waarop ze behandeld worden een grote rol. Dit noemen we de ervaren procedurele rechtvaardigheid. Mensen accepteren een uitspraak vaker en ervaren meer gevoel van rechtvaardigheid als ze het gevoel hebben dat ze invloed op de uitkomst van de zaak hebben, deze gedachte biedt mensen vertrouwen.

Dit inzicht is ook van toepassing op de relatie van de burger met de overheid. Burgers die de overheid vertrouwen zullen de overheid positief tegemoet treden en waarschijnlijk een positieve interactie hebben met vertegenwoordigers van de overheid. Juist in gevallen dat de uitkomsten van overheidsbeslissingen voor het individu ongunstig zijn, of als er gevoelsmatig veel op het spel staat, is het gevoel van procedurele rechtvaardigheid bij de burger erg belangrijk. Transparantie over het besluitproces, het creëren van een gevoel van gelijkwaardigheid door echt te luisteren en het uitleggen van de beslissing is hiervoor de basis.



Workshop 4: Een Wereld te Winnen op het terrein van (juridische) dienstverlening voor cliënten met multiproblematiek



In de workshop namen **Hilde Nabarro-Wouters** van het Juridisch Loket en **Maaïke Keesen** van de Hogeschool Utrecht de deelnemers mee in hun project “Een wereld te winnen”, waarin zij de 1^e lijns juridische dienstverlening voor cliënten met multiproblematiek verbeteren op basis van onderzoeken en ontwikkelwerkplaatsen.

Deelnemers kregen uitleg over een aantal kerncomponenten van hun project. Er werd uitgelegd wat *client centered dienstverlening* is en wat specifieke klantwaarden kunnen zijn voor cliënten met multiproblematiek. Hilde en Maaïke stonden stil bij de problemen die cliënten ervaren op verschillende leefgebieden en hoe je op basis hiervan de cliënt met multiproblematiek herkent. Op basis van de wetenschap is geconcludeerd dat voor cliënten met multiproblematiek een specifieke benadering nodig is: de stress sensitieve dienstverlening. Concrete handvatten uit deze dienstverlening werden aangereikt.

Tot slot kwamen de ontwikkelwerkplaatsen aan bod: Binnen het project verbeteren professionals in deze ontwikkelwerkplaatsen samen lerend de praktijk. Ze maken hier praktijk- en ervaringskennis gangbaar en verrijken, bevorderen en vergroten deze kennis met nieuwe input. Een werkwijze die alle aandacht verdient.

Workshop 5: Weten is nog geen doen; het doenvermogen van de overheid

Jacomien Zevenbergen van het Ministerie van J&V en **Joke de Boer** van het CJIB-Innovatieteam bespraken hoe ver de overheid is met de implementatie van de aanbevelingen van de WRR uit hun rapport “Weten is nog geen doen”. Jacomien laat zien dat het doenvermogen onder druk staat op momenten dat het tegenzit. En juist als het tegenzit hebben instanties en overheden vaak een actieve informatiebehoefte van burgers. Precies dan ‘moet er veel’ of heb je zelf iets nodig van de overheid.



Het meenemen van gedrag en doenvermogen is nog geen standaard of gevestigde discipline binnen onze overheid. De beweging naar een overheid die voldoende rekening houdt met het doenvermogen gaat niet snel, maar er zijn wel duidelijk stappen gezet. De door de WRR aanbevolen doenvermogenstoets is door het kabinet overgenomen als verplichte kwaliteitseis bij nieuwe wetgeving en beleid en het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK) bevat informatie over gedragsinzichten en doenvermogen*. Instanties als de Eerste Kamer en de Ombudsman blijven het bovendien op de agenda zetten en in de uitvoering dringen de principes steeds meer door.

Marije presenteerde vervolgens het dataproject dat bij het CJIB is gestart. In dit project is gebruik gemaakt van big data om de aanpak van het CJIB bij betalingen onder de loep te nemen. Dit onderzoek bracht, op basis van machine learning na anonimiseren, verschillende doelgroepen en subgroepen van ‘betalers’ naar voren, met elk hun eigen aanpak. Bij uitstek een voorbeeld dus van het centraal zetten van de burger. Om te zorgen dat het proces vervolgens werkbaar werd zijn er nieuwe afspraken gemaakt over de bevoegdheden van werknemers en is er gekeken naar de manier van handelen richting mensen met een boete. Het is hierdoor bijvoorbeeld mogelijk gemaakt om een betalingsregeling vanaf een lager bedrag te kunnen aanbieden. Op dit moment betalen mensen de boetes van het CJIB voor het merendeel in 1 jaar. De huidige werkwijze sluit dus, al gaat het over boetes, meer aan op het doenvermogen van mensen.

* <https://www.kcwj.nl/kennisbank/integraal-afwegingskader-beleid-en-regelgeving/verplichte-kwaliteitseisen/doenvermogen#>

Workshop 6: Via data naar klantgerichtheid in Tilburg



Stijn van Rooij

In de workshop via data naar klantgerichtheid in Tilburg nam **Stijn van Rooij** ons mee in de informele aanpak van de gemeente Tilburg. Stijn legde uit hoe hij met data kan onderbouwen dat de informele aanpak bij beslissing en bezwaar werkt! Van feiten naar prioriteiten dus.

Van alle bezwaren die binnenkomen bij de gemeente Tilburg komt 80 procent in een informeel traject terecht. De helft van de bezwaren in het algemeen domein wordt ingetrokken na de informele behandeling. De gemeente past de informele

behandeling toe in alle domeinen van bezwaren, al worden procentueel de beste resultaten geboekt buiten de zaken rondom sociale zekerheid. Er zijn 5 medewerkers voltijds mee bezig en deze medewerkers doen het werk binnen formatie. Ook wordt er tijd mee gewonnen. Dit komt omdat vervolgpcedures worden voorkomen.

De toelichting van de vakafdeling bij een besluit is een cruciale factor in het proces. Het goed onderbouwen van een besluit is daarbij een belangrijke factor. Ook een interessant gegeven is dat als burgers een advocaat of gemachtigde inzetten, dit minder vaak tot een intrekking van een procedure leidt. De informele aanpak van Tilburg wordt door bezwaarmakers en gemachtigden beoordeeld met het rapportcijfer 7.8 en wordt uitgevoerd door HBO juristen die werden geworven uit de bestaande formatie. Stijn ziet sociaal juridische dienstverlening als waarschijnlijk de beste vooropleiding voor toekomstige medewerkers binnen deze aanpak.



Workshop 7: De informele aanpak van klachten werkt

Eveline Ruinaard



Het Kifid is het klachteninstituut voor de financiële dienstverlening en is opgericht door de financiële sector zelf om consumenten en kleinschalige ondernemers één loket te bieden voor hun financiële klachten, als alternatief voor de rechtsgang. Het Kifid probeert in al haar ruim 3.000 klachtbehandelingen op jaarbasis allereerst via bemiddeling tot een uitkomst te komen en dit lukt in bijna de helft van de gevallen. Pas als bemiddeling niet werkt volgt een uitspraak in de vorm van een onafhankelijk bindend advies. Deze uitspraken gaan over een breed spectrum van klachten, van verloren reisbagage of de afhandeling van een verloren bankpas, tot het oversluiten van een hypotheek of de kostenstructuur van een 'woekerpolis'. **Eveline Ruinaard**, voorzitter van de geschillencommissie en directeur van Kifid licht haar ervaringen toe.

Deze aanpak van klachtenbehandeling werkt onder meer omdat ze mensgericht werken en oog hebben voor de klacht achter de klacht. Een secretaris belt de consument en vraagt wat deze opgelost wil zien. Dit geeft hen het gevoel dat ze worden gehoord, geeft de gelegenheid argumenten in te brengen en biedt het gevoel van invloed op de wijze waarop de procedure verloopt. En tot slot biedt het de partijen sneller duidelijkheid dan bij een juridische procedure.

Workshop 8: Conflict in ander perspectief: adequate interventies door een overheid als conflictpartij

Gemeentelijk projectmanager **Pim Wiersma** en mediator **Jacques de Waart** laten zien welke resultaten effectieve mediation kan hebben aan de hand van een casus van de vervangende nieuwbouw van een Marokkaanse moskee in de Zaanstreek. De casus liet zien hoe zienswijzen van betrokkenen die in eerste instantie onverenigbaar lijken toch met elkaar in lijn kunnen worden gebracht door mensen te helpen met een andere manier van kijken. Jacques liet daarmee overtuigend zien dat inzicht in je eigen perspectief en begrip voor het feit dat er andere perspectieven kunnen bestaan enorm kan helpen bij effectieve conflictoplossing. Hoe je kijkt maakt namelijk wat je ziet en bepaalt wat je doet, en daarmee bepaalt het uiteindelijk ook wat je krijgt.

De casus werd afgesloten door erop te wijzen dat er verschillende conflictperspectieven bestaan: het regelperspectief, het sociale uitwisselingsperspectief, het psychodynamische perspectief, het culturele perspectief, het systemische perspectief en het sociaal constructivistische perspectief. Het blijft van belang vanuit verschillende perspectieven naar een geval te kijken.



Workshop 9: Workshop ‘wij is belangrijker dan why’



De NS heeft met behulp van de Lean filosofie en kennis over hoe mensen leren en presteren de afgelopen 5 jaar flinke stappen gemaakt op onder andere klantgerichtheid en tijdigheid. **Paul van Schaik**, **Alfred Schmits** en **Dennis Stout** hebben een boek over het proces geschreven: “Wij is belangrijker dan why”. Paul van Schaik van de FTE Group licht in de workshop zijn ervaringen toe.

Bijzonder was dat de NS in 2010 tot 2015 wereldwijd in de top presteerde, maar dat was niet de beleving van de klant. Er zat een duidelijke “gap” tussen de prestaties en de beleving van de klant. De redenen voor deze gap werden in beeld gebracht en er werd gekozen voor een gestructureerde, mensgerichte aanpak om tot prestatiedoorbraken te komen. De emotionele mens EN de prestatie stond in de aanpak centraal. Elke verandering werd voorafgegaan met een stuk team vorming omdat uiteindelijk teams de verandering begeleiden en samen vormgeven. Er werd dus vanuit een groep gewerkt, waarbij de voorhoede binnen de groep de anderen overtuigde. Het uitgangspunt bleef steeds: wat heeft medewerker nodig om succesvol te zijn.

Deze nieuwe manier van werken betekent dat de manager de rol krijgt van faciliteren en uitdagen. Voor dit proces is een projectleider of coach nodig die van mensen en spreadsheets moet houden, die impact wil maken en zelfkritisch durft te zijn en die emotioneel beweeglijk is.

Zijn verhaal is terug te horen in een podcast <https://avanteers.nl/podcast/nslean/>



Workshop 10: Extreem geëscaleerde conflicten, via inzichten naar handelingsperspectief

In deze workshop lichte **Valentijn Crijns** namens de Belastingdienst toe hoe zij omgaan met dossiers waarin het conflict geëscaleerd is. Aan de hand van drie casussen uit de praktijk liet Valentijn zien hoe soms uit de communicatie van de burger heel veel oordeel klinkt over het gedrag van de ander, zonder al te veel zelfreflectie. Hoe herwin je in zulke gevallen de neutraliteit?

De belastingdienst deed onderzoek naar de stand van de wetenschap in binnen en buitenland ten aanzien van conflicten. Daarnaast heeft het ook expliciet gekeken naar het eigen gedrag. Het gedrag van de eigen behandelaars wordt namelijk in reactie op het gedrag van de wederpartij formeel, inflexibel, wantrouwend en afstandelijk. Een medewerker is natuurlijk ook maar een mens. Wat uiteindelijk te concluderen valt is dat een oplossingsgerichte benadering niet effectief is bij zwaar verstoorde verhoudingen. In dit soort gevallen is meer succes te behalen met interventies die zich richten op de verbetering van het interne proces, zoals strategie, regie en coördinatie.



Workshop 11: Betere toegang tot informatie, advies en rechtshulp: wat betekent dit voor gemeenten en andere actoren?

Kim Houben van Divosa en **Sophie Beelaerts** van het ministerie van J&V, gingen in deze workshop in gesprek met gemeenten en anderen over de stelselherziening en de rol die gemeenten hierin kunnen spelen.

Sophie lichtte op hoofdlijnen de uitgangspunten van de stelselherziening toe: het perspectief van de rechtzoekende centraal, betere informatie en advies aan de voorkant, alternatieven voor de klassieke rechtsbijstand en een voorbeeldrol van de overheid in haar eigen handelen richting de burger. Kim vertelde over het eerste ontwerp voor een laagdrempelige voorziening voor informatie, advies en hulp dat is gemaakt met een brede groep professionals uit het juridisch domein maar ook met bibliotheken, Divosa en de VNG. Daar kwam uit dat de Rijk met name een rol heeft om op landelijk niveau te zorgen voor goede online informatievoorziening en dat de laagdrempelige toegang



Kim Houben

op lokaal niveau fysieke vorm moet krijgen, samen met gemeentelijke partners.

In het gesprek dat daarop volgde wisselde de deelnemers hun perspectief op die laagdrempelige toegang uit. Zo werd er gezegd dat de overheid moet opereren als een eenheid, voor de burger moet er één loket zijn en daarachter moet de overheid zorgen dat het goed georganiseerd is. Nu is het misschien wel te onduidelijk voor



Sophie Beelaerts

mensen, met alle verschillende loketten die er bestaan. De suggestie werd gedaan om alles op één plek te organiseren, bijvoorbeeld bij het Juridisch Loket. Aan de andere kant kijken mensen niet naar wat er bestaat op landelijk niveau, maar alleen naar hun lokale situatie. Daarbij werd onderscheid gemaakt tussen onafhankelijkheid van het loket en duidelijkheid over waar iemand terecht kan en wat de rol van dat loket wel of niet is. Er zou meer inzicht moeten zijn in welke groepen mensen waarmee geholpen zouden zijn: er is niet één oplossing die voor iedereen werkt. Er werd opgemerkt dat er op veel plekken hetzelfde wordt gedaan en dat de gemeentelijke sociale kaart moeilijk te begrijpen is. Het is belangrijk te investeren in het netwerk, hulpverleners, zoals bijvoorbeeld ook de huisarts, moeten goed weten naar wie ze voor wat kunnen doorverwijzen. Daarvoor is het belangrijk dat hulpverleners elkaar echt kennen.

Workshop 12: Werken vanuit de bedoeling bij UWV en SVB



Jaap van Dooren, manager kwaliteit bij het UWV en **Maartje Kemme**, programmamanager SVB, stonden met de deelnemers stil bij het werken vanuit de bedoeling. Dat deze zij door de deelnemers letterlijk aan de slag te laten gaan met de doorgaans 'theoretische burger', door deze mee te nemen naar de workshop. Alle deelnemers werd gevraagd op een post-it woorden op te schrijven die opkwamen bij het woord 'zwakzinnig'. Woorden als zielig, hulpbehoevend en laag IQ passeerden de revue. Vervolgens gebeurde er iets onverwachts; **Nik** werd door een van de workshopleiders naar voren geroepen. Nik heeft, in verband met niet aangeboren hersenletsel, de stempel zwakzinnig gekregen. Hierdoor zat hij jaren op speciaal onderwijs, waar hij nooit is uitgedaagd. Specialisten vertelden hem dat hij nooit zelfstandig met het OV zou kunnen reizen. Nik heeft inmiddels zijn eigen bedrijf, is per trein naar

Amersfoort gekomen en heeft afgelopen jaar een eigen huis gekocht. Nik gaf aan dat zijn PGB-begeleider en ouders hem erg geholpen hebben in zijn ontwikkeling. Dankzij hen heeft hij veel bereikt.

Ook **Irene** deed haar verhaal. Irene is een alleenstaande moeder met psychische problematiek. Ze wil werken, maar heeft een Wajong uitkering en kan door haar DGA-status (duurzaam geen arbeidsvermogen) geen ondersteuning naar werk krijgen. Ze vertelde dat ze mede door haar thuis- en schoolsituatie steeds verder in de problemen is gekomen. Na foute vriendjes en gepest worden op school is ze afgeperst en in de schulden beland. De problemen stapelden zich op en ze stak haar kop in het zand. Omdat ze de informatieplicht zou hebben geschonden zijn haar schulden opgelopen tot in totaal 50.000 euro. Irene kan zonder ondersteuning van het UWV niet (zelfstandig) aan het werk en zal de komende 8,5 jaar haar schulden moeten afbetalen. Irene en Nik doen op een overtuigende wijze hun verhaal. Het is zonde dat zij vast komen te zitten in het systeem.

Maatwerk is voor deze mensen de oplossing. Door af te stappen van de labels, te kijken naar wat mensen wél kunnen en ze uit te dagen kunnen mensen veel meer bereiken dan de samenleving soms van ze verwacht. En door minder naar regels te kijken en eerder in te grijpen door begeleiding te bieden kunnen problemen ondervangen worden voor ze escaleren. De oproep tijdens de workshop was om de adviezen van de WRR te gebruiken bij de dagelijkse werkzaamheden. Weten is nog geen doen geldt ook voor onze organisatie en onszelf.

Workshop 13: Gevolgen versterken eerste lijn voor instroom in de tweede lijn

In de workshop is onder leiding van **Matthijs Goedvolk** en **Suzanne Kluit** van Significant aan de hand van de mentimeter gediscussieerd over verschillende stellingen. Met de mentimeter kunnen deelnemers via hun telefoon stellingen beoordelen, de uitkomst van de groep komt gelijk in beeld en vormt de aanleiding voor discussie. De stellingen waren allemaal gericht op de mate waarin een verbetering van de nulde en/of eerste lijn ertoe kan leiden dat er minder zaken de tweede lijn instromen. De aandacht ging hierbij vooral uit naar bestuurszaken.



Een aantal van de belangrijkste conclusies van de discussies in de workshop waren:

- Bestuursorganen laten zich niet leiden door de hoogte van een mogelijke proceskostenveroordeling. Voorafgaand aan een zaak worden de inhoudelijke standpunten bepaald; een eventuele proceskostenveroordeling wordt in die overweging niet meegenomen.
- Er is meer maatwerk nodig. Hiertoe moet de regelruimte voor bestuursorganen worden vergroot. Dit is niet hetzelfde als het hanteren van een hardheidsclausule. Bij een hardheidsclausule blijft de norm de norm, waarvan sporadisch afgeweken kan worden. Het gaat er juist om dat de norm meer open wordt, waardoor regelruimte/discretionaire bevoegdheid wordt gecreëerd. Dit kan leiden tot minder bezwaar- en beroepszaken.
- De cultuur bij bestuursorganen is er nog te vaak om gericht om strikt regels uit te voeren. Daarbij ligt de laatste jaren steeds meer de nadruk op fraudebestrijding (ook vanuit de Tweede Kamer). Dit leidt tot extra regels en beperkt de mogelijkheid om maatwerk toe te passen.
- Een betere toegankelijkheid voor de burger zou tot extra bestuurszaken kunnen leiden, waardoor een deel van de daling in de instroom teniet wordt gedaan. Maar omdat dit voor burgers leidt tot een betere kwaliteit van dienstverlening is dat zonder meer winst.

Workshop 14: Pilot rechtsbijstand Hillesluis



Jurist van het Juridisch loket Rotterdam **Michelle Leeflang**, wijkteamleider in Hillesluis **Eva van Schendelen** en projectleider van de Gemeente Rotterdam **Nicole Geurts** vertelden de aanwezige deelnemers de ontstaansgeschiedenis, de doelstellingen en de aanpak van de pilot in de Rotterdamse wijk Hillesluis.

Het wijkteam, het Juridisch Loket, de sociaal raadslieden en de sociale advocatuur in Rotterdam werken in de pilot samen om juridische hulp

een plek te geven in de cliëntondersteuning. Hillesluis is een wijk met mensen met complexe (multi-) problematiek. Door juridische kennis aan te laten sluiten op het sociale wijkteam worden juridische problemen zo vroeg mogelijk gesignaleerd en zo goed mogelijk opgelost.

Er is sinds april in elkaars keuken gekeken, samen is een werkwijze ontwikkeld en per 1 december is de samenwerking van start gegaan. In het uitdeeloverleg van de wijkteams zal een medewerker van het Juridisch loket of een raadsman/raadvrouw aanwezig zijn en met een juridische bril meedenken bij de casuïstiek. De samenwerking zal nauwkeurig worden beschreven, gemonitord en geëvalueerd en opgedane ervaringen worden in landelijk perspectief geplaatst. Het team hoopt een werkwijze te ontwikkelen die navolging vindt en op andere plekken inzetbaar zal zijn.



Workshop 15: Niemand tussen wal en schip



Tijdens deze workshop hebben **Nellie Plemper**, **Anita Milan-Fer**, **Simone Kapel** en **Ron Rovekamp** van de gemeente Amsterdam verteld over de werkwijze en ervaringen van het maatwerk ontwikkelteam WPI (Werk Participatie en Inkomen). Dit team is in 2015 opgericht op verzoek van de wethouder en zet de burger centraal. Het team signaleert probleemsituaties van burgers, maar krijgt situaties ook aangeboden vanuit bijvoorbeeld de afdelingen bezwaar en beroep. Het team stimuleert collega's vervolgens om de ruimte te vinden die nodig is om het probleem van de burger meer integraal op te lossen.

Het maatwerk ontwikkelteam heeft doorgaans meer tijd voor contactintensieve burgers of 'veelvragers' dan de normale uitvoering en de ervaring leert dat het loont om die tijd te investeren. Eén van de irritaties van deze mensen is namelijk dat zij zich niet gehoord voelen. Bij veelvragers is het doorgaans goed om door te vragen naar de achtergrond van iemands klachten of bezwaren en het probleem achter het probleem te ontdekken.

De workshopleiders geven als les mee dat je als overheid moet proberen niet te denken vanuit een afwijzing, maar vanuit het zoeken naar een oplossing voor het probleem van de burger. Daarvoor is van belang dat je in gesprek gaat met de burger, dat je je beoordeling niet baseert op aannames en dat je je bij de oplossing niet beperkt tot het stukje waarvoor je zelf verantwoordelijk bent. Overigens is ook één van de conclusies dat niet iedereen kan of wil worden geholpen.

Afsluitende plenaire paneldiscussie



Paneldiscussie onder leiding van Eveline Ruinaard tussen Michiel Scheltema (voorheen onder andere regeringscommissaris voor de algemene regels van het bestuursrecht), Christward Gradenwitz (directeur juridische zaken bij de Sociale Verzekeringsbank), Christa Wiertz (president rechtbank Amsterdam), Lenka Hora Adema (mediator en organisatiecoach bij de DoeDemocratie.nu en docent mediation aan de Vrije Universiteit) en Bernard de Leest (advocaat en lid van de algemene Raad van de Nederlandse Orde van Advocaten) over de vraag hoe de overheid zo maatschappelijk effectief en menselijk mogelijk met juridische conflicten (op het terrein van bestuursrecht) kan omgaan.

Onder leiding van Eveline Ruinaard gingen **Michiel Scheltema, Christward Gradenwitz, Christa Wiertz, Lenka Hora Adema en Bernard de Leest** met elkaar in gesprek over de vraag hoe de overheid zo effectief en menselijk mogelijk met juridische conflicten kan omgaan.

Responsief worden gaat over gedragsverandering, aldus het panel. Christa Wiertz benadrukte hoe belangrijk het is om hoop en perspectief te bieden in plaats van te oordelen. Het vertrouwen van mensen neemt toe als iemand zich gezien voelt. Het is daarbij hoopvol om te zien dat je samen echt verder kunt komen, ieder in zijn eigen rol. In Amsterdam wordt op deze manier samengewerkt, samen ga je als ketenpartners de buurt in. Tijdens dialoogavonden kijken de gemeente en hulpverleners waar ze van betekenis kunnen zijn. Luisteren en leren staat in dit soort gesprekken centraal.

Michiel Scheltema vertelde ons dat de algemene wet bestuursrecht, en specifiek artikel 3:4 Awb geschreven is vanuit de gedachte om ruimte te bieden voor eigen afwegingen en maatwerk. Hij voegt daaraan toe dat het cruciaal is dat de professional daarbij vanuit het gezichtspunt van de burger naar de zaak kijkt.

Christward Gradenwitz en Bernard de Leest benadrukken dat om samen te werken je elkaar moet kennen en weten te vinden. Christward roept ons op aan 'ABBA' te denken, dat staat voor Algemene Beginselen voor Behoorlijk Afwegen. De focus bij in ieders handelen dient te liggen op behoorlijk afwegen en legitimering van de keuze. Het aanknopingspunt daarbij is de volgende gouden regel: De Algemene Beginselen van Behoorlijk Bestuur staan boven alle regels en wetten dus een regel mag niet gevolgd worden als deze in strijd is met de ABBA. In het civiele recht betreft dit de redelijkheid en billijkheid.

Christa Wiertz



Christward Gradenwitz



Michiel Scheltema



Om naar dit begrip te kunnen handelen moet een ambtenaar heel goed van de kaders op de hoogte zijn en moet hij de veiligheid voelen om eigen beslissingen te mogen maken. Dit is noodzakelijk voor de transitie van de repressieve verzorgingsstaat naar de responsieve overheid.

Lenka Hora Adema schudt de ruimte nog wat verder wakker door aan te geven dat veranderingen in organisaties kunnen ontstaan door ideeënsex (naar een idee van Thijs Homan^[1]). Voor ideeënsex moet je een context creëren waarin mensen kunnen leren, waar ze niet worden afgerekend op doelen en resultaten en waar er sprake is van een zekere interactionele kwaliteit. Veranderingen ontstaan door met elkaar vrij na te denken en hoeven niet gemanaged te worden. Dit onderstreept nog maar eens het belang van de samenwerking opzoeken. Als goed voorbeeld hiervan wordt de Garage de Bedoeling van de SVB genoemd, waar mensen allemaal in dezelfde overall en dus zonder hiërarchie een probleem benaderen.

Michiel Scheltema geeft aan dat het van belang is om het proces als een geheel te beschouwen en de presenteren, dan wordt ook inzichtelijk wat nog gedigitaliseerd moet worden en kan de rechter ook effectiever ingrijpen.

[1] Artikel Thijs Homan: *Ideeënseks houdt in dat verschillende denkwijzen elkaar ontmoeten op het moment dat mensen met elkaar praten over de veranderingen in de organisatie.*



Lenka Hora Adema

Bernard de Leest

Bernard de Leest wilde ons meegeven dat we altijd moeten streven naar duurzame oplossingen, zodat de burger niet onevenredig wordt getroffen. Gebleken is dat zelfs bij de hoogste rechters niet altijd het evenredigheidsbeginsel wordt toegepast. Bij regelgeving moet er vrijheid aan de onderkant zijn. Sociale wetgeving is soms helemaal dichtgeregeld door de centrale overheid, zodanig dat er geen enkele ruimte of vrijheid overblijft voor de toepassing op maat. Dat is bij de Participatiewet duidelijk niet het geval.

Christa benadrukt tot slot hoe veel bevlogen mensen al in de praktijk aan het werk zijn. Maar medewerkers worden binnen organisaties nu vaak op de standaard afgerekend en maatwerk wordt niet gezien, dus het is van belang om ook KPI's voor maatwerk te maken. Om dat voor elkaar te krijgen dienen we teamleiders te faciliteren zodat zij hun medewerkers optimaal kunnen positioneren om dat maatwerk te leveren.