

# Een nieuw beginsel in het bestuursrecht: invulling geven aan dienstbaar handelen in bezwaar

Riccardo Osterwald, Nienke Boelens en Nick Steenhagen

Een nieuw wetsartikel moet zorgen voor meer dienstbaarheid bij de overheid. Het Juridisch Bureau van de gemeente Amsterdam streeft al langer naar dienstbaar handelen in de bezwaarpraktijk, met als doel het vertrouwen tussen burger en overheid te vergroten. In deze bijdrage wordt een indruk gegeven hoe het Juridisch Bureau dit nastreeft, hoe ze dit aanpakken en wat de gevolgen daarvan zijn. Eén ding is zeker: het vergt gedragsverandering en vraagt om een lange adem.

**B**egin dit jaar is de internetconsultatie gestart over het wetsvoorstel Wet versterking waarborgfunctie Algemene wet bestuursrecht (Awb).<sup>1</sup> Het doel is om de overheid te stimuleren besluiten begrijpelijker te maken, zich beter in de situatie van burgers te verplaatsen en minder formeel op te treden. Het voorgestelde dienstbaarheidsbeginsel in artikel 2:4a Awb springt hierbij in het oog: 'Het bestuursorgaan stelt zich bij het uitoefenen van zijn taak dienstbaar op.' Het beginsel zal worden opgenomen in hoofdstuk 2 van de Awb en daarmee al het bestuurshandelen inkleuren. Hoewel een besluit waarschijnlijk niet snel zal worden vernietigd wegens strijd met het dienstbaarheidsbeginsel, kan het niet-naleven ervan wel doorwerken. Het kan bijvoorbeeld leiden tot een rechterlijk oordeel van onzorgvuldige voorbereiding (art. 3:2 Awb) of onvolledige belangenafweging (art. 3:4 lid 1 Awb).

Het operationaliseren van dit abstract geformuleerde beginsel is een taak voor een ieder die

zich met het bestuursrecht bezighoudt.<sup>2</sup> In de conceptmemorie van toelichting bij het wetsvoorstel worden enkele voorbeelden gegeven van wat onder dienstbaar wordt verstaan, waarbij wordt verwezen naar het Handvest burger-overheid van de VAR.<sup>3</sup> Dienstbaar handelen gaat verder dan klantvriendelijkheid. Volgens de conceptmemorie vereist het dat het bestuursorgaan zich steeds bewust is van de effecten van zijn handelen op de burger. Beleid en uitvoering moeten zo worden ingericht dat de belangen van de burger optimaal tot hun recht komen. Dienstbaar handelen gaat volgens de conceptmemorie om een *grondhouding*. Het beginsel is daarmee verweven met (organisatie)cultuur, houding en gedrag. Dit leidt tot dilemma's en ongemak en vraagt om zelfreflectie en dialoog: hoe verhouden we ons als individu, team of organisatie tot deze publieke waarde? Voor sommigen is dienstbaar handelen vanzelfsprekend en een essentieel onderdeel van hun vakmanschap; voor anderen betekent het dat zij vraagstukken op een andere manier

moeten benaderen dan zij gewend zijn. Dit zorgt voor discussie op de werkvloer en roept emoties op. Bovendien is dienstbaar handelen moeilijk te definiëren en biedt het ruimte voor interpretatie en eigen invulling. Dit moet concreet worden gemaakt om duidelijk te zijn over wat er anders moet in de dagelijkse praktijk.

## Prioriteit geven aan verandering vraagt moed om keuzes te maken

### Juridische vernieuwing binnen de gemeente

De gemeente Amsterdam zet stappen naar een meer burgergerichte manier van werken. Het op een minder formeel juridische wijze handelen in bezwaar sluit aan bij de visie van de burgemeester. Zij dicht de juridische functie van de gemeente Amsterdam een belangrijke rol toe om meer ten dienste te staan van de vertrouwensrelatie tussen burger en de gemeente.<sup>4</sup> Welwillende burgers moeten de gemeente zien als een bondgenoot die hen helpt hun weg te vinden in ingewikkelde regelgeving en niet als een hindermacht. Bij verschil van inzicht en conflict moet het vinden van duurzame oplossingen en het herstel van verhoudingen het doel zijn. In dit kader is het programma *Juridische vernieuwing* gestart. Het programma onderzoekt hoe veranderingen in regels, werkprocessen en cultuur kunnen bijdragen om zo het vertrouwen van burgers in de overheid te vergroten.

### Het Juridisch Bureau

Binnen het Juridisch Bureau van de gemeente Amsterdam werken meer dan honderd bezwaarjuristen die jaarlijks rond de tienduizend bezwaren behandelen. Deze zaken variëren in onderwerp en complexiteit, van boetes voor verkeerd aangeboden afval in de openbare ruimte tot vergunningverlening voor grote bouwzaken in de binnenstad en kwesties rondom 'TikTok-rijen' bij een populaire friettent. Dienstbaar handelen en werken vanuit het burgerperspectief is een belangrijke pijler van het Juridisch Bureau. Met de 'passende aanpak' in bezwaar geven we invulling aan dienstbaar handelen en streven we ernaar het burgerperspectief te versterken en te borgen. Initiatieven omvatten bijvoorbeeld trainingen in *soft skills* zoals mediationvaardigheden, het aanpassen

van brieven naar begrijpelijke taal, *coaching on the job en* inspiratie- en kennisuitwisseling met initiatieven buiten de organisatie zoals de buurtrechtbank in Amsterdam-Zuidoost. Ook halen we ervaringen van Amsterdammers op; hoe beleven zij de bezwaarprocedure? We proberen daarbij ook de kansen en mogelijkheden van *data science*, *legal tech* en kunstmatige intelligentie te benutten. Hierdoor ontstaat meer ruimte voor het werken vanuit het burgerperspectief. Hoewel er goede stappen worden gezet en er veel wordt geleerd, is het belangrijk om zelfkritisch te zijn en blijven. Het kost tijd om deze verandering volledig te realiseren. Niet alles lukt en we merken dat voortdurende evaluatie en bijsturing nodig is.

### Visie en leiderschap

Het Juridisch Bureau streeft ernaar om consistent dienstbaar te handelen in bezwaar. Deze visie moet niet alleen richting geven, maar ook daadwerkelijk gaan 'leven' op de werkvloer. Of medewerkers burgergericht (gaan) werken, hangt sterk af van de dagelijkse praktijk en het heersende werkklimaat. Het is essentieel om duidelijk te maken wat dienstbaar handelen betekent voor houding en gedrag en hoe dit zich verhoudt tot de bestaande cultuur. We zien dat leidinggevendenden een sleutelrol spelen in het definiëren en invulling geven aan wat dienstbaar handelen inhoudt in de praktijk. In een werkomgeving waar de dagelijkse druk en routine regeren, is commitment cruciaal om daadwerkelijk op verandering te sturen. Prioriteit geven aan verandering vraagt moed om keuzes te maken, zelfs als dit betekent dat ander werk blijft liggen. Het topmanagement moet daarbij begrijpen dat de huidige investeringen in tijd en energie zich later zullen terugbetalen.

Leidinggevendenden moeten voorbeeldgedrag tonen en het burgerperspectief waarderen en belonen.<sup>5</sup> Hiervoor geven zij actief richting en stellen zij de norm die medewerkers als leidraad voor hun handelen gebruiken. Wat zien medewerkers hun leidinggevendenden doen in overleggen? Welke vragen stellen leidinggevendenden aan medewerkers als er wordt gesproken over een bezwaarzaak? Welke keuzes worden gemaakt als het spannend wordt? Welke norm geldt dan? Leidinggevendenden moeten zich bewust zijn van de signalen die zij met hun handelen afgeven. Het gaat er expliciet om gedrag zichtbaar te maken, zodat medewerkers dit kunnen herkennen en interpreteren



als een richtinggevende interventie. Dit stelt leidinggevend in staat om medewerkers aan te spreken op de norm en het daarbij behorende gedrag. Zo helpen leidinggevend de basis voor de organisatiecultuur te vormen.

## Dienstbaar handelen in bezwaar is niet vrijblijvend

Werken aan de visie betekent dat we iedereen actief uitnodigen zich hieraan te committeren. Leidinggevend spelen ook een rol in het initiëren van gesprekken over wat werken volgens de visie concreet betekent voor medewerkers. Veranderen roept vaak gevoelens op, waarover we met elkaar in gesprek moeten gaan. Dienstbaar handelen in bezwaar is niet vrijblijvend. Wat heb je als medewerker nodig om toch mee te doen? Achter het veelgehoorde argument dat burgergericht werken te veel tijd kost, kan bijvoorbeeld onzekerheid schuilen. We investeren in het creëren van een veilig werkklimaat, zodat we open gesprekken kunnen voeren en kunnen leren van 'fouten'. Dit kan spannend zijn, vraagt moed en we moeten het blijven volhouden.

### Interventies op de werkvloer

Hoewel trainingen belangrijk zijn voor het versterken van vaardigheden en competenties, zien we dat praktijkgerichte interventies en sturing door leidinggevend cruciaal zijn om daadwerkelijk anders te handelen en dit te bestendigen. We geven dit op verschillende manieren vorm. Zo zijn er sessies 'Bezwaarkunde' georganiseerd waarbij het concreet invulling geven aan burgergerichte bezwaarbehandeling aan de hand van praktijkvoorbeelden centraal staat. Dit vereist zowel ander handelen als inlevingsvermogen. Het gesprek gaat over vragen als: wat is de bedoeling van bezwaarbehandeling? Of belangrijker: wat is *goede* bezwaarbehandeling eigenlijk? Met welke houding treed je burgers tegemoet? Help je iemand bijvoorbeeld verder naar een ander loket, ook al staat dit niet in je taakomschrijving? Ben je bereikbaar en behulpzaam? Wat doe je bewust en onbewust? Ook hebben we samen met medewerkers en leidinggevend een kompas opgesteld om het gesprek over de passende aanpak op de werkvloer te ondersteunen. Burgergerichtheidscoaches werken mee, sparren, coachen en adviseren in lopende dossiers. Juist die dagelijkse casuïstiek maakt dienstbaar handelen concreet, aanwijsbaar

en bespreekbaar. Ook proberen we meer samen te werken binnen de organisatie en verschillende overlegtafels te organiseren. Verschillende expertises en invalshoeken helpen om richting te bepalen en regie te nemen in 'vastgelopen' dossiers. Daarnaast is er een koplopersgroep binnen het Juridisch Bureau om de beweging te versnellen, de passende aanpak te verankeren en de werkprocessen hierop af te stemmen.

## De beweging naar meer dienstbaarheid vraagt om volharding en samenwerking

De roep om dienstbaarheid brengt in de praktijk dilemma's met zich mee. Medewerkers vrezen soms precedentwerking of willekeur wanneer ze vanuit de bedoeling werken. In reflectiebijeenkomsten, georganiseerd in samenwerking met de Hogeschool van Amsterdam en de Universiteit van Amsterdam, reflecteren we op deze dilemma's aan de hand van 'buikpijndossiers', met aandacht voor ethiek en beroepshouding. Omgekeerd wordt kennis uit de praktijk gedeeld, bijvoorbeeld via gastcolleges. Voor de jurist van de toekomst is de beweging naar meer dienstbaarheid eveneens van groot belang.

### Dienstbaarheid: samen doen!

De beweging naar meer dienstbaarheid vraagt om volharding en samenwerking, zowel binnen als buiten de organisatie. Dit is een langdurig traject dat een heldere visie nodig heeft om inspiratie en urgentie te creëren. Het draait om houding, gedrag en cultuur, en dit moet gezamenlijk worden vertaald naar concreet gedrag. Als organisatie is het noodzakelijk om zelfkritisch te zijn en te reflecteren om gericht te interveniëren. Leiderschap met moed is nodig om de verandering aan te sturen en het gesprek aan te gaan. Daarnaast is het belangrijk om kansen te benutten, zoals legal tech en kunstmatige intelligentie, om meer ruimte te creëren voor dienstbaar handelen. Echt invulling geven aan dienstbaar handelen in bezwaar lukt het best door in de praktijk aan de slag te gaan met actuele casuïstiek. De gemeente Amsterdam en het Juridisch Bureau zetten stappen om deze veranderingen te realiseren met als doel bij te dragen aan het vergroten van het vertrouwen van

de burger in de overheid. Door samen te blijven werken en innoveren, kan de visie van dienstbaar handelen verder verankerd worden in de organisatiecultuur. Het is bemoedigend dat burgers steeds vaker dienstbaar handelen waarderen, wat ons motiveert om door te gaan. Niet alleen praten maar doen is de sleutel tot succes. Houd vol, want de resultaten zijn de inspanningen meer dan waard.

### Noten

1. Zie internetconsultatie.nl/waarborgfunctieawb. Voor een uitgebreide behandeling van het wetsvoorstel, zie het artikel van A.T. Marseille e.a., 'Addendum bij de 'Kleine gids voor het wetsvoorstel Wet versterking waarborgfunctie Awb'', *Nederlands Juristenblad* 2024/14.
2. Zoals M.H. Ippel stelde in zijn pitch op de studiemiddag van de VAR over dit beginsel op 19 april van dit jaar.
3. Meer over het Handvest en de combinatie met het dienstbaarheidsbeginsel, zie: N. Steenhagen, 'Van papier naar praktijk: de ambities van het Handvest Overheid-Burger', *Tijdschrift voor Klachtrecht* 2023/4.
4. Zie de notitie 'Vertrouwen begint bij de overheid' van burgemeester Halsema op [amsterdam.raadsinformatie.nl](https://amsterdam.raadsinformatie.nl).
5. L. Hulst, A.T. Marseille & N. Steenhagen, 'Hoe kan het burgerperspectief bij de overheid vaste voet aan de grond krijgen?', *Nederlands Juristenblad* 2022/2791.

Mr. R. Osterwald is directeur van het Juridisch Bureau, mr. N. Boelens is manager organisatieontwikkeling en mr. N. Steenhagen is adviseur burgergericht werken. Zij werken allen bij de directie Juridisch Bureau van de gemeente Amsterdam.