

Hoe kan het burgerperspectief bij de overheid vaste voet aan de grond krijgen?

Liesbeth Hulst, Bert Marseille & Nick Steenhagen¹

Het zal geen jurist zijn ontgaan dat het bestuursrecht volop in beweging is. Maar hoe komen alle beoogde veranderingen in het bestuursrecht ook daadwerkelijk terecht in overheidsbesluitvorming? Aan de hand van inzichten uit de psychologie wordt besproken wat hiervoor nodig is. En hoe juristen kunnen bijdragen.

1. Inleiding

Sinds ongeveer anderhalf jaar heerst het 'burgerperspectief' in het bestuursrecht. Waar in de periode daarvoor bestuursrechtelijke coryfeeën als Alex Brenninkmeijer en Michiel Scheltema vaak roependen in de woestijn leken met hun pleidooi voor een responsieve rechtsstaat (Scheltema) en voor een effectieve *interface* tussen de systeemwereld van de overheid en de leefwereld van burger (Brenninkmeijer),² worden hun ideeën inmiddels omarmd door de overheid zelf. Voorbeelden zijn er te over, zoals de regeringsvisie op hoe de overheid zich verhoudt tot burgers en bedrijven,³ de recente rechtspraak van Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State over onder meer het evenredigheidsbeginsel,⁴ en de komende codificatie van een algemene zorgplicht van de overheid in artikel 2:1 lid 1 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb).⁵

Aan goede voornemens heb je niets als ze niet in praktijk worden gebracht. Het burgerperspectief in het bestuursrecht levert pas wat op als het weerklank vindt op de werkvloer bij de overheid. Als het onderdeel is van de manier waarop in de (voor)fasen van primaire besluitvorming en bezwaar wordt gewerkt. Wij denken dat inzichten uit de psychologie een belangrijke rol kunnen vervullen om dat te bereiken. Net zoals ruim een decennium geleden het uit de sociale psychologie afkomstige concept 'procedurele rechtvaardigheid'⁶ heeft geholpen om procedures van geschilbeslechting een menselijker gezicht te geven en effectiever te laten verlopen, kan kennis uit de psychologie ook nu van nut zijn om de overheid daadwerkelijk meer legitiem en effectief te laten werken.

In deze bijdrage gaan we in op drie inzichten uit de psychologie die kunnen helpen het burgerperspectief te verankeren bij de uitvoerende organisaties van de overheid. Ze hebben te maken met het overwinnen van informatieve onzekerheid, het scheppen van rolhelderheid en het laten 'leven' in organisaties. Ze komen aan de orde in par. 3, 4 en 5. Daarvoor staan we in par. 2 kort stil bij het begrip

burgerperspectief en gaan we in op de vraag waarom het voor de overheid van belang is het burgerperspectief te omarmen en gebruik te maken van inzichten uit de psychologie. We sluiten in par. 6 af met een korte conclusie.

2. Werken volgens het burgerperspectief: belangrijk, maar makkelijker gezegd dan gedaan

Wat is het burgerperspectief?

Van de overheid wordt de laatste jaren verwacht dat zij het burgerperspectief hanteert, burgergericht werkt, responsief is en zich dienstbaar opstelt. Over wat al die termen en concepten precies betekenen kunnen boeken worden volgeschreven.⁷ In deze bijdrage houden we het bij de term burgerperspectief. We gaan er daarbij, in navolging van auteurs als Allewijn, Brenninkmeijer, Damen en Scheltema,⁸ vanuit dat – *in abstracto* – het burgerperspectief voortkomt uit het besef dat de burger er niet voor de overheid is, maar de overheid voor de burger, dat het doel van het burgerperspectief is dat beslissingen van de overheid als rechtvaardig worden aanvaard en dat – heel concreet – het burgerperspectief vergt dat de overheid passende ondersteuning biedt aan burgers in hun contact met de overheid en dat in de besluiten die ze neemt zo veel mogelijk recht wordt gedaan aan betrokken belangen.⁹ We hebben het met het burgerperspectief dan over bejegening en communicatie, werken vanuit beleid en regels die uitgaan van een realistisch mensbeeld en perspectief op wat van burgers verwacht kan worden,¹⁰ maar ook over de rechtvaardigheid van besluiten van de overheid. Omdat nog veel onbekend is over wat waargenomen uitkomstrechtvaardigheid en materiële rechtvaardigheidspercepties precies inhouden, kiezen we voorlopig voor het juridische begrip evenredigheid. Het burgerperspectief gaat over een humane en psychologisch realistische benadering van burgers in het algemeen en dient niet verengd

Het burgerperspectief gaat over een humane en psychologisch realistische benadering van burgers in het algemeen en dient niet verengd te worden tot maatwerk in individuele gevallen

te worden tot maatwerk in individuele gevallen.¹¹ We gaan hier niet in op (rechtsfilosofische, bestuurskundige, etc.) bespiegelingen over vooral maatwerk.¹² Wel stellen we dat het verder ontwikkelen en invullen van ons rechtsstaatbegrip door juridische professionals – waaronder de verhouding met rechtszekerheid en rechtsgelijkheid en met oog voor schaduwzijden van burgergericht werken¹³ – niet alleen passend lijkt bij in de inleiding bedoelde voornemens, maar ook (praktisch) richting kan geven aan de invulling van het ‘waarom en hoe’ van het burgerperspectief binnen overheidsorganisaties (zie par. 4 en 5).

Wat is het belang van het hanteren van het burgerperspectief?

Waarom is het van belang dat de overheid in haar handelen het burgerperspectief hanteert? Niet omdat bur-

gers en bedrijven ‘klanten’ van de overheid zouden zijn die zo veel mogelijk tevredengesteld zouden moeten worden. Wel om de legitimiteit en effectiviteit van overheidsbesluitvorming (en publieke waardecreatie) te versterken. We kiezen hierbij niet voor een normatieve of morele benadering van hoe een overheid zich hoort te gedragen, maar voor een empirische benadering. Empirische evidentie wijst erop dat zelfs als men de overheid als een bedrijf zou willen zien en runnen, het wenselijk kan zijn om het burgerperspectief te hanteren. Wetenschappelijk onderzoek ondersteunt namelijk dat bestuurlijke besluitvorming waarvan het totstandkomingsproces¹⁴ en de uitkomst door betrokken partijen als eerlijk en rechtvaardig wordt ervaren, bijdraagt aan het (gewenste)¹⁵ vertrouwen in de overheid en de rechtsstaat en tevens helpt om geschillen te voorkomen en op te

Auteurs

1. Mr. dr. L. Hulst werkt bij The Hague Institute for Innovation of Law, prof. mr. A.T. Marseille bij de vakgroep Staatsrecht, Bestuursrecht en Bestuurskunde van de Rijksuniversiteit Groningen, mr. N. Steenhagen bij het Juridisch Bureau van de Gemeente Amsterdam.

Noten

2. A.F.M. Breninkmeijer, Jaarverslag Nationale Ombudsman 2012, *Mijn vertrouwde overheid*; M. Scheltema, ‘De responsieve rechtsstaat: het burgerperspectief’, *NTB* 2019/6; M. Scheltema, ‘De burger in de rechtsstaat: Alice in Wonderland?’, *NTB* 2016/33; M. Scheltema, ‘Bureaucratische rechtsstaat of responsieve rechtsstaat?’, *NTB* 2015/37; M. Scheltema, ‘Mag de rechtsstaat voor de burger worden gesloten?’, *AA* 2021-9, p. 809-820.

3. Zo staat in het regeerakkoord (bijlage bij *Kamerstukken II* 2021/22, 35788, nr. 77) en de regeringsbrief ‘Acties kabinet bevorderen menselijke maat wetten en regels’ (*Kamerstukken* 2021/22, 35510, nr. 102) dat het kabinet werkt aan ‘een overheid die betrouwbaar, dienstbaar, dichtbij en rechtvaardig is’ en ‘we willen dat mensen altijd persoonlijk in contact kunnen komen met de overheid...’ In de Kabinetsreactie Parlementaire ondervraging kinderopvangtoeslagen (*Kamerstukken II* 2020/21, 35510, nr. 4) is te lezen: ‘De overheid moet toegankelijk zijn. Het kabinet wil dat de dienstverlening eenvoudig is. Dat het makkelijk is om

nadere informatie en uitleg te krijgen.’ (*Kamerstukken II* 2020/21, 29362, nr. 290). Hierna spreken wij korthedshalve veelal over ‘burgers’, ook als we ‘burgers en bedrijven’ bedoelen.

4. ABRvS 2 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:285; L.J.A. Damen. ‘Waaier er na het kinderopvangtoeslagen-schandaal een frisse wind door het bestuursrecht?’, *AA* 2022-9, p. 627-648.

5. De tekst van die bepaling luidt: ‘Een bestuursorgaan draagt zorg voor passende ondersteuning in het verkeer met dat bestuursorgaan.’

6. Uit empirisch onderzoek naar hoe rechtzoekenden rechtspraakprocedures, bezwaarprocedures, informele contacten met en beslissingen van de overheid ervaren, blijkt dat een ervaren faire behandeling van burgers/rechtzoekenden leidt tot vertrouwen in de beslissende instantie en acceptatie van beslissingen. Zie onder meer A.T. Marseille e.a. *Motieven voor en waardering van hoger beroep. Eindrapport*, Den Haag: Raad voor de rechtspraak 2016; I.M. Boekema, *De stap naar hoger beroep* (diss. Groningen), Den Haag: BJu 2015; publicaties bij het programma Passend Contact met de Overheid, www.prettigcontactmetdeoverheid.nl, zoals: L. van der Velden & K. van der Bos, *Legitimiteit van de overheid, aanvaarding van overheidsbesluiten & ervaren procedurele rechtvaardigheid*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2013; H. Grootelaar, L. Hulst & K. van den Bos, ‘Procedurele

rechtvaardigheid’, in: G. de Groot & H. Steenberghe (red.), *De mondelinge behandeling in civiele zaken*, Den Haag: Boom juridisch 2019; L. Hulst, *Experimental legal studies on perceived procedural justice and trust in law and society* (diss. Amsterdam VU), 2017. Voor de manier waarop die subjectieve ervaring van een faire behandeling kan worden bevorderd, kan eveneens worden geleerd uit dat empirische onderzoek.

7. Zie voetnoot 3: de regeringsbrief ‘Acties kabinet bevorderen menselijke maat wetten en regels’; de definitie in het deelprogramma Burgergerichte Overheid van het Ministerie van Justitie en Veiligheid waarbij het ‘doel is om de problemen van burgers in een zo vroeg mogelijk stadium op te lossen en onnodige juridische procedures te voorkomen, die voor zowel burger als overheid belastend zijn’, zie: rijksoverheid.nl/documenten/brochures/2022/04/30/deelprogramma-burgergerichte-overheid; en L. van den Berge, ‘Responsief bestuursrecht’, in: *Maatwerk in het bestuursrecht* (preadviezen VAR), Den Haag: Boom juridisch 2020, p. 7-61.

8. D. Allewijn, *De transitie van autonoom naar responsief bestuursrecht* (PCMO Conferentie Amsterdam 26 april 2016), Amsterdam: PCMO 2016; A. Breninkmeijer, ‘De grondbeginselen van de rechtsstaat zijn geschonden’ als ‘verschrikkelijk ongeluk’. Over de noodzaak van behoorlijk bestuur’, *NJB* 2021/2; L.J.A. Damen, ‘Van Awb-mens naar responsieve burger?’, in: T. Barkhuysen e.a. (red.), *25 jaar Awb. In eenheid en*

verscheidenheid, Deventer: Wolters Kluwer 2019, p. 113-122. Zie voorts de in voetnoot 2 genoemde publicaties.

9. Idem.

10. Als streven, zie onder meer: *Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid*, Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid 2017, en voetnoot 3.

11. Position paper Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, TK Commissie Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 17 november 2022

12. Zie daarover: Van den Berge 2020; E. Linthorst & L. Oldenhof, ‘Maatwerk aan de keukentafel: van ‘hoera’ begrip tot betwiste norm’, *NTB* 2020/209; P. Westerman, ‘De valse tegenstelling tussen uniform en maatpak’, *AA* 2022-4, p. 274-277.

13. Y.E. Schuurmans, A.E.M. Leijten & J.E. Esser, *Bestuursrecht op Maat*, Leiden: Universiteit Leiden 2020. Daarbij helpen bijvoorbeeld werkzame principes (aangereikt door rechtswetenschappers, rechters of andere juridische professionals).

14. En afweging van alle betrokken belangen (zoals centrale, regionale, lokale beleidsambities, individuele belangen) inclusief publieke belangen.

15. Zoals gewenst door de regering, zie voetnoten 3 en 7.



© Shutterstock

lossen.¹⁶ Dus: meer acceptatie van overheidshandelen en minder onnodige bezwaren, zienswijzen en beroepsprocedures. Voor (langetermijn) vertrouwen van burgers is daarnaast relevant dat echte, onderliggende conflicten zoveel mogelijk worden geadresseerd en beslecht.¹⁷

Een goed voorbeeld van de praktische noodzaak om individuele geschillen zo veel mogelijk te voorkomen en op te lossen,¹⁸ biedt het ruimtelijk domein. Zo is bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State een snelle toename van het aantal omgevingsrechtelijke zaken te zien.¹⁹ Door de maatschappelijke uitdagingen voor de komende decennia zullen de concurrerende claims op de schaarse leefomgeving alleen maar verder toenemen.²⁰ Centraal en decentraal overheidsbeleid om die uitdagingen aan

te pakken (de grote verbouwing van Nederland)²¹ dreigt vast te lopen als de ruimtelijke (vaak meerpartijen-)conflicten die daarbij ontstaan niet vaker en vroeger worden geabsorbeerd en beslecht dan nu gebeurt.

Kortom, het betrekken van het burgerperspectief in het handelen door de overheid is meer dan een *best practice* die ter keuze inzetbaar is. Het is een onmisbaar element voor het bereiken van vertrouwen in, en slagkracht van de overheid.²²

Het burgerperspectief in theorie en praktijk

Hoe makkelijk of moeilijk is het om het burgerperspectief in het overheidshandelen te incorporeren? In theorie zou dat probleemloos moeten kunnen gebeuren. De *street-*

Wensenlijstjes vanuit de politiek zijn zelden zo gedetailleerd dat ze geen speelruimte openlaten voor overheidsorganen die ze moeten uitvoeren

level *bureaucrats* van de overheid hebben altijd ruimte als zij hun werk doen.²³ De rechtsregels waaraan zij in hun werk gebonden zijn, kunnen bijna altijd worden geplooid naar de specifieke omstandigheden van het geval. En wensenlijstjes vanuit de politiek zijn zelden zo gedetailleerd dat ze geen speelruimte openlaten voor overheidsorganen die ze moeten uitvoeren.²⁴

Een illustratie biedt een recent onderzoek bij zestien gemeenten naar het voorkomen en beslechten van geschillen in het sociaal domein.²⁵ Daaruit blijkt dat het voor de overheid niet nodig is om uit te vinden hoe ze haar burgers het beste tegemoet kan treden; de *best practices* van werken volgens het burgerperspectief zijn bekend.²⁶ Het gaat om hele simpele zaken. Iemand die telefonisch contact met jou zoekt niet eindeloos doorverbinden, snel terugbellen, doen wat je zegt, keuze bieden tussen *online* en *on site* contact, uitleggen waarom je bepaalde informatie van de burger nodig hebt, tijdig beslissen, goed luisteren. Maar ook: besluiten niet 'zwart-wit' benaderen, kijken met welke beslissing – binnen de wettelijke ruimte – de burger het beste geholpen is, overleggen met collega's als de wet schuurt met wat het beste besluit lijkt, et cetera.

Uit datzelfde onderzoek blijkt echter ook dat de praktijk weerbarstig is. Dat het kan, wil niet zeggen dat het overal gebeurt. Een cruciale factor is de cultuur die binnen een bepaalde overheidsorganisatie heerst. Uit het onderzoek blijkt dat bij sommige gemeenten een grote mate van dienstbaarheid wordt gecombineerd met juridische durf en creativiteit, terwijl bij andere gemeenten beide volledig lijken te ontbreken.²⁷

Kort maar goed: binnen de overheid is alle ruimte om burgergericht te werken. Regels hoeven – uitzonderin-

gen daargelaten – niet te worden gewijzigd (want die bieden voldoende ruimte), *best practices* hoeven niet te worden uitgevonden (want die zijn bekend). Waar het hapert, dat is in de burelen van de overheid zelf. Daar wordt te vaak nagelaten om alles wat bekend en mogelijk is, daadwerkelijk in de praktijk te brengen.²⁸

Om de overheid vanuit het burgerperspectief te laten werken, moet het vizier worden gericht op instrumenten die kunnen helpen om de slag van kennis en bewustzijn naar concreet handelen te maken. Wij denken dat inzichten uit de (sociale en organisatie) psychologie daarbij kunnen helpen. Drie van de inzichten uit de psychologie komen in de volgende paragrafen aan de orde. Wij beginnen met het belang van het overwinnen van informationele onzekerheid.

3. Informationele onzekerheid overwinnen: weten dat burgergericht werken mag

Juridisch werken brengt een oriëntatie op regels en jurisprudentie mee. Werken binnen een overheidsorganisatie nodigt ambtenaren en de ambtelijke en bestuurlijke top uit tot denken vanuit de regels waaraan hun procedures, verantwoordelijkheden en onderlinge verhoudingen zijn onderworpen en dus vanuit het overheidsperspectief van de interne bureaucratie.²⁹ Regeloriëntatie hoort bij hoe juristen worden opgeleid.³⁰ Veel ambtenaren zijn op die manier opgeleid en gesocialiseerd binnen de eigen groep ('Als ik naar mijn leidinggevende ging, dan zei die: je moet je gewoon aan regels en procedures houden').³¹ Maar zelfs als men opleiding en socialisatie verandert, wil dat niet zeggen dat niet langer wordt gedacht vanuit regels en procedures. Die oriëntatie geeft juristen en ambtenaren namelijk ook psychologisch houvast: het helpt hen onze-

16. Zie voetnoot 6. Uit de empirische evidentie blijkt dat de bijdrage van burgergericht werken aan beide doelen (vertrouwen en conflictoplossing) vooral loopt via het mechanisme van toegenomen ervaren (procedurale) rechtvaardigheid. Dit is dus iets anders dan of het proces en de uitkomst juridisch eerlijk en correct zijn.

17. A.T. Marseille e.a., 'Het voorkomen en oplossen van conflicten in het sociaal domein: wat werkt?', *Gst.* 2021/106. Zie ook S. Zouridis, E. Wolf & F.J. Herkes, *Ontbindend en bindend besturen van de omgeving: Juridisering in de praktijk van omgevingsbesluitvorming*, Den Haag: Boom bestuurskunde 2022, die aanraden om bij omgevingsbesluitvorming bewuster te kiezen voor een mix van juridiseren, participeren en politiseren.

18. Publiek vertrouwen wordt onder meer sterk gevormd door of men denkt dat de overheid en rechtsstaat effectief zijn in het beschermen tegen dreigingen en maatschappelijke problemen.

19. Raad van State, *Bestuursrechtspraak in cijfers, Jaarverslag 2021*, p. 16.

20. W.J. Verheul, F.J. Herkes & S. Zouridis,

'Participeren, juridiseren of politiseren? De effectiviteit en legitimiteit van verschillende routes voor de strijd om de ruimte', *Bestuurskunde* 2022, 31, 1, p. 61-76.

21. Denk aan energievoorziening en transitie, klimaatadaptatie en -mitigatie, transitie van landbouw en natuur, woningbouw en migratie. Zie hoofdstuk 2 van het regeerakkoord 'Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst', Bijlage bij *Kamerstukken II 2021/22*, 35788, nr. 77; nrc.nl/nieuws/2022/07/25/in-de-grote-verbouwing-wordt-heel-nederland-binnenstebuiten-gekeerd-a4137371.

22. Of dat nu is vanwege veranderde, uit de aard wat vage maatschappelijke verwachtingen van de overheid en rechterlijk ingrijpen (en het vertrouwen daarin), publieke reacties op affaires of de sociale cohesie, of meer financieel vertaald, om kostbare hersteloperaties te voorkomen, of toekomstgericht, om als overheid en samenleving in staat te zijn de uitdagingen van deze tijd aan te gaan.

23. Zie bijvoorbeeld A. Meuwese & J. Wolswinkel, *Maatwerk en bijzondere wetgeving: ondanks of dankzij?: Een inventari-*

satie van het maatwerkgehalte van SZW- en VWS-wetten, Tilburg: Tilburg University 2020. Bijlage bij: *Kamerstukken II 2020/21*, 29362, nr. 289; S. van Heukelom-Verhage & F. van Tienen, *Maatwerk met de Awb: Advies over het gebruikmaken van de juridische ruimte van de Algemene wet bestuursrecht voor het bieden van maatwerk*, Den Haag: Pels Rijcken & Drooglever Fortuijn 2019. Bijlage bij: *Kamerstukken II 2019/20*, 26643, nr. 644; B. Marseille, 'Kinderopvangtoeslagen: wel of geen beleidsvrijheid voor de Belastingdienst/Toeslagen?', *AA* 2020, p. 393-399.

24. M. Moore. *Creating public value: Strategic management in government*, Harvard University Press, 1995.

25. Zie Marseille e.a. voetnoot 17.

26. Het gaat om zaken die ervaren procedurele rechtvaardigheid bevorderen en ervoor zorgen dat onderliggende conflicten worden voorkomen en opgelost. Zie ook voetnoot 16 (opbrengsten van die eerdere empirische gedragslens op de *interface* overheid/rechtspraak versus rechtzoekende).

27. Zie voetnoot 17 en A. Mein & B.

Marseille, 'De bezwaarmaker gehoord: een zoektocht naar responsiviteit in de bezwaarpraktijk', *Tijdschrift voor Klachtrecht* 2020, 2, p. 3-7. Het eerste van die twee onderzoeken laat ook zien dat zo'n dienstbare opstelling tegenover de burger geen kwestie van luxe of iets extra's is. Geld speelt geen rol. Gemeenten die het burgerperspectief hoog in het vaandel hebben staan, zitten echt niet ruimer in hun middelen dan gemeenten die het er bij laten zitten.

28. Met andere woorden: het doenvermogen van de *street level bureaucrats* van de overheid schiet tekort.

29. Zie voetnoot 2.

30. In de juridische, normatieve discipline ligt de focus op regels en procedures. De aandacht ligt van oudsher minder op het begrijpen van de werkelijkheid. Daarbij past dat er minder natuurlijke aandacht is voor hoe toepassing van regels in de werkelijkheid uitwerkt.

31. Zie het rapport *Klem tussen balie en beleid*, Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties (TCU) van de Tweede Kamer, *Kamerstukken II 2020/21*, 35387, nr. 2.

Van zo'n *legal mindset* wordt in de psychologie verondersteld dat dit het 'ethisch' denken binnen de organisatie verzwakt

kerheid te vermijden. Want het ervaren van (informatio-
nele- of persoonlijke) onzekerheid wekt negatieve gevoe-
lens op bij mensen.³² Daarom proberen ze onzekerheid
doorgaans zoveel mogelijk te vermijden. We bespreken
hoe dat verminderen van onzekerheid hier kan uitpakken,
maar eerst nog dit.

Als ambtenaren en hun leidinggevendenden zich enkel
oriënteren op regels en procedures, leidt dit bij hen tot
een – wat psychologen noemen – *legal mindset*. Van zo'n
legal mindset wordt in de psychologie verondersteld dat
dit het 'ethisch' denken binnen de organisatie verzwakt.³³
Dat laatste doet zich voor als ambtenaren zich gestimu-
leerd voelen om hun handelen alleen te beoordelen op
regels ('Moet dit volgens de regels?'), en niet ook op (eigen
of groeps-) normen ('Is dit het juiste om te doen in deze
omstandigheden? En is dit juist voor alle betrokkenen?').
Eenzijdige regeloriëntatie kan aldus meebrengen dat knel-
lende effecten van de uitvoering van beleid, wet- en regel-
geving op burgers, psychologisch buiten de deur worden
gehouden.

Ook als rechtsregels en jurisprudentie aan uitvoeren-
de ambtenaren beslissingsruimte bieden, betekent dat
niet zonder meer dat zij die ruimte zullen benutten. Op
basis van inzichten uit de psychologie is te verwachten
dat naarmate ambtenaren meer onzekerheid ervaren, zij
zich meer defensief (regelgeoriënteerd) zullen opstellen.³⁴
Denk aan de situatie dat (i) cognitieve overbelasting voor
ambtenaren op de loer ligt ('Hoe moet dat straks, als de
Omgevingswet is ingevoerd?'), (ii) ambtenaren niet weten
hoe ze regels op een burgergerichte manier moeten toe-
passen ('Hoe moet dat eigenlijk: maatwerk leveren?'), of
als (iii) zaken juridisch nog niet zijn uitgekristalliseerd of
onvoldoende specifiek zijn ('Wat betekent de *Harderwijk*-
uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak voor de
besluiten die ik dag-in-dag-uit moet nemen?').

De oriëntatie op regels hoeft geen belemmering te
zijn om burgergericht te werken, maar is het vaak wel.
Een klassiek voorbeeld betreft de ambtenaar die dacht dat
hij bij de behandeling van een bezwaarschrift niet mocht
bellen met de bezwaarmaker, omdat dit niet in de Awb
stond. Het zou kunnen helpen als in rechtsregels staat te
lezen wat er allemaal wel mag – ook al mag het evenzeer
als het er niet had gestaan. De rechtsregels spelen dan op
een positieve manier in op de regelgeoriënteerde opstel-
ling van de ambtenaren.

Iets soortgelijks geldt voor jurisprudentie. Het komt
regelmatig voor dat ambtelijke *street-level bureaucrats*
zich eenzijdig oriënteren op jurisprudentie die een strenge
uitleg van de wet billijkt. Bij gebreke aan jurisprudentie
waaruit blijkt dat diezelfde wet ook soepel kan worden
geïnterpreteerd, concluderen ze dat een strenge interpre-
tatie de norm is. Ze vergeten dat jurisprudentie die een

soepele interpretatie billijkt ontbreekt omdat coulante
besluiten geen jurisprudentie genereren.³⁵ Ambtenaren
realiseren zich dan onvoldoende dat ze wel degelijk iets te
kiezen hebben en strenger zijn voor de burger dan ze zou-
den willen. Hulp van de rechter is dan welkom. Als de
rechter een strenge opstelling van het bestuur jegens de
burger goedkeurt omdat hij vindt dat deze binnen de
grenzen van de wet valt, kan het helpen als hij in zijn uit-
spraak duidelijk maakt dat de betreffende wettelijke rege-
ling ook ruimte biedt voor een soepeler opstelling. Het
vergroot de kans dat uitvoerende ambtenaren, als die zich
bij hun handelen op jurisprudentie van de rechter richten,
zich realiseren dat ze iets te kiezen hebben en het kan hen
helpen bij het maken van een verantwoorde keuze.

Kort maar goed: regelgevers en rechters kunnen de
regelgeoriënteerde *street level bureaucrats* van de over-
heid helpen door in (de toelichting op) regelgeving en
jurisprudentie (i) explicieter de ruimte te benoemen en
(ii) waar mogelijk ook richting en nadere invulling te
geven aan wat een goed handelende overheid doet als zij
het burgerperspectief toepast. Ook rechtswetenschappers,
juridische praktijkleiders en overheidsjuristen kunnen
hierin bijdragen. Zo wordt de informatiele onzekerheid
binnen de overheid verminderd en worden bestuursorga-
nen gefaciliteerd de ruimte die ze bezitten, te benutten,
ten bate van burgergericht handelen.

4. Rolhelderheid scheppen: wat doen 'goed handelende' ambtenaren en bestuursorganen?

Een andere reden dat overheden ondanks beleidsruimte
toch vaak niet burgergericht werken, is dat ambtenaren
onduidelijke en/of tegenstrijdige eisen en verwachtingen
ervaren ('Moet ik me aan de regels houden, en ook het
perspectief van burgers en bedrijven meenemen? En kan
dat wel, beide tegelijk?'). Zo hebben ambtenaren hun meer
traditionele rol in het uitvoeren van de overheidstaak
(*regeltoepassende* rol). Bij burgergericht werken komen
daar twee andere typen rollen bij.³⁶

De eerste is de *gespreksvoerende* rol. Het kan voor
ambtenaren onduidelijk zijn of het wel tot hun taken en
verantwoordelijkheden behoort om het gesprek met bur-
gers te voeren. Ook kunnen ambtenaren inconsistenties
ervaren bij die rollen. Zo kunnen burgers of ondernemers
zaken naar voren brengen die niet direct juridisch rele-
vant zijn. Ambtenaren kunnen dan denken: 'Wat moet ik
met dit verhaal?' 'Hoe kom ik nou terug naar mijn taak als
ambtenaar?' En wat ook regelmatig voorkomt: 'Hoe moet
ik omgaan met emoties en verwijten? Ik ben gebonden
aan regels; hier kan ik niks mee.' Iemand die niet helder
heeft wat van hem verwacht wordt, die tegenstrijdige
eisen ervaart, of vreest voor ongewenst burgergedrag en
niet weet hoe daarmee om te gaan, zal zich terughoudend
tonen in het contact met burgers. Het gevolg: contact met
de burger wordt zo veel mogelijk beperkt en gebeurt
alleen schriftelijk.

De tweede rol die erbij komt, is de *oplossende rol*.³⁷
Dat kan gaan om het vinden van een oplossing in de
tweepartijen-relatie tussen overheid en burger. Maar ook
om een sturende of bemiddelende houding bij besluitvor-
ming of behandeling van bezwaar die meer burgers of
bedrijven raakt. Ook hier kan onduidelijk zijn welk gedrag
wel en niet van ambtenaren wordt verwacht ('Hooft dit

tot mijn takenpakket? Hoe ver kan ik gaan?). Het schakelen tussen hun traditionele, regeltoepassende rol en een oplossende rol kan als tegenstrijdig worden ervaren ('Kan ik deze (bezwaar)zaak nog wel behandelen nu ik het informeel heb geprobeerd op te lossen en er niet uitgekomen ben? Wat doe ik dan met informatie die ik informeel meekreeg?').

Behalve dat een gespreksvoerende en een oplossende rol worden toegevoegd aan het repertoire van de ambtenaar, betekent burgergericht werken ook dat de traditionele rol van de ambtenaar als regeltoepasser verandert, zoals we in de vorige paragraaf zagen. Cruciaal is dat als regels ruimte bevatten (wat veelal het geval is), ambtenaren die ook zien én durven te benutten.

Het grootste obstakel om burgergericht regels toe te passen zit hem niet in de benodigde vaardigheden. Besluitvorming met benutting van de ruimte die regels bieden, valt te leren. Ook voor gespreksvoerende en oplossende rollen geldt dat dit geen wezensvreemde dingen van ambtenaren vraagt en gespreks- en bemiddelingsvaardigheden kunnen worden getraind.

Cruciaal is dat ambtenaren weten dat ze geacht worden die rollen in te zetten en te combineren. ('Moet ik "gewoon" de regels en procedures volgen, of is het mijn taak en verantwoordelijkheid om het gesprek aan te gaan en te kijken waar mogelijke oplossingen liggen? En waar word ik op afgerekend?').³⁸ En dus ook dat ze daarin geen tegenstrijdigheden ervaren (Als bezwaarbehandelaar ver-

lies ik mijn onafhankelijkheid als ik met burgers in gesprek ga.'). Het is moeilijk voor mensen – en dus ook voor ambtenaren – om goed om te gaan met 'rolstress' en het is belangrijk die weg te nemen.

Rolstress wegnemen kan door 'rolhelderheid' te verschaffen. In de literatuur wordt een rol traditioneel gedefinieerd als een set van gedragsverwachtingen die verbonden zijn aan een bepaalde positie.³⁹ Rolstress zit vaak in 'rolambigüiteit'. Die doet zich voor als individuele ambtenaren onzekerheid of informatietekort ervaren over het gedrag en de attitude die van hen worden verwacht.⁴⁰ Een andere vorm van rolstress doet zich voor als ambtenaren inconsistente of onverenigbare verwachtingen ervaren in hun werk ('rolconflict').⁴¹ Sociaalwetenschappelijk onderzoek laat zien dat het loont om rolstress te verminderen vanwege negatieve effecten die het teweeg brengt, zoals ontevredenheid, angst en verminderd commitment en functioneren.⁴²

Het is dus zaak dat helder is dat van ambtenaren niet alleen wordt verwacht dat zij besluiten nemen volgens de regels, maar ook het gesprek voeren en oplossingen zoeken die zo veel mogelijk recht doen aan alle betrokken belangen. Dat het niet het een of het ander is, maar dat zij alle drie die rollen inzetten en combineren. Zoals ook rechters hun traditionele beslissersrol al combineren met bemiddelende en gespreksvoerende rollen.⁴³

Primair is hier de top van overheidsorganisaties aan zet. Zij moet zorgen dat een meerdimensionale invulling

Regelgevers, rechters en rechtswetenschappers kunnen voor het normatieve bestuursrecht verduidelijken hoe regeltoepassing en gelijke behandeling verenigbaar zijn met het rekening mogen houden met de omstandigheden van het geval

32. Praktijkprofessionals herkennen dat ambtenaren regelmatig onzeker zijn of zij de regels mogen plooiën (informatie onzekerheid: beschikken over te weinig relevante informatie). En ook dat het hantieren van het burgerperspectief ambtenaren onzeker over zichzelf en het eigen functioneren kan maken. In par. 3 zoeken we de oplossing in het verminderen van de informatie onzekerheid en veronderstellen dat ook persoonlijke onzekerheid vermindert als duidelijk is dat burgergerichte regeltoepassing mag (naast dat het wordt verwacht en gewaardeerd, par. 4 en 5). M.A. Hogg, 'Uncertainty-identity theory', *Advances in experimental social psychology*, 2007, 39, p. 69-126; M. Griffin & G. Grote (eds.), *Handbook on uncertainty management in work organizations*, New York: Oxford University Press 2007.

33. C. Moore, 'Moral disengagement', *Current Opinion in Psychology* 2015, 6, p.

199-204.; E.F. van Steenberghe & N. Ellemers, 'The social and organizational psychology of compliance: How organizational culture impacts on (un)ethical behavior', in: D.D. Sokol & B. van Rooij, *Cambridge Handbook of Compliance*, New York: Cambridge University Press 2021; A. Bandura, *Moral disengagement: How people do harm and live with themselves*, Worth publishers, 2016.

34. Bijvoorbeeld Hogg, voetnoot 32; D. Kahneman, P. Slovic & A. Tversky, *Judgment under uncertainty: Heuristics and biases*. New York: Cambridge University Press 1982. Dit fenomeen wordt herkend door professionals. Zo ziet men binnen gemeenten een beweging van ambtenaren die meer denken vanuit wat het juiste is om te doen in de omstandigheden en voor alle betrokken belangen. Voor hen zal dit fenomeen van meer regeloriëntatie onder omstandigheden van onzekerheid minder gelden.

35. De reden: dit soort besluiten wordt niet bij de rechter aangevochten. Bij besluiten waarbij meerdere belanghebbenden zijn betrokken kan dat anders liggen, maar daarvoor geldt tevens dat de jurisprudentie een breder scala aan oordelen over de toepassing van de wettelijke regeling bevat, omdat wat voor de ene partij soepel kan zijn, voor de andere partij juist streng is.

36. Als een overheid streeft naar oplossingsgerichtheid en het bieden van een faire behandeling. Zie de *best practices* in voetnoot 16.

37. Dus ruimte voor overheid en burger om een geschil op een andere wijze op te lossen dan met bestuurlijk besluit of een rechterlijke uitspraak.

38. Ervaren tegenstrijdigheden kunnen ook voortkomen uit waarderingsstructuren en impliciete signalen over wat echt belangrijk is binnen de organisatie (zie volgende paragraaf).

39. R.F. Kahn et al., *Organizational Stress: Studies in Role Conflict and Ambiguity*, New York: Wiley 1962.

40. B.J. Biddle, 'Recent developments in role theory', *Annual Review of Sociology* 1986, 12, p. 67-92.

41. Kahn et al., 1964; R.J. House & J.R. Rizzo, 'Role conflict and ambiguity as critical variables in a model of organizational behavior', *Organizational Behavior and Human Performance* 1972, 7, 3, p. 467-505.

42. T.C. Tubre & J.M. Collins, 'Jackson and Schuler (1985) revisited: A meta-analysis of the relationships between role ambiguity, role conflict, and job performance', *Journal of Management* 2000, 26, 1, p. 155-169.

43. R. de Bock, *Grip op kwaliteit*. Preadvies NJV 2015; H. Bolt, 'Kwaliteit van rechtspraak: het glas is halfvol', *Rechtstreeks* 2015, p. 73-77.

past binnen de gang van zaken en het klimaat op de werkvloer. Maar ook juridische professionals kunnen het nodige doen om (ervaren) ambiguïteit en tegenstrijdigheid van rollen binnen de overheid te verminderen. Regelgevers, rechters en rechtswetenschappers kunnen voor het normatieve bestuursrecht verduidelijken hoe regeltoepassing en gelijke behandeling verenigbaar is met het rekening mogen houden met de omstandigheden van het geval en hiervoor waar nodig verdere principes ontwikkelen. Ook kunnen zij helpen om helder te maken dat voor het realiseren van evenredige, of anderszins normatief-juridisch correcte besluitvorming het nodig kan zijn dat bestuursorganen het gesprek met burgers of bedrijven aangaan en/of oplossingen verkennen. Ten slotte kunnen juristen bijdragen aan het integreren van empirisch onderbouwde lessen over het 'belevingsaspect' van het burgerperspectief in bestaande manieren van bestuursrechtelijk werken. Dat alles kan rolambiguïteit opheffen en rolstress verminderen.

5. Het burgerperspectief laten 'leven' binnen de werkomgeving

We hebben gezien dat ambtenaren veelal regelgeoriënteerd handelen. Als we nou gewoon opschrijven dat (en hoe) zij burgergericht moeten optreden, gaan ze dat dan niet vanzelf doen? Dat is een mooi begin, maar het is niet voldoende. Empirisch onderzoek laat zien dat nieuwe regels, beleid, gedragscodes of gedragsrichtlijnen niet vanzelf tot het gewenste gedrag leiden. Alleen als medewerkers zien dat leidinggevend dat gedrag daadwerkelijk waarderen en belonen en voorbeeldgedrag vertonen en als medewerkers begrijpen waarom gedragsregels belangrijk zijn, treedt de beoogde gedragsverandering op.⁴⁴ Die factoren werken we hieronder uit. Het gaat er om dat hetgeen is beschreven ook echt richting geeft aan de dagelijkse praktijk van het werk en 'leeft' binnen de organisatie.⁴⁵

Als er één les is die we uit sociaal- en organisatiepsychologisch onderzoek kunnen trekken, is het dat de omgeving waarin ambtenaren werken cruciaal is. Wat op organisatieniveau gebeurt, is veel bepalender voor wat ambtenaren (niet) doen, dan wat hierover op papier staat, hoe individuele ambtenaren in elkaar zitten of hoe moreel gevoelig besluitvorming in een individuele zaak ligt.⁴⁶

Of ambtenaren burgergericht (gaan) werken, wordt bovenal bepaald door de dagelijkse gang van zaken en het klimaat op de werkvloer.⁴⁷ Het burgerperspectief kan pas vaste voet aan de grond krijgen binnen overheidsorganisaties als ambtenaren begrijpen waarom dit belangrijk is.⁴⁸ Zo blijkt uit psychologisch onderzoek dat als mensen begrijpen waarom gedragsregels belangrijk zijn, zij zich die gedragsregels meer eigen maken (regels worden 'geïnternaliseerd') en dat gedragsverandering beter plaatsvindt.⁴⁹ Ambtenaren moeten verder zien dat leidinggevend voorbeeldgedrag tonen en dat het toepassen van het burgerperspectief binnen de organisatie(structuren) daadwerkelijk gewaardeerd en beloond wordt. Als ambtenaren dat in hun werkomgeving ervaren zullen zij meer geneigd zijn het burgerperspectief mee te nemen in hun dagelijkse werk, omdat ze het zelf belangrijk zijn gaan vinden (ze gaan het zelf 'willen'). Dat betekent dat ambtenaren dan ook meer geneigd zijn om in een burgergerichte geest te

handelen in onbekende of ingewikkelde (lees: onzekere) situaties. En dat ze niet uitgebreid hoeven te worden geïnstrueerd of gecontroleerd, want het gebeurt ook als er niemand meekijkt.

Welke psychologische theorievorming zit hierachter? De gedachte is: mensen zijn groepsdieren. Ze categoriseren zichzelf en anderen in groepen en voelen zich onderdeel van de eigen groep, zoals het team of de organisatie waarvoor ze werken.⁵⁰ Daaraan ontlenen ze hun identiteit. Ze gaan normaal vinden wat hun eigen groep normaal vindt. En ze gaan zich gedragen naar wat verwacht en gewaardeerd wordt binnen de groep. Ambtenaren zullen bijvoorbeeld met regels en burgers omgaan zoals ze dat hun leidinggevenden en (senior) collega's zien doen.⁵¹ Vooral wat leidinggevend doen of belangrijk vinden, wordt nagedaan. Dat gedrag is immers beloond met een leidinggevende positie binnen de organisatie.⁵²

Welk oplossingsrepertoire is beschikbaar om het burgerperspectief voet aan de grond te laten krijgen in overheidsorganisaties waar dat ontbreekt? We noemen twee zaken die daaraan kunnen bijdragen: het wegnemen van waarderingsbelemmeringen en cultuurverandering, inclusief meten en benchmarken.

Belemmeringen in dagelijkse werkpraktijken wegnemen

Het is van belang te kijken naar de gang van zaken op de werkvloer. Naar wat er van ambtenaren wordt verwacht om te worden gewaardeerd en beloond als goede medewerkers.⁵³ Zijn er productiviteitstargets die ambtenaren moeten halen? Zo vonden medewerkers bij de Belastingdienst dat de bedrijfseconomische, proceduregerichte invulling van resultaten (aantallen en snelheid) niet aansloot bij het betrekken van het perspectief van burgers en bedrijven.⁵⁴ Stuurt werkdruk het gedrag van ambtenaren een bepaalde kant op? Of zijn er bijvoorbeeld ICT-systemen of gedetailleerde normenkaders die meebrengen dat ambtenaren (denken dat zij) niet burgergericht kunnen werken? De leiding van overheidsorganisaties is aan zet om eventuele belemmeringen voor burgergericht werken weg te nemen. En om waarderings- en kostenstructuren, in gesprek met de werkvloer, ook in het licht van doelgerichtheid in te vullen. Ook omdat de gang van zaken op de werkvloer het werkklimaat vormt.

Cultuur meten en veranderen

Organisatiecultuur (of 'het werkklimaat') wordt in de psychologische literatuur vaak verkort aangeduid als: *The way things are done around here*. In iets meer woorden: 'De set van gedeelde aannames die een groep heeft, die bepaalt hoe de groep waarneemt, denkt en reageert op de omgeving.'⁵⁵ Een cultuur als geheel is lastig meetbaar, maar in de psychologische literatuur zijn kernelementen van cultuur geïdentificeerd die goed meetbaar zijn met beschikbare, gevalideerde methoden. Dergelijke kernelementen beïnvloeden de mate waarin ambtenaren burgergericht werken, zo veronderstellen we op basis van de hiervoor beschreven psychologische processen en de bewezen invloed van deze cultuurelementen op bijvoorbeeld de mate waarin medewerkers (on)ethisch gedrag vertonen.⁵⁶ Voorbeelden van kernelementen zijn, behalve voorbeeldgedrag van het management, dat sprake is van een laag egoïstisch werkklimaat, dat ambtenaren zich in

psychologische zin veilig voelen zich uit te spreken en er een open omgang met fouten is.

Een cultuurverandering naar burgergericht werken kan worden bevorderd door metingen van de relevante cultuurelementen. Het werkzame bestanddeel van meten is dat dit het (top)management inzicht geeft hoe de werkvloer dingen ervaart en waarom en waar in de organisatie het burgerperspectief geen voet aan de grond kan krijgen. Zo bleek bij dit soort metingen bij banken en verzekeraars regelmatig een kloof, bijvoorbeeld tussen hoe het management vindt dat zij voorbeeldgedrag vertoont en hoe medewerkers op de werkvloer dat ervaren.⁵⁷ Een dergelijke kloof tussen de top en de werkvloer past bij constatering van de Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties dat bij de Belastingdienst en andere uitvoeringsorganisaties signalen van de werkvloer over uitvoeringsproblemen de top niet bereiken.⁵⁸ Ook citaten van ervaringen van eigen medewerkers bieden bestuurders vaak nieuwe inzichten.⁵⁹ Een nog

Een nog krachtiger veranderinstrument dan het louter meten van de eigen organisatiecultuur is *benchmarking with peers*

krachtiger veranderinstrument dan het louter meten van de eigen organisatiecultuur is *benchmarking with peers*. Oftewel: zo doen jullie het vergeleken met andere gemeenten of uitvoeringsorganisaties. Het is vervelend om slecht uit een vergelijking te komen,⁶⁰ dus benchmark-uitkomsten kunnen een nog krachtiger spiegel en daarmee aanmoediging zijn voor de bestuurlijke of ambtelijke leiding om

lokale werkomgevingen en (sub)culturen binnen de organisatie te veranderen.

Cultuur is veranderbaar.⁶¹ Wat kan daaraan bijdragen? De psychologische literatuur biedt lessen. Zo leert die literatuur dat snelle oplossingen niet werken voor een verandering van de cultuur en het gedrag binnen een organisatie. Het reguleren van gedrag is niet voldoende om het gedrag in overheidsorganisaties te veranderen (zie het begin van deze paragraaf). Ook het standaardiseren of protocolleren van werkpraktijken leidt op zichzelf niet tot gedragsverandering (om dezelfde redenen; en als daardoor een afvinkcultuur ontstaat is men zelfs verder van huis). Andere veelvoorkomende maatregelen gericht op individuen, zoals het trainen van medewerkers en het zetten van de juiste mensen op de juiste plekken, blijken evenmin voldoende te werken.⁶² Of binnen overheidsorganisaties gedragsverandering naar burgergericht werken optreedt, wordt bepaald door de cultuur binnen de werkomgeving. Om die te veranderen moet het (top)management eigenaarschap nemen en het hoe en waarom van het burgerperspectief invullen. Dat betekent: uitleggen dat het burgerperspectief een strategisch doel is en specificeren wat men ermee wil bereiken (meer vertrouwen in de overheid? minder procedures? etc. etc.), welk budget beschikbaar is en hoe moet worden vastgesteld of men op de goede weg is. Dat betekent verder dat bij de ambtelijke en bestuurlijke top een commitment voor burgergericht werken zichtbaar moet zijn. Maar ook dat leidinggevenden dit ook in de praktijk moeten brengen op de werkvloer ('walk the talk'): met voorbeeldgedrag, in de (aangepaste waarderings-)structuren die de dagelijkse gang van zaken op de werkvloer bepalen en in de impliciete boodschappen over wat echt belangrijk is en prioriteit moet krijgen. Daarbij hoort meer concreet richting geven aan wat een goede ambtenaar moet doen⁶³ en bij die invulling de werkvloer betrekken (duidelijk maken welke burgergerichte gedragingen worden verwacht en gewaardeerd). En hiervoor daadwerkelijke steun van bestuurders verkrijgen. Aandachtspunt is dat het invullen van burgergericht werken snel een morele lading krijgt, waardoor gesprekken worden overgeslagen (want die lading voelt ongemakkelijk en men

44. L.K. Trevino et al, 'Managing ethics and legal compliance: What works and what hurts', *California management review* 1999, 41, 2, p. 131-151.

45. Voetnoot 44; E. van Steenbergen, 'Hoe mensen in organisaties gestimuleerd worden "het goede" te doen. De psychologie van toezicht', *De Psycholoog* 2021, p. 36-46.

46. J.J. Kish-Gephart, D.H. Harrison & L.K. Treviño, 'Bad Apples, Bad Cases, and Bad Barrels: Meta-Analytic Evidence about Sources of Unethical Decisions at Work', *Journal of Applied Psychology* 2010, 95, p. 791-791, voor een uitgebreide meta-analyse over 30 jaar van onderzoek en literatuur naar (on)ethisch gedrag. M. Peeters, A. Denkers & W. Huisman, 'Rule violations by SMEs: The influence of conduct within the industry, company culture and personal

motives', *European Journal of Criminology* 2020, 17, 1, p. 50-69, voor het belang van organisatiekenmerken boven individuele kenmerken voor nalevingsbereidheid.

47. Idem.

48. Voetnoot 44. Wat helpt, is expliciet uitdragen dat burgergericht werken belangrijk of zelfs onmisbaar is om (op de lange termijn) in het belang van de overheidsorganisatie en de samenleving te handelen.

49. Voetnoot 45.

50. H. Tajfel & J.C. Turner, 'The social identity theory of intergroup behavior', in: S. Worchel & W. C. Austin (eds.), *Psychology of intergroup relations*, 2nd ed., p. 7-24. Chicago: Nelson-Hall 1986.

51. A. Bandura, *Social Foundations of Thought & Action*, Prentice-Hall: Englewood Cliffs 1986.

52. Voetnoot 50, 45.

53. Voetnoot 45, 50; N. Ellemers & D. de Gilder, *The moral organization: Key issues, analyses and solutions*, Cham: Springer publishers 2022.

54. Kamerstuk 2020D20022, Onderzoeksrapport cultuuronderzoek door Deloitte naar de huidige cultuur van de Belastingdienst.

55. Oftewel, de manier waarop we de dingen doen hier. T.E. Deal & A.A. Kennedy, *Corporate Cultures: The Rites and Rituals of Corporate Life*, Reading, MA: Addison Wesley, 1982; E.H. Schein, 'Culture: The Missing Concept in Organization Studies', *Administrative Science Quarterly* 1986, 41, p. 229-240.

56. Voetnoot 53. Aangetoond is dat deze cultuurelementen ook beïnvloeden hoe gemotiveerd, creatief en tevreden medewerkers zijn in hun werk.

57. Zie voetnoot 45 en: *Bewust Belonen en Waarderen*, AFM-rapport 2020.

58. Zie voetnoot 31 en 54.

59. Zie voetnoot 45.

60. Benchmarking kan forse verschillen laten zien. Zie het AFM-rapport 2020. Waar bij de ene bank tweederde van de medewerkers vond dat het bestuur het goede voorbeeld gaf, was bij een andere bank slechts eenderde van de medewerkers die mening toegeedaan.

61. Voetnoot 55, 53.

62. Voetnoot 45.

63. D.R. Denison, 'What is the difference between organizational culture and organizational climate? A native's point of view on a decade of paradigm wars', *The Academy of Management Review* 1996, 21, 3, p. 619-654.

denkt dat het eigen morele standpunt het enige juiste is) of mensen in de verdediging schieten ('Ik had goede redenen om het zo te doen'). Het helpt om reflecties over hoe burgergericht te werken op de toekomst te richten (en wellicht zelfs te beginnen met iets als 'ik weet dat je een – moreel – goede ambtenaar bent').⁶⁴ Ten slotte helpt het om aansprekende voorbeelden van burgergericht werken te beschrijven. Een voorbeeld bieden bezwaarbehandelaars in de grootste gemeente van Nederland die voorbeelden van *best practices* delen op een prikbord. Dat maakt het mogelijk om van veel voorkomende individuele casus (en individueel ambtelijk handelen) uit te zoomen naar lessen met een meer algemene betekenis.

6. Conclusie

We hebben in deze bijdrage gekeken hoe gedragswetenschappelijke inzichten over de interactie tussen overheid en burger kunnen landen bij de overheid, zodat haar besluitvorming meer effectief en legitiem kan verlopen. Dat een gedragswetenschappelijke blik op de toepassing van het (bestuurs)recht door de overheid zinvol is, wordt onderstreept doordat de regering thans een gedragslens wil inzetten om het instrumentarium van bestuursrechtelijke regelgeving te verbeteren.⁶⁵ Wij gaan een stap verder, door de gedragslens te richten op de *toepassing* door de overheid van die regels.⁶⁶ Dit artikel biedt een eerste analyse en handelingsperspectief.

Of het burgerperspectief bij de overheid vaste voet aan de grond krijgt, is een kwestie van 'weten, kunnen en willen'. We hebben in deze bijdrage allereerst beschreven dat ambtenaren nu regelmatig niet lijken te 'weten' dat zij juridisch gezien wel degelijk beslissingsruimte hebben om rechtsregels en politieke instructies te voegen naar de specifieke omstandigheden van het geval. Juridische professionals, zoals wetgevingsjuristen, rechters, rechtswetenschappers en juridische opleiders, kunnen dat niet-weten bij de (regelgeoriënteerde) overheidsambtenaren verhelpen door de speelruimte die regels en jurisprudentie bieden, expliciet te benoemen.

In de tweede plaats is het 'kunnen' van belang. Juridische professionals hebben ook een rol in het vermin-

deren van rolambigüiteit en roltegenstrijdigheid binnen de overheid, zodat ambtenaren in staat zijn burgergericht te werken. De ervaren tegenstrijdigheid tussen toepassing van regels (en gelijke behandeling en rechtszekerheid) enerzijds en handelen vanuit het burgerperspectief anderzijds kunnen juridische professionals helpen verminderen. Dat kan door te laten zien hoe bij juridisch correcte, evenredige besluitvorming juist kan horen dat bestuursorganen het gesprek met de burger aangaan om oplossingen te verkennen. Ten slotte kunnen juridische professionals bijdragen aan het integreren van empirisch onderbouwde lessen over het 'belevingsaspect' van het burgerperspectief in besluitvorming. Een voorbeeld biedt een 'Handvest overheid-burger' dat wordt voorbereid door een werkgroep van de VAR Vereniging voor bestuursrecht en dat burgergericht werken invult met concrete gedragingen.⁶⁷

In de derde plaats is het van belang dat helderheid bestaat over wat van een goede ambtenaar wordt verwacht. Modern ambtelijk vakmanschap houdt meer in dan het volgen van regels en procedures. Het heeft ook een gespreksvoerende en oplossende dimensie. De bestuurlijke en ambtelijke top moet dit uitdragen en de gang van zaken en het klimaat op de werkvloer hierop inrichten. Als ambtenaren op de werkvloer dat ervaren en begrijpen waarom burgergericht werken belangrijk is en wat het omvat, vergroot dat de kans dat ze ook daadwerkelijk burgergericht 'willen' werken. Daarnaast kunnen aangekondigde regeringsmaatregelen over de menselijke maat bijdragen aan de verdere ontwikkeling van dit meerdimensionale ambtelijk vakmanschap.⁶⁸

Het werken aan het 'weten, kunnen en willen' is geen vrijblijvend gebeuren, maar een harde noodzaak. Het incorporeren van het burgerperspectief in het handelen van de overheid is onontbeerlijk om te bereiken dat meer draagvlak voor besluiten ontstaat en besluiten minder vaak tot conflicten leiden. Daarmee wordt de kans vergroot dat de overheid haar beleidsambities op het gebied van klimaat, energie, wonen, migratie en mobiliteit en andere grote vraagstukken kan realiseren. •

Modern ambtelijk vakmanschap houdt meer in dan het volgen van regels en procedures. Het heeft ook een gespreksvoerende en oplossende dimensie

⁶⁴. Voetnoot 45.

⁶⁵. Zie de kabinetsacties, voetnoot 3.

Overigens wijst dit kabinetsvoornemen ook op het belang van een gedragsdeskundige blik met interesse in normatieve regels en inzicht in hoe die uitwerken in de praktijk. Dit vergt een integratie van disciplines en verbinding met uitwerking in de praktijk die verder ontwikkeld moeten worden.

⁶⁶. Uiteraard kunnen er naast de drie hier

besproken gedragsinzichten nog andere factoren zijn die een rol spelen bij de hoofdvraag van dit artikel.

⁶⁷. Zie [linkedin.com/posts/bert-marseille-80392b5_handvest-overheid-burger-activiteit-6984379767839981568-Fiwg?utm_source=share&utm_medium=member_desktop](https://www.linkedin.com/posts/bert-marseille-80392b5_handvest-overheid-burger-activiteit-6984379767839981568-Fiwg?utm_source=share&utm_medium=member_desktop).

⁶⁸. Zie voetnoot 3.