

Bijlage 3 - Plan van Aanpak Overheid

Samenvatting

Aanleiding en doelstellingen

Binnen de contouren van de herziening van het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand, zoals door de minister voor Rechtsbescherming aan de Tweede kamer voorgesteld¹, is aangekondigd dat het kabinet steviger inzet op het voorkomen van onnodige procedures. Dat betekent: een meer informele afhandeling van geschillen tussen overheid en burger en een betere communicatie, voorts een stok achter de deur om onnodige procedures te voorkomen en een meer kritische blik op (ongewenste) effecten van wet en regelgeving.

Uit onderzoek blijkt dat overheidsdienstverlening die geldt als betrouwbaar, gericht op gezamenlijke verantwoordelijkheid en bereid tot maatwerk, in de praktijk leidt tot meer oplossingen voor mensen en minder bezwaar- en beroepsprocedures.

Naar aanleiding van de toezegging aan de Kamer tijdens het AO van 23 januari 2019 en ter uitvoering van de motie Van Dam² heeft het overleg van secretarissen-generaal (SGO) als opdrachtgever Daan Hoefsmit benoemd als opdrachtnemer en aanjager om onnodige juridisering door overheden terug te dringen. De minister voor Rechtsbescherming is coördinerend minister voor deze opdracht. De aanjager wordt ondersteund bij de uitvoering en legt verantwoording af aan het SGO. Het eerste aanspreekpunt voor de aanjager namens de minister is de SG van Justitie en Veiligheid.

Doelstellingen

Het doel is om conflicten waar mogelijk van tevoren op te lossen, zodat er minder burgers in de knel komen en als afgeleide (van minder procedures) ook minder rechtsbijstand nodig is. Dit betekent: het stimuleren van een dienstverlening door de overheid die zich laat kenschetsen als passend, soepel, betrouwbaar, gericht op gezamenlijke verantwoordelijkheid, eigentijds, rekening houdend met persoonlijke omstandigheden en bereid tot maatwerk als omstandigheden daarom vragen.

Deze werkwijze gaat naar verwachting leiden tot minder geschillen tussen burgers en de overheid bij de bestuursrechter en daarmee ook tot minder onnodige gevallen van bezwaar en beroep en dus ook gesubsidieerde rechtsbijstand bij procedures.

De deelnemende publieke dienstverleners zijn geselecteerd op basis van het aantal toevoegingen binnen het bestuursrecht. Op basis hiervan is in overleg besloten aan de slag te gaan met:

- De Belastingdienst;
- De Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND);
- De Sociale Verzekeringsbank (SVB);
- Het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV).

Deze organisaties nemen in aanvulling op hun eigen ambities betreffende onder andere maatwerk en menselijke maat, de ambitie van de afname van 10% van het aantal toevoegingen in 2021 ten opzichte van 2019 mee.

Planning en op te leveren resultaten

Looptijd en fasering

De duur van de opdracht is in eerste instantie twee jaar. In 2020 brengt de aanjager de belangrijkste verbeterpunten voor de burger in kaart en voorziet die van concrete verbetervoorstellen. In 2021 worden de eerste significante verbeteringen zichtbaar. Gezien de complexe veranderopgave valt te verwachten dat de opgave ook na 2021 zal doorlopen.

¹ Algemeen Overleg van 7 november 2019 en Kamerstukken II 2019/20, 31753, nr. 190.

² Kamerstukken II 2018/19, 31 753, nr. 172.

De uitvoering van de opgave kent, gerekend vanaf de start, de volgende fasen:

1. Identificatie opdracht, vaststelling ervan door het SG-overleg en start (2019)
2. Definiëren programma (eerste kwartaal 2020)
3. Analyse kernoorzaken per organisatie via een stappenplan (2020):
 - a. Data-dialoog met organisaties door de Raad voor Rechtsbijstand³
 - b. Nulmeting
 - c. Probleemanalyse van kernoorzaken en kernprocessen per organisatie
 - d. Wanneer helder is welke maatwerk aanpak nodig is kan extra expertise worden ingeroepen
 - e. Concretiseren van oplossingen voor de organisatie
 - f. Uitvoeren en evalueren van experimenten
 - g. Besluitvorming op uitkomsten en plannen vervolgstappen per organisatie
4. Definiëren van verbetering (2021 en verder)
5. Borging en sluiting programma

Resultaten

Om een en ander te realiseren zullen de publieke dienstverleners de onderstaande resultaten bereiken (afhankelijk van de kernproblematiek):

- Aangepaste werkprocessen waarin meer ruimte is ingebouwd voor maatwerk;
- Verhoogde vaardigheden van professionals, zodat zij beter kunnen omgaan met burgers en bezwaarprocedures;
- Aangepaste leiderschapsstijl die maatwerk door professionals stimuleert;
- Aangepaste (toepassing) van wet- en regelgeving waar ruimte voor maatwerk niet volledig wordt benut of ontbreekt.

Aanpak en meting van de probleemstelling

Gezien de geschetste doelen worden in de aanpak de volgende deelprobleemstellingen behandeld:

- Hoe richt je een standaard proces zo in, dat de menselijke maat wordt geborgd en er op de juiste momenten maatwerk geboden kan worden?
- Hoe zorg je dat overheid en burger elkaar kennen zodat zij elkaar beter begrijpen?
- Welke factoren en voorwaarden zijn behulpzaam bij een oplossingsgerichte behandeling van bezwaarschriften?

Een standaard proces is erop ingericht dat een zo groot mogelijke groep burgers het efficiënt en effectief kunnen doorlopen. Valkuil daarbij is vaak een gebrek aan flexibiliteit om de burgers die maatwerk nodig hebben te ondersteunen. Er wordt gekozen voor een integrale aanpak waarbij de ervaringen uit de praktijk centraal staan en er intensief wordt afgestemd met publieke dienstverleners en wetenschap. Hierbij komen onder meer de menselijke maat, maatwerk, multi-problematiek en de relatie met de brede schuldenaanpak aan bod.

Hoofdthema's in vier vensters

Onderstaande thema's (vensters) zijn opgesteld aan de hand van de opbrengst van de twee congressen in 2019 en twee strategische sessies in februari 2020:

1. Burger, menselijke maat en maatwerk: o.a. handelen vanuit burgerperspectief, doenvermogen
2. Professionalisering en besturing: o.a. kennis/vaardigheden, handelen cf. bedoeling van de wet
3. Klantreis ('justice journey') van burger en digitalisering: o.a. optimaliseren begeleiding, samenwerking systemen
4. Effectmeting: o.a. toevoegingstevredenheid, dataverzameling, fasen klantreis, benchmarks

³ De Raad werkt vanuit zijn expertise mee als kenniscentrum en partner aan deze opdracht en levert een specifieke bijdrage met betrekking tot het vervullen van de kennisrol.

Meetbaarheid (kwantitatief en kwalitatief)

De te verzamelen data zijn zowel kwantitatief als kwalitatief van aard. Het aantal toevoegingen wordt gezien als een indicator voor de kwaliteit van het voorliggende proces. De hypothese is dat naarmate de overheid responsiever handelt, burgers tevredener zijn en procedures kunnen worden voorkomen.

Ten opzichte van de genomen besluiten wordt gemeten hoeveel besluiten, bezwaren en beroepen er zijn geweest, welke daarvan gegrond en ongegrond zijn, hoeveel er zijn ingetrokken en hoeveel er informeel zijn afgedaan. De cijfers worden gebruikt voor een vergelijking tussen de nulmeting, resultaten na experimenten en resultaten na afronding.

Deels zijn de kwalitatieve indicatoren gebaseerd op de rapportage 'Hoe beleven burgers de bezwaarprocedure? Meta-evaluatie beleving door burgers van bezwaar' (Stibabo, 2011). Voorop staan: vertrouwen van de burger, het hanteren van de menselijke maat en minder onnodige procedures. Gedurende de uitvoering worden de indicatoren verder aangescherpt en ingevuld.

Reikwijdte en afbakening

Uitgangspunt bij de effectmeting van het programma is het verminderen van het aantal toevoegingen dat wordt begeleid door sociaal advocaten die bij de Raad voor Rechtsbijstand staan ingeschreven. De beschikbare meetgegevens bij de Raad, de publieke dienstverleners en het Juridisch Loket vormen de basis van de nulmeting en de tussentijdse resultaatmeting. De uitvoering richt zich op de bezwaarprocedure en de verbeteringen die daarin mogelijk zijn, vanuit de verwachting dat ingrijpen op dat vlak het meeste effect heeft. Dat bepaalt dan ook de reikwijdte van de analyse van de processen binnen de deelnemende organisaties.

Het ingerichte programma is verantwoordelijk voor de ondersteuning van de deelnemende organisaties door het beschikbaar stellen van netwerk, kennis en expertise. Daarnaast zal het actief de gekozen organisaties en eventueel een aantal gemeenten begeleiden.

De deelnemende organisaties zijn verantwoordelijk voor de data verzameling en de kwaliteit van de data die wordt aangeleverd. Voor de implementatie van verbeteringen binnen en buiten de organisaties dient elke organisatie zelf capaciteit beschikbaar te stellen.

Stakeholders en afhankelijkheden

Betrokken publieke dienstverleners

De organisaties waar de eerste fase van het programma mee wordt gewerkt, zijn geselecteerd op basis van het aantal toevoegingen met sociale advocatuur, zoals die zijn gemeten door de Raad van Rechtsbijstand. De organisaties die voor de eerste fase van het traject zijn geselecteerd, zijn hierboven al genoemd, te weten de Belastingdienst, de IND, de SVB en het UWV.

Referentieorganisatie, stakeholderengagement

Naast de publieke dienstverleners vanuit de rijksoverheid, heeft een aantal gemeenten, zoals Rotterdam en Den Haag, aangegeven vooral in het sociale domein een bijdrage te willen leveren dan wel te willen leren van het programma. Ook gemeenten Tilburg en Purmerend werken graag mee en/of stellen expertise ter beschikking. Voor de experimenten biedt het programma haar ervaring uit diverse onderzoeken en initiatieven aan en die van best practice organisaties, zoals CJIB, CAK en een aantal gemeenten, zoals Purmerend en Tilburg. Ook Arnhem kan mogelijk als best practice gelden (ambtelijk horen i.p.v. mediation). Genoemde gemeenten hebben een grote betrokkenheid bij de verandering opgevoerd uit het programma.

Het verdere netwerk bestaat uit andere publieke dienstverleners zoals DUO, CJIB, CAK, Rechtspraak, (sociale) advocatuur en sociaal raadslieden, Juridisch Loket, Nationale Ombudsman, vakbonden, rechtsbijstandsverzekeraars, schulden gerelateerde organisaties zoals schuldenlab.nl, universiteiten/hogescholen, departementen (beleids- en wetgevingsdirecties), Divosa, VNG en burger vertegenwoordigende organisaties.

Bovendien komen projecten en programma's in beeld waar raakvlakken mee zijn en synergie gecreëerd wordt: o.a. programma's rondom maatwerk, Programma Bindend Besturen Brabant.

De uitvoeringsverantwoordelijkheid voor de verschillende onderdelen van het plan van aanpak ligt bij de betrokken departementen en publieke dienstverleners gezamenlijk. Ook wordt aansluiting gezocht met de Ministeriële Commissie Uitvoering, die een bijdrage levert aan een samenhangende aanpak ten aanzien van wendbaarheid, continuïteit en dienstverlening van de uitvoering. Daarnaast wordt de opbrengst van andere initiatieven benut en samengebracht.⁴

Randvoorwaarden en beheer

Randvoorwaarden voor de uitvoering

- Commitment van de top van de betrokken ministeries. Er kunnen verbetervoorstellen en aanpassingen komen die verschillen met de huidige werkwijzen en mogelijk een andere interpretatie van wet- en regelgeving vragen. Het is belangrijk dat deze verschillen waar mogelijk de ruimte krijgen die nodig is om succesvol te zijn.
- Commitment van de top, management en professionals van de betrokken organisaties. Een verandering als deze vraagt aanpassingen in de procesgang en in het gedrag van mensen. Voorbeeldgedrag van leiders in de organisatie en een veilige omgeving om nieuwe werkwijzen uit te proberen zijn hierbij nodig.
- Beschikbaarheid (en kwaliteit) van data. Deze zullen veelal van de deelnemende organisaties en de Raad voor Rechtsbijstand moeten komen. De hoeveelheid en betrouwbaarheid van deze data zijn mede bepalend voor het doen van gefundeerde aanbevelingen.
- Beschikbaarheid van financiële middelen om deelnemende organisaties voldoende te ondersteunen bij het analyseren van de processen en het bedenken en uitvoeren van verbetervoorstellen.
- Beschikbaarheid van capaciteit van de deelnemende organisaties om gezamenlijk te komen tot analyses van processen en verbetervoorstellen en te komen tot succesvolle uitvoering ervan.
- Gezien eerder gestarte initiatieven en vanwege de noodzaak tot samen optrekken, is het cruciaal dat er bottom up afspraken gemaakt worden en allianties worden gesloten.

Beheerprocessen

De begroting wordt separaat vastgesteld als onderdeel van het programma Rechtsbijstand.

Aandacht krijgt de uitwerking van de benodigde contacten en interactie; elke organisatie heeft andere problematiek en een andere cultuur, waar rekening mee gehouden moet worden in de communicatie.

Een overheidsbreed verbetertraject als dit vergt een lange adem. Dat kan betekenen dat niet alle ambities binnen de gestelde termijn uitvoerbaar zijn en de omvang van de opdracht kan het lastig maken om snel resultaten te boeken. In tussentijdse evaluaties wordt dit aspect meegenomen, met aandacht voor de mogelijkheden tot bijsturing.

⁴ Te noemen zijn: Prettig Contact Met de Overheid (BZK); initiatieven voor het beter benutten van de Awb; het rapport van ABD TopConsult over maatwerk en discretionaire ruimte, het WRR Rapport 'Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op zelfredzaamheid'; een door de Raad voor Rechtsbijstand geïnitieerd onderzoek door de RU Groningen naar best practices voor laagdrempelige, rechtvaardige en vroegtijdige geschiloplossing; onderzoeken op verzoek van BZK (door Tilburg University om een methodiek te ontwikkelen en aanvullend literatuur- en jurisprudentieonderzoek te doen omtrent aanpak van belangrijke knelpunten aan te pakken, door de universiteit Leiden naar het wegnemen van knelpunten bij de toepassing van maatwerk).