

1. Inleiding

Het project Omgang met Burgers en Bedrijven (OBB) is begin 2022 gestart met als opgave:

- Opvolgen van de aanbevelingen uit de quickscan burgers en bedrijven in de knel
- IJken hoe IenW omgaat met hardvochtige effecten op burgers en bedrijven als gevolg van beleid, uitvoering en inspectie
- IJken of IenW tevreden is met de wijze waarop afwegingen worden gemaakt tussen algemeen belang en individuele belangen van burgers en bedrijven.

Het project geeft mede invulling aan IenW organisatieontwikkeling (kompas/cultuur) en het regeerakkoord (versterken democratische rechtsorde, vergroten van het vertrouwen in de overheid, werk aan uitvoering). De bevindingen uit het project vormen input voor het versterken van ons ambtelijk IenW-vakmanschap in de omgang met burgers en bedrijven in beleid, uitvoering en inspectie. Binnen het project is de opgave vertaald in 3 werksporen (werkplan en actie-agenda OBB):

- 1) Behandelen casuïstiek uit de quickscan en uit een rijksbrede internetconsultatie;
- 2) IenW-fundament voor contact met burgers en bedrijven verstevigen;
- 3) Verankeren binnen IenW van verbeteringen in de omgang met burgers en bedrijven.

Met deze tussenbalans zijn de voorlopige bevindingen van het IenW-project Omgang met Burgers en Bedrijven door het projectteam gedeeld met de organisatie, om ze te toetsen en om (bij) te sturen op het project. In het algemeen worden de bevindingen in de tussenbalans herkend. We doen het niet slecht en hebben heel wat goede voorbeelden. Het kan nog wel beter. We kunnen meer ruimte creëren voor reflectie: ons verplaatsen in burgers en bedrijven en afwegingen inzichtelijk maken, ook bij ingewikkelde, taaie beleidsdossiers. Oplossingen voor dit soort maatschappelijke vraagstukken voor de lange termijn kunnen alleen gevonden in samenwerking met burgers en bedrijven. Vaker burgers bellen en bereikbaar zijn.

IenW ontwikkeltrajecten geven samen richting aan een gewenste beweging. Als IenW die beweging wil maken, dan moet werken aan ambtelijk vakmanschap en verbeteren van de beleidscyclus onderdeel worden van de mindset van IenW. Management en medewerkers spelen hier allemaal een rol in.

2. Ontwikkelingen rond burgers en bedrijven

Er is *binnen IenW politiek en bestuurlijk steun* voor het verbeteren van de Omgang met Burgers en Bedrijven en bereidheid om te investeren. De bewindslieden verwijzen geregeld naar het belang van oog voor de menselijke maat, en van een overheid die begrijpelijk, bereikbaar en aanspreekbaar is voor inwoners. De BSR heeft in het eerste kwartaal het projectplan en de actie-agenda OBB goedgekeurd, de SG heeft verschillende keren in zijn algemene communicatie aandacht gegeven aan het belang van omgang met burgers en bedrijven en ook het Auditcomité geeft dit thema aandacht.

De *brede IenW-organisatie is ontvankelijk* voor de inhoud van het project. Dit blijkt uit de interesse in de organisatie voor een bijeenkomst over lessen van de toeslagenaffaire, maar ook uit reacties op berichten op intranet. Mensen weten ons te vinden. In de beleidspraktijk wordt er al gewerkt aan het verbeteren van de omgang met burgers en bedrijven, zoals rond luchtvaart, Tata steel en traject diepe plassen (granuliet). Ook in de uitvoering worden goede stappen gezet, soms al jaren zoals bij de RDW (handhaven met menselijke maat). Momenteel worden impulsen gegeven bij het CBR (knelpuntenbrief 2022), bij ProRail (omgevingsmanagement trillingen met beleid), RWS (maatwerkplaats), ILT (prominente plek voor burgers en bedrijven in het strategische plan). *Interdepartementaal staat er druk op werken aan de democratische rechtsorde* vanuit de wet open overheid, Werk aan uitvoering, nasleep toeslagenaffaire. IenW heeft de eigen dimensie van het fysieke domein onder de aandacht gebracht: verbeteracties in het sociale domein naar aanleiding

van de toeslagenaffaire (geen grootschalige financiële beschikkingenverlening) zijn niet automatisch relevant voor het fysieke domein. In het fysieke domein is vaak geen sprake van een één-op-één relatie met de burger, maar van een meerpartijenverhouding (algemeen versus individuele belangen van burgers en/of bedrijven).

De minister van BZK geeft in de kamerbrief uit juli inzicht in [Acties van het kabinet voor het bevorderen van de menselijke maat in wetten en regels](#). De brief benadrukt het belang van een toepassing IAK en het sluiten van de beleidscyclus. Ook komen mogelijke aanpassingen in de algemene wet bestuursrecht en in toepassing van hardheidsclausules aan bod. Hardheidsclausules kunnen een instrument zijn om te voorkomen dat mensen door stringente toepassing van regels in de knel komen (in bulkbesluitvormingsprocessen), maar niet het enige en zeker niet altijd het beste. Verder geeft de brief de stand van zaken van de verkenning naar hardvochtige wet- en regelgeving bij IenW door het project OBB en bij de andere departementen. [BZK heeft op 16 juli Kamervragen beantwoord](#) over de stand van zaken met de verkenning naar hardvochtige regelgeving bij alle departementen. Tevens zijn interdepartementaal de vragen beantwoord vanuit het [schriftelijk overleg](#) (6 oktober) over de brief van BZK over de acties van het kabinet.

3. Voortgang project op hoofdlijnen

In 2022 lag de focus van het project op het behandelen van de casuïstiek uit de quickscan en het beantwoorden van burgers die richting IenW reageerden op de rijksbrede internetconsultatie over hardvochtigheden (spoor 1). In 2023 zal het project de focus verleggen naar het verbeteren van de fundamentele voor contact (signalen, burgervragen etc) en op het verankeren van de lessen van het project in de organisatie (sporen 2 en 3). Het project kan ontwikkelingen in gang zetten en advies geven voor concrete acties en handvatten. De benodigde cultuurverandering zal moeten plaatsvinden in de organisatie zelf. Als we de omgang met burgers en bedrijven in de verschillende domeinen stap-voor-stap willen verbeteren, vraagt dat om tijd en prioriteit van de leiding, het middenmanagement en de medewerkers.

4. Bevindingen spoor 1: behandeling casuïstiek

Voor het eerste spoor is in casuïstiek sessies en via een rijksbrede internetconsultatie binnen IenW verkend of er sprake is van hardvochtige¹ wet- en regelgeving (conform de motie Ploumen/Jetten). In de gesprekken is stilgestaan bij de vraag van de bestuursraad: *Zijn of kunnen binnen het IenW-domein ongewenste situaties ontstaan met voor burgers en/of bedrijven onevenredig nadelige gevolgen, veroorzaakt door: een te strikte toepassing van de regels, te rigide regels of het ontbreken van heldere regels, het leidend maken van het systeem boven de mens en/of het te lang uitblijven van een besluit, resulterend in een te lange periode van onzekerheid?*

Telkens is de vraag gesteld hoe beleid, uitvoering, inspectie en handhaving daarmee omgaan. Uit deze besprekingen worden de volgende contouren zichtbaar.

- I. De hoofdconclusie uit de quickscan Burgers en bedrijven in de knel blijft overeind: *er zijn geen situaties in IenW-domein gevonden met aard en omvang als in de toeslagenaffaire*. In verdiepende besprekingen over IenW-casuïstiek kwamen IenW-medewerkers ook niet tot de conclusie dat er sprake is van hardvochtige wet- en regelgeving.

¹ Motie Ploumen/Jetten vraagt om onderzoek naar hardvochtig beleid en regelgeving en de motie Omtzigt vraagt om een definitie voor hardvochtig: *Panteia - "nadruk op ontwrichting van het dagelijks leven van mensen (bestaanszekerheid, ernstige gevolgen voor bijv. werk, gezin, fysieke en mentale gezondheid). Wat hardvochtig is, is moeilijk af te bakenen, subjectief en niet waardevrij. Soms is het een bewuste (politieke) keuze van de wetgever."*

- II. Uit de casuïstiekbesprekingen en de rijksbrede internetconsultatie komen af en toe *hardvochtige (onevenredige/ontwrichtende) effecten in individuele gevallen*. Voorbeelden:
- Bij het toepassen van granuliet in diepe plassen handelde het bedrijf dat granuliet leverde niet onrechtmatig, maar kwam het in de beeldvorming negatief naar voren.
 - Het CBR heeft geregeld te maken met schrijnende gevallen, bijvoorbeeld bij in het proces van de beoordeling van medische rijgeschiktheid.

In de uitvoering wordt regelmatig maatwerk toegepast om tegemoet te komen aan dit soort effecten. Zo gaan RWS en ProRail analoog aan "garage de bedoeling" van de SVB aan de slag met de werkplaatsmethode voor maatwerk in individuele gevallen. Bij het CBR wordt opnieuw bekeken of hardheidsclausules in dergelijke gevallen uitkomst kunnen bieden.

III. *Regelmatig heeft IenW te maken met ingewikkelde beleidsdossiers met ongewenste situaties met te nadelige effecten voor burgers en/of bedrijven, die voor buikpijn (kunnen) zorgen*. Door bijvoorbeeld geluid, trillingen en stoffen kan het welzijn (vaak gezondheid) van burgers in het geding komen. Het gaat om casuïstiek met ingewikkelde keuzes tussen het algemene en individuele belang; en tussen efficiëntie en de menselijke maat. De wet- en regelsystemen (stelsels) bestaan meestal al langer en wijzigingen kosten tijd. Mogelijke oorzaken voor de buikpijn vanuit de quickscan:

- "strikte toepassing van regels, rigide regels, gebrek aan regels". Regels die tegen het licht (kunnen) worden gehouden: geur-stallen; trillingen-spoor; bodem-PFAS; luchtkwaliteit-houtstook; stoffen – Tata Steel; geluidsnormen – Schiphol; proportionaliteit van betaling voor het rijgeschiktheidsonderzoek (medische keuringen CBR). Voorbeeld van rigide regels: vliegverboden rondom COVID-19;
- "leidend maken van het systeem boven de mens" – grootschalige uitvoeringssystemen zoals van het CBR kunnen tot schrijnende gevallen leiden;
- "uitblijven van een besluit" – bijvoorbeeld de geluidsmaatregelen bij de ring Utrecht, die worden vertraagd door besluitvorming over wegwitbreiding, en ingewikkelde gesprekken over het sluiten van onbewaakte spoorwegovergangen.

IV. *Rode draden / oplossingen voor ingewikkelde beleidsdossiers*

IenW-deelnemers aan de besprekingen kwamen tot een aantal *rode draden voor oplossingen voor taaie beleidsdossiers met impact op burgers en bedrijven*:

- Neem periodiek voldoende tijd voor *reflectie* in de beleidsvorming op taaie dossiers met te nadelige effecten op burgers en bedrijven. Bekijk bij die dossiers vanuit burger- en bedrijvenperspectief of verbeteringen mogelijk zijn (voorbeelden: geur, geluid, bodem). Een mooi voorbeeld is de samenwerking die binnen IenW wordt georganiseerd om specifiek aandacht te geven aan de meer kwalitatieve kant van dossiers met impact op burgers (veilig voelen). Hier hoort ook bij om tijd te nemen voor werkbezoeken en gesprekken met burgers en bedrijven.
- Beleidsdirecties kunnen deze dossiers *agenderen* bij de bewindspersonen en samen bepalen of er aanpassingen nodig in beleid en wet/regelgeving, of dat reeds genomen besluiten opnieuw integraal moeten worden afgewogen.
- Denk goed na over de vormgeving van (*tijdige en geloofwaardige*) *participatie en communicatie*, die mede bepalend zijn over hoe burgers en bedrijven naar overheidsbeleid kijken. Nu wordt er nog teveel vanuit gegaan dat we burgers en bedrijven wel informeren als het besluit al is genomen. Hier kunnen we nog veel op leren.
- *Leg in kamerstukken en publieksvoorlichting goed uit wat de afweging is geweest* tussen het algemeen en individuele belang, tussen korte en lange termijn en tussen efficiënt beleid en maatwerk (dilemmalogica gebruiken)
- *Zorg voor een sociaal veilige omgeving* waarin meer ruimte is voor tegenspraak, IenW-medewerkers fouten mogen maken en waarin we samenwerken aan verbetering. Investeer ook in leren van deze taaie beleidsdossiers

In de directeurenteams zijn de uitkomsten van de casuïstiek sessies en de rode draden besproken. Dat leidde tot herkenning en erkenning en tot een gesprek over verbetermogelijkheden.

5. Bevindingen spoor 2: verstevigen fundament voor contact

Het tweede spoor van het project, het verstevigen van het fundament voor contact met burgers en bedrijven (omgang met signalen, leefwereld opzoeken, direct contact etc), wordt momenteel opgepakt. Dit is een uitdaging voor de hele IenW-organisatie, die naadloos past in het regeerakkoord: werken aan een overheid die betrouwbaar, dienstbaar en dichtbij is. Eerste observaties:

- I. Er is bij beleid een geleidelijke ontwikkeling gaande naar meer aandacht voor omgevingsmanagement en voor het betrekken van burgers en bedrijven aan de voorkant. De directie Participatie ondersteunt deze beweging met waardevolle participatie, veldwerk, etc.
- II. In de uitvoering (bij agentschappen en ZBO's) is volop aandacht voor verbetering van de dienstverlening, omgevingsmanagement en contact. Belangrijk dat beleid daarop meelift.
- III. Direct telefonisch contact met burgers komt beperkt voor, terwijl dit tot goede resultaten kan leiden en soms noodzakelijk kan zijn om een probleem naar tevredenheid op te lossen.
- IV. Ontwikkel- en leeraanbod voor contact en participatie wordt nauwelijks benut en onduidelijk is wie zorgt dat dat aanbod wordt aangepast aan de actuele ontwikkelbehoefte van IenW.
- V. Signalen komen op verschillende plaatsen binnen bij IenW-onderdelen:
 - Burgervragen worden binnen IenW op een centraal punt bij de directie Communicatie verzameld, geregistreerd in een digitaal volgsysteem en voor inhoudelijke beantwoording doorgezet naar het verantwoordelijke organisatieonderdeel. Op signalen uit de burgervragen, wordt binnen de organisatieonderdelen geacteerd. De directie Communicatie monitort het aantal vragen aan het ministerie en houdt een procesoverzicht bij van de beantwoording. Over de voortgang wordt de bestuursraad elk kwartaal geïnformeerd. Met ingang van 2022 maakt de directie Communicatie voor de organisatieonderdelen halfjaarlijks een rapportage van de inhoudelijke rode draden uit de publieksvragen.
 - Voor het behandelen van de signalen uit de burgervragen is op sommige plekken een vast proces ingericht. De komende tijd wordt bezien of en hoe deze processen verbeterd kunnen worden.
 - Ook bij andere IenW-onderdelen komen vragen en klachten binnen. Geregeld worden er signalen met de ambtelijke top en de bewindspersonen besproken. Er is geen centraal overzicht van deze signalen, over de kwaliteit van de behandeling en geen norm voor het niveau van dienstverlening (bijv. schriftelijk of mondeling contact, helder, toegankelijk taalgebruik). Ook is niet duidelijk of ons filter voor serieuze signalen goed genoeg werkt en in welke mate burgersignalen met het hogere management worden gedeeld.
 - Burgervragen komen momenteel via informatie Rijksoverheid binnen als een mening of als een vraag. In het eerste geval is er geen prikkel om de burgerbrief te beantwoorden, terwijl het een oordeel is om iets te bestempelen als een mening in plaats van bijvoorbeeld een advies aan beleid.

6. Bevindingen spoor 3: verankering van verbeteringen - vakmanschap

Het derde spoor van het project OBB is het verankeren van verbetering van de omgang met burgers en bedrijven binnen de organisatie. De quickscan *Burgers en bedrijven in de knel?* (2021) bevat conclusies en aanbevelingen over integrale beleidsvorming, betrokkenheid bij regelgeving en signalen uit de uitvoering. Als hier gewerkt wordt aan het verbeteren van de omgang met burgers en bedrijven, kan dat veel winst opleveren.

De gesprekken over casuïstiek vormen een stap in het beleidsproces: het is een nuttige verdieping gebleken die kan bijdragen aan collectief leren. Uit alle gesprekken bleek een groot commitment van de medewerkers aan het zoeken van oplossingen voor lastige IenW-vraagstukken, met oog voor de omgeving. We kunnen als we willen goed omgaan met burgers en bedrijven, in de organisatie is ervaring aanwezig met omgevingsmanagement en participatieprocessen. In de uitvoering is er sowieso al aandacht voor omgang met burgers en bedrijven en voor verbetering van de dienstverlening, zoals blijkt uit de verschillende projecten bij de uitvoerders om Werk aan Uitvoering te verbeteren.

Door goed te kijken naar de gevolgen van ons IenW-beleid voor burgers en bedrijven en door verbetering van de omgang met burgers en bedrijven, maken we ons werk maatschappelijk relevanter en werken we aan draagvlak in de samenleving. IenW staat net als andere ministeries gesteld voor ingewikkelde opgaven, waarin huidige systemen moeten worden omgebouwd en afgebouwd, met impact op burgers en bedrijven.

Dit vraagt om versterking van ons ambtelijk vakmanschap. Binnen IenW wordt hieraan op veel plaatsen gewerkt: iedereen duwt aan een stukje van het systeem en zoekt naar het grotere verband. IenW werkt daarom aan: 1. Verbeteren opgavegericht werken met de buitenwereld; 2. Verbeteren van het interne samenspel; 3. Versterken van de strategische lange lijnen – toekomstgericht werken met langetermijnperspectief. De rode draden uit de casuïstiek sessies en de rijksbrede internetconsultatie sluiten hier prima bij aan. De vraag is of er binnen IenW met voldoende focus wordt gestuurd op leren en op ambtelijk vakmanschap. Geven we voldoende prioriteit aan verbetering van de omgang met burgers en bedrijven? Hoe zorgen we ervoor dat het Beleidskompas (nieuwe naam voor het integraal afwegingskader) door beleidsambtenaren als volwaardig instrument in de beleidscyclus wordt gebruikt (met omgang met stakeholders, burgers en bedrijven als automatisch onderdeel)?

Er ontstaat zo een gezamenlijk beeld van wat nodig is voor ambtelijk vakmanschap in het fysieke domein, ter verbetering van de omgang met burgers en bedrijven: tijd voor reflectie; ruimte voor tegenspraak; verbeteren van de beleidscyclus (gebruik beleidskompas/IAK); meer direct contact; inzetten waardenvolle participatie; dilemma's, meer werken vanuit de maatschappelijke opgaven/duurzaamheidstransities (energie, landbouw, mobiliteit, circulaire economie, klimaatadaptatie), luisteren naar signalen uit de uitvoering en de samenleving.

7. Advies: stuur op omgang met burgers en bedrijven

Beleid en uitvoering: zet gestructureerd in op het verbeteren van het vakmanschap.

- Ambtelijk vakmanschap heeft onderhoud nodig. Dat geldt ook voor hoe we omgaan met burgers en bedrijven: als we willen inzetten op geloofwaardig contact en dialoog, dan vergt dat inzet op reflectie en op professionele aanpassingen van onze werkwijze.

Beleid en uitvoering: sluit de beleidscyclus

- Ankers hiervoor zijn het interdepartementale beleidskompas (IAK in herziening) en het IenW-kompas. Met deze kompassen in de hand kan IenW reflecteren op beleid, uitvoering en inspectie: hebben we voldoende focus op de maatschappelijke opgave op de lange termijn (brede welvaart), met een betere balans tussen gezondheid, hinder, duurzame transitie en bereikbaarheid; is er ruimte voor loyale tegenspraak?
- Plan-do-check-act is nodig bij elk beleidsonderwerp. Benut instrumenten en beschikbare hulp binnen IenW om de beleidscyclus te ondersteunen, zoals de Project Start Up, het beleidskompas (voorheen IAK) en beleidsevaluatie, participatie-instrumenten, leermiddelen, invoeringstoets, uitvoeringstoets, actieve openbaarmaking/transparantie en de ervaring in de uitvoering.

Beleid: versterk de inzet op participatie/burgerperspectief.

- Zet in op meer contact met burgers en bedrijven wanneer er beleidskeuzes gemaakt moeten worden.
- Zorg voor meer aandacht voor de leefwereld van burgers en bedrijven en stuur erop dat het wordt meegenomen in beleid (bijvoorbeeld door meer gebruik te maken van dilemma's, veldwerk, waardevolle participatie en omgevingsmanagement).

Stafdirecties: pak je rol in het richten van de organisatie.

- Bepaal in overleg met beleid en uitvoering de prioriteiten in de ontwikkeling van het vakmanschap en in het IenW-kompas. Integreer die prioriteiten in de werkwijze van IenW (beleid, uitvoering, toezicht en handhaving) en koppel ze aan de politieke prioriteiten. Zorg dat nieuwe medewerkers weten wat er van ze wordt verwacht op dit terrein en dat het besproken wordt in personeelsgesprekken.
- Pak je rol in de (inter)departementale agenda voor verbetering van de beleidscyclus: beleidskompas (voorheen IAK), invoerings- en uitvoeringstoets, vakmanschap, burgerperspectief/contact met buiten, maatwerk, hardheidsclausules en Algemene Wet Bestuursrecht.
- Spreek beleid aan op het rondmaken van de beleidscyclus.

IenW leiderschap

- Creëer ruimte voor reflectie, tegenspraak en signalen, ook in spannende trajecten. Hoe past ons beleidsprogramma in het IenW-Kompas, hoe sluit het aan bij de duurzame transitie (brede welvaart) en werkt het voor burgers en bedrijven? Beloon werken aan deze langetermijn-agenda en koppel het aan de politieke kortetermijn-dynamiek.
- Draag de toepassing van het nieuwe beleidskompas en toetsen actief uit in de organisatie. Evalueer en leer achteraf (beleidscyclus sluiten, lerend ritme organiseren).
- Stuur actief op (ruimte voor) opgavegericht werken, voor inzetten van participatie aan de voorkant, voor direct contact met burgers en bedrijven;
- Maak complexe dossiers zoveel mogelijk actief openbaar, pas toe of leg uit. Vervolg op de pilotfase vuurwerk, uitbreiden naar trillingen, Tata, mogelijk Schiphol. Gelijk mee beginnen.
- Stimuleer leren voor dilemma's, participatie, omgaan met transitie en opgavegericht werken, lastige contacten met burgers etc.