
MIJN ONBEGRIJPELIJKE OVERHEID

2012

*Visie van de Nationale
ombudsman over 2012*

EEN VERTROUWDE OVERHEID

1	Burger en overheid	04
2	Diplomabureaucratie	05
3	Economische crisis	07
4	Waar lopen burgers tegenaan?	08
5	Bureaucratie, complexiteit en gebrek aan inlevingsvermogen	10
6	Bureaucratie	11
7	Complexiteit van wetgeving en systemen	12
8	Gebrek aan inlevingsvermogen	14
9	Financiële problemen	15
10	Vertrouwen	18
11	Dwang en drang	20
12	Gelijkheid als uitgangspunt	21
13	Oplossingen	23
14	Aanbevelingen	25

MIJN ONBEGRIJPelijke OVERHEID

Een ondernemer met klusbedrijf komt in de schulden omdat een grote opdrachtgever failliet gaat. Hij krijgt huwelijksproblemen en uiteindelijk een burn-out. Zijn boekhouder staakt zijn administratie wegens niet betalen van de rekening. De ondernemer heeft op zijn terrein een oude auto staan die niet meer kan rijden. Hij vraagt steeds schorsing van de wegenbelasting aan maar door zijn persoonlijke omstandigheden heeft hij dat één keer nagelaten. Inmiddels heeft hij voor drie kwartalen aanslagen wegenbelasting van € 380. De deurwaarder weigerde een betalingsregeling en inclusief de boetes wegens niet betalen is het bedrag opgelopen tot € 3.456. Zijn rijbewijs is ingevorderd, het buiten gebruik stellen van zijn auto en gijzeling dreigt. Het CJIB weigert om de vordering terug te brengen tot het oorspronkelijke bedrag van € 1.140 en een betalingsregeling is niet mogelijk. Zijn nieuwe boekhouder is ten einde raad.

Kan de overheid iets doen om de spanning met burgers te verminderen? Kan de overheid ervoor zorgen dat er een betere verbinding ontstaat tussen de systeemwereld van de overheid en de leefwereld van burgers? Om oplossingen voor deze spanning te vinden, is het noodzakelijk te weten waar burgers – zowel lager als hoger opgeleid – in hun contacten met de overheid zoal tegenaan lopen. Deze vraag staat centraal in het dagelijkse werk van de Nationale ombudsman. Bovendien heeft de Nationale ombudsman deze vraag via een enquête gericht aan mensen uit de praktijk gesteld: advocaten, sociaal raadslieden, belastingadviseurs, medewerkers van Humanitas en van het Juridisch Loket en een grote groep andere intermediairs.¹

Dit jaarverslag van de Nationale ombudsman is mede gebaseerd op het onderzoek onder deze “frontlijnwerkers”. Frontlijnwerkers hebben voor hun cliënten veel contact met overheidsorganisaties en hun vertegenwoordigers.

1.986 frontlijnwerkers hebben aan ons onderzoek deelgenomen en dat is een opmerkelijk groot aantal. Vanuit mijn verantwoordelijkheid als Nationale ombudsman heb ik zelf twee rondetafelgesprekken gevoerd met een aantal frontlijnwerkers. Daarbij viel in de eerste plaats op dat “het tegen de overheid aanlopen” een rode draad in hun werk vormt en dat er een flinke verontwaardiging leeft tegen de overheid.

Die rode draad in hun reacties is dat de regelgeving niet meer valt uit te leggen, niet aan ondernemers en zeker niet aan burgers. Zelfs niet door intermediairs als belastingadviseurs en advocaten die hun klanten nu moeten zeggen dat ze het maar moeten aannemen. Een advocaat adviseerde: “Er zou een schoonmaakdienst door alle wetgeving heen moeten.” Dit zijn voor de Nationale ombudsman niet zomaar uitspraken uit een onderzoek maar ze onderstrepen precies wat wij door het jaar heen aan klachten ontvangen. Als Nationale ombudsman hebben we al veel bereikt maar zijn we helaas nog heel hard nodig. Dat is een dubbel gevoel en het maakt ons extra strijdbaar voor de burgers in Nederland.

I Burger en overheid

Tussen de overheid en burgers bestaat een voortdurende spanning waarvan de betekenis door de overheid vaak miskend wordt. Deze spanning wordt veroorzaakt doordat de overheid voor een belangrijk deel van andere waarden uitgaat dan burgers. Voor de overheid staan “systeemwaarden” voorop, terwijl voor burgers menselijke waarden vaak zwaarder wegen. De overheid, die is opgebouwd uit talloze organisaties, streeft ernaar om in al haar onderdelen haar taken binnen de wettelijke en financiële kaders efficiënt uit te voeren. Rechtmatig, financieel verantwoord en efficiënt zijn kernwaarden voor de overheid. Voor de overheid vormt een laat antwoord op een verzoek van een burger bijvoorbeeld een managementprobleem; een probleem van een niet-optimaal werkende bureaucratie. En welke bureaucratie werkt zonder fouten?

Vanuit het Juridisch Loket kregen we het volgende signaal:² “Ik noem het CAK met name om de trage behandeling van zaken, de vele fouten die er worden gemaakt en het steeds wisselen van contactpersonen in een zaak. Bij het UWV is het vaak zo dat mensen daar geen informatie kunnen krijgen over waarmee zij te maken krijgen, bijvoorbeeld informatie over een bepaalde uitkering. Het is een beetje standaard dat men klanten doorstuurt naar het Juridisch Loket terwijl een uitvoerende instantie toch ook zelf zou moeten kunnen adviseren en/of informatie verstrekken.”

Een sociaal raadsman meldde: “De kwijtscheldingsprocedure bij de gemeentelijke belastingen werkt te ingewikkeld en te traag. Het blijft een papierwinkel. Terwijl mensen recht hebben op kwijtschelding, krijgen ze op een gegeven moment te maken met dwangbevelen omdat ze niet of niet op de juiste wijze kwijtschelding hebben aangevraagd.”

Voor burgers vormt een laat antwoord een bron van zorg, van ergernis en uiteindelijk een teken van onachtzaamheid van de kant van de overheid. Zo klaagt een advocaat dat bij het Openbaar Ministerie de communicatie traag is en vaak onduidelijk is wie welke zaak behandelt. Iemand van Humanitas meldt: “Lakse medewerking of het plagerig toepassen van bezwaartermijnen? Vooral het UWV is hier een ster in. Voorbeeld: uitspraak op bezwaar weigering Wajong. Hierop volgt met gemak uitstel van de uitspraak met zes weken, terwijl iemand met een beperking en een bescheiden inkomen met smart zit te wachten op Wajong om aan zijn verplichtingen te kunnen voldoen.” Een medewerker van het Juridisch Loket voegt hieraan toe dat slecht wordt geluisterd naar burgers, er te weinig tijd is voor hun verhaal waardoor vaak een zeer formele opstelling gekozen wordt en men te strikt vasthoudt aan de regels. Instanties zijn lastig te bereiken en telefonische afspraken worden regelmatig niet nagekomen of niet opgenomen in het dossier. Klanten begrijpen vaak niet wat er aan de hand is en hoe de procedure verder gaat. Ook bij Humanitas is de ervaring dat medewerkers bij de overheid niet van elkaar weten wat ze doen en dus geen oplossing kunnen bieden. Gevolg is dat de cliënt in de financiële problemen komt. De spanning tussen mens en systeem is een kernthema voor de Nationale ombudsman.

Deze spanning heeft meerdere oorzaken:

- De overheid heeft voor het uitvoeren van haar taken de medewerking van de burger nodig, maar deze snapt op zijn beurt niet waarom, waardoor zij elkaar vaak moeilijk kunnen vinden.
- De papieren werkelijkheid van wetten en regels verhoudt zich moeilijk tot de werkelijkheid van de uitvoering.
- De overheid maakt gebruik van systemen die moeilijk passen bij de grote verscheidenheid van individuele burgers.

2 Diplomabureaucratie

Het beeld dat uit de antwoorden uit de dagelijkse praktijk naar voren komt, is zo nu en dan pijnlijk. Op zich zijn het geen opzienbarende fouten van deze overheidsorganisaties, die het soms tot voorpaginanieuws schoppen, maar zij illustreren wel hoe de spanning tussen overheid en burger ontstaat en eventueel escaleert. Hoger opgeleide burgers begrijpen die spanning tussen de systeemwereld van de overheid en de leefwereld van mensen beter en kunnen traagheid of het langs elkaar heen werken eventueel relativeren, hoewel de ergernis blijft. Naast de diplomademocratie³ is er in mijn visie ook sprake van een diplomabureaucratie: om onze bureaucratie te begrijpen en ermee om te kunnen gaan, is vanwege de complexiteit van onze overheid een flink opleidingsniveau vereist. Lager opgeleide burgers begrijpen bij haperende contacten met de overheid vaak niet wat er mis is of wat ze mis hebben gedaan. Vaak berusten ze in de situatie. Voorbeeld: een vrouw die alleen van AOW leeft, had van gemeentewege een stadspas omdat zij op het minimum zat en genoot zo korting op een aantal voorzieningen. De gemeente stuurt haar op een dag een brief met het bericht dat deze stadspas voor haar vervalt. De vrouw denkt dat het komt omdat ze toch nog € 2.000 heeft weten te sparen voor onvoorziene uitgaven en daarom niet meer aan de voorwaarden voldoet voor de stadspas. Ze voelt zich voor haar spaarzaamheid gestraft en schikt zich met een verongelijkt gevoel in haar lot. Bij navraag blijkt ze een standaardbrief te hebben ontvangen die de gemeente stuurde aan alle stadspashouders. De gemeente ging ervan uit dat degene die toch recht heeft zich alsnog zou melden. Deze spaarzame AOW'er zou dat echter niet uit zichzelf hebben gedaan. Een medewerker van het Juridisch Loket zegt hierover dat instanties vaak niet op het niveau van de klant communiceren, waardoor er extra uitleg nodig is. "Vaak moet een wirwar van formulieren en stukken worden ingeleverd. Daarnaast is de taal in beschikkingen te juridisch." Een hulpverlener stelt: "Overheidscommunicatie is in veel te moeilijke taal geschreven. De gemiddelde Nederlander verdwaalt vaak al in ambtelijke zinnen. (...) Zelfs als academicus moet ik soms brieven tweemaal lezen om te snappen wat er staat."

Zo beschouwd hebben mensen met een lagere opleiding en zij met een lager IQ (nog) meer moeite met de overheid in al haar onderdelen. Dat is problematisch, omdat juist lager opgeleiden en mensen met een lager IQ meer afhankelijk zijn van de overheid. Maar in feite is iedereen afhankelijk van overheidsvoorzieningen en zelfs academici struikelen gemakkelijk over de complexiteit ervan. Zij kunnen er echter beter mee omgaan, ze relativeren of weten hoe in verweer te gaan.

Het is lastig om de groepen te benoemen die de meeste moeite hebben. Hier is gekozen voor het naast elkaar noemen van mensen met een lage opleiding en mensen met een laag IQ, zonder de aanname dat deze groepen samenvallen. Zeker is dat mensen die maatschappelijk niet gemakkelijk meekomen vaak in het onderwijs een achterstand hebben en een laag IQ kán daarbij een rol spelen.

Het inkomen van een alleenstaande ouder (twee kinderen, van 9 en 16 jaar) met een deeltijdbaan en een aanvullende bijstandsuitkering (WWB) met een huurwoning kan er als volgt uitzien (zie ook figuur 1): loon; WWB; voorlopige teruggave heffingskortingen; huurtoeslag; zorgtoeslag; kinderbijslag; kindgebonden budget; belastingteruggave naar aanleiding van aangifte; studiekosten; kwijtschelding; sportbijdrage en langdurigheidstoeslag. De alleenstaande ouder ontvangt twaalf inkomenselementen, afkomstig van acht instanties, achttien (digitale) formulieren en tachtig betalingen per jaar. De administratieve lasten voor iemand met een minimuminkomen zijn enorm.⁴ Een medewerker van het Juridisch Loket noemt als oorzaak voor de toename van het beroep op sociale voorzieningen: hoge werkloosheid, multiproblemen en toename van de schuldenproblematiek. “De problemen lijken elkaar in stand te houden dan wel te versterken.” Iemand van Humanitas vertelt: “Aanvraag voor schuldhulpverlening duurt minimaal vijf maanden. Voordat de stabilisatie-overeenkomst is getekend, blijven de boetes van het CJIB (via verhogingen) maar oplopen met inname rijbewijs als laatste sanctie. De boetes en verhogingen kan men niet betalen (men gaat niet voor niets de schuldsanering in) en daardoor raakt men ook nog eens het rijbewijs kwijt en zo krijgt men weer problemen met werk en vervoer.” Een medewerker van het Juridisch Loket stelt: “Bij de Sociale Dienst heb ik het idee dat zij het erg druk hebben en vanwege bezuinigingen nog strenger omgaan met de aanvragen. Deze combinatie maakt dat vaak voorbijgegaan wordt aan hetgeen de klant te melden heeft, en naar mijn mening soms te snel beslissingen genomen worden (afwijzingen vooral) zonder naar de concrete situatie van de klant te kijken.” Mensen met een lagere opleiding, met een lager IQ, spreken vaak niet de juiste taal en daardoor worden ze vaak minder serieus genomen, hoewel ze wel iets te melden kunnen hebben wat van belang is voor de juiste toepassing van de wetgeving.

Voorbeeld inkomstenbronnen van alleenstaande ouder

Loon	36%
WWB	20%
Voorlopige teruggaveheffingskortingen	13%
Huurtoeslag	12%
Kinderbijslag	7%
Studiekosten	2%
Belastingteruggaven.a.v. aangifte	2%
Kindgebonden budget	2%
Zorgtoeslag	2%
Kwijtschelding	2%
Sportbijdrage	1%
Langdurigheidstoeslag	2%
Totaal	100%

Een belastingadviseur deelt met ons: “Wat mij nu heel erg zorgen baart, is dat regelgeving zo langzamerhand steeds meer een doel op zichzelf lijkt te zijn geworden. Ik zie dat ook Kamerleden – zelfs fractiespecialisten – het niet meer bijhouden. Daar ben ik wel van geschrokken. Ik vraag me soms wel eens af of we een democratie hebben of dat het voor de sier is.”

Een andere belastingadviseur meldt: “Ik zie dat de Raad van State soms met heel zinnige suggesties komt aan regering en parlement. Soms geven ze aan dat de wet niet zal werken. De memorie van toelichting komt vervolgens met kulredeneringen – ik word nu bijna emotioneel – waarbij alles van tafel wordt geveegd. Er wordt simpelweg niet naar geluisterd.”

Een andere frontlijnwerker voegt toe: “Je moet een politicus hebben die durft te zeggen dat het heel sympathiek is wat wordt voorgesteld, maar om verschillende redenen niet uitvoerbaar is en zegt dat we het gewoon niet gaan doen.”

Een sociaal-raadsman weet: “Buiten de openbaarheid wordt er best gestreden over de uitvoerbaarheid. Maar de laatste stap van een uitvoeringsorganisatie van “dit doen we gewoonweg niet”, die wordt nooit gezet. (...) Ze durven niet te zeggen “sorry, maar we voeren het gewoon niet uit.”

3 Economische crisis

De economische crisis leidt tot bezuinigingen op overheidsvoorzieningen maar ook op de uitvoering zelf. Dat betekent dat de tijd die de overheid in al haar geledingen heeft voor contacten met burgers nog meer beperkt is en dat deze contacten voor een belangrijk deel digitaal via portals van de overheid moeten verlopen. Voorbeelden daarvan zijn werk.nl en werk@uwv.nl die het UWV heeft ingericht voor de uitvoering van de Werkloosheidswet. De mate van intelligentie en opleidingsniveau van burgers bepaalt (deels) in hoeverre ze afhankelijk zijn van de overheid en dit heeft óók directe invloed op de mate waarin ze kunnen voldoen aan de eisen die de bureaucratie stelt aan bijvoorbeeld informatieverplichtingen via formulieren en portals. Veel mensen die redelijk opgeleid zijn en over een redelijke intelligentie beschikken, weten hun weg bij de overheid wel te vinden en kunnen redelijk omgaan met bureaucratische problemen. De eerlijkheid gebiedt te erkennen dat een groot deel van de burgers dat uit zichzelf een klacht bij de Nationale ombudsman brengt ook beter opgeleid is. Het is een dagelijkse ervaring van de Nationale ombudsman dat lager opgeleiden het vaker laten afweten als het gaat om het opkomen voor hun rechten en belangen. Het zijn vaak intermediairs zoals sociaal raadslieden, advocaten en maatschappelijk werkers die namens hen klachten indienen. Ook structureel onderzoek naar bijvoorbeeld schuldhulpverlening draagt ertoe bij dat beter zichtbaar wordt waar mensen tegenaan lopen die minder gemakkelijk omgaan met de bureaucratie. De economische crisis zorgt er daarnaast voor dat de burger zelf minder financiële buffer heeft en daardoor dus sneller en vaker bij de overheid aan de bel trekt. Het gaat niet alleen om de lagere inkomens, maar ook middengroepen en bijvoorbeeld zzp'ers die

meer en meer in de problemen komen. Dat in combinatie met bezuinigingen bij de overheid zelf leidt tot extra problemen in situaties met financiële spoed. De toename van klachten afgelopen jaar wordt voor twee derde veroorzaakt door financiële problemen.

Een belastingadviseur vertelt: “Een ondernemer heeft negen bestelbusjes waar zijn schilders in rijden. Dat heeft hij allemaal prima fiscaal afgekaart, geen probleem. Hij heeft een eigen auto, met een fiscale bijtelling, wederom geen probleem. Nu heeft hij op zijn terrein van de bv twee twintig jaar oude auto’s staan. Die gebruikt hij heel af en toe als zijn bestelbusjes niet meer beschikbaar zijn om bijvoorbeeld een bus verf te halen.

Dan komt er een loonbelastingcontroleur langs en die zegt: “Die twee auto’s zijn niet bijgeteld. Ik ga u voor vijf jaar navorderen en dat kost u zestigduizend euro. Oh, en daar komt nog 50% boete bij, dat is dus negentigduizend euro.” Voor twee stoude auto’s, die aantoonbaar niet meer dan vijfduizend kilometer per jaar hebben gereden. Terwijl verder alles oké is. Dan vind ik dat je als overheid echt te ver gaat. (...) Er vindt richting ondernemers intimidatiegedrag plaats. De overheid speculeert ermee dat procederen duur, langdurig en onzeker is. Ondernemers hebben geen zin in gezeur, dus ze betalen maar.”

4 Waar lopen burgers tegenaan?

Volgens de frontlijnwerkers die bij ons onderzoek betrokken waren, hebben de burgers vooral problemen op het gebied van werk en inkomen (67%), gezondheid en zorg (13%) en familie en gezin (5%). Het overgrote deel (82%) ziet deze problemen de afgelopen twee jaar toenemen, terwijl slechts een kleine minderheid (16%) de problemen gelijk ziet blijven. Vrijwel niemand ziet een afname van de problemen. Dit ligt in steden niet anders dan in het landelijk gebied. De meeste problemen worden ervaren met de Belastingdienst (Toeslagen) (28%), de Gemeentelijke Sociale Diensten (24%) en het UWV (12%).

Het is ook de ervaring van de frontlijnwerkers dat de behoefte aan financiële ondersteuning door de overheid is toegenomen, 85% onderkent dit, 12% stelt dat die behoefte is gelijk gebleven. De bezuinigingen van de overheid hebben volgens deze professionals ook veel invloed op de kwaliteit van de dienstverlening door de overheid. Als gevolg van de bezuinigingen is die kwaliteit drastisch afgenomen (77%), terwijl een minderheid de dienstverlening gelijk gebleven vindt (19%). In het algemeen vinden de professionals de kwaliteit van de dienstverlening ook los van de bezuinigingen afgenomen (69%), een deel vindt dat de dienstverlening is gelijk gebleven (27%) en een kleine minderheid zegt dat deze is toegenomen (13%).

De overheid kiest steeds vaker voor digitale dienstverlening. Volgens het overgrote deel van de ondervraagde professionals hebben burgers daar (veel) moeite mee (85%), terwijl een minderheid meent dat burgers er weinig of geen moeite mee hebben (15%). Heeft

de overheid voldoende ondernomen om burgers die problemen hebben met de digitale dienstverlening op een andere manier van dienst te zijn? Een ruime meerderheid van de respondenten vindt deze inspanningen (zeer) onvoldoende (63%), terwijl 33% neutraal is en slechts 4% vindt dat de overheid wel voldoende heeft gedaan.

De uitkomsten van de enquête zijn duidelijk: burgers hebben in deze crisistijd de meeste problemen met werk en inkomen en daarom is de behoefte aan financiële ondersteuning toegenomen. De kwaliteit van de dienstverlening is afgenomen en daardoor is ook de dienstverlening aan burgers teruggelopen. Veel burgers hebben moeite met digitale dienstverlening en de overheid doet onvoldoende om hen andere mogelijkheden te bieden. Het feit dat de enquête is uitgezet onder frontlijnwerkers die vooral met minder zelfredzame burgers te maken hebben, kleurt dit beeld natuurlijk wel. Hoger opgeleiden zullen bijvoorbeeld minder problemen hebben met digitale dienstverlening, als die tenminste goed werkt. Over het slecht functioneren van werk.nl van het UWV krijgen wij klachten vanuit alle lagen van de bevolking.

De enquête bood ook de mogelijkheid om in eigen woorden te beschrijven waar burgers tegenaan lopen. De animo om dat te doen was groot: ruim 1.300 reacties geven een beeld van de problemen die in de dagelijkse omgang met de overheid spelen. Deze antwoorden zijn gecodeerd aan de hand van een lijst met door de professionals zelf aangegeven oorzaken van de problemen. Die codering leidde uiteindelijk tot een rangorde van acht oorzaken die volgens de frontlijnwerkers ten grondslag liggen aan de problemen van de burgers. Daarover gaat de volgende paragraaf.

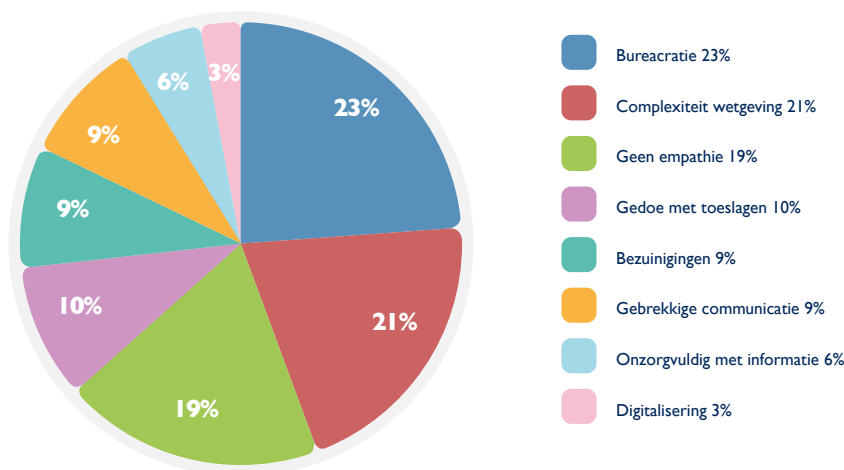
5 Bureaucratie, complexiteit en gebrek aan inlevingsvermogen

Bij de oorzaken van de problemen van burgers staat bovenaan een slecht werkende bureaucratie (met onvoldoende deskundigheid en slechte bereikbaarheid) (23%), gevolgd door complexiteit van de overheidssystemen, van de wetgeving en de veelvuldige verandering van wetgeving (21%). Op de derde plaats werd de overheid en haar ambtenaren gebrek aan inlevingsvermogen, het niet bieden van maatwerk en het ontbreken van persoonlijk contact verweten (19%). De overige kleine 40% van de oorzaken betreffen de bezuinigingen (9%), gebrekkige communicatie (9%), onzorgvuldigheid met informatie (6%) en digitalisering (3%). Digitalisering vormt vaak deel van een ander probleem (bijvoorbeeld complexiteit of bureaucratie) en wordt daarom relatief weinig afzonderlijk genoemd. Toeslagen van de Belastingdienst vormt een afzonderlijk probleem (10%).

Hierna volgt een analyse van de drie meest belangrijke onderwerpen: bureaucratie, complexiteit en gebrek aan inlevingsvermogen.

Top 8 oorzaken

2012



De Nationale ombudsman is alleen bevoegd over klachten die over de overheid gaan.

6 Bureaucratie

Bureaucratie, onvoldoende deskundigheid en slechte bereikbaarheid vormen de belangrijkste oorzaken voor de problemen in contacten van burgers met de verschillende onderdelen van de overheid. Een goed werkende bureaucratie is prettig om mee te werken, maar een slecht werkende bureaucratie is een bron van ergernis en vormt ook een soms onoverkomelijke hindernis om gebruik te maken van de diensten die de overheid aanbiedt. Veel mensen hebben wel eigen ervaringen met “bureaucratie” en kunnen zich een beeld vormen van waar mensen tegenaan lopen: lang wachten, geen antwoord krijgen, moeilijke formulieren. De te bureaucratische overheid is niet dienstbaar of niet dienstbaar genoeg. De procedures en regeltjes gaan een eigen leven leiden, de organisatiebelangen wegen zwaarder dan de belangen van burgers. Ook kan de bureaucratie arrogant overkomen. De overheidsorganisatie werkt primair met een blik naar binnen en heeft moeite om de mens in de burger te zien en zelf een menselijk gezicht te tonen.

Een hulpverlener verwoordt het als volgt: “Een belangrijke oorzaak is de ambtelijke organisatie waarin niemand verantwoordelijk is voor het geheel, niemand zich ook verantwoordelijk voelt om namens de eigen organisatie klanten goed te helpen en antwoorden te geven, iedereen een stukje doet en vervolgens weer verwijst naar een volgende collega, initiatief niet wordt gestimuleerd, maar beheersbaarheid en controle uitgangspunt zijn. Dat creëert geen durf maar angstzwerij. Een gebrek aan klantvriendelijkheid, behulpzaamheid, integraal oplossend denken en handelen. Een gebrek aan transparantie over waarom zaken die erg simpel zijn soms zes tot acht weken moeten duren. Niet reageren, niet terugbellen. Gewoon slordigheid en zich dan verschuilen achter hoge werkdruk.”

Een maatschappelijk werkster deelde deze ervaringen: “De bureaucratie maakt mensen ook fysiek ziek. Ik zie mensen die een uitkering moeten aanvragen en daar heel lang op moeten wachten. Die slapen niet meer. Zij moeten het ene gat met het andere vullen. Ze worden depressief van de onzekerheid en raken hun zelfvertrouwen kwijt. Ik zie dat het zo ontzettend veel doet met de mensen. Dat zijn vaak niet mensen die op de barricades durven te gaan staan of die naar de Nationale ombudsman zouden bellen.”

Een andere frontlijnwerker maakte het volgende mee: “Iemand kan vanwege geldproblemen geen identiteitsbewijs betalen. Daardoor vervalt het recht op bijstand en volgt er zelfs een boete.”

Dit gebrek aan dienstbaarheid is de belangrijkste oorzaak van spanningen tussen de leefwereld van mensen en de overheid als systeem. De overheid bepaalt vrijwel volledig de wijze waarop gecommuniceerd kan worden en organiseert deze communicatie door bijvoorbeeld opleiding en instructie van eigen mensen aan het al dan niet virtuele loket. Bekende voorbeelden zijn het callcenter en websites van de overheid die bovendien alleen toegankelijk zijn via DigiD. Grote overheidsbureaucratieën zoals de Belastingdienst, het UWV en de Sociale Verzekeringsbank (SVB) zijn meer en meer zelf een complex computersysteem, dat al dan niet stabiel functioneert. Zoals hiervoor bleek heeft 85%

van de mensen problemen met digitale communicatie. Een slecht werkende bureaucratie tast de mogelijkheid van mensen aan om zelf hun zaken te regelen en in het ergste geval moet juridische bijstand gezocht worden. De overheid stuurt sterk op “zelfredzaamheid” en meer “eigen verantwoordelijkheid”. Een belangrijke randvoorwaarde is echter dat de overheid in al haar onderdelen voldoende responsief is.

7 Complexiteit van wetgeving en systemen

De tweede reden waarom de spanning tussen de overheid – als systeem – en de leefwereld van burgers ontstaat, schuilt in de wet- en regelgeving die complex is en steeds vaker verandert en het feit dat de overheidssystemen zelf complex zijn. Het woord bureaucratie spreekt tot de verbeelding, maar dat geldt veel minder voor de woorden “complex” en “complexiteit”. Het woord complex kan ook als doodoener gebruikt worden: “De werkelijkheid is nu eenmaal complex.”

Complexiteit kan veel gedaantes hebben. Wet- en regelgeving vormen daarvan een voorbeeld. Wetgeving en regelgeving zijn opgebouwd uit meerdere lagen en daaraan wordt nog uitvoeringsbeleid en eventueel rechtspraak van de rechter toegevoegd. Bovendien zijn vaak meerdere overheidsorganisaties bij één onderwerp betrokken. Te denken valt aan de gegevens van de Belastingdienst die het CAK gebruikt voor de vaststelling van facturen voor zorgkosten. Vaak zijn het slechts specialisten op een bepaald onderwerp die precies weten hoe het recht in elkaar zit en in de praktijk moet worden toegepast. Op de levensdomeinen wonen, werken en familieleven – waar iedere doorsneeburger mee te maken heeft – is een aantal complexen van wet- en regelgeving van toepassing dat slechts door een groep experts goed begrepen wordt. Wie heeft er nog een goed beeld van al die van toepassing zijnde wet- en regelgeving? Een simpel voorbeeld is de “kanskaart” die de Friese alliantie tegen armoede heeft geïntroduceerd. Op deze kanskaart staan veertien lokale “regelingen” voor mensen die het financieel krap hebben. Behalve, eventueel per gemeente verschillende, regelingen zijn dat ook loketten en bijbehorende formulieren en procedures en gaat het om vele verschillende budgetten en geldstromen. Doel van de kanskaart is, in het kader van een “integrale aanpak van armoede” burgers die daarvoor in aanmerking komen, bekend te maken met die veertien verschillende aanvragen die zij eventueel kunnen doen.⁵ Die veertien betreffen dan nog slechts de “lokale inkomensondersteunende voorzieningen”. Ondergebruik van regelingen – de voorzieningen komen niet terecht bij de mensen waarvoor ze bedoeld zijn – vormt een structureel verschijnsel.

Voor problemen in de gezondheidszorg noemt Zorgbelang Nederland de volgende procedures: klagen bij de hulpverlener zelf, klachtenfunctionaris, klachtencommissie, de Geschillencommissie, Tuchtcollege voor de Gezondheidszorg, Inspectie voor de Gezondheidszorg, burgerlijke rechter, andere mogelijkheden en gelijktijdig meerdere mogelijkheden. Is dit een rijkdom aan voorzieningen, of is het voor mensen die

problemen hebben in de zorg eerder een lastige keuze welke voorziening zij zullen kiezen⁷⁶ Dit is een gerechtvaardigde vraag, vooral omdat het algemeen bekend is dat mensen die problemen ervaren in de zorg vaak behoorlijk in de kou blijven staan.⁷

In een betrekkelijk eenvoudige zaak oordeelde de Nationale ombudsman dat een patiënt er recht op heeft om – in verband met het eigen risico – vooraf te horen wat een medische behandeling kost. De VVD diende daarover een motie in bij de Tweede Kamer die werd aangenomen.⁸ Daags daarna stonden delegaties van ziekenhuizen, zorgverzekeraars en de overheid bij de Nationale ombudsman op de stoep met de boodschap dat dit oordeel niet uitvoerbaar was omdat het systeem (de diagnose-behandelcombinatie, DBC) dit heel moeilijk maakt. Het nieuwe systeem waaraan inmiddels werd gewerkt (DBC op weg naar transparantie, DOT) maakt het zelfs onmogelijk dat een behandelaar een prijs noemt, stelden deze vertegenwoordigers van de sector. Aan het slot verzochten zij dat het financiële systeem zo ingewikkeld in elkaar zit dat slechts enkele specialisten dit begrijpen. Onlangs stelde een voorzitter van een raad van bestuur van een ziekenhuis dat de begroting van ziekenhuizen zo ingewikkeld is dat geen bestuurder dit meer begrijpt.⁹

Maar deze complexiteit speelt op veel terreinen, zo meldt een belastingadviseur: “De kwaliteit van wet- en regelgeving...? De ambtenaren moeten dat helaas uitvoeren, maar veel wetgeving is broddelwerk. Bovendien verandert wetgeving te snel en te vaak. Zijn mensen er net aan gewend, wordt de regeling weer anders. Als adviseur zou ik bijna een dagtaak kunnen maken van het bijhouden van wet- en regelgeving. Plat gezegd: ik lees me suf. Dat kan je van de gemiddelde ambtenaar niet verwachten. Dat zijn echter wel de mensen waarmee ik moet communiceren.” Ook merkt hij op: “De samenleving is te ingewikkeld voor een grote groep mensen, vooral als er sprake is van een (lichte) verstandelijke beperking en/of een depressie. Zaken zoals een WA-verzekering afsluiten of juist ingeschreven staan in de gemeentelijke basisadministratie (belangrijk voor huurtoeslag) is voor hen niet vanzelfsprekend. Ook regelingen die vaak veranderen, wisselende contactpersonen bij instanties en kantoren die sluiten of verhuizen geven problemen, omdat de correspondentie hierover niet begrepen wordt.”

8 Gebrek aan inlevingsvermogen

Op de derde plaats worden de overheid en haar ambtenaren gebrek aan inlevingsvermogen, het niet bieden van maatwerk en het ontbreken van persoonlijk contact verweten. Het gebrek aan inlevingsvermogen speelde bijvoorbeeld bij het onderzoek van de Nationale ombudsman naar schuldhulpverlening. Een belangrijk punt voor mensen met schulden is dat zij – ondanks hun financiële problemen – graag menselijk behandeld willen worden. Ze voelen zich echter vaak niet serieus genomen, omdat zij in de omgang met schuldhulpverleners het gevoel krijgen dat er iets met hen mis is omdat zij schulden hebben gekregen. Oud, hulpbehoevend of met een kleur kan als een stigma werken in de omgang met de overheid.

Een hulpverlener stelt: “Overheidsmedewerkers etiketteren nogal snel. De cliënt, vaak in de shit, voelt dit direct. Communicatie schiet dan zijn doel voorbij. Als wij meegaan, waait er een andere wind! Het ontbreekt onder andere aan aandacht, tijd (ongeduld), empathie, en je werk leuk vinden. Uitkeringen worden dan, ondanks onbesproken gedrag van de aanvrager, een paar keer afgewezen. Oftewel: machtsgedrag.”

Ook de volgende citaten hebben betrekking op het gebrek aan inlevingsvermogen: “Ouderen die een aanvraag doen voor een verzorgingshuis worden niet meer bezocht voor een indicatie, maar er wordt onverwacht telefonisch contact met hen opgenomen door het Centrum indicatiestelling zorg (CIZ), zodat ze zich niet op het gesprek kunnen voorbereiden. Ouderen doen zich dan ook vaak beter voor dan ze zijn (ook ten gevolge van de manier van vragen stellen door het CIZ) en de familie wordt niet benaderd, zodat zij hun visie op het functioneren van de oudere niet kunnen toelichten. Regelmatig heeft familie een reëler beeld van het functioneren van ouderen dan de oudere zelf, vooral als de oudere vergeetachtig is.”

“Ouderen hebben het steeds moeilijker om de benodigde zorg te krijgen. De procedures daaromheen zijn voor hen vaak niet te begrijpen. Ze ervaren het als een soort tombola.”

“(…) een cliënt van mij, een oudere alleenstaande mevrouw die chronisch ziek is. Door haar ziekte had ze veel extra voorzieningen nodig. Hiervoor had ze zelf een vergoeding moeten aanvragen bij de sociale dienst, de zorgverzekeraar, etc. Hier is ze niet over voorgelicht en ze kan dit ook niet met terugwerkende kracht aanvragen, waardoor ze nu schulden heeft die ze anders niet had gehad. Bovendien hebben de instanties weinig begrip voor de situatie.”

De vertegenwoordigers van de overheid spreken de taal die bij hun opleiding past en mensen die moeilijker die taal gebruiken, worden minder serieus genomen.

Een hulpverlener meldt ons: “Er wordt veel te veel uitgegaan van de zelfredzaamheid van alle mensen, terwijl de categorie mensen die wij bijstaan (vooral uitkeringsgerechtigden) juist een groot gebrek heeft aan zelfredzaamheid.”

En: “Mensen moeten zelfredzaam zijn om de eigen problemen aan te pakken. Er zijn veel mensen die het niveau van de vereiste vaardigheden niet (kunnen) halen. Daarnaast worden er, bedoeld of onbedoeld, veel drempels opgeworpen om mensen af te laten zien van regelingen en voorzieningen. Bijvoorbeeld: geen inkomen ontvangen van gemeentelijke sociale dienst maar eerst een traject moeten doorlopen: wie betaalt ondertussen de vaste lasten?”

De overheid richt haar eigen vorm van communiceren in en daardoor kan normaal menselijk contact moeilijk zijn.

Een hulpverlener weet: “De medewerkers van de Belastingdienst zijn telefonisch erg moeilijk bereikbaar. Als je (toevallig) een telefoonnummer hebt, heb je geluk. Men mag niet mailen. De Belastingdienst stuurt geautomatiseerde ontvangstbevestigingen van een brief zonder daarin aan te geven bij wie de brief in behandeling is. Dat maakt follow-up lastig, zo niet onmogelijk, want de medewerkers van de Belastingtelefoon weten ook niet bij wie een brief in behandeling is.”

9 Financiële problemen

Uit het klachtenpatroon bij de Nationale ombudsman en ons onderzoek onder intermediairs blijkt dat het onderwerp werk en inkomen met 67% de belangrijkste bron van problemen is voor burgers en dat deze problemen volgens 82% van hen in de afgelopen twee jaar zijn toegenomen. Dat wekt gelet op de financiële crisis geen verwondering. Als we kijken naar de oorzaken van deze problemen dan scoren voornoemde bureaucratie, complexiteit en gebrek aan inlevingsvermogen steeds hoog. Deze drie zwakke kanten van de overheid werden ook zichtbaar bij een voorbeeld dat door professionals vaak werd genoemd: gedoe met toeslagen die worden berekend, uitbetaald en teruggevorderd door de Belastingdienst. Het wettelijke systeem van de toeslagen is gebaseerd op het betalen van voorschotten en terugvordering en verrekening in een later stadium op basis van een definitieve vaststelling van het inkomen en de daaruit voortvloeiende aanspraak op huurtoeslag, zorgtoeslag en kinderopvang-toeslag. Dit systeem is omgezet in een ICT-portal van de Belastingdienst waarop burgers hun zaken met de Belastingdienst Toeslagen moeten regelen. Het systeem van de toeslagen met voorschotten, verrekeningen en terugvorderingen is al met al complexe regelgeving waarvan de werking niet direct door iedereen overzien wordt. Bovendien gaat het om aanzienlijke bedragen (tot in de duizenden euro's), zodat verschillen tussen voorschotten en definitieve vaststellingen grote gevolgen kunnen hebben voor de huishoudportemonnee. Die gevolgen worden nog versterkt door het grote tijdsverloop tussen toekenning voorschot en de verrekening of terugvordering. Iemand met een vast inkomen zal er minder last van hebben, maar bij wisselende inkomens leidt het systeem tot flinke schommelingen in het maandbudget. De rechtszekerheid over financiële kwesties is voor burgers te beperkt. Dat speelt niet alleen bij de toeslagen van de Belastingdienst, maar

ook bij uitkeringen van het UWV, facturen van het CAK, voor de AWBZ en de Wmo, etc.

Het systeem van toeslagen is zoals gezegd uitgevoerd als een portal met een callcenter als enige contactmogelijkheid. De dienstverlening van callcenters als die van de Belastingdienst kennen belangrijke beperkingen, omdat uitgegaan wordt van eenheid van informatie tussen de folders, de website en dat wat medewerkers aan de telefoon mogen zeggen.¹⁰ Als de kwestie waarover gebeld wordt te ingewikkeld wordt, is contact met een deskundige (in de “backoffice”) afhankelijk van een terugbelafpraak die door de betreffende deskundige medewerker van de Belastingdienst al dan niet nagekomen wordt. Zo vertelde een hulpverlener dat bij de Belastingtelefoon een vraag te ingewikkeld om te beantwoorden bleek te zijn, en er bij uitzondering wel een telefoonnummer van een deskundige binnen de organisatie werd verstrekt. Toen zij dat nummer draaide, volgde een boze reactie van de meneer aan de andere kant van de lijn: “U mag dit nummer niet hebben!”, en werd er opgelegd. Deze reactie is overeenkomstig het beleid van de Belastingdienst: burgers – ook advocaten, sociaal raadslieden of schuldhulpverleners – krijgen geen intern doorkiesnummer en mogen zich uitsluitend richten tot het 0800-nummer, dat overigens wel gratis is.¹¹ Het wordt op deze manier moeilijk om aandacht te krijgen voor bijzondere situaties en om eventueel maatwerk te krijgen, wanneer er bijvoorbeeld acute financiële problemen zijn. Terugbelafspraken worden niet altijd nagekomen. In de rondetafelgesprekken kwam een belastingadviseur met een gedocumenteerd voorbeeld van tien opeenvolgende niet-nagekomen terugbelafspraken. Hij voegde toe dat de Belastingtelefoon informatie geeft van onvoldoende kwaliteit. Voor professionals als belastingadviseurs is er een bijzonder nummer. Meerdere deelnemers aan de rondetafel stelden dat ook daar de kennis van de wetgeving tekortschiet.

Een hulpverlener vertelde: “Cliënten nemen (uiteraard ten onrechte) aan dat de Belastingdienst alles over hen weet en zijn zich er onvoldoende van bewust dat wijzigingen door hen zelf doorgegeven moeten worden. In combinatie met het systeem waarbij het fiscaal inkomen (onbekend begrip) geschat moet worden (veelal koffiedik kijken), ontstaan veel schulden. (...) Bij verrekening van toeslagen-schuld(en) met lopende toeslagen, luidt de informatie van de Belastingdienst (ten onrechte): “Dit is niet meer terug te draaien.” De situatie leidt tot nog meer schulden op andere vlakken (huur, zorg).”

Ook werd opgemerkt: “Bij de combinatie van schulden inkomstenbelasting en toeslagen blijkt de procedure in de praktijk onvoldoende bekend bij de Belastingdienst zelf. Het is niet duidelijk welke formulieren waarheen moeten en de uitvoering laat veel te lang op zich wachten. Het kost de nodige tijd en moeite om medewerkers te doordringen van hun eigen regelgeving.”

“De Belastingdienst Toeslagen verrekent de toeslagen met de schulden die er open staan bij de Belastingdienst. Dit zorgt ervoor dat mensen de toeslag waar ze recht op hebben gezien het inkomen, niet krijgen. Vaak berekenen we de beslagvrije voet om aan te tonen dat er te veel wordt verrekend. De Belastingdienst informeert niet naar de situatie van de klant bij verrekeningen, en dus moeten de mensen zelf gaan “piepen”. Als ze dit doen, dan duurt het nog weken (volgens de laatste berichten zelfs tot acht weken of langer) voordat de Belastingdienst de verrekening aanpast, terwijl het vaak gaat om grote bedragen per maand die de mensen echt nodig hebben om rond te komen. Dit kan zo extreem zijn dat mensen bij wijze van spreken al uit huis zijn gezet op het moment dat de verrekening eindelijk is aangepast.”

Het feit dat problemen met de Belastingdienst Toeslagen als specifiek onderwerp door 10% van de professionals wordt genoemd, maakt duidelijk dat het niet alléén gaat om incidenten in de uitvoering. De problemen vloeien voort uit de problemen die burgers ervaren met het systeem dat de overheid heeft ingericht om de wetgeving uit te voeren, mede omdat hun buffers opdrogen. De combinatie van het wettelijke systeem van toeslagen met voorschotten, verrekeningen en terugvorderingen, de portal als toegang tot het systeem, de beperkte functie van de Belastingtelefoon en de steeds beperktere middelen die de Belastingdienst heeft voor goede uitvoering leiden ertoe dat mensen onnodig in de financiële problemen komen en dat financiële problemen verergeren doordat communicatie over het vinden van oplossingen moeizaam of onmogelijk is. Bovendien gelden strikte regels voor verantwoording en controle voor burgers met als sluitstuk een sanctiestelsel dat onvoldoende verschil maakt tussen niet willen en niet kunnen betalen. Als iemand niet kan betalen en daardoor via boetes nog hogere schulden krijgt, ontstaat als vanzelf een neerwaartse spiraal waar niemand meer uit kan komen.

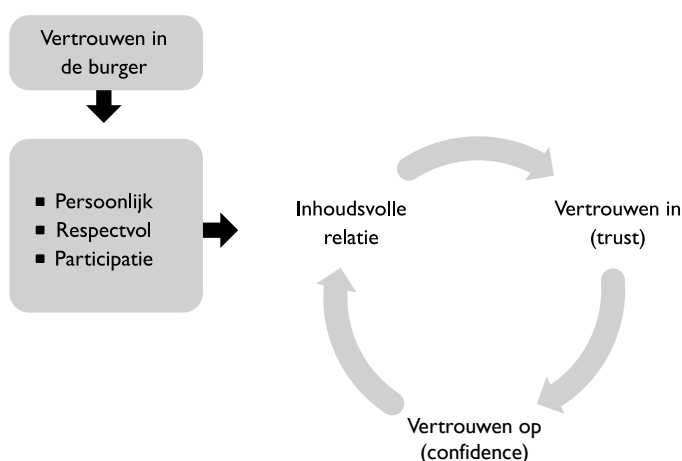
Het is niet alleen de Belastingdienst Toeslagen waar in de organisatie van de uitvoering ingebakken zit dat mensen in kwetsbare posities gemakkelijk nog meer in financiële problemen komen. Ook het UWV heeft ermee te maken. De uitvoering door het UWV kent twee voor burgers belangrijke kanten: het verstrekken van uitkeringen en de controle of mensen zich voldoende inspannen om aan het werk te gaan. Via werk.nl moeten mensen digitaal een dossier (werkm@p) bijhouden om hun WW-uitkering te behouden. Het ICT-systeem dat hiervoor gebruikt wordt, is onvol-doende betrouwbaar waardoor mensen die aan hun verplichtingen willen voldoen er “digitaal uitgegooid” worden en de ingevoerde gegevens zoekraken. Het niet voldoen aan informatieverplichtingen is “fraude” in de zin van de wet. En voor fraude geldt een sanctiestelsel dat zeer ingrijpende financiële gevolgen heeft voor burgers.

Een sociaal raadsman vertelt: “Aanvragen van een uitkering gaat tegenwoordig digitaal, wat uiteraard voor veel mensen een uitkomst is. Echter, er is een groep die vastloopt. Degenen die onvoldoende computervaardig zijn. UWV doet dan erg moeilijk met het verstrekken van papieren aanvragen. Cliënten moeten daarvoor naar een werkplein, alwaar ze die papieren later ook moeten ophalen. Telefonisch aanvragen en laten toesturen kan niet. Maar het is niet voor alle cliënten even gemakkelijk om langs te gaan. Ik moet cliënten vaak duidelijk instrueren dat ze recht hebben op een papieren versie en ze zich niet moeten laten afschepen (ook niet met: is er niet iemand die u kan helpen met de computer?). Mensen die onvoldoende computervaardig zijn lopen vroeg of laat in het aanvraagproces alsnog vast. Bijvoorbeeld als ze geen toegang tot een computer hebben en afhankelijk zijn van de hulp van anderen. Ik erger mij eraan dat UWV hierin erg pusht om het wel digitaal te doen.”

10 Vertrouwen

In het jaarverslag over 2011 stond het onderwerp vertrouwen van de burger in de overheid centraal en dat vertrouwen blijft een actueel onderwerp. Dat vertrouwen is enerzijds afhankelijk van de betrouwbare werking van de systemen van de overheid, zoals DigiD, de Belastingdienst, Mijn Toeslagen en werk.nl van het UWV. De overheid richt zich steeds meer op digitale dienstverlening en probeert de kosten van persoonlijk contact te beperken door te communiceren via callcenters en door strikte regels voor persoonlijk contact.

Vertrouwen, stelde ik in het verslag over 2011, is noodzakelijk, omdat zonder vertrouwen de keuzes van burgers voor al dan niet handelen en het al dan niet verbindings aangaan te complex zijn, omdat je anders steeds bewust moet toetsen en keuzes moet maken. Als ik appels koop bij de supermarkt vertrouw ik erop dat er geen gevaarlijk gif op zit. Ik kan er onmogelijk aan beginnen om vanuit wantrouwen steeds alles te controleren. Vertrouwen werkt als een vermindering van die complexiteit. Twee soorten vertrouwen zijn van belang: confidence en trust, het vertrouwen op systemen en het vertrouwen in personen. Toegespitsd op de overheid betekent dit dat vertrouwen de overheid als systeem of samenstel van deelsystemen kan betreffen (vertrouwen op of kunnen rekenen op), of bepaalde handelingen of prestaties van overheidsdienaren (vertrouwen in). Dit zijn twee vormen van vertrouwen die elkaar negatief of positief kunnen beïnvloeden. De complexiteit van de overheidssystemen tast het vertrouwen van burgers in de systemen aan (confidence). Door bureaucratie en gebrek aan inlevingsvermogen is de communicatie tussen overheid en burgers problematisch en komen burgers onnodig nog meer in de financiële problemen en ook dit doet als vanzelf afbreuk aan het vertrouwen van burgers in de overheid (trust).



De Nationale ombudsman ziet dat het vertrouwen van de burger in de overheid versterkt kan worden door het ontwikkelen van waardevolle verbindingen tussen enerzijds de overheid als systeem en de burger als mens anderzijds: een interface. Zoals de microprocessor een waardevolle rol in ons leven vervult door de interface tussen de op zich moeilijk hanteerbare processor en de gebruiker (via touchscreen en apps bijvoorbeeld), zo zijn er ook waardevolle interfaces tussen de overheid en de burger, tussen de systeemwereld van de overheid en de leefwereld van mensen. Die waardevolle verbinding bestaat uit persoonlijk contact, mensen serieus nemen en met respect behandelen en vanuit gelijkwaardigheid (zoals uitgewerkt in de behoorlijkheidsnormen van de Nationale ombudsman). Ten slotte is het belangrijk dat de overheid een basaal vertrouwen heeft in burgers. Het overgrote deel van de burgers deugt immers en is bereid om mee te werken.

Een medewerker van het Juridisch Loket merkte het volgende op: “De overheid is heel coulant voor zichzelf, maar niet voor de burger” en: “Je wordt zo snel keihard gestraft.”

Een sociaal raadsman ervaart: “De overheid is zijn burger gaan wantrouwen. Bij de sociale dienst van de gemeente gaan ze ervan uit dat je bij het aanvragen van een uitkering alleen wil profiteren. Er is een houding van “het zal allemaal wel niet kloppen, dat je graag werkeloos bent, dat je te beroerd bent om te werken en dat je graag je hand ophoudt.”

Veel overheidsorganisaties erkennen het grote belang van een goede interface tussen hun organisatie en burgers, maar het is in de praktijk – zeker bij krimpende budgetten – niet eenvoudig om bij persoonlijk contact burgers de ervaring te geven dat ze met respect behandeld worden en vanuit gelijkwaardigheid. Goede voorbeelden van een dergelijke interface zijn te vinden in de Stella-teams bij de Belastingdienst en de M-teams bij het UWV. Beide organisaties gaan ervan uit dat vrijwel alle contacten met burgers via de digitale weg (en eventueel nog schriftelijk) aangevuld met een callcenterfunctie kunnen plaatsvinden. Maar wat als het misgaat omdat er iets bijzonders aan de hand is? De Stella-teams en de M-teams gaan in persoonlijk contact met betrokkene aan het werk om het gerezen probleem op te lossen. De inzet van dergelijke probleemoplossende teams vormt kennelijk een waardevolle aanvulling op een uitvoeringspraktijk die steeds meer digitaal wordt. Daarbij moet wel opgemerkt worden dat de drempel voor inzet van deze teams hoog is, omdat naar onze waarneming de primaire neiging bij medewerkers vaak is om tegen de burger te zeggen: “U zult wel een fout gemaakt hebben.” Zo nee: “U moet het zelf oplossen, voert u de gegevens nogmaals in, dan komt het goed.” Pas in laatste instantie: “We zullen kijken wat er is misgegaan.” Bij het UWV wordt bijvoorbeeld veel druk uitgeoefend op werkzoekenden om zelf digitaal aan de slag te gaan met werk.nl, desnoods met ondersteuning van een cursus computergebruik. Op deze manier wordt de burger gestimuleerd, of sterker: gedwongen, om zijn zaken met het UWV via de computer te doen. Persoonlijk contact wordt actief ontmoedigd. Dit berust op de politieke keuze om de contacten met de burger digitaal te laten verlopen en zo te bezuinigen op de uitvoeringskosten.

II Dwang en drang

De houding van de overheid tegenover de burger wordt steeds meer door drang en dwang bepaald. Hiervoor bleek al dat de verschuiving naar digitalisering een “kanaalkeuze” van de overheid zelf inhoudt. Het staat de burger niet (volledig) vrij om te kiezen voor een persoonlijk onderhoud of een telefonisch contact om zijn zaken met de overheid te doen. Zelfs contact via e-mail is veelal uitgesloten.¹² Alles verloopt via een portal. De grens tussen drang en dwang is vloeiend als het gaat om de wijze waarop de overheid met burgers omgaat. Zeker is wel dat de overheid in al haar onderdelen uiteindelijk steeds dwingender wordt. Het duidelijkst blijkt dit uit de verschillende sanctiestelsels die de overheid meer recent heeft geïntroduceerd. Te noemen zijn de verplichte zorgverzekering die wordt uitgevoerd door het College voor zorgverzekeringen (CVZ). Daarbij zijn wettelijke sancties ingevoerd gericht tegen onverzekerden en wanbetalers. Wanbetalers betalen bijvoorbeeld een bestuursrechtelijke premie die 130% bedraagt. Voor de uitvoering van de wettelijke sancties betreffende bijvoorbeeld de SVB, het UWV, gemeenten voor de Wet werk en bijstand en de Arbeidsinspectie, die allen uiteindelijk onder het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid vallen, geldt per 2013 een verzwaard sanctiestelsel. Bij fraude wordt naast het bedrag van de terugvordering een boete van 100% opgelegd, bij recidive 150% en maximaal drie maanden geen recht op uitkering. De Belastingdienst heeft een eigen sanctiestelsel met een standaardboete voor lichte fraude van € 984. Zo meldt de site van de Belastingdienst: “U krijgt geen betalingsherinnering als u voor een aangiftebelasting een betalingsachterstand hebt. De overige invorderingsmaatregelen worden dan ook sneller genomen. Betaalt u niet op tijd of maar voor een deel? Dan kunt u een boete krijgen oplopend tot € 4.920. Ook zijn er boetes voor handelen of nalaten met grove schuld (25%) of opzet (50%).” Dit stelsel is per 2013 nog verder verzwaard. Het CJIB incasseert verkeersboetes, waarbij bij niet tijdig betalen verhogingen worden toegepast van eerst 50% en bij de tweede aanmaning vervolgens 100% over de boete inclusief de eerste verhoging. Een boete van € 250 loopt zo in twee stappen op tot € 750.

Bij deze dwang door de overheid plaatst de Nationale ombudsman drie kanttekeningen. Op zich is het een goede zaak dat de overheid fraude bestraft. Probleem is echter de vraag wat als fraude wordt aangemerkt. Het niet volledig, niet juist of in het geheel niet voldoen aan administratieve verplichtingen valt onder fraude en steeds vaker is er op grond van de wet geen nadere afweging voor overheidsorganisaties mogelijk. De bijzondere omstandigheden van het geval tellen niet meer mee. De veronderstelling daarbij is dat burgers volledig en op juiste wijze zelf aan hun verplichtingen voldoen óf zich van hulpverlening voorzien. Anders gezegd, er is geen excuus voor administratieve fouten of nalatigheden. En het valt te betwijfelen of met deze sancties echt de kwaadwillende getroffen wordt of vooral degene die op administratief gebied onvoldoende sterk is. In de tweede plaats treden sancties ook in bij niet-betalen, zelfs als het gaat om mensen die door schulden niet meer rond kunnen komen. In de derde plaats werken de sanctie- en invorderingsstelsels van de overheid los van elkaar: iedere overheidsorganisatie verrekent of vordert in op eigen gezag, waardoor de beslagvrije voet genegeerd wordt en er zo meer schulden kunnen ontstaan dan nodig is.¹³ Daar komt bij dat de overheid steeds vaker voor zichzelf een sterke positie als schuldeiser regelt middels broninhouding, bijvoorbeeld

op inkomen of uitkering, directe verrekening met openstaande aanspraken en de overheidsvordering die direct van de bankrekening afgaat.

Deze punten kunnen worden samengevat met de stelling dat de overheid zeer gemakkelijk is met het herstellen van eigen fouten, maar burgers die fouten maken dat zeer zwaar aanreken en met harde hand ingrijpt in de huishoudportemonnee van de burger om de eigen financiën op orde te hebben.

12 Gelijkheid als uitgangspunt

Iedere burger is een burgerservicenummer voor de overheid. Dit nummer staat symbool voor het fundamentele uitgangspunt van onze overheidsbureaucratie dat iedereen gelijk is voor de wet. De burger is via dit nummer ook verbonden met de verschillende overheidsystemen, die overeenkomstig de wettelijke uitgangspunten rechten en plichten opleggen aan burgers. Gelijke behandeling is daarom voor de overheid een belangrijk uitgangspunt. Uitzonderingen op de regels zijn niet of nauwelijks mogelijk en dat is een ontwikkeling die steeds sterker wordt. Bij die gelijkheid voor de wet heeft de overheid een behoorlijk zelfredzame burger voor ogen: een burger die de regels van de vele verschillende overheidsorganisaties snapt, hun procedures kent en die weet hoe hij met al die verschillende overheidsorganisaties moet communiceren en oplettend is bij het doorgeven van veranderingen in zijn levensomstandigheden. Hij snapt steeds wat hij wanneer door moet geven in welke vorm en wanneer hij zich moet melden. En hoe ziet de werkelijkheid eruit? “UWV-formulieren die niet door iemand zonder boekhoudkundige achtergrond zijn in te vullen. Voorbeeld: flexwerker met aanvullende WW moet per dag opgeven hoeveel uur gewerkt is tegen welk tarief. De tarieven verschillen echter omdat er volgens de cao zorg wordt uitbetaald, met verschillende tarieven voor dag-, avond- en nachtdiensten. Niet uit te rekenen voor een gewoon mens. Vraag aan UWV of het niet volgens de loonstrook kan worden berekend. Kan niet. Vervolgens een aantal maanden te veel uitkering ontvangen en ook enkele maanden te weinig. Daarom een boete van € 150.”

Zoals hiervoor bleek, is er een forse afstand tussen de werkelijkheid van de wetten en regels en de werkelijkheid van mensen waarop die wetten en regels van toepassing zijn. Die werkelijkheid blijkt weerbarstig en moeilijk volledig te vatten in al die verschillende regelingen en procedures. Die weerbarstige werkelijkheid vraagt in een aantal gevallen om een maatwerkoplossing waarbij niet de toepassing van wet- en regelgeving centraal staat, maar de problemen waarmee een burger geconfronteerd wordt. Illustratief is het onderzoek naar kwetsbare gezinnen, gezinnen met meerdere problemen, in de gemeente Woerden. Het blijkt dat deze gezinnen gemiddeld met dertien hulpverleningsorganisaties te maken hebben (uitschieter: negentien) en dat de kosten voor de samenleving gemiddeld

40.000 op jaarbasis waren (uitschieter 75.000).¹⁴ Veelal ontbreekt coördinatie in de toepassing van de regelgeving evenals de mogelijkheid om in bijzondere omstandigheden maatwerkoplossingen te vinden.

Illustratief is het voorbeeld van een vrouw die haar licht verstandelijk gehandicapte kleinzoon in huis heeft, maar door de samenloop van regelingen daardoor haar huurtoeslag kwijtraakt, als gevolg waarvan de jongen naar een dure woonvorm moet verhuizen. Kwalijk gevolg is ook dat de maatschappelijk waardevolle dagelijkse band tussen deze oma en haar kleinzoon met een licht verstandelijke handicap wordt doorgesneden. Dit voorbeeld – dat niet op zich staat – illustreert dat de wijze waarop de overheid in al haar onderdelen en met al haar verschillende regelingen in de werkelijkheid functioneert problematisch is. In plaats dat de overheid haar diensten rond een burger of het gezin organiseert, moet de burger al die verschillende overheden en regelingen om zich heen organiseren. En in probleemsituaties vaak ook met steeds weer andere hulpverleners. De effectieve oplossing voor probleemsituaties is veelal dat er één hulpverlener is die met gezond verstand naar de situatie kijkt en tot een afgestemde toepassing van alle verschillende regelingen komt. Dat geldt bijvoorbeeld bij probleemgezinnen, maar ook bij schuldhulpverlening.

Maar met de huidige organisatie van de complexe overheid en het stramme karakter van wetten en regels is dat een illusie. Het vinden van maatwerkoplossingen op basis van gezond verstand staat haaks op het gelijkheidsdenken bij de overheid. Het overheidsbeleid schiet daarmee in gevallen waarvoor het beleid echt bedoeld is aan zijn doel voorbij. In dat gelijkheidsdenken wordt meer en meer een beroep gedaan op de eigen verantwoordelijkheid en zelfredzaamheid van burgers. In het Sociaal en Cultureel Rapport over 2012, Een beroep op de burger, meer eigen verantwoordelijkheid, staat dat onderwerp centraal. De opkomst van eigen verantwoordelijkheid in vele beleidsterreinen komt aan de orde: zorg voor kinderen, onderwijs, kinderopvang, sociale zekerheid en werken voor je inkomen, nabestaandenpensioen en vervroegde uittrekking, zorg, volkshuisvesting, veiligheid, inburgering en de eigen buurt. Dit onderzoek sluit onder andere aan bij ontwikkelingen als de rol van de overheid “achter de voordeur”. Schnabel vat in zijn epiloog de ontwikkeling als volgt samen: “In veel gevallen betekent meer eigen verantwoordelijkheid dat de overheid de burger de plicht oplegt te handelen zoals de overheid vindt dat dit het beste zou zijn. Impliciet maakt de overheid de burger daarmee tot de uitvoerder van overheidsbeleid, in de meestal niet ijdele verwachting dat de burger het beleid zozeer verinnerlijkt dat de goede uitvoering als vanzelf tot stand komt.”¹⁵ Maar wordt de burger niet overvraagd? Voor de zorg stelt Schnabel: “Het interessante is nu dat de overheid voor al deze terreinen verwacht dat de burger in alle rollen excelleert: slim onderhandelen met verzekeraars, vol plichtsbesef en opofferingsgezindheid reageren op behoeftes van de medemens, zelfstandig en zelfbewust voor een pgb kiezen, niet het rookverbod overtreden. Het is de vraag of burgers aan al deze verwachtingen kunnen voldoen.”¹⁶ Burgers onderschrijven de tendens richting meer eigen verantwoordelijkheid: meer keuzevrijheid en inspraak en minder overheidsbemoediging, minder bureaucratie en minder kosten. Positief gevolg vinden ze ook dat mensen zich meer bewust zijn van de keuzes die ze maken en zich sterker betrokken voelen.¹⁷ Het belangrijkste negatieve gevolg is volgens burgers dat vooral zwakkeren de dupe worden; juist zij hebben de overheid vaak nodig en kunnen minder goed voor zichzelf opkomen.¹⁸ Deze groepen hebben de overheid enerzijds nodig omdat zij afhankelijk zijn van

verschillende overheidsvoorzieningen die door de bezuinigingen op de tocht komen te staan. Maar anderzijds gaat het ook om de complexiteit van de contacten met de vele overheidsdiensten en de eisen die dat stelt aan de administratieve en bureaucratische vermogens van burgers. Juist daarin zijn burgers niet gelijk. Er is een spanning tussen intenties en prestaties van de overheid. Mensen die door opleiding en intelligentie een zwakke maatschappelijke positie hebben zouden bovengemiddeld begaafd moeten zijn om “zelfredzaam” met de overheid om te gaan.

13 Oplossingen

Er is niet één eenvoudige oplossing voor de soms gebrekkige, soms zelfs zeer gebrekkige aansluiting tussen de overheid in al haar onderdelen en al die verschillende burgers. De systeemwereld van de overheid en de leefwereld van mensen sluiten vaak onvoldoende bij elkaar aan, zeker als het gaat om mensen die maatschappelijk minder mee kunnen komen. Hiervoor bleek dat de drie belangrijkste oorzaken die problemen van deze mensen versterken zijn: slecht werkende bureaucratie, complexiteit van organisaties en hun procedures en regels, en gebrek aan empathie aan de kant van de overheid.

De oplossing voor deze problemen schuilt in het inrichten van een goed werkende interface tussen overheid en burger, waarbij rekening wordt gehouden met de verschillen tussen mensen. Hoewel veel contacten tussen overheid en burger via de computer kunnen lopen, pleit ik als Nationale ombudsman voor persoonlijk contact als dat nodig is.¹⁹ Contact via de telefoon, bij een loket of spreekuur of zo nodig middels huisbezoek.

De overheid moet door toepassing van de behoorlijkheidsnormen burgers serieus nemen en hen met respect behandelen, ook al spreken ze de taal van de overheid niet. En de overheid moet burgers behandelen vanuit gelijkwaardigheid. Ook al hebben overheid en burger een verschillende rol, de overheid mag niet vervallen in paternalisme en moet een oor hebben voor wat burgers in onderlinge verhoudingen belangrijk vinden.

Ten slotte is vertrouwen belangrijk. Het overgrote deel van de burgers deugt en is bereid om mee te werken met de publieke zaak. Een positieve benadering van burgers blijkt in de praktijk vruchtbaarder dan dwang.²⁰ Een overdaad aan drang en dwang schaadt de goede verhoudingen tussen overheid en burger. Op tal van terreinen begint echter de drang en dwang de overhand te krijgen. Maar ook de rol van de professionals die bij de overheid werken komt onder druk te staan wanneer zij in de uitvoeringspraktijk door drang en dwang onvoldoende keuzevrijheid hebben en simpelweg de wetten en regels moeten uitvoeren. Bij de toepassing van wet- en regelgeving moet gezond verstand de

belangrijkste leidraad zijn. Het managementdenken dat bij de overheid steeds meer de overhand krijgt is te sterk gericht op 100% rechtmatigheid en controleerbaarheid. Daarbij wordt te vaak de vraag “waarom doen we dit eigenlijk?” uit het oog verloren.

Kern van het probleem is de grote spanning tussen beleid en uitvoering. Veel overheidsbeleid wordt op de politieke tekentafel uitgedacht zonder dat voldoende rekening wordt gehouden met de vraag hoe dat beleid er in de praktijk uit gaat zien. Bovendien is de uitvoering van dat beleid verdeeld over vele verschillende overheidsorganisaties – centraal en decentraal – die uitgaande van hun eigen taken, bevoegdheden en budgetten hun werk doen. Voor veel dagelijkse onderwerpen is een burger afhankelijk van een hele keten aan overheidsorganisaties en burgers kunnen gemakkelijk in de knel raken in die ketens.²¹ Overheden zijn zich er veelal onvoldoende van bewust hoe de werkelijkheid er voor burgers met een zwakke maatschappelijke positie uit ziet. Het gaat om die mevrouw die belt met het callcenter, die niet erg duidelijk spreekt en waarvan het niet direct duidelijk is wat zij wil. Ze spreekt niet duidelijk omdat ze de “taal van de overheid” niet spreekt en ze weet niet de goede vraag te stellen, omdat ze niet goed begrijpt wat er aan de hand is. De hulpvaardigheid van de overheid blijkt meer gericht op mensen die goed mee kunnen komen. En de callcentermedewerker wordt afgerekend op het aantal klanten dat per uur wordt “afgewerkt”. Met de komende bezuinigingen zal deze ontwikkeling alleen maar versterkt worden.

14 Aanbevelingen

- 1 Voor mensen die voor hun financiën geheel of gedeeltelijk afhankelijk zijn van de overheid moet de rechtszekerheid over de aanspraken of verplichtingen die zij hebben voorop staan. Kies daarom bij financiële aanspraken en verplichtingen bij voorkeur voor het uitgangspunt van rechtszekerheid hier en nu voor de burger in plaats van allerlei vaststellingen lang achteraf.
- 2 Kies voor uitvoerbaarheid en dus voor eenvoud. Dat zit hem in zaken als de keuze van de definitie van het inkomensbegrip, in het beperken van de frequentie van herzieningen en in nieuwe vormen van afstemming en samenwerking tussen ministeries en andere overheidsorganisaties.
- 3 Maak in wet- en regelgeving ruimte voor uitzonderingen in bijzondere gevallen; het is een illusie dat op het niveau van wetgeving en beleid alles vooruitgedacht kan worden. Invulling van onderaf sluit meer aan bij de maatschappelijke werkelijkheid.
- 4 Uitvoeringstoetsen die uitvoeringsorganisaties bij beleid en wetgeving uitbrengen moeten openbaar zijn.
- 5 Kies voor vertrouwen. De wetgever moet geen wetten maken vanuit wantrouwen, niet richting de burger, niet richting medeoverheden en niet richting uitvoeringsorganisaties en de professionals die daar werken. Probeer daarom niet alles dicht te regelen.
- 6 Laat ieder bestuursorgaan met een uitvoerende taak een “X-team” oprichten, dat grensoverschrijdende problemen waar burgers tegenaan lopen kan oplossen en waarvan lessen kunnen worden geleerd voor verbetering van de uitvoering. Deze X-teams moeten ook samenwerken met andere overheidsorganisaties.
- 7 Veel sancties en sanctiesystemen van de overheid zijn uitgedacht in een tijd van hoogconjunctuur. Herijking en betere onderlinge afstemming is noodzakelijk om te voorkomen dat burgers in een negatieve financiële spiraal terechtkomen waar ze niet meer uit kunnen komen. Belangrijk is ook de vraag in hoeverre sancties geschikt zijn om hun doel te bereiken. Uitgangspunt moet zijn dat de meeste burgers deugen.
- 8 De in- en terugvorderende en verrekenende rol van de overheid als schuldeiser vraagt om herijking. In tijden van financiële krimp moeten overheden de beslagvrije voet van burgers beschermen zodat zij niet onnodig verder in de financiële problemen komen. Bovendien is afstemming van invordering van schulden tussen overheidsorganisaties noodzakelijk.
- 9 De Tweede Kamer moet meer aandacht besteden aan de samenhang in het beleid van de verschillende departementen met een focus op de vraag: wat betekent deze wetgeving en dit beleid voor burgers en in het bijzonder voor burgers die maatschappelijk minder goed kunnen meekomen?

De rijksoverheid zal op grond van het huidige kabinetsbeleid de komende jaren kleiner en efficiënter worden en bureaucratie zal bestreden worden. Deze doelstellingen die onder coördinatie van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties gerealiseerd zullen worden, sluiten goed aan bij de aanbevelingen van de Nationale ombudsman. Belangrijk is dat bij alle plannen met de rijksdienst steeds het perspectief van de burger concreet vertaald wordt naar een behoorlijk werkende overheidsorganisatie.

VOETNOTEN

- ¹ Daarbij is enerzijds geput uit het eigen bestand aan intermediairs die eerder een zaak bij de Nationale ombudsman hadden aangekaart en anderzijds is de enquête uitgezet in kringen van Humanitas, Juridisch Loket, sociaal raadslieden en de Sociale Alliantie.
- ² De citaten zijn afkomstig uit de enquête die in dit jaarverslag is verwerkt. Zij zijn taalkundig en zo nodig redactioneel bewerkt, zonder wijziging van de inhoud van de reactie van de betrokken respondent. De citaten zijn van individuele medewerkers van de betreffende organisaties zoals het Juridisch Loket en staan niet voor standpunten van die organisaties.
- ³ M. Bovens en A. Wille, *Diplomademocratie*, Amsterdam: Bert Bakker 2010.
- ⁴ Verslag 2010–2011 Sociaal raadslieden, gemeente Nijmegen, augustus 2012.
- ⁵ www.ikpfryslan.nl, zoek op integrale + kanskaart
- ⁶ De IGZ: een papieren tijger?, rapport 2009/250.
- ⁷ Geen gehoor bij de IGZ, rapport 2012/051.
- ⁸ Rapport 2011/305; Kamerstukken II 2010/11, 29 248, nr. 194.
- ⁹ A.F.M. Brenninkmeijer, *Democratie en de burger*, Staatsrechtconferentie 2012, te downloaden van www.law.leidenuniv.nl.
- ¹⁰ Toets een 1..., Toets een 2..., Toets een 3..., Wat kan ik voor u doen? Een onderzoek naar telefonische dienstverlening door de overheid, rapport 2010/010.
- ¹¹ Zie de uitzending *De incasso-industrie van het tv-programma Zembla van 17 januari 2013*, waarin een passage voorkomt van een schuldhulpverlener die vastloopt in 0800-nummers: www.uitzendinggemist.nl/afleveringen/1319762or.
- ¹² Digitaal verkeer tussen overheid en burger, rapport 2011/204.
- ¹³ Schulden komen nooit alleen. Aandachtspunten voor behoorlijke schuldhulpverlening, rapport 2012/110.
- ¹⁴ *Kwaliteit van samenleven. Rapportage kwetsbare gezinnen Woerden door Stade Advies*, 2012.
- ¹⁵ P. Schnabel, *Epiloog*, in: *Een beroep op de burger*, Den Haag: SCP 2012, p. 329 (hierna: *Epiloog*).
- ¹⁶ *Epiloog*, p. 156.
- ¹⁷ *Epiloog*, p. 299.
- ¹⁸ *Epiloog*, p. 299.
- ¹⁹ *Prettig contact met de overheid*, deel 1, 2 en 3 (4 verschijnt dit jaar), Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- ²⁰ I. Verhoeven en M. Ham (red.), *Brave burgers gezocht*, Amsterdam: Van Gennep 2010.
- ²¹ *De burger in de ketens*, jaarverslag Nationale ombudsman 2009.