

# Onze onbegrijpelijke overheid

*Uitgesproken tekst Ombudslezing 2013 op vrijdag 31 mei 2013<sup>1</sup>*



Voor mij als Nationale ombudsman staat één onderwerp steeds centraal: waar lopen burgers tegenop en wat valt eraan te doen? Iemand schreef ons daarover het volgende:

“Jaren geleden woonde ik in een kleine stad en daar was elke twee weken op woensdagavond een spreekuur van een van de wethouders. Burgers gingen daarnaar toe wanneer ze er met de gemiddelde ambtenaar van de gemeente niet uitkwamen. Een korte periode heb ik dienst mogen doen als "bijzitter". Dat hield in dat je zaken uitzocht en terugkoppelde naar de gemeentelijke dienst die het betrof en naar de burger. Doel was om bezwaarprocedures te voorkomen, maar ook om het contact met de burger te behouden. Vaak werd er in een avond meer opgelost dan in weken bij de diensten. En soms hield dit in dat een beslissing nog eens in begrijpelijke taal werd uitgelegd of dat het beleid van de gemeente nog eens werd uitgelegd. Ik denk dat een zodanige constructie niet meer mogelijk is in deze tijd, maar wellicht zou een plek waar je als burger je probleem uit kunt leggen en dat daar dan daadwerkelijk iemand tegenover je zit die antwoord kan geven een groot goed zijn. Burgers hoeven namelijk niet allemaal gelijk te hebben of te krijgen, ze willen echter wel begrijpen waarom ze dit dan niet hebben of krijgen. Ik denk dat minstens 15% van mijn werkzaamheden voorkomen kunnen worden als overheidsinstanties begrijpelijker richting burgers handelen.”

Persoonlijk contact, een luisterend oor, iemand die nazoekt hoe het in elkaar zit en een spoedige reactie, zijn wat mij betreft de belangrijkste ingrediënten van dit verhaal. Deze reactie kwam voort uit onze enquête onder ‘frontlijnwerkers’: advocaten, belastingadviseurs, sociaal raadslieden,

<sup>1</sup> De Ombudslezing zal worden uitgebracht in de vorm van een boekje. De uitgesproken tekst vormt de basis voor de schriftelijke versie van de Ombudslezing.

maatschappelijk werk, medewerkers van Humanitas en van het Juridisch Loket. Centraal stond de vraag naar de complexiteit van de overheid en wat daaraan te doen was. Ik heb deze reactie als voorbeeld gekozen, omdat dit de rode draad aangaf die wij ontmoetten toen we de resultaten van deze enquête analyseerden. Deze 'frontlijnwerkers' worden geconfronteerd met de lastige gevallen waarin burgers zijn vastgelopen in hun contacten met de overheid en een beroep op hen doen. Deze frontlijnwerkers raken vaak zelf verstrikt in de regels en procedures en steeds klinkt de wens om iemand te spreken te krijgen die met verstand van zaken naar het gehele dossier kijkt en die kan aangeven wat er mis is gegaan en wat er moet gebeuren om de zaak weer in het spoor te krijgen.

Dit onderzoek naar de complexiteit van onze overheid volgde op een eerder onderzoek waaraan wij in het jaarverslag aandacht besteedde. Ik roep enkele van de cijfers in herinnering: Slechte dienstverlening speelt voor 76% bij het onderwerp werk en inkomen. Voor het onderwerp gezondheid en zorg is dat 13%. Voor het onderwerp familie en gezin is het 5%. Duidelijk is dus, dat het onderwerp werk en inkomen in ons werk er enorm uitspringt met 67%. De meeste problemen worden ervaren met de Belastingdienst, de gemeentelijke Sociale Dienst en het UWV.

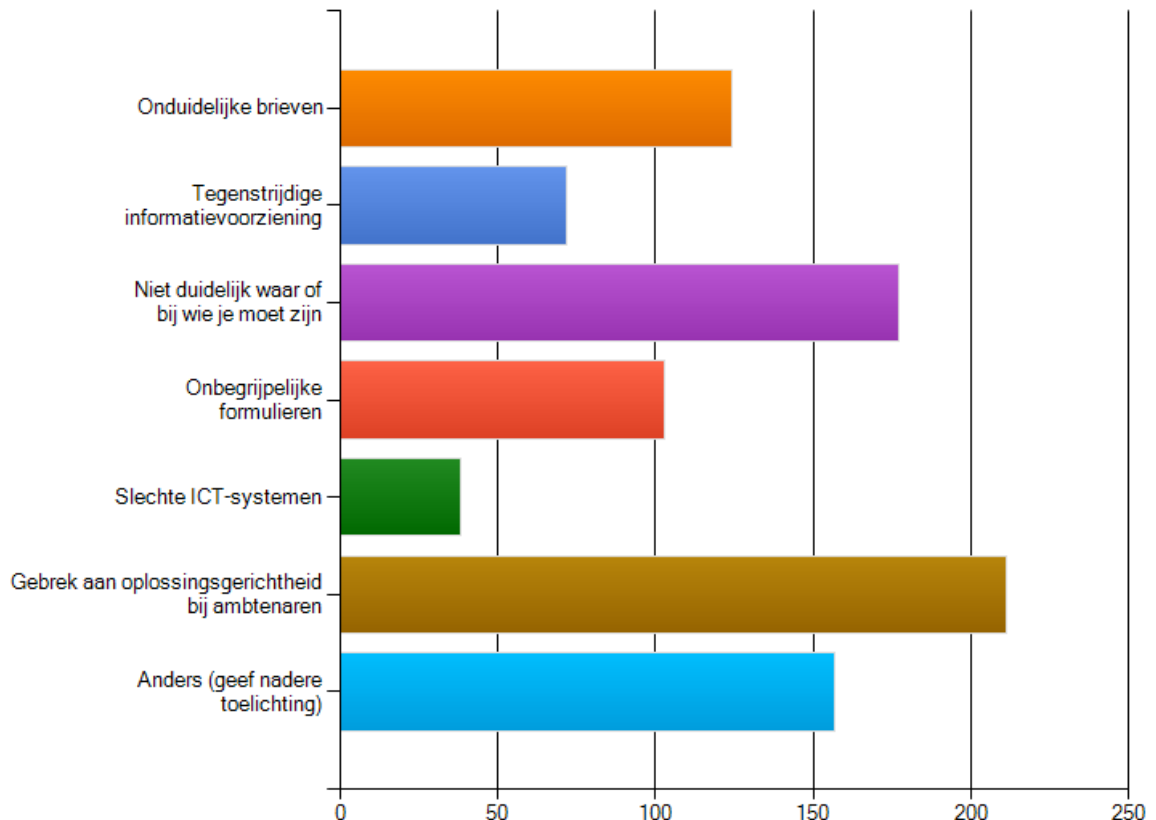
Bovendien blijkt volgens 77% van deze frontlijnwerkers, dus advocaten, belastingadviseurs, medewerkers van het Juridisch Loket enzovoorts, dat de kwaliteit van de dienstverlening de afgelopen twee jaar is afgenomen. Volgens 69% van deze frontlijnwerkers is dit zelfs gebeurd zonder dat de bezuinigingen een rol speelden. De effecten van de bezuinigingen komen nog. Volgens 85% van de frontlijnwerkers hebben burgers problemen met digitale dienstverlening door de overheid. De overheid doet volgens 63% te weinig om de problemen met de digitale dienstverlening te verhelpen.

77% heeft dus problemen met onderwerpen rond werk en inkomen. Er is een afname van de kwaliteit volgens 69%. Bovendien zijn er grote problemen met de digitale dienstverlening. Dit zijn zeer ernstige cijfers. Let wel, het probleem dat ik als ombudsman signaleer, is niet dat de financiële verplichtingen stijgen en de rechten van burgers dalen, maar dat de omgang van burgers met de overheid, en natuurlijk omgekeerd, met betrekking tot financiële kwesties voor burgers een groeiend probleem vormt.

Terug naar de complexiteit – of de onbegrijpelijkheid - van onze overheid. Er zijn twee onderwerpen die ik in deze lezing centraal wil stellen. Enerzijds de oplossing voor die complexiteit, die onbegrijpelijkheid in concrete gevallen. Anderzijds de achterliggende oorzaken en wat we daaraan kunnen doen.

Maar eerst wil ik aan de hand van de uitkomsten van ons tweede onderzoek - waarop wij duizend reacties kregen – laten zien waar die complexiteit van de overheid in zit; 38% noemt de wetgeving als probleem en 36% de uitvoering zelf. Het meeste last hebben burgers met onbekendheid met de wetgeving (33%), die ze onbegrijpelijk vinden (31,5%) of te snel verandert (22,5%). De toeslagen van de Belastingdienst scoren met 25% het hoogst, gevolgd door de gemeentelijk sociale diensten met 23%, de belastingen zelf met 14% en het UWV met 12%.

### Complexiteit in de uitvoering. Welk probleem is voor uw klanten het meest dringend?



Als het om de uitvoering zelf gaat blijkt het gebrek aan oplossingsgerichtheid bij ambtenaren met 24% hoog te scoren, maar ook speelt voor 20% dat niet duidelijk is bij wie je terecht kunt. Vaak wordt het van het kastje naar de muur sturen als probleem genoemd en ook de slechte afstemming tussen overheidsorganisaties. Wordt de burger goed geholpen als het misgaat: maar liefst 85% antwoord met 'nee'.

Hoe kunnen overheidsorganisaties in concrete gevallen het beste omgaan met complexiteit? Laat ik voorop stellen dat ook die organisaties zelf en de mensen die er werken er last van hebben, maar daarover later. Als Nationale ombudsman hanteer ik een vrij eenvoudig schema om zichtbaar te maken waardoor het mis kan gaan tussen burger en overheid. Ik zeg "mis kan gaan", want ik beklemtoon tegelijkertijd dat het heel vaak wel goed gaat. In de meeste kwesties – vaak de standaardgevallen – doet de overheid veelal ongemerkt heel goed werk. Maar als het een afwijkend

geval is, als meerdere overheidsorganisaties betrokken zijn, of als er een samenloop van problemen is blijkt er al snel spanning te ontstaan tussen wat ik noem de leefwereld van doorsnee burgers en de systemen, de systeemwereld, van de overheid. Een spanning tussen mens en systeem, die ertoe leidt dat de autonomie van de mens onder druk komt te staan en dat leidt veelal tot onrust. Dat vormt wellicht een van de problemen van de moderne tijd, de spanning tussen mens en systeem en het verlies aan autonomie dat daarvan het gevolg is.

Deze spanning tussen mens en systeem en het dreigende verlies aan autonomie kan tegengegaan worden door een goede verbinding – interface – tussen mens en systeem. Zoals bij de computer de muis, de cursor, icoontjes en steeds vaker een touchscreen en apps een praktische interface vormen, geldt voor overheid en burger dat bij voorbeeld een overheidsportal als interface kan werken, maar niet altijd en alleen maar. Als het langs de digitale weg niet goed gaat, dan is nodig wat veel frontlijnwerkers aangeven: persoonlijk contact, mensen serieus nemen, hen met respect behandelen en op voet van gelijkwaardigheid. De insteek moet praktisch zijn en gericht op probleem oplossen. Deze interface tussen burger en overheid (persoonlijk contact, respect en gelijkwaardigheid) leidt als vanzelf ook tot het versterken van vertrouwen van de burger in de overheid en dat vormt een belangrijk onderwerp voor goede verhoudingen.

In de praktijk blijkt die interface vaak goed te organiseren. Het is eerder een kwestie van er voldoende aandacht voor hebben (en niet alléén voor de overheidssystemen zelf) en een servicegerichte houding van ambtenaren. Als een moeilijke brief verstuurd moet worden, kan een toelichtend telefoontje vooraf bij voorbeeld goed werken. Dat kost weinig tijd, zeker als die moeilijke brief tot een bezwaarschrift zou kunnen leiden. Wat ik ook toejuich is dat overheidsorganisaties als de Belastingdienst en het UWV speciale teams hebben voor moeilijke gevallen. Ik pleit ervoor dat alle overheidsorganisaties van die teams krijgen en dat die teams onderling samenwerken als de burger een probleem heeft waar meerdere overheidsorganisaties bij betrokken zijn. Die onderlinge samenwerking is bij voorbeeld ook te herkennen bij de RDW, het CBR en het CJIB. Ook hier geldt dat het vaak goedkoper is om snel de problemen op te lossen, dan de zaak uit de hand te laten lopen en later eventueel ingewikkelde juridische procedures te moeten voeren. Een proactieve opstelling van de overheid kan veel juridische procedures voorkomen. Het project 'Prettig contact met de overheid' waarvan deze week nieuwe delen van uitkwamen, vormt hiervan een voorbeeld dat effectief is gebleken.

Maar het is niet alleen belangrijk dat de burger vertrouwen krijgt in de overheid. Ook de overheid moet burgers durven te vertrouwen, omdat de meeste mensen deugen. Wat ik daarom betreurt is de neiging in de politiek om naar aanleiding van incidenten waarbij misbruik aan de orde komen, steeds weer nieuwe regelingen, beleid en sancties in te voeren, waarvoor meestal geldt dat de goeden onder de kwaden moeten lijden. Dat kan vaak verstandiger aangepakt worden. Als voorbeeld noem ik de samenwoonfraude in de AOW. Toen ik ging uitzoeken hoe vaak dat in de praktijk voorkwam, bleek het om 0,001 % van de gevallen te gaan. Dit terwijl de boetes van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

met een factor tien verhoogd zijn en de wetgever er een dwingend karakter aan gegeven heeft zodat organisaties als het UWV, de SVB en de sociale diensten verplicht zijn om sancties op te leggen. Dit beleid getuigt van heel weinig vertrouwen in al deze overheidsorganisaties. Maar dwingende sanctiestelsel leiden als vanzelf tot onaanvaardbare problemen in de praktijk. Dit brengt mij als vanzelf bij mijn tweede onderwerp: de complexiteit van de wetgeving zelf.

Ik heb naar aanleiding van ons jaarverslag jaarbriefgesprekken gevoerd met inmiddels een tiental overheidsorganisaties, enkele volgen nog. Bij die gesprekken valt mij op dat regelmatig vanuit de uitvoering het signaal komt dat de wet en regelgeving waarmee ze werken te complex is. Die complexiteit vloeit voort uit verschillende factoren. De regelgeving – van wetgeving tot uitvoeringsregelgeving – wijzigt in hoog tempo, de regelgeving raakt meer en meer met elkaar verknoopt, de regelgeving is steeds vaker gedetailleerd en dwingend en biedt weinig of geen ruimte voor maatwerk. De stapeling van maatregelen leidt steeds vaker in concrete gevallen tot onoplosbare problemen. Ik noem bij dit laatste onderwerp de schuldenproblematiek van mensen en de rol van de vele verschillende onderdelen van de overheid als schuldeiser. Wij hebben afgelopen jaar op dit terrein veel onderzoek gedaan, met betrokkenen en deskundigen gesproken en met mensen uit de uitvoering en de leiding van bestuursorganen. Dat heeft geleid tot twee rapporten over schulden en de financiële zorgen van mensen. Het eerste rapport heet: Schulden komen nooit alleen. Het tweede rapport heet: In het krijt bij de overheid.<sup>2</sup> Dat gaat over de overheid als schuldeiser. Twee kwesties zijn wat mij betreft belangrijk. In de eerste plaats willen mensen met schulden ook met respect behandeld worden. Schulden hebben houdt een financiële last in en het heeft weinig zin om daar een morele last aan toe te voegen. Het verlies van werk, ziekte een verbroken relatie en hypotheekproblemen vormen helaas veelvoorkomende risico's voor burgers in deze tijd.

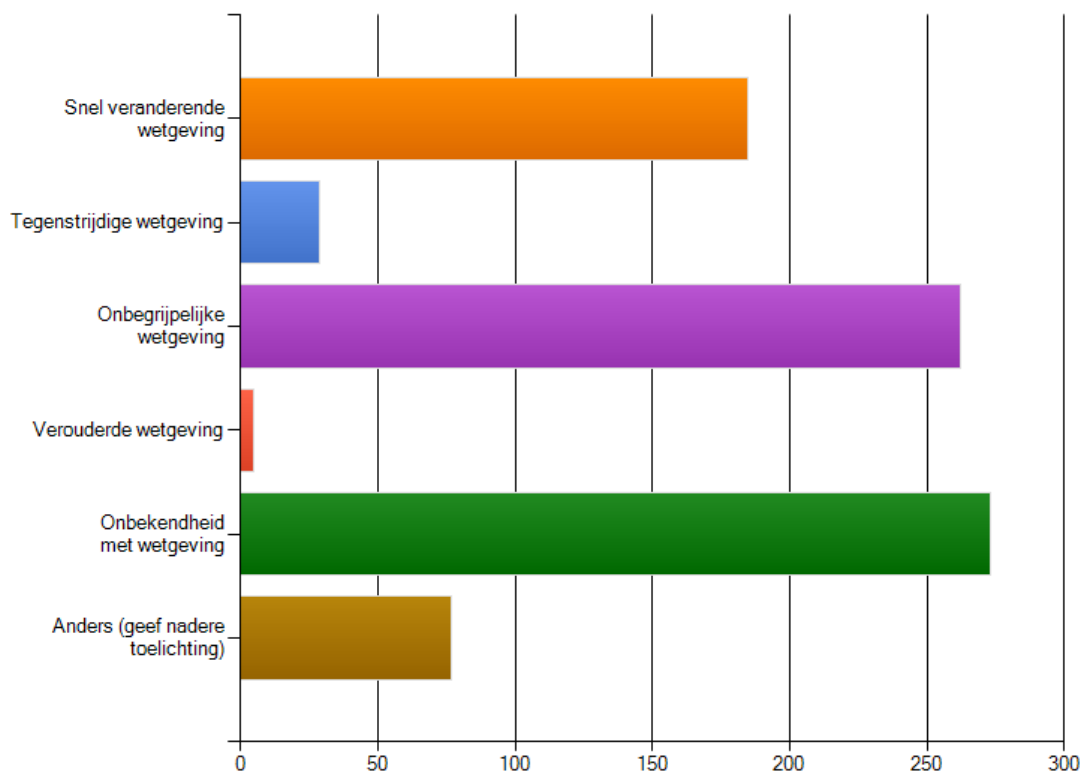
Financiële problemen leven in deze tijd het meeste onder mensen en de overheid vervult daarbij een sleutelrol, omdat de overheid zeer diep is doorgedrongen in ons maatschappelijk leven. Veel wijzigingen van stelsels en systemen, stapeling van de effecten van maatregelen, hoge sancties en risico's hebben grote invloed op de financiële zekerheid van mensen. Ik zou bijzondere aandacht willen vragen voor de zekerheid rond financiën. De complexiteit van wetgeving leidt er vaak toe dat pas na een half jaar of een jaar vast komt te staan hoeveel geld mensen in hun huishoudbeurs hadden. Dat op zich vormt al een grote risicofactor. Bij het in wetgeving vastleggen van financiële aanspraken en verplichtingen moet uitgegaan worden van het hier en nu en niet van de toestand een jaar geleden of over een jaar.

---

<sup>2</sup> Beide rapporten zijn te downloaden via <http://www.nationaleombudsman.nl/onderzoeken-uit-eigen-beweging>.

Bij het aanbieden van mijn jaarverslag aan de Tweede Kamer afgelopen maart heb ik een beroep op Kamerleden gedaan om de beleidsmachine af te remmen. Letterlijk zei ik: “stoppen met steeds weer nieuwe wetgeving en bijstelling van wetgeving. De verhouding tussen de overheid en de burger, maar ook ondernemers, raakt steeds meer verstrikt in een wirwar van regels die niemand meer snapt. Dat is niet goed voor de zelfredzaamheid.” Mijn boodschap werd met geroffel op de tafeltjes ontvangen, maar na afloop vroeg een Kamerlid mij lachend: “Maar wat moet ik dan doen?” Nu wil ik niet Kamerleden werkloos maken, maar het is een serieuze vraag hoeveel nieuwe wetgeving en beleid onze samenleving en de uitvoeringsorganisaties van de overheid in redelijkheid kunnen verwerken.

#### Complexiteit wet- en regelgeving. Welk probleem is voor uw klanten het meest dringend?



Ik vraag het volgende aan de Tweede Kamer: rem de beleidsmachine. Kijk naar de samenhang in het beleid en wat de uitvoering ervan voor de burger betekent. Breng de menselijke maat terug in de verhouding tussen overheid en burger. Veel kan digitaal, maar mensen zijn geen robots. Dat geldt voor de burger, maar ook voor de professional op de werkvloer. Het gaat niet alleen om geld. Geef mensen voldoende ruimte om voor maatschappelijke waarden te staan. Een burger is niet zijn burgerservicenummer, maar een mens van vlees en bloed.

Wij hebben in tientallen jaren een hoogwaardige overheid opgebouwd. Daar mogen we trots op zijn. Bij al dat bouwen mogen we echter de kernwaarden van de verhouding tussen de overheid en de burger niet verwaarlozen. Mensen willen begrijpen wat de overheid doet, maar dat kan alleen als de overheid de kernwaarden voor de verhoudingen serieus neemt.