

# Meer dan een burgerservice-nummer

## Over spanning en vertrouwen tussen burger en overheid

Veel van wat de overheid doet is 'goed'. De Sociale Verzekeringsbank handelt bijvoorbeeld voor 99,9 procent rechtmatig. Toch ontstaan er – zeker als er iets bijzonders aan de hand is – vaak spanningen tussen de 'systeemwereld' van de overheid en de 'leefwereld' van mensen, die meer zijn dan hun burgerservicenummer. Bij conflicten met de overheid in bijvoorbeeld klacht- en bezwaarprocedures is het goed om te weten waar die spanningen mogelijk zitten. Onderzoek van de Nationale ombudsman heeft die spanningen bloot gelegd.

Door Alex Brenninkmeijer

Wat speelt er in de verhouding tussen burger en overheid? Omdat er ruim zestien miljoen burgers zijn en honderden overheidsorganisaties, zijn er natuurlijk vele verschillende contacten tussen overheid en burger. Er zijn soms belangrijke een-op-een contacten zoals met de politie en het Openbaar Ministerie bij de aangifte van een ernstig misdrijf en met Bureau Jeugdzorg als het om de uithuisplaatsing van een kind gaat. Maar de massaliteit van veel van de contacten met burgers, bedrijven en instellingen leidt tot steeds grotere standaardisering en digitalisering. Burgers zijn 'burgerservicenummers' (bsn) en via dat nummer heeft de overheid steeds meer grip op het leven van burgers. Zonder een bsn is een maatschappelijk leven onmogelijk. Ondanks deze standaardisering bestaat tegelijkertijd de politieke wens om door gedetailleerde regelgeving steeds preciezer in te spelen op concrete situaties. De complexiteit van 'de overheid' neemt daardoor steeds meer toe. Het toeslagenstelsel (kinderopvang, kindgebonden budget, zorg en huur) uitgevoerd door de Belastingdienst vormt daarvan een voorbeeld. Veel gaat goed, maar als het mis gaat dan gaat het massaal mis (zoals met de kinderopvangtoeslag die niet meer per jaar wordt uitgekeerd), of is het lastig om in een concreet geval eruit te komen. Bovendien zijn dit soort systemen vatbaar voor fraude, mede omdat de toegang via DigiD heel beperkt bescherming biedt. Overheidssystemen worden steeds meer met elkaar verbonden, waardoor fouten van bijvoorbeeld de Belastingdienst (nog

jaren) kunnen doorwerken in andere systemen, zoals bij het CAK voor facturen voor thuiszorg of voorzieningen via de Wet maatschappelijke ondersteuning.

### Systeemwereld versus leefwereld

Al met al zijn het complexe verhoudingen tussen de overheid en de burger waarbij het voor een doorsnee burger vaak onmogelijk is om te doorgronden hoe 'het systeem werkt'. Er is een groot verschil in deskundigheid tussen de overheid en de burger. Daarbij worden de systemen van de overheid steeds dwingender in hun vorm van communiceren. Dat móét via een portal, kan niet via e-mail, en telefonisch contact verloopt via een call center waar vaak personeel zit met een beperkte opleiding, beperkte informatie en beperkte scripts voor het beantwoorden van vragen. De burger krijgt zo al gauw de indruk dat bij de overheid niemand verantwoordelijk is en als het erop aankomt is het vaak moeilijk zaken doen met de overheid. Zelfs professionals zoals advocaten, belastingadviseurs en sociaal raadslieden stuiten vaak op bureaucratische muren. Maar de burger moet wel heel zorgvuldig aan zijn administratieve verplichtingen voldoen. Want de overheid wordt voor burgers, bedrijven en instellingen steeds strenger. Informatie en wijzigingen moet de burger heel snel en precies doorgeven op straffe van snel oplopende sancties. Fouten worden geduid als 'fraude' en de boetes bij sociale zaken zijn ingaande dit jaar vertienvoudigd. De overheid mag echter tot

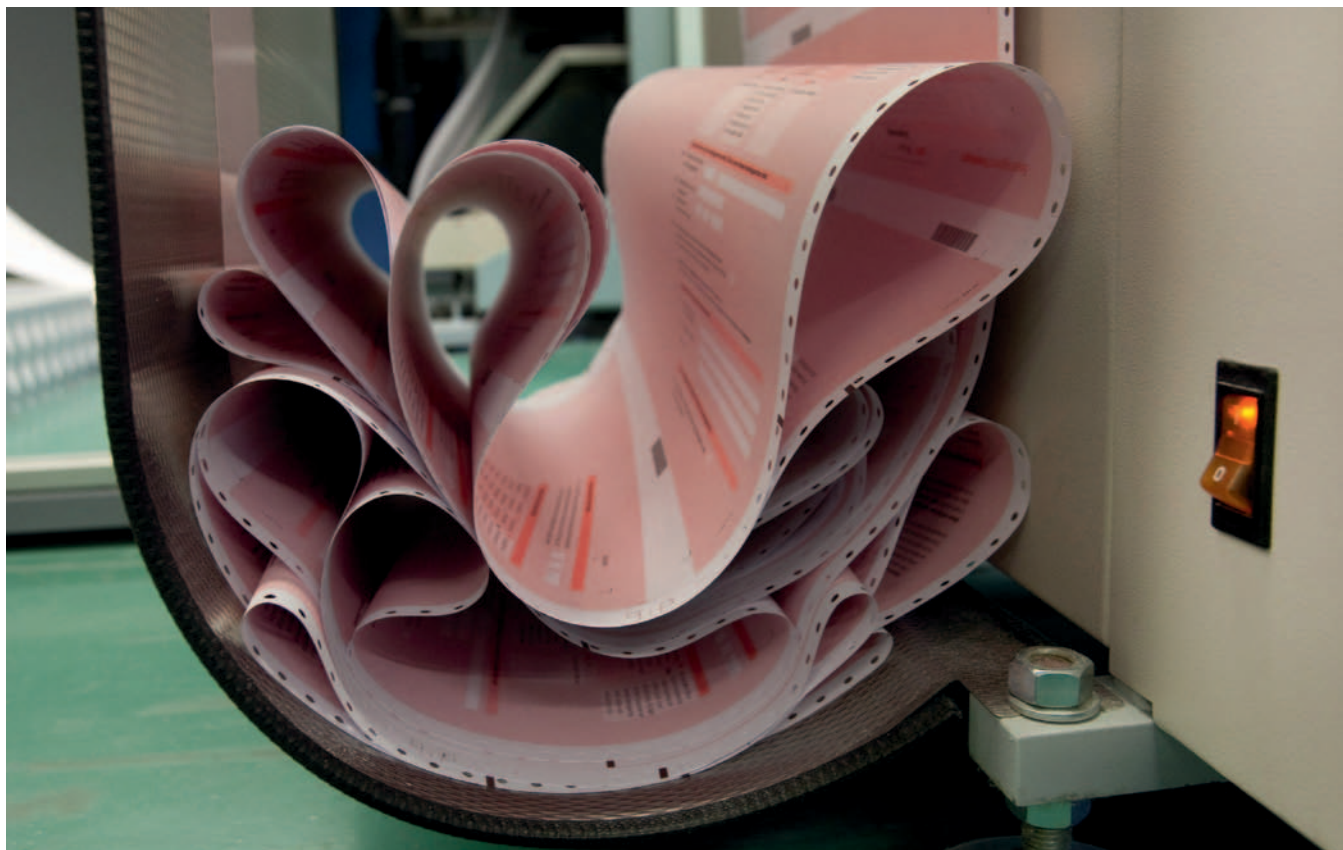


Foto: HH/Luuk van der Lee

in lengte van jaren zijn eigen fouten herstellen en wat teveel betaald is terugvorderen. In de praktijk blijkt dat burgers hierdoor onnodig in de financiële problemen komen.<sup>1</sup>

De bureaucratische eisen die de overheid aan burgers stelt, worden steeds hoger. Iedereen wordt uitgaande van de regels van de overheid haast geacht een praktijkdiploma boekhouden te hebben, terwijl een deel van de mensen die sterk aangewezen is op overheidsvoorzieningen analfabeet is, al dan niet ten gevolge van een laag IQ. Niet iedereen kan gemakkelijk overweg met digitale programma's en websites zoals werk.nl van het UWV. Als je de taal van de overheid niet spreekt dan word je vaak niet serieus genomen en mensen die afhankelijk zijn van de overheid klagen vaak over een gebrek aan respect. Maar ook mensen met een academisch titel blijken regelmatig tot wanhoop gedreven te worden wanneer ze iets voor hun kind of hulpbehoevende ouder willen regelen.

Op deze manier blijkt dat er een behoorlijk verschil is tussen de belevingswereld van mensen die met de overheid te maken hebben en de 'systeemwereld' of liever van de verschillende 'systeemwerelden' van de overheid zelf. Ik zie de spanning tussen systeemwereld en leefwereld als belangrijkste bron van conflicten en verlies aan vertrouwen tussen overheid en burger.<sup>2</sup> De overheid wordt door de digitalisering en standaard-

disering steeds anoniemer en focust zich steeds meer op burgers als burgerservicenummer. Burgers blijven echter mensen van vlees en bloed.

#### **Wat is een gezonde relatie overheid/burger?**

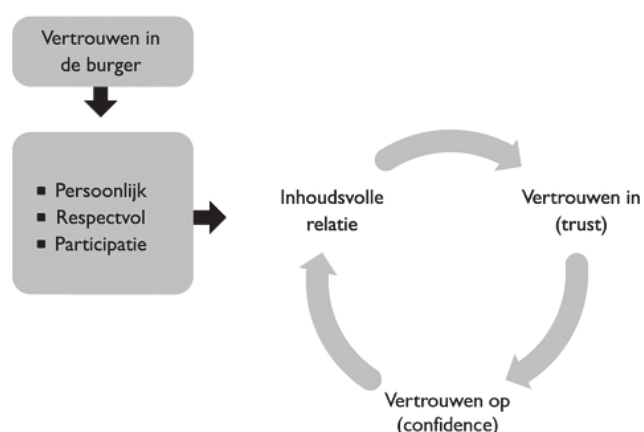
Stel dat iemand over een ingewikkelde kwestie opbelt naar de gemeente en door toeval niet met een call center maar met een knappe kop verbonden wordt die vriendelijk en met belangstelling luistert naar het probleem, via de computer de relevante stukken raadpleegt en ook nog in begrijpelijke taal kan uitleggen hoe het precies in elkaar zit. Het is zeer waarschijnlijk dat dit gesprek de problemen uit de wereld helpt en dat deze burger een geweldige dag heeft. Anders is het wanneer iemand van het call center standaardinformatie die ook op de site van de gemeente staat, voorleest en zegt 'u moet maar aannemen dat het klopt'. Deze vormen van communicatie raken de kern van het onderwerp vertrouwen. Niemand vertrouwt 'blind', maar waar is vertrouwen van burgers in de overheid dan op gebaseerd? De mens is een *sense maker* die op basis van informatie beoordeelt of iets klopt.<sup>3</sup> Nu is het vaak zo dat iemand niet kan controleren hoe alle regelgeving precies luidt en het uitgelegd moet krijgen. Ook hebben veel burgers hulp nodig bij het controleren of conform die regelgeving een juiste berekening van de verplichtingen of aanspraken is gemaakt. Bij gebrek aan de mogelijkheid om de beslissing

volledig op juistheid te controleren, waaraan ontlene mensen dan hun overtuiging dat over hun belangen juist beslist is? Een belangrijke rol speelt dan de manier waarop ze behandeld worden. Daarom is het belangrijk dat mensen serieus worden genomen en met respect behandeld. De beste interface tussen overheidsorganisaties en burgers, bedrijven en instellingen wordt gevormd door persoonlijk contact, behoorlijke behandeling, vanuit gelijkwaardigheid en vertrouwen.

Twee soorten vertrouwen zijn daarbij van belang: *confidence* en *trust*, het vertrouwen op systemen en het vertrouwen in personen.<sup>4</sup> Toegespit op de overheid betekent dit dat

## Door bureaucratie en gebrek aan inlevingsvermogen is de communicatie tussen overheid en burgers problematisch

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. Ook doet dit als vanzelf afbreuk aan het vertrouwen van burgers in de overheid (*trust*).



De overheid is een samenstel van complexe systemen en de meeste onderwerpen die de overheid raken, zijn op zichzelf al complex. Een MKB'er die aan zijn belastingverplichtingen wil voldoen moet ongewild voor het 'examen belasting betalen' slagen. Wellicht halen velen een zesje of zeventje, maar de overheid heeft de neiging om een tien te verwachten, want anders is er wellicht sprake van fraude.

Die complexiteit brengt mee dat burgers, bedrijven en instellingen moeilijk vertrouwen kunnen hebben in de overheid en daarvoor is het van belang dat er een goede interface is tussen de dienst en de burger. Zoals velen dankzij interfaces met gemak met ingewikkelde computersystemen omgaan, sterker nog het succes van de computer is voor een belangrijk deel gebaseerd op deze interfaces, zo is het ook voor de overheid essentieel om goede interfaces met de burger te ontwikkelen. Een interface die in staat is om op eenvoudige wijze de eerder geconstateerde bureaucratie, complexiteit en het gebrek aan inlevingsvermogen op te heffen. Als Nationale ombudsman onderken ik drie elementen van deze interface:

persoonlijk contact, mensen behoorlijk behandelen door mensen serieus te nemen en respectvol te behandelen en vanuit gelijkwaardigheid. Daaraan voeg ik nog toe: vanuit vertrouwen in de burger. Mensen voelen aan of de ander hen vertrouwt en vertrouwen is in die zin wederkerig dat vertrouwen alleen kan alleen groeien als de andere kant in beginsel bereid is om te vertrouwen. Overigens is persoonlijk contact niet steeds nodig. Veel contacten kunnen via de website of digitale systemen plaatsvinden. Maar als het misgaat, dan is persoonlijk contact onmisbaar.

### Waar loopt de burger tegenaan?

De overheid heeft voor het uitvoeren van zijn taken de medewerking van de burger nodig, maar deze snapt op zijn beurt niet waarom, waardoor zij elkaar vaak moeilijk kunnen vinden.<sup>5</sup> 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 aan individuele burgers, bedrijven en instellingen. Om deze spanning tussen regels en de papieren werkelijkheid van wetten enerzijds en wat burgers beleven anderzijds te onderzoeken hebben wij in het kader van ons jaarverslag 2012 een enquête uitgezet onder intermediairs, juridische dienstverleners, zoals Het Juridisch Loket, advocaten, belastingadviseurs, sociaal raadslieden, medewerkers van Humanitas, etc. Het resultaat was dat bijna tweeduizend intermediairs met grote betrokkenheid reageerden omdat dit onderwerp hen flink dwars zat. Het aantal van bijna tweeduizend staat voor een veelvoud aan concrete kwesties die intermediairs behandelen. Ook organiseerden we twee rondetafelgesprekken met intermediairs. De resultaten zijn verwerkt in het jaarverslag 2012 en komen hoofdzakelijk neer op het volgende.<sup>6</sup>

Volgens de participerende intermediairs hebben de burgers vooral problemen op het gebied van werk en inkomen (67 procent), gezondheid en zorg (13 procent) en familie en gezin (5 procent). Het overgrote deel (82 procent) ziet deze problemen de afgelopen twee jaar toenemen, terwijl slechts een kleine minderheid (16 procent) 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 procent), de gemeentelijke sociale diensten (24 procent) en het UWV (12 procent). 77 procent is van oordeel dat de kwaliteit van de dienstverlening drastisch is afgenomen, terwijl een minderheid de dienstverlening gelijk gebleven vindt (19 procent). In het algemeen vinden de professionals de kwaliteit van de dienstverlening ook los van de bezuinigingen afgenomen (69 procent), een deel vindt dat de dienstverlening is gelijk gebleven (27 procent) en een kleine minderheid zegt dat deze is toegenomen (13 procent).

De overheid kiest steeds vaker voor digitale dienstverlening. Volgens het overgrote deel van de ondervraagde professionals hebben burgers daar (veel) moeite mee (85 procent), terwijl een minderheid meent dat burgers er weinig of geen moeite mee hebben (15 procent). 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 procent), terwijl 33 procent neutraal is en slechts 4 procent 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 tussenpersonen, ook wel frontlijnwerkers genoemd, 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 krijgt de ombudsman 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.

Bij de oorzaken van de problemen van burgers staat bovenaan een slecht werkende bureaucratie (met onvoldoende deskundigheid en slechte bereikbaarheid) (23 procent), gevolgd door complexiteit van de overheidssystemen, van de wetgeving en de veelvuldige verandering van wetgeving (21 procent). 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 procent). De overige kleine 40 procent van de oorzaken betreffen de bezuinigingen (9 procent), gebrekkige communicatie (9 procent), onzorgvuldigheid met informatie (6 procent) en digitalisering (3 procent). 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

### Afronding

Bijna twee derde van de problemen die mensen met de overheid ervaren wordt veroorzaakt door een slecht werkende bureaucratie, complexiteit van de overheidssystemen en gebrek aan inlevingsvermogen bij ambtenaren. Deze problemen raken het vertrouwen dat burgers in de overheid hebben. Als iemand vastloopt in websites, call centers en onbegrijpelijke regelingen en formulieren dan ontstaat vanzelf een gevoel van machteloosheid. De oplossing is het vinden van de juiste 'interface' tussen burger en overheid. Dat woord 'interface' staat in de eerste plaats voor persoonlijk contact, hetzij in persoon, hetzij per

Door de klachtbehandelaar

telefoon en eventueel via een zorgvuldig geformuleerde e-mail. In de tweede plaats willen mensen serieus genomen worden in hun zorgen en met respect behandeld. Ten derde wordt het steeds belangrijker mensen op een gelijkwaardige wijze te behandelen. Van volwassene tot volwassene en mensen niet te kleineren vanuit de machtspositie die de overheid nu eenmaal heeft. Zeker als de overheid in de leefomgeving van inwoners wil ingrijpen of investeren dan is het goed aan te sturen op participatie. Ten slotte is het belangrijk dat de overheid meer vertrouwen schenkt in de intenties van burgers. De meeste burgers deugen terwijl de overheid de burger steeds vaker als een fraudeur ziet. Dat draagt niet bij tot een gezonde verhouding tussen overheid en burger.

#### Noten

- 1 Rapporten Nationale ombudsman: *Schulden komen nooit alleen*, rapportnummer 2012/110 en *In het krijt bij de overheid*, rapportnummer 2012/013, beide te vinden op [www.nationaleombudsman.nl](http://www.nationaleombudsman.nl).
- 2 *Jaarverslag 2012 Nationale ombudsman, Mijn vertrouwde overheid*, in zijn geheel te lezen op [jaarverslag.nationaleombudsman.nl](http://jaarverslag.nationaleombudsman.nl).
- 3 K. van den Bos en A. F.M. Brennikmeijer, 'Vertrouwen in wetgeving, de overheid en de rechtspraak. De mens als informatieverwerkend individu', *NJB* 2012-21, p. 1451-1457 en K. van den Bos, *Vertrouwen in de overheid: wanneer hebben burgers het, wanneer hebben ze het niet, en wanneer weten ze niet of de overheid te vertrouwen is? Een essay over de sociaal-psychologische werking van vertrouwen en de mens als informatieverwerkend individu*, essay tbv het ministerie van BZK, te vinden op [www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl).
- 4 Zie *Jaarverslag Nationale ombudsman 2011, Een vertrouwde overheid*, [jaarverslag.nationaleombudsman.nl/2011](http://jaarverslag.nationaleombudsman.nl/2011).
- 5 *Jaarverslag Nationale ombudsman 2012*.
- 6 Idem.



#### Over de auteur

Alex Brennikmeijer is Nationale ombudsman.

*Tijdschrift Conflicthantering biedt ruimte voor ervaringen uit de klachtbehandeling. NMI Klachtbehandelaars presenteren in deze rubriek een casus. Zij hanteren daarbij een eenvoudig model dat tot vragen en discussie aanleiding geeft: wat vindt een klager; wat vindt de mediator; wat wisselen ze uit aan argumenten? De situatie wordt zoveel mogelijk geanonimiseerd, zodat herkenning van personen en zaken wordt voorkomen. De rubriek is bedoeld als uitnodiging aan de lezer/mediator om het eigen handelen in een dergelijke situatie nog eens onder de loep te nemen en daarover uit te wisselen met collega's bijvoorbeeld tijdens een intervisiebijeenkomst.*

## Hoe ver reikt geheimhouding?

Het betreft een mediation van een man en een vrouw over de omgangsregeling voor hun kind. De rechtbank heeft hen verwezen naar mediation. Het mediationtraject is zonder succes geëindigd.

#### Klager

Klager klaagt zich erover dat de mediator de geheimhouding heeft geschonden door 'aangifte' te doen bij de politie wegens vermeend agressief gedrag van de klager. De 'aangifte bij de politie' is volgens klager door zijn ex-vrouw in de procedure bij de rechtbank tegen hem gebruikt, waardoor hij zijn kind nu niet meer ziet.

#### Mediator

De mediator is erg geschrokken van de klacht, maar geeft direct aan dat hij geen 'aangifte' heeft gedaan. De mediator vertelt dat de man in het kantoor van de mediator ernstige bedreigingen heeft geuit aan het adres van de vrouw. De man heeft zich ook fysiek agressief gedragen. De mediator weet wel dat zijn secretaresse over dit incident is bevraagd door het Advies- en Meldpunt Kindermishandeling (AMK) en dat de secretaresse heeft verklaard wat er op kantoor is voorgevallen.

#### Argumenten klager

De man denkt dat de mediator aangifte heeft gedaan bij de politie van zijn agressieve gedrag tijdens de mediation. Tijdens de rechtbankprocedure heeft de vrouw dit incident namelijk naar voren gebracht om aan te tonen dat het kind niet veilig zou zijn bij de man. Uit de stukken die in de procedure door de vrouw zijn ingebracht, blijkt dat het AMK onder meer beschikt over een verklaring die afkomstig is van het kantoor van de mediator. De man is dan ook van mening dat de mediator zijn geheimhouding heeft geschonden en dat hij daar naadeel van heeft ondervonden in de rechtbankprocedure. De klager wil vooral dat het de mediator duidelijk is welke consequenties het nu voor hem en zijn kind heeft dat de mediator zich niet heeft gehouden aan de overeengekomen geheimhouding.

#### Argumenten mediator

De mediator heeft verteld dat hij cliënten kende uit een eerdere mediation die ook zeer moeizaam verliep. Dat partijen na verwijzing door de rechtbank opnieuw voor hem kozen, vond hij opmerkelijk en maakte dat hij vond dat hij ze niet in de steek kon laten. Tijdens een van de mediationsgesprekken gedroeg de man zich agressief naar de vrouw en de mediator toe, en uitte tevens bedreigingen. Later is de mediator gebleken dat de vrouw bij het AMK melding heeft gemaakt van de bedreigingen en het agressieve gedrag van de man tijdens de mediation. Het AMK is vervolgens een onderzoek gestart en heeft om die reden telefonisch informatie ingewonnen op het kantoor van de mediator. De secretaresse heeft het AMK te woord gestaan.

#### Dilemma

Hoewel het in de casus de secretaresse is die het AMK te woord heeft gestaan, had het ook de mediator kunnen zijn geweest. Het dilemma is dan: in hoeverre blijft de mediator gebonden aan de geheimhouding die hij met cliënten overeengekomen is, als het AMK hem om informatie vraagt? (Zie ook: artikel 53 lid 3 Wet op de Jeugdzorg.)

*Wilt u reageren? U kunt uw reactie mailen naar de redactiesecretaris ([info@lisettesloots.nl](mailto:info@lisettesloots.nl)) of een reactie plaatsen op LinkedIn in de groep Tijdschrift Conflicthantering.*