



nationale ombudsman

Retouradres: Postbus 93122, 2509 AC Den Haag

Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties
Tweede Kamer der Staten-Generaal
T.a.v. de heer Bosman
Postbus 20018
2500 EA Den Haag

Pagina 1

Datum
7 mei 2020

Onderwerp
Position paper.

Ons nummer
1468128

Uw bericht / kenmerk

Contactpersoon
Jos van de Wiel

Geachte heer Bosman,

Graag stuur ik u mijn position paper toe ten behoeve van het onderzoek door de Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties naar de oorzaken van problemen bij uitvoeringsorganisaties, het verlies van de menselijke maat daarbij en de oplossingsrichtingen.

In uw verzoek om dit position paper stelde u een aantal vragen, over onder meer de oorzaken van en oplossingen voor problemen bij uitvoeringsorganisaties, als ook over de menselijke maat en het burgerperspectief. Deze vragen zijn leidend geweest voor mijn bijdrage.

Graag bied ik u aan om in gesprek het position paper verder toe te lichten en hierover van gedachten te wisselen.

Met vriendelijke groet,
De Nationale ombudsman

Reinier van Zutphen

Nationale ombudsman
Bezuidenhoutseweg 151
2594 AG Den Haag

Postbus 93122
2509 AC Den Haag
T 070 356 35 63

post@nationaleombudsman.nl
www.nationaleombudsman.nl



Position paper Nationale ombudsman t.b.v. onderzoek Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties

In dit position paper deel ik mijn inzichten als Nationale ombudsman over de dienstverlening door uitvoeringsorganisaties. Deze baseer ik op de binnengekomen klachten en signalen van burgers. Als Nationale ombudsman zie ik immers vooral de gevolgen van de dienstverlening van de overheid aan burgers¹, waarmee ook (oorzaken) van problemen bij de uitvoeringsorganisaties aan het licht komen. Als de burger en de overheid er samen niet uitkomen, dan helpt de Nationale ombudsman de burger op weg. Burgers wenden zich jaarlijks ongeveer 30.000 keer tot de ombudsman, met vragen, signalen en klachten. Ik heb de afgelopen jaren op meerdere momenten geconstateerd dat burgers niet altijd kunnen rekenen op een overheid² die er voor hen is. Graag licht ik dat nader toe.

Waar loopt het mis tussen burger en overheid?

Burgers komen met verschillende problemen bij de Nationale ombudsman. Zij ervaren dat het mis gaat op tal van terreinen. Uit onderzoek naar onze klachten blijkt dat de meeste klachten gaan over:

1. Overheid is niet voldoende voortvarend
2. Overheid heeft de organisatie niet op orde
3. Overheid voorziet niet in de goede informatie
4. Overheid is niet voldoende betrouwbaar
5. Overheid bejegent mij niet fatsoenlijk

Onderliggende trends

Veel vragen en problemen van burgers zijn in essentie niet erg ingewikkeld. Deze passen echter niet altijd 1 op 1 binnen de mal die de overheid daarvoor hanteert. Dat maakt dat antwoorden en oplossingen vaak wel ingewikkeld zijn of worden gemaakt. Een van de belangrijkste oorzaken voor problemen bij de overheid, en dus ook de uitvoeringsorganisaties, is de complexiteit. Deze ontstaat veelal (onbedoeld) door wet- en regelgeving en de uitwerking daarvan, regels zitten elkaar vaak in de weg. Het valt op dat problemen vaak domeinoverstijgend zijn, waar wet- en regelgeving dat niet altijd is. Ondanks goede bedoelingen, en met het volle besef dat net zoals "de overheid" ook "de burger" een containerbegrip is, lukt het de overheid niet altijd het perspectief van de burger centraal te stellen en hen op weg te helpen in geval van problemen. De veranderingen als gevolg van de decentralisatie versus centralisatie, invoering van nieuwe vormen van (digitale) dienstverlening als ook de mogelijkheid én het lef om maatwerk te leveren waar nodig en in belang van de burger, spelen daarbij een rol.

De kernboodschappen in de jaarverslagen van de Nationale ombudsman geven weer welke bredere trends ik signaleer in de problemen tussen burger en overheid. Het jaarverslag van de Nationale ombudsman over 2019 komt binnenkort uit. Ik kan u vast vertellen dat dit gaat over vertrouwen en afstand tussen de overheid en burgers. Burgers moeten steeds meer zelf doen en zelf regelen. Maar hoe zij dat moeten doen en waar zij terecht kunnen voor hulp of ondersteuning, is vaak onduidelijk. Er is sprake van versnippering, en de vraag is wie de regie heeft of neemt.

In mijn vorige jaarverslag (over 2018) was de boodschap: Iedereen moet mee kunnen doen. Hoe kan het dat, ondanks de inzet en goede wil van al die professionals, het toch nog zo vaak mis gaat tussen de burger en de overheid? Een belangrijke oorzaak is dat professionals te weinig tijd, ruimte en financiële middelen krijgen om te doen wat ze moeten doen: mensen van dienst zijn. Protocollen en

¹ Waar het gaat over burgers, doel ik ook op bijv. ondernemers. Het gaat hier om eenieder die te maken heeft met een gedraging van de overheid.

² In deze position paper spreek ik over de overheid, waarmee ik doel op het stelsel van landelijke en lokale overheidsorganisaties. Daaronder dus ook de (lokale) uitvoeringsorganisaties.

procedures zitten in de weg. Het werk moet zo efficiënt mogelijk en ze moeten verantwoording afleggen voor de stappen die ze zetten. Diensten worden ook na de decentralisaties verder weg van de burger georganiseerd, loketten verdwijnen en het wordt steeds lastiger om een echt mens aan de lijn te krijgen. Efficiënt werken en goede verantwoording – beiden toch bedoeld om het beter te regelen voor de burger – keren zich zo juist tegen de burger.

Wat verwacht de burger van de overheid?

De Nationale ombudsman heeft burgers gevraagd wat zij van de overheid verwachten in 2030. Ook in de toekomst willen burgers een overheid die eerlijk, begripvol en simpel is³. Belangrijkste verbeterpunt voor de overheid in de toekomst is ‘versimpelen’: begrijpelijke taal en eenvoudige procedures, liefst via één loket. Burgers verwachten deskundigheid van ambtenaren. Zo wil de meerderheid dat de overheid in de toekomst sneller reageert, meer dienstverlening op maat levert, beter luistert en één loket biedt voor alle overheidszaken. Ook hoorden we dat mensen niet altijd vertrouwen op een goede afloop wanneer er een conflict is met de overheid⁴.

Om beleid en uitvoering toekomstbestendig te maken, lijkt de overheid steeds vaker de burger centraal te stellen. Het onderzoek van de Tijdelijke commissie uitvoeringsorganisaties als ook de inzet van Ministeriele commissie uitvoering tonen dat aan. Het centraal stellen van de burger vergt een andere blik op dienstverlening waarbij de overheid ook zoekt naar slimme oplossingen. Zodat voldaan wordt aan de wensen voor nieuw beleid, én tegemoetgekomen wordt aan wensen van burgers. Aan technologische en digitale mogelijkheden geeft de overheid daarbij ruim baan. In de toekomst is de digitale overheid een gegeven. Voor burger en overheid. De meeste burgers stellen echter dat een fysieke plek om overheidszaken te regelen niet mag verdwijnen. Maatwerk en persoonlijk contact moet een optie blijven.

Aandachtspunten

Kijkend naar de problemen die de burger ervaart en de verwachtingen die de burger heeft van de overheid, signaleer ik drie belangrijke aandachtspunten voor de dienstverlening aan burgers voor nu en de nabije toekomst?

1. Toegankelijkheid: hoe kunnen burgers bij de overheid terecht?

Dat de manier waarop we samenleven verandert, is niet nieuw. De relatie tussen burger en overheid ontwikkelt zich voortdurend. Wat opvalt is dat de veranderingen vandaag de dag groot en snel zijn. Dat roept onzekerheid op. Burgers moeten, en willen vaak, steeds meer zaken zelf ‘achter de eigen voordeur regelen’. De nadruk op de participatiesamenleving en zelfredzaamheid lijkt echter weer op zijn retour.

Zowel burger als overheid hebben steeds meer mogelijkheden om contact te leggen en invloed uit te oefenen op elkaar. De burger organiseert het soms zelf, via een collectief, of laat zich vertegenwoordigen. Ook de overheid organiseert zich op verschillende manieren. Kortom, de netwerksamenleving ontwikkelt zich verder. Dat zorgt er niet voor dat (snel) helder is waarvoor en vooral ook hoe men bij de overheid terecht kan. Zet die trend zich door naar de toekomst, dan levert dat een blijvende spanning op. Weet iedereen de weg te vinden? Blijft de overheid benaderbaar voor iedereen?

³ Resultaten uit het onderzoek dat we Kantar lieten uitvoeren onder 1500 burgers.

<https://www.nationaleombudsman.nl/nieuws/2019/overheid-moet-in-2030-vooral-eerlijk-begripvol-en-simpel-zijn>

⁴ Zie ook het [magazine](#) voor de opbrengst de verkenning in 2019 naar veranderende relatie burger en overheid.

Om die spanning weg te nemen, is een herbezinning nodig op de rol van de overheid, van de organisaties die taken uitvoeren namens de overheid én van burgers zelf. Al dan niet georganiseerd in een collectief. Zodat ook mensen die niet over een uitgebreid sociaal vangnet beschikken of minder digitaal vaardig zijn op een volwaardige manier mee kunnen doen in onze samenleving. En toegang hebben tot de overheid.

De Nationale ombudsman pleit ervoor dat de burger in de toekomst veel vaker dan nu simpel en eenvoudige toegang heeft tot de overheid. Daarbij is de overheid aan zet. De ombudsman is voorstander van de 'één-loket- benadering'. Dat neemt drempels weg en zorgt dat burgers en overheid niet verdwalen in keuzes om contact te leggen en te onderhouden.

2. Verantwoordelijkheid: waar is de overheid wel en niet van?

Na de jaren negentig van de vorige eeuw werd het gebruikelijk voor de overheid om de burger steeds vaker als consument te benaderen. Ook zijn veel publieke taken geprivatiseerd of op afstand geplaatst. Inmiddels lijken de grenzen daarvan bereikt. Dat gaat niet alleen over de wijze waarop de burger en overheid contact hebben. Het gaat ook over de vraag; waar is de overheid wel en niet van? Wat is de basis waarop we kunnen vertrouwen? De verwachting van veel burgers is, zoals eerder gesteld, dat meer verantwoordelijkheden bij hen komen te liggen. Ze verwachten ook dat de rol van gemeenten steeds belangrijker wordt. Beslissingen die burgers raken, worden op verschillende plekken genomen en uitgevoerd. Naast de lokale overheid spelen de nationale en Europese overheid, ook in de toekomst, een rol.

Burger en politiek verwachten daarnaast meer van de overheid dan ooit tevoren. Problemen blijken vaak zeer complex en niet beperkt tot één onderwerp. En sommigen zien veel uitbestede taken graag weer terugkomen bij de overheid. De overheid wordt overvraagd door steeds nieuwe beleidsvragen. Om ook in de toekomst te kunnen voldoen aan de verwachtingen en kwaliteit te kunnen leveren, heeft de overheid keuzes nodig.

Burgers willen vooral dat de overheid eerlijk, simpel en begripvol is. Niet ingewikkelder. Maar het lijkt een reflex om bij nieuwe vragen, prioriteiten of bij nieuwe technische mogelijkheden zaken eerder gecompliceerder dan eenvoudiger te maken. Mijn oproep aan de overheid is om eerlijk te zijn in waar de overheid wel en niet van is. Om transparant te zijn over haar rol en die van de burger in specifieke situaties. En tot slot om slimme keuzes te maken, zodat beleid en uitvoering continuïteit houden en toekomstbestendig zijn. Ook dat zorgt voor duidelijkheid, nu en in de toekomst.

3. Ook in de toekomst hebben burgers recht op menselijk contact

De ontwikkeling van Kunstmatige Intelligentie (ook wel Artificiële Intelligentie, AI) gaat snel. AI en big data kunnen helpen om in de toekomst grote vraagstukken op te lossen, beslissingen efficiënter te nemen en contact tussen burger en overheid mogelijk te maken.

Om in de toekomst het vertrouwen in digitalisering te krijgen en te houden, is het nodig dat het leren omgaan met digitale mogelijkheden door overheid en burger niet ten koste gaat van burgers.⁵ Alleen dan is het realistisch te verwachten dat burgers vertrouwen geven aan de overheid voor het gebruik van hun data en van algoritmen.

Digitaal of niet, in de toekomst is het essentieel dat burgers recht houden op menselijk contact dat daadwerkelijk betekenis heeft. Dus ook bij grotendeels gedigitaliseerde processen. Dat voorkomt ook dat mensen in een idiote (digitale) situatie kunnen belanden waarbij een systeem een besluit neemt of

⁵ Zie ook [de digitaliseringsvisie](#) van de Nationale ombudsman, met daarin vier uitgangspunten voor de overheid die digitaliseert.

een afweging maakt, zonder dat de getroffen burger deze kan doorgronden of aanvechten. Daarom moet niet het (digitale) systeem maar juist de menselijke maat en persoonlijk contact centraal staan.

Afsluitend

Als de uitvoering van overheidsbeleid niet behoorlijk uitpakt voor een individuele burger, ontstaat er spanning en neemt het vertrouwen van die burger in de overheid af. Idealiter verkent de betrokken ambtenaar, in samenspraak met de burger, wat wél kan. Op papier/theoretisch is al meer mogelijk dan de praktijk uitwijst.⁶ Een praktijk die niet in de laatste plaats wordt bepaald door cultuur binnen en vertrouwen in uitvoeringsorganisaties.

Meldt een burger zich met een probleem bij de Nationale ombudsman, dan kijkt hij hoe iemand het beste op weg geholpen kan worden. Inzet is dat problemen van burgers zoveel mogelijk worden opgelost door de overheidsorganisatie zelf. De ombudsman is daarin ondersteunend. Dat kan ook zonder de inzet van formele klachtprocedures.

Soms lukt dat niet en dan kan de burger gebruik maken van het formele klachtrecht. Nog steeds is dan de overheid zelf aan zet, voordat de Nationale ombudsman als externe en onafhankelijke instantie een klacht behandelt. De gedachte hierachter is dat overheden niet alleen de kans krijgen een klacht te herstellen, maar dat zij leren van de klacht en het perspectief van burgers structureel een plek te geven in al hun handelen⁷.

Voorgaande toont het belang van maatwerk, waar nodig, en het bieden van oplossingen door de overheid zelf. Het gaat erom dat de overheid aandacht heeft voor de specifieke situatie van de burger. De overheid is aan zet om een invulling te geven aan behoorlijke dienstverlening en het perspectief van de burger hierin te borgen. Zodanig dat die past bij de relatie tussen burger en overheid nu en in de toekomst: eerlijk, begripvol en simpel.

⁶ Zie ook het rapport van ABDTOPConsult, 'Regels en Ruimte, Verkenning Maatwerk in dienstverlening en discretionaire ruimte', september 2019.

⁷ Een aantal uitgangspunten daarvoor staan in de '[Ombudsvisie op professionele klachtbehandeling](#)', opgesteld door de Nationale ombudsman met input van verschillende overheden.

Bijlage bij position paper: voorbeelden

In de jaarverslagen van de Nationale ombudsman en op de website www.nationaleombudsman.nl staan meerdere rapporten en daarmee voorbeelden die raken aan de problemen bij uitvoeringsorganisaties. Hieronder een selectie van een aantal daarvan.

a. Kinderopvangtoeslag

van de Nationale ombudsman. In 2014 zette de Belastingdienst/Toeslagen de kinderopvangtoeslag stop bij 235 gezinnen, omdat er sprake was van 'mogelijk misbruik'. Dit zonder dat de dossiers goed waren onderzocht en zonder oog voor de ernstige gevolgen voor een grote groep bonafide ouders, concludeerde de ombudsman in zijn rapport [Geen powerplay maar fair play](#). Zie verder de website voor relevante vervolgacties.

b. Waternet (2019)

Waternet heeft de Nationale ombudsman in september 2019 laten weten geen telefoonnummer op de aanslag voor waterschapsbelasting te zetten. Zij willen hun telefoonkanaal zo min mogelijk belasten. Daarmee geven zij geen gehoor aan de oproep van de ombudsman hiervoor eerder dat jaar. Hij heeft Waternet [laten weten](#) dat het gezien vanuit dienstverlening aan burgers niet behoorlijk is selectief hun telefoonnummer te vermelden. Dit werpt drempels voor burgers op telefonisch contact te zoeken.

c. Verbetering bereikbaarheid DUO (oktober 2018)

Verbetering van de telefonische bereikbaarheid van DUO is nú nodig, en niet pas in het voorjaar van 2019. Dat schreef de Nationale ombudsman in een [brief met nadere vragen](#) over de bereikbaarheid van DUO aan minister van OCW. Relevant zijn hier ook [het antwoord van de minister](#) op [de eerdere brief](#) van de Nationale ombudsman.

d. Bereikbaarheid Belastingtelefoon (juli 2018)

De Nationale ombudsman heeft zijn zorg geuit over de verminderde bereikbaarheid van de BelastingTelefoon in een [brief aan de staatssecretaris van Financiën](#),

e. Goede start voor huidige inburgeraars (september 2018)

Vooruitlopend op het nieuwe inburgeringsbeleid, vraagt de Nationale ombudsman aandacht voor de grote groep inburgeraars die niet onder het toekomstige systeem valt. Zie ook [een brief aan minister Koolmees](#) hierover.

f. Beslag- en executierecht (juli 2018)

De Nationale ombudsman over het wetsvoorstel tot herziening van het beslag- en executierecht in een [brief](#) aan de minister van Rechtsbescherming. Het wetsvoorstel voorziet in de invoering van een beslagvrij bedrag bij bankbeslag. Ook [riep de ombudsman het ministerie van Financiën al eerder op](#) om met een oplossing te komen voor mensen met problematische schulden die door een bankbeslag in een neerwaartse spiraal komen. Ook [riep hij de staatssecretaris van SZW op](#) om de beslagvrije voet ook bij bankbeslag wettelijk te regelen.

g. Behoorlijk invorderen van schulden (voorjaar 2019)

In zijn rapport [Invorderen vanuit het burgerperspectief](#) en in een [eerder rapport](#) signaleerde de ombudsman dat mensen (ver) onder het bestaansminimum kunnen komen door het beleid van UWV om bij meerdere beslagleggers uit te gaan van de laagst berekende beslagvrije voet.

h. Kindgebondenbudget (december 2018)

De Nationale ombudsman ontvangt met enige regelmaat klachten van co-ouders die het kindgebonden budget mislopen. Op basis daarvan het [onderzoek 'Kind van de rekening?'](#) over de problemen die co-ouders ondervinden door de koppeling tussen kinderbijslag en kindgebonden budget.

i. Verlagen dwangbevelkosten (2020)

Over zorgen van de Nationale ombudsman over benadering en compensatie gedupeerden dwangbevelkosten, verscheen in april 2020 [dit nieuwsbericht](#).

j. Oproep alle ombudsmannen om actie van Rijk in huisvestings-en daklozenproblematiek

In een [gezamenlijke brief](#) vragen de Nationale ombudsman en de Kinderombudsman, mede namens alle gemeentelijke en regionale (jeugd- en kinder) ombudsmannen, het kabinet om zijn verantwoordelijkheid te nemen in de huisvestings- en daklozenproblematiek.

k. CAK en Zilveren Kruis Zorgkantoor in gesprek over problemen bij late naheffing eigen bijdrage (augustus 2019)

Verschillende burgers kregen een late naheffing door het CAK omdat de gegevens over de geleverde zorg te laat waren doorgegeven door het zorgkantoor. Hierdoor kwamen zij in de (financiële) problemen. Zie verder [dit nieuwsbericht](#).

l. Het nieuwe abonnementstarief Wmo: vallen sommige mensen buiten de boot? (april 2019)

De minister van VWS heeft de Nationale ombudsman een [brief gestuurd](#) met een reactie op zijn vragen. Reactie Nationale ombudsman: Omdat het om (tijdelijke) wet-en regelgeving gaat, [vindt de ombudsman](#) dat er voor nu geen verdere rol voor hem is weggelegd. Wel constateert hij dat de systematiek met de verschillende bijdragen ingewikkeld is. Twee systemen met twee verantwoordelijken (landelijk en decentraal) lopen door elkaar.

m. Nationale ombudsman vraagt minister VWS om opheldering WMO hulpmiddelen (2019)

De Nationale ombudsman [roept](#) de minister van VWS met klem op om per direct met gemeenten een oplossing te vinden voor de problemen van burgers met de levering en reparaties van hun Wmo-hulpmiddelen.

n. Groningen (o.a. juni 2019)

Aan het bestuurlijk overleg d.d. 5 juni 2019 van ministers en Groningerbestuurders, laat de Nationale ombudsman [een zorgenbrief](#) weten te hopen dat zij met elkaar stappen kunnen zetten in het belang van de Groningers.

o. Zorgen over gevoel van urgentie bij de overheid over gevolgen Q-koorts (november 2019)

De ombudsman heeft in zijn onderzoeken in 2012 en 2017 vastgesteld dat het voor patiënten, hun omgeving en nabestaanden van zeer groot belang is dat zij zich erkend voelen in de verstrekkende gevolgen van Q-koorts op hun dagelijks leven. Hij heeft de minister van VWS aanbevolen de aandacht voor en de activiteiten rond Q-koorts te borgen.

p. CJIB: Minder burgers ten onrechte gegijzeld na verbetermaatregelen (o.a. 2017)

De Nationale ombudsman publiceerde zijn [rapport 'Gegijzeld door het systeem'](#) eind 2015. Veel daarin is opgepakt, er blijven aandachtspunten. Deze stonden in een [brief aan staatssecretaris VenJ](#). Naar aanleiding van het kritische rapport van de ombudsman zijn er verschillende soorten maatregelen genomen. Zo kijkt het CJIB meer naar de persoon achter de boete, zijn er vaker betalingsregelingen mogelijk en startte het CJIB een aantal proefprojecten om eerder in contact te komen met mensen die een boete wel willen, maar niet kunnen betalen.

q. CBR: zorgenbrieven (2018- 2019)

De dienstverlening bij het CBR was aanleiding voor [een brief aan minister Van Nieuwenhuizen van Infrastructuur en Waterstaat](#). In juni 2018 stuurde de Nationale ombudsman al een brief aan de directeur van het CBR waarin hij zijn zorgen uitte over de behandelingstermijnen van de rijbewijsprocedures.

r. IND: lange wachttijden en doorlooptijden (2020)

De Nationale ombudsman en de Kinderombudsman roepen staatssecretaris Broekers-Knol (Justitie en Veiligheid) in een [brief](#) op om tot oplossingen te komen die er voor zorgen dat de IND zo snel mogelijk de lange wachttijden voor asielaanvragen kan terugdringen. De lange wachttijden en doorlooptijden bij de IND zijn al geruime tijd onderwerp van debat.

s. Maatwerk re-integratie gewonde veteranen ontbreekt (oktober 2018)

Het UWV kan Defensie geen maatwerk bieden in langdurige re-integratietrajecten van (zwaar) gewonde veteranen. Dit is een van de conclusies van een onderzoek van de Veteranenombudsman naar de re-integratie van zieke of gewonde veteranen. Zie ook dit [nieuwsbericht](#).