



BTO Verkennend Onderzoek



Persoonlijk en met kennis van zaken: Verwachtingen betreffende de relatie burger overheid in 2030

Samenvatting

Tijdens het schrijven van deze trendalert, eind 2019, wordt er in de Tweede Kamer gedebatteerd over de misstanden bij de Belastingdienst omtrent het onterecht terugvorderen van kinderopvangtoeslag. Wanneer staatsecretaris Menno Snel aangeeft dat ouders met al hun vragen en problemen terecht kunnen bij de belastingtelefoon, klinkt er hard gelach vanaf de tribune, waar een groep gedupeerden het debat aanhoort. De situatie toont pijnlijk het verschil tussen wat de staatsecretaris denkt dat deze mensen nodig hebben en hun werkelijke behoeften.

Om meer inzicht te krijgen in de hoe de relatie tussen de overheid en de burgers er nu en in de toekomst uitziet, heeft de Nationale Ombudsman begin 2019 een onderzoek hiernaar gestart. Aan de hand van een grote survey en focusgroepen is gepoogd de belangrijkste wensen en verwachtingen van burgers in kaart te brengen. Kern onderdelen hiervan zijn het versimpelen van de toegankelijkheid van overheidsdiensten, transparantie en de mogelijkheid menselijk contact te hebben. Ook voor de watersector zijn dit relevante wensen. Het vergroten van bewustzijn en transparantie over de werkzaamheden van de verschillende partijen is de afgelopen jaren een belangrijk onderwerp geworden.

Consequenties voor u

	Laag	Middel	Hoog	Beknopte uitleg
Impact				
Zekerheid				



Beeld: Thomas Schats in het NRC Handelsblad. Hallo overheid. Mag het 'n keer in duidelijke taal

Trendbeschrijving en achtergrond

Overheid naar de achtergrond

Met het congres 'Wie doet ermee? Burger en overheid in 2030?' heeft de Nationale Ombudsman, Reinier van Zutphen, een jaar van onderzoek naar de toekomstige relatie tussen burgers en overheid afgesloten. Tijdens dit evenement trok van Zutphen zelf aan de bel. De overheid verdwijnt verder naar de achtergrond en hevelt steeds meer dienstverlening over naar andere instanties. Echter blijft zij wel verantwoordelijk. Ondanks dat taken worden uitbesteed blijft de overheid aan zet om de levering van publieke diensten te waarborgen, aldus de ombudsman. Tijdens dit congres herhaalde van Zutphen daarnaast de kernpunten van het rapport 'Relatie burger overheid 2030' waarin de verwachtingen van de burgers ten aanzien van de overheid zijn opgenomen. Op basis van meer dan 1400 enquêtes onder burgers is geanalyseerd hoe mensen verwachten en wensen dat hun relatie met de overheid er uit ziet in 2030. Deze trendalert bevat een samenvatting van de belangrijkste bevindingen en een eerste vertaalslag naar de relevantie voor waterbedrijven en waterschappen.

De Nationale Ombudsman

De Nationale Ombudsman (NO) is een onafhankelijk college van Staat dat onderzoek doet naar klachten over overheden, inclusief de decentrale overheden. De NO heeft hierin een tweevoudige missie:

- Het helpen van burgers als het mis gaat tussen hen en de overheid door hen te verwijzen naar het juiste loket, ze te voorzien van adviezen en handvaten en door hun klachten te onderzoeken.
- Overheden stimuleren diensten, processen en innovaties te evalueren. De NO ondersteunt overheden in het denken hoe deze anders en beter ingericht zouden kunnen worden, waarin het perspectief van de burger centraal staat.

Het onderzoeken van de wijze waarop burgers de overheid zien en hoe men deze wil zien in de toekomst (inclusief de mogelijke rol van NO), past binnen deze doelstellingen. In het genoemde onderzoek 'Relatie burger overheid 2030' worden deze verwachtingen op een brede en kwalitatieve manier in beeld gebracht. Internationaal consultancybureau Kantar heeft dit onderzoek uitgevoerd.

De 'overheid'

In het onderzoek zijn respondenten vragen gesteld over hun relatie met de overheid, wat voor contact zij graag zouden hebben en wat hun wensen en verwachtingen zijn voor 2030. De overheid is hier breed gedefinieerd en omvat de landelijke, provinciale en gemeentelijk overheden. Daarnaast vallen ook verschillende uitvoerende instanties zoals Rijkswaterstaat en de Belastingdienst onder deze categorisering. De

waterschappen zijn niet expliciet vernoemd en de waterbedrijven maken geen deel uit van de overheid. Echter is ook voor deze (semi-)publieke organisaties de relatie met de burgers van belang en zijn de uitkomsten van dit onderzoek relevant.

Relatie met de overheid

Wanneer het gaat over de overheid blijken mensen vooral aan het betalen van belastingen en de belastingdienst te denken. Respondenten typeren hun relatie met de overheid als noodzakelijk, ingewikkeld, ver weg en complex. Deze kritische houding blijkt ook uit het rapportcijfer dat mensen aan de overheid geven, gemiddeld een 6.

Aspecten die als (zeer) belangrijk worden beschouwd voor de relatie tussen burger en overheid zijn het serieus nemen van de burger (96%), begrijpelijk zijn in taalgebruik en procedures (94%), transparant zijn (94%) en goed luisteren naar de burger (95%). Dit zijn volgens de respondenten ook de aspecten met de hoogste prioriteit. Daarnaast heeft ook persoonlijk contact, het leveren van maatwerk en de snelheid van afhandeling prioriteit.

Wanneer het gaat over de communicatie van burgers met de overheid vindt driekwart van de Nederlanders de deskundigheid van de ambtenaar belangrijk voor een goede communicatie. Andere aspecten die in deze



context belangrijk worden gevonden zijn voor 60% van de bevolking het waarborgen van de veiligheid van persoonsgegevens (privacy), en voor 56% de snelheid van afhandeling. Hierin zien burgers ook een rol voor zichzelf weggelegd. Zo vindt ongeveer driekwart het van belang dat de burger netjes blijft in de omgang met de overheid en dat de burger informatie op correct en op tijd aanlevert. Burgers hebben dit contact het liefst via email (56%), telefonisch (41%) of via de website van de betreffende overheid(sinstantie) (29%).

Wensen voor 2030

Vooruitkijkend naar 2030 zijn er een aantal aspecten waarin burgers een verandering hopen te zien. Vooral eerlijkheid, begripvol zijn en een menselijke maat worden genoemd. De overheid moet kennis van zaken hebben, snel reageren en dienstverlening op maat leveren. De belangrijkste verbeterpunten komen overeen met de eerder genoemde belangrijke aspecten: het versimpelen van de procedures en begrijpelijk taalgebruik. Veel burgers (47%) verwachten hierbij een overheid die enkel nog digitaal communiceert. Echter geeft 59% aan dat de fysieke locaties van de overheid nooit mogen verdwijnen.

Verschil tussen sociale klassen

Zoals misschien te verwachten valt zijn de meningen en ervaringen niet universeel voor iedereen in Nederland. In het onderzoek voor de NO is er een onderscheid

gemaakt tussen mensen met een hogere en lagere sociale (economische) klasse. Hieruit komt naar voren dat mensen in een lagere sociale klasse meer belang hechten aan verschillende voorwaarden voor een goede relatie met de overheid dan mensen in een hogere sociale klasse. Echter voelt deze groep zich hierin niet altijd gehoord. Vooral de behoefte aan één loket voor overheidsdiensten, persoonlijke aandacht en dat de burger serieus wordt genomen is groter in lagere sociale klasse. In hogere sociale klasse hechten de mensen meer belang aan de snelheid van communicatie. Mensen in hogere sociale klasse zijn daarnaast over het algemeen positiever over hun relatie met de overheid.

Ook blijkt dat de burgers in een lagere sociale klasse minder bekend zijn met de instanties die opkomen voor de rechten van burgers/consumenten zoals de consumentenbond of het juridisch loket.

David tegen Goliath

Tot slot is uit het onderzoek gebleken dat de meeste burgers in het geval van een conflict met de overheid geen vertrouwen hebben in een goede afloop. Uit focusgroepen kwam naar voren dat mensen verwachten dat dit veel geld, tijd en doorzettingsvermogen vereist. Respondenten ervaren een zwakkere positie ten aanzien van de overheid. Voorbeelden die worden genoemd zijn de problemen in Groningen in relatie tot de gaswinning of mensen die ten onrechten kinderopvangtoeslag

hebben moeten terugbetalen. Mensen in een lagere sociale klassen hebben minder vertrouwen in de goede afloop van een dergelijk conflict dan mensen in een hogere sociale klasse.

Technocratische communicatie

Ondanks dat het rapport in algemene termen geschreven is, zijn de genoemde voorbeelden veelzeggend voor de manier waarop burgers naar hun relatie met de overheid kijken.

In Groningen leidt de decennia lange gaswinning tot aardbevingen met materiele en immateriële schade tot gevolg. De afhandeling van deze schade is echter moeizaam verlopen. In 2015 concludeerde de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OVV) dat de ongelijke verdeling van de opbrengsten; de niet afdoende schadevergoeding; en de gebrekkige en technocratische communicatie vanuit de overheid heeft geleid tot ongenoegen en wantrouwen onder de bevolking. Burgers werden te weinig betrokken bij de onzekerheden en besluitvorming, waardoor zij “voor voldongen feiten werden gesteld” (OVV).

De menselijke maat

Het tweede voorbeeld dat door respondenten in het NO onderzoek genoemd is betreft het onterecht terug moeten betalen van kinderopvangtoeslag, oftewel de CAF-zaken. In 2013 werd een speciaal fraude



opsporingsteam opgericht binnen de Belastingdienst onder de afkorting CAF. Recent is gebleken dat honderden gezinnen ten onrechte twee jaar aan kinderopvangtoeslag hebben moeten terugbetalen. Bij de invordering werden dwangmiddelen als het invorderen van woningen en auto's toegepast, terwijl bezwaarschriften van de families pas na jaren werden behandeld.



Figuur 2: Emotionele ouders op de publieke tribune van de tweede kamer tijdens het debat over de kinderopvangtoeslag. (Beeld: ANP)

Terugkijkend concludeerde een speciaal hiervoor opgerichte commissie onder leiding van oud minister Donner onlangs dat de CAF te streng en onrechtmatig handelde. Door de vooringenomen houding van dit

team, hadden zij geen oog voor mogelijke fouten. De commissie Donner beschrijft hoe de ouders door de bureaucratische procedures geen duidelijke informatie kregen en hoe zij tevens niet in staat werden gesteld onrechtmatigheden te herstellen. De commissie concludeert dat ondanks dat de ambtenaren grondig en volgens juridische regels hebben gewerkt, dit toch leidde tot een “onbehoorlijke handelswijze”. Alle gedupeerde in deze zaken worden vanaf januari 2020 financieel gecompenseerd.

Deze twee casussen zijn natuurlijk voorbeelden en tonen niet de regel. Echter hebben dergelijke ontwikkelingen wel veel invloed op de publieke opinie en beeldvorming over de overheid. Tegelijkertijd tonen zij dat ook het wantrouwen van de overheid jegens de bevolking toeneemt. Burgers worden als fraudeurs gezien en niet mee genomen in besluitvorming. Om te voorkomen dat de overheid vervreemd van haar burgers sluit de NO het jaar van onderzoek naar dit thema daarom af met drie aanbevelingen: (1) versimpel en vereenvoudig de toegankelijkheid van de overheid voor burgers; (2) wees eerlijk en transparant over waar de overheid wel en niet van is; (3) behoud de mogelijkheid tot menselijk contact.



Relevantie

De Nederlandse watersector wordt gedomineerd door (semi-) publieke organisaties en bedrijven. Ondanks dat deze sector niet specifiek is behandeld in het rapport van de NO (zij het wel indirect voor Rijkswaterstaat), zijn de conclusies interessant voor de sector omdat zij inzicht bieden in de wensen en verwachtingen van de burgers.

Vanzelfsprekende verantwoordelijkheden

Over het algemeen kan gesteld worden dat het vertrouwen in de watersector vanuit de burgers groot is. Zo blijkt uit een risicoperceptie-onderzoek dat werd uitgevoerd binnen het Leven met Waterproject 'Van Neerslag tot Schade' (2009), dat burgers zich maar in zeer beperkte mate zorgen maken over het risico tot overstromingen vanuit de primaire en regionale waterkeringen. Dit geldt zelfs voor burgers met ervaringen met (bijna-) overstromingen. Het vertrouwen in de expertise van de verantwoordelijke instanties wordt als belangrijke reden hiervoor genoemd.

Ook uit een risicoperceptie-onderzoek betreffende de Nederlandse drinkwatervoorziening (Brouwer et al., 2019) kwam naar voren dat het overgrote meerderheid van de burgers vertrouwen op de kwaliteit van kraanwater en de zuivering door drinkwaterbedrijven.

Toch lijkt dit vertrouwen in de expertise van en uitvoering door deze partijen niet te leiden tot een hele hechte relatie. De taakverdeling tussen verschillende partijen actief in de watersector is voor burgers onduidelijk. Voor de gemiddelde burger is het niet te begrijpen waarom zij betalen voor watergerelateerde diensten via een drinkwatertarief, een rioolwaterheffing en een waterschapsbelasting. Ook de opbouw van deze tarieven zelf is ondoorzichtig. De Autoriteit Consument en Markt (ACM) beoordeelde de drinkwatertarieven in 2016 als niet transparant en eiste een verbetering. Vergelijkbaar beoordeelde de OESO het belastingstelsel van waterschappen in 2014 als complex en op sommige punten onredelijk. Begin december 2019 stelt vereniging Eigen Huis dat de grote bijdragen van huishoudens aan de watersysteemheffingen niet in verhouding staan tot hun minimale en niet geborgde vertegenwoordiging in het bestuur van waterschappen. Op lange termijn zullen huishoudens op deze manier in onevenredige mate opdraaien voor de kosten van o.a. klimaatverandering, aldus Eigen Huis.

Daarnaast zijn veel van de diensten aangeboden door partijen in de watersector vanzelfsprekendheden waar burgers maar minimaal over nadenken. Het algemene waterbewustzijn in Nederland is volgens het OESO (2014) dan ook laag, helemaal gezien de investeringen die de komende jaren gedaan moeten worden om Nederland te beschermen tegen water (overlast).

Om het waterbewustzijn van de burger te vergroten zijn er een aantal initiatieven gestart. Zo is het samenwerkingsverband 'Ons Water' opgericht door waterschappen, waterbedrijven, watermusea, Rijkswaterstaat, provincies, gemeentes, ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, Unie van Waterschappen, Vewin, VNG en IPO. Ons Water faciliteert het vergroten van waterbewustzijn door activiteiten voor burgers te organiseren en (bestaande) netwerken in de watersector te versterken.

Ook wordt er in toenemende mate gewerkt met gesegmenteerde communicatie. Door te erkennen dat de samenleving uit verschillende groepen bestaat met verschillende interesses en belangen wordt er steeds vaker gericht gecommuniceerd. Voorbeelden van toegepaste segmentaties in de watersector zijn de klantperspectieven van de drinkwaterklanten (Brouwer en Sjerps, 2018), en de Leefstijlvinder van Ons Water.

Ondanks deze initiatieven kunnen er een aantal aandachtspunten uit het rapport van de NO doorvertaald worden naar de watersector.

Persoonlijk en transparant

Uit het voorbeeld van de kinderopvangtoeslag bleek dat een gestandaardiseerd proces op basis van protocollen kan leiden tot het verliezen van de menselijke maat. De regionale en lokale schaal van drinkwaterbedrijven en



waterschappen is mogelijk decentraal genoeg om deze menselijke maat te kunnen waarborgen. Hierbij kan het (blijven) aanbieden van een loket, waar burgers terecht kunnen met vragen, als mogelijke aanbeveling worden overgenomen.

Een mogelijk aandachtspunt, dat specifiek voor drinkwaterbedrijven geldt, is de unieke positie die een monopolist bekleedt. Doordat burger geen andere keuze hebben dan bij deze partij af te nemen, ontstaat er gedwongen afhankelijkheid. Ook bij de waterschappen is een dergelijke relatie te bespeuren, al heeft de burger hier via het verkozen bestuur invloed op. Wanneer er bij een dergelijk monopolie onduidelijkheid bestaat over de reden voor bijvoorbeeld het betalen van bepaalde kosten, is er voor de monopolist maar weinig dwang om dit te verhelderen: de klant kan niet overlopen naar een andere aanbieder. Voor de drinkwaterbedrijven is dit deels ondervangen door de benchmark, waarmee prestaties van de waterbedrijven transparant worden. Desalniettemin kan dergelijke onduidelijkheid wel veel invloed hebben op de relatie met de burger. Onbegrip kan leiden tot een versterkt gevoel van onmacht (en David tegen Goliath) en de ophef rondom de kinderopvangtoeslag is hier een extreem voorbeeld van. Doordat procedures blind gevolgd zijn, zijn de belangen van de burgers uit het oog verloren.

Uit het tweede voorbeeld met betrekking tot de Groningse gaswinning, bleek hoe een technocratische risico-inschatting vanuit de overheid kan leiden tot veel wantrouwen, onbegrip en onvrede bij de bevolking. In (veel) mindere mate komt dergelijk wantrouwen over gestelde normen ook in de drinkwatersector voor. Uit de eerder genoemde risicoperceptie studie van Brouwer et al. (2019) bleek dat specifieke klantgroepen zich soms zorgen maken over de kwaliteit van drinkwater. Hierbij gaan zorgen vooral over het voorkomen van niet-natuurlijke stoffen in drinkwater, ook wanneer de gehalten van deze stoffen binnen de wettelijke normen vallen. Deze groepen zouden graag meer transparantie zien vanuit de drinkwaterbedrijven over de stoffen in kraanwater. Het Groningse voorbeeld laat zien hoe het structureel negeren van deze vraag kan leiden tot wantrouwen. Er kan een discrepantie ontstaan tussen de ervaren risico's door de burgers en de door de overheid gemonitorde en erkende risico's.

Concluderend kan er dus gesteld worden dat ondanks dat het vertrouwen in de watersector in Nederland momenteel hoog is, de relatie met burger toch aandacht behoeft. Enerzijds trekken partijen als het ACM en Eigen Huis aan de bel over de begrijpelijkheid en rechtvaardigheid van de gehandhaafde tarieven. Anderzijds laten studies zien dat er een toenemende vraag is naar transparantie bij bepaalde groepen burgers. Met initiatieven om het waterbewustzijn te

vergroten en doelgroepgerichte communicatie probeert de sector hier op in te spelen.

Meer informatie

- Kaal, M., Plantinga, S. en ter Berg, J. (2019) Relatie burger overheid 2030. *H6566*. In opdracht van de Nationale Ombudsman
- <https://www.nationaleombudsman.nl/nieuws/2019/nationale-ombudsman-de-overheid-verdwijnt-voor-burgers-steeds-meer-uit-het-zicht-maar>
- Onderzoeksraad voor de Veiligheid (OVV). (2015) Aarbeingsrisico's in Groningen. *Onderzoeksraad voor de Veiligheid: Den Haag*. https://www.onderzoeksraad.nl/nl/media/attachment/2018/7/10/b67a5a1b6356publieksversie_gaswinning_groningen_web.pdf
- H2O Achtergrond.(2011) Communicatie tussen overheid en burgers over overstromingsrisico's: verkeerd verbonden? <https://edepot.wur.nl/201493>
- Brouwer, S., van den Berg, S., Nijhuis, N., Hofman, R., van Aalderen, N., Fuijta, Y., Bergsma, E., Sjerps, R. (2019) Risicoperceptie. *Nieuwegein: BTO 2019.023. KWR*
- Brouwer, S., & Sjerps, R. (2018). Klantperspectieven. *Nieuwegein: BTO 2018.083, KWR*.



- Donner, J.P.H., Den Ouden, W., Kleinsma, J., Akdemir, G. en Gosen, C.L. (2019) Omzien in verwondering. Interim advies advies-commissie uitvoering toeslagen. *Den Haag*.
- OESO. (2014) Organization for Economic Cooperation and Development: water governance in the Netherlands. Fit for the future? . In: OECD PUBLISHING (ed.) *OECD studies on water*.
- <https://www.h2owaternetwerk.nl/h2o-actueel/eigen-huis-kritiseert-belastingstelsel-waterschappen-balans-belang-betaling-en-zeggenschap-volledig-zoek>

Keywords

Nationale Ombudsman, relatie burger overheid, sociale klassen