



Staat van de Ambtelijke Dienst (STAD) 2023:

# bouwen aan vertrouwen

Redactie: Frits van der Meer

# 10. Die overheid is er ook voor mij

Marianne van den Anker

Ombudsvrouw Rotterdam Rijnmond

## 1. Inleiding

Ruim een jaar ben ik de Ombudsvrouw van Rotterdam en omstreken. Samen met de kinderombudsvrouw Stans Goudsmit en ons team van 25 medewerkers zet ik in op het bestrijden van de lokettenjungle, het voorkomen van systeemgeweld en een lerende praktijk. Aan de hand van één zin onderstreep ik in dit artikel het belang van het herstel van vertrouwen. Hierbij reik ik handelingsperspectieven aan die zijn gebaseerd op wat de samenleving van ons vraagt. De maatschappij vraagt om een transitie van de systeemwereld, werken met een ander mensbeeld, aan 'samenaarschap' vanuit het 'holy ground'-principe. Deze termen zullen hieronder duidelijk worden. Niet in de laatste plaats heeft het inzicht vanuit dat ene zinnetje ook mijn eigen denken in gang gezet over de rol, taakopvatting en bijdrage die een lokale ombudsman kan leveren aan het herstellen van vertrouwen.

Die overheid is er ook voor mij

'Die overheid is er tóch niet voor mij.' Hoe vaak mensen wel niet bij ons komen met deze openingszin. Gefrustreerd, boos en vol onbegrip lichten ze vervolgens toe waar ze mee zitten. Het lukt ons in heel veel gevallen, met hulp van diezelfde overheid, om tot een oplossing te komen. Dat is bemoedigend voor ons allemaal. Het kan wél. Komen tot structurele wijzigingen van procedures, de bureaucratie daadwerkelijk ontwarren en regels grondig vereenvoudigen, is echter nog geen gelopen race. Op die lerende praktijk zetten wij in. Dat doen we samen met de gemeenten waar wij zijn benoemd. Onpartijdig en onafhankelijk opereren als ombudsman, betekent niet geïsoleerd van onze medepartners in het publieke domein achteraf iets vinden van het optreden en gedrag van de overheid. Als toezichthouder proberen wij juist om aan de voorkant van problemen te komen én daar het verschil te maken. Klachten voorkomen, is het credo waaronder Ombudsman Rotterdam-Rijnmond (ORR) werkt.

## 2. Dissociatief taalgebruik en afstandelijke beelden over en weer

Om die klachten te voorkomen, is een diepere doorleving en analyse van het zinnetje 'die overheid is er tóch niet voor mij' relevant. Wat blijkt? In de eerste plaats het gebruik van het woord 'die'. 'Die overheid' zegt iets over de ervaren afstand tussen de burger en de overheid. 'Die' is een vorm van dissociatief taalgebruik. Het is niet onze overheid, het is niet de overheid waar we trots op zijn, het is niet de overheid die menselijk is, voor je klaar staat, naar je luistert en met compassie met je omgaat. Overigens geldt omgekeerd hetzelfde. Politici, bestuurders en ambtenaren die het hebben over 'die' burger doen hetzelfde: afstand creëren. Vaak vanuit het mensbeeld van de calculerende burger, die misbruik wil maken van regels. Nu wil ik geen pleidooi houden om burgers, ondernemers en instanties die iets willen of nodig hebben van de overheid, klakkeloos te vertrouwen. Omdat van een overheid ook verwacht mag worden dat zij fraude en misbruik op individuele schaal tegengaat én zich stevig wapent tegen ondermijnende krachten en sujetten. De ingezette koers om binnen de Participatiewet met een ander mensbeeld te gaan werken<sup>1</sup>, is een goed voorbeeld van een überhaupt passender mensbeeld, dat ook nog eens past bij de tijdsgeest en de opgave om het vertrouwen te herstellen. Bij de start van de hersteloperatie van de slachtoffers van het toeslagenschandaal is dit aangepaste mensbeeld van verantwoord vertrouwen ook ingezet, maar daar zit de klad weer in. De meeste slachtoffers van het toeslagenschandaal wonen in de regio Rotterdam. Van hen horen we vaak dat het aanleveren van bonnetjes een vrij strikte eis is bij de Commissie Werkelijke Schade. Je zou toch ook kunnen uitgaan van aannemelijkheid en causaliteit? Een voorbeeld: veel jongeren hebben geld geleend van DUO, niet om te studeren, maar om thuis brood op de plank te krijgen. Wanneer je als overheid ziet dat een dag na de storting van DUO het kind geld overmaakt naar de rekening van de ouders, dan is dat logische verband toch overtuigend genoeg? Kortom, woorden doen ertoe en (mens-) beelden doen ertoe. Variërend op de inbreng van Frits van der Meer dat dé burger en dé overheid niet bestaan, zegt het gebruik van de woorden dié burger en dié overheid iets over het onderling niet verbonden zijn en het wantrouwen over en weer.



---

1 <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2022/06/21/menselijke-maat-voorop-bij-bijstandsverlening>

## 2.1 Dié overheid: het holy ground-principe

Dié overheid is in de ogen van veel burgers die bij ons komen alles wat met belastinggeld wordt gefinancierd, gesubsidieerd en middels aanbestedingen in de markt is gezet. In de systeemwereld, waar de lokale ombudsmannen ook maar een deel van dié overheid bestrijken – te weten de reikwijdte van gemeenten – hakken wij alles op in hokjes, compartimenten en silo's. Dat dié overheid er niet voor mij is, geeft op dat punt ook een indringend inzicht. Mensen die bij ORR komen, willen niet te horen krijgen dat ze bij ons aan het verkeerde adres zijn. Daarom zijn wij gestart met wat we het 'holy ground'-principe noemen. Het holy ground-principe geeft aan dat voor ons het inwonersprincipe geldt. De bodem waarop je leeft is bepalend of dat en wat ORR voor jou kan betekenen, en niet of het sec de gemeente is waar je een issue mee hebt. Als je op onze heilige bodem in de problemen komt door de overheid of een klacht hebt over partijen die met belastinggeld publieke taken uitvoeren, dan kun je bij ons terecht. Het holy ground-principe werkt ook andersom. Als inwoner en ondernemer heb je ook een eigen verantwoordelijkheid. Wat we samen hebben opgebouwd in onze democratie, is een groot goed. Op het onderhouden en goed werken hiervan, ben je ook als inwoner zelf aanspreekbaar. Je kunt niet al jouw problemen bij de overheid neerleggen of aan de overheid wijten. Je kunt de overheid niet klakkeloos en ongegrond beschuldigen van onbehoorlijk bestuur.

Hierin treden wij als ombudsman op tegen de klager en spreken we ons nadrukkelijk uit, ook publiekelijk, als de overheid geen blaam treft en het goed gedaan heeft. Het werken met het holy ground-principe is voor onszelf ook een lerende praktijk. Daarin worden we gesteund door de 'Venice Principles: Principles on the Protection and Promotion of the Ombudsman Institution'. Een belangrijk document, dat op 15 maart 2019 door de Venetië Commissie – een adviesorgaan van de Raad van Europa – werd aangenomen. Een passage uit dit document:

'The mandate of the Ombudsman shall cover all general interest and public services provided to the public, whether delivered by the State, by the municipalities, by State bodies or by private entities.' (International Ombudsman Institute, 2019)

Met steun van de politiek bewandelen wij het pad van het holy ground-principe stap voor stap, te beginnen bij partijen en organisaties die publieke taken uitvoeren die in de gemeentewet zijn belegd en door publiek geld worden betaald. Hopelijk inspireert het u als lezer van 'STAD' om mee te bewegen, denken en handelen langs deze weg.

### 3. Tóch niet voor mij, ervaringskant: lokettenjungle

'Tóch niet voor mij' heeft twee kanten: een ervaringskant en een veronderstelde negatieve ervaringskans. Veel situaties waar wij als ORR mee te maken hebben, betreffen mensen die van het kastje naar de muur zijn gestuurd, van loket naar loket en bij die loketten nul op het rekest hebben gekregen. Zij hebben letterlijk en figuurlijk ervaren dat de overheid er tóch niet voor hen is. Zij zijn als mensen opgeknipt langs de regels en procedures en de verschillende belegde verantwoordelijkheden in het publieke bestel. Zij zijn verdwaald in de lokettenjungle en komen bij ORR als 'last resort'. De lokettenjungle staat niet alleen voor de situatie waarbij mensen van het kastje naar de muur worden gestuurd, maar ook voor de complexiteit in het openbaar bestuur, waarbij voor alles een apart loket is, met aparte formulieren, aparte beoordelaars en aparte regels en protocollen in afzonderlijke beleidsdomeinen binnen de overheid en daarbuiten. Die loketten zijn er binnen één gemeente, tussen de verschillende overheidslagen en partijen die publieke taken uitvoeren. Ook in 'klachtenland' zijn er verschillende loketten. Om als gemeentelijke ombudsman zelf een bijdrage te kunnen leveren aan de bestrijding van de lokettenjungle, hebben wij daarom de verschillende ingangen voor de gemeentelijke kinderombudsman en de gemeentelijke ombudsman opgeheven. We hebben inmiddels één website en één nummer, waardoor het voor mensen die bij ons willen aankloppen geen zoektocht is bij wie ze moeten zijn. Wij sturen ook geen mensen meer weg omdat wij 'er niet van zijn'.



Als bestuurskundig antwoord om het verdwalen in de lokettenjungle te voorkomen, zetten wij in op het bevorderen van wat we het 'samenaarschap' noemen. Samenaarschap is het beleggen van het publiek eigenaarschap bij één verantwoordelijke partij, persoon of organisatie. De afgelopen jaren zijn, als antwoord op de vele domein-overstijgende hulp-, zorg- en ondersteuningsvragen en grote complexe samenlevingsvraagstukken die om een brede integrale en holistische aanpak vragen, de regie-, coördinatie- en overlegtafels als paddenstoelen uit de grond geschoten. Voor mens en maatschappij zijn hier goede resultaten mee bereikt, maar in (de ontwikkel- en leercurve van) deze samenwerkings- en afstemmingsorganen kan een nieuwe stap gezet worden. Met het woord 'samenaarschap' wordt aangegeven dat in publiek eigenaarschap voorzien moet gaan worden, juist en vooral in die situaties waarin verantwoordelijkheden worden afgeschoven naar elkaar, waarbij bewoners en ondernemers met lege handen staan en bij niemand terecht kunnen die er écht van is of wil zijn. De frustratie van burgers om in niemandsland terecht te komen, heeft naar onze volle overtuiging bijgedragen aan het afnemende vertrouwen. De collectieve prestaties van dé overheid verbeteren, is een kansrijke route.

Een prachtig bijeffect hiervan is dat juist en ook de ambtenaren en uitvoerders zelf verdwalen in de lokettenjungle en regeldruk. Ook zij hebben behoefte om wat voor elkaar te krijgen en kijkend reikhalzend uit naar het beleggen van de menselijke maat in staand beleid en staande uitvoering (Van der Meer, 2021).<sup>2</sup>

## 4. Tóch niet voor mij: een veronderstelde negatieve ervaringskans, hear say

Sommige verhalen over de overheid kloppen niet. Mensen vertellen elkaar echter van alles, waarbij de invloed van mensen die daadwerkelijk een negatieve ervaring hebben gehad met de overheid, gekwadrateerd doorwerkt op mensen die minder bureaucratisch vaardig zijn en/of (al) zijn afgehaakt. Of mensen husselen dingen door elkaar, gooien ze op één hoop of worden meegezogen in een parallelle (sociale-)mediawereld, waarin feit en fictie niet goed genoeg van elkaar worden onderscheiden. Zo hebben wij veel mensen echt ervan moeten overtuigen dat zij de energietoeslag niet hoeven terug te betalen. De verhalen over het kinderopvangtoeslagschandaal hebben de overheid hier parten gespeeld. Niet iedereen kan het nieuws goed volgen (laaggeletterden), verdiept zich hierin of heeft de benodigde (digitale) vaardigheden en wist niet of durfde niet te geloven dat van achteraf terugbetalen van de energietoeslag geen sprake is. Het woord ‘toeslag’ is inmiddels beladen en kan beter uit het vocabulaire van de overheid worden geschrapt.

Een ander voorbeeld waarbij ‘hear say’ een rol speelt, gaat over mensen voor wie echt hulp of ondersteuning beschikbaar is, maar die dat zeker niet gaan vragen. Niet omdat ze daarvoor te trots zouden zijn of het zelf wel kunnen rooien, maar simpelweg omdat ze het niet vertrouwen. Angstbeelden over het weghalen van je kinderen in geval van het aanvragen van opvoedondersteuning, komen wij regelmatig tegen. Of de vrees dat de politie je kind meteen in de bak stopt als jij als ouder hen aanspoort om hun mes in te leveren. Een bezwaarschrift indienen tegen door de gemeente genomen besluiten? Veel mensen doen het niet omdat ze op voorhand ervan uitgaan dat hun bezwaar toch ongegrond wordt verklaard. Ook bij het aanvragen van bijzondere bijstand gaat in onze regio bij burgers vaak het geluid op: die krijg je tóch niet. Het effect van de berichtgeving over arbeidstekorten en wachtlijsten zorgt er ook voor dat mensen denken: het heeft

---

2 Van der Meer, F.M. (2021). *Openbaar bestuur en het ambtelijk apparaat: de gevolgen van een voorwaardenscheppende staat voor de publieke dienst in een multilevel governance systeem*. Publicatiereeks overheid & arbeid nr. 51. Den Haag: CAOP.

toch geen zin. Het weghalen van deze beelden is een zaak om op in te zetten vanuit de overheid in de meest brede zin van het woord. Een ander spoor, dat overigens meerdere doelen dient, is het bundelen van regelingen en toeslagen vanuit de één-loketgedachte.

Het analyseren en doorleven van zo'n eenvoudig zinnetje als 'die overheid is er tóch niet voor mij' heeft mijn visie op de rol, taakopvatting en ingekleurd. Mede om die reden is het des te belangrijker dat iedereen die werkt voor en binnen de publieke zaak weet wat er in de haarvaten van de samenleving speelt. Zo kan een lokale ombudsman, als hulp troep van de gemeenteraad, geen goede raadgever zijn als deze ombudsman zich alleen maar baseert op het aantal klachten dat binnen zijn of haar mandaat is binnengekomen. Een sterke informatiepositie is nodig, inclusief de bijbehorende ambitie om het onbekende aantal ('dark number') aan klachten te verkleinen. Een oproep aan iedereen die voor de publieke zaak werkt: zorg dat je met een grote gretigheid wilt weten wat er speelt. Dat betekent luisteren, op pad gaan en mensen serieus nemen. Dit betekent niet dat burgers een bestelling kunnen plaatsen en dat zij alleen maar tevreden zullen zijn als de overheid ingaat op al hun verzoeken. Burgers begrijpen heel goed dat niet alles kan. Een fatsoenlijke uitleg, transparantie, duidelijkheid en eerlijkheid zijn waarden die burgers willen terugzien van hun overheid.



## 5. Schande van de schandalen overwinnen

Kijkend naar de maatschappelijke context van dit moment is de dreun van het toeslagenschandaal, het Groninger-gasschandaal en de wijze waarop er met de mensen in Valkenburg wordt omgegaan na de overstroming er een die zijn weerga niet kent. Ook al ben ik bemoedigd dat het ons gaat lukken om het vertrouwen te herstellen, zie ik de beweging naar de menselijke maat en is de bereidheid, wil en passie bij politici, bestuurders, beleidsmakers en uitvoerders groot om de overheid meer responsief, empathisch, holistisch, integraal, aardig en compassievol te maken, toch zal de schande van de schandalen overwonnen moeten worden.

In het discours over de hersteloperaties naar aanleiding van deze schandalen gaat het vaak (en alleen maar) over dat herstel, waar ook nog eens veel aan te verbeteren valt. Over de fundamentele vraag 'hoe voorkomen we dat we ooit weer zo'n schandaal of zulke schandalen gaan meemaken?' worden nog weinig handelingsperspectieven aangereikt en principe-uitspraken gedaan. Die lerende praktijk om herhaling te voorkomen, is pas mondjesmaat op gang



gekomen. Vanuit de kant van de ombudsfunctie zijn hier normen voor op tafel te leggen, niet in de laatste plaats vanuit de internationale en Europese verdragen van de rechten van de mens en de rechten van het kind, maar ook vanuit de behoorlijkheidsvereisten van de Nationale ombudsman en de Kinderombudsman. Het op tafel leggen van deze normen en het als stringente meetlat hanteren van deze normen, is ons vanuit de ombudsfunctie gegeven. Dat doe ik samen met mijn collega's graag. Toch zetten wij liever in op die lerende praktijk, waarin het diep doorleefd en vanzelfsprekend wordt in woord, daad en gedrag dat de overheid er voor je is. In goede tijden en slechte tijden, met strengheid en vriendelijkheid. De waarden Open en duidelijk, Respectvol, Betrokken en oplossingsgericht en Eerlijk en betrouwbaar zijn belangrijke richtsnoeren.

Voordat ik inga op de situaties waar het helemaal verkeerd gaat of is gegaan, wil ik benadrukken dat het handelen van de overheid in heel veel gevallen goed gaat. De dienstverlening is vaak om door een ringetje te halen. Ook als tussen niet al te veel afdelingen, instanties en overheidslagen hoeft te worden afgestemd, gaat het veelal goed. Het gaat vaak helemaal verkeerd als er veel (botsende) wet- en regelgeving, veel instanties, veel (met aanbesteding gefinancierde) organisaties en alle 'triassen' betrokken zijn. Over het (ontstaan van het) toeslagenschandaal zei René Cuperus in een van de CAOP-webinars in de reeks 'Bouwen aan vertrouwen' als coauteur van de 'Atlas van Afgehaakt Nederland': 'Alle triassen hebben gefaald.' Spontaan voegde ik daar als moderator de kwalificatie aan toe: 'Het toeslagenschandaal is dus een trias misluktica. Laten we er alles aan doen om hier weer een trias geluktica van te maken.'

Voordat ik ombudsvrouw van Rotterdam en omstreken mocht worden, was ik dagvoorzitter, columnist en radiomaker (NPO Radio 1 NTR: 'Kwesties' en '1 Op Straat'). In die rollen heb ik vaak met slachtoffers van het toeslagenschandaal gesproken en raakte de pijn van de vaders, moeders, kinderen en hun familieleden en vrienden mij diep. Ook de pijn en schaamte van de rechters die met excuses kwamen, maakten diepe indruk, net als de impact die het harde strijden van parlementariërs om de onderste steen boven te krijgen op hun welzijn had.

Met het aftreden van het kabinet én het aanzetten van de operatie 'Gelijkwaardig herstel' dacht ik: Van echte compensatie kan nooit gesproken worden. Je zult je kind maar zijn kwijtgeraakt en al je bezittingen en eigenwaarde. Maar wat we als samenleving maximaal kunnen doen, gaan we ook maximaal doen. Om met een Afrikaans gezegde te spreken: 'It takes a village to raise a child' en als 'village' gaan wij nu eendrachtig als hele, volledige samenleving naast en om de

slachtoffers, hun kinderen en ex-partners staan, zodat zij het schandaal achter zich kunnen laten en weer door kunnen vanuit kracht, eigenwaarde en kwaliteit van leven. Ik hoop dat het ons als samenleving gaat lukken.

### 5.1 Als het helemaal verkeerd gaat: systeemgeweld

Vanuit ORR doen wij wat we kunnen, maar ijzer met handen breken lukt niet. Het gezag en de legitimiteit van ons (allemaal) staan hiermee onder druk. In alle stevigheid, maar ook vanuit liefde en warmte dat we dit moeten oplossen, hebben wij bij ORR het woord 'systeemgeweld' in het leven geroepen voor als het helemaal verkeerd gaat.

Systeemgeweld is naar mijn opvatting een vorm van geweld die door de overheid en andere organisaties die een publieke taak uitvoeren, wordt gepleegd, zonder dat het de intentie is van deze organisaties en de personen die daar werken om dit geweld toe te passen. Systeemgeweld is het resultaat van de gemeenschappelijke acties van al deze organisaties tezamen. Met de term 'systeemgeweld' doen we een beroep op de morele en feitelijke verantwoordelijkheid die het openbaar bestuur heeft (belegd in de trias politica) om mensen niet kapot te maken door hen versnipperd door het hakblok van regels en loketten in de problemen te brengen of deze te verergeren. We hopen dat systeemgeweld eenzelfde gevoelswaarde oproept als die we als samenleving hebben bij huiselijk geweld, seksueel geweld en psychisch geweld. Een gevoel van verwerping ervan, onze afschuw erover uitspreken, begaan zijn met de mensen die het overkomt en alles op alles zetten om deze vormen van geweld te bestrijden en te voorkomen.



## 6. Conclusie: een paar woorden van bemoediging

In deze tijd van transitie van de systeemwereld, die wat goed werkt en goed gaat vooral moet behouden en veel trotser mag zijn op de vindingsrijkheid en oplossingsgerichtheid die er vanuit het systeem ook zijn, is het zaak om vanuit het samenaanschap gestructureerd aan de slag te gaan. In Rotterdam werkt ORR daarom samen met bewoners, uitvoerders, beleidsmakers, college, raad en ambtenaren aan het systematisch leren van terechte signalen en klachten. De naam die we eraan gegeven hebben, is de 'doorbraakagenda'. Vergelijkbaar met de doorbraakmethodes die op casusniveau worden gebruikt, maar dan op een hoger abstractieniveau. Het doel van de doorbraakagenda is het systematisch in kaart brengen van wat er speelt op basis van casuïstiek (zorgen, signalen, meldingen, klachten et cetera), hierin een rangorde aan te brengen (hoe erg is het, hoeveel mensen treft het, hoe oplosbaar is het, in welk tijdsplan?) en hierbij

de gamechangers aan tafel te krijgen (wie zijn er nodig om wat te veranderen?) om herhaling van vergelijkbare en soortgelijke situaties te voorkomen. Op de doorbraakagenda staat ook het punt om de gretigheid te versterken van het weten wat er in de samenleving speelt. Hierbij maken wij gebruik van de methode 'Stadsluisteren': uitnodigend en nieuwsgierig zijn en serieus nemen. Stadsluisteren betekent overigens niet dat inwoners bestellingen kunnen plaatsen of altijd gelijk hoeven krijgen in de interactie met de overheid, zoals al eerder aangegeven.

De doorbraakagenda wordt ook ingezet om goede praktijkvoorbeelden en werkwijzen op te schalen en breed in te zetten. Met een oproep voor dit laatste sluit ik af. Vier van wat wel goed gaat, beloon de innovators die oplossingen hebben bedacht. En bedenkt: niet alles wat bijdraagt aan het herstellen van vertrouwen, is ingewikkeld. Een beter leesbare brief, een gebouw dat toegankelijk is, een besluit dat op tijd wordt genomen, even bellen, er rekening mee houden dat niet iedereen even bureaucratisch vaardig is of goed kan lezen en schrijven en dat het menselijk is om je te vergissen bij het invullen van al die formulieren. We zijn allemaal lid van de menselijke familie. 'The hurt of one is the hurt of all. The honor of one is the honor of all.' Deze wijsheid van Phil Lane Jr. inspireert mij al vele jaren.<sup>3</sup>

---

3 'This spiritual understanding recognizes that the Hurt of One is the Hurt of All and the Honor of One is the Honor of All and that we are intimately related as an integral part of all Life. We are all relatives!' – Hereditary Chief, Phil Lane Jr.