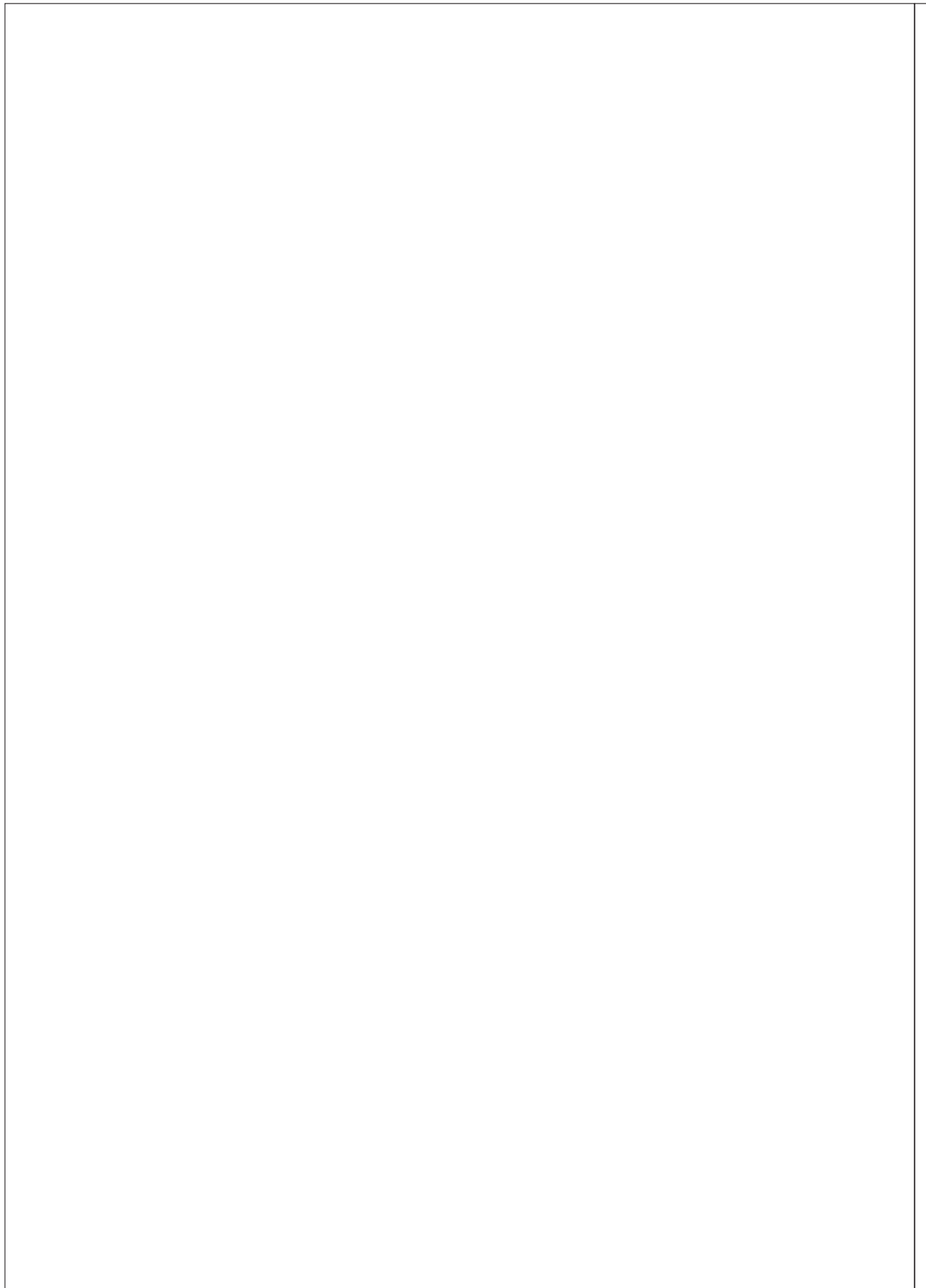


Kafka in de polder



Kafka in de polder

**HANDBOEK
VOOR HET
OPSPOREN EN
OPLOSSEN VAN
OVERBODIGE
BUREAUCRATIE**

Jorrit de Jong
Arre Zuurmond
Joeri van den Steenhoven
Lobke van der Meulen

Sdu Uitgevers - Den Haag

Kafka in de polder

Handboek voor opsporen en oplossen van overbodige bureaucratie

Jorrit de Jong, Arre Zuurmond, Joeri van den Steenhoven en Lobke van der Meulen

© Sdu Uitgevers, Den Haag 2008

ISBN 978 90 12 12948 0

NUR 740

Ontwerp omslag en binnenwerk: VILLA V, Den Haag

Ontwerp logo Kafkabrigade: Silvina Kahil



Op dit werk is een Creative Commons-licentie naamsvermelding – niet commercieel – geen afgeleide werken 3.0 Nederland van toepassing. Dit betekent dat voor niet-commerciële doeleinden de gebruiker dit werk mag hergebruiken, kopiëren, en verspreiden mits onder naamsvermelding en zonder bewerking. Bij hergebruik en verspreiding dienen deze licentievoorwaarden vermeld te worden aan derden onder verwijzing naar Creative Commons. Hoofdstuk 2 zal hiertoe direct na publicatie als pdf beschikbaar zijn via de website van Kafkabrigade. Drie maanden erna volgt hoofdstuk 6. De gehele tekst zal vanaf 1 januari 2010 als pdf onder deze licentie beschikbaar komen.

Verder berusten alle auteursrechten en databankrechten van deze uitgave bij de auteur en Sdu Uitgevers bv. De naam Kafkabrigade en het logo zijn beschermd. Gebruik hiervan is niet toegestaan zonder toestemming.

In gewoon Nederlands: voor dit boek moet je betalen maar je kunt dit werk straks gratis als pdf-bestand downloaden, hergebruiken (bijvoorbeeld als onderwijsmateriaal), toepassen in je eigen werk en doorsturen onder voorwaarde dat je er zelf geen geld aan verdient. Verkopen of gebruiken voor commerciële activiteiten kan dus niet. Op deze manier blijft het werk ook beschikbaar als het in de toekomst in drukvorm niet meer te krijgen is. Voor meer informatie: www.creativecommons.nl.

Zoekwoorden: overheid, bureaucratie, innovatie, publieke sector, kafka, bestuurskunde

Heeft u de Kafkabrigade nodig? Kijk op de website www.kafkabrigade.nl of stuur een mail naar info@kafkabrigade.nl.

Meer informatie over deze en andere uitgaven kunt u verkrijgen bij:

Sdu Klantenservice

Postbus 20014

2500 EA Den Haag

T (070) 378 98 80

I www.sdu.nl/service

Inhoud

Voorwoord	7
1 De Kafkabrigade	9
2 Er komt een man aan het loket	13
3 Een methode voor eerste hulp bij bureaucratisch onbehagen	19
Stap 1: Verkennend onderzoek	21
Stap 2: Casusonderzoek	22
Stap 3: Contra-expertise	23
Stap 4: 'Functioneringsgesprek'	24
Stap 5: Actieplan	26
Stap 6: 'Beoordelingsgesprek'	28
4 Vijf casus van de Kafkabrigade	29
Casus 1: Twee uitkeringen en een bedrijfje	29
Casus 2: Pannenkoekenrestaurant in de wacht	33
Casus 3: Is dat uw kind?	36
Casus 4: Een nieuw kantoorpand in de stad	39
Casus 4: Twee chronisch zieke dochters	43
5 Enkele resultaten	47
6 Houston, we have a problem: lessen over het functioneren van de overheid	49
7 Lessen over de methode	57
Veelgestelde vragen	65
Een selectie uit de Kafkabrigade projecten 2005–2008	67
Literatuur	69
Dank!	71
Over de auteurs	72

Bureaucratie ~ organisatievorm van overheden en bedrijven gebaseerd op hiërarchisch gezag, geformaliseerde beslissingen en handelingen en een gespecialiseerde en gestandaardiseerde uitvoering daarvan ~

Bureaucratisch onbehagen ~ de frustrerende ervaring van burgers, ambtenaren en rechtspersonen met het onvermogen van de bureaucratie om adequaat diensten te verlenen, regels te handhaven of problemen op te lossen ~

Kafka, Franz ~ (1883-1924) ~ Praags icoon uit de wereldliteratuur die de surrealistische ervaring beschrijft van het individu in een door onduidelijke regels en procedures gedomineerde wereld ~

Brigade ~ Operationele eenheid met een bijzondere taak ~

Voorwoord

Een man overlijdt op vakantie in Midden-Amerika. Een drama voor de familie, maar ook een drama in administratieve zin. Bij terugkomst in Nederland bleek crematie pas mogelijk als een voor de Burgerlijke Stand geldige verklaring van overlijden werd overlegd. Alleen dan kon de gemeente de man als overleden registreren. Bewijzen van andere instanties werden niet geaccepteerd. Uiteindelijk is een voorlopige akte opgesteld, zodat de crematie doorgang kon vinden. Ik hoorde dit verhaal tijdens een functioneringsgesprek van de Kafkabrigade. Daar vertelde zijn schoonzoon over zijn ervaringen. Alle aanwezigen concludeerden dat dit niet kon. Een groep ambtenaren ging aan de slag met een overeenkomst tussen de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Justitie voor betere gegevensuitwisseling tussen Gemeentelijke Basisadministratie en Burgerlijke stand als gevolg. Het resultaat: voor een huwelijk of geregistreerd partnerschap is geen geboorteakte meer nodig. En het wordt straks mogelijk digitaal aangifte te doen van geboorte of overlijden. Dat scheelt burgers 770.000 uur en 3,5 miljoen euro aan administratieve lasten per jaar.

Dat is de kracht van de Kafkabrigade. Zij laat zien hoe regels die met de beste intenties zijn opgesteld in de praktijk uitpakken. Dat kan vooral misgaan als burgers te maken hebben met meerdere instanties die onderling niet samenwerken of gegevens uitwisselen. De Kafkabrigade laat niet alleen zien waar en hoe dat misgaat, maar helpt dit op te lossen. Door een concreet geval aan te pakken, ontstaat een structurele oplossing voor een grote groep burgers of bedrijven. De energie die loskomt in de zogenaamde 'collectieve functioneringsgesprekken' leidt tot concrete acties waar ambtenaren en bestuurders direct mee aan de slag kunnen. Dat leidt tot zichtbare resultaten: voor de personen uit de casus in kwestie, en voor alle soortgelijke gevallen. Niet per se door nieuwe wetten en regels maar vooral door de uitvoering slimmer te organiseren.

Inmiddels heeft de Kafkabrigade bijna 30 onderzoeken verricht in binnen- en buitenland, waarvan elf in samenwerking met het ministerie van BZK. De

hierbovengenoemde casus was daar een van. Samen met mijn programma Regeldruk en Administratieve Lasten heeft de Kafkabrigade gewerkt aan concrete oplossingen en het verfijnen van de methode. Het doet mij plezier dat ik het resultaat mag presenteren. In dit handboek kunt u vijf casus teruglezen, wordt kort en bondig beschreven hoe de methode in elkaar zit en worden enkele lessen getrokken over de methode en het functioneren van de overheid. Ik ben trots met de Kafkabrigade te hebben gewerkt en ik waardeer het zeer dat zij hun methode en ervaring op deze manier overdragen aan iedereen die de publieke dienstverlening wil verbeteren. Doe er uw voordeel mee.

Ank Bijleveld-Schouten

Staatssecretaris Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

1 De Kafkabrigade

Heeft u weleens een gehandicaptenparkeerkaart, een grijs kenteken en een aangepast bed tegelijkertijd aangevraagd? Of geprobeerd een winkel te verbouwen? Zorg voor uw kind geregeld? Of misschien geprobeerd om een Nederlander die tijdens een buitenlandse vakantie is geboren te trouwen? Het zijn allemaal situaties waarin burgers afhankelijk zijn van de medewerking van meerdere overheidsinstanties tegelijk. Het zijn ook voorbeelden van situaties waarin burgers vaak vastlopen in regels en procedures. Situaties waarin ambtenaren ondanks alle goede intenties er zelf niet meer uitkwamen ook al zagen ze dat burgers vastliepen. Kortom, het zijn kafkaëske situaties.

De Kafkabrigade helpt overheden onnodige bureaucratie te bestrijden door hen zicht te geven op hoe beleid in de praktijk werkt. En dat is soms heel anders dan aan de bestuurstaafel is bedacht. De Kafkabrigade helpt niet alleen met het in kaart brengen van knelpunten die zich in die praktijk voordoen. We zoeken samen met overheden naar oplossingen, en vooral naar de eerste concrete stappen richting een structurele oplossing van het probleem. Niet met nieuwe wetten en regels, maar door goed naar de uitvoering te kijken. We hebben een methode ontwikkeld om overbodige bureaucratie op te sporen en de publieke dienstverlening concreet te verbeteren. Het perspectief van de direct betrokken burgers en ondernemers vormt het startpunt en de toetssteen van het onderzoeksproces. Met deze aanpak probeert de Kafkabrigade de overheid te stimuleren op een andere manier te werken: meer gericht op processen dan op structuren, meer gericht op burgers dan op zichzelf.

De Kafkabrigade bestaat sinds 2005. We hebben onder meer gewerkt in Den Haag, Bronckhorst, Apeldoorn, Amsterdam, Leiden, Meppel, Buitenpost, Dordrecht, Utrecht en Zwolle. Sinds 2008 zijn we ook actief in Wales in de steden Cardiff, Swansea, Bridgend en Rhondda Cynon Taff. We werkten voor en met ministeries, gemeenten en andere overheden. Maar vooral voor en met amateurtuinders, schoolverlaters, horecaondernemers, (ouders van) chronisch zieken, ex-gedetineerden, ouders van probleemjongeren, buitenlanders die hier legaal willen komen wonen, Nederlanders die willen trouwen, werklozen,

en vele anderen. Met het uitvoeren van alle casusonderzoeken hebben wij ook onze methode kunnen testen en verder kunnen ontwikkelen. Het doel van de Kafkabrigade is om naast het structureel verbeteren van het functioneren van de overheid, onze methode – of liever gezegd het idee dat daarachter schuilt – aan overheden over te dragen. Het is nu tijd voor die overdracht. Daarom schrijven wij dit handboek. Ter informatie en inspiratie, en om na het lezen zelf aan de slag te kunnen als Kafkabrigadier!

Naast het (waarom van) de methode van de Kafkabrigade en de lessen die wij de afgelopen jaren geleerd hebben, vindt u in dit handboek vijf casus die de Kafkabrigade de afgelopen jaren samen met diverse overheden onder handen heeft genomen. U leest de verhalen van een moeder met twee chronisch zieke dochters, een man met inkomsten uit eigen bedrijf en twee aanvullende uitkeringen, een man die zijn kind wil erkennen, een vrouw die een oude boerderij wil ombouwen tot een pannenkoekenrestaurant en tot slot een ondernemster die een nieuw pand voor haar bedrijf wil realiseren. We willen aan de hand van deze voorbeelden laten zien hoe ingewikkeld de oorzaken van overbodige bureaucratie zijn, maar dat het tegelijkertijd heel goed mogelijk is om er iets aan te doen. En dat dit niet zozeer een zaak is van 'de politiek' of 'de ambtenarij', maar een collectieve afspraak om individueel een stap vooruit te zetten. Wanneer u na het lezen van het boekje geïnteresseerd bent, maar vragen hebt: aarzel dan niet om contact op te nemen met ons via info@kafkabrigade.nl!

BUREAUCRATIE

Bureaucratie is een organisatievorm van overheden en bedrijven die gebaseerd is op hiërarchisch gezag, geformaliseerde beslissingen of handelingen en een gespecialiseerde en gestandaardiseerde uitvoering daarvan.

Bureaucratie heeft, op zijn zachtst gezegd, zo zijn voordelen.

Zonder bureaucratie zouden organisaties verzanden in chaos. Er zouden onduidelijke beslissingen worden genomen die nergens zwart op wit zouden staan, de verantwoordingsmechanismen zouden ontbreken en cliënten zouden volstrekt willekeurig worden behandeld. Daar zou niemand op aangesproken kunnen worden. Of juist meerdere personen, die allemaal wat anders zouden vinden. Bureaucratie heeft, op zijn zachtst gezegd, zo zijn voordelen.

De bureaucratie kan echter mankementen vertonen. Bijvoorbeeld als ambtenaren een vraag 'de lijn in' sturen en wekenlang op antwoord moeten wachten, omdat zoveel bestuurslagen er iets over moeten zeggen. Als teveel afdelingen en organisaties zich met een probleem bezighouden en langs elkaar heen werken. Als een uitvoerder zich moet houden aan standaardcategorieën en zijn cliënt in een 'hokje' moet stoppen waar die niet in past. Als hij een ondernemer formulier na formulier onnodig moet laten invullen, omdat iedereen nou eenmaal altijd zo behandeld moet worden. Kortom, de bureaucratie kan zichzelf flink voor de voeten lopen.

BUREAUCRATISCH ONBEHAGEN

Een bureaucratie die zichzelf voor de voeten loopt, leidt tot onbehagen: frustrerende situaties waarin mensen terechtkomen door het onvermogen van de bureaucratie om adequaat diensten te verlenen, regels te handhaven of problemen op te lossen.

Het kan gaan om onbehagen bij de burger die recht heeft op een vergoeding, maar daar lang op moet wachten. Of bij de ondernemer die graag zijn zaak wil openen, maar wordt lamgeslagen door de excessieve vergunningenadministratie. Het kan ook gaan om onbehagen bij de uitvoerders die driekwart van hun tijd kwijt zijn aan overleggen en verantwoorden. Of bij bestuurders, omdat zij verantwoordelijk zijn voor het oplossen van vraagstukken, maar die niet alleen het hoofd kunnen bieden.

***Een bureaucratie die zichzelf voor de voeten loopt,
leidt tot onbehagen: frustrerende, kafkaëske situaties.***

Het onbehagen neemt nog eens toe, omdat de maatschappelijke problemen waar alle regels, papieren, procedures en loketten voor zijn bedoeld, ondertussen niet worden opgelost. Illegaliteit, integratieproblemen, jeugdcriminaliteit, een slecht ondernemingsklimaat – er zijn vraagstukken in overvloed waarvan de omvang blijft groeien en waaromtrent de bureaucratie evenredig toeneemt.

Als hier sprake van is, kan de Kafkabrigade in actie komen.
Of uzelf natuurlijk.

2 Er komt een man aan het loket

Een gehandicapte man is jaren geleden beide benen, tot ver boven de knieën, kwijtgeraakt. Hij vertelt dat hij toch nog regelmatig opnieuw moet bewijzen dat hij gehandicapt is. Baliemedewerkers verontschuldigen zich soms voor de regels, maar eisen elke keer een recent bewijs van invaliditeit. Ook als de man al jaren bekend is aan dat loket. Een nieuwe aanvraag is een nieuwe aanvraag en kennelijk moet dan alles weer opnieuw bekeken worden. Voor de man in kwestie is dat raar: 'Ze denken bij de gemeente zeker dat ze weer aangroeien'. Deze man neemt het licht op, maar anderen ervaren het gedrag van de gemeente niet alleen als onbeschoft, en dus emotioneel belastend, maar ook als fysiek belastend. Het bewijs van invaliditeit (dat vaak niet ouder mag zijn dan twee maanden) moet gehaald worden bij een specialist, hetgeen weer een dag reizen betekent. Bizar bijverschijnsel is dat de overheid wel de kosten van die nutteloze reizen betaalt en dat de samenleving dure tijd van specialisten gebruikt voor in wezen nutteloze handelingen. Een duidelijk voorbeeld van onnodige bureaucratie.

Geïnspireerd door dit soort situaties zijn wij gestart met de Kafkabrigade. Wat is tot nu toe zoal uit ons onderzoek gebleken? Hoe ontstaan kafkaëske situaties? En waar? We zetten enkele inzichten over kafkaëske situaties op een rij.

Onmacht Wij definiëren kafkaëske situaties als volgt: situaties waarin burgers in een impasse geraken die mede veroorzaakt wordt door instanties waar hij niet zonder kan en/of omheen kan. Deze situaties worden in de eerste plaats gekenmerkt door onmacht, de burger heeft het gevoel dat hij vast zit en dat hij niet bij machte is uit die situatie te komen: 'Regels zijn regels'; 'Zo is het nu eenmaal'; 'Daar kunnen wij ook niets aan doen', zijn opmerkingen die we regelmatig te horen krijgen.

Onduidelijkheid speelt daarnaast het contact tussen burger en overheid vaak parten. In contact treden met de overheid geeft mensen het gevoel dat ze een weg opgaan met veel bochten, waar bij elke volgende bocht zomaar weer een beer op de weg kan staan. Zo kan woordkeuze een enorme consequentie heb-

ben. Als je een broodjeszaak opent en je noemt dat een broodjeswinkel op een formulier van de gemeente, dan zul je verderop in het proces ontdekken dat zich hele andere afdelingen met je bemoeien, dan wanneer je de broodjeszaak als horecagelegenheid had bestempeld. Soms is de overheid ook een black box. Je geeft iets aan de overheid en je hebt geen idee waar het blijft.

De mensen achter het loket weten in veel gevallen ook niet welke beren je in het vervolg nog op je weg zal treffen. Loketambtenaren zijn doorgaans laaggeschoold, laag ingeschaald en ondergewaardeerd. Zij hebben niet het overzicht, noch het inzicht om de aanvrager van te voren te wijzen op de gebeurtenissen die hij op zijn reis zal meemaken. Zij vertellen dus ook niet wat voor bagage en foerage je bij je moet hebben om de eindstreep te halen.

Onsamenhangend Kafkaëske situaties zijn bovenal situaties waarin ieder op zich zijn werk goed doet maar het eindresultaat toch niet klopt. Elke ambtenaar doet wat hem is gevraagd, maar de burger wordt niet geholpen. Hij loopt van het kastje naar de muur. Afdelingen of zelfs organisaties werken langs elkaar en weten soms niet eens van elkaars bestaan. De situatie is zo complex geworden dat niemand meer het overzicht heeft en niemand zich nog verantwoordelijk voelt. Maar we doen toch gewoon ons werk?

Onveiligheid Kafkaëske situaties kenmerken zich ook door een groot gevoel van onveiligheid. Juist omdat niet alle consequenties van tevoren te overzien zijn, ontstaan onveilige situaties. Uit onderzoek (Zuurmond en De Jong in: De Jong & Rizvi, *The State of Access*, Brookings 2008) blijkt dat veel 'niet gebruik' van regelingen hiermee te verklaren is. Wat gebeurt er met je bijstandsuitkering, als je een kwijtscheldingsregeling accepteert? Wordt dat als inkomen gezien, dan zou het kunnen zijn dat je boven de bijstandsnorm uitkomt en je bijstandsuitkering verliest. Veel AOW-ers zijn daarom beducht voor aanvullende regelingen. Ze zijn bang hun 'pensioentje' kwijt te raken. De mondelinge, sussende woorden van de loketambtenaar vertrouwen ze vaak niet. Uit vrees dat dezelfde loketambtenaar niet thuis geeft, als ze wel in de problemen raken.

Onwil Ook zien we situaties van onwil. Van Michael Lipsky (*Street-Level Bureaucracy*, 1984) weten we dat veel uitvoeringsambtenaren aan creaming doen: ze kiezen vooral die klanten waarmee ze snel en makkelijk kunnen scoren. Naarmate meer werk aan een klant vastzit zal een ambtenaar, in een organisatie waar gestuurd wordt op productieaantallen, de neiging vertonen

om met een bocht om die klant heen te lopen. Middels telefoons en callcentres kunnen organisaties zich steeds beter verschuilen. Ze zijn onbereikbaar en bellen niet terug. Ambtenaren die burgers uit kafkaëske situaties willen helpen, moeten vaak veel meer doen dan ze mogen, meer dan waarvoor ze betaald worden. Het is dus niet zo vreemd dat veel ambtenaren geen zin hebben om zich in te spannen voor uitzonderingssituaties en extreme gevallen. Zeker niet, omdat ze er negatief op aangesproken worden als ze het wel doen.

Onhandigheid Tot slot is in veel situaties sprake van onhandigheid. En dan bedoelen we zowel de onhandigheid van individuen als de onhandigheid van organisaties als geheel. Op individueel niveau worden er foutjes gemaakt, zaken over het hoofd gezien en mogelijkheden niet benut. De burger heeft daar geen zicht op, weet niet dat er wat mis gaat, laat staan wat er misgaat. Toch trekt hij aan het kortste eind. Op organisatieniveau is de werkomgeving niet altijd handig ingericht. De middelen waarmee ambtenaren soms moeten werken zijn niet altijd even modern. Alles moet op papier aangevraagd worden en er moeten papieren bewijsstukken geleverd worden. Als burger of ondernemer moet je al snel bij meerdere loketten aankloppen. Dit alles werkt vergissingen in de hand. Terwijl ICT inmiddels ongekende mogelijkheden biedt.

Kafkaëske situaties zijn niet zozeer incidenten waar de overheid tekortschiet. Het zijn voorbeelden van bestuurlijk handelen waarbij instituties en organisaties er collectief niet in slagen zich te richten naar de feitelijke situatie en de menselijke maat. Dat is een breder verschijnsel dan de individuele kafkaëske situatie. Door de toenemende pluriformiteit van de samenleving zullen overheidsorganisaties voortdurend worden aangesproken op hun vermogen om samen massaal maatwerk te leveren.

De Kafkabrigade richt zich daarom op situaties waarbij meerdere instanties betrokken zijn, die afzonderlijk niet per se fouten gemaakt hebben. Kafkaëske situaties ontstaan daar waar alle betrokken organisaties hun werk gewoon doen, maar waar het resultaat vanuit de burger of het bedrijf gezien zwaar onder de maat is en absurd voorkomt.

OP DE SCHOULDERS VAN...

Het idee achter de methode van de Kafkabrigade komt voort uit een selectie van inzichten in de oorzaken en oplossingen van uitvoeringsproblemen in publieke dienstverlening. Dit handboek is bedoeld als praktische handleiding voor de Kafkabrigadier. Het zou daarom te ver gaan, als we alle wetenschappelijke inzichten op deze plaats uitvoerig uiteen zouden zetten. Toch vinden we het van belang er hier een paar te noemen; onze voornaamste inspiratiebronnen.

Michael Lipsky, als eerste, beschrijft op welke wijze de *street-level bureaucrat*, de uitvoeringsambtenaar aan het loket of achter de voordeur, het werkelijke beleid bepaalt. Beleid is immers pas beleid als het tot stand komt in concrete handelingen van ambtenaren. Want daar werken ambtenaren onder tijdsdruk, daar staan rijen met wachtende burgers voor hun neus en daar is er altijd tijd tekort en werk teveel. Lipsky beschrijft een paar gedragsstrategieën van ambtenaren. *Street-level bureaucrats* doen bijvoorbeeld aan *profiling*; denkrepertoires waarmee ze degene die voor hun neus staat razendsnel categoriseren in termen en doelgroepen van de eigen dienst en de daarbij horende regels. *Creaming* is ook zo'n gedragsstrategie. Het handelen van de *street-level bureaucrat* bepaalt kortom hoe het handelen van de overheid er in de praktijk uitziet. Daarom is het belangrijk te weten wat die ambtenaar doet en wat zijn gedrag beïnvloedt. Hoe richt je een organisatie in waarin *creaming* zich niet voordoet?

Ook Michel Crozier kijkt naar het gedrag van ambtenaren. Deze Franse organisatiesocioloog liet al in de jaren zestig zien dat regels en richtlijnen die bedoeld zijn om sturing te geven aan de individuele ambtenaar ontaarden in typische gedragsstrategieën. Crozier beschrijft bijvoorbeeld *ritualism*, waarmee hij doelt op ambtenaren die geconfronteerd worden met de complexe werkelijkheid (waar burgers met een unieke set vragen, problemen, eisen en verplichtingen deel vanuit maken) de regels en richtlijnen 'opdringen' aan de werkelijkheid. Ze dwingen de werkelijkheid in de hokjes van de regels. 'Regels zijn immers regels'. Een tweede handelingsrepertoire is *retreatism*: ambtenaren trekken zich terug en willen zo weinig mogelijk te maken hebben met die complexe buitenwereld. Beide responsen komen het functioneren van de overheid niet ten goede.

Een andere inspiratiebron is Mark Moore. Hij muntte het begrip *public value* en stelt deze centraal in het denken over publieke dienstverlening en handha-

ving. Een publieke waarde is bijvoorbeeld 'het terugdringen van het aantal voortijdig schoolverlaters'. Of 'het financieel ondersteunen van mensen met de laagste inkomens'. Hij heeft een strategisch model ontwikkeld voor publieke managers (dat kunnen uitvoeringsambtenaren, managers en bestuurders zijn) die maatschappelijke problemen willen oplossen. Daartoe beschrijft Moore het krachtenveld waarin die publieke managers zich bevinden. Krijg je *autorisatie* om het maatschappelijke probleem op te lossen (*authorizing environment*), heb je er de middelen voor (*organizational capacity*) en lukt het met je opdracht en middelen wel daadwerkelijk de publieke waarde te creëren (*public value*). Het schakelen tussen die domeinen (de korpschef die om meer agenten gaat vragen, de beleidsambtenaar die een maatschappelijk probleem opnieuw definieert) bepaalt het succes van het overheidsoptreden.

In navolging van de Amerikaan Graham Allison beschrijft Uri Rosenthal de situatie waarin meerdere uitvoerende afdelingen elk verantwoordelijk worden voor een deel van de vraag. Er ontstaan dan domeinconflicten op de grenzen tussen deze verschillende afdelingen. Uitvoerende afdelingen vechten met elkaar om zeggenschap. Soms willen zij taken naar zich toe trekken, bijvoorbeeld omdat ze ervan overtuigd zijn dat alleen als zij de zeggenschap hebben, zij ook verantwoordelijk kunnen zijn voor de correcte uitvoering. Deze vormen van 'bureaupolitiek' kunnen de uitvoering verlammen of ernstig in kwaliteit doen afnemen.

Dit zijn slechts vier van de vele theoretici die het werk van de Kafkabrigade beïnvloeden. Andere voorbeelden van wetenschappers zijn onder meer Wildavsky (die de enorme kloof tussen beleid en uitvoering beschrijft), Paul Frissen (die problemen in de uitvoering interpreteert als de drang van het openbaar bestuur om gelijkheid te creëren), Pieter Tops (die het uitvoeringsperspectief centraal stelt) en Hammer, Osborne en Gaebler (die het *New Public Management* beschrijven). Andere inspirerende rapporten die we hier niet behandelen maar ons denken sterk hebben beïnvloed, zijn onder meer afkomstig van de Nationale Ombudsman, de Raad van State, de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, de Algemene Rekenkamer en de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling. Tot slot zijn er vele bestuurders en bestuurskundigen die ons vanaf het begin de weg hebben gewezen. Het voert te ver om ze hier allemaal individueel te noemen, maar we zijn hen allemaal schatplichtig en zeer erkentelijk.

EEN NIEUW PERSPECTIEF

Vele voorgangers en inspiratoren hebben dit onderwerp kortom behandeld. Toch bleef er iets knagen. Ten eerste, alle theorieën en analyses hebben de kafkaëske problemen niet tot in hun volledige aard kunnen blootleggen. Het zijn vaak deelanalyses die elk vanuit een eigen perspectief starten. De analyses spreken elkaar niet tegen, maar leggen vanuit verschillende posities de accenten anders. Dat wilden we anders doen. In het werk van de Kafkabrigade komen allerlei facetten steeds weer terug, maar we kiezen niet één van bovengenoemde theoretische posities. De Kafkabrigade tracht, zonder vooraf ingenomen (theoretische) positie, een integrale analyse van het proces te formuleren. Waar liep de bureaucratie vast? Ten tweede, analyses kijken naar waar het misgaat, maar laten na te kijken waar de verbetering zit. We zochten daarom naar interventies om overheden te helpen bij het zetten van concrete stappen om hun publieke dienstverlening te verbeteren. Hoe hen in beweging te krijgen? Want pas in actie tonen zich resultaten en wordt er echt geleerd. Daarvoor moesten reflectie en actie dus gecombineerd worden. Dit perspectief leidde tot de volgende onderzoeks- en interventiemethode.

3 Een methode voor eerste hulp bij bureaucratisch onbehagen

De Kafkabrigade biedt Eerste Hulp bij Bureaucratisch Onbehagen. We leggen echter geen noodverband aan. In praktijk houden we ons bezig met gevallen die ernstig zijn vastgelopen. Soms kunnen we hier een oplossing voor vinden, maar belangrijker is dat we ervoor proberen te zorgen dat vergelijkbare problemen zich in de toekomst niet meer voordoen.

De Kafkabrigade komt in actie als bijvoorbeeld een ouder in een probleemgezin die met meer dan twintig overheidsinstanties in contact staat, zich geen raad meer weet en de instanties ook niet meer met hem of haar. Of als een ondernemer is vastgelopen in het vergunningensysteem en te maken heeft met lange wachttijden en tegenstrijdige regels. Overheden die met dit soort situaties te maken hebben en daarvan af willen, kunnen de hulp van de Kafkabrigade inroepen.

We hebben een eigen methode ontwikkeld om bureaucratische problemen bloot te leggen en aan te pakken. Dat gaat stapsgewijs in samenspraak met alle betrokkenen: van burger of ondernemer, uitvoerder tot en met bestuurder.

UITGANGSPUNTEN

De Kafkamethode heeft een aantal belangrijke uitgangspunten. Het eerste uitgangspunt is het gebruik van de *praktijk als toetssteen* voor het functioneren van de bureaucratie. Het perspectief van de burger of ondernemer is leidend. Voor hem zijn het beleid en de bureaucratie immers bedoeld. Bovendien heeft alleen hij contact met alle instanties die zich met het probleem bezig houden; deze instanties hebben geen of slechts voor een deel contact met elkaar. Het perspectief van een beleidsambtenaar bijvoorbeeld voldoet niet als startpunt in een alomvattende benadering, want die bevindt zich slechts in één organisatie.

Burgers en ondernemers zijn echter niet de enige praktijkdeskundigen. De uitvoerder is dat evengoed. Hij is in feite het scharnierpunt tussen beleid en praktijk. Hij moet binnen de bureaucratische organisatie opereren, de beleidslijnen volgen, maar ook op de werkvloer uit de voeten kunnen. Daarom zijn uitvoerders van even groot belang in ons onderzoek. Het gaat de Kafkabrigade uiteindelijk niet alleen om de burger of ondernemer, maar om alle betrokkenen – ook beleidsmakers en bestuurders. Tweede uitgangspunt is *alle betrokkenen op meerdere momenten en manieren in het proces mee te nemen*.

Uitgangspunten: praktijk als toetssteen, alle betrokkenen in het proces, besloten, onafhankelijk en niet vrijblijvend.

Het derde uitgangspunt is *beslotenheid*. Om inzicht te krijgen in de wijze waarop de bureaucratie zichzelf voor de voeten loopt, moeten de betrokken ambtenaren hun schild laten zakken en openheid van zaken geven. Eerlijk kunnen vertellen hoe het echt gaat. Ze moeten het vertrouwen krijgen dat het niet gaat om schuldigen aan te wijzen, maar samen te zoeken naar manieren om zaken te verbeteren. Ook voor de burger geldt dat deze eerlijk zijn verhaal moet durven vertellen. Daar moet een veilige omgeving voor worden gecreëerd. We opereren daarom 'onder de radar' en zoeken gedurende het onderzoek geen media-aandacht. Dat komt pas bij resultaten.

Het Kafkateam is bovendien onafhankelijk. We staan boven de partijen en we kiezen geen kant. Dat spreken we expliciet af met de organisatie die ons inschakelt en betaalt. Ook die is uiteindelijk het meest gebaat bij onafhankelijk en transparant onderzoek. Daarbij stuiten we soms op minder welgevallige feiten. Die stellen we op een besloten bijeenkomst aan de orde bij betrokken instanties.

Het laatste uitgangspunt van de methode is dat deze niet vrijblijvend is. Er wordt ingezet op verbetering: in elk geval op een eerste stap in de goede richting waar betrokkenen van hoog tot laag zich aan committeren, zonder dat daar per se grootscheepse wijzigingen aan verbonden zijn. Deze stap is onder meer van belang om het gevoel van collectieve onmacht te doorbreken. Dat gevoel blijkt namelijk vaak te leven, zowel bij de burgers en ondernemers, als bij de ambtenaren die hen willen helpen.

STAP 1: VERKENNEND ONDERZOEK

De Kafkabrigade start met een verkennend onderzoek naar een situatie waarin burgers of ondernemers zijn vastgelopen in de bureaucratie. Deze situatie is gemeld door opdrachtgevers of door gedupeerden zelf, bijvoorbeeld via de reguliere meldpunten. De Kafkabrigade inventariseert eerst kort de stand van zaken. Is het probleem een uitzondering of hebben meerdere mensen er last van? Wie zijn de direct en indirect verantwoordelijke partijen? Wie zijn reeds bezig om het op te lossen? Welk beleid is ontwikkeld? Welke probleemdefinities worden gehanteerd en voor welke oplossingsrichtingen wordt gekozen?

Ga op zoek naar een exemplarische casus: een ervaring van een burger of ondernemer dat als voorbeeld dient voor een grotere groep.

Of de situatie zich leent voor een geslaagd Kafkaonderzoek is afhankelijk van de volgende vier factoren:

- Meerdere instanties zijn bij het probleem betrokken en er is geen kant en klare oplossing door één organisatie te realiseren.
- Er is een geschikte voorbeeldcasus: een praktijkgeval dat representatief is voor een breder probleem met een vergelijkbare doelgroep.
- De casus is actueel. Informatie is nog beschikbaar en betrokkenen zitten op dezelfde plek. Het is meestal het beste als het probleem voor de burger in kwestie nog niet is opgelost zodat er een zekere urgentie gevoeld wordt.
- Er is een opdrachtgever, liefst een bestuurder, die steun en medewerking geeft aan het onderzoek, de casus en de *follow up* van acties en oplossingen. Hiermee worden eventuele oplossingen vanaf het begin geborgd.

STAP 2: CASUSONDERZOEK

Een of meerdere voorbeeldcasus worden daarna tot op de bodem uitgezocht. Dit doen we aan de hand van dossieranalyse en interviews met de burger of ondernemer in kwestie. We maken hiervan twee verslagen: een narratief en een stappenschema.

Narratief Het verhaal van de burger of ondernemer wordt in zijn (of haar) eigen woorden opgetekend. Zo blijkt hoe het maatschappelijk probleem dat centraal staat in praktijk wordt ervaren. Hem wordt gevraagd hoe hij zijn probleem zou omschrijven, wat de gevolgen ervan zijn en welke oplossingen voor hem zinvol zouden kunnen zijn. Dit laat ook zien hoe beleid in de praktijk werkt. En soms wordt dat heel anders ervaren dan het was bedoeld.

Stappenschema Dit is een overzicht van de contactmomenten tussen burger of ondernemer en diverse instanties. Hier wordt duidelijk wie wanneer in het proces betrokken is en wat er dan gebeurt. Die worden weergegeven in een tijdslijn. Zo blijkt in een oogopslag hoe het interactieproces tussen burger en instanties er aan den lijve uit ziet.

STAP 3: CONTRA-EXPERTISE

De Kafkabrigade toetst vervolgens narratief en stappenschema in gesprekken met uitvoerders, beleidsmakers en externe experts. Herkennen zij de problemen? Kloppen de feiten? Hebben zij dezelfde indruk? Is het verhaal plausibel en representatief? Tegelijkertijd onderzoeken we hoe binnen de organisaties die het probleem moeten aanpakken naar het probleem wordt gekeken. Soms zoeken we uit hoe andere organisaties in een vergelijkbare situatie te werk gaan. Dan blijkt bijvoorbeeld dat wat door de ene organisatie als ‘harde’ wettelijke bepaling wordt gezien, door de andere als ‘interpreteerbaar’ wordt gezien.

De respondenten zijn afkomstig uit allerlei instanties en lagen van de organisatie. Onder hen zijn in elk geval de uitvoerders die direct met de burger of ondernemer in kwestie of met gelijksoortige casus te maken hebben gehad. In geval van een probleemgezin gaat het dus onder andere om wijkverpleegkundigen en gezinsvoogden; in geval van een schoolverlater om maatschappelijk werkers en docenten. Maar soms ook om mensen of instanties die je geheel niet in het proces zou verwachten. Een agent, een dokter of een baliemedewerker.

De contra-expertise dient niet louter ter controle. We vragen in de interviews op een open manier naar het probleem te kijken, naar de ervaringen met de tot nu toe gelanceerde oplossingen en naar hun suggesties voor de oplossing van het probleem. Zo krijgen we de context van de casus beter in beeld, verzamelen we meerdere perspectieven en toetsen we of onze voorlopige interpretatie van de situatie juist is aan de hand van praktijkdeskundigen. Dat levert vaak een scherper beeld op.

STAP 4: 'FUNCTIONERINGSGESPREK'

We brengen alle betrokkenen bijeen voor een gesprek op locatie: burgers of ondernemers zelf, professionals van uitvoerende diensten, beleidsmakers en de verantwoordelijke bestuurder. De laatste is belangrijk om *commitment* te krijgen voor oplossingen die in het gesprek worden voorgedragen en de *follow up* ervan. Dit gesprek hebben we het 'functioneringsgesprek' gedoopt, aangezien het functioneren van alle betrokken instanties en dus de overheid ter sprake komt.

Het is belangrijk dat iedereen erbij is: niemand kan dan de schuld afschuiven op de afwezige partij, want alle betrokkenen zijn aanwezig. Zo krijgen de deelnemers het gevoel dat ze met deze club mensen het probleem moeten oplossen. Iedereen is er, de deelnemers kunnen niet naar buiten wijzen; hier en nu moet het gebeuren.

Vooraf krijgt iedereen het narratief en het stappenschema. Het gesprek wordt geleid door een ervaren moderator van de Kafkabrigade, die weet hoe dit speciale gesprek te laten slagen. Het gesprek is besloten, de setting is informeel. Doel is het delen van probleemdefinities, de inventarisatie van (on)mogelijke oplossingen en het formuleren van aanbevelingen waarmee een kleine, maar op korte termijn effectieve stap vooruit gezet kan worden. En waarmee een beweging wordt gestart richting een structurele oplossing. Overigens: niet iedereen hoeft het met iedereen eens te zijn. Eén probleemdefinitie en één oplossing is ook niet nodig. Een zekere variëteit is juist aan te bevelen. Het scheelt veel politiek gedoe, houdt meer mensen binnen boord en dwingt je ook niet te gokken op één allesomvattende oplossing. Als iedereen vanuit eigen situatie één kleine stap zet, komt het geheel in beweging.

Probleemdefinitie De burger of ondernemer komt als eerste aan het woord, vertelt waar hij in praktijk mee zit en met welke instanties hij contact heeft (gehad). Daarna komen de uitvoerders die het dichtste bij de praktijk staan aan het woord. Als op een rij staat hoe het probleem voor hen in het dagelijkse leven uitpakt, worden personen in het gesprek betrokken die er verder vanaf staan: de ambtenaren die niet direct wat met de uitvoering te maken hebben, de topbestuurders, de experts en tot slot de bestuurders en/of politici, als die aanwezig zijn. We bespreken de volle omvang van het probleem en de concrete effecten ervan. Zo komen we *bottom up* tot een gezamenlijk zicht op de probleemdefinitie(s).

Oplossingen In de loop der tijd zijn vaak allerlei voorstellen tot verbetering de revue gepasseerd. Welke zijn dat geweest? Hebben ze zoden aan de dijk gezet? Aangezien het probleem nog steeds bestaat, gaan we in op de reden waarom verbeteringen uitblijven. Sluiten de oplossingen wellicht niet aan bij het probleem? De probleemomschrijving uit de eerste gespreksronde wordt hier als toetssteen gebruikt.

***De setting van het 'Functioneringsgesprek' is zeer belangrijk.
Zorg voor een prettige ruimte: ruim genoeg, met frisse lucht
en liefst zonder tafels.***

Concrete stap vooruit Er wordt geïnventariseerd wat concreet kan worden verbeterd. Het gaat om kleine eerste stappen met het grootst mogelijke effect voor de structurele oplossing. Hiervoor wordt ter plekke de medewerking gevraagd van alle partijen – ook van de bestuurder en burger of ondernemer zelf.

STAP 5: ACTIEPLAN

Aan het eind van het project stellen we een actieplan op. Daarin is een gedeelde probleemanalyse gebaseerd op het narratief, contra-expertise en het 'functioneringsgesprek' opgenomen. In de probleemanalyse worden drie soorten knelpunten onderscheiden, welke in volgorde van complexiteit beschreven staan. Ten eerste, problemen die veroorzaakt worden door verkeerde communicatie en voorlichting. Deze zijn vaak het eenvoudigst op te lossen. Ten tweede, problemen in de uitvoering die vaak het product zijn van protocollen, interne werkprocessen, samenwerkingsafspraken (of het ontbreken ervan) en interpretaties van regels door uitvoeringsinstanties. Dat vergt in veel gevallen het maken van nieuwe afspraken of ontwerpen van nieuwe procedures. Ten derde, problemen in wet- en regelgeving waar aanwijsbaar een wet of regel een knelpunt veroorzaakt. Het meest ingewikkelde en langdurige traject om te veranderen.

Vervolgens wordt een korte, krachtige lijst met aanbevelingen opgesteld die zijn aangedragen tijdens het 'functioneringsgesprek'. De nadruk ligt hierbij op wie wat kan doen. Deze aanbevelingen behelzen lang niet altijd omvangrijke ingrepen, zoals een nieuwe wet of een andere organisatie. Het gaat eerder om slimme verbeteringen op de werkvloer, waardoor bijvoorbeeld de alledaagse interactie met cliënten een stuk effectiever wordt.

Actie	Wie	Nodig
Formulier vereenvoudigen	Organisatie X	Feedback cliënt
Informatie delen met organisatie X	Organisatie Y	Contactpersoon organisatie X Steun management
Verzamelen alle paperassen	Burger/ondernemer	Garantie dat zijn openheid niet tegen hem gebruikt zal worden
Voorstel aanpassing wet	Departement Z	Onderbouwing met ervaringen uit praktijk

De bevindingen dragen wij in een slotgesprek over aan de opdrachtgever waarin we tekst en uitleg geven. Deze wordt verantwoordelijk voor de implementatie van de besproken acties. De acties zijn naar drie typen oplossingen geformuleerd:

- Type 1 is de oplossing voor het individu. Ook al is dit niet het doel van het onderzoek, we zien dit als vorm van beleefdheid als dank voor de medewerking. Vaak wordt het door betrokkenen ook zo gevoeld. Het is het minste wat de betrokkenen met elkaar kunnen doen. Als we één iemand al niet kunnen helpen...
- Type 2 is een oplossing voor alle vergelijkbare gevallen in (min of meer) dezelfde situatie. Het gaat dan om een structurele oplossing die de publieke dienstverlening voor een bepaalde groep burgers verbetert en in de toekomst kafkaëske situaties helpt voorkomen.
- Type 3 is een andere manier van kijken en werken. Het gaat hier om een verandering in cultuur. Door het onderzoek van de Kafkabrigade ontdekken we mechanismen waar en waarom onnodige bureaucratie ontstaat. Betrokkenen kunnen daarvan leren en een manier van werken ontwikkelen die meer gericht is op de burger en de praktijk in plaats van de interne werkelijkheid van de overheid en het beleid.

Voor alle acties geldt dat deze zo specifiek mogelijk en zoveel mogelijk met een bepaalde doorlooptijd worden vermeld, zodat gecontroleerd kan worden of ze daadwerkelijk zijn uitgevoerd.

STAP 6: 'BEOORDELINGSGESPREK'

Het eigenlijke werk begint pas als het onderzoek is afgerond. Dat beseffen we. Na drie of zes maanden komt de Kafkabrigade langs bij de opdrachtgever om te inventariseren of de verbeteringen echt zijn uitgevoerd. Loopt men aan tegen barrières? Zo ja, waarom? Zo nee, zijn de problemen dan opgelost, ook volgens de burgers en ondernemers in kwestie? Deze stap is essentieel, omdat uiteindelijk geldt: *the proof of the pudding is in the eating*.

Dit gesprek is een poging uitkomsten van het onderzoek te borgen en zorg te dragen dat acties worden geïmplementeerd. Alleen al de aankondiging dat we nog terugkomen, kan daarvoor helpen. Maar goed contact met de opdrachtgever vanaf het begin en voldoende *commitment* vanaf de start blijven daarvoor de belangrijkste succesvoorwaarden. Soms wordt bij een 'beoordelingsgesprek' gekeken hoe zaken anders te regelen, mocht het proces zijn vastgelopen.

Resultaten kunnen soms langer op zich laten wachten dan je hoopt. Wees aan de andere kant niet blind voor de onverwachte effecten van een onderzoek.

Met deze zes stappen levert deze methode inzichten in de wijze waarop maatschappelijke problemen enerzijds worden ervaren in de praktijk en anderzijds worden gezien door instanties. Het brengt alle betrokkenen bijeen om samen op een nieuwe manier bureaucratische obstakels te slechten.

4 Vijf casus van de Kafkabrigade

De Kafkabrigade heeft eind 2008 bijna 30 casus onderzocht. Van vijf daarvan wordt nu een indruk gegeven. Deze verkorte weergave komt niet overeen met het eindrapport aan de opdrachtgever; de aanbevelingen die ter sprake komen, vormen slechts een greep uit het totaal. Achterin is een overzicht van casus opgenomen.

TWEE UITKERINGEN EN EEN EIGEN BEDRIJFJE

Casus 1: Twee uitkeringen en een eigen bedrijfje

Geen inkomen door werk

Jaap is verstrikt geraakt. Hij heeft geen zicht op de hoogte van zijn inkomen. Jaap heeft een Wuv-uitkering (Wet Uitkeringen Vervolgingssslachtoffers), maar ook een WAO-uitkering, omdat hij volledig is afgekeurd. De WAO wordt op de Wuv in mindering gebracht. Ondanks volledige arbeidsongeschiktheid werkt hij een paar uur per week als kleine zelfstandige voor een centrum voor slechtzienden en blinden. 'Het helpt je om betrokken te blijven bij de maatschappij', zegt Jaap. Dat is natuurlijk mooi voor hem en de samenleving, maar de betrokken organisaties en hun regelgeving weten er geen raad mee. Met als resultaat dat hij soms maanden zonder geld zit, dan weer een bedrag teruggestort krijgt en dan plotseling weer een aanslag van ongekeerde omvang ontvangt.

'Eigenlijk had ik beter niet kunnen gaan werken', is de sombere conclusie van Jaap. Hij ontvangt een WAO-uitkering.

Jaap verdient niet veel met zijn eigen bedrijfje en zijn inkomsten variëren. Hij krijgt daarom te maken met wijzigingen, nacalculaties en naheffingen. Hij raakt het zicht op zijn inkomen kwijt. 'De doelstellingen achter de WAO- en de Wuv-uitkering zijn zo verschillend: er is verschil in belastinginhouding, zorg-

verzekeringwet, vakantiegeld, 13e maand, regels op bijverdienen, et cetera. Op een gegeven moment weet je gewoon niet meer hoeveel er deze maand weer op je bankrekening wordt gestort.'

Daarbij komt dat Jaap vanwege de eisen die de Belastingdienst aan 'ondernemers' stelt, steeds meer tijd kwijt is aan de administratie. 'De Belastingdienst maakt geen onderscheid tussen mensen die volledig of slechts enkele uren werken. In mijn geval ben ik soms een dag aan het werk en een dag aan het administreren', verzucht Jaap, die een accountant nodig heeft om alle administratie rond te krijgen.

Iets in deze situatie moet wel mis gaan. En dat gaat het ook. In 2001 wordt Jaap 'triumfantelijk' gebeld door het UWV met de melding dat hij in 1999 teveel heeft bijverdiend. 'Je wordt behandeld als een crimineel die betrapt is.' Hij blijkt in 1999 fl 250,- meer verdiend te hebben dan volgens de WAO-regeling was toegestaan. Zijn WAO-uitkering wordt daarom gekort. Het bedrag dat Jaap moet terugbetalen is echter 23.792,34 gulden te voldoen in 11 termijnen van bijna 2.000 gulden.

Jaap schrikt enorm. Het is hem absoluut niet duidelijk waar het bedrag precies uit is opgebouwd. Het lukt echter niet om met het UWV in contact te komen. 'Ik heb acht brieven en bezwaarschriften verstuurd, maar nergens een reactie op gekregen.' Uiteindelijk schakelt hij in 2002 zijn rechtsbijstandsverzekering in. Op een brief van zijn advocaat wordt wel gereageerd. Er wordt een terugbetalingsregeling geregeld van € 220,- per maand, gedurende vier jaar.

Frustraties

De hele situatie legt een zware druk op Jaap. En daar kan hij, gezien zijn broze gezondheid, niet zo goed tegen. 'Eigenlijk had ik beter niet kunnen gaan werken. Dan was mijn inkomen constant gebleven en had ik niets met de regels van bijverdienen te maken.' Hij weigert echter zich daarbij neer te leggen. 'Ik wil graag werken. Het UWV zegt dat te bevorderen.'

'Als ik een crimineel was geweest, dan was ik door de vele vormfouten allang vrij gesproken.'

Jaap heeft het gevoel dat niemand hem kan helpen. 'Je voelt je genegeerd. Je hoort verhalen van mensen die met een auto het UWV binnenrijden. Ik begrijp hoe die daartoe komen.'

Kafkaonderzoek

In februari 2007 deed de Kafkabrigade vooronderzoek, resulterend in een narratief en een stappenschema. Na de contra-expertise werd samen met de Pensioen en Uitkeringsraad (PUR), het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV), het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) een 'functioneringsgesprek' gevoerd.

Probleemdefinitie

In de eerste plaats leverde de combinatie van twee uitkeringen op uitvoeringsniveau veel verwarring en onduidelijkheid op. In de tweede plaats speelde (mis)communicatie hieromtrent een belangrijke rol. Ten derde waren er secundaire gevolgen: elke keer als het inkomen van Jaap werd gecorrigeerd, had dat gevolgen voor alle organisaties die Jaap op basis van zijn inkomen diensten verstrekten. Daardoor had hij veel naheffingen of correcties van bijvoorbeeld de Belastingdienst. De deelnemers van het gesprek kregen een droevig gevoel bij het doornemen van het dossier van Jaap.

Oplossingen

Om de situatie beter te begrijpen is vooreerst gekeken naar oplossingen voor Jaap's specifieke situatie. Het UWV en de PUR spreken onderling af om het onderling verrekenen via Jaap te stoppen: de PUR gaat nu betalen en verrekenet zonodig direct met het UWV. Jaap mag er in inkomen grosso modo niet op achteruit gaan. Formeel is dat nogal lastig, want Jaap kan dan in strijd komen met de bepaling in de Wuv dat aanspraken op voorliggende voorzieningen (zoals de WAO) geldend gemaakt moeten worden. Betrokken organisaties nemen die last van hem over.

Oplossingen op het tweede niveau overstijgen het individuele geval en zijn bedoeld voor de groep die WAO, Wuv en eigen inkomsten combineert. De groep die dit specifieke probleem betreft is klein. Volgens de PUR zijn er ca. 15 vergelijkbare gevallen; deze groep wordt op dezelfde manier als Jaap geholpen. Er is echter wel een aanzienlijk grotere groep die te maken heeft met interdependentie tussen allerhande uitkeringen en toeslagen. Men vindt het daarom nuttig om op basis van deze casus uit de praktijk te verkennen welke problemen ontstaan bij interdependentie tussen regelingen, welke verbeteringen op dit gebied mogelijk zijn en wat daarvoor nodig is.

Acties	Wie
PUR gaat casemanagement vervullen voor WAO en Wuv	PUR UWV
Verkennen van mogelijkheden om verrekeningen tussen UWV en PUR te beëindigen	PUR UWV
In kaart brengen van de groep cliënten met dit specifieke probleem	PUR
Voorstel doen om herhaling bij deze groep en in toekomstige situaties te voorkomen	PUR UWV

Afloop

De PUR heeft toegezegd dat Jaap geheel onder de PUR komt te vallen. De PUR gaat optreden als casemanager en de PUR en het UWV gaan onderling met elkaar verrekenen. Jaap ontvangt nu alleen een Wuv-uitkering.

Om herhaling te voorkomen werkt de PUR aan verbetering van de klantgerichtheid en oplossingsgerichtheid van de uitvoerders: kijk naar letter en geest van de wet. Volgens de PUR zou een wettelijke bevoegdheid om van de wet af te wijken als de situatie daarom vraagt essentieel zijn.

Jaap heeft verheugd gereageerd op het feit dat hij geheel onder de PUR komt te vallen. Hij meldt dat hij niet betrokken is bij het hoe en wat en dat hem nog niet alles duidelijk is, maar hij heeft er weer vertrouwen in gekregen.

PANNENKOEKENRESTAURANT IN DE WACHT...

Casus 2: Pannenkoekenrestaurant in de wacht...

Verstrikt in een web van vergunningen

Maria (67) is een ondernemende vrouw zowel in persoonlijke als zakelijke zin. Nadat zij is verhuisd naar Friesland, wil zij samen met haar zoon Stijn in een voormalige boerderij een pannenkoekenrestaurant openen. Hiervoor moet het nodige geregeld worden. Hoewel zij ervaring heeft als horecaondernemer, heeft Maria geen ervaring met bouwvergunningen.

Maria loopt toevallig een adviseur van de Vereniging Eigen Huis tegen het lijf, die haar wel wil helpen met de bouwvergunning. Met behulp van een architectenbureau dient hij in juni 2004 een bouwaanvraag voor Maria in. De reactie van de gemeente is dat niet voldaan is aan de eisen van het Besluit indieningsvereisten aanvraag bouwvergunningen (Biab). Reden: het ontbreken van informatie over de inrichting van de parkeervoorziening en van een bedrijfsplan. Ondanks dat een bedrijfsplan en Kamer van Koophandelnummer niet verplicht zijn, wil de gemeente deze ontvangen om zeker te zijn dat Maria serieuze intenties heeft. Maria: 'Alsof je een bouwaanvraag indient, wanneer je geen serieuze plannen hebt.' Dat zij inmiddels medische apparatuur en brandveiligheidsmiddelen heeft aangeschaft en horecadiploma's heeft gehaald om het restaurant te kunnen openen, zijn volgens haar voldoende bewijs.

Enige tijd later besluiten Stijn en Maria dat zij voor het restaurant niet alleen de bestaande schuur willen verbouwen, maar ook een nieuwe schuur willen aanbouwen. Deze wordt toegevoegd aan de bouwaanvraag van het pannenkoekenrestaurant. Met als gevolg dat de reeds verleende toestemming van de commissie welstand wordt teruggedraaid. Er blijkt alsnog niet geheel voldaan is aan de redelijke eisen van welstand.

Na veel rompslomp ontvangt Maria in januari 2006 de bouwvergunning. Eindelijk kan de bouw beginnen. De vreugde blijkt echter van korte duur. Tot hun schrik lezen Stijn en Maria in de begeleidende brief: 'pas nadat u een bouwvergunning eerste fase en een bouwvergunning tweede fase heeft, kunt u met de

bouw beginnen.' Ze voelen zich misleid, omdat zij niet eerder duidelijk op de hoogte zijn gesteld door de gemeente dat er twee fasen zijn.

Bouwaanvraag fase 2

Na de goedkeuring van deel één wordt in augustus 2006 de offerte voor fase twee ingediend. Deze wordt op last van de brandweer afgewezen. In september krijgen Maria en de architect hierover bericht. De opmerkingen van de brandweer zijn echter niet duidelijk voor de architect. Hij adviseert Maria contact op te nemen met Prevent IVG. Deze stellen een rapport op ten aanzien van de brandveiligheid. Door inschakeling van deze hulptroepen loopt het proces vertraging op. Later blijkt echter dat de gemeente besloten heeft de aanvraag zes weken te verdagen door het ontbreken van de gevraagde gegevens. Ook in die periode komen de architect en de brandweer er niet uit. De door de brandweer gevraagde aanpassingen hebben betrekking op regels die voor meerdere interpretaties vatbaar zijn. 'Op een gegeven moment weet je niet meer waarop welke regel van toepassing is, want het spreekt elkaar allemaal tegen', merkt Maria hierover op.

Na jarenlange administratieve rompslomp ontvangen Maria en Stijn de langverwachte beschikking voor goedkeuring van de tweede fase. Inmiddels zijn ze vier jaar en veertien duizend euro verder zonder een baksteen aangeschaft te hebben. Maria voelt zich onbegrepen en tegengewerkt in haar passie.

Kafkaonderzoek

In maart 2007 heeft het 'functioneringsgesprek' voor dit onderzoek plaatsgevonden. Aanwezig waren Maria en Stijn, de betrokken ambtenaren en wethouder van de gemeente, de brandweercommandant, een vertegenwoordiger van de Vereniging Bouw- en Woningtoezicht en iemand van het ministerie VROM.

Probleemdefinitie

Onduidelijkheid speelt in deze casus een grote rol. Maria had zelf geen ervaring met de bouwvergunning en heeft jammer genoeg tot twee keer toe een adviseur ingeschakeld (van Vereniging Eigenhuis en een architectenbureau), die haar slechts van de regen in de drup heeft geholpen. Hoe is het mogelijk, dat drie volwassen mensen er niet in slagen om soepel een bouwvergunningsprocedure te doorlopen?

Aanvragers van bouwvergunningen vinden de procedure ingewikkeld, tijdrovend en onduidelijk. Bovendien krijgen de meeste bouwaanvragers in het proces meerdere keren de vraag om aanvullende stukken. Een oorzaak van deze onduidelijkheid is het Besluit indieningsvereisten aanvraag bouwvergunningen (Biab). Hierin zijn alle uiterste eisen voor de bouwvergunning opgenomen. Zo staat er bijvoorbeeld dat gemeenten maximaal zes exemplaren van aanvraagformulier en stukken mogen vragen. Of dat tekeningen via NEN 379 moeten worden gevouwen. De Biab is samengesteld door het Ministerie van VROM, maar het is expliciet aan de gemeente om zelf naar redelijkheid te interpreteren. Veel gemeenten worstelen met dit interpreteren. Zij vrezen dat ze VROM op hun dak krijgen als het mis gaat en zijn dan soms roomser dan de paus.

Oplossingen

Een eerste stap in de richting van de oplossing is, dat VROM gemeente expliciet informeert over de interpretatieruimte. Het showen van gemeenten die goed met de interpretatieruimte omgaan, is hierbij extra sterk. Bovendien verdient het de aanbeveling dat het Ministerie van VROM de Biab eens kritisch onder de loep neemt. Waarom mogen gemeenten nog stukken in zesvoud opvragen? Waarom moeten tekeningen per se via de NEN norm worden gevouwen? Waarom moet een bouwaanvraag voor een tuinhuisje aan dezelfde eisen voldoen als die voor een Kathedraal? Kan dat niet slimmer en – zeker voor particulieren – eenvoudiger?

Afloop

Naar aanleiding van het 'functioneringsgesprek' is een lijst met actiepunten per betrokkene opgesteld. De betrokken gemeente heeft inmiddels verbeterde formulieren op internet geplaatst met een checklist erbij. Daarnaast hebben wij met het Ministerie van VROM gesproken over de onduidelijkheid rond de bouwaanvraag en de Biab. VROM is van mening dat met de nieuwe omgevingsvergunning (Wet Algemene Bepalingen Omgevingsrecht) alle onduidelijkheid is opgelost en dat de aanvraagprocedure dan aanzienlijk eenvoudiger wordt. De vraag is echter wanneer de Wabo van kracht wordt. De invoering wordt keer op keer uitgesteld. De planning is nu 2010. Ervan uitgaande dat ca. 50.000 mensen per jaar een bouwvergunning aanvragen, kunnen er dus nog heel wat mensen struikelen. Vooralsnog is het pannenkoekenrestaurant niet gerealiseerd. Door ziekte is het 'beoordelingsgesprek' tot twee keer toe uitgesteld, maar we geven niet op en gaan opnieuw naar de betrokken wethouder toe.

ERKENNEN VAN EEN KIND

Casus 3: Is dat uw kind?

Overleggen van bewijsstukken

In de zomer van 2007 hebben we onderzoek gedaan naar nut en noodzaak van bewijsstukken die gemeenten van burgers vragen bij de aanvraag van gemeentelijke producten of diensten. Voor dit onderzoek hebben we twee burgers gevraagd hun ervaringen met bewijsstukken te vertellen. Het erkennen van een kind staat in het eerste relaas centraal, de legalisatie van een geboorteakte in het tweede.

Martijn en zijn vriendin Stephanie wonen voor hun werk van 2000 tot 2003 in Sao Paulo, Brazilië. Eenmaal weer in Nederland keren zij terug in het woonhuis waar zij tot 2000 woonden en schrijven zich opnieuw in bij de gemeente. Ze hebben nog steeds een samenlevingscontract. Het enige dat in hun situatie verandert, is hun werkgever.

In 2006 raakt Stephanie zwanger. Aangezien zij niet getrouwd zijn, wil Martijn het kind graag erkennen. Bij het stadsdeelkantoor blijkt dat hij hiervoor een 'verklaring van ongehuwd zijn' uit Brazilië nodig heeft: een notariële akte van twee bekende Brazilianen, die verklaren dat hij niet gehuwd is in Brazilië. Dit gaat echter minstens vier tot vijf maanden duren. Zolang hebben ze niet, want dan is hun kind allang geboren.

Stephanie en Martijn wagen – gewapend met een tas vol officiële documenten uit Brazilië met daarop in het Portugees de vermelding dat ze 'solteiro', ofwel ongehuwd zijn – een nieuwe poging bij de centrale stad. Ook de ambtenaar die ze daar treffen, kan hen zonder 'verklaring van ongehuwd zijn' niet verder helpen. Martijn en Stephanie zijn radeloos en boos. Hoe is het mogelijk dat dit het erkennen in de weg staat?

Na een wandelingetje komt de ambtenaar alsnog met een - voorlopige - oplossing: Stephanie en Martijn mogen met een eed of belofte verklaren dat zij niet getrouwd zijn. Daarmee kan Martijn dit kind erkennen. Voor een tweede kind heeft hij alsnog een Braziliaanse 'verklaring van ongehuwd zijn' nodig.

Legaliseren van een overlijdensakte

Herman en Lia zijn in 2000 op vakantie in de Dominicaanse republiek, als Herman een hartinfarct krijgt en overlijdt. De kinderen van Herman en Lia worden door Lia die nacht nog op de hoogte gebracht van het overlijden van hun vader. Zij proberen vanuit Nederland zoveel mogelijk voor Lia te regelen, maar dat gaat moeizaam.

Het enige dat zij kunnen doen is het regelen van de crematie. Maar al snel stuiten ze op een probleem: ze hebben geen overlijdensakte van Herman. Die is nodig om aangifte van overlijden te doen bij de gemeente. Ze besluiten te bellen met verschillende instellingen in de Dominicaanse Republiek. Met resultaat: niet lang daarna ontvangen ze per fax de overlijdensakte van Herman. Bij de gemeente blijkt dat de akte echter nog vertaald moet worden, voordat Lia en haar kinderen aangifte kunnen doen. De oude werkgever van Herman schiet te hulp en zorgt voor een vertaler. Terug bij de gemeente blijkt dat het stuk ook nog gelegaliseerd moet worden, voordat het overlijden kan worden aangegeven.

Verbijsterd gaat de familie op zoek naar een plan B, want als zij geen aangifte kunnen doen, kan Herman ook niet worden gecremeerd. Een kennis die werkt bij de Burgerlijke Stand van een andere gemeente komt met een tip: vragen om een beschikking waarin staat dat het overlijden niet in de Burgerlijke Stand kan worden opgenomen. Tegen deze beschikking kun je in beroep gaan, tegen een (mondeling) besluit niet. De ambtenaar weigert een beschikking af te geven, maar wil wel voorlopig toestemming geven voor het cremeren van Herman. Een schriftelijk bewijs van de eenmalige toestemming krijgen ze echter niet. De ambtenaar merkt nog eens extra op dat het gaat om een voorlopige voorziening. Herman wordt gecremeerd, maar pas vier maanden na het overlijden van Herman wordt via een omweg het overlijden definitief in de Burgerlijke Stand verwerkt.

Kafkaonderzoek

We hebben in de zomer van 2007 het onderzoek naar deze casus uitgevoerd. De twee verhalen hebben we samengevoegd in één narratief. Bij het 'Functioneringsgesprek' waren het Ministerie van Binnenlandse Zaken (Bureau Persoonsregistratie), het Ministerie van Buitenlandse Zaken, het Ministerie van Justitie, medewerkers van de betreffende gemeente en vertegenwoordigers van de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken (NVVB) aanwezig.

Probleemdefinitie

Eén van de belangrijkste problemen die zij noemen is het onderscheid tussen de Burgerlijke Stand (BS) en de Gemeentelijke Basisadministratie (GBA). De burger ziet maar één overheid (vaak zelfs één ambtenaar), maar heeft te maken met twee verschillende bestuursorganen met een eigen juridische en historische achtergrond. Daarnaast wordt in de praktijk zeer veel waarde gehecht aan gelegaliseerde bewijsstukken, terwijl die geen wettelijke status hebben, maar burgers (en ambtenaren) wel veel tijd en energie kosten.

Oplossingen

Tijdens het 'Functioneringsgesprek' is een werkgroep gevormd door Bureau Persoonsregistratie (van BZK), het Ministerie van Justitie en de NVVB om binnen drie maanden de eerste resultaten met betrekking tot bewijsstukken te kunnen komen. De belangrijkste actiepunten waarmee zij zich bezighouden zijn het opheffen van het verschil tussen de GBA en de Burgerlijke Stand, de mogelijkheid voor het afschaffen van bepaalde aktes (waaronder verklaring van ongehuwd zijn en de geboorte akte bij een huwelijk) en het afschaffen van het erkenningsbeletsel voor ongehuwde vaders.

Afloop

Minister Hirsch Ballin van Justitie heeft inmiddels aangekondigd dat de BS en de GBA samengevoegd worden en dat de GBA in het nieuwe systeem leidend wordt. Hiermee zijn de meeste bewijsstukken in één keer overbodig geworden. De bewijsstukken zijn namelijk in de meeste gevallen printjes van gegevens uit de GBA die aan de Burgerlijke Stand aangeleverd worden. Wel valt ons op dat de ambtenaren de laatste maanden de afspraken tussen Justitie en BZK aan het problematiseren (of compliceren) zijn: ze voegen extra problemen toe die moeten meeliften met de door de bewindspersonen gekozen oplossing. We zoeken nog uit of hier niet sprake is van een volgende fase van intelligente obstructie: enthousiast meedoen, het probleem groter maken, de oplossing nog grootser. De kans is dan groot dat het uiteindelijk vastloopt en niemand die jou iets kan verwijten. Je hebt immers enthousiast meegedaan...

EEN NIEUW KANTOORPAND IN DE STAD

Casus 4: Een nieuw kantoorpand in de stad

Complexe bouwinitiatieven

Petra is directeur-eigenaar van een groot zalencomplex met drie locaties verspreid over Nederland. In 1999 dient zij een bouwaanvraag in voor de nieuwbouw van één van de drie complexen, hun grootste vestiging. Ze raakt verzeild in een complex proces van visies, bestemmingsplannen, procedures en vooral wachten. Na acht jaar, begin 2007, besluit ze de nieuwbouwplannen op te geven. Een situatie waar niemand tevreden mee is. Dat is toch niet nodig?

‘We kwamen erachter dat de vestiging wat verouderd en uit zijn jasje gegroeid was. Dus toen benaderden we de gemeente met het idee om een nieuw pand te bouwen,’ vertelt Petra. Het moest een multifunctioneel pand worden. Bij de gemeente krijgt Petra te horen dat hun plan niet direct in behandeling kan worden genomen. De gemeente weet namelijk zelf nog niet wat ze met het stuk grond wil. Voor Petra zit er niets anders op dan het onderzoek van de gemeente af te wachten. Maar het wachten duurt lang. Ruim tweeënhalf jaar nadat zij bij de gemeente is geweest, wordt Petra pas gebeld met de mededeling dat het onderzoek is afgerond. Er wordt een afspraak voor een gesprek gemaakt. De gemeente heeft een plan voor een multifunctioneel gebouw op de plek waar Petra het nieuwe zalencomplex wil vestigen. Naast het complex moeten volgens de gemeenten ‘spoorgebonden detailhandel’ – de locatie is vlakbij een station – en woningen komen. Hoewel Petra niet direct voorstander is, besluit ze de ontwikkeling van het plan af te wachten.

De gemeente neemt de regie over en start met de bouwaanvraag procedure. De gemeente organiseert een informatieavond voor omwonende, maar nodigt Petra niet uit om haar ideeën te komen toelichten. Petra: ‘De gemeente presenteerde nu de plannen opeens weer, alsof ik iets wilde en daarmee eigenlijk lastig was.’

Na de informatieavond voor bewoners volgt weer een stilte. In 2005 blijkt dat de infrastructuur op de plek waar het gebouw moet komen voor de gemeente een belangrijke rol speelt bij de besluitvorming over het multifunctionele

gebouw dat Petra heeft voorgesteld te bouwen. Zo moet bijvoorbeeld het huidige fietspad dat onder het spoor door loopt verlegd worden. Dit heeft gevolgen voor de parkeerplaatsen die volgens de gemeentelijke norm moeten worden gerealiseerd. Ook al is het voor het zalencomplex, dat vlak naast het station ligt, niet nodig. Dit argument gaat voor de gemeente echter niet op.

Dit parkeerprobleem zou eventueel nog wel opgelost kunnen worden, als zich niet nog een groter infrastructureel probleem had voorgedaan. Het spoor, waarnaast Petra het gebouw wil realiseren, wordt verdubbeld. ProRail, de maatschappij die de spoorverdubbeling heeft voorgenomen, heeft hiervoor een contract met de gemeente afgesloten. Dit contract is de nekslag voor het plan van een multifunctioneel gebouw tegen het spoor aan.

Petra heeft begin 2007 besloten om definitief voor de verbouwing van het huidige pand te kiezen. Zodra de bouwvergunning verleend wordt, zal zij een huurcontract van tien jaar voor het huidige pand tekenen. Half juni 2007 heeft Petra mondelinge toezegging gekregen dat de aanvraag akkoord is. Voorlopig is nieuwbouw hiermee voor haar van de baan.

En dat heeft Petra een aantal ergernissen opgeleverd. 'Met name de lange radiostiltes en de wisseling van personen maken het zo lastig,' vertelt Petra. Tussen 1999 en 2002 hoorde ze niets van de gemeente. Daartussen was er tot twee keer toe een nieuwe projectleider gekomen zonder dat ze daarvan op de hoogte was gesteld. Daarnaast snapt Petra niet dat ze niet is gevraagd voor de informatieavond, terwijl de gemeente daar haar plannen presenteerde. 'Al met al duurt het gewoon te lang. De gemeente snapt niet dat ik niet rustig nog een aantal jaar kan afwachten of de nieuwbouw misschien alsnog gerealiseerd kan worden,' vertelt Petra.

Kafkaonderzoek

In het voorjaar van 2007 deed de Kafkabrigade een onderzoek naar dit complexe bouwproject. Allereerst interviewden we Petra. Daarna hebben we bij de gemeente een contra-expertise uitgevoerd en onder meer met de Dienst Stadsontwikkeling (DSO) en het Ontwikkelingsbedrijf gesproken – inmiddels samen StadsOntwikkeling. Tijdens het 'Functioneringsgesprek' hebben we met alle betrokkenen de problemen geanalyseerd en getracht tot oplossingen en acties te komen.

Probleemdefinitie

In dit gesprek kwamen een aantal knelpunten in de procedures naar boven. Allereerst constateren de betrokkenen dat de procedures erg onduidelijk zijn. Er gebeurt, na indiening van de aanvraag, van alles waarvan de ondernemer geen weet heeft. De gemeente neemt alleen contact op met de aanvrager als dat nodig is. Verder blijft het stil. Binnen de gemeente lijkt de communicatie eveneens niet soepel te verlopen. Zelfs tussen verschillende afdelingen binnen DSO wordt belangrijke informatie niet uitgewisseld. Zo wist bijvoorbeeld niet iedereen van het contract met ProRail, waardoor de aanvraag van Petra niet door kon gaan. Deze gebrekkige communicatie is een gevolg van verkokering. Verschillende afdelingen stellen verschillende prioriteiten en men is niet op de hoogte van elkaars processen, afwegingen en besluiten.

Daarnaast constateren de betrokkenen dat de gemeente het initiatief van de ondernemer overneemt. In plaats van aan de ondernemer de randvoorwaarden uit te leggen en te vragen of hij of zij de aanvraag aanpast, gaat de gemeente zelf de molen starten. De doorlooptijden van die molen zijn in het algemeen lang, ook omdat het lang duurt om een visie voor het gebied op te stellen. Tenslotte ontbreekt het in dit soort complexe procedures aan een aantal zaken: er is geen gevoel van urgentie zoals de ondernemer dat gevoel wel heeft, DSO en het Ontwikkelingsbedrijf hebben daarnaast geen loket en ontbreekt het de afdeling Economische Zaken aan doorzettingsmacht. Er is geen probleemverantwoordelijke.

Oplossingen

De gemeente besloot naar aanleiding van deze probleeminventarisatie de communicatie met de aanvrager én met collega's binnen de gemeente en andere overheden te verbeteren. Een idee was om een aantal contactmomenten te benoemen. Daaraan kan een verbetering van de startfase bijdragen. Door de aanvrager 'voor een kopje koffie te vragen' en de mogelijke scenario's te schetsen, bouw je aan realistische verwachtingen. Een andere oplossing die de betrokkenen noemden was de samenwerking tussen DSO en het ontwikkelingsbedrijf te verbeteren. Zo voorkom je dat de door de ene afdeling gemaakte afspraken de andere afdeling in de weg staan.

En tenslotte is het voornemen uitgesproken een accountmanager te benoemen. Die is een andere persoon dan de 'gebiedsmanager' die verantwoordelijk is voor het ontwikkelen van een gebied. Hiermee wordt een probleemeigenaar in het leven geroepen die tegelijkertijd aanspreekpunt is.

Afloop

De scheiding tussen gebiedsmanager en accountmanager is er gekomen. Dat zijn twee aparte managers geworden, waarbij de accountmanager probleemverantwoordelijke en aanspreekpunt is geworden. Daarnaast zijn de diensten DSO en het Ontwikkelingsbedrijf gefuseerd. Tijdens de fusie is de casus van Petra als leermiddel ingezet. Aan de hand van de casus is verkend hoe de werkprocessen zodanig op elkaar afgestemd konden worden, dat dit niet nog eens hoeft te gebeuren. Meer gerealiseerde actiepunten van het Kafkabrigade project zijn dan ook nog zeker te verwachten in de nabije toekomst.

**MEDISCHE VERKLARING,
MEDISCHE VERKLARING EN NOG EENS
MEDISCHE VERKLARING...**

Casus 5: Twee chronisch zieke dochters

Last van medische verklaring

José is moeder van twee dochters die allebei een chronische ziekte hebben. Haar oudste dochter heeft MS en woont inmiddels op zichzelf. Haar jongste dochter Gwen heeft de zeldzame ziekte TNF-Receptor Associated Periodic Syndrome (TRAPS), een ongeneeslijke ziekte waardoor zij geen natuurlijke ontstekingsremmers heeft.

José heeft altijd zelf voor haar dochters gezorgd en zorgt nu nog steeds voor Gwen. Tot een aantal jaar geleden had José daarnaast nog een baan. Maar de zorg voor haar dochters en haar werk in combinatie met de enorme administratie van het aanvragen van het verlengen van de vergoedingen en voorzieningen voor haar dochters werd haar teveel. Daarom heeft ze haar baan opgezegd.

De enorme rompslomp die vastzit aan allerlei voorzieningen en vergoedingen hoort bij haar leven. Maar dat ze daarvoor ook gemiddeld vijf keer per jaar (per dochter) de specialist in het ziekenhuis lastig moet vallen voor een medische verklaring is haar een doorn in het oog. José doet hiervan melding op lastvandeoverheid.nl.

Voor het vervoer van Gwen heeft José een bestelauto aangeschaft. Sinds het gebruik van het grijze kenteken (verlaagd tarief motorrijtuigenbelasting) in 2004 aan banden is gelegd, moeten chronisch zieken en gehandicapten ieder jaar het verlaagde tarief opnieuw aanvragen met een nieuwe medische verklaring. Die medische verklaring moet schriftelijk bij de specialist in het Universitair Medisch Centrum (UMC) aangevraagd worden. José vraagt zich af waarom ze toch elk jaar weer zo'n medische verklaring moet meesturen. TRAPS is toch ongeneeslijk? Daar komt nog bij dat ze sinds jaar en dag aftrekposten opvoert voor haar zieke dochters voor de inkomstenbelasting, die geaccepteerd worden zonder dat ze een medische verklaring hoeft mee te sturen.

Ook de gemeente heeft inmiddels een stapeltje verklaringen liggen van Gwen. Zij merkt dat de verklaringen, ondanks al haar inspanningen, niet altijd serieus genomen worden. Dat merkt ze als ze een (nieuwe) tweede auto wil aanschaffen omdat de oude Volkswagen Polo te klein is om een rolstoel te vervoeren.

Nadat de aanvraag – opnieuw met medische verklaring – is ingediend, komt een inspecteur van de gemeente langs om te kijken of deze auto echt nodig is. Tijdens de inspectie laat José de medische verklaring zien. Ondanks die verklaring komt de inspecteur tot de conclusie dat voor Gwen de auto niet nodig is. De aanvraag wordt afgewezen. Waarom heeft José de arts dan wéér moeten storen voor zo'n verklaring?

Zelfs de zorgverzekeraar, die precies weet welke ziekte Gwen heeft en ook haar medicijnen vergoedt, vraagt regelmatig om een medische verklaring voor het vergoeden van het taxivervoer. Bovendien moet José bij de aanvraag van deze vergoeding van te voren aangeven wanneer de taxiriten gaan plaatsvinden. Gwens koortsaanvallen zijn niet te voorspellen.... José houdt verder een stevige administratie bij van de gereden ritten, zowel van taxivervoer als van eigen vervoer. Hierom vraagt de ziektekostenverzekeraar, ondanks dat de verzekeraar op de factuur van het ziekenhuis kan zien wanneer Gwen in het ziekenhuis is geweest.

De zinloosheid van het werk zit José dwars. Ze heeft inmiddels een rolstoel, een traplift en de kilometervergoeding bij de gemeente aangevraagd en al drie keer de parkeerkaart verlengd. Al 22 jaar lang stuurt zij voor Gwen ongeveer vijf medische verklaringen per jaar naar de verschillende instanties.

Kafkaonderzoek

In februari 2007 heeft het 'Functioneringsgesprek' voor dit onderzoek plaatsgevonden. Aanwezig waren de betrokken wethouder, gemeenteambtenaren, vertegenwoordigers van de Belastingdienst en van de zorgverzekeraar.

Probleemdefinitie

Uit het 'functioneringsgesprek' kwam naar boven dat de logica achter de medische verklaring onduidelijk was: wat wordt bedoeld met een medische herkeuring? Kan een behandelend ambtenaar, die verstand van zaken heeft, op grond van het dossier de verklaring 'updaten'? Waarom is er eigenlijk een beperkte geldigheid van die medische verklaring en wie bepaalt die termijn

eigenlijk? En hoe zit het met de bezoekende ambtenaar: als deze een medische verklaring gewoon naast zich neer kan leggen, waarom is er dan zo'n verklaring nodig?

Oplossingen

Gezien de probleemdefinitie ziet de wethouder een eenvoudige oplossing: de gemeente keert haar werkwijze om: zij kijkt eerst in het bestaande dossier en als daaruit blijkt dat er geen reden is om een herkeuring aan te vragen (bij ongeneeslijke ziekten, of onherstelbaar letsel), dan hoeft dat ook niet meer. Dan wordt de verklaring als het ware ambtshalve opnieuw afgegeven. De zorgverzekeraar geeft aan dat de administratieve lasten rond de taxiritten eigenlijk niets toevoegt. Zij zegt daarom toe deze werkwijze te heroverwegen. Tot slot zegt de belastingdienst toe de onduidelijkheden op de website ongedaan te maken.

Afloop

De afspraken die worden gemaakt tijdens het functioneringsgesprek, worden ook nagekomen. De gemeente keert haar werkwijze om en de zorgverzekeraar volgt dezelfde aanpassing: José krijgt een 'machtiging taxivervoer'. Die zal niet alleen voor José van toepassing zijn: de zorgverzekeraar geeft aan ernaar te streven dat enkele honderdduizenden via deze systematiek geholpen gaan worden. Naar aanleiding van deze casus heeft het ministerie van Verkeer en Waterstaat een wijziging van de Wegenverkeerswet in behandeling: als deze wordt aangenomen, zullen gehandicapten en chronisch zieken niet zonder meer een medische verklaring hoeven te overleggen voor verlenging van hun gehandicaptenparkeerkaart. De zorgverzekeraar belooft een veel groter deel van haar klanten dezelfde regeling te geven als José.

5 Enkele resultaten

De casus illustreren enerzijds de complexiteit van verschillende problemen. Anderzijds laat de toepassing van de onderzoeks- en interventiemethode van de Kafkabrigade zien dat het zeer goed mogelijk is oplossingen te vinden voor deze problemen. Daar is lang niet altijd een wetswijziging voor nodig; een herontwerp van het proces kan vaak al de doorslag geven. Of is het verbeteren van de communicatie al genoeg. In alle casus hebben we concrete stappen geformuleerd die een structurele oplossing dichterbij brengen. De lijst met alle resultaten is lang en gedetailleerd. Het zou zonder verdere context weinig informatieve waarde hebben voor de lezer van dit boekje. Daarnaast wordt aan veel acties nog hard gewerkt achter de schermen en zou het niet verstandig zijn om op deze plaats het succes al aan te kondigen. Tenslotte is het ook niet ons succes, maar dat van de ambtenaren en politici die de stappen werkelijk zetten. Om toch een indruk te geven van het soort resultaten dat de Kafkabrigade helpt te realiseren noemen we enkele voorbeelden:

- Naar aanleiding van casus ‘Twee uitkeringen en een eigen bedrijfje’ heeft de Pensioen- en Uitkeringsraad (PUR) de uitvoering van uitkeringen van PUR en UWV op zich genomen waardoor klanten niet meer met samenloop te maken hebben (en alle problemen van dien). Het ging in deze specifieke casus om slechts vijftien klanten die in precies dezelfde situatie zaten, maar het probleem van slecht aansluitende uitkeringsregelingen was veel breder. We hebben aangetoond dat het principe van ‘klanten overnemen bij samenloop’ werkt – één van de organisaties neemt de hoofdverantwoordelijkheid voor de coördinatie van de administratieve afhandeling en financiële afwikkeling. Het SCP geeft aan dat ca. 500.000 mensen te maken hebben met samenloop van regelingen. Ons advies is geweest dat het kabinet in kaart brengt wat de meest voorkomende vormen van samenloop zijn. Per geval kunnen betrokken uitvoeringsorganisaties dit oplossen op basis van het principe van deze casus. Op dit gebied is nog een flinke winst te boeken.

- Zowel de PUR als het UWV hebben naar aanleiding van dezelfde casus een interne 'Kafkknop' ingesteld. Het UWV in de vorm van een Kafkameldpunt. Zodra een medewerker op werkvloer ziet dat iemand vastloopt in regels en procedures, kunnen zij aan de bel trekken bij het management via de 'Kafkknop', en wordt gekeken hoe de situatie opgelost kan worden. Hebt u al een Kafkknop?
- Burgers moeten vaak bewijsstukken overhandigen met informatie die de overheid al bezit, zoals geboorteakten, uittreksels etcetera. Niet zelden moeten burgers zelf een uitdraai vragen van gegevens die de overheid al bezit, om deze vervolgens bij een ander loket weer in te dienen. Van dit principe is ook sprake in de casus 'Is dat uw kind?'. Dit levert veel administratieve rompslomp voor burgers. Naar aanleiding van deze casus heeft Minister Hirsch Ballin (Justitie) aangegeven dat de Burgerlijke Stand en de Gemeentelijke basisadministratie (Gba) samengevoegd worden. De Gba wordt leidend in het nieuwe systeem. Op welke termijn en hoe dit zal gebeuren is nog niet bekend. Maar dit is een doorbraak. Nu worden bijvoorbeeld jaarlijks 157.000 geboorteakten bij het Gba opgevraagd als bewijsstuk voor een huwelijk om in te leveren bij de Burgerlijke Stand. Daarnaast worden nog eens ca. 50.000 buitenlandse geboorteakten voor hetzelfde doel gelegaliseerd. Bij samenvoeging is dat niet meer nodig. En zo zijn er tal van bewijsstukken die niet meer hoeven te worden opgevraagd. Dit kan honderdduizenden transacties schelen, maar ook legeskosten, uitvoeringskosten van de overheid en vooral rompslomp. Het ministerie BZK schat de winst op een vermindering van 770.000 uur en 3,5 miljoen euro aan administratieve lasten voor burgers.
- Uit de casus 'Twee chronisch zieke dochters' blijkt dat de moeder van de chronisch zieke dochter onnodig vaak medische verklaringen moet. Voorbeelden zijn de gehandicaptenparkeerkaart, vergoedingen van zorgverzekeraars, de WMO en het grijs kenteken. Concrete oplossingen vanuit deze casus kunnen leiden tot een vermindering van 235.000 herindicaties per jaar met een mogelijke totale besparing van 11,7 miljoen euro. Waarschijnlijk meer, maar bovenal scheelt het chronisch zieken en artsen veel tijd en ergernis.

6 Houston, we have a problem: Lessen over het functioneren van de overheid

Toen de astronauten van de Apollo 13 ver buiten de dampkring een technisch probleem ondervonden konden zij dat direct per radio melden. Thuisbasis Houston ging direct met man en macht aan de slag om een oplossing te verzinnen. De Apollo kwam met enig improvisatiewerk veilig terug op aarde. Een fantastisch voorbeeld van een goede communicatie en samenwerking tussen beleid en uitvoering. Lange afstanden, korte lijntjes.

Dat geldt bij lange na niet voor de relatie tussen beleid en uitvoering in het openbaar bestuur en de maatschappelijke dienstverlening in het bijzonder. Als er problemen zijn in de uitvoering, wordt er wel geroepen 'Den Haag, we hebben een probleem!', maar de communicatie en samenwerking lijken in de verste verte niet op het contact tussen NASA en zijn astronauten. Terwijl er toch veel op het spel staat en de afstand aanzienlijk kleiner is.

Het werk van de Kafkabrigade begint bij bureaucratisch onbehagen, zoals we dat beschreven aan het begin van dit boek. Maar het werk legt problemen bloot die veel verder reiken dan formulieren, wachttijden en procedures. Bureaucratisch falen is ook democratisch falen en heeft als zodanig te maken met het hele proces van politieke wilsvorming, wilsbepaling en wilsuitvoering. Met andere woorden: het hele functioneren van het openbaar bestuur. Het bestuderen van de onwenselijke uitkomsten van beleid heeft ons inzichten opgeleverd die betrekking hebben op plekken die verder terug liggen dan de uitvoering per se. Daar liggen ook concrete verbeterpunten. We behandelen ze hieronder van beneden naar boven: van de burger en de werkvloer tot aan de politiek.

DE BURGER

Vanuit de leefwereld van de burger gezien valt ons op dat overheden vaak een erg eenvormig beeld van de burger hebben. Te vaak is wantrouwen de ondertoon. Het rechtmatigheidsprincipe, dat sterk juridisch ingekleed is, stelt dat

de interne organisatielogica en niet de burger voorop. Het impliciete gelijkheidsideaal, dat achter het rechtmatigheidsprincipe steekt, leidt in de praktijk juist tot ongelijkheid. Dé burger bestaat niet. Erger nog, juist grote groepen burgers die het het hardst nodig hebben, vallen buiten de boot. De oorzaak daarvan is het al te strikt vasthouden aan rechtmatigheidseisen. Burgers snappen de vele papieren en de schriftelijke en formele communicatie niet. Ze haken af.

Als de overheid intervenueert, dan moet zij uitvoerders de ruimte geven om meer te differentiëren, zodat zij de variëteit aan verschijningen van burgers aan hun loket kunnen accommoderen. Nu heeft iedere burger te maken met een per eiland apart geprepareerde mal van een wantrouwende, op details sturende en veelkoppige overheid. Bestaand klachtrecht vormt hier niet afdoende antwoorden, omdat kafkaëske situaties gaan over gebrekkig samenwerkende organisaties. Daarin constateren we dat iedere organisatie het afzonderlijk goed kan doen, zonder dat het geheel goed is. Ook komen we problematische situaties tegen die geheel niet 'op de kaart staan'.

Burgers moeten ook aanspraak kunnen maken op een hardheidsclausule. Dat is een soort coulanceregeling, waarbij de overheid omwille van begrip voor de situatie van de klant, afziet van het strikt volgens de regels uitvoeren van haar beleid. Immers, in sommige individuele gevallen kan vasthouden aan de regels onevenredig nadelige effecten hebben voor de burger. En dat is niet nodig.

IN DE UITVOERING

Als we kijken naar de interactie tussen burger en uitvoering, zien we vaak dat uitvoerders regels aanroepen om te onderstrepen dat iets een probleem, onmogelijk of verboden is. In de praktijk blijkt het vaak te gaan om hun *interpretatie* van die regels. Daar zit een zekere ruimte in. Dappere uitvoerders benutten die ruimte en pakken kansen om mensen daadwerkelijk te helpen. Maar de meeste uitvoerders zien alleen de problemen.

In het klantcontact heerst de ijzeren logica van de uitvoering: alles zo efficiënt mogelijk en volstrekt rechtmatig, conform de door de wetgever bedachte regels en richtlijnen. Dat leidt ook tot *afromen*: alleen die gevallen behandelen die leuk zijn of waarmee je snel en gemakkelijk kunt scoren. Of die gevallen waarmee je

je targets behaalt. Complexere en meer aandacht eisende gevallen blijven zo liggen. Dat maakt de kwaliteit en de beleving van deze klantcontacten voor burgers onder de maat. Omdat de contactambtenaar ook maar alleen zijn eigen *backoffice* kent, komt de dienstverlening gefragmenteerd over: de burger is het 'integratieplatform' en krijgt de coördinatielasten over zich heen, die de verkokerde diensten zelf niet oplossen. Burgers worden het communicatiekanaal waarlangs gefragmenteerde overheidsdiensten informatie uitwisselen.

Tot slot is elk klantcontact een nieuw contact, in die zin dat alles elke keer opnieuw verteld en bewezen moet worden. De burger is telkens opnieuw een vreemdeling die vaak aan zijn lot wordt overgelaten.

Van daaruit bevelen wij aan om tot verbetering van het klantcontact te komen: zorg dat meer diensten tegelijk aangeboden worden (dienstintegratie), zorg dat de behandelend ambtenaar al die diensten kent, in plaats van alleen de eigen regeling of dienst en verhoog het kwaliteitsniveau van de uitvoerende ambtenaar. Lang niet elke uitvoerende professional is immers professioneel. Dit levert ook meer professionele ambtenaren op die gebruik weten te maken van hun discretionaire bevoegdheid. Reken tenslotte af op *outcome* in plaats van op *output*. Dat laatste leidt tot pervers strategisch gedrag in de uitvoering en dat wil je juist vermijden. Strikt sturen op targets doet de werkelijkheid vaak geen recht aan.

Wij constateren meestal geen onwil, wel onkunde of onvermogen. Daarom pleiten wij ook voor een Kafkaknop: de uitvoerder blijkt ook vaak zelf een onbehaaglijk gevoel te hebben als iets niet loopt. Alleen ziet hij of zij geen uitweg en berust erin: 'zo is het nu eenmaal'. Met een Kafkaknop kan de ambtenaar om hulp vragen, zodat de knellende situatie wordt geagendeerd en er bestuurlijk *commitment* is om een probleem direct aan te pakken.

INTERNE ORGANISATIE

Als we onze blik verleggen van het klantcontact naar de interactie tussen uitvoering en *backoffice*, komen we in het algemeen weinig overzichtelijke organisaties tegen. De uitvoering wordt aangestuurd door een groot aantal actoren. Niet alleen door het lijnmanagement, maar ook door allerlei interne afdelingen (*audit*, interne controle, accountants, protocolschrijvers, kwaliteitsafdelingen, juridische zaken, etc.). Het samenstel van die partijen ver-

lamt de uitvoering. Dat leidt bij de uitvoerend ambtenaren tot vervreemding: ze verrichten handelingen waar ze zelf niet meer achter staan.

De complexiteit van de organisatie en de veelheid aan potentiële conflicten leiden tot een soort vreedzame co-existentie. Iedereen leeft op eigen eilandjes en bemoeit zich zo weinig mogelijk met anderen. Daarom is er ook geen *feedbackloop*: tekortkomingen komen niet naar boven en onuitvoerbaar beleid wordt niet teruggestuurd naar beleidsbepalers.

Om de interne organisatie te verbeteren bepleiten we een meer samenhangende kijk op de uitvoering. Nu worden afzonderlijke producten ook als separate activiteiten beschouwd, terwijl de problemen vaak ontstaan in de onderlinge samenhang. Daarom moet de totale prestatie van de organisatie in kaart gebracht worden, niet afzonderlijke activiteiten. Richt de verantwoording van de organisatie niet op losstaande kengetallen in, maar ook op de onderlinge samenhang. De uitvoering is immers integraal.

Wat we in feite constateren is de noodzaak van een verregaande organisatieontwikkeling. Organisaties moeten in ketens en netwerken leren werken, coproducerend met burgers, bedrijven en het maatschappelijke middenveld. De vier strategische *tools of government* (financiën, personeel, juridisch instrumentarium en informatiemanagement) moeten alle vier op een hoger plan getrokken worden.

TOP VERSUS UITVOERENDE AFDELING

De relatie management-uitvoering blijkt in dit zelfde licht vaak problematisch. Het management heeft in de regel een mechanische kijk op de uitvoering, zij creëert een machinebureaucratie met weinig ruimte voor zelfsturing. De regels zijn duidelijk en de uitvoering moet die regels gewoon uitvoeren. Het management stuurt op perverse indicatoren, bijvoorbeeld het aantal 'cliënten' dat is doorverwezen, het aantal pogingen om telefonisch contact te krijgen, de hoeveelheid klantcontacten, etc. Het management stuurt niet op het aantal cliënten waarvan de problemen opgelost zijn. De strakke sturing van het management zet verschillende uitvoeringsafdelingen tegen elkaar op. Want rotte appels deponer je het liefst bij de belendende percelen, anders word jij erop afgerekend. Angst gaat de boventoon voeren en iedereen doet aan risicomijdend gedrag.

Het topmanagement kijkt soms erg braaf naar boven, naar beleid en politiek. Zij verricht dan te weinig een scharnierfunctie tussen beleid en uitvoering. Mark Moore pleit daarom voor meer strategisch en normatief publiek management. In zijn pleidooi werkt het management daadwerkelijk twee kanten op. Management is niet alleen van de uitvoering, maar moet ook beoordelen in hoeverre het beleid wel adequaat is. Als het beleid achterhaald of onuitvoerbaar is, zal een strategisch manager in overleg met het bestuur zoeken naar nieuwe mogelijkheden.

Het management heeft vaak te weinig weet van de uitvoering, zeker in termen van operationele processen en de inrichting daarvan. Laat staan in termen van verbetering van die operationele processen. We komen veel te veel achterhaalde formulieren tegen, veel te veel papieren bewijsstukken die uitdraaien zijn van andere overheidscomputers (haal je informatie daar dan weg!), met te veel controleslagen, teveel doorlooptijd en als gevolg gebrekkige kwaliteit die weer extra capaciteit vraagt. Dat is voor de burger problematisch. En voor de organisatie zelf natuurlijk ook.

Om publieke waarde te genereren, moet het management werken in een driehoek tussen de opdrachtgevende politiek, datgene wat er in de relevante taakomgeving aan de hand is en de operationele capaciteiten van het netwerk waar de eigen organisatie zich in bevindt. Dat betekent dat het management een zelfstandige positie moet krijgen en niet als doorgeefluik van beleid en politiek mag worden gezien. Het management zelf mag en kan zich dan ook niet meer verschuilen achter de opdrachten ('dit zijn nu eenmaal de riemen waarmee wij moeten roeien') en wordt op die manier ook daadwerkelijk afrekenbaar. Het management zorgt dat de uitvoering in orde is én zorgt ervoor dat ze een politieke opdracht krijgt die past bij de mogelijkheden. Als beide niet kunnen, rest er maar een andere keuze: de opdracht teruggeven en een andere baan zoeken. Blijf je als management een onuitvoerbare opdracht toch uitvoeren, dan ben je zelf schuldig.

POLITIEK EN BELEID

De kafkaëske situaties die wij zijn tegengekomen, worden vaak toegeschreven aan de politiek. Of aan het beleid. In een aantal gevallen zal dat waar zijn, maar evenzo vaak komen wij situaties tegen waarin uitvoerende organisaties de keuzes die zij maken toeschrijven aan politiek en beleid, terwijl het om

hun eigen *interpretatie* daarvan gaat. Zij zijn politiek en beleid als onwrikbaar gegeven beschouwen, terwijl er vaak enige interpretatieruimte is in de formulering van een opdracht. Hoe de uitvoering die invult is een keuze van de uitvoering; geen in steen gehouwen beleid of ontegenzeggelijke politieke keus. De receptie van het beleid is vaak iets anders dan het beleid zoals dat wordt uitgezonden.

Tegelijkertijd valt ons de verwaarlozing van de uitvoering op. Politici hebben een eigen agenda en zetten daar de gehele organisatie op in, terwijl er al veel 'gestold beleid' is. Dit is beleid uit voorbije politieke perioden, dat in wetgeving en rechten vastligt en dus ook nog steeds uitgevoerd moet worden. De balans tussen nieuw beleid en bestaand beleid moet elke keer opnieuw gevonden worden. De aandacht hiervoor ontbreekt op politiek en beleidsvlak vaak genoeg.

Ook valt op dat de politiek soms wel erg dogmatische posities inneemt. Daarmee doet zij geen recht aan de variatie in en de veelvormigheid van de werkelijkheid. Zo is bijvoorbeeld de gedachte dat één nieuwe omgevingsvergunning alle problemen uit de uitvoering zal oplossen alleen al door de omvang en complexiteit van die werkelijkheid een niet-reële gedachte. Ook de afschaffing van de gebruiksvergunning als oplossing van de administratieve lasten zal niet gaan werken. Wij zijn meerdere keren een slecht functionerende uitvoeringsorganisatie tegengekomen en de nu voorgenomen maatregel zal deze zaak slechts verergeren.

Tot slot valt ons op dat er vaak een onvolwassen verhouding bestaat tussen politiek en beleid enerzijds en uitvoering anderzijds. De politiek gaat over het waarom en het wat, de uitvoering meer over het hoe. De politiek mengt zich vaak in het hoe en kiest daar dan onuitvoerbare oplossingen. De uitvoering laat dit teveel over zich heen komen en maakt zelf ook politieke keuzen die ze niet (altijd) voorlegt aan de politiek. Daarmee blijven onwenselijke situaties in stand. Dat hoeft niet, zoals blijkt uit onze volgende aanbevelingen.

POLITIEKE KEUZEN

Politieke keuzen die gemaakt zouden kunnen worden om het functioneren van de overheid te verbeteren, zijn:

- Uitgaan van meer vertrouwen, veel zaken overlaten aan samenleving, burgers en bedrijven, waar de overheid meer als *facilitator* of achtervang functioneert, dan als actieve stuurder van alles.
- De uitvoering van taken niet altijd opdragen aan het eigen ambtelijk apparaat, maar aan maatschappelijke actoren in de keten (bijv. architecten en aannemers verantwoordelijk maken voor bouwkundige kwaliteit).
- Er is veel samenloop tussen regelingen, waar mensen nu klem komen te zitten. Dat kun je veranderen door vanuit doelgroepen en *life events* de uitvoering in te richten. Dit is vooral voor multiprobleemsituaties noodzakelijk. Breng de uitvoering daarom samen bij één uitvoerder, die als case-manager verantwoordelijk is en beslissingsbevoegdheid krijgt over het geheel. Als deze er niet uitkomt of niet alleen wil beslissen, kan deze advies inroepen van collega's of dekking vragen van zijn of haar meederen. Zodat een discretionaire beslissing ook op hoger bestuurlijk niveau verankerd is.
- Uitgaan van processen en ketens, in plaats van kokers en eilanden. Een uitkeringsaanvraag van een gedetineerde zie je al weken van tevoren aankomen, namelijk als de vrijlatingsdatum wordt bepaald. Dan heeft het geen pas om pas aan het werk te gaan als de gedetineerde, die op vrijdagmiddag wordt vrijgelaten, zich op een maandagmorgen (na een weekend zonder inkomen en verblijfplaats) meldt bij de sociale dienst.
- Uitgaan van burgers in plaats van 'producten aan klanten'. Veel 'klanten' zijn burgers, die met enige regelmaat in contact komen met de overheid. Een samenhangende aanpak, met hergebruik van kennis, informatie en afspraken van eerdere ontmoetingen, verbetert het functioneren van het overheidsoptreden. Nu staat efficiëntie nog teveel op de voorgrond, terwijl effectiviteit van beleid en legitimiteit van optreden soms andere interventies vragen.
- Het is nodig om de uitvoering meer discretionaire bevoegdheden toe te kennen. Daar is wel iedere keer een bestuurlijk besluit voor nodig. Dat wil zeggen dat uitvoerders gevraagd wordt ruimte te zoeken, passend bij het individuele geval, waarna het besluit bestuurlijk wordt goedgekeurd. De bestuurders moeten immers de verantwoordelijkheid dragen, zij mogen zich net zo min als de uitvoerders achter regeltjes verschuilen.

- Verregaande transformatie van het overheidsapparaat is gewenst. Nu is het nog teveel een op papier draaiende machine bureaucratie, terwijl een procesgeoriënteerde, digitale informatieverwerkende professionele organisatie de toekomst heeft. Daarmee zijn overheid en burger veel meer geholpen.

7 Lessen over de methode

Behalve tot concrete resultaten, verbeteringen van en inzichten in het functioneren van het openbaar bestuur, heeft de toepassing en ontwikkeling van de Kafkamethode ook geleid tot lessen over de methode zelf. In het kader van *practice what you preach*, houden we in dit laatste gedeelte onze eigen werkzaamheden tegen het licht. Want de methode *kennen* is één ding, maar hoe deze het beste toe te passen? De Kafkabrigade heeft inmiddels bijna dertig onderzoeken gedaan en daarmee de methode verder kunnen ontwikkelen en aanscherpen. Deze handleiding is daar het resultaat van. De lessen over het toepassen van de methode kunnen behulpzaam zijn voor overheden die de methode en de filosofie erachter zelf willen toepassen. Wij juichen dat toe. Hoe meer overheden in staat zijn met een scherpe blik op de uitvoering beleid te maken, hoe effectiever ze zullen zijn.

In dit hoofdstuk worden de volgende vragen beantwoord: wat doet de methode, in welke situaties werkt de methode, waar moet je op letten bij het toepassen van de methode en wat kun je verwachten als je de methode hebt toegepast?

WAT DOET DE METHODE?

Goed toepassen begint bij weten wat dit je zou kunnen opleveren. ‘Kafkabrigade’ en ‘het bestrijden van onnodige bureaucratie’ klinken aansprekend, maar wat bestrijd je dan precies? Waarom wil je precies de methode toepassen? Kun je hiermee wel vinden wat je zoekt? Om dit te weten te komen is het goed om te weten wat de methode wel kan doen en wat niet.

Om te beginnen helpt de methode complexe problemen in de uitvoering te *agenderen*. Het maakt integraal zichtbaar wat in de praktijk misgaat als meerdere afdelingen of instanties betrokken zijn en niemand het overzicht meer heeft. In de eerste fase van een Kafka-onderzoek pluizen we dus uit waarom een eindgebruiker de weg kwijt raakt. Dit mislopen is, om het nog eens te

benadrukken, niemand *intentie*. Het is het onbedoelde gevolg van het feit dat iedere instantie vanuit zijn eigen perspectief handelt en dus geen integraal perspectief hanteert. Daarbij hebben management en beleid de volle aandacht, terwijl het zicht op hoe beleid *in de praktijk*, dus in de uitvoering, uitpakt troebel blijft.

De Kafkamethode maakt zichtbaar waartoe dit kan leiden. Om dit in volle omvang boven tafel te krijgen, is het van belang voortdurend te onderstrepen dat er geen schuldige is. Niemand veroorzaakt in zijn eentje het probleem. Iedereen vormt een deel van het probleem. De mensen in de uitvoering zien het probleem wel, en bestuurders regelmatig ook, maar iedereen lijkt vast te zitten in bestaande structuren en afspraken. Dus gebeurt er niks en blijft het probleem bestaan, jaar in jaar uit. Tijdens het 'Functioneringsgesprek' verenigen we alle perspectieven. Dan blijkt dat iedereen met hetzelfde probleem worstelt, zij het met een specifiek onderdeel van het grotere probleem. Dit geeft de betrokkenen energie. Wie weet kunnen we met z'n allen het hele probleem oplossen?

Maar de methode doet meer dan agenderen. De methode laat zien dat veel bureaucratische problemen sneller en gemakkelijker zijn op te lossen dan velen denken en helpt daarmee beweging te creëren. Veelgehoorde reacties tijdens een onderzoek zijn 'we kunnen niet anders', 'maar het staat in de wet' of 'we doen het al jaren zo'. De Kafkabrigade laat zien dat het wél anders kan. Tijdens onze onderzoeken is frequent gebleken dat het niet een regel of wet op zich is die het probleem vormt, maar de interpretatie daarvan. Met een logische blik naar het oorspronkelijke doel, het perspectief van de eindgebruiker en de situatie in de praktijk blijkt er vaak veel meer te kunnen. De methode geeft overheden een handelingsperspectief door het formuleren van concrete acties. Dat gebeurt op een laagdrempelige en praktische manier. En met een duidelijke boodschap dat iedere betrokkene een bijdrage kan leveren maar dat de oplossing komt door betere samenwerking. Het levert *empowerment* op in situaties waarin zowel beleidsmakers als uitvoerders het gevoel hebben er niet meer uit te komen of veranderen onmogelijk wordt geacht. Met soms simpele verbeteringen in voorlichting of uitvoering kunnen al veel problemen worden verholpen. Vervolgens kan in de uitvoering veel worden opgelost als daar maar bestuurlijke steun voor is. Slechts in een zeer klein deel van de gevallen is het wijzigen van een wet of een regel nodig.

Het implementeren van de oplossingen is echter geen onderdeel van de Kafka-methode. Oplossingen worden benoemd, evenals de eerste stappen die gezet moeten worden om deze te realiseren. We scheppen bovendien *commitment* voor die oplossingen en eerste acties. Maar overheden moeten dat zelf gaan implementeren, omdat de Kafkabrigade dat als extern onderzoeker niet kan. Maar ook als je de methode *zelf* toepast is er een expliciete scheidslijn tussen onderzoek doen en het implementeren van de resultaten. Daarom een waarschuwing voor overspannen verwachtingen: het proces is niet klaar als de Kafkabrigade is langs geweest of je de methode hebt toegepast. Juist dan begint het werk pas. Met de methode kun je echter wel een oplossing construeren die op steun kan rekenen van betrokken instanties. We tekenen bovendien in gezamenlijkheid de eerste stappen er naartoe uit. Het is dan een kwestie van deze voorzet inkoppen.

IN WELKE SITUATIES WERKT DE METHODE?

De methode creëert de mogelijkheid om bij complexe situaties met meerdere instanties tot de meest adequate oplossing te komen. Er vindt een meervoudige probleemanalyse plaats. Voorwaarden om tot die adequate oplossing te komen zijn:

- Het selecteren van een exemplarische casus, die dienst als voorbeeld voor een grotere groep. Tegelijk staat de casus voor een probleem dat herkend wordt door betrokken instanties en bestuurders. We gaan dus niet op zoek naar de meest extreme of uitzonderlijke gevallen, maar juist naar gevallen die iets zeggen over een bepaald probleem voor een specifieke doelgroep. Een goede afbakening van probleem en doelgroep is daarbij van belang. Bijvoorbeeld: herindicaties bij het verlengen van voorzieningen van chronisch zieken of het aanvragen van bouwvergunning voor het bouwen van een volkstuinhuisje. Betrokkenen voelen dat er iets misgaat in de uitvoering, maar kunnen de vinger er niet op leggen wat er nu mis gaat. De uitkomst van de analyse is in zekere mate voor iedereen een verrassing. Wat er precies misgaat en waar blijkt uit het onderzoek door vanuit de eindgebruiker naar het proces te kijken.
- Het is daarnaast van belang dat een casus actueel is. De informatie over de casus bij de verschillende instanties moet nog beschikbaar zijn. Bovendien komt dit het onderzoek ten goede als zoveel mogelijk direct betrokkenen

(veelal *front office* medewerkers) de casus nog vers in het geheugen hebben en nog op dezelfde plek werken. Het kan zijn dat de burger nog midden in de problemen zit. In dat geval proberen we tijdens het onderzoek een oplossing te vinden voor deze persoon. Maar we geven van tevoren aan dat dit niet het doel is van het onderzoek en dat we geen garantie kunnen geven dat de problemen worden opgelost. Het gaat er immers om van deze casus te leren en structurele oplossingen voor de gehele doelgroep te vinden.

- Tot slot is een casuonderzoek gediend bij een burger die in staat is zijn of haar verhaal te doen, zowel voor het narratief als tijdens het 'functioneringsgesprek'. De insteek is dat mensen meedoen om de overheid te laten leren van fouten uit het verleden en eraan bij te dragen dat mensen in vergelijkbare situaties in de toekomst niet dezelfde problemen krijgen. Het is soms lastig die mensen te vinden, want de opvatting dat 'de overheid toch altijd alles fout doet' vormt geen constructief perspectief. Onze ervaring is dat met een beetje zoeken er altijd burgers te vinden zijn die hun ervaringen graag willen delen om de overheid beter te laten functioneren.

WAAROP TE LETTEN BIJ HET TOEPASSEN VAN DE METHODE?

De belangrijkste les met betrekking tot de methode is dat deze niet heilig is. De zes stappen zijn geen blauwdruk voor succes. Bovendien zijn de principes achter de zes stappen belangrijker dan het sec uitvoeren ervan. Elke casus brengt een eigen dynamiek met zich mee; de precieze methode kan per casus enigszins verschillen. Voor iedere casus lever je in wezen maatwerk. Maar de principes erachter blijven dezelfde. Beoordeel daarom altijd hoe de methode toe te passen afhankelijk van de specifieke situatie, en voel je vrij deze hierop aan te passen. Daarbij is het wel erg belangrijk om de volgende punten in gedachten te houden.

Zorg voor betrokkenheid van de top van betrokken organisaties

Alvorens te beginnen is het zaak betrokkenheid te krijgen van de betrokken organisaties, liefst op bestuurlijk niveau. Dat betrokkenheid zorgt tijdens het onderzoek bijvoorbeeld voor medewerking om mensen te kunnen interviewen.

Als mensen in de organisatie weigeren medewerking te verlenen, dan zorgt het betrokkenheid van de top ervoor dat je gedurende het onderzoek alsnog de juiste mensen kunt spreken.

Dat betrokkenheid is niet alleen tijdens het onderzoek van belang maar ook erna. Het maakt de kans groter dat oplossingen die uit het onderzoek komen op draagvlak kunnen rekenen. Ook al ontbreekt soms de betrokkenheid voor oplossingen vanwege de simpele reden dat die aan het begin nog niet bekend zijn. Betrokkenheid van bestuurders is ook belangrijk voor situaties waarin zaken niet meer ambtelijk opgelost kunnen worden, maar een politieke knoop moet worden doorgesneden. Daarom is het goed om een bestuurder – een bewindspersoon, een wethouder of een directeur – te hebben die zich verantwoordelijkheid voelt voor het geheel en bereid is als sponsor op te treden. Deze kan zowel tijdens als na het onderzoek in actie komen als het proces vastloopt. In veel gevallen is dit de opdrachtgever. Nodig deze persoon ook uit voor het functioneringsgesprek en laat dit de andere deelnemers vooraf weten. De bestuurder ziet dan wat het probleem is en kan zich verbinden aan mogelijke oplossingen. De andere deelnemers weten daarmee dat het onderzoek serieus genomen wordt.

Hoe concreter, hoe beter

Een belangrijke les, daarnaast, ten aanzien van de methode is: hoe concreter, hoe beter. Dat geldt zowel voor de problemen als de oplossingen. Als het gaat om bureaucratie bestaat altijd de neiging tot abstraheren. Dat praat een stuk gemakkelijker. Maar een probleem oplossen lukt pas als er concreet wat wordt gedaan. De methode helpt om het concreet te maken, maar dit vereist wel voortdurende aandacht van de onderzoekers. Problemen moeten zo praktisch en persoonlijk mogelijk worden beschreven. Waar gaat het nu precies mis? Wat is daarin een oplossing? Wie doet wat om die oplossing te effectueren en wat heeft diegene daarvoor nodig? Oplossingen kunnen het best gedefinieerd worden in termen van te nemen stappen en (te besparen) tijd en geld als die stappen worden gezet. Dat is niet altijd mogelijk. Daar waar onnodige of tegenstrijdige wetten en regels in het geding zijn, is het zaak zo scherp mogelijk te formuleren waar dit botst. Dit vereist in sommige gevallen specifieke juridische kennis. Wij raden aan om die kennis mee te nemen in het onderzoeksteam.

Met z'n allen

Eén van de principes van de Kafkabrigade is 'alle betrokkenen betrokken'. In praktijk is gebleken dat dit van essentieel belang is. Zeker tijdens het 'functioneringsgesprek': niemand kan de schuld zonder meer afschuiven op de ander – horizontaal of verticaal, want iedereen is aanwezig. Op die manier ontstaat een collectieve verantwoordelijkheid: 'met deze club moeten we het zien te doen'.

Open houding

Daarnaast is voor zowel de Kafkabrigadiers, als de opdrachtgever, als de deelnemers een open houding van doorslaggevend belang. Tijdens het onderzoek kom je verschillende soorten problemen tegen, van verschillende complexiteit. De opdrachtgever moet het risico durven nemen dat tijdens het onderzoek blijkt dat het probleem van andere aard is dan verwacht. De Kafkabrigade kan niet met een vooraf opgesteld probleem of een aanbodgestuurde onderzoeksopdracht ('wij bieden als gemeente een groot aantal loketten aan en we willen weten of dit geen problemen oplevert' bijvoorbeeld) op pad gestuurd worden is gebleken. Eén ding is zeker: de brigade begint bij de eindgebruiker, betreft alle betrokkenen en overlegt nauw met de opdrachtgever. De uitkomsten kunnen echter onverwacht zijn. Door te vertrekken vanuit een (of meerdere) casus, sta je toe dat je ook problemen tegenkomt die in de praktijk wel actueel zijn, maar voor de bestuurder bijvoorbeeld onbekend. Daarom is een open houding vereist.

Borging van de acties vereist aandacht en soms druk

Het is essentieel om te beseffen dat de methode problemen analyseert en oplossingen formuleert in de vorm van te nemen acties. Maar daarna begint, zoals gezegd, het echte werk: het implementeren van deze acties. Zonder inzet van de betrokken instanties na afloop van het onderzoek wordt geen resultaat behaald. Die borging is soms lastig. Hiervoor is gedurende het onderzoek de interventie van het beoordelingsgesprek ingevoerd dit gesprek gaan de onderzoekers na enkele maanden terug om te spreken over de wijze waarop de follow up is vormgegeven. Zijn de geformuleerde acties gerealiseerd? Is een en ander blijven liggen? Bij wie dan en waarom is dat zo? Dat agenderen we als dat nodig is nog een keer. Maar meer kan de Kafkabrigade eigenlijk niet doen. Een overheid die de methode zelf toepast overigens wel: die heeft immers de mankracht om gevolg te geven aan de acties. De verantwoordelijkheid na afloop van het onderzoek ligt bij de opdrachtgever. Instru-

menten die dan kunnen helpen om oplossingen te borgen zijn: een bestuursakkoord, politieke druk en eventueel openbaarmaking.

De Kafkabrigade hoopt hiermee een bijdrage te leveren aan een beter functionerende overheid. Om het vertrouwen van burgers te herwinnen zijn effectiviteit en efficiëntie van overheidsoptreden belangrijke succesvoorwaarden. De uitdaging is daarin zichtbare resultaten te boeken. Het slimmer maken van processen en procedures door onnodige bureaucratische barrières op te ruimen is daarvoor een goede strategie. Dat laat het werk van afgelopen jaar wel zien. Met deze methode, en andere interventies, wil de Kafkabrigade overheden daarbij helpen en daar gaan we mee door.

Veelgestelde vragen

Wie maakt deel uit van de Kafkabrigade?

De Kafkabrigade is een samenwerkingsproject van Stichting Nederland Kennisland en onderzoeks- en adviesbureau Zenc. Soms doen ook andere onderzoekers mee. Tezamen vormen we een groep van inmiddels bijna twintig betrokken bestuurskundigen die de publieke dienstverlening willen helpen verbeteren. Oprichters zijn Jorrit de Jong, Joeri van den Steenhoven en Arre Zuurmond. Eerder namen zij het initiatief tot de zelfbenoemde staatscommissie Belgen doen het beter (zie www.belgendoenhetbeter.nl).

Naar wie rukt de Kafkabrigade uit?

Elke (semi-)publieke organisatie die te maken heeft met medewerkers, burgers of ondernemers die tegen problemen door onnodige bureaucratie aanlopen, kan de Kafkabrigade inschakelen.

Welke projecten heeft de Kafkabrigade zoal gedaan?

Een indruk van de projecten is te vinden op pagina 66 of – uitgebreider – op onze website www.kafkabrigade.nl.

Wat kan de Kafkabrigade betekenen?

De Kafkabrigade is flexibel inzetbaar. Naast een uitgebreid casusonderzoek behoren ook losse ‘functioneringsgesprekken’, workshops, master classes, simulatiespellen, ‘train de trainer’-sessies en Kafkacoaching tot de mogelijkheden. Als u als ambtenaar of bestuurder denkt dat de Kafkabrigade u zou kunnen helpen om een kafkaëske toestand op te lossen of in de toekomst te voorkomen, dan komen we graag langs om de mogelijkheden te bespreken.

Voor wie werkt de Kafkabrigade?

De Kafkabrigade werkt meestal in opdracht van een (semi-)publieke organisatie. Als u als burger in een kafkaïaanse situatie zit, raden wij u aan dit te melden bij het meldpunt van het ministerie van Binnenlandse Zaken (www.lastvandeoverheid.nl).

Waarom de naam Kafkabrigade?

We hebben ons laten inspireren door de Tsjechische (Duitstalige) schrijver Franz Kafka (1883–1924). Het leidende thema in zijn werk zijn burgers die verstrikt raken in de bureaucratie van een afstandelijke overheid. Zijn beroemdste werken zijn Het Proces (Der Prozess) en De Gedaanteverwisseling (Die Verwandlung). Hoewel Kafka zijn beschrijvingen tot in het absurde doortrekt, bestaan er in werkelijkheid ook kafkaïaanse situaties.

Daarnaast zijn we geïnspireerd geraakt door twee bewindspersonen. Ten eerste door de voormalig Belgische staatssecretaris van administratieve vereenvoudiging, Vincent van Quickenborne ('Q' genoemd): hij streed tegen de administratieve rompslomp in België. Zijn website: www.kafka.be. Ten tweede zijn we geïnspireerd door voormalig premier Tony Blair van het Verenigd Koninkrijk: hij organiseerde de befaamde round table meetings met uitvoerders om heikele problemen te bespreken. Niemand verliet de meeting zonder concrete opdracht – inclusief hijzelf.

EEN SELECTIE UIT DE KAFKABRIGADE PROJECTEN 2005–2008

- Vergunningen voor startende ondernemers (Gemeente Amsterdam, 2005)
- Vergunningen voor startende ondernemers (Gemeente Den Haag, 2005)
- Aanpak van Voortijdig Schoolverlaten (Ministerie van OCW, 2006)
- Bouwvergunning voor tuinhuisjes (Ministerie van BZK, 2006)
- Masterclass 'Effectieve Uitvoering' (projectmanagementbureau gemeente Utrecht, 2006)
- Indicatiestelling Chronisch Zieken (Ministerie van BZK, 2007)
- Bezwaar in de zorg (Ministerie van BZK, 2007)
- Samenloop van uitkeringen (Ministerie van BZK, 2007)
- Vergunningen voor restaurant (Ministerie van BZK, 2007)
- Uitkering voor ex-gedetineerden (Ministerie van BZK, 2007)
- Immigratie van een partner (Ministerie van BZK, 2007)
- Bewijsstukken (Ministerie van BZK, 2007)
- Startende ondernemers en loketten (Ministerie van BZK, 2007)
- Jeugdzorg (Ministerie van BZK, 2007)
- PGB-houders als werkgevers (Ministerie van BZK, 2007)
- Complexe bouwinitiatieven (Gemeente Utrecht, Ministerie van BZK, 2007)
- Masterclass Kafkabrigade (FUTUR, 2007)
- 'Functioneringsgesprek' ervaren lastendruk in de jeugdzorg (Jeugd & Gezin 2007)
- Onderzoek naar reïntegratie (Rekenkamercommissie gemeente Den Haag, 2008)
- Onderzoek naar overbodige bureaucratie voor onderwijsteams (Regionaal Opleidings Centrum / ROC, 2008)
- Quicksan Windenergie op zee (Stichting Natuur en Milieu, 2008)
- Training en overdracht van de Kafkamethode in vier steden in Wales: Bridgend (transitie voorzieningen voor jonggehandicapten), Cardiff (voortijdig schoolverlaten), Swansea (voortijdig schoolverlaten), Rhondda Cynon Taf (huiselijk geweld) (Welsh Assembly Government, 2008)

Literatuur

- Crozier, Michel, *Le phénomène bureaucratique*, Parijs 1963.
- Frissen, Paul H.A., *De staat van verschil; een kritiek van de gelijkheid*, Amsterdam 2007.
- Hammer, Michael, *The agenda: what every business must do to dominate the decade*, New York 2001.
- Jong, Jorrit de, and Gowher Rizvi, *The state of access. Success and failure of democracies in creating equal opportunities*, Washington 2008.
- Lipsky, Michael, *Street level bureaucracy and the dilemmas of the individual in public service*, New York 1980.
- Moore, Mark H., *Creating public value; strategic management in government*, Harvard 1995.
- Osborne, David, and Ted Gaebler, *Reinventing government; how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*, Reading 1992.
- Rosenthal, Uri, *Bureaupolitiek en bureaupolitisme; om het behoud van een competitief overheidsbestel*, Den Haag 1988.
- Tops, Pieter, *Frontlijnsturing; uitvoering op de publieke werkvloer van de stad*, Den Haag 2005.
- Wildavsky, Aaron, *How great expectations in Washington are dashed in Oakland; or, Why it's amazing that Federal programs work at all, this being a saga of the Economic Development Administration as told by two sympathetic observers who seek to build morals on a foundation of ruined hopes*, California 1973.

RAPPORTEN

- Algemene Rekenkamer, *Tussen beleid en uitvoering; lessen uit recent onderzoek*, Den Haag 2003.
- Nationale Ombudsman, *De maakbare overheid, verslag van de ombudsman over 2005/ 'Regel is regel' is niet genoeg, verslag van de ombudsman over 2006/Burgerschap verzilverd, verslag van de ombudsman over 2007*, Den Haag, 2005 - 2007.
- Raad van State, *jaarverslagen 2003, 2004 en 2005*, Den Haag, 2003 - 2005.

- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, *De ontkokering voorbij; lessen voor meer regelruimte*, Den Haag 2008.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Maatschappelijke dienstverlening; een onderzoek naar vijf sectoren*, Den Haag 2004.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Lerende overheid; een pleidooi voor probeemgerichte politiek*, Den Haag 2006.

Dank!

De Kafkabrigade bestaat uit een netwerk van circa twintig onderzoekers, die afhankelijk van hun expertise en beschikbaarheid worden ingezet voor de verschillende Kafkaprojecten. Op deze plaats willen wij hen bedanken voor hun inzet, enthousiasme en flexibiliteit. Onze dank gaat uit naar Janine van Niel, Frank van IJzerloo, Constant Hijzen, Albert Jan Kruijter, Chris Sigaloff, Edwin Stuart, Abdel Azouz, Barry Woudenberg, Frans Jan Douglas, Arno Janssen, Eline Vree, Desir van Enthoven en onze overzeese Kafkabrigadiers Johannes Taal, Irwin Turbitt, John Palmer en Megan Mathias.

Ook willen wij enkele 'éminences grises' uit het Haagse bedanken: Arthur Docters van Leeuwen, Saskia J. Stuiveling en Herman Tjeenk Willink. Zij hebben ons aangesproken op de soms wel erg makkelijke analyse van 'Belgen doen het beter' en in gesprek met hen zijn we actie en reflectie gaan combineren. Ze hebben ons gecoacht, gestimuleerd, maar ook deuren voor ons geopend. Wij hebben het als voorrecht ervaren met hen in gesprek te zijn en zoveel vertrouwen te krijgen. We hopen dat hun betrokkenheid en inzet voor een goed functionerend openbaar bestuur niet alleen voor ons een bron van inspiratie is gebleken, maar dat velen met ons die betrokkenheid en inzet willen tonen. Een moderne samenleving kan niet zonder goede overheid.

Verder willen we staatssecretaris Ank Bijleveld en de medewerkers van het programma Regeldruk en Administratieve Lastenvermindering bedanken. Zij gaven ons de kans de methode in de praktijk verder te ontwikkelen en hierop met elkaar te reflecteren. Dat legde de basis voor dit handboek waar hopelijk velen binnen en buiten de overheid van profiteren. Bovendien hebben we de afgelopen jaren prettig samengewerkt met een aantal vooruitstrevende ambtenaren: Erik Gerritsen, Harry van Zon, Jacqueline Rutjens en Gerard Hagedoorn. Waarvoor onze dank!

Ook hebben een aantal mensen ons in een zeer vroeg stadium geholpen bij het tot stand komen van dit boek, zoals Sanderijn Cels, Richard 't Hart, Friedolien de Fraiture en Silvina Kahil. Wij danken hen zeer voor hun bijdrage. Magda Jablonski danken we voor haar bijdrage helemaal op het eind.

Dank gaat tenslotte uit naar alle burgers, bedrijven, uitvoerende ambtenaren, hun leidinggevendenden, de beleidsmakers en politici. Bijna zonder uitzondering blijken zij te willen helpen, zeker als het gaat om concrete probleemsituaties. Het sterkt ons in onze overtuiging dat 'de ambtenaren' of 'de politiek' niet het probleem vormen. Oplossingen zijn vindbaar en realiseerbaar, als je bereid bent te praten en te luisteren, als iedereen voor zich een 'kleinst denkbare stap' wil zetten, als je niet in grote structuren en nieuw beleid denkt en als je ruimte maakt.

Over de auteurs

Jorrit de Jong is als onderzoeker en docent verbonden aan het Ash Institute for Democratic Governance and Innovation aan Harvard University's Kennedy School of Government. Hij publiceerde met Gowher Rizvi *The State of Access. Success and Failure of Democracies in Creating Equal Opportunities* (Brookings Institution Press, 2008).

Prof. Dr. Arre Zuurmond is oprichter en partner van Zenc, een onderzoeks- en adviesbureau voor overheid, zorg, innovatie en ICT. Daarnaast is hij momenteel universitair hoofddocent aan de TU Delft. Hij promoveerde cum laude op *De Infocratie. Een theoretische en empirische heroriëntatie op Weber's ideaaltype van de bureaucratie* (Phaedrus, 1994)

Joeri van den Steenhoven is oprichter en voorzitter van Stichting Nederland Kennisland. Kennisland is een onafhankelijke denktank die met onderzoek, advies en interventies de Nederlandse kenniseconomie ondersteunt. Een slimme overheid hoort daarbij.

Lobke van der Meulen werkt als onderzoeker en adviseur 'Slimme Overheid' bij Stichting Nederland Kennisland. Zij is naast onderzoeker ook projectleider van de Kafkabrigade.

Contact

Heeft u de Kafkabrigade nodig? Kijk op de website www.kafkabrigade.nl of stuur een mail naar info@kafkabrigade.nl.

