

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 ~

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 ongekennde 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.

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 ideaaltipe 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.