

Bedankt voor het downloaden van dit artikel. De artikelen uit de (online)tijdschriften van Uitgeverij Boom zijn auteursrechtelijk beschermd. U kunt er natuurlijk uit citeren (voorzien van een bronvermelding) maar voor reproductie in welke vorm dan ook moet toestemming aan de uitgever worden gevraagd.

Boom

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch door fotokopieën, opnamen of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikelen 16h t/m 16m Auteurswet 1912 jo. Besluit van 27 november 2002, Stb 575, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoeding te voldoen aan de Stichting Reprorecht te Hoofddorp (postbus 3060, 2130 KB, www.reprorecht.nl) of contact op te nemen met de uitgever voor het treffen van een rechtstreekse regeling in de zin van art. 16l, vijfde lid, Auteurswet 1912.

Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16, Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten, postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.cedar.nl/pro).

No part of this book may be reproduced in any way whatsoever without the written permission of the publisher.

info@boomamsterdam.nl
www.boomuitgeversamsterdam.nl

Praten is vaak beter dan je eigen gang gaan

Zelfs in zeer complexe, 'kafkaïaanse' situaties kun je door een redelijk gesprek te voeren met alle betrokkenen al belangrijke stappen zetten in de richting van een oplossing. Dat is de ervaring van de Kafkabrigade. Drie casussen bieden hiervan een illustratie. Ze geven zicht op de problemen, de voornaamste barrières en oplossingsrichtingen.

.....
 door *Lobke van der Meulen*

De auteur is directeur van de Kafkabrigade. De Kafkabrigade is opgericht om (publieke) organisaties te helpen bij het opsporen en aanpakken van bureaucratisch disfunctioneren. Voor meer informatie zie www.kafkabrigade.nl of stuur een e-mail naar info@kafkabrigade.nl.

DRIE CASUSSEN

Nu eens diep in het rood, dan weer goed in de zwarte cijfers

Bert de Vries heeft twee verschillende uitkeringen. Een aantal jaar geleden is hij arbeidsongeschikt bevonden en daarvoor ontvangt hij een wao-uitkering van het uuv (het verhaal speelt voor 2007). De problemen van Bert zijn ontstaan doordat hij een tweedegeneratie-oorlogsslachtoffer van de Tweede Wereldoorlog is. Om die reden krijgt hij ook een wuv-uitkering (Wet uitkeringen vervolgingsslachtoffers 1940-1945) van de Pensioen- en Uitkeringsraad (PUR). In tijden dat Bert zich goed voelt, geeft hij ook nog eens les als fotodocent. Hierdoor heeft hij een heel klein beetje inkomsten uit eigen bedrijf.

Over het geheel gezien zou het inkomen van Bert de Vries binnen een kleine marge kunnen schommelen; de ene keer kan hij iets meer werken dan de andere keer. Maar de gevolgen zijn veel groter dan verwacht. Door een oneindige reeks van naheffingen, terugvorderingen en stortingen

staat Bert de ene maand diep in het rood en de volgende maand weer een paar duizend euro in de plus. Als klap op de vuurpijl blijkt hij in 2006 ook nog eens te veel gewerkt te hebben. Hij moet daarom een deel van zijn WAO-uitkering aan het UWV terugbetalen, tienduizend euro in totaal.

Bert wil graag weten hoe het nu zit. Waarom schommelt zijn inkomen zo enorm? Hoe kan het dat hij opeens tienduizend euro moet terugbetalen? Hij krijgt echter zowel bij het UWV, als bij de PUR, als bij zijn belastingadviseur nul op het rekest. Niemand weet hoe het nu precies in elkaar zit.

Minstens vijf medische verklaringen (en keuringen) per dochter per jaar
José Olde Riekerink heeft twee chronisch zieke dochters. Zij hebben niet alleen veel zorg nodig, maar hebben ook heel veel administratie te verwerken rond alle voorzieningen en vergoedingen die zij nodig hebben. José heeft die last van haar dochters overgenomen. Dat er veel tijd in die administratieve rompslomp gaat zitten (zoveel zelfs dat ze haar baan heeft opgezegd

*Niemand van de
verschillende instanties
weet hoe het nu precies in
elkaar zit*

om voor haar kinderen te zorgen en de administratie te kunnen doen), heeft ze geaccepteerd; daar is ze aan gewend. Maar dat zij per dochter minstens vijf keer per jaar de specialist in het ziekenhuis lastig moet vallen voor een medische verklaring kan ze niet accepteren. Dat ze voor

een nieuwe voorziening bij een nieuwe organisatie misschien een medische verklaring moet overleggen begrijpt ze wel. Maar waarom ze ook voor verlenging of vernieuwing van een voorziening (zoals een nieuw aangepast bed, een grijs kenteken of een gehandicaptenparkeerkaart) wéér een medische verklaring moet overleggen, begrijpt ze niet. Vaak gaat dit alles ook nog met een herkeuring gepaard. Vooral voor haar jongste dochter is het erg zwaar om steeds weer op stap te moeten naar een keuringsarts. Haar dochters zijn chronisch ziek, wat betekent dat haar dochters nooit beter zullen worden. Waarom moet ze dan steeds opnieuw bewijzen dat ze ziek zijn?

Verklaring van ongehuwd zijn, geboorteakte of overlijdensakte

De derde casus gaat over de bewijsstukken die gemeenten van mensen vragen voor bepaalde handelingen. We spraken hiervoor verschillende mensen. Stefan Geleijnse heeft een aantal jaar geleden met zijn Nederlandse vriendin een tijd in Brazilië gewoond, waar zij allebei voor hun Nederlandse werkgever konden werken. Een paar jaar nadat ze weer naar Nederland waren teruggekeerd, raakte zijn vriendin zwanger. Natuurlijk wilde Stefan zijn kind erkennen. Dat ging echter niet zomaar. Hij moest daarvoor een

‘verklaring van ongehuwd zijn’ uit Brazilië overleggen, wat betekende dat hij twee bevriende Brazilianen bij een notaris moest laten verklaren dat hij in Brazilië niet gehuwd was! Dat zou hem nooit meer lukken voor zijn kind geboren zou worden.

Truus Mosselman wilde gaan trouwen. Hiervoor moest zij haar geboorteakte hebben. Dat was lastig, aangezien zij in Brits Guyana is geboren, waar haar Nederlandse ouders voor werk tijdelijk woonden. Stad en land heeft zij afgebeld, gemaïld en gefaxt, maar ze is er niet in geslaagd het stuk te achterhalen.

De schoonvader van Jeroen Meijers, ten slotte, overleed zeer onverwacht op vakantie in de Dominicaanse Republiek. Om hem in Nederland te kunnen begraven was een verklaring van overlijden nodig (zodat hij in de Gemeentelijke Basisadministratie als overleden geregistreerd kon worden). Toen het stuk een week later uit de Dominicaanse Republiek gearriveerd was, bleek echter dat het niet alleen vertaald, maar ook gelegaliseerd moest worden: buitenlandse documenten zijn namelijk niet rechtsgeldig in Nederland. Om het document te legaliseren moest Jeroen contact opnemen met het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Hij kreeg te horen dat voor legalisatie een procedure bestaat die soms wel maanden kan duren. Al die tijd kon Jeroens schoonvader niet begraven worden.

DRIE BARRIÈRES

De Kafkabrigade komt uitsluitend in actie in zeer complexe situaties, waarbij meerdere instanties betrokken zijn en het probleem op verschillende plaatsen in de keten vastzit.¹ Toch is er in veel casussen één voornaamste barrière te benoemen. Het gaat dan om een soort ‘basishouding’: de manier waarop samengewerkt wordt, het perspectief waarmee een probleem benaderd wordt, enzovoort. Als die houding veranderd zou worden, zouden veel van de andere knelpunten die betrokkenen ervaren opgelost zijn. Ook in de zojuist beschreven casussen kunnen barrières benoemd worden.

Samenloop en ‘cocondenken’

In het geval van Bert de Vries constateerden we samen met alle betrokkenen dat er sprake is van een samenloop van regelingen. De twee uitkeringen die Bert krijgt zijn op heel verschillende grondslagen gevestigd, en dat botst. Bovendien wist Bert niet dat de Wuv zou kunnen aanvullen wat hij op zijn wao-uitkering gekort werd. Dat die samenloop van regelingen een probleem wordt, komt doordat niemand Bert zijn specifieke situatie kan uitleggen. Wij constateerden dat hier geen sprake was van verkokering, maar zelfs van ‘vercoconning’. Als er sprake geweest was van verkokering,

zouden alle drie de betrokken instanties (UWV, PUR en Belastingdienst) in dezelfde koker vallen. Hier gaat het echter nog een stapje verder: elke organisatie lijkt in zijn eigen wereld opgesloten. Er is sprake van ‘cocondenken’, tot aan de grenzen van de eigen deur.

Gebrek aan professioneel ethos

In het collectieve ‘functioneringsgesprek’ dat wij met alle betrokkenen rond de casus van José Olde Riekerink hebben gevoerd, bleek dat alle betrokkenen deden wat ze ‘moesten’ doen volgens de afspraken, maar dat niemand echt tevreden was met hoe het geheel werkte. Zo kost het de arts niet alleen veel tijd om medische verklaringen te schrijven, maar gaat het ook nog eens tegen haar beroepsgeheim in. De gemeenteambtenaar kan niet

*Er is sprake van
‘cocondenken’, tot aan
de grenzen van de
eigen deur*

goed uit de voeten met die medische verklaring, omdat hij moet weten wat iemand kan of niet kan, en niet wat voor ziekte die iemand eigenlijk heeft. En zo werkte het voor elke betrokkene weer om een andere reden niet. Ondertussen schikte iedereen zich in zijn/haar lot. Ik zou dit een

gebrek aan professioneel ethos willen noemen. Iedereen blijft van klanten handelingen verlangen waarvan ze weten dat het eigenlijk niet normaal is. De gemeenteambtenaar weet best over wie het gaat als hij de naam van de dochter van José ziet. Hij hoeft haar toch echt geen drie keer per jaar te zien.

Conflict tussen de Gemeentelijke Basisadministratie (GBA) en de Burgerlijke Stand (BS)

Bij de derde casus was de barrière het duidelijkst aanwezig. Tijdens het ‘functioneringsgesprek’ bleek dat gemeenten al die bewijsstukken vragen omdat de GBA en de Burgerlijke Stand twee gescheiden werelden zijn. De GBA (onder verantwoordelijkheid van het Ministerie van Binnenlandse Zaken) is bedoeld als register van de huidige situatie van alle inwoners van Nederland. De BS (onder verantwoordelijkheid van het Ministerie van Justitie) is, kort gezegd, voor alle wijzigingen, zoals geboren worden, trouwen of overlijden. Van oudsher was ambtenaar van de BS ook een erebaan bij de gemeente, terwijl nu de GBA-ambtenaar en de ambtenaar van de BS meestal een en dezelfde persoon zijn. Al 25 jaar lang bestaat er een conflict tussen de twee ministeries rond de GBA en de BS. In al die jaren heeft nooit iemand een probleem aangekaart. Gemeenteambtenaren blijven uitdraaien maken van de GBA (à circa tien euro per stuk), om de verkregen informatie vervolgens in dezelfde computer te controleren als waar de uitdraai vandaan komt.

DRIE OPLOSSINGEN

Wellicht bent u na het voorgaande niet alleen verbaasd, maar ook geschrokken – misschien zelfs wel teleurgesteld in de Nederlandse overheid. Gelukkig kan ik dit artikel positief afsluiten: in alle drie de beschreven gevallen zijn er naar aanleiding van de onderzoeken van de Kafkabrigade oplossingen gerealiseerd – weliswaar met verschillend bereik, maar in alle gevallen voor meer dan één persoon.

Onderling verrekenen

Bert de Vries is erg blij met de interventie van de Kafkabrigade. Eindelijk weet hij waardoor die enorme schommelingen in zijn inkomsten veroorzaakt worden. Bovendien heeft hij door de gezamenlijke actie van het UWV en de PUR nu geen last meer van die schommelingen. Het bleek dat er in heel Nederland vijftien mensen waren die in precies dezelfde situatie verkeerden als Bert. Voor die vijftien mensen hebben de twee instanties afgesproken dat de PUR hen uitbetaalt; de PUR en het UWV verrekenen vervolgens onderling een keer per jaar met elkaar. De klanten hebben dus met nog maar één uitkeringsinstantie te maken. Toegegeven, de zeer geringe omvang van de populatie maakt het voor de instanties eenvoudig om het probleem voor al deze mensen op te lossen. Als het om tien- of honderdduizenden gevallen gaat wordt dat lastiger, maar het is nog steeds niet onmogelijk. En waarschijnlijk scheelt het nog administratiekosten ook. Het scheelt in elk geval klantcontacten, aangezien mensen dan precies weten waar ze aan toe zijn.

Verlengen op basis van dossier

Ook José Olde Riekerink heeft inmiddels minder rompslomp te verwerken. Nog belangrijker voor José is dat zij de arts in het ziekenhuis én haar dochters veel minder hoeft te belasten. Tijdens het ‘functioneringsgesprek’ besloot de wethouder van de betrokken gemeente dat hij voortaan een omgekeerde werkwijze zou willen hanteren: voorzieningen voor chronisch zieken worden verlengd op basis van het dossier dat er al is. Alleen in geval van nieuwe voorzieningen of bij twijfel wordt er ook om een herkeuring en een medische verklaring gevraagd. De zorgverzekeraar sloot zich hierbij aan en besloot voor één van de dochters de vergoeding voor het taxivervoer voor onbepaalde tijd toe te kennen. En na overleg tussen de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en de minister van Verkeer en Waterstaat besloot laatstgenoemde dat in heel Nederland de gehandicaptenparkeerkaart voortaan op basis van dossier verlengd kon worden. Ook al zouden wij als Kafkabrigade natuurlijk graag zien dat het nog verder zou gaan – bijvoor-

beeld naar een geïntegreerde intake en het toekennen van voorzieningen voor langere tijd – zijn dit grote stappen in de goede richting.

GBA als bronbestand gebruiken

Voor de mensen die wij voor de laatste casus geïnterviewd hebben, kwam ons onderzoek te laat, althans: voor hen was de interventie van de Kafka-brigade niet meer nodig. Alle drie zijn ze er met hulp van een welwillende ambtenaar uiteindelijk in geslaagd op een alternatieve manier de handeling te verrichten die nodig was. Stefan heeft uiteindelijk onder ede mogen verklaren dat hij in Brazilië niet gehuwd was en kon daardoor (op tijd) zijn kind erkennen. In de gemeente van Truus was de ambtenaar uiteindelijk bereid om te accepteren dat zij écht niet aan haar geboorteakte kon komen. Ze is inmiddels getrouwd. Jeroens schoonvader is op een gegeven moment ‘voorlopig overleden’ verklaard en kon daardoor begraven worden. Pas

weken later is hij officieel als overleden in de GBA geregistreerd.

Structureel, voor alle andere Nederlanders, zijn er grote stappen gezet. Naar aanleiding van het onderzoek door de Kafkabrigade zijn de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en de minister

Door een redelijk gesprek te voeren kun je met elkaar stappen zetten, hoe complex de situatie ook is

van Justitie overeengekomen dat de wet zal worden gewijzigd, zodat de GBA als bronbestand gebruikt kan worden. Alle wijzigingen in de Burgerlijke Stand worden voortaan ook in de Gemeentelijke Basisadministratie ingeschreven, zodat ambtenaren alleen dat systeem nog maar hoeven te raadplegen. In principe hoeven ze dus geen aanvullende bewijsstukken op te vragen. Alleen in geval van ontbrekende informatie zullen er alsnog stukken overlegd moeten worden. Na een conflict van 25 jaar is dit natuurlijk fantastisch. Nog mooier vind ik het dat de minister en staatssecretaris ook ingespeeld hebben op de lange duur van zo’n wetswijziging: ze hebben gezamenlijk een brief gestuurd aan alle Nederlandse gemeenten, met daarin de mededeling dat zij aan een wetswijziging werken en het verzoek aan de gemeente om alvast met de GBA als bronbestand te werken. Die oproep is niet ongehoord gebleven: inmiddels werkt ongeveer driekwart van de gemeenten op deze manier.

COLLECTIEF FUNCTIONERINGSGESPREK

Deze drie casussen laten zien dat je door een redelijk gesprek te voeren met elkaar al stappen kunt zetten, hoe complex de situatie ook is. Dit is in

feite wat wij met de Kafkabrigade ook doen: een vast onderdeel van onze onderzoeksmethode is namelijk het collectieve ‘functioneringsgesprek’. Dit gesprek is niet bedoeld om mensen te beschuldigen, maar juist om met elkaar te praten over de knelpunten die ieder ervaart. Onze ervaring is dat er door er met elkaar naar te kijken altijd mogelijkheden voor verbetering zichtbaar worden, niet alleen voor het individu, maar ook structureel. Dus ik zou zeggen: kom je er zelf niet meer uit, ga dan een open gesprek aan met alle betrokkenen en kijk wat dat je biedt.

Noot

- 1 Zie ook Jorrit de Jong e.a., *Kafka in de polder. Handboek voor het opsporen en oplossen van overbodige bureaucratie*. Den Haag: Sdu Uitgevers, 2008.