



De Kafkabrigade

Eerste hulp bij bureaucratisch onbehagen

De Kafkabrigade rukt uit wanneer burgers, ondernemers en ambtenaren zijn vastgelopen in een woud van wetten, regels, procedures en formulieren. Tijdens een kortlopend onderzoek gaan we op zoek naar oplossingen voor knelpunten in het functioneren van overheden en (semi-)publieke organisaties. De Kafkabrigade helpt overheden onnodige bureaucratie te bestrijden en zicht te krijgen op hoe beleid in de praktijk werkt. Dat doen we met een methode die bestaat uit zes stappen.

De Kafkabrigade

Heeft u weleens een gehandicaptenparkeerkaart, een grijs kenteken en een aangepast bed tegelijkertijd aangevraagd? Of geprobeerd een winkel te verbouwen? Zorg voor iemand geregeld vanuit een Persoonsgebonden Budget? Meerdere uitkeringen tegelijk ontvangen? Of geprobeerd te trouwen met iemand die in het buitenland is geboren? Dit zijn allemaal situaties waarin burgers of ondernemers afhankelijk zijn van de medewerking van meerdere overheidsinstanties. Het zijn vaak ook voorbeelden van kafkaëske situaties. Situaties waarin burgers of ondernemers in een impasse raken die mede wordt veroorzaakt door instanties waar zij niet zonder en/of omheen kunnen. Ook ambtenaren komen er ondanks alle goede intenties zelf niet meer uit. Zij zijn er met het stellen en handhaven van regels niet op uit het mensen lastig te maken. Immers, iedereen wil dat gehandicapte mensen mobiel zijn, dat kinderen adequate jeugdzorg krijgen en dat houders van een Persoonsgebonden Budget (PGB) hun administratie op orde hebben. Hoewel wetten en regels door bestuurders logisch en werkbaar zijn bedacht – en het simpel lijkt deze ‘slechts’ uit te voeren – blijkt de werkelijkheid vaak weerbarstig. De Kafkabrigade rukt uit wanneer burgers, ondernemers en ambtenaren zijn vastgelopen in een woud van wetten, regels, procedures en formulieren.

Denkt u dat ze nog aangroeien?

Een gehandicapte man is jaren geleden beide benen kwijtgeraakt, tot ver boven zijn knieën. Toch moet hij regelmatig opnieuw bewijzen dat hij gehandicapt is. Baliemedewerkers verontschuldigen zich soms nog wel voor de regels, maar eisen toch elke keer weer een recent bewijs van invaliditeit. Ook als de man al jaren bekend is aan dat loket. Een nieuwe aanvraag is een nieuwe aanvraag en dan moet alles opnieuw worden bekeken. Voor de man in kwestie is dat raar. “Ze denken bij de gemeente zeker dat mijn benen weer aangroeien”, zegt hij. Deze man neemt het licht op. Anderen ervaren het gedrag van de gemeente echter niet alleen als *emotioneel* maar ook als *fysiek* belastend. Want het bewijs van invaliditeit – dat vaak niet ouder mag zijn dan twee maanden – moet worden opgehaald bij een specialist. Dit betekent weer een dag heen en weer reizen. De overheid betaalt overigens wel de kosten van die nutteloze reizen en staat ook toe dat de samenleving dure tijd van specialisten gebruikt voor in wezen nutteloze handelingen. Dit is een duidelijk voorbeeld van bureaucratie.

In minder dan 50 woorden

- De Kafkabrigade rukt uit wanneer burgers, ondernemers en ambtenaren zijn vastgelopen in het woud van wet- en regelgeving.
- De Kafkabrigade helpt overheden onnodige bureaucratie te bestrijden en zicht te krijgen op hoe beleid in de praktijk werkt.
- Dat doen we met een methode van zes stappen.

Uitgangspunten

De Kafkabrigade is in 2005 opgericht om bureaucratische toestanden te onderzoeken waar geen touw meer aan vast is te knopen. Het gebeurt vaak dat mensen in situaties terecht komen waarin ze tegelijk te maken hebben met meerdere logica's, regels en procedures. Als deze niet goed op elkaar zijn afgestemd, kan dat vervelende gevolgen hebben. Voorbeelden hiervan zijn onduidelijkheid, frustratie, maar ook financieel verlies en verlies van tijd. De belangrijkste uitgangspunten van de Kafkamethode zijn:

Eindgebruiker centraal, maar alle betrokkenen betrokken

De Kafkabrigade gebruikt de praktijk als toetssteen voor het functioneren van de overheid. Daarbij is een burger of ondernemer het ideale start- én eindpunt voor onderzoek, juist omdat een eindgebruiker contact heeft met alle instanties en dus overzicht heeft over het hele probleem. Het gaat de Kafkabrigade echter niet alleen om de burger of ondernemer, maar om *alle* betrokkenen: burgers, uitvoerders, managers, beleidsmakers en bestuurders. Zij worden op meerdere momenten en manieren in het proces betrokken.

Regels zijn nodig, maar soms kan het slimmer

Wetten, regels en procedures. Ze zijn nodig wil de overheid goed kunnen functioneren. Maar soms ontsporen ze, waardoor regels zelf een probleem worden. Daar proberen we met de Kafkamethode iets aan te doen. Voor een effectieve oplossing blijkt slimmer samenwerken of een zogenaamd ‘procesherontwerp’ meestal voldoende; een wet- of stelselwijziging is vaak niet nodig. En dat is waar het de Kafkabrigade om gaat. We helpen overheden oplossingen te vinden om onnodige bureaucratie te verminderen. Niet met nieuwe wetten en regels, maar juist door goed naar de uitvoering te kijken en vanuit de praktijk te redeneren.

Onder de radar in een veilige omgeving

De Kafkabrigade opereert ‘onder de radar’ en zoekt tijdens het onderzoek geen media-aandacht voor het project. Simpelweg omdat de bereidheid van betrokkenen om te leren sterk zal afnemen als zaken uitvergroet of eenzijdig worden belicht. In het verlengde daarvan: we creëren een veilige omgeving voor de betrokkenen. Net als in de luchtvaart, waar het toegeven van fouten wordt beloond. Dat is een voorwaarde om te kunnen leren en zo de luchtvaart

veiliger te maken. Dat vergt vertrouwen. De Kafkabrigade is onafhankelijk en kiest geen partij.

Geen actie zonder reflectie, geen reflectie zonder actie

Betrokkenen committeren zich aan inzet op verbetering. Zij formuleren concrete, uitvoerbare acties. Van iedereen wordt een bijdrage verwacht aan de oplossing van het probleem, zonder dat er grootse (beleids)wijzigingen nodig hoeven te zijn. Een adequate informatievoorziening op een website kan bijvoorbeeld al veel rompslomp voorkomen. De Kafkamethode is dus niet vrijblijvend. Ook is commitment van de bestuurlijke én ambtelijke top essentieel!



Kafkabrigade

Kenmerken van kafkaëske situaties

Kafkaëske situaties zijn volgens ons situaties waarin burgers of ondernemers in een impasse raken die mede wordt veroorzaakt door instanties waar zij niet *zonder en/of omheen* kunnen. De probleemsituaties die de Kafkabrigade heeft onderzocht hebben veel met elkaar gemeen. Zo spelen onmacht, onduidelijkheid, onsamenhangendheid, onveiligheid en/of onhandigheid vaak een rol. Veel mensen herkennen deze kenmerken uit eigen ervaring of verhalen van anderen. Gevoelens van **onmacht** om zelf uit de situatie te komen, worden versterkt door opmerkingen als “daar kunnen wij helaas niks aan doen”, “regels zijn regels” of “daarvoor moet u bij instantie x zijn”. **Onduidelijkheid** is kenmerkend omdat mensen niet weten wat er nodig is om een proces tot een goed einde te brengen. Dit leidt tot onzekerheid. **Onsamenhangendheid** duidt erop dat iedereen zijn individuele werk goed doet, maar dat de burger of ondernemer toch niet wordt geholpen. Langs elkaar heen werken, niet op de hoogte zijn van elkaars bestaan, het ontbreken van overzicht en geen gedeelde verantwoordelijkheid zijn hier voorbeelden van. **Onveiligheid** speelt wanneer niet alle consequenties van tevoren zijn te overzien. Als iemand met een bijstandsuitkering een kwijtscheldingsregeling accepteert, wat betekent dit dan voor zijn inkomen? Loopt hij het risico boven de bijstandsnorm uit te komen en zijn recht op de bijstandsuitkering te verliezen? Ook **onhandigheid** van individuen en organisaties als geheel kan kafkaëske situaties kenmerken. Bijvoorbeeld door foutjes in de administratie, door zaken over het hoofd te zien of door het niet benutten van mogelijkheden. Het is vaak onbegonnen werk om als één van de direct betrokkenen verandering aan te brengen in kafkaëske situaties. Dit komt doordat de probleemsituatie dan vanuit een eenzijdig perspectief wordt bekeken. De Kafkabrigade start met het perspectief van de eindgebruiker(s). Alleen dan is het mogelijk om een totaal overzicht en inzicht te construeren

Zes stappen van de Kafkamethode

De Kafkabrigade helpt overheden onnodige bureaucratie te bestrijden en zicht te krijgen op hoe beleid in de praktijk werkt. Dat doen we met een methode die bestaat uit zes stappen.

Stap 1: Verkennend onderzoek

Situaties waarin burgers of ondernemers zijn verstrikt in de bureaucratie worden gemeld door opdrachtgevers (overheidsinstanties of andere (semi-)publieke organisaties) of door gedupeerden zelf (via reguliere meldpunten zoals de Nationale Ombudsman of lastvanoverheid.nl en soms via de website van de Kafkabrigade). Niet alle problemen lenen zich voor een Kafka-onderzoek. Daarom starten we een verkennend onderzoek en inventariseren we bijvoorbeeld hoeveel mensen last hebben van een vergelijkbare situatie, wie al met het probleem bezig is (geweest) en wie verantwoordelijke of betrokken partijen zijn.

Stap 2: Casusonderzoek

Eén of meerdere casussen die exemplarisch zijn voor het brede probleem worden diepgaand uitgezocht tijdens gesprekken met eindgebruikers en door dossieranalyse. Op basis hiervan wordt enerzijds een narratief geschreven vanuit de beleving van een burger of ondernemer. Anderzijds maken we een stappenschema van feitelijke gebeurtenissen. Met beide brengt de Kafkabrigade de problemen in de dagelijkse praktijk in kaart.

Stap 3: Contra-expertise

De Kafkabrigade bespreekt elementen uit het stappenschema en het narratief tijdens gesprekken met uitvoerders, beleidsmakers en andere experts, om de context helder te krijgen en eigen interpretaties te toetsen.

Stap 4: Het ‘functioneringsgesprek’

Om tot een gezamenlijke probleemdefinitie te komen gaan vervolgens alle betrokkenen met elkaar in gesprek onder zorgvuldige en intensieve begeleiding van een moderator. Op basis hiervan worden de eerste verbeteracties en oplossingen geïnventariseerd, waaraan betrokkenen zich committeren.

Uit de praktijk: honderdduizenden bewijsstukken minder

Burgers moeten vaak bewijsstukken aanleveren, waarvan de informatie al in het bezit is van de overheid. De geboorteakte of het uittreksel uit het bevolkingsregister zijn hier voorbeelden van. Dit heeft, zeker in het huidige digitale tijdperk, onnodige reistijd en administratieve last voor de burgers tot gevolg. Oorzaak van dit onnodig uitvragen van bewijsstukken is een gebrekkige informatieuitwisseling tussen de Gemeentelijke Basisadministratie (GBa) en de Burgerlijke Stand. Met inzet van de Kafkabrigade is op dit vlak een doorbraak bereikt. In de toekomst zijn de geboorteakte en het uittreksel uit het bevolkingsregister niet meer nodig bij de aangifte van een huwelijk of geregistreerd partnerschap.

Jaarlijks vragen burgers 157.000 geboorteakten bij de GBa op als bewijsstuk voor een huwelijk of geregistreerd partnerschap, dat ze weer inleveren bij de Burgerlijke Stand. Daarnaast worden elk jaar nog eens circa 50.000 buitenlandse geboorteakten voor hetzelfde doel gelegaliseerd. Als deze bewijsstukken niet meer hoeven te worden opgevraagd scheelt dat honderdduizenden transacties en ruim 2 miljoen euro aan legeskosten. Daarnaast hoeven circa 50.000 Nederlanders geen tijd, energie en geld te investeren in het verkrijgen, vertalen en legaliseren van een buitenlandse geboorteakte. Dit plan sluit aan bij het streven van het kabinet naar een moderne en dienstbare overheid. Met deze doorbraak gaan de administratieve lasten voor burgers en overheid omlaag en verbetert de overheid haar dienstverlening.

Stap 5: Actieplan

Aan het einde van het onderzoek wordt een korte, krachtige actielijst opgesteld met aanbevelingen en actiepunten die zijn aangedragen tijdens het 'functioneringsgesprek'. Hierin staat onder meer wie wat gaat doen om vergelijkbare situaties in de toekomst te voorkomen.

voor mensen met een Persoonsgebonden Budget (PGB), die in bepaalde gevallen volgens de wet werkgever zijn, aanzienlijk kunnen worden beperkt. Elk onderzoek door de Kafkabrigade levert idealiter drie typen resultaten op: een individuele oplossing voor het probleem van de burger of ondernemer uit de casus (*type 1*), een structurele oplossing voor alle vergelijkbare gevallen in dezelfde situatie

Burgers moeten vaak bewijsstukken aanleveren waarvan de informatie al in het bezit is van de overheid, zoals de geboorteakte

Stap 6: Het beoordelingsgesprek

De verantwoordelijkheid voor de acties uit het actieplan borgen we bij onze opdrachtgever. Na drie tot zes maanden komt de Kafkabrigade langs om vorderingen en belemmeringen in de actiepunten te bespreken, en om de finale vraag te stellen: *Zijn de problemen opgelost, ook volgens de burgers en ondernemers in kwestie?*

(*type 2*) én culturele oplossingen die voorbij gaan aan de casus doordat deze lessen over het bredere functioneren van een organisatie betreffen (*type 3*). *Type 3*-resultaten kunnen leiden tot allerlei verbeteringen waar uiteenlopende doelgroepen van kunnen profiteren.

Resultaten

De methode heeft diverse zichtbare resultaten opgeleverd. Naast het praktijkvoorbeeld dat we in dit artikel schetsen, is bijvoorbeeld ook bereikt dat duizenden ex-gedetineerden door betere procedures sneller een uitkering kunnen krijgen zodat zij niet 'gedwongen' zijn om terug te vallen in de criminaliteit. Ook is gebleken dat de administratieve lasten

Auteurs

Lausanne Mies en Janine van Niel werken als onderzoeker en adviseur bij Zenc en maken deel uit van de Kafkabrigade. E-mail: lausanne.mies@zenc.nl, janine.vanniel@zenc.nl.

De Kafkabrigade is een samenwerkingsproject van Stichting Nederland Kennisland (www.kennisland.nl) en onderzoeks- en adviesbureau Zenc (www.zenc.nl). Zenc verricht uiteenlopende onderzoeken in *binnen- en buitenland* voor gemeenten, rekenkamers, provincies, ministeries en andere (semi-)publieke organisaties. Voor meer informatie over de Kafkabrigade kunt u de website www.kafkabrigade.nl bezoeken. U kunt ook een e-mail sturen naar info@kafkabrigade.nl