

Frank van IJzerloo en Lobke van der Meulen

De Kafkabrigade in het domein van SZW

In opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft de Kafkabrigade het afgelopen jaar tien kafkaëske situaties onderzocht. De casus zijn gemeld op het meldpunt lastvandeoverheid.nl van datzelfde ministerie. Vier hebben er betrekking op het domein van de sociale zekerheid.

Hieronder volgt allereerst een korte samenvatting van deze vier casus. Vervolgens komen de oplossingen van de Kafkabrigade aan bod en volgen aanbevelingen om vergelijkbare situaties in de toekomst te voorkomen.

Hervatten van uitkering na detentie De medewerkers van de cliënten-servicedesk van de Jellinek/Mentrumkliniek in Amsterdam ervaren al jaren hoe cliënten na detentie in een vicieuze cirkel raken. Zonder vaste woon- of verblijfplaats is het onmogelijk om een uitkering aan te vragen en zonder inkomen lukt het niet om een huis te betrekken, enzovoort. Het gevolg van deze cirkel is dat zij deze cliënten vaak opnieuw in criminaliteit zien vervallen.

Voor mensen die lang in detentie zitten bestaan allerlei reclasseringsprogramma's en mogelijkheden voor opleiding. Voor kortgedetineerden (korter dan zes maanden) zijn deze mogelijkheden er niet. Het blijkt dat ruim 80 procent van de 37.000 gedetineerden in Nederland kort gedetineerd is, 61 procent zelfs korter dan twee maanden. Wanneer deze mensen weer terugkeren in de samenleving moeten zij zelf zorgen voor een inkomen, een huis en andere noodzakelijke voorzieningen.

Zonder woning is het lastig om een bestaan op te bouwen. Een oplossing is een alternatief postadres. De gemeente heeft de regels voor een alternatief postadres de laatste jaren echter flink aangescherpt. In Amsterdam kunnen nog maar twee instanties

een postadres verstrekken. Bij één van de twee is het bovendien alleen telefonisch mogelijk om een afspraak te maken. Dit levert de paradoxale situatie op dat een dakloze over een telefoon moet beschikken om voor hulp in aanmerking te komen.

Zelfs al komt een dakloze ex-crimineel aan een postadres, dan nog zijn de moeilijkheden niet voorbij. Een UWV-uitkering loopt namelijk niet door bij detentie. De procedure om de uitkering opnieuw aan te vragen duurt vervolgens dertien weken. Het advies is om voor die periode een bijstandsuitkering aan te vragen, maar dit duurt ook minstens acht weken – met de mogelijkheid van een voorschot na vier weken. Dit betekent dat een ex-gedetineerde zonder werk sowieso een aantal weken zonder inkomen zit. Niet geheel verwonderlijk volgt in veel gevallen recidive. Bij volwassenen in deze situatie is dat 75 procent, bij jongeren zelfs 80 procent.

Samenloop van uitkeringen Leobert is een tweedegeneratie slachtoffer van de Tweede Wereldoorlog en mag, vanwege lichamelijke en psychische klachten, een beroep doen op de Wuv (Wet uitkeringen vervolgingsslachtoffers). Deze uitkering, uitbetaald door de PUR (Pensioen- en Uitkeringsraad), heeft een aanvullend karakter. Dit betekent dat zijn WAO-uitkering (uitgekeerd door het UWV) en de inkomsten die hij incidenteel met zijn eigen bedrijfje genereert, in mindering worden gebracht op de Wuv-uitkering. Door de combinatie van Wuv, WAO en inkomsten uit eigen bedrijf komt hij in de problemen.



KAFKA BRIGADE

Leobert komt in een wirwar van hercalculaties, wijzigingen en naheffingen terecht en verliest hierdoor volledig het zicht op zijn inkomen. Belastingdienst, UWV en PUR kunnen hem geen duidelijkheid verschaffen, zij weten alleen iets over hun eigen regelingen. Niemand overziet het geheel. Leobert weet nooit waar hij aan toe is. De ene maand ziet hij zich gedwongen om de pianolessen voor zijn dochter stop te zetten, de volgende maand houdt hij geld over.

Bezwaar in de zorg Roel is chronisch ziek en Carla, zijn vriendin, verzorgt hem. Daarnaast heeft hij ook recht op professionele thuiszorg. Wanneer zijn situatie verslechtert, krijgt Roel een indicatie voor extra huishoudelijke zorg. Zijn zorgaanbieder heeft echter een wachtlijst van een jaar. Roel krijgt daarom een persoonsgebonden budget (PGB)¹. Het Regionaal Indicatie Orgaan (RIO)² regelt hiermee zorg van een andere aanbieder. Daarnaast heeft Carla een gesprek met een medewerker van de Sociale Verzekeringsbank (SVB) over een 'speciaal potje' waar ze aanspraak op kunnen maken, zodat Carla een bijdrage kan krijgen voor de zorg die zij aan Roel verleent. Carla gaat hier uiteraard graag op in.

Na een aantal maanden blijkt echter dat de thuiszorgaanbieder die Roel nu zorg verleent, te duur is om in te huren van zijn PGB. Bovendien blijkt dat de SVB de bijdrage voor Carla gewoon van het PGB aftrekt. Dit mondt uit in financiële problemen voor Roel en Carla.

Op een gegeven moment staat een deurwaarder voor de deur om € 1.110,30 betalingsachterstand bij de thuiszorgaanbieder te innen; Roel en Carla treffen een betalingsregeling. Het blijft wel knagen aangezien ze van mening zijn dat dit alles niet hun schuld is; het RIO heeft toch de dure hulp geregeld? Ze willen het geld daarom terug.

Vijf jaar en vele onderzoeken (o.a. van de Ombudsman) later is dit niet gelukt. Geen van de betrokken instanties kan uitkomst bieden. Ondanks alle inspanningen is nog steeds onduidelijk wie verantwoordelijk is voor de overschrijding van het PGB van Roel.

Onnodige indicatiestelling De vierde casus in dit verband is eerder beschreven in dit blad.³ Het komt er in het kort op neer dat een meisje met een progressieve, chronische ziekte gemiddeld vijf keer per jaar aan verschillende instanties (bijv. gemeente, zorgverzekeraar en Belastingdienst) moet bewijzen dat ze nog steeds niet beter is.

Dit lijkt vergelijkbaar met iemand zonder been die moet bewijzen dat het been nog steeds niet uit zichzelf is aangegroeid. In dit geval gaat het alleen gepaard met pijnlijke, vervelende medische onderzoeken.

Kenmerken van kafkaëske situaties Dit zijn vier voorbeelden van kafkaëske situaties die de Kafkabrigade het afgelopen jaar heeft onderzocht.⁴ In alle gevallen is de burger verstrikt geraakt in een woud van regels, regelingen en procedures en in drie van de vier gevallen heeft dit zelfs tot financiële problemen geleid. In het laatste geval moet iemand telkens opnieuw informatie aan de overheid verstrekken, informatie die daar allang bekend is. Deze organisaties vragen in feite naar de bekende weg. Toch hebben deze casus, net als de overige casus die we hebben onderzocht, erg veel gemeen. Uit deze en andere onderzoeken, hebben wij daarom inmiddels een aantal kenmerken van kafkaëske situaties kunnen destilleren.

Allereerst komen wij in veel gevallen een gevoel van *onmacht* tegen. Burgers hebben het gevoel dat ze vast zitten en dat ze niet bij machte zijn om zelf de situatie te veranderen. Opmerkingen als 'regels zijn regels' of 'daar kunnen wij helaas niets aan doen' zijn hier mede debet aan.

Er is ook sprake van *onduidelijkheid*. In contact treden met de overheid geeft mensen het gevoel dat ze een weg opgaan met veel bochten, waar bij elke volgende bocht weer een beer op de weg kan staan. Het niet-weten wat allemaal nodig is om een bepaald proces tot een goed einde te brengen, maakt een mens onzeker.

Kafkaëske situaties kenmerken zich ook door een gevoel van *onveiligheid*. Juist omdat niet alle consequenties van tevoren zijn te overzien, ontstaan onveilige situaties. Wat staat iemand met een bijstandsuitkering te wachten als hij of zij een kwijtscheldingregeling accepteert? Is dat verkapt inkomen? Dan loopt diegene het risico boven de bijstandnorm uit te komen en zo het recht op de bijstandsuitkering te verliezen.

Een vierde kernmerk is *onwil*. Uit de wetenschappelijke literatuur blijkt dat uitvoerders soms de moeilijke gevallen links (moeten) laten liggen en zich alleen bezighouden met de standaardgevallen.⁵ Daar valt mee te scoren. Het valt ze nauwelijks kwalijk te nemen aangezien hun beoordeling is gebaseerd op het aantal casus dat ze afhandelen.

Als laatste onderscheiden wij *onhandigheid*. De overheid is in Nederland niet overal even modern. Veel organisaties werken nog met papieren bewijsstukken en indicaties. Tijdens het overtuigen in het computerprogramma waarmee de organisatie werkt, is een foutje natuurlijk snel gemaakt. Een betere ICT-huishouding zou veel van deze bewijsstukken overbodig maken en tevens de doorlooptijd van veel processen flink kunnen verkorten.

Resultaten en opgeloste knelpunten

Naast vorenstaand inzicht in kafkaëske situaties heeft de Kafkabrigade ook een aantal concrete resultaten geboekt. Vaak zijn dit kleine, eerste stappen op weg naar een structurele oplossing van het achterliggende probleem.

Wetswijzigingen zijn daarbij lang niet altijd noodzakelijk. Het is meestal voldoende als iets of iemand – of het nou een organisatie of een persoon is – zijn verantwoordelijkheid neemt en zich inzet voor het oplossen van een kafkaësk probleem. Commitment van de bestuurlijke en ambtelijke top is daarbij overigens essentieel.

Ter illustratie een aantal voorbeelden van eenvoudige ingrepen die de problemen in onze casus grotendeels hebben verholpen.

Zo heeft het UWV in haar zes regio's contactpersonen aangesteld voor medewerkers van de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) en gemeenten om de terugkeer van ex-gedetineerden in de samenleving zo soepel mogelijk te laten verlopen. Daarnaast schorst de gemeente Amsterdam een uitkering in het geval van detentie. Ten opzichte van stopzetten heeft dit als voordeel dat een ex-gedetineerde direct na vrijlating weer over een inkomen beschikt en niet hoeft terug te vallen in de criminaliteit.

Leobert heeft tegenwoordig alleen nog contact met de PUR. Het UWV en de PUR hebben afgesproken dat voortaan de PUR casus zoals die van Leobert afhandelt. Indien nodig verrekent de PUR met het UWV. Op deze manier hoeven mensen als Leobert niet langer te werken als veredelde accountants en zijn ze niet de dupe van een gebrek aan overzicht bij de overheid. Daarnaast scheelt het de PUR en het UWV een flink aantal klachtenbrieven. Naast een vernieuwde werkwijze gaat het UWV ook verder onderzoek doen naar samenloop van regelingen en de gevolgen hiervan.

De PUR kent tegenwoordig ook een zogenaamde kafkaknop. Dit houdt in dat medewerkers aan de bel kunnen trekken wanneer zij 'Kafka' menen te ontwaren tijdens hun werkzaamheden. De PUR hoopt op deze manier situaties als die van Leobert in de toekomst eerder te ontdekken. Het geeft tevens de werknemers de mogelijkheid om ideeën te spuien voor verbeteringen in de werkprocessen.

Het probleem van Roel en Carla is onoplosbaar gebleken. In tegenstelling tot bovenstaande casus durfde hier niemand een eerste stap te zetten, veelal uit angst voor verdere consequenties. Uit het onderzoek is ook gebleken dat ze zelf fouten hebben gemaakt. Het is echter de vraag in hoeverre hen dit aan te rekenen valt: de voorlichting over het PGB kwam immers pas op gang nadat ze al voor een PGB hadden gekozen. Dit blijkt stelselmatig te gebeuren. Mensen maken de – toch niet onbelangrijke – keuze tussen een PGB en zorg in natura dus op basis van volstrekt ontoereikende informatie. De Kafkabrigade heeft besloten om Roel en Carla voorlopig

Commitment van bestuurlijke en ambtelijke top is essentieel

zelf schadeloos te stellen, maar probeert nog via verschillende kanalen tot oplossingen te komen voor mensen die vanwege een PGB in moeilijkheden zijn gekomen.

De gemeente Bronckhorst, waar het onderzoek naar onnodige indicatiestellingen is uitgevoerd, raadpleegt in het vervolg eerst het dossier bij een Wmo-aanvraag. Vervolgens baseert het beslissingen zoveel mogelijk op de in het dossier aanwezige gegevens. Op deze manier ontziet Bronckhorst chronisch zieken en gehandicapten aangezien de (medische) situatie van deze mensen meestal niet verandert. Een ziekte is immers niet chronisch als er een geneesmiddel voor bestaat en een been groeit ook echt niet meer aan.⁶

Voorkomen is beter dan genezen Na tien

onderzoeken voor BZK en een aantal onderzoeken, voor andere opdrachtgevers of uit eigen interesse, durven wij te stellen dat het meestal goed mogelijk is om kafkaëske situaties op te lossen. Dat is hoopgevend. Het zou echter nog mooier zijn als dergelijke situaties in de toekomst gewoonweg minder voorkomen. In de huidige situatie lijkt het dweilen met de kraan open. Maar kafkaëske situaties zijn geen gegeven waar de samenleving mee moet leren leven. Met een aantal eenvoudige maatregelen kan de overheid veel doen om dergelijke situaties in de toekomst te voorkomen. Zo zou het verstandig zijn om de Nationale Ombudsman de bevoegdheid te geven om ook in complexe situaties, waarbij meerdere overheidsorganisaties betrokken zijn, onderzoek te laten doen.

Een tweede voorstel is om Actal⁷ niet alleen op wetgeving te betrekken, maar ook op de uitvoering. De praktijk wijst immers uit dat plannen die er mooi uitzien in de praktijk soms onuitvoerbaar of tegenstrijdig met ander beleid blijken te zijn. Actal is niet in staat dergelijke situaties te voorspellen, aangezien het momenteel de praktijk van alledag buiten beschouwing laat.

Tot slot kunnen gemeenten een voorbeeld nemen aan andere gemeenten die voorop lopen in het voorkomen en verhelpen van kafkaëske situaties. De werkwijze van Amsterdam met betrekking tot het schorsen van een uitkering, in plaats van stopzetten, verdient navolging. Hetzelfde geldt voor de

gemeente Bronckhorst, waar chronisch zieken en gehandicapten bij een Wmo-aanvraag niet telkens hetzelfde medische onderzoek hoeven te ondergaan. In beide gevallen blijkt het mogelijk om, binnen de gemeentelijke autonomie, oplossingen aan te dragen met vérstrekkende, positieve gevolgen. ■■

Werkwijze Amsterdam verdient navolging

Frank van IJzerloop werkt bij onderzoeks- en adviesbureau Zenc waar hij zich o.a. bezig houdt met administratieve lasten en procesherontwerp. Hij maakt tevens deel uit van de Kafkabrigade. **Lobke van der Meulen** werkt bij Stichting Nederland Kennisland als adviseur en onderzoeker voor 'Slimme Overheid' en is één van de onderzoekers van de Kafkabrigade.

Komt u ook kafkaëske situaties of onnodige administratieve lasten tegen? Laat het weten op www.lastvandeoverheid.nl. Kijk voor meer informatie over de Kafkabrigade op www.kafkabrigade.nl.

Noten

- 1 Het gaat hier over een PGB 'oude stijl'. Inmiddels is het systeem van het Persoonsgebonden Budget gewijzigd.
- 2 De RIO's zijn inmiddels opgegaan in het Centrum Indicatiestelling Zorg (CIZ).
- 3 Zie: F.J. van IJzerloo (2007), De Kafkabrigade in actie, in: *Sociaal Bestek*, 69 (11), p 24 - 27.
- 4 Let wel, bovenstaande weergave doet geen recht aan de werkelijkheid, die is namelijk veel ingewikkelder. Zie voor het volledige onderzoek de eindrapportage van de tien casuonderzoeken van het meldpunt Last van de Overheid.
- 5 Zie o.a.: M. Lipsky (1980), *Street level bureaucracy; dilemma's of the individual in public services*. New York: Russel Sage Foundation.
- 6 Voor meer informatie en resultaten zie wederom: F.J. van IJzerloo (2007), De Kafkabrigade in actie, in: *Sociaal Bestek*, 69 (11), p 24 - 27.
- 7 Actal is een onafhankelijk adviescollege dat de regering en Tweede Kamer adviseert over voorgenomen wet- en regelgeving. Het heeft als doel de administratieve lasten voor burgers en bedrijven te verminderen. Voor meer informatie zie: www.actal.nl.