

INTERVIEW MET ARRE ZUURMOND

door Maurits Hoenders

Arre Zuurmond (1959) is sinds 2013 Ombudsman voor de metropool Amsterdam. In die hoedanigheid probeert hij klachten van burgers over de overheid op te lossen en onbehoorlijke en ontoereikende dienstverlening van de overheid te herstellen en waar mogelijk te voorkomen. Daarvoor trok Zuurmond als wetenschappelijk directeur en medeoprichter van de Kafkabrigade al vanaf 2005 ten strijde tegen onnodige overheidsbureaucratie. Zijn stelling is dat de kwaliteit van overheidsdienstverlening ernstig tekortschiet en onvoldoende aansluit bij wat burgers nodig hebben. In gesprek met Maurits Hoenders vertelt hij over zijn ervaringen in overheidsland en zijn visie op hoe de overheid beter en effectiever zou kunnen functioneren.



Arre Zuurmond

Welke casus die u de afgelopen jaren bent tegengekomen, is u het meeste bijgebleven?

Een van de opvallendste voorbeelden die ik de afgelopen jaren tegenkwam in mijn werk als ombudsman voor de metropool Amsterdam was de casus van het doodgeboren kind. Op een congres in Eindhoven kwam het hoofd van de afdeling Burgerzaken van een grote gemeente naar me toe. Ze vertelde me dat ze in haar gemeente maandelijks vier à zes huilende echtparen moeten wegsturen, omdat hun doodgeboren kind niet erkend werd. In artikel 2 van het Burgerlijk Wetboek (BW) staat: “Indien het doodgeboren ter wereld komt, wordt het geacht nooit bestaan te hebben”. Dat vond ik een behoorlijk heftige tekst. Ze werden dus niet als kind erkend, maar moesten wel begraven worden, want ze vallen onder de Wet op de lijkbezorging. Daarvoor moet een overleden kind 24 weken of ouder zijn geworden. Als elke gemeente een paar van dit soort gevallen kende, dan ging het hier om een aanzienlijke groep. Ik had er echter nog nooit een klacht over ontvangen. Ik heb vervolgens contact gelegd met de Nationale Ombudsman, maar die had hierover ook geen klachten ontvangen.

Ik kwam een groep moeders op het spoor die door middel van een petitie vochten voor erkenning van hun doodgeboren kinderen. Daarnaast bleek Roos Schlikker, columnist bij *Het Parool*, ook een lotgenoot te zijn die met haar pen aandacht vroeg voor deze problematiek. Ik heb Schlikker en de andere moeders ondersteund in hun streven om bij

wet te regelen dat doodgeboren kinderen officieel erkend kunnen worden. Er volgde een aantal gesprekken met ambtenaren en minister Plasterk van het ministerie van Binnenlands Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en minister Van der Steur van het ministerie van Veiligheid en Justitie (V&J). Zij luisterden beleefd naar het verhaal van de moeders, maar hielden de boot af. Aan het einde van het gesprek haalde een medewerker Communicatie, die ook bij het gesprek aanwezig was, een vooraf opgesteld gespreksverslag tevoorschijn. Onvoorstelbaar wat voor boodschap je daarmee afgeeft!

De moeders lieten het er niet bij zitten en via Richard van Zwol, Secretaris-Generaal van het ministerie van BZK, regelden we een vervolggesprek met een aantal directeuren, beleidsmedewerkers en wetgevingsjuristen. Dit was een goed gesprek. De aanwezige ambtenaren luisterden beter en snaptten wat het probleem was dat de moeders graag opgelost wilden zien. In de zomer van 2016 werd een werkgroep opgestart om het probleem van de doodgeboren kinderen op te lossen. De petitie was inmiddels 82.000 keer ondertekend. In september 2016 gingen Roos en de ander moeders opnieuw in gesprek met minister Plasterk en Van der Steur. Dit was een heel ander gesprek dan de eerste keer. De ministers boden zichtbaar geëmotioneerd hun excuses aan: “We hebben niet naar u geluisterd en dat hadden we wel moeten doen. Onze complimenten voor het feit dat u heeft volgehouden”. De ministers vertelden verder dat ze besloten hadden het mogelijk te maken dat doodgeboren kinderen konden worden opgenomen in de Basisregistratie Personen (BRP) en dat op termijn ook de benodigde wijzigingen in het Burgerlijk Wetboek zouden worden doorgevoerd (dat gebeurt bij de volgende reguliere update). 's Avonds vertelden Roos en de moeders op het achtuurjournaal hoe blij ze waren dat hun wens eindelijk werd ingewilligd.

Deze casus laat wat mij betreft zien hoe lastig het is om een vraagstuk om te zetten in een verandering van wetgeving. Het feit dat doodgeboren kinderen geen officiële erkenning konden krijgen was een blinde vlek. Op dit punt sloot de systeemwereld niet langer aan bij de leefwereld. Onderzoeken van neurowetenschappers laten zien dat hersenen alleen de informatie kunnen ontvangen waar een receptor voor is, de rest glipt er doorheen. In de afgelopen eeuw is er geen ambtenaar die hier een vraag over heeft gesteld, terwijl er maandelijks een handvol ouders aan de balie staat dat erkenning wil voor een doodgeboren kind. Gedachteloos worden de bestaande regels uitgevoerd, maar geen ambtenaar die zich afvraagt: “Is deze wet nog actueel?” Ik heb vaak het gevoel dat ambtenaren als ze op kantoor komen bij de ingang hun hart en hersenen afleggen en dan meedraaien in een systeem en gedachteloos hun werk doen, zonder erbij stil te staan wat ze aan het doen zijn, waarom en of dat het goede is.

Wat mij betreft zouden beleids- en uitvoerende ambtenaren veel vaker de vraag moeten stellen: levert het nog de publieke waarde op die we met elkaar hadden bedacht? Dat vraagt om persoonlijk leiderschap, pro-activiteit, zelf verantwoordelijkheid nemen. De meeste afdelingen stoppen met nadenken als het antwoord ‘nee’ is. Wat als nee geen antwoord is?

Vanuit mijn rol probeer ik actief de blinde vlekken op te zoeken en daarover met de overheid in gesprek te gaan. Onderwerpen die ik op dit moment verken, zijn ongedocumenteerden en prostituees, mensen met depressies.

Wat is de kern van uw werk als Ombudsman metropool Amsterdam?

Ik ben nu ruim drie jaar (de halve termijn) werkzaam als Ombudsman van de metropool Amsterdam. Deze bestaat uit de gemeente Amsterdam, Almere, Amstelveen, Diemen,

Zaanstad, Waterland, Landsmeer, Stadsregio Amsterdam en de veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland. Mijn insteek is om als ombudsman niet te snel het orakel te worden of ‘het oordeel’ te vellen, maar veeleer het leergedrag, het lerend vermogen van de organisatie, de bestuurders en de ambtenaren te versterken (dat is op dit moment onvoldoende wat mij betreft). Dat vergt een andere aanpak in ieder van de acht deelnemende gemeenten. Onze aanpak bestaat uit drie niveaus:

- **Een incident.** Als een klacht een fout behelst ga ik – zoveel mogelijk onder de radar – aan de slag met de betrokken medewerkers om de fout te herstellen. Uiteraard behoud ik me het recht voor om iets – gemotiveerd – als fout te definiëren. De klager (en de organisatie) is er het meest mee gediend als de fout gewoon hersteld wordt (in plaats van dat er een mooi rapportje over komt bijvoorbeeld.)
- **Een probleem.** Als een zelfde fout herhaaldelijk voorkomt die op een meer structureel probleem van de organisatie of de processen wijst, dan volgt een ‘collectief intervisiegesprek’. Dat is gericht op de verbetering van het functioneren van de organisatie.
- **Een transformatie.** Als zich een maatschappelijk probleem voordoet dat veel klachten oproept maar binnen het bestaande stelsel van regelgeving e.d. niet is op te lossen, dan probeer ik oplossingen te ontwikkelen en ermee – onder de radar – te experimenteren.
Als dat voorstellen voor transformatie oplevert dan worden die ter verdere besluitvorming voorgelegd aan de politiek. Een goed voorbeeld is het project *Onder de Pannen* waarbij bijstandsmoeders daklozen helpen. Toen er klinkende resultaten waren behaald, stapte ik naar de politiek en omarmde men deze aanpak.

U sprak eerder over het belang van publieke waarde. Kunt u daar wat meer over zeggen?

Voor mij gaat het erom ervoor te zorgen dat overheidsinzet maximaal maatschappelijk rendement oplevert en dat te creëren, vooral op plekken waar het niet of onvoldoende gebeurt. Dit doe ik al jaren op basis van intuïtie. En deze insteek blijkt overeen te komen met het gedachtegoed van Mark Moore over *public value*. Maatschappelijke waarde kan immaterieel (lang in de rij staan, wachtlijsten, ingewikkelde vragenlijsten) of materieel zijn (vroegtijdige schoolverlaters worden beroofd van een toekomst).

Verlies Publieke Waarde

	<i>Materieel</i>	<i>Immaterieel</i>
<i>Individueel</i>	Verlies van tijd en geld	Verlies van rechten en waardigheid
<i>Collectief</i>	Verspilling overheid	Maatschappelijke onrechtvaardigheid

Bron: Mark Moore, Creating Public Value (1995)

Overheden doen niet de goede dingen als gevolg van oude, inmiddels achterhaalde structuren die we 150 jaar geleden bedacht hebben: sterk verkokerd, aparte wetten, aparte uitvoering, verticale aansturing, *rule-based*. Efficiëntie in de koker is dominant ten opzichte van integraal werken. Alle onderdelen in een organisatie zijn op deze manier georganiseerd: opleidingen, financiën, juridische zaken, ICT. Ons democratisch bestel is hard aan een update toe. Dat betekent mijns inziens dat we een drietal keuzes moeten maken.

1. Lijn leidend maken in plaats van staf
2. Integraal werken in plaats van verkokerd
3. *Principle based* in plaats van *rule based*

Dat vraagt om maatwerk. Elke situatie is uniek en vraagt om een specifieke oplossing. Er zijn mensen die bang zijn dat het gelijkheidsbeginsel in het gedrang komt. Voorsnog is er geen rechter die een overheidsbesluit op basis van dit beginsel heeft afgewezen. Rechter hebben overheden wel teruggefloten omdat een beschikking -bijvoorbeeld in het kader van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) - onvoldoende was gemotiveerd en onderbouwd met zorgvuldig onderzoek. In die zin zijn de algemene beginselen van behoorlijk bestuur (abbb's) onverminderd van kracht. Deze zijn *principle based* en dien je als ambtenaar leidend te laten zijn in de uitvoering naast procedurele, materiële en immateriële (recht op ontplooiing, geluk) principes.

Een goed voorbeeld is de gemeente Zaanstad. Daar hebben ze durven innoveren met hun sociale wijkteams. Die hebben de ruimte gekregen om integraal naar vraagstukken te kijken en te doen wat nodig is. Daarvoor hoeven ze niet eerst te overleggen met de kokers in het gemeentehuis. Ze kunnen het unieke van een situatie beoordelen en daarnaar handelen. Bijvoorbeeld: Een alleenstaande vrouw en haar kinderen hebben twee maanden huurachterstand, ontstaan doordat haar uitkering nog niet in gang is gezet. Wat heb je eraan als zij uit huis wordt gezet? Het alternatief is dat ze zelf de vrouwenopvang in moet. Maar daar mogen geen kinderen wonen, dus haar vier kinderen moeten in pleeggezinnen worden ondergebracht. Dat kost de maatschappij al snel het tienvoudige van de opgelopen huurachterstand. Het sociale wijkteam heeft de bevoegdheid om de huurachterstand te voldoen en zo te voorkomen dat deze vrouw en haar kinderen in grotere problemen geraken.

Een ander positief voorbeeld is de RDW (Dienst Wegverkeer). Deze organisatie heeft zich georganiseerd als een netwerk en heeft zijn processen (ICT, financiën, juridische zaken, opleidingen), waar mogelijk, geautomatiseerd. Dat heeft ertoe geleid dat ze veel effectiever in hun handhaving zijn geworden en in de aanpak van voertuigcriminaliteit in binnen- en buitenland. Het aantal voertuigen dat onverzekerd rondrijdt is minder dan een procent.

Wat wordt er volgens u gevraagd van de huidige en toekomstige ambtenaren?

Zoals gezegd, de meeste overheidsorganisaties hebben een hopeloos verouderde organisatie, met achterhaalde systemen. Dat leidt tot hoge administratieve lasten, inefficiënte processen en veel frustratie in de uitvoering. Veertig procent van het werk is techniek. Onderdeel van het vakmanschap van ambtenaren is wat mij betreft basistechniek: kennis van bedrijfsprocessen en moderne middelen.

Elke ambtenaar zou basiskennis moeten hebben van de middelenfuncties in een organisatie: financiën, personeel, recht, informatie. Deze techniek moet je als ambtenaar onder de knie hebben om effectief te zijn in je handelen. Echte professionals willen continu verbeteren en zijn bezeten door nieuwe technieken en methodes. Mijn schoonvader zat in de zuivelindustrie en volgde nieuwe ontwikkelingen op de voet. Voor ambtenaren betekent

dit bijvoorbeeld: zijn er in situatie X andere financieringsmogelijkheden? Hoe maak ik een goed contract? Daarmee wordt de lijn weer leidend in plaats van de staf. Hoe steviger de technische basis, de standaarden, hoe meer vrijheid mogelijk is bij behoud van doelgericht opereren.

Als het gaat om (het ontwikkelen) van vakmanschap kunnen we een hoop leren van de kunstenwereld. Neem bijvoorbeeld muziek: hoe meer regels en hoe meer techniek de musicus beheerst, des te gemakkelijker verloopt de communicatie tussen musici uit verschillende muziekscholen of muziekstijlen. Zet een ambtenaar van een ministerie, een provincie, een grote gemeente en een kleine gemeente bij elkaar. Wat krijg je? Spraakverwarring, miscommunicatie, onbegrip, ruzie. Zet onderlegde musici van verschillende scholen of muziekstijlen bij elkaar. Wat krijg je? Binnen de kortste tijd zijn ze samen aan het musiceren.

September 2017

www.beroepseer.nl