

# De Kafkabrigade in actie

Frank van IJzerloo

**Als burgers vastlopen in een woud van regelingen komt de Kafkabrigade in actie. De brigade bekijkt de problemen vanuit het perspectief van de burger en mobiliseert organisaties die bij het probleem betrokken zijn om oplossingen te zoeken.**

In een gemeente in het oosten van het land moet Gwen Olde Riekerink<sup>1</sup>, een jonge vrouw van 22 jaar met een progressieve en ongeneeslijke ziekte, gemiddeld vijf keer per jaar bewijzen dat ze nog steeds niet is genezen. Een voorzichtige schatting leert dat er inmiddels ruim honderd medische indicaties voor Gwen zijn afgegeven. Reden genoeg voor een onderzoek van de Kafkabrigade.

Gwen lijdt aan de zeldzame ziekte TNF-Receptor Associated Periodic Syndrome (TRAPS). Hierdoor heeft ze geen natuurlijke ontstekingsremmers in haar lichaam. Dit leidt elke paar weken tot hevige koortsaanvallen en heel veel pijn. Daar komt bij dat ze in de tussentijd steeds goed moet onthouden wanneer zij welke aanvraag voor een bepaalde voorziening de deur uit moet doen. Bovendien moet zij hiervoor een omvangrijke administratie bijhouden. Vanwege de ernst van haar ziekte is dit voor haar echter een bijna onmogelijke opgave.

Gelukkig voor Gwen is haar moeder, José, inmiddels een expert als het gaat om contacten met de overheid. Haar zus heeft Multiple Sclerose, dus haar moeder heeft al vaker met dit bijltje gehakt. José regelt dan ook al het papierwerk voor Gwen, en dat is nogal wat. Zo moet ze precies kunnen aantonen hoeveel kilometer ze heeft gereden om Gwen naar het ziekenhuis te brengen. Aangezien Gwen gemiddeld één keer

in de twee weken met spoed naar het ziekenhuis gebracht moet worden, gaat dit om een aanzienlijk bedrag. José heeft al aardig wat multomappen vol met aantekeningen over de ritten: elke keer dezelfde afstand heen en dezelfde hoeveelheid kilometers terug. Soms lukt het haar niet om Gwen zelf naar het ziekenhuis te brengen en moet een taxi uitkomst bieden. Ook van deze ritten moet ze een administratie bijhouden. Bij de uiteindelijke declaratie wil de zorgverzekeraar vervolgens weer een medische indicatie zien.

Dit alles is erg frustrerend voor de familie Olde Riekerink; blijkbaar is niemand in staat om ergens aan te vinken dat het met Gwen nooit meer beter zal gaan, alleen maar slechter. En waarom moeten ze toch telkens aan de verzekeraar bewijzen dat Gwen ook echt in het ziekenhuis is geweest? Ze krijgen de rekening toch opgestuurd?

**Aanvragen voor de Wmo** Niet alleen private instanties, zoals de zorgverzekeraar, willen medische indicaties van Gwen. De gemeente is ook een regelmatige afnemer. Gwen moet voor elke aanvraag een medische indicatie overleggen waaruit blijkt dat ze chronisch ziek is en bepaalde beperkingen heeft. Dit is het geval bij de jaarlijkse, technische controle van de traplift, bij de aanvraag om een aanpassing van de auto, als ze een nieuwe rolstoel nodig heeft,



enzovoorts. De lijst lijkt eindeloos. En telkens weer een nieuwe indicatie.

**Waardeloze indicaties?** Uit het relaas van de familie blijkt dat de gemeente niet eens zoveel waarde hecht aan een medische indicatie. De medische indicatie blijkt bij de aan-

vraag voor de auto niet voldoende bewijs: er komt ook nog een consulent langs voor extra controle.

Je zou je kunnen afvragen wat dan de waarde van een medische indicatie is. Gezien de zeldzaamheid van Gwen's ziekte – er zijn slechts enkele tientallen gevallen bekend in de hele

wereld – is het over het algemeen aan specialisten uit het Universitair Medisch Centrum St. Radboud in Nijmegen om de medische indicaties voor Gwen uit te schrijven. Hier gaat veel tijd in zitten, zeker omdat het vaak onduidelijk is wat de gemeente precies wil weten. Artsen moeten daarom contact zoeken met de gemeente of accepteren dat ze soms een nieuwe indicatie moeten schrijven. Een internist i.o. van het Radboud ziekenhuis meldt dat ze tegenwoordig zoveel tijd moeten besteden aan het uitschrijven van medische indicaties, dat ze er een full-time arbeidskracht mee aan het werk zouden kunnen houden. Gwen is immers niet de enige die om de paar maanden een medische indicatie nodig heeft. Zonder dit als enige oorzaak te willen zien, is het verband tussen wachtlijsten en – blijkbaar onbelangrijke – indicaties vervolgens snel gemaakt.

### Werkwijze Kafkabrigade

De Kafkabrigade heeft de situatie waarin de familie Olde Riekerink zich bevindt onderzocht. Zoals bij elke casus die de Kafkabrigade onderzoekt stond ook hierin het perspectief van de burger centraal, in dit geval het perspectief van Gwen en haar moeder. Niet dat van de overheidsorganisaties.

De brigade begint met een aantal gesprekken met de gedupeerde en werkt van daaruit naar boven. Een bottom-up benadering dus. De burger weet immers zelf het beste met wie hij/zij allemaal in aanraking is gekomen. Het verhaal van de

burger wordt vervolgens vastgelegd in een narratief. Het gaat in deze eerste stap uitdrukkelijk niet uitsluitend om de moeizame situatie – of zelfs de ellende – van de gedupeerde, maar om een bredere context. De casus zelf is immers een symptoom, een uitwas. De Kafkabrigade wil daarom niet alleen hulp bieden aan de gedupeerde burger of ondernemer maar juist het achterliggende probleem structureel oplossen. Hierbij gaat men er overigens vanuit dat individuele ambtenaren hun werk in principe goed doen. Niemand staat 's ochtends op met het idee om eens lekker burgers te gaan irriteren. Het is veeleer zo dat het collectief faalt.

De tweede stap is daarom een collectief 'functioneringsgesprek' waarin men tot een gezamenlijke probleemdefinitie komt. Dat gesprek is over het algemeen de eerste keer dat de gehele keten van beleid tot uitvoering bij elkaar zit. Het is op zich al waardevol dat betrokken ambtenaren zien met hoeveel instanties en ambtenaren een burger bij een bepaald probleem eigenlijk te maken heeft. Persoonlijk contact maakt het ook eenvoudiger om tot afspraken en oplossingen te komen. Soms is dit echter makkelijker gezegd dan gedaan. Zo valt de term 'functioneringsgesprek' niet overal even goed, mensen zijn geneigd om in het defensief te schieten. Dat is op zich niet erg; een beetje prikkelen mag best. Maar men stelt de betrokken partijen vervolgens wel op hun gemak en maakt duidelijk dat ze persoonlijk nergens van beschuldigd worden. Ook werkt de Kafkabrigade 'onder de radar'. Zo komt er geen pers bij kijken en verschijnen er geen sensatiestukken in de krant. Ambtenaren blijken in die setting een hoop te kunnen en willen vertellen over de onduidelijkheid, onzekerheid en overdreven bureaucratie waar ze dagelijks mee te maken hebben. Vaak zijn ze blij dat ze eindelijk hun verhaal kunnen doen en hun ideeën kunnen spuien, soms komen ze met de mooiste verbetervoorstellen.

Dit is ook gelijk de volgende stap: het formuleren van oplossingen. Daarbij is het niet een vereiste dat individuen of individuele organisaties met een totaaloplossing te komen, integendeel. Als het zo eenvoudig zou zijn, had de Kafkabrigade geen bestaansrecht. Het is de bedoeling dat de deelnemers aan het functioneringsgesprek allen een eerste stapje formuleren dat zij, of hun organisatie, zelf kunnen zetten op weg naar een oplossing van het onderliggende probleem. De Kafkabrigade stelt hen in deze fase de vraag: 'Wat kan jij doen

### Last van de overheid

Het onderzoek naar de problemen van de familie Olde Riekerink maakt deel uit van een serie van tien onderzoeken dat de Kafkabrigade heeft verricht voor het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Deze tien onderzoeken dienden als verkenning om kafkaëske toestanden in Nederland in kaart te brengen en structurele lessen over het functioneren van de overheid te leren. De cases zijn een selectie uit binnengekomen meldingen op de website [www.lastvandeoverheid.nl](http://www.lastvandeoverheid.nl), een initiatief van Binnenlandse Zaken en Overheidsrelaties. Deze maand verschijnt een rapportage met daarin de belangrijkste bevindingen uit de tien onderzoeken.

en wat heb je daarvoor nodig?'. Zo komen de knelpunten nog eens duidelijk in beeld en is het helder wat er daadwerkelijk moet gebeuren om de kafkaëske situatie waarin de burger zich bevindt, op te lossen.

Het is overigens zo dat de aanwezigen zich ook daadwerkelijk conformeren aan de geformuleerde oplossingen, er is geen ruimte voor vrijblijvendheid. Waar nodig – en mogelijk – helpen we ze om de barrières te overwinnen. De Kafkabrigade geniet de steun van de staatssecretaris Ank Bijleveld van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en heeft een uitgebreid netwerk. Als een aanpassing van regelgeving de beste oplossing blijkt te zijn, kan men dit daarom op de juiste plekken aangeven en zo daadwerkelijk een verschil maken. Overigens blijkt dit maar zelden nodig. De huidige wet- en regelgeving biedt meer mogelijkheden dan mensen denken. Over het algemeen kan een organisatie met relatief eenvoudige veranderingen in de werkwijze al resultaat boeken.

De geformuleerde actiepunten komen terecht in een Actieplan dat alle deelnemers aan het functioneringsgesprek ontvangen. Na een aantal maanden komt de Kafkabrigade vervolgens weer langs voor een 'beoordelingsgesprek' om de status van de voorgenomen veranderingen te onderzoeken. Men houdt dus een vinger aan de pols. Het Actieplan is daarmee nadrukkelijk geen dik rapport dat ergens onderop een stapel terecht komt; er komen echte oplossingen. Voor de gedupeerde zelf en met name voor het achterliggende probleem.

**Resultaat voor de familie** De problemen waar de familie Olde Riekerink mee te kampen heeft zijn inmiddels voor een groot deel verleden tijd. De gemeente heeft beloofd om in het vervolg eerst Gwens dossier te raadplegen en zoveel mogelijk op grond van die informatie een beslissing te nemen. Dit zal ook bij andere chronisch zieken en/of gehandicapten het geval zijn.

Daarnaast werkt de gemeente nu nauw samen met het Centrum Indicatiestelling Zorg (CIZ) op het gebied van 'houdbaarheid' van medische indicaties. De wethouder die verantwoordelijk is voor de Wmo heeft hierover een informe-

rende brief gestuurd aan al zijn collega-wethouders in het land.

Inmiddels hoeft Gwen niet meer bij elke aanvraag een medische indicatie te overleggen. Daarnaast heeft ze van de zorgverzekeraar een doorlopende machtiging gekregen voor taxi- vervoer van en naar het ziekenhuis.

## Het onderzoek heeft ook tot landelijke resultaten geleid.

**Landelijke resultaten** Het onderzoek heeft ook tot landelijke resultaten geleid. Zo hoeven chronisch zieken en gehandicapten voortaan geen vijfjaarlijkse medische keuring meer te ondergaan voor het verlengen van een parkeerkaart. Staatssecretaris Bijleveld heeft hier contact over met minister Eurlings van Verkeer en Waterstaat, die de Regeling Gehandicaptenparkeerkaart (GPK) aanpast.

**Vervolgstappen** Intussen is het ministerie van VWS bezig met het programma Stroomlijning Indicatieprocessen. Dit programma heeft als doel de samenwerking op het gebied van indicatiestellingen voor voorzieningen uit de zorg en sociale zekerheid beter te stroomlijnen. Hopelijk hoeven mensen als Gwen in de toekomst daarom niet langer de deur bij artsen plat te lopen en kunnen gemeenten hun inwoners sneller en adequater van passende hulp voorzien. ■

*Komt u ook kafkaëske situaties tegen? Meld het op [www.lastvande-overheid.nl](http://www.lastvande-overheid.nl). U kunt het ook doorgeven aan de redactie van Sociaal Bestek. Kijk voor meer informatie over de Kafkabrigade op [www.kafkabrigade.nl](http://www.kafkabrigade.nl).*

**Frank van IJzerloo** is werkzaam bij onderzoeks- en adviesbureau Zenc. Hij maakt ook deel uit van de Kafkabrigade.

1 Op verzoek zijn de namen in dit stuk gefingeerd.