

Kanteling Wmo iedereen doet mee



*Het gesprek
tussen burger en
gemeente*

Informatie en tips

de Kanteling


CG-Raad
Christlich ziele en Gehandicapten Raad Nederland


DE KOPPEL VAN
DUURZAME ORGANISATIES


PROGRAMMA
VCP

Inhoudsopgave

1.	'Het gesprek' in de Wmo.....	5
2.	De Kanteling als uitgangspunt	6
2.1.	<i>Wmo als kaderwet</i>	6
2.2.	<i>Compensatieplicht</i>	6
3.	Middel tot vraagverheldering.....	8
3.1.	<i>Het gesprek is een dialoog</i>	8
3.2.	<i>De status van het gesprek</i>	11
4.	De opbouw van een 'goed gesprek'	15
4.1.	<i>Probleemverkenning</i>	15
4.2.	<i>Probleemanalyse</i>	16
4.3.	<i>Probleemoplossing</i>	16
4.4.	<i>Wmo ondersteuningsplan</i>	17
4.5.	<i>Evaluatie</i>	17
5.	Tips voor belangenbehartiging.....	19
5.1.	<i>Status</i>	20
5.2.	<i>Dialoog</i>	20
5.3.	<i>Evaluatie</i>	20
5.4.	<i>Protocol</i>	21

Inleiding

Volgens de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) moet iedereen kunnen meedoen. Dat geldt ook voor mensen die daar om welke reden dan ook belemmeringen in ervaren. Om dit te realiseren is in de Wmo de 'compensatieplicht' opgenomen. De compensatieplicht regelt dat mensen met een lichamelijke beperking, psychische beperking, verstandelijke beperking, chronisch zieken en ouderen worden ondersteund in zelfredzaamheid en deelnemen aan de samenleving. Het proces van gemeenten en burgers om tot een volledige invulling van de compensatieplicht te komen, is 'het kantelingproces'.

De Chronisch Zieken en Gehandicaptenraad (CG-Raad), de koepel van landelijke ouderenorganisaties (CSO) en Programma Versterking CliëntenPositie (VCP) vragen in het project de Kanteling, aandacht voor dit proces. De organisaties werken samen met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), die gemeenten ondersteunt in de Kanteling.

De kern van de Kanteling is het gesprek tussen burger en gemeente. Als een burger met een hulpvraag bij de gemeente aanklopt, gaat de gemeente een gesprek met hem of haar aan. Om belemmeringen in participatie te bespreken en samen oplossingsrichtingen te zoeken. Het resultaat moet zijn dat iemand weer gewoon mee kan doen. Het resultaat wordt vastgelegd in een verslag. Het is richtinggevend in een eventueel verder contact van de burger met de gemeente. De gemeente moet op grond van het verslag een indicatiebesluit afgeven.

Deze uitgave - Het gesprek tussen burger en gemeente: een methode voor vraagverheldering - is nadrukkelijk bedoeld voor bestuursleden van lokale ouderen- en cliëntenorganisaties, lokale belangenbehartigers. Niet voor individuele Wmo-cliënten. De uitgave heeft als doel belangenbehartigers te informeren over het belang van vraagverheldering. En om hen handvatten en adviezen te geven hoe zij in hun eigen gemeente vraagverheldering op de agenda kunnen krijgen.

Leeswijzer

In hoofdstuk één van 'Het gesprek tussen burger en gemeente: een methode voor vraagverheldering', vindt u informatie over het belang van het gesprek in de Wmo. Het tweede hoofdstuk geeft achtergrondinformatie over de nieuwe manier van denken en doen in de Wmo: de kanteling. In hoofdstuk drie gaan we nader in op 'het gesprek' tussen burger en gemeente, als middel om de vraag helder te krijgen. Wat zijn daarbij de grondgedachten. Hoofdstuk vier benoemt de verschillende fasen om tot een goed gesprek te komen. In hoofdstuk vijf staan concrete aandachtspunten en tips voor belangenbehartiging.

Op enkele plaatsen in de tekst wordt voor aanvullende informatie verwezen naar andere documenten. Deze documenten zijn onder meer te vinden op de website van Programma VCP: www.programmavcp.nl/wmo/handreiking-gesprek.html.

1. 'Het gesprek' in de Wmo

De compensatieplicht in de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) is de wettelijke regeling waarmee mensen met een beperking zeker zijn van zelfredzaamheid en deelname aan de samenleving. De compensatieplicht verplicht een gemeente om beperkingen van iemand te compenseren, op zo'n manier dat hij kan (blijven) meedoen in de maatschappij. Om dit voor elkaar te krijgen, moeten gemeente en burger met elkaar in gesprek.

In de Wmo is plaats ingeruimd voor het gesprek tussen burger en gemeente.

Het gaat in de Wmo om het oplossen van een probleem dat iemand ondervindt in het zelfstandig wonen en in het deelnemen aan de samenleving. Hierbij zijn alle middelen inzetbaar, als het probleem maar opgelost is.

In het gesprek brengt een persoon met een handicap, de oudere of de chronisch zieke samen met de gemeente in beeld, welke belemmeringen in zelfredzaamheid en participatie hij als gevolg van zijn aandoening ondervindt. Hij zoekt samen met de gemeente naar de meest passende oplossingen om deze belemmeringen weg te nemen. Hier wordt de hele levenssituatie van deze burger bij betrokken.

Verslag

De gezamenlijke conclusies over een oplossing of een combinatie van oplossingen voor de problemen, worden vastgelegd in een verslag. Daarin staan de problematiek van de burger, de beoogde resultaten en de ingezette maatregelen in het kader van de Wmo. Het verslag moet door beide partijen worden goedgekeurd.

Het verslag van het gesprek heeft een bijzondere status: gemeenten hebben dit verslag nodig om de uitvoering van de compensatieplicht te motiveren. Zij moeten laten zien dat het besluit dat zij nemen aansluit bij wat in het verslag staat. De burger kan, als dit nodig of wenselijk is, hier rechten aan ontfemen.

Verhouding burger - gemeente

In de Wmo staat hoe burger en gemeente zich tot elkaar verhouden. De Wmo richt zich op het gezamenlijke belang van de burger en de gemeente als het gaat om deelnemen aan de samenleving. De Wmo vraagt om een actieve inzet van alle betrokkenen, waarbij recht gedaan wordt aan eigen rollen en verantwoordelijkheden. Het gesprek is de concrete uitwerking van deze bijzondere verhouding tussen burger en gemeente.

2. De Kanteling als uitgangspunt

Het proces van gemeenten en burgers om samen tot een volledige invulling van de compensatieplicht te komen, is 'het kantelingproces'. Dit proces vraagt om een andere manier van denken en doen van beide partijen. In de uitgave 'Compensatieplicht en Kanteling' is hier uitgebreid bij stilgestaan. We blikken hier kort terug.

2.1. Wmo als kaderwet

De Wet maatschappelijke ondersteuning is een kaderwet. Dit betekent dat de wet de kaders aangeeft waarbinnen gemeenten zelf beleid maken. De lokale omstandigheden van gemeenten zijn vaak anders. Door gemeenten de vrijheid te geven om zelf beleid te maken, kunnen zij aansluiten bij de burgers in de eigen gemeente.

Teveel vrijheid kan echter leiden tot teveel verschillen. Het gelijkheidsbeginsel (alle burgers zijn gelijk en moeten gelijk worden behandeld) wordt daardoor aangetast. Vandaar dat de Wmo kaders geeft. De kaders zijn bijvoorbeeld de omschrijving van de doelgroep, de zaken die de gemeente in een verordening en beleidsplan moet vastleggen en de compensatieplicht. De compensatieplicht legt de gemeente een resultaatsverplichting op richting burgers die niet mee kunnen doen in de maatschappij. De compensatieplicht is het hart van de Wmo.

2.2. Compensatieplicht

De compensatieplicht verplicht een gemeente om de beperkingen van iemand zo te compenseren, dat hij kan meedoen in de samenleving. Daarbij kijkt de gemeente samen met hem naar zijn leven en naar wat voor hem de beste oplossing is. Dit vraagt om een andere manier van denken: vanuit de persoon en niet vanuit voorzieningen.

2.2.1. Uitgangspunten

Uitgangspunt is dat de burger en de gemeente samen in gesprek gaan om te kijken hoe de beperkingen gecompenseerd kunnen worden. Zodat de burger dezelfde positie heeft als iemand die deze beperkingen niet heeft¹. De gemeente zal voorzieningen moeten treffen om de burger met beperkingen zo te compenseren dat hij mee kan blijven doen in de maatschappij.

Rol gemeente

De gemeente heeft een resultaatsverplichting. Het resultaat van de aanvraag moet zijn, dat de meest compenserende (passende) oplossing wordt gekozen. In de beschikking moet de gemeente goed uitleggen waarom zij van mening is dat dit de meest compenserende oplossing is. Dit is vastgelegd in de Wmo (artikel 26) en wordt de 'verzwaarde motivatieplicht' genoemd.

¹ Rechtbank Arnhem 14-07-2009, nr. AWB 08/4854

Rol burger

Ook de burger zelf moet inspanningen doen. Hoe kan hij zelf zijn beperkingen verminderen? Zijn er mensen in zijn eigen omgeving die hem daarbij kunnen helpen? Samen met de gemeente gaat de burger alle mogelijkheden na. Ze houden daarbij rekening met de persoonskenmerken en behoeften van de aanvrager van de ondersteuning of voorzieningen. En met de mogelijkheden van de aanvrager om, uit een oogpunt van kosten, zelf voor maatregelen te zorgen.

Maatwerk

De oplossingen zijn per definitie maatwerk. De gemeente gaat samen met de burger op onderzoek naar de meest passende oplossing. De burger houdt de regie en omschrijft - waar mogelijk - de hulpvraag. Het is de verantwoordelijkheid van de gemeente om de hulpvraag goed uit te werken en de 'vraag achter de vraag' te achterhalen.

Daarbij kijkt ook de gemeente naar het hele sociale netwerk. Zijn de mantelzorgers niet overbelast? Welke rol kan de gemeente spelen in een (dreigende) overbelasting van het netwerk? Welke specifieke problemen spelen er nog meer in het gezin?

2.2.2. Adequate oplossing

Veel gemeenten hanteren nog de oude Wvg term 'goedkoopst adequaat'. In de Wmo is hier geen ruimte meer voor. Gemeenten moeten immers zoeken naar de meest adequate oplossing. Als men uitkomt bij meerdere 'meest adequate oplossingen' die allemaal tot hetzelfde maximale resultaat leiden, kan – in samenspraak met de burger – worden gekozen voor de goedkoopste oplossing.

We zien ook nog dat gemeenten kiezen voor een benadering, waarbij de oplossing eerst gezocht wordt in algemene en voorliggende voorzieningen. Als die geen oplossing bieden, wordt er gekeken naar het eigen netwerk, vervolgens naar de collectieve voorzieningen en pas op het laatste moment naar de individuele voorzieningen. Maar deze benadering komt niet overeen met de bedoeling van de wet en met recente jurisprudentie (rechtspraak), die zegt dat individueel maatwerk moet worden geleverd.

Meest passende individuele oplossing

Alle mogelijkheden (eigen netwerk, collectieve voorzieningen, individuele voorzieningen, creatieve oplossingen in bijvoorbeeld andere domeinen) worden in zijn geheel bekeken. Van daar uit wordt vervolgens de meest passende oplossing gekozen.

3. Middel tot vraagverheldering

Het doel van het gesprek tussen burger en gemeente is om de meest effectieve combinatie te vinden tussen een probleemsituatie en mogelijke oplossingen. In juridische termen: de meest adequate voorziening vast te stellen. Die combinatie kan soms zeer eenvoudig zijn. Hij kan ook ingewikkeld zijn en uit verschillende deeloplossingen bestaan. Het gesprek in de Wmo vraagt daarmee om een aantal voorwaarden. Zo moet bijvoorbeeld duidelijk zijn of de gemeente het gesprek ziet als een informele manier om over de vraag van de burger te praten, of dat het gesprek een formele status heeft. Ook moet het gesprek een dialoog worden waarin burger en gemeente open met elkaar kunnen praten.

3.1. Het gesprek is een dialoog

Een belangrijk kenmerk van het gesprek in het kader van de Wmo is, dat het een gesprek is tussen twee mensen, oftewel een dialoog. Deze situatie is wezenlijk anders dan in de tijd van de Wet voorzieningen gehandicapten (Wvg).

Wmo-consulent

De ambtenaar die namens de gemeente het gesprek met de burger voert, noemen wij in deze handreiking 'Wmo-consulent'. In de praktijk worden ook andere begrippen gebruikt, bijvoorbeeld Wmo-ambtenaar, adviseur, consulent, ondersteuner of medewerker Wmo-loket. De Wmo-consulent kan ook werken vanuit een andere organisatie, zoals MEE of een welzijnsorganisatie, maar het kan ook een onafhankelijk ouderenadviseur of lid van een multidisciplinair wijkteam zijn.

Eenzijdige relatie in de Wvg

In de Wvg was de verhouding tussen burger en gemeente gebaseerd op eenzijdigheid. Dit kwam tot uitdrukking in de gemeentelijke uitvoering. Een gemeente had de voorzieningen en stelde deze beschikbaar volgens beleidsregels en via de verordening. 'De burger vraagt. Een gemeente beoordeelt en besluit tot inwilliging van de vraag, of niet.'

Het verstrekkingenboek was voor ambtenaren de basis voor hun activiteiten: het leveren van een voorziening en de controle van de indicatie. Zo zijn burgers in de afgelopen 15 jaar gewend geraakt om bij het Wvg-loket te vragen naar bekende voorzieningen en naar een indicatie voor een voorziening.

Wederkerigheid in de Wmo

Bij de Wmo is de relatie anders. De Wmo gaat uit van wederkerigheid. Burger en gemeente hebben daarin hun eigen verantwoordelijkheid. Een burger heeft en houdt eigen regie over zijn situatie. Hij kan een beroep doen op ondersteuning bij beperkingen in zelfstandigheid en deelnemen aan de samenleving.

De gemeente heeft de wettelijke plicht – compensatieplicht – om ervoor te zorgen dat de problemen van de burger opgelost worden. Dat kan alleen samen met de burger. De Wmo eist dat bij de oplossing ingespeeld wordt op de persoonlijke situatie van burgers. Maar de gemeente mag bij die oplossing een beroep doen op de eigen mogelijkheden van de burger en zijn omgeving.

3.1.1. Voorwaarden voor een dialoog

Het voeren van een dialoog is niet vanzelfsprekend. Dialoog vraagt om een horizontale verhouding. Er moet wederzijds vertrouwen zijn bij gesprekspartners. En men moet zich er van bewust zijn dat men van de ander afhankelijk is bij het bereiken van een resultaat. Dit stelt eisen aan de omgeving waarin het gesprek plaatsvindt. En het stelt eisen aan de manier waarop het gesprek gevoerd wordt, de deskundigheid van de Wmo-consulent en de middelen die gebruikt worden.

Uitnodigende omgeving

Een gesprek in de Wmo vraagt om een prettige en open situatie, waarin de gelijkwaardigheid tussen burger en gemeente naar voren komt. Dit is vooral belangrijk, omdat zowel gemeenten als burgers aan deze nieuwe situatie moeten wennen. Een bureau of een loket is niet geschikt, omdat daarin geen gelijke posities mogelijk zijn. Het gesprek vraagt om een situatie waarin burger en gemeente figuurlijk en letterlijk op gelijke hoogte aan een tafel zitten. Een huisbezoek met het gesprek aan de keukentafel, een huiskamertafel of salontafel is de meest ideale situatie. De burger ervaart dit in het algemeen als prettiger. Ook kan een huisbezoek leiden tot een betere inschatting van de situatie.

Niet per se bij gemeente

Het gesprek hoeft niet per se bij de gemeente gevoerd te worden. Veel gemeenten kiezen ervoor het gesprek te laten voeren bij MEE. Of in de wijk in een multidisciplinair team. Het voordeel hiervan is, dat deze medewerkers bekend zijn met een vraagverhelderingsgesprek. Zij kunnen ook de verwachtingen richting de burger goed verwoorden.

Deskundigheid Wmo-consulenten

De Wmo-consulent heeft een bijzondere verantwoordelijkheid bij het gesprek. Het vraagt om inlevingsvermogen en de vaardigheid om een goed gesprek te kunnen voeren. Daarom mag van Wmo-consulenten een bepaalde kennis, vaardigheden en houding verwacht worden.

Kennis

- over huishoudkunde en gezondheidskunde, vrijetijdsbesteding
- over de sociale kaart van de gemeente en de regio
- over de wijze waarop verschillende doelgroepen benaderd moeten worden en de vaardigheden om die kennis in het gesprek in te zetten.

Vaardigheden

- sociaal, creatief en praktisch zijn en gevoel hebben voor verhoudingen
- gesprekstechnieken kennen die een open dialoog bevorderen.

Houding

- een actief luisterende houding
- een proactieve houding: hij moet vooruitstrevend kunnen werken, zelf op zoek gaan naar burgers die problemen hebben (in andere woorden: outreachend werken)
- ervaring met contact met burgers met een verstandelijke beperking of burgers met gedragsproblemen.

Als gemeenten het voeren van gesprekken uitbesteden aan instanties als welzijnsorganisaties of MEE, dan gelden voor de medewerkers van deze instellingen dezelfde voorwaarden. Overigens kan het uitbesteden van het gesprek de openheid van de dialoog ten goede komen.

Deskundige Wmo-consulenten

Lokale en landelijke cliëntenorganisaties kunnen met gemeenten en de VNG afspraken maken over de gewenste opleiding en deskundigheid van Wmo-consulenten.

Gemeenten moeten erop toezien dat Wmo-consulenten voldoen aan de eisen van opleiding en deskundigheid.

Lokale belangenbehartigers kunnen vervolgens vanuit de eigen rol als 'mystery guest' bekijken of de Wmo-consulenten ook echt aan de gestelde eisen voldoen. Het verslag met bevindingen kunnen zij vervolgens aan de gemeente aanbieden.

Familie of belangenbehartiger betrekken

Er zijn burgers die vanwege hun beperking hun hulpvraag niet goed onder woorden kunnen brengen. Bijvoorbeeld mensen met een ernstige verstandelijke beperking of met een ver gevorderde vorm van Alzheimer. In deze situaties is het belangrijk dat – naast de burger – ook anderen (familie of belangenbehartiger) bij het gesprek worden betrokken.

3.1.2. Beschrijving van menselijk functioneren als hulpmiddel

Het gesprek tussen burger en gemeente moet leiden tot oplossingen voor belemmeringen in zelfredzaamheid of maatschappelijke participatie. Om tot goede oplossingen te komen, is een volledige en objectieve analyse nodig. De Internationale Classificatie van het menselijke Functioneren (ICF) van de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) kan hierbij als hulpmiddel gebruikt worden.

Misverstanden voorkomen

De ICF beschrijft het functioneren van de mens en problemen in het functioneren in een sociaal verband. De ICF past bij de Wmo, omdat ze uitgaat van een sociaal model en niet van een medisch model. De ICF-beschrijving kan gebruikt worden als analysekader voor eenvoudige én ingewikkelde problemen.

Een groot voordeel van het gebruik van de definities van de ICF is dat ze vastliggen. Dat maakt de communicatie makkelijker en het voorkomt misverstanden.

Uitgangspunt ICF en Wmo

Het begrippenkader van de ICF gaat uit van de opvatting van de WHO over gezondheid:

‘Gezondheid is een toestand van geestelijk, lichamelijk en maatschappelijk welzijn.

Gezondheid is niet slechts de afwezigheid van ziekte of gebreken.’

Deze gedachtegang sluit goed aan bij de grondgedachte van de Wmo, waarin mogelijkheden tot participatie en zelfredzaamheid centraal staan, en niet de beperking.

Het functioneren wordt in de ICF beschreven vanuit drie gezichtspunten: de bouw van het menselijk lichaam, het functioneren van het lichaam en de interactie met de omgeving. Ook problemen kunnen op deze manier worden benaderd:

1. vanuit de bouw van het menselijke lichaam: de aandacht ligt bij problemen met het lichaam zelf, vanwege anatomische eigenschappen, mentale functies en geestelijke functies
2. vanuit het functioneren van het lichaam: de aandacht ligt bij handelingen die men niet meer kan verrichten vanwege het functioneren van het lichaam
3. vanuit de interactie met de omgeving: de aandacht ligt hier bij problemen in deelname aan het sociale, economische, maatschappelijke en het publieke leven.

De ICF is een hulpmiddel om te komen tot een oplossing. De cliëntenorganisaties zullen er lokaal en landelijk op toe zien, dat het gebruik van de ICF niet opnieuw leidt tot een begrenzende lijst van voorzieningen. Zeg maar, een nieuw verstrekkingenboekje.

3.2. De status van het gesprek

De status van het gesprek kan op twee manieren worden opgevat: formeel en informeel. De kunst is om de status van het gesprek zowel formeel als informeel te laten verlopen. Formeel om de rechten van burgers te waarborgen en informeel om zonder voorwaarden vooraf een gesprek in te kunnen gaan. De gemeente moet hier keuzes in maken. Belangenbehartigers kunnen er op toe zien dat het gesprek zowel formeel als informeel verloopt en hier eventueel advies over geven.

3.2.1. Het formele gesprek

Bij een formeel gesprek bepaalt de wet welke onderdelen van het gesprek moeten gebeuren.

Aanvraag

Een van de onderdelen van het gesprek is het verhelderen van de vraag van de burger. Daarom wordt onderzoek gedaan naar de persoonlijke kenmerken en omstandigheden van die burger. Dit is een verplicht onderdeel voor de gemeente. In formele zin kan het gesprek worden beschouwd als een onderdeel van dit verplichte onderzoek.

Want op het moment dat een burger een (aan)vraag voor ondersteuning bij de gemeente heeft neergelegd, is dit een vraag in de zin van artikel 1:3 lid 3 Algemene wet bestuursrecht (Awb). Dit kan aan de hand van een aanvraagformulier². De gemeente is dan verplicht om onderzoek te doen³ naar de gegevens die nodig zijn om een beslissing te nemen.

Beschikking

Op grond van de resultaten van het gesprek, nader (medisch) onderzoek en toetsing aan wet en regelgeving, kan de gemeente een beslissing nemen. Zij doet dit aan de hand van een beschikking. Tegen een beschikking kan bezwaar en later beroep worden aangekend. Een volledige beschrijving van de juridische route is ondermeer te vinden op de website van Programma VCP: www.programmavcp.nl/wmo/handreiking-gesprek.html.

Voordelen formeel gesprek	Nadelen formeel gesprek
Er zijn vaste termijnen waarbinnen een aanvraag wordt afgehandeld. Bij overschrijding van een termijn is het mogelijk om de gemeente een dwangsom op te leggen.	Als gemeenten veel aanvragen hebben en toch binnen de termijnen willen blijven, is er een risico dat zij onzorgvuldig de procedure gaan doorlopen.
Vooraf is duidelijk welke rechten de burger heeft.	De samenleving kan zich steeds meer op juridische onderbouwing richten. Als burgers het ergens niet mee eens zijn, zoeken zij sneller de rechter op.
Vooraf is duidelijk welke inspanningen de burger en de gemeente moeten verrichten.	Gemeenten kunnen zich beperken door de procedure te doorlopen. Oplossingen buiten de procedure worden dan niet meegenomen.
In een beschikking wordt het resultaat volledig uitgelegd, dus inclusief onderdelen uit het gesprek, medische onderzoeksresultaten, toetsing wet en regelgeving enzovoorts.	Als burgers 'foutjes' maken, dan kan dit meteen worden afgestraft.
De burger heeft een afdwingbaar recht op een volledig onderzoek. Inclusief weging medische onderzoeksresultaten, toetsing wet en regelgeving enz.	

² Artikel 4:4 Awb

³ Artikel 3:2 Awb

3.2.2. Het informele gesprek

Het gesprek tussen burger en gemeente kan ook plaatsvinden als voorfase van een aanvraag. De VNG is een voorstander van deze informele benadering. Het gesprek is dan eigenlijk een uitgebreide 'intake'. Op het moment dat iemand geen aanspraak zou (kunnen) doen op een Wmo voorziening, zou de gemeente geen beschikking hoeven af te geven.

De juridische route kan worden gezien als een belemmering om tot een echt goed gesprek te komen. Hiernaast spelen ook factoren als verzwaarde motivatieplicht (de gemeente moet alle overwegingen en afwegingen in het uiteindelijke besluit vastleggen) en bureaucratie mee.

Voordelen informeel gesprek	Nadelen informeel gesprek
Burger en gemeenten zijn minder gebonden aan termijnen, waardoor een onderzoek zorgvuldig kan worden afgerond.	Burger is afhankelijk van de 'goodwill' van de gemeente. Verstrek de gemeente wel voldoende informatie of probeert de gemeente de burger een bepaalde richting op te duwen? Uit een recent rapport van het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP) blijkt dat gemeente in 75% van de aanvragen de burger niet wijst op de mogelijkheden van een persoonsgebonden budget (PGB).
Als er 'fouten' worden gemaakt, dan kunnen deze eenvoudig worden hersteld.	Wmo-consulenten kunnen consulenten met een missie worden. Als er – volgens de gemeente – teveel aanvragen zijn gedaan, is het verleidelijk om de consulenten te vragen hierin te gaan sturen.
De relatie burger – gemeente wordt niet steeds meer met juridische uitgangspunten onderbouwd.	Gemeente is niet aan termijnen gebonden, waardoor een oplossing voor de problemen erg lang kan duren.
	Als burgers het niet eens zijn met de uitkomst van een gesprek, moeten zij nogmaals een actie ondernemen om een beschikking te forceren.
	Het staat de gemeente vrij om het gesprek naar eigen inzicht in te vullen. Dit kan leiden tot algehele vrijheid bij de gemeente en een heleboel regels bij de burger.

3.2.3. Rechten burgers garanderen

Hoe het gesprek ook verloopt – formeel, informeel of in een goede mix - de rechten van de burgers zullen gegarandeerd moeten worden. Om dit te bereiken kunnen lokale belangenbehartigers, samen met de Wmo-raad en de gemeente, een protocol opstellen. In zo'n protocol wordt de werkprocedure van de gemeente beschreven en worden andere afspraken vastgelegd (zie paragraaf 5.4).

Of het nu gaat om een formeel of een informeel gesprek, de ervaring leert dat als een gemeente de burger serieus neemt en goed kijkt naar beperkingen en oplossingsmogelijkheden, de burger minder snel geneigd is om bezwaar aan te tekenen.

4. De opbouw van een 'goed gesprek'

Het gesprek kent vijf fasen: probleemverkenning, probleemanalyse, probleemoplossing, formuleren van een ondersteuningsplan en evaluatie van het gesprek. Het doorlopen van iedere fase is belangrijk om te komen tot een goed gesprek.

4.1. Probleemverkenning

Het eerste doel van het gesprek is om te komen tot een heldere omschrijving van het probleem, zoals dat door de betrokkene ervaren wordt. Hoe ziet het probleem er uit, wat voor soort probleem is het en welke last heeft iemand van het probleem? Deze vragen moeten eerst worden beantwoord.

Problemen in functioneren kunnen zich op allerlei manieren voordoen. Bijvoorbeeld:

- iemand kan niet meer doen wat hij gewend was
- iemand kan een activiteit moeilijker uitvoeren
- door een niet aangeboren hersenletsel kan iemand erg veel last hebben van een onrustige omgeving
- iemand met een verstandelijke beperking kan problemen hebben met het ontmoeten van mensen.

Het is belangrijk om het probleem heel precies te omschrijven. Om het wat, wanneer, waar, waarom in kaart te brengen en daarbij uit te gaan van de persoon zelf. Bijvoorbeeld:

- Wat is het probleem? Ik heb een probleem met een activiteit. (wat)
- Wanneer is het een probleem? Mijn probleem doet zich dan en dan voor. (wanneer)
- In welke situatie heb ik een probleem? Ik heb een probleem in bepaalde omstandigheden. (waar)
- Wat wil ik kunnen en op welke terreinen? Wat zijn daarom mijn wensen en behoeften op gebied van zelfredzaamheid en/of maatschappelijke participatie? (waarom)

Een belangrijk onderdeel van de probleemverkenning, is het omschrijven van de last die iemand in zijn functioneren ondervindt. Zo kan iemand weinig, veel, of zeer veel last van het probleem hebben. De uitspraak over de last zegt iets over het effect van het probleem op de persoon. Maar het zegt ook iets over de noodzaak en het afhankelijk zijn van een oplossing. Het is belangrijk om je er van bewust te zijn, dat een probleem niet altijd ook een vraag inhoudt. 'Ik kan niet lopen', wil niet vanzelfsprekend zeggen dat iemand dan ook geholpen wil worden.

4.2. Probleemanalyse

Om tot resultaten te komen, is het nodig om bij het verhelderen van het probleem het gehele functioneren van iemand te betrekken, in zijn specifieke situatie. Problemen hebben namelijk vaak meer dan één aanleiding. Ze ontstaan in een samenhang van factoren van lichamelijke functies, menselijk handelen en maatschappelijk handelen.

Tijd

Daarnaast kan tijd een factor zijn. Een aandoening kan progressief zijn. Kinderen groeien. Ten opzichte van leeftijdsgenootjes worden de ontwikkelingsachterstanden steeds groter. Het lichaam van ouderen verandert en daarom verandert ook het functioneren van mensen in hun situatie.

Omstandigheden

Ook plaats en omstandigheden spelen mee. Iemand die in het heuvelige landschap van Limburg woont, heeft waarschijnlijk meer moeite met zijn scootmobiel dan iemand die gebruik maakt van een scootmobiel in Noord-Holland.

Oudere mensen kunnen in een wijk wonen waar meerdere oudere mensen wonen. Het kan dan zijn dat er al veel onderhoud is aan bijvoorbeeld goed begaanbare stoepen en afritten. Oudere mensen die in een wijk met veel jongeren wonen, hebben in die wijk wellicht meer problemen met de toegankelijkheid.

Zelfde aandoening, verschillende problemen

Twee buurmannen zijn allebei slecht ter been geworden. Zij kunnen zich buitenshuis niet meer zelfstandig bewegen. De eerste mist zijn wekelijkse bridgeavond, de tweede kan zijn werk als voorzitter van de lokale ouderenorganisatie niet meer uitvoeren.

Oftewel: hun aandoening kan dezelfde zijn, hun probleem niet en dus ook de oplossing van het probleem niet.

4.3. Probleemoplossing

Probleemoplossing is de derde stap in het gesprek. Probleemoplossing vraagt om creativiteit van beide gesprekspartners.

Adequate oplossingsrichtingen:

- zijn afgestemd op persoonlijke situatie, behoefte en kenmerken (maatwerk)
- houden rekening met de mate waarin iemand zelf in staat is de oplossing te realiseren (regie, zelfwerkzaamheid) versus de afhankelijkheid van uitvoering door derden
- doen recht aan eigen regie van burgers
- compenseren de beperkingen waardoor de burger kan (blijven) meedoen in de maatschappij.

Alle maatregelen zijn mogelijk

In de Wmo is gekozen voor beleidsvrijheid van een gemeente. Alle maatregelen die denkbaar en uitvoerbaar zijn, kunnen worden ingezet om het beoogde resultaat te bereiken. De Wmo kent geen hiërarchie in mogelijke maatregelen. Wanneer er sprake is van keuze, is de mate waarin ze bijdragen aan het beoogd resultaat bepalend.

Het criterium voor de keuze is: de oplossing is de meest passende oplossing voor het betreffende probleem. Wanneer verschillende (soorten) voorzieningen (algemene, collectieve en/of individuele) op gelijke wijze de belemmeringen compenseren, kan de goedkoopst compenserende maatregel worden gekozen.

4.4. Wmo ondersteuningsplan

Alle afspraken tussen burger en gemeente die moeten leiden tot het beoogde resultaat, komen uiteindelijk in een individueel Wmo ondersteuningsplan te staan. Het Wmo ondersteuningsplan wordt geschreven op basis van de eerste drie fasen van het gesprek.

Dit plan is gericht op resultaat. Daarom is maatwerk nodig.

In het plan staan:

- de problemen van betrokkene
- een probleemanalyse
- de keuze en motivatie van de oplossingsrichting
- een overzicht van de beoogde resultaten
- de keuze en motivatie van de in te zetten maatregelen
- de keuze van de vorm van de aangevraagde maatregelen (natura of PGB); indien van toepassing
- misschien een heel nieuwe oplossing, waar nog een aanbod voor ontwikkeld moet worden.

4.5. Evaluatie

Evaluatie van het gesprek

Het kan zijn dat de burger na het gesprek en een nachtje slapen, een ander inzicht krijgt. Hij moet dan de kans krijgen om het gesprek opnieuw te voeren.

In ieder geval wordt aan het eind van het gesprek afgesproken wanneer er een evaluatie plaatsvindt. Om te kijken of de oplossingsrichtingen het gewenste effect hebben of dat er bijstellingen nodig zijn.

Evaluatie van de oplossingen

Het resultaat dat uit het gesprek naar voren is gekomen, telt. De gekozen oplossing moet het probleem compenseren en zorgen voor zelfredzaamheid en participatie. Het is mogelijk dat een oplossing niet het resultaat biedt dat men ervan verwachtte. De burger heeft in dat geval de mogelijkheid om opnieuw contact op te nemen met de gemeente en in een vervolgesprek opnieuw te zoeken naar de meest adequate oplossing.

Lokale belangenbehartigers kunnen er op toezien dat beide evaluatiepunten aandacht krijgen in samenhang met het gesprek tussen burger en gemeente.

5. Tips voor belangenbehartiging

Met het doorvoeren van de compensatieplicht zal er veel veranderen in gemeenten. Beleidsplannen en verordeningen worden aangepast. De gemeentelijke organisatie wordt ingericht op de werkwijze die de kanteling vraagt. De kanteling biedt een kans aan lokale belangenbehartigers, om met de gemeente mee te denken en de gemeente kritisch te volgen. Deze handreiking gaat in op de inhoud van die lobby met betrekking tot het gesprek. In de uitgave 'Compensatieplicht en Kanteling' wordt ingegaan op verschillende manieren van lobbyen richting gemeente.

Organisaties van lokale belangenbehartigers kunnen een belangrijke rol spelen in de lobby voor een goede status en inhoud van het gesprek. Het is belangrijk om er voor te zorgen dat alle lagen binnen de gemeente volgens de nieuwe methodiek gaan werken en denken. Dit geldt voor zowel het bestuur als voor de werkorganisatie.

Gezamenlijk belang

In de Wmo krijgt de relatie tussen burger en gemeente een meer horizontaal karakter. Burger en gemeente zijn partners met een gezamenlijk belang en eigen mogelijkheden en verantwoordelijkheden. Dit vraagt om een actieve en resultaatgerichte inzet van burger en gemeente.

De staatssecretaris gaat hier in haar brief van 10 september 2009 verder op in:

'Het instellen van Wmo-raden alleen is niet een afdoend antwoord op de verplichting van de gemeenten om burgers te betrekken bij het gemeentelijk beleid. De Wmo-raden vervullen al een belangrijke rol in het betrekken van burgers bij het beleid en hebben veel mogelijkheden, maar kunnen burger- en cliëntenparticipatie niet alleen dragen. Vooral de meer kwetsbare burgers zullen ook op andere manieren betrokken dienen te worden bij het Wmo-beleid.'

Draagvlak

Een mogelijkheid om draagvlak binnen de gemeente te krijgen, is om met gemeenteraadsleden en/of beleidsmedewerkers Wmo in gesprek te gaan. Op deze manier kunnen burgers en gemeenten samen, op een gelijkwaardige manier, werken aan passende oplossingen voor specifieke situaties. Dat gesprek kan uiteindelijk leiden tot het samen opstellen van een gezamenlijk protocol. In dat protocol wordt de nieuwe werkmethode beschreven met stappen om tot een goede vraagverheldering te komen.

Rollen en verantwoordelijkheden

Over de verschillende rollen, verantwoordelijkheden, samenwerkingsmogelijkheden en effectieve beleidsbeïnvloeding is meer te lezen in de handreiking 'Compensatieplicht en Kanteling'. De handreiking is ondermeer te downloaden van de website van Programma VCP: www.programmavcp.nl/wmo/handreiking-compensatieplicht.html.

5.1. Status

Het is belangrijk dat de gemeente het gesprek een goede plaats geeft in de Wmo-procedures. Vooraf moet helder zijn wat de status van het gesprek is: formeel of informeel. Belangenorganisaties kunnen onderzoeken wat het beste bij de eigen lokale situatie past. Belangenbehartigers kunnen er op toezien dat het gesprek verloopt volgens afspraak (formeel dan wel informeel dan wel in een mix). Zij kunnen hier zo nodig advies over geven.

5.2. Dialoog

De kanteling vraagt om een open gesprek, een dialoog, tussen gemeente en burger. Punt van aandacht voor belangenbehartigers is de wijze waarop dit uitgangspunt in beleid- en regelgeving wordt omschreven, in de verordening wordt opgenomen en door de gemeente wordt vertaald in werkprocessen.

5.3. Evaluatie

Het gesprek en de oplossingen die daar uit voort komen, moeten beiden worden geëvalueerd. Dit biedt mogelijkheden voor lokale belangenbehartigers om invloed uit te oefenen, bijvoorbeeld:

- Belangenbehartigers kunnen adviseren dat evaluatiemomenten worden opgenomen in de verordening en de werkprocessen.
- Lokale belangenbehartigers kunnen als 'mystery guest' bekijken of het gesprek volgens de afspraken over de status (formeel/informeel) verloopt. En of de Wmo-consulenten deskundig genoeg zijn om het gesprek te voeren. Het verslag met bevindingen kunnen zij aan de gemeente aanbieden.
- Belangenbehartigers kunnen met de gemeente afspreken om met een regelmaat ingewikkelde cases (situaties) samen te bespreken. Belangenbehartigers kunnen adviseren en tips en voorbeelden inbrengen.
- Belangenbehartigers kunnen nagaan waar de wensen en behoeften van burgers liggen. Past dit binnen het huidige lokale aanbod of zijn er vernieuwingen nodig? Ook hier kunnen zij over adviseren richting gemeente.

5.4. Protocol

De wijze waarop een gesprek wordt gehouden, kan worden uitgewerkt en vastgelegd in een protocol. Belangenbehartigers kunnen de gemeente adviseren over dat protocol. In het protocol staat de werkwijze rond het gesprek. Het protocol zorgt ervoor dat het gesprek met de burger objectief en gelijkwaardig verloopt en het biedt garanties waar de burger op kan terugrijpen. De openheid van een protocol draagt bij aan wederzijds vertrouwen bij de gesprekspartners.

Aandachtspunten voor protocol

In het protocol kunnen verschillende afspraken worden vastgelegd, bijvoorbeeld:

Inhoud gesprek

- De grote lijnen waar het gesprek over gaat. Hierbij expliciet benoemen dat alle mogelijkheden onderzocht moeten worden en dat de meest compenserende oplossing wordt gekozen.
- In het gesprek wordt een actieve en resultaatgerichte inzet van burger en gemeente verwacht. Hoe moet in het gesprek gesproken worden over de eigen mogelijkheden van burger en omgeving?
- Belangrijk onderdeel van het gesprek is vraagverheldering. Op welke wijze wordt gewerkt aan het verhelderen van de vraag? Hoe wordt de vraag achter de vraag achterhaald en hoe wordt de situatie van de burger in kaart wordt gebracht?

Deelnemers gesprek

Er zijn verschillende mogelijkheden om te garanderen dat het gesprek zo gelijkwaardig mogelijk is. Bijvoorbeeld dat er niet teveel mensen namens de gemeente aan het gesprek deelnemen. Vuistregel is dat er niet meer deelnemers zijn namens de gemeente dan andere deelnemers. Een andere mogelijkheid is dat de burger zich kan laten ondersteunen door een onafhankelijke adviseur. Dit kunnen zijn:

- familie of belangenbehartigers
- ouderenondersteuners
- medewerkers van lokale welzijnsorganisaties
- multidisciplinair team in de wijk
- MEE.

De mogelijkheid om een onafhankelijk adviseur in te schakelen, moet nadrukkelijk voorafgaand aan het gesprek aan de burger worden aangeboden. Bij de keuze voor een onafhankelijk adviseur is van belang dat deze adviseur niet afkomstig is van een organisatie die in plaats van de gemeente het gesprek voert (bijvoorbeeld welzijnsorganisatie of MEE).

Omgeving

Het gesprek vraagt om een prettige en open situatie, waarin de gelijkwaardigheid tussen burger en gemeente naar voren komt.

- Het gesprek kan worden gevoerd bij de gemeente, in de huiskamer, bij MEE, bij een welzijnsorganisatie of bij een multidisciplinair team in de wijk. In het protocol kan worden vastgelegd waar de voorkeur naar uitgaat.

- Een bureau of loket is geen geschikte omgeving voor het gesprek. Burger en gemeente horen figuurlijk en letterlijk op gelijke hoogte aan een tafel te zitten.

Deskundigheidsniveau

Een goed profiel van de Wmo-consulent is van groot belang. Gemeenten moeten erop toezien dat Wmo-consulenten en onafhankelijk adviseurs voldoen aan de eisen voor opleiding en deskundigheid. Lokale belangenbehartigers kunnen met gemeenten afspraken maken over de gewenste opleiding en deskundigheid van consulenten en adviseurs. Zowel de Wmo-consulent als de adviseur heeft actuele kennis van de Wmo, compensatieplicht en het kantelingproces, en kennis en vaardigheden om het gesprek in open dialoog te voeren.

- Kennis: o.a. over huishoudkunde, gezondheidkunde en vrijetijdsbesteding, over de sociale kaart, maar ook over de manier van benaderen van verschillende doelgroepen.
- Vaardigheden: bijvoorbeeld goede gesprekstechnieken, sociaal, creatief, praktisch.
- Houding: onder meer actief luisterend, proactief, inlevend ten opzichte van verschillende doelgroepen.

Middelen die gebruikt worden

De Internationale Classificatie van het menselijke Functioneren (ICF) is een hulpmiddel om te komen tot een oplossing. Belangenbehartigers kunnen er lokaal en landelijk op toe zien, dat dit hulpmiddel goed wordt toegepast. En dat het gebruik van ICF niet opnieuw leidt tot een begrenzende lijst van voorzieningen.

Informatieverstrekking

De burger wordt voor en tijdens het gesprek actief (mondeling en schriftelijk) geïnformeerd over zijn rechten en plichten. Naast informatie over de Wmo, wordt ook de status van het gesprek en de formele procedure van zowel de aanvraag als bezwaar- en beroep uitgelegd. Er moet worden gewezen op de mogelijkheid om iemand mee te nemen naar het gesprek of gebruik te maken van een onafhankelijk adviseur en waar en hoe te benaderen.

De Wmo-consulent kan deze informatieplicht overdragen aan de adviseur van de burger, maar hij zal tijdens het gesprek ook zelf moeten nagaan of deze informatie is gegeven en begrepen.

Termijnen

Een snelle afhandeling is essentieel om er voor te zorgen dat burgers kunnen doen in de samenleving. Vooraf kunnen afspraken gemaakt worden over de maximale termijnen waarbinnen een gesprek moet plaatsvinden. Dit is zeker belangrijk als het gesprek voorafgaand aan een aanvraag wordt gehouden. Een termijn van maximaal twee weken is dan aanvaardbaar. Spoedaanvragen moeten mogelijk zijn.

Echter, het kan zijn dat de burger na het gesprek en een nachtje slapen, een ander inzicht krijgt. Er moeten dan mogelijkheden zijn om het gesprek opnieuw te voeren. Ook dat moet in de verordening of het werkproces worden opgenomen.

Bezwaar aantekenen

De gedachte achter het gesprek is, dat Wmo-consulent en burger samen de leefsituatie in beeld brengen en de belemmeringen in zelfredzaamheid en participatie. En dat zij samen oplossingen zoeken voor de gewenste participatie.

Mensen die het niet eens zijn met 'het gesprek', kunnen bezwaar aantekenen. Een overzicht van manieren hoe de burger bezwaar kan aantekenen staat in de notitie: 'Bezwaarprocedure bij overheidsbesluit'. In deze notitie wordt uitgelegd hoe het zit met bezwaar en beroep en hoe bezwaarprocedures gaan. De notitie is te vinden op: www.programmavcp.nl/wmo/handreiking-het-gesprek.html.

Er is op dit moment discussie of 'het gesprek' onderdeel is van de formele aanvraag of niet. Die vraag is ons inziens niet relevant. Zodra iemand een hulpvraag heeft neergelegd bij de gemeente, gaat de Algemene Wet Bestuursrecht in werking (AWB). Ook als hij eerst met de gemeente in gesprek gaat.

Aandachtspunt voor belangenbehartigers is de wijze waarop mogelijkheden voor bezwaar en beroep in gemeentelijke verordeningen, werkprocessen en protocol zijn opgenomen en hoe de burger hierover wordt geïnformeerd.

Algemene kansen voor belangenbehartiging

- Belangenbehartigers kunnen er voor zorgen dat de compensatieplicht regelmatig op de agenda staat. Zij kunnen de stand van zaken bekijken en meedenken met de gemeente.
- Belangenbehartigers kunnen zelf nadenken over inhoudelijke mogelijkheden van de invulling van de compensatieplicht. Ook hier liggen kansen om in gesprek te gaan met gemeenten, en om voorbeelden en ervaringsdeskundigheid in te brengen.
- Belangenbehartigers kunnen met gemeenten bespreken dat zij de verschillende situaties bijhouden en doorvertalen naar beleid. Waar liggen de wensen en behoeften van burgers, past dit binnen het huidige lokale aanbod of zijn er vernieuwingen nodig? Maar ook waar de belemmeringen liggen waar burgers tegen aan lopen? Kunnen deze niet in het algemeen opgepakt worden? Zo wordt de verzameling situaties input voor inclusief beleid.
- Belangenbehartigers kunnen elkaar opzoeken en met elkaar in gesprek gaan bij advisering over de verordening. Zij kunnen daarbij andere verordeningen verzamelen en het beste er uit halen.
- Belangenbehartigers kunnen meedenken en meelesen met informatiemateriaal dat gemaakt wordt om burgers te informeren over de kanteling en vraagverheldering. Zij kunnen ook adviseren over de beste manier om burgers te bereiken met deze informatie.

Met project de Kanteling willen CSO, CG-Raad en VCP de uitvoering van de Wmo zo 'kantelen' dat participatie van mensen met beperkingen en ouderen centraal komt te staan. Dat vraagt een nieuwe manier van denken en doen: vanuit de hele persoon, vanuit oplossingen en niet vanuit bestaande voorzieningen.

Voor meer informatie over project de Kanteling, de activiteiten en de ondersteuningsmogelijkheden die het project kan bieden, kunt u contact opnemen met het projectsecretariaat:

Project de Kanteling
Postbus 1038
3500 BA Utrecht
T 030 2823140
projectdekanteling@cg-raad.nl

