



# De weg naar maatschappelijke ondersteuning

Een onderzoek naar de kanteling  
in tien gemeenten

Deelrapport De kanteling in de Wmo



De weg naar maatschappelijke ondersteuning



Tweede Wmo-evaluatie  
Deelrapport De kanteling in de Wmo

## De weg naar maatschappelijke ondersteuning

Een onderzoek naar de kanteling in tien gemeenten

Maaïke den Draak (SCP)  
Wouter Mensink (SCP)  
Mary van den Wijngaart (Lokaal Centraal BV)  
Mariska Kromhout (SCP)

Het Sociaal en Cultureel Planbureau is ingesteld bij Koninklijk Besluit van 30 maart 1973.

Het Bureau heeft tot taak:

- a wetenschappelijke verkenningen te verrichten met het doel te komen tot een samenhangende beschrijving van de situatie van het sociaal en cultureel welzijn hier te lande en van de op dit gebied te verwachten ontwikkelingen;
- b bij te dragen tot een verantwoorde keuze van beleidsdoelen, benevens het aangeven van voor- en nadelen van de verschillende wegen om deze doeleinden te bereiken;
- c informatie te verwerven met betrekking tot de uitvoering van interdepartementaal beleid op het gebied van sociaal en cultureel welzijn, teneinde de evaluatie van deze uitvoering mogelijk te maken.

Het SCP verricht deze taken in het bijzonder bij problemen die het beleid van meer dan één departement raken.

De minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport is als coördinerend minister voor het sociaal en cultureel welzijn verantwoordelijk voor het door het SCP te voeren beleid. Over de hoofdzaken hiervan heeft hij/zij overleg met de minister van Algemene Zaken; van Veiligheid en Justitie; van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties; van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap; van Financiën; van Infrastructuur en Milieu; van Economische Zaken; en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

© Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag 2013  
SCP-publicatie 2013-31  
Zet- en binnenwerk: Textcetera, Den Haag  
Figuren: Mantext, Moerkapelle  
Vertaling samenvatting: Julian Ross, Carlisle, Engeland  
Omslagontwerp: bureau StijlZorg, Utrecht

ISBN 978 90 377 0686 4  
NUR 740

Voor zover het maken van reprografische verveelvoudigingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet 1912 dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, [www.repro-recht.nl](http://www.repro-recht.nl)). Voor het overnemen van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (art. 16 Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten Organisatie, Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, [www.cedar.nl/pro](http://www.cedar.nl/pro)).

Sociaal en Cultureel Planbureau  
Rijnstraat 50  
2515 XP Den Haag  
(070) 340 70 00  
[www.scp.nl](http://www.scp.nl)  
[info@scp.nl](mailto:info@scp.nl)

De auteurs van SCP-publicaties zijn per e-mail te benaderen via de website. Daar kunt u zich ook kosteloos abonneren op elektronische attendering bij het verschijnen van nieuwe uitgaven.

## Inhoud

Voorwoord	9
Samenvatting	11
Noten	20
1 De Wmo en de kanteling onderzocht	21
1.1 De Wmo en de compensatieplicht	22
1.1.1 Achtergrond van de Wet maatschappelijke ondersteuning	22
1.1.2 Maatschappelijke doelen	22
1.1.3 Compensatieplicht, De Kanteling en Welzijn Nieuwe Stijl	23
1.2 Deelonderzoek de kanteling	24
1.2.1 Aanleiding en context	25
1.2.2 Doel, onderzoeksvragen en uitwerking	25
1.2.3 Methode	26
Noten	31
2 De kanteling	34
2.1 Kern van de kanteling	34
2.2 Het ongekantelde toeleidingstraject	35
2.3 Het gekantelde toeleidingstraject	36
2.3.1 De ‘gekantelde’ modelverordening	36
2.3.2 Het gekantelde proces	37
2.4 De ‘brede kanteling’	40
2.4.1 Sturing door de gemeente	40
2.4.2 Externe partners en burgers meenemen in de denkomslag	41
2.4.3 Voorzieningen en activiteiten	42
2.5 De kanteling in deze studie	43
Noten	44
3 Toeleidingstrajecten tot ondersteuning	45
3.1 De verordening	45
3.1.1 Gebaseerd op de oude modelverordening	46
3.1.2 Gebaseerd op de nieuwe modelverordening	47
3.1.3 Beleid versus praktijk	48
3.2 Startpunt van het traject: melding versus aanvraag	48
3.3 Eerste contact: het loket	49
3.3.1 Uitvoering	49
3.3.2 De media van het gemeentelijk loket	50
3.3.3 De breedte en diepte van het loket	51
3.3.4 Poortwachtersfunctie	52

3.4	Het gesprek: situatie en uitgangspunten	54
3.4.1	Claim- versus vraaggericht	55
3.4.2	Brede gespreksvoering	56
3.4.3	Ruimte voor inbreng van de vrager	58
3.5	Vraagverheldering (inhoud van het gesprek)	59
3.5.1	De domeinen	59
3.5.2	Wederkerigheid	60
3.6	Oplossingen zoeken (inhoud van het gesprek)	61
3.6.1	Eigen kracht en netwerk	61
3.6.2	Alternatieve oplossingen: beschikbaarheid en bekendheid	62
3.7	Scheiding van inventarisatie en beoordeling	64
3.8	Taakverdeling tussen loketmedewerkers en consultants	64
3.9	Alternatieve trajecten	66
3.9.1	Vereenvoudigde aanvraagprocedures	66
3.9.2	Outreaching en overige alternatieve trajecten	68
3.10	De gekantelde werkwijze in de tien gemeenten	70
3.10.1	Casus: in mindere mate 'gekanteld'	76
3.10.2	Casus: werken vanuit een melding	76
3.10.3	Casus: een 'gekanteld' gesprek na een aanvraag	77
3.11	Conclusies	78
	Noten	80
4	De 'brede kanteling'	81
4.1	Belanghebbenden betrekken bij de kanteling	82
4.1.1	Interne organisatie	82
4.1.2	Externe organisatie	84
4.1.3	Communicatie met burgers	86
4.2	Aanbod van voorzieningen en activiteiten	87
4.2.1	Aanpassing van het voorzieningenaanbod	87
4.2.2	Aanbod en rol van welzijnsinstellingen	89
4.2.3	Aansluiting op inclusief beleid	95
4.3	Besparingen	96
4.4	De gemeenten nader bekeken	100
4.4.1	Casus: zorg en welzijn gescheiden	100
4.4.2	Casus: een integrale wijkaanpak	101
4.4.3	Casus: weerstand tegen de kanteling	101
4.5	Conclusies	102
5	Het perspectief van de gespreksvoerders	105
5.1	Kennis van en draagvlak voor het gedachtegoed	105
5.1.1	De kanteling en Wmo in algemene zin	105
5.1.2	Het beroep op eigen kracht	108
5.1.3	Wederkerigheid	110
5.1.4	Doelbereik: redzaamheid	111

5.2	Competenties	112
5.2.1	Anders denken	112
5.2.2	Gespreksvaardigheid en de rol van de gespreksvoerder	114
5.2.3	Deskundigheidsbevordering	115
5.3	Context	116
5.3.1	De relatie met de beleidsafdeling	117
5.3.2	De claimgerichte houding van vragers	118
5.4	Ervaringen met kantelingselementen in de praktijk	121
5.4.1	Startpunt van het traject: melding versus aanvraag	121
5.4.2	Het brede keukentafelgesprek	123
5.4.3	Aanspreken op eigen kracht en netwerk	124
5.4.4	Tot een alternatieve oplossing komen	128
5.4.5	Scheiding van inventarisatie en beoordeling	131
5.5	Conclusies	131
	Noten	134
6	Ervaringen van vragers	135
6.1	De geïnterviewde vragers	135
6.2	Het gevolgde toeleidingstraject	136
6.2.1	Contact met de gemeente	137
6.2.2	Invullen aanvraagformulier	139
6.2.3	Inventarisatie van de hulpvraag: de procedure	139
6.2.4	Inventarisatie van de hulpvraag: de inhoud	140
6.2.5	Oplossingen bieden	144
6.2.6	De beschikking	144
6.3	Ervaringen vragers met toeleiding	145
6.3.1	Positieve ervaringen	145
6.3.2	Negatieve ervaringen of kritische noot	145
6.3.3	Relatie gevolgde traject en tevredenheid	147
6.3.4	Factoren die ervaringen kleuren	147
6.4	Tevredenheid met de voorziening	153
6.5	Compensatieplicht gemeenten	154
6.5.1	Redzaamheid	154
6.5.2	Voldoende ondersteuning	156
6.5.3	Zich ondersteund voelen door de gemeente	156
6.6	Conclusies	158
	Noten	161
7	Conclusies en slotbeschouwing	162
7.1	Beantwoording van de onderzoeksvragen	162
7.2	Beschouwing	167
7.2.1	Een kwestie van lange adem	167
7.2.2	Het doorvoeren van de nieuwe benadering	168
7.2.3	Vraagstukken rondom de gespreksvoerders	170



7.2.4	De veronderstelde claimgerichtheid van de burger	171
7.2.5	Dialogoog met de vrager	172
7.3	Aandachtspunten voor gemeenten	172
	Noten	173
	Summary	174
	Notes	183
	Bijlagen A t/m J (te vinden via <a href="http://www.scp.nl">www.scp.nl</a> bij het desbetreffende rapport)	
	Literatuur	184
	Publicaties van het Sociaal en Cultureel Planbureau	188

## Voorwoord

Het Sociaal en Cultureel Planbureau (scP) werkt momenteel aan de tweede evaluatie van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo), in opdracht van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (vws). De eerste evaluatie had betrekking op de periode 2007 tot medio 2009; deze tweede gaat over 2010 tot en met 2012. In de loop van 2014 komt het eindrapport uit. Voor die tijd verschijnt een aantal deelrapporten, waarvan dit er één is.

De Wmo heeft als belangrijkste doel mensen te laten participeren in de maatschappij. De mensen die daar ondersteuning bij nodig hebben kunnen daarvoor bij hun gemeente terecht. De Wmo beoogt een omslag te maken in de denk- en werkwijze bij het bieden van dergelijke ondersteuning. Door deze ‘kanteling’ verschuift het accent naar vraag- en resultaatgericht werken, maatwerk, eigen kracht en verantwoordelijkheid van burgers en wederkerigheid. Hoe de gemeenten dit concreet vormgeven mogen zij zelf bepalen. Ter ondersteuning ontwikkelde de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (vNG) binnen het project De Kanteling diverse handreikingen en een modelverordening. Dit rapport beschrijft voor tien gemeenten in het land hoe zij de weg naar ondersteuning hebben vormgegeven en in hoeverre zij daarbij de voorstellen van de vNG hebben overgenomen. De gemeenten verschillen in hun toeleidingstrajecten en in hun aanpak bij het doorvoeren van veranderingen. Daarnaast biedt dit rapport ruimte aan de ervaringen van direct betrokkenen met de werkwijzen van de gemeenten. Het gaat hier om burgers die een beroep op de gemeente hebben gedaan en de mensen die namens de gemeente met hen in gesprek gaan.

Aan het onderzoek en rapport werkten IVA Beleidsonderzoek en Advies en onderzoeksbureau Lokaal Centraal bv – Expertgroep Maatschappelijke Vraagstukken mee. IVA voerde het veldwerk samen met het scP uit. Het projectteam van IVA bestond uit Mary van den Wijngaart, Mariëlle Tuinder, Martien van Tits en Inge Bongers. Daarnaast leverden Hans Moors, Mirjam Siesling en Mireille Jans van IVA een bijdrage aan het veldwerk. Mary van den Wijngaart – van IVA en later van Lokaal Centraal – schreef een hoofdstuk van het rapport en commentariseerde eerdere conceptversies.

Ik wil verscheidene personen bedanken voor hun bijdrage aan dit rapport. Ten eerste de wethouders, beleidsmedewerkers, teamleiders, gespreksvoerders en vragers die op enige wijze aan dit onderzoek hebben bijgedragen, bijvoorbeeld door zich te laten interviewen of door anderen uit te nodigen om deel te nemen aan een interview. Ten tweede de wetenschappelijke begeleidingscommissie en de klankbordcommissie die de tweede Wmo-evaluatie begeleiden. De wetenschappelijke commissie, ingesteld door het scP, bestaat uit prof. dr. Evelien Tonkens (voorzitter), dr. Lia van Doorn, dr. Katrien Luijckx, prof. dr. Trudie Knijn, dr. Gooitske Marsman, prof. dr. Mirko Noordegraaf, drs. Theo Roes, prof. dr. Margo Trappenburg, en dr. ir. Peter Alders (vws), later opgevolgd door drs. Frits Gardenbroek (vws) en mr. Marius Oosterom (vws). De klankbordcommissie, ingesteld door het ministerie van vws, bestaat uit drs. Hans Simons (voorzitter),

dhr. Eric van den Burg, dhr. Barth van Eeten, dhr. Eric Hisgen, prof. dr. Kees Knipscheer, drs. Dinie van der Linden, drs. José Manshanden, dhr. Ko Scheele, drs. Bob van der Meijden (VNG) en dr. ir. Peter Alders (VWS), later opgevolgd door drs. Frits Gardenbroek (VWS) en mr. Marius Oosterom (VWS). Ik ben hen erkentelijk voor hun constructieve commentaren.

Prof. dr. Kim Putters  
Directeur Sociaal en Cultureel Planbureau

## Samenvatting

### De Wmo en de kanteling onderzocht

Sinds 1 januari 2007 is de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) van kracht volgens welke gemeenten de taak hebben om hun burgers te ondersteunen en hun redzaamheid en deelname aan de samenleving te bevorderen. De wet verplicht gemeenten om mensen met een beperking, een chronisch psychisch probleem of een psychosociaal probleem te ‘compenseren’, zodat zij in staat zijn om ‘een huishouden te voeren; zich te verplaatsen in en om de woning; zich lokaal te verplaatsen per vervoermiddel; en medemensen te ontmoeten en op basis daarvan sociale verbanden aan te gaan’ (Wmo art. 4 lid 1). Hoe gemeenten die compensatie precies vormgeven mogen zij zelf bepalen. Wel is de bedoeling dat de gemeente eerst de eigen mogelijkheden verkent van degene die ondersteuning vraagt en van zijn of haar netwerk. Als er voorzieningen nodig zijn, krijgen het gebruik van algemene of collectieve voorzieningen (zoals welzijnsvoorzieningen of collectief vervoer) de voorkeur boven individuele voorzieningen (zoals hulp bij het huishouden of een scootmobiel) (TK 2004/2005; vws 2010).

De wetgever presenteert het nieuwe gedachtegoed als een omslag naar vraaggericht werken (denken in behoeften), resultaatgericht werken (participatie en zelfredzaamheid als uitgangspunt), het benutten van eigen kracht en het eigen sociale netwerk, meer maatwerk en meer eigen verantwoordelijkheid en wederkerigheid (wat de burger kan bijdragen om anderen te helpen). De concretisering van deze ‘kanteling’ in werk- en denkwijze laat hij bewust aan de gemeenten over. Om de gemeenten bij de verdere uitwerking te helpen startte de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (vng) het project De Kanteling. In diverse brochures en een modelverordening laat zij zien hoe gemeenten op een ‘gekantelde’ wijze compensatie zouden kunnen bieden aan mensen die ondersteuning nodig hebben. Gemeenten hebben de vrijheid deze suggesties al dan niet over te nemen. De vng denkt dat een succesvolle gekantelde aanpak een gemeente kosten kan besparen, maar dat een niet goed uitgevoerde kanteling tot een verhoging van de kosten zou kunnen leiden. Inmiddels zijn ‘de kanteling’, ‘kantelen’, ‘gekanteld werken’ en aanverwant jargon veel gebezigde termen in de beleidspraktijk.

Dit rapport geeft de resultaten weer van een kwalitatief onderzoek in 2012 onder tien gemeenten verspreid over het land. Het onderzoek maakt deel uit van de tweede Wmo-evaluatie door het Sociaal en Cultureel Planbureau (scp), waarvan het eindrapport in 2014 verschijnt (zie bijlage B, te vinden via [www.scp.nl](http://www.scp.nl) bij het desbetreffende rapport). Het onderhavige deelrapport beschrijft de wijze waarop de gemeenten de toeleiding tot ondersteuning – het traject van de melding van een ondersteuningsbehoefte tot het al dan niet inzetten van ondersteuning – in de praktijk vormgeven. We doen dat vanuit het perspectief van de kanteling of omslag die de Wmo beoogt te maken. We onderzoeken in hoeverre de praktijk van de gemeentelijke toeleidingstrajecten medio 2012 aansluit bij de nieuwe – ‘gekantelde’ – werkwijze zoals beschreven door de vng. Ook inventariseren we de ervaringen met de gemeentelijke werkwijzen die direct betrokkenen hebben:

de mensen die zich met een behoefte aan ondersteuning melden bij de gemeente of daar door iemand anders worden gemeld (de ‘vragers’) en degenen die vervolgens namens de gemeente met hen in gesprek gaan (de ‘gespreksvoerders’). We doen zelf geen uitspraken over de wenselijkheid van de omslag of de gekantelde werkwijze. De onderzoeksvragen die centraal staan luiden als volgt:

- 1 In hoeverre en op welke wijze zijn de gedachten van de kanteling (zoals door vws en vng geformuleerd) terug te zien in het Wmo-beleid van gemeenten?
- 2a Hoe verloopt het proces van de aanmelding voor ondersteuning tot het al dan niet toekennen van formele ondersteuning (het toeleidingstraject) in gemeenten, op papier en in de praktijk?
- 2b In hoeverre en op welke wijze zijn de gedachten van de kanteling (zoals door vws en vng geformuleerd) hierin terug te vinden?
- 3 Hoe ervaren professionele gespreksvoerders de kanteling en de werkwijze in de gemeente?
- 4a Hoe ervaren mensen die voor maatschappelijke ondersteuning een beroep doen op de gemeente de werkwijze in de gemeente?
- 4b In hoeverre voelen zij zich uiteindelijk maatschappelijk ondersteund in hun redzaamheid en participatie?
- 5 Denken beleidsmedewerkers en wethouders dat een meer gekantelde benadering tot (financiële) besparingen kan leiden? Zijn hier concrete aanwijzingen voor?

Het zwaartepunt van het onderzoek ligt bij de ‘smalle’ kanteling: de praktijk van het toeleidingstraject. Daarin nemen we verscheidene aspecten mee als kenmerken van een gekantelde werkwijze: een ‘gekantelde’ verordening, een breed loket, het uitgangspunt van het traject (melding van een probleem i.p.v. aanvraag van een specifieke voorziening; het inventariserend gesprek voorafgaand aan een eventuele aanvraag; vraag- i.p.v. claimgerichte werkwijze), de inhoud van het gesprek (meerdere Wmo-compensatie domeinen en leefdomeinen; eigen oplossingen, eigen kracht en het eigen netwerk; oog voor de ondersteuningsbehoefte van eventuele mantelzorgers; aandacht voor wederkerigheid) en enkele procedurele aspecten (gespreksverslag voorgelegd aan de vrager; scheiding van inventarisatie en beoordeling). De insteek is om de variatie aan gehanteerde toeleidingstrajecten in kaart te brengen en na te gaan op welke vlakken de gemeenten in meerdere of mindere mate werken volgens de nieuwe wijze die de vng beschrijft.

Er is echter ook enige aandacht voor de inbedding van de werkwijze in het bredere beleid van de gemeente (de ‘brede’ kanteling), waaronder welzijnsbeleid, inclusief beleid en preventief beleid. Daarbij beschouwen we verscheidene randvoorwaarden: het laten ‘kantelen’ van de interne organisatie (gespreksvoerders), partnerorganisaties, burgers en het voorzieningenaanbod (vernieuwing van het aanbod; kanteling van welzijnsinstellingen; inclusief beleid).

Voor de analyse van de ervaringen van gespreksvoerders kijken we naar een aantal aspecten die voorwaardenscheppend zijn voor de omslag naar de nieuwe werkwijze (kennis van en draagvlak voor het gedachtegoed onder gespreksvoerders; specifieke

competenties van gespreksvoerders; een context die het mogelijk maakt om te 'kanten' en naar de ervaringen van de gespreksvoerders met de bestaande werkwijze in hun gemeente, in het bijzonder enkele van de elementen die de vng beschrijft. De ervaringen van de vragers in dit rapport betreffen hun algemene ervaringen met de werkwijze van de desbetreffende gemeente, niet specifiek de ervaringen met de gekantelde werkwijze maar we proberen hier wel een koppeling mee te maken.

Om antwoord te kunnen geven op de onderzoeksvragen hebben we face-to-face-interviews gehouden met wethouders, beleidsmedewerkers, gespreksvoerders die contact hebben met burgers die een beroep op de gemeente doen en vragers die recent contact hebben gehad met hun gemeente. Daarnaast is gebruik gemaakt van beleidsdocumenten (bv. Wmo-beleidsnota's, -verordening), meldings- en aanvraagformulieren, gemeentelijke websites evenals checklists en vragenlijsten die gespreksvoerders gebruiken bij hun gesprekken met vragers.

## Resultaten

### De toeleidingstrajecten in de tien gemeenten (de 'smalle kanteling')

Medio 2012 zijn de toeleidingstrajecten van de tien bestudeerde gemeenten duidelijk (nog) in ontwikkeling. Tijdens het onderzoek liepen in diverse gemeenten pilot-projecten waarin een werkwijze toegepast werd die meer leek op de nieuwe aanpak die de vng in haar publicaties beschrijft. Op papier, in de verordeningen en beleidsplannen, is de nieuwe aanpak slechts in beperkte mate overgenomen. De uitvoeringspraktijk is in sommige onderzochte gemeenten echter meer gekanteld dan het formele beleid. De omgekeerde situatie (gekantelde verordening, weinig gekantelde praktijk) komt ook voor.

Uit de interviews met de diverse typen respondenten (gespreksvoerders, beleidsmedewerkers, wethouders, vragers) blijkt dat het (meest uitvoerige) toeleidingstraject in de bestudeerde gemeenten er grofweg als volgt uitziet. De burger neemt contact op met het gemeentelijk loket en de loketmedewerker screent of de vraag van de burger onder de Wmo valt. Vervolgens dient de burger een aanvraag in voor een specifieke Wmo-voorziening. Hierna komt een consulent die in wrv-voorzieningen<sup>1</sup> en hulp bij het huishouden is gespecialiseerd op huisbezoek voor een inventariserend gesprek over de Wmo-compensatiedomeinen. Daarbij vraagt de consulent de aanvrager naar de eigen mogelijkheden en die van het sociale netwerk. Dezelfde consulent beoordeelt vervolgens de aanvraag.

Er bestaat echter variatie, zowel binnen als tussen gemeenten. In feite is het niet mogelijk om te spreken over *het* toeleidingstraject; gemeenten hanteren meerdere varianten naast elkaar. In bepaalde situaties kiest men voor verkorte, versnelde of anderszins vereenvoudigde procedures. Dergelijke procedures kunnen haaks staan op de gekantelde werkwijze, maar tegelijkertijd zou je ze ook als een vorm van maatwerk kunnen beschouwen.

De gemiddelde werkwijze lijkt medio 2012 nog weinig gekanteld te zijn. Het toeleidingstraject is in de gemeenten in het onderzoek vaak een tussenvorm van de oude werkwijze

en het nieuwe, gekantelde traject zoals de vng dat beschrijft. Geen enkele gemeente in de studie werkt op alle aspecten ideaaltypisch gekanteld dan wel ‘ongekanteld’ (oud-Wvg). Onderling vergeleken werken sommige gemeenten wat minder en andere wat meer volgens de nieuwe werkwijze. De aspecten waarop ze dat doen kunnen verschillen. Wat vooral opvalt is dat de gemeenten vaak nog uitgaan van een aanvraag voor een specifieke voorziening in plaats van de melding van een probleem. Het inventariserend gesprek vindt als gevolg hiervan na de aanvraag plaats waardoor de inventarisatiefase en de beoordelingsfase niet helder gescheiden zijn. Daar staat tegenover dat de consultants die het gesprek voeren in de meeste bestudeerde gemeenten wel wat breder kijken dan de specifieke aanvraag. Daarnaast zeggen gespreksvoerders oog te hebben voor eigen kracht en eerst te kijken naar eigen oplossingen.

Zoals gezegd waren de toeleidingstrajecten medio 2012 nog in ontwikkeling. Uit voorlopige analyses voor het eindrapport van de tweede Wmo-evaluatie (te verschijnen in 2014) blijkt dat deze ontwikkelingen sindsdien zijn doorgegaan: op 1 januari 2013 had een meerderheid van de Nederlandse gemeenten een – naar eigen zeggen – gekantelde verordening, en werkten de meeste gemeenten met een aanmeldformulier. Daarnaast hanteren vrijwel alle gemeenten een breed inventariserend gesprek (al dan niet in specifieke situaties) en biedt een ruime meerderheid van hen dit gesprek (mede) voordat er een eventuele aanvraag ingediend wordt.

### De ‘brede kanteling’

Zonder twijfel is de kanteling een thema dat bij gemeenten speelt, maar de mate waarin en de wijze waarop gemeenten ermee bezig zijn verschilt sterk. Niet meegaan met de veranderingen lijkt voor geen enkele onderzochte gemeente een optie. De ene gemeente is reeds langere tijd, intensief, proactief en planmatig aan de slag, terwijl de andere gemeente enkele nieuwe accenten legt en de bestaande situatie min of meer laat voortbestaan zonder nadrukkelijke keuzes te maken. De ene gemeente is begonnen bij het omvormen van het toeleidingsproces, de andere bij het ontwikkelen van algemene voorzieningen of het leggen van verbanden tussen verschillende aanbieders binnen de gemeentegrenzen. Tussenvormen in aanpak zijn ook denkbaar. Vaak gaan het aanpassen van ‘papier’ (beleidsplan, verordening) en praktijk (uitvoering) niet gelijk op. Een aantal gemeenten is van plan de aanpassingen tegelijk door te voeren met de wijzigingen die de (destijds) voorgenomen decentralisaties in het sociale domein<sup>2</sup> met zich zullen meebrengen.

Diverse gemeenten volgen de ideeën van de kanteling wat betreft het ontwikkelen van het aanbod van algemene of collectieve voorzieningen, de een meer dan de ander. We kunnen hierbij denken aan huishoudelijke hulp als algemene voorziening, kleinschalige bejaardentehuizen, scootmobielpools, een ‘meedoenregeling’ voor minder bedeelden, woonservicezones en collectief vervoer. Gemeenten die koppelingen maken tussen het toeleidingstraject naar ondersteuning en het aanbod van welzijnsvoorzieningen lijken een grotere slag te maken dan gemeenten die dit niet doen. Welzijnswerkers kunnen meerdere rollen spelen: ze melden mensen die in hun ogen ondersteuning nodig hebben bij het Wmo-loket, ze doen *outreaching* werk en organiseren activiteiten die gespreksvoerders kunnen inzetten als onderdeel van een ondersteuningsarrangement.

Gemeenten zijn zich meestal bewust van de noodzaak om verschillende actoren – gemeentelijk personeel, externe partijen zoals huisartsen en zorg- en welzijnsinstellingen, en burgers – mee te nemen in het veranderingsproces, maar verschillen sterk in de mate waarin ze dit daadwerkelijk doen. Een breed gedeelte integrale aanpak ontwikkelen is een proces dat jaren blijkt te duren en veel creativiteit vergt van alle betrokkenen. Sommige beleidsmedewerkers en wethouders geven aan dat ze moeite hebben om verschillende partijen – bijvoorbeeld aanbieders van voorzieningen, raadsleden of huisartsen – bij de kanteling te betrekken. Gemeenten die al sinds jaar en dag regelmatig op open wijze met alle betrokkenen overleggen zijn positief over hun ervaringen. De meeste onderzochte gemeenten lijken meer een organisatie-model te hanteren waarin de eigen gemeentelijke organisatie het uitgangspunt vormt ('de gemeente centraal') dan een model waarin de verbindingen met en tussen de verschillende partnerorganisatie het uitgangspunt zijn ('het netwerk als basis'). Daardoor spelen partnerorganisaties zoals zorg- en welzijnsinstellingen vaak een beperkte rol in het toeleidingstraject. Dat wil niet zeggen dat gemeenten hier nadrukkelijk voor hebben gekozen; het lijkt eerder het gevolg van een impliciete voortzetting van de aanpak die vóór de Wmo gehanteerd werd.

### De ervaringen van gespreksvoerders

De geïnterviewde gespreksvoerders die van 'de kanteling' gehoord hebben, associëren deze vooral met het benadrukken van eigen kracht en met bezuinigingen. Onder hen en hun collega's bestaat zowel enig draagvlak voor als enige weerstand tegen de nieuwe werkwijze. De weerstand hangt deels samen met onzekerheid over de uitvoering, onduidelijkheid over de praktische werkwijze en twijfels over de haalbaarheid van de doelen. Over het vergrote beroep op eigen kracht verschillen de meningen en hebben individuele gespreksvoerders gemengde gevoelens, zowel positieve als negatieve. De overgang naar een gekantelde werkwijze is voor veel gespreksvoerders (en gemeenten) een grote omslag, zowel in werk- als in denkwijze. De rol van de gespreksvoerder in het toeleidingstraject verandert en oude denkpatronen en routines moeten worden doorbroken. Gespreksvaardigheid, luisteren, meedenken, ideeën aanreiken en coaching worden belangrijker. Om de nieuwe werkwijze te volgen hebben gespreksvoerders dus specifieke competenties nodig, maar medio 2012 hadden (nog) niet alle gemeenten in het onderzoek hierbij scholing of begeleiding geboden. Gespreksvoerders vinden het lastig om de omslag te maken wanneer de context waarin ze werken die omslag (nog) niet heeft gemaakt. 'Claimgerichte' burgers, 'ongekantelde' signalen van de gemeente aan de burger en terughoudendheid jegens de kanteling binnen (andere afdelingen van) de gemeentelijke organisatie werken belemmerend. In de praktijk zijn gespreksvoerders doorgaans positief over het brede inventarisatie-gesprek en het huisbezoek. Het blijkt lastig maar niet onmogelijk om vragers aan te spreken op eigen kracht en netwerk. Voor sommige vragers vormt een (relatief hoge) eigen bijdrage de reden om te opteren voor het nemen van eigen verantwoordelijkheid. Ook maakt het uit hoe de gespreksvoerder de vrager benadert (gespreksvaardigheid). Om tot alternatieve oplossingen voor individuele voorzieningen te komen blijkt lastig te zijn. Gespreksvoerders zien niet altijd een (reëel) alternatief en zijn bovendien zoekende



naar de handelingsruimte die ze hebben. Sommigen menen dat de vrager recht heeft op de gevraagde voorziening en wijzen erop dat ze eigen verantwoordelijkheid en andere alternatieven niet kunnen afdwingen. Gespreksvoerders die de ruimte opzoeken lopen soms tegen grenzen aan en worden soms – voor hun gevoel – teruggesloten. Ze zijn in hun beslissingen en handelen mede afhankelijk van het gemeentelijk beleid, de andere gemeentelijke afdelingen, de jurisprudentie en de politiek.

### De ervaringen van vragers

Vragers zijn grotendeels positief over de werkwijze van de gemeente. Mensen worden graag zorgvuldig en snel geholpen en hebben graag het gevoel altijd bij hun gemeente terecht te kunnen. Ze waarderen gespreksvoerders als zij dossierkennis hebben, de vrager serieus nemen, zich betrokken opstellen, deskundig zijn, de situatie kunnen bekijken vanuit de vrager zelf, en vertrouwen uitstralen. Een aantal factoren die de tevredenheid met het toeleidingstraject beïnvloeden zijn – in theorie – te relateren aan de kanteling. Denk aan aspecten als het leveren van maatwerk, vraagverheldering, het afleggen van een huisbezoek en competenties van gespreksvoerders zoals breed kijken, luisteren, een coachende houding en inzicht in de sociale kaart en de mogelijke oplossingen.

Vragers hebben vaak al een lang proces achter de rug om voor zichzelf te accepteren dat ze ondersteuning nodig hebben. Ze wenden zich uiteindelijk tot de gemeente omdat ze een bepaalde voorziening nodig (denken te) hebben. De meeste vragers in het onderzoek krijgen de voorziening die ze hebben aangevraagd, of soms zelfs meer dan dat. Dit draagt eraan bij dat ze zich veelal voldoende ondersteund voelen. Mensen vinden zich meer zelfredzaam met een woning die beter is afgestemd op hun beperkingen, of met aanpassingen waardoor ze zich beter kunnen redden in en om het huis. Ze kunnen voor hun gevoel meer deelnemen aan de samenleving als ze door een vervoersvoorziening minder aan huis gekluisterd zijn. Ze hebben vaak meer energie voor activiteiten waar ze eerder niet aan toe kwamen. Wel gaat het vaak om een onzekere, mogelijk tijdelijke situatie: nu kunnen ze zich redden met de ondersteuning die ze hebben gekregen, maar het is afwachten of hun toestand in de toekomst verslechtert.

### Besparingen

De geïnterviewde beleidsmedewerkers en wethouders noemden de volgende manieren om te besparen op de Wmo-uitvoering: meer en hogere eigen bijdragen, lagere vergoedingen, minder gehonoreerde aanvragen en meer algemeen gebruikelijk verklaarde voorzieningen.<sup>3</sup> Het lijkt bij deze gemeenten dus vooral om eigen verantwoordelijkheid in financiële zin te gaan: mensen moeten meer kosten voor eigen rekening nemen. Dit zijn voorbeelden van bezuinigingen die niet overeenkomen met de mogelijke besparingen die de vng zelf aan een geslaagde kanteling toeschrijft. Gemeenten lijken meer in te zetten op directe bezuinigingsmaatregelen, terwijl de vng hoopt dat een aanpassing van het toeleidingsproces op lange termijn besparingen zal opleveren. Als we de beleidsmedewerkers en wethouders mogen geloven zijn de middelen die zij nu inzetten in een aantal gemeenten effectief: een meerderheid van de bestudeerde gemeenten noemden

concrete besparingen. Dit liep naar eigen zeggen uiteen van een procentuele daling van het aantal aanvragen tot een besparing van enkele miljoenen op de totale begroting. Over de relatie tussen de kanteling en bezuinigen verschillen de meningen. De conclusie lijkt te zijn dat beleidsmakers geloven dat een principiële omslag nodig is, die goed kan resulteren in besparingen. Besparen als doel op zich achten zij echter onwenselijk.

## Beschouwing

### Een kwestie van lange adem

Dit onderzoek laat zien dat een gekantelde denk- en werkwijze medio 2012 (nog) geen gemeengoed is. Een omslag in denken en werken zoals de kanteling die beoogt heeft veel tijd nodig. De kanteling in de Wmo is bovendien niet de enige verandering waarmee gemeenten geconfronteerd worden. De afgelopen en komende jaren kwamen en komen veel nieuwe taken op gemeenten af. Dat men toewerkt naar een meer gekanteld beleid en werkwijze lijkt voor de wethouders en beleidsmedewerkers in ons onderzoek wel vanzelfsprekend of onvermijdelijk. Ondanks eventuele scepsis en kritische noten sprak niemand een weloverwogen keuze uit om de omslag niet te gaan maken. Tegelijkertijd was er ook niet altijd sprake van een bewuste keuze om het wel te gaan doen.

### Het doorvoeren van de nieuwe benadering

Zoals gezegd verschillen de mate waarin en de wijze waarop gemeenten met de kanteling bezig zijn sterk. De verschillen in inzet zullen deels samenhangen met het draagvlak voor de te maken omslag binnen de betreffende gemeente, met de interne communicatie, samenwerking en afstemming tussen gemeentelijke afdelingen en met de competenties en eigenschappen van individuele beleidsmedewerkers, wethouders, gespreksvoerders en managers.

Gemeenten verschillen in de mate waarin zij de kanteling 'breed' oppakken. Wij hebben de indruk dat de aanpak en attitude van de gemeenten die de dialoog en samenwerking opzoeken – intern met andere beleidsafdelingen en extern met partnerorganisaties zoals zorg- en welzijnsinstellingen en vrijwilligersorganisaties – een meerwaarde kennen voor de nieuwe aanpak van de toeleiding naar ondersteuning. Door op enigerlei wijze koppelingen te leggen tussen het toeleidingstraject en bijvoorbeeld de welzijnssector komen de consulenten en het voorzieningenloket minder geïsoleerd te staan en wordt de kans groter dat het toeleidingstraject niet automatisch tot een (aangevraagde) individuele voorziening leidt.

De smalle kanteling vangen meerdere gemeenten aan met het leggen van accentverschillen in het gesprek met de burger. De meer ingrijpende gevolgen voor de (interne) organisatie lijken te worden uitgesteld. Sommige consulenten voelen zich dan ook een pionier of voortrekker binnen de eigen gemeente. Wij merken dat als men gespreksvoerders tot een andere denk- en werkwijze wil laten komen het wenselijk is dat zij zich gesteund weten – door leidinggevend en ook door andere gemeentelijke afdelingen – en dat zij de ruimte krijgen voor die omslag.

### Vraagstukken rondom de gespreksvoerders

De Wmo-gespreksvoerders hebben een bijzondere positie. Zij staan, in de uitvoering van het beleid, tussen de vrager (klant) en de gemeente (organisatie) en hebben een zekere handelingsruimte. Op grond van deze positie vallen parallellen te trekken met de klantmanagers van de sociale dienst en de door hen ervaren vraagstukken en dilemma's, zoals het spanningsveld tussen standaardisatie en de behoefte aan maatwerk.

Een vraagstuk is op welke manier omgegaan moet worden met de handelingsruimte van de gespreksvoerders en hoe deze op zodanige wijze aangestuurd kan worden dat het risico op willekeurigheid en ondoorzichtigheid verkleint. Een mogelijke strategie is uitbesteding van taken. Binnen de Wmo is het bijvoorbeeld een reële optie om het gesprek door andere professionals te laten uitvoeren, zoals agogisch geschoold personeel van welzijnsinstellingen. Enkele bestudeerde gemeenten experimenteren hiermee. Een andere strategie is professionalisering. Wmo-consulenten lijken behoefte te hebben aan duidelijkheid en een gezamenlijk referentiekader. Bovendien blijkt uit ons onderzoek dat een aanzienlijk deel van de consulenten (nog) onvoldoende is toegerust om de nieuwe manier van denken in de praktijk te brengen.

### De veronderstelde claimgerichtheid van de burger

Wmo-gespreksvoerders geven aan dat veel burgers 'claimgericht' denken. Het is echter te generaliserend om te stellen dat *alle* burgers een claimgerichte mentaliteit hebben. Gespreksvoerders wijzen erop dat er ook burgers zijn die eerst zelf oplossingen zoeken en pas als het echt niet meer gaat een beroep op de gemeente doen. In feite vallen qua mentaliteit en oplossingsvermogen (redzaamheid) verschillende klantgroepen te onderscheiden. Daarnaast zijn maatregelen die gemeenten invoeren – maar die niet per se samenhangen met het gekantelde traject beschreven door de VNG – van invloed op het aanvraaggedrag en de 'claimgerichtheid' van burgers. Te denken valt aan de invoering of verhoging van eigen bijdragen en het algemeen gebruikelijk verklaren van voorzieningen.

Het is denkbaar dat voor mensen die pas met hun ondersteuningsbehoefte naar de gemeente komen wanneer zij het niet langer zelf kunnen oplossen, er weinig andere opties zijn dan de aanvraag van een (individuele) voorziening. In die zin zou de brede kanteling op termijn de noodzaak van de smalle kanteling (aanpassing van het toeleidingstraject) kunnen opheffen. Wanneer alle burgers via preventief, inclusief en *out-reachend* beleid worden afgevangen of zelf rechtstreeks op zoek gaan naar alternatieve oplossingen, dan zullen zij enkel voor individuele voorzieningen nog een beroep op de gemeente hoeven doen. De keerzijde kan echter zijn dat de gemeente weinig zicht (meer) heeft op de mensen met een ondersteuningsbehoefte die niet naar de gemeente toe komen en in hoeverre zij ondersteund worden. Bovendien vallen eventuele kostenbesparingen lastig in te schatten.

### Dialogoog met de vrager

Wmo-gespreksvoerders in sommige gemeenten lijken nu nog onvoldoende aan te sturen op een alternatief voor de aangevraagde voorziening. Samen met de vrager andere oplossingen dan de aangevraagde voorziening zoeken en bespreken lijkt weinig te gebeuren; de dialoog ontbreekt. De kans bestaat echter dat een beroep op eigen kracht weerstand oproept bij burgers wanneer de daarbij behorende dialoog niet gevoerd wordt. Een dialoog met de vrager biedt de mogelijkheid voor gespreksvoerders om mensen zelf met alternatieve oplossingen te laten komen en hen suggesties te geven en een ander denkkader aan te reiken. Dit bevestigt nogmaals het belang van de competenties (gespreksvaardigheden) en de nieuwe rol (coachend) van de Wmo-gespreksvoerders, in het bijzonder de consulenten.

### Aandachtspunten voor gemeenten

Aan het einde van deze studie zetten we enkele factoren op een rij die van invloed blijken te zijn op het veranderingsproces. Deze aandachtspunten zijn:

- het draagvlak voor het gedachtegoed en de veranderingen bij de verschillende actoren: wethouder, gemeentelijk personeel (zowel beleid als uitvoering), gemeenteraad, burgers en partnerorganisatie op het gebied van wonen, zorg en welzijn;
- de interne communicatie, samenwerking en afstemming tussen de diverse afdelingen binnen de gemeentelijke organisatie;
- de inbedding van het toeleidingstraject in het brede Wmo-beleid:
  - het maken van koppelingen tussen het toeleidingstraject en het aanbod van alternatieve voorzieningen zoals welzijnsvoorzieningen,
  - de interne samenwerking en afstemming met relevante afdelingen binnen de gemeente waaronder de eventuele welzijnsafdeling,
  - de communicatie en samenwerking tussen de afdeling ‘voorzieningen’ en externe partnerorganisaties (bijvoorbeeld welzijnsinstellingen, vrijwilligersorganisaties);
- de positie en competenties van de (gemeentelijke) Wmo-gespreksvoerders:
  - de taak- en verantwoordelijkheidsverdeling, zowel intern als extern tussen gemeenten en instellingen,
  - scholing en begeleiding (bv kennisname van het gedachtegoed, gesprekstechnieken, kennis van de sociale kaart, kennis van de juridische aspecten),
  - de handelingsruimte en de vraagstukken waarmee Wmo-gespreksvoerders te maken hebben,
  - ruimte om te ‘kantelen’ en steun vanuit de gemeentelijke organisatie daarbij;
- eenduidige communicatie met de burger, door alle afdelingen en via alle media, over het beleid en de werkwijze van de gemeente.

Dit overzicht pretendeert niet volledig te zijn, maar biedt mogelijk handvatten voor gemeenten bij de verdere uitvoering van de kanteling en bij de decentralisaties in het sociale domein die nog voor de toekomst verwacht worden.

## Noten

- 1 WRV-voorzieningen: voorzieningen op het gebied van wonen, rollen en vervoer. De oude Wvg-voorzieningen dus.
- 2 De overheveling van begeleiding uit de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) naar de Wmo, de Wet werken naar vermogen (later Participatiewet) en de decentralisatie van de jeugdzorg.
- 3 Een algemeen gebruikelijk verklaarde voorziening is een voorziening die niet speciaal bedoeld is voor mensen met een beperking, die algemeen verkrijgbaar is (normaal in winkels te koop) en die niet – aanzienlijk – duurder is dan vergelijkbare producten (VNG 2010k; VNG 2010l; VNG 2010c).

## 1 De Wmo en de kanteling onderzocht

Sinds 1 januari 2007 is de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) van kracht (Staatsblad 2006). Hiermee hebben de gemeenten de taak gekregen om hun burgers te ondersteunen en daarmee hun redzaamheid en deelname aan de samenleving te bevorderen. De Wmo verplicht gemeenten om mensen met een beperking, een chronisch psychisch probleem of een psychosociaal probleem<sup>1</sup> te ‘compenseren’. Hoe gemeenten die compensatie precies moeten vormgeven schrijft de wet niet voor. Wel is een van de achterliggende gedachten van de Wmo dat burgers meer zorg voor elkaar gaan dragen. De bedoeling van de wetgever is dan ook dat de gemeente eerst de eigen mogelijkheden verkent van mensen die ondersteuning vragen en van hun netwerk. Als er voorzieningen nodig zijn, krijgen algemene of collectieve voorzieningen (zoals welzijnsvoorzieningen of collectief vervoer) de voorkeur boven individuele voorzieningen (zoals hulp bij het huishouden of een scootmobiel) (TK 2004/2005; VWS 2010).<sup>2</sup>

De wetgever presenteert het nieuwe gedachtegoed in feite als een omslag van claim- en aanbodgericht werken naar vraag- en resultaatgericht werken (meer maatwerk) waarbij, de eigen verantwoordelijkheid en mogelijkheden van burgers en hun netwerk centraal staan. De concretisering van deze ‘kanteling’ in werk- en denkwijze laat hij bewust aan de gemeenten over. Om de gemeenten bij de verdere uitwerking te helpen heeft de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) diverse brochures en een modelverordening uitgebracht. Hierin laat zij zien hoe gemeenten op een ‘gekantelde’ wijze compensatie zouden kunnen bieden aan mensen die ondersteuning nodig hebben. Gemeenten hebben de vrijheid deze suggesties wel of niet over te nemen. Uit de eerste evaluatie blijkt dat gemeenten dergelijke suggesties over het algemeen redelijk volgen (De Klerk et al. 2010).

In dit rapport beschrijven we hoe gemeenten het traject van de melding van een ondersteuningsbehoefte tot het al dan niet inzetten van ondersteuning (het ‘toeleidingsproces’) in de praktijk vormgeven. We onderzoeken in hoeverre deze praktijk aansluit bij de suggesties van de VNG, die de bedoelingen van de wetgever het meest concreet heeft verwoord. We doen dit voor tien gemeenten die verspreid liggen over het land. Ook gaan we na welke ervaringen direct betrokkenen hebben met de werkwijze in hun gemeente: de mensen die zich met een behoefte aan ondersteuning melden bij de gemeente of daar worden gemeld door een familielid, bekende of professional (de ‘vragers’) en degenen die vervolgens namens de gemeente met hen in gesprek gaan (de ‘gespreksvoerders’). We doen zelf geen uitspraken over de wenselijkheid van de omslag. Ook geven we geen antwoord op de vraag of een meer gekantelde werkwijze beter zou zijn dan een ‘ongekantelde’ of ‘minder gekantelde’ werkwijze, noch op de vraag of de suggesties van de VNG de best mogelijke uitwerking zijn. Het onderzoek maakt deel uit van de tweede evaluatie van de Wmo, die het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) op verzoek van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) uitvoert.

## 1.1 De Wmo en de compensatieplicht

### 1.1.1 Achtergrond van de Wet maatschappelijke ondersteuning

De Wmo kwam in de plaats van de Wet voorzieningen gehandicapten (Wvg), de Welzijnswet 1994, de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) voor wat betreft de huishoudelijke verzorging en de Wet collectieve preventie volksgezondheid (Wcpv) voor wat betreft de openbare geestelijke gezondheidszorg. Met de wet zijn gemeenten verantwoordelijk geworden voor taken die in het verleden deels op landelijk niveau waren belegd, met name op het gebied van huishoudelijke hulp (decentralisatie).

De aanleiding voor het opstellen van de Wmo was volgens de zogenoemde Contourenbrief (TK 2003/2004) de toenemende vraag naar zorg en ondersteuning en de daarmee samenhangende voortdurende groei van de uitgaven voor de AWBZ. Daarnaast werd een gebrek aan samenhang gesignaleerd tussen voorzieningen die moesten bijdragen aan het zelfstandig functioneren van ouderen, gehandicapten en chronisch psychiatrische patiënten.

In antwoord op deze problemen werd besloten om delen van de AWBZ over te hevelen naar de Wmo, te beginnen met de huishoudelijke verzorging. Daarnaast hoopte de regering op een grotere rol van burgers in de (informele) zorg voor elkaar: de regering 'stelt [...] een aantal historisch gegroeide vanzelfsprekendheden in zorg en ondersteuning ter discussie en doet een groter beroep op de eigen draagkracht' van burgers (TK 2004/2005: 7). Gemeenten moeten het sociaal kapitaal in de samenleving behouden en versterken, onder andere door de ondersteuning van mantelzorgers en vrijwilligers. Daarnaast kregen zij de taak om mensen te ondersteunen die zich niet zelf of met hulp van hun directe omgeving kunnen redden. Door dit alles verwachtte de wetgever de groei van de AWBZ te kunnen indammen en de AWBZ geleidelijk weer terug te brengen tot waar zij oorspronkelijk voor bedoeld was: een volksverzekering voor individueel onverzekerbare risico's (TK 2004/2005: 7).

Om de samenhang tussen voorzieningen te verbeteren gaf de wetgever gemeenten de regie over de activiteiten van aanbieders van zorg, wonen, welzijn en dienstverlening. Zo wilde men 'een sluitende keten van zorg en ondersteuning' en 'meer maatwerk' voor de burger realiseren, waarbij ook meer 'outreaching'<sup>3</sup> gewerkt wordt richting minder mondige burgers (TK 2004/2005: 7). Naast dergelijk integraal beleid wilde de wetgever inclusief beleid stimuleren, wat inhoudt dat bij het nemen van algemene beleidsmaatregelen meteen rekening wordt gehouden met 'de toepasselijkheid voor specifieke groepen' zoals mensen met een beperking (TK 2004/2005: 11).

### 1.1.2 Maatschappelijke doelen

Het maatschappelijke hoofddoel van de Wmo is participatie van alle burgers, kortweg aangeduid als 'meedoen' (TK 2004/2005: 6). Uit verschillende beleidsdocumenten blijkt dat het gaat om zelfredzaamheid, maatschappelijke participatie, actief burgerschap/ maatschappelijke inzet en sociale samenhang (De Klerk et al. 2010). De Wmo moet de laatste twee doelen voor alle burgers dichterbij brengen. De eerste twee doelen

(zelfredzaamheid en maatschappelijke participatie) zijn vooral van toepassing op mensen met een beperking.

Onder ‘zelfredzaamheid’ verstaat de wetgever ‘het lichamelijke, verstandelijke, geestelijke en financiële vermogen om zelf voorzieningen te treffen die deelname aan het normale maatschappelijke verkeer mogelijk maken’. Het gaat er in de eerste plaats om dat iemand een huishouden kan voeren, zijn woning kan gebruiken en zich in en om zijn woning kan verplaatsen. Ten tweede moet iemand in staat zijn om zich buitenshuis te verplaatsen per vervoermiddel. Ten slotte moet hij andere mensen kunnen ontmoeten en sociale relaties kunnen aangaan, kortom kunnen deelnemen aan het lokale maatschappelijke leven (TK 2005/2006: 1-2).

Het begrip ‘maatschappelijke participatie’ is tijdens de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel omschreven als ‘deelname aan het maatschappelijk verkeer’, oftewel ‘de omgang met personen en instanties buiten het directe eigen leefverband’. Het gaat zowel om bezigheden die nodig zijn om in het levensonderhoud te voorzien, zoals boodschappen doen, als om vrijetijdsbesteding en vrienden en kennissen bezoeken (EK 2005/2006: 59). Arbeidsparticipatie of onderwijsdeelname vallen hierbuiten (al streeft de overheid wel naar verbindingen tussen de Wmo en deze beleidsterreinen). De memorie van toelichting bij het wetsvoorstel suggereert dat de participatie van mensen met beperkingen of psychische problemen niet zou moeten achterblijven bij die van mensen zonder deze problemen (TK 2004/2005), maar een concrete streefwaarde wordt niet genoemd.

### 1.1.3 Compensatieplicht, De Kanteling en Welzijn Nieuwe Stijl

Volgens de wetgever betreft een belangrijk verschil tussen de Wmo aan de ene kant en de voormalige Wvg en de Awbz aan de andere kant, de omgang met mensen met een ondersteuningsbehoefte. In plaats van een zorgplicht van de overheid – mensen hebben onder bepaalde voorwaarden recht op een voorziening – komt de compensatieplicht van gemeenten – mensen met beperkingen, een chronisch psychisch of een psychosociaal probleem moeten ‘gecompenseerd’ worden op basis van hun hulpvraag. Dit dient als resultaat te hebben dat mensen in staat zijn om ‘een huishouden te voeren; zich te verplaatsen in en om de woning; zich lokaal te verplaatsen per vervoermiddel; en mede-mensen te ontmoeten en op basis daarvan sociale verbanden aan te gaan’ (Wmo art. 4 lid 1). Hoe de gemeente haar burgers precies compenseert mag zij zelf bepalen (beleidsvrijheid),<sup>4</sup> in samenspraak met de burger: de wet stelt expliciet dat de gemeente rekening moet houden met de persoonskenmerken en de behoeften van de aanvrager (Wmo art. 4 lid 2). Zoals vermeld is het de bedoeling van de wetgever dat de gemeente eerst de eigen mogelijkheden van (aan)vragers en hun netwerk verkent. Als er voorzieningen nodig zijn, krijgen algemene of collectieve voorzieningen de voorkeur boven individuele voorzieningen (TK 2004/2005; vws 2010).

De beoogde omslag naar vraag- en resultaatgericht werken was nog niet terug te vinden in de modelverordening (voorbeeldverordening) die de VNG in 2006 aan gemeenten ter beschikking had gesteld. Deze modelverordening, waarin wordt aangegeven hoe gemeenten te werk kunnen gaan wanneer een burger ondersteuning nodig heeft, was



nog gebaseerd op de Wvg en de huishoudelijke verzorging in de AWBZ (vNG 2006c). Na verloop van tijd leidden ontwikkelingen in de gemeentelijke praktijk en de jurisprudentie tot het project De Kanteling, waaruit een nieuwe – ‘gekantelde’ – modelverordening is voortgekomen. Hierin werd ook rekening gehouden met de tot dan toe ontstane jurisprudentie (vNG 2010). Deze nieuwe modelverordening is in december 2010 ter beschikking gesteld aan gemeenten. Daarnaast leverde het project diverse publicaties met nadere uitleg en voorbeelden op, waarin ook de ervaringen van gemeenten zijn verwerkt (Andersson Elffers Felix 2012).

Inmiddels zijn ‘de kanteling’, ‘kantelen’, ‘gekanteld werken’ en aanverwant jargon veel gebezigde termen in de beleidspraktijk. Het is echter lang niet altijd duidelijk wat er precies mee wordt bedoeld. De vNG heeft het begrip ten dele heel praktisch uitgewerkt, maar erkent daarnaast dat de kanteling meerdere dimensies en aspecten omvat (zie hoofdstuk 2). Hier is het van belang op te merken dat de meningen lijken te verschillen over wat de kanteling en het bijbehorende gedachtegoed nu precies zijn (zoals ook dit rapport laat zien, zie hoofdstuk 5): een nieuwe visie, oude wijn in nieuwe zakken, een verkapte bezuiniging, ... (bv. Hoenderkamp 2012b; Peeters en Cloin 2012; Winsemius et al. 2012; Linders 2013; Tonkens en Duyvendak 2013). vws en vNG stellen de kanteling nergens gelijk aan bezuinigingen. Toch is er ook een financiële dimensie. Een belangrijke onderliggende gedachte van de invoering van de Wmo is de (financiële) houdbaarheid van ons zorgstelsel. De vNG schreef in haar brochure ‘De Kanteling financieel’ dat ‘een succesvolle gekantelde aanpak in de Wmo een gemeente kosten van individuele voorzieningen kan besparen. Een niet goed uitgevoerde Kanteling kan echter ook tot een verhoging van de kosten leiden’ (vNG 2010a: 9).

Naast het project De Kanteling werd tussen 2010 en 2012 het programma Welzijn Nieuwe Stijl (wNs) uitgevoerd. Dit programma wilde ‘de ingezette lijn van vernieuwing vasthouden en verder versterken, met als doel om de Wmo in volle breedte uit te voeren’ (vws 2010). Het moest onder andere een impuls geven aan het ‘outreaching werken’ en het ontstaan van een ‘nieuw’ type welzijnsprofessional stimuleren, die ‘direct er op af’ gaat en de eigen kracht van burgers mobiliseert. Gemeenten en welzijnsinstellingen die aan het programma deelnamen werkten onder leiding van een adviseur aan zelf ingebrachte vraagstukken, bijvoorbeeld op het gebied van beleidsontwikkeling, de samenwerking tussen verschillende partijen of de uitvoering van het welzijnswerk (Andersson Elffers Felix 2013). Omdat het welzijnswerk algemene voorzieningen biedt die in het kader van de kanteling de voorkeur krijgen, zouden De Kanteling en Welzijn Nieuwe Stijl elkaar moeten versterken.

## 1.2 Deelonderzoek de kanteling

Het onderzoeksrapport dat u leest maakt deel uit van de tweede Wmo-evaluatie van het scp. In bijlage B (te vinden via [www.scp.nl](http://www.scp.nl) bij het desbetreffende rapport) staan de onderzoeksvragen en de deelonderzoeken van deze evaluatie. In 2014 brengen we de deelstudies met elkaar in verband in een eindrapport. Hierna bespreken we de opzet van het onderhavige deelonderzoek.

### 1.2.1 Aanleiding en context

Het landelijk evaluatieonderzoek van het SCP naar de Wmo omvat kwantitatief vragenlijstonderzoek onder gemeentelijke Wmo-beleidsmedewerkers over het gevoerde beleid. Bij de eerste Wmo-evaluatie gaven de meeste gemeenten aan dat zij in 2008 de omslag van claim- en aanbodgericht naar vraag- en resultaatgericht werken al hadden gemaakt, al dan niet onder invloed van de Wmo. Andere actoren binnen de gemeenten, zoals cliëntenorganisaties en uitvoerende instellingen, deelden dat beeld echter lang niet altijd (De Klerk et al. 2010). Ook over 2010 zeggen veel gemeenten dat verschillende aspecten van het gedachtegoed van de kanteling in hun Wmo-beleid waren opgenomen, hoewel de gekantelde modelverordening van de VNG pas eind 2010 verscheen (zie hoofdstuk 2) en scholing van medewerkers en verscheidene praktische aanpassingen in veel gemeenten nog niet hadden plaatsgevonden (Vonk et al. 2013: 16).<sup>5</sup> Dit kwantitatieve vragenlijstonderzoek lijkt dus vooral beleidsintenties weer te geven en toont onvoldoende hoe de mechanismen in de praktijk werken. Bovendien laat het niet zien hoe mensen die bij de gemeente ondersteuning komen vragen en de gemeentelijke medewerkers die met hen in gesprek gaan de ontwikkelingen ervaren. Onderhavig onderzoek vult deze lacunes op.<sup>6</sup>

Wij merken daarbij op dat, terwijl de gemeenten zich over (de uitvoering van) de kanteling buigen, een maatschappelijk debat wordt gevoerd over de vraag of het wenselijk is dat de overheid terugtreedt en een groter beroep doet op zelfredzaamheid, eigen verantwoordelijkheid en het sociale netwerk (zie o.a. Peeters en Cloin 2012). Aan de ene kant staan auteurs die het principe van ‘eigen kracht’ of ‘burgerkracht’ onderschrijven (bv. Blond 2010; De Boer en Van der Lans 2011) en aan de andere kant auteurs die wijzen op de negatieve effecten van een systeem dat op deze principes is gebaseerd (bv. Kampen et al. 2013; Tonkens en Duyvendak 2013). Dergelijke abstracte ideeën worden heel praktisch in de lokale discussies over de nieuwe werkwijze die de kanteling met zich meebrengt. Hoenderkamp spreekt dan ook over de kanteling en de Wmo als ‘de kraamkamer van de transformatie van de verzorgingsstaat’ (Hoenderkamp 2012a: 12). Het is niet onze bedoeling om in dit rapport uitspraken te doen over de wenselijkheid van het gedachtegoed en de nieuwe werkwijze. Wel geven onze uitkomsten – waaronder de ervaringen van betrokkenen – concrete inzichten die de discussie kunnen voeden.

### 1.2.2 Doel, onderzoeksvragen en uitwerking

Dit rapport doet verslag van een kwalitatief onderzoek in tien gemeenten. Het doel is om zicht te krijgen op de variatie in gemeentelijke toeleidingstrajecten tot ondersteuning, de ervaringen met deze werkwijzen en de inbedding in het Wmo-beleid van gemeenten. Daarbij willen we achterhalen in hoeverre de praktijk aansluit bij het gedachtegoed van vws en VNG (zie hoofdstuk 2). De onderzoeksvragen luiden als volgt:

- 1 In hoeverre en op welke wijze zijn de gedachten van de kanteling (zoals door vws en VNG geformuleerd) terug te zien in het Wmo-beleid van gemeenten?

- 2a Hoe verloopt het proces van de aanmelding voor ondersteuning tot het al dan niet toekennen van formele ondersteuning (het toeleidingstraject) in gemeenten, op papier en in de praktijk?
- 2b In hoeverre en op welke wijze zijn de gedachten van de kanteling (zoals door vws en vng geformuleerd) hierin terug te vinden?
- 3 Hoe ervaren professionele gespreksvoerders de kanteling en de werkwijze in de gemeente?
- 4a Hoe ervaren mensen die voor maatschappelijke ondersteuning een beroep doen op de gemeente de werkwijze in de gemeente?
- 4b In hoeverre voelen zij zich uiteindelijk maatschappelijk ondersteund in hun redzaamheid en participatie?
- 5 Denken beleidsmedewerkers en wethouders dat een meer gekantelde benadering tot (financiële) besparingen kan leiden? Zijn hier concrete aanwijzingen voor?

De focus van dit onderzoek ligt bij de toeleiding tot ondersteuning en de wijze waarop de gemeente daarbij de compensatieplicht invult. Dit is te beschouwen als de kern van de kanteling. We onderzoeken in hoeverre de praktijk van de toeleidingstrajecten aansluit bij het gekantelde traject zoals beschreven door de vng (zie hoofdstuk 2). Daarin nemen we verscheidene aspecten mee als kenmerken van een gekantelde werkwijze: een gekantelde verordening, een breed loket, het uitgangspunt van het traject (melding van een probleem i.p.v. aanvraag van een specifieke voorziening; het inventariserend gesprek voorafgaand aan een eventuele aanvraag; vraag- i.p.v. claimgerichte werkwijze), de inhoud van het gesprek (meerdere Wmo-compensatiedomeinen en leefdomeinen; eigen oplossingen, eigen kracht en het eigen netwerk; oog voor de ondersteuningsbehoefte van eventuele mantelzorgers; aandacht voor wederkerigheid) en enkele procedurele aspecten (gespreksverslag voorgelegd aan de vrager; scheiding van inventarisatie en beoordeling). De insteek is om de variatie aan gehanteerde toeleidingstrajecten in kaart te brengen en na te gaan op welke vlakken de gemeenten in meerdere of mindere mate gekanteld werken. Voor een toelichting op de genoemde aspecten verwijzen we naar hoofdstuk 2.

De toeleiding tot ondersteuning en de invulling van de compensatieplicht hangen samen met het bredere Wmo-beleid van de gemeente, waaronder welzijnsbeleid, inclusief beleid en preventief beleid. Daarom besteden we hier ook enige aandacht aan. Daarbij beschouwen we verscheidene randvoorwaarden voor de inbedding van de gekantelde werkwijze in het bredere beleid: het laten 'kantelen' van de interne organisatie (gespreksvoerders), partnerorganisaties en burgers en van het voorzieningenaanbod (vernieuwing van het aanbod; kanteling van welzijnsinstellingen; inclusief beleid). Ook deze aspecten worden nader toegelicht in hoofdstuk 2 (zie § 2.4).

### 1.2.3 Methode

We hebben in tien gemeenten interviews gehouden met wethouders, beleidsmedewerkers, gespreksvoerders<sup>7</sup> en vragers. Daarnaast hebben we gemeentelijke documenten bestudeerd.

### De bestudeerde gemeenten

De benaderde gemeenten zijn geselecteerd op basis van hun antwoorden op een aantal vragen in de enquête over het Wmo-beleid in 2010 (zie Vonk et al. 2013). De gemeenten werkten naar eigen zeggen op een manier die te omschrijven is als relatief gekanteld of juist relatief ongekanteld (zie ook hoofdstuk 2).<sup>8</sup> Daarnaast is bij de selectie rekening gehouden met de mate van stedelijkheid – (zeer) sterk stedelijk versus weinig tot niet stedelijk<sup>9</sup> – als proxy voor het voorzieningenaanbod.<sup>10</sup> Voor iedere combinatiecategorie (relatief gekanteld niet-stedelijk, relatief ongekanteld stedelijk, enz.) zijn gemeenten geworven. Bij de selectie en werving is verder gelet op een aantal andere kenmerken om te voorkomen dat we uitzonderlijke casussen in het onderzoek meenemen, om extra diversiteit aan te brengen of om praktische redenen. Dit betreft, in willekeurige volgorde: geografische spreiding op basis van landsdeel, de mate van vergrijzing, behorend tot de G4 (de vier grootste steden) of het G32-stedennetwerk, pilotgemeente of ambassadeursgemeente in het VNG-project De Kanteling, de reistijd naar de gemeente en spreiding van de ‘onderzoekslast’ over gemeenten in de tweede Wmo-evaluatie.

De werving verliep moeizaam en nam een relatief lange periode in beslag. Om tien gemeenten bereid te vinden tot medewerking hebben we in totaal negentien gemeenten moeten benaderen. Voor iedere gemeente die afzag van deelname werd direct een andere, vergelijkbare gemeente benaderd. Redenen die gemeenten opgaven om af te zien van deelname waren: onderbezetting of een gebrek aan capaciteit; de hoeveelheid werk die op de gemeenten afkwam vanwege de geplande drie decentralisaties<sup>11</sup>, Welzijn Nieuwe Stijl en de kanteling en het gelijktijdig plaatsvinden van eigen klanttevredenheidsonderzoeken. Daarnaast waren er een paar gemeenten die uit zichzelf aangaven nog niet gekanteld te werken en dachten daarom niet interessant voor het onderzoek te zijn (wij konden hen helaas niet overtuigen van het tegendeel). Tabel 1.1 geeft een overzicht van de deelnemende gemeenten (pseudoniemen). Tijdens de werving bleek dat één gemeente (Periferiestad) die zichzelf in de enquête nog als relatief ongekanteld had gepresenteerd, al minimaal een half jaar eerder een meer gekantelde werkwijze had aangenomen. Deze werd daarom anders ingedeeld.

Aanvankelijk was het de bedoeling om de werkwijze en de ervaringen in relatief ongekantelde en relatief gekantelde gemeenten met elkaar te vergelijken. Tijdens het onderzoek bleek echter dat gemeenten verschillende toeleidingstrajecten naast elkaar hanteren en dat er allerlei tussenvormen zijn. Daarom is besloten tot een meer exploratieve aanpak. Daarbij zijn we nagegaan hoe de verschillende trajecten eruit zien en welke onderdelen van de kanteling, zoals beschreven door de VNG, in meer of mindere mate herkenbaar zijn in de gemeenten.

Tabel 1.1

Overzicht van de tien bestudeerde gemeenten

	landsdeel <sup>a</sup>	stedelijkheid	werkwijze in 2010 o.b.v. enquête
Noordstad	noord	(zeer) sterk stedelijk	relatief gekanteld
Periferiestad	noord	(zeer) sterk stedelijk	relatief ongekanteld <sup>b</sup>
Noordweststad	west	(zeer) sterk stedelijk	relatief ongekanteld
Grotestad	west	(zeer) sterk stedelijk	relatief gekanteld
Weststad	west	(zeer) sterk stedelijk	relatief ongekanteld
Oostdorp	oost	weinig/niet stedelijk	relatief gekanteld
Oostelijk Dorp	oost	weinig/niet stedelijk	relatief ongekanteld
Zuiddorp	zuid	weinig/niet stedelijk	relatief gekanteld
Zuidelijk Dorp	zuid	weinig/niet stedelijk	relatief ongekanteld
Zuidstad	zuid	(zeer) sterk stedelijk	relatief ongekanteld

a Indeling van het CBS op grond van provincie. Noord: Groningen, Friesland, Drenthe; West: Utrecht, Noord-Holland, Zuid-Holland, Zeeland; Oost: Overijssel, Gelderland, Flevoland; Zuid: Noord-Brabant, Limburg.

b Na het eerste telefonische contact als 'relatief gekanteld' aangemerkt.

### Interviews gemeenten

We wilden in elk van de tien gemeenten interviews houden met de verantwoordelijke wethouder, een Wmo-beleidsmedewerker en drie gespreksvoerders die contacten hebben met burgers die om ondersteuning vragen ('vragers'). Uiteindelijk wilde in één gemeente de wethouder niet meewerken aan een interview. Ook leek het niet in alle gemeenten zinvol om met drie gespreksvoerders te spreken, afhankelijk van de verscheidenheid aan functies in het gemeentelijk toeleidingstraject. We hebben ervoor gekozen om in iedere gemeente met ten minste één vertegenwoordiger van elke gespreksvoerdersfunctie te spreken. In sommige gemeenten volstond het dus om een tweetal gespreksvoerders te interviewen, in andere gemeenten waren door de diversiteit aan functies juist meerdere interviews nodig. In twee gemeenten deed zich de gelegenheid voor om aanvullend te spreken met een teamleider die zelf niet de functie van gespreksvoerder had. Daarnaast deed zich in enkele gemeenten de gelegenheid voor om aanvullende interviews te houden. In twee gemeenten betrof dit een aantal ouderenadviseurs en in één gemeente twee medewerkers van sociale wijkteams. Een aantal van de interviews met gespreksvoerders had betrekking op gemeentelijke pilotprojecten waarin (onderdelen van) de kanteling werd(en) uitgetoetst. Tabel 1.2 geeft een overzicht van de geïnterviewden per gemeente. In totaal hebben 61 personen meegedaan.

Tabel 1.2

Overzicht van geïnterviewde gemeentelijke vertegenwoordigers per gemeente

	wet- houders	beleids- mede- werkers	gespreksvoerders	overig	totaal
			4, onder wie 2 medewerkers sociaal wijkteam	1 teamleider	7
Noordstad	1	1			
Periferiestad	1	1	3	-	5
Noordweststad	1	1	3	1 teamleider	6
Grotestad	0	2	4	-	6
Weststad	1	1	3, onder wie 1 ouderenadviseur	-	5
Oostdorp	1	2	6, onder wie 2 ouderenadviseurs	-	9
Oostelijk Dorp	1	2	2	-	5
Zuiddorp	1	2	3	-	6
Zuidelijk Dorp	1	1	2	-	4
Zuidstad	1	2	5	-	8
totaal	9	15	35	2	61

Het eerste contact verliep via onze primaire contactpersoon bij de gemeente, vaak de (coördinerend) Wmo-beleidsambtenaar. De wethouders, beleidsmedewerkers en gespreksvoerders werden via deze persoon geworven. Door deze wijze van werven bestaat een kans dat we met een selectieve groep van gespreksvoerders hebben gesproken – bijvoorbeeld degenen met een minder kritische houding tegenover de gemeentelijke werkwijze – maar we hebben hier geen aanwijzingen voor kunnen vinden. In sommige, kleinere gemeenten is het personeelsbestand ook beperkt. Wel spraken we in één gemeente met gespreksvoerders die al langer op een nieuwe wijze werkten dan hun collega's in de desbetreffende gemeente.

Met de gemeentelijke medewerkers is een semigestructureerd interview gehouden op de locatie van hun voorkeur, in vrijwel alle gevallen de werklocatie. Een aantal keer zijn twee beleidsmedewerkers of twee gespreksvoerders gelijktijdig geïnterviewd. Ook gaven meerdere wethouders aan dat zij in aanwezigheid van een beleidsmedewerker geïnterviewd wilden worden. De interviews duurden gemiddeld anderhalf uur. Ze vonden plaats van maart tot en met december 2012, over het algemeen vóór september 2012. Alle interviews zijn gehouden met behulp van topiclijsten met open vragen, één voor elk type respondent (wethouder, beleidsmedewerker, gespreksvoerder).<sup>12</sup> De topiclijsten zijn niet in alle gevallen strak gevolgd, omdat al snel bleek dat niet alle vragen van toepassing waren op alle respondenten. Specifiek bij de gespreksvoerders is flexibel met de vragenlijsten omgegaan. Door de grote verscheidenheid aan functies onder de noemer 'gespreksvoerder' (loketmedewerker, consultant, medewerkers wijkteam, medewerker multi-problematiek, enz.) waren sommige vragen bij de ene respondent meer van toepassing dan bij de andere. Bovendien hebben dit soort interviews hun eigen dynamiek: onderwerpen die verderop in de vragenlijst staan kunnen bijvoorbeeld toevallig eerder aan de orde komen.

De interviews zijn met toestemming van de geïnterviewden vrijwel allemaal<sup>13</sup> opgenomen, en letterlijk uitgetypt.<sup>14</sup> De transcripten zijn gecodeerd met behulp van de software Atlas.ti. De codes zijn grotendeels gebaseerd op de thema's die ook de basis waren voor de topiclijsten. Er zijn aanvullende codes gemaakt voor een aantal relevante onderwerpen die uit de interviews naar voren kwamen. Op basis hiervan zijn thema's gevonden die de kern vormen van deze publicatie. Bij lezing hiervan moet rekening worden gehouden met het feit dat de interviews een momentopname geven. Ze zijn beïnvloed door de actualiteit van thema's die spelen binnen de gemeente en door andere zaken die de perceptie van de geïnterviewde kunnen beïnvloeden.

### Interviews met vragers

Daarnaast zijn semigestructureerde interviews gehouden met mensen die maatschappelijke ondersteuning nodig hebben en daarover recent contact hebben gehad met hun gemeente. Deze mensen zijn persoonlijk benaderd via de Wmo-afdeling en de gespreksvoerders die daar werkzaam zijn. We hebben hiervoor gekozen omdat de respons bij een direct en persoonlijk contact in het algemeen hoger is dan bij het opsturen van een enquête. Bovendien staat een deel van de beoogde vragers niet geregistreerd bij gemeenten. Dit zijn mensen die persoonlijk contact hebben gehad met hun gemeente maar die (nog) geen formele aanvraag hebben ingediend voor een voorziening. Ook in deze mensen waren wij geïnteresseerd. Het gaat namelijk om het gehele traject van het eerste contact met de gemeente tot de beschikking en daarna. Door de wijze van werven bestaat wel een kans dat we een selectieve groep in het onderzoek meenemen, bijvoorbeeld die gevallen waarbij de gespreksvoerder tevreden was over de procedure. Aan vragers die recent contact hebben gehad met de gemeente via de telefoon, aan het loket of bij de mensen thuis én die aan het onderzoek konden meedoen<sup>15</sup>, hebben gespreksvoerders gevraagd of zij wilden meewerken aan een onderzoek en of een onderzoeker hen mocht bellen om het onderzoek uit te leggen. Als een vrager dit goed vond, registreerde de gespreksvoerder naam en telefoonnummer. Vervolgens nam een onderzoeker contact op met de persoon om het onderzoek nader toe te lichten en formeel om medewerking te vragen. Vier personen zagen in deze fase toch nog af van deelname.<sup>16</sup> Om de benaderingswijze zo eenduidig en goed mogelijk te laten verlopen hebben de betrokken gespreksvoerders een persoonlijke werkinstructie ontvangen. Ook is er een informatiebrochure over het onderzoek voor vragers samengesteld. Het was de bedoeling om in elk van de tien betrokken gemeenten vijf vragers te interviewen. Dit is in één gemeente niet gelukt binnen de gestelde onderzoeksperiode. Hier hebben we vier personen gesproken. Dit betekent dat er in totaal 49 vragers hebben meegedaan aan het onderzoek. Met de deelnemers is op de eerste plaats een persoonlijk interview gehouden bij de mensen thuis. De interviews zijn vrijwel altijd gehouden met degene die zelf beperkingen ervoer en maatschappelijke ondersteuning nodig had. In twee gevallen is gesproken met een mantelzorger die namens de vrager de aanvraag voor ondersteuning had ingediend (ouder, vriendin). Zij hebben de vragen zoveel mogelijk namens de betreffende vrager beantwoord. Bij de interviews was over het algemeen de partner (indien van toepassing) aanwezig, soms een dochter of een zoon. Het interview duurde doorgaans 45 minuten tot een uur. In drie gevallen heeft het gesprek om

praktische redenen telefonisch plaatsgevonden. Deze vragers kwamen uit dezelfde gemeente. De persoonlijke interviews met vragers vonden plaats in de periode juli 2012 tot en met januari 2013.

Daarnaast is er bij een deel van de burgers nog een tweede – telefonisch – interview geweest van maximaal een half uur. Dit interview is gehouden bij die mensen die ten tijde van het eerste interview (nog) niet de gevraagde maatschappelijke ondersteuning hadden ontvangen. Het gesprek richtte zich dan op de hulp of voorziening die men vanuit de Wmo kreeg en de mate waarin men zich door de gemeente ondersteund voelde bij de eigen redzaamheid en participatie. Bij de andere burgers was dit al tijdens het eerste interview besproken. Het was de bedoeling het tweede interview te houden bij 28 personen. Van één persoon bleek het telefoonnummer niet meer in gebruik te zijn en een ander wilde niet meer meewerken. Uiteindelijk is het tweede telefonische interview gehouden bij 26 van de 49 respondenten, tussen november 2012 en februari 2013.<sup>17</sup>

### Achtergrondkenmerken van de vragers

De vragers in het onderzoek zijn gemiddeld 65 jaar oud en de meerderheid is vrouw.<sup>18</sup> Vrijwel al deze mensen hebben een lichamelijke beperking. Eén persoon heeft psychische problematiek en één persoon heeft naast een lichamelijke beperking ook een verstandelijke beperking. In het algemeen hebben de vragers al hulp of voorzieningen in huis vanwege de belemmeringen die zij ervaren. Ruim de helft ontvangt mantelzorg.<sup>19</sup> Bijna twee derde heeft al maatschappelijke ondersteuning vanuit de Wmo. Zij zijn in feite bekende ‘klanten’ van het Wmo-loket of de gemeente. Bij zes personen betreft de huidige aanvraag een herindicatie voor huishoudelijke hulp. In ruim een derde van de gevallen gaat het om iemand die nog geen ondersteuning vanuit de Wmo ontvangt en dus een nieuwe klant is. De behoefte aan maatschappelijke ondersteuning van de vragers in het onderzoek heeft vooral betrekking op het zich verplaatsen buitenshuis en op het huishouden. Ook in en om het huis ervaart een deel van de vragers de nodige problemen. Enkele vragers hebben behoefte aan ondersteuning bij het aangaan en onderhouden van sociale contacten. Dit is waarschijnlijk een onderschatting, omdat deze hulpbehoefte vaak wordt verwoord in termen van vervoer: een voorziening om naar buiten te kunnen en zo mensen te kunnen ontmoeten. Een kwart van de burgers heeft behoefte aan maatschappelijke ondersteuning bij twee of meer compensatiedomeinen.

### Documenten en overige bronnen

Behalve interviews is voor zover beschikbaar gebruik gemaakt van documenten en andere bronnen: beleidsdocumenten (bv. Wmo-beleidsnota's, -verordening, -beleidsregels), meldings- en aanvraagformulieren, gemeentelijke websites en checklists en vragenlijsten die gespreksvoerders gebruiken bij hun gesprekken met vragers.

### Noten

- 1 Hieronder verstaat de wetgever ‘mensen met een somatische, psychogeriatrische of psychiatrische of anderszins chronische psychische aandoening of beperking, of een verstandelijke, lichamelijke of zintuiglijke handicap’, waaronder mensen met somatische (fysieke) beperkingen als gevolg van



- ouderdom. Onder een ‘psychosociaal probleem’ verstaat de wetgever in het kader van de Wmo: ‘problemen die iemand heeft in zijn relatie met anderen, met zijn sociale omgeving’ (TK 2004/2005: 29).
- 2 Een overzicht van de diverse Wmo-voorzieningen staat in bijlage A, te vinden via [www.scp.nl](http://www.scp.nl) bij het desbetreffende rapport.
  - 3 Bij ‘*outreaching werken*’ gaan professionals actief op zoek naar mensen die ondersteuning nodig hebben in plaats van af te wachten tot zij zich melden.
  - 4 Inmiddels is wel jurisprudentie ontstaan die de ruimte van gemeenten tot op zekere hoogte inperkt.
  - 5 Ook Putters et al. (2010) concludeerden in hun kwalitatieve evaluatieonderzoek naar de Wmo dat de meest substantiële ambities van de wet in 2010 nog niet waren verwezenlijkt. Van een paradigmaverschuiving van het denken in termen van een zorgplicht en het recht op zorg naar een compensatieplicht was volgens hen nog geen sprake.
  - 6 De VNG liet ook zelf een evaluatie uitvoeren van de eerste fase van haar project De Kanteling. Het resultaat (Andersson Elffers Felix 2012) laat eigenlijk niet zien of de doelen van het project behaald zijn, maar geeft ‘lessen uit de praktijk’ van gemeenten die ‘in een vergevorderd stadium van De Kanteling’ verkeren.
  - 7 In de praktijk worden verschillende namen gebruikt voor de gemeentelijke afdeling(en) waar burgers terecht kunnen voor Wmo-ondersteuning, voor de medewerkers die daar werken en voor hun functies. In dit rapport spreken wij voor de eenduidigheid over ‘gespreksvoerders’ waar het de medewerkers betreft die persoonlijk contact hebben met ‘vragers’ (burgers die een beroep op de gemeente doen voor ondersteuning). Gespreksvoerders die het gesprek na de melding of aanvraag voeren (inclusief eventuele externe indicatieadviseurs) noemen we ook wel ‘consulenten’. Aan de gespreksvoerders in het loket – doorgaans aangeduid als ‘Wmo-loket’ of ‘zorgloket’, een enkele keer als ‘frontoffice’ – refereren we ook als ‘loketmedewerker’ en een enkele keer als ‘frontofficemedewerker’.
  - 8 Informatie was aanwezig voor 307 van de 418 gemeenten die er op 1 januari 2011 in Nederland waren. Zie bijlage I voor een toelichting op de indeling naar ‘mate van gekanteld werken’ (te vinden via [www.scp.nl](http://www.scp.nl) bij het desbetreffende rapport).
  - 9 Voor de mate van stedelijkheid is de indeling van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) gebruikt. De stedelijkheid van een gebied is gebaseerd op de gemiddelde omgevingsadressendichtheid, ofwel het aantal adressen per km<sup>2</sup> (zie [www.cbs.nl/nl-NL/menu/methoden/begrippen](http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/methoden/begrippen)). De vijf stedelijkheidscategorieën zijn samengevoegd tot drie categorieën en vervolgens zijn, om zeker te zijn van een zo groot mogelijke variatie, de matig stedelijke gemeenten (middencategorie) buiten beschouwing gelaten.
  - 10 De gedachtegang is als volgt: in de meer stedelijke gebieden zullen meer voorzieningen in de buurt van hulpvragers aanwezig zijn, waardoor het voor gemeenten gemakkelijker is om formele voorzieningen aan te bieden dan in minder stedelijke gebieden. In minder stedelijke gebieden (met name in dorpen) hebben mensen meer onderling contact, waardoor het voor gemeenten gemakkelijker is om mensen een beroep te laten doen op informele hulpgevers. Het een en ander kan gevolgen hebben voor het gevoerde beleid en de effectiviteit daarvan.
  - 11 Destijds stonden de volgende drie decentralisaties gepland: de overheveling van de begeleiding vanuit de AWBZ naar de Wmo per 1 januari 2013, de invoering van de Wet werken naar vermogen per 1 januari 2013 en de decentralisatie van de jeugdzorg per 1 januari 2015.
  - 12 Zie bijlagen C, D en E (te vinden via [www.scp.nl](http://www.scp.nl) bij het desbetreffende rapport).
  - 13 Met uitzondering van een onverwacht interview met een teamleider.
  - 14 De citaten in dit rapport zijn omwille van de leesbaarheid enigszins geredigeerd.

- 15 Mensen konden aan het onderzoek meedoen als zij daartoe fysiek en geestelijk in staat waren en als zij de Nederlandse taal voldoende beheersten voor een persoonlijk interview van circa een uur.
- 16 De redenen waren: ziekenhuisopname, kan niet lang praten, voelt zich te ziek en geen zin.
- 17 De gebruikte topiclijsten zijn te vinden in bijlagen F en G, via [www.scp.nl](http://www.scp.nl) bij het desbetreffende rapport.
- 18 Zie hoofdstuk 6 en bijlage H (te vinden via [www.scp.nl](http://www.scp.nl) bij het desbetreffende rapport).
- 19 Mantelzorg is de zorg die een hulpbehoevende persoon krijgt van iemand uit zijn/haar sociale netwerk of directe omgeving. Mantelzorg wordt niet verleend in het kader van een hulpverlenend beroep of vanuit georganiseerd vrijwilligerswerk. Dit betreft dus ook de hulp van een partner. We hebben geen onderscheid gemaakt naar de gebruikelijke zorg die partners normaliter aan elkaar verlenen.

## 2 De kanteling

In dit rapport staat de kanteling in smalle zin centraal: een andere manier van denken en werken bij de toeleiding naar ondersteuning en het bieden van compensatie aan mensen met verschillende soorten beperkingen. Er is echter ook enige aandacht voor de inbedding van de werkwijze in het bredere Wmo-beleid (de ‘brede kanteling’), dat immers elementen kan bevatten die een omslag in denk- en werkwijze bevorderen of belemmeren. We kunnen denken aan het betrekken van externe partijen bij de nieuwe werkwijze en het aanpassen van het voorzieningenaanbod.

Om de gemeenten te helpen heeft de vNG suggesties gedaan voor de concrete uitwerking van de ideeën die in de wet en de memorie van toelichting staan. Deze brochures en modelverordening en -beleidsregels kunnen gemeenten gebruiken bij de vormgeving en beschrijving van hun eigen procedures.<sup>1</sup> Zoals gezegd hebben gemeenten de vrijheid deze suggesties wel of niet over te nemen. Uit de eerste evaluatie blijkt dat gemeenten dergelijke suggesties over het algemeen redelijk volgen (De Klerk et al. 2010). In dit hoofdstuk gaan we in op de verschillen tussen een ‘gekantelde’ en een ‘ongekantelde’ werkwijze, op basis van de modellen en suggesties van de vNG. Naast de inrichting van het toeleidingstraject (§ 2.3) besteden we aandacht aan de inbedding van de werkwijze in het bredere Wmo-beleid (§ 2.4).

### 2.1 Kern van de kanteling

De kern van de kanteling wordt zichtbaar als we de uitgangspunten van de oude (Wvg-achtige) werkwijze vergelijken met die van de nieuwe (Wmo-)werkwijze zoals de vNG die beschrijft. Tabel 2.1 laat de verschillen zien (zie vNG 2006b; vNG 2010b; vNG 2010d; vNG 2010f; vNG 2010m; vNG 2010l; vNG 2010j). We presenteren dit hier, in navolging van de vNG, als ideaaltypen. Gemeenten zijn niet volledig in een van deze typen in te delen. Ook willen we niet de suggestie wekken dat er ten tijde van de Wvg helemaal geen gemeenten waren die (deels) werkten op een manier die als gekanteld omschreven kan worden. Om een voorbeeld te geven: onder de Wvg werden in meerdere gemeenten gespreksvoerders opgeleid tot ‘hoogwaardige intakers’ die de zorgbehoefte integraal beoordeelden. Dergelijke intakes waren ook vaak verankerd in de gemeentelijke Wvg-verordening. Daarnaast zijn termen als ‘denken in behoeften’ en ‘maatwerk leveren’ tot op zekere hoogte altijd onderdeel geweest van de gemeentelijke dienstverlening aan mensen met een beperking.

Tabel 2.1

Kern de van kanteling

oud ('ongekanteld')	nieuw ('gekanteld')
claimgericht werken = denken in rechten	vraaggericht werken = denken in behoeften
aanbodgericht werken = voorzieningen als uitgangspunt, zoals omschreven in verordening en beleidsregels ('verstrekkingenboek')	resultaatgericht werken = problemen en behoeften in termen van participatie en zelfredzaamheid als uitgangspunt
verstrekken van (de goedkoopst adequate) voorziening, met een voorkeur voor bepaalde algemene en collectieve voorzieningen boven individuele voorzieningen	<ul style="list-style-type: none"> <li>- benutten van de eigen kracht en de mogelijkheden van het eigen sociale netwerk</li> <li>- zo nodig bieden van ondersteuning op maat, met een voorkeur voor algemene en collectieve voorzieningen boven individuele voorzieningen</li> </ul>
zorgen voor burgers	<ul style="list-style-type: none"> <li>- het bieden van ondersteuning bij het zoveel mogelijk zelf doen en zelf organiseren (eigen verantwoordelijkheid)</li> <li>- meer nadruk op wat de burger kan bijdragen om anderen te helpen (wederkerigheid)</li> </ul>

Kantelen gaat over 'alle fases die een burger doorloopt vanaf het moment dat hij een beperking ervaart in zijn deelname aan de samenleving, tot het moment dat hij passend ondersteund wordt ter compensatie van die beperking' (VNG 2010h; VNG 2010m: 9). De kanteling vraagt dus om herziening en bijstelling van de toeleiding van burgers tot ondersteuning.

## 2.2 Het ongekantelde toeleidingstraject

De eerste – nog 'ongekantelde' – Wmo-modelverordening was grotendeels gebaseerd op de Wvg en de functie huishoudelijke verzorging uit de AWBZ (VNG 2006b).<sup>2</sup> Gemeenten konden nadere details over de beoordelingscriteria en over specifieke voorzieningen opnemen in de beleidsregels (ook wel het 'verstrekkingenboek' genoemd (VNG 2006a)). Een ideaaltypisch proces, gebaseerd op deze verordening, zou er als volgt uitzien. Het proces begint met het invullen van een aanvraagformulier. Dit gebeurt op de plek (vaak een loket) waar ook aanvragen in het kader van de AWBZ kunnen worden ingediend. Voor de beoordeling van een aanvraag kan de gemeente inlichtingen inwinnen bij de aanvrager of een onderzoek door deskundigen laten instellen. De gemeente vraagt om advies als een nieuwe aanvraag naar verwachting boven een bepaald bedrag uitkomt, een aanvraag om medische redenen wordt afgewezen, of als er andere redenen zijn. De aanvrager is verplicht om de noodzakelijke gegevens te verstrekken. De eventuele adviseur maakt gebruik van de *International Classification of Functions, Disabilities and Impairments* (de ICF-classificatie) (VNG 2006b).

Na de beoordeling van de aanvraag maakt de gemeente een beschikking. Bij een toekenning worden daarin een of meer van de voorzieningen toegekend die in de ver-

ordering staan. In de beschikking staat hoe de genomen beslissing bijdraagt aan de zelfredzaamheid en de maatschappelijke participatie van de aanvrager. De ‘verkrijging van individuele voorzieningen’ moet worden afgestemd op de situatie van de aanvrager (‘samenhangende afstemming’). De gemeente kan in de verordening opnemen dat zij daarvoor onderzoek laat doen naar de situatie van de aanvrager (vNG 2006b). Bepaalde algemene en collectieve voorzieningen krijgen in deze modelverordening de voorkeur (‘het primaat’) boven individuele voorzieningen. Het gaat om algemene hulp bij het huishouden, algemene woonvoorzieningen, algemene rolstoelvoorzieningen bij incidenteel gebruik en collectief vervoer. Ten aanzien van woonvoorzieningen wordt de voorkeur gegeven aan verhuizing en gebruik van een losse woonunit boven andere voorzieningen, zoals woningaanpassingen (vNG 2006b). Zogenoemde ‘voorliggende’ voorzieningen zoals maaltijdvoorzieningen en personenalarmering staan er niet in (vNG 2006c). Voorliggende voorzieningen gaan net als algemene en collectieve voorzieningen vóór individuele voorzieningen.

## 2.3 Het gekantelde toeleidingstraject

### 2.3.1 De ‘gekantelde’ modelverordening

Het toeleidingstraject in de ‘gekantelde’ modelverordening (vNG 2010k) verschilt sterk van het voorgaande. Een belangrijk verschil is de toevoeging van een zogenoemde inventarisatiefase vóór de fase van aanvraag, beoordeling en beschikking. De volgende vijf stappen worden doorlopen (vNG 2010k; vNG 2010l; vNG 2010m):

#### Inventarisatiefase

- 1 het eerste contact, wanneer een burger die een beperking ondervindt in de deelname aan de samenleving zich meldt of laat melden bij de gemeente;
  - 2 het verhelderen van de hulpvraag in het gesprek, waarbij de ondersteuningsbehoefte en het te bereiken resultaat gezamenlijk worden vastgesteld;
  - 3 het maken van afspraken over passende compensatie en oplossingen in het gesprek;
- Aanvraagfase (indien nodig)
- 4 de toewijzing van de voorzieningen (aanvraag, beoordeling en toewijzing); en
  - Verstrekking (indien nodig)
  - 5 het arrangement op maat (opvolging).

Anders dan in de oude situatie moet dit proces uitmonden in bepaalde resultaten op het gebied van zelfredzaamheid en participatie, en niet per se in de verstrekking van voorzieningen. De vNG vertaalt hiervoor de vier compensatiedomeinen van de Wmo – het kunnen voeren van een huishouden, zich in en om het huis kunnen verplaatsen, zich lokaal kunnen verplaatsen per vervoermiddel en medemensen kunnen ontmoeten en sociale verbanden kunnen aangaan (art. 4 lid 1) – in acht resultaten (vNG 2010h; vNG 2010k: art. 2; vNG 2010l):

- een schoon en leefbaar huis;
- wonen in een geschikt huis;

- beschikken over goederen voor primaire levensbehoeften;
- beschikken over schone, draagbare en doelmatige kleding;
- het thuis kunnen zorgen voor kinderen die tot het gezin behoren;
- zich verplaatsen in en om de woning;
- zich lokaal verplaatsen per vervoermiddel en
- de mogelijkheid om contacten te hebben met medemensen en deel te nemen aan recreatieve, maatschappelijke of religieuze activiteiten.

In het eerste contact na een aanmelding wordt tijdens een uitgebreid gesprek met degene die maatschappelijke ondersteuning zoekt zijn gehele situatie ‘geïnterviewd’ ten aanzien van de beperkingen en de gevolgen daarvan, de te bereiken resultaten, de te kiezen oplossingen via eigen mogelijkheden of via mogelijkheden van het netwerk dan wel via algemene, algemeen gebruikelijke, collectieve, (wettelijk) voorliggende en individuele voorzieningen’ (vNG 2010k: art. 1 lid 5). In dat laatste geval volgt op de inventarisatiefase de fase van aanvraag, beoordeling en, eventueel, toewijzing.

Hierna bespreken we het ideaaltypische gekantelde proces in detail, op basis van publicaties van de vNG.

### 2.3.2 Het gekantelde proces

#### Melding in plaats van aanvraag

In een ideaaltypisch gekanteld traject is het startpunt een melding van een (probleem-) situatie en niet een aanvraag voor een specifieke voorziening (vNG 2011a: 9-10). Dit kan betekenen dat een gemeente bij het eerste contact werkt met een meldingsformulier in plaats van een aanvraagformulier. De keuze voor het een of het ander heeft juridische gevolgen – bij het indienen van een aanvraag gaat een wettelijke beslistermijn lopen – maar zet daarnaast ook de toon voor de rest van het traject. Wanneer van meet af aan een keuze gemaakt wordt voor een bepaalde voorziening, dan staat volgens de vNG de rest van het traject al snel in het teken van het beoordelen van die aanvraag en wordt de mogelijkheid om breed te kijken naar oplossingen al sterk ingeperkt (vNG 2011a: 9-10). Een meldingsformulier biedt idealiter ruimte voor een vrager om een beschrijving van zijn situatie te geven, daarbij zelfs in te kunnen gaan op zaken die buiten het domein van de Wmo vallen, zonder al een keuze voor specifieke voorzieningen te moeten maken en hiervoor een aanvraag te doen (vNG 2011a).

#### Eerste contact: het loket

Er dienen herkenbare plekken te zijn waar burgers zich kunnen melden (vNG 2010m). Gemeenten kunnen hierin verschillende keuzes maken. Ze kunnen de toegang bijvoorbeeld organiseren via één centraal Wmo-loket. Ook kunnen ze kiezen voor meerdere decentrale loketten op de locaties van partnerorganisaties – bijvoorbeeld in lokale wijkcentra of via sociale wijkteams – of een combinatie van centraal en decentraal (vNG 2010m; Transitiebureau 2012).

### Het gesprek: situatie en uitgangspunten

Na een aanmelding volgen één of meer (vNG 2010m) ‘vraagverhelderende gesprekken’. Dit gesprek gaat in principe vooraf aan een *eventuele* aanvraag. Gemeenten die het model volgen houden in drie situaties een uitgebreid gesprek: wanneer iemand zich voor het eerst meldt, wanneer iemand zich niet voor het eerst meldt maar gewijzigde omstandigheden een nieuw gesprek rechtvaardigen, of wanneer ofwel belanghebbende ofwel de gemeente dat gewenst vindt (vNG 2010l: art. 3). Uitgaande van de modelverordening houden mensen de kans om van zo’n gesprek af te zien. In een dergelijk geval kunnen gemeenten tijdens het onderzoek in de aanvraagprocedure nog met hen in gesprek gaan. Ook kan de gemeente ervoor kiezen om af te zien van een inventariserend gesprek, namelijk als de persoon in kwestie al eerder een aanvraag heeft ingediend of al eerder een gesprek heeft gehad en de omstandigheden ongewijzigd zijn (vNG 2010k: art. 3 lid 1). In de visie van de vNG combineren gemeenten het gesprek met een huisbezoek zodat de betrokkene zich in een vertrouwde omgeving bevindt. Van professionals wordt verwacht dat zij zich gemakkelijker kunnen aanpassen. Bovendien kan het relevant zijn de leefomgeving van de belanghebbende te zien (vNG 2010l: art. 5). Het gesprek heet ook wel het ‘gesprek aan de keukentafel’ (vNG 2010d). Als de omstandigheden een huisbezoek niet toelaten kan het gesprek ergens anders plaatsvinden. Hoewel het huisbezoek van grote toegevoegde waarde kan zijn, is het arbeidsintensief en daardoor relatief duur (vNG 2010e). Daarnaast is het volgens de vNG een valkuil om gekanteld werken gelijk te stellen aan op huisbezoek gaan als er tijdens dat bezoek geen breed gesprek plaatsvindt (vNG 2010m).

De onderwerpen tijdens het gesprek moeten door de gespreksvoerder niet als een keurslijf ervaren worden. Eventuele lijstjes om het gesprek te faciliteren zouden niet tot verstarring moeten leiden. De vrager moet voldoende ruimte krijgen om zijn verhaal te vertellen (vNG 2010d; vNG 2010m).

Het gesprek draait in de gekantelde werkwijze om het te bereiken resultaat en om de vraag wat de burger daarvoor nodig heeft. Niet langer staan de voorzieningen, het recht op een specifieke voorziening en de beoordeling van een aanvraag centraal (vNG 2010c; vNG 2010l; vNG 2010m). Een gekantelde gespreksvoering is dus vraag- en resultaatgericht in plaats van claim- en aanbodgericht. Gemeenten kunnen de gespreksvoering uitbesteden, of beleggen bij een andere persoon dan degene die aanvragen in behandeling neemt (ook in de ‘oude’ situatie bestond deze optie). Zo is het voor de vrager nog duidelijker dat het doen van een aanvraag niet de reden van het gesprek is.

De gespreksvoerder kan een verslag van het gesprek maken (vNG 2010k: art. 6). Dit verslag kan als aanvraagformulier dienen als het door de gemeente en aanvrager is ondertekend (vNG 2010d). Er kunnen zowel objectieve als subjectieve zaken in het verslag staan, mits ze duidelijk van elkaar zijn gescheiden. Eventueel kan de belanghebbende nog correcties of aanvullingen aanbrengen. Die vormen dan een bijlage bij het oorspronkelijke verslag.

### Vraagverheldering (inhoud van het gesprek)

Tijdens het gesprek wordt de situatie van de vrager in kaart gebracht en de vraag verhelderd. Het doel van die vraagverheldering is om in brede zin vast te stellen welke behoefte

aan ondersteuning de vrager heeft (vNG 2010m). Het gaat daarbij om de genoemde vier domeinen die onder de compensatieplicht van de Wmo vallen (vNG 2010d). Wanneer de vraag van de burger als uitgangspunt genomen wordt, zal in veel gevallen breder gekeken moeten worden dan de vier compensatiedomeinen (vNG 2010b; vNG 2010e; vNG 2010m; vNG 2011a): de situatie van de vrager op meerdere leefgebieden wordt in kaart gebracht. Daarnaast biedt het gesprek de kans om de aandacht te vestigen op de mogelijke inzet van de vrager zelf ten behoeve van anderen, bijvoorbeeld als vrijwilliger (vNG 2010d: 33).

### Oplossingen zoeken (inhoud van het gesprek)

Al tijdens het gesprek moeten alle voorliggende, algemeen gebruikelijke en collectieve voorzieningen die beschikbaar en bruikbaar zijn aan bod komen als mogelijke oplossing. Individuele voorzieningen komen in beeld als er geen andere oplossingen denkbaar zijn (vNG 2010l: art. 5).

Oplossingen zoeken begint bij de eigen kracht van de vrager en zijn sociale omgeving (vNG 2010c; vNG 2010m). Tijdens het gesprek wordt bekeken wat de vrager zelf kan doen en organiseren, welke oplossingen hij zelf al had gevonden en of zijn netwerk ingezet of versterkt kan worden (vNG 2010d; vNG 2010m). Daarbij dient oog te zijn voor de belastbaarheid van mantelzorgers (vNG 2010c). Met de komst van de Wmo zijn gemeenten verplicht mantelzorgers te ondersteunen. Tijdens het gesprek moet onderzocht worden of in de ondersteuningsbehoefte van de vrager kan worden voorzien door de aanwezige mantelzorger steun te bieden (vNG 2010d).

Het leveren van maatwerk vergt flexibiliteit en een gevarieerd repertoire van voorzieningen in de gemeente (vNG 2010c; vNG 2010m). Om vragers goed te kunnen ondersteunen, adviseren en doorverwijzen moeten gespreksvoerders daarnaast bekend zijn met de sociale kaart van de gemeente (vNG 2010e). Bovendien vraagt het om een omslag in denkwijze om alternatieven voor individuele voorzieningen op te merken.

### De aanvraag en beoordeling

Op basis van de Algemene wet bestuursrecht kunnen mensen een aanvraag tot het geven van een beschikking alleen schriftelijk of elektronisch indienen (vNG 2010k: art. 7). De periode van acht weken die staat voor het maken van een beschikking gaat pas in op het moment dat de ondertekende aanvraag binnenkomt. Het college heeft de mogelijkheid om van deze termijn af te wijken.

In de gekantelde denkwijze wordt een duidelijk onderscheid gemaakt tussen de functies van het voeren van het gesprek en het besluit over toekenning van individuele voorzieningen (vNG 2010m). De vraagverheldering en de beoordeling van aanvragen dienen van elkaar los gekoppeld te zijn (vNG 2010h).

De beoordelaar kijkt bij de afweging ook naar het verslag van het gesprek, als dat beschikbaar is (vNG 2010l: art 8, lid 1). Het streven naar maatwerk wordt hierbij uitdrukkelijk genoemd in de modelverordening. Ook is het de bedoeling om nog een keer de mogelijke voorliggende, algemeen gebruikelijke en collectieve voorzieningen te bekijken, zeker als die in het gesprek nog niet als oplossing aan bod kwamen. Bij een afwijking van de aanvraag moet de beoordelaar heel goed beargumenteren waarom de



geboden oplossing volgens de gemeente passend is voor de specifieke situatie van de aanvrager (vNG 2010l: hoofdstuk 5). Als er geen gesprek heeft plaatsgevonden, om de hiervoor beschreven redenen, moet er tijdens het onderzoek een bredere beoordeling plaatsvinden (vNG 2010l: art 8, lid 2).

### Vereenvoudigde aanvraagprocedures

De vNG erkent dat een breed gesprek niet altijd noodzakelijk of zinvol is en daarom in bepaalde gevallen achterwege kan blijven. Bijvoorbeeld wanneer het een bekende cliënt met een herhalingsvraag betreft, wanneer de gemeente het beleid heeft om bepaalde aanvragen voor specifieke groepen burgers vrijwel automatisch te accorderen, wanneer het om een kortdurende voorziening gaat (bijvoorbeeld na ziekenhuisopname) of wanneer een externe partij zeer specifiek heeft aangegeven wat nodig is en zich geen andere problemen voordoen (vNG 2010d; vNG 2010h; vNG 2010k; vNG 2010l).

## 2.4 De ‘brede kanteling’

Zoals gezegd gaat de kanteling verder dan een nieuwe inrichting van het toeleidings-traject. Gemeenten kunnen zichzelf ook vragen stellen over hun sturingsrol, over randvoorwaarden die het mogelijk maken om te ‘kantelen’ en over het aanbod van voorzieningen en activiteiten dat aansluit bij de nieuwe denk- en werkwijze.

### 2.4.1 Sturing door de gemeente

Gemeenten kunnen verschillende keuzes maken bij de invulling van het gekantelde toeleidingstraject. De vNG (vNG 2010m) onderscheidt twee modellen of ideaaltypen (tabel 2.2). In het eerste model vormt de eigen gemeentelijke organisatie het uitgangspunt (‘de gemeente centraal’). Er is één centraal Wmo-loket en het gesprek wordt gevoerd door gemeenteambtenaren (Wmo-consulenten of –adviseurs). Partnerorganisaties, zoals zorg- en welzijnsinstellingen, zijn vooral actief in het eerste contact en bij het bieden en innoveren van oplossingen en arrangementen. In het andere model vormen de bestaande verbindingen met en tussen de verschillende partnerorganisaties in de gemeente het uitgangspunt voor de werkwijze (‘het netwerk als basis’). Er zijn decentrale toegangspunten voor Wmo-ondersteuning en de uitvoering wordt grotendeels door medewerkers van de partnerorganisaties gedaan, zowel het gesprek als het eerste contact en het arrangement van ondersteuning dat wordt geboden (vNG 2010m: 9-10). In de praktijk zijn vele tussenvormen mogelijk naar gelang de lokale situatie, aldus de vNG.

Tabel 2.2

Twee modellen (ideaaltypen) voor de invulling van de vijf functies van het traject

	de gemeente centraal	het netwerk als basis
het eerste contact	het centraal Wmo-loket wordt gepositioneerd als de plek om ondersteuning te krijgen bij het versterken van zelfredzaamheid en participatie	aansluiten bij de plekken waar de burger toch al komt; meerdere decentrale loketten op bestaande locaties van partnerorganisaties
het gesprek	gemeentelijke Wmo-consulenten voeren het gesprek met de burger	medewerkers van partnerorganisaties voeren het gesprek met de burger
toewijzing	aanvragen voor individuele voorzieningen worden beoordeeld door gemeentelijke medewerkers	aanvragen voor individuele voorzieningen worden beoordeeld door gemeentelijke medewerkers
het arrangement	de gemeente neemt zelf het initiatief bij het ontwikkelen van nieuwe vormen van ondersteuning	de gemeente faciliteert de ontwikkeling van nieuwe vormen van ondersteuning door partnerorganisaties daarin de ruimte te geven

Bron: VNG (2010m: 31)

#### 2.4.2 Externe partners en burgers meenemen in de denkomslag

De kanteling vereist in veel gemeenten een omslag in denken, mentaliteit en doen. Niet alleen bij de gemeente zelf, maar ook bij burgers, maatschappelijke organisaties en professionals (VNG 2010h). Door de omslag wijzigen de bestaande verhoudingen tussen de actoren. De relatie tussen burger en gemeente wordt meer wederkerig. De bedoeling is dat burgers ook zelf een bijdrage leveren en meedenken over de aanpak van hun eigen problemen. Mogelijk kunnen zij zich ook (vrijwillig) inzetten voor anderen (VNG 2010f; VNG 2010h; VNG 2010m).

Gemeenten moeten, als ze dat niet al gedaan hebben, op hun beurt een omslag maken van het denken vanuit voorzieningen naar een integrale vraagbenadering waarbij de focus ligt op wat de burger nodig heeft (VNG 2010f). Van de Wmo-consulenten, de professionals, vergt dit een andere rol en een omslag in houding en gedrag. Zij zijn niet langer verstrekkers van individuele voorzieningen, maar bekijken wat de burger en zijn omgeving zelf kunnen doen, denken mee en zijn kenner van de sociale infrastructuur (VNG 2010h: 26).

Ook maatschappelijke organisaties moeten minder gaan zorgen en meer gaan ondersteunen. Zij spelen tevens een rol bij de ontwikkeling en innovatie van het voorzieningenaanbod tot een gevarieerd repertoire dat maatwerkoplossingen mogelijk maakt en een brede toegankelijkheid tot algemene voorzieningen biedt (VNG 2010m). In

gemeenten die ‘het netwerk als basis’ nemen, zoals we hiervoor zagen, spelen veel externe organisaties ook een concrete rol in het toeleidingstraject (vNG 2010h). We kunnen denken aan Wmo-loketten op locaties van welzijn- of zorginstellingen, aan wijkteams met meerdere specialismen of aan buurthuiswerkers die een signalerende functie hebben. De gemeente zou dit soort organisaties moeten meenemen in het proces. De meest omvattende vorm van samenwerking vindt plaats in integrale netwerken. Daarbij gaat het erom ‘om in complexe situaties in beeld te krijgen wat de ondersteuningsbehoefte van de burger in kwestie is en welke oplossingen daar het beste bij passen’ (vNG 2010g: 7).

### 2.4.3 Voorzieningen en activiteiten

Ook al doelt de kanteling op het creëren van een vraaggericht systeem, gemeenten moeten constant hun aanbod vernieuwen. Daar zijn volgens de vNG verschillende redenen voor. Om te beginnen kan uitgebreide vraagverheldering met gedetailleerde afspraken over een passend arrangement voor de burger alleen plaatsvinden als dat aanbod er ook daadwerkelijk is (vNG 2010c: 20). Het is bovendien lastig om de omslag te maken van het inzetten van individuele naar algemene of collectieve voorzieningen als die voorzieningen niet bestaan. Het vernieuwen van het aanbod is iets dat volgens de vNG in overleg met aanbieders moet gebeuren (vNG 2010h).

Aan veel algemene voorzieningen (denk aan de maaltijdvoorziening, het welzijnswerk en de wasservice)<sup>3</sup> wordt een preventieve werking toegedacht. Het idee is dat door het gebruik van dergelijke voorzieningen mensen zich niet of minder snel tot de gemeente hoeven wenden voor een individuele voorziening. Wanneer bijvoorbeeld bij een aanvraag voor een scootmobiel eenzaamheid het primaire probleem blijkt te zijn, dan kan de gemeente beter proberen om iemand te laten meedoen aan activiteiten in de buurt dan overgaan tot de dure verstrekking (vNG 2010i: 6). Dit uitgangspunt is door te trekken naar andere relevante beleidsterreinen zoals de openbare ruimte, publieke gebouwen en openbaar vervoer. We hebben het dan over ‘inclusief beleid’ als ‘een manier van denken en werken waarin op alle beleidsterreinen zowel maatregelen worden getroffen die algemeen van aard zijn als maatregelen die specifiek de zelfredzaamheid en participatie van mensen met een beperking stimuleren’ (vNG 2010f: 9). Als het openbaar vervoer bijvoorbeeld toegankelijk is en er genoeg winkels op loopafstand zijn, hoeven er mogelijk minder scootmobielen te worden ingezet.

Het welzijnswerk vormt een bijzondere categorie binnen het ondersteuningsaanbod. Zoals gezegd wordt het welzijnswerk vaak een preventieve werking toegedacht. Ook hebben welzijnswerkers een signalerende rol, bijvoorbeeld doordat ze preventieve bezoeken afleggen aan ouderen (vNG 2010c; vNG 2010g). In dat opzicht kunnen ze een belangrijke rol spelen in het toeleidingstraject. Bovendien hebben veel gemeenten hun Wmo-loket of een decentraal loket bij een welzijnslocatie gevestigd (vNG 2010e; vNG 2010m).

## 2.5 De kanteling in deze studie

Zoals in hoofdstuk 1 aangegeven gaan we na hoeveel variatie er in de tien bestudeerde gemeenten bestaat op een aantal aspecten van de kanteling. Hoofdstuk 3 behandelt het toeleidingstraject (vergelijk § 2.3) en neemt daarbij de volgende elementen mee als kenmerken van een gekantelde werkwijze:

- een gekantelde verordening;
- een breed (gemeentelijk) loket;
- het uitgangspunt van het traject:
  - melding i.p.v. aanvraag;
  - niet meteen een specifieke voorziening moeten kiezen;
  - ruimte voor beschrijving van de situatie of het probleem;
  - het gesprek vooraf aan een eventuele aanvraag;
  - vraag- i.p.v. claimgerichte werkwijze.
- inhoud van het gesprek:
  - meerdere Wmo-compensatiedomeinen komen aan bod;
  - andere leefdomeinen dan de compensatiedomeinen komen aan bod;
  - inzet voor anderen (wederkerigheid) komt aan bod;
  - eigen oplossingen, eigen kracht en het eigen netwerk komen aan de orde;
  - oog voor de ondersteuningsbehoefte van eventuele mantelzorgers.
- procedures:
  - verslag van het gesprek voorgelegd aan de vrager;
  - scheiding van inventarisatie en beoordeling van de aanvraag (uitgevoerd door een andere persoon).

De insteek is om de variatie aan gehanteerde toeleidingstrajecten in kaart te brengen en na te gaan op welke vlakken de gemeenten in meerdere dan wel in mindere mate gekanteld werken.

Vervolgens doet hoofdstuk 4 hetzelfde voor de inbedding van de werkwijze in het bredere Wmo-beleid (vergelijk § 2.4). De randvoorwaarden die we daarin bespreken zijn:

- het laten ‘kantelen’ van:
  - interne organisatie (gespreksvoerders);
  - partnerorganisaties;
  - burgers.
- het aanbod van voorzieningen en activiteiten:
  - vernieuwen van het aanbod;
  - kanteling van welzijnsinstellingen;
  - voeren van inclusief beleid.

Daarna gaan hoofdstukken 5 en 6 gaan over de ervaringen van respectievelijk gespreksvoerders en vragers. Voor de analyse van de ervaringen van gespreksvoerders is gekeken naar een aantal aspecten die voorwaardenscheppend zijn voor de kanteling (kennis van en draagvlak voor het gedachtegoed onder gespreksvoerders; specifieke competenties van gespreksvoerders; een context die het mogelijk maakt om te ‘kantelen’) en naar

de ervaringen van de gespreksvoerders met de bestaande werkwijze in hun gemeente, in het bijzonder enkele van de elementen die de vng beschrijft. De ervaringen van de vragers betreffen de algemene ervaringen met de werkwijze van hun gemeente, niet specifiek de ervaringen met de kanteling. Uit zichzelf plaatsen vragers hun eigen ervaringen niet in een dergelijk perspectief. Wel proberen we als onderzoekers verbanden te leggen tussen hun ervaringen en aspecten van de kanteling.

## Noten

- 1 De Wmo verplicht gemeenten om telkens voor een periode van maximaal vier jaar een Wmo-beleidsplan op te stellen, dat tussentijds gewijzigd kan worden. Daarnaast moeten gemeenten een verordening vaststellen waarin regels staan over te verlenen individuele voorzieningen en over de voorwaarden waaronder iemand zorg in natura, een persoonsgebonden budget (pgb) of een financiële tegemoetkoming kan krijgen (vrij naar Wmo art. 5 lid 1). In het gemeentelijk besluit en de beleidsregels wordt de verordening verder uitgewerkt.
- 2 Deze modelverordening is wel geënt op maar niet gelijk aan de Wvg-modelverordening. De verschillen betreffen logischerwijs de nieuwe elementen in de Wmo, waaronder de doelgroepen en doelen van de Wmo, de compensatieterreinen en afstemming van de voorziening op de situatie van de aanvrager, de keuzevrijheid tussen zorg in natura en een persoonsgebonden budget (pgb) en de hulp bij het huishouden. Daarnaast zijn ook de regels over de verstrekking van ex-Wvg-voorzieningen (woonvoorzieningen, vervoersvoorzieningen en rolstoelen) op onderdelen anders (vng 2006b; vng 2006c).
- 3 Zie bijlage A voor een overzicht van de diverse algemene voorzieningen (te vinden via [www.scp.nl](http://www.scp.nl) bij het desbetreffende rapport).

### 3 Toeleidingstrajecten tot ondersteuning

Hoe verloopt de procedure van de aanmelding voor ondersteuning tot het al dan niet toekennen van formele ondersteuning? Hoe hebben de tien gemeenten in het onderzoek dit toeleidingstraject ingericht? En in hoeverre volgen ze daarin het gedachtegoed van de kanteling, zoals door vws en vng geformuleerd? Hoofdstuk 2 liet zien hoe het ideaaltypische gekantelde traject er volgens de vng uitziet. Dit hoofdstuk beschrijft de variatie in trajecten die wij ten tijde van het onderzoek (medio 2012) in de tien gemeenten aantreffen. We gaan vooral in op de vraag welke ‘gekantelde’ elementen in de trajecten terug te vinden zijn (de ‘smalle kanteling’, zie hoofdstuk 2). We kijken zowel naar het formele beleid op papier – de verordening (§ 3.1) – als de uitvoeringspraktijk (§ 3.2 tot en met § 3.9). Na deze bespreking van elementen volgt in paragraaf 3.10 het samengevoegde plaatje voor ieder van de tien gemeenten. Doen gemeenten die een bepaald element uitvoeren op de wijze zoals de vng beschrijft dat ook voor andere elementen?

Gemeenten in Nederland zijn momenteel volop bezig met de herinrichting en verdere ontwikkeling van hun toeleidingstraject en procedures (zie vng 2011c; Hoenderkamp 2012a; De Jong et al. 2013; Vonk et al. 2013). Tijdens het onderzoek liepen in diverse gemeenten pilotprojecten met een meer gekantelde werkwijze. Vanwege de continue ontwikkelingen vormen de resultaten van dit onderzoek daarom een momentopname; een half jaar later zullen in veel gemeenten de trajecten weer kleinere of grotere veranderingen hebben ondergaan.

#### 3.1 De verordening

Een Wmo-verordening beschrijft de formeel te volgen procedures voor de omgang met een persoon die met een vraag om ondersteuning terecht komt bij de gemeente. In het onderzoek gaan we uit van de verordeningen die van kracht waren aan het begin van onze veldwerkperiode, per april 2012. Van de tien bestudeerde gemeenten hebben er zes verordeningen die sterk lijken op de oude modelverordening van de vng (vng 2006b) en twee die op de ‘gekantelde’ modelverordening van 2010 (vng 2010k) lijken. De verordeningen van de twee andere gemeenten zijn een soort tussenvorm. Een daarvan lijkt echter beduidend meer op het oude model, en een op het nieuwe. Het is te verwachten dat meer van de bestudeerde gemeenten op afzienbare termijn ook een gekantelde verordening invoeren. In een aantal gemeenten gaven beleidsmedewerkers aan al aan een nieuwe versie te werken. Sommige andere gemeenten zijn van plan de aanpassingen tegelijk door te voeren met de wijzigingen die de voorgenomen decentralisaties (waaronder die van begeleiding uit de awbz) met zich meebrengen. De val van het kabinet in 2012 vertraagde de invoering.

De gemeenten in het onderzoek herzien hun beleidsplan en verordening niet tegelijkertijd. Slechts één gemeente heeft zowel de verordening als het beleidsplan recentelijk aangepast, en in één andere gemeente dateren beide documenten nog van voor het vng-project De Kanteling. De rest heeft ofwel een ‘oud’ beleidsplan (daterend van voor het

project) en een ‘nieuwe’ verordening (daterend van daarna), of precies andersom. Ook is het niet zo dat gemeenten met een ‘nieuw’ beleidsplan altijd een gekantelde verordening hebben, of omgekeerd.

### 3.1.1 Gebaseerd op de oude modelverordening

De oude modelverordening van de vng (vng 2006b) draagt twee aspecten in zich die al samen lijken te gaan met het gedachtegoed van de kanteling (zie § 2.2): het primaat van algemene en collectieve voorzieningen en het idee van ‘samenhangende afstemming’ bij de beoordeling van aanvragen. De verordeningen van de zeven gemeenten die op de oude modelverordening zijn gebaseerd vergelijken we alleen op deze twee punten. De zeven gemeenten gaan op verschillende manieren om met het ‘primaat’ van algemene en collectieve voorzieningen en de voorkeur voor bepaalde oplossingen. Er is maar één gemeente die de formulering van de vng precies overneemt. Een voorkeur voor verhuizing is de enige bepaling die bij alle gemeenten terugkomt. Op één na noemen de gemeenten het primaat van het collectief vervoer. De helft of minder noemt de algemene hulp bij het huishouden, de algemene woonvoorzieningen, de algemene rolstoelvoorziening bij incidenteel gebruik en de voorkeur voor een losse woonunit. Het principe van samenhangende afstemming wordt door bijna alle zeven gemeenten met een oud type verordening genoemd.<sup>1</sup> Eén gemeente trekt de beoordeling van aanvragen, waarbij dit principe zou moeten worden toegepast, samen met het indicatieonderzoek. Hieruit blijkt dat er met een aantal aspecten rekening moet worden gehouden: ‘a. de algemene gezondheidstoestand van de persoon met beperkingen; b. de beperkingen die de persoon [...] in zijn of haar functioneren ondervindt; c. de woning en de woonomgeving van de persoon met beperkingen; d. het psychisch en sociaal functioneren van de persoon met beperkingen; e. de sociale omstandigheden van de persoon met beperkingen’. Een andere gemeente bespreekt het principe van samenhangende afstemming in de verordening samen met de mogelijkheid tot externe advisering. De overige gemeenten die het principe beschrijven hanteren de formulering van de vng. Een apart geval is Grotestad. De verordening van deze gemeente is een tussenvorm van de oude en nieuwe modelverordening. De verordening werd in maart 2009 – vóór de nieuwe modelverordening – aangepast. Een geïnterviewde beleidsmedewerker geeft aan dat er destijds al wel werd geprobeerd om op de ideeën van de kanteling vooruit te lopen, maar dat bepaalde dingen nog scherper moeten worden neergezet. De verordening maakt geen expliciet onderscheid tussen aanmelding/inventarisatie en aanvraag, zoals in de nieuwe modelverordening het geval is. Dit is de voornaamste reden waarom we Grotestad classificeren als een tussenvorm die meer naar het oude dan naar het nieuwe model neigt. Toch blijkt uit de formulering wel een wat andere denkwijze dan bij de zes gemeenten die zich duidelijk op de oude modelverordening baseren. De aanvrager en het college ‘inventariseren gezamenlijk de hulpvraag’. De verordening onderscheidt dit van het indicatieonderzoek. Bij de beoordeling van een aanvraag spelen zowel de beschrijving van de hulpvraag als dit onderzoek een rol. Ook komt het college tot de voorziening na overleg met de aanvrager.

### 3.1.2 Gebaseerd op de nieuwe modelverordening

Twee gemeenten in de studie (Noordstad en Oostelijk Dorp) hebben duidelijk de nieuwe modelverordening gehanteerd. Het toevoegen van een inventarisatiefase is het belangrijkste verschil met de gemeenten die hiervoor aan de orde kwamen. Een derde gemeente (Zuidstad) volgt ook deze richting, maar op een minder uitgesproken manier. De verordening van deze gemeente beschouwen we daarom als een tussenvorm van de oude en nieuwe modelverordening.

Oostelijk Dorp volgt het nieuwe vng-model bijna volledig, op twee kleine afwijkingen na: er is geen scheiding van de functies van de persoon die de inventarisatie en de aanvraag in behandeling neemt en het verslag wordt niet als aanvraag omschreven.

Noordstad wijkt op dezelfde punten af en op nog een paar andere. Het belangrijkste is dat men de vier oorspronkelijke compensatiedomeinen noemt in plaats van de acht resultaatgebieden van de vng. Verder ontbreken er punten bij het inkaderen van het gesprek: het ter voorbereiding toesturen van een lijst met te bespreken onderwerpen, het niet-starre karakter van het gesprek, de bekendheid van de gespreksvoerder met de sociale kaart en bepalingen over het afleggen van een huisbezoek. Ook vermeldt men niet dat er een 'brede' beoordeling plaatsvindt als om de een of andere reden geen inventariserend gesprek is geweest.

Zuidstad is interessant omdat men een nieuwe verordening uitbracht rond de tijd dat de vng de nieuwe modelverordening publiceerde. Een aantal gedachten van de kanteling was hierin duidelijk te herkennen, al stond dit nog op de wijze geformuleerd zoals de vng die in de beginfase van de Wmo hanteerde. In april 2012 volgde weer een nieuwe verordening, die dichter bij het nieuwe vng-model ligt. Er zijn een aantal relevante wijzigingen: het principe van samenhangende afstemming is vervangen door het zoeken naar resultaten, de verantwoordelijkheidsladder is toegevoegd, de icf-classificatie kan nu gebruikt worden (het is niet meer standaard) en per groep voorzieningen is het te bereiken resultaat toegevoegd. Wel is de formulering uit de eerdere versie grotendeels aangehouden. Net als in Grotestad – de andere tussenvorm – staat de term 'hulpvraag' centraal. Zuidstad onderscheidt het kenbaar maken van een hulpvraag van het doen van een aanvraag, maar op een andere manier dan de vng dat doet. Zuidstad schrijft: 'Het is niet noodzakelijk om de hulpvraag kenbaar te maken door middel van een aanvraag voor een individuele voorziening'. Blijkbaar kan het dus wel. De verordening gaat niet in op de situaties waarin mensen rechtstreeks een aanvraag kunnen indienen. De hulpvraag moet 'integraal worden uitgevraagd' door de gemeente. Blijkbaar kan dit zowel voor als na een aanvraag plaatsvinden. In aanvulling op de opties die de vng noemt bestaat in Zuidstad de mogelijkheid om bij een aanvraag voor 'simpele voorzieningen' een integrale uitvraag over te slaan. De beschrijving van het gesprek is beduidend minder uitgebreid in de Zuidstadse toelichting dan in de toelichting op de modelverordening. Men noemt de volgende zaken niet: snelle afhandeling, het sturen van een lijst met te bespreken onderwerpen aan de belanghebbende, de nadruk op niet-starheid, de bekendheid met de sociale kaart, de mogelijkheid van een huisbezoek en de mogelijkheid om het verslag als aanvraag te gebruiken. Ook krijgt de voorkeur voor algemene boven collectieve voorzieningen in de omschrijving minder nadruk dan in het model van de vng. In de



modelverordening komt de voorkeur in oplossingen ook bij de beoordeling nog aan de orde: 'Alle voorliggende, algemeen gebruikelijke en collectieve voorzieningen die beschikbaar en bruikbaar zijn, worden, als ze al niet tot een oplossing hebben geleid in het gesprek, of als er geen gesprek heeft plaatsgevonden, eerst beoordeeld'. Zuidstad noemt het alleen bij de inventarisatie van de hulpvraag: 'Een individuele voorziening is van toepassing als uit de hulpvraag blijkt dat algemene voorzieningen geen adequate oplossing bieden op het terrein van het zelfstandig voeren van een huishouden'. Een dergelijk voorbeeld geeft inzicht in de manieren waarop gemeenten de modellen van de vNG hanteren en hoe zij zelf hun eigen invulling aan de verordening geven.

Samengevat lijken zes van de verordeningen in het onderzoek op de oude modelverordening van de vNG (vNG 2006b), twee op de nieuwe, 'gekantelde' modelverordening van 2010 (vNG 2010k) en zijn twee een soort tussenvorm. De verordeningen van de tien gemeenten volgen de modelverordeningen niet exact maar hebben elementen overgenomen. Daarbij hebben ze sommige aspecten wel (gedeeltelijk) overgenomen en weer andere niet.

### 3.1.3 Beleid versus praktijk

De verordening en het beleid krijgen vorm in de dagelijkse praktijk van het toeleidingstraject tot ondersteuning. Een aantal beleidsmedewerkers en wethouders uit de gemeenten in de studie waarschuwt om niet teveel de nadruk te leggen op wat er op papier staat. Een van de geïnterviewde wethouders stelt bijvoorbeeld:

*Die verordening is bijzaak. Een verordening is een uitvoeringsinstrument. Het gaat om het proces daarvoor.*

Een beleidsmedewerker merkt op:

*Je kan ook al kantelen zonder verordening natuurlijk, [...] het zit hem in je hoofd.*

De volgende paragrafen van dit hoofdstuk gaan daarom over de uitvoeringspraktijk.

### 3.2 Startpunt van het traject: melding versus aanvraag

In een ideaaltypisch gekanteld traject zoals de vNG dat beschrijft is het startpunt een melding van een probleemsituatie en niet een aanvraag voor een specifieke voorziening (zie § 2.3). Maar van de tien onderzochte gemeenten werkt slechts één officieel met een meldingsformulier ter vervanging van het aanvraagformulier. Deze gemeente, Zuidelijk Dorp, nam het meldingsformulier in april 2012, tijdens het onderzoek, in gebruik. Daarnaast zijn er twee andere gemeenten (Noordstad en Periferiestad) die in 2012 met meldingen in een pilotproject werkten. Zuidstad startte in 2012 ook een pilotproject maar hield daarin vast aan het aanvraagformulier. De meeste gemeenten in de studie lijken daarmee dus voorbij te gaan aan een essentieel kenmerk van de gekantelde werkwijze maar, zoals we verderop zullen zien, dit hoeft niet te betekenen dat ze helemaal niet volgens de nieuwe ideeën werken.

Over het algemeen moet op de *aanvraagformulieren* een keuze voor een specifieke voorziening gemaakt worden. Twee gemeenten in de studie hebben zelfs aparte formulieren ontwikkeld voor de verschillende voorzieningen. Het aanvraagformulier in Weststad (juni 2012) vormt een uitzondering en biedt enkel ruimte voor een probleembeschrijving per compensatiedomein. Wel is het mogelijk om aan te geven of de aanvraag een aanpassing, reparatie of vervanging van een eerder verstrekte Wmo-voorziening betreft. Het officiële aanvraagformulier in Periferiestad is in feite niet meer dan een formulier om de contactgegevens te noteren en waarmee de aanvrager toestemming aan de gemeente geeft om bij derden informatie op te vragen, zoals medische gegevens. In deze gemeente is het formulier niet direct verkrijgbaar voor de burger – alleen via het Wmo-loket – en wanneer de burger aangeeft een aanvraag te willen indienen, neemt een loketmedewerker mondeling een hulpvraaganalyse af. Op het formulier van de hulpvraaganalyse wordt de keuze gemaakt voor een specifieke voorziening.

Hoewel er een keuze gemaakt moet worden voor een bepaalde voorziening, bieden meerdere aanvraagformulieren enige ruimte voor de burger om zijn situatie te beschrijven of toe te lichten. Soms blijft dit beperkt tot de reden van de aanvraag, een omschrijving van de klachten of een toelichting bij de antwoorden op de vragen op het formulier. Eén gemeente biedt ook deze ruimte niet en in een andere gemeente is alleen ruimte voor toelichting bij bepaalde voorzieningen.

Vanuit het nieuwe kader gezien zijn de ontwikkelingen rondom de formulieren in Grotestad opmerkelijk te noemen. Deze gemeente stapte begin 2012 over op digitale aanvraagformulieren. Het papieren aanvraagformulier kwam daarmee te vervallen, al wordt het in de praktijk af en toe nog aan burgers meegegeven. In tegenstelling tot het nieuwe, op voorzieningen gerichte formulier was dit oude aanvraagformulier probleemgericht. Het bood ruimte voor toelichting op de problemen die de burger ervaart op de compensatiedomeinen van de Wmo. Het nieuwe formulier doet dit niet en lijkt daarmee, naar maatstaven van het nieuwe kader, eerder een stap terug dan een stap vooruit. Waarschijnlijk hangt deze ontwikkeling samen met de geautomatiseerde verwerking van aanvragen voor huishoudelijke hulp (zie § 3.9.1).

De *meldingsformulieren* in onze studie – in Zuidelijk Dorp en in pilotprojecten in Noordstad en Periferiestad – vereisen geen directe keuze voor een voorziening. Wel dienen burgers in Noordstad aan te geven of het om een reparatie of aanpassing van een eerder verstrekte Wmo-voorziening gaat en welke precies. Geheel in lijn met de visie van de vng bieden de meldingsformulieren ruimte aan de burger om zijn situatie te beschrijven. Op de meldingsformulieren is het ook mogelijk om problemen die buiten het domein van de Wmo vallen te noteren.

### 3.3 Eerste contact: het loket

#### 3.3.1 Uitvoering

Burgers kunnen voor informatie en voorlichting, het melden van een probleemsituatie en het indienen van een aanvraag bij een Wmo- of Zorgloket terecht. De tien bestudeerde gemeenten hebben een centraal gemeentelijk loket en houden de uitvoering daarvan

in principe in eigen hand. Een paar stedelijke gemeenten huren hiervoor de hulp in van een externe partij: één gemeente legt de uitvoering van het loket geheel neer bij een extern bureau voor indicatieadvies en een andere voert het telefonische loket samen met een dergelijke organisatie. In Weststad zijn de gemeentelijke medewerkers formeel gedetacheerd vanuit de regionale Sociale Dienst en de welzijnsstichting. Ook in andere stedelijke gemeenten zijn specifieke (gemeentelijke) organisaties bij de uitvoering van het loket betrokken, te weten de GGD of een brede gemeentelijke organisatie als onderdeel van de Dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheidsprojecten.

Naast de centrale, gemeentelijke loketten hebben enkele gemeenten decentrale advies- en informatiepunten op wijkniveau of sociale wijkteams waar mensen terecht kunnen. Drie andere gemeenten zijn bezig met de ontwikkeling daarvan of hebben hier plannen voor. Bij dergelijke steunpunten zijn in alle gevallen welzijnsorganisaties betrokken. In Periferiestad worden de steunpunten bememd door vrijwilligers, onder coördinatie van een ketenondersteuner van de welzijnsorganisatie.

### 3.3.2 De media van het gemeentelijk loket

Burgers kunnen op verschillende manieren bij de gemeente terecht: via het fysieke loket, via het telefonische loket of via het digitale loket.

#### Het fysieke loket

Alle gemeenten in het onderzoek hebben een fysiek loket waar de burger naar toe kan. Doorgaans is er sprake van één loket voor de gehele gemeente dat zich in het gemeentehuis bevindt. In twee stedelijke gemeenten bevindt het loket zich op een andere locatie, in het gebouw van de uitvoerende organisatie (het externe bureau voor indicatieadvies, respectievelijk de GGD). Eén grote, stedelijke gemeente heeft meerdere loketten verspreid over de stad in de stadsdeelkantoren. Een van de niet-stedelijke gemeenten heeft naast het centrale zorgloket, ook één middag in de week een vast zorgloket in een kern, terwijl een andere niet-stedelijke gemeente een vergelijkbaar project heeft stopgezet omdat er te weinig animo voor was.

#### Het telefonische loket

Meerdere geïnterviewden vertellen ons dat het voor burgers gebruikelijker is om telefonisch contact op te nemen dan om bij het loket langs te gaan. Dit is in alle bestudeerde gemeenten mogelijk. Het telefonisch contact vindt plaats met een algemeen gemeentelijk telefoonnummer of een klantcontactcentrum (KCC) of rechtstreeks met een zorg- of Wmo-loket. Medewerkers van een algemeen loket kunnen vaak doorverbinden naar een medewerker van het zorg- of Wmo-loket. In een van de stedelijke gemeenten in het onderzoek kan de burger middels een telefonisch keuzemenu kiezen tussen contact met een gemeentelijk medewerker van het zorgloket of met een extern bureau voor indicatieadvies.

### Het digitale loket

Alle onderzochte gemeenten hebben in een of andere vorm een digitaal loket. De gemeentelijke websites geven informatie over de Wmo en het aanvragen van ondersteuning en bieden een digitale gemeentegids of sociale kaart. Daarnaast is het mogelijk om via e-mail contact op te nemen met de gemeente en vaak ook rechtstreeks met het Wmo- of zorgloket. Formulieren (aanvraag- dan wel meldingsformulieren) zijn over het algemeen digitaal beschikbaar op de websites van het zorgloket of de gemeente. In de enige gemeente in de studie waar de formulieren niet via de website toegankelijk zijn, voeren loketmedewerkers bij burgers die een Wmo-aanvraag willen indienen (mondeling) standaard een korte hulpvraaganalyse uit. Uit navraag bij Regelhulp.nl – een wegwijzer op het internet van de overheid naar zorg en ondersteuning – blijken alle gemeenten in de studie daarbij te zijn aangesloten. De ene gemeente promoot dit echter meer dan de andere.

#### 3.3.3 De breedte en diepte van het loket

De gemeenten verschillen in de opzet van het loket en de aanwezige kennis. In sommige gemeenten is het loket een algemeen informatieloket met beperkte kennis van de Wmo, in andere is het loket specifiek bedoeld voor de individuele Wmo-voorzieningen. Ook is er een gemeente met een breed loket voor de Wmo. De meeste gemeenten in de studie hanteren de naam ‘Zorgloket’ of ‘Wmo-loket’ of een andere loketnaam die naar de Wmo verwijst. Sommige gemeenten hanteren een meer algemene naam. De naamgeving van het loket dekt de inhoud of reikwijdte niet altijd even goed, zoals een ‘Zorgloket’ waar men (ook) voor inkomensondersteuning terecht kan.

In vier van de tien gemeenten is het zorg- of Wmo-loket in principe bedoeld voor de individuele Wmo-voorzieningen; dit zijn de zogeheten wrv-voorzieningen<sup>2</sup> (voorheen Wvg-voorzieningen) en de huishoudelijke hulp (voorheen AWBZ). In een van deze gemeenten laten de website en de geïnterviewde beleidsmedewerker weten dat het zorgloket ook open staat voor andere vragen. Er vindt dan een ‘warme overdracht’ plaats met de betreffende afdeling. Ook de geïnterviewde loketmedewerkster van een andere gemeente geeft aan dat burgers in de praktijk ook met andere vragen naar het zorgloket komen, bijvoorbeeld over toeslagen van de belastingdienst.<sup>3</sup>

*R: Je krijgt de gekste dingen. Het heet Zorgloket, dus ze denken: zorg maar voor alles.*

*[...]*

*I: Dus je voelt je eigenlijk een heel breed loket?*

*R: Het is een breed loket.*

*I: [...] Gewoon door de vragen waarmee klanten komen?*

*R: Ja! (loketmedewerker)*

Uit haar verhaal kunnen we opmaken dat de breedte van een loket in de praktijk deels afhangt van de inzet en klantvriendelijkheid van de loketmedewerker:

*Ik werk onder de Wmo, maar ik heb wel die andere wetten [...] en al die andere dingen tot me genomen, waardoor ik de burger wat meer wegwijs kan maken om de juiste voorziening op de juiste plek aan te vragen. (loketmedewerker)*

Er zijn ook loketten die in opzet reeds breder zijn dan de individuele Wmo-voorzieningen. In Weststad is het Wmo-loket voor alle prestatievelden van de Wmo<sup>4</sup> bedoeld, waaronder welzijnsactiviteiten en specifieke huisvesting. In twee andere gemeenten kunnen burgers met hun vragen over individuele Wmo-voorzieningen terecht bij een algemeen loket voor inkomensondersteuning. In nog twee andere gemeenten omvat het werkveld van het loket daarnaast ook wonen en welzijn. Breed is echter niet per se hetzelfde als Wmo-breed of Wmo-dekkend, getuige onderstaande opmerking van een beleidsmedewerker over een algemeen loket:

*R: Ze kunnen aanvragen voor individuele voorzieningen daar afhandelen. En als het gaat om breder dan dat: ik wil weten welke activiteiten er zijn in mijn buurt om daaraan deel te nemen, dat is ook een functie van een Wmo-loket, dan hebben zij een verwijzende functie daarnaar toe.*

*I: Dus het is een soort Wmo-loket eigenlijk?*

*R: Het is een soort Wmo-loket, het is nog niet helemaal dat je zegt, nou, het is een winkel waar je alles kunt vinden over de Wmo, zo ver is het nog niet. (beleidsmedewerker)*

Daarnaast is het belangrijk onderscheid te maken tussen breed en diep. Niet in ieder loket is inhoudelijke kennis over de Wmo (continu) aanwezig. Dat komt doordat het loket niet altijd in handen is van een Wmo-afdeling of een afdeling die de eventuele aanvragen voor voorzieningen behandelt. Voorbeelden van relatief brede loketten met een beperkte inhoudelijke kennis over de Wmo treffen we aan in de gemeenten Zuidstad en Grotestad:

*Wij geven aanvraagformulieren mee en wij nemen ze in, maar voor de inhoudelijke informatieverstrekking, ja, dat hoort eigenlijk bij de Wmo thuis. (loketmedewerker)*

*R: Het is heel breed, het is niet alleen Wmo [...].*

*I: Dus je weet van alles wat?*

*R: Ja, maar globaal, [...] geen verdieping, het is echt oppervlakkig allemaal. En als iemand meer informatie wil, dan verwijzen wij weer door naar een collega. (loketmedewerker)*

Eén gemeente in de studie geeft expliciet aan te werken met achterwachten. In geval van een moeilijker vraag wordt er een Wmo-medewerker of –consulent bij geroepen die de burger vervolgens in een spreekkamer te woord staat. In Weststad doen dergelijke situaties zich niet voor; daar staan de Wmo-consulenten zelf in het loket.

### 3.3.4 Poortwachtersfunctie

Op grond van de interviews lijkt een belangrijke taak van het loket of de frontoffice die van poortwachter te zijn. In de meeste onderzochte gemeenten proberen loketmedewerkers de vraag van de burger enigszins helder te krijgen en vervolgens screenen ze op of de vraag onder de Wmo valt, of de vrager aan het juiste adres is, of dat naar een ander loket of een andere instantie moet worden doorverwezen. Als het gaat om een aanvraag voor een Wmo-voorziening, dan kan de medewerker inschatten of de aanvraag

enige kans van slagen heeft en de vrager eventueel afremmen in het indienen van een aanvraag.

*Uit ervaring zal de medewerker altijd eerst vragen van: nou, waar gaat het om, om die poortwachtersfunctie toch te krijgen. Moet het wel bij ons of is het een voorziening die via de ziektekostenverzekeraar wordt aangevraagd of wat dan ook. [...] Als iemand zegt 'ik wil graag huishoudelijke hulp' en er is een gezonde partner, nou, dan weet je door wet- en regelgeving dat dat niet doorgaat, dus dan kun je die cliënt daar ook over informeren en proberen hem dan ook van die aanvraag af te houden. (coördinator zorgloket)*

Maar niet in alle gemeenten gaan frontofficemedewerkers zo ver dat ze de kansen van een eventuele aanvraag inschatten:

*I: Als iemand zich meldt en zegt 'nou, ik wil [...] een voorziening aanvragen [...]', zit er ook nog een stap tussen waarin u bekijkt of die aanvraag wel nodig is?*

*R: [...] bij Wmo-voorzieningen niet. Dus als iemand een taxibus wil aanvragen, dan doen we dat. En de afdeling Individuele Voorzieningen beoordeelt of iemand dat krijgt. (loketmedewerker)*

De rol van poortwachter betekent ook dat loketmedewerkers mee zoeken naar oplossingsrichtingen. Als het loket de problematiek of de gevraagde ondersteuning niet dekt, wordt de vrager doorverwezen.

*Het is zo: iemand komt bij de balie, en dan volgt een gesprek, vraagverheldering, informatie. Soms leidt dat tot een Wmo-aanvraag. Soms adviseer je mensen naar andere voorliggende voorzieningen, wettelijke regelingen, algemeen gebruikelijke goederen. (loketmedewerker)*

Waarschijnlijk is het belangrijk hier een onderscheid te maken tussen oplossingen en oplossingsrichtingen. Ook speelt de houding van de vrager een rol. Burgers die denken geholpen te zijn met een specifieke voorziening zullen deze direct willen aanvragen. Met burgers die nog niet goed weten aan welke soort ondersteuning ze behoefte hebben, is het goed mogelijk mee te denken over oplossingsrichtingen.

*Sommige mensen weten precies wat ze willen. En dat vragen ze aan. Sommige mensen komen bij je en leggen je de situatie uit en waar ze tegen aan lopen en uit dat gesprek ga je dan concluderen wat voor de klant het meest van toepassing zou zijn. (loketmedewerker)*

Daarnaast geven sommige loketmedewerkers aan dat ze, in lijn met het gedachtegoed van de kanteling, burgers wijzen op eigen kracht en het eigen sociaal netwerk. Soms blijft het daarbij, terwijl anderen daadwerkelijke alternatieve oplossingen weten te bereiken.

*R: Ja, daar wijzen we zoveel mogelijk op in het kader van de zelfredzaamheid, dat is nu echt heel 'hot', zeg maar, van: heeft u geen familie of vrienden die u erbij kunnen helpen? Als een klant nee zegt, dan...*

*I: Dan laat je het daarbij?*

*R: Dan laat je het daarbij. Je moet de klant ook niet de indruk geven dat je niet wilt helpen. (loketmedewerker)*

*Soms komen mensen en dan willen ze iets aanvragen en dan vertel ik hun dat de kans groot is dat het wordt afgewezen. [...] Ik zeg ‘in de tussentijd kunt u proberen het probleem op te lossen, want het probleem is er nu, maar over zes weken is het er nog’. En dan kunnen mensen gaan nadenken van: hé ja, inderdaad, als ik die richting uit ga... Het is zelfs wel eens voorgekomen dat iemand een voorziening afzei omdat het was opgelost in de tussentijd.*  
(loketmedewerker)

In zes gemeenten hebben we gevraagd naar de lengte van het gesprek dat burgers hebben met de het loket of de frontoffice. Uit alle antwoorden blijkt dat dit behoorlijk kan variëren. Minimaal gaat het om vijf tot vijftien minuten, maximaal om een half uur tot een uur. De grote stedelijke gemeente Grotestad heeft een tijdslimiet van vijftien minuten ingesteld voor een gesprek aan het brede loket om eventuele wachttijden beperkt te houden. Wanneer de loketmedewerker de indruk heeft dat meer tijd wenselijk is – bijvoorbeeld omdat er het vermoeden is dat er meer speelt – kan een afspraak gemaakt worden met een consulent van de frontoffice. Een persoonlijk adviesgesprek met deze consulent duurt 45 minuten en indien nodig wordt een vervolgspraak gemaakt.

### 3.4 Het gesprek: situatie en uitgangspunten

Centraal element in de nieuwe werkwijze is ‘het gesprek’, ook wel ‘het keukentafel-gesprek’ genoemd (zie § 2.3). De meeste gemeenten in de studie gaan selectief om met het huisbezoek. In twee gemeenten en in een pilotproject in een derde gemeente geven gespreksvoerders aan dat ze in principe altijd op huisbezoek gaan. Een van de geïnterviewde consulenten vermeldt hierbij dat dit een bewuste keuze is geweest vanuit de politiek. Toch wordt ook in de desbetreffende gemeente aan het huisbezoek voorbijgegaan wanneer de situatie van de vrager reeds voldoende bekend en duidelijk is. In een vierde gemeente gaan de externe indicatieadviseurs niet altijd op huisbezoek, maar de Wmo-consulenten van de gemeente wel. Zij worden opgeleid om de taken van de externe indicatieadviseurs over te nemen en gaan op huisbezoek in het kader van hun leerproces. Twee andere gemeenten in de studie zeggen *meestal* een bezoek te brengen aan de vrager en één gemeente geeft hieraan de voorkeur binnen een pilotproject. Drie gemeenten kiezen ervoor om bij iedere nieuwe cliënt op huisbezoek te gaan.

*De eerste aanvraag van iemand wordt altijd een huisbezoek, omdat wij dan het plaatje willen hebben.* (consulent)

Ook geven gespreksvoerders uit diverse gemeenten aan dat bij sommige aanvragen de woonsituatie een zodanige rol speelt dat huisbezoek noodzakelijk is, zoals in het geval van aangevraagde woningaanpassingen of aangaande de stalling van een aangevraagde scootmobiel. Daarnaast zijn complexe situaties, het gevoel dat er meer aan de hand is dan op het eerste gezicht lijkt of twijfel over de situatie gangbare redenen om de vrager in zijn eigen huis op te zoeken. De inschatting van de consulenten en eventueel loketmedewerkers speelt hierin steeds een rol.

*Dat is [...] een gevoelskwestie. Kijk, als het echt om de thuissituatie gaat dan ga je op huisbezoek, maar zijn mensen bijvoorbeeld [...] al bekend, ik bedoel dan hoeft dat niet per se. [...]*

*Ja, je zit natuurlijk ook [...] in een vrij kleine gemeenschap, mensen kennen elkaar nogal eens wel en [...] als je een aanvraag hebt van een bepaald adres dan weet je dat daar een grote villa staat. (beleidsmedewerker)*

*Vaak is de leeftijd ook wel een graadmeter waar je onbewust dan naar kijkt, bijvoorbeeld iemand uit 1972 doet een aanvraag voor huishoudelijke hulp omdat hij pijnlijke spieren heeft, nou, daar ga je dus naar toe, hè. (consulent)*

*En is het een tweede aanvraag of nog later, ja dan kijk je in het dossier of dat toegevoegde waarde heeft. [...] Net zoals als ik een inschatting maak dat iets een negatieve beoordeling zal worden op basis van pure regelgeving of wat dan ook, ja, dan ga ik toch wel vaak op huisbezoek. Om dat gewoon rustig uit te kunnen leggen. (consulent)*

Uit de gegevens van zeven gemeenten kunnen we opmaken dat een uitgebreid gesprek of huisbezoek drie kwartier tot anderhalf uur in beslag neemt. In de meeste gevallen is één gesprek of huisbezoek voldoende.

In vrijwel alle bestudeerde gemeenten voert een consulent van de gemeente – vaak (voorheen) een indicatiesteller – het gesprek. Sommige stedelijke gemeenten huren een externe partij in: één gemeente legt de uitvoering van het gesprek geheel neer bij een extern bureau voor indicatieadvies, een andere verdeelt de aanvragen tussen het externe bureau en de gemeente en een derde besteedt de indicatiestelling voor een bepaald type aanvraag tijdelijk uit. In Weststad zijn de gespreksvoerders formeel gedetacheerd vanuit de regionale Sociale Dienst en de welzijnsstichting. In het pilotproject in Zuidstad gaan de consulenten van de gemeente samen met een externe gespreksvoerder van MEE (een organisatie voor de ondersteuning van mensen met een beperking) of de welzijnsorganisatie op huisbezoek.

Het is mogelijk dat een andere professional op verzoek van de vrager bij het gesprek aanwezig is, zoals een ergotherapeut, fysiotherapeut, maatschappelijk werker of cliëntbegeleider. Daarnaast kunnen overal familieleden of mantelzorgers van de vrager het gesprek bijwonen.

### 3.4.1 Claim- versus vraaggericht

In het nieuwe kader gaat het inventariserend gesprek idealiter *vooraf* aan een eventuele aanvraag (zie § 2.3). Het gesprek draait om het te bereiken resultaat en om de vraag wat de burger daarvoor nodig heeft. Een specifieke voorziening en de beoordeling van een aanvraag zouden niet langer centraal moeten staan (VNG 2010c; VNG 2010l; VNG 2010m). Een ‘gekantelde’ gespreksvoering is dus vraag- en resultaatgericht in plaats van claim- en aanbodgericht.

Paragraaf 3.2 liet zien dat vrijwel alle gemeenten in onze studie uitgaan van een aanvraag en niet werken met een formele melding. Als gevolg vindt het gesprek plaats *na* de aanvraag. Alleen gemeente Zuidelijk Dorp en pilotprojecten in Noordstad en Periferiestad werken, zoals gezegd, met een meldingsformulier. Daarnaast vormt Weststad een interessante casus, omdat in deze gemeente de consulenten die het gesprek voeren



dezelfde medewerkers zijn als degenen in het loket. Daardoor zullen het gesprek aan het loket en het inventariserend gesprek gemakkelijker door elkaar lopen en kan het gesprek (ten dele) vóór indiening van een aanvraag plaatsvinden.

In de interviews met gespreksvoerders is naar de werkwijze in de gemeente gevraagd, en of deze claimgericht of vraaggericht is. De reacties geven het oordeel van de gespreksvoerders weer. Overigens zorgde de term ‘vraaggericht’ een aantal malen voor verwarring, waarschijnlijk omdat werken vanuit een aanvraag ook als een vraaggerichte werkwijze opgevat wordt. Hieruit kunnen we opmaken dat nog niet alle gespreksvoerders met de nieuwe denkwijze bekend zijn.

Gespreksvoerders uit vijf gemeenten benoemen de werkwijze in hun gemeente als ‘(steeds meer) vraaggericht’, ‘meer vraaggericht dan voorheen’ of ‘meer vraag- dan aanbodgericht’. In drie gemeenten zeggen de gespreksvoerders dat de werkwijze ‘claimgericht’ of ‘niet vraaggericht’ is. In één gemeente zijn de geïnterviewde gespreksvoerders het niet met elkaar eens of ze nu meer vraaggericht of meer aanbodgericht werken. Duidelijk is dat de werkwijze in veel gemeenten aan het verschuiven is van claimgericht naar vraaggericht en ten tijde van de interviews vaak niet evident het een of het ander is.

*I: De Wmo probeert die omslag te maken van aanbodgericht werken naar vraaggericht werken. Vindt u dat jullie op dit moment vraaggericht werken? Of een tussenvorm?*

*R: Ja, het is een tussenvorm hè? Dat is die kanteling. Wij gaan steeds meer vraaggericht werken. Wij zijn dus echt bezig met dat omzettingsproces. [...] Ik denk dat we wel veel meer richting vraaggericht al zitten dan vroeger toen het aanbodgericht was, maar we zijn er nog niet. [...] Maar dat vind ik in heel Nederland. (loketmedewerker)*

Zoals gezegd moeten de consulenten die het gesprek voeren in de meeste gemeenten in de studie werken vanuit een aanvraag die er al ligt. Dit is van invloed op de insteek van het gesprek.

*I: Wordt de inhoud van het gesprek ook anders als het een aanvraag is?*

*R: Ja, als het een aanvraag is dan is het meer claimend gedrag, hangt ervan af wat het gesprek oplevert, het kantonelgesprek, aan eigen mogelijkheden. [...] Bij een aanmelding is het [...] dat je gaat zitten zo van: nou, wat zijn de problemen? En al pratend verken je met de cliënt zonder sturing of noem maar op, verken je in welke positie die cliënt zit. (consulent)*

Ook de veelal ‘claimgerichte’ houding van de vragers vormt volgens respondenten een belemmering voor het vraaggericht werken (zie ook § 5.3.2).

*I: Heb je het idee [...] dat je ook zo nu te werk gaat, dat je vooral vraaggericht bezig bent?*

*R: Wel meer, maar we merken ook dat de burger nog heel aanbodgericht denkt. (loketmedewerker)*

### 3.4.2 Brede gespreksvoering

Een gespreksvoering volgens de ideeën van de kanteling is idealiter een brede gespreksvoering (VNG 2010m; VNG 2011a): de situatie van de burger op meerdere leefgebieden wordt in kaart gebracht en er wordt breed naar oplossingen gekeken.

Respondenten in vrijwel iedere gemeente geven aan dat er sprake is van een brede gespreksvoering en dat ze breder kijken dan de (aan-)vraag die er ligt. Ze lijken veelal te doelen op de Wmo-compensatiedomeinen (de wrv-voorzieningen en de huishoudelijke hulp).

*Wij gaan vanuit de Wmo breed kijken; komt er een aanvraag voor een rolstoel, dan kijken we ook: zijn er nog woningaanpassingen nodig, enzovoort. (consulent)*

Twee respondenten refereren aan bestaande methoden, respectievelijk een methode van het indicatieadviesbureau de MO-zaak<sup>5</sup> en het trechtermodel dat het Centrum Indicatiestelling Zorg (CIZ) hanteert ter vaststelling van een aanspraak op de AWBZ:

*Ze [de medewerkers] werken volgens de kettingmethode van de MO-zaak. Dat ze eerst het plaatje maken van de klant en een aantal stappen moeten afwandelen, zodat ze gedwongen worden om breder te kijken. (teamleider)*

*Wij zijn bijna allemaal van het Centrum Indicatiestelling Zorg, de consulenten die hier werken. Wij hebben bijna allemaal van tevoren daar gewerkt en daar heb je aangeleerd om met een trechtermodel..., dus breed beginnen en dan uiteindelijk kijken welke problemen blijven er nog over en wat zijn dan de mogelijkheden voor compenseren. (consulent)*

Voor sommige consulenten is een brede gespreksvoering dus niet nieuw, zoals ook onderstaande citaten laten zien:

*Het breed indiceren, dat deden we eigenlijk al tijdens de Wvg. Als iemand dan iets vroeg, ik noem maar wat, een verhoogd toiletje, dan kijk je meteen ook verder, want anders zit ze volgende week weer bij je, want dan willen ze een beugeltje en dan een week later een douche-stoel. (coördinator zorgloket)*

*Toen in 2007 is die brede beoordeling, dan heb ik het niet over de kanteling maar breed kijken, is toen geïntroduceerd. (consulent)*

Anderen geven juist aan dat de huidige werkwijze breder is dan vóór de ‘kanteling’ of vóór de invoering van de Wmo. Ze doelen daarbij vaak op het zoeken naar alternatieve oplossingen voor individuele voorzieningen.

*Je ziet toch dat er in 2012 anders gewerkt wordt, volstrekt anders gewerkt dan tien, vijftien jaar geleden. Er wordt veel breder gekeken, mensen komen soms met een voorziening naar huis waar ze niet aan gedacht hadden toen ze een aanvraag indienden. Dus dat was vroeger onbestaanbaar en dat kan nu wel. (beleidsmedewerker)*

*De insteek is anders. Eerst ging je kijken of iemand inderdaad recht had op huishoudelijke hulp en nu kijk je veel breder. Nu ga je kijken van: goh, is er iemand in uw omgeving die iets voor u kan doen. (consulent)*

De twee onderstaande citaten suggereren dat er verschillende gradaties in ‘breed kijken’ zijn, waarbij het referentiekader een rol speelt. Beide gespreksvoerders dachten breed te

werken, maar stelden hun oordeel bij toen zij in aanraking kwamen met de gekantelde werkwijze.

*Dus wij zaten eigenlijk, vond ik tenminste, niet zo heel droog alleen maar op die huishoudelijke hulp [aangevraagde voorziening], wij gingen het gesprek al breder aan maar niet zoals nu, nee. (consulent over oude werkwijze)*

*Als wij daar op huisbezoek gaan, dan kijken we wel heel breed. [...] We gaan eigenlijk verder dan waarvoor we zijn ingehuurd, maar nog niet zover als de kanteling. (consulent)*

De een verstaat dus iets anders onder de term 'breed gesprek' dan de ander, afhankelijk van het referentiekader (de bestaande of voorgaande werkwijze). Wat de nieuwe werkwijze lijkt toe te voegen aan de bestaande 'brede' werkwijzen is met name een bredere blik bij het zoeken naar oplossingen.

Een meer gedetailleerde uitwerking van de inhoud van de gesprekken komt in de paragrafen 3.5 (vraagverheldering) en 3.6 (oplossingen zoeken) aan de orde.

### 3.4.3 Ruimte voor inbreng van de vrager

In veel gemeenten in dit onderzoek maken de consulenten bij het gesprek gebruik van een vragen- of onderwerpenlijst. Slechts in één gemeente geven de gespreksvoerders expliciet aan geen gebruik te maken van een dergelijke lijst ('we gaan onbewapend op bezoek'). Voor drie gemeenten ontbreekt de informatie hierover. Uit de interviews maken we op dat de standaardlijsten geen strakke keurslijven zijn. Het zijn eerder hulpmiddelen om het gesprek vorm te geven en de benodigde informatie te verkrijgen. De gespreksvoerders hebben doorgaans enige vrijheid om het gesprek naar eigen inzicht in te vullen. De inschatting van de gespreksvoerder of een bepaald onderwerp relevant is voor de situatie van de vrager, speelt hierbij een rol.

*We hebben [...] een checklist en per domein staan er gewoon een aantal aandachtspunten van: nou, denk hieraan, denk daaraan. [...] het is aan ons om die allemaal op te pakken of van: nou, we laten de cliënt zijn verhaal vertellen en je hebt een aantal punten niet [opgepakt], want het is niet van toepassing. Dus het is een vrijblijvende checklist. (consulent in pilotproject)*

Deze gespreksvoerder refereert aan het overlaten van ruimte voor het eigen verhaal van de vrager. Gespreksvoerders in drie andere gemeenten wijzen – al dan niet expliciet – ook op de ruimte die zij de vrager geven om zijn verhaal te doen:

*[...] dan gaan we het gesprek altijd heel los aan, zo van: even over de woonsituatie waar ze wonen enzo en dan komt als vanzelf – dat stuur je wel een beetje natuurlijk – de gezinssituatie aan de orde. Dan vraag je naar de kinderen, of ze kleinkinderen hebben, dat heb je vaak al gezien aan de foto's die er staan. En zo kom je een beetje bij het probleem. Je probeert eerst een beetje ontspannen sfeer te kweken [...], dan moet het gesprek even gezet worden. Nou krijg je vaak heel makkelijk de situatie heel snel in beeld. (consulent)*

*Wij hebben [...] onze onderzoeksformulieren zoals dat dan heet, die hebben wij aangepast op, ja, de kanteling, dus veel meer open vragen en je krijgt ook een veel persoonlijker gesprek. (consulent)*

*[...] en voorzie je van: dit gaat langer duren [...], dan plan je gewoon een extra lang huisbezoek in, zodat je die mensen de tijd kunt geven die ze nodig hebben. (consulent)*

De bestudeerde gemeenten leggen het verslag of rapport van het gesprek maar zelden aan de vrager voor. Vragers hebben wel recht op inzage maar moeten het zelf aangeven indien ze dit wensen. In het pilotproject in Noordstad ontvangt de vrager het gespreksverslag en heeft deze de mogelijkheid om opmerkingen toe te voegen. In het pilotproject in Zuidstad krijgt de vrager een ondersteuningsplan thuis gestuurd waarin de gemaakte afspraken staan. Het is niet bekend in hoeverre de vrager daar nog opmerkingen bij mag plaatsen.

### 3.5 Vraagverheldering (inhoud van het gesprek)

Een brede gespreksvoering als algemene insteek is reeds in paragraaf 3.4.2 besproken. Hieronder proberen we de vinger te leggen op de mate waarin specifieke onderwerpen tijdens het gesprek en de vraagverheldering aan de orde komen. Dit gebeurt aan de hand van de interviews met de consulenten die het gesprek voeren.

#### 3.5.1 De domeinen

In alle gemeenten zeggen de consulenten die het gesprek voeren naar de diverse Wmo-compensatiedomeinen te kijken en daarmee breder dan de oorspronkelijke (aan)vraag (zie ook § 3.4.2). Wel lijkt het vierde domein – medemensen ontmoeten en op basis daarvan sociale verbanden aangaan – minder vaak en minder uitgebreid aan de orde te komen.

*I: De sociale contacten, letten jullie daar ook expliciet op, op dat domein?*

*R: Nou, wij zijn dus gericht op de kanteling smal. Dus individuele voorzieningen. Maar ja, natuurlijk, als je het signaleert [...]. (consulent in pilotproject)*

*I: Doe je ook nog iets op het gebied van sociale contacten?*

*R: Ja, dat is wat meer gerelateerd op basis van voorzieningen, dus hoe kan ik die contacten bereiken, mensen en individuele voorzieningen in de vorm van bijvoorbeeld een driewiel fiets, een taxipas, een scootmobiel, noem maar op. (consulent in pilotproject)*

*Ja, is er sprake van een sociaal isolement en dat soort dingen, dat wordt wel meegenomen [...], maar dat is meer een beetje ernaast dan dat wij er iets mee kunnen. (consulent)*

Het vierde domein van sociale contacten heeft immers een minder directe relatie met de wrv-voorzieningen en de huishoudelijke hulp dan de andere drie domeinen. Eerder valt hier een relatie met welzijnsactiviteiten te verwachten. Bovendien vallen de oplossingen

voor problemen op dit domein niet altijd binnen de reikwijdte van de Wmo. Denk bijvoorbeeld aan kortingsregelingen en de toegankelijkheid van gebouwen (VNG 2010b). De VNG merkt op dat als de vraag van de burger als uitgangspunt genomen wordt, dit in veel gevallen zal betekenen dat er nog breder gekeken moet worden dan de vier compensatiedomeinen (VNG 2010b: 23; VNG 2010e: 23). Maar andere leefdomeinen dan de traditionele domeinen van WRV en huishouden – zoals financiën en schulden, psychosociale problemen en werk – komen meestal niet standaard aan bod in het gesprek. Uit de interviews kunnen we opmaken dat consulenten er wel oog voor hebben, maar dat het zeker niet de kern van hun activiteiten is. Problemen op andere leefdomeinen komen vaak pas aan de orde wanneer ze tijdens het gesprek naar boven komen en relevant lijken te zijn.

*Als er in het gesprek echt iets bovenkomt, dan ga je er echt wat mee doen, dat ga je niet laten liggen. [...] Stel, je komt binnen en je ziet daar een enorme vervuiling of je ziet duidelijk allerlei problematische gedragingen, ja, daar doen we natuurlijk wat mee. [...] Dat laat je niet liggen, dat zou gek zijn. Dat je over de rommel heenstapt en zegt: nou, ik kom voor een rolstoel en dat was het dan. (consulent)*

*Kijk, financiën komen in die zin wel aan de orde dat je wel altijd vertelt natuurlijk over de eigen bijdrage die mensen moeten betalen. (consulent)*

In Grotestad en Periferiestad staan sommige van deze aanpalende leefdomeinen expliciet vermeld op het formulier dat bij het gesprek gebruikt wordt. Problemen op deze domeinen kunnen echter gevoelig liggen en de gespreksvoerders geven dan ook aan hier niet altijd rechtstreeks naar te vragen.

*Ik vraag niet letterlijk aan iemand: 'zit je in de financiële schuld of loop je in een schuldhulptraject?' Maar het geeft wel een beetje richting aan in het gesprek van: 'nou goed, als u die problemen heeft zijn er ook oplossingen voor binnen de gemeente'. (consulent)*

*Ook het inkomen speelt daarin mee en dan mag je dat niet keihard vragen of zo, maar je probeert wel een inschatting te maken van: zit iemand op een bestaansminimum of... Dus in dat gesprek probeer je al die dingen wel aan te kaarten. (consulent)*

### 3.5.2 Wederkerigheid

Aan de consulenten die het gesprek voeren is gevraagd of ook aan de orde komt wat burgers zelf voor de samenleving zouden kunnen doen. Vrijwel alle gespreksvoerders beantwoorden deze vraag met een duidelijk 'nee'. Wel geven gespreksvoerders van vijf gemeenten aan dat in specifieke, veelal uitzonderlijke, situaties vrijwilligerswerk ter sprake kan komen als een oplossing.

*Ja, soms wel. Maar dan heeft het eigenlijk te maken [...] met de zinvolle invulling voor de cliënt. (consulent)*

Voor veel vragers zou het gezien hun problematiek niet aan de orde zijn:

*Kijk, als je dat tegen een mevrouw zegt die met kunstheupen loopt en niet veel kan doen, nou ja boven de 80 dan, dan vergeet het maar. (consulent)*

Sommigen geven aan dat het perspectief van wederkerigheid en cliënten die zich voor anderen inzetten duidelijk nog niet aan de orde is binnen hun gemeente:

*Dat is nog een brug te ver op dit moment. Dat pakken wij eigenlijk nog niet mee, nee. (consulent)*

*Nee, nee, zover zijn ze [de beleidscollega's] absoluut nog niet. (consulent)*

*Nee, dat zijn dus dingen die we moeten bespreken van willen we dat ook [...]. Daar hebben we op dit moment nog niet echt een duidelijke visie op. (consulent)*

Andere gemeenten zijn ermee bezig of zien het als iets voor de toekomst:

*Dat gaat ook gebeuren. Dat wordt allemaal met die kanteling [...] meegenomen. (consulent)*

*Dat is een stokpaardje van onze wethouder. [...] Die zou het heel fijn vinden als we het hele vrijwilligerswerk bijvoorbeeld wat meer zouden kunnen integreren hierin. (consulent)*

### 3.6 Oplossingen zoeken (inhoud van het gesprek)

#### 3.6.1 Eigen kracht en netwerk

De vng propageert dat het zoeken naar oplossingen begint bij de eigen kracht van de burger en zijn sociale omgeving (vng 2010m; vng 2010c). In vrijwel alle onderzochte gemeenten zeggen de consulenten die het gesprek voeren inderdaad eerst naar eigen oplossingen van burgers te vragen en hen op hun eigen kracht aan te spreken. Ze vragen naar eigen oplossingen, vragen hoe de burger het probleem tot nu toe opgelost heeft, waarom dat niet meer kan of onvoldoende is en vragen naar de mogelijkheden van mensen uit de sociale omgeving en in hoeverre zij zouden kunnen helpen. Eén consulent merkt op dat dit bij het ene type voorziening lastiger is dan bij het andere. Een andere consulent geeft aan al langer op deze manier te werken:

*In feite werken wij al van het begin af aan gekanteld [...]. Zolang ik hier werk voor de gemeente gaan we kijken wat iemand zelf kan, dat sowieso en dat is natuurlijk het vertrekpunt [...]. Als iemand iets vraagt wat die zelf kan oplossen, dan zeggen wij van nou, dan gaat die dat eerst doen en gaan we kijken of de gemeenschap moet compenseren. (consulent)*

In een paar gemeenten lijkt de inzet op eigen kracht door de kanteling een impuls te krijgen:

*I: Wordt er gekeken wat mensen zelf nog kunnen doen? Is dat een belangrijk iets?*

*R: Steeds meer, omdat we straks met die kanteling beginnen. Dus we proberen dat wel steeds meer, ja, te kijken of mensen zelf een oplossing kunnen bedenken of niet. (consulent)*

*Je vraagt wel naar ondersteuning uit de omgeving, hè, dus mantelzorg, en inderdaad, dat komt ook vaak in het gesprek wel aan de orde, maar [...] dus nu met de kanteling zijn wij eigenlijk bezig in hoeverre vragen we dat al of moeten we dat nog verder ontwikkelen, of moeten we het meer structureren. (consulent)*

In de bestudeerde gemeenten hebben de consulenten tijdens het gesprek in beperkte mate oog voor mantelzorgers en hun behoefte aan ondersteuning. In drie gemeenten geven de consulenten aan dat ze er niet specifiek naar vragen, maar dat het een aandachtspunt wordt wanneer er een probleem speelt.

*Niet specifiek vraag ik of die mantelzorger het allemaal nog trekt, zeg maar. Het kan wel zijn op het moment dat het de kinderen betreft en ja, het komt zo ter sprake, en ze vragen het aan omdat het dus een overbelasting is van..., nou ja, dan wel, maar anders, nee. (consulent)*

Daarnaast worden mantelzorgers in verscheidene gemeenten geïnformeerd over voorzieningen en relevante organisaties in de gemeente. In Noordweststad relateert de indicatieadviseur het onderwerp vooral aan de bepaling van gebruikelijke zorg. Slechts in twee gemeenten (Periferiestad en Weststad) vertellen de gespreksvoerders expliciet dat ze de mantelzorger direct aanspreken en dat ze ook wel proberen om mantelzorgers even alleen te spreken over de situatie en de mantelzorg. Een van de gespreksvoerders noemt dit 'het deurkrukgesprek':

*Als het gaat om sporen van overbelasting bij mensen, die uiten zich vaak moeilijk en zeker als de betrokkene erbij zit. Je gaat niet zeggen dat de zorg voor je moeder eigenlijk te zwaar wordt, maar je kunt dat wel aan bepaalde signalen van mensen merken. Die zonderen we graag ook altijd even af op het moment dat we weggaan bijvoorbeeld. Zeggen we van: 'goh...' Het deurkrukgesprek noemen we dat. Meestal kom je dan pas tot hele wezenlijke dingen. (consulent)*

*Als zij [mantelzorgers] aanwezig zijn dan onderzoeken wij van: 'Hoe is het voor u als mantelzorger? Wat zijn de problemen? Kunt u het nog volhouden, ja of nee?' [...] Het komt ook wel eens voor dat ze wat ontwijkend antwoorden, maar dan hebben we ze een uur later aan de telefoon: 'Ik durfde het niet te zeggen.' [...] En als wij als consulent het belangrijk vinden om daar meer over te weten dan zeggen we toch nog tegen de cliënt: 'We gaan even de mantelzorger opbellen, want ik wil even met haar doorpraten over dat en dat.' Mag ik dat niet van de burger, dan jeukt het me van alle kanten, maar dan bel ik niet. (consulent)*

### 3.6.2 Alternatieve oplossingen: beschikbaarheid en bekendheid

Voor alternatieve oplossingen voor individuele voorzieningen is een gevarieerd repertoire aan voorzieningen in de gemeente nodig. Aan het merendeel van de geïnterviewde gespreksvoerders is gevraagd of zij het aanbod van voorzieningen in hun gemeente voldoende vinden of dat er naar hun idee nog voorzieningen ontbreken. Gespreksvoerders in vijf gemeenten vinden dat het aanbod aan algemene en collectieve voorzieningen beter kan of zeggen de lopende ontwikkelingen hierin af te wachten.

*Ik vind dat de collectieve voorzieningen, ik vind dat dat allemaal te langzaam van de grond komt. Er worden toch te weinig stappen ingezet. (loketmedewerker)*

Daarnaast vinden gespreksvoerders in vier gemeenten het lastig om mensen met een begeleidingsbehoefte goed te ondersteunen. Andere knelpunten die de gespreksvoerders noemen zijn: onvoldoende projecten op het sociale domein, gebrek aan gemakkelijk toegankelijke respijtzorg, tekort aan vrijwilligers en gebrek aan ondersteuning voor

mensen die niet door vrijwilligers vanuit de kerk geholpen worden. Eén consulent geeft expliciet aan dat de gemeente meer sturend zou mogen optreden in het voorzieningen-aanbod.

*We weten ons te redden, mensen komen niet zonder hulp, daar gaat het denk ik niet om, maar als je zegt van: goh, hebben wij als gemeente nou zelf een heel proactief iets opgezet om [...] al die losse dingen eens te bundelen en er eens iets moois van te maken [...]. Dat is er niet, dat is er echt niet. (consulent)*

Een gevarieerd voorzieningenaanbod alleen is niet voldoende. De gespreksvoerders moeten ook op de hoogte zijn van de mogelijkheden. Diverse mensen die we in verschillende gemeenten interviewden, ongeacht hun functie, erkennen het belang van kennis van de sociale kaart.

*In het gesprek zelf is dat men ook [...] kijkt naar de lokale collectieve voorzieningen. Dan moet je dus wel die sociale kaart goed kennen van 'hé, u komt nu wel voor een rolstoel, maar we hebben hier een hele goede voorziening, lokaal, met een busje, de shuttle'. (beleidsmedewerker)*

*Daar zijn we nu ook mee bezig, de sociale kaart. [...] Er zijn ook een heleboel nieuwe initiatieven [...] en het is denk ik van belang dat wij ook weten dat die dingen er zijn om mensen te zeggen van: nou, u kunt daar naar toe. (consulent)*

Niet in alle bestudeerde gemeenten hebben consulents het idee een goed overzicht van de voorzieningen te hebben. In ten minste drie van de tien gemeenten geven consulents aan dat de kaart 'ontbreekt' of dat hun kennis van de sociale kaart onvoldoende is.

*Volgens mij zijn er veel meer initiatieven bij ons in de gemeente dan dat er bij ons bekend zijn. (consulent)*

In vier gemeenten is men bezig met de ontwikkeling van de sociale kaart, al laat dit soms geruime tijd op zich wachten. De beleidsmedewerker in Periferiestad legt de verantwoordelijkheid voor het ontwikkelen van een sociale kaart bij de consulent of hulpverlener zelf neer.

*Die sociale kaart maak je zelf [...] als hulpverlener. [...] Dan wordt er gezegd: je moet weten wat er in de wijk te doen is. Over het algemeen, vind ik – ik ben ook wel in de wijk actief geweest – die maak je gewoon zelf. Zelf [...] moet je ontdekken wat er in de wijk te doen is. Wie op verschillende onderdelen de contactpersonen zijn en hoe je ze het beste kunt bereiken. Het is gewoon relatiebeheer. (beleidsmedewerker)*

Wat verder opvalt is dat de kennis van de sociale kaart in sommige gemeenten niet hoofdzakelijk bij de consulents ligt. In ten minste drie van de tien gemeenten lijkt de meeste kennis bij de loketmedewerkers aanwezig te zijn. Sommige consulents zeggen vragers ook wel door te verwijzen wanneer zij de inschatting maken dat deze mensen geholpen zouden zijn met meer kennis over de voorzieningen en activiteiten in de gemeente. Zo verwijst een consulent in Periferiestad wel eens door naar het advies- en informatiepunt in de wijk:



*Ik verwijs ook wel eens mensen naar [het informatiepunt], ga daar eens praten. Want er is meer te koop. Zo'n eyeopener heb ik ook gehad [...], van 'wauw, ik woon er zelf, maar ik wist niet dat er zoveel georganiseerd werd' en dat effect hoop ik dan ook als ze met die [informatiepunten] gaan praten. En mensen zijn soms ook in zichzelf gekeerd, ontzettend thuisgericht, zitten wel te klagen, maar honderd meter verderop is een dagopvang. (consulent)*

In Oostdorp verwijzen de consulenten met enige regelmaat mensen voor meer informatie door naar de ouderenconsulenten. Maar een consulent in Zuiddorp beklaagt zich dat zij juist degenen zijn die de ouderenwerkers op alternatieve oplossingen voor individuele voorzieningen moeten wijzen:

*Ik denk dat de meeste ergotherapeuten in onze regio heel goed weten wat onder individuele voorzieningen kan vallen en wat wij als voorliggend zien op de afdeling, waarbij een ouderenwerker nogal snel geneigd is om te zeggen van: 'ja, probeer toch die aanvraag te doen'. Waarop wij dan zeggen: 'ja, god, er is een boodschappenservice binnen de gemeente of...', dan moeten we mensen wel eens terugverwijzen. Dus die afstemming zou beter kunnen. (consulent)*

### 3.7 Scheiding van inventarisatie en beoordeling

In het nieuwe kader van de vng zijn de vraagverheldering en het gesprek losgekoppeld van de beoordeling van aanvragen (vng 2010h). Maar in de meeste gemeenten in de studie zijn het gesprek (inventarisatie/vraagverheldering) en de beoordeling van de aanvraag niet duidelijk gescheiden en worden zij door een en dezelfde persoon uitgevoerd. Dat is ook het geval in de enige gemeente in het onderzoek die officieel vanuit een melding werkt. In het pilotproject in Noordstad, dat met een meldingsformulier werkt, worden de twee functies wel gescheiden en voert een collega van de gespreksvoerder de beoordeling uit. Twee andere uitzonderingen zijn Grotestad en Noordweststad. In de eerstgenoemde schrijft de consulent een adviesrapport op grond waarvan een kwaliteitscoach de beslissing neemt. In de andere gemeente schrijven externe indicatieadviseurs een adviesrapport waarna een Wmo-consulent van de gemeente de beslissing neemt. Daarbij wordt het externe advies niet altijd opgevolgd. Wie in deze gemeente de beoordeling doet wanneer een gemeentelijke consulent het gesprek voert, is niet bekend. In de overige gemeenten in de studie beoordeelt de persoon die het gesprek voert zelf of de aangevraagde voorziening wordt toegekend. Periferiestad werkt pas sinds begin 2012 op dergelijke wijze.

### 3.8 Taakverdeling tussen loketmedewerkers en consulenten

In veel gemeenten in het onderzoek heeft het inventariserend gesprek dus na een aanvraag plaats. Daarvóór doen loketmedewerkers ook aan verheldering van de vraag en zoeken zij naar oplossingsrichtingen. Dit roept de vraag op hoe de taken zijn verdeeld tussen de twee functies. Vullen zij elkaar aan of doen ze dubbel werk? In verschillende gemeenten houden zowel de loketmedewerker als de consulent zich bezig met vraagverheldering. De loketmedewerker doet dat veelal minder diepgravend.

*Het blijft summier. [...] Het is gewoon een eerste kennismaking. [...] Ik ga ook niet té ver in de privé-zaken van iemand. [...] Je vraagt het hoogst noodzakelijke. Je maakt een beeld dat duidelijk is en dan laat je het aan de indicatiesteller of gespreksvoerder over om dat te verdiepen. (loketmedewerker)*

*Er [aan het telefonische loket] wordt wel gevraagd van: ‘ja, hoe zit het in elkaar, hoe is de situatie thuis?’ Maar dat is niet écht vraagverhelderend. Dat zit er een beetje tussenin, denk ik. (beleidsmedewerker)*

In drie gemeenten krijgen we signalen dat door de nieuwe werkwijze de taakverdeling tussen loketmedewerkers en consulenten inderdaad een punt van aandacht is geworden.

*De medewerker van het zorgloket die verheldert de vraag al, want die moet al een inschatting maken welke kant gaat dit op, hè, is dit een vraag waar inderdaad een Wmo-voorziening uit moet rollen of is het toch een vraag waarbij we ook moeten doorgeleiden. [...] Dus die inschatting wordt al gemaakt en we zijn nu ook een beetje nog aan het praten van hoe gaat dat in elkaar, hè, en hoe gaan we dat verder vormgeven, die kanteling. (loketmedewerker/consulent)*

Een van deze gemeenten heeft een werkgroep opgericht die zich met de kwestie bezighoudt.

*Hoe krijg je dat probleem goed genoteerd zonder dat je dus al die dubbele vragen weer gaat stellen. [...] We hebben een werkgroep [...] die aan het zoeken is naar: waar knip je dat, hoe knip je dat. En dat is natuurlijk ook een keuze die je in je beleid moet gaan maken. Wat geef je bij een frontofficemedewerker, wat leg je daar neer, wat voor competenties verwacht je dan. [...] Kijk, als je een juffrouw daar neerzet en die zegt: ‘Goedemorgen, o, u wilt een scootmobiel, ik stuur u een formulier.’ Dat is een hele andere competentie dan als die mevrouw zegt: ‘We moeten het eerst maar eens even hebben over het probleem wat erachter zit’. (coördinator loket)*

In Weststad zal het probleem niet spelen, want daar staan de consulenten in het loket. De vrager ziet bij het huisbezoek bij voorkeur dezelfde persoon als waarmee hij eerder aan het loket sprak. De gesprekken zijn hierdoor aanvullend.

*Vaak worden het [aan het loket] informatieve gesprekjes van: ‘goh, ja, mijn vader of moeder...’ Vaak zijn het de kinderen, de mantelzorgers die komen van: ‘nou, hij heeft dit en dit, wat zouden de mogelijkheden kunnen zijn?’ En van daaruit gaan we dan kijken. We proberen al zo gekanteld mogelijk dat gesprek in te gaan, dus ook te kijken: wat heeft u al gedaan, bent u al van dit op de hoogte, kent u dit? Nou, uiteindelijk kom je dan toch tot een vraag waarvan je denkt: nou, hier moeten we iets mee. (loketmedewerker/consulent)*

Maar ook zonder een organisatiestructuur als die in Weststad kunnen de loketmedewerkers de consulenten ondersteunen. Bijvoorbeeld doordat ze de consulent een beter beeld geven van wat die kan verwachten bij een vrager of door van tevoren al de vragen te stellen die consulenten vaak tijdens hun eigen gesprek vergeten.

*Je hebt een bepaald aantal vragen, waarvan de consulent zegt: ‘dat willen wij graag eigenlijk op voorhand weten’. En daar zitten ook een paar vragen bij waarvan je uit ervaring weet dat de consulent die in dat gesprek vaak vergeet, bijvoorbeeld: heeft u werk? (coördinator loket)*

### 3.9 Alternatieve trajecten

Hierboven zijn we uitgegaan van een toeleidingstraject met persoonlijk contact in de vorm van een gesprek. Dit is het meest uitgebreide traject dat mogelijk is en ligt het dichtst bij het ideaaltypische gekantelde traject. Gemeenten kunnen er echter voor kiezen om in bepaalde gevallen af te wijken. Ook zijn toeleidingstrajecten denkbaar met slechts een beperkte inbreng van het Zorgloket of de Wmo-consulent of bijvoorbeeld met meer *outreaching* werkwijzen.

#### 3.9.1 Vereenvoudigde aanvraagprocedures

De VNG (VNG 2010k; VNG 2010l; VNG 2010h; VNG 2010d) erkent dat een breed gesprek niet altijd noodzakelijk of zinvol is en daarom in bepaalde gevallen achterwege kan blijven (zie § 2.3). In de praktijk van onze studie komen we dergelijke vereenvoudigde aanvraagprocedures inderdaad tegen. Voorbeelden hiervan zijn:

- collectief vervoer dat aan ouderen direct wordt toegekend;
- het gebruik van een beslisboom of een geautomatiseerd traject voor het toekennen van hulp bij het huishouden;
- overige eenvoudige aanvragen die door administratieve of frontofficemedewerkers worden afgehandeld zonder breed gesprek of huisbezoek;
- een versnelde procedure voor kortdurende huishoudelijke hulp na een ziekenhuisopname;
- een verkorte procedure voor simpele woonvoorzieningen waarover afspraken zijn gemaakt met woningbouwverenigingen (bepaalde woonvoorzieningen worden zonder meer verstrekt in bepaalde situaties);
- een mandaat voor gecontracteerde zorgaanbieders van huishoudelijke hulp om indicaties te stellen aan de hand van een beslisboom, en
- een mandaat voor sociaal werkers van wijkteams om te komen tot een indicatie voor bepaalde voorzieningen (taxipas, huishoudelijke hulp).

Zuidstad heeft zelfs op het aanvraagformulier voor bepaalde voorzieningen een beslisboom gezet zodat de aanvrager direct kan zien of de voorziening toegekend gaat worden of dat een Wmo-medewerker de aanvraag eerst moet bekijken.

In Grotestad gaat, sinds begin 2012, iedere digitale aanvraag voor hulp bij het huishouden een geautomatiseerd systeem in. De gemeente spoort burgers en gespreksvoerders sterk aan tot het gebruik van het digitale aanvraagformulier. Het digitale formulier vraagt aanvragers uitgebreide informatie te geven over bijvoorbeeld hun beperkingen en over inwonenden. Het computerprogramma gaat vervolgens na of er hulp toegekend wordt en hoeveel uur.

*Aan het eind van het verhaal druk je op een knop en dan gaat het systeem rekenen of er hulp nodig is en hoeveel hulp. [...] Dus de mensen vullen het zelf in, stellen in feite hun eigen indicatie. (consulent)*

De minder eenvoudige gevallen – bijvoorbeeld bij psychische klachten, als er kinderen in huis zijn of als de aanvraag binnen drie maanden op een eerdere aanvraag volgt – worden ‘uitgeworpen’ en alsnog door een consulent bekeken.

In Noordstad loopt al enige tijd een pilotproject waarin sociaal werkers van de wijkteams het mandaat hebben om te komen tot een indicatie voor bepaalde voorzieningen (taxipas, huishoudelijke hulp). Met een lijstje met vragen en kenmerken kunnen de medewerkers tot een indicatie komen. Het is de bedoeling eerst te kijken naar wat de mensen nog zelf kunnen en naar wat er in de buurt aanwezig is aan voorzieningen. In een aantal gevallen mag de sociaal werker geen indicatie stellen, bijvoorbeeld bij twijfel over de geestelijke vermogens van de burger. Een Wmo-indicatieadviseur onderhoudt contact met het wijkteam, beantwoordt vragen en is ook bij briefings aanwezig. De computersystemen van de Wmo-afdeling en de wijkteams zijn echter niet op elkaar aangesloten en er is nog geen software beschikbaar dat het voor de sociaal werkers mogelijk maakt om op locatie, bij de vrager thuis, te werken. De verkorte procedure moet voorkomen dat burgers hun verhaal tweemaal moeten houden, voor zowel een sociaal werker als een Wmo-medewerker.

*Wat het voordeel voor de burger daarvan is. [...] Ze kennen dan een sociaal werker die ook hun hele situatie kent. En dat voorkomt meestal dat er iemand ook nog van [de Wmo] naar de cliënt toe gaat. Dus dat ze twee mensen achter de voordeur hebben. Dat is de insteek eigenlijk. (medewerker wijkteam)*

Gemeenten lijken bewust naar de efficiëntie van hun toeleidingstrajecten te kijken. Een beleidsmedewerker in Zuidstad vertelt dat zij bij de invoering van de Wmo al goed gekeken hebben welke situaties zo duidelijk zijn dat een aanvraag min of meer direct toegekend kan worden. Ook Noordstad is er bewust mee bezig en de beleidsmedewerker omschrijft het keukentafelgesprek in sommige situaties als onnodig moeilijk:

*Wij proberen, en daar hebben wij ook al een aantal stappen in gezet, om de administratieve lasten zo laag mogelijk te houden. Dat betekent, ook in de situaties van de kanteling, dat wanneer vanaf het allereerste moment, bijvoorbeeld via een signaal van een ziekenhuis, aangegeven wordt dat iemand een korte periode hulp nodig heeft, dat wij ook niet moeilijk doen, dat wij niet zo'n keukentafelgesprek, wat alom bekend is, gaan voeren. Daarbij is het duidelijk dat wij niet te moeilijk moeten doen, dat komt niemand ten goede en zeker ons niet. (beleidsmedewerker)*

Maar in de praktijk blijkt een vereenvoudiging van het werkproces niet altijd die mate van efficiëntie op te leveren die tevoren ingeschat werd. Een loketmedewerker in Oostdorp vertelt hier teleurgesteld over:

*Wij zouden eigenlijk graag willen dat je meer aanvragen via de beslisboom kon afwerken, want dan kon je het gewoon hier in het Zorgloket afwerken. Maar wij merken steeds meer dat [...] de thuissituaties complexer worden [...]. En dat je daardoor dan die uitworp krijgt. En dat*

*is eigenlijk jammer, want die beslisboom is in eerste instantie, ik geloof voor 80% dat die hier afgehandeld zou kunnen worden en 20% backoffice. Maar het is eerder andersom [...] en dat is een beetje jammer. (loketmedewerker)*

Ook merken twee geïnterviewden – een beleidsmedewerker en een consulent – op dat dergelijke vereenvoudigde werkprocessen in feite haaks op het gedachtegoed van de kanteling staan:

*Dat wordt gewoon verwerkt in de backoffice. Die klanten zien wij dus ook niet. Dus in die zin is het totaal anders dan de kanteling waarin je zoiets hebt van ‘ik wil de klant spreken, het liefst bij hem thuis. Ik wil de hele hulpvraag kennen’. Ja, wij hinken dus nu nog op twee benen. (beleidsmedewerker)*

*Eigenlijk is dat niet ‘kantelingsproof’. Je moet die voorzieningen juist niet meer zonder meer toekennen. (consulent)*

### 3.9.2 Outreachende en overige alternatieve trajecten

Niet alle hulpvragen verlopen via het Wmo- of zorgloket; burgers kunnen bijvoorbeeld ook rechtstreeks naar een welzijnsorganisatiegaan. Andersom kunnen hulpverleners door *outreaching* te werken actief contact leggen met zorgbehovende burgers die zelf niet om hulp vragen maar deze wel nodig hebben. In het onderzoek zijn wethouders, beleidsmedewerkers en gespreksvoerders gevraagd naar *outreaching* werk in de gemeente. Niet altijd hadden zij daar een antwoord op, maar dit hoeft niet te betekenen dat een dergelijke werkwijze helemaal niet binnen de betreffende gemeente plaats heeft. De verkregen antwoorden moeten als voorbeelden beschouwd worden.

Veelgenoemd in onze studie, door respondenten in vijf gemeenten, zijn de ouderenadviseurs (ouderenconsulenten, seniorenvoorlichters, ouderenwerkers) die signalerend of preventief huisbezoek afleggen aan ouderen. De ouderenadviseurs reageren op een signaal of verzoek van de oudere of zijn omgeving of nemen standaard contact op met alle burgers in de gemeente van een bepaalde leeftijd. Tijdens de huisbezoeken en telefoongesprekken geven de ouderenadviseurs informatie en advies, doen aan vraagverheldering, zoeken naar oplossingen en verwijzen eventueel door.

Andere voorbeelden van projecten zijn:

- periodiek huisbezoek aan mantelzorgers door medewerkers van het mantelzorgsteunpunt;
- sociale wijkteams;
- buurtwerkers bij wie burgers een melding kunnen maken;
- meldpunten op het terrein van overlast en zorg;
- een interdisciplinair overleg over GGZ-cliënten;
- cliëntondersteuners uit het welzijnswerk voor de doelgroep die door de pakketmaatregel begeleiding buiten de AWBZ is gevallen, en
- casemanagers voor multiproblematiek.

In de studie zijn een aantal gespreksvoerders in dergelijke functies geïnterviewd om een beter beeld te krijgen van hun werkwijze: een casemanager voor multiproblematiek in Grotestad en twee medewerkers van sociale wijkteams in Noordstad. Hieronder volgt een korte toelichting op deze twee werkwijzen.

### Casus: de casemanager voor multiproblematiek

De casemanager voor multiproblematiek in Grotestad is er voor grote, complexe problemen waarbij instanties en professionals met een burger vastlopen. In de praktijk gaat het vaak om burgers die geen inkomen hebben. De casemanager is onderdeel van de gemeentelijke organisatie en wordt via een meldcode ingeschakeld door een instantie, bijvoorbeeld een school, het maatschappelijk werk, de reclassering, de sociale dienst of het gemeentelijk loket. De casemanagers bieden de hulpverlening niet zelf maar brengen de problemen in kaart, maken een plan van aanpak en organiseren overleg tussen de betrokken instanties of zorgen ervoor dat dit beter gaat lopen. Voorbeelden van instanties en professionals die zij betrekken zijn: het maatschappelijk werk, de reclassering, de Voedselbank, de schuldhulpverlening, Jeugdzorg, gezinscoaches en de Wmo-afdeling voor individuele voorzieningen. Vervolgens stapt de casemanager zelf uit het traject. Na een aantal maanden vindt nazorg plaats en neemt de casemanager nogmaals contact op.

### Casus: sociale wijkteams

Noordstad kent vier sociale wijkteams en werkt daarnaast aan de opzet van een stadsteam. De wijkteams bestaan uit professionals met verschillende achtergronden waarbij het idee is: binnen het team de specialist en buiten het team de generalist. Dit betekent dat de sociaal werker voor de burger het eerste aanspreekpunt is voor alle vragen. Tegelijkertijd brengt iedere sociaal werker specifieke ervaring en deskundigheid met zich mee in het multidisciplinaire team en ondersteunt daarmee collega's.

Het langstlopende wijkteam in Noordstad was een pilotproject en zou iedereen in de wijk bezoeken. Men had echter niet voorzien dat de vraag zo groot zou zijn en circa vier jaar later hebben de medewerkers van dit team nog steeds niet alle bewoners van de wijk bezocht. De jongere wijkteams hebben daarom een andere werkwijze en gaan af op signalen van de burger zelf of van anderen uit zijn of haar omgeving. De twee geïnterviewde medewerkers van de wijkteams zeggen in verhouding weinig Wmo-vragen te krijgen; vaak benaderen burgers met dergelijke vragen zelf het Wmo-loket.

Met een nieuwe bewoner maakt men breed kennis. Indien er een gerichte aanvraag of concrete vraag is over een voorziening, dan stellen de sociaal werkers gericht vragen. Ze hebben ook een mandaat om specifieke voorzieningen in bepaalde situaties toe te kennen (zie § 3.9.1). In de gesprekken die de sociaal werkers met wijkbewoners hebben komen diverse onderwerpen aan bod, zoals familie, werk en scholing, financiën, gezondheid, redzaamheid in het huishouden, mobiliteit, iemands droom en behoefte aan contacten. Ook zeggen de sociaal werkers aandacht te hebben voor wat de bewoners zelf voor de wijk kunnen doen:

*I: Komt ook aan de orde, in de gesprekken die jullie hebben, wat de burgers zelf voor de samenleving kunnen doen?*

R: Ja. [...] Wij vragen ook altijd... Dat is een van onze standaardvragen: 'wat mist u in de wijk? En wat kunt u betekenen voor de wijk?' En dat kan dus heel breed zijn. Ja! (medewerker wijkteam)

Bij het zoeken naar oplossingen kijken de sociaal werkers naar wat mensen zelf nog kunnen doen en naar wat mensen in de omgeving van de persoon (familie, burens) zouden kunnen doen. Eventueel benaderen ze deze mensen uit het sociale netwerk actief.

I: En kijk je ook wat de mensen in de omgeving van die persoon kunnen?

R: Ja, altijd. Altijd familie of burens. Ja, en dat is denk ik ook een beetje de kracht van ons. Ik heb bijvoorbeeld het achterste pleintje, daar ben ik een beetje de adoptiemoeder van. Je kent ze ook allemaal. Dus ik weet ook van wie ik dat zou kunnen vragen. Als ze het niet uit zichzelf doen, dan kun je mensen stimuleren. (medewerker wijkteam)

Daarbij hebben de medewerkers van het wijkteam oog voor de mantelzorgers en in hoeverre zij ondersteuning nodig hebben.

Mijn doel is ook om de mantelzorgers mantelzorger te kunnen blijven zijn, dat ze niet afknappen. En ik heb een aantal keren eigenlijk meer de mantelzorger geholpen dan degene die hulp nodig had. (medewerker wijkteam)

### 3.10 De gekantelde werkwijze in de tien gemeenten

De voorgaande paragrafen behandelden de variatie binnen de tien bestudeerde gemeenten voor verschillende elementen van het traject. De vraag is nu hoe het *samengevoegde* plaatje van het traject er voor een ieder van de tien gemeenten uitziet. In hoeverre hebben de gemeenten de elementen van de ideaaltypische gekantelde werkwijze overgenomen en op welke vlakken? Werken gemeenten die op het ene onderdeel gekanteld zijn ook zo op het andere?

Tabel 3.1 presenteert voor elk van de tien bestudeerde gemeenten een overzicht van de werkwijzen op de verschillende elementen. De informatie in de tabel werd in de voorgaande paragrafen besproken. In de beoordeling of een gemeente een element 'gekanteld' heeft uitgewerkt zijn de suggesties van de vng (zie hoofdstuk 2) als 'maatstaf' aangehouden en zijn de gemeenten met elkaar vergeleken. Het is belangrijk nogmaals op te merken dat gemeenten niet verplicht zijn de handreikingen en modellen van de vng over te nemen. Zij hebben de beleidsvrijheid om de toeleiding tot maatschappelijke ondersteuning naar eigen inzicht in te richten. Bovendien is er niet één goede oplossing en kunnen meerdere wegen ingeslagen worden passend bij de lokale situatie (vng 2010m). We hangen daarom geen oordeel aan de prestaties van individuele gemeenten. Daarnaast merken we nogmaals op dat de overzichten een momentopname vormen en dat de toeleidingstrajecten en procedures in de diverse gemeenten in ontwikkeling zijn.

Tabel 3.1 toont dat geen enkele gemeente in de studie op alle aspecten ideaaltypisch gekanteld of 'ongekanteld' werkt. Wel volgt Noordweststad over de hele linie in mindere mate de nieuwe werkwijze die de vng beschrijft. Ook Oostdorp, Zuiddorp en Zuidstad werken relatief gezien minder gekanteld. Noordstad biedt een soort tussenvorm met

een weinig gekanteld toeleidingstraject in combinatie met een pilotproject volgens het nieuwe model van de vng. Van Grotestad en Periferiestad valt op dat het uitgangspunt van het traject nog weinig gekanteld is maar de inhoud van het gesprek juist meer. In Periferiestad loopt wel een pilotproject met de melding als vervanging van de aanvraag. De casus van Grotestad geeft een mooi voorbeeld van een gemeente waar het toeleidingstraject niet voor iedere vrager even gekanteld is. Zo gaat de consulent lang niet in alle gevallen op huisbezoek – ‘als je kijkt maar het aantal aanvragen wat binnenkomt is dat gewoon niet te doen’ (consulent) – verloopt de beoordeling van de aanvragen voor huishoudelijke verzorging via een geautomatiseerde beslisboom en hebben 70-plussers geen indicatie nodig voor de taxibus. Twee andere gemeenten in de studie, te weten Weststad en Zuidelijk Dorp, volgen het nieuwe model van de vng in mindere mate waar het procedures en de verordening betreft, maar relatief gezien meer op inhoud van het gesprek en uitgangspunt. In zijn algemeenheid valt op dat het toeleidingstraject op papier (de verordening) en het traject in de praktijk niet altijd gelijk opgaan. Er zijn gemeenten waar de praktijk meer gekanteld is dan het formele beleid, maar de omgekeerde situatie komt ook voor.

Sommige gemeenten zijn dus wat verder met de invoering van de nieuwe werkwijze dan anderen of lopen op het ene gebied wat verder voor dan op het andere. Om de diverse praktijksituaties beter te duiden belichten we drie casussen: een ‘minder gekantelde’ gemeente (Noordweststad), een gemeente met het startpunt van het traject volgens de nieuwe (ideaaltypische) werkwijze die de vng beschrijft (Zuidelijk Dorp) en een gemeente die een ‘gekanteld’ gesprek voert na de aanvraag (Periferiestad).



Tabel 3.1

De 'smalle kanteling' in de tien gemeenten

	beschreven door de VNG <sup>a</sup>	Grotestad	Noordweststad	Zuiddorp	Zuidstad
<b>gekantelde verordening</b>	ja	tussenvorm	nee	nee	tussenvorm
<b>breedte van het gemeentelijk loket</b>	breed	breed	beperkt, maar de enige frontoffice-medewerkster heeft op eigen initiatief bredere kennis	breed	breed
<b>uitgangspunt van het traject</b>					
melding of aanvraag	melding	aanvraag	aanvraag	aanvraag	aanvraag, ook in pilot-project
op formulier keuze voor een specifieke voorziening	nee	ja, er dient op de website gekozen te worden voor een type voorziening waarna formulier verschijnt	ja	ja	ja
op formulier open ruimte voor beschrijving situatie of probleem	ja	nee (wel op het oude, papieren formulier)	beperkt, voor omschrijving van de klachten en bijzonderheden	beperkt, onder het kopje 'uw beperkingen'	nee
het gesprek voor of na een eventuele aanvraag	voor	na	na	na	na, ook in pilotproject
uitgangspunt van het gesprek volgens de gespreksvoerders	vraaggericht	vraaggericht	niet claimgericht	claimgericht	claimgericht; pilot-project: niet claimgericht

Zuidelijk Dorp	Periferiestad	Noordstad	Oostelijk dorp	Weststad	Oostdorp
nee	nee	ja	ja	nee	nee
beperkt	beperkt, maar profileert zich breder	beperkt	breed	breed	breed
melding (sinds april 2012)	aanvraag; pilotproject met melding gaande	aanvraag; pilotproject werkt met aanmelding	aanvraag	aanvraag	aanvraag
nee	ja; pilotproject: nee	ja; pilotproject: nee	ja	nee	ja
ja	ja, maar expliciet gerelateerd aan aanvraag ergens voor; pilotproject: ja	beperkt, voor bijzonderheden en toelichting; pilotproject: ja	beperkt, voor de reden van de aanvraag	ja	ja
voor	na; pilotproject: voor	na; pilotproject: voor	na	na; in de praktijk soms ook deels voor omdat de loketmedewerkers ook consulent zijn	na
geen uitspraken over	steeds meer vraaggericht	claimgericht; pilotproject: niet claimgericht	meer vraaggericht dan voorheen	tussenvorm tussen vraaggericht en aanbodgericht	meer vraaggericht dan voorheen

Tabel 3.1 (vervolg)

	beschreven door de vng <sup>a</sup>	Grotestad	Noordweststad	Zuiddorp	Zuidstad
<b>inhoud van het gesprek</b>					
meerdere compensatie- domeinen komen aan bod volgens de consulenten die het gesprek voeren	ja	ja	ja	ja	ja
andere leefdomeinen dan de compensatiedomeinen komen aan bod volgens de consulenten die het gesprek voeren	ja	ja, niet altijd expliciet/ rechtstreeks	is wel de bedoeling, maar de gemeentelijk Wmo-consulent heeft nog te weinig ervaring	ja, indien het ter sprake komt/ relevant is	ja, indien het ter sprake komt/ relevant is
inzet voor anderen (wederkerigheid) komt aan bod volgens de consulenten die het gesprek voeren	ja	nee, hooguit in specifieke situaties	nee	nee, tenzij vrager dit aangeeft	nee
eigen oplossingen, eigen kracht en het eigen net- werk komen aan de orde volgens de consulenten die het gesprek voeren	ja	ja	ja, maar lijkt beperkt te zijn	ja	steeds meer
de consulenten die het gesprek voeren zeggen oog te hebben voor ondersteuning-behoefte mantelzorgers	ja	beperkt	beperkt tot het kader van gebruikelijke zorg	beperkt	ja
<b>procedures</b>					
verslag van het gesprek voorgelegd aan vrager	ja	nee	nee	geen informatie over	nee
scheiding inventarisatie- beoordeling aanvraag: door andere persoon?	ja	ja	onvoldoende informatie over	nee	nee

groen = 'gekanteld'  
blauw = tussenvorm  
rood = 'ongekanteld'

- a Om de gemeenten te helpen heeft de vng diverse brochures en een modelverordening uitgebracht, waarin zij suggesties doet voor de uitwerking van het gedachtegoed van de Wmo en de kanteling. Gemeenten hebben de vrijheid deze suggesties wel of niet over te nemen.

TOELEIDINGSTRAJECTEN TOT ONDERSTEUNING

Zuidelijk Dorp	Periferiestad	Noordstad	Oostelijk dorp	Weststad	Oostdorp
ja	ja	ja	ja	ja	ja
ja, indien het ter sprake komt/relevant is	ja, niet altijd expliciet/rechtstreeks	geen uitspraken over; pilotproject: ja	geen uitspraken over	ja, indien het ter sprake komt/relevant is	ja, indien het ter sprake komt/relevant is
nee, maar kan ter sprake komen	ja, soms, in uitzonderlijke gevallen	geen uitspraken over (volgens de beleidsmedewerker komt het nog niet ter sprake)	nee	nee, soms, in specifieke gevallen	nee
ja	ja	geen uitspraken over; pilotproject: ja, maar nog zoekende	ja	ja	lijkt beperkt te zijn, in ontwikkeling
ja	ja	onbekend	onbekend	ja	beperkt, wel oog voor, maar niet altijd specifiek naar gevraagd
nee	nee	geen informatie over; pilotproject: ja	geen informatie over	nee	nee
nee	nee	nee; pilotproject: ja	nee	nee	nee

### 3.10.1 Casus: in mindere mate ‘gekanteld’

Noordweststad heeft een deel van de werkzaamheden rond de Wmo-voorzieningen uitbesteed aan een extern indicatieadviesbureau. Er is een gemeentelijk Zorgloket maar vragers kunnen telefonisch ook rechtstreeks met het externe bureau contact opnemen. De breedte van het gemeentelijk loket is beperkt en betreft in principe de aanvraag van wrv-voorzieningen en huishoudelijke hulp. Maar de vragen waarmee burgers komen zijn breder en de – op het moment van het onderzoek – enige loketmedewerker is breed georiënteerd en heeft kennis van de sociale kaart.

De aanvragen werden tot voor kort allemaal door de externe indicatieadviseurs behandeld. Zij doen het onderzoek, schrijven de adviesrapportages en sturen deze naar de gemeente. Maar de gemeenteraad heeft vanwege bezuinigingen besloten dat de gemeente de indicatiestelling (weer) zelf moet gaan doen. Dat is een stapsgewijs proces met scholing en sinds korte tijd behandelen gemeentelijke Wmo-consulenten de eenvoudige aanvragen zelf. De achtergrond van deze medewerkers is veelal mbo-administratief. De gemeentelijke Wmo-consulenten gaan vooralsnog altijd op huisbezoek als onderdeel van hun leerproces. De geïnterviewde consulent heeft ten tijde van onze studie nog weinig ervaring. De externe indicatieadviseurs gaan niet altijd op huisbezoek, maar voeren ook telefonisch onderzoek uit.

Het gesprek vindt plaats vanuit een aanvraag. Het doel is om een compleet plaatje te krijgen van de cliënt en de aanvraag. Andere domeinen dan de eerste drie compensatiedomeinen worden niet als kern gezien. De Wmo-consulent of indicatieadviseur kijkt wat iemand zelf nog kan en vraagt naar eigen oplossingen. Oog voor de ondersteuningsbehoefte van mantelzorgers lijkt beperkt te zijn. De geïnterviewde Wmo-consulent lijkt enigszins terughoudend te zijn in het aanspreken van het sociale netwerk van vragers en geeft aan dat de kennis van de sociale kaart bij de loketmedewerker ligt. De geïnterviewde externe adviseur verwijst wel eens door naar andere instanties maar laat weten daar geen directe taken in te hebben. De adviseur kijkt wel naar voorliggende voorzieningen omdat deze de voorkeur hebben. Bij de beoordeling van een aanvraag voor een vervoersvoorziening houdt de adviseur ook rekening met de vervoersbehoefte (hoe vaak de vrager de voorziening nodig heeft). Wanneer er een alternatieve oplossing gevonden wordt voor een aangevraagde voorziening dan betreft dit vaak een ander hulpmiddel of voorziening.

### 3.10.2 Casus: werken vanuit een melding

Zuidelijk Dorp voerde tijdens ons onderzoek de formele melding met het meldingsformulier in. Op het meldingsformulier kunnen vragers hun problemen en persoonlijke situatie omschrijven. Het formulier wordt niet ondertekend en heeft derhalve juridisch geen waarde. Pas wanneer uit een melding een aanvraag rolt vult de vrager een aanvraagformulier in.

Na de melding legt een klantadviseur contact met de vrager. In de meeste gevallen vindt een huisbezoek plaats maar niet altijd. Het gesprek vindt telefonisch plaats bij eenvoudige vragen, als de situatie vrij helder is (bv. bij hoogbejaarden), bij bekende cliënten

of wanneer een voorziening vervangen moet worden. Een huisbezoek heeft de voorkeur bij meer complexe situaties, bij de inschatting dat er meer aan de hand zou kunnen zijn, wanneer de thuissituatie ertoe doet of wanneer mensen aan de telefoon emotioneel worden. Er zijn twee typen klantadviseur; de inschatting of de zaak complex dan wel eenvoudig is bepaalt welk type klantadviseur ermee aan de slag gaat. De klantadviseurs die de meer eenvoudige situaties behandelen staan ook in het Zorgloket. Het komt regelmatig voor dat de adviseurs met z'n tweeën op huisbezoek gaan. Dit kunnen zowel adviseurs van hetzelfde als van verschillende types zijn.

De insteek van het gesprek is breed, in ieder geval breder dan voorheen toen in eerste instantie gekeken werd of vragers recht op de aangevraagde voorziening hadden. Welke onderwerpen precies ter sprake komen is afhankelijk van de situatie en waar de vrager mee komt. De klantadviseur geeft ruimte aan het verhaal van de vrager. Op inzet van de vrager voor anderen is de klantadviseur niet gefocust, maar het kan ter sprake komen. Ook wijzen de adviseurs bepaalde cliënten die veel thuis zitten op activiteiten. Bij het zoeken naar oplossingen kijken de klantadviseurs eerst naar oplossingen in de familiekring of omgeving, particuliere hulp en andere oplossingen voordat ze een reden zien voor het indienen van een Wmo-aanvraag. De klantadviseurs willen de vragers aan het denken zetten over hun mogelijkheden ('door het gesprek anders in te gaan, zet je ook bij die mensen wat in werking, er anders tegen aan kijken'). Ook is er steeds meer oog voor de ondersteuningsbehoefte van mantelzorgers. Voor een van de geïnterviewde klantadviseurs is het standaard een aandachtspunt in het gesprek, bij de ander komt de mantelzorger nog vooral in beeld wanneer deze te zwaar belast is.

Van de melding schrijven de klantadviseurs een rapportage met een conclusie dat in het dossier gaat. Wanneer er na het gesprek reden is voor een aanvraag, dan krijgt de vrager een aanvraagformulier die hij/zij zelf moet invullen en retourneren. Medewerkers van het Zorgloket handelen de aanvraag vervolgens af waarbij zij de informatie van de eerdere inventarisatie gebruiken voor de beoordeling. Een gesprek zou niet meer nodig moeten zijn. Een extern bureau voor indicatieadvies behandelt sporadisch aanvragen, bijvoorbeeld wanneer een afwijzing dreigt en de aanvrager heeft laten weten een bezwaar te zullen indienen.

### 3.10.3 Casus: een 'gekanteld' gesprek na een aanvraag

Periferiestad ontwikkelt geleidelijk met pilotprojecten een meer gekantelde en tevens meer integrale werkwijze. De nieuwe werkwijze is wijkgericht. De Wmo-consulenten werken in een bepaald stadsdeel, gaan vaker op huisbezoek dan voorheen, onderhouden contacten met de steunpunten voor wonen, welzijn en zorg en met de maatschappelijke organisaties in het betreffende stadsdeel. Het toeleidingstraject in de gemeente is een tussenvorm. Aan de voorkant lijkt het traject nog op het oude Wvg-traject met de aanvraag, maar daarna volgt een 'gekanteld' keukentafelgesprek. Overigens liep op het moment van onze studie wel een pilotproject in de gemeente met de melding. Vrijwilligers van de wijksteunpunten op het terrein van wonen, welzijn en zorg kunnen met toestemming van de vrager een schriftelijke melding maken bij de Wmo-consulent.

De gemeente heeft een apart Zorgloket dat beperkt lijkt te zijn tot de Wmo-voorzieningen, maar ook open staat voor andere vragen. Wanneer de vraag bij het Zorgloket thuishoort, vult de loketmedewerker een aanvraagformulier in en voert een zogenoemde hulpvraaganalyse uit. Het aanvraagformulier zelf is erg summier met relatief veel open ruimte. Het formulier van de hulpvraaganalyse gaat uitgebreider in op de situatie en de aangevraagde voorziening. Hierdoor hebben Wmo-consulenten een beter beeld wanneer zij de aanvraag in behandeling nemen.

Bij de eerste aanvraag van een persoon gaan de Wmo-consulenten altijd op huisbezoek. Bij een tweede of latere aanvraag, wanneer al meer informatie over de aanvrager bekend is, kijkt de consulent eerst of een huisbezoek toegevoegde waarde heeft. Voor eenvoudige woonvoorzieningen bestaat een verkorte procedure. De gemeente heeft daarover afspraken gemaakt met verscheidene woningbouwverenigingen. In zulke gevallen controleren de Wmo-consulenten alleen maar.

Het gesprek is breed en de Wmo-consulent kijkt ook naar andere compensatiedomeinen en leefdomeinen dan waar de aanvraag betrekking op heeft. Daartoe zijn de oude onderzoeksformulieren aangepast. Het nieuwe formulier is meer gericht op het 'totaalplaatje' en bevat meer open vragen waardoor het gesprek persoonlijker is geworden. Tijdens het gesprek wordt bijvoorbeeld gesproken over de woonsituatie, het inkomen, activiteiten en hoe iemands dag eruit ziet. De consulent vraagt niet naar alle onderwerpen op de lijst rechtstreeks of expliciet ('dan komt dat in het gesprek naar voren, dus als ik dan een handvat zie dan grijp ik dat' en 'tussen de regels door kun je [...] heel veel opschrijven', consulent). De Wmo-consulent brengt het sociale netwerk van de vrager in kaart, bespreekt de beschikbare hulpbronnen en hoe vragers dingen anders kunnen regelen. Er is aandacht voor wat vragers zelf voor de samenleving zouden kunnen doen maar hier wordt niet altijd rechtstreeks naar gevraagd. Het betreft toch vaak uitzonderlijke gevallen, bijvoorbeeld mensen die overspannen zijn of een burn-out hebben. De consulenten hebben oog voor de ondersteuningsbehoefte van eventuele mantelzorgers. Aan de bij het gesprek aanwezige mantelzorgers vragen zij hoe de situatie voor hen is, of er problemen zijn en of ze het nog kunnen volhouden. Eventueel wordt op een later tijdstip telefonisch contact opgenomen om verder te praten.

De consulent vult het onderzoeksformulier in en maakt een verslag. Wanneer als uitkomst van het gesprek besloten wordt om de aanvraag in te trekken of iets anders aan te vragen, dan wordt dat ter plekke afgehandeld. Dezelfde consulent die het gesprek voert beoordeelt de aanvraag, vraagt eventueel een medisch advies aan en schrijft de beschikking. Achteraf vindt een steekproefgewijze kwaliteitscontrole plaats.

### 3.11 Conclusies

De toeleidingstrajecten tot ondersteuning zijn in de tien bestudeerde gemeenten duidelijk in ontwikkeling. Daarbij gaan het formele beleid (de verordening) en de uitvoeringspraktijk niet altijd gelijk op. In sommige gemeenten is de praktijk meer gekanteld, in andere de verordening. Over het algemeen is op papier – in de verordeningen en beleidsplannen – de omslag slechts in beperkte mate gemaakt. Voorlopige analyses voor het eindrapport van de tweede Wmo-evaluatie (te verschijnen in 2014)

tonen wel dat het aantal gemeenten met een gekantelde verordening sterk is toegenomen sinds 2011 tot een meerderheid in begin 2013.

Medio 2012 ziet de praktijk van de onderzochte gemeente er grofweg als volgt uit. De burger belt het gemeentelijk loket vaak met een claimgerichte vraag en de loketmedewerker screent of de vraag van de burger onder de Wmo valt. Vervolgens dient de burger een aanvraag in voor een specifieke Wmo-voorziening. Hierna komt een consulent die in wrv-voorzieningen en hulp bij het huishouden is gespecialiseerd op huisbezoek voor een inventariserend gesprek over de Wmo-compensatiedomeinen (met name de eerste drie). Daarbij vraagt de consulent de aanvrager naar de eigen mogelijkheden en die van het sociale netwerk. Dezelfde consulent beoordeelt vervolgens de aanvraag en de aanvrager krijgt een beschikking maar geen verslag van het gesprek.

De praktijk is echter weerbarstig. Veel gemeenten hanteren meerdere varianten van het toeleidingstraject. Hierdoor is het eigenlijk niet mogelijk om te spreken over *het* toeleidingstraject tot ondersteuning in een gemeente. Het traject hangt bijvoorbeeld af van het gewenste type voorziening en van de informatie die al over een cliënt bekend is. Om redenen van efficiëntie kiezen gemeenten in bepaalde situaties voor verkorte, versnelde of anderszins vereenvoudigde procedures. Dergelijke procedures kunnen haaks op het gedachtegoed van de kanteling staan. Tegelijkertijd zou je ze ook als een vorm van maatwerk kunnen beschouwen.

Naast de variatie binnen gemeenten is er ruime variatie tussen gemeenten. De werkwijzen van de gemeenten in het onderzoek verschillen bijvoorbeeld in de breedte en diepte van het Wmo-loket, de opzet van formulieren, de situaties waarin men op huisbezoek gaat, de insteek van het inventariserend gesprek, de breedte van de vraagverheldering, de mate waarin oog is voor mantelzorgers en hun ondersteuningsbehoefte, de wijidte van de blik bij het zoeken naar alternatieve oplossingen, de kennis van gespreksvoerders over de aanwezige voorzieningen in de gemeente, de functie-indeling en taakverdeling tussen medewerkers en het verlenen van mandaten aan externe organisaties. Bovendien variëren ook de competenties en de motivatie van individuele medewerkers.

Op het eerste gezicht lijkt de gemiddelde werkwijze dus nog weinig gekanteld te zijn. Wat vooral opvalt is dat de meeste gemeenten in het onderzoek nog uitgaan van een aanvraag voor een specifieke voorziening – in plaats van de melding van een probleem – en dat het inventariserend gesprek daardoor na de aanvraag plaats heeft. De inventarisatiefase en de beoordelingsfase zijn in de trajectstructuur dus niet helder gescheiden. Dit komt ook op andere wijze tot uiting: in de meerderheid van de tien gemeenten is de consulent die het inventariserend gesprek voert dezelfde persoon als degene die de aanvraag beoordeelt. Daarnaast krijgt de vrager niet vanzelfsprekend het verslag van het gesprek voorgelegd en de mogelijkheid om kanttekeningen te plaatsen, zoals in het nieuwe model van de vng. Daarbij moeten we nogmaals opmerken dat de resultaten van ons onderzoek een momentopname zijn vanwege de doorlopende ontwikkelingen in de gemeenten. Uit voorlopige analyses voor het eindrapport van de tweede Wmo-evaluatie (te verschijnen in 2014) blijkt dat op 1 januari 2013 een meerderheid van de Nederlandse gemeenten werkt met een aanmeldformulier. Daarnaast biedt een ruime meerderheid



van de gemeenten die een breed inventariserend gesprek hanteren dit gesprek (ook) voordat er een eventuele aanvraag ingediend wordt.

Tegenover deze observaties staat dat de consultants in de meeste bestudeerde gemeenten breder kijken dan de aanvraag en meer vraaggericht dan claimgericht trachten te werken. Zij hebben, in beperkte mate, ook aandacht voor zichtbare problemen die buiten de traditionele domeinen vallen en voor de ondersteuningsbehoeften van mantelzorgers. Daarnaast spreken de gespreksvoerders vragers op eigen kracht aan en vragen ze doorgaans eerst naar eigen oplossingen.

Het gevolg is dat de meeste gemeenten in het onderzoek een toeleidingstraject hanteren dat een tussenvorm is van de oude werkwijze en het nieuwe, 'gekantelde' traject zoals de vng dat beschrijft. Geen enkele gemeente in de studie werkt op alle aspecten ideaaltypisch gekanteld dan wel 'ongekanteld' (oud-Wvg). Onderling vergeleken werken sommige gemeenten wat minder en andere wat meer volgens de nieuwe werkwijze. Ook verschilt het gebied waarop ze dat doen. In het algemeen lijken de gemeenten in het onderzoek de nieuwe werkwijze te volgen op de inhoud van het gesprek terwijl de structuur van het traject (vooralsnog) dezelfde blijft: het inventariserend gesprek na de aanvraag; inventarisatie en beoordeling niet gescheiden. Uit ander evaluatieonderzoek (zie Andersson Elffers Felix 2012) blijkt ook dat het stappenproces in gemeenten die met een gekantelde manier van werken aan de slag zijn gegaan verschilt van het model van de vng (contact – vraagverheldering – oplossing – arrangement).

## Noten

- 1 Eén gemeente noemt het net anders, maar beschrijft hetzelfde principe.
- 2 Voorzieningen voor wonen, rollen en vervoer.
- 3 In de citaten staat 'I:' voor interviewer en 'R:' voor respondent.
- 4 Zie bijlage J, te vinden via [www.scp.nl](http://www.scp.nl) bij het desbetreffende rapport.
- 5 De mo-zaak (Maatschappelijke Ondersteuning zaak) was voorheen een onderdeel van het Centrum Indicatiestelling Zorg (CIZ).

## 4 De 'brede kanteling'

In dit hoofdstuk staat de vraag centraal of de gedachten van de kanteling terug te zien zijn in het Wmo-beleid van gemeenten. In het vorige hoofdstuk kwam deze vraag deels al aan de orde door de lokale verordeningen te bespreken (§ 3.1). Dit gaf vooral inzicht in het beleid om de toeleiding naar ondersteuning te organiseren. De ideeën die de vng omschrijft hebben echter meer om het lijf.

Zoals we in hoofdstuk 2 al zagen moeten gemeenten volgens de vng ook nadenken over de manier waarop de toeleiding is ingebed in het bredere Wmo beleid. Een zoektocht op internet leert dat gemeenten het daarom ook wel hebben over de 'brede kanteling'. De vng hanteert deze term niet maar heeft wel aandacht voor de verschillende dimensies van de kanteling. Naast het toeleidingsproces bespreekt zij ook maatregelen om betrokken actoren te laten werken volgens de uitgangspunten van de kanteling: medewerkers van de gemeentelijke organisatie, van externe organisaties en burgers. In ambtelijk jargon heet dit ook wel het 'laten kantelen' van deze actoren. Verder bespreekt de vng in haar publicaties beleid om het aanbod van voorzieningen te vernieuwen. We kunnen dan denken aan het aanbod van welzijnsvoorzieningen en aan pogingen om bestaande voorzieningen beter toegankelijk te maken voor mensen met een beperking ('inclusief beleid'). De afstemming van betrokken partijen en het benodigde aanbod kan het voor gemeenten makkelijker maken om de toeleiding naar ondersteuning anders te organiseren.

De vng schrijft dat we ons de kanteling niet moeten voorstellen als een lineair beleidsproces van agendavorming naar beleidsvoorbereiding, -bepaling, -uitvoering en -evaluatie (vng 2010h: 6). Dit beeld herkennen we ook in de bestudeerde gemeenten. In hoofdstuk 3 zagen we al dat het schrijven van een nieuw beleidsplan en het opstellen van een nieuwe verordening niet per se gelijk op hoeven te gaan. Ook de aanpassing van het beleid op papier en in de praktijk gebeurt niet altijd tegelijkertijd.

Wat de vng betreft kan de kanteling ook een financiële dimensie hebben: een geslaagde kanteling is volgens haar mogelijk een manier om kosten te besparen (vng 2010a). Het is daarom aannemelijk dat gemeenten bij het bepalen van hun kantelingsbeleid ook hierover nadenken. Daarom gaan we in dit hoofdstuk ook in op de laatste vraag of beleidsmedewerkers en wethouders denken dat ze met een meer gekantelde benadering een (financiële) besparing kunnen bereiken. Daarbij gaan we na of er in dit stadium al concrete aanwijzingen voor besparingen zijn.

Waar het vorige hoofdstuk zich meer richtte op het toeleidingstraject, oftewel een kanteling in smalle zin, nemen we in dit hoofdstuk iets meer afstand van de uitvoeringspraktijk. We verleggen de aandacht naar het werkterrein van de beleidsmedewerkers en de wethouders, en baseren ons grotendeels op interviews met hen. Bij het bespreken van besparingen nemen we ook het perspectief van gespreksvoerders mee.

## 4.1 Belanghebbenden betrekken bij de kanteling

In de handreiking ‘voor visieontwikkeling en organisatieverandering’ lezen we dat drie groepen mensen de principes van de kanteling ‘tussen de oren’ moeten krijgen. Het gaat om medewerkers binnen de gemeente, medewerkers van externe organisaties (denk aan thuiszorg- en welzijnsinstellingen) en burgers (vng 2010h: 23).

In de interviews met beleidsmedewerkers is het onderwerp organisatieverandering in tamelijk algemene bewoordingen aan de orde gesteld, om te bezien welke onderwerpen ze zouden noemen (exploratief). Het feit dat bepaalde gemeenten concrete voorbeelden geven betekent niet per se dat deze zelfde voorbeelden niet ook in de andere gemeenten in de studie kunnen bestaan.

### 4.1.1 Interne organisatie

Wat de gewenste interne organisatie betreft wijst de vng op een structuur en cultuur waarin meer ruimte is voor samenhang tussen beleidsthema’s (bijvoorbeeld een wijkgerichte of ‘programmatische’ aanpak), voor het management van het werkproces en voor nieuwe competenties van de uitvoerders (vng 2010h). De geïnterviewde beleidsmedewerkers en wethouders gingen vooral in op de structuur van de organisatie en de competenties van gespreksvoerders.

Een manier om te bepalen hoe integraal het beleid is, is kijken hoeveel wethouders erbij zijn betrokken. Als één wethouder de hele Wmo uitvoert, dan maakt dit het makkelijker om verbanden te leggen tussen de verschillende beleidsthema’s van de wet. Dit is in Oostelijk Dorp het geval. Aan het andere eind van het spectrum ligt Zuiddorp, waar de wethouder aangeeft dat de Wmo ‘nagenoeg over het hele college [is] verdeeld’. De overige gemeenten hebben de prestatievelden van de Wmo over twee of drie wethouders verdeeld. Alle gemeenten hebben het compensatiebeleid bij een andere wethouder belegd dan bij degene die de wijk-, buurt-, kern-, dorp- of plattelandsaanpak uitvoert. Op zich is dat niet vreemd, aangezien gemeenten op dit laatste terrein nogal wat taken hebben die buiten de Wmo vallen. Hierbij valt te denken aan zaken op het gebied van leefbaarheid (bv. groen in de wijk) en participatie (bv. het toekennen van bewonersbudgetten), maar ook aan brede scholen en wijkverpleging (TK 2010/2011). Toch vatten de meeste wethouders dit soort ‘gebiedsgerichte’ onderwerpen blijkbaar ook op als Wmo-thema. Bij de vraag of nog andere wethouders verantwoordelijk zijn voor delen van de wet, wijzen de meesten hierop. Vermoedelijk doelen ze dan op Wmo-prestatieveld 1 (‘bevorderen van de sociale samenhang in en leefbaarheid van dorpen, wijken en buurten’, Wmo, art. 1 lid 1g onder 1), dat gekoppeld is aan beleid voor wonen en ruimtelijke ontwikkeling. Andere Wmo-onderwerpen die meerdere gemeenten bij een andere wethouder hebben belegd zijn sport, jeugd en welzijn. In deze gemeenten is goed overleg tussen de wethouders nodig om koppelingen tussen deze beleidsthema’s te bewerkstelligen. Hoe dit in de praktijk gebeurt weten we niet.

Ook het aantal ambtelijke afdelingen dat zich met de uitvoering van de Wmo bezighoudt zegt mogelijk iets over de integraliteit van de aanpak. Hierover hebben we niet altijd precieze informatie. Sommige gemeenten hebben voor de Wmo een beleidsafdeling en

een uitvoeringsafdeling, andere hebben het maken van het Wmo-beleid over meerdere afdelingen verdeeld. Opvallend zijn de sterke scheiding tussen zorg en welzijn in Noordweststad en het bestaan van afdelingoverstijgende Wmo-groepen in Grotestad en Periferiestad, die de taak hebben om voor afstemming te zorgen.

De mate waarin het gemeentelijk personeel volgens de nieuwe principes denkt loopt enorm uiteen, zo stellen beleidsmedewerkers en wethouders. Zij denken bij 'het gemeentelijk personeel' vooral aan gespreksvoerders, en niet zo zeer aan beleidsmakers. Volgens de vng vraagt de nieuwe werkwijze andere competenties van loketmedewerkers, consultants, medewerkers die de aanvraag beoordelen en degenen die in contact staan met partnerorganisaties (vng 2010h). Alleen in Oostelijk Dorp stelt de beleidsmedewerker dat het personeel ondertussen weet 'wat de kanteling is en de gedachte daarachter'. In een aantal andere gemeenten loopt dit volgens onze respondenten minder soepel. Volgens de wethouders van Zuiddorp en Oostdorp zijn gespreksvoerders moeilijk (in staat te stellen om) 'te kantelen'. Beiden gaan daarbij in op de vermeende bezuinigingsdoelstelling van de kanteling, al motiveren ze het moeizame veranderingsproces op een hele verschillende manier:

*De medewerkers begrijpen het nog wel, maar vinden het toch heel erg lastig om zonder een wettelijk kader, of zonder randvoorwaardelijk kader op stap te moeten. [...] Ik zou dat ook vooral willen meegeven dadelijk richting Kamer. Geef niet mensen een hele hoop rechten die je vastlegt in wetten en verordeningen, om vervolgens onze medewerkers met een opgave op pad te gaan sturen dat ze eigenlijk mensen zoveel mogelijk van datgene waar ze recht op hebben, moeten afleiden om ze naar een goedkoper alternatief te leiden. (wethouder Zuiddorp)*

*Dat vergt aanpassing hoor, als je altijd maar gewend bent om behulpzaam te zijn als iemand er om vroeg en je moet nu in een keer echt kritisch gaan vragen, want uiteindelijk, ja, hoe je het ook vraagt, het is altijd kritisch en dat komt heel snel over als een bezuiniging. Ho, krijg ik die rollator niet meer. [...] Het is geen bezuinigingsoperatie op zich. (wethouder Oostdorp)*

De wethouder van Zuiddorp gaat er blijkbaar van uit dat de wet en de verordening burgers 'rechten' geven. De vng stelt daarentegen: 'Het gaat niet langer om "recht hebben op" maar om eigen verantwoordelijkheid, om eigen kracht en zelfredzaamheid' (vng 2012a: 7). Er zou dan ook een 'stok achter de deur' nodig zijn 'vanuit Den Haag' – een verandering van regelgeving of instructies – om 'meer progressieve' gespreksvoerders in staat te stellen hun nieuwe aanpak uit te voeren. In het tweede geval gaat het vooral om gewinning aan een nieuwe rol en een nieuwe manier van werken, in combinatie met de onzekerheid die gespreksvoerders ervaren.

De geïnterviewde wethouders en beleidsmedewerkers maken verschillende opmerkingen over de manier waarop wordt gewerkt aan de competenties van gespreksvoerders. Voor een aantal gemeenten is dit een uitgesproken uitgangspunt. Af en toe is er sprake van cursussen voor gespreksvoerders en van initiatieven om consultants en welzijnswerkers samen het gesprek te laten voeren, bij wijze van oefening. De beleidsmedewerker van Grotestad is positief over de nieuw ingevoerde functie van casemanager voor multiproblematiek, die hij beschouwt als voorbeeld van een gekantelde werkwijze. Uit andere interviews bleek wel dat deze casemanager zich met vrij uitzonderlijke gevallen

bezighoudt. In Zuidstad geven zowel de wethouder als de beleidsmedewerker aan na te denken over de vraag hoe ‘breed’ de nieuwe generalist in de in te voeren wijkteams zou moeten zijn. In meer algemene zin wordt een aantal keren opgemerkt dat de kanteling hoge eisen stelt aan de kennis en vaardigheden van gespreksvoerders.

Het aanpassen van de interne organisatie speelt dus wel als thema, al uit zich dit op uiteenlopende manieren. De ene gemeente probeert het bestuur of de ambtenarij zo te organiseren dat overleg over samenhangende thema’s zoveel mogelijk voor de hand ligt, de andere legt zich toe op de competentie van gespreksvoerders, een derde doet allebei. Sommige gemeenten zien het meenemen van de interne organisaties bij de gedachten van de kanteling als onproblematisch, andere ervaren het nog als een grote uitdaging.

#### 4.1.2 Externe organisatie

Wat betreft het betrekken van externe organisaties, zoals zorg- en welzijnsinstellingen, in het kantelingsproces noemt de vng een aantal zaken:

- het belang van de kanteling uitdragen en samen met partners het besef van urgentie creëren;
- oppakken van de gemeentelijke rol als regisseur en aanjager;
- samen oefenen en leren in het kader van een proeftuin, waarin de gemeente zich ook kwetsbaar durft opstellen;
- creëren van randvoorwaarden (subsidie, training, afstemming) (vng 2010h: 28).

In hoofdstuk 2 (§ 2.4.1) zagen we dat de vng twee modellen beschrijft van de verhouding van de gemeente tot externe organisaties: ‘de gemeente centraal’ en ‘het netwerk als basis’ (vng 2010h; vng 2010m). Bij ‘het netwerk als basis’ is de integratie tussen de gemeente en partnerorganisaties sterker dan bij ‘de gemeente centraal’. In de praktijk zijn vele tussenvormen mogelijk naar gelang de lokale situatie, aldus de vng.

Om te beginnen hebben in de uitvoering gespreksvoerders op verschillende manieren contacten met externe partijen. In alle gemeenten verwijzen gespreksvoerders vragers door naar andere organisaties, zoals mee, ouderenwerkers, brede welzijnsinstellingen, vrijwillige hulpdiensten, enzovoort. Ook weten externe partijen, zoals zorginstellingen en huisartsen, in een meerderheid van de gemeenten het Wmo-loket te vinden. In een aantal gemeenten zijn er ook structurele overleggen waaraan verschillende partijen deelnemen. Soms organiseren ze dit op wijkniveau. Deze onderlinge contacten bevorderen duidelijk de uitvoering van het beleid, en maken het voor de betrokken partijen makkelijker om mensen snel naar de juiste instantie te sturen. Uit de antwoorden van gespreksvoerders is echter niet goed op te maken of dit soort contacten ook helpt om externe partijen volgens de principes van de kanteling te laten werken.

Beleidsmedewerkers of wethouders in zeven van de tien gemeenten noemen ten minste één concreet voorbeeld van het betrekken van externe organisaties. Dit loopt uiteen van het laten meedenken over mogelijke bezuinigingen tot het onderhandelen over contracten en van inspraak bij het beleidsplan tot gezamenlijke evenementen, zoals een ‘mobiliteitsdag’. Wel is er een groot verschil merkbaar in de mate waarin gemeenten andere organisaties betrekken. In Oostelijk Dorp wordt het betrekken van partners weliswaar

als belangrijk bestempeld, maar de wethouder en beleidsmedewerker geven geen voorbeelden van de manier waarop dit gebeurt. Aan het andere uiteinde van de schaal staat Periferiestad. Daar werd al vóór de invoering van de Wmo een uitgebreid traject gestart met organisaties op het gebied van zorg, welzijn en wonen. De beleidsmedewerker beschrijft dit als volgt:

*We zijn met een soort snelkookpansessie gestart. [...] Toen kregen we een soort menukaart [...] en van daaruit hebben we uitgangspunten geformuleerd. Die uitgangspunten hebben we heel breed besproken. [...] Daar hebben we denk ik drie maanden voor uitgetrokken en [...] dat maakte dat je, nou, ik zou bijna zeggen in achterkamertjes kwam om daar het gesprek aan te gaan. Wat ik daarvan heel aardig vond is [...] je vertelt er het een en ander over, je pikt ook wat signalen op, maar je vertelt met name ook heel veel. [...] Misschien zijn we bij elkaar wel bij vijftig overlegvormen geweest. Begrijp je? Telkens het verhaal doen, dingen ophalen. [...] Ja, dat heeft zich uiteindelijk wel vertaald in een uitvoeringsprogramma en dat is ook weer uitvoerig met elkaar besproken. [...] Uiteindelijk is het ook heel goed ontvangen door iedereen.*

Zeven gemeenten hebben meer overleg met aanbieders dan voorheen. Het is niet duidelijk of dat slaat op de situatie vóór de Wmo of op de situatie vóór de kanteling. Dit gebeurt op uiteenlopende wijzen die minder intensief zijn dan het voorbeeld van Periferiestad. In Zuiddorp en Noordstad beschrijven respectievelijk de beleidsmedewerker en de wethouder het overleg hoofdzakelijk als de onderhandeling over contracten. Weststad gaat een stap verder en probeert aanbieders mee te nemen in een 'bestuurlijke aanbesteding', die moet uitmonden in een nieuw bestek. Dit houdt in dat er met alle partijen die aan bepaalde voorwaarden voldoen wordt onderhandeld over prijs en kwaliteit. Het gaat hier om een meer formeel proces dan het houden van bijvoorbeeld 'snelkookpansessies'. In Noordweststad waren er pogingen om aanbieders te laten meedenken over mogelijke bezuinigingen, wat weinig succes had. In Zuidelijk Dorp concluderen de beleidsmedewerkers en de wethouder dat het overleg met de welzijnsinstelling meer gelijkwaardig is geworden dan voorheen.

De geïnterviewde beleidsmedewerkers en wethouders noemen nog een aantal andere manieren om externe organisaties tot verandering te bewegen. Zo noemen ze bijvoorbeeld structurele maatregelen: samenvoeging van organisaties met overlappende taken in Noordweststad en het plan om externe organisaties onder te brengen in het loket in Zuidelijk Dorp. Dit is ook in ander onderzoek te herkennen, waar men constateert 'dat enkele gemeenten lokale samenwerking stimuleren of zelfs afdwingen door convenanten tussen zorg- en welzijnsinstellingen' (Verwijs en Stavenuiter 2013: 21). Het organiseren van evenementen, zoals een 'dag van de mobiliteit' of een conferentie in de lokale schouwburg, bleek relatief populair: vier gemeenten noemden dit.

In een aantal gemeenten komen we ook problemen tegen bij het betrekken van externe organisaties. In Noordweststad stelt de wethouder dat aanbieders nog niet gewend zijn aan de 'proactieve rol' die de gemeente van hen verwacht. In Weststad bestempelt de wethouder het overleg met huisartsen als moeilijk. Deze wethouder geeft ook aan dat de sturingsmogelijkheden van de gemeente beperkt zijn, bijvoorbeeld om aanbieders meer te laten samenwerken: 'Dan ga ik hier vanuit het gemeentehuis roepen: u dient samen te

werken. Het staat erin [in het beleidsplan], maar onze daadwerkelijke mogelijkheden zijn beperkt.’

Al met al lijken de meeste gemeenten (nog) dichterbij het model van ‘de gemeente centraal’ te zitten dan bij het model ‘het netwerk als basis’. Dit is niet per se het gevolg van een expliciete keuze. Eerder lijkt het een gevolg van de (impliciet) doorgezette manier van werken die vóór de Wmo gebruikelijk was.

#### 4.1.3 Communicatie met burgers

Van burgers wordt een ‘actieve rol gevraagd bij de vraagverheldering en het samenstellen van een arrangement’ (VNG 2010h: 32). In een latere brochure, over ‘burgercommunicatie’, geeft de VNG ook aan dat de burger zou moet ‘kantelen’. Het gaat om het volgende:

*Zo moet de burger goed weten dat het in de zorg niet zo kan blijven als het lange tijd geweest is. Het gaat niet langer om ‘recht hebben op’ maar om eigen verantwoordelijkheid, om eigen kracht en zelfredzaamheid. Bij een hulpvraag geldt: Wat kunt u nog wél zelf? Hoe kan de gemeente u ondersteunen met een oplossing op maat (in plaats van ‘voor u zorgen’) zodat u weer mee kunt doen? Bepaald een ander uitgangspunt dan de traditionele aanvraag voor bijvoorbeeld een scootmobiel (VNG 2012a: 7).*

In hoofdstukken 5 en 6 gaan we na of mensen die zich bij de gemeenten komen melden inderdaad deze houding hebben. In de brochure van de VNG komt een aantal gemeenten en experts aan het woord over hoe dit te bereiken. Voorbeelden lopen uiteen: duidelijke slogans bedenken, informeren door bijeenkomsten, krantjes, sociale media en filmpjes, communiceren met een fictieve burger in het achterhoofd, scootmobielrijlessen organiseren. De VNG-brochure over visie- en organisatieontwikkeling (VNG 2010h) wijst op het inzetten van informatie, het betrekken van burgers bij proeftuinen, het gebruik van ‘ambassadeurs’ van partnerorganisaties en het organiseren van een goede verantwoording naar burgers.

In zeven van de tien gemeenten brengen wethouders of beleidsmedewerkers de verandering van de houding van de burger uit zichzelf ter sprake. Daarbij verwijzen ze vooral naar de ‘claimmentaliteit’ die burgers nog steeds zouden hebben. De beleidsmedewerker van Periferiestad geeft aan dat het erom gaat dat de overheid zou moeten proberen om ‘mensen bewust [te] maken van het feit dat ze ook heel veel zelf kunnen’. Dit is een vrij algemene formulering, die door anderen meer gespecificeerd wordt. De wethouder van Oostdorp maakt een vergelijking met rollators, een voorziening die niet onder de Wmo valt:

*In de rollators zijn we al zover dat in de maatschappij al gezegd wordt, ja maar dat ding hoeft je niet van de gemeente te krijgen, dat kun je ook bij de Aldi kopen, ik noem maar even een voorbeeld. Zo ver zijn we al. Maar zo zijn er tal van andere factoren van de zorg, ja, daar ben je nog niet zo ver mee.*

De wethouder van Zuidstad geeft een interessante beschrijving van een nieuwe manier van denken over de positie van burger:

*We proberen mensen te normaliseren [...] omdat we te snel mensen in hokjes duwen op basis van wat ze niet meer kunnen, even simpel gezegd. En ik denk dat dat een heel belangrijke basis is van hoe we dat nu gaan invullen, want bij mensen zonder problemen gaan we ervan uit dat ze het zelf kunnen oplossen vaak en zij doen het ook vaak, maar op het moment dat jij ineens een probleem hebt, dan ben je in een keer een kwetsbare burger die de overheid nodig heeft.*

Beleidsmedewerkers en wethouders noemen incidenteel concrete maatregelen, zoals voorlichting geven (Zuiddorp) en de gemeentelijke visie via cliëntenorganisaties uitdragen (Oostdorp). In Oostelijk Dorp geeft de beleidsmedewerker aan dat een *mind shift* bij de burger alleen te bereiken is als deze bij elk contactmoment met een gemeenteambtenaar anders wordt benaderd dan vóór de kanteling.

Ook in de aanpassing van de houding van burgers worden een paar problemen geconstateerd. De wethouder van Zuiddorp geeft aan dat burgers het simpelweg niet accepteren als 'meer progressieve consultants' een andere oplossing voorstellen dan ze zelf voor ogen hebben. De weg naar een gemeenteraadslid is dan kort, om verhaal te halen, aldus de wethouder. De wethouder van Weststad, ten slotte, geeft aan weinig vertrouwen te hebben in de 'maakbaarheid' van de burger (in tegenstelling tot de beleidsmedewerker die ook bij het interview aanwezig was):

*Een SIRE-achtige campagne heeft ook volstrekt geen zin, volstrekt niet. Mevrouw, u zou er toch verstandig aan doen, want het is zo gezellig..., forget it als je dat vanuit de overheid gaat proberen te regelen. Heel veel geld, prachtige spotjes, forget it. Het gaat om mentaliteit, uiteindelijk. Nou, de mentaliteit is toch wel redelijk individualistisch op dit moment. Hoewel er wel een andere stroom is van mensen die zich er niet helemaal gelukkig bij voelen, maar die mentaliteit kan hiervandaan niet worden omgedraaid, daar geloof ik helemaal niks van. Het enige wat helpt is geldgebrek. Als er daadwerkelijk geldgebrek komt, ja, dan komen de initiatieven vanzelf wel.*

Ook gemeenteraadsliden worden incidenteel genoemd als actoren die moeilijk mee te krijgen zijn in het veranderingsproces. In Zuiddorp is de raad volgens de wethouder conservatief en functioneert hij als een rechtstreeks belangenbehartiger van de vele kernen. Burgers die ontevreden zijn met een beslissing over hun aanvragen zouden contact met 'hun' raadslid opnemen, die vervolgens de wethouder weer belt. Ook in Noordweststad is de gemeenteraad moeilijk te overtuigen.

## 4.2 Aanbod van voorzieningen en activiteiten

### 4.2.1 Aanpassing van het voorzieningenaanbod

Onlangs het feit dat de kanteling niet 'aanbodgericht' is, raadt de vNG gemeenten aan om zich te richten op het faciliteren van de ontwikkeling van nieuw aanbod. Immers: 'uitgebreide vraagverheldering met gedetailleerde afspraken over een passend arrangement voor de burger kan alleen plaatsvinden als dat aanbod er ook daadwerkelijk is' (vNG 2010c: 20). In de brochure die ook het betrekken van externe organisaties bespreekt benadrukt de vNG dat aanbodvernieuwing samen met aanbieders zou moeten gebeuren.



Dit heeft vooral te maken met de mogelijk signalerende rol van aanbieders. Samenwerking tussen gemeente en aanbieders in lokale netwerken is een van de manieren om dit te doen (VNG 2010g). De VNG stelt voor dat gemeenten, in de inkoop- en subsidie-relaties, aanbieders een zekere 'vrije ruimte' geven om hen meer flexibiliteit te bieden. Eventueel kan dit nog een stap worden doorgetrokken door een 'innovatieplatform' of een 'innovatiefonds' op te zetten in de gemeente (zie ook VNG 2011b). Ten slotte is aanbodvernieuwing niet iets dat uitsluitend op beleidsniveau zou moeten spelen, maar ook binnen de uitvoering, tijdens 'het gesprek'. Ook het 'denken in resultaten [*biedt*] ruimte aan de ontwikkeling en innovatie van (nieuwe vormen van) hulp en ondersteuning' (VNG 2010h: 18). Concreet houdt dit in dat er tijdens het gesprek creatieve nieuwe oplossingen kunnen worden gevonden voor de problemen van een concrete vrager.

Vier gemeenten geven in hun beleidsplannen aan dat het aanbod gestroomlijnd zou moeten worden, of dat het momenteel te versnipperd is. Dit omschrijven ze meestal als vrij algemeen doel, zonder aan te geven wat het concreet inhoudt. Twee gemeenten noemen het opsporen of wegwerken van overlap in het aanbod, maar ook zonder aan te geven waar ze de overlap verwachten. De vier gemeenten die aanbodvernieuwing expliciet noemen in hun beleidsplannen wijzen op exogene trends die aanpassingen noodzakelijk zouden maken, zoals: vergrijzing, veranderende etnische bevolkings-samenstelling, ontzuiling, marktwerking, individualisering en de trend om langer zelfstandig te blijven wonen.

Drie gemeenten geven in interviews of beleidsdocumenten aan dat ze onderzoek doen om de vraag te achterhalen of om te bezien hoe vraag en aanbod beter kunnen worden afgestemd. Als bron noemen ze het tevredenheidsonderzoek, de signalen die welzijnsinstellingen opvangen en, in Zuidorp, een zorgmakelaar die actief bemiddelt. In acht gemeenten hebben we aan beleidsmedewerkers en/of wethouders de vraag voorgelegd of er ook iets ontbreekt in het lokale voorzieningenaanbod. In drie daarvan missen ze niets. In één gemeente geeft de beleidsmedewerker aan onvoldoende inzicht te hebben in de situatie. Wel zouden er meer voorzieningen 'dichtbij mensen' moeten komen. Als gemeenten ontbrekende voorzieningen noemen dan gaat het steeds om het welzijnsaanbod: voorzieningen voor eenzaamheidsbestrijding en klussendiensten. Ook mantelzorgondersteuning wordt meerdere keren genoemd. Op welzijn gaan we in paragraaf 4.2.2 uitgebreider in.

Welk soort nieuw aanbod willen gemeenten ontwikkelen? In zeven van de tien gemeenten spraken beleidsmedewerkers of wethouders over het aanbod van algemene en collectieve voorzieningen, waar binnen de kanteling sterk de nadruk op ligt. In Grotestad is het streven om nog maar voor 2-3% van de Wmo-doelgroep individuele voorzieningen aan te bieden. Het is niet duidelijk aan welke algemene of collectieve voorzieningen de beleidsmedewerker dan denkt. Het is in Grotestad de bedoeling om de grote omslag van individueel naar collectief te proberen door te voeren op het moment dat de verwachte decentralisatie van de begeleidingsfunctie uit de AWBZ doorgaat. Tot nu toe heeft de kanteling dit niet bewerkstelligd. Ook het college van Noordstad zet sterk in op algemene en collectieve voorzieningen, al geeft de wethouder aan dat

de gemeenteraad een voorkeur blijft uitspreken voor individuele voorzieningen. Een aantal voorbeelden van nieuwe voorzieningen die in de interviews naar voren kwamen: huishoudelijke hulp als algemene voorziening, kleinschalige bejaardentehuizen, scootmobielpools, een 'meedoenregeling' voor minder bedeelden en zogenaamde woonservicezones (een wijkgebonden combinatie van voorzieningen voor wonen, welzijn en zorg). De taxibus, de wijkbus en de scootmobielpool zijn de enige voorbeelden die worden genoemd als collectieve alternatieven voor een concrete individuele voorziening: de scootmobiel.

Een aparte categorie is het aanbod voor informele ondersteuners. Vier gemeenten noemen in hun beleidsplannen dat er meer voorzieningen voor mantelzorgers moeten komen. Zuidelijk Dorp heeft het bijvoorbeeld over respijtzorg, ondersteuningsinstrumenten, persoonlijke voorlichting en advies. Ook wil men hier meer inzetten op ondersteuning en scholing van vrijwilligers.

Er zijn maar een paar gemeenten waarin de wethouders en beleidsmedewerkers in de interviews uit zichzelf de rol van aanbieders noemen bij het proces van aanbodvernieuwing. In Noordstad en Oostdorp spreken ze van samenwerking; in Weststad gaat de wethouder nog een stap verder:

*Wij gaan hier als gemeente geen activiteiten ontwikkelen, want die worden per definitie in deze tijd argwanend gezien door de bevolking. Alles wat van de gemeente komt is per definitie verdacht, dus daar beginnen we al niet aan. Daar heb je dus het instrument 'stichting Welzijnswerk' voor.*

Dezelfde drie gemeenten koppelen het voorzieningenaanbod expliciet aan aanpakend beleid. Alle drie denken ze eraan om mensen die vanuit de nog in te voeren Participatiewet een uitkering gaan ontvangen in te zetten voor bijvoorbeeld klusdiensten, boodschappendiensten of tuindiensten. Ook noemen ze de inzet van scholieren die een 'maatschappelijke stage' moeten doen. De vNG (2010) wijst ook op soortgelijke opties in haar brochure over de raakvlakken tussen de Wmo en de Wet werk en bijstand (Wwb). Deze wet zal naar verwachting onder de toekomstige Participatiewet gaan vallen.

#### 4.2.2 Aanbod en rol van welzijnsinstellingen

Alle publicaties die de vNG aan de kanteling wijdt besteden op de een of andere manier aandacht aan welzijnsinstellingen. De vNG merkt op:

*De lokale welzijnsorganisatie is een belangrijke partner in een integraal netwerk. De rol van het welzijnswerk in het netwerk is tweeledig. Aan de ene kant is het welzijnswerk door de aanwezigheid in wijk en buurt een 'vindplaats' van complexe problematiek en heeft het daardoor een signalerende rol. [...] Aan de andere kant biedt de welzijnsorganisatie vaak belangrijke onderdelen van het ondersteuningsarrangement, vooral in de collectieve sfeer (vng 2010g: 14).*

In diverse publicaties noemt de vNG nog andere rollen voor welzijnsinstellingen. Ze kunnen deelnemen aan het proces van visieontwikkeling en strategievorming (vNG

2010h). Ook kunnen ze een rol spelen in het proces van aanbodvernieuwing (vNG 2010c). Verder moeten mensen ook via welzijnsactiviteiten in de wijk kunnen instromen in het toeleidingstraject (vNG 2010h). Daarbij kunnen welzijnsinstellingen actief op zoek gaan naar mensen die niet bij de gemeente aankloppen maar wel ondersteuning nodig hebben (vNG 2010c; vNG 2010g). Vrijwilligers kunnen bijvoorbeeld op huisbezoek gaan. Welzijnsinstellingen kunnen zelfs 'het gesprek' voeren (vNG 2010e; vNG 2010m). Ten slotte kunnen ze als plaats fungeren waar uitkeringsgerechtigden uit de Wet werk en bijstand (Wwb) of de Wet sociale werkvoorziening (Wsw) kunnen worden ingezet voor het ondersteunen van mensen met een beperking (vNG 2010c).

### Stad en platteland

We moeten ons bewust zijn van de verschillende welzijnstradities van stedelijke gemeenten en plattelandsgemeenten. De Boer en Van der Lans spreken wat betreft het welzijnsbeleid van de vier grote steden over een 'onnavolgbaar samenspel [...] van meerdere bestuurslagen en een grote diversiteit aan welzijns- en zorgaanbieders' (2011: 61). In plattelandsgemeenten is de situatie vaak minder complex. Dit hangt onder meer samen met de historische ontwikkelingen binnen het opbouwwerk, een bepaald type welzijnswerk dat als doel heeft om 'de bevolking meer te betrekken bij de vormgeving van haar omgeving' (Peper 1972: 24). Hoewel opbouwwerk oorspronkelijk bedoeld was voor ontwikkelings- of stimuleringsgebieden op het platteland, maakten steden in de jaren zeventig een opmars doordat het opbouwwerk in het landelijke stadsvernieuwingbeleid werd verankerd (Peper 1972; De Boer en Duyvendak 2004; Dozy 2008). Het latere grote-stedenbeleid versterkte dit (De Boer en Duyvendak 2004).

Een door het SCP uitgevoerde verkenning van de werking van de Welzijnswet, een voorganger van de Wmo, concludeerde dat kleinere gemeenten vlak na de eeuwwisseling vaak een smaller welzijnsbeleid voerden dan grotere (Kwekkeboom et al. 2002). Ze hadden vaak minder uitgewerkte visies, gebrekkige informatievoorziening en er was minder structureel overleg over welzijn. Een verkenning van het Wmo-beleid van vijf gemeenten om vrijwillige inzet en bewonersinitiatieven te stimuleren bevestigt dat stedelijke welzijnsinstellingen een sterkere rol hebben dan welzijnsinstellingen op het platteland (Mensink et al. 2013). Een eerste verklaring hiervoor is dat de noodzaak tot een breed beleid in kleinere gemeenten vaak minder evident is (Kwekkeboom et al. 2002; Mensink et al. 2013). Stedelijke problematiek heeft een andere context dan die in plattelandsgemeenten. Hoewel recent onderzoek laat zien dat het bijvoorbeeld niet terecht is om aan te nemen dat stadsbewoners eenzamer zijn dan dorpsbewoners, is het wel zo dat stadsbewoners vaker kampen met fysieke en psychische beperkingen (Steenbekkers en Vermeij 2013). Het welzijnsbeleid van stedelijke gemeenten is dan ook vaker op dit soort doelgroepen gericht (Mensink et al. 2013). Een tweede verklaring voor het relatief smalle welzijnsbeleid in plattelandsgemeenten kan zijn dat traditionele verbanden en vrijwilligersorganisaties er nog sterker vertegenwoordigd zijn (Steenbekkers en Vermeij 2013).

### Buurt- en dorpsconnotatie

Welzijnswerk heeft vaak een buurt- of dorpsconnotatie, ook in de bestudeerde gemeenten. Wethouders en beleidsmedewerkers refereren regelmatig aan wijksteunpunten. Een

aantal, voornamelijk stedelijke, gemeenten zet daar sterk op in. In Grotestad kunnen mensen op wijkniveau bij welzijnsinstellingen binnen lopen met allerhande vragen:

*Dat kan over Wmo-vragen zijn, maar dat kan ook gaan over je administratie, dat kan ook gaan over je belastingaangifte. Van alles en nog wat. Dat is volgens mij ook de functie onder andere van een welzijnsinstelling om voor burgers ook niet alleen activiteiten te organiseren, maar ook te helpen organiseren in de toekomst, maar ook om goede informatie te kunnen geven, zodat ze zelf ook dingen kunnen ondernemen. (beleidsmedewerker)*

Periferiestad startte al vóór de invoering van de Wmo met iets soortgelijks, maar dan in samenwerking met een scala aan maatschappelijke organisaties. Eerder hebben we gezien dat deze gemeente zich heel sterk maakt voor lokale samenwerking. Uiteindelijk is de functie van de wijkpunten in Periferiestad breder geworden dan die in Grotestad. De wethouder beschrijft de wijksteunpunten als volgt:

*Wat aanvankelijk alleen maar bedoeld was voor de informatiefunctie, waar mensen laagdrempelig terecht kunnen voor informatie op het gebied van wonen, welzijn en zorg, dat heeft zich getransformeerd tot [...] een knooppunt in de wijk waar mensen naar toe kunnen als ze een behoefte of een vraag hebben, waar ook mensen naar toe kunnen die iets kunnen bieden en de ene dag heeft de ene mens een vraag en de andere dag kan diezelfde mens iets bieden.*

In Noordstad ligt de nadruk minder op het bieden van een fysieke locatie. Net als in Periferiestad zijn er sociale wijkteams actief die ook breder zijn dan alleen welzijn:

*Daar zitten mensen van de gemeente [Noordstad] in, maar dat trekken we heel breed. Er zitten bijvoorbeeld ook mensen in van de GKB, de kredietbank, daar zitten maatschappelijk werkers, daar zit van alles in, om te gaan kijken: hé, hoe kun je problemen oplossen op wijkniveau?*

Zuidstad ontwikkelt 'generalistentteams', Zuiddorp heeft wijksteunpunten met *out-reachend* werk door ouderenwerkers en Zuidelijk Dorp kent inlooppunten met een signalerende functie. Uiteindelijk geeft elke gemeente zo een eigen invulling aan de rol van welzijn in de wijk.

### Activiteiten van welzijnsinstellingen

Uit de interviews en beleidsdocumenten komt een scala aan doelen naar voren waar welzijnsinstellingen zich op zouden moeten richten: activering richting de arbeidsmarkt, eenzaamheidsbestrijding, contact bevorderen, beperkingen of kwetsbare groepen signaleren en preventief werk in het algemeen.

Het aanbod van de welzijnsinstellingen in de tien bestudeerde gemeenten is divers, afgaande op interviews met wethouders en beleidsmedewerkers en op de gemeentelijke Wmo-nota's. Er gebeurt veel op het gebied van ontmoeting. De meest genoemde voorzieningen zijn vormen van dagbesteding en huiskamers met vrije inloop. Welzijnsinstellingen zetten vaak vrijwilligers in die klussen doen, helpen bij vervoer, boodschappen doen voor mensen met een beperking of koken voor of met mensen die daar zelf niet aan toekomen. Dit zagen we vaker in de (vier) plattelandsgemeenten dan in de (zes) stedelijke gemeenten. Ander onderzoek bevestigt dat vrijwilligerswerk in dorpen sterker is ontwikkeld dan in steden (Steenbekkers en Vermeij 2013). Ook sociale alarmeringsdiensten,

zoals een belcirkel, worden soms genoemd. Welzijnswerkers zijn ook actief in netwerkvorming of -bemiddeling. We kunnen denken aan het organiseren van Eigen Kracht Conferenties – een vorm van interventie waarbij het netwerk van iemand met problemen op meerdere gebieden helpt een plan te ontwikkelen om zelf uit de problemen te geraken – of het bemiddelen in maatjes: mensen die iemand tijdelijk wat extra aandacht, ondersteuning of begeleiding bieden. Welzijnswerkers doen ook wel *outreaching* werk, bijvoorbeeld door huisbezoeken aan ouderen. Op die manier proberen ze problemen in zo'n groep te signaleren en mensen eventueel naar ondersteuning of ontmoetingsactiviteiten in de buurthuizen toe te leiden. Een laatste categorie activiteiten die we in interviews of beleidsdocumenten tegenkwamen was de inzet van welzijnswerkers in de wijk. Het kan gaan om zogenaamde woonservicezones – gebieden met een sterke concentratie van zorg- en welzijnsvoorzieningen om bewoners bijvoorbeeld in staat te stellen langer thuis te blijven wonen – maar ook om het ondersteunen van platforms van buurtbewoners, of het welkom heten van nieuwe bewoners in de wijk.

Welzijnsaanbieders faciliteren en stimuleren ook het lokale vrijwilligerswerk. Beleidsmedewerkers en wethouders verwoorden de behoefte aan een uitbreiding van het vrijwilligersbestand op verschillende manieren. Sommigen zien graag meer vrijwillige inzet binnen het bestaande welzijnsaanbod, anderen wensen meer mogelijkheden voor 'leuk' of 'flexibel' vrijwilligerswerk. Toch noemen ze ook geregeld voorbeelden waaruit blijkt dat er al vrij veel vrijwillige inzet is, bijvoorbeeld bij het afleggen van huisbezoeken aan 75-plussers. Het 'makelen' in de vraag naar en het aanbod van vrijwilligers krijgt ook de nodige aandacht. In Grotestad vertelt de beleidsmedewerker met verve over de 'burenhulpcentrales' die in alle stadsdelen worden geïntroduceerd.

### Veranderingen in de inzet van welzijnsinstellingen

Wat veranderde er de laatste jaren op het gebied van de inzet van welzijnsinstellingen? Om te beginnen lijken vooral stedelijke gemeenten bezig te zijn hun welzijnsbeleid te herzien. Vier gemeenten geven aan meer te werken aan preventieve welzijnsvoorzieningen dan voorheen. Het is onduidelijk of ze daarmee doelen op de situatie van vóór de Wmo of van vóór de kanteling en Welzijn Nieuwe Stijl. Ze zijn preventief in de zin dat mensen die bij welzijnsactiviteiten betrokken zijn mogelijk minder snel andere, duurdere voorzieningen nodig zullen hebben. De gemeenten leggen echter meestal niet expliciet uit hoe dit in zijn werk zou moeten gaan. Welzijnsactiviteiten lijken in het algemeen een preventieve werking te worden toegedacht. Een beleidsmedewerker uit Zuiddorp stelt bijvoorbeeld:

*We hebben het net over die voorliggende voorzieningen, het welzijnswerk, gehad en ik moet gewoon elke dag moeite doen om daar de handen voor op elkaar te krijgen. Om uit te leggen dat dat uiteindelijk veel geld kan besparen, dat dat preventief kan werken, dat je daarmee voorzieningen aanbiedt die de individuele voorzieningen wat meer op afstand zetten.*

Soms zijn preventieve welzijnsactiviteiten niet bekend bij beleidsmedewerkers die zich bezighouden met de toeleiding naar ondersteuning, zoals in Noordweststad. Volgens de beleidsmedewerker is er eigenlijk geen sprake van preventief werk. De wethouder daarentegen noemt een samenwerkingsproject van de welzijnsaanbieder met een

zorgverzekeraar, waarin nagedacht wordt over de kosten en baten van preventief welzijnswerk. Dit project loopt echter bij de afdeling welzijn, en is bij de beleidsmedewerker van de afdeling individuele voorzieningen, die wij hebben geïnterviewd, niet bekend. Buurthuiswerk is een van de typen welzijnsactiviteiten die preventief zou kunnen werken, volgens beleidsmedewerkers en wethouders. Ook hier lichten ze niet zo duidelijk toe hoe het de aanvraag van duurere voorzieningen zou moeten voorkomen. In Grotestad is er een 'nieuw concept van het buurthuis waarbij het beheer en de organisatie veel meer in de wijken en de stadsdelen zelf wordt neergelegd'. Noordweststad werkt aan het creëren van 'multifunctionele centra', onder druk van bezuinigingen. Ook in Noordstad speelt de reorganisatie van het buurthuiswerk. Mogelijk is het de bedoeling dat de preventieve werking van dit soort centra wordt bereikt door meer de nadruk te leggen op mensen met een beperking en andere kwetsbare groepen. Zo kunnen hun problemen sneller worden gesignaleerd en kan bijvoorbeeld worden voorkomen dat ze vereenzamen.

Soms vormen de bezuinigingen waarmee gemeenten zich geconfronteerd zien een belangrijke drijfveer achter dit soort veranderingen. In drie gemeenten kregen we dit te horen. Vaak gaat dit gepaard met het afbouwen van het opbouwwerk of het 'sociaal-cultureel volwassenenwerk', zoals het in Grotestad heet.

Deze bezuinigingen hangen samen met een andere verantwoordelijkheidsopvatting die zich in meerdere gemeenten in dit onderzoek aftekent. Binnen het welzijnswerk komt meer en meer nadruk te leggen op vrijwillige inzet. Professionele aanbieders moeten zich steeds meer richten op het stimuleren en ondersteunen van het vrijwilligerswerk. Taken die voorheen door professionals werden uitgevoerd, bijvoorbeeld binnen buurthuizen, worden nu aan vrijwilligers overgedragen. Daarbij moeten welzijnswerkers zich inzetten voor het stimuleren van particuliere initiatieven. De beleidsmedewerker van Grotestad stelt in dit verband: 'Wat inwoners van Grotestad zelf aan activiteiten kunnen organiseren, hoeft het welzijnswerk niet te doen.' Een andere manier waarop de veranderende verantwoordelijkheidsverhoudingen zich uiten, is proberen om bewonersplatforms van buurten of wijken de opdrachtgevers van welzijnsinstellingen te maken. Dit sluit goed aan bij het vraaggerichte werken dat, behalve in de kanteling, ook in Welzijn Nieuwe Stijl centraal staat.

### Welzijnsinstellingen en de kanteling

Welzijnsinstellingen zijn in het algemeen goed ingebed in het gemeentelijke ondersteuningslandschap. In vijf, vooral stedelijke, gemeenten noemen beleidsmedewerkers of wethouders, zonder dat we daar specifiek naar vroegen, andere instellingen waarmee welzijnsaanbieders samenwerken. Een aantal noemt woningcorporaties en zorginstellingen. Verder werken ze nog samen met zorgverzekeraars, overlegnetwerken op buurtniveau, Centra voor Jeugd en Gezin en brede overleggen binnen woon-servicezones. In de helft van de gemeenten is sprake van integrale netwerken, waaraan welzijnsinstellingen deelnemen.

Met uitzondering van Noordweststad is er in alle stedelijke gemeenten een expliciete relatie tussen welzijnsinstellingen en het toeleidingstraject of de kantelingsgedachte, zo blijkt uit de beleidsdocumenten of de interviews met wethouders of

beleidsmedewerkers. In de plattelandsgemeenten zijn we dit niet tegengekomen. Soms gaat het om algemene gedachten over deze koppeling in plaats van om voorbeelden van concrete verbindingen in de praktijk. De beleidsmedewerker van Grotestad noemt de veranderingen binnen welzijn bijvoorbeeld een ‘belangrijke push voor de kanteling’. In Zuidstad is de relatie met welzijn zelfs een expliciet onderdeel van de kantelingspilot die in 2012 van start ging. De beleidsmedewerker van Noordstad ziet de kanteling als een aanvulling op een programma als Welzijn Nieuwe Stijl. Welzijn is immers een algemene voorziening die voor iedereen toegankelijk is. De individuele voorzieningen die via het Wmo-loket beschikbaar zijn, daarentegen, bieden extra ondersteuning aan die mensen die beperkt zijn in hun mogelijkheden om van die algemene voorzieningen gebruik te maken.

Soms wordt de koppeling meer inhoudelijk of concreet gemaakt in de beleidsplannen of interviews. Ten eerste krijgen welzijnswerkers soms een rol in het toelidingstraject. In Grotestad hebben de welzijnswerkers in buurthuizen bijvoorbeeld de taak om bezoekers zo nodig naar ondersteuning toe te leiden. In Noordstad en Periferiestad hebben de eerder genoemde wijkteams, waarin welzijnswerkers een belangrijke rol spelen, een soortgelijke functie. De tweede relatie tussen welzijn en de kanteling heeft te maken met de preventieve werking die het welzijnswerk in het algemeen vaak krijgt toegekend. Meer specifiek wijzen beleidsmedewerkers op de signalerende functie van bijvoorbeeld buurthuiswerkers, waarmee ze mensen ‘op tijd’ naar ondersteuning toeleiden, voordat er ‘zwaardere’ voorzieningen nodig zijn. Zeker als welzijnswerkers meer gericht zijn op activering, eenzaamheidsbestrijding en ondersteuning van mensen met een beperking wordt deze preventieve rol versterkt. De derde koppeling zit in het doorverwijzen naar welzijnsactiviteiten van mensen die zich met een ondersteuningsvraag bij de gemeente melden. Dit vergt een goede afstemming tussen vraag en aanbod, zoals het beleidsplan van Weststad bijvoorbeeld duidelijk maakt:

*Daar waar algemene voorzieningen vanuit het welzijnswerk en organisaties voor maatschappelijk welzijn niet toegesneden zijn op de vraag van mensen met een beperking, wordt de kanteling op dit vlak belemmerd en zullen doelstellingen niet worden gehaald.*

Het voorgaande maakt duidelijk dat de manier waarop een gemeente tegen welzijnswerk aankijkt een belangrijke rol speelt in haar ‘mate van kanteling’. We kunnen overigens niet de simpele conclusie trekken dat gemeenten met een sterkere inzet op welzijnswerk waarschijnlijk ook meer op de manier werken die de vng beschrijft. Stedelijke gemeenten hebben vaak te maken met andere problematiek dan niet-stedelijke en hebben over het algemeen minder sterke traditionele verbanden en vrijwilligersorganisaties. In plaats daarvan kennen ze gemiddeld een sterke welzijnstraditie. Ook in de bestudeerde gemeenten lijkt dat het geval. Plattelandsgemeenten kunnen bij het organiseren van hun veranderingsproces putten uit hun traditionele verbanden en hun vrijwilligersbestand. In het algemeen kunnen we stellen dat de activiteiten van welzijnsprofessionals en van vrijwilligers steeds meer verweven raken.

### 4.2.3 Aansluiting op inclusief beleid

In de publicatie Iedereen Binnenboord (VNG 2010f) koppelt de VNG de gedachten van de kanteling aan het voeren van 'inclusief beleid'. Net als vernieuwen van het ondersteuningsaanbod en het voeren van een gericht welzijnsbeleid is ook dit beleidsthema te koppelen aan de toeleiding naar ondersteuning. Om te beginnen met een beschrijving, 'inclusief beleid' gaat om het streven naar een inclusieve samenleving:

*In een inclusieve samenleving zijn voorzieningen toegankelijk voor mensen met een beperking en kunnen zij aan de samenleving deelnemen. Inclusief beleid is beleid dat rekening houdt met de beperkingen en mogelijkheden van mensen. Het doel is een samenleving waarin niemand buiten de boot valt (VNG 2010f: 8).*

De relatie met de kanteling is dat dit soort beleid volgens de VNG een preventieve werking heeft. 'De nabije aanwezigheid van een toegankelijke buurtsuper maakt bijvoorbeeld dat voor minder mensen in die wijk een boodschappendienst nodig is', volgens de VNG (2010f: 10). De vraag is dan ook: 'Wat kunnen gemeenten doen om de samenleving zodanig toegankelijk en bruikbaar te maken dat individuele compensatie zo weinig mogelijk nodig is?' (VNG 2010f: 8).

Ook al was inclusief beleid niet een vooraf bepaald thema in de interviews met beleidsmedewerkers en wethouders, toch noemt een aantal van hen het spontaan. Het gaat dan vooral om het zorgen voor toegankelijk openbaar vervoer. De beleidsmedewerker van Periferiestad vertelt: 'Dan heb je hogere haltes, dan heb je verhoogde bushaltes, dan heb je goede verwijzing in de bus en dan heb je het over chauffeurs die goed helpen.' Ook krijgen publieke gebouwen de nodige aandacht. Dezelfde beleidsmedewerker maakt duidelijk dat het een behoorlijk brede mentaliteitsverandering vereist: 'Dat geldt voor ondernemers, maar dat geldt ook voor een cultuurcentrum dat, ik noem maar wat, een balie gaat verbouwen en in feite niet nadenkt om een lage balie te hebben voor mensen met een rolstoel.'

In hun beleidsplannen zijn er meer gemeenten die melding maken van inclusief beleid. Zuiddorp en Zuidstad maken zelfs een expliciete koppeling met Agenda 22, de 22 standaardregels voor gelijke kansen voor alle mensen met een handicap, die de Verenigde Naties in 1993 opstelde. Alleen Weststad besteedt in haar beleidsplan helemaal geen aandacht aan onderwerpen die met inclusief beleid verband houden. Ongeveer de helft van de gemeenten geeft in hun beleidsplan aan ook in te zetten op een algemeen toegankelijke openbare ruimte en op levensloopbestendig bouwen. Ze maken hiervoor afspraken met woningcorporaties of, een stap verder, gaan over tot het creëren van woonservicezones. Ook maakt een aantal gemeenten expliciet werk van het toegankelijk maken van sportfaciliteiten voor mensen met een beperking. Zuidstad besteedt ook aandacht aan de leesbaarheid van brochures en gemeentelijke websites, met het oog op laaggeletterden en slechtzienden.

De belangrijkste reden voor de bestudeerde gemeenten om te proberen een meer inclusieve samenleving te creëren is de welzijnsverhoging voor mensen met een beperking. We zagen dat gemeenten vaak geen expliciete relaties leggen in hun welzijnsbeleid en inclusief beleid met het toeleidingstraject naar ondersteuning. Van maatregelen om de



toegankelijkheid van algemene voorzieningen te vergroten verwacht men een preventieve werking, blijktens de beleidsdocumenten. Concrete voorbeelden om aan te geven hoe die preventie in zijn werk gaat zijn incidenteel: we kunnen denken aan de verwachting van minder woningaanpassingen door levensloopbestendig bouwen.

### 4.3 Besparingen

Een laatste aspect dat we hier bespreken is de financiële consequentie van de kanteling. De vNG concludeert dat ‘een succesvolle gekantelde aanpak in de Wmo een gemeente kosten van individuele voorzieningen kan besparen. Een niet goed uitgevoerde kanteling kan echter ook tot een verhoging van de kosten leiden’ (vNG 2010a: 9). Op basis van zo’n formulering zou je verwachten dat een gemeente die op een geslaagde manier gekanteld is ook een duidelijke financiële strategie heeft. Het is interessant om na te gaan hoe de geïnterviewde wethouders en beleidsmedewerkers denken over eventuele besparingen of kostenstijgingen.

Volgens de vNG (2010a: 8) worden in een gekantelde situatie de kosten opgedreven doordat:

- meer tijd wordt besteed aan vraagverheldering en het doorspreken van oplossingen;
- medewerkers een hoger functieniveau hebben;
- arrangementen vaker eigen kracht, sociale netwerken en algemene voorzieningen bevatten (vereist investeringen in voorzieningen die hierop zijn gericht);
- meer mensen worden bereikt.

Aan de andere kant worden besparingen gerealiseerd doordat:

- een groter deel van de burgers geen aanvraag voor een individuele voorziening indient;
- er minder bezwaar wordt gemaakt;
- de duurzaamheid van arrangementen hoger is;
- de zorgcarrière van klanten ‘vlakker’ is;
- arrangementen minder vaak individuele voorzieningen bevatten omdat alternatieve oplossingen worden gevonden in de sfeer van eigen kracht, sociale netwerken en algemene voorzieningen (vNG 2010a: 8).

De grotere duurzaamheid is volgens de vNG te verklaren doordat ‘een arrangement dat middels het gesprek tot stand komt minder snel aan herziening toe zal zijn dan een klassiek tot stand gekomen arrangement’ (vNG 2010a: 25). Het punt van de vlakker ‘zorgcarrière’ heeft te maken met een verwachte preventieve werking van een gekantelde manier van werken. Naarmate mensen ouder worden, wordt hun zorgbehoefte gemiddeld ‘zwaarder’. De gedachte van de kanteling is dat bij vraagverhelderende gesprekken ook alvast op de toekomst wordt geanticipeerd. Daardoor kunnen eerder al bepaalde ‘lichtere’ voorzieningen worden ingezet, waarmee in een later stadium misschien minder zwaardere voorzieningen nodig zijn.

Ook al hebben de bestudeerde gemeenten de kanteling (nog) niet volledig doorgevoerd, toch hebben we beleidsmedewerkers en wethouders gevraagd naar eventuele besparingen of verschuivingen naar een ander type voorziening. We vroegen niet expliciet naar effecten van de kanteling, maar de vragen over besparingen en verschuivingen volgden wel op een reeks vragen die met de kanteling verband houden. Ook hebben we gespreksvoerders naar dit onderwerp gevraagd, maar zij lijken hier weinig inzicht in te hebben. We laten hieronder zien hoe de bestudeerde gemeenten tegen deze thema's aankijken, *op welke manier* ze besparingen en verschuivingen (denken te) bereiken, eventuele obstakels hierbij en ten slotte of ze *daadwerkelijk* besparingen of verschuivingen zien. De vraag is dan hoe ze die verklaren. Wijzen ze op de hiervoor besproken punten die de vng met de kanteling in verband brengt, of komen ze met andere punten?

Een aantal gemeenten ziet bezuinigingen als iets waar ze simpelweg mee worden geconfronteerd: ze 'moeten wel'. Er zijn dan ook wel bezwaren tegen de bezuinigingsgedachte of bepaalde vormen van bezuiniging. De beleidsmedewerker van Noordstad stelt op een aantal punten in het interview dat het Wmo-beleid wel 'sociaal' moet blijven. Hij lijkt er niet gerust op. De wethouder van Weststad vindt dat de 'bezuinigingsdrift' niet moet worden 'verpakt in de kantelingsgedachte'. Anderen noemen meer specifieke punten. De wethouder van Noordstad heeft er moeite mee om bejaarden te laten verhuizen als een woningaanpassing te kostbaar is. De wethouder van Periferiestad bekritiseert de aanname dat 'iedereen het zelf ook wel kan en het allemaal [Wmo voorzieningen] maar luxe is en verspilling'.

Anderen hebben een minder kritische inslag. Ze zien bezuinigen als iets dat mogelijk hand in hand gaat met een meer principiële verandering. De beleidsmedewerker van Grotestad benadrukt dan ook dat bezuinigingen geen doel op zich zijn. De praktijk moet in de bestudeerde gemeenten nog uitwijzen of doelmatigheidsoverwegingen inderdaad niet in de weg staan van andere doelen. De wethouder van Zuidelijk Dorp zegt bijvoorbeeld:

*Wat je nu dus probeert is met minder geld toch meer te bereiken. En door mensen daar ook bewust van te maken dat als ze zelf daar een bijdrage aan leveren, dan snijdt het mes aan twee kanten. En dat is wat we hopen te bewerkstelligen. Makkelijk is dat natuurlijk niet.*

En de beleidsmedewerker van Weststad:

*Kantelen heeft wel een ideologische grondslag, naar eigen kracht, maar het heeft ook een bezuinigingsgrondslag.*

Op welke manier denken beleidsmedewerkers en wethouders dat ze besparingen hebben bereikt of kunnen bereiken? Ten eerste wijzen alle gemeenten in de studie op veranderingen in hun toekenningsbeleid. De meest gehoorde optie is de invoering of verhoging van eigen bijdragen. Behalve de rechtstreekse bezuinigingen die dit oplevert, zien meerdere gemeenten dat mensen hierdoor ook afzien van een aanvraag (zie ook § 5.4.3). Ook de optie om meer voorzieningen 'algemeen gebruikelijk' te verklaren wordt door meer dan de helft van de gemeenten genoemd. Daarbij zijn veel gemeenten scherpere regels gaan toepassen bij het beoordelen van een aanvraag. Een meerderheid legt meer nadruk

op eigen kracht en eigen verantwoordelijkheid, bijvoorbeeld door hierover extra vragen te stellen in het gesprek (zie hoofdstuk 3). Verder wijzen gemeenten meer aanvragen af, geven ze minder uren huishoudelijke hulp en leggen ze meer nadruk op verhuizing in plaats van woningaanpassing. Ten slotte zijn er gemeenten die de vergoedingen naar beneden hebben bijgesteld. Een opvallende optie, in Zuiddorp en Oostdorp, is om te werken met een persoonsgebonden budget (pgb), wat beduidend goedkoper is dan zorg in natura. De vraag hiernaar bleek onverwacht groot.

Een tweede soort oplossing die veel beleidsmedewerkers, wethouders en gespreksvoerders noemen kunnen we vatten onder de noemer ‘vernieuwing van het voorzieningenaanbod’. De helft van de gemeenten zet in op preventie, vooral door een breed pakket aan algemene en collectieve voorzieningen (zie § 4.2). Naast professionele welzijnsvoorzieningen kunnen we ook denken aan het stimuleren van informele ondersteuning. Een net iets andere optie is inzetten op algemene of collectieve voorzieningen die niet zozeer preventief moeten werken, maar waarnaar de Wmo-consulent of -loketmedewerker kan doorverwijzen. Zo wijzen een paar gemeenten op alternatieven voor de scootmobiel, zoals de taxibus, wijkbus, boodschappenbegeleidingsdienst, kruideniers die aan huis bezorgen of een scootmobielpool. Naast inzetten op *nieuwe* voorzieningen zijn er ook gemeenten die op hun voorzieningenaanbod bezuinigen door te korten op het welzijnswerk (en de overgebleven instellingen meer te laten richten op preventie). Deze gemeenten reduceren dus de breedte van het welzijnsaanbod.

Er zijn relatief weinig wethouders, beleidsmedewerkers of gespreksvoerders die uit zichzelf een andere inrichting van het toeleidingsproces noemen als mogelijke bezuiniging. De invoering van vraagverheldering is het enige dat meerdere beleidsmedewerkers of wethouders noemen. Twee gemeenten zien mogelijke besparingen door de huisbezoeken, die het makkelijker zouden maken om ‘creatieve’ oplossingen te verzinnen. Incidenteel worden nog genoemd: de mogelijkheid om een digitale aanvraag te doen, simpeler formulieren en snellere dienstverlening in het algemeen.

Een paar gemeenten denkt te kunnen besparen door de organisatie anders in te richten. Dit kan betrekking hebben op de interne organisatie: verlaging van uitvoeringskosten, indiceren overnemen van een extern orgaan of in algemene zin ‘niet te moeilijk doen’. Ook kan het zitten in het contact met partnerorganisaties. Dit uit zich vooral in de aanbestedingsprocedure. Eén gemeente zet meer in op een scherpe prijs, een andere neemt aanbieders mee in een ‘bestuurlijke’ aanbestedingsprocedure. Een andere optie is om te proberen om bij vragers in complexe situaties het aantal hulpverleners terug te dringen door voor meer overleg te zorgen.

Naast mogelijke manieren om te besparen wijzen sommige beleidsmedewerkers en wethouders ook op allerlei zaken die een goedkopere benadering tegenwerken. Het vaakst wijzen ze op exogene factoren, trends die zich buiten de invloedssfeer van de gemeente afspelen en de totale vraag beïnvloeden. Drie gemeenten noemen de vergrijzing die zorgt voor een stijgende vraag. Zuiddorp ervaart een buitenproportionele aanwezigheid van bepaalde doelgroepen, zoals verstandelijk gehandicapten en Wajong’ers, die op het Wmo-budget zouden drukken. De wethouder van Periferiestad verwacht de komende

jaren extra kosten door de nadruk die het rijk legt op zo lang mogelijk zelfstandig blijven wonen.

Ook in de uitvoering van het lokale beleid zijn volgens beleidsmedewerkers en wethouders nog veel zaken te vinden die besparingen tegenwerken. Volgens de beleidsmedewerker van Grotestad is er nog altijd te makkelijk toegang tot voorzieningen (niet nader gespecificeerd). Ook ervaren beleidsmedewerkers en wethouders weerstand van burgers en raadsleden, zoals we eerder schreven (zie § 4.1). De wethouder van Zuiddorp geeft aan dat de gemeenteraad liever 'kleine ombuiginkjes' ziet dan fundamentele veranderingen. Bovendien zijn raadsleden in zijn ogen te bezorgd over nadelige gevolgen van eventuele bezuinigingen voor bewoners. De beleidsmedewerker van dezelfde gemeente ziet vooral zijn collega's en loketmedewerkers als beperkende factoren. De eerste groep is te bang voor klachten en de tweede denken nog te veel in termen van een claim die de vrager bij de gemeente neerlegt. In Noordweststad, ten slotte, vindt de beleidsmedewerker het vooral lastig om te bezuinigen doordat aanbieders niet willen accepteren dat ze minder budget krijgen.

Ook zijn er vragen bij de gedachtegang van de kanteling op zich. Drie gemeenten wijzen erop dat huisbezoeken of uitgebreide vraagverheldering ook extra kosten met zich meebrengen. Ze zijn er niet van overtuigd dat die kosten worden terugverdiend. In Periferiestad worstelt de beleidsmedewerker vooral met de vraag of de investeringen in preventie uiteindelijk gecompenseerd worden door besparingen.

De meeste gemeenten vinden het lastig om uitspraken te doen over behaalde besparingseffecten van hun beleid, om verschillende redenen. Het vaakst genoemd is dat het daarvoor nog te vroeg is. Daarbij wijzen beleidsmedewerkers en wethouders op het ontbreken van een 'nulmeting' ten tijde van de Wvg, op de gebrekkige registraties van de ingezette algemene of collectieve voorzieningen en op de moeilijkheid om het effect van preventieve maatregelen te meten.

Op basis hiervan is het verrassend dat beleidsmedewerkers of wethouders in zeven van de tien gemeenten toch daadwerkelijke besparingen noemden in de interviews. Dit loopt uiteen van 'iets minder tekort', een procentuele daling van het aantal aanvragen en een toename van het gebruik van goedkopere pgb's tot concrete besparingen van 600.000 euro, 1,4 miljoen euro en 2,5 miljoen euro. We hebben hun opmerkingen niet geverifieerd en zijn niet nagegaan of eventuele besparingen inderdaad aan de genoemde maatregelen zijn toe te schrijven. De gegevens moeten dus met de nodige voorzichtigheid worden behandeld.

We hebben gezien dat met de kanteling een verschuiving wordt beoogd van individuele voorzieningen naar algemene of collectieve voorzieningen. In Zuiddorp en Zuidelijk Dorp hoorden we van beleidsmedewerkers of wethouders dat deze verschuiving inderdaad te herkennen is.

Voor zover gespreksvoerders of Wmo-consulenten zich uitlieten over bezuinigingen of verschuivingen in voorzieningen waren ze minder positief. In tegenstelling tot beleidsmedewerkers of wethouders herkenden ze geen vermindering van aanvragen en herkennen ze nauwelijks tot geen verschuiving.

#### 4.4 De gemeenten nader bekeken

In het voorgaande hebben we, net als in hoofdstuk 3, steeds verschillende *elementen* van een gekantelde werkwijze centraal gesteld. In dit hoofdstuk ging het soms eerder om elementen die een dergelijke werkwijze mogelijk maakten. In tegenstelling tot het vorige hoofdstuk is het hier niet goed mogelijk om in een tabel een totaaloverzicht te geven van de manier waarop iedere gemeente met deze elementen omgaat. Daarvoor is de onderzoeksinformatie te diffuus. Heel globaal is het wel duidelijk dat gemeenten die relatief veel gedaan hebben aan wat lokale beleidsmakers wel een ‘brede kanteling’ noemen en daarmee de inbedding van de ‘smalle kanteling’, niet per se een meer gekantelde toeleiding hebben en vice versa. Af en toe is dit wel het geval. Grotestad lijkt op beide gebieden al veel stappen te hebben gezet. De situatie in Noordweststad, daarentegen, lijkt in meerdere opzichten nog sterk op de situatie die gold rond de invoering van de Wmo. In plaats van een tabel te presenteren lichten we hier alleen een aantal gemeenten uit om te illustreren op welke uiteenlopende wijzen ze werken en met welke uitdagingen ze te kampen hebben. We beschrijven drie casussen die drie elementen karakteriseren: de relatie tussen Wmo-voorzieningen en welzijninstellingen, een integrale wijkaanpak en weerstand tegen de kanteling.

##### 4.4.1 Casus: zorg en welzijn gescheiden

In Noordweststad (zie hoofdstuk 3) is het toeleidingstraject over de hele linie minder gekanteld. Ook in de inbedding van het toeleidingstraject heeft deze gemeente nog geen grote stappen gezet. Het toeleidingstraject staat tamelijk los van andere elementen van het Wmo-beleid. De beleidsmedewerker die zich met de toeleiding of individuele voorzieningen bezighoudt heeft weinig contact met de gemeentelijke afdeling die zich richt op welzijn. Zij schreef bijvoorbeeld niet mee aan het nieuwe Wmo-beleidsplan.

Er is weinig vernieuwd aanbod. Volgens de beleidsmedewerker en de wethouder is alles wat ze zouden willen inzetten wel aanwezig. De beleidsmedewerker staat afwijzend tegenover collectieve voorzieningen, zoals scootmobielpools. De wethouder wil wel meer doen aan preventie, maar vindt dit erg lastig. Ze mist een rijksinvesteringsfonds, want ze kan de kosten niet uit het eigen budget dekken.

De reorganisatie van het welzijnswerk komt voornamelijk op een bezuiniging aan. Welzijnsaanbieders spelen eigenlijk geen rol in het toeleidingstraject. Ook huisbezoeken door ouderenwerkers worden niet met de toeleiding in verband gebracht. Wel loopt er nu een project met welzijninstellingen en zorgverzekeraars om over de kosten en baten van preventie te gaan nadenken.

Doelmatigheidsoverwegingen speelden niet echt een rol bij het opstellen van het Wmo-beleid. De bedoeling was niet om ‘het mes erin’ te zetten. Desondanks bezuinigt de gemeente, maar niet op een manier zoals de vng beschrijft (zie § 4.3). Behalve de korting op welzijninstellingen probeert de gemeente te besparen door zelf het gesprek te gaan voeren in plaats van het uit te besteden, door meer algemeen gebruikelijk te verklaren, door voorzieningen selectiever te verstrekken, door minder uren huishoudelijke hulp toe te kennen, door tarieven te verlagen en door goedkopere hulpmiddelen in te zetten.

#### 4.4.2 Casus: een integrale wijkaanpak

Periferiestad is een goed voorbeeld van een gemeente die al jaren (sinds 2006) intensief samenwerkt met externe organisaties voor een zo integraal mogelijke benadering. Het toeleidingstraject (zie hoofdstuk 3) lijkt sterk op de beschrijving van de vng. De samenwerking op het gebied van wonen, zorg en welzijn ging gepaard met een tour door de gemeente in meer dan 50 overlegvormen. Ook organiseerden ze 'snellookpansessies' en een 'menukaart' om dit te faciliteren.

Vanuit de samenwerking tussen wonen, welzijn en zorg is al vrij snel na de invoering van de Wmo besloten om door vrijwilligers bemande wijkpunten in het leven te roepen. Mensen kunnen hier terecht met hun vragen op al deze terreinen. Verder is men bezig met het oprichten van sociale wijkteams, die individuele ondersteuningsbehoeften behandelen. Het idee is om die om te vormen tot integrale teams met een Wmo-consulent, een welzijnswerker en iemand van de afdeling Sociale Zaken van de gemeente. Ook uit de rol van welzijnswerkers in het toeleidingstraject zich in de aanwezigheid van ketenondersteuners in de wijk, netwerkoverleggen en plangroepen met het management van instellingen voor wonen, zorg en welzijn. Bovendien presenteren de welzijnsaanbieders zich in de wijk onder één noemer 'om concurrentie uit te bannen' (wethouder). Op het niveau van bestuur van de gemeente blijkt de integraliteit vooral uit de kerngroep Wmo die, onder leiding van een programmacoördinator, het verband houdt tussen de vele betrokken gemeentelijke afdelingen. In de toekomst gaat de gemeente meer naar programmasturing toe, waarbij niet meer wordt gewerkt met gescheiden sectoren als wonen, welzijn en zorg.

Periferiestad biedt zijn burgers van origine relatief veel voorzieningen en men verwacht ook niet te kunnen bezuinigen door de kanteling. De wethouder is kritisch over marktwerking in de zorg en bekritiseert het idee dat 'iedereen het zelf ook wel kan en het allemaal maar luxe is en verspilling'. Door als overheid de nadruk te leggen op langer thuis blijven wonen zullen de kosten alleen maar verder stijgen. Toch wordt er wel bezuinigd, bijvoorbeeld door het innen van eigen bijdragen.

#### 4.4.3 Casus: weerstand tegen de kanteling

Zuiddorp is vooral interessant vanwege het meningsverschil tussen partijen in de gemeente over de wenselijkheid van de kanteling. Het toeleidingstraject (zie hoofdstuk 3) lijkt in Zuiddorp minder op het ideaaltype dat de vng beschrijft dan in andere gemeenten. Het college van B&W en een aantal beleidsmedewerkers willen een meer fundamentele kanteling doorvoeren, maar ze vinden de inwoners van de dorpen en hun vertegenwoordigers in de gemeenteraad tegenover zich. Vragers van ondersteuning accepteren het vaak niet als 'meer progressieve consultants' inzetten op eigen kracht. De wethouder zegt: 'De wegen naar [met voorkeursstemmen gekozen] raadsleden zijn heel kort. Ik bedoel, die bellen mij ook en dan moet ik het ook uitleggen.'

Dit maakt het lastig om het uitvoerende gemeentelijk personeel in staat te stellen veranderingen door te voeren. Daarbij speelt ook dat het idee sterk blijft leven dat inwoners vanuit de Wmo een 'recht op voorzieningen' hebben. Niet alleen de gespreksvoerders

maar ook de wethouder van Zuiddorp geeft aan dat de wetgever deze rechten heeft verschaft.

Het meningsverschil tussen het college en de raad uit zich ook in het denken over bezuinigingen. Volgens de wethouder is de raad meer geneigd om 'op de kaasschaaf te gaan zitten dan dat men echt keuzes maakt die echt gevolgen hebben voor de mensen'. Desondanks is er volgens de beleidsmedewerker sprake van het toekennen van een andere voorziening dan die iemand had aangevraagd, van selectiever verstrekken en van het verlagen van tarieven. De gemeente kan deze aanpak nog even volhouden omdat er een aantal jaren geleden een ingrijpende bezuinigingsronde was. Daardoor is het budget voorlopig redelijk toereikend.

#### 4.5 Conclusies

In dit hoofdstuk hebben we geprobeerd vast te stellen of de gedachten van de kanteling terug te zien zijn in het Wmo-beleid van de tien onderzochte gemeenten. In hoofdstuk 3 keken we naar de verordeningen en de uitwerking daarvan in de praktijk van het toeleidingstraject (de 'smalle kanteling'). Dit hoofdstuk ging in op de inbedding van het toeleidingstraject in het bredere Wmo-beleid: de 'brede kanteling', zoals die lokaal soms genoemd wordt. Het ging zowel om 'papieren beleid' dat in de gemeentelijke Wmo-nota's is te vinden als om de praktische activiteiten van beleidsmedewerkers en wethouders en om de organisatiestructuur. We keken naar veel verschillende elementen – belanghebbenden betrekken (interne organisatie, externe organisaties en burgers), aanpassing van het voorzieningenaanbod, aanbod en rol van welzijnsinstellingen, inclusief beleid en besparingen – en bezagen in de casussen hoe gemeentelijk beleid een stempel kan drukken op de Wmo-praktijk.

Het is lastig om een goede vergelijking te maken van de manier waarop gemeenten proberen om alle betrokkenen – gespreksvoerders, externe organisaties en burgers – van de kantelingsgedachte te doordringen. We kunnen zonder meer concluderen dat het thema bij alle gemeenten speelt, al verschilt de mate waarin sterk. We hebben de indruk dat het veranderen van de organisatie van de Wmo-uitvoering geen lineair proces is. Zoals we in hoofdstuk 3 al zagen hoeft een verandering van beleid op papier niet gelijk op te gaan met een verandering in de praktijk en een nieuw beleidsplan betekent niet per se dat de verordening ook wordt herzien. Sommige gemeenten stellen bepaalde ontwikkelingen bewust uit tot er meer duidelijk is over de geplande decentralisaties.

Een aantal gemeenten is bezig met pilots, cursussen, intensiever overleg, een andere benadering van vragers, enzovoort. De combinatie van al die vormen is in de tien bestudeerde gemeenten wel zeldzaam. Tegelijkertijd geven sommige beleidsmedewerkers en wethouders aan dat ze moeite hebben om verschillende partijen bij de beoogde veranderingen te betrekken. Ander onderzoek noemt 'draagvlak bij politiek, ambtenaren en andere organisaties' dan ook als een van de dilemma's van de kanteling (Verwijs en Stavenuiter 2013). Zoals we bij de bespreking van de casus van Zuiddorp zagen kan gebrek aan draagkracht een aanzienlijke impact hebben op aspecten van het Wmo-beleid. Het beeld dat vragers 'recht op een voorziening' hebben, in combinatie met weerstand

tegen een sterkere nadruk op eigen kracht, creëert in Zuiddorp spanning tussen burgers, gespreksvoerders, raadsleden en de wethouder. Hoenderkamp (2012a) ziet de frictie tussen maatwerk en rechtsstatelijke principes, zoals vergelijkbaarheid en transparantie, als een fundamenteel dilemma van de kanteling.

Gemeenten die al sinds jaar en dag regelmatig op open wijze met alle betrokkenen overleggen zijn gemiddeld enthousiast over hun ervaringen. Bij het bespreken van de casussen zagen we Periferiestad als voorbeeld van een gemeente die al vóór de invoering van de Wmo in breed overleg begon met een integrale wijkaanpak. Verder lijkt het organisatie-model van de meeste gemeenten (nog) meer op het model 'de gemeente centraal' dan op het model 'het netwerk als basis'. Dat wil niet zeggen dat gemeenten hier nadrukkelijk voor hebben gekozen. Het lijkt eerder het gevolg van een (impliciete) voortzetting van de vóór de Wmo gehanteerde aanpak.

Vrijwel alle gemeenten in het onderzoek zijn zich bewust van de noodzaak om hun aanbod te vernieuwen. Regelmatig verwijzen ze naar externe trends, zoals de vergrijzing of de focus op langer zelfstandig blijven wonen, maar ook naar de versnippering van het lokale aanbod. Veel beleidsmedewerkers of wethouders weten concrete voorzieningen te noemen die nog aan het aanbod zouden moeten worden toegevoegd. Meestal gaat het om algemene voorzieningen: huishoudelijke hulp als algemene voorziening, kleinschalige bejaardentehuizen, scootmobiel-pools, een 'meedoenregeling' voor minder bedeelden, woonservicezones en collectief vervoer. Het idee van enkele gemeenten dat er niets aan het aanbod ontbreekt verdient nuancering. Dit kan er namelijk ook op wijzen dat beleidsmedewerkers en wethouders onvoldoende op de hoogte zijn van de behoefte van burgers of van alternatieven voor individuele voorzieningen.

Veel van de bestudeerde gemeenten hebben de afgelopen jaren nieuwe algemene voorzieningen ontwikkeld, zoals vrijwilligersdiensten, of alternatieven voor de scootmobiel. Wel zijn sommige gemeenten veel actiever dan andere. De plaats die gemeenten in hun Wmo-beleid aan welzijnsinstellingen toekennen verschilt sterk. Welzijnsinstellingen hebben een belangrijker rol in stedelijke gemeenten dan in plattelandsgemeenten. Plattelandsgemeenten doen eerder een beroep op vrijwillige inzet en op het lokale verenigingsleven. Een koppeling tussen welzijnsinstellingen of vrijwilligersdiensten en het toeleidingstraject kan een gemeente helpen om de veranderingen die we in deze publicatie beschrijven te vergemakkelijken. In Noordweststad zagen we dat Wmo-voorzieningen en welzijnsactiviteiten zowel op beleidsniveau als in de uitvoering sterk gescheiden zijn. In Periferiestad zijn ze juist sterk verbonden in de integrale steunstructuur die in de wijken is neergelegd. Ongeveer de helft van de gemeenten in het onderzoek legt een verband tussen welzijnsinstellingen en het toeleidingstraject. Welzijnsmedewerkers kunnen aan signalering doen, actief mensen benaderen die uit zichzelf het Wmo-loket niet opzoeken, of optreden als onderdeel van een 'ondersteuningsarrangement' van de gemeente. De welzijnsinstellingen in een aantal gemeenten zitten midden in een groot-scheepse reorganisatie. In sommige gemeenten gaat die om een herpositionering die voortvloeit uit een nieuwe opvatting van maatschappelijke verantwoordelijkheidsverhoudingen. In andere gemeenten gaat het om een bezuiniging.



Een geslaagde kanteling kan volgens de vng tot besparingen leiden. Daarom zijn we ook nagegaan wat de ervaringen van wethouders en beleidsmedewerkers hiermee zijn. De bestudeerde gemeenten streven besparingen vooral na als een praktisch fenomeen dat gelijk opgaat met een principiële verandering richting eigen kracht of eigen verantwoordelijkheid. De principiële verandering ondersteunen ze tot op zekere hoogte allemaal. Als bezuinigen echter een doel op zich wordt, en daar lijkt het in een paar gemeenten wel op, dan maakt een aantal beleidsmedewerkers en wethouders zich zorgen over de nadelige gevolgen voor hun inwoners. Toch probeert een meerderheid van de bestudeerde gemeenten te bezuinigen. Als we de geïnterviewde beleidsmedewerkers en wethouders mogen geloven werpen hun besparingsmaatregelen regelmatig vruchten af. Dit liep naar eigen zeggen uiteen van procentuele daling van het aantal aanvragen tot een besparing van enkele miljoenen op de totale begroting. Daarbij moeten we wel aantekenen dat ze zelf aangeven dat besparingen moeilijk meetbaar zijn en dat cijfers van de situatie vóór de invoering van de Wmo ontbreken. Ook weten we niet of de maatregelen die ze noemen daadwerkelijk de oorzaak van de eventuele besparingen zijn. Los daarvan, in de interviews horen we weinig over daadwerkelijk bereikte verschuivingen ‘van individuele naar collectieve voorzieningen’.

De manieren waarop bezuinigingen in de bestudeerde gemeenten zich uiten zijn heel anders dan de voorstellen die de vng in relatie tot de kanteling aandraagt (vng 2010a). Weliswaar zijn er volgens wethouders of beleidsmedewerkers minder aanvragen en toekenningen voor individuele voorzieningen dan voorheen, maar meestal niet als gevolg van een keukentafelgesprek. Het gesprek vindt immers vrijwel altijd na de aanvraag plaats (zie hoofdstuk 3). Eerder gaat het om aangescherpte toekenningscriteria en meer of hogere eigen bijdragen. Elementen die de vng aandraagt, zoals minder bezwaarprocedures, duurzaamheid van arrangementen en ‘vlakke zorgcarrières’ (zie § 4.3) worden niet genoemd. Alternatieve oplossingen voor individuele voorzieningen komen relatief weinig aan de orde. De meest genoemde middelen om te besparen zijn simpele beperkingen van de ingezette voorzieningen: meer en hogere eigen bijdragen, lagere vergoedingen, minder gehonoreerde aanvragen en meer algemeen gebruikelijk verklaarde voorzieningen. Het gaat bij deze gemeenten dus vooral om eigen verantwoordelijkheid in financiële zin: mensen moeten meer kosten voor eigen rekening nemen. Het is nog maar de vraag of de mogelijke besparing die de vng aan de kanteling toeschrijft in de praktijk realistisch is. Verder onderzoek zal moeten uitwijzen of gemeenten die de kanteling uitvoeren zoals bedoeld (zie hoofdstuk 2 en § 4.3) meer bezuinigen.

Een financiële benadering van de kanteling draagt mogelijk bij aan een efficiëntere werkwijze, een van de *bestuurlijke* doelen van de Wmo. Tenzij deze gemeenten de gelden die ze besparen elders investeren, ligt het niet in de lijn der verwachting dat de manier waarop ze nu proberen te besparen bijdraagt aan de *maatschappelijke* doelen van de Wmo (zoals genoemd in De Klerk et al. 2010): redzaamheid bevorderen, participatie vergroten, actief burgerschap bevorderen en sociale samenhang verbeteren.

## 5 Het perspectief van de gespreksvoerders

De eerste helft van dit rapport liet zien dat de tien bestudeerde gemeenten in meer of mindere mate bezig zijn met 'kantelen'. De bestaande werkwijze in de gemeenten is veelal een tussenvorm van de ideaaltypische 'gekantelde' werkwijze en de oude Wvg-werkwijze. In dit hoofdstuk staan het perspectief van de gespreksvoerders en hun ervaringen in de praktijk centraal. We beginnen met een aantal aspecten die voorwaardenscheppend zijn voor de kanteling: kennis van en draagvlak voor het gedachtegoed onder gespreksvoerders (§ 5.1), specifieke competenties van gespreksvoerders (§ 5.2) en een context die het mogelijk maakt om te kantelen (§ 5.3). Daarna gaan we in op de ervaringen van de gespreksvoerders met de bestaande werkwijze in hun gemeente, in het bijzonder de kantelingselementen (§ 5.4).

In totaal is met 35 gespreksvoerders uit tien gemeenten gesproken in 31 interviews. Daarnaast is in twee gemeenten met een teammanager gesproken (zie tabel 1.2 voor het overzicht per gemeente). De meeste geïnterviewde gespreksvoerders zijn loketmedewerker, indicatiesteller/consulent of een (lokale) variant daarop. Enkeligen hebben nevenfuncties zoals coördinator van het zorgloket of kwaliteitsmedewerker. Ook zijn drie ouderenadviseurs, twee medewerkers van sociale wijkteams en één casemanager multiproblematiek geïnterviewd. De achtergronden en het opleidingsniveau van de geïnterviewde gespreksvoerders zijn divers: van receptioniste tot fysiotherapeut en van maatschappelijk werker tot ergotherapeut. De functies en taken variëren naar opleiding, waarbij consulenten vaak hoger zijn opgeleid dan loketmedewerkers. In Randstadstad bijvoorbeeld werken loketmedewerkers op mbo-plusniveau en de consulenten voor individuele Wmo-voorzieningen en voor multiproblematiek op hbo-niveau.

### 5.1 Kennis van en draagvlak voor het gedachtegoed

Voor een gekantelde werkwijze zijn kennis van en draagvlak voor het onderliggende gedachtegoed onder degenen die het moeten toepassen – de gespreksvoerders – wenselijk. Het gaat om draagvlak voor de kanteling en de Wmo in algemene zin maar ook om draagvlak voor elementen zoals het beroep op eigen kracht en wederkerigheid.

#### 5.1.1 De kanteling en Wmo in algemene zin

Niet alle gespreksvoerders zijn bekend met 'de kanteling' of 'de gekantelde werkwijze'. Zo hebben de twee loketmedewerkers in Randstadstad de term nog niet eerder gehoord. Eén gespreksvoerder in een andere stedelijke gemeente kent de term wel, maar denkt dat het de uitvoeringspraktijk nog niet bereikt heeft en alleen op beleidsmatig niveau speelt. De geïnterviewde gespreksvoerders die de term kennen associëren de kanteling vaak met het benadrukken van eigen kracht.

*De kanteling is gewoon een hele andere manier om mensen te wijzen op hun eigen verantwoordelijkheid. (consulent)*

Sommige gespreksvoerders zijn van mening dat de kanteling een bezuiniging is of daarvoor wordt aangegrepen.

*Als je het hebt [...] over bezuinigingen hè, want dat is die kanteling [...] ja, het is bezuinigen.*  
(consulent)

*Ik denk dat wij als overheid en gemeente heel goed zijn om te bedenken, heel mooi ingepakt te bedenken hoe het goedkoper kan en dat doen we dan door een kanteling te gaan bedenken of een Wmo te gaan bedenken maar [...] eigenlijk zeggen dat het goedkoper moet en ik zou het respect voor de burger willen hebben om het ook als zodanig te verwoorden.*  
(loketmedewerker)

Een enkeling benadrukt spontaan dat de kanteling meer is dan een bezuiniging:

*Sommige politici zeggen: ah, het is een bezuinigingsmaatregel, ja. [...] Ho, dat is het dus niet. Wij kijken anders naar onze herinrichting van onze maatschappij. [...] Het is geen bezuiniging, het is een andere visie.* (consulent)

Deze consulent ziet een taak weggelegd voor politiek en overheid om de visie achter de Wmo aan de samenleving over te brengen. Ook zouden gemeenten de tijd en kans moeten krijgen om hun visies en intenties uit te werken zodat het niet alleen bij regelgeving blijft.

*Durf als politiek ook te zeggen: wij willen weer met dit soort regelingen de samenleving terugbrengen in een echte samenleving. Dat zeggen ze niet. Nou, en ik denk dat dat een hele hoop mensen weer aanspreekt en motiveert om daarmee aan de gang te gaan.* (consulent)

*Ik denk dat vws moet proberen om meer visie en intenties neer te leggen bij de gemeenten dan zeggen van: oké, jullie krijgen per 1 januari 2014 begeleiding erbij. Nou, dan zitten we weer.*  
(consulent)

Meerdere gespreksvoerders zeggen positief over de kanteling te denken, vooral over het stimuleren van eigen kracht (zie § 5.1.2) en het breder kijken.

*R: [...] Dat is die kanteling in de manier van denken van puur van het middel naar het breder kijken, breder denken.*

*I: En hoe vindt u dat?*

*R: Ja, maar zo hoort het ook. Kijk, ik vond de oude manier van werken, dat was af en toe best frustrerend. [...] Ik kom nu bij iemand op huisbezoek, [...] dan blijkt dat er veel meer nodig is en dan neem ik die dingen gelijk in en behandel die dingen gelijk.* (consulent)<sup>1</sup>

Kritiek en weerstand worden vaak minder expliciet geuit in de interviews, maar zijn er wel degelijk. Zo zijn de gevoelens over het beroep op eigen kracht niet louter positief (zie § 5.1.2). Een teammanager zegt dat de kanteling er op papier mooi uitziet, maar waarschuwt dat het in de praktijk allemaal niet zo makkelijk zal gaan:

*Op papier kun je denken: oh, mooie stukken kanteling en hoe we dat allemaal moeten doen, het is allemaal prachtig. Maar het zijn allemaal wel mooie praktijkvoorbeelden, dat zijn altijd van die incidenten die men dan aanhaalt.* (teamleider)

Twee consulenten – collega's van elkaar in dezelfde gemeente (Zuiddorp) – laten merken behoefte te hebben aan de houvast van regels en zijn bang die door de kanteling te verliezen. De een ervaart het als een dilemma:

*Ik vind die beleidsregels heel prettig want dat geeft een stukje houvast, want het geeft ook je woorden daadkracht als je iets moet afwijzen of toekennen. Dus aan de ene kant geeft dat een stukje houvast en aan de andere kant denk ik moet je ze niet te star willen toepassen, maar wel die persoon en die hele persoonlijke omstandigheden niet uit het oog verliezen. (consulent)*

De ander is bezorgd dat 'slimme vragers' juist binnen een gekantelde verordening allerlei 'rechten' kunnen opeisen:

*[...] een gekantelde verordening en gekantelde beleidsregels. En dan denk ik: mijn god, hoe breed is dat? Het lijkt oneindig. Er zijn geen grenzen aan. [...] Ga ook eens op die stoel zitten van die consulent die in dat huisbezoek zit en die zich ook voor een deel moet kunnen afschermen door regels. Want als alles breed en alles open is, ja, kan een hele slimme cliënt ook alles vergoed en ook alles geregeld krijgen. [...] Wij vanuit de praktijk zeggen: alsjeblijft, wij hebben nu zoveel jaren die beleidsregels aangescherpt en verfijnd, laat die in ieder geval meegaan met die gekantelde verordening, zodat we nog ergens kaders en regels hebben. (consulent)*

De gespreksvoerders zijn dus niet (meteen) allemaal even enthousiast over de kanteling. Eén consulent vertelt dat er bij de introductie van de kanteling in de gemeente veel weerstand was en dat zijn collega's uiteenvielen in voor- en tegenstanders. Om de tegenstanders mee te krijgen is het volgens hem belangrijk om in de praktijk aan de slag te gaan en de nieuwe werkwijze te ervaren.

*I: En uw collega's, hoe hebben die het opgepikt? [...]*

*R: Het begint langzaam aan te komen. Zij hebben gezien in Zuid dat het toch werkt, dus dat is heel belangrijk. Je moet voordat je iets weggooit ook weten wat je ervoor terugkrijgt, zo zitten mensen in elkaar. (consulent)*

Deze consulent denkt zelf positief over de kanteling, maar maakt zich zorgen over de continuïteit van het beleid en de politiek waardoor zijn motivatie naar eigen zeggen verminderd is.

*R: [...] Nu wordt alles weer teruggedraaid en nu gaat het ook financieel slecht met ons en ik hoor nu al politiek zeggen: 2015, dan hebben we weer groei. Dan denk ik bij mezelf ook: ja, hoeveel energie moet ik erin stoppen, want 2015 wordt toch alles teruggedraaid!*

*I: U verwacht dat die kantelingsgedachte weer los wordt gelaten?*

*R: Ik ben daar bang voor, ja. (consulent)*

In zijn algemeenheid zorgen de vele veranderingen in beleid en regelgeving voor onrust en onzekerheid bij gespreksvoerders en burgers. De enige zekerheid zou zijn dat er volgend jaar opnieuw veranderingen zijn.

*R: [...] Tegen de tijd dat de inkt droog is, is het weer veranderd. Dat geeft wel onrust, heel veel onrust.*

*I: Bij klanten of...?*

*R: Bij klanten, bij ons, bij iedereen. (loketmedewerker)*

Sommige gespreksvoerders uiten hun zorgen over het rijksbeleid en de landelijke politiek aangaande de bezuinigingen, de hoeveelheid veranderingen die op de gemeenten af komen, de taken die gemeenten erbij krijgen, de snelheid waarmee de veranderingen doorgevoerd moeten worden en de mate waarin ze doordacht zijn.

*R: Dat we niet een samenleving gaan worden waar [...] je een beetje aan je lot wordt overgelaten en dat je het echt allemaal maar uit moet zoeken.*

*I: Ben je bang dat het die kant...?*

*R: Ja, ben ik wel bang voor, ja. (consulent)*

*Ik weet wel dat bezuinigingen heel belangrijk zijn en erbij horen, maar ik denk dat we er heel vaak weer van terugkomen dadelijk. Dat er dan gezegd wordt: dit functioneerde toch niet, laten we maar weer.... Ik vind, het lijkt soms ook niet goed doordacht. (consulent)*

Drie gespreksvoerders, allen loketmedewerkers, geven aan dat ze moeite hebben met de ongelijkheid die in hun ogen dreigt te ontstaan tussen burgers van verschillende gemeenten.

*Je krijgt nu van die enorme verschillen tussen de gemeenten en dat vind ik wat jammer. Bijna een soort rechtsongelijkheid of je in de ene gemeente woont of in de andere gemeente woont. (loketmedewerker)*

Een van deze loketmedewerkers ziet ook voordelen. Hij ziet de kansen die maatwerk op gemeentelijk niveau kan opleveren om te bezuinigen:

*Het heeft zijn voors en zijn tegens, het feit dat het [de Wmo] een raamwet is. [...] Als je gaat zeggen: we maken er een wet van, dit zijn de regeltjes, nou ja, dan kun je die bezuiniging ook wel vergeten, want juist de gemeente kan weer op dat persoonlijke niveau, de samenstelling van zijn bevolking, zijn bezuinigingen halen. (loketmedewerker)*

### 5.1.2 Het beroep op eigen kracht

Het beroep op eigen kracht houdt de gemoederen bezig. De gevoelens van de gespreksvoerders hierover verschillen. Sommigen kunnen zich goed in het vergrote beroep op eigen kracht vinden, anderen hebben er enige moeite mee. Ook hebben meerdere gespreksvoerders gemengde gevoelens; in het interview lijken zij zichzelf tegen te spreken of geven ze aan er dubbel in te staan.

*[...] kijken van: zijn er ook voorliggende voorzieningen of kun je ergens anders gebruik van maken. Onder andere je sociaal netwerk. Daar is niks mis mee. Dat vind ik ook eigenlijk weer heel mooi, dat we weer meer voor elkaar gaan zorgen. [...] Maar als je in zo 'n situatie zit. Ik zie dat nu bij mijn ouders. Dan denk ik van, ja, dan is het toch anders. (medewerker sociaal wijkteam)*

Eén loketmedewerker merkt op dat de intentie waarmee het beroep op eigen kracht gedaan wordt ook van belang is. Het zou niet in het kader van bezuinigingen moeten plaatsvinden:

*Het moet niet in het kader van een bezuiniging worden bekeken. Het moet worden bekeken uit... van iemand proberen zo lang mogelijk onafhankelijk en zelfredzaam te houden en dat hij zelf zijn verantwoordelijkheid neemt. (loketmedewerker)*

Positief aan de kanteling en het vergrote beroep op eigen kracht vinden gespreksvoerders dat het in hun ogen te ruimhartige beleid wordt ingeperkt. Het beschikbare geld kan daardoor besteed worden aan de mensen die het echt nodig hebben.

*Als ik de situatie van helemaal in het begin zie, wat mensen kregen en welke mensen het kregen. Ik vond het echt absurd. (loketmedewerker)*

*Die schil die eromheen hangt van: nee hebben we, ja kunnen we krijgen, daar wil ik af. (consulent)*

Met name financieel gezien zou een groter beroep op de burgers zelf gedaan mogen worden, volgens verschillende gespreksvoerders.

*Ik ben [...] voor [...] een vermogenstoets, zodat je eigenlijk meer geld overhoudt voor mensen die het echt nodig hebben. (medewerker sociaal wijkteam)*

Daarnaast geven verscheidene gespreksvoerders aan dat het goed is wanneer mensen zelf oplossingen zoeken. Mensen zijn erbij gebaat wanneer zij zelfredzaam zijn en kunnen vertrouwen op hun eigen kracht.

*Als je mensen kan bekrachtigen en ze wat minder een slachtoffer kan laten voelen van de situatie, zonder dat het ze teveel belast, dan kan dat ook weer heel veel bieden. (consulent)*

Aan de andere kant doen burgers al veel zelf volgens een aantal gespreksvoerders. Er zijn mensen die eerst het eigen netwerk aanspreken en zich pas tot de gemeente wenden op het moment dat de rek eruit is en de mantelzorg overbelast is. De overheid zou hen hierin moeten vertrouwen en ervoor moeten waken hen niet te overvragen.

*Als je al waarneemt dat er heel veel zelfredzaamheid was en dat het gewoon niet meer verder kan, dat de familie al enorm is ingeschakeld, dat je dan niet daar ook nog gaat sturen dat het nog meer gebeurt want soms is de grens al bereikt. (loketmedewerker)*

*Mensen lossen het toch best wel veel op met hun familie en vaak is het ook dat stukje wat dan overblijft, waar mensen alsnog de aanvraag voor doen. (consulent in pilotproject)*

Ook betwijfelen meerdere gespreksvoerders of een groter beroep op eigen kracht in zijn algemeenheid wel reëel is. Ze betwijfelen 'of dat voor iedereen ook toepasbaar is, of je inderdaad op de burger altijd een beroep kunt doen' (consulent). Er zullen verschillen zijn per situatie, hulpbehoefte en regio. Sommige mantelzorgers zorgen al voor meerdere familieleden 'en dan wordt het wel heel erg duidelijk dat mantelzorgers ook niet alles kunnen oplossen' (consulent in pilotproject). Ook zijn er vragers die een heel klein of zelfs geen netwerk hebben, bijvoorbeeld alleenstaande ouderen zonder kinderen. Een ouderenadviseur vertelt dat het in dergelijke gevallen lastig is om na zoveel jaar een netwerk op te bouwen. Twee gespreksvoerders merken op dat de samenleving anders is

dan vroeger, dat mensen hun burens niet allemaal kennen, dat meer mensen werken en minder mensen thuis zijn en hun burens kunnen helpen. Aan de andere kant is er soms meer mogelijk dan op het eerste gezicht lijkt en zijn sommige gespreksvoerders daarin proactief. Een medewerker van een sociaal wijkteam vertelde dat zij via internet een neef van een cliënt opspoorde om te helpen bij een verhuizing.

Aan het beroep op eigen kracht en netwerk kleeft volgens verscheidene gespreksvoerders ook een persoonlijk aspect. Sommige burgers die met hun vraag naar de gemeente komen willen de mensen uit hun omgeving niet belasten of zij willen 'zo lang mogelijk zelfstandig en van niemand afhankelijk zijn' (consulent). Enkele gespreksvoerders herkennen dit bij zichzelf.

*Ik zou ook niet mijn ondergoed door de buurvrouw willen laten wassen. Er zijn gewoon grenzen en bij de een liggen die grenzen ook heel anders dan bij die ander, dus dat moet je echt goed onderzoeken. (consulent)*

Volgens een van de gespreksvoerders zijn er bepaalde mensen die nooit een breed netwerk hebben gehad. Een geïsoleerd leven hoort bij hen en zij zouden niet lastig gevallen moeten worden met de verplichting om de burens om hulp te vragen. Een andere gespreksvoerder zegt niet aan te dringen op mantelzorg als oplossing omdat ze van mening is dat mantelzorg (vrijwillig) 'moet ontstaan of niet' (loketmedewerker).

### 5.1.3 Wederkerigheid

Een van de kenmerken van de kanteling is dat de relatie tussen burger en gemeente meer wederkerig wordt (zie tabel 2.1 en § 2.4.2). Aan de consulenten die het gesprek voeren is daarom gevraagd of zij ook bespreken wat de vrager zelf voor de samenleving zou kunnen doen (zie ook § 3.5.2). De reacties van de gespreksvoerders op deze vraag reflecteren hun persoonlijke ideeën daarover en lopen sterk uiteen. Sommige consulenten hebben er nog nooit over nagedacht om iets dergelijks met de vrager te bespreken, vinden het een rare vraag of hebben er moeite mee.

*Nee, dat ga ik niet doen. Nee, dat zou ik niet gaan doen, nee. [...] Ik bedoel, ik doe zelf ook niks voor de samenleving [lachen]. Nee hoor, nee. Er zijn wel eens grenzen, denk ik. (consulent)*

Een paar gespreksvoerders verwachten niet dat er iets uit zou komen.

*Meestal zijn de mensen wel zo met zichzelf bezig als ze bij ons met hulpvragen komen, ja, dat ik daar maar niet eens over begin. (consulent)*

Daarnaast zijn er ook gespreksvoerders die er open voor staan of het zelfs al toepassen:

*Ja, dat zou geweldig zijn hè? Dat zit er nog niet echt in. [...] Als mensen echt iets roepen, dan trek ik meteen aan de bel, want dan denk ik: hé, hier hebben we iemand. Maar ja, dat gebeurt nog echt te weinig hoor. Jammer genoeg. (consulent)*

*Ik hanteer dat het meeste bij mensen die een psychische aandoening hebben, zo van 'hé, wat kun jij nou gaan doen'. En bij mensen die overspannen zijn of een burn-out hebben, heb ik zoiets van ja, pff... lichamelijk gezien kun je best, dus ga maar koffie schenken of noem maar*

*op. [...] Zit ze niet opgesloten in haar huis en dan moet dat een positieve wending geven. (consulent)*

Maar ook zij merken op dat niet alle situaties van mensen met een ondersteuningsbehoefte zich lenen voor een dergelijke benadering. Een medewerker van een sociaal wijkteam legt uit:

*Je hebt verschillende types. Je hebt mensen die doen al wat voor de samenleving en die hebben een hulpvraag, maar die doen al vrijwilligerswerk bijvoorbeeld. Je hebt mensen, die... is een deel van hun hulpvraag. Dus die probeer je te laten participeren. [...] En de derde groep, dat zijn mensen van wie je denkt, die zitten zo diep in de problemen, dat is niet handig, dat die een bijdrage leveren. Zo had ik iemand waar het achter de voordeur echt... mishandeling, geldproblemen, opvoedingsproblemen. En een van de problemen was geen geld voor een verklaring van goed gedrag zodat zij vrijwilligerswerk kon doen. Waarvan ik denk: jij moet eerst gewoon je problemen thuis oplossen. (medewerker sociaal wijkteam)*

#### 5.1.4 Doelbereik: redzaamheid

Het is denkbaar dat het draagvlak voor de Wmo en de kanteling samenhangt met de inschatting van het doelbereik. Sommige gespreksvoerders geven aan geen zicht te hebben op de mate waarin de Wmo bijdraagt aan de redzaamheid van burgers. De meeste gespreksvoerders menen echter dat de inzet van Wmo-oplossingen (zeker) de redzaamheid van vragers bevordert.

*Ja, absoluut. [...] Ja, met een Wmo-voorziening met een paar drempels eruit, een aangepaste badkamer of wat ondersteuning [...] ja, dat helpt gewoon heel erg. (casemanager multi-problematiek)*

*Ja, ik denk zeker wel dat wij een bijdrage leveren aan de zelfredzaamheid. Je ziet ook een populatie van cliënten die gewoon met, in onze ogen, een kleine voorziening zoals de regiotaxi of een vervoersvoorziening, daar hun hele eigen leven mee indelen en inrichten en ook kijken naar de mogelijkheden. (consulent)*

Twee gespreksvoerders geven aan dat het bevorderen van de redzaamheid van vragers niet iets nieuws of 'eigen aan de Wmo' is. Ook de oude Wvg droeg hieraan bij. Een aantal gespreksvoerders is deze mening echter niet toegeedaan. Zij signaleren dat door de Wmo en met name door de gekantelde werkwijze vragers nu meer of duurzamer gesterkt kunnen worden in hun redzaamheid.

*Ja, ik denk het wel. [...] Als je met de gekantelde werkwijze ook daadwerkelijk datgene bereikt wat je graag wilt, dus dat netwerk en dingen, dat mensen meer in hun eigen kracht komen te staan. Dan denk ik dat je een duurzame oplossing hebt. (consulent in pilotproject)*

*Ik heb een collega gehad die werkte bij het C1Z en die deed ook indicaties en dan zei ze van: oké mevrouw, u krijgt twee keer een wasbeurt in de week en daarmee bent u weer zelfredzaam. Nou en toen had ik zoiets [...] is dat de definitie van zelfredzaamheid? En dat is het volgens mij*



*niet. De burger weer zelfredzaam maken wil zeggen dat hij naar eigen oplossingen moet kijken [...] En dat is het mooie bij de kanteling, mensen moeten dus creatief worden. (consulent)*

*Ja, ik denk het wel, want zeker nu met de manier waarop wij die gesprekken voeren. Je maakt de burger ook bewust van zijn eigen kracht. [...] Dus ja, dat vergroot ook de zelfredzaamheid van: oh, weet je, nee, dat kan ik wel zelf en daar heb ik hulp bij nodig. (consulent)*

Toch zijn er enkele gespreksvoerders die twijfels hebben bij de mate waarin de Wmo bijdraagt aan de redzaamheid van vragers. Soms zijn er andere factoren die de redzaamheid bepalen (zoals de beheersing van de Nederlandse taal), soms is de beperking zodanig dat redzaamheid nooit gerealiseerd kan worden en soms worden er vraagtekens gezet bij de noodzaak van maatschappelijke ondersteuning in relatie tot de redzaamheid van mensen.

*Weet ik niet of dat zo is. Weet ik niet, want sommige beperkingen maken dat je, dat je eigenlijk niet eens zelfredzaam kunt worden. [...] Verstandelijke beperking of dementie bijvoorbeeld. (loketmedewerker)*

*Zelfredzaam, ja. Dat is natuurlijk ook een beetje dubieus. Kijk, dit gaat vooral om een groep waarbij het nogal vaag is, waarin iemand van 53 zegt: ja, ik kan de ramen niet meer zemen. [...] U kunt gewoon nog uw eigen huis bij blijven houden en dat u per se iedere week die ramen gezeemd wil hebben, ja, dat is uw probleem. (consulent)*

Samengevat bestaat er onder de geïnterviewde gespreksvoerders en hun collega's draagvlak voor maar ook weerstand tegen de kanteling. De gespreksvoerders associëren de kanteling vooral met het benadrukken van eigen kracht en met bezuinigingen. Vooral over de wenselijkheid van het vergrote beroep op eigen kracht verschillen de meningen en heeft men gemengde gevoelens, zowel positieve als negatieve. De vele veranderingen in het beleid zorgen voor onzekerheid. Een beperkt aantal gespreksvoerders signaleert dat een gekantelde werkwijze een meerwaarde kan hebben bij het bevorderen van redzaamheid onder vragers.

## 5.2 Competenties

De nieuwe werkwijze vraagt een andere manier van denken en specifieke competenties van de diverse gespreksvoerders (VNG 2010h; Verwijs en Stavenuiter 2013).

### 5.2.1 Anders denken

Meerdere gespreksvoerders laten blijken dat de kanteling een behoorlijk ingrijpende omslag betekent die niet zomaar gemaakt is. 'Het is een omslag, maar het is niet een knopje,' zoals een van de consulenten zegt. Kantelen kost tijd; de omslag naar vraaggericht werken 'dat doe je [...] niet van de ene dag op de andere dag' (consulent). Het is een groei- of bewustwordingsproces. Diverse gespreksvoerders zijn zich er dan ook van bewust dat zij hun oude denkpatronen en routines moeten doorbreken.

*Dat kost ontzettend veel inspanning. Niet alleen van de klant, maar ook van de consulent zelf, hè? Want het is veel makkelijker als iemand opbelt en zegt 'ik wil een scootmobiel', om over een scootmobiel te praten. [...] Je moet die vraag ombouwen van scootmobiel naar vervoersprobleem. [...] Het is gewoon je hele manier van denken die je om moet zetten. (consulent)*

*[...] dat je dan achteraf zegt: ja, ik hik er tegenaan, omdat ik zelf niet voldoende gekanteld ben, ik moet zelf nog die omslag weer maken.*

*[...] Als iemand een probleem bij je neerlegt, [...] je bent heel snel geneigd om de regie over te nemen [...] en je moet het bij de klant laten liggen. Dat moeten wij eerst zelf tussen de oortjes krijgen. (loketmedewerker)*

Eén consulent geeft aan dat de veranderingen een mooie aanleiding bieden om weer eens kritisch te reflecteren op de eigen gedachtegang en werkwijze:

*Ik ga op huisbezoek, ik heb een gesprek, ik adviseer en niemand anders helpt mij daarmee. [...] Daardoor ontstaan er ook blinde vlekken. [...] Juist door nu het invoeren van de kanteling ga je wel weer even goed kijken naar jezelf, hoe doe ik dit nou eigenlijk? En kan ik hier nog uit leren? En wat maakt [...] hoe ik die kantelingen doe en het gesprek? [...] Hierdoor word ik ook weer alerter. [...] Ook dingen die je vermeden hebt, omdat je claimgericht dingen doet, die kan ik nou niet meer vermijden. (consulent in pilotproject)*

Twee consulenten uit twee verschillende gemeenten hebben het gevoel dat zij zelf al (meer) denken volgens de gekantelde wijze maar anderen binnen de gemeentelijke organisatie nog niet:

*Wij hebben wel dat je heel vaak pionier moet zijn binnen het gemeentehuis om te zeggen van, ja, met z'n allen, ook de politiek doordringen van gaan we nog die dure woningaanpassingen [...] doen of zeggen we: u had kunnen weten dat als u ouder wordt dat die beperkingen eraan komen, reserveer maar voor een verhuizing of ja... Wij zijn meestal degene die dat initiatief moeten uitdragen in de gemeente en mensen moeten meekrijgen. (consulent)*

Maar er zijn ook twee respondenten – uit Oostdorp en Noordweststad – die vinden dat de gekantelde werkwijze weinig nieuws onder de zon biedt. Zij zijn van mening dat zij al langer op een dergelijke manier werken.

*Dat is dus inderdaad wat ik mij steeds heb afgevraagd, ook met die introductie van die term kanteling, wat is er nou zo nieuw aan. [...] Of het nou zo nieuw is en zo'n totaal andere werkwijze. Nee, wij werken al heel lang zo. (loketmedewerker)*

*In feite werken wij al van het begin af aan gekanteld. [...] Zolang ik hier werk voor de gemeente gaan we kijken wat iemand zelf kan. (consulent)*

De vraag die hierbij gesteld kan worden is in welke mate deze gespreksvoerders al denken en werken volgens de gekantelde wijze. In hoofdstuk 3 bleek immers dat de werkwijze in de meeste gemeenten in het onderzoek een tussenvorm is van de oude werkwijze en het ideaaltypische gekantelde traject. Bovendien volgen de gemeenten van de desbetreffende gespreksvoerders (Noordweststad en Oostdorp) – relatief gezien – in mindere

mate de nieuwe werkwijze die de vng beschrijft (zie § 3.10). Eén consulent uit een andere gemeente merkt op:

*Sommige collega's die zeggen: dat doen we al jaren! Dan denk ik van: oh, moeten we toch eens even met elkaar gaan praten, want volgens mij doen jullie dat nog steeds niet goed!* (consulent)

### 5.2.2 Gespreksvaardigheid en de rol van de gespreksvoerder

Uit de interviews blijkt dat gespreksvaardigheid en gesprekstechnieken belangrijke competenties zijn om gekanteld te werken (zie ook Verwijs en Stavenuiter 2013). Sommige gespreksvoerders geven dit expliciet aan, bij anderen valt het op te maken uit de anekdotes en illustraties die ze geven. Het toegenomen belang van gespreksvaardigheid hangt samen met de andere werkwijze en de veranderde rol van de gespreksvoerders.

*I: Vraagt dat nu van jullie ook andere vaardigheden en kennis?*

*R: Ja, absoluut. Absoluut. Veel betere gesprekstechnieken, dus daar moet je echt je best op doen.* (consulent)

Daarnaast geven vier geïnterviewde consulenten aan dat de vragers van nu assertiever of mondiger zijn dan de vragers van vroeger.

In de nieuwe werkwijze die de vng beschrijft is de rol van de gespreksvoerder anders dan in de oude Wvg-werkwijze. De voorbeelden die geïnterviewde gespreksvoerders aanhalen maken duidelijk dat zij zich niet langer als verstrekkers van voorzieningen kunnen blijven opstellen, maar dat zij de vragers anders moeten gaan benaderen. Ze nemen een meer coachende rol aan waarin ze het probleem dat de vrager ervaart als uitgangspunt nemen en vervolgens luisteren en meedenken.

*Ja, je komt op de thee of de koffie. [...] Dan vertellen ze, ja, toch wel heel veel. Dat wordt dan ook niet ervaren als van: nou, u bent van de gemeente. En: ik heb wat gevraagd, nou moet ik zien dat ik dat krijg of zo. Nee. Maar je wordt daar steeds vaardiger in. Vooral om die dingen te vragen die moeilijker zijn, zoals dat inkomen. Nou, en nu zeg ik dan soms tussen neus en lippen door van: u heeft zeker een AOW 'tje, hè?* (consulent)

*Ook als er frustraties zijn of wat dan ook, dan moet daar de ruimte voor zijn, anders kun je niet verder.* (consulent)

Een dergelijke insteek maakt het voor gespreksvoerders mogelijk om vragers op andere ideeën te brengen en een ander denkkader aan te reiken.

*Door het gesprek anders in te gaan, zet je ook bij die mensen wat in werking, er anders tegen aankijken zo van: hé, nou, als ik dan de glazenwasser laat komen, dan heb ik verder geen huishoudelijke hulp nodig. Dus dan hoef ik geen eigen bijdrage te betalen, dan hoef ik maar een beetje te betalen aan de glazenwasser en mijn probleem is opgelost en ik hou alle vrijheid. [...] Ze gaan anders denken. Ja, dat hoop je dan, hè, dat dat zich dan verder ontwikkelt zo van: nou, dat is ook een oplossing en dan los ik het wel zelf op en dan heb ik de gemeente niet nodig.* (consulent)

R1: Zo heb ik ook... een iemand, verslaafd, verstandelijke beperking en die moest verhuizen en die riep eerst: ik moet van jou verhuizen. Toen zei ik: ik ga naar je luisteren. En het laatste wat hij zei was: ik wil verhuizen [lacht].

[...]

I: Dus eigenlijk probeer je de mensen een beetje te sturen?

R2: Coachen. Het is echt een andere kijk...

R1: Het moet hún oplossing zijn.

I: Maar je geeft hun ook een ander beeld mee, eigenlijk een andere visie, probeer je hun aan te leren? Is dat het?

R1: Anders denken, ja! (medewerkers sociaal wijkteam)

Vervolgens kan het voorkomen dat vragers tevreden weggaan ondanks dat de door hen gevraagde voorziening wordt afgewezen.

*De kunst is natuurlijk, zeg ik altijd, als iemand 'dank je wel' zegt, terwijl ik 'nee' heb gezegd. Dan heb je het goed gedaan. (consulent)*

*Het is ook wel vaak dat mensen hier naar toe komen met het idee van: ik wil dat en dat aanvragen en dat op het eind van het verhaal gaan ze met lege handen weg, dat ze dan ook wel op een tevreden manier weggaan. Dat je het goed duidelijk uit kunt leggen waarom iets niet kan. (loketmedewerker)*

### 5.2.3 Deskundigheidsbevordering

De gespreksvoerders is gevraagd naar eventuele trainingen en cursussen die ze in de afgelopen jaren gevolgd hebben, maar niet specifiek naar scholing in de gekantelde werkwijze. Een beperkt aantal gespreksvoerders volgde naar eigen zeggen een cursus of training over de kanteling of gesprekstechnieken. Eén consulent gaf aan hierin een onvulde behoefte te hebben:

*Ik vind ook dat we nog mogelijk wat scholing kunnen gebruiken in ja, hoe ga je nou zo'n gekanteld gesprek überhaupt aan hè, want nu doe je het vanuit ja, hoe je denkt dat je het moet doen. (consulent)*

Twee consulenten, uit twee verschillende gemeenten, met meer ervaring met vraaggericht werken merken op dat het niet zozeer gaat om scholing, maar om een verandering in denkwijze:

*Wij hebben hier wel een scholing gehad, maar daar ben je er niet mee! Want het is in het denken dat je de klik moet maken. (consulent)*

*Er zijn nooit echt cursussen voor opgezet of wat dan ook. Het is gewoon de manier van werken, die langzaam maar zeker over de mensen heen komt. (consulent)*

Periferiestad zet daarom sterk in op leren door te ervaren ('doen') en op uitwisseling tussen collega's, bijvoorbeeld in de vorm van lunchbijeenkomsten, overleggroepen en verbale interventies. Consulenten hadden zelf aangegeven hier behoefte aan te hebben;

‘je moet het op een gegeven moment ook gaan doen, het moet niet theorie blijven’ (loketmedewerker). De consultants die aan pilotprojecten meewerkten zitten nu in de verschillende overleggroepen.

*De grootste kritiek was: we praten erover. Hetzelfde met wijkgericht werken, ja we praten erover, maar... de wijk in! Doen! En vertel elkaar de ervaringen en de voordelen en de nadelen en wat jij moeilijk vindt. (consulent)*

Een voorwaarde voor een dergelijke aanpak waarbij men leert door te ervaren is dat de consultants het vertrouwen krijgen van en zich ook daadwerkelijk gesteund voelen door hun leidinggevendenden. Een betrokken consulent in Periferiestad stelt:

*Als mijn chef zegt: we gaan kantelen en noem maar op en ik ga kantelen en ik word teruggefloten van: nee, jongen, nee, dat was niet de bedoeling van kanteling, ja [...] dan maak je de boel onveilig. Nee, dat kan niet. (consulent)*

In het pilotproject in Zuidstad voeren de consultants van de gemeente de keukentafelgesprekken bewust samen met een consulent van de welzijnsorganisatie of van MEE om van elkaar te leren. De medewerkers van de welzijnsorganisatie en van MEE zijn breder geschoold in gespreksvaardigheden en in het zoeken van ‘de vraag achter de vraag’. Zij leren op hun beurt meer over de wetgeving, het toetsingskader, ziektebeelden en technische en praktische aspecten van hulpmiddelen. De twee geïnterviewde gespreksvoerders uit het pilotproject – een van de gemeente en een van MEE – zeggen dat de samenwerking leerzaam is en dat ze een beter contact met elkaar hebben gekregen. Uitwisseling tussen gespreksvoerders uit verschillende disciplines is een vaker gebruikte methode. Het consultantenteam in Periferiestad en de sociale wijkteams in Noordstad bestaan uit medewerkers die ieder een eigen specialisatie hebben en binnen het team elkaars vragen kunnen beantwoorden.

Samengevat vraagt de nieuwe benadering van veel gespreksvoerders een grote omslag in zowel denk- als werkwijze. Bovendien verandert de rol van de gespreksvoerder in de toeleiding tot ondersteuning. Luisteren, meedenken, ideeën aanreiken en coaching worden belangrijker. Dit vergt kennis van wat de gekantelde benadering inhoudt, het vermogen om te reflecteren en gespreksvaardigheid. Niet alle gemeenten in het onderzoek boden hun gespreksvoerders hier scholing of begeleiding in aan of ze boden het niet aan alle functies. Een genoemde methode is leren door te ervaren (‘doen’) onder de voorwaarde dat de consulent het vertrouwen krijgt en zich gesteund weet. Daarnaast zijn er goede ervaringen met de uitwisseling van ervaringen tussen collega’s en met kennisoverdracht tussen professionals van verschillende achtergronden.

### 5.3 Context

Als men gespreksvoerders tot een andere denk- en werkwijze wil laten komen is het wenselijk dat zij werken in een context die een dergelijke verandering bevordert, mogelijk maakt of in ieder geval zo min mogelijk belemmert. Twee typen actoren uit de context van de gespreksvoerders zijn de gemeentelijke beleidsafdeling en de burger (de vrager).

### 5.3.1 De relatie met de beleidsafdeling

Uit de interviews blijkt dat een aantal gespreksvoerders van mening is dat de samenwerking en communicatie binnen de gemeentelijke organisatie verbeterd zouden kunnen worden. De meeste opmerkingen betreffen de relatie tussen de beleidsafdeling en de uitvoerende kant. Eén consulent zegt expliciet hierover tevreden te zijn:

*Wat ik ook prettig vind is dat wij heel nauw samenwerken met onze afdeling Beleid. [...] Op het moment dat wij als consulenten tegen iets aan lopen, wordt er vanuit Beleid iets mee gedaan.*  
(consulent)

Tegelijkertijd geeft deze persoon aan niet goed op de hoogte te zijn van de geplande veranderingen in beleid en werkwijze en dat het niet zichtbaar is wat er achter de schermen gebeurt. Vijf andere gespreksvoerders die iets zeggen over hun relatie met de beleidsafdeling zijn ontevreden of zien ruimte voor verbeteringen. Zij vinden bijvoorbeeld dat er onvoldoende naar hen wordt geluisterd, dat bestaande problemen niet worden opgelost of dat de instrumenten (zoals formulieren, documenten) waarmee ze moeten werken niet goed op de praktijk zijn afgestemd of niet goed functioneren. De geïnterviewde loketmedewerkers van twee gemeenten beklagen zich dat ze niet alle informatie krijgen die nodig is om burgers goed te woord te kunnen staan.

*Soms dan kregen wij telefoontjes en dan was er weer een brief uitgegaan en dan hadden ze ons niet even bericht gedaan van: nou, daar gaat weer een brief [...] en dan voel je je heel onprofessioneel als je zo iemand aan de telefoon hebt.* (loketmedewerker)

Daarnaast is het van belang dat burgers goed worden ingelicht door de gemeente over veranderingen in het beleid. Wanneer dit niet gebeurt zijn de loketmedewerkers de eersten die het merken omdat ze dan boze telefoontjes krijgen.

*Het is voor ons ook heel frustrerend, want ik bedoel, het wordt doorgevoerd [...] maar ja, licht de burger in. Dat was voor ons prettiger geweest. [...] Moet je eens kijken hoeveel telefoon en hoeveel frustraties, hoeveel boze mensen...* (loketmedewerker)

Vanuit het perspectief van de gespreksvoerders lijken de beleidsmedewerkers dus niet altijd de gevolgen van hun activiteiten te zien voor de uitvoerende kant. Een van de loketmedewerkers observeert dan ook een verschil in perspectief en beleving:

*R: [...] Dan denk ik: oh, heeft weer zo 'n beleidsmaker zitten denken. Die hebben vaak geen benul hoe het in de werkelijkheid [...] er aan toe gaat.*

*I: Er zit wel een verschil tussen beleid en de uitvoerende kant? Een kloof merk je?*

*R: Ja, de belevingswereld is totaal anders. Je zit wetten uit te werken en dingen te bedenken.*

*[...] En als je dan in de praktijk gaat kijken. Sommige dingen kun je veel makkelijker en praktischer oplossen.* (loketmedewerker)

Eén consulent heeft betere contacten met de beleidskant sinds een aantal pilotprojecten. Ze vertelt dat de afdelingen voorheen meer gescheiden waren en 'dan krijg je zoiets van: zij bedenken iets en dat strookt niet met de praktijk. Of wij leggen daar een vraag neer en er komt nooit antwoord op'. Beleidsstukken zoals de Wmo-nota kreeg ze via

externen. Totdat de consulent regelmatig overleg had met een beleidsmedewerker vanwege een gezamenlijk stuk over de bevindingen van enkele pilotprojecten. Hieruit rolde een betere samenwerking voort tussen beide afdelingen. De consulenten worden nu vaker betrokken en er zijn briefings voor hen ingesteld:

*Dan vertelt ze ook wat er zoal vanuit de raad en wat dan ook, wat er allemaal speelt. [...] Echt dat we ook horen wat er allemaal aan de hand is. (consulent)*

### 5.3.2 De claimgerichte houding van vragers

Een groot deel van de geïnterviewde gespreksvoerders merkt dat veel burgers nog claim- of aanbodgericht denken. Mensen hebben een bepaalde voorziening in het hoofd die ze willen hebben – mogelijk omdat ze die voorziening bij een ander gezien hebben – en vinden dat zij daar recht op hebben. Of vragers zich ondersteund voelen door de gemeente is in hoge mate afhankelijk van de beschikking. Bij een toekenning is men doorgaans tevreden en bij een afwijzing niet, aldus de gespreksvoerders. Deze ‘claimgerichte’ houding staat een vraaggerichte werkwijze in de weg.

*Mensen denken [...] in voorzieningen, ‘ik wil die scootmobiel’, en soms kom je met oplossingen aan: ‘Ja, ja, maar toch wil ik de scootmobiel.’ Ja, zo werkt het dan. (consulent)*

*Dat is iets wat je nu toch best wel vaak tegenkomt, dat mensen zoiets hebben van: ‘Ja, tuurlijk kan ik het wel zelf betalen, maar ja, ik heb er toch recht op.’ (consulent in pilotproject)*

*...en ook gelijk naar de wethouder als ze iets niet krijgen en raadsleden inschakelen. (consulent)*

Wat meespeelt is dat vragers de dingen op een bepaalde manier gewend zijn, zowel in de aanvraagprocedure als in de hulp die ze wensen te ontvangen. Een loketmedewerker merkt op dat ‘oude’ klanten zien dat hen allerlei voorzieningen worden afgenomen terwijl nieuwe klanten blij zijn met wat ze krijgen. Drie gespreksvoerders vinden sommige burgers ‘verwend’:

*...die zijn verpamperd door de Wmo. [...] En die mensen, daar krijg je ook geen goed gesprek meer mee, die kun je het niet meer goed uitleggen. ‘Ik heb het al tien jaar zo en nou zal ik het met minder moeten doen en ik ben nu tien jaar ouder, dat kan toch niet.’ Dat is niet goed. Die zijn te verwend, zeg maar. (consulent)*

Maar niet alle burgers met een hulpbehoefte hebben dezelfde, claimgerichte houding. Een consulent in een pilotproject moest het beeld dat zij van tevoren had, enigszins bijstellen:

*De indruk bestaat: oh, burgers, die vragen maar waar ze recht op hebben en die willen krijgen wat er te krijgen valt. Terwijl het in de praktijk juist..., ja, dat je toch vaak ziet dat mensen misschien juist veel eerder een aanvraag hadden kunnen doen, maar toch heel lang gewacht hebben. (consulent in pilotproject)*

Overigens denken burgers die lang wachten met het indienen van een aanvraag niet per definitie ‘gekanteld’. Een paar gespreksvoerders merken dat vooral de oudsten over een drempel heen moeten voordat ze bij de gemeente aankloppen en dat zij daarom lang wachten met een aanvraag.

Vier gespreksvoerders hebben de ervaring dat de gemiddelde vrager door de jaren heen mondiger is geworden en beter geïnformeerd voordat hij of zij bij het zorgloket binnen loopt (zie ook § 5.2.2). Volgens een van hen betekent dat ook dat mensen verwijzingen op internet opvolgen en daardoor meer geneigd zijn rechtstreeks bij een aanbieder zoals de welzijnsorganisatie aan te kloppen. Eén loketmedewerker observeert een verschil in houding tussen de generaties:

*De hoogbejaarde mensen die wij kennen, en dan heb ik het over mensen van boven de 85 tot over de 100, die hebben nog de mentaliteit van: je houdt je hand niet op. Je gaat niet naar Drees. Dan heb je de groep mensen die opgegroeid zijn in de periode van de wederopbouw, de bloei, [...] dat is een groep die nu tussen de 60 en 75 is. [...] Daar zit volgens mij de grootste groep van: ja, maar ik heb er recht op. En je ziet bij de jongeren alweer van: ja, hoezo ik heb er recht op? Je ziet toch die kentering alweer. (loketmedewerker)*

Deze medewerker ziet dit verschil niet alleen bij vragers maar ook tussen jongere en oudere huisartsen en denkt dat door de pensionering van de babyboomers het momentum voor een andere benadering gunstiger wordt:

*Er is vorig jaar echt een golf van huisartsen met pensioen gegaan, dus die beroepsgroep heeft zich erg verjongd en dan merk je dat die groep toch weer wat makkelijker open staat voor dit soort dingen en natuurlijk ook omdat het een nieuwe generatie is en ook sneller doorheeft van: de bomen groeien niet meer tot in de hemel, terwijl de oude generatie huisartsen zeiden: dat is de taak van de gemeente, punt. Klaar. (loketmedewerker)*

Is het mogelijk om de burger te laten kantelen? Hoe denken de gespreksvoerders hierover? Uit opmerkingen van een aantal gespreksvoerders maken we op dat zij niet denken dat dat eenvoudig zal zijn of op korte termijn zal gebeuren.

*R: [...] Die omslag is bijna niet te maken bij mensen.*

*I: Gaat die ooit nog wel komen?*

*R: Ja, als wij het niet meer toekennen. (consulent)*

Een loketmedewerker met een neventaak als communicatieadviseur ziet wel een lichtpuntje. Zijn ervaring is dat door alle mediaberichten over bezuinigingen burgers beseffen dat ‘de bomen niet meer tot in de hemel groeien’ (loketmedewerker). In feite zit het tij mee.

*We moeten met z’n allen bezuinigen en dan krijg je de maatschappelijke stroming mee. (loketmedewerker)*

Volgens deze loketmedewerker zullen er altijd mensen zijn die vinden dat ze ergens recht op hebben, maar hij verwacht dat de meeste burgers op den duur wel omslaan. De meerderheid van de vragers denkt nu nog in specifieke voorzieningen, niet in problemen.



*Wat ik in een gesprek altijd probeer is om dat te kantelen van: scootmobiel doorstrepen en schrijven: vervoersvoorziening. (consulent)*

Bovendien begint in de meeste bestudeerde gemeenten het toeleidingstraject nog met het indienen van een aanvraag en dan ook nog eens een aanvraag voor een specifieke voorziening. Dit zal van invloed zijn op de verwachtingen die vragers hebben, zo denken een aantal gespreksvoerders.

*Ik heb wel het idee als je, zeg maar met melding zou werken, dan hebben mensen nog niet die claim neergelegd. Ook nog niet in hun hoofd. (consulent in pilotproject)*

Een andere consulent verwacht echter dat het de vrager zelf weinig uitmaakt of die een melding maakt of een aanvraag doet. Een consulent van een recent gestart pilotproject merkt inderdaad dat het ook met een probleemgericht meldingsformulier nog moeilijk is om de vrager anders te laten denken:

*Wat vraagt een burger aan? Een scootmobiel. Die geeft niet aan van: ik wil mijn boodschappen kunnen doen. Het aanmeldformulier nodigt daar wel toe uit, maar de denkwijze van de burger is nog niet zo. [...] Nu staat er gewoon nog duidelijk: 'Wat wilt u bereiken? Scootmobiel', 'Wat wilt u ermee doen? Scootmobiel.' (consulent in pilotproject)*

Twee consulenten van een ander pilotproject dat nog vanuit de aanvraag werkt vinden dat de gemeente al in een eerder stadium met vragers in gesprek moet komen. Zij verwachten dat de mensen dan meer beïnvloedbaar zijn, terwijl ze in een latere fase al hebben nagedacht over de voorziening die ze van de gemeente willen krijgen. Ook een andere consulent denkt dat veel in het voortraject geïnvesteerd zal moeten worden om tot een vermindering van het aantal aanvragen te komen.

Het voorzieningengerichte aanvraagformulier werkt dus belemmerend voor een andere denkwijze bij de burger. Ook langs andere wegen ontvangen vragers signalen die tegen een kanteling in gaan. Twee consulenten geven aan dat de eerstelijns hulpverlening en de huisartsen mensen gemakkelijk doorsturen naar de gemeente, een aanvraagformulier meegeven of soms zelfs zeggen dat er recht op een bepaalde voorziening is. Ook komt het voor dat het informatiemateriaal dat de gemeente zelf aan burgers verstrekt op hun de website of in brochures nog niet is aangepast aan een nieuwe werkwijze. Daar valt winst te behalen volgens een consulent van een pilotproject:

*Voordat ze überhaupt een aanvraagformulier uit gaan printen, kun je mensen ook al aan het denken zetten door aan de mensen te vragen: goh, heeft u al gekeken wat u zelf kan? Wat uw familie kan? Wat er in de buurt te doen is? (consulent in pilotproject)*

Een andere consulent heeft goede ervaringen met de folder die de betreffende gemeente verstuurt om vragers voor te bereiden op het gesprek. Ze heeft het idee dat ze voorheen tegen meer weerstand aanliep en dat ze vaker uitleg moest geven, terwijl vragers nu meer bekend zijn met het voorzieningenbeleid van de gemeente.

Loketmedewerkers van twee verschillende gemeenten zien in de informatievoorziening een rol weggelegd voor de rijksoverheid. Mede omdat het directe belang van de rijksoverheid kleiner zou zijn dan dat van de gemeente. Ze denken daarbij aan voorlichting

van een meer algemene aard om het denkkader van alle burgers – ook de toekomstige vragers – te beïnvloeden.

*Misschien zou daar veel meer een taak weggelegd zijn voor de rijksoverheid, om wat meer die nadruk te leggen van: jongens, we moeten het als samenleving met elkaar maken. Het hoeft niet specifiek gericht te zijn op de Wmo. [...] Ik denk dat Postbus 51 daar iets beter voor ingericht is dan dat elke gemeente dat op zich moet doen. Dat heel veel gemeenten daar het geld niet voor hebben. (loketmedewerker)*

*Er zijn nog heel veel [...] burgers die denken [...] dat de Wmo de oude Wvg is. [...] Ik denk dat het rijk daar ook een taak heeft. (loketmedewerker)*

Samengevat werkt een deel van de gespreksvoerders in een context die het voor hen lastig maakt om te kantelen. Zo zijn de samenwerking en communicatie tussen de uitvoerende kant (de gespreksvoerders) en de beleidsafdeling (beleidsmedewerkers) voor verbetering vatbaar. De gespreksvoerders in de bestudeerde gemeenten worden weinig betrokken bij het beleidsproces. Hierdoor zijn gespreksvoerders niet altijd op de hoogte van wat er speelt binnen de gemeentelijke organisatie. Daarnaast denken veel vragers (nog) claimgericht en in termen van rechten. Een dergelijke houding werkt belemmerend voor een vraaggerichte werkwijze. Gespreksvoerders schatten in dat het ‘kantelen’ van de burger nog enige tijd zal vergen. Op het terrein van voorlichting en verwachtingsmanagement ligt nog werk voor zowel gemeenten als de rijksoverheid.

#### 5.4 Ervaringen met kantelingselementen in de praktijk

Wat zijn de ervaringen van de gespreksvoerders met elementen van de gekantelde werkwijze, voor zover aanwezig? We beantwoorden deze vraag voor enkele belangrijke elementen die we in de praktijk hebben aangetroffen (zie hoofdstuk 3). Overigens zullen het draagvlak en de gevoelens onder gespreksvoerders, besproken in paragraaf 5.1, ten dele gekleurd zijn door deze ervaringen in de praktijk.

##### 5.4.1 Startpunt van het traject: melding versus aanvraag

Zoals we in hoofdstuk 3 zagen werken slechts een paar van de tien onderzochte gemeenten vanuit meldingen in plaats van aanvragen, en dan veelal nog binnen een pilotproject. Daardoor hebben alleen de consultants in Zuidelijk Dorp en in de pilotprojecten in Periferiestad en Noordstad praktijkervaring op dit punt. Aanvragen hebben een andere juridische status dan meldingen. De gemeente is verplicht officieel te reageren op een aanvraag en bij het indienen ervan gaat een wettelijke beslistermijn lopen. Ook wanneer de aanvraag een voorziening betreft die niet onder de Wmo valt. Het werken vanuit meldingen bespaart in zulke gevallen werk, in ieder geval in theorie. In de praktijk zal een gemeentelijke medewerker de burger vaak al verzoeken om een aanvraag voor een voorziening die niet onder de Wmo valt in te trekken. Andere verschillen tussen werken vanuit een aanvraag of werken vanuit een melding hangen samen met het karakter van het gebruikte formulier. In hoofdstuk 3 zagen we

dat op een aanvraagformulier meestal een specifieke voorziening aangekruist dient te worden (claimgericht) terwijl op een meldingsformulier het probleem omschreven kan worden. Voor mensen met een ondersteuningsbehoefte blijkt het nog lastig te zijn om een meldingsformulier in te vullen dat uitgaat van het probleem:

*Cliënten worstelen, [...] 'waarom kan ik die scootmobiel nou nergens aanvragen?' Waar moet ik dat nou kwijt? Dus of je komt aanmeldformulieren tegen die minimaal zijn ingevuld of aanmeldformulieren die volledig zijn ingevuld, maar waar dingen staan [...] op plekken of categorieën waarvan je denkt: waarom vertelt ze dat daar nou, dat moet dáár staan. [...] Dus het is een, ja, een zoektocht. (consulent in pilotproject)*

Het voordeel van een claimgerichte aanvraag is dat je als consulent meteen weet 'waar je aan toe bent' (consulent in pilotproject):

*Ik doe dit werk al een tijdje, dus ja, dan kan ik meteen van tevoren ook inschatten: o, dat wordt hem wel. O, dat wordt hem niet. [...] En met een aanmeldformulier heb je dat een stuk minder, want je gaat gewoon eigenlijk blanco zo'n gesprek in. (consulent in pilotproject)*

De gespreksvoerders ervaren dat de insteek van het traject en het gesprek bij het gebruik van een meldingsformulier anders zijn. Het gesprek wordt 'veel breder dan wanneer een cliënt een aanvraag doet' (consulent in pilotproject).

*...dan is de melding geen aanvraag, dus dan zit ik niet met een achttwekentermijn, maar dan ga ik eerst kijken van wat is het traject dat ik ga uitzetten. (consulent)*

*I: Wordt de inhoud van het gesprek ook anders als het een aanvraag is?*

*R: Ja, als het een aanvraag is dan is het meer claimend gedrag. [...] Bij een aanmelding is het [...] dat je gaat zitten zo van: nou, wat zijn de problemen? En al pratend verken je met de cliënt [...] in welke positie die cliënt zit. (consulent)*

Daarnaast biedt het werken vanuit een melding de mogelijkheid om vragers te registreren die voorheen in de boeken onzichtbaar bleven, waardoor er ook een beter overzicht is van de problemen en hoe lang deze al spelen.

*Wat er nou voor ons veranderd is, is toch wel dat je een goeie inventarisatie krijgt van de hulpvraag, want het wordt wel ingeboekt als een melding. [...] Het voordeel is dat als mensen daar later nog een keer op terugkomen, dan heb je eigenlijk al een handvat, dan heb je het al gezien, [...] zo van: hé, dat mobiliteitsprobleem dat speelt al zolang, daar heeft zij zich al een keer mee gemeld. [...] Je krijgt een beter overzicht van de klant. (consulent)*

In de gemeenten die nog werken vanuit een aanvraag ervaren enkele geïnterviewde gespreksvoerders dit als een belemmering voor het vraaggericht werken:

*We werken nog wel met de aanvraag. In principe zou je gewoon niet meer claimgericht kijken. [...] Alleen het feit dat mensen dus de aanvraag al neergelegd hebben, ja, betekent natuurlijk een probleem. (consulent in pilotproject)*

### 5.4.2 Het brede keukentafelgesprek

Een aantal geïnterviewde gespreksvoerders liet zich uit over hun ervaringen met het brede inventarisatiegesprek, het huisbezoek of de combinatie van beide. Hun reacties zijn veelal positief. Wel merkt een enkeling op dat de werkwijze arbeidsintensief is of dat gesprekken langer duren dan voorheen. Ook komt er bij de huisbezoeken een veiligheidsaspect kijken. In Randstadstad gaan vrouwelijke adviesmedewerkers daarom altijd met z'n tweeën op huisbezoek.

Het keukentafelgesprek 'levert heel veel op' (consulent). De consulent heeft na het brede gesprek zogezegd 'het plaatje rond' (consulent) en dat levert op termijn weer winst op. Meerdere aanvragen kunnen bijvoorbeeld tegelijk ingediend en afgehandeld worden.

*Het kost tijd, maar het loont, om het zo maar te zeggen. Ja, en de voordelen die zijn echt super.*

*[...] Wat je eerst voor één voorziening deed, je kijkt nou naar alles, dus mensen hoeven ook niet meer drie aanvragen tegelijk te doen, of drie aanvragen na elkaar. (consulent)*

*Ik hoor [...] van mijn collega's: is het zinvol om bij een bejaarde van 85 jaar op huisbezoek te gaan? En dan zeg ik: juist wel. Want je gaat breed kijken en dan kunnen meer dingen in zijn omgeving aan de hand zijn, dat het nodig is dat je toch dát soort dingen in kaart brengt. (consulent)*

Eén consulent zegt het breed oppakken van de vraag een vorm van goede dienstverlening te vinden. Twee andere consulenten hebben ook de indruk dat vragers het brede keukentafelgesprek waarderen en dat zij zich erdoor gehoord voelen.

*De mensen geven ook wel aan, weet je wel, dat ze de gesprekken als prettig ervaren en ik krijg ook wel vaak: ach, kom nog eens terug. [lacht]*

*[...]*

*Vooral bij ouderen, [...] ze worden gehoord. Er wordt aandacht aan iemand besteed. [...] Ja, je krijgt toch persoonlijke gesprekken. [...] Het is diepgaander. Je vraagt meer... echt naar z'n interesses, naar hoe 'ie het allemaal doet. Dus mensen voelen zich gewoon veel meer gezien. (consulent)*

*Het gesprek verloopt over het algemeen positiever, hè, want je gaat van het positieve uit wat mensen wel kunnen en mensen voelen zich daardoor ook serieus genomen, dat merk je ook. (consulent)*

De huisbezoeken maken dus een brede inventarisatie mogelijk. De gespreksvoerders die zich positief uitlaten over het huisbezoek benadrukken vooral de voordelen ten opzichte van telefonische gesprekken. Zo werkt het beter om een gezicht bij een naam te hebben. Maar ook vinden gespreksvoerders dat zij meer zicht op de situatie krijgen en dat zij adequater kunnen inschatten of mensen hun situatie beter dan wel slechter voordoen dan de werkelijkheid.

*Dat je meer het reële beeld krijgt. Je ziet mensen die zich beter voordoen of mensen die zich slechter voordoen. [...] Ik bedoel, als door de telefoon verteld wordt van: mijn been is geamputeerd, dan traplift en dit en dat. Maar als je daar gaat kijken en je ziet die man. [...] Hij kan*

*met zijn prothese gewoon de trap lopen en hij kan nog een hele hoop dingen wel. En dat zijn dingen die je door de telefoon natuurlijk nooit kunt zien. Of gewoon een oudere dame, die uit een soort schaamtegevoel zichzelf veel beter voordoet dan ze is. Maar je ziet tijdens het huisbezoek al zoveel schade dat je denkt van: [...] die zal toch een stukje extra ondersteuning nodig hebben. Nou, dat zijn dingen die je nu ziet. Maar die je door de telefoon natuurlijk nooit hoort. (consulent in pilotproject)*

Eén consulent merkt op dat de vragers het als prettig ervaren wanneer het gesprek in hun eigen omgeving plaatsvindt. Zij heeft het idee dat ze daardoor meer met hen in gesprek kan komen (consulent).

### 5.4.3 Aanspreken op eigen kracht en netwerk

In de nieuwe werkwijze die de vng beschrijft spreken gespreksvoerders de vragers meer aan op hun eigen kracht en netwerk. Soms is dat in de vorm van een eigen financiële bijdrage. Wat is de reactie van de vragers volgens de gespreksvoerders? Lukt het hen om vragers op hun eigen kracht en netwerk aan te spreken en zelf hun probleem op te laten lossen?

#### Reacties van vragers bij een beroep op eigen kracht of netwerk

Volgens een aantal gespreksvoerders reageren vragers wisselend wanneer zij op hun eigen verantwoordelijkheid worden gewezen:

*De eigen verantwoordelijkheid, sommige mensen nemen die heel serieus en heel ver, te ver [...] en je hebt ook een hele categorie mensen die denken van: ik heb hier een probleem en jullie moeten het oplossen. (consulent)*

Sommige vragers vinden het wel logisch dat ze op hun eigen verantwoordelijkheid aangesproken worden. Een ouderenadviseur vertelt bij ouderen te komen die geen huishoudelijke hulp van de thuiszorg willen omdat ze al particuliere hulp hebben. Ook zijn er vragers die het niet fijn vinden om rekening te moeten houden met een 'vreemde' in huis, terwijl mensen uit het netwerk het soms plezierig vinden hulp te bieden. Daarnaast lijkt de wijze waarop de gespreksvoerder de boodschap brengt en deze toelicht uit te maken (zie ook § 5.2.2), zoals de volgende citaten weergeven.

*I: Het is wel mogelijk om burgers op hun eigen kracht en hun eigen sociale netwerk aan te spreken?*

*R: Ja! Maar dan moet je mét de mensen denken en niet vóór de mensen of over de mensen, want dan lukt het niet. (medewerker sociaal wijkteam)*

*Als je had gezegd: die scootmobiel krijg je niet, want daar kom je niet voor in aanmerking, dan is zij boos. Als je zegt van: lieve mevrouw, het probleem ligt hem niet in wel of niet een scootmobiel, maar het probleem ligt daar en daar. En als we dat nu eens zo oplossen? Ja, dan is die klant ook tevreden.*

*I: Ook als de klant op de eigen kracht wordt gewezen en het sociale netwerk?*

*R: Ja. (loketmedewerker)*

*Meestal zeg ik: 'Het gaat er juist om dat degenen geholpen worden die het echt niet kunnen doen, hè?' [...] Nou, daar is dan wel begrip voor. (consulent)*

Maar volgens verschillende gespreksvoerders is er ook een groep vragers die moeite heeft met de andere denkwijze. Deze vragers zijn van mening dat de overheid voor hen moet zorgen en dat zij recht hebben op de voorzieningen die de gemeente biedt (zie ook § 5.3.2). Er zijn vragers bij die hechten aan de traditionele rolverdeling tussen mannen en vrouwen. Ook zijn er moeders die niet willen dat inwonende kinderen hun werk overnemen.

*...'heb ik recht op', maar ook de traditionele rolverdeling man/vrouw, hè. Een man gaat geen huis schoonmaken, dat kan toch niet, dat kun je toch niet máken. En als je dan zegt van: ja, maar als hij [vrijgezelle zoon] nou alleen had gewoond? [...] 'Ja, ja, ja'. Ik zeg: dan moet hij toch ook zelf... Maar ja, dat is wat anders. (loketmedewerker)*

*Moeders vinden dat niet altijd leuk, die vinden dat niet leuk dat kinderen haar werk moeten overnemen want 'die kunnen het niet'. (consulent)*

Daarnaast spelen trots en vraagverlegenheid een rol. Vragers willen 'zelfstandig' en 'onafhankelijk' zijn en willen of durven de mensen uit hun netwerk niet om hulp vragen. Die vraagverlegenheid bestaat net zo goed voor de eigen kinderen als voor burens en kennissen.

*Dat is het standaardantwoord: ja, en de kinderen die werken ook en die hebben het al zo druk en die wil ik niet lastig vallen en ik wil onafhankelijk zijn. En dat is natuurlijk wat we in de oude Wvg heel lang gepromoot hebben, hè, dat we het belangrijk vonden dat mensen onafhankelijk waren, dat mensen zelfstandig waren en als ze ergens naartoe willen dat ze dat zelf konden en ja, nu gaan we dat eigenlijk weer helemaal omdraaien. (loketmedewerker)*

*Aan de ene kant, mensen roepen altijd: ik heb geen netwerk, de burens doen niets voor mij. Aan de andere kant, ze durven het ook niet te vragen. (loketmedewerker)*

Sommige burgers zijn zelf vindingrijk en leggen gemakkelijk contact, zoals een oudere vrouw die studenten in de buurt haar boodschappen naar boven laat tillen en in ruil daarvoor af en toe voor hen kookt (consulent). Gespreksvoerders kunnen een bemiddelende of coachende rol spelen, zoals de twee volgende voorbeelden tonen.

*Wij hebben ook wel eens bij een gesprek gezeten, bij een mevrouw, hartstikke leuk huis, was een seniorenwoning, nou schoon, dat wil je niet weten en zij had huishoudelijke hulp nodig en toen gingen we het gesprek aan en er zat een dochter bij en die zei zo van: 'Ja maar mam, als het alleen maar gaat om de hoge deuren af te wassen en om die ramen boven de deur af te wassen, als dat jouw probleem is, dat kan ik ook wel doen.' Ja, opgelost. (consulent)*

*Een paar jaar geleden [...] was ook zo'n winter als afgelopen winter en er was in de wijk ergens een bijeenkomst met allemaal oudere dames en een mevrouw was heel boos, want zij woonde in zo'n ouderwets portiekflatje en om haar heen allemaal studenten en het stoepje werd niet geveegd. Waarop mijn vraag was: goh, heeft u dan die studenten daar niet op aangesproken?*

*[...] Als ik ze erop aanspreek, dan doen ze het toch niet. Ik zei: ja, maar hoe doet u dat, het is ook de manier waarop. Als je naar die student gaat en zegt 'je moet dat stoepje vegen!', dan is er een grote kans dat hij het niet doet. Maar als je gewoon vraagt 'goh, ik ben slecht ter been, zou jij dat stoepje even voor mij willen vegen' en je geeft hem een kopje koffie enzo, grote kans dat hij het wel doet. (loketmedewerker)*

De inzet van vrijwilligers wordt niet door alle vragers als alternatief gezien. Een consulent legt uit waarom veel mensen het moeilijker vinden om van vrijwilligers afhankelijk te zijn dan van de gemeente:

*R: [...] De drempel naar een vrijwilligersorganisatie is groter volgens mij dan die naar de gemeente.*

*I: Heb je enig idee waar dat in zit?*

*R: Ik denk een stukje trots. Bij een vrijwilliger stel je je afhankelijk op, van de goodwill van een ander en bij de gemeente is het iets waarvan mensen nog steeds menen dat ze daar gewoon recht op hebben. (consulent)*

Een specifieke groep vragers lijkt niet zozeer aan de eigen zelfstandigheid te hechten, maar is gewend dat hen alle regie uit handen wordt genomen. Een medewerker van een sociaal wijkteam vertelt:

*De mensen waar wij het meest contact mee hebben, dat zijn toch [...] de marginalen van de samenleving. [...] En die zijn zo gewend dat er voor hen gedacht wordt. Als jij dan komt: wat is uw droom? Wat zou je graag willen? Waar ben je goed in? Dat vinden ze gewoon vreemd. Dat vinden ze eigenlijk heel leuk, als je dan doorgaat en doorvraagt, dan vinden ze het eigenlijk heel erg prettig, maar dat is niet de manier hoe ze het gewend zijn. (medewerker sociaal wijkteam)*

Overigens merken meerdere gespreksvoerders op dat ze eigen oplossingen en eigen verantwoordelijkheid niet kunnen afdwingen (zie ook § 5.4.4). Wel vormt de eigen bijdrage hierin soms een hulpmiddel.

*Als je het dan ook de mensen duidelijk maakt van bijvoorbeeld die eigen bijdrage, dan zeggen al héél veel mensen 'oh nou, het is niet nodig', dan zoeken ze zelf wat. (loketmedewerker)*

Enkele gespreksvoerders geven aan dat de meeste vragers het uiteindelijk begrijpen of accepteren wanneer ze zelf voor een oplossing moeten zorgen of wanneer gezinsleden geacht worden te helpen. Enkele respondenten wijzen erop dat vragers die het oneens zijn met een beslissing altijd een bezwaarschrift mogen indienen.

### Reacties van vragers op de eigen bijdrage

De gemeenten in het onderzoek hanteren een eigen bijdrage voor een of meerdere vormen van ondersteuning. Eén consulent in een gemeente die recent een eigen bijdrage heeft ingevoerd merkt onbegrip hiervoor van vragers. Maar in een andere gemeente vielen de reacties van de burgers de loketmedewerker juist mee en hadden vragers begrip nadat ze een goede toelichting hadden gekregen.

*Dan moet je ineens 30.000 mensen gaan vertellen [...] vanaf 1 juli a.s. gaat u een eigen bijdrage betalen. Nou, daar hebben wij echt wel tegenaan zitten hikken. Hoe ga je dat verpakken, wat komt er in godsnaam op ons af? En dan blijkt, als je het ingevoerd hebt, dat de burger daar helemaal niet zo negatief tegenover staat. Als je hem maar goed inlicht. Wij hebben het zo gedaan dat de zwaksten het minst betalen en de rijksten het meest. En dat is verkoopbaar en mensen snappen dat ook. En mensen accepteren dat ook. (loketmedewerker)*

Weer een andere gespreksvoerder in een andere gemeente merkt verschil in reactie tussen mensen met verschillende financiële uitgangssituaties:

*Sommige mensen, die zitten nog net in een iets gunstigere positie, dus die kunnen het wel snappen, maar als je toch bij mensen komt die vooral een laag inkomen hebben, ja, die zijn natuurlijk wel heel erg bang voor alles wat er nu komen gaat. Want je kunt aan sommige dingen gewoon niet meer meedoen omdat je het geld er niet voor hebt. (consulent in pilot-project)*

Een aantal gespreksvoerders merkt op dat de eigen bijdrage voor sommige vragers een reden is om af te zien van een aanvraag of voorziening. Een enkeling heeft de indruk dat de vrager vervolgens zelf blijft aanmodderen omdat de voorziening wel nodig is, zoals een meneer die een metalen oprijplaat aanvroeg voor de drempel bij de voordeur. Maar een paar geïnterviewden vragen zich af in hoeverre de aan de gemeente gevraagde voorziening of hulp eigenlijk wel nodig was:

*Dat zijn de mensen met de vraag: waar heb ik recht op? Die dingen aanvragen, alleen maar omdat ze er recht op hebben. En dingen weigeren ze, als ze erachter komen dat ze een eigen bijdrage moeten gaan betalen. Dus dan rijst de vraag: had je het nou wel nodig of niet? (loketmedewerker)*

*'Goh, maar moet ik daar voor betalen?', wordt er dan gezegd. 'Ja, oh, maar dan kan ik zelf ook hulp zoeken'. Particulier. (loketmedewerker)*

Een van de bestudeerde gemeenten (Periferiestad) heeft een eigen onderzoekje uitgevoerd om te achterhalen hoeveel van de mensen die afzagen van een aanvraag dat deden vanwege de eigen bijdrage. Het bleek om slechts een klein percentage te gaan (bron: coördinator zorgloket).<sup>2</sup> Volgens de loketmedewerker dienen mensen vaak gewoon een aanvraag in en kijken ze later of ze de voorziening of hulp willen. Er zijn ook burgers die een voorziening terugbrengen – met name scootmobielen – vanwege de invoering van een eigen bijdrage.

*Enerzijds uit angst, omdat ze bang zijn voor de financiële gevolgen en dat vond ik wel jammer. Anderzijds zie je dus ook dingen waar ik me best druk om heb gemaakt van: ja, weet je, hij stond eigenlijk altijd al in de schuur stof te verzamelen, maar nu ik er zelf voor moet betalen, vind ik het zonde van het geld. (consulent)*

Ook in deze gevallen stellen gespreksvoerders zichzelf de vraag in hoeverre de voorziening dan eigenlijk echt nodig was. Eén consulent geeft wel aan bang te zijn dat de



klant achteraf spijt krijgt en de scootmobiel die in de winter werd ingeleverd in de zomer te zullen missen.

Naast de mensen die afzien van een aanvraag of voorziening vanwege de eigen bijdrage, kent een consulent ook het omgekeerde verhaal: cliënten die (meer) willen meebetalen.

*Toevallig dat ik nou een paar keer achter elkaar, uit verschillende hoeken [...]. Dat mensen dan denken 'ja, maar ik kan het wel doen, dus waarom zou ik dan niet wat extra geven'. Want [...] dan geven ze dus extra aan die taxichauffeur omdat ze het zo goedkoop vinden. (consulent)*

Volgens deze consulent speelt de betreffende gemeente nog niet op dergelijke situaties in.

#### 5.4.4 Tot een alternatieve oplossing komen

We bespraken het zoeken van oplossingen binnen de sfeer van de eigen verantwoordelijkheid en eigen kracht. Nu kijken we in meer algemene zin naar het zoeken van alternatieve oplossingen voor individuele voorzieningen. De vraag is of het de geïnterviewde gespreksvoerders lukt om breed naar oplossingen te zoeken en niet beperkt te blijven tot het bieden van individuele voorzieningen.

De oorspronkelijke taken van veel gespreksvoerders, met name die van de consulenten, liggen op het werkterrein van de individuele voorzieningen. Veelal zullen zij dus een omslag moeten maken om met een wijdere blik naar oplossingen te kunnen zoeken (zie ook § 5.2.1). Sommige consulenten geven daar blijk van:

*Dan ga je kijken van: nou, misschien is het met een vrijwillige thuishulp [...] of is het misschien met een buur of zo, of ja, misschien toch een taxipas, wat dan een goeie oplossing zou zijn. (consulent)*

*En vaak verwijs ik ze dan naar zo'n [steunpunt], omdat ze dan een vrijwilliger kunnen vragen. En ja, iemand die weinig mensen om zich heen heeft, heb ik ook wel eens doorverwezen naar Humanitas voor een vriendschappelijk huisbezoek, heet dat dan. (consulent)*

Enkele consulenten geven aan dat ze wel breed kijken maar niet altijd (alternatieve) oplossingen zien.

*Uiteindelijk kom je toch vaak op een voorziening uit, ja, dus het is vaak niet anders, ja. (consulent)*

*Soms blijf je toch hangen op die aanvraag van klanten omdat eigenlijk al in het begin duidelijk is dat een scootmobiel de enige goede oplossing is. (consulent)*

In hoeverre in bepaalde situaties echt geen geschikt alternatief bestaat of dat de gespreksvoerder geen alternatief ziet, is voor ons als onderzoekers niet goed te overzien. Niet in iedere situatie zal een alternatieve oplossing mogelijk zijn ter vervanging van een individuele voorziening. Bijvoorbeeld omdat de situatie van de vrager zich er niet voor leent.

*Ik denk de hele ernstige en duidelijke situaties, dat kun je haast niet voorkomen om daar individuele voorzieningen in te zetten en die kun je niet afdoen met een collectieve voorziening, denk ik. Het is met name denk ik dat middenstuk..., dat kun je volgens mij naar collectieve voorzieningen leiden. (loketmedewerker)*

Of omdat er geen alternatieve voorzieningen voor handen zijn in de desbetreffende gemeente.

*Ik vind het zelf moeilijk als je geen goed alternatief hebt om aan te bieden, laat ik het zo zeggen. Dan ben ik ook zelfzoekende. (consulent)*

Alternatieven die wel beschikbaar zijn kunnen door de gespreksvoerder over het hoofd gezien worden wanneer deze onvoldoende kennis heeft van de aanwezige voorzieningen in de gemeente. In hoofdstuk 3 zagen we dat verscheidene gespreksvoerders het belang van een goede sociale kaart erkennen, maar dat de kennis nog niet in alle gevallen voldoende is.

*Er is zo veel, dat ik soms denk: er zal best iemand of iets voor zijn, alleen weet ik even niet de toegang hoe ik daar naartoe kom of wat er dan precies voor is. Dus ja, dat is ook wel het stuk sociale kaart wat we missen. (consulent)*

Een van de consulenten die in een pilotproject werkt meent dat de nieuwe werkwijze een grotere kennis van de sociale kaart vereist dan de oude werkwijze.

*Als jij [...] eerst inventariseert en daarna informeert, dan moet je eigenlijk nóg meer weten van de sociale kaart, omdat je je begeeft op meerdere gebieden. Je begeeft je niet alleen op Wmo-gebied. [...] Je begeeft je ook op gebieden die buiten de Wmo liggen, dus dan moet je dondersgoed weten waar je het over hebt. (consulent in pilotproject)*

Deze consulent vergelijkt haar nieuwe taak met die van een sociaal werker of een MEE-consulent; 'die weten alles over [...] alle organisaties' (consulent in pilotproject). Naast kennis van de sociale kaart loont het om vragers zelf aan het denken te zetten over alternatieve oplossingen. Eén gespreksvoerder merkt op dat sommige mensen 'niet zo creatief' zijn in het bedenken van oplossingen (consulent), maar...

*vaak is het alleen al goed voor mensen dat ze het uit kunnen spreken en dat ze aan kunnen geven dat ze een probleem hebben. [...] Vaak gaan ze er dan pas goed over nadenken wat hun oplossing zou zijn. (consulent)*

In paragraaf 5.2.2 gingen we al in op het aanreiken van nieuwe ideeën aan vragers en het belang van gespreksvaardigheid daarbij.

Er blijkt nog een ander probleem te zijn dat een alternatieve oplossing in de weg kan staan. Een aantal gespreksvoerders geeft aan dat de alternatieven niet af te dwingen zijn. Zij menen geen middelen te hebben om een (aan)gevraagde voorziening te weigeren; de vrager heeft er volgens hen recht op.

*Voor ons heel erg lastig omdat het ons het gevoel geeft dat brutale mensen de halve wereld hebben, want op het moment dat iemand een claim handhaaft en niet zegt: 'nou, dan koop ik*

*zelf dat douchestoeltje wel', dan krijgt hij het douchestoeltje, want wij hebben dan nog geen middelen om het af te wijzen. (consulent)*

*Daarom dat ik ook wel kritisch ben over die kanteling. Als je een alternatief hebt of je kapt dingen af, je streept ze gewoon weg en ze zijn er niet meer, dan is het goed en dan merk je wel dat het zelfoplossend vermogen bij mensen om de hoek komt. [...] Maar je hebt eigenlijk geen dwangmiddelen. (consulent)*

*Zij hebben daar recht op, want de verordening is nu nog zo dat dat zo is. Ja, dan heb je een probleem en dan moet je dus alsnog toekennen. (consulent in pilotproject)*

Een paar gespreksvoerders geven aan zoekende te zijn naar de handelingsruimte die ze hebben.

*'Kunt u voor die twee keer [per jaar] dan toch niet iemand regelen of een taxi nemen?' Maar iemand loopt minder dan 800 meter, dus feitelijk heeft 'ie recht op de regiotaxi. Ja, wat doe je dan? Wijs je dan af van: ja, die vervoersbehoefte is minimaal of zeg je van: ja, hij heeft er feitelijk recht op, laat maar gaan. Daar hebben we intern ook wel discussies over. (consulent)*

Eén consulent vertelt af en toe bewust op een bezwaar van de vrager aan te sturen om te kijken hoe de bezwarencommissie en de wethouder reageren. De geïnterviewde consulenten in het pilotproject in Zuidstad verwachten meer handelingsruimte te krijgen wanneer ze niet langer werken vanuit een aanvraag, maar vanuit een melding.

*R1: Het feit dat er niet al meteen een claim ligt, geeft je wel iets meer ruimte om...*

*R2: Om te onderhandelen, zeg maar.*

*R1: Ja!*

*R2: Gewoon, in alle redelijkheid met elkaar te kunnen spreken over welke oplossing passend zou kunnen zijn. (consulenten in pilotproject)*

Duidelijk is wel dat er consulenten en andere gespreksvoerders zijn die zoekende naar hun handelingsruimte tegen grenzen aanlopen en soms voor hun gevoel teruggefloten worden. In hun beslissingen zijn ze mede afhankelijk van het bestaande beleid, de beleidsafdeling, de bezwarenafdeling, de jurisprudentie, de wethouder en de politiek. Dit maakt het er voor hen niet eenvoudiger op om anders te gaan denken en werken.

*Waar we heel erg op vastlopen, is altijd dat als je eens wat strakker bent of je zoekt er naar, dat je eigenlijk vaak door de rechter wordt teruggefloten. (teamleider)*

In feite gaat het over processen waar de gespreksvoerders weinig grip op hebben, maar die hen wel de ondersteuning moeten geven bij om op een nieuwe manier te werk te gaan. Een van de geïnterviewde consulenten in Periferiestad vertelt over zijn ervaringen:

*Als je tegen mijn chef zegt 'ik doe dat', dan zegt hij 'in het kader van de kanteling?' Dan zeg ik 'ja!' En dan is het wel goed. Maar als een cliënt het er niet mee eens is en hij komt bij Bezwaar terecht [...]. We zitten nu in een soort kanteling, dat mijn chef moet zeggen dat het Bezwaar moet zeggen 'nee, de consulent heeft duidelijk werk geleverd, die heeft iets anders ingezet waar u behoefte aan hebt, dus u hoeft niet meer gecompenseerd te worden'. (consulent)*

*We hebben anderhalf jaar geleden een nieuw verstrekkingenboek gekregen. [...] Drie jaar vastgesteld, gemiste kans, want de kanteling had erin moeten staan. En nu hebben wij een verstrekkingenboek waar wel wat dingetjes aan veranderd zijn binnen de marge, want anders moet je hem helemaal gaan herschrijven en dan moet hij weer naar de gemeenteraad en noem maar op. (consulent)*

#### 5.4.5 Scheiding van inventarisatie en beoordeling

In hoofdstuk 3 zagen we dat de meeste gemeenten in de studie het gesprek en de beoordeling van de aanvraag niet duidelijk scheiden en dat ze vaak door een en dezelfde persoon worden uitgevoerd. Tijdens een aantal interviews met gespreksvoerders kwam hun ervaring met de hierin gevolgde werkwijze ter sprake. Een drietal consulenten kon de twee werkwijzen met elkaar vergelijken vanwege een recente wijziging of een pilot-project in hun gemeente.

Het laten uitvoeren van de inventarisatie en de beoordeling door dezelfde persoon heeft zowel voor- als nadelen. Het voordeel is dat de consulent grip houdt doordat de lijnen kort zijn. Ook is de consulent niet afhankelijk van iemand anders, kan deze meteen zelf afronden en tijdens het gesprek met de vrager al iets over de uitkomst zeggen. Twee consulenten geven bovendien aan dat ze het prettig vinden om zelf eindverantwoordelijke te zijn.

*Je bent ook eindverantwoordelijk en dat is ook wel mooi. Ik wil ook wel dat mijn naam ergens onder komt te staan. (consulent)*

Een consulent in een gemeente waar de werkwijze recent wijzigde zag dat de kwaliteit van de beschikkingen verbeterde toen de consulenten deze zelf gingen schrijven; ze kwamen 'erachter wat er allemaal fout in stond' (consulent). Maar haar collega in dezelfde gemeente maakt zich zorgen dat de kwaliteit van de beoordeling juist achteruit is gegaan. Volgens hem is er meer kans op foutjes en onderlinge verschillen tussen consulenten wanneer de twee taken niet gescheiden zijn:

*Ik vind het jammer dat ik van A tot Z helemaal moet afwerken. Ik ben niet foutloos en ik vind het jammer dat mijn collega's mij niet wijzen op dingetjes die ik fout doe en het veroorzaakt dat je als team niet hetzelfde referentiekader hebt. (consulent)*

Kwaliteit is voor deze consulent dat 'ik met mijn collega's op een lijn lig en dat zij mij zo benaderen dat ik niet in een vast patroon blijf lopen' (consulent). Een ander potentieel gevaar dat geïnterviewde consulenten noemden is dat ze uiteindelijk te veel belast worden door administratieve handelingen. Om dit te voorkomen kunnen nadere afspraken gemaakt worden over de verdeling van werkzaamheden tussen de diverse functies.

#### 5.5 Conclusies

Niet alle geïnterviewde gespreksvoerders zijn bekend met de term 'de kanteling'. Zij die de term kennen associëren deze vooral met het benadrukken van eigen kracht en met bezuinigingen. In het laatste geval bestaat het gevaar dat de gespreksvoerder de kante-

ling ziet als een 'lege huls' voor een bezuinigingsslag, niet als een nieuwe visie (vgl. Meester 2013).

Onder de geïnterviewde gespreksvoerders en hun collega's bestaat zowel draagvlak voor als weerstand tegen het gedachtegoed en de gekantelde werkwijze. Positieve reacties zijn er over het brede inventarisatiegesprek, het huisbezoek en het bevorderen van redzaamheid onder vragers. Daarentegen zijn er ook gespreksvoerders die moeite hebben met de ongelijkheid die in hun ogen door de Wmo dreigt te ontstaan tussen burgers van verschillende gemeenten of binnen dezelfde gemeente.

Over het vergrote beroep op eigen kracht verschillen de meningen en hebben individuele gespreksvoerders gemengde gevoelens, zowel positieve als negatieve. Aan de ene kant vinden ze dat het beleid voorheen te ruimhartig was en dat een groter beroep op eigen kracht gedaan mag worden, met name financieel. Aan de andere kant zien ze ook een groep burgers die al veel zelf doen voordat ze zich tot de gemeente wenden. Ook betwijfelen ze of een groter beroep op eigen kracht wel reëel is in de huidige samenleving en wijzen ze op het aspect van persoonlijke keuze.

In hoeverre draagvlak en weerstand bij de gespreksvoerders een politiek-ideologische achtergrond hebben is niet bekend. De waargenomen weerstand in dit onderzoek hangt (ook) samen met onzekerheid over de uitvoering van de nieuwe werkwijze, onduidelijkheid over hoe deze er in de praktijk uitziet of zal gaan zien en twijfels over de haalbaarheid van de doelen.

De overgang naar een gekantelde werkwijze is voor veel gespreksvoerders (en gemeenten) een grote omslag, zowel in werk- als in denkwijze. Oude denkpatronen en routines moeten worden doorbroken. Bovendien verandert de rol van de gespreksvoerder in de toeleiding tot ondersteuning. Het draait niet langer om het wel of niet verstrekken van een voorziening. Luisteren, meedenken, ideeën aanreiken en coaching worden belangrijker.

Om de nieuwe werkwijze te volgen hebben gespreksvoerders dus specifieke competenties nodig, waaronder kennis van wat het gedachtegoed inhoudt, het vermogen om te reflecteren en gespreksvaardigheid. Verwijs en Stavenuiter (2013: 16) stellen: 'De vaardigheden up-to-date houden is een doorlopend leerproces en bovendien een belangrijke voorwaarde voor een gekantelde werkwijze'. Maar medio 2012 hadden (nog) niet alle gemeenten in het onderzoek hun gespreksvoerders scholing of begeleiding geboden bij het 'kantelen'. Of ze boden die niet op alle functieniveaus aan. Een door respondenten genoemde methode om zich in de andere werk- en denkwijze te bekwamen is leren door te ervaren ('doen') in combinatie met uitwisseling van ervaringen met collega's. De vng noemt 'handelen' een proces dat leidt tot het verwerven van nieuwe competenties en gedragsverandering (vng 2010h: 31).

Voor gespreksvoerders is het lastig de omslag te maken wanneer de context waarin zij werken die omslag nog niet volledig heeft gemaakt. 'Claimgerichte' burgers, 'ongekantelde' signalen van de gemeente aan de burger en terughoudendheid jegens de kanteling binnen (andere afdelingen van) de gemeentelijke organisatie zijn aspecten die belemmerend werken. Om in alle onzekerheid en onduidelijkheid de omslag naar een andere

werkwijze te kunnen maken moeten gespreksvoerders zich gesteund weten, bijvoorbeeld door een leidinggevende of een gezamenlijk referentiekader.

De samenwerking en communicatie tussen de uitvoerende kant (de gespreksvoerders) en de beleidsafdeling (beleidsmedewerkers) zijn voor verbetering vatbaar. De gespreksvoerders in de bestudeerde gemeenten worden weinig betrokken bij het beleidsproces. Hierdoor zijn zij niet altijd op de hoogte van wat er binnen de gemeente speelt, wat de visie of plannen zijn en wat er van hen verwacht wordt. Andersom zullen beleidsmedewerkers niet altijd even goed zicht hebben op de uitwerking van hun beleid in de praktijk en de eventuele knelpunten. Meer uitwisseling is dus gewenst.

Veel burgers met een ondersteuningsbehoefte denken (nog) claimgericht en in termen van rechten, aldus gespreksvoerders. Zij schatten in dat het 'kantelen' van de burger nog enige tijd zal vergen. De gemeenten en het rijk hebben hier volgens sommige gespreksvoerders zelf ook een rol in door middel van voorlichting en verwachtingsmanagement. In de praktijk blijkt het moeilijk maar niet onmogelijk om vragers aan te spreken op eigen kracht en netwerk. Daarbij maakt het uit hoe de gespreksvoerder de vrager benadert (gespreksvaardigheid). Verschillende gespreksvoerders geven aan dat toelichten, luisteren, meedenken en coachen van belang zijn. Ook vormt de eigen bijdrage voor sommige vragers een reden om te opteren voor het nemen van eigen verantwoordelijkheid.

Om tot alternatieve oplossingen voor individuele voorzieningen te komen blijkt in de praktijk lastig te zijn. Gespreksvoerders zien niet altijd een alternatief met het oog op de situatie van de vrager. In hoeverre daadwerkelijk geen geschikt alternatief in de gemeente voorhanden is of dat de gespreksvoerder geen alternatief ziet is voor ons als onderzoekers niet goed te overzien. Het kan zijn dat de situatie van de vrager zich niet leent voor een alternatief of dat het aanbod van voorzieningen in de gemeente te beperkt is, maar ook ontbreekt soms kennis van de sociale kaart bij de gespreksvoerder. Gespreksvoerders zijn bovendien zoekende naar de handelingsruimte die ze hebben. Sommigen wijzen erop dat ze eigen oplossingen, eigen verantwoordelijkheid en andere alternatieven voor individuele voorzieningen niet kunnen afdwingen. Anderen menen geen middelen te hebben om een (aan)gevraagde voorziening te weigeren; de vrager heeft er volgens hen recht op.

Consulenten en andere gespreksvoerders die zoekende zijn naar hun handelingsruimte lopen soms tegen grenzen aan en worden soms voor hun gevoel teruggefloten. In hun beslissingen en handelen zijn ze mede afhankelijk van het bestaande beleid, de beleidsafdeling, de bezwarenafdeling, de jurisprudentie, de wethouder en de politiek. Dit maakt het er voor hen niet eenvoudiger op om anders te gaan denken en werken. In feite gaat het over processen waar de gespreksvoerders weinig grip op hebben, maar die hen wel de ondersteuning moeten geven om op een nieuwe manier te werk te gaan.

## Noten

- 1 In de citaten staat 'I:' voor interviewer en 'R:' voor respondent.
- 2 Andere genoemde redenen waren: verslechtering van de gezondheid (en als gevolg niet meer nodig); rompslomp; een van de kinderen heeft het voor me aangevraagd maar ik wil het zelf niet (bron: coördinator zorgloket).

## 6 Ervaringen van vragers

Om een volledig beeld te krijgen van de wijze waarop gemeenten maatschappelijke ondersteuning bieden aan mensen met een beperking, een chronisch psychisch probleem of een psychosociaal probleem hebben we ook gesprekken gevoerd met mensen die behoefte hebben aan ondersteuning. We zijn namelijk niet alleen benieuwd naar de ervaringen van wethouders, beleidsmedewerkers en gespreksvoerders. We willen ook graag weten hoe burgers denken over de werkwijze van hun gemeenten en wat hun ervaringen zijn. In dit hoofdstuk staan twee onderzoeksvragen centraal:

- Hoe ervaren mensen die voor maatschappelijke ondersteuning een beroep doen op de gemeente de werkwijze in hun gemeente?
- In hoeverre voelen zij zich uiteindelijk maatschappelijk ondersteund in hun redzaamheid en participatie?

Voor het beantwoorden van deze onderzoeksvragen zijn bij elk van de tien onderzochte gemeenten interviews gehouden met mensen die maatschappelijke ondersteuning nodig hebben en daarvoor recent contact hebben gehad met hun gemeente.<sup>1</sup> We spreken in het vervolg steeds over ‘vragers’. We hebben in totaal 49 vragers geïnterviewd: circa vijf per gemeente.

We beschrijven de ervaringen van *deze* 49 vragers zoals zij die hebben verwoord in de interviews. Het gaat om hun beleving en de betekenissen die zij zelf geven aan hun ervaringen. Hun ervaringen geven inzicht in hoe de Wmo kan uitwerken voor burgers. Ze bieden een andere kijk op het toeleidingstraject dan we tot nu toe gehoord hebben. Dit maakt dat de antwoorden van vragers niet altijd goed af te zetten zijn tegen die van gespreksvoerders. Het kan bijvoorbeeld zijn dat een Wmo-consulent een onderwerp aan de orde heeft gesteld en dat een vrager dit niet is opgevallen. Bovendien plaatsen vragers hun eigen ervaringen niet in het perspectief van de kanteling.

We doen geen uitspraken over verschillen in ervaring tussen vragers uit relatief ‘gekantelde’ en relatief ‘ongekantelde’ gemeenten (zie ook hoofdstuk 1). Met een beperkt aantal geïnterviewde vragers per gemeente (maximaal vijf) en het bestaan van verschillende toeleidingstrajecten binnen dezelfde gemeente is dat niet wenselijk. Bovendien zijn de trajecten die de meeste gemeenten in het onderzoek hanteren een soort tussenvorm van de oude werkwijze en het nieuwe, ‘gekantelde’ traject zoals de vng dat beschrijft (zie hoofdstuk 3). In de conclusies van dit hoofdstuk leggen we wel verbanden met enkele aspecten van de gekantelde werkwijze.

### 6.1 De geïnterviewde vragers

De 49 respondenten (zie bijlage H voor hun achtergrondkenmerken, te vinden via [www.scp.nl](http://www.scp.nl) bij het desbetreffende rapport) zijn gemiddeld zo’n 65 jaar oud. De jongste vrager is 9 jaar oud en dit is ook de enige minderjarige. De oudste respondent is 90 jaar. De meeste zijn vrouw, wonen samen met enkel hun partner en hebben vaak kinderen. Als men kinderen heeft, dan gaat het om twee of drie kinderen die vaak het huis al



uit zijn. De meeste uitwonende kinderen wonen volgens de vragers in de buurt. Het geschetste profiel correspondeert redelijk met het profiel in een landelijk onderzoek van mensen die najaar 2011 bij hun gemeente een *aanvraag* hadden ingediend voor een individuele Wmo-voorziening (Feijten et al. 2013). De respondenten in onderhavig onderzoek zijn echter gemiddeld jonger. Los daarvan kunnen de gegevens uit dit hoofdstuk niet gebruikt worden om uitspraken te doen over de landelijke situatie. Daarvoor is het aantal respondenten te klein.

In nagenoeg alle gevallen ervaren de vragers lichamelijke beperkingen door ouderdom of een chronische ziekte zoals reuma, spierziekte, COPD of Parkinson. Soms hebben zij meerdere ‘kwalen’. Een enkele keer gaat het om een botbreuk. Eén persoon heeft psychische problematiek en één persoon heeft naast een lichamelijke ook een verstandelijke beperking. Ter vergelijking: landelijk gezien ervaart 29% van alle aanvragers niet-lichamelijke klachten (Feijten et al. 2013).

De vragers hebben in het algemeen al hulp of een voorziening voorafgaand aan de huidige behoefte aan maatschappelijke ondersteuning. Het gaat vooral om mantelzorg<sup>2</sup>, huishoudelijke hulp (al dan niet particulier) en aanpassingen in en om het huis zoals een traplift, verhoogd toilet, beugels en drempelvoorzieningen.

Bijna twee derde heeft al maatschappelijke ondersteuning vanuit de Wmo. Zij zijn ‘bekende klanten’. Bij zes personen is de huidige aanvraag een herindicatie voor huishoudelijke hulp. In ruim een derde van de gevallen gaat het om ‘nieuwe klanten’.

Op basis van de interviews hebben we de hulpvraag vertaald naar de compensatiedomeinen van de Wmo. De behoefte van de respondenten heeft vooral betrekking op het verplaatsen buitenshuis en op het voeren van het huishouden. Een deel van de vragers ervaart ook problemen in en om het huis. Vijf vragers hebben behoefte aan ondersteuning bij het aangaan en onderhouden van sociale contacten. Dit aantal is waarschijnlijk een onderschatting omdat deze hulpbehoefte vaak wordt verwoord in termen van vervoer: een voorziening om naar buiten te kunnen gaan en zo mensen te ontmoeten. Een kwart van de vragers heeft behoefte aan maatschappelijke ondersteuning op twee of meerdere compensatiedomeinen.

De geïnterviewden vragen vooral huishoudelijke hulp (20 keer), een scootmobiel (18 keer), aanpassing van de woning (9 keer) of een taxiregeling (8 keer) aan. Daarnaast vragen ze nog andere vervoersvoorzieningen aan zoals een rolstoel, driewielerfiets of aanpassing van de auto. Vaak vraagt men meerdere voorzieningen of hulpvormen: gemiddeld 1,5 voorziening per respondent.

## 6.2 Het gevolgde toeleidingstraject

In hoofdstuk 3 hebben we het toeleidingstraject in kaart gebracht vanuit het perspectief van gespreksvoerders en de gemeente. In dit hoofdstuk bekijken we hoe vragers het proces beschrijven. We onderscheiden een aantal stappen: contact met de gemeente, invullen aanvraagformulier, inventarisatie hulpvraag, bieden van oplossingen en de beschikking.

### 6.2.1 Contact met de gemeente

Zoals gezegd zijn de meeste vragers een 'bekende klant'. Zij doen nu een beroep op de gemeente voor aanvullende ondersteuning. Bij achttien vragers gaat het om een eerste (aan)vraag. Deze 'nieuwe klanten' weten dat zij bij de gemeente moeten zijn via anderen, zoals familie, vrienden en zorgprofessionals; een enkele keer via lokale berichtgeving, waaronder de gemeentegids.

Nagenoeg alle vragers hebben al geruime tijd last van hun beperkingen en worden in hun dagelijkse doen hierdoor belemmerd. Dat zij nu (weer) een beroep doen op de gemeente komt omdat het echt niet meer gaat, volgens henzelf of anderen. Soms moet iemand ook over een drempel heen om een beroep te doen op de gemeente. Mensen geven dan aan dat ze er voorheen nog niet aan toe waren. De aanvraag wordt dan gezien als een bevestiging dat de gezondheid achteruit gaat en dat men niet meer geheel onafhankelijk is. Vragers moeten dit eerst voor zichzelf accepteren.

*Een spierziekte heb ik, waardoor ik dus achteruitging. [...] Nou, het ging echt niet meer [...]. Ik heb bijna een halfjaar dat ik echt wel binnen zat. Dat ik niet meer naar buiten kwam als het niet nodig was. (vrouw, 42 jaar)*

*Nou, in het ziekenhuis hebben ze het al vaak aangegeven, maar ik vond dat allemaal heel moeilijk om dat allemaal een beetje uit handen te geven. Dus, ik heb dat, ik denk wel een jaar of twee, drie een beetje tegengehouden. Maar nou ging het gewoon echt niet meer. Ik had zoveel klachten. Het was gewoon te veel. (vrouw, 63 jaar)*

Uit de interviews blijkt dat de vragers vaak zelf contact opnemen met de gemeente. Doorgaans maken zij de hulpvraag persoonlijk kenbaar, meestal via de telefoon en soms aan de balie. Regelmatig neemt iemand anders dan de vrager contact op met de gemeente. Meestal is dit een zorgprofessional zoals een ergotherapeut, een huisarts, een ouderenadviseur of iemand van de thuiszorg. Of het is iemand uit de eigen sociale omgeving, zoals een kind of een goede vriendin. Men doet dit omdat de vrager te ziek is of niet goed weet wat te doen. Soms neemt de gemeente zelf contact op. Het gaat dan bijvoorbeeld om een herindicatie voor huishoudelijke hulp. Tijdens het persoonlijke contact met de gemeente – aan de telefoon of balie – worden al enkele vragen gesteld over de situatie en de gewenste hulp.

*Ik ben er naar toe geweest en ik heb de situatie uitgelegd en gevraagd wat ze voor mij konden betekenen. Zij vroegen dus: wat zou je dan? Ik zei: nou eigenlijk komt het er op neer dat ik een scootmobiel wil. (man, 45 jaar)*

*Ik moest wel, vond ik, heel veel vertellen aan degene die ik aan de telefoon had. Maar dat vond ik wel prettig want zij maakte daar aantekeningen van. (vrouw, 54 jaar)*

Eén vrager heeft naar aanleiding van het eerste contact afgezien van een aanvraag, in dit geval voor hulp bij het huishouden, toen bleek dat de eigen bijdrage zo hoog zou zijn dat de vrager daarmee ook een particuliere hulp kon betalen. De vrager besloot geen aanvraag in te dienen en op zoek te gaan naar een particuliere hulp.

*Eigenlijk kwam het er op neer dat als zij een dossier van mij aanmaakten dat ik dus huishoudelijke hulp zou kunnen krijgen voor 1,5 uur per week. En daar moest ik heel wat voor betalen. Dat zou neerkomen op ongeveer 150 euro per vier weken. Kijk, ik ben niet gek. Dat is te veel geld. Ik heb nu een [particuliere] hulp voor 2,5 uur per week voor 36 euro. (man, 52 jaar)*

---

### Casus 6.1 Geen aanvraag vanwege eigen bijdrage

Meneer Van Velzen<sup>3</sup> is een alleenstaande man van begin vijftig met een complexe beenbreuk door een ongeval. Hij heeft huishoudelijke hulp nodig en wil dit aanvragen bij de gemeente. In eerste instantie weet hij niet dat hij daarvoor bij de gemeente moet zijn. Hij belt eerst met de zorgverzekeraar en vervolgens naar de thuiszorg. Via de thuiszorg krijg hij enkele hulpmiddelen en wordt hij doorverwezen naar het Wmo-loket.

Hij belt naar het Wmo-loket en zegt dat hij een gebroken been heeft en hulp nodig heeft. Hij stelt de vraag open omdat hij naar eigen zeggen niet weet waar hij recht op heeft. In het telefoongesprek van ruim een half uur wordt met hem besproken wat er aan de hand is, wat hij nodig heeft en of er 'eventueel een dossier aangemaakt moest worden'. Gedurende het gesprek wordt duidelijk dat als hij in aanmerking komt voor huishoudelijke hulp hij een relatief hoge eigen bijdrage moet betalen. Hij vindt dit bedrag te hoog. 'Als ik dan de Wmo bel en ik de bedragen hoor die zij vragen, ja, sorry, maar dat kan ik als burger tegenwoordig niet meer opbrengen.' Op zijn verzoek maakt de loketmedewerker geen dossier en wordt de aanvraag niet doorgezet. Hij besluit een particuliere hulp te nemen.

Meneer Van Velzen is positief over de gespreksvoerder en de wijze waarop deze persoon hem heeft geholpen. Hij waardeert het zeer dat de loketmedewerker de tijd heeft genomen om de situatie uitvoerig door te nemen – 'ze nemen alles met je door, eigenlijk op je sofinummer na vragen ze je helemaal uit: wie je bent, wat je doet, met wie je samenwoont en ook wat je verdient' –, medeleven te tonen en mee te denken over de kosten en over andere mogelijkheden zoals zijn sociaal netwerk. Hij is door de medewerker verder op weg geholpen en goed geïnformeerd. De gespreksvoerder heeft hem nog een telefoonnummer gegeven van een organisatie voor particuliere hulp. Helemaal 'grandioos' vindt hij het feit dat de loketmedewerker hem later nog heeft gebeld om te vragen hoe het gelopen is of hij al hulp heeft.

Over het beleid van de gemeente om een eigen bijdrage te heffen op huishoudelijke hulp is hij echter niet tevreden. Dit werpt een drempel op voor eventuele toekomstige ondersteuningsbehoeften. 'Dat is wel iets wat mij in de toekomst altijd blijft. Informatie kan je er heel goed krijgen, maar ik zal [...] nooit vragen om hulp.' Ander kritiekpunt is het feit dat de informatie over het Wmo-loket zelf naar zijn mening ontoereikend is. 'Mensen weten niet onder welk telefoonnummer zo'n loket te bereiken is. Staat ook niet in de telefoongids onder gemeente.'

Meneer Van Velzen kan zich nu goed redden met hulp van de bureaus en de particuliere huishoudelijke hulp. Naar verwachting is hij over enkele maanden volledig gerevalideerd en kan hij zich weer helemaal zelf redden.

---

### 6.2.2 Invullen aanvraagformulier

Na het (eerste) contact met de gemeente vult de vrager (of iemand namens hem of haar) doorgaans een aanvraagformulier in. Bij telefonisch contact wordt een aanvraagformulier toegestuurd; bij bezoek aan de balie wordt het aanvraagformulier meegegeven of ter plekke met de vrager ingevuld. Ook is er enkele keren direct schriftelijk of digitaal via de gemeentelijke website een aanvraagformulier ingevuld zonder persoonlijk contact met de gemeente.

Drie geïnterviewde vragers uit verschillende gemeenten hoefden geen aanvraagformulier in te vullen. Bij hen is aan de telefoon meteen al een afspraak gemaakt voor een inventarisatie van de situatie door iemand van de gemeente of het Wmo-loket.

Uit de interviews blijkt dat in de onderzochte gemeenten ten tijde van het onderzoek (2012) een aanvraagformulier (nog) het startpunt is van het toeleidingstraject. Vragers dienen in het algemeen hun behoefte kenbaar te maken met een aanvraagformulier voor een bepaalde voorziening. Het (eerste) contact met de gemeente is ook vaak gericht op het verkrijgen van een aanvraagformulier.

Deze constatering wordt ondersteund door de ervaring van een echtpaar dat in feite een oriënterend gesprek wilde met de gemeente, maar door het aanvraagformulier min of meer gedwongen werd een voorziening aan te vragen.

*...want wij hebben vrij snel een vragenlijst van de gemeente gekregen. Een formulier om in te vullen en daarin leek het voor de hand liggend dat je iets ging aanvragen. Dus toen hebben wij ingevuld een elektrische rolstoel, maar meer om iets in te vullen dan dat wij die ook direct nodig hebben. (vrouw, 71 jaar)<sup>4</sup>*

Ook vragers denken nog vaak in termen van een specifieke voorziening.

*Ik ben gewoon naar het gemeentehuis gegaan en heb gewoon bij het loket van de Wmo die aanvraag geplaatst. [...] Die [traplift] heb ik gericht gevraagd. (man, 58 jaar)*

*I: Heeft u aangegeven dat u moeilijk kon lopen of dat u een scootmobiel wilde.*

*R: Dat ik een scootmobiel wilde. (man, 45 jaar)*

### 6.2.3 Inventarisatie van de hulpvraag: de procedure

Nadat het aanvraagformulier is ingediend neemt de gemeente doorgaans contact op met de vragers zelf voor een afspraak voor een huisbezoek, ook als iemand namens de vrager het aanvraagformulier heeft ingevuld.

Een Wmo-consulent komt vervolgens aan huis om de situatie en de hulpvraag te inventariseren.

*Ik heb eerst telefoon van haar gekregen. Ze zei: nou, jullie hebben taxibonnen gevraagd, maar wij willen even kijken thuis, hoe het is en hoe het met jou is. (vrouw, 70 jaar)*

Het huisbezoek wordt naar ervaring van de respondenten gehouden met de betreffende vrager en eventueel met zijn/haar partner als dat van toepassing is. Soms is een van de kinderen aanwezig en een enkele keer een zorgprofessional of vriendin. Als er geen

sprake is van een huisbezoek vindt de inventarisatie telefonisch plaats. Dit is bij zes geïnterviewde vragers het geval geweest. Eenmaal heeft de inventarisatie aan het Wmo-loket plaatsgevonden.

Bij enkele vragers heeft naar eigen zeggen geen inventarisatie plaatsgevonden. Twee vragers hebben een aanvraagformulier ingevuld en daar direct een positieve beschikking op gehad. Zij zijn bekenden van het Wmo-loket. In één geval gaat het om een verlenging van huishoudelijke hulp. In het andere geval gaat het om de aanvraag van een scootmobiel die al in een eerder huisbezoek besproken is. De betreffende burger wilde er toen nog niet aan, nu wel.

In twee andere gevallen is de aanvraag ingediend door een zorgprofessional, die het Wmo-loket van voldoende informatie voorzorg zodat een aanvullende inventarisatie bij de vragers niet nodig werd geacht.

Naar ervaring van de geïnterviewde vragers volgt een enkele keer na de inventarisatie door de Wmo-gespreksvoerder nog een indicatiestelling door een arts van de gemeente. Dit is bij drie respondenten naar eigen zeggen het geval geweest. Dit betreft een aanvraag voor een scootmobiel, aanpassing van de badkamer en een speciale vervoersvoorziening.

De vragers zien dat de gespreksvoerder tijdens het huisbezoek allerlei formulieren invult. Zij zeggen doorgaans geen kopie van het verslag te krijgen. Enkele vragers kregen dat wel. Zij komen uit verschillende gemeenten. Hierdoor lijkt het er op dat het verstrekken van een kopie van het verslag geen geformaliseerde procedure is. Bovendien is niet altijd helder of het om een verslag gaat van het gesprek of om de beschikking.

De wijze waarop de inventarisatie van de hulpvraag verloopt lijkt niet samen te hangen met de aard van de aangevraagde voorziening. Wel lijkt het er op dat een telefonische intake vaker voorkomt bij een bekende Wmo-klant.

#### 6.2.4 Inventarisatie van de hulpvraag: de inhoud

Voor de geïnterviewde vragers is het vaak lastig om te reconstrueren wat er nu precies besproken is tijdens de inventarisatie. De inventarisatie duurt meestal een half uur tot een uur – soms nog langer – maar de respondenten brengen dit vaak terug tot enkele zinnen waarin ze aangeven dat uitvoerig gesproken is over de ziektegeschiedenis en wat er precies aan de hand is.

*Nou, dat zou ik zo niet kunnen... Ja, ook over... hoe we het nog redden, [...] ja, ik weet eigenlijk niet meer precies de vragen, maar het was een heel goed gesprek. (man, 82 jaar)*

*Een half uur denk ik. Ja, ja, mee koffie drinken en toen praten. (man, 76 jaar)*

*Met name over mijn ziekte, hoe lang ik al ziek was, hoe ernstig het is, in principe ook gevraagd naar mijn specialisten waar ik onder behandeling sta. (man, 58 jaar)*

*Ja alles, natuurlijk hé, onze hele ziektegeschiedenis [...] Of wij het hier naar ons zin hebben en of deze flat voldoet. (man, 81 jaar)*

*Ja, ik heb gewoon uitgelegd, ik zei voordat we gaan vervuilen, je bent ouder en je laat dingen liggen en ik kan die dingen niet. Ik heb er heel duidelijk over gepraat hoe het allemaal zit en hoe het met mijn man zat, heb ik helemaal goed uitgelegd. (vrouw, 70 jaar)*

Volgens de vragers wordt tijdens de inventarisatie ingegaan op de door hen ervaren beperkingen en wat er nodig is om deze op te heffen. Om een totaalbeeld te krijgen maakt de Wmo-consulent regelmatig een rondje door de woning om na te gaan of er mogelijke belemmeringen zijn die opgeheven kunnen worden met behulp van aanpassingen.

*Ze hebben ook mijn huis bekeken. Hoe groot zijn de kamers, hoe groot is de douche, enzovoort. (vrouw, 39 jaar)*

*Ik denk dat ze wel een goed uur is geweest. En ze heeft het huis bekeken en aangegeven waar waarschijnlijk in de toekomst knelpunten zouden kunnen komen. (vrouw, 40 jaar)*

Soms bezoekt een Wmo-consulent ook de nieuwe woning in geval van verhuizing. Er wordt dan gekeken of de nieuwe woning geschikt is of dat er aanpassingen nodig zijn. Bij woningaanpassingen is er ook vaak sprake van meerdere contactmomenten om ervoor te zorgen dat de aanpassingen correct worden doorgevoerd.

*We hebben afgesproken in de nieuwe woning. Toen zijn we de woning doorgedaan en heeft hij alles genoteerd. Hij zei toen: 'Ik kom straks naar de oude woning. Ik wil wel eens zien hoe die is.' (vrouw, 56 jaar)*

*Ja, ze is nog teruggekomen met iemand van het aannemersbedrijf om de maten op te meten. (vrouw, 53 jaar)*

Om meer zicht te krijgen op de inhoud van de inventarisatie bij de tien betrokken gemeenten is gevraagd naar enkele elementen van een gekantelde werkwijze: eigen kracht, sociaal netwerk en mantelzorgondersteuning. Volgens de meeste geïnterviewde vragers wordt er inderdaad aandacht besteed aan wat de vrager nog wel kan. Dit gebeurt vooral bij een aanvraag voor huishoudelijke hulp. Er wordt dan nagegaan wat de vrager zelf op zich kan nemen en wat een eventuele hulp zou moeten overnemen.

*Wat ik nog kon en welke, ja, wat ik had, wat ik niet kon en dat heb ik verteld. Ik zei: ik kan wel afstoffen en ik kan nog wel kleine huishoudelijke dingen doen, maar het zware werk niet meer. (vrouw, 82 jaar)*

Ook wordt tijdens de inventarisatie eigenlijk altijd wel gevraagd naar de familieomstandigheden, eventuele vrienden en de aanwezige mantelzorg. Deze inventarisatie gaat vaak gepaard met de inschatting van de vragers zelf dat van het sociaal netwerk niet te veel verwacht kan worden.

*Er is wel over gesproken. Maar ja, kijk die ene [zoon] heeft een eigen zaak. En de andere [zoon] werkt ook. Met de beste wil, al zouden ze dat willen, dat gaat niet. (vrouw, 63 jaar)*

Of de mantelzorger, meestal de partner van de vrager, ondersteuning nodig heeft wordt indien van toepassing regelmatig besproken. Er wordt dan vaak gevraagd of de mantelzorger het huishouden nog kan doen en of hij/zij daar hulp bij wil.

*Nou, wij gingen eigenlijk voor hem voor een scootmobiel, en zodoende kwam het ter sprake en toen vroeg zij of ik huishoudelijke hulp wilde. [...] Ik heb het al die tijd niet nodig gehad maar het ruggetje en de knieën beginnen... (mantelzorger/partner van 82-jarige man)*

Volgens de meeste geïnterviewde vragers kijken de gespreksvoerders inderdaad breder dan alleen de aangevraagde voorziening(en). Uit de interviews kan worden opgemaakt dat het vaak gaat om een inventarisatie van drie van de vier Wmo-compensatie domeinen. Vragers hebben vaak het beeld dat de gespreksvoerders nagaan of en hoe iemand zich kan redden bij het huishouden, in en om het huis en buitenshuis. Het gaat om huishoudelijke hulp en de zogeheten wrv-voorzieningen (wonen, rollen en vervoer). Bij deze constatering dient wel opgemerkt te worden dat de geïnterviewde vragers vaak meerdere voorzieningen aanvragen. Het is dan misschien niet verwonderlijk dat de respondenten het idee hebben dat gespreksvoerders 'Wmo-breed' kijken.

*Hij heeft [...] gekeken naar de Wmo-zaken. Van goh, hoe zit dat? Hoe is het huis en wat zouden we eventueel in de toekomst nog kunnen verwachten? (vrouw, 49 jaar)*

*En ze liep even de flat door om te kijken wat de huishoudelijke hulp onder andere moest doen en toen liepen we naar buiten. [...] Toen zag ze dat ik zo moeizaam naar buiten liep. En zo kwam zij op het idee [drempels wegnemen]. Ik zeg: ja, maar dat probleem heb ik in de douche ook. (vrouw, 53 jaar)*

*Ik heb geen hulp voor de huishouding aangevraagd, maar daar ging hij wel op in, zo van: hoe doe je dat dan? Ik zei: ja, dat loopt ook achter. (vrouw, 42 jaar)*

Van een echte brede inventarisatie waarbij ook wordt gekeken naar andere leefdoelgebieden zoals persoonlijke verzorging, financiën en werk is een enkele keer sprake. In deze gevallen is ook aandacht besteed aan de persoonlijke verzorging of dagbesteding.

*Ja, hij heeft het niet gehad over financiën maar hij heeft op een gegeven moment wel gevraagd wat ik overdag deed, dat heeft hij wel gevraagd. (vrouw, 56 jaar)*

Naast een Wmo-brede inventarisatie komt ook vaak een smalle inventarisatie voor waarbij volgens de vragers alleen is gekeken naar de aangevraagde voorziening en of iemand daarvoor in aanmerking komt.

Het lijkt er op dat een smalle inventarisatie samenhangt met het feit dat de vragers bekende Wmo-klanten zijn en dat het gaat om een aanvraag of herindicatie voor huishoudelijke hulp.

*Ik denk omdat ik al die hulp had gehad. De situatie was bekend van wat er aan de hand was, dus het was eigenlijk meer een formaliteit. Ja en dat ik dus heb aangegeven dat ik het lichte werk al zelf doe, dat ik alleen nog hulp nodig heb voor het zwaardere werk. (man, 50 jaar)*

*R: Ze is maar heel kort geweest. Ze heeft even gekeken, ‘mevrouw, het is in orde’, huppeteke, ze was weg. [...] Ze had het meteen in de gaten.*

*I: [...] of heeft ze breder gekeken?*

*R: Nee hoor, ze heeft gezegd: u komt in aanmerking voor die knop. (vrouw, 85 jaar)*

### **Casus 6.2** *Smalle inventarisatie en dossierkennis*

Mevrouw Hendrixx is 54 jaar, woont alleen en heeft drie kinderen. Sinds 2006 heeft zij longemfyseem. Een half jaar geleden heeft zij een terugval gehad. Eerst een ziekenhuisopname en daarna een intensief revalidatietraject. Ze is naar eigen zeggen ‘een stuk achteruit gegaan met mijn longen, dat ik amper nog de 100 meter kon lopen’.

In eerste instantie heeft mevrouw een aanvraag ingediend voor huishoudelijke hulp. In de revalidatiekliniek gaven ze aan dat het wellicht ook verstandig is om woningaanpassingen of tegemoetkoming verhuiskosten aan te vragen. Ze heeft een à twee weken later ook hiervoor een aanvraag ingediend. In de tussentijd werd bij haar borstkanker geconstateerd waarvoor zij behandeld is.

Mevrouw Hendrixx heeft naar het Wmo-loket gebeld en zij kreeg de benodigde formulieren, Die ze heeft ingevuld, ondertekend en teruggestuurd. Na verloop van tijd kreeg ze bericht dat er een huisbezoek zou komen voor de huishoudelijke hulp. Voor de andere vraag moest zij naar het loket komen. Dit was echter vlak na de eerste operatie. Ze heeft toen gebeld dat ze dat niet zou halen. Er is toen iemand anders aan huis geweest. Er zijn dus twee huisbezoeken geweest. Het gesprek over de huishoudelijke hulp heeft ongeveer een uur geduurd. Daarin is vooral besproken wat er moet gebeuren door de hulp en wat zij zelf nog kan. ‘Nou ja, dat gaat toch over het grove werk, de douche, de wc. Af en toe vegen kun je zelf nog wel en verdeeld eventjes een beetje stofzuigen, maar verder houdt het op.’ Het gesprek over de woningaanpassingen duurde langer, circa anderhalf uur. Mevrouw Hendrixx had net een appartement toegewezen gekregen. De Wmo-consulent heeft samen met haar de bouwtekening doorgenomen. Zodra ze de sleutel heeft moet zij de gespreksvoerder bellen. Dan gaan ze samen naar het nieuwe appartement om te kijken of daar nog aanpassingen nodig zijn. In dit gesprek is ook gevraagd naar haar persoonlijke verzorging maar die kan ze nog prima zelf. Volgens mevrouw Hendrixx ging het in beide gesprekken al snel over specifieke voorzieningen. Ze weet niet meer goed of er ook andere oplossingen zijn besproken. ‘Dat zou ik echt niet weten. Dat we het over mantelzorg hebben gehad, maar ik, nee, dat zou ik zo niet durven zeggen.’

De huishoudelijke hulp is toegekend, de woningaanpassingen worden later opnieuw bekeken. Zo’n twee à drie weken voor het interview heeft ze ook een scootmobiel aangevraagd omdat zij haar auto heeft moeten verkopen. Deze werd te duur. Ze heeft in eerste instantie naar het Wmo-loket gebeld. Vervolgens heeft ze een aanvraagformulier ingevuld en na een week kreeg ze te horen dat de aanvraag was goedgekeurd.

Haar ervaringen met de werkwijze van de gemeente lopen uiteen. Ze is positief over de huisbezoeken en de gespreksvoerders. Dat zijn aardige mensen en ze hebben haar behoefte goed in kaart gebracht. Zij uit wel kritiek op het feit dat zij meerdere mensen te woord heeft gestaan. ‘Moet ik dan per se door drie mensen gehoord worden? Kijk: als één dat doet, dan moet dat toch goed zijn? Er is toch een dossier.’ Bij de aanvraag voor de scootmobiel is dat juist wel goed gegaan. ‘En dat werd keurig, echt binnen een week is dat gewoon afgehandeld [...] Het kan dus wel. Als je een dossier hebt, dat de man die mij belt: nou, ik kan u wel langs laten komen, dat heeft geen enkele zin, want ik heb hier de uitgebreide anamnese. Dus, dat hoeft niet. En dat vond ik wel heel erg prettig.’



### Casus 6.2 (vervolg)

Daarnaast heeft mevrouw Hendrixx enkele negatieve ervaringen met eerdere aanvragen voor een parkeerkaart. Een eerste aanvraag is afgewezen omdat ze nog 100 meter kon lopen. Hierover was zij zeer teleurgesteld. 'Ik ben niet iemand die gauw ergens voor hulp aanklopt en toen was ik door de zure appel heen, van, nou dan moet dat maar, en toen werd ik afgewezen.' Bovendien was de gespreksvoerder geen prettig persoon: koel en ongeïnteresseerd. Bij een latere aanvraag (wel toegewezen) bleek het dossier van mevrouw kwijt te zijn. De medewerkster van het Wmo-loket heeft dit goed opgelost.

### 6.2.5 Oplossingen bieden

Uit de interviews komt overduidelijk naar voren dat de oplossing voor de hulpvraag ligt in een individuele voorziening. Wat ingevuld is op het aanvraagformulier is vaak ook wat als oplossing voor de ondersteuningsbehoefte wordt gezien. Soms draagt een gespreksvoerder ook andere, extra, individuele voorzieningen aan dan in eerste instantie op het aanvraagformulier is genoemd.

*Nou die mevrouw was heel aardig en waar ik op terugkijk is dat ze me dingen aanbood waar ik zelf niet eens aan had gedacht. Zoals de tuin en de douche. Nou, daar was ik eigenlijk al heel blij mee. (vrouw, 53 jaar)*

*Ze gaf ook wel andere mogelijkheden aan en zo, maar ik had al gezegd dat ik daar op dit moment nog geen gebruik van hoefde te maken. [...] Eventueel hulp in de huishouding en dat soort zaken meer. [...] Volgens mij had ze het ook over extra grip in de douche. (man, 58 jaar)*

In hoeverre gekeken wordt naar de mogelijkheden van vragers zelf of hun sociale netwerk is lastig te bepalen. Deze onderwerpen komen in ieder geval wel aan de orde tijdens het gesprek met de gespreksvoerder, maar meestal als inventarisatie van de hulpvraag en niet expliciet of separaat als oplossing.

Andere oplossingen dan een individuele voorziening worden weinig aangedragen. Alternatieven die besproken worden betreffen particuliere hulp, een maaltijdvoorziening en een lokale vervoersvoorziening gerund door vrijwilligers. Eén persoon is doorverwezen naar de AWBZ voor de persoonlijke verzorging.

*Wij hadden afgesproken met de consulent, dat wij eerst zouden proberen de hulp die ik heb wat te laten uitbreiden, want ik heb gewoon particulier al. (vrouw, 71 jaar)*

Ook bij een afwijzing worden er geen alternatieven of andere oplossingen besproken.

*Daar [toilet] moeten we ons ook mee redden tot het helemaal niet meer lukt. En dan opnieuw aanvragen. (vrouw, 70 jaar)*

### 6.2.6 De beschikking

Na het gesprek met de vrager volgt de beslissing over toekenning van maatschappelijke ondersteuning. Bij de geïnterviewde vragers was de beschikking nagenoeg altijd

positief. Van vijf vragers worden in totaal zes voorzieningen afgewezen: verhoging van het aantal uren huishoudelijke hulp (twee keer), aanpassing van de badkamer (twee keer), een taxiregeling en een scootmobiel. De voorzieningen zijn afgewezen omdat de betreffende burgers nog onvoldoende belemmeringen zouden ondervinden of omdat het gestelde maximum aantal uren bereikt is.

### 6.3 Ervaringen vragers met toeleiding

We richten ons nu op de ervaringen van vragers met het toeleidingstraject. Zijn zij tevreden over de procedure en is de uitkomst naar wens?

#### 6.3.1 Positieve ervaringen

De geïnterviewde vragers hebben doorgaans positieve ervaringen met het toeleidings-traject. De meeste mensen zijn (zeer) tevreden over de wijze waarop de aanvraag is verlopen. Wel is het niet voor iedereen even makkelijk om openhartig over de situatie te praten.

*Het is voor ons ook wennen dat je het allemaal moet gaan vertellen, met je billen bloot, wij hadden dat nog nooit meegemaakt. (man, 81 jaar)*

Bij het overgrote merendeel is ook de uitkomst van het traject naar wens.

*Aanvraag is allemaal soepel verlopen. Dit was mijn vraag en dat is toegewezen. Dus ik ben tevreden. (man, 45 jaar)*

*Want iedere keer als wij iets gevraagd hebben, hebben wij het meteen gekregen. Dus dan mag ik nergens geen klachten over hebben. Dat vind ik niet. Ik vind dat ze het goed doen. (vrouw, 83 jaar)*

*Het zal wel hetzelfde zijn in [gemeente X]: stroef, stram en stug. Helemaal niet, precies het tegenovergestelde. [...] Hier weten ze exact wat ze aan het doen zijn. In [gemeente X] wordt je gewoon van het kastje naar de muur gestuurd. En dan zitten daar mensen [...] die hebben gewoon een bord voor hun hoofd. (man, 59 jaar)*

#### 6.3.2 Negatieve ervaringen of kritische noot

Er zijn ook respondenten die enigszins tot tamelijk negatief oordelen over de toeleiding. Dit betreft dan met name de uitkomst van het traject. Deze is niet naar wens.

*Het was een heel goed gesprek. [...] Dat was prima. Dat was keurig geregeld. [...] Maar ja, wat kun je er tegen doen. We hadden graag die steun gehad. [...] Maar dat is niet gebeurd. (man, 83 jaar)*

*En toen kwam ze ook nog even afzeggen van [verhoging huishoudelijke hulp]. Ze zei: ik kan niet meer geven dan 3,5 uur. Zij kan niet meer geven, maar hoe het dan wel kan, weet ik niet. (vrouw, 72 jaar, verder zeer tevreden over de gespreksvoerder)*

In mindere mate dan op de uitkomst heeft men ook kritiek op het toeleidingstraject zelf. Dit zijn vaak kritische noten van respondenten die over het algemeen wel te spreken zijn over de werkwijze van de gemeente.

*Die mevrouw die hier geweest is, daar heb ik dus helemaal niks meer van gehoord. [...] Ik heb de scootmobiel in de zomer aangevraagd en sinds drie weken in huis. Daar heeft een aantal maanden tussen gezeten. (man, 75 jaar)*

*Ik denk dat degene die aan het werk is bij de receptie, dat die afen toe te veel vraagt. [...] Voordat je naar de medewerkers van de Wmo gestuurd wordt, moet je al een heel uitgebreid verhaal vertellen waar het precies over gaat. Dat zijn toch wel hele gevoelige verhalen afen toe. (vrouw, 42 jaar)*

Een enkele keer is een vrager noch over traject noch over uitkomst te spreken.

*Ik had geen kans bij de gemeentearts. [...] Nee, dan ben ik niet echt vooruitgekomen, alleen maar nadelig voor mij geweest. (man, 41 jaar)*

---

### Casus 6.3 Ontevredenheid Wmo-beleid gemeente

De heer Thijs is links verlamd door een beroerte. Hij woont samen met zijn vrouw en beiden zijn rond de 70 jaar oud. De twee dochters zijn al geruime tijd het huis uit; één woont in de buurt. In huis zijn er enkele aanpassingen zoals een traplift en aangepaste douche en meneer Thijs heeft een permanente rolstoel en een scootmobiel. Verder is er een particuliere huishoudelijke hulp. Er is een aanvraag ingediend voor een nieuwe rolstoel. Dit op aanraden van de leverancier omdat de rolstoel 'echt gammel' aan het worden is. Meneer Thijs is ook al twee keer achterover gevallen met de rolstoel.

De leverancier heeft het eerste contact gelegd met de gemeente. Het echtpaar kreeg vervolgens een aanvraagformulier en daarna een huisbezoek. 'En die had een hele vragenlijst.' Er is uitvoerig gesproken over het feit dat de meneer Thijs een beroerte heeft gehad en welke belemmeringen hij heeft. Op het contact met de gemeente en het huisbezoek kijkt het echtpaar positief terug. 'Altijd een gewillig oor gehad.' De Wmo-consulent is zo'n anderhalf uur geweest. De behoefte is goed in kaart gebracht; over de oplossing is het echtpaar echter niet tevreden.

Meneer Thijs heeft een nieuwe rolstoel met hoofdsteen nodig waar hij de hele dag in kan zitten. Deze rolstoel is echter heel zwaar. Het is voor zijn vrouw bijna niet meer te doen om de rolstoel uit elkaar te halen en in de auto te doen. Er bestaan ook lichtere transportrolstoelen. Idealiter zou het echtpaar twee rolstoelen willen hebben. Dit is ook besproken met de gespreksvoerder. Het beleid van de gemeente laat echter niet toe dat er twee rolstoelen worden aangevraagd. Dus heeft het echtpaar gekozen voor de permanente – zwaardere – rolstoel. 'Ik geloof dat die lichte rolstoel gewoon van de baan is. Ze zeggen gewoon 'het kan niet'. Nee, dat is ook heel duidelijk gezegd. Het is óf deze rolstoel óf de lichte. Deze kan ik niet missen en die andere zou makkelijk zijn.'

Vooraf het gevoel van onbegrip overheerst. Zij voelen zich niet gehoord en ondersteund door de gemeente. 'Ik ga er ook vanuit dat iemand die hier komt van de gemeente dat die mensenkennis genoeg heeft om in te schatten wie ze voor zich hebben. Niet iemand die het grootste, het mooiste, het fijnste enzovoort wil hebben, maar iemand die altijd heel hard heeft

### Casus 6.3 (vervolg)

gewerkt. [...] Nu zit je in zo'n rotting en ik wil alleen nog zoveel mogelijk plezier in het leven hebben.' Bovendien heeft mevrouw Thijs een rugblessure opgelopen waardoor ze nu ook niet meer met de auto weg kunnen omdat mevrouw de rolstoel niet in de auto krijgt. Haar man kan in aanmerking komen voor een taxiregeling maar het echtpaar wil graag 'gewoon met zijn tweetjes er op uit'.

### 6.3.3 Relatie gevolgde traject en tevredenheid

Er blijkt uit de interviews geen verband tussen het toeleidingstraject en de tevredenheid van vragers. Vragers zijn niet meer of minder positief omdat zij bijvoorbeeld een brede gespreksvoering hebben gehad of juist een smalle. Men is ook niet meer of minder tevreden als er een huisbezoek is geweest of een telefonische inventarisatie. Wel ervaren enkele respondenten een huisbezoek als prettiger, mits dit ook leidt tot een toekenning van de aangevraagde voorziening.

*Ja, omdat het toch persoonlijker is [een huisbezoek]. Dat het niet alleen formulieren zijn en dat je niet steeds alleen maar doorverbonden wordt en een nummer weer in moet toetsen. (vrouw, 57 jaar)*

*Nee, dat maakt me niks uit hoor [schriftelijk of huisbezoek]. Als ik de formulieren netjes invul, zoals dat ook gegaan is met de huishoudelijke hulp, dan kan dat net zo goed. Ze mogen best een keer komen natuurlijk voor zoïets. Maar het heeft niets geholpen. (man, 83 jaar)*

Wel is er – niet geheel verwonderlijk – een relatie tussen de tevredenheid met de toeleiding en de beschikking. Van de vijf personen met een afwijzing van een of meer aangevraagde voorzieningen vindt niemand het resultaat naar wens; twee van hen zijn ook niet tevreden met het toeleidingstraject.

Er zijn echter ook een paar vragers die wel een voorziening kregen maar toch de uitkomst niet naar wens vinden. Het gaat om een aanvraag voor huishoudelijke hulp, een rolstoel, taxiregeling en een scootmobiel. Deze mensen zijn (deels) ontevreden over het resultaat omdat er niet afgeweken kan worden van de standaardmodellen van een rolstoel en scootmobiel, omdat er bij de berekening van de eigen bijdrage rekening wordt gehouden met het eigen vermogen of omdat de bestaande uren huishoudelijke hulp worden verlaagd.

*En ik zeg, want dat is voor mij natuurlijk nog mooier, dat 'ie [mobiele scootmobiel] in de auto kan en dat ik, zeg maar, ook eens een keertje buiten de stad kan. [...] Dat werd niet verstrekt door de gemeente. (man, 55 jaar)*

### 6.3.4 Factoren die ervaringen kleuren

De ervaringen van de geïnterviewde vragers hangen deels samen met het resultaat van de toeleiding, maar niet iedere toekenning leidt tot een tevreden burger. Noch leidt iedere afwijzing tot ontevredenheid over het traject. Het is interessant om na te gaan

waarom een burger wel of niet tevreden is met de manier waarop de toeleiding naar maatschappelijke ondersteuning is verlopen. Om deze factoren te achterhalen is een vergelijking gemaakt tussen burgers die zeer tevreden zijn met het toeleidingstraject en zij die (deels) ontevreden zijn. De factoren die de mate van tevredenheid bepalen vertonen tussen beide groepen grote overeenkomsten, ware het niet dat deze factoren bij de ontevreden groep een negatieve beleving hebben en bij de tevreden burgers een positieve. We zien de factoren ook terug in de interviews met de mensen die 'gewoon' tevreden zijn. De factoren worden hierna beschreven en toegelicht. Later, in de conclusies van dit hoofdstuk, leggen we verbanden met de gekantelde werkwijze zoals de VNG die beschrijft.

### Kwaliteit van de dienstverlening

Een goede dienstverlening door gemeente en gespreksvoerder(s) wordt erg belangrijk bevonden. Dit komt in nagenoeg alle interviews terug, niet alleen bij de mensen die zeer tevreden of ontevreden zijn. Deze factor omvat verschillende aspecten, maar het komt er op neer dat vragers vriendelijk, snel en accuraat geholpen worden.

*Ik moet zeggen, buitengewoon perfect geregeld. [...] Snel en super en netjes. Niks geen rompslomp dat je daar weer achteraan moet bellen of dat moet doen of zo. (mantelzorger van 9-jarige zoon)*

Kritiek betreft vaak de wijze waarop vragers geholpen zijn door de gemeente. De aanvraagprocedure duurt te lang of men heeft niet direct en zorgvuldig ingespeeld op de hulpvraag.

*In het begin was het moeilijk opstarten. Omdat de een voor de ander zei: dan moet je daar zijn, en de ander zei: je moet dáár zijn. Dus ik werd van het kastje naar de muur gestuurd. (vrouw, 56 jaar)*

*In eerste instantie wist ik niet zo goed wat ik moest doen, dus heb ik als eerste de Wmo gebeld en de assistente die ik aan de telefoon kreeg, die verwees me eigenlijk nergens naar. Ik moest het maar een beetje uitzoeken. [...] Eigenlijk vanaf dat moment dat hij [ergotherapeut] dus ook stappen heeft ondernomen, is het ook goed gegaan. [...] Nee, ik had waarschijnlijk niet nog een keer gebeld, zelf, nee. Nou, dat weet ik eigenlijk wel zeker. (vrouw, 42 jaar)*

Daarnaast geven verschillende vragers aan het prettig te vinden als zij het gevoel hebben dat zij terecht kunnen bij hun gemeente voor vragen of ondersteuning. Zij waarderen het als de gemeente uitstraalt dat zij er is voor haar burgers en daar ook naar handelt.

*200% meegevallen. Hier zijn ze welwillend en behulpzaam. Dat je denkt: hé, ze willen mij helpen! [...] Ja, ik kon te allen tijde bij hen terecht met mijn handicap. Als het verder verslechtert, willen ze ook mee helpen denken. Hoe kunnen we het dan verbeteren dat je dus nog een betere levensvorm hebt. (man, 59 jaar)*

*De eerste keer dat ik telefonisch contact had met dat Wmo, toen werd keurig uitgelegd van dat ik altijd welkom was op de gemeente bij het loket en dat ze me altijd wel konden helpen. (vrouw, 40 jaar)*

Het tegenovergestelde zijn we ook tegengekomen:

*Ten eerste werd ik al moeilijk geholpen aan de telefoon door een dame die duidelijk bezig was om de boot af te houden, die probeert om zoveel mogelijk mensen buiten de deur te houden. (man, 59 jaar)*

Verder is het van belang dat de vragers geholpen worden door een aangenaam persoon die betrokkenheid uitstraalt: een aardige gespreksvoerder die men in vertrouwen kan nemen en die betrokken is en blijft.

*Ik denk, die heeft betrokkenheid bij de cliënten. [...] Het was een heel aangename persoon. Helemaal niet zo'n ambtenares, vertrouwelijk kwam ze over. [...] Je had heel erg het idee: nou, daar kan ik alles wel tegen zeggen. (vrouw, 77 jaar)*

*Ja, dat ligt aan de persoon die komt, natuurlijk. Als dat klikt dan is het meteen goed. (man, 83 jaar)*

### Serieus genomen worden

De tevredenheid van de geïnterviewde vragers hangt ook samen met in hoeverre zij zich serieus genomen voelen. Zij willen zich niet hoeven verdedigen; zij willen gerespecteerd en gewaardeerd worden.

*Ik moet zeggen dat wij daar goed geholpen zijn. We worden serieus genomen en niet van joh, o god, daar komt weer zo'n zeikerd en we zullen wel eens kijken. (mantelzorger van 9-jarige zoon)*

*Ze komt sowieso thuis om te kijken naar de situatie en dat wordt allemaal heel serieus gedaan en er wordt ook ontzettend goed met je meegedacht. (vrouw, 40 jaar)*

Een open, geïnteresseerde en onbevooroordeelde houding van een gespreksvoerder die vragen stelt en goed luistert kan er aan bijdragen dat een vrager zich serieus genomen voelt. Een formele, bureaucratische opstelling werkt contraproductief.

*Zij denkt dat er niets aan de hand is. En toen heeft zij mij twee rondjes laten lopen en zei ze: jij kan lopen, punt uit. [...] Ik zeg, moet u ook kijken wat er gaat gebeuren bij mij. Ik ben helemaal kapot. Ik zeg, daar kijkt u niet naar. [...] Ik had daar geen kans bij haar. [...] Zij schrijft maar en vraagt niet. Dus je hebt geen contact. (man, 41 jaar)*

*Nou, in eerste instantie [...] als heel koud, maar dat heeft waarschijnlijk aan de man in kwestie gelegen. Heel koel, nou ja, heel ongeïnteresseerd. Van: nou ja, dat is dan jammer, maar je kunt nog 100 meter lopen. (vrouw, 54 jaar)*

Een ander aspect dat samenhangt met het serieus genomen worden is dat de gespreksvoerder grondig te werk gaat en echt bekijkt wat er aan de hand is.

*Zij zag meer dingen dan dat ik in het begin eigenlijk zelf zag. (vrouw, 40 jaar)*

Dit kan overigens een enkele keer ook als vervelend worden ervaren.

*Ik vond die vragen allemaal zo veel. Ik geloof twee bladzijden. Ik denk: nou zeg, voor zo'n ding [taxiregeling]. Ik vraag me af, gebeurt dat in alle plaatsen zo? Hebben die mensen niets beters te doen. (vrouw, 74 jaar)*

### Deskundigheid gespreksvoerder

Gebrek aan deskundigheid bij de gespreksvoerder wordt niet als factor genoemd door vragers die niet (zo) te spreken zijn over het toeleidingstraject. Daar staat tegenover dat de meeste vragers die zeer tevreden zijn deskundigheid wel als bepalende factor noemen.

De deskundigheid van de gespreksvoerder betreft op de eerste plaats verstand van diverse ziektebeelden en de gevolgen van bepaalde beperkingen voor het alledaagse leven. Maar ook verstand van de mogelijkheden die er zijn om belemmeringen te compenseren.

*En hij wist ook waar hij over praatte. Het was niet een jong broekie die net van school kwam en die echt niet wist waar hij over praatte. Het was echt een man die dit werk volgens mij al tientallen jaren doet. (vrouw, 56 jaar)*

*Nou, die man is echt uit de hemel komen vallen, zeg ik altijd. Je weet niet dat dat allemaal kan. (vrouw, 56 jaar)*

Daarnaast heeft de deskundigheid van de gespreksvoerder betrekking op de mate waarin iemand zich kan verplaatsen in de vrager en een adequate inschatting kan maken van wat voor de persoon van belang is.

*Omdat die mensen heel zakenkundig zijn en weten waar ze over praten en weten waar jij mee zit. Dat verbaasde me zelfs. (man, 59 jaar)*

*Perfect! [...] Niet alleen het technische probleem van: hoe moet het? Dat niet alleen, maar ze kan zich in de patiënt verplaatsen. [...] En daar mankeert het nog wel eens aan. (vrouw, 90 jaar)*

### Standaardisatie versus maatwerk

Zowel tevreden als ontevreden vragers noemen de factor standaardisatie. Wanneer de vragers kritiek hebben dan komt dat regelmatig doordat de aanvraagprocedure te gestandaardiseerd is verlopen en men onvoldoende rekening heeft gehouden met de unieke situatie. Dit speelt vooral bij het aanvragen van huishoudelijke hulp.

*Zij weten standaard wel wat [mijn ziekte] inhoudt. Maar dat is voor iedereen verschillend. Hebben ze een standaard iets en dan nemen ze de vragen door: wat heb je in huis? Hoe ziet je huis eruit? En daar baseren ze dat dan een beetje op. (vrouw, 50 jaar)*

*Ik vind in ernstige gevallen, als je kinderen [...] omvallen en je lichaam niet in orde is en de huisarts vindt dat er meer hulp moet komen, dat dan de computer beslist dat het mooi niet doorgaat. Dat kan er bij mij niet echt niet in. [...] Je kan niet tegen iemand van 94 zeggen: de computer heeft besloten dat u het niet krijgt. (vrouw, 90 jaar)*

Standaardisatie kan ook tot uiting komen in het al dan niet toekennen van een bepaalde voorziening. Een aantal vragers heeft specifieke wensen, vaak over een vervoersvoorziening zoals een transportrolstoel, een aanpassing van de auto of een elektrische fiets. Het gaat dan om een ‘afwijking’ van het gebruikelijke. Als daar op wordt ingespeeld door de voorziening toch toe te kennen, dan hebben vragers daar zeer veel waardering voor.

*Ik vind het wel erg fijn dat ze hebben geluisterd naar mijn verhaal. Is anders dan standaard. Het is wel makkelijk voor de gemeente om te zeggen ‘er is taxivoer’, maar het ligt vaak wel ingewikkelder. (vrouw, 57 jaar)*

Andersom geldt ook dat een afwijzing leidt tot teleurstelling.

*Waar het eigenlijk over gaat, er bestaat een lichte rolstoel. [...] Maar de gemeente blijkt daar heel strikt in te zijn. Hij heeft al een rolstoel, klaar. En dat vind ik dan toch wel heel erg jammer. (man, 70 jaar)*

Standaardisatie wordt tegengegaan door direct persoonlijk contact. Enkele vragers hebben aangegeven dat zij duidelijk de voorkeur geven aan een face-to-face-inventarisatie boven een telefonische intake. Bij een telefonische intake is vaak sprake van een gestandaardiseerde inventarisatie die geen recht doet aan de situatie. Dit is bij direct persoonlijk contact – en met name een huisbezoek – anders. Dan kan de gespreksvoerder beter een inschatting maken van de hulpvraag en de situatie, aldus vragers.

*Als ik een vergelijk moet maken is de persoonlijke intake prettiger. Aan de telefoon, ze ziet je niet. [...] Bij een persoonlijke intake, die ziet de situatie, die ziet je bewegen. Ze ziet hoe het huis in elkaar steekt. Het praat ook makkelijker. (vrouw, 50 jaar)*

### Dossierkennis

Een andere factor is kennis van het dossier van de vrager. Vooral het gebrek hieraan bij de gemeente en de gespreksvoerder wekt ergernis. Mensen vinden het zeer vervelend als zij steeds weer hun verhaal moeten doen, terwijl dat verhaal al bekend is bij de gemeente. Of het wordt juist als prettig ervaren als iemand wel kennis heeft van het dossier zodat mensen niet in herhaling hoeven te treden.

Dossierkennis wordt in sterke mate gefaciliteerd door een vast contactpersoon. Hierdoor hoeft volgens de vragers niet steeds hetzelfde verhaal verteld te worden en wordt de drempel lager om contact op te nemen met de gemeente.

*En als er dan wat is, zei ik: ja zeg, ik wacht wel tot meneer [X] er is. Want kijk, die snapt het. Iedere keer dat verhaal moeten vertellen, mensen. (vrouw, 56 jaar)*

*Met deze mevrouw. Ja, dat is heel prettig. En als ik eventueel een vraag of iets heb. Ja, eerst was het een beetje moeilijk, want telefonisch dan moet je honderdduizend telefoonnummers en dan is die mevrouw er niet. Dus we hebben het zo afgesproken: als er wat is dan via e-mail en dat gaat heel goed. (vrouw, 67 jaar)*



### Uitkomst toeleiding

De uitkomst van de toeleiding komt als bepalende factor duidelijk naar voren bij de vragers die niet te spreken zijn over de wijze waarop de procedure is verlopen. De meesten die ontevreden zijn, zijn teleurgesteld dat zij niet (helemaal) de voorziening hebben gekregen die zij wensten. Bij twee van hen leidt dit tot een verminderde deelname aan de samenleving en sociale contacten.

*We hadden graag die steun [taxiregeling] willen hebben. Maar dat is niet gebeurd. [...]*

*Nu zeggen we: we stellen het maar uit of je moet wel 100% fit zijn om iets te ondernemen.*

*Verjaardagen verderop in Nederland stellen we uit en zeggen: nou maar met een telefoontje afmaken. Dus dan kom je ook minder van huis. (man, 83 jaar)*

Incidenteel leidt toekenning van een aanvraag tot het ongemakkelijke gevoel bij de vrager dat de gespreksvoerder te snel gaat en de regie overneemt.

*Maar toen het moment van informatie geven voorbij was, werd door hemzelf gezegd: nu gaan we dit en dit doen en u hoeft verder nergens meer extra aandacht aan te geven. Maar het is het gevoel dat je had van: hé, nu wordt het mij uit handen genomen en gaat een ander over mij beslissen. (vrouw, 71 jaar)*

---

#### Casus 6.4 Deskundigheid consultant en aandragen van oplossingen

Mevrouw Peeters is 56 jaar, woont samen met haar man en heeft uitwonende kinderen. Zij heeft een hoge incomplete dwarslaesie. Ze kan niet meer lopen en haar rechterarm functioneert niet goed. Mevrouw heeft een rolstoel en een trippelstoel, en krijgt veel hulp van haar man. Hij helpt haar eigenlijk overal bij.

Enige tijd geleden heeft mevrouw een terugslag gehad en is zij opgenomen in een revalidatiekliniek. De kliniek gaf toen aan dat een andere, aangepaste, woning beter zou zijn. Het echtpaar heeft zich vervolgens ingeschreven bij de woningbouwvereniging. Ook is aangegeven dat mevrouw contact moest opnemen met de Wmo voor enkele voorzieningen. 'Dus zij drukten een nummer in en toen kreeg ik de telefoon en moest ik het aanvragen [...]' en toen kreeg ik deze meneer, die belde mij op en die zei: ik kom eens kijken, want wat is dit voor een gecompliceerd verhaal.' In de tussentijd kreeg het echtpaar een woning toegewezen waarop zij ja hebben gezegd. Het huisbezoek van de Wmo-consultant vond in de nieuwe woning plaats. Naar aanleiding hiervan heeft de gespreksvoerder ook een bezoek gebracht aan het oude huis omdat hij de indruk had dat het echtpaar niet wist welke mogelijkheden er allemaal waren. Hij wilde daar rustig met hen over praten.

De gespreksvoerder was volgens mevrouw helemaal gericht op hoe zij zo zelfstandig mogelijk in het huis kan bewegen, leven en wonen. Hij besteedde ook aandacht aan wat mevrouw overdag doet, hij had overal oog voor. 'En toen ging hij op zoek naar een emmer en die had hij in de gootsteenbak gezet en hij zei: kijk, nu kun je niet meer een emmer vullen, want die kraan is te laag, er moet een kraan komen met een hoge zwenk. En dat is opgenomen door de keukenboer.' Ook is er een extra toilet gekomen in de badkamer omdat mevrouw in de gewone toilet geen privacy had omdat de deur niet dicht kon. Er is een winterkleed voor de scootmobiel besteld omdat mevrouw zichzelf niet kan warm houden. Uiteindelijk zijn er voor de nieuwe woning verschillende aanpassingen aangevraagd waaronder een aangepaste badkamer, drempels weg, opritje tuin en een aangepaste keuken.

---

#### Casus 6.4 (vervolg)

Mevrouw is bijna lyrisch over de gespreksvoerder. 'Ik had het idee dat ik in een soort warm bad kwam, dat er voor het eerst iemand was die me helemaal begreep en die voor mij bezig was om het allemaal plezieriger te maken.' Het echtpaar vindt de Wmo-consulent zeer deskundig en hij is uitstekend op de hoogte van alle mogelijkheden van woningaanpassingen. Daarbij houdt hij rekening met de persoonlijke voorkeuren van het echtpaar. 'Mijn man zei: ik vind het niet prettig, dat apart slapen. Waarop hij zei: daar kunnen we ook iets aan doen. Dat gaat dan wel niet via de Wmo, maar dat kan ik je wel laten zien.' Verder waardeert mevrouw dat de gespreksvoerder ook is geweest toen de keuken werd ingemeten. Hij zou ook komen als de keuken klaar is.

Mevrouw voelt zich enorm ondersteund door de gemeente, in dit geval de gespreksvoerder. In eerste instantie had mevrouw zelf het idee dat zij nergens voor in aanmerking zou komen omdat zij al een verhoogd toilet had. Nu, met alle voorzieningen, gaat er een wereld open voor mevrouw, en meneer. Enkele citaten:

*Maar ik heb een voorziening gekregen, die is super, [...] hebben zij zelf voorgesteld, ik wist niet eens dat het bestond, een toilet met een spoel/föhninstallatie, nou, dat is voor mij een uitkomst. En voor mijn man ook.*

*Achteraf wisten wij niet wat Wmo allemaal kon betekenen voor ons. [...] Je rommelt maar wat aan. Ik had een rollator en een verhoogd toilet en een automatische deur opener, dat had ik wel, maar voor de rest prutsten we echt aan.*

#### 6.4 Tevredenheid met de voorziening

Aan de vragers met een positieve beschikking is gevraagd of zij tevreden zijn met de voorziening(en). In het algemeen is men (zeer) tevreden; de redenen verschillen per type voorziening. Voor huishoudelijke hulp geldt dat vragers vooral blij zijn met één vaste persoon die zelf weet wat er moet gebeuren en die goed poetst.

*Ik heb één persoon die nu komt, twee keer in de week. En dat vind ik ook fijn. [...] Die had toevallig vrij en toen hebben we iemand anders gehad, dat is echt vervelend. Je moet alles zelf zeggen en je moet overal op letten. (vrouw, 69 jaar)*

Een vervoersvoorziening zoals een scootmobiel of een speciale fiets levert meer vrijheid op en vragers kunnen nu naar hun gevoel erop uit.

*Wat fantastisch is, is dat er een scootmobiel voor de deur staat. [...] Ik ben de afgelopen jaren veel in mijn huis geweest. En dat is wel erg veranderd. [...] Ik ben voor het eerste sinds jaren naar het theater geweest. [...] En nu ga ik zelf iedere dag, weer of geen weer, halen wat ik lekker vind, waar ik zin in heb en dat zijn al dingen waardoor je weer een stuk zelfstandigheid terug hebt. (vrouw, 56 jaar)*

Door woningaanpassingen kunnen vragers zich nu beter zelf redden; het gaat allemaal even wat gemakkelijker en men is minder afhankelijk van een ander. Het bevordert de zelfstandigheid.

*Ja, de traplift voldoet. Ik kan moeilijk traplopen en als ik boven was moest ik altijd eventjes bijkomen. Dus dat is wel fijn dat ik nu zo'n lift heb. (vrouw, 83 jaar)*

Enkele respondenten zijn echter minder of niet positief over de voorziening. De redenen zijn divers en hangen sterk samen met het type voorziening. Bij huishoudelijke hulp speelt dat men niet te spreken is over de hulp zelf, het aantal uren, de communicatie met de zorgorganisatie of dat er steeds iemand anders komt.

*Ik moet daar tevreden mee zijn, hè. Want zo'n meisje kan in drie uren ook niet alles doen. Het is niet zoals wij dat vroeger deden hè, dat is heel anders. (vrouw, 67 jaar)*

*De huishoudelijke hulp was verlengd, dat is heel fijn, maar mijn vaste hulp gaat er mee stoppen. Toen kreeg ik een nieuwe hulp, maar die is er na een maand ook mee gestopt. Ik vind het niet fijn dat er steeds andere mensen hier in huis zijn. (vrouw, 53 jaar)*

Voor de taxiregeling geldt dat de taxi vaak te laat komt of dat men misselijk wordt in een taxibus.

*Ze doen hun uiterste best om op tijd te komen. [...] Je moet het wel op tijd aanvragen. Een keer anderhalf uur moeten wachten in het ziekenhuis voordat we werden opgehaald. (man, 81 jaar)*

Daarnaast vindt één persoon de woningaanpassingen lelijk, is volgens een ander de rolstoel zwaar en niet geschikt voor transport, en heeft iemand nog steeds niet de beloofde scootmobielinstructie gehad. Bij één vrager functioneert de traplift niet.

*Traplift is niet goed ingemeten en functioneert daarom niet goed. Het is een doffe ellende. (man, 59 jaar)*

## 6.5 Compensatieplicht gemeenten

De Wmo verplicht gemeenten tot compensatie van de problemen die hun burgers ervaren met redzaamheid en deelname aan de samenleving. Gemeenten kunnen dit doen door maatschappelijke ondersteuning te bieden op de vier compensatiedomeinen. Grote vraag is nu of de geïnterviewde vragers zich inderdaad kunnen redden en of zij zich ondersteund voelen door hun gemeente.

### 6.5.1 Redzaamheid

Nagenoeg alle vragers geven aan dat zij zich na afloop van het traject kunnen redden. Dit is de situatie ten tijde van het onderzoek, op het moment dat men de eventuele voorziening al heeft. Een groot deel van de vragers kan zich nu beter redden dan voorheen; zij zijn er op vooruit gegaan omdat zij nu een voorziening ontvangen die zij voorheen niet hadden. Een deel geeft echter ook aan dat men zich wel redt maar dat de situatie niet optimaal is of dat het net gaat. Dit zijn vaak de oudere respondenten.

Bij redzaamheid zeggen vragers ook regelmatig dat de gezondheid niet verder achteruit moet gaan. Dat gebeurt echter vaak wel, vanwege ouder worden of een progressief ziektebeeld. Daarmee betreft een uitspraak van een vrager vaak een 'voorlopige situatie'.

*Ik kan me voorlopig nog redden. En dat wil ik graag zo laten. [...] Het gaat moeizaam maar ik heb de hele dag de tijd. [...] Met de aanpassing van de badkamer en de tuin gaat dat [verplaatsen in en om het huis] beter. (vrouw, 53 jaar)*

*Mijn man gaat achteruit. Hij heeft Parkinson, maar hij kan zich wel redden met behulp van de zorg en van mij. Mijn eigen gezondheid is nu nog goed. (mantelzorger van 82-jarige man)*

*Als er wat tussenkomt, ja, dan is er niks aan te doen, dan moet ik toch naar het verpleeghuis. Maar zolang ik nog zo ben, gaat het goed zat. Maar ja, ik kan ook niet vooruitkijken. (man, 87 jaar)*

Twee respondenten kunnen zich naar eigen zeggen niet redden met de toegewezen ondersteuning. Dit betreft iemand die opgenomen is in het ziekenhuis en die na de opname ook thuiszorg nodig heeft. Bij de ander gaat het om de toekenning van een taxi-regeling waar hij niet mee uit de voeten kan omdat deze persoon niet tegen reizen in een busje kan. Deze persoon wil een nieuw verzoek indienen voor klein vervoer.

We hebben aan de hand van datgene wat de vragers in de interviews hebben aangegeven beoordeeld of hun redzaamheid is bevorderd in de van toepassing zijnde compensatiedomeinen. Dit is vaak het geval: het huishouden wordt onderhouden, men kan zich beter bewegen in en rondom het huis en men kan zich (beter) buitenshuis verplaatsen. Daarnaast lijkt zich een spin-off voor te doen, waarbij de verhoogde redzaamheid op een van de compensatiedomeinen ook positieve effecten heeft voor de andere compensatiedomeinen of leefgebieden. Diverse vragers zeggen dat zij door de huishoudelijke hulp meer energie overhouden, dat zij actiever worden en dat zij weer leuke dingen gaan ondernemen. Voor de aanpassingen en de hulpmiddelen geldt vooral dat mensen minder afhankelijk worden van anderen. Dit versterkt de eigenwaarde maar heeft ook vaak een positief effect op de relatie met een eventuele partner.

*Ik merk het aan mezelf. Actiever. Ik kan weer eens dingen doen die ik heel lang niet meer gekund heb. En dat is toch wel heel prettig. (vrouw, 63 jaar)*

*Dus het geeft hem meer vrijheid, het bevordert zijn zelfstandigheid, maar fysiek doet het hem ook goed omdat hij natuurlijk gewoon beweegt, spierontwikkeling en hij kan zijn energie kwijt. (mantelzorger van 9-jarige zoon)*

*Mijn man begint nu heel langzaam ook weer wat te doen. [...] Als ik weg ben met mijn scootmobieltje, dan is hij voor zijn gevoel vrij. [...] Hij kan me nu ook even alleen laten in huis. Dat is nu mogelijk, eerst niet. (vrouw, 56 jaar)*

Over het buitenshuis verplaatsen zeggen vragers dat een vervoersvoorziening een stimulerend effect heeft op sociale contacten en deelname aan de samenleving.

*Nou, meer dan ik voorheen kon. Ik bedoel, als ik wil kan ik zo naar vrienden die dan toevallig thuis zijn. [...] Terwijl daarvoor was ik afhankelijk van iemand die belde om langs te komen. (man, 58 jaar)*

### 6.5.2 Voldoende ondersteuning

Een ander aspect van de compensatieplicht van gemeenten is de mate waarin burgers naar eigen zeggen voldoende hulp of ondersteuning krijgen. Ten tijde van het onderzoek – als het toeleidingstraject is afgerond en de eventuele voorziening is ontvangen – vindt circa driekwart van de geïnterviewde vragers dat zij voldoende hulp hebben. We zouden ook – met enige voorzichtigheid – kunnen zeggen dat zij voldoende worden gecompenseerd door de gemeente.

Toch is bijna een kwart van de respondenten een andere mening toegedaan. Zij vinden dat zij onvoldoende ondersteuning ontvangen of hebben behoefte aan andere of meer hulp of voorzieningen. In enkele gevallen gaat het om een afgewezen voorziening waarvan de vragers toch vindt dat hij/zij die nodig heeft of de toegewezen ondersteuning voldoet niet aan de wensen van de vragers. Bij andere vragers is de hulpvraag inmiddels gewijzigd of toegenomen. Men wil dan graag additionele voorzieningen. Eenmaal is er behoefte aan thuiszorg vanuit de Awbz. Soms voldoet de woning eigenlijk niet meer.

*Ja, ik zou de aanpassing nog steeds willen, maar ik heb geen geld om het zelf te betalen. [...] Ik kan wel gebruik maken van de badkamer, maar veilig is het niet. (vrouw, 90 jaar)*

*Ik ben ook bezig met een gelijkvloers huis, want ik zit met de rottrap daar. [...] Wassen in de keuken is ook niet alles. Slapen op de bank is het hem ook niet. [...] Een traplift kan de bocht niet maken, daar is al naar gekeken. (vrouw, 34 jaar)*

### 6.5.3 Zich ondersteund voelen door de gemeente

Aan de respondenten is gevraagd of zij zich ondersteund voelen door hun gemeente. Dit is doorgaans het geval. Op de vraag waarom kunnen zij lastig concrete zaken noemen. Zij ervaren vaak het geheel als positief. Men is goed geholpen door de gespreksvoerder, de aanvraag is toegekend, de voorziening bevalt goed en men is redzamer op dit moment.

*Ik voel me erg ondersteund door de gemeente. Ze denken mee, adviseren en ik voel me echt serieus genomen. Ze denken in oplossingen. (vrouw, 40 jaar)*

*Ja, dat geeft een rustig gevoel. Het idee van, is er wat dan kan ik hulp krijgen. Ja. Want dat kwam uit het gesprek met de consulent wel naar voren. [...] Er werden toch wat mogelijkheden geboden om in de toekomst nog iets wat op je weg komt aan te vragen. (vrouw, 71 jaar)*

*Ik heb goed contact gehad met de gemeente. Ze hebben me goed te woord gestaan en ik heb alles ontvangen wat ik heb gevraagd. Kan er verder niets over zeggen. (vrouw, 67 jaar)*

Daar tegenover staan vijf vragers die vinden dat de gemeente ontoereikende ondersteuning bood. Vier van hen zijn teleurgesteld omdat zij niet kregen wat ze eigenlijk wilden, aangezien hun wens niet paste binnen de beleidsregels van de gemeente.

*Nou, matig. Regiotaxi en huishoudelijke hulp bevalt prima, maar ze zijn wel streng, hoor. (vrouw, 90 jaar, aanpassing badkamer is afgewezen)*

*Niet echt, want aanvraag is afgewezen. Het is niet zo dat we het niet redden en dat we meer aan huis gebonden zijn. Maar een taxi zou het sociale leven wat vergemakkelijken. (man, 83 jaar)*

De vijfde vrager voelt zich niet ondersteund vanwege een te hoge eigen bijdrage.

*Hij heeft een eenmansbedrijfe en goed, we kunnen net het hoofd boven water houden, maar men gaat er wel van uit dat dat allemaal vermogen is. [...] Dus ik moet dan zo'n abnormaal bedrag aan eigen bijdrage betalen. [...] Dan gaan ze er vanuit dat je geld zat hebt, wat in werkelijkheid niet is. [...] Dat zit in machines en materiaal en zo. En niet in geld op je bankrekening. (vrouw, 49 jaar)*

De eigen bijdrage is voor meerdere vragers een issue. Sommige respondenten zeggen dat zij vanwege de eigen bijdrage bij voorbaat al afzien van een aanvraag voor met name huishoudelijke hulp. Zij vinden het bedrag te hoog en kunnen of willen die niet betalen. Daarnaast vinden vragers het bevreemdend dat in de ene gemeente wel een eigen bijdrage geldt en in de andere niet. Ook leidt de eigen bijdrage tot bepaalde onrust. Vragers weten dat zij een eigen bijdrage moeten betalen maar weten pas (veel) later hoe hoog die is. Daar wil men echter snel duidelijkheid over hebben, mede vanuit een bepaalde onzekerheid of zij het wel kunnen betalen.

*In de gemeente A geldt een inkomensafhankelijke bijdrage. In [mijn gemeente] heb ik dus helemaal geen kosten. Daar zijn onderling onder gemeenten grote verschillen, écht grote verschillen. (man, 45 jaar)*

*Was een mevrouw hier van de gemeente en zij vroeg mij of ik huishoudelijke hulp wilde hebben. Maar ik denk, nou daar komen weer zoveel kosten voor mij, want ik moet alles zelf, mijn eigen bijdrage betalen, maar ik krijg minder geld nu. (vrouw, 70 jaar)*

*Ik heb nog geen idee wat ik daarvoor moet betalen. [...] Dat gaat nog een verrassing worden. [...] Ik vrees het ergste, ja. (vrouw, 49 jaar)*

### Casus 6.5 Sociale wijkteams

Mevrouw Van Tetering is een alleenstaande vrouw van 65 jaar. Zij heeft twee uitwonende kinderen. Ze heeft psychosociale problemen en is onder behandeling van een psycholoog. Ook heeft zij last van COVID, een chronische longziekte. In eerste instantie heeft mevrouw contact gezocht met het wijkteam bij haar in het buurthuis. Dit wijkteam bestaat uit een wijkagent en een sociaal werker. Ze wilde een misdrijf waarvan haar zoon het slachtoffer was geworden melden aan de wijkagent. Vervolgens is zij in contact gekomen met de sociaal werker.

De sociaal werker komt – sinds een half jaar – ongeveer een keer in de maand langs om te kijken hoe het met haar gaat. Zij biedt lichte ondersteuning en begeleiding. Mevrouw Van Tetering is zeer te spreken over de sociaal werker en de mogelijkheid hiervan via het buurthuis waardoor ze ook in contact is gekomen met een creativiteitsclub. 'Het is gewoon fantastisch. [...] Ik ben heel blij met haar. [...] En ook met het buurthuis. [...] Het is gewoon iets wat je weer houvast geeft en nieuwe dingen laat ontdekken. Het geeft je weer openingen dat je hulp hebt.' Het is de bedoeling dat, als mevrouw zich weer beter kan redden, de ondersteuning van de sociaal werker wordt afgebouwd en stopgezet.

Mevrouw wil, nu zij haar leven weer meer 'op de rails' heeft, haar hele huis schoonmaken en opruimen. De sociaal werker heeft toen de mogelijkheid naar voren gebracht van vrijwilligers die het huis komen opruimen. Mevrouw vond dit geen prettig idee omdat ze het dan niet zelf in de hand heeft en kan plannen. In overleg met de sociaal werker is daarom gekozen voor huishoudelijke hulp vanuit de Wmo. De sociaal werker heeft vervolgens het aanvraagformulier samen met mevrouw ingevuld en naar de gemeente gestuurd. Dit was voor de gemeente voldoende om een positieve beschikking af te geven. Mevrouw is hierover telefonisch op de hoogte gesteld. 'Die zei ja, ik weet voldoende, xx heeft zoveel ingevuld. En we zijn zo goed geïnformeerd over alles, dus we hoeven, ik hoef niet naar u thuis te komen voor een interview. [...] Ik maak het in orde voor u.'

De huishoudelijke hulp komt 3,5 uur per week. De hulp bevalt uitstekend omdat ze ook helpt met het opruimen van het huis en 'ze is ook een beetje een praatpaal en dat is heel fijn'.

Mevrouw voelt zich door de gemeente enorm gesteund omdat zij via hen toch gebruik kan maken van het wijkteam en de huishoudelijke hulp. Zonder de steun van het wijkteam zou zij niet verder zijn gekomen en geen hulp hebben aangevraagd. 'Dan weet je het niet. Nu weet ik weer meer wegen en dat is fijn. [...] Ik heb meer preventieve maatregelen om te voorkomen dat ik het ooit weer krijg, [...] dat maakt me rustig.' Mevrouw is naar eigen zeggen aan het opknappen.

## 6.6 Conclusies

De vragers in het onderzoek weten vaak via via dat zij voor maatschappelijke ondersteuning een beroep moeten doen op de gemeente. Men heeft al geruime tijd last van de beperkingen die ze ervaren. Incidenteel wordt er als een soort voorzorgsmaatregel maatschappelijke ondersteuning aangevraagd. Bij nagenoeg alle vragers vormt de aanvraag voor maatschappelijke ondersteuning echter meer het sluitstuk van een acceptatieproces: acceptatie dat (aanvullende) ondersteuning echt nodig is.

In het algemeen nemen de geïnterviewde vragers zelf telefonisch contact op met de gemeente om hun hulpvraag kenbaar te maken. Toch gebeurt het regelmatig dat iemand anders dit voor hen doet omdat zij niet weten waar zij terecht moeten of de energie er

niet voor hebben. In principe is het mogelijk dat de toeleiding naar maatschappelijke ondersteuning daar al eindigt, bijvoorbeeld omdat bij het eerste contact al duidelijk wordt of iemand in aanmerking komt voor de beoogde voorziening of omdat er een relatief hoge eigen bijdrage is waardoor de vrager afhaakt. Bij nagenoeg alle vragers in het onderzoek wordt de toeleiding echter voortgezet. Zij dienen een aanvraagformulier in bij de gemeente.

Dan volgt de inventarisatie van de behoefte. Doorgaans vindt er een huisbezoek plaats door een gespreksvoerder om de situatie te beoordelen. Die vraagt naar de ziektegeschiedenis en de ervaren beperkingen, naar wat de persoon (nog) wel kan en of er mantelzorg is. De meeste vragers hebben het idee dat de gespreksvoerder breder kijkt dan de beperkingen die ten grondslag liggen aan de aangevraagde voorziening. De inventarisatie richt zich vaak op drie compensatiedomeinen van de Wmo: huishouden, verplaatsen in en om het huis en verplaatsen buitenshuis. Van een echte brede inventarisatie waarbij ook wordt gekeken naar andere leefdomeinen lijkt geen sprake te zijn. Bij een smalle inventarisatie gaat het vaak om een bekend dossier of huishoudelijke hulp.

De aanvragen in het onderzoek leiden nagenoeg altijd tot de toekenning van een of meer individuele voorzieningen. Andere onderzoeken schetsen eenzelfde beeld (De Jong et al. 2013; Feijten et al. 2013). Soms worden er na een bredere inventarisatie uiteindelijk meer voorzieningen ingezet dan waarom de persoon oorspronkelijk had gevraagd. Het samen zoeken naar oplossingen – anders dan de aangevraagde voorziening – lijkt nauwelijks te gebeuren. Uit onze studie komt naar voren dat gespreksvoerders in de beleving van de vragers nauwelijks alternatieven voor de aangevraagde (individuele) voorziening aandragen. Het bespreken van de eigen kracht en het sociaal netwerk lijkt vaak te geschieden bij het in kaart brengen van de hulpvraag en niet als een mogelijke oplossingsrichting. Bij dit aspect is het overigens goed mogelijk dat een gespreksvoerder zelf de inschatting maakt dat een andere oplossing dan de aangevraagde voorziening niet mogelijk is. Op basis van de interviews kunnen we niet concluderen dat er niet gekeken wordt naar alternatieven. Wel kunnen we zeggen dat eigen kracht, het sociaal netwerk en algemene voorzieningen vaak geen expliciet gespreksonderwerp zijn wat betreft mogelijke oplossingen voor het ervaren probleem.

We kunnen op basis van de interviews met de vragers vaststellen dat er (nog) geen sprake is van een omslag van een claimgerichte werkwijze naar een vraaggerichte werkwijze. De vragers denken (nog) in termen van een specifieke voorziening. Zij benaderen de gemeente niet omdat zij een probleem hebben maar omdat zij een voorziening willen. Deze denkwijze wordt gefaciliteerd door de werkwijze van de betrokken gemeenten ten tijde van het onderzoek. Zij hanteren (nog) niet echt een gekantelde werkwijze zoals de vng die beschrijft met elementen zoals een meldingsformulier, een brede gespreksvoering en samen zoeken naar passende oplossingen. De vraag die wij daarom nog niet goed kunnen beantwoorden is hoe burgers een dergelijke werkwijze ervaren.

De geïnterviewde vragers zijn doorgaans positief gestemd over het verloop van het toeleidingstraject en de uitkomst hiervan. Dit lijkt vooral bepaald te worden door het resultaat, de klantvriendelijkheid van de gemeente en de competenties van de Wmo-



medewerker. Mensen oordelen doorgaans positief als zij door de gemeente zorgvuldig en snel geholpen worden, als zij het gevoel hebben altijd bij hun gemeente terecht te kunnen, als er maatwerk is, als men het dossier van de vrager kent en als de gewenste voorziening wordt toegekend. Gespreksvoerders worden zeer gewaardeerd als zij de vrager serieus nemen, zich betrokken opstellen, deskundig zijn, de situatie kunnen bekijken vanuit de vrager zelf en vertrouwen uitstralen.

Een aantal factoren die de tevredenheid met het toeleidingstraject beïnvloeden zijn – in theorie – te relateren aan de gekantelde werkwijze. We kunnen echter niet zeggen of ze daar in de onderzochte gemeenten ook daadwerkelijk aan toe te schrijven zijn. We hebben immers geen inzicht in de werkwijze van deze gemeenten voor of net na de invoering van de Wmo. Bovendien zijn een aantal ervaringen die we hebben besproken dermate algemeen dat ze ook op een ongekantelde werkwijze van toepassing zouden kunnen zijn. Ook kunnen sommige zaken waar vragers momenteel al of niet tevreden over zijn – bijvoorbeeld toewijzing van de aangevraagde individuele voorziening – duiden op een (nog) ongekantelde werkwijze. Wel kunnen we zeggen dat de gekantelde werkwijze zoals de vng die beschrijft op een aantal manieren kan bijdragen aan meer tevredenheid. We denken onder meer aan maatwerk – bij uitstek een uitgangspunt van het nieuwe gedachtegoed – in plaats van standaardprocedures volgen. Ook vraagverheldering en het afleggen van een huisbezoek – aspecten die in een gekantelde werkwijze veel aandacht krijgen – kunnen dit bevorderen. Competenties van gespreksvoerders die nodig zijn voor een gekantelde werkwijze, zoals breed kijken, luisteren en een coachende houding, kunnen eraan bijdragen dat mensen zich meer serieus genomen voelen. Daarnaast draagt een competentie als goed inzicht in de sociale kaart en de mogelijke oplossingen bij aan de deskundigheid van de gespreksvoerders.

Op basis van deze studie kunnen we stellen dat de vragers – in hun beleving – door de betrokken gemeenten worden gecompenseerd in met name hun fysieke problemen. Zij zijn doorgaans tevreden over de toegekende voorziening en vinden dat zij voldoende hulp krijgen vanuit de Wmo. Weliswaar is de situatie niet altijd optimaal maar men kan zich – voor nu – redden met de maatschappelijke ondersteuning die zij krijgen vanuit de gemeente. Bovendien voelen de vragers zich doorgaans ondersteund door die gemeente. Daarnaast duiden de resultaten op een toegenomen redzaamheid en participatie van de vragers door de ontvangen ondersteuning, bijvoorbeeld doordat de woning leefbaarder is, mensen zich beter of zelfstandig kunnen redden in en om het huis en men zich minder aan huis gekluisterd voelt. Met een vervoersvoorziening kan men makkelijker naar buiten en mensen ontmoeten. Bovendien ervaren verschillende vragers dat zij meer energie hebben om (sociale) activiteiten te ondernemen en deel te nemen aan de samenleving.

In de beleving van de meeste geïnterviewde vragers lijken gemeenten voldoende invulling te geven aan hun compensatieplicht en voelt men zich ondersteund in de redzaamheid en participatie. We moeten hierbij wel opmerken dat bijna alle respondenten de voorziening hebben gekregen die ze hebben aangevraagd, soms zelfs meer dan dat. Vragers van wie de aanvraag is afgewezen en vragers die na contact met de gemeente niet tot een aanvraag komen, denken hier mogelijk anders over.

## Noten

- 1 Zie hoofdstuk 1 voor de onderzoeksopzet.
- 2 Mantelzorg is de zorg die een hulpbehoevende persoon krijgt van iemand uit zijn/haar sociale netwerk of directe omgeving. Hieronder valt ook de hulp van een partner. We hebben geen onderscheid gemaakt naar de gebruikelijke zorg die partners normaliter aan elkaar verlenen.
- 3 De namen in de cases zijn gefingeerd.
- 4 Bij deze aanvraag is een gespreksvoerder op huisbezoek geweest, wat uiteindelijk geleid heeft tot aanpassingen in het huis.

## 7 Conclusies en slotbeschouwing

Dit rapport beschrijft de resultaten van een kwalitatief onderzoek naar de toeleiding tot Wmo-ondersteuning in tien gemeenten, vanuit het perspectief van de ‘kanteling’ die de Wmo beoogt. Deze kanteling betreft een omslag van claim- en aanbodgericht werken naar vraag- en resultaatgericht werken, waarbij de eigen verantwoordelijkheid en mogelijkheden van de burger en zijn/haar netwerk meer centraal komen te staan. Onderhavig onderzoek heeft als doel zicht te krijgen op de variatie in gemeentelijke toeleidings-trajecten tot ondersteuning, de ervaringen van professionele gespreksvoerders en burgers met deze werkwijzen en de inbedding van de werkwijzen in het Wmo-beleid van gemeenten. Daarbij willen we erachter komen in hoeverre de praktijk (medio 2012) aansluit bij de suggesties die de vNG voor het gekantelde traject heeft gedaan, omdat deze de bedoelingen van de wetgever het meest concreet verwoorden.<sup>1</sup> Gemeenten hebben de vrijheid deze suggesties wel of niet over te nemen.

Hierna beantwoorden we kort de onderzoeksvragen (§ 7.1) uit hoofdstuk 1 en geven we een beschouwing op de resultaten (§ 7.2). Onze conclusies beperken zich tot de tien bestudeerde gemeenten en gelden dus niet voor heel Nederland. Wel geeft het onderzoek inzicht in de processen en ontwikkelingen binnen gemeenten, wat ook voor andere gemeenten van toepassing kan zijn.

### 7.1 Beantwoording van de onderzoeksvragen<sup>2</sup>

*Onderzoeksvraag 1: In hoeverre en op welke wijze zijn de gedachten van de kanteling (zoals door vws en vNG geformuleerd) terug te zien in het Wmo-beleid van gemeenten?*

Zonder twijfel is de kanteling een thema dat bij gemeenten speelt, maar de mate waarin en de wijze waarop verschillen sterk. Niet meegaan met de veranderingen lijkt voor geen enkele gemeente een optie. De ene gemeente is reeds langere tijd, intensief, proactief en planmatig aan de slag, terwijl de andere gemeente enkele nieuwe accenten legt en de bestaande situatie min of meer laat voortbestaan zonder nadrukkelijke keuzes te maken. De ene gemeente is begonnen bij het omvormen van het toeleidingsproces, de andere bij het ontwikkelen van algemene voorzieningen of het leggen van verbanden tussen verschillende aanbieders binnen de gemeentegrenzen. Tussenvormen in aanpak zijn ook denkbaar. Vaak gaan aanpassingen op papier (beleidsplan, verordening) en in praktijk (uitvoering) niet gelijk op. Een aantal gemeenten is van plan de aanpassingen tegelijk door te voeren met de wijzigingen die de (destijds) voorgenomen decentralisaties in het sociale domein<sup>3</sup> met zich zullen meebrengen.

Diverse gemeenten volgen de ideeën van de kanteling wat betreft het ontwikkelen van het aanbod van algemene of collectieve voorzieningen, de een meer dan de ander. We kunnen hierbij denken aan huishoudelijke hulp als algemene voorziening, kleinschalige bejaardentehuizen, scootmobielpools, een ‘meedoenregeling’ voor minder bedeelden, woonservicezones en collectief vervoer. Gemeenten die koppelingen maken tussen het toeleidingstraject naar ondersteuning en het aanbod van welzijnsvoorzieningen lijken

een grotere slag te maken dan gemeenten die dit niet doen. Welzijnswerkers kunnen meerdere rollen spelen: ze melden mensen die in hun ogen ondersteuning nodig hebben bij het Wmo-loket, ze doen *outreaching* werk en organiseren activiteiten die gespreksvoorders kunnen inzetten in een ondersteuningsarrangement. Welzijnsinstellingen lijken een grotere rol te hebben in stedelijke gemeenten dan in plattelandsgemeenten. Uit ander onderzoek (Steenbekkers en Vermeij 2013) blijkt daarentegen dat in plattelandsgemeenten vrijwilligersorganisaties een sterkere rol hebben. Het is denkbaar dat ook deze een rol kunnen spelen in de nieuwe aanpak van de toeleiding naar ondersteuning.

Gemeenten zijn zich meestal bewust van de noodzaak om verschillende actoren – gemeentelijk personeel, externe partijen, zoals huisartsen en zorg- en welzijnsinstellingen, en burgers – mee te nemen in het veranderingsproces, maar verschillen sterk in de mate waarin ze dit daadwerkelijk doen. Het ontwikkelen van een breed gedeelde integrale aanpak is een proces dat jaren blijkt te duren en veel creativiteit vergt van alle betrokkenen. Sommige beleidsmedewerkers en wethouders geven aan dat ze moeite hebben om verschillende partijen – zoals aanbieders van voorzieningen, raadsleden of huisartsen – te betrekken. Gemeenten die al sinds jaar en dag regelmatig op open wijze met alle betrokkenen overleggen zijn positief over hun ervaringen. Het organisatie-model van de meeste onderzochte gemeenten lijkt meer op het model waarin de eigen gemeentelijke organisatie het uitgangspunt vormt ('de gemeente centraal') dan op het model waarin de verbindingen met en tussen de verschillende partnerorganisatie het uitgangspunt zijn ('het netwerk als basis'). Daardoor spelen partnerorganisaties zoals zorg- en welzijnsinstellingen vaak een beperkte rol in het toeleidingstraject. Dat wil niet zeggen dat gemeenten hier nadrukkelijk voor hebben gekozen; het lijkt eerder het gevolg van een impliciete voortzetting van de aanpak die vóór de Wmo gehanteerd werd.

*Onderzoeksvraag 2a en 2b: Hoe verloopt het proces van de aanmelding voor ondersteuning tot het al dan niet toekennen van formele ondersteuning (het toeleidingstraject) in gemeenten, op papier en in de praktijk? In hoeverre en op welke wijze zijn de gedachten van de kanteling (zoals door vws en vng geformuleerd) hierin terug te vinden?*

Medio 2012 zijn de toeleidingstrajecten van de tien bestudeerde gemeenten duidelijk in ontwikkeling. Tijdens het onderzoek liepen in diverse gemeenten pilotprojecten met een werkwijze die meer leek op de nieuwe aanpak die de vng in haar publicaties beschrijft. Vanwege de continue ontwikkelingen vormen de resultaten van dit onderzoek een momentopname.

Op papier, in de verordeningen en beleidsplannen, is de nieuwe aanpak slechts in beperkte mate overgenomen. De uitvoeringspraktijk is in sommige onderzochte gemeenten echter meer gekanteld dan het formele beleid. De omgekeerde situatie ('gekantelde' verordening, weinig gekantelde praktijk) komt ook voor. Voorlopige analyses voor het eindrapport van de tweede Wmo-evaluatie (te verschijnen in 2014) tonen dat het aantal gemeenten met een – naar eigen zeggen – 'gekantelde' verordening sterk is toegenomen sinds 1 april 2011, tot een meerderheid op 1 januari 2013.

Uit de interviews met de diverse typen respondenten (gespreksvoerders, beleidsmedewerkers, wethouders, vragers) ontstaat een consistent beeld van de toeleidingstrajecten. In de praktijk van de bestudeerde gemeenten, ten tijde van het onderzoek, ziet het (meest uitvoerige) toeleidingstraject er grofweg als volgt uit: eerste contact met het loket, aanvraag voor een specifieke Wmo-voorziening, inventariserend gesprek met huisbezoek, beoordeling van de aanvraag. Er bestaat echter variatie, zowel binnen als tussen gemeenten. In feite is het niet mogelijk om te spreken over *het* toeleidingstraject; gemeenten hanteren meerdere varianten naast elkaar. In bepaalde situaties wordt gekozen voor verkorte, versnelde of anderszins vereenvoudigde procedures. Dergelijke procedures kunnen haaks staan op de gekantelde werkwijze, maar tegelijkertijd zou je ze ook als een vorm van maatwerk kunnen beschouwen.

De gemiddelde werkwijze lijkt medio 2012 nog weinig gekanteld te zijn. Het toeleidingstraject is in de tien onderzochte gemeenten vaak een tussenvorm van de oude werkwijze en het nieuwe, 'gekantelde' traject zoals de vNG dat beschrijft. Geen enkele gemeente in de studie werkt op alle aspecten ideaaltypisch gekanteld dan wel 'ongekanteld' (oud-Wvg). Onderling vergeleken werken sommige gemeenten wat minder en andere wat meer volgens de nieuwe werkwijze. De aspecten waarop ze dat doen kunnen verschillen. Wat vooral opvalt is dat de gemeenten vaak nog uitgaan van een aanvraag voor een specifieke voorziening in plaats van de melding van een probleem. Het inventariserende gesprek vindt daardoor na de aanvraag plaats, waardoor de inventarisatiefase en de beoordelingsfase niet helder gescheiden zijn. Hiertegenover staat dat de consultants die het gesprek voeren in de meeste bestudeerde gemeenten wel wat breder kijken dan de specifieke aanvraag. Daarnaast zeggen gespreksvoerders oog te hebben voor eigen kracht en eerst te kijken naar eigen oplossingen. Wel dient nogmaals opgemerkt te worden dat het onderzoek een momentopname is en dat de trajecten in ontwikkeling zijn. Uit de eerdergenoemde voorlopige analyses voor het eindrapport van de tweede Wmo-evaluatie blijkt dat op 1 januari 2013 een meerderheid van de Nederlandse gemeenten werkt met een aanmeldformulier. Daarnaast hanteren vrijwel alle gemeenten een breed inventariserend gesprek (al dan niet in bepaalde situaties) en biedt een ruime meerderheid dit gesprek (mede) voordat er een eventuele aanvraag ingediend wordt.

*Onderzoeksvraag 3: Hoe ervaren professionele gespreksvoerders de kanteling en de werkwijze in de gemeente?*

De geïnterviewde gespreksvoerders die van 'de kanteling' gehoord hebben, associëren deze vooral met het benadrukken van eigen kracht en met bezuinigingen. Onder de geïnterviewde gespreksvoerders en hun collega's bestaat zowel draagvlak voor als weerstand tegen de nieuwe werkwijze. De weerstand hangt deels samen met onzekerheid over de uitvoering, onduidelijkheid over de werkwijze in de praktijk en twijfels over de haalbaarheid van de doelen. Over het vergrote beroep op eigen kracht verschillen de meningen en hebben individuele gespreksvoerders gemengde gevoelens, zowel positieve als negatieve.

De overgang naar een nieuwe benadering is voor veel gespreksvoerders (en gemeenten) een grote omslag, zowel in werk- als in denkwijze. De rol van de gespreksvoerder

in het toeleidingstraject verandert en oude denkpatronen en routines moeten worden doorbroken. Gespreksvaardigheid, luisteren, meedenken, ideeën aanreiken en coaching worden belangrijker. Om de nieuwe werkwijze te volgen hebben gespreksvoerders dus specifieke competenties nodig, maar medio 2012 hadden (nog) niet alle gemeenten in het onderzoek hierbij scholing of begeleiding geboden.

Gespreksvoerders vinden het lastig om de omslag te maken wanneer de context waarin ze werken die omslag (nog) niet heeft gemaakt. ‘Claimgerichte’ burgers, ‘ongekantelde’ signalen van de gemeente aan de burger en terughoudendheid jegens de kanteling binnen (andere afdelingen van) de gemeentelijke organisatie werken belemmerend. Om in alle onzekerheid en onduidelijkheid de omslag naar een andere werkwijze te kunnen maken moeten gespreksvoerders zich gesteund weten, bijvoorbeeld door een leidinggevende of een gezamenlijk referentiekader.

In de praktijk zijn gespreksvoerders doorgaans positief over het brede inventarisatie-gesprek en het huisbezoek. Het blijkt lastig maar niet onmogelijk om vragers aan te spreken op eigen kracht en netwerk. Voor sommige vragers vormt een (relatief hoge) eigen bijdrage de reden om te opteren voor het nemen van eigen verantwoordelijkheid. Ook maakt het uit hoe de gespreksvoerder de vrager benadert (gespreksvaardigheid). Om tot andere alternatieve oplossingen voor individuele voorzieningen te komen blijkt in de praktijk lastig te zijn. Gespreksvoerders zien niet altijd een (reëel) alternatief en zijn bovendien zoekende naar hun handelingsruimte. Sommigen menen dat de vrager recht heeft op de gevraagde voorziening en wijzen erop dat ze eigen verantwoordelijkheid en andere alternatieven niet kunnen afdwingen. Gespreksvoerders die de ruimte zoeken lopen soms tegen grenzen aan en worden soms – voor hun gevoel – teruggefloten. Ze zijn in hun beslissingen en handelen mede afhankelijk van het beleid, de andere gemeentelijke afdelingen, de jurisprudentie en de politiek.

*Onderzoeksvraag 4a: Hoe ervaren mensen die voor maatschappelijke ondersteuning een beroep doen op de gemeente de werkwijze in de gemeente?*

Het antwoord op deze vraag betreft de algemene ervaringen met de werkwijze van de gemeente, niet specifiek de ervaringen met ‘de kanteling’. Wel leggen we verbanden met enkele aspecten van de gekantelde werkwijze.

Vragers zijn grotendeels positief over de werkwijze van de gemeente. Een aantal factoren die de tevredenheid met het toeleidingstraject beïnvloeden zijn – in theorie – te relateren aan de gekantelde werkwijze. We kunnen echter niet zeggen of ze daar in de onderzochte gemeenten ook daadwerkelijk aan toe te schrijven zijn. Een aantal punten die vragers waarderen zijn zo algemeen dat ze ook op een ongekantelde werkwijze van toepassing kunnen zijn. Mensen worden graag zorgvuldig en snel geholpen en hebben graag het gevoel altijd bij hun gemeente terecht te kunnen. Ze waarderen gespreksvoerders als zij dossierkennis hebben, de vrager serieus nemen, zich betrokken opstellen, deskundig zijn, de situatie kunnen bekijken vanuit de vrager zelf, en vertrouwen uitstralen. Wel kunnen we concluderen dat de nieuwe werkwijze zoals de VNG die beschrijft zou kunnen bijdragen aan meer tevredenheid door aspecten als het leveren van maatwerk, vraagverheldering, het afleggen van een huisbezoek en competenties van

gespreksvoerders als breed kijken, luisteren, een coachende houding en inzicht in de sociale kaart en de mogelijke oplossingen.

*Onderzoeksvraag 4b: In hoeverre voelen vragers zich uiteindelijk maatschappelijk ondersteund in hun redzaamheid en participatie?*

Vragers hebben vaak al een lang proces achter de rug om voor zichzelf te accepteren dat ze ondersteuning nodig hebben. Ze wenden zich uiteindelijk tot de gemeente omdat ze een bepaalde voorziening nodig (denken te) hebben. De meeste vragers in het onderzoek krijgen de voorziening die ze hebben aangevraagd, of zelfs meer dan dat. Dit draagt eraan bij dat ze zich vaak voldoende ondersteund voelen. Ze geven ook voorbeelden van concrete verbeteringen. Mensen vinden zichzelf meer zelfredzaam met een woning die beter is afgestemd op hun beperkingen, of doordat ze zich beter kunnen redden in en om het huis. Ze kunnen voor hun gevoel meer deelnemen aan de samenleving als ze door een vervoersvoorziening minder aan huis gekluisterd zijn. Ze hebben vaak meer energie voor activiteiten waar ze eerder niet aan toe kwamen. Dit beeld wordt bevestigd door het grootschalige onderzoek onder aanvragers en hun mantelzorgers van Feijten et al. (2013). Wel gaat het vaak om een onzekere of tijdelijke situatie: nu kunnen ze zich redden met de ondersteuning, maar het is afwachten of hun toestand in de toekomst verslechtert.

*Onderzoeksvraag 5: Denken beleidsmedewerkers en wethouders dat een meer gekantelde benadering tot (financiële) besparingen kan leiden? Zijn hier concrete aanwijzingen voor?*

De burgers die we interviewden kregen vrijwel altijd de voorziening die ze aanvroegen en soms gingen ze zelfs met meer voorzieningen naar huis dan ze hadden willen aanvragen. Dit suggereert dat de aanpak in de onderzochte gemeenten (nog) niet tot besparingen leiden. We vroegen beleidsmedewerkers en wethouders in algemene termen naar manieren om te besparen en naar de resultaten daarvan. We koppelden onze interviewvragen niet expliciet aan de kanteling, omdat we wilden weten welke antwoorden ze uit zichzelf zouden noemen. Ze noemden de volgende maatregelen om te besparen: meer en hogere eigen bijdragen, lagere vergoedingen, strengere toekenningscriteria en uitbreiding van het aantal algemeen gebruikelijk verklaarde voorzieningen. Deze maatregelen leiden tot minder aanvragen en maken het voor gemeenten mogelijk te bezuinigen zonder vaker ingediende aanvragen te moeten afwijzen. Het lijkt bij de onderzochte gemeenten dus vooral om eigen verantwoordelijkheid in financiële zin te gaan: mensen moeten meer kosten voor eigen rekening nemen. Dit zijn voorbeelden van bezuinigingen die niet overeenkomen met de mogelijke besparingen die de vNG zelf aan een geslaagde kanteling toeschrijft. Gemeenten lijken meer in te zetten op directe bezuinigingsmaatregelen, terwijl de vNG hoopt dat een aanpassing van het toeleidingsproces op lange termijn besparingen zal opleveren. Als we de beleidsmedewerkers en wethouders mogen geloven zijn de middelen die zij nu inzetten regelmatig effectief: een meerderheid van de bestudeerde gemeenten noemden concrete

besparingen. Dit liep naar eigen zeggen uiteen van een procentuele daling van het aantal aanvragen tot een besparing van enkele miljoenen op de totale begroting.

Er is onenigheid over de vraag of de kanteling een bezuinigingsdoelstelling heeft. Een andere, gerelateerde vraag is of bezuinigen en een gekantelde werkwijze op elkaar aansluiten of dat ze elkaar in de weg zitten. De conclusie lijkt te zijn dat beleidsmakers geloven dat een principiële omslag nodig is, die goed kan resulteren in besparingen. Besparen als doel op zich achten zij echter onwenselijk.

## 7.2 Beschouwing

### 7.2.1 Een kwestie van lange adem

Dit onderzoek laat zien dat een gekantelde denk- en werkwijze medio 2012 (nog) geen gemeengoed is. De constatering van Putters en collega's in 2010 dat de omslag bestaat in pilotprojecten en dat bij sommigen de wil aanwezig is, maar dat wijdverbreide uitvoering nog ontbreekt (Putters et al. 2010: 129), lijkt twee jaar later nog steeds actueel. Maar zoals we zagen duiden de voorlopige analyses voor het eindrapport van de tweede Wmo-evaluatie er op dat begin 2013 alweer meer gemeenten meer 'gekanteld' (zeggen te) werken.

Het is niet vreemd dat een omslag in denken en werken, zoals de kanteling beoogt, veel tijd nodig heeft. We hebben het immers over een verandering in mentaliteit, gedrag, cultuur en onderlinge verhoudingen; een paradigmaverschuiving (Putters et al. 2010; vNG 2010h; Verwijs en Stavenuiter 2013). Die is ingrijpend en veelomvattend. Zij vereist meer dan de invoering van een andere verordening, dan een andere indeling van het toelidingstraject, dan een paar extra vragen in het gesprek met de burger of dan een huisbezoek. Zij betekent een mentaliteitsverandering voor alle afdelingen van de gemeente en vraagt om veranderingen in de interne organisatie en procedures (vNG 2010h). Tegelijkertijd moet draagvlak georganiseerd worden bij de gemeenteraad, externe organisaties op het gebied van wonen, zorg en welzijn en burgers (vNG 2010h). Dit onderzoek laat zien dat dit alles soms moeizaam verloopt.

De kanteling in de Wmo is bovendien niet de enige verandering waarmee gemeenten geconfronteerd worden. De afgelopen en komende jaren kwamen en komen veel nieuwe taken op gemeenten af. Ten tijde van het onderzoek bereidden de onderzochte gemeenten zich voor op de destijds verwachte decentralisaties in het sociale domein: de overheveling van begeleiding uit de AWBZ naar de Wmo, de Wet werken naar vermogen (later Participatiewet) en de decentralisatie van de jeugdzorg. In sommige gevallen kozen ze ervoor om een pas op de plaats te maken en later meerdere veranderingen in één keer door te voeren.

Dat men toewerkt naar een meer gekanteld beleid en werkwijze lijkt voor de wethouders en beleidsmedewerkers in ons onderzoek wel vanzelfsprekend of onvermijdelijk. Ondanks scepsis en kritische noten sprak niemand een weloverwogen keuze uit om de omslag niet te maken. Tegelijkertijd was er ook niet altijd een bewuste keuze om het wel te doen. Alle gemeenten in het onderzoek waren op enigerlei wijze bezig met het



gedachtegoed van de kanteling. Soms nog vooral achter de schermen, onzichtbaar voor vragers in het toeleidingstraject.

Voor sommige betrokkenen lijkt de kanteling echter voorsnog meer een zegswijze dan een denkwijze (zie ook Putters et al. 2010). Zij nemen het bijbehorende jargon over – zoals ‘eigen kracht’, ‘breed’, ‘vraagverheldering’, ‘vraaggericht’ – zonder grote veranderingen door te voeren. Zo verschilt de betekenis van het gehanteerde jargon tussen respondenten onderling en komt dit niet altijd overeen met de betekenis zoals beschreven binnen het project De Kanteling van de vng (zie hoofdstukken 3 en 5). Ook beschouwen sommige betrokkenen de kanteling als een (verkapte) bezuiniging in plaats van een nieuwe visie. Daarnaast spraken we tijdens het onderzoek met gespreksvoerders die van mening zijn dat de gekantelde werkwijze niets nieuws biedt en dat zij al langer op dergelijke wijze werken (zie hoofdstuk 5). Dat is goed mogelijk, maar de desbetreffende gespreksvoerders bleken in gemeenten te werken die relatief minder gevorderd waren in hun veranderingsproces.

In het publieke debat gaan negatieve of kritische geluiden op over de uiteindelijke doorvoering van de kanteling. Hoenderkamp (2012a; 2012b) stelt dat gemeenten tegen praktische problemen en fundamentele dilemma's aanlopen die het onzeker maken dat de ontwikkelingen werkelijk tot een transformatie zullen leiden. Daartegenover plaatst de vng diverse brochures met succesvolle praktijkvoorbeelden (vng 2011b; vng 2012b; vng 2012c). Mogelijk worden de werkwijzen en toeleidingstrajecten van de gemeenten wel nooit volledig gekanteld. Gezien de in de wet verankerde gemeentelijke beleidsvrijheid kan men zich ook afvragen of dat de bedoeling van de wetgever is. Die wil immers dat gemeenten efficiëntie en de lokale situatie mee laten wegen. Ook dat kan beschouwd worden als een vorm van maatwerk.

### 7.2.2 Het doorvoeren van de nieuwe benadering

Zoals gezegd verschillen de mate waarin en de wijze waarop de diverse gemeenten met de kanteling bezig zijn sterk. De verschillen in inzet tussen gemeenten zullen deels samenhangen met het draagvlak voor de omslag binnen de gemeente in combinatie met het gemeentelijke politieke en bestuursklimaat. Het gaat dan om draagvlak binnen de ambtelijke organisatie (zowel beleid als uitvoering), bij de wethouder, in de gemeenteraad en uiteindelijk bij de burger. De nieuwe manier van uitvoering kan alleen werken als deze wordt gedragen en geborgd door het politiek en ambtelijk bestuur (Verwijs en Stavenuiter 2013: 29). Ook de interne communicatie, samenwerking en afstemming tussen gemeentelijke afdelingen spelen een rol. Minstens zo belangrijk lijken personen te zijn: de competenties, eigenschappen en energie van individuele beleidsmedewerkers, wethouders, gespreksvoerders en leidinggevendenden of managers. Hebben zij een visie? Kunnen en durven zij de uitdagingen aan? Hebben ze oog voor wat er verder binnen de gemeente gebeurt? Hoe betrokken of verantwoordelijk voelen zij zich?

Waar gemeenten onderling ook in verschillen is in hoeverre zij de kanteling breed oppakken. Zoals gezegd zijn sommige gemeenten puur bezig met de ‘smalle kanteling’ van het toeleidingstraject of richten zij zich op het bredere geheel zonder voorsnog een relatie tussen de twee te leggen. Andere zijn wel bezig met het inbedden van het

toeleidingstraject in het brede Wmo-beleid. Wij hebben de indruk dat de aanpak en attitude van de gemeenten die de dialoog en samenwerking opzoeken – intern met andere beleidsafdelingen en extern met partnerorganisaties zoals zorg- en welzijnsinstellingen en vrijwilligersorganisaties – een meerwaarde kennen voor de nieuwe aanpak van de toeleiding. De consultants die het gesprek met de vrager voeren zijn binnen hun gemeente doorgaans de specialisten op het terrein van individuele voorzieningen (de wrv-voorzieningen<sup>4</sup> en de huishoudelijke hulp). Door koppelingen te leggen tussen het toeleidingstraject en bijvoorbeeld de welzijnssector komen de consultants en het voorzieningenloket minder geïsoleerd te staan en wordt de kans groter dat het toeleidingstraject niet automatisch tot een (aangevraagde) individuele voorziening leidt. Een koppeling tussen partnerorganisaties en het toeleidingstraject draagt zo bij aan de nieuwe benadering. De gemeenten in het onderzoek die al langere tijd regelmatig op open wijze met externe organisaties op het gebied van wonen, zorg en welzijn overleggen zijn positief over hun ervaringen (zie hoofdstuk 4).

Meerdere gemeenten beginnen met de smalle kanteling door accentverschillen in het gesprek met de burger, bijvoorbeeld in de vorm van extra aandacht voor eigen kracht. Hiermee komt de omslag in werkwijze dus in eerste instantie bij de gespreksvoerders (consultanten) te liggen, vaak zonder bezinning op hun rol of zonder de inrichting van het traject aan te passen. De meer ingrijpende gevolgen voor de (interne) organisatie lijken te worden uitgesteld, bijvoorbeeld een eventuele herverdeling van de taken tussen loketmedewerkers en Wmo-consultanten. Sommige consultants voelen zich dan ook een pionier of voortrekker binnen de eigen gemeente (zie hoofdstuk 5).

Volgens de vNG begint sturing in een langetermijntransitieproces zoals de Wmo bij het samenstellen van een team van betrokken mensen die willen veranderen en afspreken dat veranderen mag (vNG 2012d: 13-14). Ook wij merken dat als men gespreksvoerders tot een andere denk- en werkwijze wil laten komen het wenselijk is dat zij zich gesteund weten – door leidinggevend en ook door andere afdelingen binnen de gemeentelijke organisatie – en dat hen de ruimte wordt geboden om daadwerkelijk de omslag te maken. Vanuit de onderzochte gemeenten kregen we echter signalen dat deze ruimte niet altijd wordt geboden, dat gespreksvoerders soms voor hun eigen gevoel worden teruggefloten – door het beleid en de verordening, de bezwarenafdeling, de jurisprudentie, de wethouder, de politiek – en dat gespreksvoerders zoekende zijn naar hun handlingsruimte (zie hoofdstuk 5). Ook Verwijs en Stavenuiter (2013: 29) merken op: ‘Er zijn gemeenten waar juist uitvoerders een voortrekkersrol hebben vervuld in het opzetten van vraaggerichte arrangementen, maar waar zij vervolgens werden teruggefloten door een bestuurder “die niet mee wilde”, zoals de consultants het uitdrukten’. In feite gaat het over processen waar de gespreksvoerders weinig grip op hebben, maar die hen wel moeten steunen bij een nieuwe werkwijze. Tollenaar en Vonk zien een oplossing in een ander type beleidsregel, dat ‘wordt gekenmerkt door het formuleren van doelstellingen in plaats van gedetailleerde rechten’ (Tollenaar en Vonk 2013: 53). Dit stelt eisen aan de competenties van de gespreksvoerders.

### 7.2.3 Vraagstukken rondom de gespreksvoerders

De Wmo-gespreksvoerders hebben een bijzondere positie. Zij staan tussen de vrager (klant) en de gemeente (organisatie) en hebben een zekere handelingsruimte. Een van de spanningsvelden waarmee zij te maken hebben is die tussen standaardisatie en de behoefte aan maatwerk. Enkele geïnterviewde gespreksvoerders geven aan dat dit vraagstuk hen bezighoudt (zie hoofdstuk 5). Putters et al. (2010) signaleren ook dat dit dilemma binnen de Wmo speelt en wijzen erop dat willekeur ongewenst is.

De Wmo-gespreksvoerders bevinden zich in een vergelijkbare positie als de klantmanagers of *street-level bureaucrats* van de sociale dienst, die binnen de wettelijke kaders een zekere ruimte (discretionaire bevoegdheid) hebben om te beslissen wat er in individuele gevallen nodig is (vgl. Lipsky 1980; Van Berkel et al. 2010; Van Echtelt en Guiaux 2012; Meester 2013).<sup>5</sup> Daardoor zullen veel vraagstukken en dilemma's waar de sociale dienst en zijn klantmanagers mee te maken hebben ook spelen bij Wmo-afdelingen en -gespreksvoerders. Beide partijen kunnen daardoor van elkaar leren.

Net als de klantmanagers moeten de Wmo-consulenten een balans zien te vinden tussen de behoeften van de vrager, de organisatorische, financiële en werkomstandigheden en de eigen opvatting van hun rol als consulent (vgl. Van Berkel et al. 2010: 460). Van Echtelt en Guiaux (2012: 17) benoemen drie spanningsvelden waar klantmanagers van de sociale dienst mee te maken hebben, waaronder de eerder genoemde tussen standaardisatie (uniformiteit) en de behoefte aan een individuele aanpak (flexibiliteit). Ook de andere twee spelen in enige vorm voor de Wmo-gespreksvoerders. Het ene spanningsveld tussen de dienstverlenende taak en de handhavingstaak valt niet één op één naar de context van de Wmo over te zetten. Wmo-gespreksvoerders zijn geen handhavers maar van hen wordt wel degelijk verwacht dat zij als poortwachters vragers op hun eigen kracht en verantwoordelijkheid wijzen. Het andere spanningsveld is tussen het verlenen van maatwerk en de noodzaak om zo veel mogelijk klanten (vragers) te helpen (Van Echtelt en Guiaux 2012: 17). De middelen zijn vaak beperkt en de werkdruk soms hoog (Van Berkel et al. 2010); in het geval van de Wmo is dat niet anders.

Ook andere parallellen met klantmanagers van de sociale dienst kunnen inzichten bieden. Zo is binnen de organisatie van de sociale dienst de vraag op welke manier omgegaan dient te worden met de handelingsruimte van klantmanagers. Een van de strategieën die in de literatuur genoemd worden is de uitbesteding van de taken (Van Berkel et al. 2010). Binnen de Wmo is het bijvoorbeeld een reële optie om het gesprek door andere professionals te laten uitvoeren, zoals agogisch geschoold personeel van welzijnsinstellingen. Enkele gemeenten in het onderzoek experimenteren hiermee door gemeenteconsulenten en medewerkers van welzijnsinstellingen samen op huisbezoek te laten gaan of door sociaal werkers van wijkteams een mandaat te geven. Ook in de welzijnssector zijn ontwikkelingen gaande die samenhangen met het gedachtegoed van de kanteling in de Wmo (zie bv. Haitsma et al. 2012; Vlaar et al. 2013).

Een andere strategie voor het aansturen van klantmanagers of consulenten is professionalisering. Van Berkel et al. (2010) waarschuwen voor de zwakke institutionalisering van de professie, waardoor klantmanagers in feite 'professionals zonder professie' zijn.

Hierdoor bestaat de kans dat het een tamelijk individueel project wordt zonder gedeelde richtlijnen, met het risico voor klanten op willekeurigheid en ondoorzichtigheid. Het is raadzaam om hier binnen de context van de Wmo lering uit te trekken. Ook onder Wmo-consulenten bestaat behoefte aan duidelijkheid en een gezamenlijk referentiekader. Met de komst van de Wmo, in het bijzonder de kanteling, wijzigt de rol van de consulenten; er worden andere taken en competenties van hen gevraagd. Bovendien blijkt uit onderhavig onderzoek dat een aanzienlijk deel van de Wmo-consulenten (nog) onvoldoende is toegerust om de nieuwe manier van denken in de praktijk te brengen. Zij ontvingen bijvoorbeeld geen training in gesprekstechnieken of hebben onvoldoende kennis van de sociale kaart of juridische aspecten (zie hoofdstuk 5).

#### 7.2.4 De veronderstelde claimgerichtheid van de burger

Wmo-gespreksvoerders geven aan dat veel burgers claimgericht denken. Deze mensen hebben een bepaalde voorziening in het hoofd die ze willen hebben en menen dat zij daar recht op hebben (zie hoofdstuk 5). In dit onderzoek hebben we bovendien gezien dat de tevredenheid van vragers sterk samenhangt met het feit of ze de gewenste voorziening hebben gekregen (zie hoofdstuk 6). De oorzaak van de 'claimgerichte' houding is niet alleen aan de vragers toe te schrijven. Meerdere gemeenten wekken ook zelf dergelijke verwachtingen, bijvoorbeeld met aanvraagformulieren waarop specifieke voorzieningen aangekruist moeten worden (zie hoofdstuk 3). Daarnaast is een claimgerichte houding natuurlijk een erfenis van eerdere wetgeving, waaronder de Wvg. Het is echter te generaliserend om te stellen dat *alle* burgers een claimgerichte mentaliteit hebben. Gespreksvoerders wijzen er namelijk op dat er ook burgers zijn die eerst zelf hun eigen probleem proberen op te lossen en pas een beroep op de gemeente doen wanneer het echt niet meer gaat (zie hoofdstuk 5). In feite vallen qua mentaliteit en oplossingsvermogen (redzaamheid) verschillende klantgroepen te onderscheiden. Daarnaast zijn maatregelen die gemeenten invoeren – maar die niet per se samenhangen met het gekantelde traject beschreven door de vng – van invloed op het aanvraaggedrag en de claimgerichtheid van burgers. Te denken valt aan de invoering of verhoging van eigen bijdragen en het algemeen gebruikelijk verklaren van voorzieningen. Het is denkbaar dat voor mensen die pas met hun ondersteuningsbehoefte naar de gemeente komen wanneer zij het niet langer zelf kunnen oplossen, er weinig andere opties mogelijk zijn dan de aanvraag van een (individuele) voorziening. Dat zij 'claimgericht' zijn, lijkt dan in zekere zin terecht. In die zin zou de brede kanteling op termijn de noodzaak voor de smalle kanteling (aanpassing van het toeleidingstraject) kunnen opheffen. Wanneer alle burgers via preventief, inclusief en *outreaching* beleid worden afgevangen of zelf rechtstreeks op zoek gaan naar alternatieve oplossingen, dan zullen zij alleen voor individuele voorzieningen nog een beroep op de gemeente hoeven doen. Een keukentafelgesprek met een Wmo-consulent van de gemeente is dan niet meer nodig. De keerzijde hiervan zou zijn dat de gemeente weinig zicht (meer) heeft op de mensen die niet naar de gemeente komen maar wel ondersteuning nodig hebben. Blijven zij zelf 'aanmodderen'? Of vinden zij eigenhandig de weg naar andere vormen van

ondersteuning, zoals algemene en collectieve voorzieningen? Bovendien maakt dit het lastig om eventuele kostenbesparingen goed in te schatten.

### 7.2.5 Dialoog met de vrager

Wmo-gespreksvoerders in sommige gemeenten lijken nu nog onvoldoende aan te sturen op een alternatief voor de aangevraagde voorziening. Samen met de vrager andere oplossingen dan de aangevraagde voorziening zoeken en bespreken lijkt weinig te gebeuren. Het is mogelijk dat deze gespreksvoerders onvoldoende op de hoogte zijn van de alternatieven of dat het aanbod in de gemeente te beperkt is (zie hoofdstukken 3 en 5). Het is ook mogelijk dat deze gespreksvoerders dergelijke alternatieven wel in overweging nemen, maar ze niet met de vragers bespreken.<sup>6</sup> Het bespreken van de eigen kracht en het sociaal netwerk lijkt vaak te gebeuren bij het in kaart brengen van de hulpvraag en niet als een mogelijke oplossingsrichting (zie hoofdstuk 6). Ook ontvangen in meerdere gemeenten vragers geen verslag van het gesprek (zie hoofdstuk 3).

Waarom is een dergelijke dialoog tussen gespreksvoerder (gemeente) en vrager van belang? Een burger die zich serieus genomen en gehoord voelt zal vaker tevreden zijn, ook wanneer zijn/haar aanvraag is afgewezen. Sterker nog, de kans bestaat dat een beroep op eigen kracht weerstand oproept bij burgers wanneer de daarbij behorende dialoog niet gevoerd wordt. Een dialoog biedt de mogelijkheid voor gespreksvoerders om mensen zelf met alternatieve oplossingen te laten komen en hen suggesties te geven en een ander denkkader aan te reiken. Ander evaluatieonderzoek in twaalf gemeenten (Andersson Elffers Felix 2012) liet zien dat gemeenten die ver gevorderd zijn met de kanteling niet langer spreken over vraaggestuurd, maar over dialooggestuurd om de gezamenlijke verantwoordelijkheid te benadrukken. Dit bevestigt nogmaals het belang van de nieuwe rol (als coach) van de Wmo-gespreksvoerders – in het bijzonder de consultants – en van hun professionaliteit en competenties (gespreksvaardigheden) (zie ook Bosselaar 2013a; Bosselaar 2013b).

### 7.3 Aandachtspunten voor gemeenten

Al met al is het doorvoeren van de kanteling geen eenvoudige opgave voor gemeenten. Bovendien is het een langdurig proces. Tot slot zetten we enkele factoren op een rij die van invloed blijken te zijn op het veranderingsproces. Deze aandachtspunten zijn:

- het draagvlak voor het gedachtegoed en de veranderingen bij de verschillende actoren: wethouder, gemeentelijk personeel (zowel beleid als uitvoering), gemeenteraad, burgers en partnerorganisatie op het gebied van wonen, zorg en welzijn;
- de interne communicatie, samenwerking en afstemming tussen de diverse afdelingen binnen de gemeentelijke organisatie;
- de inbedding van het toeleidingstraject tot wrv-voorzieningen en huishoudelijke hulp in het brede Wmo-beleid:
  - het maken van koppelingen tussen het toeleidingstraject en het aanbod van alternatieve voorzieningen zoals welzijnsvoorzieningen;

- de interne samenwerking en afstemming met relevante afdelingen binnen de gemeente waaronder de eventuele welzijnsafdeling;
- de communicatie en samenwerking tussen de afdeling ‘voorzieningen’ en externe partnerorganisaties (welzijnsinstellingen, vrijwilligersorganisaties).
- de positie en competenties van de (gemeentelijke) Wmo-gespreksvoerders:
  - de taak- en verantwoordelijkheidsverdeling, zowel intern als extern tussen gemeenten en instellingen;
  - scholing en begeleiding (bijvoorbeeld kennisname van het gedachtegoed, gesprekstechnieken, kennis van de sociale kaart, kennis van de juridische aspecten);
  - de handelingsruimte en de vraagstukken waarmee Wmo-gespreksvoerders te maken hebben;
  - ruimte om te ‘kantelen’ en steun vanuit de gemeentelijke organisatie daarbij.
- eenduidige communicatie met de burger, door alle afdelingen en via alle media, over het beleid en de werkwijze van de gemeente.

Dit overzicht pretendeert niet volledig te zijn, maar biedt mogelijk handvatten voor gemeenten bij de uitvoering van de kanteling en bij de decentralisaties in het sociale domein die nog voor de toekomst verwacht worden.

## Noten

- 1 We vellen geen oordeel of een meer gekantelde werkwijze beter zou zijn dan een ongekantelde of minder gekantelde werkwijze, noch of de suggesties van de VNG de best mogelijke uitwerking zijn.
- 2 We geven hier een bondig antwoord op de onderzoeksvragen (zie de conclusies van de betreffende hoofdstukken voor een uitgebreidere beschrijving).
- 3 De overheveling van begeleiding uit de AWBZ naar de Wmo, de Wet werken naar vermogen (later Participatiewet) en de decentralisatie van de jeugdzorg.
- 4 WRV-voorzieningen: voorzieningen op het gebied van wonen, rollen en vervoer; de oude Wvg-voorzieningen dus.
- 5 Dit in tegenstelling tot de *traditional bureaucrats* van wie wordt verwacht dat zij de regels op een onpartijdige en objectieve manier toepassen en gelijke behandeling van een ieder voorstaan (Van Berkel et al. 2010: 450).
- 6 Eerlijkheidshalve moeten we daarbij opmerken dat het lastig is gebleken om goed de vinger te leggen op de inhoud van de in de praktijk gevoerde gesprekken. Hiervoor zou een ander type onderzoek (observatie) nodig zijn.

## Summary

### The path to social support A study of the ‘new direction’ in ten Dutch municipalities

#### The Social Support Act (Wmo) and the ‘new direction’ under the spotlight

The Social Support Act (Wmo) came into force in the Netherlands on 1 January 2007. Under the Act local authorities are made responsible for providing support for their citizens and promoting their independence and participation in society. The Act imposes a duty on local authorities to ‘compensate’ people with disabilities, chronic mental health issues or psychosocial problems, to make it possible for them ‘to run their own household, to be mobile within and around their home, to undertake local journeys involving vehicular travel and to meet other people, and thus to be able to engage in social contacts’ (Section 4, subsection 1 of the Wmo). Local authorities are free to decide precisely what form this compensation takes, though the intention is that the local authority first investigates the capabilities of those who apply for support and of their social networks. If provisions are needed, use of general or collective provisions (such as welfare provisions or collective transport) are preferred above individual provisions (such as household help or a mobility scooter) (TK 2004/2005; VWS 2010).

The Dutch legislator presents this new way of thinking as a transition to a demand-led (thinking in terms of needs), result-focused approach (with participation and independence as the starting points), encouraging people to use their own capacity and address their own social networks, offering customisation, instilling responsibility and resilience on the part of the citizen (what people can contribute to help others). The way in which this ‘new direction’ is translated into practice on the ground is deliberately left to the discretion of local authorities. The Association of Netherlands Municipalities (VNG) launched the project ‘New Direction’ (*De Kanteling*) in order to help local authorities with this. A series of brochures and a model regulation describe new ways in which local authorities can offer compensation to people who need support. Local authorities are free to decide whether or not to take up these suggestions. The VNG believes that a successful approach based on the ‘new direction’ can save local authorities money, but that if it is not properly implemented, it could push up costs. The concept of the ‘new direction’ has now become common parlance in Dutch policy circles.

This report presents the results of a qualitative study carried out in 2012 in ten Dutch municipalities spread across the country. The study forms part of the second evaluation of the Social Support Act (Wmo) by the Netherlands Institute for Social Research|SCP, the final report of which will appear in 2014. The present report describes the way in which local authorities give practical form to the ‘support trajectory’ – the process from reporting a need for support to the decision on whether or not to provide support. It does this from the perspective of the ‘new direction’ as envisaged in the Wmo. It

explores the extent to which municipal support trajectories in mid-2012 were taking up the ‘new direction’ as proposed by the vng. It also documents the experiences of those directly affected by the local authority procedures: people who report a need for support themselves or for whom someone else does this (‘applicants’), and those who subsequently engage in dialogue with them on behalf of the local authority (‘interviewers’). We express no views of our own regarding the desirability of the transition to the ‘new direction’ or its implementation. The central research questions are as follows:

- 1 To what extent and in what way is the thinking behind the ‘new direction’ (as formulated by the Ministry of Health, Welfare and Sport and the Association of Netherlands Municipalities) reflected in the social support policy of local authorities?
- 2a How does the process operate in the various municipalities, from registering for support up to and including the decision on whether or not to grant formal support (the ‘support trajectory’), both on paper and in practice?
- 2b To what extent and in what way is the thinking behind the ‘new direction’ (as formulated by the Ministry of Health, Welfare and Sport and the Association of Netherlands Municipalities) reflected in this process?
- 3 How do professional interviewers assess the ‘new direction’ and the local procedures?
- 4a How do people who apply to the local authority for social support feel about the local procedures?
- 4b To what extent do they ultimately feel they have received social support to promote their independence and participation?
- 5 Do policy officers and aldermen think that an approach based on the ‘new direction’ can lead to (financial) savings? Are there tangible indications of this?

The main focus of the study is on the ‘narrower’ aspects of the ‘new direction’, i.e. the support trajectory in practice. We include several aspects as characteristics of the new approach: a regulation, a broad-based contact desk, the principle of the support trajectory (the registration of a problem rather than the application for a specific provision; the exploratory interview preceding a possible application; a demand-led rather than a claim-led approach), the content of the interview (several compensation domains and life domains; applicants’ own solutions, own capacities and own networks; consideration of the need to support any informal carers; attention for resilience); and a few procedural aspects (interview report submitted to the applicant; separation of exploratory interview and assessment). The aim is to document the variation in support trajectories employed and to investigate in which areas local authorities are working to a greater or lesser extent in accordance with the new approach described by the vng. The study also looks at the embedding of the new working method in the broader municipal policy (the ‘broad’ aspects of the ‘new direction’), including welfare policy, inclusive policy and preventive policy. We take several parameters into consideration here: the ‘new direction’ for the internal organisation (interviewers), partner organisations, citizens and the provisions offered (revamping of the provisions; welfare organisations applying the new approach; inclusive policy).



The analysis of the experiences of interviewers is based on a number of aspects which create the conditions for the transition to the new way of working (knowledge of and support for the thinking behind the 'new direction' on the part of interviewers; specific competences of interviewers; a context which facilitates the new approach) as well as the experiences of interviewers with the existing approach taken by their local authority, in particular some of the elements described by the VNG. The experiences of applicants in this report relate to their general experiences with the procedures used by the local authority in question, not specifically their experiences with the 'new direction' – though we do attempt to establish a link with this.

In order to answer the research questions, we conducted face-to-face interviews with aldermen, policy officers, interviewers who are in contact with citizens who apply to the local authority for support, and applicants who have had recent contact with their local authority. Use was also made of policy documents (e.g. Wmo policy memoranda, Wmo regulation), registration and application forms, local authority websites as well as checklists and questionnaires used by interviewers in their interviews with applicants.

## Results

### The support trajectories in the ten municipalities (the 'narrow' aspects)

In mid-2012, the support trajectories in the ten municipalities studied were clearly (still) undergoing development. During the study, pilot projects were under way in several municipalities in which the approach resembled that described by the VNG in its publications. On paper, in regulations and policy plans, the new approach has only been adopted to a limited extent. However, the implementation practice in some of the municipalities studied is more in line with the 'new direction' than the formal policy. The reverse situation (regulations based on the 'new direction' but little implementation in practice) was also found.

The interviews with various categories of respondents (interviewers, policy officers, aldermen, applicants) revealed that the (most extensive) support trajectory in the municipalities studied operates broadly as follows. The citizen contacts the municipal contact desk and their request is screened to decide whether it falls under the Social Support Act (Wmo). If so, the citizen submits an application for a specific Wmo provision. This is followed by a home visit from a consultant who specialises in providing disability services<sup>1</sup> and household help for an exploratory discussion about the Wmo compensation domains. The consultant asks the applicant about their own capacities and what their social network might be able to contribute. The same consultant then assesses the application.

There is however some variation, both within and between municipalities. In reality, it is not possible to speak of a single support trajectory; local authorities apply several variants alongside each other. In some situations the preference is for shorter, fast-track or otherwise simplified procedures. Those procedures may be diametrically opposed to the 'new direction' approach, but could also be seen as a form of customisation.

In mid-2012, implementation of the ‘new direction’ appears to have made little progress on average. The support trajectory applied in the municipalities included in the study is often an intermediate form between the old procedures and the new direction as described by the VNG. None of the municipalities studied was implementing either the old or new systems in ‘pure’ form; some were still tending to adopt the older approach while others were leaning more towards the new approach, focusing on different aspects in each case. The most notable observation is that local authorities often take an application for a specific provision as a starting point, rather than the reporting of a problem. As a result, the exploratory interview takes place after the application has been made, which means the exploratory phase and the assessment phase are not clearly separated. On the other hand, the consultants who conduct the interviews in most of the municipalities studied do look beyond the specific application. In addition, interviewers say that they look at the applicant’s own capabilities and at the scope for the applicant to provide their own solutions.

As stated, the support trajectories were still undergoing development in mid-2012. Provisional analyses for the final report of the second Wmo evaluation (to be published in 2014) suggest that this development has continued since then: on 1 January 2013, a majority of Dutch municipalities reported that they had adopted a new regulation and were in most cases using a registration form. In addition, virtually all municipalities conduct a broad exploratory interview (sometimes in specific situations), and a large majority do so (largely) before an application is submitted.

### The ‘broad’ aspects of the ‘new direction’

The ‘new direction’ is undoubtedly an active theme among local authorities, but there is wide variation in how and to what extent they are responding to it. None of the municipalities studied appear to regard ignoring the changes as an option. Some have been working with the new approach for some time, intensively, proactively and in a planned way, while others are simply adding a number of new emphases and allowing the existing situation more or less to continue without making explicit choices. Some municipalities have begun transforming the support trajectory, while others have started developing general provisions or establishing links between different providers within the municipal boundaries. There are also intermediate forms. There is frequently a mismatch between the changes ‘on paper’ (policy plan, regulation) and in practice (implementation). A number of local authorities are planning to introduce the changes at the same time as the changes resulting from the decentralisation of the social domain that was being proposed at the time of the study.<sup>2</sup>

Several local authorities are following the ideas of the ‘new direction’ as regards the development of general or collective provisions, though some more than others. Examples include household help as a general provision, small-scale homes for the elderly, mobility scooter pools, a ‘participation scheme’ for the less well off, serviced residential zones and collective transport. Local authorities which are linking the trajectory to support and welfare provisions appear to be taking a bigger step than local authorities which are not doing so. Welfare workers can play several roles: registering people

with the Wmo contact point who they believe need support, doing outreach work and organising activities that interviewers can use as part of a support package. Most local authorities are aware of the need to involve several actors – local authority staff, external parties such as GPs and care and welfare institutions, and the public – in the change process, but differ widely in the degree to which they actually do this in practice. Developing a broadly shared comprehensive approach is a process that evidently takes years and that demands a great deal of creativity from all concerned. Some policy officers and aldermen stated that they have difficulty in involving different parties – such as service providers, council members or GPs – in the ‘new direction’. Local authorities which have long had open and regular discussions with all stakeholders are positive about their experiences. Most of the municipalities studied appear to apply an organisational model in which their own municipal organisation is the starting point, rather than the links with and between the different partner organisations (‘the network as the basis’). As a result, partner organisations such as care and welfare institutions often play a limited role in the support trajectory. This does not mean that local authorities have made a deliberate choice to do this; it seems to be more the result of an implicit continuation of the approach that was used before the introduction of the Social Support Act.

### Experiences of interviewers

Those interviewers who have heard of the ‘new direction’ generally associate it mainly with emphasising people’s own capacities and with spending cuts. They and their colleagues exhibit both support for and resistance to the new approach. The resistance is partly to do with uncertainty about the implementation, lack of clarity about the practical aspects and doubts about the achievability of the goals. Opinions differ on the increased responsibility for people to use their own capacities; individual interviewers have mixed feelings, both positive and negative.

The transition to the new system represents a major change for many interviewers (and local authorities), both procedurally and in mentality. The role of the interviewer in the support trajectory is changing and it is necessary to break out of old ideas and routines. Interview skills, listening, discussing, putting forward ideas and coaching are all becoming more important. In order to keep up with the new approach, interviewers therefore need specific competencies, but in mid-2012 not all municipalities included in the study had (yet) offered training or coaching for this.

Interviewers find it difficult to make the change if the context within which they work has not (yet) made the transition. ‘Claim-focused’ citizens, signals from the local authority to the citizen pertaining to the old system, and reticence in implementing the new system within (other departments of) the municipal organisation all act as obstacles. In practice, interviewers are generally positive concerning the broad exploratory interview and home visits. They find it difficult but not impossible to appeal to applicants’ own capacities and networks. For some applicants, a (relatively high) service-user’s contribution is the reason for opting to take their own responsibility. It also makes a difference how the interviewer approaches the applicant (interview skills). Devising alternative solutions to individual provisions is proving to be difficult. Interviewers do not always see a (realistic) alternative and are moreover unsure of how much discretion they

have. Some think that the applicant has a right to the requested provision and point out that they cannot force people to take responsibility themselves and seek other alternatives. Interviewers who explore the boundaries of their discretion sometimes encounter limits and sometimes feel rebuffed. They are partly dependent in their decisions and actions on municipal policy, other municipal departments, jurisprudence and politics.

### Experiences of applicants

Applicants have largely positive views about the local authority procedures. People want to be helped quickly and thoroughly and want to feel that they can always turn to their local authority. They appreciate interviewers if they have a knowledge of their case, take the applicant seriously, show commitment, have expertise, are able to see the situation from the applicant's perspective, and emanate confidence. A number of factors that influence applicants' satisfaction with the support trajectory can in theory be related to the 'new direction' – aspects such as delivering customisation, clarification of demand, making home visits and interviewer competences such as seeing the situation in the round, listening, adopting a coaching attitude and understanding the social services apparatus and the potential solutions.

Applicants have often gone through a long process before accepting that they need support. They ultimately turn to the local authority because they (think they) need a specific provision. Most applicants in the study received the provision they had applied for, and sometimes more. This helped them feel adequately supported in most cases. People feel more independent if they live in a home that is geared to their disabilities, or with adaptations that make it easier for them to manage independently in and around their home. They feel more able to participate in society if there is a transport provision which prevents them being a prisoner in their own home. They often have more energy for activities which they did not engage in previously. On the other hand, they are often in an uncertain and possibly temporary situation: they are able to live independently with the support they receive now, but it remains to be seen whether their condition will deteriorate in the future.

### Savings

The policy officers and aldermen interviewed in the study cited the following ways of saving costs on the implementation of the Social Support Act: more and higher service-user's contributions, lower reimbursements, rejection of more applications and more provisions declared to be 'general and usual'.<sup>3</sup> These local authorities thus seem to be focused mainly on citizens taking more responsibility in a financial sense: people must pay more themselves. These are examples of cost savings which do not correspond with the potential savings ascribed by the VNG itself to successful implementation of the 'new direction'. Local authorities appear to be focused more on direct cost-saving measures, whereas the VNG hopes that adaptation of the support trajectory will generate long-term savings. If we are to believe policy workers and aldermen, the resources they currently deploy are effective in a number of municipalities: a majority of the municipalities studied mentioned specific savings, ranging according to their own reports from

a percentage fall in the number of applications to savings of several million euros on the total budget.

Opinions differ on the relationship between the 'new direction' and cost savings. The conclusion appears to be that policymakers believe that a change of principle is required, which could potentially generate savings. Cost-savings as an end in themselves is something they consider undesirable, however.

## Discussion

### A lengthy process

This study shows that implementation of the new approach and procedures were not (yet) widespread in mid-2012. The scale of the envisaged change means it will take a long time. The 'new-direction' encapsulated in the Social Support Act (Wmo) is moreover not the only change confronting local authorities, which have had many new tasks imposed upon them in recent years and will continue to do so in the years ahead. The aldermen and policy officers interviewed in our study do see working towards the envisaged change in policy as natural or inevitable. Despite some scepticism and critical comments, no one expressed a well-considered preference for not making the change. Equally, however, there was not always evidence of a definite preference for doing so.

### Implementation of the new approach

As stated, there are wide differences in how and to what extent local authorities are engaging with the 'new direction'. Some of these differences will be related to the support for the changes within the municipality concerned, with internal communication, cooperation and liaison between municipal departments and with the competences and qualities of individual policy officers, aldermen, interviewers and managers.

There are also differences in the extent to which local authorities are adopting the 'new direction' in a broad sense. We have the impression that the approach and attitude of those local authorities which seek out dialogue and cooperation – both internally with other policy departments and externally with partner organisations such as care and welfare institutions and volunteer organisations – generate added value for the new approach to providing support. By establishing links between the support trajectory and areas such as the welfare sector, for example, consultants and those managing the provisions are less isolated and there is a greater chance that the support trajectory will not automatically lead to an (applied for) individual provision.

Several local authorities are embarking on the 'narrow' approach to the new system by introducing different emphases in the conversations with applicants. The more far-reaching consequences for the (internal) organisation appear to be being deferred. Some consultants therefore feel like pioneers or ground-breakers within their own local authority. We would note that if the intention is to change the way that interviewers think and act, it is desirable that they should feel supported – by their managers as well as by other municipal departments – and that they are given the room to make the necessary changes.

### Issues in relation to the interviewers

The Wmo interviewers are in a special position, situated between the applicant (client) and the local authority (organisation) in the implementation of the policy and having a certain room for manoeuvre (discretion). This position means that parallels can be drawn between the frontline workers in local welfare agencies and the issues and dilemmas they experience, such as the need to strike a balance between standardisation and customisation.

One issue is how interviewers use their discretion and how this can be directed in such a way that the risk of arbitrariness and lack of transparency is reduced. One possible strategy would be to outsource tasks. For example, it is a realistic option within the Social Support Act to have the interview conducted by external professionals, such as staff from welfare institutions who are trained in social, personal and welfare matters. Some of the municipalities studied are experimenting with this. Another strategy is professionalisation. Wmo consultants appear to need clarity and a common frame of reference. Moreover, our study shows that a sizeable proportion of consultants are (still) inadequately equipped to put the new way of thinking into practice.

### The presumed 'claim mentality' of citizens

Wmo interviewers indicate that many citizens think in a 'claim-focused' way. However, it would be too sweeping a statement to say that *all* citizens have a 'claim mentality'; interviewers point out that there are also citizens who first seek solutions themselves and only turn to the local authority when they have no alternative. Different client groups can be identified as regards mentality and ability to find solutions (independence). Measures that local authorities introduce – which are not by definition related to the new trajectory described by the vng – also influence the application behaviour and 'claim mentality' of citizens. Examples include the introduction or increasing of service-user's contributions and declaring provisions to be 'general and usual'. It may be that people who only turn to the local authority for support when they are no longer able to find a solution themselves have few other options than applying for an individual provision. In this sense, the broad approach to the proposed changes could in time eliminate the need for the narrow approach (modification of the support trajectory). If all citizens are reached by preventive, inclusive and outreaching policy or seek alternative solutions directly themselves, they will then only need to appeal to the local authority for individual provisions. The flipside of this may however be that local authorities lose touch with people who need support but do not come to the local authority, and will not know how much support they are receiving. In addition, any cost savings are difficult to estimate.

### Dialogue with the applicant

Wmo interviewers in some municipalities currently appear to be focusing too little on finding an alternative for a provision that a client has applied for. There appears to be little sign of looking for and discussing alternative solutions together with the applicant, or of dialogue with them. It is however possible that expecting applicants to address their own capacities could engender resistance if the necessary dialogue does not take place. Engaging in dialogue with the applicant would enable interviewers to allow

people to come up with alternative solutions themselves and to put forward suggestions and offer a different perspective. This confirms yet again the importance of the competences (interview skills) and the new role (coaching) of Wmo interviewers, and especially the consultants.

#### Points for local authorities to consider

At the end of this study, we list a number of factors that have been found to influence the process of change. The points for local authorities to consider in this regard are as follows:

- the support for the new approach and the changes among the various actors: aldermen, local authority staff (both policy and implementation), council members, citizens and partner organisations in the fields of housing, care and welfare;
- the internal communication, cooperation and liaison between the various departments within the municipal organisation;
- the embedding of the support trajectory in the broader Wmo policy:
  - establishing links between the support trajectory and the availability of alternative provisions, such as welfare provisions;
  - internal cooperation and liaison with relevant departments within the local authority, including the welfare department where present;
  - the communication and cooperation between the department responsible for provisions and external partner organisations (such as welfare institutions, volunteer organisations);
- the position and competences of local authority and other Wmo interviewers:
  - the division of tasks and responsibilities, both internal and external between local authorities and institutions;
  - training and coaching (e.g. familiarisation with the new approach, interview techniques, knowledge of social services, knowledge of the legal aspects);
  - the discretion of Wmo interviewers and the issues they encounter;
  - sufficient scope to apply the ‘new direction’ and support for this from the municipal organisation;
- uniform communication with the citizen, by all departments and via all media, about both the policy and working practices of the local authority.

This list does not pretend to be complete, but may offer pointers for local authorities in the further development of the ‘new direction’ and in the decentralisation processes in the social domain that are expected to take place in the future.

## Notes

- 1 'wrv-voorzieningen': provisions in relation to housing, mobility and transport.
- 2 The transfer of counselling from the Exceptional Medical Expenses Act (AWBZ) to the Social Support Act (Wmo), the Work According to Ability Act (Wwv) (later the Participation Act (Participatiewet)) and the decentralisation of youth care services.
- 3 A provision that has been declared 'general and usual' is one that is not specifically intended for people with disabilities, which is generally available (normally for sale in shops) and which is not – substantially – more expensive than comparable products (vNG 2010k; vNG 2010l; vNG 2010c).



## Literatuur

- Andersson Elffers Felix (2012). *De Kanteling. Lessen en praktijken*. Geraadpleegd 4 december 2012 via [www.vng.nl/onderwerpenindex/maatschappelijke-ondersteuning/wmo-project-de-kanteling/publicaties/kanteling-lessen-en-praktijken](http://www.vng.nl/onderwerpenindex/maatschappelijke-ondersteuning/wmo-project-de-kanteling/publicaties/kanteling-lessen-en-praktijken). Utrecht: Andersson Elffers Felix.
- Andersson Elffers Felix (2013). *Rapportage, evaluatie en verantwoording van het Programma Welzijn Nieuwe Stijl*. Geraadpleegd 21 oktober 2013 via [www.invoeringwmo.nl/content/welzijn-nieuwe-stijl](http://www.invoeringwmo.nl/content/welzijn-nieuwe-stijl). Utrecht: Andersson Elffers Felix.
- Berkel, Rik van, Paul van der Aa en Nicolette van Gestel (2010). Professionals without a profession? Redesigning case management in Dutch local welfare agencies. In: *European Journal of Social Work*, jg. 13, nr. 4, p. 447-463.
- Boer, Nico de en Jan Willem Duyvendak (2004). Welzijn. In: H. Dijkstra, P.L. Meurs en E.K. Schrijvers (red.), *Maatschappelijke dienstverlening. Een onderzoek naar vijf sectoren* (p. 17-63). Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Boer, Nico de en Jos van der Lans (2011). *Burgerkracht. De toekomst van het sociaal werk in Nederland*. Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling.
- Blond, P. (2010). *Red Tory: How the left and right have broken Britain and how we can fix it*. Londen: Faber and Faber.
- Bosselaar, Hans (2013a). De dialoog aan de keukentafel. Op zoek naar nieuw evenwicht tussen publieke en eigen verantwoordelijkheid. In: H. Bosselaar en G. Vonk (red.), *Bouwplaats lokale verzorgingsstaat. Wetenschappelijke reflecties op de decentralisaties in de sociale zekerheid en zorg* (p. 101-113). Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Bosselaar, Hans (2013b). *Dialoog aan de keukentafel, kan dat wel?* Geraadpleegd 19 september 2013 via [www.socialevraagstukken.nl/site/2013/09/16/dialoog-aan-de-keukentafel-kan-dat-wel/](http://www.socialevraagstukken.nl/site/2013/09/16/dialoog-aan-de-keukentafel-kan-dat-wel/).
- Dozy, Margreta Corina (2008). *'Het is altijd het beroep van de toekomst geweest': de beroepsontwikkeling van het opbouwwerk*. Zutphen: Walburg Pers.
- Echtelt, Patricia van en Maurice Guiaux (2012). *Verzorgd uit de bijstand. De rol van gedrag, uiterlijk en taal bij de re-integratie van bijstandsontvangers*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- EK (2005/2006). *Nieuwe regels betreffende maatschappelijke ondersteuning (Wet maatschappelijke ondersteuning). Memorie van Antwoord. Eerste Kamer, vergaderjaar 2005/2006, 30131, nr. c.*
- Feijten, Peteke, Anna Maria Marangos, Mirjam de Klerk, Alice de Boer en Frieke Vonk (2013). *De ondersteuning van Wmo-aanvragers en hun mantelzorgers in 2012. Deelrapport aanvragers en mantelzorgers*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Haitsma, Marieke, Sonja Liefhebber en Maryse Den Hollander (2012). *De nieuwe sociale professional. Acht praktijkvoorbeelden*. Utrecht: MOVISIE.
- Hoenderkamp, Jeroen (2012a). De kanteling van de Wmo: transformatie van de verzorgingsstaat in de stad? In: *Bestuurskunde*, jg. 2012, nr. 1, p. 5-11.
- Hoenderkamp, Jeroen (2012b). *Is transformatie van de Wmo wel mogelijk?* Geraadpleegd 7 augustus 2013 via [www.socialevraagstukken.nl/site/2012/03/28/is-transformatie-van-de-wmo-wel-mogelijk/](http://www.socialevraagstukken.nl/site/2012/03/28/is-transformatie-van-de-wmo-wel-mogelijk/).
- Jong, Myrte de, Monique Stavenuiter, Rianne Verwijs en Barbara Wapstra (2013). Dilemma's voor gemeenten bij het ondersteunen van mensen met een zorgvraag. Iedereen zelfredzaam? In: *Sociaal Bestek*, jg. 75, nr. 6-7, p. 15-17.

- Kampen, Thomas, Imrat Verhoeven en Loes Verplanke (red.) (2013). *De affectieve burger. Hoe de overheid verleidt en verplicht tot zorgzaamheid*. Amsterdam: Van Gennep.
- Klerk, Mirjam de, Rob Gilsing en J. Timmermans (2010). *Op weg met de Wmo. Evaluatie van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2007-2009*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Kwekkeboom, Rick, Theo Roes en Vic Veldheer, E. van den Hout, L. Sipkes en A. Claassen (2002). *De werkelijkheid van de Welzijnswet. Verkenning van de werking van de Welzijnswet op lokaal, provinciaal en landelijk niveau*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-onderzoeksrapport 2002/12).
- Linders, Lilian (2013). Staatssecretaris Van Rijn moet gewoon zeggen dat bezuinigen pijn doet. Geraadpleegd 6 november 2013 via [www.socialevraagstukken.nl/site/2013/03/11/staatssecretaris-van-rijn-moet-gewoon-zeggen-dat-bezuinigen-pijn-doet](http://www.socialevraagstukken.nl/site/2013/03/11/staatssecretaris-van-rijn-moet-gewoon-zeggen-dat-bezuinigen-pijn-doet).
- Lipsky, Michael (1980). *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russell Sage Foundation.
- Meester, Tjitske (2013). *Eigen kracht (g)een ei van Columbus. Onderzoek naar de betekenis van 'eigen kracht' in beleid en uitvoering bij de Dienst Werk en Inkomen Amsterdam* (masterscriptie). Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.
- Mensink, Wouter, Anita Boele en Pepijn van Houwelingen (2013). *Vrijwillige inzet en ondersteuningsinitiatieven. Een verkenning van Wmo-beleid in vijf gemeenten*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Peeters, Piet-Hein en Cindy Cloïn (2012). *Onder het mom van zelfredzaamheid. Een journalistieke analyse van de nieuwe mantra in zorg en welzijn*. Eindhoven: Pepijn B.V.
- Peper, Bram (1972). *Vorming van welzijnsbeleid: evolutie en evaluatie van het opbouwwerk*. Meppel: Boom.
- Putters, Kim, Kor Grit, Maarten Janssen, Dirk Schmidt en Pauline Meurs (2010). *Governance of local care & social service. Evaluation of the implementation of the Wmo in the Netherlands*. Rotterdam: Erasmus University Rotterdam.
- Staatsblad (2006). Wet van 29 juni 2006, houdende nieuwe regels betreffende maatschappelijke ondersteuning (Wet maatschappelijke ondersteuning). In: *Staatsblad*, jg. 2006, nr. 351.
- Steenbekkers, Anja en Lotte Vermeij (red.) (2013). *De dorpenmonitor. Ontwikkelingen in de leefsituatie van dorpsbewoners*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Tollenaar, Albertjan en Gijsbert Vonk (2013). Maatwerk, ontschotting en versobering: uitdagingen voor het bestuur (srecht). In: H. Bosselaar en G. Vonk (red.), *Bouwplaats lokale verzorgingsstaat. Wetenschappelijke reflecties op de decentralisaties in de sociale zekerheid en zorg*. (p. 47-61). Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Tonkens, Evelien en J.W. Duyvendak (2013). *Wie wil zich nu laten douchen door de buurman?* Geraadpleegd 22 augustus 2013 via [www.socialevraagstukken.nl/site/2013/05/12/wie-wil-zich-nu-laten-douchen-door-de-buurman/](http://www.socialevraagstukken.nl/site/2013/05/12/wie-wil-zich-nu-laten-douchen-door-de-buurman/).
- Transitiebureau (2012). *Opdrachtgever- en ondernemerschap. Handreiking in het kader van de overheveling extramurale begeleiding*. Den Haag: TransitieBureau Begeleiding in de Wmo.
- TK (2003/2004). *Zorg en maatschappelijke ondersteuning*. Brief van de minister en de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Tweede Kamer, vergaderjaar 2003/2004, 29538, nr. 1.
- TK (2004/2005). *Nieuwe regels betreffende maatschappelijke ondersteuning (Wet maatschappelijke ondersteuning); Memorie van Toelichting*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2004/2005, 30131, nr. 3.
- TK (2005/2006). *Nieuwe regels betreffende maatschappelijke ondersteuning (Wet maatschappelijke ondersteuning)*. Amendement van het lid Van Miltenburg c.s. ter vervanging van dat gedrukt onder nr. 58. Tweede Kamer, vergaderjaar 2005/2006, 30131, nr. 65.

- TK (2010/2011). *Aanpak Wijken*. Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Tweede Kamer, vergaderjaar 2010/2011, 30995, nr. 89.
- Verwijs, Rianne en Monique Stavenuiter (2013). *Iedereen kantelt mee. Werkzame bestanddelen van de gekantelde werkwijze in de Wmo (15)*. Utrecht: Verweij-Jonker Instituut (Wmo Kennischaier / Wmo instrumenten / Wmo Essay).
- Vlaar, Paul, Maaïke Kluit en Sonja Liefhebber (2013). *Competenties Maatschappelijke Ondersteuning in de branche Welzijn en Maatschappelijke Dienstverlening* (2e druk). Utrecht: MOVISIE.
- VNG (2006a). *Modelbeleidsregels Maatschappelijke Ondersteuning*. Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten.
- VNG (2006b). *Modelverordening voorzieningen maatschappelijke ondersteuning, versie 7*. Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten.
- VNG (2006c). *Toelichting op de modelverordening voorzieningen maatschappelijke ondersteuning*. Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten.
- VNG (2010a). *De Kanteling financieel. Kosten en baten van een nieuwe aanpak in de Wmo*. Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten.
- VNG (2010b). *Denken in resultaten. Bouwsteen voor een nieuwe modelverordening Wmo*. Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten.
- VNG (2010c). *Het arrangement in de Wmo. Maatwerk voor de burger met een beperking*. Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten.
- VNG (2010d). *Het Gesprek. Deel I: Bouwsteen voor de nieuwe modelverordening*. Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten.
- VNG (2010e). *Het Gesprek. Deel II: Praktische handreiking*. Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten.
- VNG (2010f). *Iedereen binnenboord. Inclusiefbeleid in de praktijk*. Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten.
- VNG (2010g). *Integrale netwerken in de Wmo. Kantelen doe je samen*. Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten.
- VNG (2010h). *Kantelen in de Wmo. Handreiking voor visieontwikkeling en organisatieverandering*. Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten.
- VNG (2010i). *Meer doen met meedoen. Schakels tussen Wmo en wvb*. Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten.
- VNG (2010j). *Modelbeleidsregels Maatschappelijke Ondersteuning*. Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten.
- VNG (2010k). *Modelverordening Wmo*. Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten.
- VNG (2010l). *Toelichting modelverordening Wmo*. Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten.
- VNG (2010m). *Van eerste contact tot arrangement. Inhoudelijke keuzes bij de Kanteling*. Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten.
- VNG (2011a). *Gekantelde formulieren. Ondersteuning bij het gesprek*. Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten.
- VNG (2011b). *Kantelen in de praktijk. Ambities en ervaringen van de ambassadeurs*. Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten.
- VNG (2011c). *Nieuwsbrief VNG-project De Kanteling nr.18*. Den Haag: VNG. Geraadpleegd 7 maart 2012 via [www.vng.nl/dekanteling](http://www.vng.nl/dekanteling).
- VNG (2012a). *De Kanteling en burgercommunicatie. In gesprek met gemeenten*. Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten.

- VNG (2012b). *De Kanteling in... Gesprekken tussen wethouders en belangenorganisaties*. Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten.
- VNG (2012c). *Kantelen en de kracht van de eenvoud. Een sprankelende handreiking voor de participerende overheid*. Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten.
- VNG (2012d). *Kantelen: toekomstbestendig, systematisch en concreet. Handreiking voor het modelmatig vertalen van beleid naar uitvoering*. Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten.
- Vonk, Frieke, Mariska Kromhout, Peteke Feijten en Anna Maria Marangos (2013). *Gemeentelijk Wmo-beleid 2010. Een beschrijving vanuit het perspectief van gemeenten*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- vws (2010). *Welzijn Nieuwe Stijl*. Den Haag: ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.
- Winsemius, Aletta, Nada de Groot, Marieke Ploegmakers en Oka Storms m.m.v. J. Schonewille (2012). *Van samen zoeken naar samen werken. Wmo Trendrapport 2012*. Utrecht: MOVISIE.

## Publicaties van het Sociaal en Cultureel Planbureau

### Werkprogramma

Het Sociaal en Cultureel Planbureau stelt twee keer per jaar zijn Werkprogramma vast. De tekst van het lopende programma is te vinden op de website van het SCP: [www.scp.nl](http://www.scp.nl).

### SCP-publicaties

Onderstaande lijst bevat een selectie van publicaties van het Sociaal en Cultureel Planbureau. Deze publicaties zijn verkrijgbaar bij de boekhandel, of via de website van het SCP. Een complete lijst is te vinden op [www.scp.nl/publicaties](http://www.scp.nl/publicaties).

### Sociaal en Cultureel Rapporten

*Betrekkelijke betrokkenheid. Studies in sociale cohesie. Sociaal en Cultureel Rapport 2008.*

ISBN 978 90 377 0368-9

*Wisseling van de wacht: generaties in Nederland. Sociaal en Cultureel Rapport 2010.* Andries van den Broek, Ria Bronneman-Helmers en Vic Veldheer (red.). ISBN 978 90 377 0505 8

*Een beroep op de burger. Minder verzorgingsstaat, meer eigen verantwoordelijkheid? Sociaal en Cultureel Rapport 2012.* Vic Veldheer, Jedid-Jah Jonker, Lonneke van Noije, Cok Vrooman (red.).

ISBN 978 90 377 0623 9

### SCP-publicaties 2012

2012-1 *Niet alle dagen feest. Nieuwjaarsuitgave 2012 (2012).* Paul Schnabel (red.).

ISBN 978 90 377 0598 0

2012-2 *Waar voor ons belastinggeld? Prijs en kwaliteit van publieke diensten (2012).* Bob Kuhry en Flip de Kam (red.). ISBN 978 90 377 0596 6

2012-3 *Jaarrapport integratie 2011 (2012).* Mérove Gijsberts, Willem Huijnk en Jaco Dagevos (red.). ISBN 978 90 377 0565 2

2012-4 *Bijzondere mantelzorg. Ervaringen van mantelzorgers van mensen met een verstandelijke beperking of psychiatrische problematiek (2012).* Y. Wittenberg, M.H. Kwekkeboom en A.H. de Boer.

ISBN 978 90 377 0566 9

2012-5 *VeVeRa-1v. Actualisatie en aanpassing ramingsmodel verpleging en verzorging 2009-2030 (2012).* Evelien Eggink, Debbie Oudijk en Klarita Sadiraj. ISBN 978 90 377 0594 2

2012-6 *Van Anciaux tot Zijlstra. Cultuurparticipatie en cultuurbeleid in Nederland en Vlaanderen (2012).* Quirine van der Hoeven. ISBN 978 90 377 0583 6

2012-7 *Vraag naar arbeid 2011 (2012).* Edith Josten, Jan Dirk Vlasblom, Marian de Voogd-Hamelink. ISBN 978 90 377 0601 7

2012-8 *Measuring and monitoring immigrant integration in Europe (2012).* Rob Bijl en Arjen Verweij (red.). ISBN 978 90 377 0569 0

2012-9 *IQ met beperkingen. De mate van versandelijke handicap van zorgvragers in kaart gebracht (2012).* Isolde Woittiez, Michiel Ras en Debbie Oudijk. ISBN 978 90 377 0602 4

2012-10 *Niet te ver uit de kast. Ervaringen van homo- en biseksuelen in Nederland (2012).*

Saskia Keuzenkamp (red.), Niels Kooiman, Jantine van Lisdonk. ISBN 978 90 377 0603 1

2012-11 *The Social State of the Netherlands 2011. Summary (2012).* Rob Bijl, Jeroen Boelhouwer, Mariëlle Cloin en Evert Pommer (red.) ISBN 978 90 377 0605 5

- 2012-13 *Sturen op geluk. Geluksbevordering door nationale overheden, gemeenten en publieke instellingen* (2012). Cretien van Campen, Ad Bergsma, Jeroen Boelhouwer, Jacqueline Boerefijn, Linda Bolier. ISBN 978 90 377 0608 6
- 2012-14 *Countries compared on public performance. A study of public sector performance in 28 countries* (2012). Jedid-Jah Jonker (red.). ISBN 978 90 377 0584 3
- 2012-15 *Versterking data-infrastructuur sport* (2012). Annet Tiessen-Raaphorst en Jos de Haan. ISBN 978 90 377 0613 0
- 2012-16 *De sociale staat van de gemeente. Lokaal gebruik van de scp-leefsituatie-index* (2012). Jeroen Boelhouwer (SCP), Rob Gilsing (Verwey-Jonker Instituut). ISBN 978 90 377 0612 3
- 2012-17 *Belemmerd aan het werk. Trendrapportage ziekteverzuim, arbeidsongeschiktheid en arbeidsdeelname personen met gezondheidsbeperkingen* (2012). Maroesjka Versantvoort en Patricia van Echtelt (red.). ISBN 978 90 377 0616 1
- 2012-18 *Monitor Talent naar de Top 2011* (2012). Ans Merens (red.) en Commissie Monitoring Talent naar de Top. ISBN 978 90 377 0610 9
- 2012-19 *Tevreden met pensioen. Veranderende inkomens en behoeften bij ouderen* (2012). Arjan Soede. ISBN 978 90 377 0572 0
- 2012-20 *Verzorgd uit de bijstand. De rol van gedrag, uiterlijk en taal bij de re-integratie van bijstandsontvangers* (2012). Patricia van Echtelt en Maurice Guiaux. ISBN 978 90 377 0614 7
- 2012-21 *De virtuele kunstkar. Cultuurdeelname via oude en nieuwe media* (2012). Nathalie Sonck en Jos de Haan. ISBN 978 90 377 0619 2
- 2012-22 *Op zoek naar bewijs. Evaluatieontwerpen onderwijsmaatregelen* (2012). Lex Herweijer en Monique Turkenburg. ISBN 978 90 377 0618 5
- 2012-23 *Startklaar voor vier jaar. Een verkenning van publieke prestaties voor de kabinetformatie 2012* (2012). Evert Pommer (red.). ISBN 978 90 377 0640 6
- 2012-24 *Op afstand gezet. Een onderzoek naar de publieke opinie op verzoek van de Parlementaire Onderzoekscommissie 'Privatisering en verzelfstandiging'* (2012). Josje den Ridder en Paul Dekker. ISBN 978 90 377 0639 0.
- 2012-25 *Moslim in Nederland 2012* (2012). Mieke Maliepaard en Mérove Gijsberts. ISBN 978 90 377 0621 5
- 2012-26 *Statusontwikkeling van wijken in Nederland 1998-2010* (2012). Frans Knol. ISBN 978 90 377 0533 1
- 2012-27 *Maten voor gemeenten 2012. Prestaties en uitgaven van de lokale overheid in de periode 2005-2010* (2012). Evert Pommer, Ingrid Ooms, Ab van der Torre, Saskia Jansen. ISBN 978 90 377 0624 6
- 2012-28 *Op achterstand. Discriminatie van niet-westerse migranten op de arbeidsmarkt* (2012). Iris Andriessen, Eline Nievers en Jaco Dagevos. ISBN 978 90 377 0615 4
- 2012-29 *Particuliere initiatieven in ontwikkelingssamenwerking. Een casestudy naar nieuwe verbanden in de Nederlandse civil society* (2012). Esther van den Berg m.m.v. Irene de Goede. ISBN 978 90 377 0631 4
- 2012-30 *Worden wie je bent. Het leven van transgenders in Nederland* (2012). Saskia Keuzenkamp. ISBN 978 90 377 0625 3
- 2012-31 *Een beroep op de burger. Minder verzorgingsstaat, meer eigen verantwoordelijkheid? Sociaal en Cultureel Rapport 2012* (2012). Vic Veldheer, Jedid-Jah Jonker, Lonneke van Noije, Cok Vrooman (red.). ISBN 978 90 377 0623 9
- 2012-32 *Meebetalen aan de zorg. Nederlanders over solidariteit en betaalbaarheid van de zorg* (2012). Sjoerd Kooiker, Mirjam de Klerk, Judith ter Berg en Yolanda Schothorst. ISBN 978 90 377 0628 4
- 2012-33 *Dichter bij elkaar. De sociaal-culturele positie van niet-westerse migranten in Nederland* (2012). Willem Huijnk en Jaco Dagevos. ISBN 978 90 377 0627 7
- 2012-34 *Armoedesignalement 2012* (2012). SCP en CBS. ISBN 978 90 377 0633 8

- 2012-35 *Emancipatiemonitor 2012* (2012). Ans Merens, Marijke Hartgers en Marion van den Brakel. ISBN 978 90 377 0630 7
- 2012-36 *Meldingen van discriminatie in Nederland* (2012). Iris Andriessen en Henk Fernee. ISBN 978 90 377 0643 7

### SCP-publicaties 2013

- 2013-1 *Van pech en rampspoed. Nieuwjaarsuitgave 2013* (2013). Paul Schnabel (red.). ISBN 978 90 377 0611 6
- 2013-2 *Terecht in de jeugdzorg. Voorspellers van kind- en opvoedproblematiek en jeugdzorggebruik* (2013). Sander Bot (red.), Simone de Roos, Klarita Sadiraj, Saskia Keuzenkamp, Angela van den Broek, Ellen Kleijnen. ISBN 978 90 377 0629 1
- 2013-3 *Gezinnen onderweg. Dagelijkse mobiliteit van ouders van jonge kinderen in het combineren van werk en gezin* (2013). Marjolijn van der Klis (red.) ISBN 978 90 377 0568 3
- 2013-4 *Acceptatie van homoseksuelen, biseksuelen en transgenders in Nederland 2013* (2013). Saskia Keuzenkamp en Lisette Kuyper. ISBN 978 90 377 0648 2
- 2013-5 *Towards Tolerance. Exploring changes and explaining differences in attitudes towards homosexuality across Europe* (2013). Lisette Kuyper, Jurjen Iedema, Saskia Keuzenkamp. ISBN 978 90 377 0650 5
- 2013-6 *Sprekend op schrift. Een selectie uit vijftien jaar lezingen en artikelen van Paul Schnabel, 1998-2013* (2013). ISBN 978 90 377 0647 5
- 2013-7 *Acceptance of lesbian, gay, bisexual and transgender individuals in the Netherlands 2013* (2013). Saskia Keuzenkamp en Lisette Kuyper. ISBN 978 90 377 0649 9
- 2013-8 *Gemeentelijk Wmo-beleid 2010. Een beschrijving vanuit het perspectief van gemeenten* (2013). Frieke Vonk, Mariska Kromhout, Peteke Feijten, Anna Maria Marangos. ISBN 978 90 377 0651 2
- 2013-9 *Aanbod van arbeid 2012* (2013). Jan Dirk Vlasblom, Edith Josten, Marian de Voogd-Hamelink. ISBN 978 90 377 0654 3
- 2013-10 *De dorpenmonitor* (2013). *Ontwikkelingen in de leefsituatie van dorpsbewoners*. Anja Steenbekkers en Lotte Vermeij (red.) ISBN 978 90 377 0634 5
- 2013-11 *Van Paars 2 naar Rutte II. Rede van Paul Schnabel bij zijn afscheid van het Sociaal en Cultureel Planbureau, 11 maart 2013*. ISBN 978 90 377 0660 4
- 2013-12 *Kunstminnend Nederland? Interesse en bezoek, drempels en ervaringen. Het culturele draagvlak, deel 12* (2013). Andries van den Broek. ISBN 978 90 377 0652 9
- 2013-13 *Zwevende gelovigen. Oude religie en nieuwe spiritualiteit* (2013). Joep de Hart. ISBN 978 90 377 0644 4
- 2013-14 *Nieuw in Nederland. Het leven van recent gemigreerde Bulgaren en Polen* (2013). Mérove Gijsberts (SCP) en Marcel Lubbers (RU). ISBN 978 90 377 0655 0.
- 2013-15 *Werk aan de wijk. Een quasi-experimentele evaluatie van het krachtwijkenbeleid* (2013). Matthieu Permentier, Jeanet Kullberg, Lonneke van Noije. ISBN 978 90 377 0663 5
- 2013-16 *Lasten onder de loep. De kostengroei van de zorg voor verstandelijk gehandicapten ontrafeld* (2013). Michiel Ras, Debbie Verbeek-Oudijk en Evelien Eggink. ISBN 978 90 377 0662 8.
- 2013-17 *De studie waard. Een verkenning van mogelijke gedragsreacties bij de invoering van een sociaal leenstelsel in het hoger onderwijs* (2013). Monique Turkenburg, Lex Herweijer, Jaco Dagevos, m.m.v. Iris Andriessen, Lenie van den Bulk (CED-groep). ISBN 978 90 377 0664 2
- 2013-18 *Het persoonsgebonden budget in de AWBZ. Monitor 2012*. Ab van der Torre, Ingrid Ooms, Mirjam de Klerk. ISBN 978 90 377 0657 4

- 2013-19 *Informele zorg in Nederland. Een literatuurstudie naar mantelzorg en vrijwilligerswerk in de zorg.* Alice de Boer en Mirjam de Klerk. ISBN 978 90 377 0679 6
- 2013-20 *De ondersteuning van Wmo-aanvragers en hun mantelzorgers in 2012 (2013).* Peteko Feijten, Anna Maria Marangos, Mirjam de Klerk, Alice de Boer, Frieke Vonk. ISBN 978 90 377 0667 3
- 2013-21 *Met zorg ouder worden. Zorgtrajecten van ouderen in tien jaar (2013).* Cretien van Campen, Marjolein Broese van Groenou, Dorly Deeg, Jurjen Iedema. ISBN 978 90 377 0626 0
- 2013-22 *Using smartphones in survey research: a multifunctional tool.* Nathalie Sonck en Henk Fernee. ISBN 978 90 377 0680 2
- 2013-23 *Seksuele oriëntatie en werk. Ervaringen van lesbische, homoseksuele, biseksuele en heteroseksuele werknemers.* Lisette Kuypers. ISBN 978 90 377 0668 0
- 2013-24 *Ontwikkelingen in ondersteuning van mensen met lichamelijke beperkingen en de effecten van ondersteuning op participatie (2013).* Jolien Hofstede, Mieke Cardol, Mieke Rijken. ISBN 978 90 377 0676 5
- 2013-25 *Samen scholen. Ouders en scholen over samenwerking in basisonderwijs, voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsopleiding.* Lex Herweijer en Ria Vogels. ISBN 978 90 377 0671 0
- 2013-26 *Met het oog op de tijd. Een blik op de tijdsbesteding van Nederlanders.* Mariëtte Cloin (red.). ISBN 978 90 377 0670 3
- 2013-27 *Vrijwillige inzet en ondersteuningsinitiatieven. Een verkenning van Wmo-beleid en -praktijk in vijf gemeenten (2013).* Wouter Mensink, Anita Boele, Pepijn van Houwelingen. ISBN 978 90 377 0659 8
- 2013-30 *De sociale staat van Nederland 2013 (2013).* Rob Bijl, Jeroen Boelhouwer, Evert Pommer, Nathalie Sonck (red.). ISBN 978 90 377 0685 7
- 2013-31 *De weg naar maatschappelijke ondersteuning. Een onderzoek naar de kanteling in tien gemeenten (2013).* Maaïke den Draak (SCP), Wouter Mensink (SCP), Mary van den Wijngaart (Lokaal Centraal BV), Mariska Kromhout (SCP). ISBN 978 90 377 0686 4
- 2013-32 *Maten voor gemeenten 2013.* Evert Pommer, Ingrid Ooms, Saskia Jansen. ISBN 978 90 377 0688 8
- 2013-34 *Groeit de jeugdzorg door? Het beroep op de voorzieningen: realisatie 2001-2011 en raming 2011-2017 (2013).* Klarita Sadiraj, Michiel Ras, Lisa Putman en Jedid-Jah Jonker. ISBN 978 90 377 0677 2

### Overige publicaties

- Hoe het ons verging... Traditionele nieuwjaarsuitgave van het SCP (2010).* Paul Schnabel (red.). ISBN 978 90 377 0465 5
- Wmo Evaluatie. Vierde tussenrapportage. Ondersteuning en participatie van mensen met een lichamelijke beperking; twee jaar na de invoering van de Wmo (2010).* A. Marangos, M. Cardol, M. Dijkgraaf, M. de Klerk. ISBN 978 90 377 0470 9
- Op weg met de Wmo. Journalistieke samenvatting door Karolien Bais.* Mirjam de Klerk, Rob Gilsing en Joost Timmermans. Samenvatting door Karolien Bais (2010). ISBN 978 90 377 0469 3
- NL Kids online. Risico's en kansen van internetgebruik onder jongeren (2010).* Jos de Haan. ISBN 978 90 377 0430 3
- Kortdurende thuiszorg in de AWBZ. Een verkenning van omvang, profiel en afbakening (2010).* Maaïke den Draak. ISBN 978 90 377 0471 6
- De publieke opinie over kernenergie (2010).* Paul Dekker, Irene de Goede, Joop van der Pligt. ISBN 978 90 377 0488 4



- Op maat gemaakt? Een evaluatie van enkele responsverbeterende maatregelen onder Nederlanders van niet-westerse afkomst* (2010). Joost Kappelhof. ISBN 978 90 377 0495 2
- Oudere tehuusbewoners. Landelijk overzicht van de leefsituatie van ouderen in instellingen 2008-2009* (2010). Maaïke den Draak. ISBN 978 90 377 0499 0
- Kopers in de knel? Een scenariostudie naar de gevolgen van de crisis voor huiseigenaren met een hypotheek* (2010). Michiel Ras, Ingrid Ooms, Evelien Eggink. ISBN 978 90 377 0498 3
- Gewoon anders. Acceptatie van homoseksualiteit in Nederland* (2010). Saskia Keuzenkamp. ISBN 978 90 377 0502 7
- De aard, de daad en het Woord. Een halve eeuw opinie- en besluitvorming over homoseksualiteit in protestants Nederland, 1959-2009* (2010). David Bos. ISBN 978 90 377 0506 5
- Werkloosheid in goede banen. Bijdragen aan de SCP-studiemiddag 2010* (2010). Patricia van Echtelt (red.). ISBN 978 90 377 0516 4
- Europa's welvaart. De Lissabon Agenda in een breder welvaartspectief en de publieke opinie over de Europese Unie* (2010). Harold Creusen (CPB), Paul Dekker (SCP), Irene de Goede (SCP), Henk Kox (CPB), Peggy Schijns (SCP) en Herman Stolwijk (CPB). ISBN 978 90 377 0492 1
- Maakt de buurt verschil?* (2010). Mérove Gijsberts, Miranda Vervoort, Esther Havekes en Jaco Dagevos. ISBN 978 90 377 0227 9
- Mantelzorg uit de doeken* (2010). Debbie Oudijk, Alica de Boer, Isolde Woittiez, Joost Timmermans, Mirjam de Klerk. ISBN 978 90 377 0486 0
- Monitoring acceptance of homosexuality in the Netherlands* (2010). Saskia Keuzenkamp. ISBN 978 90 377 0484 6
- Registers over wijken* (2010). Matthieu Permentier en Karin Wittebrood (SCP), Marjolijn Das en Gelske van Daalen (CBS). ISBN 978 90 377 0499 0
- Data voor scenario's en ramingen van de GGZ* (2010). Cretien van Campen. ISBN 978 90 377 0494 5
- Continu Onderzoek Burgerperspectieven. Kwartaalbericht 2010. Deel 1* (2010). Paul Dekker, Josje den Ridder en Irene de Goede. ISBN 978 90 377 0490 7
- Continu Onderzoek Burgerperspectieven. Kwartaalbericht 2010. Deel 2* (2010). Josje den Ridder en Paul Dekker. ISBN 978 90 377 0507 2
- Continu Onderzoek Burgerperspectieven. Kwartaalbericht 2010. Deel 3* (2010). Josje den Ridder, Lonneke van Noije en Eefje Steenvoorden. ISBN 978 90 377 0508 0
- Continu Onderzoek Burgerperspectieven. Kwartaalbericht 2010. Deel 4* (2010). Josje den Ridder, Paul Dekker en Eefje Steenvoorden. ISBN 978 90 377 0531 7
- Continu Onderzoek Burgerperspectieven. Kwartaalbericht 2011. Deel 1* (2011). Eefje Steenvoorden, Paul Dekker en Pepijn van Houwelingen. ISBN 978 90 377 0549 2
- Continu Onderzoek Burgerperspectieven. Kwartaalbericht 2011. Deel 2* (2011). Josje de Ridder, Paul Dekker en Pepijn van Houwelingen. ISBN 978 90 377 0564 5
- Burgerperspectieven 2011 | 3* (2011). Paul Dekker en Josje den Ridder. ISBN 978 90 377 0582 9
- Advies over het Wmo-budjet huishoudelijke hulp 2012* (2011). Ab van der Torre, Saskia Jansen en Evert Pommer. ISBN 978 90 377 0573 7 (webpublicatie)
- Oudere migranten. Kennis en kennislacunes* (2011). Maaïke den Draak en Mirjam de Klerk. ISBN 978 90 377 0597 3 (webpublicatie)
- Armoedesignalement 2011* (2011). CBS/SCP. ISBN 978 90 357 1870 8
- Burgerperspectieven 2011 | 4* (2012). Josje den Ridder, Jeanet Kullberg en Paul Dekker. ISBN 978 90 377 0593 5
- Burgerperspectieven 2012 | 1* (2012). Paul Dekker, Josje den Ridder en Paul Schnabel. ISBN 978 90 377 0607 9
- Burgerperspectieven 2012 | 2* (2012). Josje den Ridder en Paul Dekker. ISBN 978 90 377 0617 8

*Burgerperspectieven 2012* | 3 (2012). Paul Dekker, Pepijn van Houwelingen en Evert Pommer.

ISBN 978 90 377 0622 2

*Burgerperspectieven 2012* | 4 (2012). Josje den Ridder, Paul Dekker en Mathilde van Ditmars.

ISBN 978 90 377 0645 1

*Burgerperspectieven 2013* | 1 (2013). Paul Dekker en Hanneke Posthumus. ISBN 978 90 377 0656 7

*Burgerperspectieven 2013* | 2 (2013). Josje den Ridder, Hanneke Posthumus en Paul Dekker.

ISBN 978 90 377 0658 1

*Burgerperspectieven 2013* | 3 (2013). Josje den Ridder en Paul Dekker. ISBN 978 90 377 0675 8

