



Toepassing van mediationvaardigheden binnen het primaire proces van de Wmo

Toetsing van: Afstudeeronderzoek SJ441

Hogeschool Leiden	Opleiding SJD
Nienke van der Louw S1071948	Helen Wintgens Eijmert Mudde
	23-06-2015 Herkansing
Klas: SJD4A	Collegejaar 4, blok 15&16



Gemeente Den Haag



gemeente
HELLEVOETSLUIS

Student

Auteur: Nienke van der Louw
Studentnummer auteur: S1071948
E-mailadres: nienkevanderlouw@live.nl

Verslag

Titel van het verslag: Afstudeeronderzoek
Ondertitel van het verslag: Toepassing van mediationvaardigheden bij gemeenten

School

Opleidingsinstelling: Hogeschool Leiden
Opleiding: Sociaal Juridische Dienstverlening
Afstudeerbegeleider: Mevrouw Helen Wintgens
E-mailadres: wintgens.h@hsleiden.nl

Organisatie

Opdrachtgever: BMC Advies
Korte Houtstraat 20 A+B
2511 CD Den Haag
Afstudeerbegeleider BMC: De heer Dick Bosgieter
Gemeente Rotterdam
Afdeling: Bestuurlijke Juridische en Internationale Zaken
Functie: Senior Adviseur Bestuur (Public Affairs)
E-mailadres: dp.bosgieter@rotterdam.nl

Inleverdatum

Datum: 23-06-2015
Versie: 2.0
Laatst gewijzigd op: 22-06-2015

Voorwoord

Ter afronding van de opleiding Sociaal Juridische Dienstverlening aan de Hogeschool Leiden heb ik een afstudeeronderzoek uitgevoerd, in opdracht van BMC Advies, gevestigd in Den Haag. Met dit onderzoek wordt beoogd om de benodigde mediationvaardigheden helder te krijgen, die ambtenaren dienen toe te passen voor een effectieve afhandeling van Wmo-aanvragen in het primaire proces binnen gemeenten. De deelnemende gemeenten binnen dit onderzoek zijn de gemeente Hellevoetsluis en de gemeente Den Haag.

De samenwerking met BMC heb ik als zeer prettig ervaren. Vanaf de start in december ben ik betrokken geraakt bij het bedrijf en de leden van de onderzoekscommissie. Zij hebben de andere studenten en mij begeleid naar de start van ons afstuderen en daarna naar de afsluiting hiervan. Door de bijeenkomsten met de onderzoekscommissie hebben wij vanuit diverse hoeken feedback mogen ontvangen waarmee wij aan de slag konden. Heel veel dank hiervoor. Dick Bosgieter, mijn begeleider vanuit BMC, heeft mij met diverse zaken geholpen. Waaronder de juiste contactpersonen binnen verschillende gemeenten. Op deze manier waren de lijntjes kort en was het contact snel gemaakt. Dit was heel erg fijn.

Alle mensen die mij op welke manier dan ook geholpen hebben tijdens mijn afstuderen, wil ik graag bedanken. Zonder hen had ik mijn eindresultaat niet kunnen ontwikkelen. Op sommige momenten kwam hulp uit een onverwachte hoek en dit heeft mij geholpen om elke keer een stapje verder te komen.

Ik heb de afstudeerfase ervaren als een ontwikkeling van mijzelf als persoon, wat ik meeneem in mijn carrière. Naar mijn mening heb ik mijn opleiding met een zeer positief onderzoek mogen afsluiten, met een tevreden opdrachtgever. Ik ben trots op wat ik bereikt heb ik vier jaar tijd, hoe ik mijzelf heb ontwikkeld op HBO niveau en als beginnend professional. Ik kijk uit naar een mooie baan binnen het SJD-werkveld.

Hoofddorp, 23 juni 2015

Nienke van der Louw

Inhoudsopgave

Samenvatting.....	8
1. Inleiding	10
1.1. Opdrachtgever.....	10
1.2. Aanleiding en achtergrond	10
1.3. Afbakening van het probleem	11
1.4. Doelstelling en vraagstelling.....	12
1.5. Leeswijzer	12
2. Methode.....	14
2.1. Keuze en verantwoording van methoden	14
2.2. Kwaliteit van de gegevens	17
2.3. Analyse van de gegevens.....	17
3. Juridisch kader	19
3.2. Hervorming Wmo en AWBZ	20
3.3. Doel van de Wmo	22
3.4. Doelgroep Wmo	22
3.5. Taken gemeenten.....	23
3.5.1. Het beleidsplan.....	23
3.5.2. De verordening	23
3.5.3. Maatschappelijke ondersteuning.....	24
3.5.4. Kwaliteit.....	24
3.6. Soorten voorzieningen	24
3.6.1. Algemene voorzieningen.....	25
3.6.2. Maatwerkvoorziening	25
3.7. Algemene wet bestuursrecht	26
3.7.1. Algemene bepalingen over besluiten.....	26
3.7.2. Algemene bepalingen over de juridische mogelijkheden	27
4. Maatschappelijk kader	28
4.1. Mediation	28
4.2. Pre-mediation.....	30
4.3. Toepassing van mediationvaardigheden.....	31
4.4. Toepassing mediationvaardigheden; in welke fasen?	32
4.5. Mogelijke oplossing binnen Wmo-proces.....	34
5. Resultaten.....	36

5.1. Wijzigingen in de aanvraagprocedure Wmo	36
5.1.1. Juridische wijzigingen	36
5.1.2. Praktische wijzigingen	37
5.2. Verwachte knelpunten door verscherpte beoordeling	38
5.3. Toepassing van mediation/mediationvaardigheden binnen het Wmo-proces	39
5.4. Effectieve mediationvaardigheden volgens 'Prettig Contact met de Overheid'	40
5.4.1. Wat is belangrijk?	40
5.4.2. Hoe valt dit toe te passen?	41
5.4.3. Effecten	42
6. Conclusies en aanbevelingen	43
6.1. Conclusies	43
6.2. Aanbevelingen	45
Literatuurlijst	46
Begrippenlijst	47

Samenvatting

Dit onderzoek wordt geleid door de centrale vraag: *Welke mediationvaardigheden zijn, binnen het kader van het juridische instrumentarium, nodig bij de afhandeling van Wmo-aanvragen in het primaire proces van gemeenten, o.b.v. ervaringen van de gemeenten Hellevoetsluis en Den Haag, alsmede o.b.v. de pilot 'Prettig Contact met de Overheid'?* Door middel van een viertal deelvragen, die zijn ontwikkeld naar aanleiding van centrale vraag, is de totale situatie rondom de toepassing van mediationvaardigheden en het vernieuwde Wmo-proces bekeken.

Het onderzoek is uitgevoerd in opdracht van de Boston Consulting Group (hierna: BMC). Zij doen al een aantal jaar onderzoek naar de toepassing van zowel mediation als mediationvaardigheden, op verschillende vlakken, binnen gemeenten. In januari 2015 is de vernieuwde Wmo in werking getreden. In het verleden is vaak gebleken dat wanneer de wet- en regelgeving verandert, dit kan leiden tot een toename van het aantal bezwaarschriften. De vernieuwde Wmo zou, om deze reden, voor dezelfde problematiek kunnen zorgen.

Door eerdere onderzoeken naar de toepassing van mediation bij gemeenten, is BMC benieuwd naar de mogelijkheden voor mediation of de toepassing van mediationvaardigheden binnen het primaire proces van de Wmo. Men vraagt zich af op welke manier dit ingevuld dient te worden om de dienstverlening te verbeteren en de Wmo-aanvragen zo effectief mogelijk af te kunnen handelen. Dit onderzoek biedt hier uitkomst aan. BMC kan, met de uitgebrachte aanbevelingen, gemeenten op dit gebied adviseren.

Er zijn twee gemeenten betrokken bij dit onderzoek, Hellevoetsluis en Den Haag. Bij de gemeente Hellevoetsluis blijkt grote onbekendheid te bestaan met de betekenis van mediation en/of mediationvaardigheden. Bij de gemeente Den Haag was men meer bekend met deze materie. In Hellevoetsluis passen ambtenaren mediationvaardigheden onbewust al toe binnen het primaire proces. Uit de interviews zijn de antwoorden van de ambtenaren goed te betrekken op de toepassing van mediationvaardigheden. Binnen de gemeente Den Haag is hier echter minder ruimte voor dan binnen de gemeente Hellevoetsluis. Dit komt door een groot verschil in het werkproces.

Waar de gemeente Den Haag deels nog steeds werkt met het oude Wmo-proces, is de gemeente Hellevoetsluis volledig overgestapt op het vernieuwde Wmo-proces. De gemeente Den Haag heeft 'begeleiding' volledig gescheiden van de 'individuele voorzieningen'. De taken van de afdeling begeleiding worden hierbij uitgevoerd door een apart team, dat hier speciaal voor is samengesteld. Zij werken volgens het vernieuwde Wmo-proces. Het oude team, wat de individuele voorzieningen afhandelt, werkt nog volgens het oude Wmo-proces (dat in 2012 is ingevoerd).

Een ander verschil tussen de twee deelnemende gemeenten is de manier van melding doen van een zorgvraag. In Den Haag is dit alleen elektronisch mogelijk via een digitaal formulier. In Hellevoetsluis kan dit, naast de digitale manier, nog steeds aan het loket. Echter, de gemeente Den Haag ontvangt veel meer aanvragen per week (ongeveer 350 stuks) in vergelijking met Hellevoetsluis (20-30 stuks per week).

Hiermee kan de conclusie worden getrokken dat de invulling van het werkproces bepaalt in hoeverre de toepassing van mediationvaardigheden mogelijk is. Daarmee wordt ook duidelijk dat er niet altijd bekendheid hoeft te zijn met een bepaald begrip of een bepaalde werkwijze, wil er gebruik van gemaakt worden. Uit de interviews blijkt ook dat de toepassing van mediationvaardigheden meer omvat dan de basisgesprekstechnieken. Ook de manier van bejegenen, het zoeken naar andere oplossingen en de ruimte voor emotie is hierbij van groot belang.

Naar aanleiding van het uitgevoerde onderzoek en de aangedragen aanbevelingen, is BMC in staat om gemeenten te adviseren bij de verbetering van de dienstverlening. Hierbij dient BMC eerst onderzoek te doen naar de invulling van het werkproces en de manier waarop de dienstverlening plaatsvindt. Hierop volgend kan BMC bepaalde trainingen aanbieden, op het gebied van mediation en mediationvaardigheden, waarmee de geconstateerde problemen aangepakt kunnen worden. Eventueel zou BMC een nieuwe training kunnen ontwikkelen die zich richt op mediation en mediationvaardigheden, voor gebieden waar nog geen training voor bestaat. De laatste aanbeveling richt zich op de continuïteit van de verbetering. Door regelmatig te toetsen of de ingevoerde verbeteringen nog steeds succesvol zijn, kan er tijdig worden geconstateerd of zij opnieuw verbetering behoeven. De kwaliteit wordt op deze manier bewaakt en men voorkomt dat het werkproces en de dienstverlening weer vervallen in de oude 'gewoontes'.

1. Inleiding

In dit hoofdstuk wordt allereerst de opdrachtgever beschreven, BMC. Hierna wordt de aanleiding van het onderzoek beschreven met de bijbehorende probleemstelling, de afbakening van het onderzoek. Hierop volgend wordt de doelstelling van het onderzoek benoemd en de hiervoor opgestelde hoofd- en deelvragen, de zogenoemde vraagstelling. Ter afsluiting van dit hoofdstuk volgt de leeswijzer.

1.1. Opdrachtgever

De Boston Consulting Group (hierna: BMC) is een adviesbureau gevestigd in Amersfoort, Den Haag en Veldhoven. De afgelopen 28 jaar is het bureau uitgegroeid tot een adviesbureau met een goede reputatie en heeft men (zowel binnen als buiten Nederland) al met vele opdrachtgevers verbeterpraktijken ontwikkeld¹. BMC richt zich op het bieden van oplossingen voor complexe vraagstukken op het gebied van strategie en uitvoering. Daarbij stelt men zich als doel om oplossingen te bieden aan de kwaliteit van de publieke sector en die een toegevoegde waarde opleveren voor de burger, patiënt en de leerling. Bij BMC noemt men dat: “Advies met maatschappelijke en/of financiële toegevoegde waarde.

1.2. Aanleiding en achtergrond

Vanaf de jaren negentig van de twintigste eeuw is mediation als conflictoplossing in opkomst binnen Nederland². Er zijn meerdere oorzaken voor de opkomst van mediation. Allereerst om juridisering tegen te gaan. Een juridische procedure kost vaak veel tijd en geld en wordt als belastend ervaren door de betrokken partijen. Daarnaast wordt bij de juridische procedure het geschil bij de rechter neergelegd, wat niet meer past bij de hedendaagse en geëmancipeerde positie van de burgers. Vanuit de Verenigde Staten is het zogenoemde ADR-movement³ overgewaaid. Dit zijn verschillende methoden van conflictoplossing die zijn ontwikkeld. De toepassing van mediation is één van deze methoden en zou goed passen binnen de Nederlandse traditie, doordat Nederlanders er altijd samen uit willen komen.

Door de opkomst van mediation is een landelijke trend ontstaan op het gebied van pre-mediation. Hierbij wordt gezocht naar een informele oplossing ter voorkoming van een juridische procedure⁴. De aanleiding hiervan is onder andere het pionierstraject ‘Prettig Contact met de Overheid’. Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koningsrelaties, Ank Bijleveld-Schouten, ervoer weinig

¹ BMC Advies, Over BMC.

² Brenninkmeijer 2005, p. 1.

³ Alternative Dispute Resolution. In Nederland wordt deze term als ‘alternatieve rechtsspraak’ gebruikt of ‘Anders dan Rechtspraak’.

⁴ Pilot pre-mediation in de bezwaarfase, Prettig Contact met de Overheid, p. 2.

waardering voor de formele behandeling van klacht- en bezwaarprocedures⁵. Om deze reden heeft zij onderzoek laten doen naar de mogelijkheden om deze knelpunten aan te pakken. Uit het onderzoek bleek dat het gebruik mediationvaardigheden veel opleverde en wellicht een oplossing kon bieden binnen de klacht- en bezwaarprocedures.

Uit het onderzoek bleek dat de toepassing van mediationvaardigheden, binnen de klacht- en bezwaarprocedures, ervoor zorgde dat zowel de burgers als de ambtenaren tevredener zijn. Hierbij gaat het om de burgers die bezwaar indienen en de ambtenaren die deze bezwaarschriften behandelen. Daarbij komt dat door het gebruik van deze methode de administratieve lasten voor de burger afnemen en daarmee neemt het aantal klacht- en bezwaarprocedures af. Hierdoor is de looptijd van de procedures verbeterd en zijn de kosten voor de overheid gedaald.

Het onderzoek wat uitgevoerd is in opdracht van Staatssecretaris Ank Bijleveld-Schouten richt zich op de klacht- en bezwaarprocedure. Echter, het rapport 'Prettig Contact met de Overheid' laat zien dat de toepassing van mediationvaardigheden ook in andere fasen (van het werkproces) gebruikt kan worden. Waaronder het primaire proces⁶. Dit is het proces van de aanvraag tot een eventueel bezwaar. Dit biedt meer mogelijkheden voor overheidsinstanties.

1.3. Afbakening van het probleem

Op 1 januari 2015 is de nieuwe wet, Wet maatschappelijke ondersteuning (hierna: Wmo) 2015 in werking getreden⁷. Deze wet biedt ondersteuning op het gebied van zelfredzaamheid, participatie, beschermd wonen en opvang, bijvoorbeeld de levering van een scooter, woningaanpassingen en parkeervergunning voor invaliden.

Uit onderzoek⁸ blijkt dat wanneer wetgeving verandert, de kans groot is dat dit leidt tot een toename van klacht- en bezwaarschriften. BMC voorziet ook een mogelijke stijging van het aantal bezwaarschriften door de invoering van de Wmo 2015. Dit heeft te maken met diverse bezuinigingen⁹ die worden doorgevoerd in de zorg waardoor er minder mogelijkheden zijn om aanvragen te kunnen honoreren. De aanvragen moeten strenger worden beoordeeld door de ambtenaren en de voorwaarden die worden gesteld moeten nauwkeuriger worden nageleefd. Dit kan leiden tot meer afwijzingen van aanvragen en/of herindicaties door onbegrip of boosheid.

⁵ Prettig Contact met de Overheid 1, p. 7.

⁶ Prettig Contact met de Overheid 1, p. 23.

⁷ Wmo 2015.

⁸ 'Omgaan met klachten in Jeugdhulp en Wmo', 2014, p.1.

⁹ Zorgvisie, Vijf grootste vraagtekens bij nieuwe Wmo, 2014.

Wanneer een afwijzing volgt op een aanvraag of herindicatie, en deze afwijzing wordt onvoldoende toegelicht, kan een conflict ontstaan tussen de burger en de gemeente. Hierop kan een klacht- of bezwaarschrift volgen. Wanneer gemeenten voldoende mensen hebben die de klacht- en bezwaarschriften afhandelen, zullen zij weinig of geen ‘problemen’ ervaren met de afhandeling hiervan. Echter, wanneer aangetoond kan worden dat bepaalde gemeenten veel minder klacht- en bezwaarschriften ontvangen (door een betere afhandeling in het primaire proces), is het de moeite waard om te onderzoeken of andere gemeenten dit zelfde resultaat kunnen bereiken.

1.4. Doelstelling en vraagstelling

Dit onderzoek beoogt inzicht te verkrijgen in de benodigde mediationvaardigheden die bijdragen aan een betere afhandeling van de Wmo-aanvragen in het primaire proces, wat leidt tot een vermindering van het aantal bezwaarschriften. Op deze manier zou BMC het juiste advies kunnen geven aan gemeenten om de dienstverlening te verbeteren waardoor het aantal klacht- en bezwaarschriften zal dalen.

Dit onderzoek geeft antwoord op de volgende centrale vraag: *‘Welke mediationvaardigheden zijn, binnen het kader van het juridische instrumentarium, nodig bij de afhandeling van Wmo-aanvragen in het primaire proces van gemeenten, o.b.v. ervaringen van de gemeenten Hellevoetsluis en Den Haag, alsmede o.b.v. de pilot ‘Prettig Contact met de Overheid’?’*

De volgende deelvragen zijn ten behoeve van de centrale vraag beantwoord:

- Welke wijzigingen heeft de Wmo 2015 met zich meegebracht t.a.v. de aanvraagprocedure, sinds 1 januari 2015, zowel juridisch als praktisch?
- Hoe worden mediationvaardigheden ingezet door ambtenaren van de gemeenten Hellevoetsluis en Den Haag, die betrokken zijn bij het behandelen van een Wmo-aanvraag?
- Welke knelpunten voorzien de ambtenaren van de gemeenten Hellevoetsluis en Den Haag in de verscherpte beoordeling van Wmo-aanvragen?
- Welke vaardigheden worden als effectief gezien door het pionierstraject ‘Prettig Contact met de Overheid’?

1.5. Leeswijzer

Dit onderzoek is onderverdeeld in zes hoofdstukken. Hoofdstuk 2 beschrijft de gebruikte methoden binnen dit onderzoek. Daarbij worden eveneens de kwaliteit en de analyse van de gegevens beschreven. Hoofdstuk 3 bevat het juridisch kader. Hierin wordt beschreven wat de Wmo inhoudt en wat er veranderd is met de inwerkingtreding van de Wmo 2015 (zowel voor de burgers als voor de ambtenaren). Ook zal het bestuursrechtelijk kader beschreven worden. Hierin worden alle termijnen

weergegeven die gelden voor de aanvragen, besluiten en bezwaarschriften. Hoofdstuk 4 bevat vervolgens het maatschappelijk kader. Hierin wordt besproken wie de Wmo-aanvragen behandelen en waar de toepassing van mediationvaardigheden mogelijk is. Het betreft een algemene beschrijving, aangezien de adviezen in het algemeen zullen worden gegeven. Hoofdstuk 5 betreffen de resultaten uit de interviews en de documentenanalyse. De interviews betreffen resultaten uit beide betrokken gemeenten. De documentenanalyse betreft resultaten over mediation en de toepassing van mediationvaardigheden. Hoofdstuk 6 geeft tot slot de conclusies en aanbevelingen van dit onderzoek. Deze gegevens zijn gebaseerd op de resultaten die uit het onderzoek gekomen zijn. Hiermee wordt antwoord gegeven op de centrale vraag en de bijbehorende deelvragen. Met de aanbevelingen kan de opdrachtgever uiteindelijk aan de slag.

2. Methode

In dit hoofdstuk worden de methoden toegelicht die gebruikt zijn binnen dit onderzoek, om de deelvragen binnen dit onderzoek te beantwoorden. Daarnaast worden de kwaliteit van de gegevens en de analyse van de uitgewerkte gegevens beschreven.

2.1. Keuze en verantwoording van methoden

Voor de kwaliteit van het onderzoek zou het verantwoord zijn om minimaal drie gemeenten te betrekken bij het onderzoek. Een grote, middelgrote en kleine gemeente. Hiermee kunnen de mogelijke verschillen in aanpak en het werkproces worden aangetoond. Het onderzoek richt zich op de verbetering van het vernieuwde Wmo-proces binnen het primaire proces, omdat dit veel problemen kan opleveren; te denken valt o.a. aan frustratie bij de cliënt. Met name om deze reden zou het goed zijn voor gemeenten om medewerking te verlenen. Echter, dit is ook meteen de reden dat veel gemeenten geen medewerking konden verlenen aan dit onderzoek; wegens een hoge werkdruk, ten gevolge van de inwerkingtreding van de Wmo 2015, konden zij geen tijd vrij maken voor interviews. Om deze reden hebben slechts twee gemeenten aan het onderzoek deelgenomen; Hellevoetsluis en Den Haag.

Het onderzoek is geen vergelijking tussen de deelnemende gemeenten. Het rapport bevat een algemeen advies voor de verbetering van het primaire proces van de Wmo (van de aanvraag t/m het besluit) en de toepassing van mediationvaardigheden hierbij. Dit betekent dat het rapport niet de werkwijze van de betrokken gemeenten verbetert. Er is gekozen om een grote en een kleine gemeente te betrekken binnen het onderzoek. Daarvan is de gemeente Den Haag betrokken geweest bij het pionierstraject 'Prettig Contact met de Overheid'. Er is, binnen dit onderzoek, gebruik gemaakt van kwalitatief onderzoek¹⁰. Door middel van documentenanalyse en halfgestructureerde interviews zijn de deelvragen beantwoord. Daarnaast zijn een aantal observaties uitgevoerd tijdens de keukentafelgesprekken¹¹. Echter worden de observaties als ondersteunende methode gebruikt.

Binnen de twee deelnemende gemeenten zijn elf interviews afgenomen. Binnen de gemeente Hellevoetsluis zijn zes ambtenaren geïnterviewd (één frontofficemedewerker en vijf indicatiestellers). In eerste instantie waren vier interviews gepland en was het interview met de frontofficemedewerker niet gepland. Echter, bij de gemeente Hellevoetsluis valt de frontoffice binnen het primaire proces. Van te voren was dit niet bekend. De frontofficemedewerkers handelen namelijk alle meldingsformulieren af; de eerste stap binnen het primaire proces van de Wmo van de gemeente Hellevoetsluis. Hierbij hebben ze ook contact met de burger d.m.v. het nabellen (na de

¹⁰ Verhoeven, 2011, p.30 en 31.

¹¹ Informeel overleg bij de indiener thuis. De werkelijke hulpvraag kan op deze manier beter worden ontdekt.

melding). Omdat deze functie tot het primaire proces behoort, was het raadzaam om dit interview te betrekken bij het onderzoek en de resultaten. De reden om meer ambtenaren te interviewen dan van te voren gepland, is doordat de planning beter verliep. Door meer ambtenaren te interviewen is de validiteit¹² van de resultaten hoger omdat alle ambtenaren dezelfde werkzaamheden uitvoeren.

Binnen de gemeente Den Haag zijn vijf interviews afgenomen, zowel ambtenaren die met het vernieuwde proces werken als ambtenaren die met het oude Wmo-proces werken. De reden van het lage aantal interviews, heeft te maken met een hoge werkdruk van de afdeling die met het vernieuwde proces werkt. Echter, de geïnterviewde ambtenaren die werken met het oude Wmo-proces, hebben wel de kennis over het nieuwe werkproces. Zij geven hier een toelichting over. Hierdoor is het een aanvulling op het kleine aantal geïnterviewde ambtenaren binnen het vernieuwde Wmo-proces. Het verschil met het vernieuwde proces van de Wmo is dat er huisbezoeken afgelegd worden, zoals dit een aantal jaar geleden bij alle aanvragen gebeurden. De reden dat maar vijf ambtenaren geïnterviewd zijn heeft ook te maken met de vakantieperiode van veel ambtenaren en doordat het vernieuwde Wmo-proces nog niet is ingevoerd op beide afdelingen.

Deelvraag 1: invloed wijzigingen Wmo 2015

De eerste deelvraag wordt beantwoord door middel van documentenanalyse¹³. Het onderzoek naar de veranderingen binnen de Wmo 2015 zijn belangrijk om kennis en inzicht te krijgen in het onderzoeksonderwerp. Op deze manier kan gericht onderzoek gedaan worden. Om voldoende kennis op te doen zijn verschillende documenten bestudeerd. Waaronder de vernieuwde Wmo, Wmo 2015 en de Memorie van toelichting op de Wmo 2015. Echter, hier worden alleen de veranderingen in het algemeen duidelijk maar niet hoe het werkproces en de aanvraagprocedure veranderd is. Om hier duidelijkheid in te krijgen zijn de beleidsplannen van de Wmo bestudeerd van de deelnemende gemeenten, Hellevoetsluis¹⁴ en Den Haag¹⁵. Om de precieze wijzigingen helder te krijgen zijn interviews afgenomen bij de deelnemende gemeenten. Deze interviews zijn gehouden aan de hand van een vooropgestelde topiclijst¹⁶ en zijn verwerkt middels een transcriptieverslag¹⁷.

Deelvraag 2: inzet mediatonvaardigheden bij behandelen Wmo-aanvraag

De tweede deelvraag wordt beantwoord door middel van halfgestructureerde interviews. Echter, er is eerst vooronderzoek gedaan naar mediation¹⁸ en de toepassing van mediationvaardigheden¹⁹. Om

¹² 2 Reflect, Validiteit en betrouwbaarheid, 2008

¹³ Verhoeven, 2011, p. 154 en 155.

¹⁴ Beleidsplan, Hellevoetsluis, 2014-2017.

¹⁵ Beleidsplan, Den Haag, 2015-2015.

¹⁶ Bijlage 12: Topiclijst medewerkers gemeenten Hellevoetsluis en Den Haag.

¹⁷ Bijlage 1 t/m 11: Interviews medewerkers gemeenten Hellevoetsluis en Den Haag.

¹⁸ Apol, Kalff, Reijkerkerk & Uitslag, 2006, p. 93.

meer duidelijkheid te verkrijgen in de officiële definitie zijn meerdere documenten geanalyseerd. Uit een pilotstudie²⁰ blijkt dat nog veel consultants niet op de hoogte te zijn van de officiële definities van mediation en mediationvaardigheden. Echter, het blijkt dat hier wel gebruik van gemaakt wordt. Om deze reden is het noodzakelijk om op de hoogte te zijn van de juiste definities om dit te kunnen toetsen in de interviews. Door middel van open vragen zal moeten blijken of de geïnterviewde ambtenaren gebruik maken van mediationvaardigheden en op welke wijze. Daarmee zal blijken of de toepassing van mediationvaardigheden bekend is bij de ambtenaren. Ook hierbij is gebruik gemaakt van een topiclijst²¹ en zijn de resultaten verwerkt middels een transcriptieverslag²².

Deelvraag 3: knelpunten door de verscherpte beoordeling

De derde deelvraag wordt wederom beantwoord door middel van interviews. Zoals in de aanleiding is besproken, is het Wmo-proces veranderd, waardoor er strenger beoordeeld moet worden op herindicaties en nieuwe aanvragen. Hierdoor is de kans aanwezig dat er knelpunten ontstaan binnen het primaire proces van de Wmo. Dit kan invloed hebben op het aantal klacht- en bezwaarschriften. Om deze reden is het goed om te onderzoeken welke knelpunten de ambtenaren ervaren en hoe ze hierop inspelen. De reactie van de ambtenaren is hiervoor alles bepalend. Hieruit zal ook blijken of mediationvaardigheden al toegepast worden door de deelnemende gemeenten. De topiclijst²³ is ook bij deze deelvraag toegepast en de resultaten van deze deelvraag zijn verwerkt middels een transcriptieverslag²⁴.

Deelvraag 4: effectieve vaardigheden uit het pionierstraject

De laatste deelvraag wordt enkel beantwoord door middel van documentenanalyse. Hiervoor is het pionierstraject 'Prettig Contact met de Overheid'²⁵ bestudeerd om te onderzoeken welke vaardigheden als effectief worden gezien bij de oplossing van conflicten. Door de ervaringen van de geïnterviewde ambtenaren te vergelijken met de resultaten van het pionierstraject, kan er worden gekeken in hoeverre dit met elkaar overeenkomt. Met deze resultaten kan door BMC een volwaardig advies worden uitgebracht aan gemeenten, om de dienstverlening binnen het Wmo-proces te verbeteren. De gegevens van het pionierstraject zijn geanalyseerd en gelabeld om de juiste gegevens te kunnen gebruiken.

¹⁹ Prettig Contact met de Overheid 1, 2010.

²⁰ Bakker, Schouwenaars, pilot mediation Achterhoek, 2013.

²¹ Bijlage 12: Topiclijst medewerkers gemeente Hellevoetsluis en Den Haag.

²² Bijlage 1 t/m 11: Interviews medewerkers gemeente Hellevoetsluis en Den Haag.

²³ Bijlage 12: Topiclijst medewerkers gemeente Hellevoetsluis en Den Haag.

²⁴ Bijlage 1 t/m 11: Interviews medewerkers gemeente Hellevoetsluis en Den Haag.

²⁵ Prettig Contact met de Overheid 1 en 2, 2010.

2.2. Kwaliteit van de gegevens

Binnen het onderzoek is gebruik gemaakt van meerdere onderzoeksmethoden. Een combinatie van onderzoeksmethoden verhoogt de betrouwbaarheid. Dit wordt triangulatie²⁶ genoemd. Binnen dit onderzoek is daar deels sprake van; onder andere door de observaties die zijn uitgevoerd tijdens de keukentafelgesprekken. Deze gegevens kunnen vergeleken worden met de interviews en wat hier opgetekend is over de toepassing van mediationvaardigheden. Door deze methode wordt gekeken of deze gegevens overeenkomen. Daarnaast wordt een deel van de documentenanalyse vergeleken met de praktijk binnen de deelnemende gemeenten, om te kijken wat hier de overeenkomsten en verschillen zijn.

De betrouwbaarheid wordt ook gewaarborgd door het gebruik van halfgestructureerde interviews²⁷ en het gebruik van een topiclijst²⁸. Door de halfgestructureerde interviews behoudt de interviewer de leiding en de structuur van het gesprek (door middel van de topiclijst) maar is er voldoende ruimte voor eigen inbreng van de respondent. Daarnaast biedt de topiclijst structuur aan het interview en zorgt ervoor dat er geen verschil mogelijk is met de andere interviews die worden afgenomen. De interviews zijn opgenomen door middel van een voicerecorder. Hiermee wordt alles vastgelegd en kunnen de interviews worden uitgewerkt door middel van een transcriptieverslag. De gegevens uit de interviews zijn gelabeld en verwerkt in de resultaten. Door vooraf te bepalen welke respondenten geïnterviewd zullen worden, en hoeveel, zal de betrouwbaarheid stijgen. Binnen dit onderzoek zijn alleen ambtenaren die te maken hebben met het Wmo-proces. Zij hebben voldoende kennis om de vragen te beantwoorden en de juiste informatie te verschaffen.

2.3. Analyse van de gegevens

Bij de start van het onderzoek is veel gebruik gemaakt van documentenanalyse; de bronnen. Hiermee is de basis gelegd van het onderzoek. Voor een goed onderzoek, dient eerst veel gelezen te worden over het onderwerp van het onderzoek. Op deze manier wordt een goed beeld verkregen van de problemen en andere belangrijke zaken. Deze bronnen zijn allemaal gelabeld om later te kijken welke informatie bruikbaar was. De documenten met de bruikbare informatie zijn uiteindelijk gebruikt voor het onderzoek. De analyse van de halfgestructureerde interviews zijn geanalyseerd naar aanleiding van een stappenplan²⁹; de kwalitatieve verwerking van gegevens. Er is zoveel mogelijk gelabeld met dezelfde informatie om zo de bijbehorende deelvragen te beantwoorden. Hetzelfde geldt voor de observaties (keukentafelgesprekken). Aan de hand van de observaties zijn

²⁶ Verhoeven, 2011, p. 195.

²⁷ Verhoeven, 2011, p. 150.

²⁸ Verhoeven, 2011, p. 180.

²⁹ Verhoeven, 2011, p. 304.

verslagen gemaakt. Ook hierbij zijn de gegevens geanalyseerd door middel van labeling. Gezocht is naar informatie die gebruikt kan worden voor de beantwoording van de deelvragen.

3. Juridisch kader

In dit hoofdstuk wordt het juridisch kader beschreven. Allereerst wordt de Wmo besproken waarna de veranderingen, die de invoering van de Wmo 2015 met zich mee heeft gebracht, uiteen worden gezet. Ook de taak van gemeenten wordt hier beschreven. Daarna zal het bestuursrechtelijk kader uiteen worden gezet, wat alle termijnen van de aanvraag, de behandeling en het eventueel bezwaar beschrijft.

3.1. De Wmo

De wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) is voor het eerst in 2007 inwerking getreden³⁰. Het doel van deze wet was het ‘meedoen’ van burgers binnen de maatschappij (participatie). De wet biedt mensen de mogelijkheid om zo lang mogelijk zelfstandig te kunnen blijven wonen. Op deze manier kunnen ze blijven meedoen op hun eigen manier, eventueel met behulp van mensen uit de sociale omgeving (familie, vrienden, kennissen, burens etc.). Wanneer hier geen mogelijkheden voor zijn biedt de gemeente ondersteuning door de inzet van vrijwilligers of mantelzorgers. Daarnaast wordt hulp geboden op het gebied van huishoudelijke hulp en wordt de juiste informatie beschikbaar gesteld over de mogelijkheden tot ondersteuning.

Vanuit de regering worden gemeenten verantwoordelijk gesteld om burgers zoveel mogelijk te laten meedoen in de samenleving. De reden dat de Wmo bij gemeenten is ondergebracht, is dat zij het dichtst bij de burgers staan. Ze kennen de burgers en weten wat ze nodig hebben. De plannen die gemeenten maken voor de maatschappelijke ondersteuning, worden samengesteld met behulp van de burgers. Op deze manier ontstaat een samenhangend lokaal beleid. Gemeenten geven hier hun eigen invulling aan. De Wmo een zogenaamde kaderwet³¹, gemeenten krijgen de vrijheid om het beleidsterrein zelf in te richten. De langdurige zorg blijft echter onder de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (hierna: AWBZ).

De Wmo regelt de volgende zaken:

- Ondersteuning aan mensen die hulp nodig hebben in het dagelijks leven. Bijvoorbeeld hulp bij het huishouden, een rolstoel of woningaanpassingen.
- Ondersteuning voor mensen die zich inzetten voor andere burgers in de buurt, zoals vrijwilligers en mantelzorgers.
- Het stimuleren van activiteiten die de onderlinge betrokkenheid in buurten en wijken vergroot.

³⁰ Invoering Wmo.

³¹ Schulinck, Wmo2015: een hoop te doen! 2014.

- Het voorkomen dat mensen later zwaardere vormen van hulp nodig hebben. Bijvoorbeeld door middel van opvoedingsondersteuning en activiteiten tegen eenzaamheid.

Met de invoering van de Wmo in 2007 is een aantal wetten komen te vervallen doordat zij zijn opgenomen in de Wmo. Het gaat om de volgende wetten:

- Wet voorzieningen gehandicapten (hierna: Wvg)
- Welzijnswet
- Huishoudelijke verzorging vanuit de AWBZ

3.2. Hervorming Wmo en AWBZ

Per 1 januari 2015 is er veel veranderd binnen de Wmo maar ook binnen de AWBZ, wat invloed heeft op de Wmo. De AWBZ-taken zijn opgenomen in bestaande en in nieuwe wetten. Zorgverzekeraars en gemeenten hebben zo extra taken toebedeeld gekregen. De belangrijkste wijzigingen worden hieronder uiteengezet³².

- **Langdurige zorg:** alle zorgtaken die nodig zijn voor mensen met een zware en langdurige zorgbehoefte, zijn ondergebracht in een nieuwe wet, de Wet langdurige zorg (hierna: Wlz). Hier vallen mensen onder met een ernstige beperking, een chronische ziekte of een handicap. Zij hebben vaak 24 uur per dag verzorging nodig; thuis of in een instelling.
- **Extramurale verpleging:** hieronder valt de persoonlijke verpleging en verzorging. Deze zorg valt per 1 januari 2015 onder de Zorgverzekeringswet (hierna: Zvw). Hierbij gaat het om wijkverpleging en verzorging; bijvoorbeeld het toedienen van medicijnen, verzorging van wonden, hulp bij aan- en uitkleden en wassen. Wanneer de persoonlijke verzorging onderdeel is van de begeleiding, valt het onder de verantwoordelijkheid van gemeenten.
- **Jeugdhulp:** alle vormen van jeugdhulp zijn per 1 januari 2015 ondergebracht in de nieuwe Jeugdwet. Wat voorheen onder de AWBZ viel, valt nu onder de nieuwe wet. Hierbij gaat het o.a. om jeugd-GGZ, gesloten jeugdzorg, kinderscherming en jeugdreclassering.
- **Langdurige Geestelijke Gezondheidszorg (hierna: GGZ):** vanaf 2015 wordt deze zorg door de zorgverzekeraar vergoed. Hierbij gaat het om zorg die de eerste drie jaar in een instelling wordt ontvangen. Na drie jaar zal dit overgaan in de Wlz.
- **Huishoudelijke hulp:** alle hulp ter ondersteuning in het dagelijks leven is vanaf 2015 ondergebracht in de Wmo 2015. Ook de begeleiding vanuit de AWBZ is ondergebracht bij de Wmo. Daarnaast zijn de extramurale ondersteuning en begeleiding vanaf 2015 ondergebracht bij de Wmo.

³² Zorgwijzer, AWBZ in 2015: alle wijzigingen op een rij, 2010.

De grootste verandering voor de Wmo is de toevoeging van de ‘begeleiding’³³. Dit viel voorheen onder de AWBZ. De reden om dit over te hevelen naar de Wmo, is dat gemeenten beter kunnen inspelen op de behoefte van cliënten en de lokale omstandigheden. Om deze reden is de ondersteuning en begeleiding vanaf 1 januari 2015 aan huis geleverd. Gemeenten bepalen zelf wie daadwerkelijk begeleiding nodig heeft en wie aanspraak kan maken op begeleiding. Onder de begeleiding valt ook het beschermd wonen van mensen met psychische en psychosociale klachten. Dit staat beschreven in de Wmo 2015³⁴.

Een grote verandering is dat de huishoudelijke hulp niet meer voor iedereen mogelijk is. De eisen voor het toekennen zijn verscherpt en alleen burgers die de hulp hard nodig hebben kunnen deze hulp ontvangen. Hierbij gaan de gemeenten er van uit dat deze zorg in eerste instantie door het sociale netwerk van de cliënt wordt gegeven. De Wmo 2015 verstaat hieronder³⁵: “personen uit de huiselijke kring of andere personen met wie de cliënt een sociale relatie onderhoudt”. Wanneer iemand recht heeft op huishoudelijke hulp dan wordt maatwerk geleverd. Dit betekent dat de huishoudelijke hulp volledig op de behoeften en de mogelijkheden van de burger is afgestemd³⁶.

Ook het persoonsgebonden budget (hierna: pgb) is op bepaalde punten veranderd, waaronder de voorwaarden die aan de toewijzing worden gesteld. De cliënt krijgt het pgb enkel toegewezen wanneer hij/zij voldoende in staat is om dit te beheren, een gemotiveerd standpunt heeft om het pgb geleverd te krijgen en dat het college van mening is dat het pgb veilig verstrekt kan worden³⁷. Het college voert hiervoor de betalingen uit. Cliënten kunnen, met een bijdrage vanuit de Sociale Verzekeringsbank³⁸, zelf de zorg inkopen die ze nodig hebben. Hierbij kan gedacht worden aan diensten, hulpmiddelen, woningaanpassingen en andere maatregelen die tot een maatwerkvoorziening behoren³⁹.

Een laatste verandering is de hantering van de eigen bijdrage. Gemeenten zijn vrij om te bepalen of ze een eigen bijdrage vragen. Gemeente Den Haag heeft altijd een eigen bijdrage gevraagd, gemeente Hellevoetsluis heeft dit sinds 1 januari 2015 ingevoerd. In veel gemeenten kan het zo zijn dat nu een eigen bijdrage wordt ingevoerd, terwijl veel mensen dat niet gewend zijn. Dit zal een verandering zijn waar veel mensen aan moeten ‘wennen’.

³³ Atlas van zorg & hulp, Wet maatschappelijke ondersteuning 2015, 2014.

³⁴ Art. 1.1.1. onder ‘begeleiding’ en ‘beschermd wonen’ Wmo 2015.

³⁵ Art. 1.1.1 onder ‘sociaal netwerk’, Wmo 2015.

³⁶ Art. 1.1.1 onder ‘maatwerkvoorziening’, Wmo 2015.

³⁷ Art. 2.3.6 lid 2 Wmo 2015.

³⁸ Atlas van zorg & hulp, Wet maatschappelijke ondersteuning 2015, 2014.

³⁹ Art. 1.1.1 onder ‘persoonsgebonden budget’, Wmo 2015.

3.3. Doel van de Wmo

De Wmo 2007 stond al voor het meedoen van burgers in de maatschappij (participatie). Iedereen moet zijn bijdrage kunnen leveren op een manier die past binnen de mogelijkheden. Dit is in de Wmo 2015 niet veranderd. Echter, de participatie is nog verder aangepast naar een manier waarop iedereen, op zijn eigen manier, kan meedoen in de maatschappij. Burgers krijgen nu een eigen verantwoordelijkheid voor de wijze waarop zij hun leven inrichten. Er wordt van één ieder verwacht dat zij de medemens, waar mogelijk, ondersteunen. Een beroep op het sociale netwerk is daarom niet meer weg te denken uit de Wmo 2015.

De mensen die zelf, dan wel samen met het sociale netwerk, onvoldoende zelfredzaam zijn of onvoldoende kunnen participeren, moeten een beroep kunnen doen op georganiseerde ondersteuning die aangeboden wordt door de overheid. Hiermee beoogt de regering om burgers zolang mogelijk in hun eigen leefomgeving te kunnen laten blijven⁴⁰.

3.4. Doelgroep Wmo

Met de introductie van de Wmo 2015 is een nieuwe doelgroep toegevoegd aan de Wmo. Allereerst was de Wmo er voornamelijk op gericht om mensen te ondersteunen in het dagelijks leven en bij alle taken die hier bij horen. Er werd voornamelijk huishoudelijke hulp geleverd, rolstoelen, scootmobielen en woningaanpassingen. Mantelzorgers en vrijwilligers waren al heel belangrijk maar zijn met de introductie van de Wmo 2015 nog belangrijker geworden. Huishoudelijke hulp en ondersteuning worden nog steeds aangeboden maar hierbij wordt maatwerk geleverd⁴¹.

Echter, de nieuwe doelgroep binnen de Wmo, zijn de mensen die begeleiding of beschermd wonen nodig hebben⁴². Begeleiding is voor de mensen die onvoldoende zelfredzaam zijn en onvoldoende kunnen participeren in de eigen leefomgeving. Hiervoor worden activiteiten georganiseerd om hen te leren zo lang mogelijk zelfstandig te kunnen blijven wonen. Het beschermd wonen is bedoeld voor de mensen in een instelling met toezicht en begeleiding. Hierbij gaat het om mensen met psychische en psychosociale klachten. Het beschermd wonen, richt zich op de voorkoming van verwaarlozing, maatschappelijke overlast of het afwenden van gevaar voor de cliënt of voor anderen. Hierbij is stabilisatie van het ziektebeeld van groot belang.

⁴⁰ Art. 2.1.2 lid 3 onder A wet Wmo 2015.

⁴¹ Art. 1.1.1 onder 'maatwerkvoorzieningen' Wmo 2015.

⁴² Art. 1.1.1 onder 'beschermd wonen' Wmo 2015.

3.5. Taken gemeenten

Met de komst van de Wmo 2015 hebben gemeenten een aantal taken opgelegd gekregen. Een aantal van deze taken zijn uitgevoerd vóóordat de Wmo 2015 in werking trad. Deze taken hebben betrekking op de invulling van de wet per gemeente. Hierbij gaat het om het beleidsplan⁴³ en de verordening⁴⁴.

3.5.1. Het beleidsplan

Het beleidsplan beschrijft de beleidsvoornemens die gelden voor de te nemen besluiten of de te verrichten handelingen door het college⁴⁵. De besluiten en de te verrichten handelingen richten zich op verschillende zaken. Onder andere op de algemene voorzieningen en het maatwerk wat geleverd wordt door gemeenten. Ook dienen gemeenten vroegtijdig vast te kunnen stellen of mensen maatschappelijke ondersteuning nodig hebben en dienen dit zoveel mogelijk te voorkomen.

Daarnaast moet het beleidsplan aandacht besteden aan de mantelzorgers en vrijwilligers. Een laatste eis is dat gemeenten het plan moeten richten op de sociale samenhang, de toegankelijkheid van voorzieningen en diensten en dat gemeenten de veiligheid en leefbaarheid moeten bevorderen.

Op deze manier kunnen cliënten zo lang mogelijk in hun eigen leefomgeving blijven en hebben zij toegang tot beschermd wonen of opvang. Zo zijn burgers weer in staat om zich op eigen kracht te handhaven in de samenleving⁴⁶.

Bijzondere aandacht is er in het plan voor zorgverzekeraars en zorgaanbieders⁴⁷. De gemeenten dient de zorg in te kopen en is verantwoordelijk voor de samenwerking met deze partijen. De keuzemogelijkheden van de zorgaanbieders moeten worden beschreven in het beleidsplan zodat mensen zelf hun aanbieder kunnen kiezen en hierbij rekening kunnen houden met eventuele godsdienst, levensovertuiging of culturele achtergrond. Het plan moet beschrijven dat de zorg zo integraal mogelijk aangeboden dient te worden en dat de continuïteit gewaarborgd dient te worden.

3.5.2. De verordening

De Wmo-verordening⁴⁸ is opgesteld om de regels vast te leggen die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van het beleidsplan van de Wmo van gemeenten. Hierbij gaat het om regels die bepalen wanneer iemand in aanmerking komt voor een maatwerkvoorziening; op welke manier de hoogte van het pgb wordt vastgesteld; welke eisen er gebonden zijn aan de kwaliteit van de voorzieningen;

⁴³ Art. 2.1.2 lid 1 Wmo 2015.

⁴⁴ Art. 2.1.3. lid 1 Wmo 2015.

⁴⁵ Art. 2.1.2 Wmo 2015.

⁴⁶ Art. 2.1.2. lid 3 Wmo 2015.

⁴⁷ Art. 2.1.2. lid 4 Wmo 2015.

⁴⁸ Art. 2.1.3 lid 1 Wmo 2015.

welke regels er zijn rondom de klachtenafhandeling van cliënten en de medezeggenschap van cliënten over voorgenomen besluiten⁴⁹.

3.5.3. Maatschappelijke ondersteuning

Naast de eerste twee taken, die uitgevoerd dienden te worden vóór de inwerkingtreding van de Wmo 2015, zijn er nog twee andere taken voor gemeenten. Deze taken dienen uitgevoerd te worden vanaf het moment dat de Wmo 2015 inwerking getreden is. Eén van deze taken is het zorg dragen voor de maatschappelijke ondersteuning⁵⁰. Hierbij gaat om het bevorderen van de sociale samenhang, de mantelzorg en vrijwilligerswerk, de toegankelijkheid van voorzieningen, diensten en ruimten voor mensen met een beperking en het bewaken van de veiligheid en leefbaarheid (zoals besproken in het beleidsplan). Daarnaast moet de zelfredzaamheid en de participatie ondersteund worden en moeten er beschermd wonen en opvang geboden worden⁵¹.

3.5.4. Kwaliteit

Naast het zorg dragen voor de maatschappelijke ondersteuning, hebben gemeenten óók de taak om zorg te dragen voor de kwaliteit en de continuïteit van de voorzieningen⁵². In eerste instantie is het de taak voor de zorgaanbieder om deze kwaliteit en continuïteit te leveren⁵³. Echter, gemeenten kopen de zorg in en zijn om deze reden verantwoordelijk voor de kwaliteit en de continuïteit.

De zorgaanbieder heeft de zorg voor de kwaliteit van de voorzieningen. Hierbij dient rekening gehouden te worden met een aantal zaken⁵⁴. Alle voorzieningen dienen veilig, doeltreffend, doelmatig en cliëntgericht te zijn. Daarnaast moet de voorziening afgestemd zijn op de behoefte van de cliënt. Hierbij dient rekening gehouden te worden met andere vormen van zorg of hulp die iemand ontvangt. Ook moet de voorziening verstrekt worden met respect en met verantwoordelijkheid vanuit de professionele standaard. Gemeenten moeten deze zaken voortdurend in de gaten houden om de kwaliteit te borgen.

3.6. Soorten voorzieningen

Maatschappelijke ondersteuning kan in verschillende vormen worden aangeboden. Er bestaan algemene voorzieningen maar er zijn ook maatwerkvoorzieningen. Er bestaan verschillen tussen de soorten voorzieningen. Onder andere door wie de voorziening gebruikt mag worden en welke voorwaarden daaraan verbonden zijn.

⁴⁹ Art. 2.1.3. lid 2 Wmo 2015.

⁵⁰ Art. 2.1.1 lid 1 Wmo 2015.

⁵¹ Art. 1.1.1 onder 'Maatschappelijke ondersteuning' Wmo 2015.

⁵² Art. 2.1.1. lid 2 Wmo 2015.

⁵³ Art. 3.1 lid 1 Wmo 2015.

⁵⁴ Art. 3.1 lid 2 Wmo 2015.

3.6.1. Algemene voorzieningen

De algemene voorzieningen zijn bedoeld voor iedereen die hier behoefte aan heeft. Zij zijn met name bedoeld voor de mensen met een beperking. Hiermee wordt de veiligheid en leefbaarheid van gemeenten bevorderd. Ten aanzien van veiligheid en kan bijvoorbeeld huiselijk geweld worden voorkomen of bestreden⁵⁵. Ten aanzien van de leefbaarheid kan gedacht kan worden aan buurthuizen waar koffieochtenden georganiseerd worden, een rolstoelpool waar iedereen gebruik van kan maken, de boodschappenbus of een maaltijdservice. Bij deze voorzieningen is voorafgaand geen onderzoek nodig (naar de behoeften, persoonskenmerken en mogelijkheden van de mensen). Op deze manier is het een laagdrempelige service waarvan het gebruik voor iedereen openstaat.

De algemene voorzieningen moeten ook de zelfredzaamheid van mensen vergroten en hiermee meer mensen laten participeren. Ook zijn de algemene voorzieningen bedoeld voor het beschermd wonen en opvang voor mensen die hier behoefte aan hebben⁵⁶. Dit is mogelijk voor bijvoorbeeld mensen die te maken hebben met huiselijk geweld.

3.6.2. Maatwerkvoorziening

Maatwerkvoorzieningen⁵⁷ zijn gericht op de behoeften, persoonskenmerken en mogelijkheden van een burger. Zij zijn afgestemd op de hulpmiddelen, woningaanpassingen en andere maatregelen. Ook deze maatregelen zullen, net als de algemene voorzieningen, verstrekt worden ten behoeve van zelfredzaamheid, participatie en beschermd wonen en opvang. Voor een maatwerkvoorziening bestaan twee mogelijkheden. Zorg in natura en het persoonsgebonden budget.

Zorg in natura

Allereerst kan er gekozen worden om de zorg in natura⁵⁸ aan te leveren. Dit betekent dat mensen zorg geleverd krijgen zonder dat ze hier zelf een budget voor hebben ontvangen. Ze laten de verantwoordelijkheid bij de gemeente. De gemeente bepaalt hoe de zorg eruit komt te zien. Bijvoorbeeld welke rolstoel iemand krijgt of welk bedrijf de hulp in de huishouding levert. Veel burgers voelen zich hier prettig bij omdat er op deze manier geen misverstanden kunnen ontstaan over de uitgaven aan de zorg.

Persoonsgebonden budget

Naast de zorg in natura bestaat de mogelijkheid tot een pgb⁵⁹. Wanneer een cliënt een pgb wenst te

⁵⁵ Art. 2.2.1 Wmo 2015

⁵⁶ Art. 2.2.3 Wmo 2015

⁵⁷ Art. 1.1.1 onder 'maatwerkvoorzieningen' Wmo 2015

⁵⁸ Rijksoverheid, Zorg en ondersteuning thuis, 2015

⁵⁹ Art. 2.3.6 lid 1 Wmo 2015

ontvangen, om op deze manier de maatwerkvoorziening te verkrijgen, dan dient hij/zij dit aan te geven. Ook op deze manier kunnen de gevraagde diensten, hulpmiddelen of woningaanpassingen geleverd worden. Echter, het ontvangen van een pgb is niet voor iedereen weggelegd. Hier worden namelijk strenge eisen aan gesteld⁶⁰. De cliënt dient onder andere voldoende in staat te zijn om op eigen kracht, de voorwaarden uit te voeren die verbonden zijn aan een pgb (het zelfstandig kunnen beheren van het pgb). Daarnaast moet de cliënt een gemotiveerd standpunt kunnen toelichten over het feit dat hij/zij het pgb geleverd wenst te krijgen. Voorst moet het college van mening zijn dat het pgb, wat besteed wordt aan zaken die tot de maatwerkvoorziening behoren, veilig en doeltreffend worden verstrekt.

Wanneer blijkt dat een cliënt onjuiste of onvolledige gegevens heeft verstrekt wat betreft de aanvraag van het pgb (wat zou hebben geleid tot een andere beslissing), kan de beslissing tot toekenning van het pgb ingetrokken worden⁶¹. Het gevolg hiervan kan zijn dat de cliënt, en degene die hier opzettelijk zijn medewerking aan heeft verleend, het volledig bedrag (of een deel daarvan) dient terug te betalen⁶². Hierbij kan een dwangbevel worden opgelegd.

3.7. Algemene wet bestuursrecht

Op de Wmo 2015 is de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) van toepassing. Deze wet regelt bepaalde voorwaarden over de te nemen besluiten door bestuursorganen. Hieronder vallen ook de ambtenaren van de afdeling Wmo. Daarnaast regelt de Awb voorwaarden omtrent de juridische mogelijkheden die openstaan voor burgers. Op deze manier kunnen burgers reactie geven op genomen besluiten waar zij het niet mee eens zijn.

3.7.1. Algemene bepalingen over besluiten

Wat betreft de te nemen beslissingen hanteert de Awb de volgende regel; 'bij de voorbereiding van een besluit vergaart het bestuursorgaan de nodige kennis omtrent te relevante feiten en de af te wegen belangen'⁶³. Wanneer burgers melding doen van een zorgvraag, binnen de Wmo, is de gemeente verplicht een zogenoemd onderzoek in te stellen naar de persoonlijke omstandigheden van de burger. Hierbij wordt gekeken naar het ziektebeeld, het sociale netwerk en de thuissituatie. Op grond van deze informatie kan een uiteindelijk besluit genomen worden. Hierbij is alle mogelijk relevante informatie nodig om een besluit te nemen wat gebaseerd is op de juiste informatie.

⁶⁰ Art. 2.3.6 lid 2 Wmo 2015.

⁶¹ Art. 2.3.1. lid 1 onder A Wmo 2015.

⁶² Art. 2.4.1 lid 1 en 2.

⁶³ Art. 2:3 Awb.

Daarnaast worden er termijnen gehanteerd op grond van de Awb wat betreft het te nemen besluit. Hierover wordt gezegd dat een beschikking afgegeven moet worden binnen een redelijke termijn⁶⁴. Deze redelijke termijn is in ieder geval verstreken wanneer het bestuursorgaan geen beschikking heeft gegeven binnen een termijn van acht weken⁶⁵.

3.7.2. Algemene bepalingen over de juridische mogelijkheden

Allereerst is de mogelijkheid opgenomen voor een dwangsom bij het niet tijdig beslissen van een aanvraag⁶⁶. De aanvrager heeft recht op een bepaald bedrag gedurende de periode dat er geen beschikking volgt. Een dwangsom is alleen mogelijk wanneer het bestuursorgaan zonder geldige reden laat is met het geven van een beschikking, de aanvrager belanghebbende is en de aanvraag ontvankelijk of gegrond is verklaard⁶⁷.

Daarnaast kan de aanvrager in bezwaar of beroep gaan tegen de beschikking van het bestuursorgaan⁶⁸. Hierbij geldt een termijn van zes weken, voor zowel bezwaar als beroep⁶⁹. Deze termijn vangt aan met ingang van de dag na die waarop het besluit is bekendgemaakt⁷⁰. Hierop dient binnen zes weken opnieuw een besluit genomen te worden door het betreffende bestuursorgaan⁷¹.

⁶⁴ Art. 4:13 lid 1 Awb.

⁶⁵ Art. 4:13 lid 2 Awb.

⁶⁶ Art. 4:17 lid 1 Awb.

⁶⁷ Art. 4:17 lid 6 Awb.

⁶⁸ Art. 6:1 Awb.

⁶⁹ Art. 6:7 Awb.

⁷⁰ Art. 6:8 Awb.

⁷¹ Art. 7:10 lid 1 Awb.

4. Maatschappelijk kader

Binnen het maatschappelijke kader worden alle zaken besproken die niet juridisch zijn. Er zullen in dit hoofdstuk een aantal begrippen duidelijker worden uitgelegd. Allereerst komt het begrip mediation aan de orde. Daarnaast zullen pre-mediation en mediationvaardigheden verhelderd worden. Hierna zal de plaats van mediationvaardigheden binnen het Wmo-proces beschreven worden.

4.1. Mediation

Zoals in de inleiding genoemd is, is het gebruik van mediation al vanaf begin jaren negentig van de vorige eeuw bekend. Het is een vanuit Amerika 'overgewaaid' pre-juridische conflictoplossingsmethode⁷². In Nederland wordt mediation ook wel de 'anders-dan-recht'-oplossing genoemd, afgeleid van de Engelse term Alternative Dispute Resolutions (hierna: ADR). Inmiddels gebruiken alle rechtbanken en juridische loketten deze methode (in civiele situaties) en werken ze met geselecteerde en gecertificeerde MfN-mediators⁷³. Mensen worden hier naar doorverwezen wanneer ze voor een rechtszaak komen. Er wordt verwacht dat er eerst mediation wordt toegepast bij de oplossing van een conflict voordat een rechtszaak zal starten.

Veel mensen zijn op de hoogte van mediation als conflictoplossingsmethode. Om duidelijkheid te creëren binnen het onderzoek zal de volgende definitie worden gehanteerd:

*"Mediation is een vorm van conflictoplossing waarbij de partijen onder procesbegeleiding van een neutrale, onafhankelijke, onpartijdige derde (de mediator) oplossingen zoeken voor de kwestie die hen verdeeld houdt"*⁷⁴.

Er moet sprake zijn van een conflict. Dit conflict kan tussen twee of meerdere partijen spelen en hier kan, op eigen initiatief, geen overeenstemming over worden bereikt. Vanaf dat moment kan gekozen worden om er een neutrale en onpartijdige derde bij te betrekken (de mediator). Dit kan bijvoorbeeld bij een aanvraag van een vergunning waar omwonenden het niet mee eens zijn. Maar mediation wordt ook vaak toegepast bij echtscheidingen. Mensen willen op een goede manier uit elkaar en mediation leent zich daar goed voor. Dit omdat er wordt gezocht (door de deelnemende partijen) naar een oplossing waar iedereen het mee eens is. Hiermee blijft de band tussen de twee partners stabiel en wordt voorkomen dat er vechtscheidingen ontstaan.

⁷² Apol, Kalff, Reijerkerk, Uitslag, 2010, p. 92 en 93.

⁷³ Mediators Federatie Nederland.

⁷⁴ Apol, Kalff, Reijerkerk, Uitslag, 2006, p. 93.

Het feit dat mediation zich onderscheidt van andere conflictoplossingsmethoden, heeft een aantal oorzaken⁷⁵. Onder andere dat het een vrijwillige manier is van conflictoplossing. Beide partijen moeten hiermee instemmen anders werkt het niet en zal niet het gewenste resultaat worden bereikt. Daarnaast binden partijen zich nergens aan totdat afspraken zijn opgenomen in een contract. Hiermee is de ongebondenheid verankerd in de mediation; er mag vrijuit gesproken en gedacht worden. Ook is er sprake van geheimhouding tijdens het gesprek. Alles wat wordt besproken tijdens de mediationssessie blijft tussen de partijen. Hier wordt vooraf een overeenkomst voor getekend. Voor alle partijen geldt een inspanningsverplichting. De partijen willen samen hun conflict oplossen en zijn bereid om hier inspanning voor te leveren. Ook dienen zij zich aan de communicatieregels te houden die vooraf, met elkaar, zijn afgestemd. De voorwaarde voor deelname is dat personen bij het conflict betrokken zijn en in staat zijn beslissingen te nemen over eventuele oplossingen.

De taken van de mediator zijn om zich neutraal op te stellen, om buiten of boven het conflict te staan (zodat hij/zij het proces kan overzien) en zich onafhankelijk te houden. Daarbij geldt ook de vertrouwelijkheid voor de mediator en hij/zij moet besluitvaardig zijn⁷⁶.

De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (hierna: VNG) noemt vier fasen binnen het mediationstraject⁷⁷. Deze vier fasen zijn:

- **De introductiefase**

De mediator maakt kennis met deelnemende partijen en licht alle regels toe.

- **De exploratiefase**

In deze fase kunnen de deelnemende partijen hun zienswijze geven over het conflict. De mediator gaat hierna samen met de partijen inventariseren wat de belangen zijn maar ook welke zorgen en wensen achter de standpunten schuilen. Hierbij wordt ook geprobeerd om een herstel te creëren van de verstoorde communicatie. Iedereen krijgt de kans om zijn/haar verhaal te doen en zijn/haar mening te geven over het geschil. De mediator probeert, door middel van het stellen van open vragen, om tot de kern van het probleem te komen.

- **De onderhandelingsfase**

Hierbij gaan de partijen gezamenlijk op zoek naar opties die realistisch zijn en die zoveel mogelijk ieders belangen behartigen. Wanneer er een gedeeltelijke of gehele oplossing is dan volgt automatisch de volgende en laatste fase.

⁷⁵ Apol, Kalff, Rijkers, Uitslag, 2006, p. 93.

⁷⁶ Apol, Kalff, Rijkers, Uitslag, 2006, p. 95.

⁷⁷ VNG, Mediationbrochure.

- **De afrondingsfase**

De deelnemende partijen sluiten een vaststellingsovereenkomst om de overeengekomen oplossingen officieel vast te leggen.

4.2. Pre-mediation

Een andere vorm van mediation is pre-mediation. Dit houdt in dat er een verhelderend gesprek plaatsvindt tussen de betrokken partijen, onder leiding van de mediator⁷⁸. Echter, dit gaat vooraf aan de mediationssessie. In deze fase is er nog geen sprake van mediation volgens de MfN. De vaardigheden van de mediator worden benut om te kijken of de zaken uitgesproken kunnen worden. Dit zou voorkoming van conflicten kunnen betekenen.

Ook al is het zeker dat een mediationssessie nodig is om tot een oplossing te komen voor alle partijen, kan gekozen worden voor pre-mediation, een gesprek vooraf. Het is onderdeel van het gehele mediationtraject. Het doel van de pre-mediation is om de uiteindelijke mediation effectiever te kunnen aanpakken. Vooraf worden de belangrijkste problemen besproken en op deze manier wordt een basis gelegd voor het definitieve gesprek.

Pre-mediation als conflictoplossing wordt ook toegepast zonder tussenkomst van een mediator. Dit gebeurt voornamelijk bij gemeenten; bij klacht- en bezwaarschriften. Voordat de aanvrager zijn klacht- of bezwaarschrift daadwerkelijk indient (en dit mondeling toelicht tijdens de hoorzitting), wordt hij uitgenodigd voor een verhelderend gesprek. Tijdens dit gesprek wordt de burger gevraagd naar de reden van zijn klacht of bezwaar en wordt er gekeken of het uiteindelijke klacht- of bezwaarschrift voorkomen kan worden.

Tijdens een pilot⁷⁹ van 'Prettig Contact met de Overheid', is pre-mediation in de bezwaarfase toegepast door de ambtenaren. Hierbij werd pre-mediation gebruikt als informele aanpak. Op deze manier werd er, samen met de betrokken partijen, gezocht naar een oplossing om een juridische procedure te voorkomen. Het proactief contact tussen de burger en gemeente moet ervoor zorgen dat er, samen met de burger, met een open en geïnteresseerde houding gezocht wordt naar een oplossing voor het ontstane geschil. Hierbij zijn klantgerichtheid en maatwerk de sleutel tot succes.

De pilot wijst uit dat het voor beide partijen een verbetering is van het werkproces. De burgers waren van mening dat de klantgerichtheid verbeterd was en waren hierdoor meer tevreden. Het persoonlijk contact werd als zeer positief ervaren. Op deze manier ontstond er wederzijds begrip; dit kwam ten goede van de verstandshouding, zelfs in de gevallen waar geen oplossing gevonden werd.

⁷⁸ Mediator, Pre-mediation, 2013.

⁷⁹ 'Prettig Contact met de Overheid', Pilot pre-mediation in de bezwaarfase, 2011.

Ook de medewerkers waren erg tevreden over de toepassing van pre-mediation. Voornamelijk het denken in oplossingen i.p.v. in problemen heeft een positief effect. Dit werkt door in de werkwijze van de medewerkers in het primaire besluitvormingsproces. Ondanks dat het tijd vergt om zich pre-mediation eigen te maken, levert het ook tijd op wanneer het niet tot een juridische procedure komt.

Het feit dat mediation zijn vruchten afwerpt, ook binnen gemeenten (bij klacht- en bezwaarschriften) is een reden geweest om verder te kijken. Op deze manier is geëxperimenteerd met de toepassing van mediation (in een andere vorm) in een eerder stadium, zoals bijvoorbeeld het primaire proces van een bepaalde afdeling. Hierbij is geen objectieve derde aanwezig (zoals een mediator) maar wordt wel gewerkt aan, door gemeente en burger, de problemen die ontstaan zijn. Zoals uit de pilot gebleken is, waarderen de burgers het persoonlijke contact met gemeenten. Dit is een reden om mediation ook toe te passen in eerdere stadia, dan wel in een andere vorm en zonder objectieve derde. Met bovenstaande wordt de informele aanpak bedoeld. Hiermee wordt de link gelegd naar de toepassing van mediationvaardigheden.

4.3. Toepassing van mediationvaardigheden

De toepassing van mediationvaardigheden onderscheidt zich van mediation en enigszins van pre-mediation, in ieder geval volgens de officiële definities. Bij de toepassing van mediationvaardigheden is geen sprake van een onafhankelijke derde en de vaardigheden kunnen in verschillende fasen worden toegepast. Daarnaast kunnen mediationvaardigheden door vrijwel iedereen worden ingezet. Onder mediationvaardigheden vallen de communicatieve vaardigheden zoals luisteren, samenvatten en doorvragen (hierna: LSD vaardigheden)⁸⁰. Andere vaardigheden zijn het tonen van een open houding bij het zoeken naar een oplossing, het geven van ruimte voor emotie en het tonen van begrip of medeleven⁸¹. Hierbij worden emoties erkend ondanks dat een negatieve beslissing op de aanvraag volgt. Er wordt gewerkt aan een positieve relatie. Doordat burgers zich serieus genomen voelen kan er worden voorkomen dat veel klacht- of bezwaarschriften worden gestart.

Uit het onderzoek dat Staatssecretaris Ank Bijleveld-Schouten heeft laten uitvoeren⁸² blijkt dat de toepassing van mediationvaardigheden uitkomst biedt bij klacht- en bezwaarprocedures. Om deze reden werken vele gemeenten al met deze methode. Echter uit het rapport van het pionierstraject⁸³ blijkt dat mediationvaardigheden zich ook lenen voor het primaire proces binnen gemeenten. Wat hier het verschil maakt is dat er in het primaire proces vaak nog geen conflict is. Het

⁸⁰ VNG, Mediationvaardigheden.

⁸¹ Prettig Contact met de Overheid 1.

⁸² Prettig Contact met de Overheid 1.

⁸³ Prettig Contact met de Overheid 1, 2011, p. 23.

primaire proces richt zich op alle taken vanaf de aanvraag tot een eventueel bezwaar. Pas bij een bezwaar (of klacht) is er sprake van een conflict dat opgelost dient te worden.

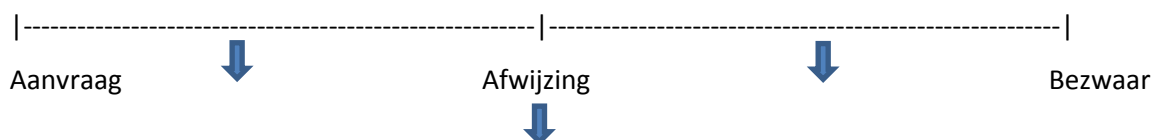
De vraag is nu waarom de toepassing van mediationvaardigheden als effectief wordt gezien binnen het primaire proces.

Gebleken is dat ambtenaren eventuele conflicten kunnen (leren) voorzien op grond van de eerdere afwijzingen die volgen op de reeds ingediende aanvragen, zo ook binnen de Wmo. Met de komst van de Wmo 2015 is de kans groter dat een aanvraag wordt afgewezen omdat iemand eerst hulp vanuit het sociale netwerk moet vragen voordat er mogelijk recht is op een voorziening. Echter, zullen veel afwijzingen volgen op zowel herindicaties als op nieuwe aanvragen. Op deze afwijzingen kunnen klacht- of bezwaarschriften volgen die op voorhand voorzien kunnen worden.

Door mediationvaardigheden in te zetten in het primaire proces, en dus gebruik te maken van de informele aanpak (het proactief contact hebben met de burger), kunnen conflicten worden opgelost of voorkomen in een simpel telefoongesprek of in een keukentafelgesprek. Uit zowel de pilotstudie⁸⁴ over pre-mediation als het pionierstraject⁸⁵, blijkt dat het persoonlijk contact vanuit gemeenten met de burger zorgt voor een betere verstandshouding. Hierdoor voelen burgers zich serieus genomen en is er begrip voor bepaalde keuzes die gemaakt worden (bijvoorbeeld afwijzing). Met het toepassen van mediationvaardigheden in het primaire proces, voorkomen gemeenten veel klacht- en bezwaarschriften.

4.4. Toepassing mediationvaardigheden; in welke fasen?

Dit onderzoek richt zich op het primaire proces van de Wmo en de vraag is in welke fasen van het primaire proces de mediationvaardigheden ingezet kunnen worden. Hierbij is de vorm van invulling van het werkproces per gemeente belangrijk. Iedere gemeente is vrij om te bepalen hoe het werkproces eruit komt te zien. Hiervoor is een beleidsplan opgesteld en een verordening, die hier invulling aan geven. Maar in principe verloopt het primaire proces bij iedere gemeente hetzelfde.



Hierboven is een schets gemaakt van het primaire proces. In de schets is te zien dat het proces loopt van de aanvraag tot een eventueel bezwaar. De blauwe pijlen tonen aan waar de toepassing van

⁸⁴ Prettig Contact met de Overheid', Pilot pre-mediation in de bezwaarfase, 2011.

⁸⁵ Prettig Contact met de Overheid 1.

mediationvaardigheden mogelijk is. Allereerst tussen de aanvraag en de afwijzing in. Hierbij kan het gaan om een simpel telefoongesprek om aan te geven dat de voorziening wel of niet kan worden toegekend (mits dit al bekend is). Voornamelijk bij afwijzingen is een telefoongesprek gewenst. Tijdens het gesprek kan worden uitgelegd waarom de voorziening is afgewezen en wordt hierbij de reactie van de burger gepeild. Hiermee kunnen bepaalde zaken worden toegelicht waardoor er begrip ontstaat wat ervoor kan zorgen dat de aanvrager niet in bezwaar gaat.

Echter, de eerste pijl kan ook staan voor een huisbezoek/keukentafelgesprek. Ambtenaren kunnen hier gebruik van maken om de thuissituatie te bekijken en de situatie te bespreken met de aanvrager. Met deze informatie wordt bepaald of de voorziening kan worden toegekend of dat er andere mogelijkheden zijn waar men gebruik van kan maken. Tijdens dit gesprek kan een hoop verhelderd worden. In een dergelijk gesprek kan men meer tijd benutten dan in een telefoongesprek en omdat hierbij de burger tegenover de ambtenaar zit, praat het gemakkelijker. Deze gesprekken worden als prettig ervaren door de burgers omdat ze de tijd hebben om hun verhaal te doen, ze horen waarom iets wel/niet mogelijk is en de situatie is hierdoor veel prettiger. Tijdens een huisbezoek/keukentafelgesprek kan op voorhand al worden aangegeven dat een voorziening niet zal worden toegekend met daarbij een heldere uitleg.

De twee blauwe pijl staat bij de afwijzing zelf. Sommige gemeenten bellen met de burger om aan te geven dat de aanvraag is afgewezen (waarna een brief met de afwijzing volgt). Op deze manier valt de brief niet rauw op hun dak en weten zij wat hen te wachten staat. Dit is alles bepalend voor de reactie van de burger. Op deze manier hebben ze zowel een schriftelijke als een persoonlijk toelichting gekregen.

De derde, en laatste, blauwe pijl geeft de mogelijkheid aan om na de afwijzing te bellen om te kijken hoe dit is aangekomen bij de aanvrager. Ze hebben vóór die tijd thuis een brief ontvangen met de afwijzing. Dit telefoongesprek kan ook verhelderend werken voor burgers omdat ze de afwijzing óók nog mondeling krijgen toegelicht. Ook hier kunnen gemeenten ervoor kiezen om een gesprek in te plannen met de cliënt om alsnog persoonlijk de afwijzing toe te lichten. Dit zal per gemeente verschillen.

Conflicthanteringspalet

De twee vormen van contact tussen de burger en de ambtenaar (telefoongesprek en keukentafelgesprek) komen ook voor in het conflicthanteringspalet⁸⁶ van Prettig Contact met de Overheid. Dit palet beschrijft de zes stappen van conflicthantering op verschillende manieren. De

⁸⁶ Prettig Contact met de Overheid, Conflicthanteringspalet, bijlage 17.

eerste drie stappen binnen het palet (bellen, keukentafelgesprek en informeel overleg) zijn zonder tussenkomst van een mediator of gespreksleider. Dit geldt ook voor de twee vormen van contact die gemeenten toepassen binnen het Wmo-proces (bellen en keukentafelgesprekken). Op deze manier kan er toch gewerkt worden aan conflicthantering, indien nodig.

Uit een onderzoek, uitgevoerd door MfN in 2008, bleek dat in 50% van de gevallen een oplossing gevonden kon worden door toepassing van de informele aanpak. Het blijkt effectief te zijn en er zijn goede reacties van zowel burgers als ambtenaren. Om deze reden wordt hier steeds meer in geïnvesteerd door gemeenten.

4.5. Mogelijke oplossing binnen Wmo-proces

Dat mediation en mediationvaardigheden al op andere afdelingen binnen gemeenten worden toegepast, blijkt uit verschillende onderzoeken zoals eerder is beschreven. Dít onderzoek richt zich op de afdeling Wmo en het werkproces hiervan. De vraag is op welke manier de toepassing van mediationvaardigheden een bijdrage kan leveren aan het (vernieuwde) Wmo-proces.

Binnen het vernieuwde Wmo-proces kunnen twee situaties ontstaan. Allereerst zijn daar alle indicaties die opnieuw bekeken moeten worden om te bepalen of herindicatie mogelijk is, of dat de toegekende voorziening beëindigd moeten worden. Dit komt doordat de indicatie die aanwezig was, gebaseerd was op de oude regels rondom de Wmo. Sommige indicaties lopen tot begin of half 2015 en moeten opnieuw geïndiceerd worden. Wanneer blijkt dat het recht op een bepaalde voorziening is komen te vervallen, kan dit tot frustratie leiden.

Daarnaast komen er nieuwe aanvragen binnen voor voorzieningen vanuit de Wmo 2015. Hier zitten ook aanvragen tussen voor begeleiding en beschermd wonen. Echter, alle regels zijn verscherpt en veel mensen worden gewezen op hulp vanuit het sociale netwerk. Wanneer mensen hier niet bekend mee zijn, kan dit rauw op hun dak vallen. Dit kan leiden tot verwarring en frustratie.

Juist om deze redenen is in het primaire proces ruimte voor de toepassing van mediationvaardigheden, als mogelijke conflictoplossing. Hoewel er niet altijd een conflict is binnen het primaire proces, kunnen ambtenaren deze wel voorzien a.d.h.v. de reactie van burgers op de afwijzing. Door een telefoongesprek te voeren of in een keukentafelgesprek de mogelijkheden en onmogelijkheden te benoemen, weten mensen waar ze aan toe zijn. De reden van de afwijzing wordt bekend gemaakt en de mensen worden gewezen op eventuele andere mogelijkheden. Hiermee wordt er samen gekeken naar andere oplossingen waardoor de situatie alsnog verbetert voor de burger.

Daarnaast kan het ook andersom werken. Wanneer mensen uit de omgeving horen dat er weinig mogelijkheden zijn tot het verkrijgen van voorzieningen, is er vooraf al frustratie. Wanneer een aanvraag volgt en ze het idee hebben niks/weinig te kunnen ontvangen, en het blijkt toch mee te vallen in hun situatie, zijn ze des te blijer met het uiteindelijke resultaat. Ook in deze is een telefoongesprek of keukentafel gesprek uitermate geschikt om de situatie uit te leggen; dat bepaalde burgers geen recht meer hebben op voorzieningen uit de Wmo maar dat er wel degelijk andere mogelijkheden zijn. En wanneer mensen nergens op rekenen maar toch recht hebben op een voorziening, is de blijdschap des te groter. Op deze manier kunnen allebei de situaties aangepakt worden en kunnen op deze manier klacht- en bezwaarprocedures voorkomen worden.

5. Resultaten

In dit hoofdstuk worden de resultaten besproken. Het hoofdstuk is opgedeeld in een aantal onderwerpen. Hierin zijn de verschillende deelvragen van het onderzoek verwerkt. Bij enkele onderwerpen worden de resultaten per gemeente besproken. De andere onderwerpen worden in zijn geheel besproken.

5.1. Wijzigingen in de aanvraagprocedure Wmo

De wijzigingen in de aanvraagprocedure van de Wmo zijn onder te verdelen in juridische wijzigingen en praktische wijzigingen

5.1.1. Juridische wijzigingen

Een grote wijziging in de aanvraagprocedure van de Wmo, is het melden van een zorgvraag. Voorheen, vóór 2015, was er sprake van een aanvraag. Met de komst van de nieuwe Wmo wordt een aanvraag vooraf gegaan door een melding. Wanneer iemand behoefte heeft aan maatschappelijke ondersteuning, dient eerst een melding te worden gedaan waarna een onderzoek volgt⁸⁷. Het onderzoek dient uiterlijk binnen zes weken, door de gemeente, te worden uitgevoerd door de gemeente. Dit gaat in samenwerking met de melder en het liefst in samenwerking met een mantelzorger of vertegenwoordiger.

Bij het onderzoek dient de melder een persoonlijk plan in te dienen bij de gemeente⁸⁸. In dit plan moeten de persoonlijke omstandigheden vermeld staan en hierbij moet aangegeven worden welke maatschappelijke ondersteuning gewenst is. Wanneer de melder geen persoonlijk plan indient bij de melding, dan wordt de cliënt alsnog in de gelegenheid gesteld om, binnen zeven dagen, het plan in te dienen.

Het plan moeten de volgende zaken bevatten:

- A: De behoeften, persoonskenmerken en de voorkeuren van de cliënt;
- B: De mogelijkheden van de cliënt om op eigen kracht of met gebruikelijke hulp de participatie te verbeteren of te voorzien in beschermd wonen of opvang;
- C: De mogelijkheden om met mantelzorg of hulp van anderen, te komen tot verbetering van de zelfredzaamheid en participatie;
- D: De behoefte aan maatregelen ter ondersteuning van de mantelzorger van de cliënt;
- E: De mogelijkheden om met gebruikmaking van algemene voorzieningen of door het verrichten van nuttige activiteiten, te komen tot verbetering van de zelfredzaamheid of participatie;

⁸⁷ Art. 2.3.2 lid 1 Wmo 2015.

⁸⁸ Art. 2.3.2 lid 2 Wmo 2015.

F: De mogelijkheden om d.m.v. samenwerking met zorgverzekeraars en zorgaanbieders, te komen tot een zo goed mogelijk afgestemde dienstverlening;

G: Welke bijdrage in de kosten de cliënt verschuldigd zal zijn.

Naar aanleiding van het persoonlijk plan zal de gemeente onderzoek verrichten naar bovengenoemde zaken. Na zes weken doet de gemeente hierover uitspraak en verstrekt de cliënt, of diens vertegenwoordiger, een schriftelijke weergave van de uitspraak met daarin de uitkomsten van het onderzoek. Uit de uitspraak zal blijken of het indienen van een aanvraag zinvol is. Echter, de gemeente mag de cliënt niet weigeren om een aanvraag in te dienen. Wel dient de gemeente de kansen op een geslaagde aanvraag te benadrukken. De cliënt bepaalt vervolgens zelfstandig of de aanvraag ingediend wordt. Binnen twee weken na het indienen van de aanvraag zal een beschikking volgen⁸⁹. Bij een afwijzende beschikking zijn, op grond van de Awb⁹⁰, rechtsmiddelen beschikbaar voor de cliënt. De cliënt kan, binnen zes weken, bezwaar aantekenen tegen de beschikking. Een eventueel beroep moet binnen zes weken daarna zijn ingediend.

5.1.2. Praktische wijzigingen

De praktische wijzigingen kunnen per gemeente verschillen. Deze zijn goed te zien bij de gemeenten die deelgenomen hebben aan het onderzoek. Allereerst is er een verschil in de manier van melding doen van een zorgvraag. Bij de gemeente Hellevoetsluis kan dit nog steeds aan het loket. Daarnaast kunnen burgers online een aanvraag indienen. Het loket wordt nog steeds door veel burgers gebruikt omdat zij dit als handiger ervaren. De gemeente Den Haag biedt de mogelijkheid tot melding alleen online aan. Dit komt doordat een groot gedeelte van het systeem geautomatiseerd is. In 2012 is het programma de SCHIL in werking getreden. Dit is een computersysteem dat veel meldingen automatisch afhandelt; er komt geen ambtenaar meer aan te pas. Het betreft voornamelijk meldingen voor huishoudelijke hulp en voor de regiotaxi. Het systeem is zo ingericht dat de vragen die gesteld worden, later in het programma gecontroleerd worden d.m.v. dezelfde vragen, die dan op een andere manier worden gesteld.

De meldingen die binnenkomen betreffen scootmobielen, rolstoelen, woningaanpassingen en 'begeleiding'. Daarnaast komen er meldingen binnen waarbij een fout is opgetreden in het geautomatiseerde systeem (bijvoorbeeld omdat er vragen foutief zijn ingevuld). Deze meldingen worden handmatig afgehandeld. De aanvragen voor 'begeleiding' worden door een ander team afgehandeld dan het team dat de 'individuele voorzieningen' (scootmobielen, rolstoelen en

⁸⁹ Art. 2.3.5 lid 2 Wmo 2015

⁹⁰ Art. 6:7 Awb.

woningaanpassingen) afhandelt. Bij de gemeente Hellevoetsluis is dit ook het geval. Echter, hier zijn de afdelingen veel kleiner en zijn alle medewerkers dicht bij elkaar gelokaliseerd.

Bij de gemeente Den Haag werkt het team van de 'individuele voorzieningen', sinds 2012, nog op de 'oude' manier. Het team legt, na een melding, alleen een huisbezoek af om de thuissituatie van de cliënt te bekijken en om de mogelijkheden en onmogelijkheden voor de voorzieningen te beoordelen. In Den Haag wordt meer onderzoek gedaan vanaf kantoor en hebben de ambtenaren meer telefonisch contact met de burgers. De gemeente Hellevoetsluis voert, na een melding, bij iedereen een huisbezoek uit en bekijkt hierbij de gehele situatie (men kijkt naar toekomstige problemen en naar andere mogelijkheden voor de cliënt). De medewerkers van de gemeente Den Haag zouden graag weer op huisbezoek gaan bij alle cliënten, net als in het verleden. Alle respondenten van de 'individuele voorzieningen' vinden het verminderen van het aantal huisbezoeken een negatieve verandering. Alle respondenten van de gemeente Hellevoetsluis, die huisbezoeken afleggen, zien dit als een verbetering van hun werk en van de relatie met de burgers.

5.2. Verwachte knelpunten door verscherpte beoordeling

Over het algemeen zijn de respondenten bij de gemeente Hellevoetsluis eensgezind in hun antwoorden. Er is wel onderscheid tussen 'begeleiding' en de 'individuele voorzieningen'. De respondenten die werken met de 'individuele voorzieningen' zagen, voornamelijk in de eerste maanden, de reactie van de burger veranderen ten opzichte van voorgaande jaren. Respondenten 1 en 5 noemen hierbij de houding die de burgers aannamen. Ze zitten met hun armen over elkaar bij binnenkomst van de ambtenaren bij de burger thuis. Deze houding wordt vooral veroorzaakt door geruchten uit de omgeving van de cliënten. Deze geruchten benoemen de negatieve zijde van de veranderingen binnen de Wmo; dat er weinig mogelijkheden zijn, dat herindicaties afgewezen worden etc. Echter, bij de geruchten houdt men geen rekening met de persoonlijke situatie van de ander en met die van henzelf. Toch denken de ambtenaren dat dit op den duur zal veranderen; doordat burgers bekend raken met de nieuwe procedure, weten ze beter wat hen te wachten valt.

Wat betreft de 'begeleiding' bij de gemeente Hellevoetsluis noemt respondent 2 dat veel burgers nog niet weten waar ze moeten zijn. Er zijn veel zaken onduidelijk (o.a. waar men zich kan melden) en hier komen veel vragen over tijdens de telefonische gesprekken die de ambtenaren elke dag houden. Respondent 2 denkt dat dit zal veranderen naarmate de Wmo 2015 langer van kracht is. Mensen hebben op een gegeven moment hun weg gevonden. Bij de gemeente Den Haag noemen de respondenten voor de 'begeleiding' een knelpunt dat gaat over de taak van de burgers. Hierbij noemt respondent 10 het terugsturen van het meldingsformulier aan de gemeente; veel cliënten zijn

dit niet gewend. Vaak wordt gedacht dat na het eerste gesprek niets anders volgt dan een beschikking. Hier moet de burger op worden geattendeerd.

In Den Haag liggen de knelpunten bij de 'individuele voorzieningen' vaak bij de lange doorlooptijd van de meldingen. Door het grote aantal nieuwe meldingen en het beschikbaar hebben van te weinig ambtenaren om de meldingen af te handelen, bereikt de doorlooptijd bijna de maximale termijn van acht weken. Veel burgers klagen hierover als er contact met hen wordt opgenomen. Dit benoemen alle respondenten van de 'individuele voorzieningen'. Ook weten de respondenten te vertellen dat de automatische besluiten, betreffende de huishoudelijke hulp, vaak frustratie oproept door het ontbreken van contact met de gemeente. De burgers hebben niemand waarbij ze hun verhaal kwijt kunnen en als ze het niet eens zijn met het besluit gaan ze in bezwaar. Dit gebeurt vaak om op deze manier toch contact te krijgen met de gemeente. Dit zal niet veranderen zolang de meldingen automatisch behandeld blijven worden.

5.3. Toepassing van mediation/mediationvaardigheden binnen het Wmo-proces

Uit de interviews blijkt dat er nog veel onduidelijkheid is over het begrip mediation, dan wel mediationvaardigheden, vooral bij de gemeente Hellevoetsluis. In eerste instantie hadden veel respondenten hier nog niet van gehoord. Respondent 3 wist wel te vertellen wat het ongeveer inhoudt maar dit ging voornamelijk over mediation. Bij de gemeente Den Haag, 'individuele voorzieningen', weten ze heel goed wat het inhoudt. Twee van de respondenten hebben hiermee gewerkt voor de afdeling 'bezwaar en beroep'. Hierbij voerden ze gesprekken met de mensen die aangaven een klacht of bezwaar in te dienen. Echter, zelf passen deze respondenten het niet vaak toe. Hier is weinig ruimte voor binnen het werkproces. De ambtenaren van de gemeente Den Haag, 'individuele voorzieningen', hebben voornamelijk telefonisch contact met burgers.

Toch geven de ambtenaren aan, uit beide deelnemende gemeenten, mediationvaardigheden toe te passen binnen het werkproces. Voornamelijk in de gemeente Hellevoetsluis waren de ambtenaren zich hier aanvankelijk niet van bewust. Bij uitleg van de definitie mediationvaardigheden werd dit herkend door de ambtenaren en konden ze dit goed betrekken op hun werkzaamheden. Zo geeft respondent 4 aan zich in de ander te verplaatsen tijdens de huisbezoeken en respondent 5 zegt mensen op hun gemak te stellen. Toch blijken ook de ambtenaren van de gemeente Den Haag mediationvaardigheden toe te passen; zowel bij 'individuele voorzieningen' als 'begeleiding'. Bij de afdeling 'begeleiding' geven de respondenten aan dat het niet van toepassing is op hun werk. Toch geeft respondent 10 aan dat ze de burgers verder verwijzen als een maatschappelijke voorziening niet mogelijk is. Hierbij wordt meegedacht over een andere oplossing. Bij 'individuele voorzieningen' krijgen ze vaak klachten via de telefonische gesprekken die men met de burgers voert. Hierbij

proberen de ambtenaren de mensen te kalmeren en uit te leggen wat de reden is van de lange doorlooptijd van de aanvragen. Dit noemen zowel respondent 8 als 9. Zo blijkt dat de ambtenaren van beide deelnemende gemeenten toch bezig zijn met de toepassing van mediationvaardigheden binnen het primaire proces.

Er bestaat wel verschil in welke fase de deelnemende gemeenten de mediationvaardigheden toepassen. De gemeente Hellevoetsluis heeft meerdere mogelijkheden om mediationvaardigheden in te zetten; aan het loket waar mensen hun melding komen doen; bij de telefoongesprekken van het telefonisch spreekuur; tijdens de huisbezoeken en tijdens de telefoongesprekken die ze voeren voor of na het onderzoek. In al deze fasen zeggen de ambtenaren de vaardigheden toe te passen. Uit de observatie van respondent 1 blijkt dat mediationvaardigheden ook daadwerkelijk worden toegepast tijdens de keukentafelgesprekken.

Bij de gemeente Den Haag is het werkproces anders ingericht. De ambtenaren zeggen hier de mediationvaardigheden toe te passen tijdens de telefoongesprekken die ze voeren met burgers. Ze geven aan dat er daarnaast weinig plaats voor is. Toch bleek uit de observatie van respondent 9 dat de mediationvaardigheden ook worden toegepast tijdens de huisbezoeken voor de 'individuele voorzieningen'. Het ging om een scooter die niet verantwoord was voor de cliënt (door het ziektebeeld). Respondent 9 gaf aan zich niet prettig bij te voelen bij het idee om de scooter toe te kennen (de indicatie was er tenslotte al). Samen met de burger heeft zij gezocht naar andere mogelijkheden. Ondanks dat deze mogelijkheden er niet waren, was de cliënt wel tevreden met het resultaat (dat de scooter niet toegelaten zou worden ondanks de indicatie). Ze beseftte dat veiligheid bovenaan staat en dat ze niet betrokken wil raken bij ongelukken met haar scooter. Op deze manier eindigde het gesprek toch prettig en was de cliënt 'tevreden' met de beslissing.

5.4. Effectieve mediationvaardigheden volgens 'Prettig Contact met de Overheid'

Door de vele onderzoeken naar mediation en de toepassing van mediationvaardigheden biedt 'Prettig Contact met de Overheid' een aantal handleidingen die gemeenten op weg kunnen helpen om het werkproces te verbeteren. Uit het pionierstraject⁹¹ zijn resultaten gekomen die inmiddels als zeer effectief worden gezien en in de praktijk worden toegepast. Wat als effectief wordt gezien en hoe dit ingevuld dient te worden zal hierna worden toegelicht.

5.4.1. Wat is belangrijk?

De reden dat er gewerkt wordt aan een betere relatie tussen de overheid en de burgers is de reactie van burgers op het beleid zoals dat in het verleden werd uitgevoerd. Er waren een aantal factoren

⁹¹ Prettig Contact met de Overheid 1, 2011.

die voor positieve of negatieve reacties bij de burgers zorgden⁹². Hierbij gaat het allereerst om het gehoord worden door de overheid. Hiermee hebben burgers het idee hun verhaal kwijt te kunnen en dat zij hun argumenten naar voren kunnen brengen. Daarnaast willen ze invloed uitoefenen op het verloop van de procedure. Dit heeft te maken met het aanleveren van bewijs of argumenten. Daarnaast willen ze zo goed mogelijk geïnformeerd worden over de procedure, de verschillende stappen die doorlopen worden en de grond van het uiteindelijk genomen besluit. Als laatste argument kwam naar voren dat burgers correct en met respect bejegend willen worden door ambtenaren.

Met deze argumenten valt de dienstverlening te verbeteren. Echter, dit vergt wel een extra investering van de ambtenaar. Dit komt voort uit het feit dat met de toepassing van mediationvaardigheden, samen met de burger, gekeken wordt naar een oplossing. Dit leidt tot een kwalitatief beter besluit. Het kan er wel voor zorgen dat de besluitvormingsfase hierdoor langer duurt⁹³.

5.4.2. Hoe valt dit toe te passen?

Om mediationvaardigheden toe te passen in het primaire proces, zijn een aantal mogelijkheden beschikbaar. Eén van de belangrijkste zaken is communicatie. Na ontvangst van een melding al bellen met de burger, kan al een goede reactie opleveren. Tijdens dit telefoongesprek worden de aangeleverde informatie en de aanvraag besproken. Hierbij kan al worden aangegeven of de aanvraag wel of niet kan worden toegekend. Dit is echter niet noodzakelijk. Mocht al duidelijk zijn dat de aanvraag afgewezen zal worden, dan kan er met de burger besproken worden welke mogelijkheden of oplossingen er nog meer zijn.

Daarnaast kan ervoor worden gekozen om de burger te bellen wanneer een negatief besluit genomen zal worden. Tijdens het telefoongesprek kan worden besproken of alle aangeleverde informatie, waarop het besluit zal worden gebaseerd, juist is. Ook is er ruimte om het negatieve besluit mondeling toe te lichten, waarbij de burger in de gelegenheid wordt gesteld om hier een reactie op te geven en om vragen te stellen. Ook hier kan er, samen met de burger, gekeken worden naar andere oplossingen/mogelijkheden.

De laatste mogelijkheid is om bij het besluit de mogelijkheid voor burgers op te nemen, bij klachten of bezwaar, telefonisch contact op te nemen met de gemeente. Burgers kunnen op deze manier overleggen over de vragen die ze hebben en over het negatieve besluit.

⁹² Prettig Contact met de Overheid 1, 2011, p. 20.

⁹³ Prettig Contact met de Overheid 1, 2011, p.23.

Uit bovenstaande mogelijkheden blijkt dat de manier van communicatie en de manier van behandeling heel belangrijk is. Hiermee wordt ook gezegd dat mediationvaardigheden niet alleen communicatieve vaardigheden zijn maar dat hier veel meer bij komt kijken. Zo kan bijvoorbeeld worden mee worden gedacht over andere oplossingen, kan de mensen de kans worden gegeven om hun verhaal te doen en kan het genomen besluit worden toegelicht.

5.4.3. Effecten

Door de manier van communicatie te veranderen, door mee te denken met de burger en door meer ruimte te geven aan de reactie van de burger, verandert de relatie tussen de overheid en de burger. Allereerst blijkt dat, als er regelmatig en goed contact is tussen de overheid en de burger, burgers meer tevreden zijn; de klanttevredenheid neemt toe. Ook het samen kijken naar andere oplossingen wordt als positief ervaren. Burgers voelen zich hierdoor gehoord en serieus genomen. Dit komt ook omdat ze hun verhaal kwijt kunnen. Daarnaast is de deskundigheid van de ambtenaar erg belangrijk voor burgers en kan van grote invloed zijn op de tevredenheid. Als het besluit goed kan worden toegelicht, dan komt dit professioneel over op de burger. Ook het inlevingsvermogen van de ambtenaar kan van invloed zijn op de tevredenheid van de burger.

Al met al valt een hoop winst te behalen in de manier van communicatie met burgers. De toepassing van mediationvaardigheden is meer dan alleen de basisgesprekstechnieken en vergt een grote inspanningsverplichting van de ambtenaar. Uit het pionierstraject blijkt echter wel dat, door toepassing van mediationvaardigheden in het primaire proces, het aantal bezwaarschriften kan dalen.

6. Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk worden de laatste onderwerpen van het onderzoek besproken; de uiteindelijke conclusies van dit onderzoek en de bijbehorende aanbevelingen. In de conclusies wordt antwoord gegeven op de centrale vraag binnen dit onderzoek; ‘Welke mediationvaardigheden zijn, binnen het kader van het juridische instrumentarium, nodig bij de afhandeling van Wmo-aanvragen in het primaire proces van gemeenten.

6.1. Conclusies

Dit onderzoek richt zich op de toepassing van mediationvaardigheden binnen het primaire proces van de Wmo na het invoeren van de Wmo 2015. De Wmo richt zich op het ondersteunen van burgers op het gebied van zelfredzaamheid en participatie binnen de samenleving. Gemeenten zijn verplicht om burgers hierin bij te staan. Echter, de regels rondom de toekenning van Wmo-aanvragen zijn verscherpt. De overheid verwacht dat burgers eerst een beroep doen op het sociale netwerk.

Tussen de gemeenten Hellevoetsluis en Den Haag bestaat verschil in het werkproces van de Wmo. De gemeente Hellevoetsluis voert alle Wmo-aanvragen uit volgens het nieuwe beleid. Echter, de gemeente Den Haag heeft de taken gesplitst waarbij de begeleiding wordt uitgevoerd door een apart team dat hier speciaal voor is samengesteld. De ‘individuele voorzieningen’ worden op dezelfde manier uitgevoerd als de afgelopen drie jaar. Er wordt gewerkt met een automatiseringssysteem dat bepaalde aanvragen automatisch verwerkt en van een besluit voorziet. De aanvragen die niet door het systeem van een besluit voorzien kunnen worden, worden behandeld door de ambtenaren van de Wmo. Waar de gemeente Hellevoetsluis wel op huisbezoek gaat (ook bij de ‘individuele voorzieningen’) gaat de gemeente Den Haag alleen op huisbezoek bij aanvragen voor begeleiding om de gehele situatie te bekijken. Voor ‘individuele voorzieningen’ worden alleen huisbezoeken afgelegd om de aan te brengen woningaanpassingen in kaart te brengen. Hetzelfde geldt voor de rolstoel en de scootmobiel.

Niet alleen op dit gebied bestaat een verschil, echter ook in de manier van het melden van een hulpvraag. De gemeente Hellevoetsluis hanteert nog steeds loketten waar burgers persoonlijk hun aanvraag kunnen indienen. Hierbij is kort contact tussen de gemeente en de burger, is er ruimte voor een kort gesprek en kunnen bepaalde zaken worden besproken (en kan eventueel frustratie worden geuit). Daarnaast kunnen meldingen ook digitaal ingediend. De gemeente Den Haag hanteert alleen online aanvragen. Deze worden in hun automatiseringssysteem opgenomen en verwerkt. De gemeente Den Haag heeft in dat opzicht minder intensief contact met de burger dan de gemeente

Hellevoetsluis. Er zijn minder mogelijkheden om mediationvaardigheden in te zetten. De gemeente Hellevoetsluis heeft hier beduidend meer ruimte voor.

De bekendheid van mediation en mediationvaardigheden verschilt per gemeente. Bij de gemeente Hellevoetsluis heerst een grote onbekendheid bij een groot deel van de ambtenaren. Wanneer de definitie wordt gegeven kunnen veel ambtenaren de link leggen met de werkzaamheden die ze uitvoeren. Uit de ervaringen van de ambtenaren van de gemeente Hellevoetsluis blijkt dat zij de mediationvaardigheden wel degelijk, in meerdere fasen van het werkproces, toepassen (telefoongesprek vooraf, keukentafelgesprek en telefoongesprek achteraf). De observatie van het keukentafelgesprek ondersteunde het gegeven interview van één van de respondenten.

Bij de gemeente Den Haag is er meer bekendheid met mediation en de toepassing van mediationvaardigheden. Een aantal ambtenaren van de 'individuele voorzieningen' hebben dit gedaan voor de afdeling 'bezwaar en beroep'. Echter, het werkproces van de Wmo voor 'individuele voorzieningen' biedt weinig ruimte voor de toepassing van mediationvaardigheden. Er is meer telefonisch contact dan dat er huisbezoeken worden afgelegd. Mediationvaardigheden worden, naar zeggen van de ambtenaren, wel toegepast tijdens de telefoongesprekken. Ondanks dat hier niet altijd tijd voor is, doen de ambtenaren hun best om burgers zo goed mogelijk te woord te staan en om zoveel mogelijk frustratie en onbegrip weg te nemen. Bij de afdeling begeleiding van de gemeente Den Haag worden mediationvaardigheden ook toegepast, ondanks dat de ambtenaren dit zelf niet aangeven. Zij staan de burger goed te woord, verwoorden bepaalde keuzes en besluiten en kijken, samen met de burger, naar andere mogelijkheden om de problemen op te lossen als een voorziening niet mogelijk is.

Uit de interviews blijkt dat de toepassing van mediationvaardigheden niet alleen gekoppeld is aan de communicatieve vaardigheden, zoals de LSD- vaardigheden. Er wordt meer verwacht van een ambtenaar binnen het primaire proces van de Wmo. Zo dient er voldoende kennis te zijn van het nieuwe beleid rond de Wmo, moet dat beleid door de ambtenaar voldoende kunnen worden toegelicht en moeten burgers met respect en op een goede manier worden bejegend. Ook dient de ambtenaar besluiten en gemaakte keuzes voldoende te kunnen toelichten en dient hij over voldoende inlevingsvermogen te beschikken. Op deze manier zullen burgers zich serieus genomen en geholpen voelen, ondanks een eventueel negatief besluit. Het toepassen van mediation en mediationvaardigheden zal de relatie tussen de burger en de gemeente verbeteren en kan helpen om te voorkomen dat klachten of bezwaarschriften worden ingediend (zie ook het pionierstraject⁹⁴).

⁹⁴ Prettig Contact met de Overheid 1, 2011.

6.2. Aanbevelingen

Naar aanleiding van het onderzoek en de conclusies kunnen gerichte aanbevelingen worden gedaan aan BMC. Naar aanleiding van de aanbevelingen is BMC in staat gemeenten adviseren om de dienstverlening binnen het primaire proces van de Wmo te verbeteren.

- **Onderzoek:** Onderzoek voor elke gemeente hoe het werkproces is ingericht en hoe de dienstverlening plaatsvindt. Hierbij dient voornamelijk gekeken te worden naar de communicatie tussen ambtenaren en burgers. Breng hiermee de problemen in de relatie tussen de burger en de gemeente in kaart. Het zou goed zijn om de mening van de burgers hierbij te betrekken. Het gaat immers om een verbetering van de dienstverlening en hier zouden burgers profijt van moeten hebben. Als duidelijk is waar de problemen liggen kan, per gemeente, worden gekeken naar een gerichte oplossing.
- **Trainingsmogelijkheden:** Biedt trainingen aan op het gebied van mediation en mediationvaardigheden waarmee zij de geconstateerde problemen kunnen aanpakken. BMC kan helpen de juiste trainingen te identificeren.
- **Training aanbieden/ontwikkelen:** Ontwikkel specifieke trainingen voor mediation en mediationvaardigheden voor gebieden waar deze nog niet voor bestaan en biedt deze aan de ambtenaren aan. Op deze manier kan er worden ingespeeld op specifieke behoeften van gemeenten en/of ambtenaren.
- **Voer een continue verbetering in:** Toets regelmatig of de ingevoerde verbeteringen nog steeds succesvol zijn of dat zij op hun beurt weer verbetering behoeven (Plan Do Check Act-cyclus = continue verbeteren en vernieuwen).

Literatuurlijst

Literatuur

- Apol, G., Kalff, S., Reijerkerk, L., Uitslag, M., *'Conflicthantering en mediation'*, Bussum, uitgeverij Coutinho 2010
- Brenninckmeijer, A.F.M. , *Handboek mediation*, Den Haag, Sdu Uitgevers, 2005
- Verhoeven, N., *Wat is onderzoek?*, Den Haag, Boom Lemma uitgevers, 2011

Elektronische bronnen

- 2 Reflect, *'Validiteit en betrouwbaarheid'*, www.2reflect.nl
- Atlas van zorg & hulp, *'Wet maatschappelijke ondersteuning 2015'*, www.zorghulpAtlas.nl
- BMC Advies, *'Over BMC'*, www.bmcadvies.nl
- Invoering Wmo, *'Wmo in het kort'*, www.invoeringwmo.nl
- Mediator, *'Pre-mediation'*, www.mediator.nl
- Mediators federatie Nederland, www.mnf.nl
- Rijksoverheid, *'Wet maatschappelijke ondersteuning(Wmo) 2015' 'Zorg en ondersteuning thuis'*, www.rijksoverheid.nl
- Schulinck, *'Wmo 2015: een hoop te doen!'*, www.schulinck.nl
- VNG, *'Mediationvaardigheden'*, www.vng.nl
- Zorgvisie, *'Vijf grootste vraagtekens bij nieuwe Wmo'*, www.zorgvisie.nl
- Zorgwijzer, *'ABWZ in 2015: alle wijzigingen op een rij'*, www.zorgwijzer.nl

Rapporten

- Bakker, L., Schouwenaars, C., *'Pilot mediation Achterhoek'*, Nijmegen, 2013
- Ministerie van Binnenlandse Zaken, *'Prettig Contact met de Overheid 1'*, Den Haag, 2010
- Olij, A., Prettig Contact met de Overheid, *'Pilot pre-mediation in de bezwaarfase tussen evaluatie'*, Den Haag, 2012
- VNG, Mediationbrochure, *'Mediation en mediationvaardigheden'*, Den Haag, 2008
- VNG, *'Omgaan met klachten in Jeugdhulp en Wmo'*, Gouda, 2014

Wetgeving

- Algemene wet bestuursrecht
- Wet maatschappelijke ondersteuning 2015
- Wet maatschappelijke ondersteuning 2007

Beleidsstukken

- Beleidsplan Wmo gemeente Hellevoetsluis, september 2014
- Beleidsplan Wmo gemeente Den Haag, januari 2014

Begrippenlijst

ADR	: Alternative Dispute Resolution / Anders-Dan-Recht-oplossing
Awb	: Algemene wet bestuursrecht
AWBZ	: Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten
BMC	: Boston Consulting Group
GGZ	: Geestelijke Gezondheidszorg
Juridisch Instrumentarium	: Formeel middel voor afdwingen en/of voorschrijven van bepaalde maatregelen
Keukentafelgesprek	: Informeel gesprek bij de aanvrager thuis
LSD	: Luisteren, samenvatten en doorvragen
Mediation	: Conflictoplossingsmethode
MfN	: Mediation federatie Nederland
Participatie	: Actieve deelname
PCMO	: Prettig Contact Met de Overheid
Pgb	: Persoonsgebonden budget
VNG	: Vereniging van Nederlandse Gemeenten
Wmo	: Wet maatschappelijke ondersteuning
Wlz	: Wet langdurige zorg
Wvg	: Wet voorzieningen gehandicapten
Zvw	: Zorgverzekeringswet