

■ Hulp en recht aan de keukentafel

De toegang tot de Wet maatschappelijke ondersteuning volgens lokale professionals

Auteurs

Dorien Claessen MSc
Mr. dr. Quirine A.M. Eijkman
Dr. Majda Lamkaddem

november 2017

COLOFON

Het Kenniscentrum Sociale Innovatie (KSI) van de Hogeschool Utrecht is een bundeling van een aantal lectoraten op het gebied van zorg en welzijn, sociaal beleid, maatschappelijke participatie, ondersteuning en dienstverlening, arbeid, recht en veiligheid. Het doel van het kenniscentrum is om kennis te ontwikkelen, te bundelen en over te dragen ten behoeve van onderwijs en praktijk. Het lectoraat Toegang tot het Recht richt zich op juridisch en sociaalwetenschappelijk onderzoek over maatschappelijke vraagstukken rondom de toegang tot het recht. Dit onderzoek vond plaats binnen deze onderzoekslijn en sluit aan bij het KSI-brede onderzoek 'gebiedsgericht werken'. Daarnaast is dit project aangesloten bij de landelijke werkgroep Mensenrechten & Social Work.

Jaar van uitgave: 2017

ISBN: 978-90-8928-113-5

Contact en adres

Kenniscentrum Sociale Innovatie, Hogeschool Utrecht
Lectoraat Toegang tot het Recht
Padualaan 101 – 3584 CS Utrecht
Telefoon secretariaat: 088-4819222
Email: dorien.claessen@hu.nl
www.socialeinnovatie.hu.nl / www.hu.nl

Met dank aan:

Sociale professionals en cliënten in de provincie Utrecht
Kennisplatform Utrecht Sociaal (kUS)

Klankbordgroep:

Dr. Eijmert Mudde, Hogeschool Leiden
Mr. dr. Matthijs F. Vermaat, Van der Woude de Graaf Advocaten
Dr. Martijn van Lanen, Tilburg University

Inhoudsopgave

COLOFON	1
SAMENVATTING	3
1. INLEIDING	5
1.1 PROBLEEMSTELLING	7
1.2 ONDERZOEKSVRAGEN	8
1.3 DOELSTELLING	8
1.4 OPBOUW VAN HET RAPPORT	9
2. LOKALE SOCIALE PROFESSIONALS EN DE WET MAATSCHAPPELIJKE ONDERSTEUNING	10
3. METHODOLOGIE	13
3.1 METHODE.....	13
3.2 DATA-ANALYSE	14
3.3 RESPONDENTEN	16
4. LEGAL CAPABILITIES VAN GENERALISTEN EN SPECIALISTEN AAN DE KEUKENTAFEL	19
4.1 KENNIS VAN DE ALGEMENE JURIDISCHE PROCEDURE.....	19
4.1.1 <i>Generalisten</i>	19
4.1.2 <i>Specialisten</i>	19
4.1.3 <i>Tussenconclusie</i>	20
4.2 JURIDISCHE VAARDIGHEDEN BIJ HET VORMGEVEN VAN HET KEUKENTAFELGESPREK	20
4.2.1 <i>Generalisten</i>	20
4.2.2 <i>Specialisten</i>	23
4.2.3 <i>Tussenconclusie</i>	25
4.3 HOUDING TEN OPZICHTE VAN DE JURIDISCHE PROCEDURE	26
4.3.1 <i>Generalisten</i>	26
4.3.2 <i>Specialisten</i>	29
4.3.3 <i>Tussenconclusie</i>	31
5. CONCLUSIE	32
6. BIBLIOGRAFIE	36

Samenvatting

Dit rapport verkent juridische kennis, vaardigheden en houdingsaspecten van lokale sociale professionals bij het vormgeven van de toegang tot de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo 2015). Sinds de wet in werking is getreden, op 1 januari 2015, is de gemeente verplicht onderzoek te doen naar de persoonlijke situatie van mensen die zich melden met een ondersteuningsvraag. Uit dat onderzoek, bekend geworden als het 'keukentafelgesprek', moet blijken of een cliënt zijn beperkingen het hoofd kan bieden met algemeen toegankelijke voorzieningen (bijvoorbeeld activiteiten in een buurthuis) en de inzet van gebruikelijke hulp van familie, vrienden en kennissen. Als dit niet afdoende is, kan hij een aanvraag doen voor een maatwerkvoorziening zoals huishoudelijke zorg, een woningaanpassing of specialistische begeleiding.

In sommige gemeenten voeren Wmo-consulenten, in dienst van of tijdelijk ingehuurd door de gemeente, dit onderzoek uit. In bijna 90 procent van de gemeenten zijn echter wijkteams opgericht waarvan een (onbekend) deel deze onderzoeken voor de gemeente uitvoert, al dan niet met het mandaat om een (juridisch) besluit voor een maatwerkvoorziening te nemen. De gemeente blijft wel formeel verantwoordelijk.

Aan de hand van een casestudy van twee posities aan de keukentafel worden in dit rapport juridische competenties in kaart gebracht en vergeleken. Het gaat om generalisten in een wijkteam en specialisten in een maatwerkvoorziening. De generalisten voeren het keukentafelgesprek namens een middelgrote gemeente in de provincie Utrecht, en zijn gemandateerd om het besluit over een maatwerkvoorziening te nemen. De specialisten werken voor een maatwerkvoorziening en begeleiden cliënten met cognitieve beperkingen bij het keukentafelgesprek in diverse gemeenten in Utrecht. Deze functies zijn geselecteerd omdat zij exemplarisch kunnen zijn voor het handelen van professionals aan de keukentafel. Zeven keukentafelgesprekken zijn participierend geobserveerd, waarop tien individuele interviews en twee groepsinterviews met generalisten en specialisten volgden tussen oktober 2016 en mei 2017. Op basis van het *public legal education evaluation framework* (Collard et al., 2011) zijn de data gecategoriseerd in de domeinen kennis, vaardigheden en houding. Het gaat ten eerste om kennis van de algemene procedure van de Wmo, de belangrijkste juridische vaardigheden die men gebruikt bij het vormgeven van de toegang tot de Wmo, en het rechtsbewustzijn en de bereidheid om juridische kennis te gebruiken of te vergaren.

Dit rapport laat zien dat de generalisten in een wijkteam meer juridische kennis hebben dan de specialisten in een maatwerkvoorziening. Dit kan deels verklaard worden doordat generalisten het keukentafelgesprek uitvoeren onder de formele verantwoordelijkheid van de gemeente. Generalisten hebben meerdere petten op: ze zijn hulpverlener en poortwachter tot de Wmo. Zij zoeken een vertrouwelijk contact met de cliënt en proberen tegelijkertijd voldoende informatie te verzamelen om het besluit voor een maatwerkvoorziening verbaal en schriftelijk te onderbouwen. Communicatieve en interpersoonlijke vaardigheden zijn nodig om met anderen aan de keukentafel, soms door onderhandeling, tot overeenstemming te komen. De procedure vergt een nauwkeurige en planmatige voortgang om wettelijke termijnen te halen en juridische verantwoording te onderkennen en eventueel te voorkomen. Specialististen dienen vooral het

belang van de maatwerkvoorziening te onderbouwen op, en identificeren kansen en obstakels om te sturen op een bevredigende uitkomst voor de cliënt en de eigen organisatie. Generalisten lijken meer rechtsbewust dan specialisten en houden rekening met de mogelijke juridische gevolgen van het keukentafelgesprek. Af en toe zijn ze minder transparant over de juridische procedure omdat informatie zou kunnen leiden tot verwarring bij de cliënt of om de eigen positie niet te ondermijnen. Zij zijn zich bewust van mogelijke subjectiviteit van hun besluit en zij zoeken naar (juridische) kaders. Specialist zien vooral het belang van een samenwerkingsrelatie met de Wmo-consulent of de generalist, en zijn daarom minder met de juridische kant van de zaak bezig. Hierdoor zijn ze zich minder bewust van de rechten van cliënten tijdens het keukentafelgesprek.

Ondanks een aantal methodologische beperkingen van dit onderzoek concluderen we dat juridische kennis en vaardigheden, een bewustzijn van rechtsgevolgen voor cliënten, en het juridisch kunnen verantwoorden van professioneel handelen, (nieuwe) noodzakelijke competenties zijn voor lokale professionals om in het krachtenveld van het sociaal domein te kunnen opereren. Met het in werking treden van de Wmo is er een nieuwe benadering ontstaan van de uitvoering van zorg door de overheid. De wetgever lijkt overgestapt van gelijkheid als dragend rechtsidee bij de toegang tot zorg, naar 'ieder het zijne'. Dat draagt een aanzienlijk risico van willekeur in zich. Generalisten moeten als poortwachter van de gemeentelijke voorzieningen onderscheid maken naar behoefte, mogelijkheden en omstandigheden van cliënten. Dit is een ongekennde verantwoordelijkheid, die de rechten en levens van mensen in kwetsbare posities sterk kan beïnvloeden. Het vergt veel van de professionaliteit van lokale sociale professionals om de juridische gevolgen van het eigen handelen voldoende te (kunnen) onderkennen. Zij zijn per slot van rekening primair opgeleid om hun beroep uit te oefenen op basis van hulpverlenings-competenties, zoals het werken met individuen, families en netwerken.

In de beleidsmatige ontwikkeling van de wijkteams, waarvan generalisten meer juridische vaardigheden hebben dan specialisten in een maatwerkvoorziening, bestaat het risico dat er te weinig rekening gehouden wordt met het imponerende effect van de beslissingsmacht van generalisten. Aan de keukentafel brengen zij een nieuwe rechtsbetrekking tussen de lokale overheid en burgers tot stand. Onder de formele verantwoordelijkheid van gemeenten lijkt dit echter ook onbedoelde gevolgen te hebben voor de geschillenbeslechting van cliënten. Doordat generalisten naast hulpverlener ook poortwachter zijn, bestaat het risico dat wijkteams een beleidsinstrument worden bij het voorkomen van juridisering. Het beleidsideaal van het versterken van de 'eigen kracht' gaat dan te weinig samen met juridische *empowerment* van cliënten.

Professionalisering van juridische vaardigheden van lokale professionals is nodig teneinde gelijkwaardigheid en rechtsbescherming van cliënten te waarborgen. *Legal capabilities* moeten verankerd zijn in een sterk rechtsbewustzijn, kennis van wet- en regelgeving en daadkracht om de rechtspositie van cliënten te versterken in het lokale krachtenveld. Niet alleen sociale professionals en hun organisaties, maar ook gemeenten doen er goed aan de beroepscode van de Beroepsvereniging van Professionals in Sociaal Werk en de uitgangspunten van de International Federation of Social Workers, gebaseerd op sociale rechtvaardigheid en mensenrechten, te onderschrijven om de identiteit en kwaliteit van Social Work te waarborgen.

1. Inleiding

Het sociaal domein is volop in ontwikkeling door de maatschappelijke, economische en politieke transitie van de verzorgingsstaat naar een 'participatiesamenleving'. Dit betekent een omvangrijke stelselwijziging door de decentralisaties van zorg, werk en jeugdhulp. Behalve in de Jeugdwet en de Participatiewet, wordt dit geëffectueerd in de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015¹ (Wmo). Gemeenten zijn daardoor meer dan ooit actief op terreinen die mensen en hun rechten direct raken met betrekking tot zorg, opvang, ondersteuning en participatie. Er is een fundament gelegd voor *Verzorgingssteden*. Daarin zouden niet zozeer protocollen leidend moeten zijn, maar ontdekken cliënten en professionals in een nieuwe wisselwerking wat er nodig is voor mensen met een beperking om te participeren in de samenleving.

Standaard diensten zoals aangeboden onder het oude stelsel van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) zijn per 1 januari 2015 vervangen door maatwerk: op de persoon toegesneden oplossingen voor ondersteuningsvragen. De gemeente is sindsdien wettelijk verplicht om onderzoek te doen naar de persoonlijke situatie van mensen die zich melden. Uit dit onderzoek, bekend geworden als het 'keukentafelgesprek', moet blijken of een cliënt zijn beperkingen het hoofd kan bieden met algemeen toegankelijke voorzieningen (bijvoorbeeld activiteiten in een buurthuis) en de inzet van gebruikelijke hulp van familie, vrienden en kennissen. Als dit niet afdoende is, kan hij² een aanvraag doen voor een maatwerkvoorziening zoals huishoudelijke zorg, een woningaanpassing of specialistische begeleiding.

Elke gemeente organiseert de uitvoering van het keukentafelgesprek op haar eigen manier. In veel steden zijn sociale wijkteams ingericht die dit namens de gemeente uitvoeren.³ Doordat het onderzoek is uitbesteed, is het voor burgers en hun belangenbehartigers niet altijd duidelijk wie formeel beslist: de gemeente of het wijkteam (Eijkman, 2017, p. 27).

John (53) heeft sinds zijn hersentumor geheugenproblemen. Hij krijgt wekelijks vier uur persoonlijke begeleiding van een specialist op basis van een gemeentelijke beschikking. Omdat John zijn huishouden niet zelfstandig kan runnen, deed de specialist een melding bij de gemeente om huishoudelijke zorg aan te vragen. Het keukentafelgesprek is twee weken later, waarbij de specialist John en zijn hoogbejaarde mantelzorger begeleidt. Stipt op tijd stapt een dame binnen op spierwitte sneakers. Ze slaat een dossier open en zegt: 'Is het duidelijk waarom we dit gesprek hebben meneer?' 'Ja', zegt John, maar verklaart zich niet nader. De consulent stelt vragen aan John en aan de specialist, waarbij het tevens gaat over de aard van de persoonlijke begeleiding door de specialist. Na een uur merkt de consulent dat de klok stilstaat. 'Ja', zegt John, 'Het is hier altijd kwart voor vier.' Hij gaat buiten een sigaret roken. De consulent zegt: 'Ik maak er drie uur van, ik heb alleen nog een handtekening van hem nodig.' Na binnenkomst vraagt ze aan John: 'Meneer, mag ik je handtekening?' 'Nee!' roept John lachend. 'Dan krijg je ook geen thuiszorg!' lacht de consulent, waarna John het papier tekent. 'Je krijgt alles van me terug per post', zegt de consulent; 'Heb je nog vragen?' 'Nee', antwoordt John, maar stelt toch een vraag: 'Jij bent toch van de woningbouw?' 'Nee', antwoordt de consulent: 'van de gemeente.'

¹ In dit rapport wordt de afkorting Wmo aangehouden als de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 wordt bedoeld.

² Waar 'hij' staat kan ook 'zij' of 'hij/zij' worden gelezen.

³ Movisie heeft eind 2015 een peiling gehouden onder 234 gemeenten. 87 procent werkt met wijkteams (Arum & Schoorl, 2015, p. 6-7).

Als men overeenstemming bereikt, biedt het keukentafelgesprek de mogelijkheid om op een informele en persoonlijke manier te bepalen wat nodig is in de leefsituatie van de cliënt. Sociale professionals hebben daarbij de ruimte hun expertise te gebruiken om samen met de cliënt, mantelzorgers en belangenbehartigers een oplossing te vinden die aansluit bij de behoefte en persoonlijke leefsituatie. Het wordt echter lastig als de cliënt of belangenbehartiger een ander idee heeft over 'een op de persoon toegesneden oplossing' (*i.e.* maatwerk) dan een wijkteam-medewerker. Of als je als wijkteammedewerker ter verantwoording wordt geroepen doordat een cliënt een bezwaar indient, terwijl je zelf vindt dat je goede zorg geboden hebt.

Tot nu toe was er in onderzoek en onderwijs vooral aandacht voor algemene hulpverlenings-competenties zoals werken met individuen, systemen en groepen.⁴ Dit verkennende onderzoek geeft zicht op juridische competenties van sociale professionals bij het vormgeven van de toegang tot de Wmo. Herkennen zij bijvoorbeeld juridische gevolgen van hun handelen? Hoe gaan ze om met verantwoordings-eisen in het kader van de Wmo? Voor mensen die juridisch minder zelfredzaam zijn, is de manier waarop lokale professionals wet- en regelgeving begrijpen en implementeren immers heel belangrijk (Eijkman, 2017, p. 7).

Het herkennen van recht-gerelateerde situaties en de vaardigheden die nodig zijn om vervolgens doeltreffend te handelen, worden gevat in het concept *legal capability* (Jones, 2010). Dit begrip is tot nu toe onderzocht bij burgers en de wijze waarop zij omgaan met mogelijke juridische problemen (Collard, Deeming, Wintersteiger, Jones & Seargeant, 2011). De cliënten in dit onderzoek zijn door cognitieve beperkingen meer of minder afhankelijk van sociale professionals bij de aanvraag van een maatwerkvoorziening. Daarom richten we ons in deze casestudy op de *legal capabilities* van lokale professionals in twee posities aan de keukentafel: generalisten in een wijkteam en specialisten in een maatwerkvoorziening. De generalisten voeren het keukentafelgesprek namens een gemeente in de provincie Utrecht. Hun verslaglegging bepaalt grotendeels de inhoud van de beschikking voor een maatwerkvoorziening. De specialisten zijn werkzaam voor een maatwerkvoorziening en begeleiden hun cliënten bij het keukentafelgesprek. Om zicht te krijgen op hun *legal capabilities* gebruiken we het *public legal education evaluation framework* (Collard et al., 2011) als kader bij de data-analyse. *Legal capabilities* kunnen worden geëvalueerd in kennis, vaardigheid en houding, waarbij het vooral gaat om de vastberadenheid om tot actie over te gaan (bijvoorbeeld Parle, 2009).

Van oktober 2016 tot februari 2017 namen de onderzoekers als participierend observant deel aan zeven keukentafelgesprekken, waarop tien individuele interviews volgden met de dienstdoende professionals. Daarnaast zijn er twee groepsinterviews gehouden: een met drie generalisten en een met drie specialisten. Tot slot waren er verkennende en informele gesprekken met lokale sociale professionals uit het netwerk van de onderzoekers.

⁴ Zie bijvoorbeeld: Movisie: *Leerpakket Wmo-competenties*: <https://www.movisie.nl/tools/leerpakket-wmo-competenties>. Kennisplatform Utrecht Sociaal: *Bouwstenen voor sociale (wijk)teams*: <https://www.werkplaatsensociaaldomein.nl/nieuws/wmo-wijzer-bouwstenen-sociale-wijkteams>

1.1 Probleemstelling

Het woord 'keukentafelgesprek' suggereert wellicht een huiselijke gemoedelijkheid en vrijblijvendheid. De inhoud van dit gesprek bepaalt echter grotendeels hoe persoonlijk maatwerk vorm krijgt. In de Wmo is de gemeente verplicht tot het treffen van een maatwerkvoorziening, maar pas nadat andere oplossingen niet toereikend zijn gebleken. Maatwerk (algemeen toegankelijk) is dus iets anders dan een maatwerkvoorziening. Ondersteuning door een wijkteamgeneralist kan maatwerk zijn als dat de vraag van de cliënt voldoende beantwoordt. Het onderzoek door of namens de gemeente mondt dus niet per se uit in een beschikking. Dat gebeurt pas als een maatwerkvoorziening nodig blijkt, of als de gemeente en de burger er samen niet uitkomen (Vermaat, 2015, p. 107). Het keukentafelgesprek is dus geen machtsvrije ontmoeting in een huiselijke ruimte (Hilhorst & Van der Lans, 2016). Tijdens deze gesprekken handelen lokale sociale professionals op terreinen die mensen en hun rechten direct raken, zoals hulp, ondersteuning en participatie.

Door de transitie naar maatwerk hebben professionals meer handelingsruimte gekregen. Ze kunnen hun expertise inzetten voor oplossingen die passen bij de leefsituatie van de cliënt, zonder dat protocollen de handelingsruimte sterk beperken. Tegelijk leidt het maatwerk in het kader van de Wmo tot nieuwe verantwoordingseisen. Op basis waarvan komt een generalist bijvoorbeeld tot een besluit over de inhoud van maatwerk? Hoe onderbouwt een specialist de noodzakelijkheid van zijn begeleiding?

In de discretionaire ruimte van sociale professionals is moraliteit inherent verbonden met het handelen (Jacobs, Meij, Terwolde & Zomer, 2008; Van Doorn, 2008). Jacobs et al. (2008) spreken in dezen van normatieve professionaliteit als 'het *doen* van waarden'. Hierdoor hebben sociale professionals diverse strategieën om regels en procedures in te passen in hun eigen normatief professionele kaders. Inherent aan hun uitvoeringspraktijk is een spanningsveld tussen hulp en recht (De Savorin Lohman & Raaf, 2001). Procedures kunnen goede hulp aan cliënten beperken, of de regels van de organisatie of gemeente kunnen ontoereikend zijn om een ondersteuningsvraag te beantwoorden. Hun alledaagse werk is dus sterk ingericht op persoonlijke idealen, en normatieve overwegingen spelen dan logischerwijs ook een rol bij het begrijpen en uitvoeren van nieuwe wet- en regelgeving.

Door de toenemende nadruk op persoonlijk maatwerk verandert de rechtsbetrekking tussen de gemeente en burgers. De Transitiecommissie Sociaal Domein constateert in haar essaybundel *Wie houdt er niet van kakelbont?* dat juist de fundamentele verandering tussen overheid en burgers tot nu toe te weinig aandacht heeft gehad (Noten, 2016, p. 7). Door decentralisatie wordt deze deels informeler, minder juridisch en meer laagdrempelig. Door sociale professionals handelingsruimte te geven in de communicatie met burgers, wordt gestreefd naar een gehumaniseerde rechtsbetrekking (Vonk, Klingenberg, Munneke & Tollenaar, 2016). Ondersteuningsvragen zouden dan snel en op een humane manier afgehandeld kunnen worden. Niet met een formulier of aan het loket, maar aan de keukentafel.

Zo kunnen tegelijkertijd burgers op hun eigen verantwoordelijkheid worden gewezen, op zo'n manier dat daar geen juridische geschillen over ontstaan. Door in samenspraak na te gaan welke voorzieningen passend zijn, kunnen geschillen in een informeel traject worden opgelost – zonder juridische middelen als een bezwaarschrift of beroep (Vonk, 2016, p. 10). Tollenaar (2016) stelt dat het decentralisatieproces zich in de praktijk deels lijkt te richten op het verminderen van juridische weerstand bij burgers. Lokale sociale professionals kunnen dus de juridische zelfredzaamheid van cliënten (willen) bevorderen, maar het openbaar bestuur zit daar niet per definitie op te wachten (Eijkman, 2017, p. 27).

Aan de keukentafel wordt de veranderende rechtsrelatie tussen overheid en burger concreet tot stand gebracht door wijkteamgeneralisten. Zij hebben daarbij verschillende petten op: die van zorgverlener en die van poortwachter tot de toegang tot de Wmo. Specialisten zijn in meer of mindere mate afhankelijk van het besluit van de wijkteamgeneralist. Zij behartigen de belangen van hun cliënt en van de eigen organisatie. Dit leidt tot de vraag of beide groepen sociale professionals de kennis, vaardigheden en houding hebben om met de nieuwe wet- en regelgeving uit de voeten te kunnen. *Legal capabilities* van sociale professionals kunnen immers invloed hebben op gelijkwaardigheid, rechtsbescherming en verweermogelijkheden van cliënten tijdens het keukentafelgesprek.

1.2 Onderzoeksvragen

Op basis van probleemstelling is de hoofdvraag van dit onderzoek: *Welke 'legal capabilities' gebruiken generalisten en specialisten bij het vormgeven van de toegang tot de Wmo voor cliënten met cognitieve beperkingen in de regio Utrecht?*

De volgende deelvragen worden beantwoord:

- 1) Welke kennis van de procedure Wmo herkennen of benoemen generalisten en specialisten?
- 2) Welke juridische vaardigheden gebruiken generalisten en specialisten bij het vormgeven van de toegang tot de Wmo?
- 3) Hoe verhouden generalisten en specialisten zich ten opzichte van de procedure van de Wmo?
- 4) Zijn er verschillen tussen *legal capabilities* van generalisten en specialisten en welke aspecten hebben daar invloed op?

1.3 Doelstelling

Dit onderzoek beoogt inzichten te verwerven in actuele samenwerkings- en professionaliseringsvraagstukken in het gebiedsgerichte werken van sociale professionals, conform de brede onderzoeklijn van het KSI van de Hogeschool Utrecht. Daarmee draagt het bij aan de vernieuwing van beroepsopleidingen Social Work. In de huidige discussie over professionaliteit is er namelijk weinig aandacht voor de manier waarop professionals gestalte geven aan hun vak (Jacobs et al, 2008). Dit verkennende onderzoek geeft inzicht in de kennis, vaardigheden en houdingsaspecten op basis van het *public legal education evaluation framework* (Collard et al., 2011). Zo krijgen we inzicht in het handelen van lokale professionals in de Verzorgingsstad en de mogelijke consequenties daarvan voor de toegang tot het recht van burgers. De onderzoeksmethode en

inzichten kunnen gebruikt worden voor het ontwikkelen van lesmateriaal rondom thema's als dilemma's in het sociale domein, rechtsbewustzijn en ethiek.

1.4 Opbouw van het rapport

Dit rapport is als volgt opgebouwd: bovenstaande inleiding besprak de aanleiding van dit verkennende onderzoek en de probleemstelling die heeft geleid tot de onderzoeksvragen. In het volgende hoofdstuk wordt de juridische procedure van de Wmo 2015 uitgelegd en de rol die lokale professionals daarbij kunnen hebben. Hoofdstuk 3 geeft de onderzoeksmethode en data-analyse weer en beschrijft de achtergrond van de respondenten. Hoofdstuk 4 geeft de resultaten weer. Het rapport eindigt met een concluderend hoofdstuk dat de centrale onderzoeksvraag beantwoordt, beperkingen bespreekt en aanbevelingen weergeeft voor vervolgonderzoek.

2. Lokale sociale professionals en de Wet maatschappelijke ondersteuning

Krachtens de Wmo 2015 biedt de gemeente maatschappelijke ondersteuning en levert zo nodig een bijdrage aan het realiseren van een situatie waarin de burger in staat is zich te redden en zo lang mogelijk vanuit de eigen leefomgeving te participeren in het dagelijks leven.⁵ Zelfredzaamheid wordt in de wet gedefinieerd als het in staat zijn tot het uitvoeren van de noodzakelijke algemene dagelijkse levensverrichtingen en het voeren van een gestructureerd huishouden, participatie als het deelnemen aan het maatschappelijk verkeer.⁶

Iemand kan zich melden bij de gemeente met meerdere belemmeringen voor de zelfredzaamheid, maar ook met een concrete vraag zoals een aanvraag voor een traplift of huishoudelijke zorg. Dat kan schriftelijk, telefonisch of aan het loket en dient als *melding* aangemerkt te worden. Gemeenten zijn wettelijk verplicht onderzoek⁷ te doen naar de persoonlijke situatie van burgers die zich melden met een hulpvraag. Vanuit de Algemene wet bestuursrecht (Awb) bekeken, is van belang of de vraag van de burger een aanvraag is, dat wil zeggen, een verzoek om een besluit te nemen. In dat geval moet het bestuursorgaan in reactie daarop een besluit nemen. In het systeem van besluitvorming krachtens de Wmo kan elk verzoek worden gezien als een vraag om hulp bij het vergroten van de zelfredzaamheid of participatie. Dit resulteert in een besluitvormingsproces met maximaal vijf stappen: melding, verslag, aanvraag, besluit en uitvoering (Marseille & Vermaat, 2017, p. 9-11).

In de meeste gemeenten zijn wijkteams gemandateerd⁸ om dit proces, al dan niet gedeeltelijk, namens de gemeente uit te voeren. Zij hebben in dat geval de expliciete inspanningsverplichting om ook mantelzorger(s) van de cliënt bij het keukentafelgesprek te betrekken. Ook dient de gemeente of het wijkteam mensen erop te wijzen dat ze zich kunnen laten bijstaan door een (gratis) onafhankelijke cliëntondersteuner en dat ze een persoonlijk plan kunnen indienen,⁹ waarin ze aangeven wat er nodig is en hoe dat geregeld kan worden. Dit persoonlijk plan dient meegenomen te worden bij het onderzoek.

Tijdens het 'keukentafelgesprek', als onderdeel van het onderzoek, brengt een generalist in kaart hoe de zelfstandigheid en participatie kunnen worden verbeterd. Het doel is om met de cliënt te komen tot een onderbouwd plan voor ondersteuning. Dit onderzoek mondt niet uit in een besluit, maar in een *verslag* dat binnen zes weken na de melding ontvangen moet zijn door de cliënt. In het verslag wordt vastgelegd wat er afgesproken is of voorgesteld wordt als oplossing voor de gesignaleerde problemen. Daarbij is het bieden van een maatwerkoplossing het credo.

Er zijn vier maatwerkoplossingen: verdergaan op eigen kracht, het inschakelen van het sociale netwerk, gebruikmaken van een algemene voorziening, zoals begeleiding door de wijkteam-

⁵ Artikel 1.1.1, Wmo 2015. Artikel 2.3.5, lid 3, Wmo 2015.

⁶ Artikel 1.1.1, Wmo 2015.

⁷ Artikel 2.3.2, lid 4, Wmo 2015.

⁸ Artikel 2.6.3 en artikel 2.6.4, Wmo 2015.

⁹ Artikel 2.3.2, lid 3 en 4, Wmo 2015.

generalist, of een maatwerkvoorziening. Als dat laatste het geval is dan moet hij een *aanvraag*¹⁰ indienen waarover vervolgens binnen twee weken (met de toestemming van de cliënt kan er meer tijd genomen worden, bijvoorbeeld als er meer informatie nodig is) een *besluit* wordt genomen voor een maatwerkvoorziening. In de andere drie gevallen is met het opmaken van het verslag en verzenden daarvan de procedure in reactie op de melding afgerond. Als de conclusie van het verslag is dat de cliënt geen aanspraak maakt op een maatwerkvoorziening dan moet hij zelf bedenken dat hij toch een aanvraag in moet dienen, zodat hij een besluit in handen krijgt waartegen bezwaar en beroep mogelijk is (Marseille & Vermaat, 2017, p. 12).

De invulling en uitvoeringspraktijk van een wijkteam verschillen in meer of mindere mate per gemeente (De Waal, 2016). In de beleidsmatige uitgangspunten van deze wijkteams zijn gelijkenissen te ontdekken, die ook gelden voor het wijkteam in deze casestudy. Zo hebben zij de opdracht om gebiedsgericht te anticiperen op vragen van burgers. Daarbij werken ze met een generieke blik waarmee ze kennis kunnen toepassen bij uiteenlopende vraagstukken en tegelijkertijd een specifiek specialisme hebben zoals ouderenzorg, verslavingszorg of psychiatrie. Korevaar (2014) beschrijft de werkwijze van deze zogenoemde '*T-shaped professionals*' als integraal vanuit verschillende vakgebieden naar een probleem kijken en gezamenlijk een diagnose stellen en een plan van aanpak opzetten. De kernfuncties van het wijkteam in deze casestudy zijn:

- 1) Beslissen over de toegang tot gemeentelijk gefinancierde voorzieningen (behalve voor inkomensvoorzieningen en arbeidstoeleiding);
- 2) Wegwijzen naar de basis(zorg)infrastructuur;¹¹
- 3) Voeren van regie in het kader van één huishouden, één plan, één regisseur;
- 4) Vraag verhelderen;
- 5) Versterken eigen kracht;
- 6) Uitvoeren van ambulante zorg en ondersteuning op het gebied van Jeugdzorg, Wmo en sociale zekerheid;
- 7) Signaleren.¹²

¹⁰ Een aanvraag hoeft niet altijd een afzonderlijk schrijven aan B&W te zijn. In de praktijk wordt wel een werkwijze gehanteerd dat, als uit het keukentafelgesprek duidelijk wordt dat het wijkteam namens de gemeente vindt dat recht bestaat op een maatwerkvoorziening en de betrokkene die ook wil hebben, dit in het verslag wordt aangetekend en van dechandtkening van de cliënt wordt voorzien. Het verslag fungeert vervolgens als aanvraag.

¹¹ Onder de basisinfrastructuur vallen voorliggende voorzieningen in de wijk en de gemeente, zoals de woningbouw, buurthuizen of vrijwilligersorganisaties.

¹² Signaleren wordt in deze gemeente omschreven als: breed te kijken naar een hulpvraag door eventuele andere knelpunten in het functioneren te bevragen. Hiervoor gebruiken wijkteams de Zelfredzaamheid-Matrix (ZRM) om de vraag te verhelderen (punt 4). De ZRM is een instrument om de zelfredzaamheid van de cliënt in kaart te brengen op leefgebieden zoals inkomen, werk & opleiding, tijdsbesteding, huisvesting, huiselijke relaties, geestelijke gezondheid, lichamelijke gezondheid, middelengebruik, vaardigheden bij activiteiten van het dagelijks leven (ADL), sociaal netwerk, maatschappelijke participatie en justitie. Het is onbekend hoeveel gemeenten en wijkteams met deze matrix werken. Zie verder: <https://www.movisie.nl/tools/zelfredzaamheid-matrix-zrm>

Vooraf of tijdens de keukentafelgesprekken worden cliënten soms - maar niet altijd - bijgestaan door specialisten. Zij zijn als hulpverlener werkzaam voor een maatwerkvoorziening en werken vaak al langer met de cliënt. Zij begeleiden cliënten met cognitieve problemen bij de aanvraag van een maatwerkvoorziening voor bijvoorbeeld huishoudelijke zorg, maar ook een aanvraag voor (een verlenging van) een beschikking voor de specialistische zorg die zij bieden. Aan de keukentafel treffen zij wijkteamgeneralisten of Wmo-consulenten (in dienst van of tijdelijk ingehuurd door de gemeente) en zijn ze deels afhankelijk van hun besluit of zij zorg kunnen verlenen.



Figuur 1: Procedure Wmo 2015: van melding tot beschikking. Schulincx / Wolters Kluwer Nederland B.V.

3. Methodologie

3.1 Methode

De empirische ingang van dit onderzoek is de juridische bekwaamheid van sociale professionals bij het vormgeven van de toegang tot de Wmo voor cliënten met cognitieve beperkingen. 'De discussie over wat een professional in de sociale sector zou moeten doen, begint met een uiteenzetting over wat ze doen' (Van Lanen, 2013, p. 31). Vervolgens gaat het er ook om hoe ze betekenis geven aan wat ze doen (Geertz, 2000). Dit onderzoek is daarom kwalitatief van aard en de methoden zijn geselecteerd om een casestudy te maken van twee posities in het lokale sociale domein: generalisten in een wijkteam en specialisten in een maatwerkvoorziening. De generalisten voeren namens de gemeente het keukentafelgesprek en besluiten of, en in welke vorm, een maatwerkvoorziening wordt ingezet. De specialisten geven individuele begeleiding aan mensen met cognitieve beperkingen. Zij ondersteunen ze bij de aanvraag van een maatwerkvoorziening zoals begeleiding, huishoudelijke zorg of een woningaanpassing.

Yin (2003) ziet een casestudy als een *'empirical inquiry that investigates a contemporary phenomenon in depth and within its real-life context especially when the boundaries between phenomenon and context are not clearly evident'* (Yin, 2003, p. 18). Het gaat dus niet alleen over de vraag of sociale professionals kennis hebben van de procedure van de Wmo, maar ook over de aspecten die invloed hebben op het al dan niet aanwezig zijn of gebruiken van die kennis. Dit geldt net zo voor de vaardigheden en houdingsaspecten. De omstandigheden, context, strategieën en motivaties van respondenten worden geïnterpreteerd voor een diepgaand begrip van het handelen.

Participerende observatie, individuele interviews en groepsinterviews zijn de belangrijkste methoden binnen onze casestudybenadering. Bij participerende observatie doen de onderzoekers mee met activiteiten in de natuurlijke omgeving van de onderzochten en dit opent deuren die anders wellicht gesloten blijven (Spradley, 1980). Spontane gesprekken, al fietsend naar een keukentafelgesprek, gaven inzichten die anders mogelijk verborgen zouden blijven. Citaten uit deze gesprekken werden aansluitend opgeschreven en later voorgelegd in interviews. De onderzoekers namen van oktober 2016 tot februari 2017 daarnaast als participierend observant deel aan drie keukentafelgesprekken met generalisten en vier keukentafelgesprekken met specialisten in de thuissituatie van cliënten met cognitieve beperkingen. Elementen uit de algemene procedure van de Wmo (zie hoofdstuk 2) en indicatoren uit het *public legal education evaluation framework* (Collard et al., 2011) dienden daarbij als observatielijst.

Aansluitend aan de keukentafelgesprekken vond een semigestructureerd interview plaats met de dienstdoende professional. Daarbij werd hij of zij bevraagd op het eigen handelen tijdens het keukentafelgesprek. Aan het einde van het gesprek werd bij zes van de acht professionals de procedure van de Wmo voorgelegd in een infographic (figuur 1). Een achtste individueel interview vond plaats met een generalist zonder dat een keukentafelgesprek mogelijk was. Met één generalist zijn drie gesprekken gevoerd. Op deze manier werden basale kennis van de Wmo en de opvattingen over het belang van de procedure bevraagd.

Gemengde dataverzamelmethode verschaften meer inzicht in de context van het handelen van sociale professionals. Door het trianguleren van de data konden wij de casestudies vanuit meerdere perspectieven bekijken. Zo droegen de observaties uit de keukentafelgesprekken bij aan het ontwikkelen van casuïstiek die is voorgelegd in interviews. Er waren twee groepsinterviews: een met generalisten en een met specialisten. Daarbij is gewerkt met een onderwerpenlijst op basis van dezelfde infographic met de procedure van de Wmo. Het groepsinterview met de generalisten werd gehouden op het wijkteamkantoor in februari 2017, dat met de specialisten op de Hogeschool Utrecht in december 2016. De data uit deze interviews worden weergegeven in het empirische hoofdstuk. Een vergadering in december 2016 van de generalisten van het wijkteam genereerde tevens data over de wijze waarop de besluitvorming van een geobserveerd keukentafelgesprek tot stand kwam. De toegang tot meer keukentafelgesprekken of vergaderingen was niet mogelijk vanwege privacybescherming van cliënten en vertrouwensissues van sommige hulpverleners.

Van zes van de acht keukentafelgesprekken en van zeven van de tien interviews en groepsinterviews zijn geluidsopnamen gemaakt en getranscribeerd. Deze opnames zijn gemaakt met de expliciete toestemming van de sociale professional en de cliënt. De onderzoekers tekenden daarbij een schriftelijke geheimhoudingsplicht van persoonsgegevens van de cliënten. Namen van medewerkers, organisaties en gemeenten worden anoniem weergegeven zodat verkennende bevindingen niet voor andere doeleinden kunnen worden gebruikt (bijvoorbeeld ter beoordeling van het functioneren van medewerkers of als informatie in een aanbestedingsproces van een organisatie). De data-analyse van de transcripten wordt in de volgende paragraaf besproken.

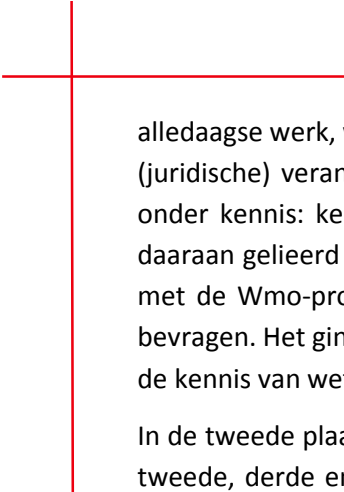
3.2 Data-analyse

In dit verkennende onderzoek is het *public legal education evaluation framework* (Collard et al., 2011) gebruikt als richtinggevend kader bij het analyseren van de case van generalisten en specialisten. Dit *framework* is ontwikkeld door het Bristol University Personal Finance Research Centre en door Law for Life om *legal capability* te evalueren. Het onderscheidt vier domeinen: 1) het herkennen en benoemen van juridische dimensie van een situatie; 2) meer te weten te komen over die juridische dimensie; 3) omgaan met rechtsgerelateerde issues; 4) betrokkenheid en beïnvloeding.¹³

Elk van deze domeinen heeft vier tot zeven indicatoren. Tot de eerste behoort bijvoorbeeld: 'Kunnen herkennen hoe wettelijke rechten en plichten van toepassing zijn in een situatie' (zie verder: Collard et al., 2011). De indicatoren worden ondergebracht in drie gebieden: kennis, vaardigheden en houding (i.e. vermogen en zelfvertrouwen) om keuzes te maken vanuit de alledaagse praktijk vis-à-vis de wet (Jones, 2010).

Tot nu toe is dit begrip onderzocht als competentie van burgers in de omgang met mogelijke juridische problemen. Wij passen het toe op het handelen van generalisten en specialisten bij hun

¹³ De originele Engelse tekst luidt: 1) *recognising and framing the legal dimensions of issues and situation*; 2) *finding out more about legal dimensions of issues and situations*; 3) *dealing with law-related issues* 4) *engaging and influencing*.



alledaagse werk, waarin het keukentafelgesprek juridische gevolgen kan hebben voor cliënten en (juridische) verantwoording kan vragen van de lokale professional. In die context verstaan we onder kennis: kennis van de algemene procedure van de Wmo en de juridische aspecten die daaraan gelieerd zijn, zoals de Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen. De infographic met de Wmo-procedure (figuur 1) is gebruikt om algemene juridische kennis van de Wmo te bevragen. Het ging dan bijvoorbeeld om het recht van de cliënt op onafhankelijke ondersteuning, de kennis van wettelijke termijnen en de mogelijkheid voor cliënten om bezwaar te maken.

In de tweede plaats gaat het om vaardigheden, aangegeven met verschillende indicatoren in het tweede, derde en vierde domein. Het ging hierbij vooral om juridische vaardigheden zoals het uitzoeken welke rechten en plichten ertoe doen in een specifieke situatie.

Ten derde gaat het om houdingsaspecten. Dit onderzoek richt zich in navolging van Coumarelos et al., (2012) en McDonald & People (2014) op *psychological readiness*. Het gaat dan om het (zelf)vertrouwen om met juridische aspecten om te gaan, de betrokkenheid bij een juridische kwestie en de bereidheid om tot actie over te gaan. Door vanuit het *framework* de data te analyseren werd inzicht verkregen in welke kennis aanwezig is, wat sociale professionals daarmee doen en hoe ze die kennis en vaardigheden gebruiken.

Door bovenstaande wijze van data-analyse wordt gestreefd naar een Case-Ordered Display: *'The cases are ordered according to some variable of interest, so that you can easily see the differences [and] (...) the patterns of more and less X in the cases'* (Miles & Huberman, 1994, p. 187 e.v.). Dit wil zeggen dat de infographic 'Procedure Wmo 2015: van melding tot beschikking' en *framework legal capability* als kader dienden bij de data-analyse, die op deductieve wijze plaatsvond door te turven welke aspecten naar voren kwamen in de data. Om de objectiviteit van de data-analyse te vergroten is in deze fase gewerkt met een team van onderzoekers.

Legal capability: The four key domains for evaluation

Recognising and framing the legal dimensions of issues and situations	Is aware of the concept of rights and obligations and can recognise where the law applies to a situation.	Is able to frame a situation in terms of the law and distinguish between civil and criminal legal issues.	Is aware of the basic legal principles that underpin the legal system and can apply them to issues	Has the communication skills and confidence to explain a law-related issue and ask and answer questions about it.			
Finding out more about the legal dimensions of issues and situations	Able to find out what rights and obligations apply in a particular situation	Able to find out about basic legal processes and procedures that apply to particular situations	Able to find out about the steps involved in dealing with a law-related issue	Able to assess the different sources of information about a law-related issue	Able to assess risks and opportunities, and decide when they can deal with a law-related issue themselves and when they might need expert advice	Able to find out about different sources of advice and to choose one which will meet their needs	
Dealing with law-related issues	Able to apply relevant information or advice that has been obtained.	Able to decide what a satisfactory outcome to a law-related issue looks like for them.	Able to anticipate and plan ahead, to identify opportunities and obstacles.	Able to identify and assess different courses of action for dealing with a law-related issue (which may include doing nothing) , then plan and follow through an appropriate course of action	Has communication and interpersonal skills to manage relationships and deal with the other parties involved.	Has personal skills and attributes such as confidence, self-esteem, motivation calmness to persevere throughout the process	Able to keep a good record of events, information and correspondence, and keep track of evidence.
Engaging and influencing	Aware of the impact of the law and legal institutions on their lives and on the lives of others	Is aware of relevant processes, structures and institutions that can be used to influence and participate in decision-making in order to achieve change.	Is able to critically assess situations in order to weigh up opportunities	Has communication and interpersonal skills necessary to engage and influence	Has personal skills and attributes such as confidence, self-belief and strength to effect change either individually or collectively.		

Figuur 2: Het framework is ontwikkeld door Law for Life en Bristol University Personal Finance Research Centre (Collard et al., 2011, p. 12).

3.3 Respondenten

In oktober 2016 werd een wijkteam geselecteerd omdat het exemplarisch kan zijn voor andere wijkteams die het keukentafelgesprek namens de gemeente uitvoeren. De specialisten werden benaderd via het professionele netwerk van de onderzoekers en zijn werkzaam voor een maatwerkvoorziening die specialistische begeleiding biedt aan mensen met cognitieve beperkingen.

De selectie van generalisten en specialisten gebeurde op basis van de datum van geplande keukentafelgesprekken. De selectie van keukentafelgesprekken gebeurde door de sociale professionals, op basis van de volgende indicatoren van de onderzoekers: het moet gaan om een aanvraag voor een maatwerkvoorziening door cliënten met cognitieve beperkingen. Door deze afbakening is het handelen van generalisten en specialisten gezien met mensen met vergelijkbare beperkingen, zoals dementie, die hun *legal capabilities* beperken.

De sociale professionals hadden een BA-diploma in Social Work (Maatschappelijk Werk en Dienstverlening (MWD) en Sociaal Pedagogische Hulpverlening (SPH)). Sommige professionals hadden een ander sociaal opleidingsprofiel waarmee zij werkzaam waren bij de betrokken organisaties.

Voordat de toegang verkregen werd tot deze twee organisaties liepen oriënterende gesprekken met twee andere teams op niets uit. Een teamleider van een wijkteam gaf wel toestemming voor

het onderzoek, maar een medewerker weigerde vervolgens namens haar team de toegang tot keukentafelgesprekken te verlenen aan de onderzoekers. De opgegeven reden was dat deze gesprekken 'nieuw' waren voor de professionals en daarom 'geen representatief beeld geven'.

Keukentafelgesprekken en individuele interviews generalisten

	Leeftijdscategorie	Werkervaring Social Work	Datum keukentafelgesprek	Aanwezig	Datum interview	Aanvraag	Besluit
Generalist 1	40-50 jaar	15-20 jaar	november 2016	cliënt generalist onderzoeker	november 2016	Huishoudelijke hulp	Toegekend
Generalist 2	30-40 jaar	10-15 jaar	november 2016	cliënt mantelzorger generalist onderzoeker	december 2016	Dagbesteding	Toegekend
Generalist 3	40-50 jaar	5-10 jaar	januari 2017	cliënt mantelzorger generalist onderzoeker	januari 2017	Dagbesteding	Toegekend
Generalist 4	30-40 jaar	5-10 jaar	n.v.t.	n.v.t.	mei 2017	n.v.t.	n.v.t.

Groepsinterview generalisten

	Leeftijdscategorie	Werkervaring Social Work
Generalist 3	40-50 jaar	5-10 jaar
Generalist 5	40-50 jaar	15-20 jaar
Generalist 6	40-50 jaar	15-20 jaar

Keukentafelgesprekken en individuele interviews specialisten

	Leeftijdscategorie	Werkervaring Social Work	Datum keukentafelgesprek	Aanwezig	Datum interview	Aanvraag	Besluit
Specialist 1	30-40 jaar	5-10 jaar	oktober 2016	cliënt specialist Wmo-consulent onderzoeker	oktober 2016	verlenging hulp in de huishouding	Toegekend
Specialist 2	30-40 jaar	5-10 jaar	oktober 2016	cliënt specialist Wmo-consulent onderzoeker	oktober 2016	verlenging specialistische begeleiding	Toegekend
Specialist 3	30-40 jaar	15-20 jaar	november 2016	cliënt en echtgenote specialist Wmo-consulent onderzoeker	november 2016	verlenging specialistische begeleiding	Toegekend
Specialist 4	30-40 jaar	0-5 jaar	december 2016	cliënt specialist Wmo-consulent onderzoeker	december 2016	verlenging specialistische begeleiding	Toegekend

Groepsinterview specialisten

	Leeftijdscategorie	Werkervaring Social Work
Specialist 5	30-40 jaar	10-20 jaar
Specialist 6	40-50 jaar	5-10 jaar
Specialist 7	30-40 jaar	5-10 jaar

4. *Legal capabilities* van generalisten en specialisten aan de keukentafel

In dit hoofdstuk worden de kwalitatieve data weergegeven. De eerste paragraaf behandelt de kennis die generalisten en specialisten al dan niet hebben van de algemene procedure van de Wmo. Vervolgens worden de juridische vaardigheden besproken die beide groepen vooral gebruiken bij de keukentafelgesprekken. De laatste paragraaf geeft weer hoe generalisten en specialisten zich verhouden tot de juridische procedure.

4.1 Kennis van de algemene juridische procedure

4.1.1 *Generalisten*

De generalisten hebben kennis van de algemene procedure van de Wmo zoals afgebeeld in figuur 1. Ze zijn op de hoogte van het recht van onafhankelijke cliëntondersteuning. De mogelijkheid voor cliënten om een persoonlijk plan in te dienen kwam niet aan de orde in de interviews, noch tijdens de keukentafelgesprekken. De generalisten zijn op de hoogte van de wettelijke termijn om het onderzoek af te ronden binnen zes weken nadat de cliënt een melding heeft gedaan. Ook is bekend dat de cliënt na een aanvraag voor een maatwerkvoorziening binnen twee weken op de hoogte gesteld moet worden van een beschikking. De werkprocessen zijn vastgelegd in procesbeschrijvingen die de gemeente en de wijkteams in gezamenlijkheid hebben ontwikkeld. Een ICT-systeem is ingericht om wettelijke termijnen te volgen.

Alle generalisten zijn op de hoogte van de mogelijkheid voor cliënten om bezwaar te maken bij de gemeente tegen het besluit van het wijkteam. De mogelijkheid voor cliënten om een dwangsom te eisen als de wettelijke termijn niet wordt gehaald, is bekend bij vijf van de zes generalisten. Bij één generalist kwam dit niet aan de orde tijdens het individuele interview. Twee generalisten noemen de gemeentelijke verordening als belanghebbend voor hun werk. Bij de andere generalisten kwam dit niet aan de orde. Meerdere generalisten noemen jurisprudentie in algemene zin als richtinggevend bij het leveren van maatwerk. Twee teamleden, met een sociaaljuridische opleiding, hebben de taak om het team op de hoogte te houden van wijzigingen in wet- en regelgeving. Zij hebben nu en dan overleg met ambtenaren van de gemeente die hun uitleg geven over de verordening en beleidsregels.

4.1.2 *Specialisten*

De specialisten hebben in mindere mate kennis van de algemene juridische procedure. De voorwaarden waaraan gemeenten of wijkteams zich wettelijk dienen te houden tijdens het keukentafelgesprek, worden nauwelijks benoemd in de individuele interviews en tijdens het groepsinterview. Als we rechtstreeks vragen hoelang het duurt voordat een besluit wordt genomen na de melding, variëren de antwoorden van zes à acht weken (of maanden) tot 'zo lang als dat ze erover doen'. Eén specialist las in een gemeentelijke brief aan een cliënt over het bestaan van onafhankelijke cliëntondersteuning. In dezelfde brief vroeg de gemeente de cliënt om vooraf informatie te leveren. De specialist zegt hierover: 'De gemeente stuurde een zorgmatrix met domeinen die cliënten invullen: ik laat mensen dat zelf doen als ze niet goed kunnen schrijven want dat geeft meteen een beeld, maar eigenlijk vind ik het heel veel werk voor de cliënt zelf en

het levert veel spanning.’ Naar alle waarschijnlijkheid bood de gemeente hiermee de optie aan de cliënt om een persoonlijk plan aan te leveren waarmee kenbaar rekening gehouden moet worden tijdens het onderzoek. Deze specialist benoemt de mogelijkheid voor cliënten om een beroep te doen op de Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen als volgt: ‘(...) als de termijn verstrijkt dan krijgt de gemeente een soort van boete. Dan krijgt de cliënt een geldbedrag voor het feit dat ze te laat zijn.’ Alle specialisten zijn op de hoogte van de mogelijkheid tot bezwaar. Als we de specialisten aan het einde van een individueel interview of het groepsinterview de algemene procedure van de Wmo voorleggen, geven ze aan daar niet goed bekend mee te zijn.

4.1.3 Tussenconclusie

Uit bovenstaande blijkt dat de generalisten meer kennis van de algemene procedure van de Wmo hebben dan de specialisten. Beide groepen benoemen de bezwaarprocedure die valt onder de Algemene wet bestuursrecht. De generalisten zijn op de hoogte van de Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen.

4.2 Juridische vaardigheden bij het vormgeven van het keukentafelgesprek

4.2.1 Generalisten

De generalisten onderzoeken de persoonlijke situatie van cliënten op basis van zeven leefgebieden van de Zelfredzaamheid-Matrix (ZRM). Per leefgebied, zoals lichamelijke gezondheid of huisvesting, geeft de generalist een score van 1 tot 5 voor de zelfredzaamheid van de cliënt. Deze matrix is de leidraad tijdens het gesprek, omdat de leefgebieden de basis zijn van het plan van aanpak.

Op weg naar een keukentafelgesprek, eind november 2016, vertelt een generalist: ‘Het gaat erom om op basis van kennis, ervaring en intuïtie te komen tot maatwerk en dat dan ook nog eens juridisch passend te maken.’ Het keukentafelgesprek verloopt als volgt:

De generalist legt een bejaarde cliënte en haar zoon uit dat het doel is om te kijken of de beschikking voor de dagbesteding verlengd moet worden. De cliënte zegt dat ze dit ontzettend hoopt, want na een periode waarin ze niet meer wilde leven kwam de dagbesteding als een ‘geschenk’. De dame beantwoordt de vragen van de generalist over de ZRM-leefgebieden niet eenduidig; ze vertelt over allerlei gebeurtenissen uit haar leven. De generalist luistert geïnteresseerd en stelt regelmatig een vraag in dienst van haar onderzoek. Na drie kwartier geeft ze aan dat het haar duidelijk is geworden dat mevrouw heel graag naar de dagbesteding blijft gaan. Ze legt uit dat zij deze beslissing niet alleen neemt, maar met collega’s. Ze belooft de dame meteen na de vergadering, twee dagen later, te bellen. (Keukentafelgesprek, november 2016).

Na het keukentafelgesprek zegt de generalist tegen de onderzoeker dat ze het vervelend vindt om de dame in onzekerheid achter te laten. Nu maakt de cliënt zich zorgen, terwijl wel duidelijk is dat de beschikking moet worden verlengd. Toch staat ze achter haar handelen: ze vindt het belangrijk dat de beslissing over een beschikking ‘teamgedragen’ is. De generalist kiest ervoor de cliënt in

het ongewisse te laten om de verantwoordelijkheid te delen met de collega's. Vanuit zorgoverwegingen had ze de cliënt liever meteen op de hoogte gesteld.

Ook andere generalisten hechten waarde aan het 'teamgedragen besluit'. Een van hen zegt: 'Wat ik dan prettig vind: hier [in dit wijkteam] is de werkwijze: je presenteert je casus en je bent niet de enige die beoordeelt. Op het moment dat ik de casus presenteer is die daarna van ons allemaal en is het gewoon een teamgedragen besluit wat er gebeurt.' In het beleid dat tot stand kwam in samenwerking met de gemeente heeft de overlegvorm de bedoeling om de gelegenheid te creëren om op casusniveau kennis en ervaring te delen en onderling te leren. Dit zou de totstandkoming van eenzelfde beoordelingskader bevorderen. Om deze reden gaan generalisten ook in tweetallen op huisbezoek zodat zij verschillende expertises kunnen gebruiken om een hulpvraag te beoordelen. Bij aanvragen voor huishoudelijke zorg lijkt hiervan afgeweken te worden; meestal beslist de generalist dan zelfstandig naar aanleiding van het gesprek met de cliënt.

In het functieprofiel van wijkteamgeneralisten worden drie rollen onderscheiden: de aannemer, de regisseur en de coach. De aannemer houdt zich onder andere bezig met de vraagverheldering en het maken van een analyse op basis van de leefgebieden; hij behoort een oordelend vermogen te bezitten. Daarnaast moet hij samen met de cliënt (en het netwerk) een plan en doelen kunnen maken, inclusief geschikte interventies. De regisseur voert het casemanagement uit en heeft daarbij een signalerende rol, omschreven als 'wat wordt er allemaal geboden aan zorg en wat is er daadwerkelijk nodig'. Er wordt in deze rol kennis verwacht van de sociale kaart en van netwerkconnecties. De coach behoort op methodische wijze de cliënt te begeleiden naar 'zo groot mogelijke zelfstandigheid'.

Meerdere generalisten zien zichzelf vooral als coach en ervaren dat dit soms op gespannen voet staat met de invulling van de regisseursrol waarbinnen de besluitvorming over maatwerk plaatsheeft. Dit kan de vertrouwensrelatie die ze als coach opbouwen met de cliënt schaden als de generalist een andere mening heeft dan de cliënt. Er wordt in het functieprofiel niet direct gerefereerd aan juridische vaardigheden, zoals kennis van wet- en regelgeving. Dit laatste lijken generalisten vooral van elkaar te leren; zoals een generalist zei: 'Je besmet elkaar met informatie.'

Generalisten zijn zich bewust van het feit dat het bepalen van de inhoud van een beschikking een subjectieve kwestie is. Dat blijkt uit de volgende passage uit het groepsinterview:

Generalist: Soms word je teruggestuurd met 'doe nog maar wat extra onderzoek'. En soms denk je: nu moet ik flink aan de bak om dit voor elkaar te krijgen en heb je binnen vijf minuten een beschikking.

Tweede generalist: Het is een verrassing, elke keer weer. [Lach]

Generalist: Ja, en het kwetsbare vind ik wel dat het afhangt van hoe goed wij het woorden geven.

Tweede generalist: En wie het doet of een cliënt krijgt wat hij nodig heeft.

Generalist: Of wat de cliënt wil.

*Derde generalist: Ja, het houd je wel scherp ja.
Generalist: Ja, dus dat vind ik wel best pittig.
(Groepsinterview generalisten, februari 2017)*

In de praktijk hebben generalisten zeven leidende principes die zij in de praktijk kunnen hanteren als leidraad bij hun besluitvorming. Deze zijn:

- 1) Veiligheid van het kind/de burger staat voorop;
- 2) Eén gezin, één plan, zo veel mogelijk één gezicht;
- 3) Versterken eigen kracht (door de generalistische professional als coach);
- 4) Vroeginterventie en preventie voorop;
- 5) Cliëntvraag is leidend bij het inrichten van de zorg (niet het aanbod van een zorgaanbieder);
- 6) Zo effectief mogelijk doorverwijzen (als aanvullende zorg nodig is);
- 7) Betrekken en benutten van de sociale basisvoorzieningen.

De leidende principes zijn ontwikkeld in samenwerking met de gemeente. In de overlegruimte liggen deze principes geplastificeerd op tafel. Een generalist vertelt dat er aanvankelijk ook stond dat ze zo 'goedkoop mogelijk' moeten verwijzen, maar dat principe werd door de gemeente aangepast.¹⁴ Sommige generalisten lijken zich bewust van de 'kwetsbaarheid' van hun besluitvorming, andere vinden dat je er niet te zwaar aan moet tillen.

Generalisten zoeken naar criteria om een beslissing over de inhoud van een maatwerkvoorziening te bepalen, zoals duidelijk wordt in het volgende voorbeeld:

Generalist: (...) die mensen vragen een PGB voor eigenlijk 28 uur verzorging en begeleiding per week voor een familielid. (...) Wij komen echt niet hoger uit dan 20,5 uur op basis van wat zij aanleveren.

Onderzoeker: Hoe kom je aan een totaal aantal uren?

Generalist: De cliënten hebben uitgeschreven wat ze doen. Wij zijn gaan kijken wat zou je redelijkerwijs kunnen beschikken en wat valt onder gebruikelijke zorg. (...) Net als bij de thuiszorg staat daar een aantal minuten voor. Dan reken je dat.

Onderzoeker: Zijn er standaarden om die tijd in te delen, te berekenen?

Generalist: Nee, en dat is het vervelende. Vanuit persoonlijke verzorging weet een collega [verpleegkundige] dat, omdat ze voor de thuiszorg werkte. Die uren houd je dan maar gewoon aan. Ja, waarom zouden we ervan afwijken, die tijden zijn er niet voor niets. Met uren [persoonlijke] begeleiding heb je [echter] geen enkele houvast.

(Individueel interview generalist, december 2016)

De generalist houdt er in deze casus rekening mee dat de mantelzorgers namens de cliënt in bezwaar gaan tegen de beschikking. Daarbij heeft het team overwogen om hen, na meerdere gesprekken, met de teamleider om de tafel te laten gaan om het meningsverschil te bespreken.

¹⁴ Aanvankelijk stond er 'Zo min mogelijk doorverwijzen'. Dit werd later aangepast naar: 'Zo effectief mogelijk doorverwijzen (als aanvullende zorg nodig is)'.

Onderhandelingsvaardigheden zijn vaak, niet alleen in geval van een mogelijk bezwaar, van belang om met andere partijen tot overeenstemming te komen over de invulling van maatwerk.

De betrokken generalist zag het in deze situatie niet uitdraaien op een oplossing, omdat het deze mensen 'om het geld ging [de hoogte van het PGB]'. Een bezwaarschrift, gevolgd door een eventuele beroepszaak, zag de generalist in dit geval als meerwaarde: 'Soms is het ook maar fijn om het voor een rechter te krijgen, want dan ontstaat er jurisprudentie en weten we wat blijft staan en wat niet. Want op die manier leer je ook. Nu is er geen jurisprudentie over, dus je bent ook nog helemaal vrij. Wat kan wel en wat kan niet?'

Generalisten zijn zich bewust van een mogelijk juridische afloop van een keukentafelgesprek. Dit kan leiden tot verantwoordingseisen aan het eigen professionele handelen. Dezelfde generalist vertelt in een individueel interview: 'We laten ons [in het dagelijkse werk] niet zo bepalen door de juridische kaders. Je komt er eigenlijk alleen mee in aanraking als de klant het niet eens is met je. Dus op het moment dat er een klacht of een bezwaar gaat komen, krijg je te maken met de juridische kaders. Dan ben je je opeens bewust van: "O ja, ik moet het dus wel allemaal op een bepaalde manier onderbouwen. Wat staat er eigenlijk in de verordening en de nadere regels van de gemeente? Wat wij zeggen, houdt dat juridisch wel stand?"' Als tijdens het onderzoek blijkt dat cliënten mogelijk in bezwaar gaan tegen de beschikking omdat men geen overeenstemming bereikt, dan kunnen generalisten de juridische afdeling van de gemeente raadplegen om het besluit met de juiste juridische grondslag te formuleren.

De gemeente ziet er, via een ICT-systeem, op toe dat generalisten de wettelijke termijnen van de Wmo volgen; een overschrijding wordt zichtbaar in het systeem. De statistieken worden gerapporteerd aan de teamleider. Dit wordt enigszins als beperkend ervaren in de uitvoeringspraktijk. Zo kan er meer tijd nodig zijn om met een cliënt een vertrouwensrelatie op te bouwen dan de wettelijke termijnen voorschrijven. De generalisten geven aan dat als de verstandhouding met een cliënt goed is, er in (mogelijk stilzwijgende) overeenstemming meer tijd genomen kan worden om het onderzoek af te ronden. Dit vergt een nauwkeurige en planmatige rapportage van het eigen handelen en de verantwoording daarvan.

Generalisten lijken voor het verantwoorden van de beschikking vooral formuleringen in de geest van de wet te kiezen. Dat blijkt uit de volgende uitspraak van een generalist: 'Het is belangrijk om in de conclusie [van het plan van aanpak] al te spreken over zelfredzaamheid en participatie. (...) Nou ja, als je dat dan op die manier verwoordt: op basis van ons onderzoek is gebleken dat u niet zelfredzaam bent en niet zelfstandig kunt participeren vanwege die en die beperkingen. Als u die niet krijgt dan gebeurt er dit, dit en dit en daarom is het noodzakelijk om die en die redenen dat u specialistische hulp krijgt. Dan heb je het binnen de kaders van de Wmo onderbouwd waarom je iemand iets beschikt.'

4.2.2 Specialisten

'Het gaat bij iedere gemeente anders', is een terugkerende uitspraak van specialisten tegen de onderzoekers. Typerend is de specialist die vertelt vanuit de woonkamer van de cliënt te googelen 'wat de procedure is [om een maatwerkvoorziening aan te vragen]', bij een eerste melding in een

nieuwe gemeente. In het groepsinterview refereert deze specialist aan het oude stelsel van de AWBZ, waarbinnen tot 2015 een aanvraag voor een indicatie schriftelijk werd gedaan bij het Centrum indicatiestelling zorg (CIZ). Deze procedure vinden meerdere specialisten eenduidig omdat zij met één regionaal kantoor werkten. Bovendien kon de formulering van de aanvraag worden overdacht en collega's konden eventueel meelesen. Sinds 2015 werken ze met meerdere gemeenten die verschillen in werkwijzen. Bij het keukentafelgesprek moeten specialisten verbaal beargumenteren waarom een maatwerkvoorziening nodig is. Alle specialisten geven voorbeelden van situaties waarbij het lastig was om Wmo-consulenten of wijkteamgeneralisten te overtuigen. Ze zijn zich deels ervan bewust dat hun handelen tijdens het keukentafelgesprek gevolgen kan hebben voor de inhoud van de beschikking voor de cliënt. Een specialist zegt daarover in een informeel gesprek in oktober 2016: 'Je moet goed nadenken hoe je persoonlijke begeleiding (i.e. maatwerk) onderbouwt naar een gemeente. Ik ben daar niet zo goed in, zeker als ik echt moet onderhandelen. Ik ben daar te soft voor.'

Specialisten beargumenteren de aanvraag voor een maatwerkvoorziening vooral op basis van hun kennis over cognitieve beperkingen. Hierop worden ze in sommige keukentafelgesprekken bevraagd door de Wmo-consulent of de wijkteamgeneralist. Specialisten zijn zich ervan bewust dat sommige informatie meer effect heeft dan andere. Een specialist: 'Ik word altijd wel blij van behoorlijk wat medisch onderzoek, zodat je toch wat kan wapperen met termen (...). Als het [de onderbouwing in algemene termen] niet landt bij de Wmo-consulent dan moet je het toch echt gaan hebben over medische informatie [over de cliënt].' De specialist merkt daarbij meteen het volgende op: 'Je hebt dan wel het stuk met privacy. Je wil in contact blijven met je cliënt als je informatie deelt met de gemeente, maar je ontkomt er niet aan om dingen te delen buiten de cliënt omdat je teruggebeld wordt op een moment dat je niet in de thuissituatie van de cliënt bent.' Meerdere specialisten benoemen het dilemma tussen het recht op privacy van cliënten en het pragmatisme.

De specialist verkeert in een (relatieve) afhankelijkheidspositie van de Wmo-consulent of generalist die de beslissing neemt over de beschikking, zo blijkt uit de volgende passage tijdens het groepsinterview:

Onderzoeker: Jullie hebben me duidelijk gemaakt dat gemeentelijk beleid overal anders kan zijn. Tegelijkertijd liggen een aantal dingen vast in de wet waar gemeenten en wijkteams zich aan zouden moeten houden. Daar zou je de gemeente of het wijkteam verantwoordelijk voor kunnen houden.

Specialist: Ja, en daar heb je het spanningsveld, snap je? Want je moet zorgen dat je een goed contact en een goede verstandhouding houdt met de wijkteammedewerker en je moet in het belang van de cliënt denken. Dus dat is laveren.

Deze specialist spreekt over de 'kunst van het laveren'. Daarvoor passen specialisten hun communicatiestijl aan. Een specialist zegt daarover: 'Het gaat erom hoe je een consulent benadert. Informerend werkt beter. Niet van: heeft iemand dat al opgepakt? Maar: bij wie ligt het op het bureau en is het mogelijk dat we alvast wat contact hebben? Dus je bent veel zorgvuldiger

in je benadering van een wijkteammedewerker of Wmo-consulent, terwijl je zelf denkt: “doorhakken die knoop!”

Tijdens de keukentafelgesprekken bleek ‘de kunst van het laveren’ bevestigd te worden. Zo vertellen meerdere generalisten achteraf dat ze bewust achteroverleunen, vooral als zij het vertrouwen hebben dat er een beschikking volgt conform hun inschatting van wat goed is voor de cliënt. Specialist sturen op randvoorwaarden, zoals het creëren van een rustige sfeer waarbij de cliënt goed in gesprek kan gaan. Twee specialisten zeiden soms juist het tegenovergestelde te doen. Regelmatig loopt de spanning op tijdens het keukentafelgesprek doordat de cliënt de vragen van de Wmo-consulent of generalist niet kan overzien. Deze specialisten grepen daarbij soms bewust niet in, zodat de cognitieve beperking zichtbaar werd.

In november 2016 voerde een specialist een keukentafelgesprek voor een verlenging van de beschikking van de eigen begeleiding aan een cliënt. Het ging om een echtpaar waarvan de man lichamelijke en cognitieve beperkingen had. Na een uur naderde het einde van het gesprek en vroeg de Wmo-consulent aan de specialist hoeveel uur voldoende zou zijn voor specialistische begeleiding. De specialist ontweek de vraag meerdere keren. In het individuele interview legde ze uit dat ze vooral de cliënt aan het woord laat en zo min mogelijk op de inhoud stuurt. In plaats daarvan werkt ze aan een goede verstandhouding met de Wmo-consulent in de kleine gemeente waar ze beiden opereren. Zij kwamen elkaar al zo’n tien keer tegen aan de keukentafel, waardoor er een vertrouwensrelatie groeide.

De Wmo-consulent vertelde de onderzoekers dat ze inzicht had gekregen in de aard en gevolgen van cognitieve beperkingen door de samenwerking met de specialist. Hierdoor kwam ze geleidelijk tot andere inschattingen over de inhoud van een maatwerkvoorziening dan toen ze net begon als gemeentelijke consulent.

4.2.3 Tussenconclusie

Uit bovenstaande blijkt dat de werkomgeving van het wijkteam een andere juridische verantwoording vraagt van de generalist dan van de specialist in een maatwerkvoorziening. De generalist zoekt een vertrouwelijk contact met de cliënt en probeert tegelijkertijd voldoende informatie te verzamelen om het besluit voor een maatwerkvoorziening verbaal en schriftelijk te kunnen onderbouwen. Communicatieve en interpersoonlijke vaardigheden zijn nodig om met anderen aan de keukentafel, soms door onderhandeling, tot overeenstemming te komen. De procedure vergt een nauwkeurige en planmatige voortgang om wettelijke termijnen te halen en juridische verantwoording te onderkennen en eventueel te voorkomen. Generalisten zijn zich bewust van mogelijke subjectiviteit van besluitvorming over een beschikking en zoeken naar criteria en (juridische) kaders. Ze lijken vooral van elkaar te leren over juridische procedures. In geval van een mogelijk bezwaar kunnen ze juridische ondersteuning vragen aan gemeentelijke juristen. Communicatieve vaardigheden zijn essentieel, waarbij vooral formuleringen in de geest van de wet gekozen worden om een besluit te onderbouwen.

Specialisten beheersen dit juridische jargon minder goed. Ook zij hebben te maken met nieuwe verantwoordings-eisen om het belang van een maatwerkvoorziening te beargumenteren aan de

generalist of Wmo-consulent. Dit doen ze vooral op basis van kennis over cognitieve beperkingen. Zij zijn zich bewust van het krachtenveld aan de keukentafel, waarbij zij in meer of mindere mate afhankelijk zijn van het besluit van de generalist of Wmo-consulent. Ondanks deze relatieve afhankelijkheidspositie kunnen specialisten de besluitvorming van de generalist of Wmo-consulent wel beïnvloeden. Dat kan door de omstandigheden aan de keukentafel te optimaliseren, medische gegevens over te dragen, specialistische kennis te delen en te werken aan een goede verstandhouding met generalisten of Wmo-consulenten. Hun juridische vaardigheden zijn er dus vooral op gericht te anticiperen op de verhoudingen aan de keukentafel, kansen en obstakels te identificeren en te sturen op een bevredigende uitkomst van het gesprek.

4.3 Houding ten opzichte van de juridische procedure

In deze paragraaf wordt inzicht gegeven in het rechtsbewustzijn en de bereidheid om juridische kennis te gebruiken of te vergaren.

4.3.1 Generalisten

Tijdens een keukentafelgesprek in januari 2017 koos een generalist ervoor om een oudere dame met beginnende dementie nauwelijks informatie te geven over de procedure van het keukentafelgesprek. Tijdens het interview dat volgde legde de generalist uit de cliënt bewust weinig informatie te geven omdat dit haar in verwarring zou brengen. Dit zou bovendien niet helpen om een vertrouwensrelatie op te bouwen. In de dagelijkse praktijk worden generalisten voortdurend geconfronteerd met een spanningsveld tussen hulp en recht. Generalisten zijn zich bijvoorbeeld bewust van het recht op informatie dat een cliënt heeft. Desalniettemin kunnen ze in de praktijk ervoor kiezen om cliënten bewust minder informatie te verstrekken, vanuit hulpverleningsoverwegingen.

Een andere generalist probeert daarentegen, in november 2016, een alleenstaande man tijdens een keukentafelgesprek juist wel informatie te geven. Dit deed de generalist als volgt: 'Mijn rol in het gesprek is in eerste instantie vooral onderzoekend samen met u te kijken waar de beperkingen en problemen liggen, welke oplossingen zijn daarvoor of kunnen we samen bedenken. Uiteindelijk ben ik dan aan het einde adviserend naar de gemeente.' De cliënt leek de informatie niet op prijs te stellen en reageerde meermaals met: 'Ja, ja, ja, ja, ja.' Achteraf constateerde de generalist dat de cliënt 'weerstand had'. Daarom vroeg de generalist bewust minder naar de ondersteuningsmogelijkheden van zijn sociale netwerk dan bij cliënten die 'heel meegaand' zijn: 'Dat had ik bij deze man niet moeten doen denk ik. Op de een of andere manier voelde ik dat aan. Die man die wilde het bepalen in zijn leven en daar heeft hij ook recht op. Ja dan moet je een beetje laveren.' Met laveren bedoelt de generalist: afwegen hoeveel vragen gesteld kunnen worden om een goede verstandhouding met de cliënt te houden, en tegelijk genoeg informatie 'op te halen' om een plan van aanpak te schrijven.

Generalisten vinden het onprettig wanneer andere organisaties cliënten adviseren tijdens het keukentafelgesprek informatie te beperken, zo blijkt uit het volgende voorbeeld:

Onderzoeker: Wat vind je ervan dat Per Saldo¹⁵ zo'n advies [weinig informatie geven over hulp uit het eigen netwerk] geeft aan mensen?

Generalist: Ja, dat vind ik niet zo fijn, want de visie vanuit de gemeente is natuurlijk van oké we kijken wel naar voorliggende voorzieningen en dat is het sociaal netwerk ook, maar we zijn niet te beroerd om het wel te indiceren.

Generalisten laveren tussen het aansluiten bij de leefwereld van mensen en de eisen van hun systeemwereld. Het vermeende advies van belangenvereniging Per Saldo lijkt vooral een belemmering bij dat tweede: tijdens het keukentafelgesprek vraagt de generalist bewust minder over dit onderwerp, om de aansluiting met de cliënt niet te verliezen.

Het plan van de generalist op basis van het keukentafelgesprek gaat naar de cliënt, inclusief de voorgestelde maatwerkoplossing. Als het wijkteam vindt dat de cliënt recht heeft op een maatwerkvoorziening, dan kan hij die aanvragen door het verslag te ondertekenen. Volgens generalisten heeft de cliënt twee opties voor ondertekening: 'gezien' of 'akkoord'. Op de vraag of cliënten dit onderscheid begrijpen, antwoordt een van de geïnterviewde generalisten dat zelfs het team het niet goed begrijpt, en dat cliënten het 'dan al helemaal niet begrijpen'. In de handelingspraktijk lijkt er weinig behoefte dit te verduidelijken.

Versterking van de rechtspositie van de cliënt door onafhankelijke cliëntondersteuning komt nauwelijks ter sprake tijdens de interviews. Als we er in het groepsinterview rechtstreeks naar vragen, zegt een generalist dat dit iets is waarop cliënten recht hebben. De generalist ziet het volgende belang:

'En dat kan ook voor ons heel ondersteunend zijn dat ze erbij zijn. Ze geven aanvullende informatie, MEE weet soms dingen die wij niet weten, dat kan handig zijn. En het kan de cliënt ook geruststellen dat er iemand met hen meekijkt waardoor het hele proces soepeler verloopt. Het kan ook weleens tegenwerken, dat er iemand naast zit waarvan je denkt: nou, hier worden we niet zo gelukkig van omdat die zelf al de hakken in het zand zet. Dus dat wisselt.'

Ook uit dit voorbeeld blijkt dat de generalist zich bewust is van het recht dat een cliënt heeft. Het belang wordt vooral uitgelegd als een 'soepele' afloop van het keukentafelgesprek. Een onafhankelijke cliëntondersteuner die een andere invulling van maatwerk ziet dan de generalist draagt daar volgens de generalist niet aan bij. Hierdoor lijkt er sprake te zijn van een paradox aan de keukentafel: generalisten stimuleren enerzijds 'eigen kracht' door hulpverlening te geven, maar lijken in mindere mate de juridische kracht van cliënten te stimuleren. Juridische weerbaarheid kan de cliënt of zijn mantelzorgers gebruiken om het wijkteam middels een klacht of bezwaar-procedure ter verantwoording te roepen, zo blijkt uit het volgende voorbeeld:

¹⁵ Per Saldo is een belangenvereniging van mensen met een persoonsgebonden budget.

Generalist: Ik heb nu een zaak waar veel gedoe is. Je wilt voorkomen zeg maar dat er een bezwaar wordt ingediend want dan is er nog meer werk en daarom duurt het soms langer dan zes weken om overeenstemming te krijgen met elkaar om een klap erop te geven.

Tweede generalist: Het is voor niemand helpend.

Generalist: Het is voor niemand helpend en zeker niet voor de cliënt.

Derde generalist: Dus dan doe je wat eerder water bij de wijn?

Tweede generalist: Nee, dat niet!

Generalist: Nee, nee dat niet nee. Nee, je gaat meer de gesprekken aan en je wilt weten waarom ze dingen doen zoals ze doen zeg maar en waarom ze denken dat ze er recht op hebben. Je wilt meer woorden geven aan hetgeen wat ze zeggen, wat ze doen.

Een bezwaarprocedure wordt niet wenselijk geacht omdat het de aanvraag voor een maatwerkvoorziening (i.e. zorg) vertraagt. In een individueel interview merkte een generalist op dat als een cliënt bezwaar zou willen maken tegen het besluit van het wijkteam, de cliënt dan geen ondersteuning zou krijgen bij het indienen van het bezwaar. In plaats daarvan geven ze vaak de voorkeur om opnieuw in gesprek te gaan. Het feit dat een keukentafelgesprek juridische gevolgen kan hebben in de vorm van een bezwaarschrift of zelfs een beroepszaak, kunnen generalisten ervaren als een aanval op hun handelen als hulpverlener, zo blijkt uit de volgende passage uit een individueel interview met een generalist:

Generalist: Het laatste wat je wilt is ergens in de rechtbank verschijnen om je verhaal te onderbouwen, daar zit natuurlijk niemand op te wachten. [lach]

Onderzoeker: Waarom niet?

Generalist: [serieus] Nou ja daar wil je als hulpverlener niet terechtkomen, dat je daar opeens als getuige moet opkomen om je verhaal te verdedigen. Dat voelt gewoon niet fijn.

Onderzoeker: Want...?

Generalist: Omdat je dan het gevoel krijgt dat je je moet verdedigen. Dat je als hulpverlener je werk niet goed hebt gedaan terwijl je gewoon... weet je, ik ben gewoon zorgvuldig in mijn werk en daar zit nu iemand gewoon te beweren dat ik niet zorgvuldig ben in mijn werk. Daar word je echt niet blij van, dus in die zin voel je je ontzettend aangevallen. Dan weet je wel dat er een persoon naast je zit die een oordeel gaat vellen of jij je werk goed hebt gedaan of niet.

Uit bovenstaande blijkt dat een generalist overtuigd is van het eigen handelen als hulpverlener. De zorgvuldigheid die generalisten zien in hun handelen als hulpverlener, kunnen vanuit het recht onzorgvuldig geacht worden. Generalisten zijn zich bewust van juridische gevolgen. Dit blijkt bijvoorbeeld uit een interview met een generalist:

Generalist: Daar [Wet dwangsom en beroep] heb ik nog maar één keer mee te maken gehad binnen ons team. Wat je nu probeert is om zo veel mogelijk transparant te zijn naar mensen en uit te leggen: het is druk, we doen er alles aan om die termijn te redden, maar als dat niet zo is kunnen we met terugwerkende kracht beschikken. Dan merk je gewoon dat heel veel mensen het allemaal prima vinden.

Onderzoeker: En zolang mensen akkoord gaan dan mag dat?

Generalist: Dan voorkom je eigenlijk problemen. Ja, of het mag is iets anders [lach] maar dat is een slimmigheidje om te voorkomen dat mensen allemaal recht gaan maken op de Wet dwangsom en beroep.

Onderzoeker: Geef je mensen de informatie dat ze een dwangsom kunnen...

Generalist: Nee. Tot voor kort was ik er zelf niet eens van op de hoogte dat ie bestond. Ja en ik heb zo iets van ik ga mensen natuurlijk niet wijzer maken dan nodig is.

De generalist uit dit voorbeeld heeft juridische kennis die ze niet gebruikt ten behoeve van het versterken van de rechtspositie van de cliënt, maar ten behoeve van de positie van het wijkteam en de gemeente die formeel verantwoordelijk is voor het behalen van de wettelijke termijnen.

Samenvattend lijken generalisten zich ten dele bewust van een aantal stringente voorwaarden zoals het recht op informatie van cliënten, de mogelijkheid tot onafhankelijke cliëntondersteuning en de mogelijkheid voor cliënten om een bezwaar in te dienen. Dit bewustzijn betekent niet dat ze er consequent naar handelen. Overwegingen over het vermogen van de cliënt en het overtuigd zijn van de eigen professionele zorgvuldigheid beïnvloeden de wijze waarop ze bereid zijn beschikbare juridische kennis te gebruiken. Er kan gehandeld worden in het rechtsbelang van de cliënt of ter versterking van de positie van het wijkteam.

4.3.2 Specialisten

Tijdens de keukentafelgesprekken met specialisten valt op dat zij ruim voor de generalist of Wmo-consulent arriveren in de thuissituatie van de cliënt. Ze zorgen direct voorafgaand aan het gesprek dat ze een rustige, overzichtelijke sfeer kunnen creëren waardoor de cliënt de vragen van de generalist of Wmo-consulent zo goed mogelijk kan beantwoorden. Op de vraag of zij cliënten voorbereiden op het gesprek antwoorden de meeste specialisten dat ze niet veel uitleg geven omdat de cliënt informatie mogelijk niet zou begrijpen of gespannen zou worden. Ook al zouden zij meer kennis van de procedure hebben, dan wegen ze af hoeveel informatie ze geven aan de cliënt op basis van hun inschatting van de vermogens van de cliënt.

Tijdens keukentafelgesprekken geven specialisten persoonlijke informatie over de cliënt als hij zichzelf niet goed kan uitdrukken. Bij een keukentafelgesprek in oktober 2016 was de informatie die de specialist gaf niet relevant voor de aanvraag van huishoudelijke zorg. Achteraf vertelde de specialist de volledige problematiek duidelijk te willen maken aan de Wmo-consulent. De specialist was zich er nauwelijks van bewust dat dit gevolgen heeft voor de privacy van de cliënt. Een andere specialist greep juist in tijdens een keukentafelgesprek toen een cliënt niet ter zaken doende persoonlijke informatie wilde delen met de Wmo-consulent. Deze specialist was zich ervan bewust dat deze informatie de privacy van de cliënt zou kunnen schaden.

Aanvankelijk waren de meeste specialisten onaangenaam verrast tijdens hun eerste keukentafelgesprekken, zoals bijvoorbeeld blijkt uit de uitspraak van een specialist in een informeel gesprek in oktober 2016: 'Het leek aanvankelijk heel gezellig. De Wmo-consulent was heel meelevend maar uiteindelijk bleek dat ze een andere (lichtere) organisatie wilde inschakelen omdat de nood volgens haar niet zo hoog was. Maar de nood was wel hoog, de cliënt had ernstige cognitieve beperkingen! Ik heb het [de aard van het keukentafelgesprek] onderschat.' Door deze ervaring

besloot de specialist het team te vragen of iemand meer kon vertellen over de gang van zaken in een volgende gemeente. De specialist was zich nauwelijks bewust van de juridische gevolgen van het keukentafelgesprek voor de cliënt. Hierdoor verdiepte de specialist zich niet in de juridische procedure, maar vroeg collega's naar ervaringen.

De eerdere ervaring met indicaties onder het oude stelsel van de AWBZ lijkt medebepalend te zijn voor de houding bij de eerste ontmoetingen aan de keukentafel, zoals blijkt uit de volgende uitspraak van een specialist: 'Ik moet je heel eerlijk zeggen dat ik me eigenlijk alleen verdiept heb op de inhoud van het gesprek wanneer er dingen niet naar wens gaan tijdens dat gesprek. Dat geeft mij wel aanleiding om te denken: "Goh hoe zit dat nu eigenlijk?" Misschien is andersom handiger, maar ik ben er eigenlijk ook een beetje, tja blanco ingestapt, ook omdat ik dacht: "Kom maar, ik ga het meemaken." Kijk, ik was gewend aan de oude manier van indicaties aanvragen bij het CIZ. Daar ben ik mee opgeleid. En ik dacht eigenlijk: op basis van die ervaring weet ik wel wat er gezegd moet worden, dus ik ga ervan uit, gemakshalve, dat dat ook is wat er in het keukentafelgesprek gevraagd wordt.'

In het alledaagse werk lijkt de praktijk vooral leidend voor de mate waarin specialisten zich verdiepen in de gang van zaken van een keukentafelgesprek, zoals blijkt uit voorgaande uitspraak van de specialist. Als de inhoud van het besluit van het wijkteam of de gemeente dicht bij de beoogde uitkomst van de specialist ligt, dan zien zij er weinig heil in om zich te verdiepen in de juridische procedure. Dat is pas aan de orde als er geen overeenstemming bereikt kan worden. Dit was vaak het geval gedurende het eerste jaar waarin de Wmo van kracht was en meerdere cliënten minder huishoudelijke zorg kregen, hetgeen een specialist aanduidt met 'huishoudelijke zorg snoeien' door gemeenten. Specialisten ondersteunden cliënten dan soms bij het schrijven van bezwaarschriften. De inhoud van het bezwaar formuleren sommige specialisten deels op basis van wat een cliënt belangrijk vindt, zonder daarvoor actief een juridische grondslag te onderzoeken. Soms legden ze het bezwaar voor aan een collega die al eerder bezwaar had gemaakt of bespraken het met een leidinggevende.

Kennis van de juridische procedure van de Wmo zien zij nauwelijks als meerwaarde om cliënten te begeleiden. Dat blijkt bijvoorbeeld uit een uitspraak van een specialist: 'Tja, en stel ik weet dit [procedure Wmo], wat heeft de cliënt daaraan? Een juridische procedure duurt alleen maar langer. Ik werk liever aan een goede relatie met de Wmo-consulent, dan komt de beschikking meestal ook wel goed.' Specialisten gebruiken relationele vaardigheden om de besluitvorming van de Wmo-consulent of generalist te beïnvloeden.

Het belang van onafhankelijke cliëntondersteuning om de rechtspositie van de cliënt te versterken lijken specialisten nauwelijks te zien als we er rechtsreeks naar vragen. In hun ogen is deze aanwezigheid extra belastend voor de cliënt, die bijvoorbeeld concentratieproblemen heeft, omdat er dan nog een professional aanschuift bij het gesprek.

4.3.3 Tussenconclusie

Uit bovenstaande blijkt dat generalisten en specialisten zich bewust zijn van de rechtsgevolgen van het keukentafelgesprek, zowel voor de cliënt (bij generalisten en specialisten) als voor zichzelf (bij generalisten). Generalisten kunnen hun juridische kennis en vaardigheden inzetten om de juridische procedure te volgen of daarvan af te wijken op basis van hun eigen inschatting. Dit laatste kan ten dienste staan van het welzijn van cliënten, of het kan de eigen positie verstevigen en eventuele juridische verantwoording voorkomen.

Voor specialisten is de eerdere ervaring met de oude AWBZ-indicaties medebepalend voor de houding in het eerste contact met generalisten of Wmo-consulent. Zij onderzoeken minder proactief de juridische procedure van het keukentafelgesprek, omdat zij op basis van interpersoonlijke vaardigheden een bevredigende afloop van het keukentafelgesprek proberen te beïnvloeden. Zij zien hun rol als ondersteunend op basis van gespreksvaardigheden, minder als juridisch ondersteunend. Bij beide groepen lijkt de praktijk in meer of mindere mate leidend voor hoezeer zij zich verdiepen in de juridische procedure.

5. Conclusie

Met het in werking treden van de Wmo 2015 zijn gemeenten meer dan ooit actief op terreinen die mensen en hun rechten direct raken met betrekking tot zorg, opvang, ondersteuning en participatie. Waar burgers voorheen recht hadden op zorg als zij aan gestelde voorwaarden voldeden, is in het nieuwe stelsel sprake van een voorziening voor als de burger het niet op eigen kracht redt. Daarmee lijkt de wetgever te zijn overgestapt van gelijkheid als dragend rechtsidee bij de toegang tot zorg, naar 'ieder het zijne'. De relatie tussen overheid en burgers is veranderd doordat in de inrichting van het sociaal domein niet zozeer protocollen leidend zijn, maar burgers en professionals in een nieuwe wisselwerking ontdekken welke maatwerkoplossingen nodig zijn voor mensen met een zelfredzaamheids- of participatieprobleem. Dit draagt bij aan een minder gebureaucratiseerde werkomgeving, die lokale professionals ruimte geeft om te differentiëren en in te spelen op de persoonlijke situatie van de burger. Of burgers de zorg krijgen die ze nodig hebben, hangt in de gemeentelijke context dus sterk af van de professionaliteit van lokale professionals, die tevens de opdracht hebben om de zorg in het sociaal domein betaalbaar te houden.

Als de gemeente een melding ontvangt van een burger met een zorgvraag, wordt voor het onderzoek naar de zelfredzaamheid (in beginsel) een 'keukentafelgesprek' gehouden. Als op basis daarvan blijkt dat hij in aanmerking komt voor een maatwerkvoorziening, kan de burger een aanvraag indienen waarop het college van B&W beslist (zie artikel 2.3.5 lid 3 Wmo 2015). In bijna 90 procent van de gemeenten zijn wijkteams opgericht met 'generalisten' die deze onderzoeken uitvoeren; in de praktijk besluiten zij, terwijl de gemeente formeel verantwoordelijk blijft. Generalisten zijn dus poortwachter en bieden tegelijkertijd hulpverlening aan cliënten. Vooraf of tijdens de keukentafelgesprekken worden cliënten soms – maar niet altijd – bijgestaan door 'specialisten' die als hulpverlener werken voor een maatwerkvoorziening voor mensen met cognitieve beperkingen. Zij ondersteunen cliënten bij het keukentafelgesprek voor maatwerkvoorzieningen, zoals de door hen geboden zorg of huishoudelijke zorg.

De manier waarop generalisten en specialisten nieuwe wetgeving begrijpen en uitvoeren, heeft invloed op de mate waarin cliënten toegang hebben tot sociale voorzieningen. Op basis van het *public legal education evaluation framework* (Collard et al., 2011) werden de kwalitatieve resultaten van dit verkennende onderzoek, dat plaatsvond in Utrecht vanaf eind 2016 tot halverwege 2017, ondergebracht in drie domeinen: kennis, vaardigheden en houding. Onderzocht werd de kennis van de algemene procedure van de Wmo, de belangrijkste juridische vaardigheden die worden gebruikt bij het vormgeven van de toegang tot de Wmo, en het rechtsbewustzijn en de bereidheid om juridische kennis te gebruiken of te vergaren.

Dit rapport laat zien dat de generalisten in een wijkteam meer juridische kennis hebben dan de specialisten in een maatwerkvoorziening. Dit kan deels verklaard worden doordat generalisten het keukentafelgesprek uitvoeren onder de formele verantwoordelijkheid van de gemeente, waardoor sommige werkprocessen erop zijn ingericht de Wmo uit te voeren. De generalist zoekt een vertrouwelijk contact met de cliënt en probeert tegelijkertijd voldoende informatie te

verzamelen om het besluit voor een maatwerkvoorziening verbaal en schriftelijk te onderbouwen. Communicatieve en interpersoonlijke vaardigheden zijn nodig om met anderen aan de keukentafel, soms door onderhandeling, tot overeenstemming te komen. De procedure vergt een nauwkeurige en planmatige voortgang om wettelijke termijnen te halen en juridische verantwoording te onderkennen en eventueel te voorkomen. Generalisten kunnen ondersteuning vragen aan gemeentelijke juristen om, bij het vermoeden dat een cliënt in bezwaar gaat tegen hun besluit, dat besluit op de juiste juridische grondslag te formuleren. Specialisten dienen vooral het belang van de maatwerkvoorziening te onderbouwen, en identificeren kansen en obstakels om te sturen op een bevredigende uitkomst voor de cliënt en de eigen organisatie. Generalisten lijken meer rechtsbewust dan specialisten en houden rekening met de mogelijke juridische gevolgen van het keukentafelgesprek. Zij zetten juridische kennis soms in om de juridische procedure te volgen of daarvan af te wijken. Af en toe zijn ze minder transparant omdat informatie zou kunnen leiden tot verwarring bij de cliënt, bijvoorbeeld in het geval van dementie, of om hun eigen positie niet te ondermijnen. Zij zijn zich bewust van mogelijke subjectiviteit van hun besluit en zij zoeken naar (juridische) kaders. Specialisten zien vooral het belang van een samenwerkingsrelatie met de Wmo-consulent of de generalist, en zijn daarom minder met de juridische kant van de zaak bezig. Hierdoor zijn ze zich minder bewust van de rechten van cliënten tijdens het keukentafelgesprek.

Naast het recht op bezwaar hebben cliënten ook recht op een onafhankelijke cliëntondersteuner. Het is op basis van dit onderzoek onduidelijk of generalisten cliënten wijzen op dit recht. Het belang van onafhankelijke cliëntondersteuning lijken ze niet altijd in te zien. Specialisten lijken de mogelijkheid van onafhankelijke cliëntondersteuning nauwelijks te kennen.

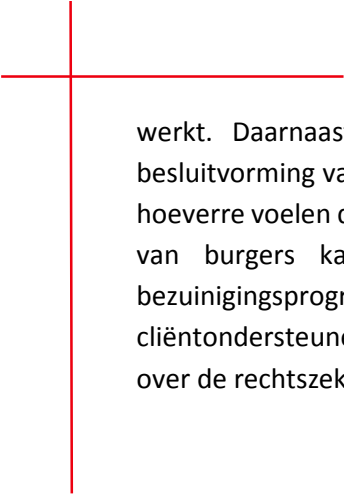
De uitkomsten van dit rapport moeten gezien worden als aanleiding voor vervolgonderzoek; de resultaten zijn niet zomaar te generaliseren. Een andere beperking van dit onderzoek is dat het *public legal education evaluation framework* hier voor het eerst gebruikt is om *legal capabilities* in kaart te brengen van professionals in plaats van burgers. Het *framework* zal naar aanleiding van dit onderzoek aangescherpt worden naar de uitvoeringspraktijk van professionals in het sociaal domein ten behoeve van praktijk- en onderwijsinnovatie. De subjectiviteit die gepaard gaat met de kwalitatieve analyse van de resultaten, is zo goed mogelijk ondervangen door te werken in een team van onderzoekers en met een klankbordgroep. Zeven keukentafelgesprekken zijn participierend geobserveerd, waarop tien individuele interviews en twee groepsinterviews met generalisten en specialisten volgden. De gekozen posities zijn geselecteerd omdat zij exemplarisch kunnen zijn voor professionals die handelen aan de keukentafel. In dit onderzoek zijn keukentafelgesprekken geobserveerd waarbij vooraf nagenoeg zeker was dat er een beschikking voor een maatwerkvoorziening zou komen. Tijdens de interviews hebben generalisten uitspraken gedaan die niet direct gingen over de cliënten met cognitieve beperkingen, maar ook over cliënten en mantelzorgers die reële druk uit leken te oefenen op de generalist om een besluit voor een maatwerkvoorziening af te geven. Deze uitspraken zijn meegenomen in de resultaten.

Ondanks de methodologische beperkingen kunnen we concluderen dat in de beleidsmatige ontwikkeling van de wijkteams, waarbinnen generalisten meer *legal capabilities* hebben dan

specialisten in een maatwerkvoorziening, te weinig rekening lijkt te zijn gehouden met het imponerende effect van de beslissingsmacht van generalisten. Generalisten brengen de nieuwe informele rechtsbetrekking tussen de burger en de lokale overheid tot stand. De institutionele context van de wijkteams draagt in die zin bij aan een 'gehumaniseerde rechtsbetrekking' tussen de overheid en burgers (Vonk, 2016). Enerzijds kan hierdoor rekening worden gehouden met de persoonlijke situatie van mensen, en zijn er minder juridische procedures die tot vertraging leiden; klachten worden afgehandeld door met elkaar in gesprek te gaan. Anderzijds heeft dit onbedoelde gevolgen voor de organisatie van de geschillenbeslechting. Het is zeer de vraag of een cliënt zich vrij voelt te klagen over de invulling van maatwerk, als hij afhankelijk is van het besluit van de generalist. De Nationale ombudsman constateert dat burgers niet altijd een klacht indienen omdat zij bang zijn voor de gevolgen voor de verhouding tot de gemeente of het wijkteam (Nationale ombudsman, 2017, p. 38). Wijkteams kunnen juridisering te veel voorkomen, waardoor klachten, die kunnen bijdragen aan de signalering van knelpunten voor burgers, verhuld blijven. Ondanks het feit dat daar op basis van de Awb rechtsbescherming tegen bestaat, toont de discussie over integrale geschillenbeslechting in het sociaal domein aan dat toegang tot het recht bij de Wmo niet voor iedereen vanzelfsprekend is (Scheltema, 2017). Immers: voor burgers, zeker die maatschappelijke ondersteuning nodig hebben, kan het lastig zijn de weg naar toereikende geschillenbeslechting te vinden. Bovendien is het niet aannemelijk dat de cliënt bij de generalist terecht kan als hij op eigen vermogen geen bezwaar kan maken tegen diens besluit. Juist mede daarom vond de wetgever de rol van de onafhankelijke cliëntondersteuner essentieel. Het is echter onduidelijk hoe consciëntieus gemeenten deze verplichting nakomen. De resultaten suggereren bovendien dat generalisten en specialisten de cliëntondersteuner niet proactief uitnodigen aan de keukentafel. Dit kan verstrekende gevolgen hebben voor de manier waarop toegang tot het recht bij de Wmo wordt vormgegeven. Immers: de rechtsbescherming die burgers in een latere fase van de procedure nodig kunnen hebben, wordt daardoor beïnvloed.

Het beleidsideaal van het versterken van de 'eigen kracht' lijkt momenteel te weinig samen te gaan met het versterken van juridische *empowerment* van cliënten in het sociaal domein. Specialist kunnen beter toezien op de rechtspositie van hun cliënt als ze meer kennis hebben van wet- en regelgeving. Generalisten hebben bij het bieden van maatwerk nog te weinig duidelijkheid over wat juridisch is toegestaan. Zij zoeken naar manieren waarop ze hun hulpverleningsrol en poortwachterstaak kunnen verenigen. Ze kunnen daarbij goede zorg bieden, terwijl de juridische grondslag mist. Om gelijkwaardigheid, rechtsbescherming en verweermogelijkheden van cliënten te waarborgen, is professionalisering van *legal capabilities* van lokale professionals nodig. Dit moet verankerd zijn in een sterk rechtsbewustzijn, kennis van wet- en regelgeving en daadkracht om de rechtspositie van cliënten te versterken in het lokale krachtenveld.

Aanvullend onderzoek is nodig voor meer inzicht in hoe lokale sociale professionals nieuwe wet- en regelgeving begrijpen en uitvoeren onder de formele verantwoordelijkheid van de gemeente. Ook de manier waarop morele oordeelsvorming, inherent aan Social Work, een rol speelt bij besluitvorming is belangrijk om te onderzoeken, omdat dit mogelijk te veel willekeur in de hand



werkt. Daarnaast zou de manier onderzocht moeten worden waarop lokale politici de besluitvorming van wijkteams beïnvloeden. In hoeverre voeren zij druk uit op generalisten, en in hoeverre voelen die zich onder druk gezet? Beroep doen op eigen kracht en verantwoordelijkheid van burgers kan immers te veel rieken naar de uitvoering van een gemeentelijk bezuinigingsprogramma. De frequentie waarmee gebruik wordt gemaakt van onafhankelijke cliëntondersteuners en de rol die zij spelen, zijn van belang om te onderzoeken voor de discussie over de rechtszekerheid van cliënten in het sociaal domein.

6. Bibliografie

Arum, S., & Schoorl, R. (2015). *Sociale (buurt)teams in beeld: Stand van zaken na de decentralisaties*. Utrecht: Movisie.

Boersma, E., & Bruggeman, K.W. (2016). *De kleine gids Wmo 2015*. Alphen aan den Rijn: Wolters Kluwer.

Cohen, J. (2017). Artikel 1 Grondwet en de drie decentralisaties in het sociale domein. *NTM/NJCM-Bulletin*, 42 (3), p.354-363.

Collard, S., Deeming, C., Wintersteiger, L., Jones, M., & Seargeant, J. (2011). *Public legal education evaluation framework*. Geraadpleegd op 5 september 2016, van <http://lawforlife.org.uk/wp-content/uploads/2011/12/core-framework-final-version-nov-2011-v2-370.pdf>

Courmarelos, C., Macourt, D., People, J., McDonald, H.M., Wei, Z., Iriana, I. & Ramsey, S. (2012). *Legal Australia-wide survey: Legal need in Australia*. Sydney: Law and Justice Foundation of New South Wales.

De Waal, V. (2016). *Sociale (wijk)teams onderzocht: zicht op ontwikkelingen en knelpunten*. Utrecht: Hogeschool Utrecht Kenniscentrum Sociale Innovatie.

Eijkman, Q.A.M. (2017). *Toegang tot het recht gaat glocal* (Openbare les). Utrecht: Kenniscentrum Sociale Innovatie, Hogeschool Utrecht.

Geertz, C. (2000). *The interpretation of cultures: Selected essays (2000 edition)*. New York: Basic Books.

Hartman, J., Knevel, J., & Reynaert, D. (2016, 26 mei). *Manifest: Stel mensenrechten centraal in het sociaal werk*. Geraadpleegd op 14 augustus 2016, van <http://www.socialevraagstukken.nl/stel-mensenrechten-centraal-in-het-sociaal-werk/>

Hilhorst, P. & Van der Lans, J. (2016, 27 december). *#30 Onder de oppervlakte van de decentralisaties*. Geraadpleegd op 11 januari 2017, van <http://www.socialevraagstukken.nl/30-onder-de-oppervlakte-van-de-decentralisaties/>

Jacobs, G., Meij, R., Terwolde, H. & Zomer Y. (Reds.). (2008). *Goed werk. Verkenningen van normatieve professionalisering*. Amsterdam: Humanistics University Press.

Jones, M. (2010). *Legal capability*. Geraadpleegd 3 september 2016, van <http://lawforlife.org.uk/wp-content/uploads/2013/05/legal-capability-plenet-2009-147-1-147.pdf>

Kamerstukken II, 33841, nr. 3. (2014, 15 januari). Geraadpleegd op 2 oktober 2016, van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-33841-3.html>

Kennisplatform Utrecht Sociaal. (2017, 17 mei). *Bouwstenen voor sociale (wijk)teams*. Geraadpleegd op 11 juni 2017, van <https://www.werkplaatsensociaaldomein.nl/nieuws/wmo-wijzer-bouwstenen-sociale-wijkteams>

Korevaar, L., Kroes, J., & Kuik, S. (2016). Interdisciplinaire samenwerking in de wijk: De t-shaped professional. In J. P. Wilken, & A-M. van Bergen (Eds.), *Handboek werken in de wijk* (p. 89-99). Amsterdam: SWP.

Marseille, A.T. & Vermaat, M.F. (2017). Burgers op zoek naar rechtsbescherming in het sociaal domein. *Handicap & Recht*, 2 (1), p. 9-15.

McDonald, H. & People, J. (2014). *Legal capability and inaction for legal problems: Knowledge, stress and cost*. Geraadpleegd op 5 september 2016, van [http://www.lawfoundation.net.au/ljf/site/templates/UpdatingJustice/\\$file/UJ_41_Legal_capability_and_inaction_for_legal_problems_FINAL.pdf](http://www.lawfoundation.net.au/ljf/site/templates/UpdatingJustice/$file/UJ_41_Legal_capability_and_inaction_for_legal_problems_FINAL.pdf)

Miles, M.B. & Huberman, A.M. (2014). *Qualitative data analysis: an expanded sourcebook*. New York: Sage.

Movisie. (2017, 17 september). *De Zelfredzaamheid-Matrix (ZRM)*. Geraadpleegd op 6 september 2017, van <https://www.movisie.nl/tools/zelfredzaamheid-matrix-zrm>

Movisie. (2016, 14 juni). *Leerpakket Wmo-competenties*. Geraadpleegd op 11 juni 2017, van <https://www.movisie.nl/tools/leerpakket-wmo-competenties>

Nationale ombudsman. (2017). *Terug aan tafel, samen de klacht oplossen: Onderzoek naar klachtbehandeling in het sociaal domein na de decentralisaties*. Geraadpleegd op 16 oktober 2017, van <https://www.nationaleombudsman.nl/onderzoeken/2017035-onderzoek-naar-klachtbehandeling-het-sociaal-domein-na-de-decentralisaties>

Parle, L. J. (2009). *Measuring young people's legal capability*. Geraadpleegd op 5 september 2016, van <http://www.lawforlife.org.uk/wp-content/uploads/2013/05/measuring-young-peoples-legal-capability-2009-117.pdf>

Scheltema. (2017). *Advies-Scheltema over Integrale Geschilbeslechting Sociaal Domein: Advies van regeringscommissaris Scheltema over de mogelijkheid van een integrale geschilbeslechting in het sociaal domein*, 3 oktober 2017, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken- en Koninkrijksrelaties.

Schulinck (z.d.). *Procedure Wmo 2015: van melding tot beschikking*. Geraadpleegd op 2 oktober 2016, van <https://www.schulinck.nl/Uploads/2017/2/Wmo-van-melding-tot-beschikking.jpg>

- Spradley, J. P. (1980). *Participant observation*. New York: Holt, Rinehart and Winston.
- Ter Voert, M. (2014). Toegang tot recht in beweging. Over burgers en hun oplossingsstrategieën. *Justitiële verkenningen*, 40, (1), p. 62-77.
- Transitiecommissie Sociaal Domein (TSD) (2016a). *Decentralisaties in het Sociaal Domein: Wie houdt er niet van kakelbont, essays over de relatie tussen burger en bestuur*. Den Haag: Rijksoverheid.
- Van Doorn, L. (2008). *Sociale professionals en morele oordeelsvorming* (Openbare les). Utrecht: Kenniscentrum Sociale Innovatie.
- Van Lanen, M. (2013). *Wat doen sociaal werkers wanneer ze sociaal werk doen? Een etnografie van professionaliteit*. Delft: Eburon.
- Van Lanen, M. (2012, 10 januari). *Sociale sector laat zich gijzelen*. Geraadpleegd op 17 oktober 2016, van <https://www.socialevraagstukken.nl/sociale-sector-laat-zich-gijzelen/>
- Vermaat, M. F. (2015). Vertrouwen komt te voet: Over de ambities van de Wmo 2015. In E. Steyger, J.J. Rijken, M.F. Vermaat, E. Plomp & T.A.M. van den Ende (Reds.), *Op weg naar 10 jaar nieuw zorgstelsel: Terug en vooruitblik* (p. 105-128). Den Haag: SDU.
- Vonk, G., Klingenberg, A., Munneke, S., & Tollenaar, A. (2016). *Rechtstatelijke aspecten van de decentralisaties in het sociale domein*. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.
- Yin, R. K. (2003) *Case study research: design and methods*. Londen: Sage.