

De Kanteling

*Vormgeven aan het compensatiebeginsel in
de Wmo - een handreiking voor gemeenten*

Monique Stavenuiter
Trudi Nederland

Oktober 2008

Inhoud

Voorwoord	5
Samenvatting	7
Inleiding	11
1 Zeven projecten aan de slag met het compensatiebeginsel	15
1.1 Het PGB Welzijn in Almelo (72.000 inwoners)	15
1.2 Vraagsturing en eigen kracht centraal in Almere (182.000 inwoners)	18
1.3 Instrument vraagverheldering in Enschede (155.000 inwoners)	21
1.4 Integrale aanpak door huisbezoeken in Sluis (25.000 inwoners)	22
1.5 Informatie- en Serviceloket Zorg en Welzijn in Oostzaan (9.200 inwoners)	24
1.6 Behoefteprofielen in Tilburg (200.000 inwoners)	26
1.7 Dienstenloket Middelburg (47.000 inwoners)	28
2 De aanpak van kantelende gemeenten	31
2.1 Probleemdefinitie en redenen voor vernieuwing	31
2.2 Projectmanagement: 'Een stevige gemeentelijke regie is essentieel'	33
2.3 Communicatie	35
2.4 Resultaten van de uitgevoerde projecten	36

3	Lessen en tips voor gemeenten die willen gaan kantelen	41
3.1	'Een heldere projectopzet is het vertrekpunt'	41
3.2	'Het bereiken van de juiste burgers'	42
3.3	'Een verandering begint bij het ontwikkelen van draagvlak'	42
3.4	'Laat je kwaliteit en vorderingen zien door te monitoren en effecten te meten'	44
	Conclusie	47
	De continuïteit van Kantelingprojecten	47
	Tot slot	49
	Een nieuw begin	49

Samenvatting

In het driejarige project De Kanteling wil de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) het compensatiebeginsel in de Wmo helpen vormgeven. De gemeente treft speciale voorzieningen voor mensen met een beperking, zodat zij kunnen deelnemen aan de samenleving. Ondersteuning kan bestaan uit individuele voorzieningen of uit algemeen toegankelijke welzijnsvoorzieningen. Dat leidt in de eerste plaats tot een andere rol voor gemeenten. Voorheen had de gemeente een zorgplicht en konden burgers rechten doen gelden op ondersteuningsvoorzieningen. In de Wet maatschappelijke ondersteuning verstrekt de gemeente gerichte voorzieningen, passend bij de persoonlijke situatie, mogelijkheden en beperkingen van de cliënt.

Ten tweede betekent het compensatiebeginsel in de Wmo een verandering voor burgers en hun belangenorganisaties. In plaats van het behandelen van claimgerichte aanvragen komt het erop aan dat gemeente en burger de vraag en behoefte - maar ook de eigen mogelijkheden - goed verkennen, om daarna te zoeken naar oplossingen. Daarbij staan behoud van de eigen regie, zelfredzaamheid en het zelfoplossend vermogen voorop.

De vraag is nu hoe een gemeente concreet kan vormgeven aan de compensatie voor burgers met beperkingen. Een kanteling van beleid is nodig - daarover is iedereen het eens. Een andere werkwijze en nieuwe aanpakken ontstaan alleen niet vanzelf. Het vraagt om het systematiseren van ervaringen. Het betekent ook instrument- en modelontwikkeling, en het overbrengen van de vernieuwingen naar de lokale praktijk op een consistente en realistische manier, binnen juridische kaders. Een ander vereiste is enthousiasme. Daarin is gemakkelijk te voorzien: het compensatiebeginsel biedt immers tal van mogelijkheden voor vernieuwing.

De handreiking 'Vormgeven aan het compensatiebeginsel in de Wmo' biedt een eerste aanzet voor de hier geschetste kanteling.

Gemeenten die een eigen project willen beginnen, vinden in deze rapportage inspiratie en houvast, en wel:

1. Een beschrijving hoe zeven 'ervaringsdeskundige' gemeenten het 'kantelen' in praktijk brengen in vernieuwende projecten: Almere, Almelo, Enschede, Sluis, Oostzaan, Tilburg en Middelburg.
2. Een analyse van deze projecten.
3. Lessen en tips voor gemeenten die willen gaan kantelen.

Praktijkervaringen van zeven gemeenten

Voor elk van de zeven gemeenten is een innovatief project beschreven waarin het compensatiebeginsel een centrale rol speelt. Dit gebeurt aan de hand van zes punten:

- Visie op het compensatiebeginsel;
 - Omschrijving van het project;
 - Concretisering van het project in een instrument;
 - Het vernieuwde aanbod;
 - Evaluatie;
 - Vervolg van het project.
1. In Almelo betreft het een project PGB Welzijn. Het wil bijdragen aan het verminderen van stressfactoren, onder meer door een zinvolle vrijetijdsbesteding.
 2. Voor Almere gaat het om het project integrale vragenlijst. De vragen gaan niet meer over de klacht, het probleem en de ziekte, maar over functionele stoornis, eigen kracht en de kracht van de omgeving.
 3. Het derde project, in Enschede, heet Instrument Vraagverheldering en richt zich op het wegnemen van barrières voor mensen die moeilijkheden ondervinden bij het doen van activiteiten.
 4. De gemeente Sluis als vierde kent de Integrale aanpak door huisbezoeken. Met goede algemene voorzieningen als basis, brengt een persoonlijke en klantvriendelijke benadering naar boven welke individuele voorzieningen mensen nodig hebben.
 5. Het vijfde praktijkvoorbeeld, uit Oostzaan, is het Informatie- en Serviceloket Zorg en Welzijn. Ook hier een vraaggerichte benadering via één loket waar ouderen en gehandicapten met werkelijk al hun vragen terecht kunnen.

6. Tilburg (voorbeeld zes) ondersteunt met het project Behoefteprofielen van kwetsbare groepen de loketmedewerkers bij de vraagverheldering. Daardoor kunnen zij goed rekening houden met de persoonlijke kenmerken, behoeften en kwaliteiten van de aanvrager.
7. Tot slot is er het Dienstenloket Middelburg, dat voorzieningen en kwalitatieve dienstverlening op maat verleent aan mensen met een beperking of chronisch psychisch probleem.

Analyse van de aanpakken

De projecten zijn geanalyseerd op vragen als: wat was de onderliggende probleemdefinitie, hoe was het projectmanagement geregeld, hoe verliep de communicatie, en: wat is er tot dusver bereikt? De praktijk van de zeven gemeenten laat zien dat er twee problemen zijn waarvoor gemeenten via het compensatiebeginsel een oplossing zoeken: het gebrek aan goede vraagverheldering en het tegengaan van regeldruk.

Uit de bestudering van de zeven projecten blijkt dat het kantelen in essentie drie kenmerken heeft. Een eerste punt is dat het bij het vaststellen van de ondersteuning steeds gaat om het verhelderen van de vraag van een burger met een beperking. Wat ervaart iemand als een beperking en wat kan hij nog wel? Waar is ondersteuning bij nodig? Waar zit de kracht van de omgeving? Het tweede kenmerk is dat alle projecten een relatie proberen te leggen tussen ondersteunen en het bevorderen van participatie. Een derde karakteristiek is dat de gemeenten werken aan een samenhangende aanpak van de ondersteuning, aan een goede (keten van) ondersteuning aan burgers met beperkingen. Duidelijk is dat veel gemeenten zich in de opbouwfase van het project bevinden, of dat ze nog niet klaar zijn met het (door)ontwikkelen ervan. Er liggen volop plannen voor een vervolg: uitrol naar andere gemeenten en settings, het verbeteren van de efficiëntie en een uitbreiding van het ondersteuningspakket.

De lessen en tips

Uit de bekeken praktijken rollen vijf adviezen waar toekomstige 'kantelaars' hun voordeel mee kunnen doen. Kortweg luiden die als volgt:

1. Werk met een heldere projectopzet als vertrekpunt, een planning en een tijdpad.
2. Bereik de juiste burgers door het oude 'doelgroepdenken' los te laten en door heldere indicatoren op te stellen voor verwijzers.
3. Bouw vroegtijdig aan draagvlak door een actieve en continue communicatie en door gericht netwerken. Maak vooral ook gebruik van ervaringsdeskundigheid.
4. Toon je kwaliteit en vorderingen door monitoren en effectmeting, bijvoorbeeld via kwartaalrapportages, onafhankelijke kwaliteitscontroles, klanttevredenheidsmetingen of een kwaliteitspanel. Vergeet daarbij niet de uitgangspositie van een project vast te leggen via een nulmeting.
5. Meet nauwgezet de ervaren baat, dus niet alleen de maatschappelijke en beleidsopbrengsten, maar ook de opbrengsten voor de burger: is de aanvrager opgeschoten met de hulpverlening en diensten?

Vervolg

Gemeenten kunnen deelnemen aan het project 'De Kanteling' van de VNG. Zij krijgen informatie over de ervaringen van andere gemeenten doormiddel van een digitaal informatiebulletin en kunnen tevens deelnemen aan werkbijeenkomsten. Bovendien krijgen de komende drie jaar tien pilotgemeenten een fikse ondersteuning door consultants van de VNG. Bij dit alles is het niet de bedoeling tot een uniforme aanpak te komen, maar om verder te innoveren en experimenteren met het compensatiebeginsel.

Zie voor meer informatie over de uitgevoerde projecten in de zeven gemeenten de website van de VNG:
[www.vng.nl/beleidsonderwerpen/sociale zaken, integratie en zorg/maatschappelijke ondersteuning/project De Kanteling](http://www.vng.nl/beleidsonderwerpen/sociale-zaken-integratie-en-zorg/maatschappelijke-ondersteuning/project-De-Kanteling).

Colofon

Dit betreft een publicatie die uitkomt binnen het VWS-programma "*Beter in Meedoen*". Dit meerjarige programma is gericht op de vernieuwing en kwaliteitsverbetering van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). Meer informatie over dit programma kunt u vinden op de website: www.invoeringwmo.nl

opdrachtgever/financier	Ministerie van VWS, programma " <i>Beter in Meedoen</i> "
auteurs	Monique Stavenuiter en Trudi Nederland; m.m.v. Marie Christine van Dongen, Sandra ter Woerds en Angela Potjens (VNG)
omslag uitgave	Grafital, Valkenswaard Verwey-Jonker Instituut Kromme Nieuwegracht 6 3512 HG Utrecht telefoon 030-2300799 telefax 030-2300683 e-mail secr@verwey-jonker.nl website www.verwey-jonker.nl

De publicatie

De publicatie kan gedownload en/of besteld worden via onze website:
<http://www.verwey-jonker.nl>.

Behalve via deze site kunt u producten bestellen door te mailen naar verwey-jonker@adrepak.nl of faxen naar 070-359 07 01, onder vermelding van de titel van de publicatie, uw naam, factuuradres en afleveradres.

ISBN 978-90-5830-291-5

© Verwey-Jonker Instituut, Utrecht 2008.

Het auteursrecht van deze publicatie berust bij het Verwey-Jonker Instituut. Gedeeltelijke overname van teksten is toegestaan, mits daarbij de bron wordt vermeld.

The copyright of this publication rests with the Verwey-Jonker Institute. Partial reproduction is allowed, on condition that the source is mentioned.