

Eisenpakket, kennis en vaardigheden

De Wmo-consulent is een multitalent

Ingeborg Lunenburg

In de opleidingspraktijk inventariseer ik de leerwensen van deelnemers. Terugkerende onderwerpen zijn: ‘Wat houdt de compensatieplicht precies in en hoever reikt die?’, ‘Wat is het verschil met de Wvg?’ en ‘Hoe moet ik rapporteren?’. Het blijkt nog niet eenvoudig om de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) uit te voeren.

De Wmo is ruim drie jaar van kracht en bevat negen beleids-terreinen waarop burgers inspanningen en resultaten van gemeenten mogen verwachten op het gebied van maatschappelijke ondersteuning. Deze wet heeft een aantal wetten (deels) vervangen. Voor het verlenen van voorzieningen zijn de twee belangrijkste: de Wet voorzieningen gehandicapten (Wvg) en de hulp bij het huishouden uit de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ). Gemeenten hebben een wettelijke opdracht om voorzieningen te verlenen aan mensen die niet of onvoldoende mee kunnen doen in de samenleving. Die opdracht is neergelegd in artikel 4 Wmo: de compensatieplicht.

De Wmo krijgt flinke belangstelling in de jurisprudentie, van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), de Chronisch zieken en Gehandicaptenraad (CG-raad), de koepel van landelijke ouderenorganisaties (CSO) en het Programma Versterking CliëntenPositie (VCP). Dat komt omdat de Wmo een participatiewet is voor een brede (kwetsbare) doelgroep, waarvan de compensatieplicht is geformuleerd in resultaatgerichte normen en niet in termen van voorzieningen. Voor de

vorm waarin de individuele voorziening wordt verleend, is in de Wmo de keuzevrijheid geïntroduceerd.

De Wmo-filosofie stelt de eigen omgeving voorop. Allereerst zijn mensen zelf verantwoordelijk voor het zoeken naar manieren om maatschappelijk te kunnen participeren. Lukt dat niet, dan is het de taak van de gemeente daarvoor te zorgen. Kortom, de Wmo vormt een breuk met het traditioneel aanbod- en claimgericht verlenen van voorzieningen en zorg zoals dat onder de Wvg en de AWBZ - voor een beperktere doelgroep - het geval was.

Kanteling In de rechtspraak wordt – tot dusver – vernietigend geoordeeld over besluiten van gemeenten op aanvragen om voorzieningen. Voornaamste redenen zijn dat besluiten onjuist zijn gemotiveerd of strijdig zijn met de Wmo. De VNG en de genoemde belangenbehartigers zijn op hun beurt gezamenlijk aan de slag gegaan om gemeenten te ondersteunen met het invullen van de compensatieplicht. Dat proces staat bekend als De Kanteling. Handreikingen, een nieuwe model-



verordening Wmo en bijbehorende beleidsregels maken daar onderdeel van uit.

De uitvoering van de compensatieplicht roept de vraag op over welke competenties een Wmo-consulent moet beschikken om te zorgen dat iemand (weer) kan meedoen in de samenleving. Maar daaraan gaat nog een vraag vooraf: wie heeft aanspraak op compensatie met een voorziening en welke wettelijke bepalingen gelden daarbij?

De doelgroep voor het verlenen van voorzieningen bestaat uit mensen met een beperking of een chronisch psychisch of psychosociaal probleem (artikel 4, lid 1 aanhef Wmo). Zij hebben aanspraak op een voorziening als zij beperkingen ondervinden in hun zelfredzaamheid en maatschappelijke participatie. Daarvoor zijn in artikel 4, lid 1 Wmo vier resultaatgebieden geformuleerd waarop de compensatie gericht moet zijn: het voeren van een huishouden, het verplaatsen in en om de woning, het lokaal verplaatsen per vervoermiddel en het ontmoeten van medemensen en op basis daarvan sociale verbanden kunnen aangaan.

De wetgever geeft slechts beperkt invulling aan deze resultaatgerichte normen.¹ Bij het verlenen van voorzieningen wordt rekening gehouden met drie aspecten: de persoonskenmerken, de behoeften en tot slot de capaciteit van de aanvrager

om uit het oogpunt van kosten zelf in de maatregelen te voorzien. De wetgever geeft alleen beperkt invulling aan de capaciteit van de aanvrager.² Deze heeft bij een individuele voorziening de keuze om die in natura of als persoonsgebonden budget te ontvangen, tenzij er overwegende bezwaren zijn.³ Als laatste geldt een extra rechtsbescherming. In de beschikking moet worden gemotiveerd hoe de individuele voorziening zorgt dat de aanvrager zelfredzaam wordt (of blijft) en dat hij maatschappelijk kan (blijven) participeren.⁴

Verstrekkingenboek

Gemeenten zijn niet helemaal vrij om de compensatieplicht naar eigen inzicht vorm te geven. Artikel 5 Wmo bepaalt de opdracht aan de gemeenteraad daarover een verordening vast te stellen. Daarin kunnen nadere regels worden vastgesteld, in bijvoorbeeld een verstrekkingenboek. De gemeente kan voorzieningen collectief aanbieden. Ook kunnen algemene maatregelen beschikbaar zijn.⁵ Maar let wel, uit de jurisprudentie blijkt dat de uitvoering van de compensatieplicht wordt getoetst aan de wet.⁶ Hieruit blijkt dat het uitvoeren van de compensatieplicht maatwerk moet zijn. Aanbod- en claimgericht handelen heeft plaatsgemaakt voor oplossingsgerichte resultaten. Dat vraagt zeker om een andere manier van werken en denken. En dat geldt niet alleen voor Wmo-consulenten, maar ook voor kwaliteitsmedewerkers, beleidsmedewerkers, afdelingsmanagers en gemeentebesturen.

Talenten

Over welke competenties zou een Wmo-consulent moeten beschikken? Competenties vormen het geheel van talenten, bekwaamheden en vaardigheden die de geschiktheid bepaalt voor de functie. Het gaat bij competenties om kennis en vaardigheden. Welke competenties een medewerker nodig heeft, wordt bepaald door de opdracht die voortvloeit uit de wet. Daar gaan keuzes van de gemeente aan vooraf over hoe de compensatieplicht wordt uitgevoerd. Zo kunnen taken worden neergelegd in een gemeentelijk loket, een primaire afdeling of andere partijen worden betrokken. Voorbeelden van taken zijn het innemen van de aanvraag, het onderzoek naar de beperkingen, het stellen van de indicatie voor een voorziening et cetera. Kortom, die keuzes bepalen uiteindelijk de vereiste competenties die aan medewerkers worden gesteld.

In het geval de Wmo-consulent de compensatieplicht zelf uitvoert, is een aantal vereiste competenties te noemen. Ik zal me hier beperken tot de belangrijkste.

Kennis Op een aanvraag moet een juridisch correct besluit worden genomen. De Wmo-consulent moet daarvoor zelf - eventueel met hulp van de aanvrager - alle relevante gegevens en te wegen belangen verzamelen.⁷ Op basis daarvan wordt met de van toepassing zijnde wet- en regelgeving een besluit genomen.

Allereerst moet de Wmo-consulent op de hoogte zijn van het wettelijke kader van de Wmo (doelgroep en compensatieplicht). Met kennis (en inzicht) daarvan zullen er meer besluiten over de uitvoering van de compensatieplicht in rechte stand houden.

De Wmo valt onder het bestuursrecht. Dat betekent dat de regels van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) van toepassing zijn. De Wmo-consulent moet met name kennis hebben over het tot stand komen van een besluit. De Awb bepaalt onder meer dat een besluit zorgvuldig

moet worden voorbereid⁸ en moet worden gemotiveerd op basis van wettelijke grondslag(en).⁹ Ook moet een besluit worden gecontroleerd - als het is gebaseerd op een advies van een adviseur¹⁰ - op de procedure van het onderzoek, de gebruikte gegevens en de daarop gebaseerde conclusie.¹¹

Uiteraard moet de Wmo-consulent de lokale wetgeving kennen. Dat is de Wmo-verordening en de eventueel daarop gebaseerde nadere regels. Daarin staan de keuzes verwoord van de gemeente over de uitvoering van de compensatieplicht. Hoewel dat in de praktijk nog niet altijd het geval is, ga ik uit van Wmo-beleid dat niet in strijd is met de wet. In het kader van De Kanteling maakt de nieuwe modelverordening Wmo van de VNG plaats voor compensatie geformuleerd in resultaatgerichte normen in plaats van in termen van voorzieningen.

Wat houdt klantgericht werken in voor de Wmo-consulent ?

- De juiste vragen stellen	De kunst van vragen stellen ligt besloten in luisteren, samenvatten en doorvragen. Vraagverheldering en de manier van communiceren moeten zijn afgestemd op de doelgroep. Zo stelt een gesprek met iemand met een verstandelijke handicap andere eisen aan communicatie dan met iemand die (alleen) lichamelijke beperkingen heeft. Het aanbod tot compensatie moet maatwerk zijn. Daarom moet de aanvrager actief worden betrokken bij de vraagverheldering. Ook zijn omgeving kan daar onderdeel van uitmaken. Het stellen van de juiste vragen leidt tot een duidelijke probleemanalyse. Die komt tot stand door het stellen van open vragen: die leveren de meeste informatie op.
- De ICF toepassen of daar anderen over bevragen	Bij vraagverheldering kan de ICF een hulpmiddel zijn. De consulent kan de ICF zelf toepassen, maar dat ook laten doen door een (medisch) adviseur.
- Kunnen overtuigen	Het kan zijn dat de aanvrager volhardt in de gevraagde voorziening, terwijl de Wmo-consulent anders oordeelt over het aanbod. De consulent probeert de aanvrager te overtuigen dat andere oplossingen ook onder de compensatie vallen. Lukt dat niet, dan staat het de aanvrager vrij om bezwaar aan te tekenen tegen het besluit.
- Beschikken over empathisch vermogen	Iemand met inlevingsvermogen kan zich verplaatsen in de gevoelens en de gedachtegang van andere mensen. Dit is een belangrijke professionele vaardigheid. De aanvrager voelt zich serieus genomen, wat kan bijdragen aan de acceptatie van het aanbod tot compensatie. Iemand die beschikt over inlevend vermogen kan gemakkelijk contact maken (is een makkelijke prater), begrijpt emoties, gedrag en communicatievormen en kan daar effectief mee omgaan.



Een belangrijke competentie van de Wmo-consulent is schriftelijk communiceren

Ook is kennis van andere wet- en regelgeving van belang. Er kan namelijk aanspraak bestaan op een voorziening op grond van andere wetgeving.¹² Is dat het geval, dan kan de aanvraag op grond van de Wmo worden afgewezen. Een voorbeeld is een mobiliteitshulpmiddel op basis van de Zorgverzekeringswet (Zvw).

Doelgroep De doelgroep bestaat uit mensen met een beperking of een chronisch psychisch of een psychosociaal probleem. Daaronder wordt verstaan: een somatische, psychogeriatrische of psychiatrische of anderszins chronische psychische aandoening of beperking, of een verstandelijke, lichamelijke of zintuiglijke handicap. Gaat het om problemen in relatie tot de sociale omgeving, dan is sprake van een psychosociaal probleem.¹³

De Wmo-consulent moet voor een betere vraagstelling en beoordeling van het medisch advies kennis hebben van ziektebeelden en bijbehorende beperkingen. Ook is kennis nodig van het stellen van een indicatie: de voorziening waar aanspraak op bestaat gebaseerd op de beperkingen en relevante wetgeving. Daarnaast moet de consulent kennis hebben van het beoordelen van een gestelde indicatie of een advies van een extern adviseur.

Ook moet de Wmo-consulent weet hebben van de *International Classification of Functions (ICF)*. Dit is een internationaal gestandaardiseerd begrippenkader over het menselijk functioneren en de problemen die daarin kunnen optreden. Het menselijk functioneren wordt beschreven vanuit drie perspectieven: het menselijk organisme (functies en anatomische eigenschappen), het menselijk handelen (activiteiten)

en de mens als deelnemer aan het maatschappelijk leven (participatie).

Er wordt gesproken van beperkingen als iemand problemen heeft met het uitvoeren van activiteiten, bijvoorbeeld omdat hij een been mist. Activiteiten en participatie bestaan uit verschillende leefgebieden, zoals mobiliteit. Iemand die een been mist, kan (waarschijnlijk) niet of onvoldoende participeren vergeleken met iemand zonder beperkingen. Aangenomen wordt dat activiteiten en participatie vallen onder de behoeften van de aanvrager. De fysieke en sociale omgeving waarin mensen wonen, vormen de externe factoren. Die kunnen zowel een ondersteunende (gelijkvloers huis) als ook een belemmerende factor (huis met trappen en veel drempels) zijn.

Om al deze kennis te kunnen toepassen op de uitvoering van de compensatieplicht, moet een Wmo-consulent naast kennis ook over bepaalde vaardigheden beschikken.

Vaardigheden Onder vaardigheden wordt het vermogen verstaan om bepaalde taken op professionele wijze uit te voeren. Een Wmo-consulent heeft voor de uitvoering van de compensatieplicht een persoonlijk gesprek met de aanvrager. Daarin wordt informatie verzameld die van belang is voor het aanbod tot compensatie. Hierbij wordt rekening gehouden met de persoonskenmerken en behoeften van de aanvrager. Deze zijn gerelateerd aan de aanvrager en zijn sociale omgeving.

In de Wmo is de eigen verantwoordelijkheid van de aanvrager van belang. Die is – tot de jurisprudentie anders bepaalt – beperkt juridisch afdwingbaar. Om resultaatgericht maatwerk te kunnen leveren, moet de uitvoering van de compensatieplicht vraaggericht zijn. Dit betekent nadrukkelijk niet dat een gevraagde voorziening zonder meer moet worden toegekend.

Provoceren Welke vaardigheden zijn nu van belang bij de uitvoering van de compensatieplicht?

Om te beginnen creativiteit. Iemand is creatief als hij in staat is tot originaliteit. Dat wil zeggen dat hij doelbewust kan denken en handelen buiten de eigen routine en de geijkte kaders. Een creatief iemand kan informatie combineren zodat nieuwe ideeën ontstaan, anderen inspireren, oplossingsgericht denken en provoceren.

De Wmo-consulent moet ook klantgericht zijn: dienstverlening bieden die is afgestemd op de doelgroep. Klantgerichte dienstverlening leidt tot een verhoging van de

klanttevredenheid (lees ook: acceptatie van het aanbod tot compensatie). Een Wmo-consulent moet de aanvraag verhelderen om tot een aanbod te komen dat kan gelden als voldoende compensatie. Iemand is klantgericht als hij de juiste vragen kan stellen, de ICF kan toepassen, kan overtuigen en empathisch vermogen heeft (zie schema).

Regisseur Een regisseur is iemand die de spelers in het Wmo-veld kent, weet waar zij goed in zijn en waarvoor zij kunnen worden ingezet. Zo kan de Wmo-consulent als regisseur een ouderenadviseur of een consulent van MEE inschakelen. Zij kunnen informatie verstrekken¹⁴ die van belang is voor het aanbod tot compensatie, maar ook zorgen voor een oplossing. Denk aan de inzet van een vrijwilliger voor het bezoeken van ouderen, samen met hen boodschappen doen of cliëntenondersteuning.¹⁵ Met een degelijk overzicht van de lokale sociale kaart is de Wmo-consulent een spin in het web. Een regisseur kan samenwerkingsrelaties onderhouden, be-sluiten wanneer hij wie waarvoor inschakelt en oordelen over de verstrekte informatie.

De Wmo-consulent is in staat kennis toe te passen. Een belangrijke competentie is schriftelijk communiceren. Dat gebeurt in de rapportage en de beschikking waarin het aanbod tot compensatie wordt gemotiveerd. De aanvrager geniet rechtsbescherming op grond van de Awb. Bij de uitvoering van de compensatieplicht is die versterkt omdat een extra motiveringseis geldt. Een goed (juridisch) gemotiveerd besluit gebaseerd op zorgvuldig onderzoek zal standhouden in de rechtsgang. De Wmo-consulent kan daartoe systematisch rapporteren over relevante gegevens, conclusies trekken op basis van de probleemanalyse en die onderbouwen met toepasselijke wet- en regelgeving.

Hbo-niveau De genoemde competenties op het gebied van kennis en vaardigheden zijn niet limitatief en staan niet op zichzelf. Zij moeten in onderlinge samenhang worden gezien en geleerd. Gelet op een flink 'pakket van eisen' durf ik de stelling aan dat een hbo werk- en denkniveau de minimale functie-eis is voor een Wmo-consulent.

De Wmo is een relatief jonge wet en nog volop in ontwikkeling. Dat betekent dat er nog geen ervaringsdeskundigen kunnen zijn. Mogelijk heeft de Wmo-consulent (werk)ervaring opgedaan in de uitvoering van de Wvg of de AWBZ. Dan zal een deel van de vereiste competenties makkelijker (aan) te leren zijn. Maar de uitvoering van de compensatieplicht

is niet te vergelijken met die van wetten die de Wmo (deels) vervangt. Als er voldoende kennis en vaardigheden in huis zijn, de lokale wetgeving ruimte biedt voor maatwerk en er overzicht is van de lokale sociale kaart, dan is de Wmo-consulent in staat een aanbod te doen dat kan gelden als compensatie. ■

Ingeborg Lunenburg is zelfstandig opleider en adviseur. Meer informatie: www.ingeborglunenburg.nl

Noten

1. TK 2005-2006, 30 131, nr. 65.
2. Eigen bijdrage op grond van artikel 15 Wmo en de hoogte van de financiële tegemoetkoming (het eigen aandeel) op grond van artikel 19 Wmo (TK 2005-2006, 30 131, nr. 98, p. 58-59). Het vermogen van de aanvrager blijft buiten beschouwing (EK 2005-2006, 30 131, C, p. 38). Het blauwe strippenkaarttarief valt onder de capaciteit van de aanvrager (CRvB 26-11-2009 LJN BK4611).
3. Artikel 6 Wmo.
4. Artikel 26 Wmo. Dit artikel geldt ook bij afwijzende besluiten.
5. Artikel 1 lid 1 onder g onderdeel 5° Wmo.
6. CRvB 10-12-2008, LJN BG6612.
7. Artikelen 3:2 en 4:2 lid 2 Awb.
8. Artikel 3:2 Awb.
9. Artikelen 3:46 en 3:47 Awb.
10. Niet werkzaam onder de verantwoordelijkheid van de gemeente. Voorbeelden: een arts of indicatiesteller van Argonaut of Centrum Indicatiestelling Zorg (CIZ).
11. Artikel 3:9 Awb (de vergewisplicht).
12. Artikel 2 Wmo.
13. TK 2005-2006, 30 131, nr. 3, p. 29.
14. Met toestemming van de aanvrager.
15. Artikel 1 lid 1 onder g onderdeel 3° Wmo.

Meer informatie? Kijk op www.kennisbanksocialezaken.nl