

Met de gemeente om de keukentafel

Als extramurale begeleiding van AWBZ naar Wmo gaat

ELLEN GROOTEGOED EN MARTIJN VAN LANEN

Gemeenten moeten in het kader van de Wmo de uitvoering van extramurale begeleiding van hun inwoners met beperkingen gaan verzorgen. Niemand weet hoe dit zal gaan lopen. Ellen Grootegoed en Martijn van Lanen ontwierpen een model met mogelijke scenario's, om van te leren en als vertrekpunt voor debat.

Nederlandse gemeenten staan voor een grote klus nu steeds meer zorgtaken voor mensen met een beperking of chronische ziekte worden gedecentraliseerd. Vooral de decentralisatie van extramurale begeleiding heeft veel stof doen opwaaien. In 2009 kregen gemeenten al de verantwoordelijkheid voor de begeleiding van mensen met een lichte beperking; per 2014 vindt mogelijk uitbreiding plaats naar mensen met een matige tot zware beperking. Hoewel deze maatregel momenteel in 'de ijskast' staat vanwege de demissionaire status van het kabinet, gaat de discussie erover onverminderd door. Voorstanders menen dat de gemeente dichterbij haar burgers staat en ondersteuning op maat kan leveren. De claimgerichte werkwijze van de AWBZ zou mensen belemmeren om te werken vanuit 'eigen kracht' – een uitgesproken Wmo-ideaal. Tegenstanders vrezen dat mensen met een chronische zorgbehoefte hun recht op zorg verliezen en

overgeleverd raken aan de willekeur van de 'verzorgingsgemeente' waarin zij wonen.

Openeinderegeling?

De gemeente zal ook andere toegangswegen kennen voor begeleiding: zij gaat kijken wat iemand nodig heeft in plaats van waar men

mogelijke informele zorg wordt afgetrokken van de zorgbehoefte – hoe meer informele zorg mensen in theorie kunnen krijgen, des te minder formele zorg zij zullen ontvangen. Bij de AWBZ kijkt men alleen naar reeds bestaande mantelzorg; alle overige informele zorgvormen worden als 'niet afdwingbaar' beschouwd.

'U zegt wel dat uw familie geen tijd voor u heeft, maar ze kunnen toch tijd maken?'

recht op heeft. Door middel van de zogeheten 'keukentafelgesprekken' zal men nagaan wat de persoon in kwestie aan zorg en budget nodig heeft. Een klein team zorgaanbieders, Wmo-consulenten en/of deskundigen, beslist dan welke ondersteuning 'nodig' is voor de cliënt om actief te kunnen (blijven) deelnemen aan de samenleving. Nieuw is dat daarbij

Het is de vraag hoe deze 'kanteling' uitwerkt voor de burger. Immers: in hoeverre kan een zorgvrager mede bepalen welke zorg nodig is en welke informele zorg mogelijk is? Krijgen alle burgers een gelijke kans om zorgbehoeften te uiten in een keukentafelgesprek, of zal de meer vaardige burger met 'bureaucratische competenties', net als bij de AWBZ, voordeel



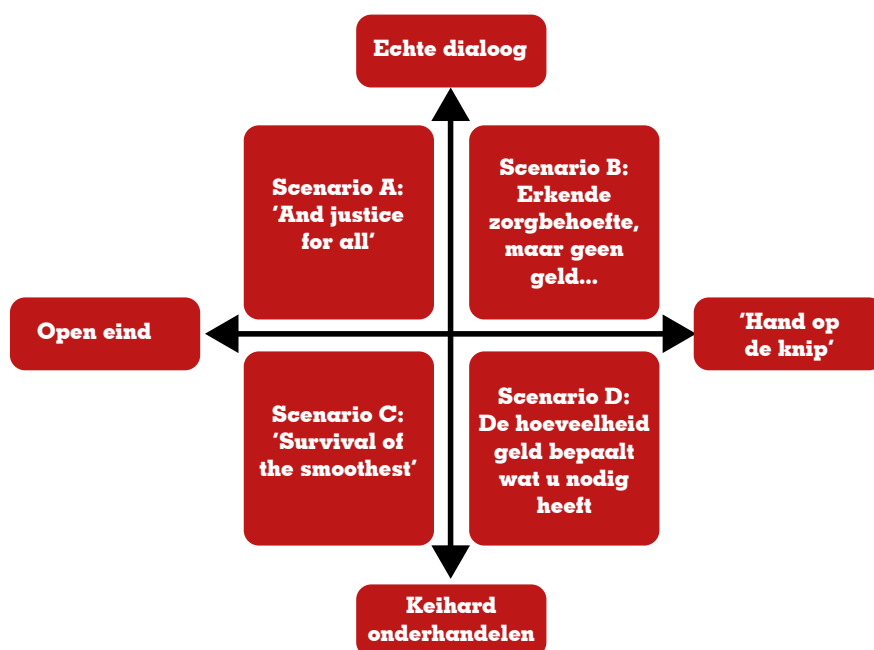
hebben van deze nieuwe toegangspoort? (Tonkens, Van den Broeke & Hoijsink 2008)

De toekomst zal uitwijzen hoe een en ander uitpakt, maar op basis van de voorgaande overwegingen kunnen we bij wijze van denkoefening wel al een aantal scenario's schetsen. Voor het gemak en de structuur hanteren we daarbij twee variabelen: de aard van de keukentafelgesprekken (echte dialoog of keihard onderhandelen) en de 'eerlijkheid' van de Wmo. Maakt de Wmo de slogan 'krijgen wat je nodig hebt' waar? Is dat überhaupt mogelijk in deze tijd van schaarste? Kunnen we als samenleving onze kwetsbare burgers steunen in alles wat ze nodig hebben? Als dat zo is, dan is de Wmo daarmee een zogeheten openeinderegeling; een regeling waarbij niet van tevoren bepaald kan worden hoeveel geld eraartoe gaat. We weten immers niet van tevoren wat mensen nodig gaan hebben. Als we deze twee variabelen met

elkaar kruisen, krijgen we vier mogelijke onderhandelsscenario's (zie figuur). Natuurlijk gaat het hier om een vereenvoudiging van de werkelijkheid: de scenario's zijn ideaal-

typisch in de zin dat ze in de werkelijkheid nooit in zuivere vorm zullen voorkomen. Desondanks helpt deze indeling wel om onze denkoefening te kaderen.

De vier onderhandelsscenario's



Keukentafelgesprekken

Het 'And justice for all'-scenario zal in de ogen van velen in eerste instantie het meest aantrekkelijk zijn, hoewel er zeker ook nadelen aan kleven. Er is sprake van open en eerlijke onderhandelingen, waarin beide partijen blijk geven van goed rentmeester-

tot een uitkomst die, op basis van de gegeven situatie, recht doet aan de burger, maar die vanwege een gebrek aan middelen niet bewerkstelligd kan worden. Feitelijk zal er dan toch ergens een grens gesteld moeten worden. Men moet op een gegeven moment een lijn trekken

De uitkomst zal afhangen van de onderhandelingskwaliteit van de betrokkenen

schap. Daarnaast worden de uitkomsten van deze onderhandelingen niet bij voorbaat omgeven door piketpaaltjes vanwege eventuele financiële beperkingen. Het scenario gaat er wel van uit dat er tussen twee partijen overeenstemming bereikt kan worden over 'wat nodig is', en dat deze overeenstemming in een zogeheten open dialoog bereikt wordt (Heymann 2001). Burger en overheid werken samen als 'partners' om de zorg op de beste manier in te richten. De uitkomst staat niet van tevoren vast, maar is het resultaat van een proces van deliberatie tussen de betrokkenen (Widdershoven 2000, p. 107 e.v.). Een nadeel van dit scenario is dat, als de kosten te snel te hoog oplopen, gemeenten de spelregels zullen moeten veranderen. Zo wordt voor burgers (opnieuw) pijnlijk duidelijk dat hier toch sprake is van een ongelijkwaardige partnerrelatie (Newman, Barnes e.a. 2004). 'Erkende zorgbehoefte, maar geen geld...' is in wezen een zeer ongemakkelijk scenario waarbij beide onderhandelaars uiteindelijk constateren dat er wel degelijk sprake is van een recht, maar dat er niet altijd geld is om dit recht te effectueren. Dit heeft uiteraard invloed op de manier van onderhandelen. We kunnen ons voorstellen dat het voor beide partijen frustrerend is om te komen

tussen 'zij die recht hebben' en 'zij die meer recht hebben', zoals het geval is in Engeland. Daar maakt men onderscheid tussen lichte, matige, zware en kritieke zorgbehoeften, maar in de praktijk treden gemeenten bijna alleen in dialoog met mensen met zogenaamde 'kritieke' zorgbehoeften (Dunning 2010).

Bij 'Survival of the smoothest' is er wel sprake van een openeinderegeling – er is voldoende geld aanwezig – maar de keukentafelgesprekken vinden niet plaats op basis van een open dialoog. Integendeel: men dient stevig te onderhandelen. 'U kunt wel van mening zijn dat u deze tillift nodig hebt, maar bewijs dat maar eens' of: 'U zegt wel dat uw familie geen tijd voor u heeft, maar

onderhandelingskwaliteit van de betrokkenen. De gladde onderhandelaar die weet hoe hij de ambtenaar in kwestie kan bespelen, is hierbij in het voordeel. Hij kan hier flink z'n slag slaan, omdat dit scenario immers geen financiële beperkingen oplegt. Met wat fantasie kan een zere pink een subsidie voor aanpassing van het hele huis opleveren. Dit scenario kan leiden tot een relatief willekeurige verdeling van de middelen. Die komen niet terecht bij degenen die het nodig hebben, maar bij degenen die de beste onderhandelingsstrategie en de juiste toon aanheffen tegenover de ambtenaar. En dat hoeven niet noodzakelijkerwijs degenen te zijn die de ondersteuning het hardste nodig hebben. In het 'De hoeveelheid geld bepaalt wat u nodig heeft'-scenario hebben we te maken met beperkte middelen en stevige onderhandelingen. Dit scenario zal er, net als het tweede scenario, toe leiden dat de Wmo het normatieve deel van de ambitie ('mensen krijgen wat ze nodig hebben, niet per se waar ze recht op hebben') niet kan waarmaken. Het grote verschil zit in het feit dat dit scenario in feite 'eerlijker' is dan het tweede. De beperkte middelen en de stevige onderhandelingen over de verdeling van die middelen zijn van tevoren bekend. Dit in

Met wat fantasie kan een zere pink een subsidie voor aanpassing van het hele huis opleveren

ze kunnen toch tijd maken?' Onze verwachting is dat zo'n scenario zal leiden tot een situatie van *survival of the smoothest*. Omdat de keukentafelgesprekken gevoerd worden 'met het mes op tafel', zal de uitkomst ervan niet zozeer afhangen van hetgeen er nodig is, maar van de

tegenstelling tot 'het wel recht, geen geld'-scenario waarbij in wezen een rookgordijn is opgetrokken over de beperktheid van de middelen. Het 'De hoeveelheid geld bepaalt wat u nodig heeft'-scenario is in zekere zin ouderwets *what you see is what you get*-kapitalisme. Er is een kleine taart

te verdelen onder een grote groep mensen. Regel het maar.

Werkeloze scootmobielen

De Wmo gaat uit van maatwerk. Lokale beleidsmakers willen daarom graag aan tafel met de burger; op die manier kan er een wezenlijke dialoog plaatsvinden en gericht ondersteuning worden georganiseerd. Dit keukentafelgesprek biedt een kans op toenemende rechtvaardigheid; immers, burgers hoeven geen ingewikkelde, schriftelijke aanvragen meer te doorlopen en daarmee kunnen ook degenen die de 'taal van professionals' minder goed beheersen hun zorgvraag gehoord krijgen. Daarnaast stapt deze werkwijze af van het principe van 'gelijke monniken, gelijke kappen'. Er wordt niet geïndiceerd op de rechtsgeldigheid van een aanspraak, maar op behoefte of noodzaak. Op die manier wordt er geen geld verspild aan bijvoorbeeld scootmobielen die werkeloos in het schuurtje staan. Wel

kosten leiden? Hypothetisch is dit mogelijk, en irreëel is het ook niet. Een open dialoog kan ertoe leiden dat men dieper in de publieke buidel tast dan men dat vanuit een AWBZ-

hoven. Daarnaast is hij verbonden aan de Wmo-werkplaats aldaar. Zijn onderzoek richt zich op professionaliteit in het sociaal werk.

Maakt de Wmo de slogan 'krijgen wat je nodig hebt' waar?

indicatie deed. Wanneer dit op grote schaal voorkomt, zal men toch weer een gemeenschappelijke uitspraak moeten doen over welke door cliënten aangevoerde noodzakelijkheden gehonoreerd moeten worden. Op z'n Orwells gezegd: 'Iedereen is behoeftig, maar sommigen zijn behoeftiger dan anderen.' Zo zouden we dan goed beschouwd weer terug zijn bij af: een gemeenschappelijke normstelling in plaats van maatwerk. De kwetsbare burger is weer een

Bronnen

- Dunning, J., *Councils to deny social care support to all but most needy. Most councils prepare to tighten care criteria to substantial or critical*, 2010. Geraadpleegd op 4 mei 2012 via www.communitycare.co.uk/Articles/15/09/2010/115321/councils-to-deny-social-care-support-to-all-but-most-needy.htm
- Heymann, F.V., *Denken en doen in dialoog. Een methode voor behoeftearticulatie en ontwikkeling*. Utrecht: LEMMA, 2001
- Newman, Janet, Marian Barnes e.a., *Public participation and collaborative governance. Journal of Social Policy*, 33 (2), p. 203-223, 2004
- Tonkens, E., J. van den Broeke & M. Hoijsink, *Op zoek naar weerkaatst plezier. Samenwerking tussen mantelzorgers, vrijwilligers, cliënten en professionals*. Amsterdam / Den Haag: UvA / Nicis Kenniscentrum Grote Steden, 2008
- Widdershoven, G.A.M., *Ethiek in de kliniek. Heden-daagse benaderingen in de gezondheidsethiek*. Amsterdam: Boom, 2000

De gemeente gaat kijken wat iemand nodig heeft in plaats van waar men recht op heeft

is het mogelijk dat het mensen met een mondelinge vaardigheid bevoordeelt; iemand die met enige dramatiek en overtuigingskracht het belang van een individuele voorziening kan aangeven zal mogelijk sneller de mening van een Wmo-consulent bijstellen dan iemand die vooral bescheidenheid toont.

En de kosten?

De thematiek wordt nog complexer als we voor ogen houden dat de Wmo zeker ook een financieel doel heeft: het terugdringen van de kosten. Wat nu als de keukentafelgesprekken uiteindelijk tot hogere

illusie armer. De voorgaande overwegingen zijn volgens ons vooralsnog onvoldoende uitgedacht en komen onvoldoende aan het licht in het huidige debat over de Wmo en over schaarste in de zorg.

Ellen Grootegoed is als promotie-onderzoeker verbonden aan de Universiteit van Amsterdam. Zij verricht cliëntvolgend onderzoek naar de transitie van AWBZ-begeleiding binnen het project 'Leren participeren. Een onderzoeksprogramma over de Wmo'. Martijn van Lanen is promovendus en docent bij Fontys Hogeschool Sociale Studies in Eind-