

Zorgen over het keukentafelgesprek

De bedoeling en werkwijze van het 'keukentafelgesprek' in de Wmo
AVI / VNG / 19 april 2015

De Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo 2015) is er op gericht dat gemeenten hun inwoners ondersteunen bij problemen rond zelfredzaamheid en participatie. Inwoners die behoefte hebben aan ondersteuning kunnen dat *melden* bij de gemeente en de gemeenten doet vervolgens *onderzoek* naar de persoonlijke situatie van de inwoner. In veel gevallen gebeurt dit onderzoek in de vorm van een gesprek, dat ook wel bekend staat als het 'keukentafelgesprek'.

In de media en bij cliëntenorganisaties duiken de laatste tijd regelmatig vragen op over het keukentafelgesprek. In dit artikel gaan AVI (programma Aandacht Voor Iedereen van de gezamenlijke cliëntenorganisaties) en VNG (Vereniging van Nederlandse Gemeenten) in op de meest voorkomende vragen en zorgen. Om te beginnen kan de term 'keukentafelgesprek' verwarrend zijn. Het gesprek kan namelijk ook in het gemeentehuis of ergens anders plaatsvinden. Ook doet de term 'keukentafelgesprek' geen recht aan het belang ervan voor de inwoners. Er kunnen moeilijke persoonlijke problemen ter tafel komen en er kan voor de inwoner veel van afhangen. Daarom gebruiken we in dit artikel de term 'het gesprek'.

Vooraf: waartoe dient het gesprek?

De inwoner doet een melding bij de gemeente dat hij behoefte heeft aan maatschappelijke ondersteuning. Na de melding doet de gemeente onderzoek naar de situatie van de inwoner. Dat betekent in de meeste gevallen een gesprek, waarin een medewerker van de gemeente of iemand die dat namens de gemeente doet, samen met de inwoner bekijkt wat de persoonlijke situatie is en wat hij nodig heeft om zelfredzaam te zijn en te kunnen meedoen aan de samenleving. Doel is om samen met de inwoner tot een goed afgewogen en onderbouwd plan voor ondersteuning te komen.

De inwoner die dat wil kan zelf een persoonlijk plan indienen waarin hij aangeeft wat hij nodig heeft aan ondersteuning en hoe hij denkt dat hij die kan krijgen. Dat plan moet een week na de melding worden ingediend. De gemeente betreft dit persoonlijk plan bij het gesprek. De gemeente spant zich daarnaast in om de mantelzorger(s) van de inwoner bij het gesprek te betrekken. De gemeente wijst de inwoner erop dat hij zich in het gesprek kan laten bijstaan door een onafhankelijke cliëntondersteuner.

Na het gesprek maakt de gespreksvoerder er een verslag van. De inwoner krijgt een afschrift, leest het goed na en kan op dat verslag reageren. Het verslag is de basis voor het vervolg en voor de vraag of en zo ja welke ondersteuning de inwoner krijgt. Het kan zijn dat er een maatwerkvoorziening nodig is (bijvoorbeeld woningaanpassing of specialistische dagbesteding). Het kan ook dat de inwoner goed is geholpen met een algemene voorziening (bijvoorbeeld maaltijdservice). Of dat er binnen het netwerk van de inwoner oplossingen gevonden kunnen worden. Of een combinatie hiervan. Het gesprek en het verslag moeten in ieder geval binnen zes weken na de melding gevoerd/gereed zijn.

Als in het gesprek en het verslag is gebleken dat een maatwerkvoorziening nodig is, is het nodig dat de inwoner een formele *aanvraag* indient bij de gemeente. Dat is dus iets anders dan de melding. De gemeente neemt binnen twee weken een besluit over die aanvraag. Als de maatwerkvoorziening wordt toegekend, kan de inwoner (onder bepaalde voorwaarden) kiezen voor verstrekking in de vorm van een persoonsgebonden budget (PGB). Als de gemeente negatief besluit over een aanvraag voor een maatwerkvoorziening kan de inwoner eerst in bezwaar en daarna in beroep gaan.

Zorg 1. “Ik sta als inwoner machteloos tegenover de ambtenaar van de gemeente”

Het is goed voor te stellen dat inwoners onzeker zijn over de veranderingen en niet goed weten wat ze aan moeten met dat "gesprek". Het gesprek is blijkbaar nodig om in aanmerking te komen voor ondersteuning. Gaat die ene gespreksvoerder van de gemeente over je beslissen? Is er geen gevaar van willekeur? Moet je op je woorden passen?

De gemeente is verplicht om zorgvuldig te werk te gaan in dat onderzoek en dus ook bij het gesprek. Het is een taak van de gemeente om er voor te zorgen dat de inwoner het gesprek goed geïnformeerd en goed voorbereid kan voeren. Daar zijn een aantal waarborgen voor.

Zo heeft de inwoner het recht om zich te laten bijstaan door een onafhankelijke cliëntondersteuner. Dat is iemand die als persoonlijk adviseur kan helpen met het voorbereiden en voeren van het gesprek. De gemeente wijst de inwoner op deze mogelijkheid van cliëntondersteuning, die gratis en onafhankelijk is. De inwoner kan om een andere ondersteuner vragen als hij niet tevreden is over degene die de gemeente heeft toegewezen. De cliëntondersteuner kan een professional zijn, maar ook een vrijwillige ouderenadviseur, een hulp bij financiële administratie van de kerk of Humanitas, of een getrainde ervaringsdeskundige voor mensen met een psychische beperking.

Daarnaast mag de inwoner zelf een persoonlijk plan indienen waarin hij aangeeft wat hij nodig heeft aan ondersteuning en hoe hij denkt dat hij die kan krijgen. Dat plan moet binnen een week na de melding worden ingediend. De gemeente betreft dit persoonlijk plan bij het gesprek.

Overige waarborgen zijn dat de gemeente waar mogelijk de mantelzorger(s) bij het gesprek betreft, de inwoner informeert over zijn rechtspositie alsmede over het feit dat hij bij een toegekende maatwerkvoorziening een persoonsgebonden budget kan aanvragen.

Zorg 2. “De gemeente wil in het gesprek alleen maar bezuinigen op de ondersteuning”

De gemeente heeft inderdaad te maken met bezuinigingen die het Rijk heeft opgelegd. Er is minder geld beschikbaar voor maatschappelijke ondersteuning. Tegelijk is de Wmo erop gericht dat burgers meer verantwoordelijkheid dragen bij verminderde zelfredzaamheid, voor zichzelf en voor elkaar. Dit alles laat onverlet dat de gemeente de plicht heeft om ondersteuning te geven aan kwetsbare inwoners die dat nodig hebben. De gemeente dient daarbij zorgvuldig te werk te gaan. Centraal in het gesprek staat dat gemeente en inwoner samen bekijken wat de mogelijkheden zijn om de ondersteuning goed te organiseren. De gemeente voert het gesprek niet met het simpele uitgangspunt van bezuinigen. Ook mag de gemeente de inwoner niet via een algemene brief kortweg berichten dat hij bv geen huishoudelijke hulp meer krijgt. Maar in het gesprek mag de gemeente wel met de inwoner nagaan wat hij zelf of zijn mantelzorger kan doen, en of goedkopere voorzieningen ook een adequate oplossing bieden.

De gemeente kan de inwoner verwijzen naar algemene voorzieningen als die bijdragen aan de oplossing van het probleem. Maar maatwerkvoorzieningen blijven mogelijk als de ondersteuningsbehoefte dat nodig maakt. Als de inwoner meent dat hij in aanmerking komt voor een maatwerkvoorziening, kan hij altijd een formele aanvraag indienen.

Zorg 3. “De gemeenten voert niet in alle gevallen een gesprek”

De gemeente maakt duidelijk aan haar inwoners bekend wat de mogelijkheden zijn om hun hulpvraag kenbaar te maken en wat de regels zijn rond "het gesprek". Hoe dat precies gebeurt, is afhankelijk van de situatie. In de meeste gevallen zal er een gesprek aan te pas komen. Maar er zijn situaties waarin een uitgebreid gesprek overdreven zou zijn. Als mensen en hun situatie al goed bekend zijn bij de gemeente, of als het op voorhand duidelijk is dat

het om een eenvoudige voorziening gaat, dan is het soms niet nodig om een uitgebreid onderzoek te doen. Daarmee wordt onnodige bureaucratie voorkomen. De gemeente moet hier wel altijd een zorgvuldige afweging in maken.

Voor nieuwe cliënten, en met name als het om kwetsbare inwoners en complexe hulpvragen gaat, is een telefoongesprek alleen meestal onvoldoende als vorm van een zorgvuldig onderzoek. De gemeente zal deze inwoners in de regel persoonlijk willen spreken.

Wat is er nodig als de gemeente haar beleid verandert, zoals nu bij de huishoudelijke hulp? De rechter heeft bepaald dat de gemeente altijd *een zorgvuldig onderzoek* moet doen voordat zij de ondersteuning van een bestaande cliënt vermindert of verandert. Als de gemeente dat niet doet, heeft de cliënt het recht de gemeente hierop aan te spreken, zo nodig in bezwaar en beroep.

Dat hoeft niet te betekenen dat bestaande cliënten altijd een individueel gesprek krijgen. Bijvoorbeeld: bij cliënten die de gemeente al jaren kent omdat ze huishoudelijke hulp krijgen kan de gemeente zijn individuele afweging baseren op het dossier en daarover duidelijk schriftelijk communiceren. De gemeente moet daarbij wel heel duidelijk aangeven dat, als de cliënt dat zelf wil, zij een gesprek kunnen krijgen. In veel gevallen is het verstandig als de gemeente deze cliënten nabelt om te informeren of zij de huishoudelijke hulp zelf hebben geregeld of dat zij toch een gesprek willen omdat zij het niet zelf kunnen oplossen.

Zorg 4. “De gespreksvoerders van de gemeente weten niet over wie en waar ze het over hebben”

De inwoner wil dat zijn behoefte aan ondersteuning serieus wordt genomen en de kwaliteit van de gespreksvoerder is daarbij heel belangrijk. Gemeenten zijn daarom doorlopend bezig de gespreksvoerders te trainen en onderling te laten werken aan het verbeteren van de kwaliteit.

De gespreksvoerder dient kennis te hebben van de behoeften, persoonskenmerken en voorkeuren van de inwoner. Hij moet zich kunnen inleven en een realistische inschatting maken van diens vermogens en beperkingen. De gespreksvoerder kijkt met de inwoner in ieder geval naar de volgende vragen:

1. Wat kan de inwoner zelf doen om zijn problemen aan te pakken?
2. Wat kunnen mensen uit zijn sociale netwerk aan de oplossing bijdragen? Dit kunnen familieleden zijn (mantelzorgers), maar ook vrijwilligers van organisaties.
3. Welke algemene voorzieningen zou de inwoner kunnen gebruiken om zijn problemen aan te pakken? Dit is bijvoorbeeld een maaltijdvoorziening of klussendienst.
4. Welke maatwerkvoorzieningen heeft de inwoner nodig om zijn problemen aan te pakken? Dit is bijvoorbeeld een woningaanpassing of individuele begeleiding.

Het kan voorkomen dat de inwoner ontevreden is over de inhoud of het verloop van het gesprek. De inwoner kan altijd:

1. een klacht indienen bij de gemeente over de bejegening door de gespreksvoerder, al dan niet na bemiddeling door een vertrouwenspersoon;
2. commentaar leveren op het verslag dat de gespreksvoerder maakt van het gesprek;
3. in bezwaar en beroep gaan als hij het niet eens is met het besluit (de beschikking) van de gemeente over zijn aanvraag voor een maatwerkvoorziening (let op: bezwaar maken tegen het verslag van het gesprek is niet mogelijk).

Zorg 5. “Iedereen, zelfs een vrijwilliger, kan het gesprek voeren.”

Gemeenten kunnen vrijwilligers inzetten om gesprekken te voeren met inwoners over hoe zij omgaan met verminderde zelfredzaamheid en hoe zij hen kunnen helpen. Dit is echter iets anders dan het formele gesprek vanuit de gemeente dat plaatsvindt als de inwoner zijn behoefte aan ondersteuning bij de gemeente heeft gemeld. Het gesprek vanuit de gemeente

is gericht op het doen van onderzoek en het voorbereiden van een besluit over de passende vorm(en) van ondersteuning. Dit formele gesprek wordt gevoerd door iemand van of namens de gemeente. Dit is altijd een professional.

Zorg 6. “Ik moet maar afwachten wat de gemeente allemaal voor mij bedenkt”

De bedoeling van het gesprek is om samen te kijken naar de situatie en naar de oplossingen die daarbij passen. De opdracht van de gemeentelijke gespreksvoerder is om zorgvuldig te kijken naar de situatie en te luisteren naar het verhaal van de inwoner zelf.

Voor de inwoner is het verstandig om zich goed voor te bereiden op het gesprek. Hij kan bijvoorbeeld zelf een persoonlijk plan opstellen. In dat plan kan hij opschrijven wat hij zelf denkt te kunnen, wat hij nodig heeft en welke oplossingen hij zelf al bedacht heeft. Ook kan hij in het plan opschrijven hoe en van wie hij die ondersteuning wil krijgen.

De inwoner dient het persoonlijk plan in uiterlijk een week nadat hij zich bij de gemeente heeft gemeld voor maatschappelijke ondersteuning. Het is dus slim om vroegtijdig een plan op te stellen. Daarbij kan hij hulp krijgen van de onafhankelijke cliëntondersteuner die hem met advies bijstaat en kan helpen bij de voorbereiding van het gesprek. Bijvoorbeeld door zijn vraag te helpen verduidelijken en al naar oplossingen te kijken.

Zorg 7. “Ik heb geen recht meer op een persoonsgebonden budget als de gemeente dat niet nodig vindt”

Er zijn twee soorten voorzieningen in de Wmo, een algemene voorziening (bijvoorbeeld de maaltijdservice) en een maatwerkvoorziening (bijvoorbeeld een woningaanpassing of individuele begeleiding). Inwoners die een maatwerkvoorziening krijgen mogen kiezen voor een persoonsgebonden budget (PGB). Zij moeten voldoen aan twee voorwaarden:

1. In staat zijn het PGB zelf te kunnen beheren
2. Met het PGB veilige en kwalitatief goede ondersteuning inkopen

De gemeente bepaalt of iemand uit het sociale netwerk betaald kan worden met het PGB.

Zorg 8. “Mantelzorgers krijgen het steeds zwaarder”

De gemeente is verantwoordelijk voor het bieden van passende ondersteuning aan inwoners en hun mantelzorgers. Vaak zal er sprake zijn van een mix van informele zorg en formele zorg. Informele zorg wordt meestal gegeven door familieleden (mantelzorgers) en vrijwilligers. Formele zorg wordt geleverd door instellingen en professionals. Het is belangrijk dat de formele zorg zo goed mogelijk aansluit op de informele zorg van mantelzorgers. En van mantelzorgers wordt gevraagd om waar mogelijk mee te werken aan een goede ondersteuning van de partner of familielid. De rol en bijdrage van mantelzorgers wordt besproken in het gesprek.

De gemeente kan mensen niet verplichten om mantelzorg te geven. In het gesprek zal bekeken worden hoeveel ondersteuning de mantelzorger nu geeft, hoeveel hij kan geven en welke ondersteuning hij zelf nodig heeft. De gemeente heeft immers ook de opdracht om te zorgen dat mantelzorgers ondersteuning krijgen en niet overbelast raken. Denk aan informatie en advies, emotionele steun en educatie, passende respijtzorg of praktische en materiële hulp.

Zorg 9. “De gemeente weet straks alles van mij, niets blijft meer privé”

De gemeente heeft gegevens nodig om te kunnen beoordelen welke ondersteuning de inwoner nodig heeft. Het uitgangspunt is dat de inwoner zelf bepaalt wat er met zijn eigen gegevens gebeurt. Hij is niet verplicht om alle informatie zo maar te geven. Volgens de wet

moeten gegevens waarom gevraagd wordt passen bij de vraag om ondersteuning (het proportionaliteitsbeginsel). De gemeente mag alleen om gegevens vragen die nodig zijn om de behoefte aan ondersteuning te beoordelen. De gemeente krijgt geen medische dossiers van de inwoner zonder zijn toestemming daarvoor.

De inwoner is niet wettelijk verplicht de gemeente inzage te geven in zijn financiële situatie. Voor maatwerkvoorzieningen berekent het CAK de eigen bijdrage op basis van gegevens van de belastingdienst. Bij algemene voorzieningen is het overigens wel in het belang van de inwoner om de gemeente inzage te bieden in zijn financiële situatie, omdat dat kan leiden tot een korting op de bijdrage voor een algemene voorziening.

Zorg 10. “Als ik een hoog inkomen of veel vermogen heb, krijg ik geen maatschappelijke ondersteuning.”

Gemeenten mogen inwoners de toegang tot de Wmo niet weigeren op grond van hun inkomen en/of vermogen. Iedere inwoner die behoefte heeft aan maatschappelijke ondersteuning kan een gesprek met de gemeente aanvragen. Tijdens dat gesprek mag de financiële situatie van de inwoner wel aan de orde komen.

Voor een *maatwerkvoorziening* mag de gemeente een eigen bijdrage vragen. De eigen bijdrage voor een maatwerkvoorziening wordt door het CAK bepaald op basis van een landelijke inkomensafhankelijke eigen bijdrage-regeling die ook rekening houdt met het vermogen (dit is spaargeld en aandelen, het vermogen in box drie zoals een eigen huis blijft buiten beschouwing). De eigen bijdrage kan nooit hoger zijn dan de kostprijs van de voorziening. Het CAK int de eigen bijdrage bij de client.

Voor een *algemene voorziening* mag de gemeente ook een eigen bijdrage vragen. Op grond van de Wmo 2015 mag deze bijdrage niet hoger zijn dan maximaal de kostprijs van de voorziening. De gemeente mag bepaalde inkomensgroepen een korting op de eigen bijdrage geven.

Met betrekking tot de eigen bijdrage voor een algemene voorziening heeft de gemeente meer beleidsvrijheid dan bij de eigen bijdrage voor een maatwerkvoorziening. Er zullen hier naar verwachting dus meer lokale verschillen optreden. Uit de eerste jurisprudentie met betrekking tot de huishoudelijke hulp als algemene voorziening zien we dat de rechters de gemeenten de volgende overweging meegeven: de gemeente mag een client voor de oplossing van zijn probleem alleen naar een algemene voorziening verwijzen als deze financieel gezien toegankelijk is voor de client. Dat wil zeggen dat de kosten moeten passen bij zijn inkomen.

De rechter heeft zich nog niet uitgesproken over de normen die hierbij gehanteerd moeten worden. Hierover bestaat nog onduidelijkheid. Veel gemeenten hanteren de normen van de bijzondere bijstand, andere gemeenten hanteren soepelere normen door alleen naar het inkomen te kijken en het eigen vermogen (spaargeld) geheel buiten beschouwing te laten.

De gemeente kan daarnaast inwoners die ‘aannemelijke meerkosten’ hebben als gevolg van hun beperking of problemen, of bepaalde inkomensgroepen, compenseren door middel van een *tegemoetkoming voor meerkosten*.

Zorg 11. “Ik heb geen rechten meer als de gemeente heeft besloten om mijn aanvraag voor een maatwerkvoorziening af te wijzen.”

Als de gemeente de aanvraag voor een maatwerkvoorziening heeft afgewezen met een negatieve beschikking, kan de inwoner bezwaar maken bij de gemeente. De inwoner dient zijn bezwaar in bij het college van B en W. De bezwaarschiftencommissie van de gemeente beoordeelt het bezwaarschrift en geeft advies aan het college. Als het college het bezwaar afwijst, kan de inwoner in beroep gaan. Dat moet in eerste instantie bij de rechtbank en in tweede en laatste instantie bij de Centrale Raad voor Beroep. Als die een uitspraak heeft gedaan, is de rechtsgang beëindigd.

Voordat de inwoner bezwaar aantekent, kan hij ook bemiddeling zoeken, via een vertrouwenspersoon of de gemeentelijke ombudsman. Veel gemeenten zijn bezig dergelijke ‘tussenpersonen’ in te zetten om te bemiddelen tussen de inwoner en de gemeente. Bemiddeling helpt bij het voorkomen van ingewikkelde en kostbare juridische procedures. Meestal biedt de gemeente zelf een gesprek aan met de indiener van het bezwaarschrift om te proberen tot een oplossing te komen.

Dit artikel is geschreven door Aandacht voor iedereen (AVI) en de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) op basis van door AVI-adviseurs verzamelde misverstanden.