



kennis en aanpak van
sociale vraagstukken

Inventarisatie ondersteuningsbehoefte in het kader van de drie decentralisaties

Een model voor vraagverheldering en toegang tot voorzieningen

Door Anne-Marie van Bergen, MOVISIE

Een belangrijke vraag waar veel gemeenten nu mee worstelen is hoe je de toegangsfunctie vormgeeft in lijn met de Kanteling, op een manier die geschikt is voor de doelgroepen die voorheen de AWBZ-begeleiding ontvingen (en deels ook voor doelgroepen uit de decentralisatie Jeugdzorg en WWnV). Hoe bereik je deze groep mensen als ze niet zo gemakkelijk zelf naar de gemeente toestappen? Hoe bied je toegang tot het aanbod in lijn met de visie en aanpak van de Kanteling zonder deze burgers te overvragen of te overbelasten? En hoe realiseer je doelmatigheid en rechtmatigheid?

Doelgroepen met complexe vragen

De doelgroepen die nu uit de AWBZ-begeleiding op gemeenten afkomen, hebben over het algemeen een langdurige ondersteuningsbehoefte op meerdere levensterreinen, in een aantal gevallen zelfs levenslang. Bestonden de 'traditionele' doelgroepen van de Wmo vooral uit ouderen (>65) en mensen met een fysieke beperking, in de nieuwe toestroom gaat het juist veel om volwassenen (18-65) en jongeren (<18 jaar) met verstandelijke beperkingen of langdurige psychiatrische aandoeningen.

Vanwege hun beperkingen is betaalde arbeid voor de groep volwassenen vaak niet of in beschermde settings mogelijk. Maatschappelijke inzet naar vermogen is wel gewenst, zowel vanwege de opbrengst die dat voor hen persoonlijk kan hebben (zingeving, sociaal contact, dagstructuur, zelfvertrouwen en behoud en toename van vaardigheden) als vanwege de maatschappelijke opbrengst. Verder zijn de financiële omstandigheden een punt van aandacht. Het merendeel leeft van een (minimum)uitkering en heeft relatief hoge lasten vanwege de eigen bijdrage in de zorg en de beperkte zelfredzaamheid, ook qua financiële planning, budgetbeheer en administratieve vaardigheden. Vaak is hierdoor sprake van armoede en (het risico op) schulden. Het persoonlijk netwerk raakt door de lange duur en de ernst van de beperkingen gemakkelijk overvraagd, zodat aandacht voor de belasting van mantelzorgers altijd aan de orde is. Als sprake is van kinderen, is aandacht voor de opvoedings- en opgroeisituatie ook nodig. In een aantal gevallen zullen meer gezinsleden met problemen en beperkingen kampen.

Daarom is van belang dat niet alleen gekeken wordt naar het individu, maar dat er één duurzaam ondersteunings- en participatieplan komt voor de cliënt en zijn omgeving, daarmee bedoelen we alle leden van het huishouden en de bij het huishouden intensief betrokken mantelzorgers. Ook moet er bij de ondersteuning breed gekeken worden, niet alleen naar wonen, zorg en welzijn, maar ook naar daginvulling, opvoedingsvragen en financiële situatie. Voor gemeenten betekent dat, dat niet alleen de toegang tot de Wmo-voorzieningen en -infrastructuur aan de orde is, maar ook de toegang tot arbeidsreïntegratie- en inkomensondersteunende voorzieningen, scholing, huisvesting en gezondheidsbevordering. Tevens kan sprake zijn van samenloop met een beroep op verstrekkingen in het kader van niet-gemeentelijke voorzieningen, in het bijzonder met de zorgverzekeringswet (behandeling van onderliggende aandoeningen) en AWBZ (persoonlijke verzorging en verpleging).

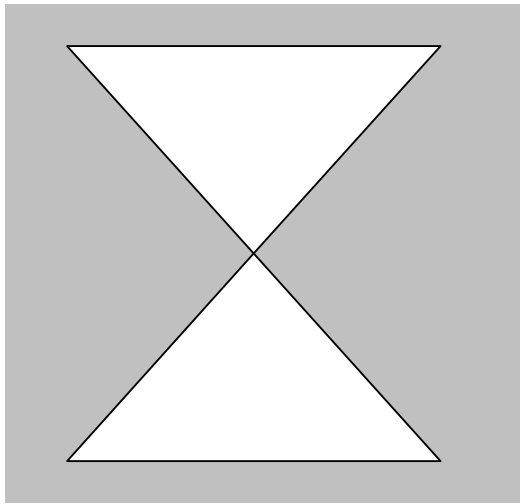
Het model

Vraagverheldering, het zoeken van oplossingsrichtingen en het samenstellen van een arrangement dat duurzame ondersteuning realiseert (de optimale mix van eigen kracht en inzet persoonlijk netwerk, beroep op informele zorg, algemene en collectieve voorzieningen en individuele voorzieningen) is vooral belangrijk wanneer iemands **ondersteuningsbehoefte complex** is.

Dat betekent:

- Er is sprake van beperkte zelfregie, zodat zelf organiseren van de nodige steun niet te verwachten valt.
- Er is ondersteuning nodig op meerdere levensgebieden.
- De beperkingen zijn naar verwachting langdurig, in de tijd wisselend of in ernst toenemend.

Hoe zorgen gemeenten ervoor dat zij deze mensen in beeld krijgen? Hoe filteren zij dan uit voor wie vraagverheldering en toegangsbewaking nodig is? En hoe geef je het vervolg vorm? Hiervoor zou je de vraagverheldering en toegang kunnen organiseren volgens een model dat werkt van breed (informatie en advies, eerste contact) naar smal (vraagverheldering en toewijzing arrangementen) en dat vervolgens weer breed (uitvoering arrangementen) uitwaaiert (zie figuur 1).



Figuur 1: Het model van vraagverheldering en toeleiding

Toelichting op het model

Breed: informatie en advies, eerste contact

- De lichtste vorm van informatie en advies bestaat uit een goed daarop ingerichte informatiewebsite met sociale kaart die tevens de mogelijkheid biedt om per mail of telefoon vragen te stellen en aangeeft waar burgers terecht kunnen voor een persoonlijk advies.
- Alle medewerkers op het gebied van (eerstelijns)zorg en welzijn, maar ook anderen die publiekscontact hebben zoals pastores, coördinatoren vrijwillige inzet, wijkagenten, woonconsulenten, bibliotheekmedewerkers en medewerkers van de sociale dienst zijn op de hoogte van de sociale kaart en kunnen inwoners daarop wijzen en hen zo nodig ondersteunen bij het raadplegen.
- Vervolgens moeten burgers voor informatie en advies bij ondersteunings- en participatievragen terecht kunnen op veel plekken in hun wijk of woonplaats. Dat betekent dat zij bij alle openbare (wijk)voorzieningen van zorg en welzijn aan kunnen kloppen voor de aanpak van enkelvoudige vragen, informatie en advies en een globale vraagverkenning.

- Er is gemeentebreed een goed gecommuniceerde en heldere signalerings-, aanmeldings- en verwijzingsrouting voor complexe vragen waarbij vraagverheldering nodig is en ondersteuning bij het samenstellen van een duurzame oplossing. Afhankelijk van de grootte van de gemeente is dit georganiseerd per gebiedsdeel of wijk. Een vaak gehanteerde omvang is 10.000 inwoners, met een maximum voor werkbaarheid van 30.000 inwoners.

Smal: vraagverheldering en toewijzing arrangementen

- Als sprake is van een huishouden dat bestaat uit meerdere personen, wordt de situatie van alle betrokkenen waar relevant in het plan van aanpak meegenomen (één gezin, één plan).
- De vraagverheldering en verkenning van oplossingsrichtingen voor complexe vragen wordt uitgevoerd door een multidisciplinair toegangsteam op (deel)gemeentelijk niveau (circa 60.000-100.000 inwoners). De leden van dit team treden op als gespreksvoerder. Kleine gemeenten kunnen ervoor kiezen om hierbij samen te werken met buurgemeenten.
- Het toegangsteam wordt idealiter buiten de aanbieders gepositioneerd om vermenging van belangen zo veel mogelijk te voorkomen. De medewerkers moeten het belang en de behoefte van de aanvrager als uitgangspunt kunnen nemen, in het licht van alle beschikbare mogelijkheden. Zij zijn geschoold in motiverende gespreksvoering en sociale-netwerkbenadering.
- In het toegangsteam kunnen mensen gedetacheerd worden vanuit verschillende expertise (Wmo-loket, welzijn, AMW, ouderenadviseurs, wijkverpleging, MEE, ggz/ervaringsdeskundige ggz).
- De taken van de gespreksvoerder bestaan uit: vraagverheldering, het verkennen van oplossingsrichtingen, het toeleiden naar de gekozen oplossingen en monitoren.
- Het team werkt met één vraagverhelderings/toeleidingsmethodiek. Deze methodiek moet al gericht zijn op het versterken van de eigen kracht van de aanvrager. Naast en in aanvulling op het realiseren van ondersteuning is in een duurzaam arrangement aandacht voor wederkerigheid en participatie: wat kan de aanvrager zelf bijdragen en voor anderen of de maatschappij betekenen. Dat betekent dat in het gesprek ook nadrukkelijk gevraagd moet worden wat mensen graag willen bijdragen aan de samenleving, wat ze zelf kunnen en waarmee ze anderen kunnen ondersteunen. In alle gesprekken moet wederkerigheid een uitgangspunt zijn. Niet alleen vanuit het perspectief van optimaal benutten van talenten door mensen is dit belangrijk, het kan de samenleving ook rendement opleveren. Hierin zit ook het dwarsverband met de Wet Werken naar Vermogen. Goede voorbeelden zijn de Eigen Krachtwijzer uit Almere (www.eigenkrachtwijzer.nl) of de krachtgerichte benadering die nu in de maatschappelijke opvang wordt gebruikt.
- Bij de verkenning van oplossingsrichtingen gebruikt de gespreksvoerder de piramide uit de Kanteling (eigen kracht en netwerk, informele zorg, algemene en collectieve voorzieningen, gespecialiseerde professionals/individuele voorzieningen).
- De gespreksvoerder zal ook mantelzorgers en reeds betrokken hulpverleners (bijvoorbeeld een behandelaar of begeleider uit de AWBZ) raadplegen, uiteraard met medeweten en toestemming van de aanvrager. De aanvullende informatie die dit oplevert is van belang omdat veel aanvragers onvoldoende inzicht hebben in de eigen situatie en mogelijkheden en beschikken over onvoldoende communicatievaardigheden. Een goed inzicht in de feitelijke mogelijkheden en de draagkracht van het netwerk is noodzakelijk om te komen tot duurzame oplossingen. Let wel: er moet voldoende ruimte zijn voor (elk van) de aanvrager(s) om het eigen verhaal te doen. Belangen van hulpverleners en familie/mantelzorgers zijn immers niet per definitie gelijk aan het belang van de aanvrager.
- Resultaat: een plan van aanpak volgens een vast format. In dat plan staat het arrangement beschreven waar de aanvrager en gespreksvoerder samen van hebben vastgesteld dat het geschikt is om de aanvrager te compenseren. Zij ondertekenen beiden dit plan voor accoord. Dit vervangt andere vormen van indicatiestelling. De kwaliteitsborging en de borging van eenduidigheid in de benadering vinden plaats door intercollegiale toetsing.
- Het plan van aanpak kan een plan zijn met een ontwikkeldoel met een geplande realisatiedatum, dat daarna een vervolg krijgt. Denk voor de inhoud van van zo'n plan aan deelname aan een

gespecialiseerd groepsaanbod gericht op vergroten van vaardigheden of aan begeleiding door een gespecialiseerde beroepskracht met als specifiek doel in de toekomst het gebruik van ondersteuning “lager in de piramide” mogelijk te maken. Denk daarbij aan: het vergroten of versterken van het persoonlijk netwerk, het starten van deelname in een collectief aanbod, het zelf actief worden als vrijwilliger of de start van het contact met een vrijwillig maatje. Daarbij dient de gespecialiseerde beroepskracht ook de ontvangende partij (bijvoorbeeld het welzijnswerk, een vrijwilligersorganisatie, verenigingen, leden uit het persoonlijk netwerk) waar nodig te adviseren en toe te rusten op zijn taak. Na een bepaalde periode vindt evaluatie plaats en wordt bekeken of verdere betrokkenheid van de gespecialiseerde beroepskracht nog nodig is.

- Na vaststelling van het plan van aanpak is een warme overdracht nodig. Dat wil zeggen: de gespreksvoerder leidt de aanvrager toe naar de partij(en) die invulling gaan geven aan het arrangement, hij zorgt voor informatieoverdracht aan deze ontvangende partij over wat de aanvrager met de deelname aan het betreffende aanbod wil realiseren, De gespreksvoerder bewaakt of de aanvrager ook daadwerkelijk aankomt en van het aanbod gebruik gaat maken. De gespreksvoerder organiseert ook de monitoring of het arrangement dat in het plan is vastgelegd daadwerkelijk voldoende compenseert en duurzaam is. Bij een plan met een ontwikkeldoel volgt op de evaluatie aan het eind van de overeengekomen periode opnieuw het proces van komen tot een plan voor een geschikt arrangement en het accorderen daarvan.

Breed: uitvoering arrangementen

- Bij de uitvoering van de arrangement is natuurlijk de aanvrager zelf betrokken en zijn eigen netwerk. Daarnaast kan de aanvrager in het plan voor zijn arrangement de diensten van een breed palet aan aanbieders die binnen de gemeente aanwezig zijn opnemen. Denk aan: informele zorg, algemene voorzieningen, collectief aanbod en waar nodig ook gespecialiseerde professionals/individuele voorzieningen.
- De gespreksvoerder wijst in overleg met de aanvrager een van de bij de uitvoering betrokken medewerkers aan als casemanager/klantregisseur. Dat is iemand die in het vervolg fungeert als eerste aanspreekpunt voor de aanvrager en de bij de uitvoering van het arrangement betrokken partijen en die de gewenste samenhang tussen verschillende onderdelen van het gekozen arrangement bewaakt. De klantregisseur komt in actie bij dreigende stagnatie of wanneer wijzigingen nodig zijn. Hij heeft de opdracht daarbij steeds de aanvrager bij alle keuzes te betrekken, zodat deze zo veel mogelijk zelf de regie kan voeren. Let wel: idealiter voert de aanvrager zelf de regie, maar gezien de beperkingen zal dat lang niet altijd te realiseren zijn.

Rechtmatigheid

Aan de eisen met betrekking tot rechtmatigheid kan worden voldaan door te werken volgens een vaste aanpak, die vastgelegd is in een verordening. Hierin staan gedocumenteerd:

- de procedure om te komen tot vraagverheldering, verkenning van oplossingsrichtingen en samenstellen van een daarop aansluitend arrangement
- de kwaliteitseisen aan de gespreksvoerder
- de in het gesprek gebruikte methodische aanpak, zo mogelijk met gebruikmaking van gestandaardiseerde instrumenten
- de vastlegging van de uitkomsten van het gesprek in een door de aanvrager geaccordeerd plan van aanpak. Dit plan vormt de basis voor de beschikking
- een klachtenprocedure indien aanvragers ontevreden zijn over de gang van zaken tijdens de procedure
- de werkwijze voor monitoring, waarbij via periodieke evaluatie met de aanvrager, evaluatie-informatie van de aanbieders en cliëntervaringsonderzoek vastgesteld wordt dat het arrangement voldoet als compensatie van de beperkingen

Doelmatigheid

Bij doelmatigheid gaat het er voor de gemeente om vast te stellen of de aanpak geschikt is als oplossing en of het de meest kosteneffectieve oplossing is. De zelfredzaamheidsmatrix kan een geschikt instrument hiervoor zijn. Meer informatie over de zelfredzaamheidsmatrix is te vinden op: www.zelfredzaamheidsmatrix.nl.

Veel gemeenten gebruiken deze matrix al in het kader van de Stedelijk Kompassen: bij de integrale persoonsgerichte trajecten om daklozen weer maatschappelijk in het zadel te helpen. Gespreksvoerders kunnen de matrix gebruiken om de specifieke situatie van de cliënt gestandaardiseerd qua zwaarte in te schatten en om doelen te stellen. Ook kan hij met deze matrix vaststellen welke progressie mensen al dan niet boeken door de inzet van ondersteuning en versterking van eigen kracht. Op die manier kan de gemeente naast en in aanvulling op cliëntvervalsingsonderzoek vaststellen dat sprake is van een aanpak die geschikt blijkt als oplossing voor de ondersteuning van de aanvrager (doelmatigheid).. Als de opdracht aan (een samenwerkingsverband van) aanbieders in formulering aansluit op de mogelijkheden tot meting van de zelfredzaamheidsmatrix, kan de gemeente monitoring en verantwoording zowel op individueel niveau als op organisatieniveau realiseren. Punt van aandacht is daarbij het voorkomen van perverse prikkels. Als de gemeente de opdracht zodanig formuleert, dat alleen stijging op de matrix als gewenst resultaat wordt aangemerkt, dan kan dit ertoe leiden dat de aanbieders zich niet meer inspannen voor diegenen waarvoor stijging niet mogelijk is. De gemeentelijke opdracht moet dus refereren aan de met het individu (en zijn systeem) bepaalde resultaatmogelijkheden en de mate waarin deze daadwerkelijk gerealiseerd worden.

Het gebruik van een instrument als de zelfredzaamheidsmatrix draagt ook bij aan de onafhankelijkheid van de gespreksvoerder. Daarnaast kunnen gespreksvoerders een vorm van intercollegiale toetsing hanteren om zo een uniforme werkwijze te borgen en elkaar daarop scherp te houden.

Aanvullende criteria voor het realiseren van doelmatigheid zijn het stellen van eisen aan de kwaliteit en aard van in te zetten interventies en eisen te stellen aan de competenties van gespreksvoerders.

Oog voor effectiviteit van interventies

Bij de inrichting van de arrangementen zal de gespreksvoerder in overleg met zijn multidisciplinair samengestelde toegangsteam rekening houden met wat bekend is over de effectiviteit van het aanbod, de aanpak of de interventie die hij aan een aanvrager voorstelt. Waar mogelijk adviseert hij het gebruik van bewezen effectieve methoden. Natuurlijk met de kanttekening dat veel in de aanpak draait om dat wat zich in de relatie tussen aanbieder en aanvrager afspeelt en niet altijd afhankelijk is van de methode die de aanbieder inzet. Een overzicht van effectieve interventies in de sociale sector is te vinden via www.movisie.nl/effectieveinterventies. Omdat de werkwijze van de gemeente met een gekantelde aanpak is om waar mogelijk gebruik te maken van vrijwillige inzet en en collectieve voorzieningen hangt effectiviteit van het geboden arrangement ook samen met de kwaliteit van het samenwerken met elkaar en met de manier waarop gespecialiseerde professionals ondersteuning bieden aan vrijwilligers en generalisten.

Competenties van de gespreksvoerder

De gespreksvoerder dient het belang van de aanvrager (passende ondersteuning, mogelijkheden voor eigen kracht en bijdragen aan de samenleving) en het belang van de samenleving (beheersing van kosten, schaarsteverdeling) in balans te brengen. De gespreksvoerder moet daarbij dus de hulpverlenersrol pur sang loslaten. Hij is gepositioneerd op het raakvlak tussen vraag en aanbod. Hij moet zowel aan de vraagkant als aan de aanbodkant over relevante competenties beschikken.

Hieronder een eerste overzicht van eigenschappen en competenties die hierop aansluiten (niet uitputtend en uitgekristalliseerd).

Niveau van functioneren

- HBO-niveau: zelfstandig en deskundig: cliëntgericht, breed opgeleid, communicatief, in staat om de vraag achter de vraag te achterhalen, open mind, inlevingsvermogen, maar ook een zakelijke instelling
- Brede kennis van somatische, sociale, psychische en psychiatrisch problematiek e.d.
- Breed kunnen kijken: in staat tot helicopterzicht, kunnen denken vanuit de mogelijkheden van eigen kracht en eigen regie in plaats van vanuit het aanbod.
- Beschikken over levens- en werkervaring.
- Bij voorkeur ervaring met het werkveld rondom mensen met beperking en/of psychiatrie
- Planmatig en resultaatgericht werken, goed kunnen rapporteren, kunnen coördineren/casemanagentvaardigheden

Kennis sociale kaart

- Kennis van sociale kaart en alle beschikbare mogelijkheden voor ondersteuning en participatie
- Ook persoonlijke kennis van aanbieders en van het aanbod in praktijk, zodat hij gemakkelijk aanvullende informatie en advies kan vragen.
- Brede kennis over inrichting van de samenleving: medisch, sociaal, juridisch, financieel, etc.
- Kennis van wet- en regelgeving

Samenwerking en flexibiliteit

- Bereid en in staat tot samenwerking, flexibel
- Onderhandelingsvaardigheden
- Oog voor de belangen van de verschillende partijen
- 'Ballen' om ook zaken niet te doen

Netwerken

- Kunnen netwerken, niet alleen op kantoor zitten
- Eropaf, actief kwartiermaken en inventariseren wat de mogelijkheden zijn
- Contacten actief onderhouden, aandacht voor communicatie en onderlinge verbinding
- Kunnen optreden als makelaar (verbinden van verschillende partijen)

Uitvoerder

- Een gespreksvoerder moet ook werkzaam zijn (geweest) in de uitvoering. Geen droogzwemmen, afspraken moeten ook uit te voeren zijn

Empathisch

- Begripvol en doortastend
- Inlevingsvermogen
- Vertrouwen kunnen wekken
- Geloven in mensen en hun kracht
- Sociale vaardigheden doelmatig inzetten
- Gericht op de kwaliteit van leven

Doorvragen

- Goed door kunnen vragen en luisteren naar de vraag achter de vraag

Onafhankelijk

- Niet gericht op een bepaald plan, open vizier

- Onafhankelijk (denken)
- Onafhankelijk van zorgaanbieders, snel kunnen schakelen tussen de diverse mogelijkheden,