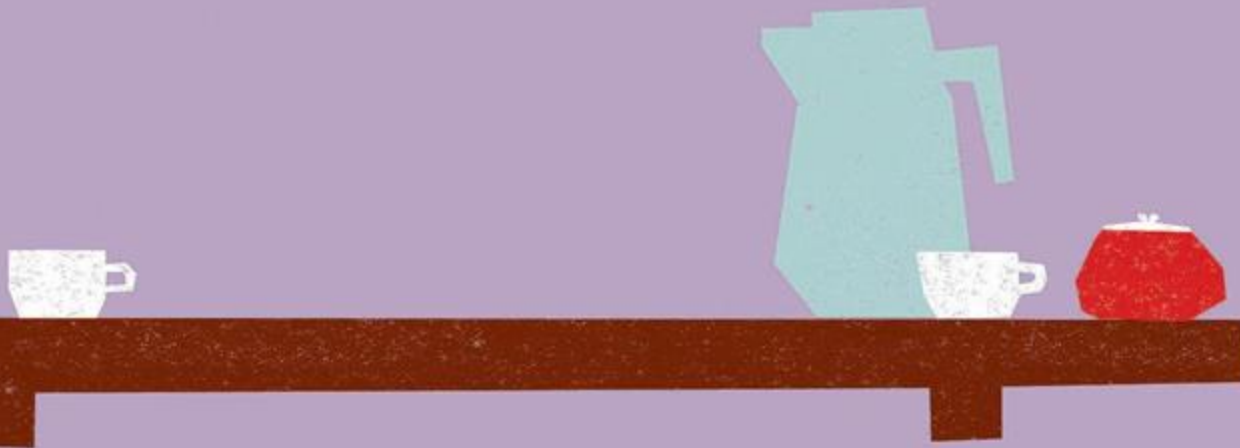


Aan tafel met Wmo-consulenten



Een onderzoek naar ambtenaren die een *keukentafelgesprek* afnemen

Madelief Smulders

Studentnummer: s0968862

Masterscriptie Universiteit Leiden

Bestuurskunde

Management van de Publieke Sector

5 juni 2016

Begeleider: Dr. A.C. Wille

Tweede lezer: Dr. W.J. van Noort

Voorwoord

Deze scriptie is het slotstuk van de Master Management van de Publieke sector aan de universiteit Leiden. De scriptie is tot stand gekomen tussen maart 2015 en mei 2016 onder begeleiding van Anchrit Wille en met de medewerking van zes Wmo-consulenten.

Samenvatting

Aanleiding en probleemstelling

Burgers die hun gemeente om hulp vragen, hoeven in steeds meer gemeenten naar het gemeentehuis. Een ambtenaar komt bij hen thuis om een *keukentafelgesprek* te voeren. Op basis van het keukentafelgesprek beslist de ambtenaar of de burger de gewenste hulp toegewezen krijgt. Steeds meer gemeenten maken gebruik van dit beleidsinstrument, onder andere bij de uitvoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). De Wmo verplicht gemeenten burgers bij te staan die zonder hulp niet zelfstandig thuis kunnen blijven wonen (zelfredzaamheid). Daarnaast zijn gemeenten verplicht om sociaal verkeer (participatie) mogelijk te maken voor hun inwoners. Wmo-consulenten voeren met burgers een keukentafelgesprek om te bekijken of de gemeente bij moet dragen aan de zelfredzaamheid of participatie van de burger. Een bijdrage van de gemeente gebeurt in de vorm van individuele voorziening, bijvoorbeeld huishoudelijke hulp of een taxivergoeding.

Wmo-consulenten geven uitvoering aan het beleid en staan in direct contact met burgers. Daarmee zijn Wmo-consulenten een voorbeeld van *street-level bureaucrats*, ofwel *uitvoerende ambtenaren*. Het keukentafelgesprek is bedoeld om vast te stellen of de burger aanspraak maakt op een voorziening. De centrale vraag van dit onderzoek luidt dan ook: *Hoe komt een Wmo-consulent op basis van een keukentafelgesprek tot het besluit om een voorziening toe te wijzen aan een burger?* Het is relevant om hier inzicht in te krijgen omdat elke consulent in dezelfde situatie dezelfde beslissing zou moeten nemen om rechtsgelijkheid te bewerkstelligen. Rechtsgelijkheid is samen met rechtszekerheid een belangrijke waarde in overheidshandelen. Met een kwalitatief onderzoek, waarbij semi-gestructureerde interviews met Wmo-consulenten afgenomen zijn en publicaties van de Vereniging van Nederlandse gemeente (VNG) zijn geanalyseerd, is een antwoord verkregen op de geformuleerde vraag.

Het keukentafelgesprek vormgeven

Van consulenten wordt verwacht dat ze tijdens het keukentafelgesprek een beslissing nemen over het toewijzen van een individuele voorziening, daarom hebben ze kennis van de Wet maatschappelijke ondersteuning en aanverwante wetten nodig, aangevuld met kennis over het gemeentelijk beleid en overzicht van de diverse maatschappelijke organisaties die bij kunnen dragen aan zelfredzaamheid en participatie. Om het gesprek in goede banen te leiden dient de consulent over gespreksvaardigheden te beschikken.

Discretionaire ruimte

Het is aan consulenten om het Wmo-beleid van gemeenten uit te voeren, omdat het beleid geen strakke regels kent is er ruimte voor interpretatie van de consulent. Hun discretionaire ruimte is groot. De beslissing van consulenten wordt niet gecontroleerd en overleg met andere consulenten is niet verplicht. Consulenten maken gebruik van de discretionaire ruimte die hen wordt geboden. Bij moeilijke casussen overleggen consulenten wel met collega's. Moeilijke casussen zijn altijd gevallen waarin de gebruikelijke manier van werken volgens de consulent leidt tot een beslissing die niet goed is voor de burger.

Besluit van Wmo-consulent

Om te kunnen beslissen of een burger een individuele voorziening nodig heeft om zelfredzaam te blijven of te kunnen blijven participeren vormt een consulent zich, tijdens het keukentafelgesprek, een beeld van de situatie van de burger. Dit beeld is gebaseerd op de informatie die ze ontvangt tijdens het gesprek, op zichtbare informatie die ze in en rond de woning van de burger tot zich neemt (bijvoorbeeld toegang tot de woning, staat van het huishouden) en op basis van medische gegevens van de burger. De consulent interpreteert al deze informatie en destilleert daar de hulpvraag van de burger uit. Vervolgens bekijkt de consulent op welke manier de burger geholpen kan worden. Voordat de consulent een individuele voorziening toekent, wordt bekeken in hoeverre burgers op eigen kracht of met behulp van hun netwerk de hulpvraag kunnen oplossen. Ook bekijkt de consulent welke algemene voorzieningen uitkomst kunnen bieden. De keuze om een individuele voorziening toe te wijzen maakt de consulent op basis van de werkwijze die gebruikelijk is in het Wmo-team. De gebruikelijke werkwijze is gebaseerd op gemeentelijk beleid. Binnen het beleid krijgen consulenten veel handelingsruimte, dat maakt hun discretionaire ruimte groot.

Aanbevelingen

Bij de beslissing van consulenten om een voorziening toe te wijzen zijn twee factoren doorslaggevend. Als deze twee factoren door consulenten op dezelfde manier worden gezien en toegepast, dan bevordert dat de rechtsgelijkheid van burgers. De eerste factor is de interpretatie van de situatie van de burger. Consulenten vormen hun interpretatie op basis van het gesprek, zichtbare informatie en medische gegevens. Door de zichtbare informatie expliciet te maken, bijvoorbeeld op een formulier, gaat de consulent bewust om met deze informatie. Daarnaast letten alle consulenten dan op dezelfde zaken. Om de medische gegevens van burgers te kunnen begrijpen en in te kunnen zien wat de gevolgen daarvan zijn is paramedische kennis

nodig. De gevolgen van een ziekte of het verloop van een ziektebeeld bepalen de effectiviteit van een voorziening. Als consulenten hetzelfde (para)medische kennisniveau hebben, kan van hen worden verwacht dat ze de effectiviteit van een voorziening kunnen bepalen.

De tweede factor is het toepassen van de teamstandaard. Voordat consulenten de teamstandaard op dezelfde manier toe kunnen passen, moeten ze eerst kennis hebben van de teamstandaard. De teamstandaard is deels impliciet omdat niet alle routines in beleid of werkafspraken zijn vastgelegd. Het transparant en expliciet maken van de teamstandaard zorgt ervoor dat consulenten binnen een team een duidelijk idee hebben van de meetlat waarlangs ze de situatie van de burger moeten leggen. Om maatwerk te kunnen blijven leveren, zal de teamstandaard aan de omgeving aangepast moeten worden. Om tot een teamstandaard te komen is een casusoverleg noodzakelijk. Dit overleg moet meer zijn dan een bijeenkomst waar dilemma's worden besproken. De uitkomst van de dilemma's moet worden vastgelegd om de standaard inzichtelijk te maken.

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1 - Introductie	1
1.1 Aanleiding	1
1.2 Probleemanalyse en probleemstelling	2
1.3 Relevantie	3
1.4 Leeswijzer	4
Hoofdstuk 2 - Theoretisch kader	5
2.1 Relatie ambtenaar en burger	5
2.1.1 Onevenwichtige machtsrelatie	6
2.1.2 Doel van de ontmoeting	8
2.2 Werkcontext van de ambtenaar	8
2.2.1 Chronisch tekort: de publieke dienstverleningskloof	8
2.2.2 Gebrek aan controle op omgeving	9
2.2.3 Ambigue doelstelling & prestatiemeting	9
2.2.4 Autonomie	10
2.2.5 De werkomgeving van uitvoerende ambtenaren	11
2.3 Werkwijze van uitvoerende ambtenaren	12
2.3.1 Wat gebruiken ambtenaren in hun werk	12
2.3.2 Strategieën van uitvoerend ambtenaren	14
2.3.3 Keuze voor <i>coping</i> strategie	21
2.4 Gevolgen van de werkwijze uitvoerende ambtenaren	22
2.5 Deelvragen en verwachtingen van Wmo-consulenten als uitvoerende ambtenaren	23
Hoofdstuk 3 - Onderzoeksopzet	25
3.1 Onderzoeksmethode	25
3.2. Kwaliteit van onderzoek	27
Hoofdstuk 4 – Resultaten	29
4.1 Het contact tussen burger en Wmo-consulent	29
4.1.1 Voor het gesprek - Aanmeldprocedure	29
4.1.2 De ontmoeting - Het keukentafelgesprek	30
4.1.3 Na de ontmoeting – Aanvraagprocedure	34
4.1.4 Hoe verloopt een ontmoeting tussen Wmo-consulent en burger?	38
4.2 Vaardigheden van Wmo-consulenten tijdens het keukentafelgesprek	39
4.3 Discretionaire ruimte en regels voor Wmo-consulenten	40
4.4 <i>Coping</i> strategieën van Wmo-consulenten	42
Hoofdstuk 5 - Conclusie en discussie	45
5.1 Conclusie	45
5.2 Discussie	48

5.3 Beleidsimplicaties	50
Literatuurlijst	53
Bijlage 1	55
Bijlage 2	56
Bijlage 3	57

Hoofdstuk 1 - Introductie

1.1 Aanleiding

Ben je slecht ter been, maar wil je wel graag zelf boodschappen doen? Dan biedt een scootmobiel uitkomst. Kan je niet meer zelf je huishouden op orde houden, maar wil je wel graag thuis blijven wonen? Met huishoudelijke hulp kan dat worden geregeld. Burgers kunnen voor het aanvragen van dit soort voorzieningen terecht bij hun eigen gemeente. Ze hoeven niet naar het stadhuis om een aanvraag te doen. Een gemeenteambtenaar komt bij hen thuis langs om een gesprek aan de keukentafel te voeren. Op basis van het *keukentafelgesprek* bepaalt de ambtenaar of de burger hulp van de gemeente toegewezen krijgt. Hierdoor is het keukentafelgesprek een belangrijk instrument bij het toewijzen van hulpmiddelen voor burgers (VNG 2010, p.8).

Het keukentafelgesprek is een veel gebruikt instrument in het domein van de maatschappelijke ondersteuning (VNG 2015, p.1). De Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) verplicht gemeenten al sinds 2007 burgers bij te staan die zonder hulp niet zelfstandig thuis kunnen blijven wonen (zelfredzaamheid). Daarnaast zijn gemeenten verplicht om sociaal verkeer (participatie) mogelijk te maken voor hun inwoners (www.movisie.nl). Tot 1 januari deden voornamelijk oudere en lichamelijk beperkte burgers een beroep op een voorziening vanuit de Wmo. Met het afschaffen van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) is de doelgroep van de Wmo uitgebreid (www.movisie.nl).

Het keukentafelgesprek wordt gebruikt om burgers alleen een voorziening toe te wijzen als ze die ook echt nodig hebben. Zo krijgen bijvoorbeeld niet langer alle 75-plussers een taxivergoeding, maar alleen 75-plussers die zich niet zelfstandig kunnen verplaatsen. Ook zorgt een keukentafelgesprek ervoor dat de toegewezen voorziening past bij de hulpvraag van de aanvrager. Burgers die geen boodschappen kunnen doen, omdat ze geen zware tassen kunnen tillen, kunnen gebruik maken van een boodschappenservice. Een burger die geen boodschappen kan doen omdat hij slecht ter been is, kan een scootmobiel toegewezen krijgen. Hierdoor kan het keukentafelgesprek bijdragen aan besparingen in de zorg (VNG 2010, p.39).

Binnen de Wmo wordt het keukentafelgesprek gevoerd door Wmo-consulenten. Zij ontdekken tijdens het gesprek waar de gemeente compensatie kan en moet bieden om de burger zelfredzaam en participierend te krijgen (VNG 2009, p.10). Wmo-consulenten geven uitvoering

aan het gemeentelijke beleid als ze beslissen of een burger wel of geen voorziening krijgt toegewezen. Daarnaast staan ze in direct contact met burgers. Daarmee zijn Wmo-consulenten een voorbeeld van *street-level bureaucrats* (Lipsky 2010, p.3). In het Nederlands vertaald als *uitvoerend ambtenaar*. Uitvoerende ambtenaren zijn er in veel verschillende hoedanigheden: leraren, politieagenten, artsen (Lipsky 2010, p.3). Wat ze gemeenschappelijk hebben is het directe contact met de burger en de verwachting dat ze tijdens de ontmoeting handelend optreden en beslissingen maken op basis van beleid, wet- en regelgeving en/of werkafspraken.

1.2 Probleemanalyse en probleemstelling

Met de introductie van het keukentafelgesprek is de werkwijze van Wmo-consulenten veranderd. Voorheen legden consulenten ook een huisbezoek af, maar dat was bijvoorbeeld om te bekijken welk type traplift het meest geschikt was. Dit was een puur administratieve handeling, omdat door diverse (beleids)regels al was bepaald dat de burger recht had op de trap. Een consulent kwam langs om te bekijken welke traplift de burger nodig had en op welke manier die ingepast kon worden. Nu wordt Wmo-consulent gevraagd om te beoordelen of de burger een traplift nodig heeft. De ontmoeting met de consulent bepaalt of de burger een voorziening toegewezen krijgt. Hierdoor wordt de ontmoeting met de Wmo-consulent voor de burger een stuk belangrijker (Dubois 2013, p.9).

Dubois onderscheidt een tendens waarin er van ambtenaren die voorheen alleen administratieve taken uitvoerden steeds meer verwacht wordt dat ze sociaal werk uit kunnen voeren. Van de 'klassieke' uitvoerende ambtenaren worden steeds meer administratieve handelingen worden verwacht. Bijvoorbeeld leraren die uitgebreide rapporten moeten samenstellen over hun leerlingen of artsen die een precies voorgeschreven protocol moeten volgen voor het uitschrijven van medicijnen omdat die anders niet vergoed kunnen worden. (Dubois 2013, p.5). De Wmo-consulent lijkt in de eerste categorie van deze tendens te passen.

Uitvoerend ambtenaren beschikken over discretionaire ruimte om beslissingen te nemen en werken autonoom (Lipsky 2010, p.16). Het eigen oordeel van een uitvoerend ambtenaar, de interpretatie van een situatie, is medebepalend voor de beslissingen die uitvoerend ambtenaren nemen. Nu het keukentafelgesprek de basis vormt waarop een voorziening wordt toegewezen, zijn burgers sterker afhankelijk van het oordeel van de consulent dan van regels. Het doel van deze scriptie is om meer inzicht in te krijgen in de manier waarop consulenten tot een besluit komen om een voorziening toe te kennen aan burgers. De centrale vraag van dit onderzoek luidt

dan ook: *Hoe komt een Wmo-consulent op basis van een keukentafelgesprek tot het besluit om een voorziening toe te wijzen aan een burger?*

Om deze vraag te kunnen beantwoorden is onder andere gebruik gemaakt van Lipsky's theorie over uitvoerende ambtenaren en zijn gesprekken gevoerd met Wmo-consulenten. Op basis van literatuur over uitvoerende ambtenaren is de informatie uit de gesprekken met Wmo-consulenten geduid. Vanuit het theoretisch kader zijn vier deelvragen opgesteld:

- 1) Hoe verloopt het contact tussen Wmo-consulent en burger?
- 2) Wat heeft een Wmo-consulent nodig om een gesprek met burgers vorm te kunnen geven?
- 3) Wat is de discretionaire ruimte van Wmo-consulenten?
- 4) Wat voor strategieën gebruiken Wmo-consulenten tijdens hun ontmoeting met burgers?

1.3 Relevantie

Het keukentafelgesprek is voor burgers de toegang tot zorg, want Wmo-consulenten baseren hun besluit op het keukentafelgesprek. Als een gesprek niet goed wordt gevoerd, dan kunnen burgers hun voorzieningen mislopen. Het doel van deze scriptie is daarom meer inzicht krijgen in deze gesprekken en de wijze waarop zij worden gevoerd. Belangrijk is meer inzicht te krijgen in de rol van Wmo-adviseurs en hun discretionaire ruimte in het gesprek. Hoewel de gesprekken een steeds belangrijkere rol zijn gaan spelen in de toewijzing van voorzieningen, is er nog weinig wetenschappelijk onderzoek naar dit instrument gedaan. In dit onderzoek wordt het keukentafelgesprek, als onderdeel van de werkwijze van Wmo-consulenten, systematisch in kaart gebracht. Daarbij zal de het perspectief van Lipsky op (de werkwijze van) uitvoerende ambtenaren worden gehanteerd. Dubois schetst een trend waarin administratieve ambtenaren een steeds sterkere beleidsmakende rol krijgen omdat zij opschuiven naar de uitvoerende kant (Dubois 2013). Dit onderzoek laat zien dat Wmo-consulenten in die trend passen.

Maatschappelijke relevantie

Veel gemeenten maken gebruik van het keukentafelgesprek sinds de overheveling van zorgtaken van het Rijk naar de gemeenten in 2015. Er zijn gemeenten waar de keukentafelgesprekken prettig verlopen, maar een recente peiling van Ieder(in), een belangenorganisatie van chronisch zieken en gehandicapten, is ook een groot deel ontevreden over de gesprekken (Huisman 2016). Als de uitkomst van het keukentafelgesprek afhankelijker

is van het oordeel van de Wmo-consulent dan van de regels, dan kan dat er toe leiden dat verschillende consulenten verschillende beslissingen maken over het al dan niet toewijzen van een voorziening. Een rechtvaardige overheid zorgt ervoor dat elke burger dezelfde behandeling krijgt. Overheidsoptreden dient rechtszekerheid te bieden en rechtsgelijkheid te eerbiedigen. Als consulenten niet eenzelfde oordeel vellen in vergelijkbare situaties, worden burgers niet gelijk behandeld. De inzichten uit dit scriptieonderzoek kunnen inzicht bieden in de praktijk van het keukentafelgesprek en de discretionaire ruimte waarover Wmo adviseurs beschikken. Op basis van het onderzoek kunnen iets scherpere lijnen worden geschetst voor een duidelijker en eenvormiger uitvoeringkader voor Wmo-consulenten.

1.4 Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk, het theoretisch kader van het onderzoek, wordt de werkwijze van uitvoerende ambtenaren besproken. Hieraan voorafgaand wordt de relatie tussen burger en ambtenaar gekenmerkt evenals de omgeving waarin een uitvoerend ambtenaar werkzaam is. Het theoretische hoofdstuk besteedt ook aandacht aan de gevolgen die de werkwijze van uitvoerende ambtenaren heeft voor burgers. Het hoofdstuk sluit af met een overzicht van de belangrijkste theoretische inzichten.

Het derde hoofdstuk begint met het formuleren van de onderzoeksvragen op basis van de theoretische inzichten. Vervolgens wordt uiteengezet op welke manier deze vragen worden onderzocht. Ook wordt de kwaliteit van het onderzoek besproken.

Het vierde hoofdstuk laat de resultaten van het onderzoek zien. Hier wordt de werkwijze van Wmo-consulenten besproken. In hoofdstuk vijf volgt de analyse van de resultaten en het antwoord op de onderzoeksvragen. De scriptie sluit af met een beschouwing van de theorie en de invloed die de onderzoeksopzet op de resultaten heeft gehad. Hieruit volgen enkele beleidsimplicaties en suggesties voor vervolgonderzoek.

Hoofdstuk 2 - Theoretisch kader

Een belangrijk kenmerk van het werk van uitvoerende ambtenaren is het contact met burgers. Daarom start dit theoretische hoofdstuk met een uiteenzetting van de relatie tussen burger en ambtenaar. Er wordt gekeken naar de machtsverhouding tussen burger en ambtenaar en naar het doel dat zij nastreven tijdens de ontmoeting. De tweede paragraaf bekijkt de werkcontext van uitvoerende ambtenaren. Zowel de omgeving waarin ambtenaren werken als de manier waarop zij werken komen aan bod. De omgeving van uitvoerende ambtenaren is complex omdat zij werken in verschillende situaties en met weinig middelen. Dat levert een hoge werkdruk op. De prestaties die ze leveren zijn lastig te beoordelen en samen met de complexe omgeving zorgt dat voor een vrij grote mate van autonomie. In de derde paragraaf worden de vaardigheden die ambtenaren nodig hebben om hun werk uit te kunnen voeren besproken, ook wordt inzichtelijk gemaakt hoe zij hun discretionaire ruimte inzetten. De derde paragraaf bespreekt daarnaast de strategieën die uitvoerend ambtenaren toe kunnen passen om zich staande te houden tijdens hun werk.

2.1 Relatie ambtenaar en burger

Burger en overheid ontmoeten elkaar als de ene partij iets van de andere wil (Kahn, Katz en Gutek 1976 p.181). De overheid kan een ontmoeting initiëren, bijvoorbeeld door een verkeerscontrole te organiseren. (Kahn, Katz en Gutek 1976, p.183). In de welvaartsstaat vindt het contact tussen burger en overheid vaak plaats op initiatief van de burger. Als burgers initiatief nemen tot contact is dit meestal om een beroep te doen op een recht, bijvoorbeeld sociale dienstverlening die vaak komt in de vorm van financiële hulp (Hasenfeld, Rafferty en Zald 1987 p.402-403). Als burgers zich bij de overheid melden voor dienstverlening wordt eerst gekeken of de organisatie in de juridische positie is om diensten te verlenen aan deze burger en of de burger zijn aanvraag bij het juiste organisatieonderdeel doet (Hasenfeld, Rafferty en Zald 1987 p.401). Daarna wordt vastgesteld of de dienst daadwerkelijk verleend wordt en in welke mate (Kahn, Katz en Gutek 1976, p.185).

Hoewel burgers dergelijk contact initiëren kan niet gesteld worden dat zij *vrijwillig* contact zoeken met de overheid. Het aanvragen van bijvoorbeeld een werkloosheidsuitkering is noodzakelijk en de overheid is de enige instantie die de burger hier aan kan helpen (Lipsky 2010, p.54). De burger is afhankelijk van de overheid en dat geeft de ambtenaar, die de overheid vertegenwoordigt (Hupe en Buffat 2015, p.550), een sterkere machtspositie in de relatie die

burger en overheid aangaan (Bartels 2013, p.476). Uit deze paragraaf wordt duidelijk dat de machtspositie van de ambtenaar groter is als de dienst minder sociaal geaccepteerd is. In het tweede deel van de paragraaf staat het doel van de ontmoeting centraal. Het doel dat ambtenaar en burger nastreven is niet gelijk en het verschil weerspiegelt de onevenwichtige machtsrelatie.

2.1.1 Onevenwichtige machtsrelatie

Zoals aangegeven is een ontmoeting tussen burger en overheid niet helemaal vrijwillig. De burger kan immers nergens anders heen voor de dienst hij verleend wil krijgen. De ambtenaar die de dienst toe kan kennen, hoeft hierdoor geen moeite te doen om de burger als gebruiker aan boord te houden. Ongepast taalgebruik of een onfatsoenlijke behandeling zorgen er niet voor dat de burger ergens anders heen gaat om de dienst te vragen. De burger is afhankelijk van de ambtenaar en hierdoor ontstaat een onevenwichtige machtsrelatie tussen burger en ambtenaar (Lipsky 2010, p.55). De onevenwichtige relatie uit zich eveneens in de structurering van de ontmoeting. Plaats, locatie en tijd van ontmoeting worden door de ambtenaar bepaald. De fysieke omgeving van een balie of een loket structureert de gedragshandelingen en ontmoedigt oncoöperatief gedrag (Lipsky 2010, p.60).

Burgers werken over het algemeen mee aan de procedures die door de ambtenaar uitgevoerd (moeten) worden omdat ze de legitimiteit van de positie en de beslissingen van de ambtenaar accepteren. Bovendien is het voor hen nog nadeliger om niet mee te werken, want dan komen ze zeker niet in aanmerking voor dienstverlening (Lipsky p.56-57). Toch is de ambtenaar in zekere mate ook afhankelijk van de medewerking van de burger, daarom behandelt hij de burger respectvol. Ook kneedt hij de burger tot een 'goede aanvrager'. De ambtenaar geeft aan welk gedrag van de burger wordt verwacht in ruil voor de dienst, bijvoorbeeld het beantwoorden van persoonlijke vragen, het invullen van formulieren of wachten tot je aan de beurt bent. Ambtenaren geven ook aan wat burgers van hen kunnen verwachten. Meestal betekent dat, dat ambtenaren de grenzen van hun mogelijkheden aangeven en de burger duidelijk maken dat ze niet zo veel voor hem kunnen betekenen (Lipsky 2010, p.63-64). Het respectvol behandelen van burgers komt deels voort uit normen voor sociaal gedrag. Daarnaast willen ambtenaren de burgers die ze ontmoeten graag helpen. Een succesvolle interventie is voor hen prettiger dan een onsuccesvolle. De kans op een succesvolle interventie wordt groter als zij de burger respectvol behandelen, is de redenatie van een ambtenaar (Lipsky 2010, p.58).

Burgers zijn altijd afhankelijk van de ambtenaar bij wie ze hun dienstverlening aanvragen. De mate van afhankelijkheid kan echter van dienst tot dienst verschillen. Als de invloed van de

ambtenaar op het toekennen van de dienst groter is, dan is de burger afhankelijker van de ontmoeting met de ambtenaar. Dubois stelt dat de invloed van een ambtenaar op het toekennen van dienstverlening groter is, als de dienst minder sociaal geaccepteerd is (Dubois 2013, p.3). Een bijstandsuitkering is hiervan een voorbeeld. Een voorbeeld van sociaal geaccepteerde dienstverlening is bijvoorbeeld een AOW-uitkering.

Sociaal geaccepteerde dienstverlening, zoals een AOW-uitkering, wordt over het algemeen voorafgegaan door een het leveren van financiële bijdrage in de vorm van belasting. Doordat de burger belasting heeft betaald is het maatschappelijk beeld dat hij recht heeft op een AOW-uitkering. Het administratieve proces dat gepaard gaat met de aanvraag van de uitkering is in deze gevallen beperkt tot een formele en technische uitwisseling van gegevens. Als er een fysieke ontmoeting plaats vindt –naast of in plaats van schriftelijk contact – is dit om het proces effectief te laten verlopen. De ontmoeting heeft geen invloed op het toekennen van de dienst of op de hoogte van de uiteindelijke betaling, omdat dit allemaal in regels is vastgelegd (Dubois 2013 p.3). De regels zorgen voor eerlijkheid en gelijkheid en door de bekendheid van zulke diensten is het gebruik ervan niet stigmatiserend (Hasenfeld, Rafferty en Zald 1987, p.399).

Dienstverlening die minder sociaal geaccepteerd is, zoals een bijstandsuitkering, wordt niet voorafgegaan door het betalen van belasting. Voor het toekennen van een bijstandsuitkering maakt een uitvoerend ambtenaar gebruik van richtlijnen, die zijn minder strikt dan de regels voor sociaal geaccepteerde dienstverlening. Een fysieke ontmoeting is van belang voor het vaststellen van de hoogte van de bijdrage. Bij dergelijke dienstverlening wordt per geval bekeken of een burger recht heeft op (een gedeelte van) de dienst. (Dubois 2013 p.3). De ambtenaar voert tijdens de ontmoeting niet alleen administratieve handelingen uit, maar selecteert ook welke onderdelen van de situatie van de dienstvrager hij meeneemt in de beoordeling voor het al dan niet verlenen van de dienst. De invloed van de ambtenaar bij het toekennen van een dergelijke dienst is groter. Dit levert een gespannen en complexe ontmoeting op waarin de burger veel afhankelijker is van de ambtenaar dan bij een ontmoeting waarbij de regels leidend zijn (Dubois 2013, p.3). Dit tweede prototype komt steeds vaker voor, omdat er steeds meer aandacht komt voor de eigen verantwoordelijkheid van burgers (Dubois 2013, p.10). Het recht om financiële hulp *aan te vragen* blijft bestaan, maar dit betekent niet dat elke burger die hulp zondermeer toegewezen krijgt.

2.1.2 Doel van de ontmoeting

Ambtenaar en burger streven een ander doel na tijdens de ontmoeting. De burger wil de dienst verleend krijgen. Om dat te bereiken doet de burger zijn best om de ambtenaar te overtuigen van de noodzaak van de dienst (Hasenfeld, Rafferty en Zald 1987, p.402). De burger ervaart een individueel probleem en verwacht een persoonlijke behandeling (Lipsky 2010, p.60). De ambtenaar wil daarentegen vooral controle houden over de groep burgers aan wie de dienst wordt toegekend. De ambtenaar zet de unieke situatie die de burger presenteert om in algemene criteria die ertoe leiden dat de burger de dienst al dan niet toegekend krijgt (Hasenfeld, Rafferty en Zald 1987, p.402).

2.2 Werkcontext van de ambtenaar

Het contact met burgers is een belangrijk kenmerk van het werk van uitvoerende ambtenaren, daarom is het contact in de vorige paragraaf besproken. Deze paragraaf zet andere onderdelen van de werkcontext van uitvoerende ambtenaren uiteen. Er wordt eerst aandacht besteed aan de omgeving waarin uitvoerend ambtenaren werken. De omgeving waarin uitvoerend ambtenaren werken wordt gekenmerkt door een chronisch tekort aan geld, tijd en mankracht om alle burgers die zij ontmoeten van perfectie dienstverlening te voorzien (Hupe en Buffat 2013). Daarnaast is het resultaat van de interventies van uitvoerend ambtenaren moeilijk te bepalen, omdat veel verschillende factoren, waar de ambtenaar geen controle op heeft, meespelen bij het resultaat van hun inzet. Het beoordelen van hun prestaties is daardoor ook ingewikkeld (Lipsky 2010, p.76). Samen zorgt dat er voor dat uitvoerende ambtenaren autonoom te werk gaan, omdat ze zelf moeten kunnen beslissen hoe ze te werk gaan (Lipsky 2010, p.16-18).

2.2.1 Chronisch tekort: de publieke dienstverleningskloof

Een ambtenaar beschikt over een beperkte hoeveelheid tijd die hij aan een burger kan besteden (Lipsky 2010, p.30). Tijdens het gesprek beslist de ambtenaar of de burger de dienst verleend krijgt. Dit is een snelle beslissing 'on the spot'. De ambtenaar heeft geen tijd om extra informatie in te winnen, dus de beslissing wordt over het algemeen gemaakt op basis van een onvolledig beeld van de situatie van de burger. Ook heeft de ambtenaar geen tijd om de uitkomst van de dienstverlening te overwegen en de burger op basis daarvan andere opties aan te bieden (Lipsky 2010, p.29). Daarnaast beschikt een ambtenaar over een gelimiteerd aantal mogelijkheden waarmee hij de burger van dienst kan zijn. Het aanbod aan diensten waar burgers gebruik van kunnen maken is minder divers dan de vraag waar burgers mee komen. De vraag van burgers is niet alleen gevarieerder, maar ook groter dan het aanbod. Bovendien groeit de vraag van burgers mee het aanbod. Er ontstaat vraag naar een dienst omdat de overheid

welwillend genoeg is om de dienst op te zetten. Een welwillende aanbieder creëert dus vraag naar de aangeboden dienst (Lipsky 2010, p.34). De grotere en specifiekere vraag om dienstverlening dan het aanbod wordt de dienstverleningskloof genoemd (Hupe en Buffat 2013, p. 555).

2.2.2 Gebrek aan controle op omgeving

Een tweede kenmerk van de werkomgeving van uitvoerende ambtenaren is het gebrek aan controle over de stroom burgers die ze zien en de uitkomsten die ze genereren (Lipsky 2010, p.76- 79). Uitvoerende ambtenaren weten niet hoeveel burgers op een bepaald moment om een dienst zullen vragen. Ze hebben dus geen invloed op de toevoer van hun werkvoorraad (Lipsky 2010, p.78). Bovendien hebben ze geen invloed op de omstandigheden waarin de burger verkeert op het moment dat ze de burger ontmoeten. Door burgers die zich in verschillende situaties bevinden dezelfde dienst te verlenen is het resultaat van de dienst onzeker (Lipsky 2010, p.77). Daar komt bij dat ambtenaren vaak gespecialiseerd zijn, waardoor de dienst die ze verlenen zich richt op een onderdeel van het leven van de burger. Hierdoor hebben ze ook gedurende hun dienstverlening geen invloed op de omstandigheden van de burger en zijn ze niet in staat het echte probleem van de burger op te lossen (Lipsky 2010, p.76). De specialistische aanpak van ambtenaren in combinatie met de individuele dienstverlening zorgen er daarnaast voor dat grotere sociale problemen, die een hele groep burgers aan gaan, bijvoorbeeld armoede of werkloosheid, niet worden aangepakt (Dubois 2003, p.8).

2.2.3 Ambigue doelstelling & prestatiemeting

In de publieke sector wordt veelal gewerkt met ambigue en vage doelstellingen (De Bruijn 2006, p.22-25). Doelstellingen zijn vaag omdat ze het resultaat zijn van politieke afspraken. Alle betrokken partijen moeten zich in de afspraak kunnen vinden, dat is vaak al moeilijk genoeg zonder dat er in detail afspraken worden gemaakt over het te bereiken doel. Zodoende ontstaat er in de uitvoering ruimte om richting te geven aan het doel. Uitvoerende ambtenaren vullen die ruimte in. Naast ambigue zijn dergelijke politieke compromissen, vanwege hun ideologische oorsprong, ook weinig concreet. Een voorbeeld hiervan is *goede gezondheid* als doel. Dit geeft wel een richting aan maar geen strak geformuleerd doel of concreet resultaat (Lipsky 2010, p.40-41).

Van ambigue en vage doelen is het lastig te beoordelen of ze gehaald zijn. Dit wordt nog eens versterkt door het feit dat er in de publieke sector geen eenduidige eenheid beschikbaar is waarin het resultaat uitgedrukt kan worden. In de private sector is winst, uitgedrukt in geld, een

eenduidige graadmeter voor resultaat. In de publieke sector is resultaat niet eenvoudig uit te drukken in geld. Als het resultaat onduidelijk is, is het beoordelen van handelingen die leiden tot resultaat nog ingewikkelder. Oftewel de prestaties van uitvoerende ambtenaren zijn moeilijk te beoordelen (Lipsky 2010, p.48-49).

Er worden wel pogingen gedaan om het werk van uitvoerende ambtenaren te beoordelen. Dit gebeurt door onderdelen van het werk te meten die uit te drukken zijn in cijfers. Bijvoorbeeld het aantal boetes dat wordt uitgereikt of het aantal leerlingen dat slaagt. De link met het gewenste doel is bij zulke metingen echter niet altijd duidelijk. Wat zegt bijvoorbeeld het aantal verkeersboetes precies over de verkeersveiligheid (Lipsky 2010, p.51)? Prestatiemetingen kunnen leiden tot pervers gedrag, omdat een cijfer alleen geen goede afspiegeling is van een complexe situatie (De Bruijn 2006, p.139). Zo kan een bonnenquotum met een grote serie controles in twee weken gehaald worden. Betekent dat, dat het verkeer veiliger is geworden?

Uitvoerend ambtenaren willen die controle middels prestatiemetingen niet. Zij zien zichzelf als professionals en controle van bovenaf is een inbreuk op die professionaliteit. Ambtenaren worden hier in bevestigd door burgers die hen eveneens als expert zien (Lipsky 2010, p.50). Burgers zouden wel goed aan kunnen wijzen op welke punten het werk van uitvoerende ambtenaren verbeterd kan worden. Omdat burgers geïsoleerd van andere burgers de ambtenaar ontmoeten zijn zij echter niet in staat om voldoende informatie te verzamelen om ambtenaren echt te kunnen beoordelen (Lipsky 2010, p.53).

2.2.4 Autonomie

In de vorige paragraaf is naar voren gekomen dat het meten van prestaties van uitvoerend ambtenaren lastig is. Omdat het resultaat van hun werk moeilijk is te meten, is het ook moeilijk om uitvoerende ambtenaren aan te sturen. Daardoor werken uitvoerend ambtenaren autonoom (Lipsky 2010, p.14-16). Bovendien zit er altijd een klein verschil tussen de manier waarop een opdracht gegeven wordt en de manier waarop dit wordt uitgevoerd (Lipsky 2010, p.16). Dit kan liggen aan gebrekkige communicatie of aan een verschil van mening over het te bereiken resultaat of over de manier waarop dat resultaat het best bereikt kan worden (Lipsky 2010, p.18). Leidinggevende willen dat hun ondergeschikten bijdragen aan de organisatiedoelen. Om dat te bereiken stellen ze bijvoorbeeld werkprocedures op. Uitvoerende ambtenaren willen vooral hun werk doen. Zij stellen bemoeienis van hun leidinggevende over de manier waarop ze dat moeten doen niet altijd op prijs. omdat zij pogingen om hun autonomie in te perken als niet legitiem ervaren (Lipsky 2010, p.20).

Soms volgen uitvoerend ambtenaren de afgesproken procedure niet, omdat ze in hun ontmoeting met burgers ervaren dat een gelijke behandeling niet altijd eerlijk is. Dit gedrag is in sommige gevallen gewenst, want burgers willen de menselijke maat in regels terug zien (Lipsky 2010, p.22-23). Het niet nakomen van afspraken kan echter wel een bron van conflict zijn tussen leidinggevende en ambtenaar (Lipsky 2010, p.23).

Het is mogelijk dat een uitvoerend ambtenaar het organisatiedoel dat zijn leidinggevende voor ogen heeft, bereikt met een werkprocedure die verschilt van de voorgeschreven procedure. Als een leidinggevende dit toe staat, ontstaat er geen conflict en behoudt de uitvoerend ambtenaar zijn autonome positie. Leidinggevend en erkennen in zo'n situatie dat uitvoerende ambtenaren handelen op een manier die tegen het organisatiedoel ingaat, om het organisatiedoel te bereiken. Deze paradox is inherent aan het werk van uitvoerende ambtenaren (Lipsky 2010, p.18-19).

2.2.5 De werkomgeving van uitvoerende ambtenaren

De werkomgeving van uitvoerende ambtenaren wordt gekenmerkt door een chronisch tekort aan middelen. Het tekort kan niet opgelost worden omdat de vraag naar dienstverlening meegroeit met het aanbod en omdat de vraag altijd specifiek is dan het aanbod. Een tweede kenmerk is de beperkte controle die ambtenaren op hun omgeving hebben. Ze hebben weinig controle over hun werktoevoer en kunnen eveneens weinig invloed uitoefenen op de omstandigheden waarin burgers zich bevinden. Ambtenaren werken specialistisch en dat maakt dat zij de omstandigheden van burgers niet goed kunnen overzien en daarom slechts werken aan een deel van het probleem van de burger. Een laatste kenmerk van werkomgeving is het ontbreken van duidelijke doelstellingen waar de ambtenaar op afgerekend kan worden. Doelen zijn vaak ambigu en vaag, wat de prestatiemeting bemoeilijkt. Bovendien zijn prestaties van ambtenaren over het algemeen lastig uit te drukken in meetbare gegevens. Omdat prestatiemeting lastig is, wordt ook het aansturen van uitvoerende ambtenaren bemoeilijkt. Dit zorgt voor een autonome positie van uitvoerende ambtenaren.

2.3 Werkwijze van uitvoerende ambtenaren

Een uitvoerend ambtenaar beslist of een burger de dienst waar hij om vraagt verleend krijgt. Eerder is deze taak uitgelegd als het indelen van de specifieke omstandigheden van de burger in vooraf vastgestelde categorieën. Om dat te kunnen doen heeft een ambtenaar kennis van wet- en regelgeving nodig (Lipsky 2010, p.8). Geen enkele wet of regel is zelfuitvoerend, dus bij de toepassing ervan is altijd interpretatie nodig (Lipsky 2010, p.15). Daarnaast hebben uitvoerende ambtenaren te maken met veel en snel wisselende wet- en regelgeving die bovendien ook nog eens tegenstrijdig kan zijn. Uitvoerende ambtenaren moeten zodoende gebruik maken van discretionaire ruimte om tot een beslissing te komen (Lipsky 2010, p.15-16). Om, de soms lastige gesprekken, tot een goed einde te brengen, dienen uitvoerende ambtenaren te beschikken over gespreksvaardigheden (Bartels 2013).

Discretionaire ruimte, kennis van wet- en regelgeving en gespreksvaardigheden zijn noodzakelijk om het werk uit te kunnen voeren. Deze *tools* geven echter nauwelijks houvast in de complexe situatie waarin ambtenaren zich bevinden. Om niet gedemotiveerd te raken van het chronische tekort aan middelen en om de toestroom van burgers enigszins te controleren passen ambtenaren *coping mechanisms* toe (Tummers, Bekkers, Vink, Musheno 2016, p.1099-1100). Nadat de eerste drie *tools* besproken zijn, komen deze strategieën aan bod.

2.3.1 Wat gebruiken ambtenaren in hun werk

Discretie

In een bureaucratische organisatie is wet- en regelgeving de basis voor het handelen van alle medewerkers (Lipsky 2010, p.15). In combinatie met onder andere beleidsmatige richtlijnen, protocollen en werkafspraken vormt wet- en regelgeving de algemene criteria waaraan de unieke situatie van een burger moet voldoen om een dienst verleend te krijgen (Hasenfeld, Rafferty en Zald 1987, p.402). Wet- en regelgeving kan tegenstrijdig zijn en is bovendien continu aan verandering onderhevig. Voor richtlijnen, protocollen en werkafspraken die daaruit voortkomen geldt hetzelfde. Dit zorgt voor een selectieve toepassing. Daarnaast is geen enkele regel, of procedure die uit wet- en regelgeving voortkomt, zelf uitvoerend, waardoor enige mate van interpretatie door de uitvoerend ambtenaar noodzakelijk is (Lipsky 2010, p.15-16). Dit leidt tot discretionaire ruimte voor de ambtenaar.

Uitvoerende ambtenaren hebben discretie nodig om hun werk te kunnen doen. De situaties waarin burgers verkeren lopen uiteen en zijn gecompliceerd. Het is onmogelijk om voor elke specifieke situatie een regel op te stellen. Bovendien is het wenselijk om ruimte te laten voor

interpretatie, zodat er rekening gehouden kan worden met individuele bijzonderheden. Discretie geeft burgers en ambtenaren het idee dat de ambtenaar beslist of de burger de dienst verleend krijgt. Dit is voor beide partijen een prettiger idee dan wanneer het lot van de burger afhangt van een regel (Lipsky 2010, p.15). Discretionaire ruimte zorgt er dus voor dat uitvoerende ambtenaren zelf beslissingen moeten nemen. Lipsky ziet hierin een beleidsmakende aspect van uitvoerende ambtenaren. Door keuzes te maken bij de uitvoering van wet- en regelgeving ontstaat beleid (Lipsky 2010 p.14).

Discretie is geen absolute waarde maar een schaal (Hupe en Hill 2007, p.281). De grootte van discretionaire ruimte is moeilijk meetbaar, wat het lastig maakt om de bewegingsruimte van ambtenaren in cijfers uit te drukken. Wel is het mogelijk om de discretionaire ruimte van verschillende ambtenaren met elkaar te vergelijken. Ook kan er onderscheid worden gemaakt tussen *gegeven discretie* (discretion as granted) en *ervaren discretie* (discretion as used) (Hupe en Buffat 2013, p.55). Gegeven discretie is in beleid vastgelegde ruimte die uitvoerende ambtenaren krijgen, dit is theoretische speelruimte. De mate waarin een ambtenaar gebruik maakt van deze speelruimte is ervaren discretie. Deze twee vormen hoeven niet even groot te zijn. Ervaren discretie kan groter of kleiner zijn dan de vastgelegde discretie (Hupe en Buffat 2013, p.55). Het onderscheid biedt een verklaring voor verschil in gebruik van speelruimte door medewerkers van dezelfde afdeling.

Kennis

Ambtenaren nemen tijdens een ontmoeting direct veel beslissingen (Lipsky 2010, p.8). Het uitblijven van een beslissing wordt gezien als incompetent of als een gebrek aan autoriteit (Hupe en Hill 2007, p.280). Om direct een beslissing te kunnen maken, moet een ambtenaar goed geïnformeerd zijn over de opties die hij heeft in een bepaalde situatie. Kennis van wetten, regels en procedures is zodoende belangrijk voor de ambtenaar (Lipsky 2010, p.8).

Gespreksvaardigheden

Wanneer een uitvoerend ambtenaar de unieke situatie van een burger omzet in algemene criteria gebruikt hij vaardigheden als informeren, onderhandelen en conflictmanagement (Hasenfeld, Rafferty en Zald 1987, p.402). Bartels onderscheidt eveneens drie communicatievormen: deliberatie, dialoog en debat. Deliberatie is het omzetten van een subjectieve wens in een logische, rationale claim. Dialoog is een omgekeerd proces waarin ervaringen en emoties worden besproken en bevraagd en waarin assumpties expliciet worden gemaakt. Debat is er om

prioriteiten naar voren te laten komen en om te zorgen dat het argument wordt gewonnen (Bartels 2013, p.477). De concrete vaardigheden die Hasenfeld en andere noemen kunnen worden ingezet in de fasen van het gesprek die Bartels onderscheid.

Een ambtenaar maakt in elke situatie zelf een keuze uit de mogelijke communicatievormen (Bartels 2013, p.477). De manier waarop burger en ambtenaar met elkaar omgaan is onder andere gebaseerd op de attitude (houding) van burger tegenover de ambtenaar en andersom en op de manier van praten (Moynard-Moody en Musheno 2003, p.83-84). In het communicatieproces leren burger en ambtenaar met elkaar en de uiteenlopende achtergrond van de ander om te gaan. Op die manier ontstaat een relatie, een verbinding tussen ambtenaar en burger. Deze verbinding maakt dat problemen in de relatie opgelost kunnen worden (Bartels 2013, p.476). De intensiteit of de hechtheid van de relatie kan per combinatie van ambtenaar en burger verschillen.

2.3.2 Strategieën van uitvoerend ambtenaren

De omgeving van uitvoerend ambtenaren, zoals die in paragraaf twee is besproken, is complex en leidt tot stressvolle situaties. Het gebrek aan controle op de omgeving en de dienstverleningskloof zorgen ervoor dat burgers niet allemaal van een dienst voorzien kunnen worden die bij hun probleem aansluit. Het verschil tussen wat burgers nodig hebben om goed geholpen te worden en dat wat de uitvoerend ambtenaar kan bieden, zorgt bij de ambtenaar voor conflict: hij wil wel (écht) helpen, maar kan dat niet. Om dit conflict op te lossen kunnen ambtenaren diverse *coping mechanisms* inzetten (Lipsky 2010, p.82-85).

Coping is een term uit de psychologie waarmee wordt bedoeld dat mensen proberen hun beeld van de situatie zo aan te passen dat de werkelijkheid beter aan sluit (Tummers et al. 2016, p.1101 waarin verwezen wordt naar Lazarus 1966). Ook ambtenaren doen dit om negatieve gevoelens buiten te sluiten (Tummers et al. p.1100). *Coping* kan zich uiten in gedrag of in een houding. De laatste vorm komt bij uitvoerend ambtenaren bijvoorbeeld voor als ze een cynische houding richting de burger of het werk aannemen (Tummers et al. p. 1102). Een overzichtsstudie categoriseert de *coping* mechanismes van uitvoerend ambtenaren die zich uiten in gedrag in drie groepen: gedrag waarin de ambtenaar zich in de richting van de burger beweegt, gedrag waarin de ambtenaar zich bij de burger vandaan beweegt, gedrag waarin de ambtenaar zich tegen de burger keert (Tummers et.al 2016, p.1102). Sommige van deze strategieën (routines instellen en distributie beperken) versimpelen de complexe omgeving waarin ambtenaren zich bevinden (Lipsky 2010, p.82-85).

Coping strategieën in drie categorieën (Tummers et al. 2016)

<i>In de richting van de burger werken</i>	<i>Van de burger af werken</i>	<i>Tegen de burger in werken</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Regels buigen • Regels breken • Instrumenteel handelen • Burgers prioriteren • Eigen middelen gebruiken 	<ul style="list-style-type: none"> • Routinematig werken • Distributie beperken 	<ul style="list-style-type: none"> • Regels strikt volgen • Agressief optreden
<i>In het voordeel van de burger</i>	<i>In het voordeel van de ambtenaar en de organisatie</i>	<i>In het voordeel van de ambtenaar en de organisatie</i>

Tabel 1

Lipsky (2010, p.82) stelt de strategieën waarbij de ambtenaar bij de burger vandaan beweegt centraal. Hij stelt dat uitvoerend ambtenaren deze strategieën altijd toepassen en maakt routinematig werken en het beperken van de distributie de standaard manier van werken (Lipsky 2010, p.87-99 en p.117-124). Deze coping strategieën zijn niet alleen voor de ambtenaar zelf, maar ook voor de organisatie voordelig (Tummers et al 2016, p.1104). Moynard-Moody en Musheno (2003) laten met hun onderzoek zien dat ambtenaren ook in de richting van de burger kunnen bewegen. Als ambtenaren ervaren dat de standaard manier van werken voor de burger die ze ontmoeten niet voldoende is, kunnen ze handelen vanuit een *citizen-agent* perspectief. Ze buigen of breken de regels of zetten hun eigen middelen in om dienstverlenend op te kunnen treden. Het *citizen-agent* perspectief, waarin de burger centraal staat, bestaat naast het *state-agent* perspectief, waarin de organisatie (en daarmee de ambtenaar zelf) centraal staat.

De genoemde coping mechanismen worden per categorie toegelicht. Te beginnen met de strategieën waarbij de ambtenaar van de burger af beweegt.

2.3.2.1 Van de burger af werken

Dienstverlening beperken

Overheidsorganisaties beschikken niet over voldoende middelen om aan de vraag van burgers te kunnen voldoen (Lipsky 2010, p.81). Dit is één onderdeel van de dienstverleningskloof. Het beperken van het aantal burgers dat toekomt aan een ontmoeting met een ambtenaar is een coping strategie om met dit gegeven om te gaan. Door barrières op te werpen die het aanvragen van de dienst bemoeilijken, kan dit worden gerealiseerd. Over het algemeen worden dergelijke barrières niet door een individuele uitvoerende ambtenaar geconstrueerd, maar door de organisatie als geheel (Lipsky 2010, p.86). Een eerste barrière is het vragen van geld in ruil voor de dienstverlening. Het aanvragen van een rijbewijs is hier een voorbeeld van (Lipsky 2010, p.89).

Een tweede manier om het aantal ontmoetingen te beperken is het reduceren van de openingstijden of van het aantal ontmoetingsplekken (bijvoorbeeld stadskantoren of loketten) (Lipsky 2010, p.89). Door een beperkte openingstijd van een vast aantal ontmoetingsplekken kunnen burgers niet altijd terecht met hun aanvraag, dat levert per definitie minder aanvragen per dag op. Daarnaast moeten burgers wachten tot ze aan de beurt zijn. Alleen burgers die de dienst echt nodig hebben, nemen de tijd en de moeite om te wachten. Een impulsieve vraag om dienstverlening wordt ook voorkomen doordat burgers tijdens de ontmoeting vaak persoonlijke vragen moeten beantwoorden (Lipsky 2010, p.89).

Ambtenaren hoeven nooit op burgers te wachten en dat zorgt voor een optimale inrichting van het werkproces. Op die manier bespaart de organisatie geld. De wachttijd kan weliswaar worden ingeperkt door een afspraak te maken, maar ook bij ontmoetingen op afspraak wordt het werkproces van de ambtenaar niet of nauwelijks onderbroken, omdat de afspraak vaak een vooraf vastgestelde tijdslimiet heeft (Lipsky 2010, p.92-94).

Een derde manier om de distributie van diensten te beperken is door weinig of geen informatie te verstekken over het bestaan van een publieke dienst. Als burgers minder goed op de hoogte zijn van het bestaan van een dienst, vermindert de vraag. Nieuwe instanties, of organisatieonderdelen die hun budget willen behouden trekken burgers aan door een goede informatievoorziening op te zetten (Lipsky 2010, p.92).

Dienstverlening wordt ook ingeperkt door burgers niet volledig te informeren. Zo kan het onduidelijk zijn met wie je contact op moet nemen of bij welk instantie je, je moet melden met vragen. De aangeboden informatie kan ook moeilijk te begrijpen zijn, bijvoorbeeld omdat er

veel jargon gebruikt wordt. Tot slot is het mogelijk dat ambtenaren niet aan elke burger dezelfde (hoeveelheid) informatie verstrekken. De burgers aan wie extra informatie wordt verstrekt, bijvoorbeeld een tip om het proces te versnellen, hebben hierdoor een voordeel ten opzichte van anderen (Lipsky 2010, p.92-93).

Routines

Zelfs als organisaties het aantal ontmoetingen tussen ambtenaar en burger inperken zijn ze niet in staat tegemoet te komen aan de precieze hulpvraag van de burger (Lipsky 2010, p.99). Dit is het tweede onderdeel van de dienstverleningskloof: de variatie in hulpmiddelen is beperkter dan de verscheidenheid van de vraag van de burger. Uitvoerende ambtenaren zien veel verschillende situaties, maar reduceren dat tot een beperkt aantal categorieën. Dit is een manier om de grote diversiteit van de vraag in te perken. Het zorgt ervoor dat de ambtenaar zich niet bezig hoeft te houden met de werkelijke situatie van de burger (Lipsky 2010, p.100). Tegelijkertijd zorgen de categorieën ervoor dat ambtenaren niet ontmoedigd raken van het feit dat het aanbod van diensten nooit perfect aansluit en zij burgers dus niet perfect kunnen helpen. Een vast aantal categorieën zorgt er ook voor dat de organisatie niet flexibel hoeft te zijn. Routines die hier uit ontstaan zijn efficiënt en dus voordelig. Op deze manier kunnen veel burgers worden verwerkt (Lipsky 2010, p.100-101).

Het gevolg is dat veel burgers een beetje geholpen worden, maar dat ze niet *perfect* worden geholpen. Traditionele bureaucratische organisatie, waarin voornamelijk gewerkt wordt volgens standaardprocedures en protocollen, zijn daardoor steeds minder goed in staat aan de huidige wensen van burgers te voldoen (Nationale Ombudsman 2013, p.6) Al enige decennia wordt er vanuit verschillende hoeken kritiek geleverd op de routines en de starheid van overheidsorganisaties die daar mee gepaard gaat (Bartels 2013, p.472-474). Routines kunnen inderdaad ten koste gaan van de kwaliteit van dienstverlening. Voor uitvoerende ambtenaren houden routines vaak in dat zij slechts een beperkte hoeveelheid tijd mogen besteden aan de ontmoeting met een burger. Op die manier worden weliswaar meer mensen geholpen (want het is een efficiënte manier van werken) maar de hulp die ze krijgen is minder passend en daardoor minder goed. De kwaliteit van de dienstverlening is afhankelijk van de mate waarin uitvoerende ambtenaren er in slagen om de druk van bovenaf tegen te gaan. (Lipsky 2010 p.99-100).

Overheidsorganisaties proberen klantgerichter te werken, onder andere door maatwerk te leveren. Strakke standaardprocedures worden vervangen door richtlijnen die de mogelijkheid

tot meer variatie bieden (Bartels 2013, p.473). Als ambtenaren de mogelijkheid hebben om opgestelde richtlijnen naar eigen inzicht toe te passen wordt de dienstverlening beter afgestemd op de wensen en behoeften van burgers (Tummers en Bekker 2014 p.541 Zij verwijzen naar Handler 1990 en May en Winter 2009). Bovendien zijn uitvoerende ambtenaren eerder bereid om beleid door te voeren als zij een redelijke mate van discretie ervaren (Tummers en Bekker 2014, p.541). Discretie zorgt voor een betere waardering van de eigen werkzaamheden en draagt daardoor bij aan een betere dienstverlening (Flohr Nielsen en Høst 2000). Voor leidinggevendens betekent dit dat zij hun ondergeschikten niet langer controleren op het nauwgezet volgen van procedures, maar op het resultaat dat zij bereiken. (Ministerie Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2010, p.136).

2.3.2.1 In de richting van de burger werken

Regels buigen en Regels breken

Ambtenaren ontmoeten burgers die niet geholpen zijn met dienstverlening volgens de normale regels. Om deze burgers toch te kunnen helpen kunnen ze de regels ombuigen of aanpassen (Tummers et al 2016, p.1108-1109). Ze maken in dit geval gebruik van een groot deel van hun discretionaire ruimte. Als dat niet voldoende is, kunnen ambtenaren nog een stap verder gaan en de regels breken (Tummers et al 2016, p.1109).

Instrumenteel handelen

Het buigen of breken van de regels gebeurt incidenteel. Als ambtenaren ervaren dat burgers structureel niet geholpen zijn met de geldende regels, waardoor de burger voor langere tijd in een hulpbehoevende situatie verkeerd en/of waardoor een grotere groep burgers niet geholpen is, kan een uitvoerend ambtenaar een oplossing aandragen die buiten de regels om de burger(s) helpt (Tummers et al 2016, p.1109). Er worden geen regels gebroken, de regels worden omzeild. Een voorbeeld hiervan is de opvang van vluchtelingen op een vliegveld. De groep had al in een ander land asiel aangevraagd en kon dat in Nederland niet nogmaals doen. Hierdoor kon de groep niet legaal in Nederland verblijven. Ze konden echter ook niet terug keren. Een stuk van het vliegveld werd ingericht als tijdelijke verblijfplaats (Tummers et al 2016, p.1109).

Burgers prioriteren

Niet elke burger heeft een uitkering en niet elke leerling krijgt extra begeleiding. In principe zijn dergelijke verschillen gewenst, want niet elke burger heeft dezelfde dienst nodig (Tummers et al 2016, p.1109-1110). Burgers willen flexibiliteit van de overheid en ambtenaren willen burgers helpen en *het verschil maken* (Lipsky 2010, p.105). Voor ambtenaren is het prettig als de burger er ook daadwerkelijk op vooruit gaat door de dienstverlening, dit is een prikkel om de burgers van wie te verwachten is dat ze erop vooruit gaan eerder en beter te helpen dan anderen (Lipsky 2010, p.106).

Ambtenaren realiseren dit bijvoorbeeld door burgers in te delen in drie groepen: in één groep is ingrijpen op dit moment nog niet noodzakelijk, deze burgers worden in het systeem opgenomen, maar er wordt voorlopig niks meegedaan. Een tweede groep burgers is er al zo slecht aan toe dat alleen heel veel aandacht en geld hen kan helpen. In veel gevallen wordt ook deze groep niet van dienstverlening voorzien. De groep die wel dienstverlening aangeboden krijgt, bestaat uit een burgers die in een situatie verkeren waarin directe dienstverlening leidt tot een sterke verbetering in hun situatie. Omdat er in de publieke sector met een beperkt hoeveelheid *publieke* middelen gewerkt wordt, wordt deze werkwijze geaccepteerd (Lipsky 2010, p.106). Voor sommige burgers heeft dit systeem voordeel, voor anderen werkt het nadelig (Tummers et al. p.1109).

Een andere manier om een burgers te prioriteren is het instellen van een spoedprocedure. Burgers melden zich niet zelf als spoedgeval aan, dat gebeurt bijvoorbeeld door een officiële instantie. Spoedgevallen zorgen voor de mogelijkheid tot flexibiliteit, maar geven tegelijk de grens aan van de flexibiliteit van het systeem: alleen uitzonderingen worden hier toe gerekend, dus de flexibiliteit is niet voor iedereen weggelegd (Lipky 2010, p.136-137).

Het prioriteren van burgers kan onderdeel uit maken van de standaardwerkwijze van uitvoerend ambtenaren (Lipsky 2010, p.106). Prioritering kan impliciet of expliciet plaatsvinden. De triagecategorieën zoals die hier boven zijn besproken kunnen formele, geïnstitutionaliseerde categorieën zijn. Bij ieder burger wordt dan bewust de afweging gemaakt in welke categorie hij thuis hoort. De triage categorie kunnen ook informeel zijn. Het indelen gebeurt dan onbewust en wordt niet expliciet gemaakt. (Lipsky 2010, p.106). Voor de burgers die (sneller of beter) worden geholpen is deze coping strategie inderdaad een voorbeeld van naar de burger toe bewegen (Tummers et al. p.1110). Voor de burgers die niet in die categorie vallen, is deze strategie een voorbeeld van bij de burger vandaan bewegen.

Als ambtenaren worden afgerekend op het resultaat dat zij boeken met het verlenen van de dienst is de kans groot dat zij dienstverlenend handelen als de kans op succes groot is. Een dergelijk systeem werkt *cherry picking* of *creaming* in de hand (De Bruijn 2006, p.32-33). Burgers worden dan niet in de derde categorie ingedeeld omdat ambtenaren de schaarse publieke middelen waarover ze beschikken zo goed mogelijk willen besteden, maar omdat zij (en/of de organisatie) worden afgerekend op resultaat in plaats van inspanning (Lipsky 2010, p.107).

Eigen middelen gebruiken

Als laatste is het mogelijk dat ambtenaren hun eigen middelen inzetten om dienstverlenend op te kunnen treden. Ze werken langer door om meer tijd te kunnen besteden aan een specifieke burger of ze betalen voorzieningen uit eigen zak (Tummers et al. p.1110 en Moynard en Moody 2003).

2.3.2.3 Tegen de burger in werken

Regels strikt volgen

Een extreme vorm van routinematig werken is het strikt volgen van de regels en geen enkele vorm van flexibiliteit tonen (Tummers et al. 2016, p.1110). Ambtenaren maken in een dergelijk geval (bewust) geen gebruik van hun discretionaire ruimte. De controle op burgers is met deze coping strategie heel streng en kan overgaan in het uitdelen van straffen. Bijvoorbeeld het korten van de bijstandsuitkering. Straffen wordt dan gezien als een effectief middel om het gewenste resultaat te halen. In dit geval wordt uit de bijstand geraken (het doel) bereikt door te solliciteren. Als de burger niet solliciteert, wordt hij gestraft om ervoor te zorgen dat hij dat in het vervolg wel zal doen (Tummers et al. 2016, p.1110) waar verwezen wordt naar Soss Fording en Scharam 2011).

Agressie

Agressief gedrag van uitvoerend ambtenaren kan een reactie zijn op agressief gedrag van burgers. Het betreft bijvoorbeeld een felle woordenwisseling (scheldpartij) ((Tummers et al. 2016, p.1111). Ook andere vormen van stress kunnen agressief gedrag teweeg brengen. Bijvoorbeeld frustraties bij politieagenten over het niet achter de tralies kunnen krijgen van een bende criminelen. Het extra (of té) goed in de gaten houden van bendeleden wordt dan gezien als uiting van agressief gedrag (Tummers et al. 2016, p.1111).

2.3.3 Keuze voor *coping* strategie

Routinematig werken en het beperken van de distributiemogelijkheden zijn gepresenteerd als de standaard manier van werken. De keuze om op die manier te werken is geen bewuste, individuele keuze van de ambtenaar, maar een keuze van de organisatie. De *coping* strategieën in de richting van de burger wijken af van de standaardmanier. In deze paragraaf komen inzichten naar voren over de motivatie van uitvoerende ambtenaren om zich in de richting van de burger te bewegen.

Een uitvoerend ambtenaar beweegt naar de burger toe op basis van een ‘klik’ met de burger. De klik berust op het beeld dat de ambtenaar van de burger en diens situatie heeft, kortom op de interpretatie van de situatie van de burger door de ambtenaar. Die interpretatie is vaak gebaseerd op vooroordelen (Lipsky 2010, p.108). Dit wil overigens niet zeggen dat ambtenaren discriminerend zijn in de zin dat zij bijvoorbeeld bewust racistisch zijn. Vooroordelen zijn alomtegenwoordig, maar ambtenaren zijn zich er niet bewust van. Hierdoor is het erg moeilijk om vooroordelen boven tafel te krijgen. Verschillende burgers verschillend behandelen is bovendien inherent aan het werk van uitvoerende ambtenaren en is sociaal geaccepteerd. Zo krijgen gehandicapte burgers meer dienstverlening dan niet-gehandicapten, kinderen die moeilijk meekomen in de klas krijgen extra aandacht van de docent. Het vooroordeel van ambtenaren weerspiegelt de manier waarop de maatschappij over de doelgroep denkt. Gebrek aan gegevens maakt het echter moeilijk om aan tonen of verschil in behandeling op vooroordelen berust (Lipsky 2010, p.112)

De positie van ambtenaren en hun manier van werken zijn andere factoren die vooroordelen in stand houden. Ambtenaren interpreteren de situatie van de burgers en vellen daarna een oordeel. Burgers zien de ambtenaar als een professional en hechten daardoor waarde aan dit oordeel. Ze geloven dat ambtenaren weten wat ze doen. Door hun autonome positie worden uitvoerend ambtenaren ook nauwelijks gecontroleerd. Als ze discrimineren wordt dat dus niet door een leidinggevende opgemerkt (Lipsky 2010, p.114). Ambtenaren zijn echter geneigd om informatie op te nemen die past bij wat ze al denken, dus ze ontvangen vooral informatie die past bij hun eerste oordeel, hun vooroordeel. Doordat nieuwe ervaringen gekleurd zijn door oude ervaringen en ambtenaren nieuwe informatie interpreteren op een manier die aansluit bij wat ze al denken en weten, zorgt ervaring er voor dat hun manier van denken steeds wordt bevestigd. Ervaring zorgt er dus voor dat het vooroordeel sterker wordt (Lipsky 2010, p.115).

Vooroordelen spelen altijd mee in het werk van een ambtenaar, maar komen nadrukkelijker naar voren naarmate de druk hoger is (minder tijd, minder geld), de morele afweging die de ambtenaar zelf moet maken groter is en als er geen natuurlijk einde zit aan het verlenen van de dienst (Lipsky 2010, p.110). Langdurige ontmoetingen kunnen vooroordelen juist ontcrachten. Gedurende een langdurige ontmoeting wordt de ambtenaar de mogelijkheid geboden om verbinding te zoeken met burgers, hierdoor wordt de boodschap die de ambtenaar overbrengt gelijk aan het doel van de burger. Er wordt *common ground* gecreëerd waarop ambtenaar en burger met elkaar kunnen samenwerken (Bartels 2013, p.476). De gemeenschappelijke basis zorgt ervoor dat een ambtenaar geneigd is om meer moeite te doen voor een geschikte oplossing voor de burger. Een gemeenschappelijke basis ontstaat als ambtenaar en burger elkaar leren kennen tijdens ontmoetingen (Moyanord-Moody en Musheno 2003, p.83-84). Korte ontmoetingen zijn vaker stereotype bevestigend, dit bevordert angst voor de ander en onderlinge confrontaties (Bartels 2013, p.476)

2.4 Gevolgen van de werkwijze uitvoerende ambtenaren

Tijdens een ontmoeting interpreteren ambtenaren de situatie van de burger en vervolgens verbinden zij hier een beslissing aan. In deze werkwijze zijn twee rollen te onderscheiden: beoordelaar en pleitbezorger (Lipsky 2010, p. 82). De beoordelaarsrol voeren ambtenaren uit als ze bekijken in hoeverre de unieke omstandigheden van de burger overeenkomen met de vooraf opgestelde categorieën en regels. In de pleitbezorgersrol probeert de ambtenaar om de burger zo goed mogelijk te helpen (Lipsky 2010, p.73). De beoordelaarsrol komt voort uit de bureaucratische structuur van overheidsorganisaties, waarin uitvoerende ambtenaren zich aan wet- en regelgeving moeten houden (Lipsky 2010, p.73). Hoe duidelijker en preciezer de wet- en regelgeving, hoe kleiner de discretionaire ruimte van de ambtenaar en hoe groter de beoordelaarsrol.

In het huidige sociale stelsel wordt dienstverlening echter steeds vaker vormgeven als richtlijn (Dubois 2014 p.5). De pleitbezorgersrol wordt dan groter. Vanwege het chronisch tekort aan mensen en middelen kunnen ambtenaren slechts voor een kleine groep echt pleitbezorger zijn (Lipsky 2010, p.73). Deze selectie wordt gemaakt op basis van de interpretatie van de situatie van de burger. De interpretatie wordt gekleurd door de persoonlijke voorkeur van de ambtenaar. Persoonlijke voorkeur speelt kortom een grote rol in het al dan niet toekennen van dienstverlening. Het gevolg hiervan is dat burgers sterk afhankelijk zijn van de ambtenaar die zij ontmoeten. De autonome positie van ambtenaren en de ervaren discretie zorgen ervoor dat

een burger sterk afhankelijk is van de interpretatie van de ambtenaar. Omdat er zoveel afhangt van de ontmoeting met de ambtenaar wordt de ontmoeting voor de burger steeds belangrijker (Dubois 2013, p.8).

De werkwijze van uitvoerend ambtenaren heeft ook een gevolg voor de samenleving als geheel. Tijdens een ontmoeting tussen ambtenaar en burger komen de gevolgen van maatschappelijk probleem als werkloosheid of armoede die een individuele burger ervaart, naar voren. Als de situatie van de burger zo geïnterpreteerd wordt dat hij bij de selecte groep hoort voor wie zo goed mogelijk dienstverlenend wordt opgetreden, dan is er een reële kans dat dit het specifieke probleem van de burger wordt opgelost, in ieder geval tijdelijk. Het maatschappelijke probleem blijft echter bestaan en de echte oorzaak wordt niet aangepakt (Dubois 2013, p.7). Hoewel een individuele burger geholpen wordt, gebeurt er op het niveau van de samenleving bijna niks.

2.5 Deelvragen en verwachtingen van Wmo-consulenten als uitvoerende ambtenaren

Op basis van het theoretisch kader zoals dat hierboven is neergezet, worden de belangrijkste onderdelen voor het empirisch naar voren gebracht. Dit leidt tot vier deelvragen. Naast de deelvragen geeft deze paragraaf ook weer welke verwachtingen bestaan over de werkwijze van Wmo-consulenten.

Voor het toekennen van dienstverlening zijn burgers altijd afhankelijk van uitvoerende ambtenaren. Het contact tussen burger en uitvoerend ambtenaar is belangrijker als de ambtenaar op basis van de ontmoeting beslist of de burger een dienst verleend krijgt. Wmo-consulenten bepalen op basis van het keukentafelgesprek of burgers een dienst toegewezen krijgen. Het contact tussen consulent en burger is binnen de Wmo dus belangrijk voor het toekennen van voorziening. Hieruit volgt de vraag *Hoe verloopt het contact tussen Wmo-consulent en burger?*

Om te kunnen beslissen of een burger in aanmerking komt voor dienstverlening moet een Wmo-consulent kennis hebben van wet- en regelgeving. Om het gesprek met burgers goed te laten verlopen, gebruiken uitvoerende ambtenaren gespreksvaardigheden. De tweede deelvraag luidt dan ook *Wat heeft een Wmo-consulent nodig om een gesprek met burgers vorm te kunnen geven?* Het gaat er in deze vraag om welke specifieke kennis consulenten nodig hebben. Het is waarschijnlijk dat Wmo-consulenten ook gespreksvaardigheden moeten beheersen.

Uitvoerend ambtenaren moeten zich houden aan wet- en regelgeving en werken binnen beleidskaders. De diversiteit aan burgers zorgt ervoor dat ambtenaren in zulke verschillende situaties terecht komen, dat er altijd situaties zijn die niet binnen het opgestelde beleid passen. Uitvoerend ambtenaren werken bovendien autonoom. Dit samen zorgt ervoor dat hun discretionaire ruimte groot is, omdat ze anders hun werk niet kunnen doen. Discretionaire ruimte is een centraal begrip in Lipsky's literatuur omdat de ruimte zorgt voor de beleidsmakende rol van ambtenaren. Met dit onderzoek wordt dan ook in kaart gebracht wat *de discretionaire ruimte van Wmo-consulenten is?*

Als uitvoerend ambtenaren zullen Wmo-consulenten ook te maken hebben met stressvolle situaties. Om hier meer om te kunnen gaan, is het waarschijnlijk dat ook Wmo-consulenten gebruik maken van *coping* strategieën. De laatste deelvraag richt zich op deze strategieën: *Wat voor strategieën gebruiken Wmo-consulenten tijdens hun ontmoeting met burgers?* Op basis van Lipsky's inzichten volgt de verwachting dat Wmo-consulenten hun dienstverlening proberen te beperken en dat ze routines ontwikkelen bij de uitvoering van beleid. Moynard-Moody en Musheno en Tummers en anderen laten zien dat uitvoerende ambtenaren ook van hun routine afwijken en een strategie kunnen gebruiken waarbij ze in de richting van de burger bewegen. Wmo-consulenten kunnen ook tegen de burger in bewegen. Het onderzoek van Tummers en anderen laat zien dat dit wel veel minder vaak voorkomt, daarom valt te verwachten dat deze categorie ook minder nadrukkelijk naar voren zal komen in het onderzoek.

Hoofdstuk 3 - Onderzoeksopzet

In dit hoofdstuk wordt de onderzoeksmethode uiteengezet. Hierin wordt de dataverzameling en de verwerking van de onderzoeksgegevens meegenomen. Het hoofdstuk sluit af met een beschouwing van de kwaliteit van het onderzoek.

3.1 Onderzoeksmethode

Zoals in de inleiding is aangegeven is er nog weinig onderzoek gedaan naar het keukentafelgesprek als beleidsinstrument, dat zorgt ervoor dat het onderzoek exploratief is. Een kwalitatieve benadering past daar bij (Bryman 2012, p.36). Voor dit onderzoek wordt gebruik gemaakt van documentanalyse en van semi-gestructureerde interviews (Bryman 2012, p.380). Het combineren van verschillende methodes, triangulatie, zorgt ervoor dat er een dieper inzicht in het onderzoeksobject kan worden verkregen (Bryman 2012, p.633 en p.408). In kwalitatief onderzoek worden deze methodes vaak gebruikt (Bryman 2012, p.68).

De documenten die zijn geanalyseerd, zijn afkomstig van de VNG. De VNG is in 2009 gestart met een project om het denken over de Wmo te veranderen. Dit project heeft tot diverse publicaties geleid waarin de VNG uiteenzet op welke manier gemeenten een gesprek bij de burger thuis in kunnen zetten om de zorgvraag van de burger in kaart te brengen. Deze publicaties zijn uiteraard terug te vinden in de bibliografie, maar zijn voor een gemakkelijk overzicht eveneens opgenomen in bijlage 1.

De analyse van de VNG documenten gaf een beeld van de context waarin Wmo adviseurs hun werk doen, maar alleen een analyse van de VNG-publicaties geeft geen volledig beeld van het keukentafelgesprek en de werkwijze van Wmo-consulenten in de praktijk. Observaties en gesprekken zijn onderzoeksmethode waarbij dat beter mogelijk is. In dit onderzoek wordt gekozen voor gesprekken met Wmo-consulenten. Het was niet mogelijk een keukentafelgesprek bij te wonen vanwege de privacy van de burger, waardoor observatie als onderzoeksmethode afviel.

De respondenten zijn afkomstig uit de provincie Zuid-Holland. Allereerst zijn de grotere gemeenten uit Zuid-Holland gevraagd deel te nemen of gemeenten die op het gebied van de Wmo een samenwerkingsverband aan zijn gegaan. De reden hiervoor is dat uit een groter team meerdere Wmo-consulenten van één gemeente als respondent deel konden nemen aan het onderzoek. Door meerdere consulenten uit hetzelfde team te spreken, kan een beter beeld ontstaan van de werkwijze van dat team. De informatie uit de gesprekken kan dan tegen elkaar

afgezet worden en dat kan de kwaliteit van het onderzoek vergroten. Het is gelukt om drie consulenten uit dezelfde gemeente te spreken.

Het belangrijkste selectie criterium om een gemeente te selecteren is dat Wmo-consulenten bij de gemeente in dienst moeten zijn. Zo viel een aantal gemeenten af omdat zij medewerkers van een stichting inhuren om het keukentafelgesprek te voeren. In totaal zijn er vijf gemeenten of samenwerkende gemeenten aangeschreven van wie er twee gemeenten positief stonden tegenover deelname. Dat de andere gemeenten niet mee wilden werken komt onder andere door de grote werkdruk die wordt ervaren sinds de decentralisatie van zorgtaken per 1 januari 2015. De gemeenten die wel mee wilden werken, leverden vier respondenten. De overige twee respondenten zijn direct aangeschreven vanuit mijn netwerk.

In totaal zijn er vijf semigestructureerde interviews afgenomen met zes vrouwelijke Wmo-ambtenaren uit vier verschillende gemeenten (twee directe collega's zijn tegelijkertijd geïnterviewd). Bijlage 1 geeft meer informatie over de consulenten. Semigestructureerde interviews zijn interviews waarbij de onderwerpen die besproken worden vaststaan, maar waarbij er geen vaste vragen door de onderzoeker worden opgesteld die in een bepaalde volgorde doorlopen moeten worden (Bryman 2012, p.471). De interviews behandelden diverse onderwerpen (zie bijlage 2 voor een topiclijst) die in elk gesprek aan bod zijn gekomen. De onderwerpen zijn afgeleid uit het theoretisch kader. De gesprekken met Wmo-consulenten boden de mogelijkheid om gericht informatie op te halen en om de Wmo-consulent direct om meer uitleg te vragen. Ook was het mogelijk om gebeurtenissen in het verleden te bespreken, waardoor de onderzoeksgegevens niet beperkt blijven tot dat wat op dat moment waarneembaar is (Bryman 2012, 494-495).

Om de gesprekken te kunnen gebruiken als informatiebron is elk interview uitgetypt. Het uitwerken van het interview vond steeds plaats voordat het volgende interview werd afgenomen. Op deze manier konden de voorbeeldvragen bij de gespreksonderwerpen aangescherpt worden en kon de nieuwe dataverzameling gericht plaatsvinden. Na het eerste interview, dat vooral gericht is op feitelijke informatieverzameling, kon in de overige interviews dieper ingaan worden op de topics. Doordat elke gesprek vooraf werd gegaan door de dataverwerking van het vorige gesprek ontstond een iteratief proces (Bryman 2012, p.387).

De uitgewerkte interviews leveren veel tekst op. Om de hoeveelheid informatie te kunnen gebruiken is de informatie uit de interviews gesorteerd. Het sorteren gebeurde door elke uiting in de interviews te voorzien van een code, dit is open coderen (Bryman 2012, p.569). Bij het

open coderen van de interviews is geprobeerd zoveel mogelijk gebruik te maken van dezelfde codes, dus van dezelfde woorden. Om dat te bereiken is elk interview nagelopen op nieuwe codes die uit latere interviews naar voren kwamen. Zo is voorkomen dat uitingen van gelijke strekking een andere code kregen. Door zoveel mogelijk dezelfde codes te gebruiken, zijn de interviews ook zoveel mogelijk gelijk beoordeeld. De lijst met codes van het open coderen is opgenomen als bijlage 3. Door de interviews te coderen kon de informatie uit de gesprekken geordend worden en was het mogelijk een prioritering aan te brengen in hetgeen consulenten vertelden, omdat duidelijk werd welke onderdelen voor alle consulenten belangrijk zijn.

In het volgende hoofdstuk worden de resultaten van de documentanalyse en de interviews gepresenteerd. De analyse van de documenten van de VNG is daarbij in zijn geheel verwerkt en niet als apart onderdeel beschreven. Als informatie afkomstig is uit een VNG publicatie wordt dat met een verwijzing aangegeven. Informatie die specifiek is terug te voeren op één interview en quotes van de consulenten worden met een verwijzing naar het betreffende gesprek aangegeven. De overige informatie is afkomstig uit de analyse van alle gesprekken samen.

3.2. Kwaliteit van onderzoek

Betrouwbaarheid en validiteit van onderzoek bepalen de kwaliteit. Een betrouwbaar onderzoek levert bij herhaling hetzelfde resultaat op en is dus replicerbaar (Bryman 2012, p.46-47). Door de interviews met consulenten op te nemen, uit te typen en beschikbaar te stellen, is het empirisch onderzoek controleerbaar en is het mogelijk om het onderzoek te repliceren.

Een hoge validiteit wordt bereikt als datgene onderzocht en gemeten wordt, wat ook daadwerkelijk antwoord op de onderzoeksvraag kan geven. Validiteit kent verschillende vormen. Interne, construct en externe validiteit worden hieronder besproken. Voor de validiteit van het onderzoek is het belangrijk dat respondenten antwoorden geven die zo dicht mogelijk bij de werkelijkheid liggen en geen sociaal wenselijke antwoorden zijn. Door van te voren aan te geven dat consulenten en gemeenten geanonimiseerd worden, is geprobeerd sociaal wenselijke antwoorden tegen te gaan. Uiteraard zijn wel mijn eigen normen en waarden meegenomen in de interpretatie van de onderzoeksgegevens. Het uitgewerkte interview is terug gestuurd aan de consulenten, zodat ze kon controleren of haar antwoorden ook zo bedoeld waren als dat ze zijn opgeschreven.

Door het onderzoeksproces zoveel mogelijk inzichtelijk te maken in de paragraaf hier boven kan de lezer meegaan in de redeneringen die ten grondslag liggen aan de bevindingen van het

onderzoek. De interne validiteit, het inzichtelijk maken van de logica binnen het onderzoek, wordt hiermee zo sterk mogelijk gemaakt (Bryman 2010, p.390). Door interviews af te nemen kon een groot aantal onderwerpen aan bod komen en werden de onderlinge relaties en verhoudingen tussen verschillende elementen uit het werk van consultants duidelijk, dit draagt bij aan de construct validiteit van het onderzoek (Babbie 2010, p.161). Met deze onderzoeksopzet ligt de nadruk op de interne validiteit. Dit is ten koste gegaan van de externe validiteit. Er heeft slechts een klein aantal respondenten mee gewerkt, waardoor het lastig is de uitkomsten van dit onderzoek te generaliseren (Bryman 2012, p.47).

Hoofdstuk 4 – Resultaten

Wmo-consulenten voeren een keukentafelgesprek met burgers. Voordat een consulent bij de burger aan tafel zit, moet de burger worden aangemeld voor een gesprek. Burgers melden zich aan op het moment dat zij zich tot de gemeente wenden en kenbaar maken dat ze een beperking ervaren om zelfstandig thuis te kunnen blijven wonen (zelfredzaamheid) of een beperking ervaren in het deelnemen aan het leven van alledag (participatie), bijvoorbeeld omdat ze zich niet goed buitenshuis kunnen verplaatsen. Het aanvragen van een voorziening die bijdraagt aan zelfredzaamheid of participatie gebeurt nadat een Wmo-consulent met de burger heeft gesproken. Het keukentafelgesprek is de schakel tussen aanmelden en aanvragen. De aanmelding, het keukentafelgesprek en de aanvraag zijn drie fasen die Wmo-consulenten met de burger doorlopen. De eerste paragraaf van dit hoofdstuk laat zien wat er in die drie fases gebeurt. Aan het einde van de paragraaf wordt de eerste deelvraag beantwoord. De daarop volgende paragrafen beantwoorden de overige deelvragen.

4.1 Het contact tussen burger en Wmo-consulent

Deelvraag: Hoe verloopt een ontmoeting tussen Wmo-consulent en burger?

Deze paragraaf bespreekt eerst de aanmeldprocedure, het keukentafelgesprek en de aanvraagprocedure. De paragraaf sluit af met een antwoord op de eerste deelvraag.

4.1.1 Voor het gesprek - Aanmeldprocedure

Burgers die een beperking ervaren bij zelfredzaamheid of participatie kunnen zich telefonisch, digitaal, per post en fysiek bij de Wmo-afdeling. Bij een fysiek bezoek aan het Wmo-loket of bij een telefonische aanmelding heeft de burger contact met een ambtenaar. Deze ambtenaar niet is noodzakelijkerwijs een Wmo-consulente. Het kan ook een administratieve medewerker zijn. Sommige burgers geven bij hun aanmelding niet alleen aan waarom ze zich aanmelden, maar ook welke voorziening ze van de gemeente verwachten (Gesprek Wmo-consulent 20 oktober 2015).

Alle aanmeldingen, ongeacht de manier waarop een burger zich meldt, leveren een ingevuld aanmeldformulier op. De Wmo-consulenten verdelen de aanmeldformulieren op een vast moment in de week over de alle leden van het Wmo-team. De verdeling gebeurt op basis van de beschikbare tijd van consulenten en indien mogelijk op basis van expertise. Gemeenten streven er naar aanmeldingen van burgers die al bekend zijn af te laten handelen door een consulent die al eerder te maken heeft gehad met deze burger. Het is ook mogelijk dat de

formulieren op basis van een geografische verdeling worden verdeeld. De gemeente bestaat dan uit verschillende gebieden, wijken of kernen en elke consulent heeft (een deel van) zo'n geografische eenheid als werkgebied. Bij een geografische verdeling is het niet nodig om de aanmeldingen op te sparen. De aanmelding komt dan zo snel mogelijk bij de juiste consulent terecht.

Vervolgens maakt de consulent telefonisch een afspraak voor een huisbezoek. De afspraak wordt afgestemd op de beschikbaarheid van de burger en de agenda van de consulent. De consulent legt de burger uit dat het gesprek bedoeld is om zijn situatie in kaart te brengen en geeft aan dat het de burger toegestaan is een derde persoon voor het gesprek uit te nodigen. Over het algemeen vindt het gesprek binnen twee weken plaats.

Op deze normale gang van zaken is een uitzondering mogelijk: de spoedprocedure. In sommige gevallen meldt iemand uit de zorg, een huisarts of ergotherapeut, een burger aan die met spoed een voorziening nodig heeft. Bijvoorbeeld een burger die na een onverwachte ziekenhuisopname tijdelijk niet in staat is het huishouden te doen. De voorziening wordt dan toegewezen en een gesprek volgt later en soms helemaal niet. Een spoedmelding kan alleen worden gedaan door iemand uit de zorg. De spoedprocedure wordt door alle geïnterviewden gezien als een uitzondering, maar is niet overal evengoed geïnstitutionaliseerd (Gesprek Wmo-consulent 16 oktober 2015).

4.1.2 De ontmoeting - Het keukentafelgesprek

Onderweg naar het huis van de burger verzamelt de consulent al informatie over zijn situatie. Ze bekijkt zijn directe woonomgeving en let bijvoorbeeld op de afstand tot het openbaar vervoer, of een winkelcentrum. Ook kijkt ze hoe toegankelijk de ingang van de woning is. Eenmaal binnen stelt ze zich voor en vraagt zij de burger waar het gesprek plaatsvindt. Bij het plaatsnemen houdt de consulent er rekening mee dat zij de burger en de eventuele derde persoon goed aan kan kijken (Gesprek Wmo-consulent 14 oktober 2015).

Introductie van de consulent

De consulent begint het gesprek met een korte uitleg van de reden van haar komst. Dit blijkt nodig te zijn omdat het voor veel burgers niet exact duidelijk is wat zij kunnen verwachten van de Wmo, van de consulent en van het keukentafelgesprek. Burgers weten vaak niet heel precies wat de Wet maatschappelijk ondersteuning inhoudt en wat de consulent voor hen kan betekenen. *Burgers weten wat de burens tegen hun gezegd hebben. (..) Je kan bij de gemeente*

hulp bij het huishouden krijgen (..) En daar moet je ook wat voor bijdragen (Gesprek Wmo-consulent 14 oktober 2015). Het citaat maakt duidelijk dat burgers hun kennis over de Wmo bij bekenden vandaan halen, via hen weten ze dat ze hulpmiddelen aan kunnen vragen. Vaak is ook bekend dat er een eigen bijdrage betaald moet worden. Consulenten merken op dat bij burgers vaak het idee leeft dat zij recht hebben op een individuele voorziening, omdat bijvoorbeeld de buurman ook gebruik maakt van de betreffende voorziening.

Dat er een gesprek vooraf gaat aan het aanvragen van een hulpmiddel waarin gekeken wordt naar andere oplossingen voor het ervaren probleem is lang niet altijd duidelijk. De consulent licht toe dat zij tijdens het gesprek de leefomstandigheden van de burger in kaart wil brengen en ook geïnteresseerd is in de onderdelen van het dagelijks leven die niet direct te maken hebben met het probleem dat de burger beschreven heeft bij zijn aanvraag. De leefomstandigheden bestaan uit verschillende gebieden *Wonen, vervoer, verplaatsen, sociaal, zelfredzaamheid, en financiën. De nadruk ligt op de melding die is gedaan, maar je stelt (..) een open vraag. [Zoals:] Zijn er nog andere dingetjes waar u tegenaan loopt. Gaat t verder allemaal goed? Je vraagt (..) ook (..) naar voorzieningen die buiten de gemeente vallen, bijvoorbeeld voorzieningen van de zorgverzekeraar of dat soort zaken. Gewoon om een duidelijk beeld te krijgen van hoe de cliënt functioneert* (Gesprek Wmo-consulent 6 oktober 2015).

De burger aan het woord

Na haar eigen introductie laat de consulent de burger vertellen wat de reden van zijn aanmelding is geweest. Over het algemeen kunnen burgers goed aangeven welke problemen of moeilijkheden zij ervaren. Sommigen schetsen ze direct een beeld van hun dagelijks leven, anderen zijn beknopter. De consulent stelt dan aanvullende vragen om een compleet beeld te krijgen. Door de burger eerst zelf te laten vertellen, zorgt de consulent ervoor dat de burger zijn verhaal kwijt is. Daarna staat hij meer open voor aanvullende vragen. Burgers geven op na genoeg elke vraag antwoord, alleen vragen over geldzaken blijven wel eens onbeantwoord.

Het komt voor dat een burger het vervelend vindt om in gesprek te gaan met de consulent. Dit kan komen omdat hij zijn verhaal al bij meerdere instanties heeft verteld. Burgers vinden het niet prettig om weer van voren af aan te beginnen en vraagt zich af of zijn situatie niet al lang bekend is. Als consulenten deze weerstand bij de burger merken, benadrukken ze dat ze de gevraagde informatie nodig hebben en geven ze aan dat ze die niet op een andere manier kunnen bemachtigen.

Consulenten geven niet alleen aan dat zij de informatie nodig hebben om het gesprek te kunnen vervolgen, ze benadrukken ook dat zij het vervelend vinden dat de burger weer zijn verhaal moet doen. Hiermee geven consulenten aan dat ze begrip hebben voor de emoties van burgers. Ook in andere situaties tonen zij begrip, bijvoorbeeld door emoties te benoemen en zich inlevend op te stellen. *Ik zie dat het u verdrietig maakt dat we er nu over praten. Ik kan me dat wel voorstellen. Het is niet niks wat u mee maakt.* (Gesprek Wmo-consulent 14 oktober 2015). Consulenten brengen naar voren dat het belangrijk is om emoties te benoemen. Daardoor krijgt de burger ruimte en wordt hij op zijn gemak gesteld. Dit laatste wordt zowel door de geïnterviewden als in de handreiking van de VNG genoemd als voorwaarde voor een geslaagd gesprek (VNG 2012, p.22).

Hoewel de consulent de burger veel aan het woord laat en het gesprek *geen interview is waarbij een lijstje wordt afgewerkt* (Gesprek Wmo-consulent 6 oktober 2015), zorgen consulenten er wel voor dat zij uiteindelijk over de informatie beschikken die ze nodig hebben. In verreweg de meeste gevallen lukt dit binnen een uur. Als dit niet lukt dan beschikken zij over de mogelijkheid om het gesprek langer te laten duren of om een tweede afspraak te maken.

De introductie van de consulent en het luisteren naar de burger moeten de burger op z'n gemak stellen. Consulenten benadrukken het belang van een burger die zich op zijn gemak voelt als voorwaarde voor een succesvolle ontmoeting. Desondanks houdt de consulent de regie van het gesprek in handen. Door aanvullende vragen te stellen bepaalt ze de richting van het gesprek. Consulenten vertrekken niet voordat ze alle leefgebieden doorgenomen hebben en voldoende informatie hebben verzameld.

Extra informatie inwinnen

De locatie van het gesprek biedt de consulent de mogelijkheid om niet alleen door middel van het stellen van vragen, maar ook door middel van eigen waarnemingen informatie in te winnen. De staat van het huishouden of de kleding van de burger geven informatie over zijn situatie. Ook kan de loopfunctie van de burger worden bekeken. Deze waarnemingen kunnen worden vergeleken met dat wat de burger vertelt. De thuissituatie geeft de consulent ook mogelijkheden om het gesprek te voeden. Ze kan bijvoorbeeld een opmerking maken over de kunst die aan de muur hangt. Dit kan weer bijdragen aan het op het gemak stellen van de burger. Consulenten

geven aan dat zij het gevoel hebben dat de locatie bijdraagt aan het feit dat de burger zich op zijn gemak voelt.

Een andere manier om extra informatie in te winnen is het aanvragen van medisch advies, dit gebeurt pas na het huisbezoek. Medische informatie kan echter ook tijdens het gesprek beschikbaar zijn, bijvoorbeeld een doktersverklaring.

Samen tot een oplossing komen

Op basis van de informatie die de consulent verzamelt, formuleert ze een hulpvraag van de burger. Vervolgens gaat ze, in overleg met de burger, op zoek naar een oplossing voor dit probleem. Een hulpvraag kan bijvoorbeeld zijn *niet zelfstandig kunnen koken* (gesprek Wmo-consulent 19 oktober) of *niet meer kunnen reizen met openbaar vervoer* (gesprek Wmo-consulent 16 oktober). De burger heeft zich bij de gemeente gemeld omdat hij hierbij hulp wil. Burgers melden zich aan omdat ze een voorziening willen: maaltijdservice of een taxivergoeding.

De burger ziet een individuele voorziening als oplossing voor zijn probleem. De consulent bekijkt eerst of de burger op basis van zijn eigen kracht, met hulp uit zijn netwerk of door middel van een algemene voorziening zijn hulpvraag kan verhelpen. Als een burger niet kan koken omdat hij de boodschappen niet naar zijn huis kan tillen, dan kan hij bekenden vragen om boodschappen te doen (hulp uit netwerk) of een bezorgservice overwegen (algemene voorziening). Een consulent kan er ook achter komen dat zelf eten koken niet het enige probleem is waar de burger tegenaan loopt. Een burger komt bijvoorbeeld niet meer buiten omdat hij moeilijk ter been is. Dan kan een scootmobiel (individuele voorziening) nodig zijn om de hulpvraag (geen eten koken) op te lossen.

Als de oplossing volgens de consulent in de eigen kracht of het netwerk van de burger ligt, komt dit voor de burger soms als een verassing: *‘Als ik hoor dat er een handige zoon is die wellicht een paar wandbeugels op kan hangen, die te koop zijn bij de thuiszorgwinkel voor twintig euro, dan is dat een eyeopener*(Gesprek Wmo-consulent 14 oktober 2015). Burgers zijn dan tevreden met deze oplossing. Het kan ook zo zijn dat burgers zich vergissen in de eigen bijdrage die ze moeten betalen voor individuele voorziening. Bij schoonmaakhulp kan het bijvoorbeeld voorkomen dat de eigen bijdrage hoger is dan de kosten voor een particulier hulp in de huishouding (Gesprek Wmo-consulent 16 oktober 2015).

Het komt ook voor dat het gesprek niet eindigt met een oplossing waar burger en consulent het over eens zijn. De burger ziet een individuele voorziening als adequaatste oplossing terwijl de consulent een andere oplossing voorstelt. Als deze patstelling tijdens het gesprek niet op te lossen is, geeft de consulent aan dat de burger het recht heeft om een aanvraag in te dienen en vervolgens bezwaar kan maken als de voorziening wordt afgewezen. Consulentes geven aan dat deze situatie niet veel voorkomt *Ik ben in mijn carrière weinig echt boze klanten tegengekomen* (Gesprek Wmo-consulent 14 oktober 2015). Consulentes overtuigen de burger door te wijzen op de regels waar ze mee te maken hebben. Ze geven aan dat ze nou eenmaal niet iedereen een voorziening kunnen bieden, *'want dan houden we geen geld meer over'* (Gesprek Wmo-consulent 14 oktober 2015). Ze benadrukken dat ze voor deze burger andere mogelijkheden zien en wijzen er vervolgens op dat de regels dusdanig zijn dat die mogelijkheid eerst benut moet worden.

Het komt voor dat de consulent niet zeker weet of een voorziening mogelijk is en dat zij eerst wil overleggen met collega's. Ze legt dit uit aan de burger en geeft aan wat de mogelijke uitkomsten zijn en hoe er daarna gehandeld dient te worden. De burger weet in dit geval niet helemaal waar hij aan toe is, maar wordt zo goed mogelijk ingelicht en voorbereid.

4.1.3 Na de ontmoeting – Aanvraagprocedure

Na elke gesprek maakt de consulent een gespreksverslag. Als er voor een oplossing wordt gekozen waarvoor geen individuele voorziening wordt gebruikt, dan is het gespreksverslag voldoende. De burger stuurt dit ondertekend terug en de consulent bewaart het verslag voor het geval de burgers zich opnieuw aanmeldt.

Als een individuele voorziening volgens de consulent de beste oplossing is, dan licht ze al tijdens het keukentafelgesprek toe hoe de aanvraagprocedure werkt. Ook dan wordt een gespreksverslag opgestuurd. Ondertekening hiervan is een noodzakelijk onderdeel van de aanvraagprocedure. In sommige gemeenten is het gebruikelijk de aanvraagprocedure al tijdens het huisbezoek te doorlopen. De formele aanvraag van de burger wordt door de Wmo-consulent toegewezen. De administratie-afdeling zorgt voor een officiële afronding (communicatie met de burger), en beoordeelt de aanvraag niet meer.

Eén van de respondenten gaf aan dat het in haar team gebruikelijk is dat elke beslissing door een leidinggevende wordt nagelezen. De leidinggevendens verandert de genomen beslissing

zelden. De andere consulenten leggen hun beslissingen niet voor een leidinggevende. Voor alle respondenten geldt dat in hun teams niet wordt bijgehouden hoeveel voorzieningen een consulent toewijst. Wel wordt het totaal aantal toegewezen voorzieningen bijgehouden. Deze informatie duiden respondenten aan als *managementinformatie*. Zelf hebben ze geen inzicht in de hoeveelheid toegewezen voorzieningen. De hoeveelheid toegewezen voorzieningen speelt ook geen rol bij hun beoordeling. Omdat een consulent niet verplicht is om haar beslissing met één of meerdere collega's te overleggen en ze niet wordt gecontroleerd, heeft ze de mogelijkheid om volledig zelfstandig te beslissen of ze een voorziening toewijst.

Zoals aangegeven kan het voorkomen dat een burger een individuele voorziening aan wil vragen, maar dat een consulent dat niet als juiste oplossing ziet. Ook in dat geval hebben burgers altijd het recht om een aanvraag in te dienen. In het gespreksverslag zal de consulent haar zienswijze uiteenzetten. Ook neemt ze op dat de burger een andere uitkomst voor ogen heeft. De burger kan ervoor kiezen om het gespreksverslag alleen voor gezien te tekenen. Daarmee maakt hij duidelijk dat hij het niet eens is met de beslissing van de consulent. Deze mogelijkheid wordt geboden, omdat een getekend gespreksverslag een verplicht onderdeel is van de aanvraag. Met het getekende verslag kan de burger vervolgens een aanvraag indienen. Deze aanvraag zal door de consulent worden afgewezen. Ook nu regelt de administratieve afdeling de afhandeling. Een eventuele bezwaarprocedure wordt door de juridische afdeling afgehandeld. Mocht er na de bezwaarprocedure ook een beroepsprocedure volgen dan bekijkt de rechter of het onderzoek naar de leefomstandigheden van de burger zorgvuldig is uitgevoerd. De jurisprudentie kan leidend zijn bij het nemen van beslissingen (Gesprek Wmo-consulent 19 oktober 2015).

Als de consulent op basis van het keukentafelgesprek nog geen beslissing kan (of wil) maken over het toewijzen van een individuele voorziening, dan overlegt zij met collega's. Overleg vindt plaats bij lastige casussen. Lastige casussen doen zich voor als burgers hulpmiddelen of aanpassingen in huis nodig hebben die veel geld kosten. Een tweede type lastige casus is een situatie waarin het niet duidelijk is wat op langere termijn een adequate oplossing is. Ook casussen waarbij het moeilijk hard te maken is dat een burger echt geen gebruik kan maken van een algemene voorziening worden als lastig ervaren. Hieronder volgt van elk type casus een voorbeeld.

Een voorziening kost veel geld

In het verleden waren er regels die stelden dat boven een bepaald bedrag overleg altijd noodzakelijk is. Deze regels bestaan niet meer, maar consulenten zoeken vaak toch bevestiging van collega's op het moment dat zij een kostbare voorziening willen toekennen. Een kostbare voorziening is bijvoorbeeld een fiets met handaandrijving in plaats van trappers (gesprek Wmo-consulent 14 oktober 2015).

Onduidelijk of voorziening op lange termijn volstaat

Consulenten kennen een voorziening toe als dit een adequate oplossing is. Ze houden hierbij ook rekening met de lange(re) termijn. Met sommige ziektebeelden is de toekomstige situatie van een burger lastig in te schatten. Het is dan eveneens lastig om te bepalen in hoeverre een voorziening die nu adequaat lijkt te zijn, dat over een paar jaar nog steeds is. Hieronder volgt een voorbeeld dat één van de respondenten naar voren bracht (gesprek met Wmo-consulent op 19 oktober 2016).

De respondent ging op bezoek bij meneer Buitendijk, een man alleenstaande man met multiple sclerose (ms) wonend in een dijkhuis. Meneer Buitendijk kan zijn auto zo parkeren dat hij eenvoudig de begane grond van de woning kan bereiken en zo zijn huis goed kan betreden en verlaten. Omdat traplopen steeds lastiger wordt, vraagt hij een vergoeding aan om zijn badkamer naar beneden te verplaatsen. Een gedeelte van de begane grond is al ingericht als slaapkamer en door ook een wasgelegenheid in te bouwen kan hij langer in dit huis blijven wonen. Meneer Buitendijk wil graag in deze woning blijven wonen omdat hij er gelukkig is met onder andere het uitzicht en zijn sociale contacten. Binnen zijn netwerk heeft hij mensen die hem nu willen helpen bij het verbouwen van zijn woning.

Ms is echter een onvoorspelbare ziekte, waardoor het onduidelijk is hoe lang hij, ondanks aanpassingen, in de woning kan verblijven. In vergelijkbare gevallen wordt normaal gesproken een verhuisvergoeding geboden zodat de burger naar een gelijkvloers appartement kan verhuizen. In de woonomgeving van meneer Buitendijk is er weinig hoogbouw, dus zijn er weinig appartementen te huur of te koop. Zijn eigen financiële draagkracht maakt verhuizen nog ingewikkelder. Op dit moment is hij namelijk nog in staat om geld te verdienen, waardoor zijn inkomen te hoog is om aanspraak te maken op een sociale huurwoning. Huurappartementen in de vrije sector zijn nog schaarser dan sociale woningbouw en bovendien financieel onvoordelig in vergelijking met zijn huidige koopwoning. Vanwege zijn conditie is het echter

niet mogelijk om een nieuwe hypotheek af te sluiten, waardoor het onwaarschijnlijk is dat hij naar een koopappartement kan verhuizen. In overleg met haar teamleider heeft de Wmo-consulent meneer Buitendijk een verhuisvergoeding toegewezen om op de begane grond van zijn huidige woning een badkamer te installeren. Ze verbond hier de voorwaarde aan dat hij de komende zeven jaar geen aanspraak kan maken op een verhuisvergoeding.

De fysieke conditie van meneer Buitendijk maakte het voor de Wmo-consulent lastig om de toekomstige effectiviteit van de voorziening in te schatten, daarom was overleg voor haar nodig. In dit voorbeeld speelt ook mee dat de verhuisvergoeding (gebruikt voor een verbouwing) een relatief dure voorziening is. Het overleg van de Wmo-consulent was echter niet gericht op de hoogte het bedrag, maar op toekomstbestendigheid van de voorziening.

De noodzaak tot een voorziening is moeilijk hard te maken

Burgers krijgen een individuele voorziening toegewezen als ze geen gebruik meer kunnen maken van een collectieve voorziening. In sommige gevallen is de noodzaak tot een individuele voorziening moeilijk hard te maken. Eén van de respondent gaf hierbij het volgende voorbeeld.

De respondent kan een taxivergoeding (een individuele voorziening) toewijzen aan burgers die fysiek niet in staat zijn om lange afstanden te reizen met het openbaar vervoer (een collectieve voorziening). Tijdens een keukentafelgesprek ontmoette ze mevrouw Walters, een oudere dame. Mevrouw Walters gaf aan dat zij het niet prettig vindt om met het openbaar vervoer te reizen, zeker niet 's avonds of als ze veel spullen bij zich heeft. Het reizen met het openbaar vervoer valt haar zwaar omdat ze niet zo stevig meer op haar benen staat en het voor ingewikkeld is om in de juiste bus of trein te stappen als ze eenmaal bij een station is aangekomen. De consulent kon zien dat mevrouw Walters nog wel fysiek in staat was om het openbaar vervoer bij haar in de buurt te bereiken. Ze gebruikte geen rollator of rolstoel. De klachten die ze noemde (wankel evenwichtig en moeilijk overzicht houden) schatte de consulent in als 'gebruikelijke' ouderdomsklachten. In haar gemeente is het echter niet gebruikelijk om alle ouderen een taxivoorziening toe te wijzen, daar moet een gegronde reden voor zijn. De consulent kon zich echter wel heel goed voorstellen dat het voor deze burger moeilijk was om met het openbaar vervoer te reizen. In overleg met een collega heeft deze mevrouw een taxivoorziening toegewezen gekregen.

Dit voorbeeld laat zien dat burgers een voorziening toegewezen kunnen krijgen ondanks dat consulenten op basis van objectief waarneembare gegevens niet hard kunnen maken dat de burger dit nodig heeft.

Consulenten overleggen alle casussen die ze als lastig ervaren. Meestal ze eerst met één collega. Vaak is dat een expert-collega; een collega die veel af weet en/of veel ervaring heeft met bijvoorbeeld bepaalde ziektebeelden of een bepaalde doelgroep. Het is ook mogelijk dat er met de beleidsafdeling wordt overlegd. Een andere manier van overleg is met het hele team van consulenten bij elkaar. Dit casusoverleg wordt zeer gewaardeerd door de geïnterviewden. Slechts één consulent ziet het nut niet in van een breed overleg met alle collega's uit de eigen gemeente. In haar gemeente bestaat dit overleg ook niet (Gesprek Wmo-consulent 19 oktober 2015). De andere geïnterviewden geven aan het casusoverleg te zien als middel om de uniformiteit binnen de gemeente te bewaren. Door lastige casussen en dilemma's met elkaar te bespreken, ontstaat er een gedragen oplossing die ervoor zorgt dat burgers rechtvaardig worden behandeld.

Uit de interviews is naar voren gekomen dat een Wmo-consulent de beslissing om een voorziening toe te wijzen maakt op basis van de informatie die zij ontvangt tijdens het keukentafelgesprek. Ze maakt de beslissing al tijdens het keukentafelgesprek of overlegt na afloop met collega's.

4.1.4 Hoe verloopt een ontmoeting tussen Wmo-consulent en burger?

Burgers nemen het initiatief om in contact te komen met Wmo-consulenten, omdat de Wmo-afdeling het enige onderdeel van de gemeente is waar ze terecht kunnen voor het aanvragen van een voorziening. De Wmo-consulent neemt het initiatief om de daadwerkelijke ontmoeting te plannen als zij hiervoor een telefonische afspraak maakt. Het tijdstip van de ontmoeting wordt in overleg vastgesteld. Omdat er rekening wordt gehouden met de voorkeur van de burger wordt de relatie tussen burger en consulent gelijkwaardiger dan wanneer een burger de openingstijden van een loket moet volgen en geen afspraak kan maken.

De ontmoeting vindt plaats bij de burger thuis. Er is geen balie die de consulent helpt coöperatief van de burger de bevorderen. Om van de burger een 'goede aanvrager' te maken spreekt de consulent haar verwachting over de ontmoeting uit. Ze maakt de burger duidelijk dat het keukentafelgesprek als doel heeft de leefomstandigheden van de burger in kaart te brengen

zodat ze daarna kan bekijken op welke manier de burger zelfredzaam en participerend kan blijven (of worden).

Door met de burger na te denken welke algemene voorzieningen of contacten binnen het netwerk van de burger bij kunnen dragen aan zelfredzaamheid en participatie houdt de consulent controle over de voorzieningen die ze uit kan delen. De ontmoeting tussen burger en consulent is het enige instrument waarmee de Wmo-consulent de beslissing maakt om een voorziening toe te wijzen. Zodoende is de ontmoeting voor beide partijen erg belangrijk.

4.2 Vaardigheden van Wmo-consulenten tijdens het keukentafelgesprek

Deelvraag: Wat heeft een wmo-consulent nodig om een gesprek met burgers vorm te kunnen geven?

In deze paragraaf wordt bekeken wat Wmo-consulenten nodig hebben om gesprek met burgers te kunnen voeren. Uitvoerend ambtenaren hebben kennis van wet- en regelgeving en gespreksvaardigheden nodig om een gesprek met een burger tot een goed einde te brengen. Voor Wmo-consulenten is dat niet anders. Naast kennis van wet- en regelgeving wordt ook (para)medische kennis noodzakelijk geacht om tijdens het keukentafelgesprek een beslissing te kunnen maken over het toewijzen van een voorziening. Hieronder wordt de specifieke kennis die een Wmo-consulent nodig heeft besproken. Ook het nut van gesprekvaardigheden komt naar voren.

Kennis

Op basis van het keukentafelgesprek beslist de Wmo-consulent of zij een voorziening toewijst. Tijdens het gesprek moet ze alle relevante informatie boven tafel krijgen en in kunnen schatten hoe die informatie haar beslissing beïnvloedt. De consulent moet weten welke voorzieningen zijn binnen de Wet maatschappelijk ondersteuning toe kan wijzen. Ander wetten, zoals de Wet langdurige zorg of de Bijstandswet, hebben raakvlakken met de Wet maatschappelijke ondersteuning. Consulenten moeten aan kunnen geven wanneer een burger een beroep moet doen op één van die wetten.

Voorzieningen binnen de Wmo worden aangeboden door diverse organisaties buiten de gemeente. Om de burger te kunnen wijzen op een passende voorziening, algemeen of individueel, is kennis van de maatschappelijke kaart noodzakelijk.

De burgers die Wmo-consulenten ontmoeten zijn vaak fysiek niet in orde. Om een inschatting te kunnen maken van de ernst van de aandoening en om het verloop van het ziektebeeld te kunnen voorspellen, hebben consulenten (para)medische kennis nodig. Wmo-consulenten maken gebruik van medische gegevens die de burger aanlevert en stellen dus zelf geen diagnoses. Ze gebruiken hun (para)medische kennis om de aangeboden gegevens te kunnen interpreteren.

Gespreksvaardigheden

Naast alle genoemde kennisbronnen worden gespreksvaardigheden unaniem als onmisbaar neergezet om het keukentafelgesprek succesvol te laten verlopen. Gespreksvaardigheden worden ingezet om de burger zich op z'n gemak te laten voelen en om alle benodigde informatie op te kunnen halen. Het eerste wordt door consulenten gezien als voorwaarde voor het tweede. Gespreksvaardigheden die worden genoemd zijn *luisteren, samenvatten, doorvragen* en *inlevingsvermogen* (Gesprek Wmo-consulent 19 oktober 2015). Daarnaast is het belangrijk dat de consulent in het huis van de burger een goede plek uitkiest voor het gesprek, dit doet ze in overleg met de burger (Gesprek Wmo-consulent 19 oktober 2015). Hoewel dat geen echte gespreksvaardigheid is, bevordert een comfortabele zitplek voor burger en consulent wel dat de burger zich op zijn gemak voelt.

4.3 Discretionaire ruimte en regels voor Wmo-consulenten

Deelvraag: Wat is de discretionaire ruimte van Wmo-consulenten?

In deze paragraaf staat de discretionaire ruimte van Wmo-consulenten centraal en wordt er gekeken door welke regels de discretionaire ruimte van consulenten wordt begrensd.

Lipsky stelt dat uitvoerende ambtenaren discretie nodig hebben om hun werk te doen, omdat er niet genoeg regels te maken zijn voor alle mogelijke situaties waarin zij kunnen verkeren. Wmo-consulenten geven aan dat zij een keukentafelgesprek zo open mogelijk in gaan en inderdaad te maken krijgen met veel verschillende burgers en individuele bijzonderheden. Het keukentafelgesprek is ervoor om die bijzonderheden in kaart te brengen, zodat aan de hand daarvan een oplossing gezocht kan worden voor het probleem dat de burger ervaart. Er zijn juist geen strikte regels zodat het mogelijk wordt om voor unieke situaties waarin zich een probleem voordoet een unieke oplossing te bedenken.

Er zijn ook grenzen aan te wijzen waarbinnen Wmo-consulenten werken. Die grenzen zijn de Wet maatschappelijke ondersteuning, gemeentelijk beleid en de teamstandaard van het Wmo-team. De Wet maatschappelijk ondersteuning begrenst het terrein waar binnen Wmo-consulenten kunnen handelen. Als burgers een probleem ervaren op een ander terrein, dan is er andere wet- en regelgeving die daar mogelijkheden voor biedt. Zo kunnen burgers zonder baan en dus zonder geld een verplaatsingsprobleem ervaren. Als het onderliggende probleem *armoede* is, in plaats van *zelfredzaamheid* of *participatie* dan valt dat niet binnen de Wmo. De Bijstandswet maakt een uitkering mogelijk, waardoor het verplaatsingsprobleem wellicht ook wordt opgelost.

De Wet maatschappelijke ondersteuning is uitgewerkt in gemeentelijk beleid. Dit beleid geeft specifiekere grenzen aan waar binnen consulenten moeten werken. Omdat de Wet maatschappelijke ondersteuning geen handvatten biedt voor de manier waarop gemeenten moeten voldoen aan hun plicht om compensatie te bieden aan burgers die niet zelfredzaam zijn en/of niet in staat zijn te participeren, verschilt het Wmo-beleid van gemeenten.

Het gemeentelijk beleid biedt geen richtlijnen voor alle situaties die consulenten tegenkomen. Hierin ligt hun discretionaire ruimte. Consulenten kunnen de op papier gegeven discretionaire ruimte benutten omdat hun beslissing om een voorziening toe te wijzen niet wordt gecontroleerd en ze niet verplicht zijn om een beslissing met een collega te overleggen. Alleen als consulenten een situatie tegenkomen waarin ze erg ver van de teamstandaard af moeten wijken om een voorziening te verlenen dan overleggen ze met collega's tijdens een casuoverleg. Tijdens een casuoverleg wordt er gediscussieerd over de mogelijkheid die het Wmo-team ziet om een individuele consulent een beslissing te laten maken die afwijkt van het tot dan toe gebruikelijke beleid. Als het team instemt met deze beslissing, dan is het Wmo-beleid een klein stukje uitgebreid en verfijnd. Het teamoverleg begrenst zodoende de discretionaire ruimte van de individuele consulent. Er zijn geen regels afgesproken wanneer een casus in het casuoverleg besproken moet worden, waardoor de discretionaire ruimte van de consulent groot blijft.

Uit de interviews blijkt dat jongere, minder ervaren consulenten vaker met collega's overleggen dan de consulenten die langer binnen de Wmo werken. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat de minder ervaren consulenten nog niet goed weten hoe de teamstandaard hun discretionaire

ruimte begrenst. Voor de minder ervaren consulenten is de ervaren discretie kleiner dan de gegeven discretie.

4.4 Coping strategieën van Wmo-consulenten

Deelvraag: Wat voor strategieën gebruiken Wmo-consulenten tijdens hun ontmoeting met burgers?

Deze paragraaf gaat over de *coping* strategieën van Wmo-consulenten. Het eerste dat aan bod komt is de manier waarop Wmo-consulenten de dienstverlening beperken en welke routines ze ontwikkelen. Daarna worden hun andere *coping* strategieën in beeld gebracht.

Dienstverlening beperken

Wmo-consulenten perken de dienstverlening in door samen met de burger te bekijken wat hij op eigen kracht kan, wat de mogelijkheden van zijn netwerk zijn of van welke algemene voorzieningen hij gebruik kan maken. Consulenten presenteren dienstverlening in de vorm van een individuele voorziening als laatste mogelijkheid. De financiële eigen bijdrage die burgers moeten leveren voor een individuele voorziening moet ervoor zorgen dat alleen burgers die het echt nodig hebben een voorziening aanvragen. Het keukentafelgesprek zelf kan ook gezien worden als barrière voorafgaand aan het aanvragen van een voorziening. Hoewel de consulent naar de burger toe komt en het gesprek in overleg ingepland wordt, is het keukentafelgesprek een redelijke inspanning voor burgers in vergelijking met het aanvragen van bijvoorbeeld zorgtoeslag. Voor zorgtoeslag volstaat het invullen van een (digitaal) formulier. De respondenten hebben echter nog nooit meegemaakt dat een burger zijn aanmelding terugtrok op het moment dat hij erachter kwam dat hij met een Wmo-consulent in gesprek moest, voordat hij aanspraak kon maken op een voorziening.

Routines

Routines zorgen ervoor dat uitvoerend ambtenaren zich niet bezig hoeven te houden met de werkelijke hulpvraag van de burger. Het keukentafelgesprek heeft juist als doel de hulpvraag van de burger in kaart te brengen, waardoor consulenten zich expliciet bezig moeten houden met de hulpvraag van de burger. Strakke regels, die leiden tot routines, zijn vervangen door brede richtlijnen, waardoor maatwerk mogelijk is geworden. De discretionaire ruimte van consulenten is hierdoor groot.

Hoewel consulenten aangeven dat elk gesprek anders is, blijken ze in hun werk toch uitzonderingen of bijzondere cases tegen te komen. Bijzondere situaties zijn een uitzondering op standaard situaties. Keukentafelgesprekken waarbij het voor de consulent meteen duidelijk is welke beslissing ze moet nemen, kunnen gezien worden als standaardsituaties. In standaardsituaties is overleg met collega's niet nodig, omdat de consulent een beslissing neemt die *normaal* is. Deze norm is wordt gevormd op basis van het gemeentelijk beleid en verfijnd en bijgesteld naar aanleiding van casusoverleggen met het hele Wmo-team. Hoewel het gemeentelijk beleid geen routines voorschrijft, ontstaan er vanuit de teamstandaard toch routinematige beslissingen. Wmo-teams vormen een teamstandaard omdat ze het belangrijk vinden dat alle burgers in hun gemeente op dezelfde manier worden behandeld.

In de richting van de burger bewegen

Wmo-teams vormen een teamstandaard op basis waarvan een individuele consulent beslissingen neemt. Consulenten ervaren op basis van sommige keukentafelgesprekken dat de teamstandaard een burger niet voldoende helpt. Uit de gesprekken zijn diverse voorbeelden naar voren gekomen waarin de teamstandaard wordt aangepast in het voordeel van de burger. De respondenten bewegen naar de burger toe en handelen daarmee vanuit het *citizen agent* perspectief.

Uitvoerende ambtenaren hebben verschillende mogelijkheden om zich in de richting van de burger te bewegen. Een eerste type coping strategie is het buigen of breken van de regels. De interpretatie van de richtlijn die tot teamstandaard heeft geleid wordt in deze gevallen opgerekt. Een voorbeeld hiervan is gegeven in de lastige casussen van meneer Buitendijk en mevrouw Walters die in hoofdstuk vier zijn besproken. Meneer Buitendijk en mevrouw Walters kregen respectievelijk een verhuisvergoeding en een taxivergoeding ondanks dat de normale gang van zaken zou zijn geweest dat ze die niet hadden gekregen.

Een tweede manier waarop consulenten in de richting van de burger kunnen bewegen is door te prioriteren. In de Wmo-teams zijn geen afspraken gemaakt om burgers in een specifieke situatie sneller of beter te helpen. In het aanmeldproces is er geen sprake van prioritering. Enige uitzondering hierop is de spoedprocedure.

Een derde manier waarop consulenten in de richting van de burger kunnen bewegen is door eigen middelen – vrije tijd of eigen geld – in te zetten. Het inzetten van eigen tijd is niet naar voren gekomen in de interviews. De respondenten hebben niet aangegeven vrije tijd te besteden

aan burgers. Wel beschikken ze over de mogelijkheid om extra werktijd in te zetten voor een burger als de situatie daar om vraagt. Bijvoorbeeld omdat een burger zich niet lang kan concentreren waardoor het keukentafelgesprek in twee delen wordt gevoerd. Ook het voorbeeld van meneer Buitendijk laat zien dat consultants meer tijd kunnen besteden aan een burger als dat nodig is.

Naast de genoemde coping strategieën is in het theoretisch kader ook instrumenteel handelen naar voren gekomen als strategie om in de richting van de burger te bewegen. Dit is in de gesprekken niet naar voren gekomen.

Tegen de burger in bewegen

Uitvoerend ambtenaren kunnen ook coping strategieën gebruiken waarbij ze tegen de burger in bewegen. Dit doen ze als ze de regels erg strikt volgen of als ze zich agressief gedragen tegenover burgers. De respondenten hebben hier geen voorbeelden van gegeven. Het erg strikt volgen van regels is binnen het Wmo-beleid een lastig in te zetten coping mechanisme omdat er op papier nauwelijks regels zijn die strikt gevolgd kunnen worden. Consultants zouden wel de teamstandaard strikt toe kunnen passen bij een specifieke burger, terwijl ze die voor een andere burger wat losser toepassen. Het is dus niet uitgesloten dat consultants deze strategie nooit gebruiken. Van agressief gedrag tegen burgers is ook geen voorbeeld ter sprake gekomen in de interviews. Het is mogelijk dat dit gedrag wel voorkomt, maar dat consultants dit niet naar voren hebben gebracht omdat agressief gedrag sociaal onwenselijk is.

Hoofdstuk 5 - Conclusie en discussie

De eerste paragraaf van dit hoofdstuk geeft antwoord op de centrale vraag van het onderzoek en reflecteert op de theorie. De tweede paragraaf laat zien wat de invloed van de onderzoeksopzet is geweest op de resultaten. In deze paragraaf worden ook suggesties gedaan voor vervolgonderzoek. De derde paragraaf geeft suggesties om de rechtsgelijkheid van Wmo-beleid te bevorderen.

5.1 Conclusie

De antwoorden van de deelvragen uit hoofdstuk vier maken het mogelijk om in deze paragraaf de centrale vraag van het onderzoek te beantwoorden. De centrale vraag is: *Hoe komt een Wmo-consulent op basis van een keukentafelgesprek tot het besluit om een voorziening toe te wijzen aan een burger?*

Het keukentafelgesprek zorgt ervoor dat een consulent een beslissing kan nemen om een voorziening toe te wijzen. Tijdens het keukentafelgesprek wil een Wmo-consulent erachter komen waarom de burger zich gemeld heeft bij de Wmo-afdeling. Dat doet ze door gespreksvaardigheden, zoals luisteren, samenvatten en doorvragen, in te zetten. Hiermee brengt ze de leefomstandigheden van de burger in kaart. Naast de verbale informatie die ze van de burger ontvangt, verzamelt de consulent ook zichtbare informatie om zich een beeld van de burger te vormen. De zichtbare informatie bestaat uit het bekijken van de directe woonomgeving van de burger (onder andere de toegang tot de woning, de staat van het huishouden), de kleding en de bewegingen van de burger. Om de fysieke of medische situatie van de burger te interpreteren maakt de Wmo-consulent gebruik van paramedische kennis. Door al deze informatiebronnen te interpreteren is de Wmo-consulent in staat de hulpvraag van de burger te formuleren. Net als bij elke uitvoerende ambtenaar speelt persoonlijke voorkeur mee bij de interpretatie van de totale situatie (Lipsky 2010, p.108).

Een Wmo-consulent maakt gebruik van haar kennis van de Wet maatschappelijke ondersteuning en aanverwante wetten om te bepalen of de hulpvraag van de burger binnen haar werkveld hoort. Als de hulpvraag binnen haar domein valt, dan zoekt ze op basis van de informatie die ze tijdens het gesprek met de burger heeft ontvangen en met haar kennis van de maatschappelijke kaart van de gemeente naar een mogelijkheid om de hulpvraag van de burger op te lossen. De oplossing die de consulent aandraagt, wordt ingegeven door het gemeentelijke

Wmo-beleid en de standaard manier van werken die haar team –op basis van het beleid– hanteert.

Een Wmo-consulent komt tot het besluit om een Wmo-voorziening toe te wijzen door eerst de situatie van de burger te interpreteren en vervolgens haar interpretatie af te meten aan de in haar team gebruikelijke manier van werken. Als de teamstandaard volgens de Wmo-consulent niet voldoende is om aan de hulpvraag van de burger tegemoet te komen, dan kan ze zelfstandig buiten de teamstandaard om handelen. Als het toewijzen van een voorziening veel afwijkt van de standaard manier van werken, dan kan de wmo-consulent in een overleg met collega's besluiten de voorziening toe te wijzen. Als dat gebeurt, is de teamstandaard aangepast.

Wmo-consulenten ervaren veel discretie. Maatwerk staat in het Wmo-beleid centraal en dat zorgt ervoor dat er weinig strakke richtlijnen zijn. Consulenten hebben dus veel handelingsruimte. Hun beslissingen worden niet gecontroleerd en ze worden ook niet beoordeeld op het aantal toegewezen voorzieningen. Ook is overleg niet verplicht voordat een voorziening wordt toegewezen. Lipsky geeft aan dat discretionaire ruimte van uitvoerende ambtenaren groot is (Lipsky 2010, p.16) en dit onderzoek laat zien dat, dat ook geldt voor Wmo-consulenten. De discretionaire ruimte wordt beperkt door de teamstandaard, maar omdat die niet expliciet is vastgelegd en omdat consulenten niet verplicht zijn om te overleggen als ze hier van afwijken, blijft hun discretionaire ruimte groot.

Lipsky stelt dat uitvoerende ambtenaren hun dienstverlening beperken en routinematig werken (Lipsky 2010, p.87-99 en p.117-124). Wmo-consulenten zijn beperkt in hun dienstverlening omdat ze alleen voorzieningen kunnen toewijzen die bijdragen aan *zelfredzaamheid* en *participatie*. Tijdens het keukentafelgesprek beperken Wmo-consulenten hun dienstverlening door het toewijzen van een voorziening als laatste mogelijkheid te presenteren. Ook de aanmeldprocedure kan worden gezien als een manier om dienstverlening van consulenten verder in te perken. Uit het onderzoek komt niet naar voren of er burgers zijn die zich niet aanmelden bij het Wmo-team hoewel ze wel aanspraak zouden kunnen maken op een voorziening.

Het afnemen van het keukentafelgesprek gebeurt steeds op een vergelijkbare manier en wordt een routine voor consulenten. Het gemeentelijk beleid en de casusoverleggen vormen de teamstandaard waaraan elke consulent haar beslissing om een voorziening toe te wijzen afmeet. Deze teamstandaard is niet expliciet en dat draagt er aan bij dat consulenten het keukentafelgesprek open in gaan en elke burger als individu met unieke leefomstandigheden

behandelen tijdens het gesprek. Desondanks ontwikkelen consulenten routines bij de beslissing om een voorziening toe te kennen, want niet elke casus is zo uniek dat deze in het casusoverleg besproken hoeft te worden. Een consulent beslist vaak zelfstandig, omdat de oplossing die ze voor de hulpvraag van de burger ziet, binnen de teamstandaard past.

Lipsky's stelling dat uitvoerend ambtenaren routinematig werken (Lipsky 2010, p.87-99) komt in het onderzoek terug, maar is niet voldoende om de hele werkwijze van Wmo-consulenten te beschrijven. Consulenten konden in de gesprekken eenvoudig voorbeelden bedenken van unieke situaties waarin ze buiten de teamstandaard om handelden. De indeling van *coping* strategieën die Tummers en anderen naar voren brengen (Tummers et al 2016), biedt een aanvullend perspectief op het werk van Wmo-consulenten. Door het verbreken van hun routine bewegen consulenten naar de burger toe. De derde categorie die Tummers en anderen onderscheiden, het tegen de burger in bewegen (Tummers et al. 2016, p.1110), is in het onderzoek niet naar voren gekomen. Hoewel deze categorie ook in de literatuur het minst vaak voor komt, is het mogelijk dat de opzet van het onderzoek eraan bijdraagt dat deze categorie in het onderzoek helemaal niet naar voren is gekomen. In de volgende paragraaf wordt hierop terug gekomen als de invloed van de onderzoeksopzet op het resultaat wordt besproken.

Het *state agent* en het *citizen agent* perspectief overlappen elkaar in het werk van Wmo-consulenten. Als consulenten routinematig werken dan werken ze vanuit het *state agent* perspectief. Als consulenten besluiten om in een bijzondere case een voorziening toe te wijzen, dan hebben zij de oude teamstandaard veranderd. Ze hebben hun routine aangepast omdat dat voor de burger beter is. Hiermee handelen ze vanuit het *citizen agent* perspectief. Het afnemen van een keukentafelgesprek is een routine die wordt ingezet vanuit het idee dat in gesprek gaan met burgers tot besparing kan leiden. Het keukentafelgesprek past daardoor in het *state agent* perspectief. Voor burgers is het prettig dat maatwerk mogelijk is en dat ze alleen een voorziening toegewezen omdat die voorziening hun hulpvraag oplost. Op die manier past het keukentafelgesprek ook in het *citizen agent* perspectief. De twee perspectieven staan bij de uitvoering van Wmo-beleid niet naast elkaar, maar overlappen elkaar.

De interpretatie van de leefomstandigheden van de burger en de hulpvraag die de Wmo-consulent hieruit destilleert geven de consulent een pleitbezorger's rol. De interpretatie van de leefomstandigheden van de burger door de consulent is een cruciale factor in het toewijzen van

een voorziening. Deze interpretatie komt tot stand tijdens de ontmoeting tussen consulent en burger, daarom is de ontmoeting doorslaggevend voor het toewijzen van een voorziening. Voor de burger is een ontmoeting dus heel erg belangrijk. Vanuit de organisatie krijgt de Wmo-consulent de taak om te beoordelen of de hulpvraag binnen het Wmo-domein valt en om te beoordelen of een individuele voorziening terecht kan worden toegewezen. Die beslissing is gebaseerd op de eerder besproken routines. Ook in de beoordelaarsrol is de interpretatie van de consulent doorslaggevend. De interpretatie van de Wmo-consulent wordt mede bepaald door persoonlijke voorkeur. Het is niet uit te sluiten dat verschillende Wmo-consulenten (uit hetzelfde team) een andere beslissing zouden nemen op basis van een keukentafelgesprek met dezelfde burger. Omdat de beslissing van een Wmo-consulent niet worden gecontroleerd of gemonitord kan er binnen een team diversiteit ontstaan. Respondenten geven aan dat casusoverleggen voorkomen dat er verschillen ontstaan.

5.2 Discussie

Deze paragraaf bespreekt de invloed van de onderzoeksopzet op de resultaten en geeft suggesties voor vervolgonderzoek

Door in gesprek te gaan met consulenten is een beeld ontstaan van hun werkwijze en de manier waarop ze tot een beslissing komen om een voorziening toe te wijzen. Als buitenstaander is het moeilijk geweest om bij een specifieke gemeente onderzoek te doen. Door van de meeste gemeenten slechts één consulent te spreken was het voor de respondenten duidelijk dat de uitkomst van het onderzoek geen consequenties zou hebben voor hun specifieke team. De zienswijze van de respondent op de organisatie kon niet worden gecheckt en dus konden vervelende inzichten ook worden gedeeld. Respondenten hebben inderdaad ook wat zorgen gedeeld. Bijvoorbeeld over de reorganisatie die al heel lang duurde of over het verschil met ervaren collega's die veel minder overlegde dan de jongere, onervaren respondent. Het is echter niet uit te sluiten dat respondenten een ander beeld van hun werk hebben geschetst dan collega's gedaan zouden hebben.

Omdat alle respondenten bij verschillende gemeenten vandaan komen is het niet mogelijk geweest om de wisselwerking tussen gegeven discretie (in het beleid) en ervaren discretie (in de uitvoering van het beleid) beter te onderzoeken. Een eerste suggestie voor vervolgonderzoek is dan ook om het onderzoek uit te breiden naar meerdere gemeenten die de onderzoeker toestaan alle consulenten te interviewen, de onderzoeker volledig inzicht geven in alle

beleidsstukken, werkafspraken, gespreksverslagen, toegewezen voorzieningen en de onderzoeker aanwezig te laten zijn bij casuoverleggen. Op die manier kunnen gesprekken met diverse consulenten uit hetzelfde team tegen elkaar afgezet worden.

Daarnaast is het bij een dergelijk onderzoek mogelijk om beter te kijken naar de wisselwerking tussen het expliciete beleid (in beleidsstukken en werkafspraken) en de manier waarop dat wordt uitgevoerd. Het bekijken van gespreksverslagen in combinatie met een overzicht van toegewezen voorzieningen kan ook explicieter duidelijk maken onder welke voorwaarden een consulent beslist geen voorziening toe te kennen. De teamstandaard wordt op die manier expliciet in beeld gebracht en zo kan ook worden bekeken in hoeverre consulenten zich daar aanhouden. Bij een dergelijk vervolgonderzoek zouden ook mannen aan het woord moeten kunnen komen. In dit onderzoek zijn alleen vrouwen meegenomen en het is niet ondenkbaar dat mannen anders tegen hun werkzaamheden aankijken.

Uit de literatuur is bekend dat persoonlijke voorkeur een rol speelt in het contact met de burger. Tegelijkertijd is ook bekend dat het voor uitvoerende ambtenaren heel moeilijk is om zelf aan te geven wanneer die persoonlijke voorkeur naar voren komt. In dit onderzoek geven de respondenten aan dat ze elk gesprek met een open blik ingaan en dat ze zich niet laten leiden door vooroordelen. Omdat bekend is dat uitvoerend ambtenaren niet zelf door hebben wanneer vooroordelen een rol spelen, zijn deze uitspraken niet betrouwbaar genoeg. Als de teamstandaard expliciet is gemaakt op basis van de suggesties hierboven, dan kunnen observaties van het keukentafelgesprek bijdragen aan meer inzicht in de rol die persoonlijke voorkeur speelt bij het toewijzen van een voorziening.

In dit onderzoek zijn geen voorbeelden naar voren gekomen waarin een consulent zich tegen de burger richt door zich extra strikt aan routines te houden of door zich agressief te gedragen. Dit betekent niet dat consulenten deze strategieën nooit gebruiken. Ten eerste is de externe validiteit van het onderzoek beperkt, waardoor generalisatie beperkt mogelijk is. Dat *deze* consulenten die strategie niet gebruiken, beteken niet dat er *geen enkele* consulent is die de strategie gebruikt. Daarnaast kan het ook zo zijn dat consulenten niet door hebben wanneer ze deze strategie toepassen. De strategieën in de categorie *Naar de burger toe bewegen* zorgen altijd voor een resultaat, namelijk een voorziening. Routines strikt toepassen of agressief gedrag zorgen ervoor dat een burger geen individuele voorziening krijgt, maar dat heeft niet altijd een gevolg voor de consulent. Als er geen bezwaar wordt ingediend tegen de afwijzing, dan wordt

de beslissing om geen voorziening toe te wijzen niet gecontroleerd. Op die manier kan een consulent er niet op gewezen worden dat ze een routine te streng heeft uitgevoerd. Agressief gedrag zou in het gespreksverslag terug kunnen komen, maar het is waarschijnlijk dat de consulent dit alleen opneemt als het keukentafelgesprek echt uit de hand is gelopen. Subtielere vormen zullen niet in het gespreksverslag terug komen. Alleen als consulenten expres en zeer bewust één van deze strategieën toepassen, kunnen ze hierover vertellen. Als ze dit onbewust doen, dan hebben de respondenten dit niet bewust verzwegen tijdens het gesprek. Observaties van het keukentafelgesprek en inzicht in gespreksverslagen, afgewezen voorzieningen en bezwaar- of beroepsdossier kunnen inzichtelijk maken of consulenten deze strategie toepassen.

In dit onderzoek staat de werkwijze van Wmo-consulenten centraal en daarom zijn alle respondenten consulenten. Het keukentafelgesprek wordt echter door twee personen gevoerd en het is interessant om in vervolgonderzoek ook de burger te betrekken bij het onderzoek. Door observaties van het keukentafelgesprek wordt de burger al meegenomen in onderzoek. Het is ook mogelijk om de burger centraal te stellen in onderzoek om te bekijken onder welke omstandigheden een burger niet instemt met een oplossing voor zijn hulpvraag die vanuit zijn eigen kracht of netwerk moet komen. Het Wmo-beleid gaat ervanuit dat het niet uitmaakt of de oplossing voor de hulpvraag van de burger komt vanuit de eigen kracht, het netwerk, een algemene voorziening of een individuele voorziening. Mediaberichten benoemen vooral casussen waarin de burger een hulpvraag heeft die hij zelf opgelost ziet worden met een individuele voorziening, maar waarover een consulent anders heeft beslist. Onderzoek kan inzichtelijk maken of deze berichten incidenten zijn of dat er daadwerkelijk een (flinke) discrepantie bestaat tussen de manier waarop consulenten naar de situatie van burgers interpreteren en de manier waarop burgers hun situatie zelf ervaren.

5.3 Beleidsimplicaties

Een Wmo-consulent komt tot het besluit om een Wmo-voorziening toe te wijzen door eerst de situatie van de burger te interpreteren, daar een hulpvraag uit te destilleren en vervolgens mogelijke oplossingen voor de hulpvraag af te meten aan de teamstandaard. De interpretatie van de situatie van de burger en toepassing van de teamstandaard zijn twee cruciale onderdelen voor het besluit van de Wmo-consulent. Als consulenten de situatie van de burger op dezelfde manier interpreteren en vervolgens de teamstandaard op dezelfde manier toepassen is de kans op een gelijke behandeling van de burger groot. Omdat rechtsgelijkheid een belangrijk onderdeel van overheidshandelen is volgen hieronder suggesties om de interpretatie van de

situatie van de burger en de toepassing van de teamstandaard zoveel mogelijk gelijk te krijgen voor verschillende consulenten.

Op basis van het gesprek met de burger, de zichtbare informatie uit de directe omgeving van de burger (toegang tot het huis, staat van het huishouden, kleding) en de medische gegevens van de burgers vormt een consulent zich een beeld van de situatie waarin de burger zich bevindt. Voor het gesprek met de burger zijn vaste onderwerpen die consulenten doorlopen. De burger zelf speelt ook een rol bij het verloop van het gesprek, waardoor het lastig is om op basis van dit onderzoek –waarin de burger niet is meegenomen– aanbevelingen te doen die eraan bijdragen dat het gesprek met burgers gelijk verloopt bij verschillende consulenten.

De interpretatie van zichtbare informatiebronnen zou expliciet gemaakt kunnen worden door consulenten een formulier in te laten vullen waarop ze aan kunnen geven hoe de toegang tot het huis eruitziet of wat de staat is van het huishouden. Op die manier worden deze informatiebronnen expliciet gemaakt wat ervoor zorgt dat de consulent hier bewust mee omgaat. Bovendien letten alle consulenten dan op dezelfde zaken. Om de medische gegevens van burgers te kunnen begrijpen en in te kunnen zien wat de gevolgen daarvan zijn is paramedische kennis nodig. De gevolgen van een ziekte of het verloop van een ziektebeeld bepalen de effectiviteit van een voorziening. Als consulenten hetzelfde (para)medische kennisniveau hebben, kun je van hen verwachten dat ze de effectiviteit van een voorziening kunnen bepalen.

Een tweede manier om rechtsgelijkheid te bevorderen is door consulenten de teamstandaard zoveel mogelijk op dezelfde manier toe te laten passen. Voordat consulenten de teamstandaard op dezelfde manier toe kunnen passen, moeten ze eerst kennis hebben van de teamstandaard. De teamstandaard is deels impliciet omdat niet alle routines in beleid of werkafspraken zijn vastgelegd. Het transparant en expliciet maken van de teamstandaard zorgt ervoor dat consulenten binnen een team een duidelijk idee hebben van de meetlat waarlangs ze de situatie van de burger moeten leggen. Om maatwerk te kunnen blijven leveren, zal de teamstandaard aan de omgeving aangepast moeten worden. Om tot een teamstandaard te komen is een casusoverleg noodzakelijk. Dit overleg moet meer zijn dan een bijeenkomst waar dilemma's worden besproken. De uitkomst van de dilemma's moet worden vastgelegd om de standaard inzichtelijk te maken.

Wmo-teams zouden hun teamstandaarden naast elkaar kunnen leggen als zij het belangrijk vinden dat de inwoners uit hun gemeenten min of meer gelijk worden behandeld als de inwoners uit anderen gemeenten. Mocht het verschil erg groot zijn, dan heeft dit waarschijnlijk te maken met het gemeentelijk beleid waarop de teamstandaard is gebaseerd. Een aanpassing in het beleid (en daarmee in de teamstandaard) zal echter een politiek-bestuurlijke beslissing zijn.

Literatuurlijst

Bartels, K. P. (2013), 'Public encounters: the history and future of face-to-face contact between public professionals and citizens', *Public Administration*, 91 (2), pp. 469-483.

Bruijn, de, J.A. (2006). *Prestatiemeting in de publieke sector. Tussen professie en verantwoording*, Den Haag: Uitgeverij Lemma.

Bryman, A. (2012) *Social Research Methods*, Oxford: Oxford University Press.

Dubois, V. (2013), 'The Functions of Bureaucratic Routines in a Changing Social State', in P. Sandermann (ed.), *The end of welfare as we know it? Continuity and Change in Western State Settings and Practices*, Leverkusen: Barbara Budrich Publishers.

Flohr Nielsen, J. en V. Høst (2000), 'The Path to Service Encounter Performance in Public and Private "Bureaucracies"', *The Service Industries Journal*, 20(1), pp.40-60.

Hasenfeld, Y., J.A.Rafferty en M.N. Zald (1987), 'The Welfare State Citizenship and Bureaucratic encounters', *Annual Review Sociology*, 13, pp. 387-415.

Huisman, C., (2016), 'Keukentafelgesprek is geen gezellig onderonsje', *De Volkskrant*, 5 januari op <http://www.volkskrant.nl/wetenschap/keukentafelgesprek-is-geen-gezellig-onderonsje~a4218599/> (geraadpleegd op 8 januari 2016).

Hupe, P., en A.Buffat (2013), 'A Public Service Gap: Capturing contexts in a comparative approach of street-level bureaucracy', *Public Management Review*, 16(4), pp.548-569.

Kahn, R.L., D. Katz en B. Gutek (1976), 'Bureaucratic Encounters – An evaluation of Government Services', *The Journal of Applied Behavioral Science*, 12(2), pp. 178-198.

Koen (10 oktober 2014), 'AWBZ in 2015: alle wijzigingen op een rij', op <http://www.zorgwijzer.nl/zorgverzekering-2015/awbz-in-2015-alle-wijzigingen> (bezoekt op 27 oktober 2015).

Lipsky, M. (2010). *Street-Level Bureaucracy, 30th Ann. Ed.: Dilemmas of the Individual in Public Service*, New York: Russell Sage Foundation.

Ministerie Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2010) *Prettig contact met de overheid*, Den Haag: BZK.

Maynard-Moody, S. W., en M.C. Musheno (2003), *Cops, teachers, counselors: Stories from the front lines of public service*, Michigan: University of Michigan Press.

Movisie (24 januari 2015) 'Wmo 2015: wat is er veranderd?', op <https://www.movisie.nl/artikel/wmo-2015-wat-er-veranderd> (bezoekt op 27 oktober 2015).

Nederlands Dagblad (6 februari 2013) ‘Akkoord over ingrijpende reorganisatie van AWBZ’, op http://www.nexis.com/results/docview/docview.do?docLinkInd=true&risb=21_T22769567710&format=GNBFI&sort=DATE,A,H&startDocNo=1&resultsUrlKey=29_T22769558078&ci sb=22_T22769558077&treeMax=true&treeWidth=0&csi=316966&docNo=13 (bezocht op 8 oktober 2015).

Vereniging voor Nederlandse Gemeenten (2009), *Denken in resultaten Bouwsteen voor een nieuwe modelverordening wmo*, Den Haag: VNG.

Vereniging voor Nederlandse Gemeenten (2010), *Het gesprek Deel I: Bouwsteen voor de nieuwe modelverordening wmo*, Den Haag: VNG.

Vereniging voor Nederlandse Gemeenten (2012), *Het gesprek deel III Een stap verder*, Den Haag: VNG.

Vereniging voor Nederlandse Gemeenten (19 april 2015), *Zorgen over het keukentafelgesprek De bedoeling en werkwijze van het ‘keukentafelgesprek’ in de Wmo*.

Nationale Ombudsman (2013), *Mijn onbegrijpelijke overheid 2012 Verslag van de nationale ombudsman over 2012*, Den Haag: Nationale Ombudsman.

Rijksoverheid (13-07-2010), ‘Openstelling 5 rijstroken A2 Utrecht richting Amsterdam’, op <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2010/07/13/openstelling-5-rijstroken-a2-utrecht-richting-amsterdam> (bezocht op 4 oktober 2015).

Steunpunt passend onderwijs ‘Voor welke leerling is passend onderwijs bedoeld?’, op <http://www.steunpuntpassendonderwijs.nl/passend-onderwijs/school-en-passend-onderwijs/voor-welke-leerlingen/> (bezocht op 18 oktober 2015).

Tummers, L., en V. Bekkers, (2014), ‘Policy implementation, street-level bureaucracy, and the importance of discretion’, *Public Management Review*, 16(4), pp. 527-547.

Bijlage 1

De respondenten

	Leeftijd	Achtergrond
Respondent 1	25	Fysiotherapie, SCIO Consult sinds juni 2014, sinds november 2014 gedetacheerd bij gemeente Gesprek 6 oktober 2015
Respondent 2	27	Psychologie, via CZ gedetacheerd bij gemeente Gesprek 6 oktober 2015
Respondent 3	30	Ergotherapie, via stage al 7 jaar Wmo-consulent Gesprek 14 oktober 2015
Respondent 4	24	Psychologie, via Ciz sinds januari 2015 als generalist onderdeel van een wijkteam Gesprek 16 oktober 2015
Respondent 5	50	Vanaf 2001 Wvg-adviseur, daarna Wmo-consulent Gesprek 19 oktober 2015
Respondent 6	46	Al 28 jaar werkzaam bij gemeente, sinds 2007 bij de Wmo-consulent Gesprek 20 oktober 2015

De VNG-publicaties

Denken in resultaten Bouwsteen voor een nieuwe modelverordening wmo uit 2009.

Het gesprek Deel I: Bouwsteen voor de nieuwe modelverordening wmo uit 2010.

Het gesprek deel III Een stap verder uit 2012.

Bijlage 2

De gespreksonderwerpen

Gemiddeld gesprek

Rol van de burger

Rol van de boodschap

Rol van de locatie

Rol van omgeving (collega's / leidinggevende) in voorbereiding/afroding van gesprek

Goede punten / zwakke punten van deze werkwijze

Iets vergeten?

Bijlage 3

Lijst met codes open coderen

Aankijken	Beoordeling	Ervaren beperkingen
Aanmelden	<i>(functioneren wmo'er)</i>	Evalueren
Aanmeldformulier	Beschikking	Expertcollega
(wat staat daar op, hoe wordt er gevraagd naar het probleem)	Beslissing	Feedback (ontbreken ervan)
Aanpak gesprek	Betekenisgevend zijn	Functioneren cliënt
Aanpassen (aan cliënt)	Betrokken (Bij cliënt)	Functioneringsgesprek
Aantekeningen	Bevestigen	Geld
Aanvraag	(alles begrepen/check)	Gelijkvloerse woning (op 't) Gemak (cliënt)
(burger vraagt aan)	Bevooroordeeld	Gespreksduur
Achtergrond wmo'er	Bewust van 'bias'	Gesprekstechnieken
Adequaat	Bezwaar indienen	Gespreksverslag
Adequaat boven prijs	Bij cliënt thuis?	Gespreksverslag vergelijken
Administratief	Bijzonder jaar	Gevoel hebben voor...
Affiniteit	Bijzondere mensen	Goedkoop(st)
Afkappen gesprek	Blanco erheen	Hard maken
Afpakken	Breed kijken	Hard bericht
Afspraak	Bureaucratie	Harde regels
<i>(Langskomen)</i>	Check door	Helpen
Afspraken	leidinggevende	Herindicatie
<i>(tussen cliënt&wmo)</i>	Client legt uit	Huilen
Afspreekruimte	Cliënt vertelt	Huis bekijken
Afwisseling	Cliënt op de hoogte	Huisbezoek
Agressie	Clientondersteuner	Huiselijke omstandigheden
Algemeen gebruikelijk	Commercieel	Hoort 't bij wmo?
Algemene voorziening	Complexe casus	Huisdieren
Antwoord: cliënt	Computervaardigheden	In gesprek gaan
Beargumenteren	Contactpersoon	Indicatie
Bedankje (van cliënt)	Decentralisatie	Info inwinnen: Vragen
Begeleiding (awbz)	Derde persoon	Info inwinnen: Luisteren
Begeleiding (inwerken, van collega's)	Discussie (wmo'ers)	Info inwinnen: Zien
Begrip	Doel gesprek	Info inwinnen: Vooraf aan gesprek
(..-)behoefte	Doel van burger (centraal/belangrijk)	Info voor: duidelijk beeld
Bekend maken	Doorverwijzen	Info geven: vooraf
Beoordelingsgesprek	Doorvragen	Info geven: tijdens
Beslisbevoegd	Drempel (om aan te melden)	Info geven: hoe/wanneer?
Bespreken	Duidelijk beeld	Inleven/inlevingsvermogen
<i>(Als in; overleggen, voorbereiden, afspraken maken)</i>	Effectief	Inloopspreekuur
Bespreekbaar maken/ <i>(Van moeilijke dingen)</i>	Eigen kracht (mogelijkheid)	Inschatting
Benoemen	Eigen manier (wmo'er)	- van probleem Zie elders
<i>(Van emoties)</i>	Emotie	- langsgaan of telefonisch
Beoordelen: van cliënt	<i>(van cliënt)</i>	
	Emotie	
	<i>(van wmo'er)</i>	
	Empathisch	

Inspelen op gevoel (van wmo'er)	Onmacht cliënt	Solitair
Insteek gesprek	Onwetendheid cliënt	Spoed
Integrale intake	Op collega's letten (Veiligheid)	Standaardvragen
Interesse in KTG	Open (houding)	Stank
Interne partners	Oplossing	Stapje extra
Inwerken		Subjectief
- meelopen	Opleiding wmo'er	Systeem: Check
- koppeling collega	Opties (<i>mogelijkheden</i>)	Systeem: Info
Inzien door burger	(<i>voor een oplossing</i>)	Systeem: =draak
Jurisprudentie	Overdonderend	Target
Kanteling	Overleg	Target – beoordeling
Kennis van partners/ sociale kaart	-casusoverleg	- als team
Kennis van wetten	-1 collega (expert)	- als individu
Keuzes maken (1lijn)	-partner	Teamsamenstelling
Klantvriendelijkheid	-medisch	Telefonisch afhandelen
Klik	Paramedische kennis	Telefoneren
Langer thuis	Participatie	Tijdsbestek/Termijn
Langdurig adequaat	Partners	Tijdsinvestering
Lastig hoort erbij	Partners inschakelen	Toe in staat zijn
Leefgebieden	Passing	Toekomstgericht
Leefomgeving	Persoonlijk	Traplift
Leefomstandigheden	Persoonlijk (zorg)plan	Type voorzieningen
Leerzaam	Ondersteuningsplan	Tweetal
Leren = doen	Plan van aanpak	2° x: gericht
Leren kennen (van cliënt)	Persoonskenmerken	2° x: beter beeld
Luisterend vermogen	Plek kiezen	2° x: geschiedenis
Maatwerk	Prettig voelen (cliënt)	Uitleg: wie/waar ben ik (van)
Maatwerkvoorziening	Probleemverheldering	Uitleg: wat kom ik doen
Man-vrouwverdeling	Probleem centraal stellen (niet aanvraag/oplossing)	Uitleg: waarom wil ik zoveel weten
Man = wens	= probleemoplossend werken	Uitleg: Belang van onderzoek
Managementinformatie	Probleem oplossen	Uitleg: proces (na afloop)
Managementswisseling	Profesionaliteit	Uitleg: Meewerken moet
Mantelzorger	Rapportage	Uitproberen
Meedenken	Recht hebben op voorz.	Uit 1 vraag volgende en gesprek
Meegaand (de cliënt)	Rechtvaardig (1 lijn)	Uitzondering
Meelopen	Regels	Unieke cliënt
Meer dan uitvoeren	(<i>opstellen&je er aan houden</i>)	Uniformiteit (1 lijn)
Medisch advies	Regels houden	Vastleggen
Medische gegevens	tegen/stellen een	Veel zien
Naamgeving	gren/richtlijn (Han p.3)	Veilig (voor cliënt)
Nazorg	Resultaten	Veilig (voor wmo'er)
Netwerk (omgeving)	Rolstoel	Verandering is moeilijk (In beleid/regels)
Niet uitdelen	toe/doorgankelijk	Veranderingen (sinds 2015)
Nieuwe doelgroep	Scootmobiel	Verantwoordelijkheid
Normen en waarden	Signaalfunctie	
Objectieve informatie	Situatie in kaart brengen	
Objectief beeld		
Objectiveren		

Verantwoording over
beslissing
Verrassend (niet weten
wat je kunt verwachten)
Verdeling aanvragen
Verdriet
Verhuizen
Verifiëren
- door te zien
- door (medische) kennis
Verschil in cliënten
Verschil in gemeenten
Vertrek collega's
Verwachtingsmanagemen
t
(aan toe zijn)
Vies
(ook roken)
Volledig beeld
Voorbereiden cliënt
- proces
- mogelijkheden
Voorbereiding
Voordeel
Voorkennis cliënt
Voorzieningen
Voorliggende voorziening
Voorstellen (aan cliënt)
Voortgangsgesprek
Voorwaarden
- stellen
- eraan voldoen
- je er aan houden
Vrijheid (wmo'er)
Vrij (cliënt, thuis)
Waarom geen voorziening
- Als iedereen dan geen
geld over
- Regels
Wéér vertellen(cliënt)
(plus en min Jul p.5)
Weerstand
- geen zin in gesprek
Werkcontext
Werkvoorraad
Werkdruk
Weten welke info nuttig is
Zelfde cliënt? Zelfde
consulent?
Zelfredzaamheid

Zelfredzaamheidsmatrix
Zenuwachtig (cliënt)
Ziektebeeld
Zielig
Zieligheidsfactor
Zien = toevoeging
- verifiëren & meer info
- meer info dus meer
oplossen
Zorgplan