

Rol brede welzijnsprofessional onontbeerlijk

Participatie van kwetsbare burgers

Marjan de Gruijter en Erik van Marissing

Het Verwey-Jonker Instituut verrichtte onderzoek naar de vraag hoe gemeenten hun Wmo-beleid beter kunnen laten aansluiten bij de participatiebehoeften van kwetsbare burgers. De onderzoekers onderbouwen waarom het belangrijk is om de leefsituatie van kwetsbare bewoners als startpunt te nemen voor de inrichting van een ondersteunings- en activeringsaanbod.

Het onderzoek biedt vanuit bovenstaande invalshoek aanknopingspunten voor een participatiebevorderend (Wmo) beleid. Voor het effectief uitvoeren van de Wmo is van groot belang: inzicht in dat wat burgers nodig hebben om actief deel te nemen aan de samenleving. Veel gemeenten worstelen met de vraag hoe ze goed zicht kunnen krijgen op de participatiebehoeften van burgers. Behoeftetepeilingen bieden vaak onvoldoende inzicht. Bewoners kunnen aangeven tevreden te zijn over het voorzieningenaanbod van bijvoorbeeld een buurthuis. Of zij melden juist dat zij een plaats in de wijk missen om elkaar te ontmoeten. Maar dit soort uitkomsten zijn fragmentarisch en geeft gemeenten nog geen antwoord op de vraag welk soort voorzieningen of ondersteuning burgers nodig hebben om actief te kunnen participeren in de samenleving.

Mantelzorgers Daarnaast blijken voorzieningen gericht op het ondersteunen van kwetsbare burgers deze burgers

lang niet altijd te bereiken. Kwetsbare burgers zijn burgers die te maken hebben met meervoudige problemen, bijvoorbeeld op het terrein van werk en inkomen, gezondheid, integratie, et cetera. Burgers die (het meeste) baat hebben bij ondersteuning of activering krijgen deze juist niet altijd. Er is veel onderzoek verricht naar de vraag waarom kwetsbare burgers zo moeilijk zijn te bereiken en te bedienen. In ons onderzoek hebben we vooral willen kijken naar het participatieperspectief van burgers: hoe kunnen gemeenten het begrip participatie zo operationaliseren dat dit beter aansluit bij de participatiebehoeften van burgers?

Uit een verkenning van zowel wetenschappelijke literatuur als van beleidsdocumenten blijkt dat participatie vooral gaat over betaalde arbeid en maatschappelijke en politieke activiteiten. Daarnaast lijkt er sprake van een hiërarchie: participatie via arbeid staat het hoogst op de ladder. Activiteiten in het privé domein, zoals het zorgen voor jezelf en voor je

gezin(shuishouding) worden vooral gezien als randvoorwaarden voor participatie in arbeid of in maatschappelijke activiteiten en niet als een zelfstandige participatievorm.

Wij betogen dat het zorgen voor het huishouden, de opvoeding, de gezondheid, voor anderen (mantelzorg) en de omgeving (milieuzorg) meer is dan een randvoorwaarde voor actieve deelname aan de samenleving. Als we de vormen van (zorg) participatie in het privédoelgebied niet betrekken in een kader van participatiebeleid, missen we belangrijke aanknopingspunten voor lokaal ondersteuningsbeleid. Burgers die niet participeren in het openbare leven verdwijnen immers uit het zicht van beleidsmakers. Mantelzorgers bijvoorbeeld vormen een belangrijke doelgroep van de Wmo, maar wanneer zij naast de zorg voor hun naaste niet actief zijn in arbeid, vrijwilligerswerk, of sociale en politieke activiteiten blijven zij in de huidige structuur vaak onopgemerkt.

Fragmentarisch Met het inzicht dat participatie in het privédoelgebied onderdeel behoort te zijn van een breed participatiebegrip voor de Wmo, hebben we in de Utrechtse wijk Hoograven onderzocht of het aanbod aan Wmo-voorzieningen goed aansluit op de vraag van de bewoners. Als eerste zijn we nagegaan op basis van welke gegevens en informatie over kwetsbare burgers de gemeente invulling geeft aan het Wmo-beleid. We concludeerden dat de huidige gegevens fragmentarisch zijn en dat het moeilijk is om een compleet beeld te krijgen van de leefsituatie en behoeften van individuele bewoners. Zo zijn er op wijk- of buurtniveau bijvoorbeeld allerlei gegevens beschikbaar over arbeidsparticipatie, het gebruik van voorzieningen, schuldenproblematiek, et cetera. Maar omdat deze voor verschillende doeleinden en door verschillende afdelingen verzameld worden en verschillende onderzoeksmaten worden gehanteerd, ontstaat geen beeld van de leefsituatie van individuele burgers in de wijk.

Vervolgens hebben we interviews gehouden met twaalf bewoners in Hoograven die behoorden tot de doelgroep van de Wmo, bijvoorbeeld bewoners met een lichamelijke handicap, een psychiatrische achtergrond of gezondheidsproblemen. Uit deze gesprekken blijkt dat er in de meeste gevallen sprake is van zogenaamde multi-problematiek. Deze opeenstapeling van meerdere problemen tast vaak de zelfredzaamheid aan en belemmert de participatie van kwetsbare burgers. De Inspectie Werk en Inkomen (2010) spreekt in dit verband van 'meervoudige problematiek' en betoogt in een recent onderzoeksrapport dat hier in de praktijk nog onvoldoende



Een gestructureerde wijze van uitvragen naar mogelijke meervoudige problematiek is nog geen vast onderdeel van een intakegesprek

aandacht voor is, onder andere omdat een gestructureerde wijze van uitvragen naar mogelijke meervoudige problematiek geen vast onderdeel is van een intakegesprek. Maar ook omdat burgers niet zomaar al hun problemen op tafel leggen wanneer zij met een professional in gesprek zijn.

Daarnaast valt op dat bij de gemeente inzicht in (participatie in) het privédoelgebied goeddeels ontbreekt. Er zijn bijvoorbeeld wel cijfers over de gezondheidstoestand van de bewoners, maar niet over de gevolgen die deze kunnen hebben voor de feitelijke leefsituatie.

Verstoord Om de leefsituatie van de geïnterviewden te duiden, maken we gebruik van het begrippenkader 'draaglast versus draagkracht'. De draaglast kan worden gedefinieerd als 'beperkingen die de zelfredzaamheid ernstig aantasten'. Hierbij kan gedacht worden aan gezondheidsproblemen, maar ook aan schuldenproblematiek of een gebrekkige beheersing van de Nederlandse taal. Draagkracht betekent in dit verband de hulpbronnen (zoals inkomen en personen uit het sociale netwerk) die deze beperkingen kunnen compenseren. Hier kijken wij naar de verhouding tussen draagkracht en draaglast. Is de verhouding tussen deze twee in balans, dan is er geen (extra) behoefte aan ondersteuning, of dan zijn genoeg eigen hulpbronnen voorhanden om zelf aan deze behoeften tegemoet te komen. Dit is bijvoorbeeld het geval als een lichte, lichamelijke beperking het doen van het huishouden bemoeilijkt, maar deze taak naar ieders tevredenheid wordt uitgevoerd door een mantelzorger. Bij kwetsbare bur-

gers is echter sprake van een verstoorde balans: de draaglast is hoog en de draagkracht is meestal laag. Uit ons onderzoek blijkt dat een belangrijke hulpbron, namelijk (het geloof in) het eigen vermogen om het leven positief te beïnvloeden, meestal niet of te weinig voorradig is. In veel gevallen is sprake van een duidelijke ondersteuningsbehoefte, waarin (nog) niet altijd wordt voorzien.

Deze analyse zou kunnen leiden tot de conclusie dat kwetsbare bewoners veel en duidelijk gearticuleerde ondersteuningsvragen hebben. De nood is immers hoog. Dit blijkt echter vaak juist niet het geval te zijn. Het beperkte geloof in eigen kracht en kunnen leidt tot conservatief gedrag: weliswaar is de leefsituatie niet florissant en zijn de problemen groot, maar veranderingen kunnen gemakkelijk verslechtingen zijn en daarom is het beter om het bij het oude en bekende te houden. Daarnaast vormt ook onbekendheid met het aanbod aan voorzieningen een reden waarom ondersteuningsbehoeften niet (voldoende) gearticuleerd worden. Als je niet weet wat voor soort aanbod er mogelijk beschikbaar is, dan is het ook lastiger om de eigen behoefte goed te formuleren.

Participatieparadox Het belangrijkste lijkt echter de constatering dat er een 'participatieparadox' optreedt: kwetsbare burgers hebben ondersteuning nodig bij het formuleren van hun ondersteuningsbehoeften en bij het vinden van geschikte voorzieningen. Dit botst met het beeld dat de overheid heeft van de actieve burger die zelf(standig) op zoek gaat naar ondersteuning als hij of zij vragen heeft. De vraag dringt zich op wie probleemeigenaar, of verantwoordelijk is, als men dat zelf (even) niet kan zijn. Op het moment dat er geen gearticuleerde vraag is, komt ondersteuning niet op gang.

Movisie (2010) heeft een model ontwikkeld om inzicht te verkrijgen in de samenhang van participatiebevorderend beleid. In dit zogeheten 'participatiewiel' is 'zelfstandig functioneren' een van de zes doelgebieden, naast bijvoorbeeld 'sociale contacten' en 'maatschappelijk functioneren'. Ook in de toelichting bij dit model komt duidelijk naar voren dat het vaak juist de kwetsbare burgers zijn die hun vraag niet kunnen articuleren. Movisie wijt dit onder andere aan een scheiding van de begeleidende, beleidsmatige verantwoordelijke en de financieel en wettelijk verantwoordelijke partijen, die elk eigen doelstellingen en werkwijzen hebben.

Wij hebben de resultaten uit ons onderzoek in een bijeenkomst voorgelegd aan sociale professionals die werkzaam zijn in de wijk Hoograven. De professionals beaamden dat de

participatieparadox een van de kwesties is waarmee zij in hun dagelijkse handelingspraktijk worstelen en waarop zij lastig een goed antwoord vinden. Juist het hebben van ingewikkelde persoonlijke, sociale, financiële, en/of gezondheidsproblemen zorgt ervoor dat hun cliënten er niet in slagen om helder te verwoorden aan welk soort ondersteuning zij behoefte hebben. Dit weerhoudt cliënten ervan om ondersteuning te zoeken. Professionals vervullen een belangrijke rol bij het articuleren van de vraag van deze cliënten, maar zij noemden ook een aantal institutionele factoren die het bereik van kwetsbare burgers belemmeren. Deze factoren hebben te maken met de manier waarop het wijkgericht werken is ingericht en de bestuurlijke context waarbinnen de professionals hun werk moeten uitvoeren. Er is onvoldoende continuïteit en samenhang in beleid en ondersteuningsaanbod. Instellingen werken niet of onvoldoende samen en sommige professionals voelen zich gehinderd door privacywetgeving, die uitwisseling tussen professionals rondom cliënten bemoeilijkt. Professionals zijn het er over eens dat het bij kwetsbare burgers belangrijk is om outreachend te werken, maar stellen vast dat dit nog niet altijd lukt: het hebben van een groot werkgebied, het aanhouden van kantooruren, et cetera werken belemmerend. Dit geldt ook voor de veelheid aan procedures die een burger met een vraag moet doorlopen. Als men gebruik wil maken van verschillende diensten, dan moeten burgers dezelfde vragen opnieuw beantwoorden en opnieuw dezelfde documenten overleggen. Tegelijkertijd constateert ook de Inspectie Werk en Inkomen (2010) dat juist de check op meervoudige problematiek ontbreekt in de bureaucratie. Kortom, er worden veel gegevens verzameld, maar deze worden niet in de samenhang van de leefsituatie van de burger gezien.

Wijkprofessional Vanuit hun beperkte taakaccenten in het volledige Wmo-spectrum voelen instellingen en professionals zich niet bij machte om een eerste stap te zetten. Het ontbreekt aan overzicht, aan middelen en aan slagkracht om meer vanuit het integrale perspectief van de leefsituatie van de burger naar zijn of haar ondersteuningsbehoeften te kijken. De gemeente moet op dit terrein – meer dan nu het geval is – de regierol vorm en inhoud geven. Gemeenten zijn immers verantwoordelijk voor een passend ondersteuningsaanbod voor hun burgers en kunnen via hun beleid keuzes maken en prioriteiten stellen die individuele instellingen overstijgen. Ook burgers die hun ondersteuningsbehoeften niet goed kenbaar (kunnen) maken, moeten worden betrokken bij de



Zonder 'eerstelijns coach', 'buurtconciërge' of ouderwetse 'sociaal werker' staat kwetsbare burger alleen

ontwikkeling en inrichting van het ondersteuningsaanbod. In veel gemeenten worden inmiddels vanuit dit besef burgers betrokken bij het ontwikkelen van beleid. Bijvoorbeeld bij het in kaart brengen van de belangrijkste problemen in een wijk en het vervolgens bij het gezamenlijk vaststellen van prioriteiten om deze problemen aan te pakken. In dit proces van 'maatschappelijk agenderen' is de rol van brede welzijnsprofessionals onontbeerlijk.

In steeds meer gemeenten zijn dergelijke professionals te vinden. Ze heten 'eerstelijns coach', 'buurtconciërge' of gewoon 'sociaal werker' en het blijkt in de praktijk niet zoveel uit te maken waar hij of zij in dienst is. Vaak is dat bij een welzijnsinstelling, soms bij een woningcorporatie of bij de gemeente zelf. Wel belangrijk is dat deze professional over de juiste competenties beschikt om op mensen af te kunnen stappen en hen te ondersteunen bij het (her)vinden van hun eigen kracht. Maar daarmee zijn we er nog niet. Deze professional moet voldoende doorzettingsmacht hebben om te kunnen

doen wat nodig is. Betrokkenen vanuit de gemeente, welzijnsinstellingen en andere partners op buurt- of wijkniveau moeten daarom met elkaar een 'normatief handelingsperspectief' ontwikkelen: hoe wil en kan men zich tot de burger en tot elkaar verhouden en wat betekent dit in de praktijk? Dit gaat over meer dan alleen afspraken maken over doorverwijzen van cliënten en het organiseren van aanbod, maar over een fundamentele herbezinning op de normatieve rol van professionals bij het ondersteunen van kwetsbare burgers.

Doorbreken Als gemeenten zich verantwoordelijk weten voor het betrekken van *alle* groepen burgers, dus ook de kwetsbaren onder hen, zullen zij deze wijkprofessionals faciliteren om contacten te leggen en te onderhouden met (zelf) organisaties van migranten, minima of informele wijknetwerken. Deze contacten kunnen worden benut om na te gaan op welke wijze burgers laagdrempelig betrokken kunnen worden bij het ontwikkelen van een ondersteuningsaanbod voor hun wijk. Daarnaast blijft ook het doorbreken van de participatieparadox voor individuele burgers van groot belang. Kwetsbare burgers zullen pas wanneer zij een minimum aan 'bestaanszekerheden' (in het privédoelgebied) ervaren, in staat zijn om zelf – al dan niet met ondersteuning – maatschappelijk te participeren. ■

Marjan de Grijter en **Erik van Marissing** zijn onderzoekers bij het Verwey-Jonker Instituut.

Literatuur

- Grijter, M. de, Marissing, E., & Nederland, T. (2010). *Participatiebevordering in de Wmo. Participeren in drie leefdoelgebieden*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.
- Inspectie voor Werk en Inkomen (2010). *Maatwerk bij meervoudigheid. Domeinoverstijgende dienstverlening aan mensen met meervoudige problematiek*. Den Haag: Inspectie voor Werk en Inkomen.
- Movisie (2010). *Participatiewiel: een andere manier van kijken. Aanwijzingen voor gebruik door gemeenten*. Utrecht: Movisie.

Meer informatie? Kijk op www.kennisbanksocialezaken.nl