

Burger- verantwoor- delijkheid in het sociaal domein

Een meta-analyse van het
benutten en versterken van
vier vormen van burgerkracht
in het sociaal domein

Burger- verantwoordelijkheid in het sociaal domein

Een meta-analyse
van het benutten
en versterken van
vier vormen van
burgerkracht in het
sociaal domein

Mirjan Oude Vrielink (OVD) en Lydia Sterrenberg (Platform31)
Maart 2019

Inhoudsopgave

P.5 **Inleiding**

P.11 **1. Benutten en versterken van individuele zelfredzaamheid en zelfregie**

P.23 **2. Bevorderen van wederkerigheid**

P.29 **3. Benutten en versterken van het informele netwerk**

P.39 **4. Benutten en versterken van burgerinitiatieven**

P.45 **5. Samenvatting en reflectie**

P.53 **Vaak aangehaalde publicaties**



Inleiding

‘Van iedereen die dat kan, wordt gevraagd verantwoordelijkheid te nemen voor zijn of haar eigen leven en omgeving.’

Troonrede 2013

De bovenstaande zin uit de Troonrede van 2013 is in de afgelopen vijf jaar vaak geciteerd. De uitspraak markeerde een belangrijke omslag in de visie van de overheid op de verzorgingsstaat. Het daaruit volgende beleid had en heeft grote gevolgen voor de praktijk. De overheid doet een beroep op burgers om meer zelf en met hun netwerk hulpvragen op te lossen. Daarnaast wordt van de burgers gevraagd met initiatieven bij te dragen aan het oplossen maatschappelijke kwesties.¹ Het leidt tot een nieuw ‘sociaal contract’ tussen overheid en burgers.²

In 2018 verschenen de wetsevaluaties van de Wmo 2015 en de Jeugdwet, uitgevoerd door respectievelijk het SCP en ZonMw. De wets-evaluaties zijn bedoeld om de uitvoering van

de wetten tegen het licht te houden. Onder diverse noemers is daarbij ook aandacht besteed aan vormen van burgerkracht.

Wie over deze wetten heen, en ook voor de Participatiewet, inzicht wil krijgen in wat bereikt is in termen van burgerkracht, loopt ertegen aan dat de uitgangspunten en de doelen van de wetten net iets anders geformuleerd zijn en instrumenten om burgerkracht te benutten en te bevorderen ook niet overal gelijk zijn van snit.

In deze publicatie is daarom gebruik gemaakt van een matrix van burgerkrachtvormen, die eerder werd gepubliceerd in ‘Bouwen met Burgerkracht’ uit 2015.

1 Zie bijvoorbeeld Veldheer, Vic, Jedid-Jah Jonker, Lonneke van Noije, Cok Vrooman (red) (2012). Een beroep op de burger. *Minder verzorgingsstaat, meer eigen verantwoordelijkheid*. SCP, Den Haag en Zie ook: Lydia Sterrenberg en Ton Rutjens (2015). De sociale stad In: Wim Hafkamp, Jos Koffijberg, Ton Rutjens, Geert Teisman Kennis voor Krachtige Steden. De Stad Kennen, de Stad maken. Platform31, Den Haag.

2 Sociaal en Cultureel Planbureau, *Een lokaal sociaal contract Voorwaarden voor een inclusieve samenleving*. Den Haag, maart 2018.

‘Overheidssteun moet complementair zijn aan wat mensen zelf en samen kunnen oplossen en is bedoeld om mensen meer zelfredzaam te maken’

Drie wetten gericht op zelfredzaamheid

8

De invoering van de Wmo 2015, de Jeugdwet en de Participatiewet gaven ‘handen en voeten’ aan de gewenste ontwikkeling in het sociaal domein. De beleidsvisie op de decentralisaties die in deze wetten is verankerd, leidt ertoe dat de verantwoordelijkheid voor respectievelijk zelfredzaamheid; opvoeden en opgroeien; maatschappelijke participatie en meedoen op de arbeidsmarkt, primair bij de burger ligt. Gemeenten komen pas in beeld als mensen zich niet zonder overheidssteun kunnen redden.³ Overheidssteun heeft een compenserend karakter of is bedoeld om mensen – op termijn – meer zelfredzaam te laten zijn. De drie decentralisatiewetten zetten in op het benutten en versterken van burgerkracht, de

overkoepelende term voor de vermogens van burgers om verantwoordelijkheid te dragen voor hun leven, voor dat van anderen en voor de kwaliteit van de samenleving als geheel.⁴

Beleidsvisie ontleed

De wetten leggen alle drie de verantwoordelijkheid voor het oplossen van problemen primair bij de burgers neer. De Wmo 2015 en Jeugdwet liggen qua inzet en paradigma’s het dichtst bij elkaar.⁵ In beide wordt het vragen van hulp aan het sociaal netwerk als een onderdeel van de eigen verantwoordelijkheid gezien. Dat geldt niet voor de Participatiewet. Ook is er in de Participatiewet minder ruimte voor zelfregie dan in de Wmo 2015 en Jeugdwet. Deze verschillende paradigma’s

3 Dit wordt wel aangeduid als ‘maatwerk’ in de ondersteuning. Het begrip maatwerk heeft in het sociaal domein ook de connotatie van een oplossingenmix die past bij wat in een concrete situatie speelt en nodig is. En in het verlengde van deze tweede betekenis wordt maatwerk verder ook gebruikt voor het bieden van ‘onorthodoxe oplossingen’; ondersteuning die afwijkt van regels voor toewijzing van voorzieningen, zoals in het kader van de City Deal inclusieve stad.

4 Iets dat burgers volgens de bedenkers van de term, Nico de Boer en Jos van der Lans, ook feitelijk al deden: in De Boer, Nico en Jos van der Lans (2011), *Burgerkracht: De toekomst van het sociaal werk in Nederland*. Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, p. 40.

5 Zie ook Kalshoven, Frank en Getrude van Driesten (2018), *Paradigma’s in het sociaal domein. Helder denken over wetgevingsparadigma’s in de Participatiewet, Jeugdwet en WMO*. De Argumentenfabriek, Amsterdam.

zorgen ervoor dat er per wet of begrip verschillende accenten gelegd worden. Daarbij komt dat de centrale begrippen zelfredzaamheid, zelfregie, eigen kracht op diverse manieren worden uitgelegd.

In een eerdere publicatie, 'Bouwen aan burgerkracht in het sociale domein' (Platform31, 2015), is de beleidsvisie conceptueel ontleed. Daaruit is afgeleid dat burgerkracht vier verschijningsvormen kent (zie het kwadrant in figuur 1):

- Het vermogen om je op eigen kracht te redden (individuele zelfredzaamheid) en om zelf richting te geven aan het eigen leven en eventuele ondersteuning daarbinnen (zelfregie) (kwadrant I).
- Eigen kracht aanwenden voor maatschappelijk nuttige activiteiten om iets terug te doen voor de ondersteuning die iemand op een ander vlak ontvangt (kwadrant II).
- Informele ondersteuning die vanuit het sociale netwerk (familie, vrienden en burens), eventueel met hulp van vrijwilligers wordt geboden om een hulpvraag van een naaste te helpen oplossen (kwadrant III).
- Initiatieven van burgers waarmee zij op het gebied van zorg en welzijn activiteiten ontplooiën en voorzieningen bieden die vanuit gemeentelijk perspectief een aanvulling of alternatief bieden voor het aanbod van algemene voorzieningen (kwadrant IV).

Op basis van het kwadrant brengt de genoemde publicatie in beeld wat werkzame elementen zijn van aanpakken gericht op het benutten en versterken van de vier vormen van burgerkracht, en welke rol sociale wijkteams kunnen vervullen.

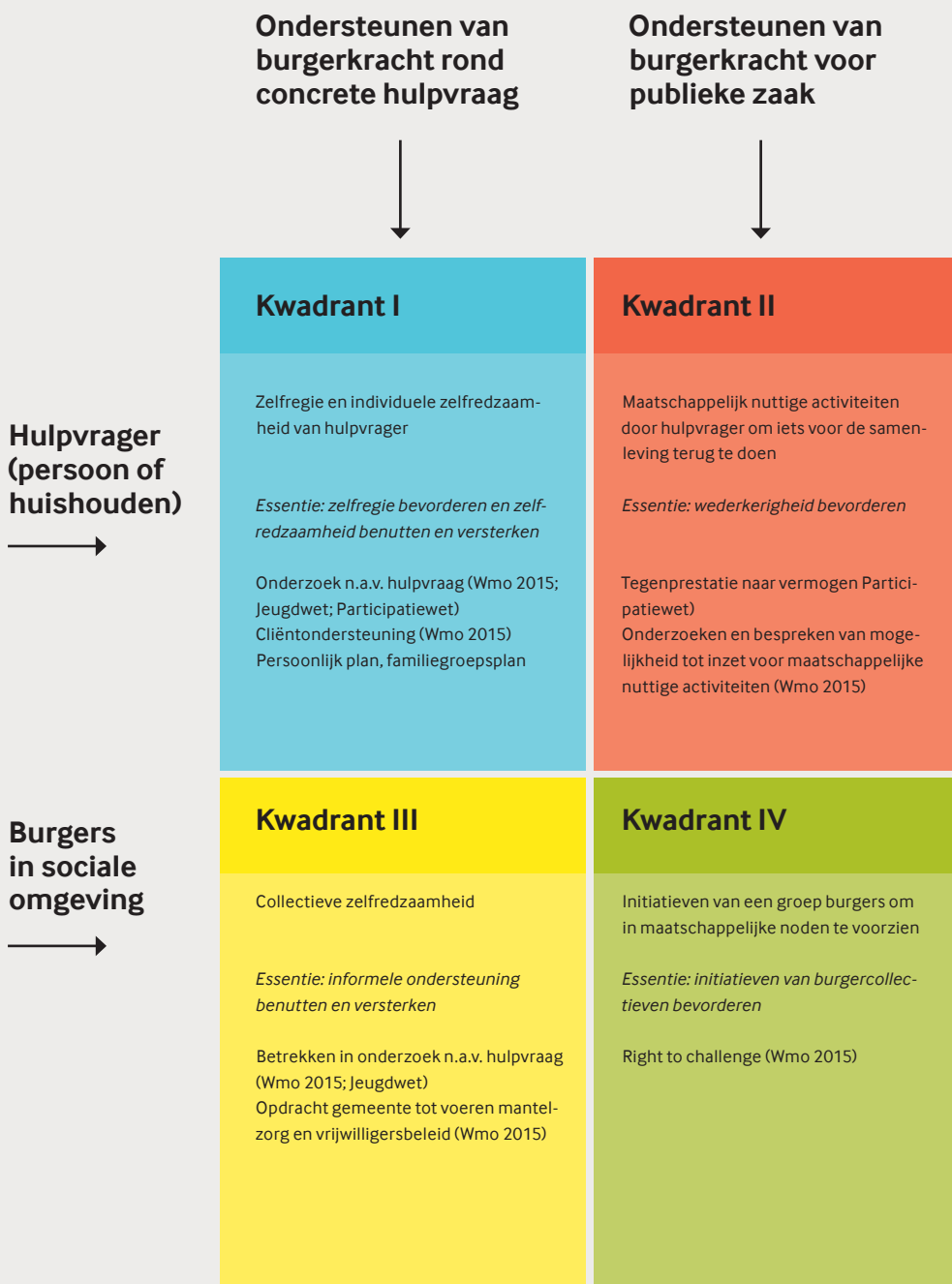
Stand van zaken

Sinds het verschijnen van 'Bouwen aan burgerkracht in het sociale domein' zijn praktijken geëvalueerd, nieuwe praktijken ontstaan en nieuwe kwesties rondom burgerkracht gerezen. Dit document geeft een tussenbalans. De bedoelingen en onderliggende aannames⁶ van de wetgever en aangereikte instrumenten in de drie decentralisatiewetten vormen het vertrekpunt van de analyse. Deze komen in de navolgende hoofdstukken uitgebreid aan de orde. Figuur 1 biedt een overzicht van de instrumenten, die kunnen bijdragen aan het benutten en versterken van burgerkracht, ingedeeld per kwadrant.

⁶ Voor het brede sociaal domein zijn deze: de aanname dat mensen met een ondersteuningsbehoefte bereid en in staat zijn om meer zelf te doen of te organiseren, eventueel met behulp van het sociale netwerk of zelf betaalde particuliere hulp. De aanname dat mensen in het verleden te snel een beroep deden op formele zorg en ondersteuning, terwijl er nog mogelijkheden waren om het sociale netwerk in te schakelen of zelf hulp in te kopen. En de aanname dat mensen met een ondersteuningsbehoefte een sociaal netwerk hebben, waarop ze bovendien een (groter) beroep willen en durven te doen. Dat sociale netwerk moet vervolgens bereid en in staat zijn om de nodige hulp te geven. Zie p. 74, hoofdstuk 3 Mariska Kromhout, *Bedoelingen van de Hervorming Langdurige Zorg: het algemene kader*. In: Mariska Kromhout, Nora Kornalijslijper, Mirjam de Klerk (red) (2018). *Veranderde zorg en ondersteuning voor mensen met een beperking. Evaluatie Wet langdurige zorg*, Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag.

Figuur 1

Verschijningsvormen van burgerkracht, essentie van het aansluiten op burgerkracht en wettelijke instrumenten om dit te bevorderen



Een meta-analyse van wetsevaluaties en ander grootschalig onderzoek vormen de basis voor het in beeld brengen van de instrumenten en de uitwerking van het beleid tot dusver (effecten en outcome). Het gaat om de recente evaluaties van de Wmo 2015, Jeugdwet, en Participatiewet de belangrijkste bronnen, aangevuld met informatie uit domein-specifieke rapporten van bijvoorbeeld MantelzorgNL, Movisie, Vilans en FNV.

‘Verantwoordelijkheid oplossen problemen
primair bij de burgers’

Ondersteunen van burgerkracht rond concrete hulpvraag

Ondersteunen van burgerkracht voor publieke zaak

Hulpvrager (persoon of huishouden)



Kwadrant I

Zelfregie en individuele zelfredzaamheid van hulpvrager

Essentie: zelfregie bevorderen en zelfredzaamheid benutten en versterken

Onderzoek n.a.v. hulpvraag (Wmo 2015; Jeugdwet; Participatiewet)
Cliëntondersteuning (Wmo 2015)
Persoonlijk plan, familiegroepsplan

Kwadrant II

Maatschappelijk nuttige activiteiten door hulpvrager om iets voor de samenleving terug te doen

Essentie: wederkerigheid bevorderen

Tegenprestatie naar vermogen Participatiewet)
Onderzoeken en bespreken van mogelijkheid tot inzet voor maatschappelijke nuttige activiteiten (Wmo 2015)

Burgers in sociale omgeving



Kwadrant III

Collectieve zelfredzaamheid

Essentie: informele ondersteuning benutten en versterken

Betrekken in onderzoek n.a.v. hulpvraag (Wmo 2015; Jeugdwet)
Opdracht gemeente tot voeren mantelzorg en vrijwilligersbeleid (Wmo 2015)

Kwadrant IV

Initiatieven van een groep burgers om in maatschappelijke noden te voorzien

Essentie: initiatieven van burgercollectieven bevorderen

Right to challenge (Wmo 2015)

1.

Benutten en versterken van individuele zelfredzaamheid en zelfregie

Begrippen zelfredzaamheid en zelfregie

Je bent individueel zelfredzaam als je in staat bent om je op eigen kracht te redden. Wat aan eigen kracht nodig is, hangt af van wat je op verschillende leefgebieden wilt kunnen doen of bereiken.⁷

Zelfregie betekent zelf richting geven aan je leven en eventuele ondersteuning daarbinnen.

Beleid en instrumenten

De drie decentralisatiewetten gaan uit van eigen verantwoordelijkheid. Van burgers wordt verwacht dat ze met zo min mogelijk overheidssteun een zelfstandig leven leiden. In de Wmo 2015 en Jeugdwet hoort daarbij dat mensen hun netwerk om hulp vragen, daarover gaat hoofdstuk 4.

Als mensen zich zonder overheidssteun niet weten te redden, kunnen ze zich tot de

gemeente wenden. Voor gemeenten is het onderzoek naar een hulpvraag een belangrijk instrument om zicht te krijgen op zelfredzaamheid en hoe die kan worden bevorderd. De wetten geven hierbij ieder een eigen invulling aan zelfredzaamheid.

- **De Wmo 2015** beoogt de zelfredzaamheid en participatie van mensen met een beperking of een chronisch psychisch of psychosociaal probleem te bevorderen. Volgens de wet is iemand zelfredzaam als de betreffende persoon in staat is om algemene dagelijkse levensverrichtingen te verrichten en een gestructureerd huishouden kan voeren. Als daartoe ondersteuning vanuit de gemeente wordt geboden, dient dit ter compensatie van iemands beperking, voor zover dat bij een beperking mogelijk is.⁸

13

⁷ Zie ook: Gilsing, Rob, Anna Jansma en Judith Schöne, (2017). *Eigen kracht ontleed*. Een praktijkgerichte verheldering, Verwey-Jonker Instituut, Utrecht.

⁸ Memorie van Toelichting bij de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015, TK 2013–2014, 33 841, nr. 3.

‘Wat komt er terecht van de wens van overheid tot groei zelfredzaamheid?’

14

- **De Jeugdwet** heeft als uiteindelijk doel het versterken van de eigen kracht van de jongere en van het zorgend en probleemoplossend vermogen van de sociale omgeving en van het gezin waarvan de jongere deel uitmaakt. Eventuele ondersteuning vanuit de overheid moet de vaardigheden en hulpbronnen van het kind en gezin om – nu of in de toekomst – problemen zelfstandig of met hulp van anderen het hoofd te bieden vergroten.⁹
- **De Participatiewet** is bedoeld om zoveel mogelijk mensen, met of zonder arbeidshandicap, aan het werk te krijgen. Als iemand zich meldt voor ondersteuning, helpen gemeenten mensen met bijstand en/of een activerende aanpak om aan het werk te komen – bij voorkeur in een reguliere baan.¹⁰ In het kader van dat traject kan de gemeente ook een onderzoek doen.

Instrument ‘Onderzoek naar ondersteuningsvraag’

De Wmo 2015 bepaalt dat gemeenten de ondersteuningsvraag moeten onderzoeken. Dat moet gebeuren in relatie tot iemands behoeften, kenmerken en voorkeuren, en de daarmee samenhangende eigen kracht.

De Jeugdwet verplicht gemeenten tot een deskundige advisering over en beoordeling van de vraag of een voorziening nodig is met als uitgangspunt dat hulp en ondersteuning aanvullend zijn aan wat ouders en jeugdigen zelf kunnen.

De Participatiewet verplicht mensen met een bijstandsuitkering om mee te werken aan een onderzoek naar mogelijkheden tot arbeidsinschakeling.

⁹ Memorie van Toelichting bij de Jeugdwet, TK 2012-2013, 33684, nr. 3.

¹⁰ Memorie van Toelichting bij de Wet werken naar vermogen (latere citeertitel: Participatiewet), TK 2011–2012, 33 161, nr. 3.

De drie wetten benaderen het onderzoek elk op een eigen manier, maar hebben gemeen dat het vorm krijgt in een gesprek. In de **Wmo 2015**¹¹ en **Jeugdwet**¹² wordt in samenspraak met de mensen om wie het gaat de hulpvraag en mogelijke oplossingen bekeken. De gemeente betreft de uitkomsten van het gesprek bij de beslissing over een eventuele aanvraag voor ondersteuning.

De Participatiewet heeft ook een gezamenlijk gesprek als insteek om de wenselijkheid van een re-integratie of activeringstraject te bepalen. Het activeringstraject wordt deels in samenspraak met de cliënten bepaald. Zij kunnen aangeven wat zij wensen, maar de tegemoetkoming daaraan is begrensd.

De wetgever biedt in het kader van de **Wmo 2015** en **Jeugdwet** de volgende twee instrumenten om zelfregie te versterken:

Instrument 'persoonlijk plan/ familiegroepsplan'

De Wmo 2015 (artikel 2.3.2 lid 2) maakt het mogelijk dat mensen voordat de gemeente met het onderzoek start een persoonlijk plan overhandigen, waarin zij hun omstandigheden beschrijven en wat zij als de aangewezen maatwerkvoorziening zien. De gemeente moet mensen van deze mogelijkheid op de hoogte brengen en als zij er gebruik van maken dit plan bij het onder-

zoek betrekken. In de Jeugdwet (artikelen 2.1, 4.1.2 en 6.1.10) is een vergelijkbaar recht opgenomen met het familiegroepsplan.

Toepassing van de instrumenten

Om erachter te komen wat er bekend is over de praktijk van de toepassing en het effect van de instrumenten om zelfredzaamheid en zelfregie te stimuleren, is voor deze publicatie geput uit verschillende (wets)evaluaties.

Zelfredzaamheid onderwerp van gesprek, benutting eigen kracht onduidelijk

Uit onderzoek van het SCP blijkt dat met ongeveer vier op de vijf Wmo-melders een gesprek over de hulpvraag wordt gevoerd.¹³

In een SCP-enquête geven vrijwel alle gemeenten aan dat zelfredzaamheid onderwerp van gesprek is tijdens het 'keukentafelgesprek' in het kader van de Wmo of Jeugdwet. Hoe vaak dat gebeurt, is onduidelijk.¹⁴ Het observerend onderzoek van Bredewold et al. bij 66 gesprekken met kwetsbare cliënten, wijst uit dat professionals bij het bespreken van wat iemand zelf en met anderen kan oplossen lang niet altijd op grotere zelfredzaamheid aansturen.¹⁵

Of in vervolg op die gesprekken eigen kracht naar vermogen wordt benut, is ook onduidelijk. In de evaluatie van de Jeugdwet door ZonMw, ervaren jongeren dat eigen kracht in het

15

11 Memorie van Toelichting bij de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015, TK 2013–2014, 33 841, nr. 3, p. 2.

12 Memorie van Toelichting bij de Jeugdwet, TK 2012-2013, 33684, nr. 3, p. 16.

13 Feijten, Peteke, Roelof Schellingerhout, Mirjam de Klerk, Anja Steenbekkers, Peggy Schyns, Frieke Vonk, Anna Maria Marangos, Alice de Boer en Liesbeth Heering. Zicht op de Wmo 2015. Ervaringen van melders, mantelzorgers en gespreksvoerders. 2017, p. 84; Lia van der Ham en Maaike den Draak, Inrichting van de toegang tot Wmo-ondersteuning, in: De Wmo 2015 in praktijk – De lokale uitvoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning. Uitgave: Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag, p. 76.

14 SCP (2018) *De Wmo 2015 in praktijk*: Van der Ham, Lia Maaike den Draak Wouter Mensink Peggy Schyns, Esther van de Berg (2018). *De Wmo 2015 in praktijk – De lokale uitvoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning*. Uitgave: Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag, p. 93.

15 Bredewold, Femmianne en Loes Verplanke, Ik blijf een kwetsbaar mens met een kwetsbaar netwerk. De moeizame praktijk van het inzetten van sociale contacten, in: Bredewold, Femmianne, Jan Willem Duyvendak, Thomas Kampen, Evellen Tonkens, Loes Verplanke (2018). *De verhuizing van de verzorgingsstaat. Hoe de overheid dichterbij komt*. Amsterdam: Van Gennep, p. 96.

verlengde van het onderzoek lang niet altijd wordt toegepast, terwijl hulpverleners en ouders juist vinden dat er een beroep op de eigen kracht wordt gedaan.¹⁶

Al met al blijkt dat zelfredzaamheid in het onderzoek weliswaar een onderwerp van gesprek is, maar dat er geen eenduidig antwoord is op de vraag of de eigen kracht daadwerkelijk wordt benut en of zelfredzaamheid wordt gestimuleerd. De onderliggende aannames van het beleid roepen ook discussie op. Zo benoemt het SCP bijvoorbeeld dat meer zelfredzaamheid vanwege de aard van beperkingen niet voor alle doelgroepen is weggelegd.^{17 18} Verder signaleert het SCP dat veel mensen een maatwerkvoorziening hoger waarderen dan oplossingen die een beroep doen op eigen kracht.¹⁹ Het valt daarom te betwijfelen of de wens van de overheid om zelfredzaamheid bij burgers te laten groeien, overeenkomt met de wensen en de vermoedens van de burgers zelf.

Instrumenten voor meer zelfregie

Cliëntondersteuning

Bekendheid en gebruik in het kader van de Wmo

Het instrument cliëntondersteuning is onder hulpvragers weinig bekend, waardoor het gebruik ervan beperkt is tot ongeveer 10 procent.

SCP-onderzoek onder verschillende Wmo-doelgroepen laat zien dat bijna vier op de vijf van de hulpvragers onbekend is met het begrip. Van de Wmo-melders die niet op de hoogte waren, had bijna een vijfde hiervan gebruik willen maken als ze ervan hadden geweten (Feijten et al. 2017).²⁰

Mensen die gebruik maken van cliëntondersteuning zijn positief over de manier waarop cliëntondersteuners meedenken en over hun kennis van de zorg.²¹

‘Het instrument cliëntondersteuning is beperkt bekend, maar als mensen er gebruik van maken zijn ze er positief over’

16 Het betreft in de meeste gevallen ouders van jeugdigen die ambulante vrijwillige hulp krijgen.

17 SCP (2018) *De Wmo 2015 in praktijk*, p. 90.

18 Aan de andere kant wordt weer gesteld dat de instrumenten voor het bepalen mogelijk te grofmazig zijn en dat een zekere verbetering van de zelfredzaamheid ook bij kwetsbare groepen mogelijk kan zijn zie: SCP (2018) *De Wmo 2015 in praktijk*, p. 196.

19 SCP *Zicht op de Wmo 2015*, p. 98.

20 SCP (2018), *Evaluatie Hervorming Langdurige Zorg*, p. 122.

21 SCP (2018), *Evaluatie Hervorming Langdurige Zorg* p. 122; Harnas, Susan en Winny Toersen (2017). *Rapport meldactie Cliëntondersteuning*. Utrecht: Patiëntenfederatie Nederland.

Wmo

hulpvragers

100%

gebruikt van cliëntondersteuning

		bekendheid van cliëntondersteuning		totaal gebruik
		niet op de hoogte	wel op de hoogte	
gebruikt van cliëntondersteuning	wel gebruikt	-	10%	10%
	niet gebruikt	80%	10%	90%
totaal op de hoogte		80%	20%	

17

Jeugdwet

hulpvragers

100%

gebruikt van cliëntondersteuning

		bekendheid van cliëntondersteuning		totaal gebruik
		niet op de hoogte	wel op de hoogte	
gebruikt van cliëntondersteuning	wel gebruikt	-	5%	5%
	niet gebruikt	67%	28%	95%
totaal op de hoogte		67%	33%	

Bekendheid en gebruik in het kader van de Jeugdwet

In het geval van de Jeugdwet maakt ongeveer 5 procent, 1 op de 20, gebruik van cliëntondersteuning, zo blijkt uit de ZonMw-evaluatie. Ongeveer twee derde van de geëquêteerde ouders is daar naar eigen zeggen niet over geïnformeerd.²²

Bekendheid en gebruik in het kader van de Participatiewet

IGZ-klantonderzoek geeft aan dat twee op de drie uitkeringsgerechtigden niet op cliëntondersteuning zijn gewezen en er ook niet mee bekend is.

Van degenen die bekend zijn met cliëntondersteuning heeft 5 procent er gebruik van gemaakt en daarvan gaf 85 procent te kennen dat ze voldoende geholpen zijn.²³

Clientondersteuning positief gewaardeerd

Bovenstaande groepen maken beperkt gebruik van het instrument cliëntondersteuning, maar degenen die het wel doen, zijn grotendeels tevreden. Aan het instrument ligt het dus niet. Als verklaring voor het beperkte gebruik is naar voren gebracht dat gemeenten weinig aandacht schenken aan het bekend maken van onafhankelijke cliëntondersteuning, of niet op een effectieve manier. Vermelding op een website of in een informatiefolder is voor veel burgers niet voldoende om te begrijpen wat cliëntondersteuning aan hun situatie kan toevoegen.²⁴

Persoonlijk plan/familiegroepsplan

Bekendheid en gebruik

De bekendheid en het gebruik van een persoonlijk plan/familiegroepsplan in het kader Wmo 2015 respectievelijk Jeugdwet laten te wensen over. In een SCP-onderzoek waarbij de melders en de gespreksvoerders los van elkaar zijn ondervraagd, zegt een op de zes Wmo-melders van tevoren over de mogelijkheid te zijn geïnformeerd. De gesprekvoerders ervaren dit in hun praktijk kennelijk anders. Zij zeggen regelmatig aan tafel te zitten met Wmo-melders, die de mogelijkheid van een persoonlijk plan kennen.

Van de Wmo-melders die de mogelijkheid kennen, maakt zes op de tien er gebruik van. Op het totaal aantal Wmo-melders gaat het echter maar om een op de acht melders, waarmee het een zeer bescheiden groep is.²⁵ Ook recenter SCP-onderzoek laat zien dat het persoonlijk plan weinig aan de orde komt.²⁶ De onbekendheid met het instrument is de belangrijkste verklaring voor het feit dat het weinig wordt opgesteld. Daarbij komt, dat voor een groot deel van de mensen het opstellen van een plan lastig is.²⁷ Een hoge werkdruk, grote caseload en de mogelijkheid dat gemeente het als meetinstrument gaat gebruiken, zou professionals ervan kunnen weerhouden om het persoonlijk plan onder de aandacht te brengen.²⁸ Uit de ZonMw-evaluatie van de Jeugdwet rijst een vergelijkbaar beeld: relatief veel ouders

22 ZonMw (2018), *Eerste evaluatie Jeugdwet*, p. 241.

23 Inspectie SZW, *Klantonderzoek monitor Participatiewet 2017*, oktober 2017, p. 8-9.

24 Aandacht voor iedereen, Kennisdossier Onafhankelijke cliëntondersteuning, p. 8 file:///Users/mirjan/Downloads/1243_Kennisdossier_cli%C3%ABntondersteuning.pdf

25 Feijten Peteke en Peggy Schyns Het verloop van het meldproces in: *Zicht op de Wmo 2015*, 2017, p. 85.

26 Lia van der Ham en Maaike den Draak, Inrichting van de toegang tot Wmo-ondersteuning, in: *Wmo 2015 in praktijk*, 2018, p. 80.

27 Het maken van zo'n plan vraagt een gestructureerde opzet, veel voorbereiding en reflectie vooraf, terwijl mensen op dat moment vooral antwoord zoeken op praktische vragen. Vooral voor ouderen hebben moeite met vragen als 'wat wil je?' en 'wie of wat hebt u nodig om dat te bereiken?'

28 Wmo Magazine, *Veel fans, weinig gebruikers: hoe kan dat*. Rondetafelgesprek over persoonlijk plan, februari 2017, pp. 10-15.

geven aan dat er geen familiegroepsplan is gemaakt²⁹ en ongeveer twee op de drie zeggen niet geïnformeerd te zijn over de mogelijkheid daartoe.³⁰ De ervaringen met het betrekken van vrienden en familie bij een ondersteuningsplan zijn wisselend. Soms leidt het tot hulp, soms ook blijft het bij meedenken. Als niet de juiste condities worden gecreëerd kan het ook beschadigend werken.^{31 32}

Resultaten in termen van het versterken van zelfregie en zelfredzaamheid

Wisselend beeld beoordeling resultaat door burgers

Van gemeenten wordt verwacht dat zij het onderzoek naar een Wmo-melding uitvoeren in samenspraak met de mensen om wie het gaat.³³ In de Wmo is zelfregie sterk verknoopt met zelfredzaamheid, zo blijkt uit SCP-onderzoek. Wmo-melders die tevreden zijn over de deskundigheid van de gespreksvoerder, rapporteren een hogere zelfredzaamheid dan degenen die daar ontevreden over zijn. Hoe het causale verband loopt is echter onduidelijk.³⁴ Volwassenen die te maken krijgen met de Jeugdwet zijn in meerderheid positief over de zelfregie, jongeren iets minder. Ruim acht op de tien ouders geven aan dat zij hebben

kunnen meebeslissen over de hulp.³⁵ Ongeveer driekwart van de ouders geeft te kennen dat hun kind ook heeft kunnen meebeslissen, waarbij de leeftijd een belangrijke rol speelt. Bij kinderen van 12 jaar en ouder is dat vaker het geval dan bij jongere kinderen.³⁶ Jongeren hebben zelf een wisselend beeld van zelfregie. Ze hebben soms invloed op de doelen van de hulp, soms worden deze door de hulpverlener vastgesteld en meegedeeld. Onder de jongeren is er behoefte aan effectieve inspraak en meer ondersteuning hierbij.³⁷

Resultaten in termen van zelfredzaamheid per domein

Zelfredzaamheid als doel van Wmo 2015 gedeeltelijk behaald

Op basis van SCP-onderzoek valt te concluderen dat zelfredzaamheid als doel van de Wmo 2015 maar gedeeltelijk wordt behaald. Ruim driekwart van de mensen die ondersteuning van de gemeente krijgt, zegt zich dankzij de ingezette ondersteuning beter te kunnen redden. In een rapportcijfer uitgedrukt nam hun zelfredzaamheid gemiddeld met bijna twee punten toe van een 4,8 voor de situatie voordat ze ondersteuning hadden en een 6,7 in de situatie mét ondersteuning. Toch meldt het SCP dat de persoonlijke verzor-

29 ZonMw (2018), *Eerste evaluatie Jeugdwet*, p. 255.

30 ZonMw(2018), *Eerste evaluatie Jeugdwet*, p. 243.

31 Femmianne Bredeveld e.a. in: *De verhuizing van de verzorgingsstaat*, p. 126 Tussen begrip en vernedering.

32 Van de ondervraagde gecertificeerde instellingen geeft bijna 70% van de hulpverleners aan vaak tot altijd een familie-groepsplan te maken met cliënten. ZonMw (2018), *Eerste evaluatie Jeugdwet*, p. 371.

33 Memorie van Toelichting bij de Wmo 2015, p. 2.

34 SCP Zicht op de Wmo 2015, p. 193, 194.

35 Er is ook onderzoek gedaan naar de situatie drie maanden na een familienetwerkberaad. Daaruit blijkt dat met het merendeel van de plannen niet meer wordt gewerkt. Dat komt onder andere omdat dat plan geen oplossingen biedt voor onderliggende problematiek. In een deel van de gezinnen ervaren ouders meer regie en kan de jeugdbeschermer een stapje terugdoen, maar in een even groot deel vindt geen regieverschuiving plaats vanwege de complexiteit van problematiek. Dijkstra, Sharon, Hanneke Creemers, Jessica Asscher, Geert Jan Stams (2016), *De inzet van familienetwerkberaden in de jeugdbescherming*, Universiteit van Amsterdam, Amsterdam

36 ZonMw (2018), *Eerste evaluatie Jeugdwet*, p. 238.

37 ZonMw (2018), *Eerste Evaluatie Jeugdwet*, p. 532.

ging en organiseren van het dagelijks leven niet lukt bij een op de tien personen, ondanks ondersteuning. Voor het huishouden doen met ondersteuning, geldt dit voor drie op de tien personen.

Resterende hulpbehoefte bij bijna de helft van de Wmo-doelgroep

Melders met lichamelijke beperkingen hebben vooral moeite om het huishouden te doen en zich te verplaatsen. Mensen met psychosociale klachten, een verstandelijke beperking of gedragsproblemen hebben vooral moeite om het huishouden te doen en het dagelijks leven te organiseren. Iets minder dan de helft van de Wmo-melders die ondersteuning gebruiken, heeft een resterende hulpbehoefte. Om zelfredzaam te zijn hebben deze mensen meer ondersteuning nodig hebben dan waar de gemeente in voorziet. Bij een op de acht mensen laten niet alle beperkingen zich door zorg en ondersteuning compenseren, zo blijkt uit een npcf-ledenraadpleging ('mijnkwaliteitsvanleven').³⁸

Ruim 50 procent ouders en jeugdigen ervaart meer zelfredzaamheid in geval van vrijwillige hulp

ZonMw onderzocht de bijdrage van ingezette ondersteuning aan de zelfredzaamheid voor de Jeugdwet. Bij vrijwillige hulp ervaart een meerderheid ouders en jongeren dankzij deze hulp een grotere zelfstandigheid en zelfred-

zaamheid. Van de ouders ziet ongeveer de helft een positief effect op hun eigen vermogen om problemen in de opvoeding op te lossen en ongeveer zes op de tien een positieve bijdrage aan het vermogen van het kind om zelf problemen op te lossen. Bij gedwongen hulp met verblijf zijn ouders minder van het effect van de hulp overtuigd.³⁹ De jongeren in het onderzoek, die vooral gebruik maken van vrijwillige hulp, zeggen dat zij dankzij de hulp beter in staat zijn om te zeggen wat zij nodig hebben, voor zichzelf op te komen en om hun problemen op te lossen.⁴⁰

Zelfredzaamheid in kader van Participatiewet wordt lang niet altijd bereikt

Gemeenten zetten, conform de doelstelling van de Participatiewet, tal van instrumenten in om mensen met een uitkering te prikkelen en stimuleren om op eigen benen te staan en aan het werk te gaan.⁴¹ Toch blijkt uit klantonderzoek van de Inspectie SZW dat ongeveer driekwart van de brede doelgroep niet naar werk zoekt. De voornaamste genoemde redenen om niet naar werk te zoeken zijn lichamelijke (49%) en psychische (33%) klachten.⁴² Uit SCP-onderzoek blijkt ook dat het de melders in meerderheid niet lukt om onderwijs te volgen (zes op de tien melders) of een betaalde baan te krijgen of te behouden (driekwart van de melders), ondanks de ondersteuning die in principe bestaat voor mensen met beperkingen.⁴³ De onderzoekers zien

38 SCP (2018), *Evaluatie HLZ*, p. 225, 226.

39 ZonMw (2018), *Eerste evaluatie Jeugdwet*, p. 246.

40 ZonMw (2018), *Eerste evaluatie Jeugdwet*, p. 256.

41 Dat wordt zichtbaar in de top-10 van maatregelen die gemeenten toepassen om het beroep op bijstand terug te dringen, in kaart gebracht door Divosa. Uit onderzoek van CentErdata (2017: 60) blijkt dat bij variërend van een tot twee op de vijf gemeenten de volgende instrumenten vaker worden ingezet sinds de invoering van de Participatiewet: stages, participatieplaatsen gericht op versterken van werknemersvaardigheden of vakvaardigheden (bij 40,7%); loonkostensubsidie (tijdelijke) (bij 39,8%); sollicitatietraining (bij 31,5%); ondersteuningstraject bij het vinden van werk (directe bemiddeling/matching) (bij 28,7%); sociale activering (bij 27,8%) en scholing (bij 16,7%).

42 Inspectie SZW (2017), *Klantonderzoek monitor Participatiewet*. Den Haag: ministerie van SZW, p. 53.

43 SCP (2017), *Zicht op de Wmo*, p. 206, 207.

eenzelfde beeld in ander onderzoek onder gedeeltelijk arbeidsongeschikten.⁴⁴

Een overkoepelende zelf-rapportage voor het brede sociaal domein

I&O research volgt in een jaarlijks terugkerend onderzoek ontwikkelingen in onder meer ervaren zelfredzaamheid en ontvangen professionele ondersteuning. Het instituut geeft een overkoepelend beeld voor het brede sociaal domein. Gevraagd naar een rapportcijfer voor hun zelfredzaamheid, geven mensen na de decentralisaties gemiddeld genomen een licht hoger cijfer dan daarvoor. De hoogte van het cijfer verschilt per doelgroep; ouderen en mensen met een verstandelijke beperking geven voor hun zelfredzaamheid een beduidend lager cijfer. Mensen die bij de nulmeting in december 2014 aangeven van overheidssteun afhankelijk te zijn, blijken 30 procent minder ondersteuning te hebben ontvangen in het eerste jaar na de decentralisaties. En dat bij een lichte toename van de waardering van zelfredzaamheid, vooral bij mensen met Wmo-gerelateerde problemen.⁴⁵ De meest recente meting, in december 2017, wijst volgens de onderzoekers uit dat ondersteuning steeds meer terecht komt bij de mensen die dat echt nodig hebben. De mensen die professionele ondersteuning ontvangen, beoordelen zichzelf als niet of minder zelfredzaam en de groep neemt in omvang toe.⁴⁶

Conclusies op hoofdlijnen

Zelfredzaamheid

Het doel zelfredzaamheid van de Wmo 2015 wordt gedeeltelijk behaald. De inzet van ondersteuning maakt dat ruim driekwart van de mensen zich beter kan redden. In een rapportcijfer uitgedrukt neemt de ervaren zelfredzaamheid met bijna twee punten toe. Toch heeft bijna de helft van de Wmo-melders die ondersteuning krijgen een resterende hulpbehoefte.

Ook ouders en kinderen die vrijwillige jeugdhulp ontvangen ervaren een toename van de zelfredzaamheid. Bij gedwongen hulp met verblijf zijn ouders minder van het effect van de hulp overtuigd.

De inzet vanuit de Participatiewet stimuleert maar beperkt om op eigen benen te staan en aan het werk te gaan. Voor driekwart vormen lichamelijke en/of psychische klachten een belemmering om naar werk te zoeken zijn. Van de mensen met beperkingen heeft een even grote groep moeite om betaald werk te krijgen en te houden. Zes van de tien mensen met een beperking lukt het niet om onderwijs te volgen.

Kijken we naar het brede sociale domein dan blijkt uit onderzoek onder mensen die voor de decentralisaties ondersteuning ontvingen, dat zij bij een terugloop in de ondersteuning hun zelfredzaamheid na de decentralisaties licht hoger waarderen. Dat gold voor het eerste jaar na de decentralisatie en met name voor mensen met Wmo-gerelateerde problemen.

21

44 Van Echtelt, P en M. Versantvoort.(2016). *Beperkt in functie. Trendrapportage ziekteverzuim, arbeidsongeschiktheid en arbeidsdeelname van mensen met gezondheidsbeperkingen*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

45 De nulmeting vond plaats in december 2014 en het aantal deelnemers aan het onderzoek betrof 9.055 Nederlanders. Medio december 2015, 2016 en december 2017 is het onderzoek herhaald met respectievelijk 7.051, 6.923 Nederlanders en 10.542 Nederlanders. De zelfredzaamheid werd in 2015 gemiddeld beoordeeld met een 6,9, in 2015 met een 7,3 en in 2016 met een 7,2.

46 <https://ioresearch.nl/Home/Nieuws/ArtMID/445/userid/14/ArticleID/1010/Sociale-wijkteams-in-de-lift#.WvAQfoiFMdX>

‘Doel zelfredzaamheid gedeeltelijk behaald, bekendheid instrumenten zelfregie beperkt’

22

Het beeld voor de jaren daarna is dat mensen die ondersteuning ontvangen zichzelf als niet of minder zelfredzaam beoordelen. Deze groep is groeiend, waaruit de onderzoekers afleiden dat ondersteuning steeds meer terecht komt bij de mensen die niet zonder kunnen.

Zelfregie

De instrumenten om zelfregie van hulpvragers te bevorderen zijn weinig bekend en komen dan ook onvoldoende uit de verf.

Ruim driekwart van de Wmo-melders en twee derde van de ouders is onbekend met de mogelijkheid van onafhankelijke cliëntondersteuning.

Een op de zes Wmo-melders geeft aan niet geïnformeerd te zijn over de mogelijkheid van een persoonlijk plan en voor vier op de zes ouders geldt dit voor het familiegroepsplan.

Die instrumenten voorzien wel in een behoefte; de schaarse gebruikers van cliëntondersteuning laten zich hier positief over uit en meer dan de helft van de Wmo-melders die bekend zijn met de mogelijkheid van een persoonlijk plan maakt er gebruik van.



Ondersteunen van burgerkracht rond concrete hulpvraag

Ondersteunen van burgerkracht voor publieke zaak

Hulpvrager
(persoon of
huishouden)



Kwadrant I

Zelfregie en individuele zelfredzaamheid van hulpvrager

Essentie: zelfregie bevorderen en zelfredzaamheid benutten en versterken

Onderzoek n.a.v. hulpvraag (Wmo 2015; Jeugdwet; Participatiewet)
Cliëntondersteuning (Wmo 2015)
Persoonlijk plan, familiegroepsplan

Kwadrant II

Maatschappelijk nuttige activiteiten door hulpvrager om iets voor de samenleving terug te doen

Essentie: wederkerigheid bevorderen

Tegenprestatie naar vermogen Participatiewet)
Onderzoeken en bespreken van mogelijkheid tot inzet voor maatschappelijke nuttige activiteiten (Wmo 2015)

Burgers
in sociale
omgeving



Kwadrant III

Collectieve zelfredzaamheid

Essentie: informele ondersteuning benutten en versterken

Betrekken in onderzoek n.a.v. hulpvraag (Wmo 2015; Jeugdwet)
Opdracht gemeente tot voeren mantelzorg en vrijwilligersbeleid (Wmo 2015)

Kwadrant IV

Initiatieven van een groep burgers om in maatschappelijke noden te voorzien

Essentie: initiatieven van burgercollectieven bevorderen

Right to challenge (Wmo 2015)

2.

Bevorderen van wederkerigheid

Begrippen bevorderen van wederkerigheid

Iemand met ondersteuning op een of enkele leefgebieden kan op andere leefgebieden op eigen kracht functioneren. Dat maakt het mogelijk om wederkerigheid te bevorderen door (te vragen) 'iets terug te doen' voor ontvangen ondersteuning.

Beleid en instrumenten

De Wmo 2015 benoemt het verrichten van maatschappelijk nuttige activiteiten een manier om "iets terug te doen" voor ontvangen ondersteuning. De regering heeft de inzet voor maatschappelijk nuttige activiteiten geen dwingend karakter willen geven; iemand kan niet gedwongen worden om 'in ruil voor' de ondersteuning zulke activiteiten te verrichten op straffe van het verliezen van die ondersteuning.⁴⁷ De regering vindt het wel

passend dat de gemeente de mogelijkheden bekijkt en met de hulpvrager bespreekt. Het instrument daarvoor is het onderzoek naar een ondersteuningsvraag (zie voor de toelichting op dit instrument hoofdstuk 1).

In de Jeugdwet speelt wederkerigheid geen rol. In de Participatiewet, tot slot, is gekozen voor een 'tegenprestatie naar vermogen' die gemeenten verplichtend kunnen opdragen aan mensen met een bijstandsuitkering.

25

Instrument Tegenprestatie naar vermogen (Participatiewet)

De Participatiewet (artikel 8a, eerste lid, onderdeel b) verplicht gemeenten om bij verordening de tegenprestatie op zo'n manier te regelen dat deze recht doet aan het verplichtende karakter van de tegenprestatie en een bijhorende maatregel bevat, indien een tegenprestatie verwijt-

⁴⁷ Memorie van Toelichting WMO.

baar niet wordt nagekomen. Mensen met een uitkering zijn verplicht om door de gemeente opgedragen onbeloonde maatschappelijk nuttige werkzaamheden te verrichten, naast of in aanvulling op reguliere arbeid en die niet leiden tot verdringing op de arbeidsmarkt (artikel 9 eerste lid onder c). De regering acht het van belang dat mensen invloed hebben op de invulling van de tegenprestatie, maar richt daar niet specifiek iets voor in. (Participatiewet en Memorie van toelichting)

Toepassing van de instrumenten

Onderzoek van het SCP wijst uit dat met een op de vijf mensen die zich melden bij de Wmo tijdens het gesprek of de melding aan de orde komt welke bijdrage iemand eventueel zelf aan

anderen of de samenleving te geven heeft.⁴⁸ Zowel de Inspectie van SZW als de FNV deden onderzoek naar de verordeningen Tegenprestatie.^{49 50} Zij concluderen dat het merendeel van de gemeenten de tegenprestatie een verplichtend karakter heeft gegeven en een maatregel formuleert voor situaties waarin de tegenprestatie verwijtbaar niet wordt nagekomen.

Ongeveer 5 procent van de gemeenten voldeed niet aan de wettelijke verplichtingen in de zin van de mogelijkheden van tegenprestatie te bekijken met de hulpvrager. De belangrijkste genoemde reden hiervoor is dat de gemeenten niet overtuigd zijn van nut en noodzaak van de tegenprestatie en/of menen dat de wet een tegenprestatie met vrijwillig karakter niet uitsluit.⁵¹

‘Merendeel gemeenten geeft tegenprestatie verplichtend karakter, 5 procent negeert verplichting tegenprestatie’

48 SCP (2018), *Zicht op Wmo 2015* p. 90, 93.

49 Inspectie SZW. *Verordeningen Tegenprestatie – Inventarisatie*, Den Haag, november 2015. De inspectie deed het onderzoek bij alle, destijds: 393 gemeenten.

50 FNV, rapport *Stop werken zonder loon*, april 2015, p. 11. De FNV deed het onderzoek bij 74 gemeenten direct na de invoering van de Participatiewet.

51 Inspectie SZW. *Verordeningen Tegenprestatie – Inventarisatie*, Den Haag, november 2015.

Tegenprestatie van uitkeringsgerechtigden in de praktijk

CentERdata concludeerde in 2017 op basis van onderzoek bij 109 gemeenten dat ongeveer zes op de tien onderzochte gemeenten (n = 109) de eis van een tegenprestatie actief toepasten.⁵² Het korten op de uitkering vanwege het niet leveren van de tegenprestatie doet een derde van de gemeenten, waarvan negen op de tien incidenteel. Divosa kwam tot de conclusie dat negen van de tien gemeenten mensen van de tegenprestatie wilden vrijstellen, als ze al actief zijn als mantelzorger of vrijwilliger of deelnemen aan een participatie- of re-integratietraject.⁵³ Uit de onderzoeken van Divosa en CentERdata blijkt verder dat gemeenten vooral inzetten op een tegenprestatie in de vorm van vrijwilligerswerk of mantelzorg. Een aantal gemeenten hebben daarnaast een tegenprestatie in de vorm van werken in de buitenruimte of een andere activiteit ingericht. Er is niet benoemd in hoeverre mensen zelf mogen meebeslissen over de invulling van de tegenprestatie.

Klantonderzoek van de Inspectie SZW (peildatum 1 december 2016) wijst uit dat een op de drie respondenten in de voorgaande twee jaren een vorm van tegenprestatie voor de uitkering geleverd heeft en dat een op de vijf is wel eens aangesproken om een tegenprestatie te leveren.⁵⁴ Of dit een toename is ten opzichte van de periode voor de invoering van de parti-

cipatiewet was niet te achterhalen. Uit bij het FNV gemelde ervaringen van bijstandsgerechtigden blijkt dat van vier op de tien een grote inzet wordt gevraagd; zij doen meer dan dertig uur in de week onbetaald werk, meestal op vaste werktijden. Twee op de tien zegt dat een consulent hem of haar wel eens een sanctie heeft opgelegd.⁵⁵

Resultaten in termen van het versterken van wederkerigheid

De vraag is of bijstandsccliënten ervaren dat ze door maatschappelijk nuttige activiteiten 'iets terug doen' voor de ontvangen bijstand. De FNV meldt op basis van een enquête dat "veel mensen het onrechtvaardig vinden om 'gratis' te werken zonder perspectief, [en] last hebben van de altijd dreigende sancties".⁵⁶ We maken hieruit op dat deze mensen geen wederkerigheid ervaren.

Een opvallend tegengeluid voor de negatieve ervaringen in de FNV-enquête vinden we in recent onderzoek naar de tegenprestatie in de gemeente Rotterdam, die op dat gebied in Nederland als 'pioniersgemeente' van een strenge aanpak te boek staat (zie kader).⁵⁷ Overigens is onduidelijk of die strenge aanpak uiteindelijk meer oplevert in termen van het aantal bijstandsgerechtigden dat een tegenprestatie levert dan een mildere aanpak.⁵⁸

27

52 Cuelenaere, B., E. van den Brink, J. Mulder, N. Kieruj (2017) *Ervaringen gemeenten met Participatiewet*. Rapportage tweede meting 2017: 46-47. CentERdata, Tilburg, p. 46-47.

53 Divosa-monitor factsheet 2014: *Implementatie van de Participatiewet*. Maatregelen om beroep op bijstand terug te dringen, 27 november 2014.

54 Inspectie SZW (2017). *Klantonderzoek monitor Participatiewet 2017*, Ministerie van SZW, Den Haag, p. 10

55 FNV, rapport Stop werken zonder loon, april 2015.

56 FNV (2015) *Stop werken zonder loon*, FNV Pers, Utrecht. p.13-14. De ervaringen zijn geïnventariseerd via een enquête van het digitale Meldpunt Stop Werken Zonder Loon van de FNV. 538 mensen vulden de enquête, waaronder 49% uitkeringsgerechtigden, veelal met een bijstandsuitkering, 33% werknemers met een dienstverband, 15% vrijwilligers en 3% stagiaires.

57 <http://www.alles-over-tegenprestaties.nl/nieuws/184-onderzoek-rotterdamers-met-uitkering-doen-tegenprestatie-met-plezier>

58 Zie bijvoorbeeld dit dubbelinterview met de verantwoordelijk wethouders Maarten Struijvenberg (Leefbaar Rotterdam) en Arjan Vliegthart (SP, Amsterdam) <https://www.binnenlandsbestuur.nl/sociaal/nieuws/succes-in-bijstandsaanpak.9573216.lynkx>

Ervaringen van Rotterdamse cliënten met wie een tegenprestatie is afgesproken

Recent onderzoek in opdracht van de gemeente Rotterdam wijst uit dat Rotterdammers vaak met plezier een tegenprestatie verrichten voor hun uitkering. In Rotterdam doen 12.000 mensen een tegenprestatie van maximaal twintig uur per week. Tachtig procent is tevreden, zo blijkt uit onderzoek in opdracht van de gemeente. Ze krijgen vrienden, ze krijgen contacten en voelen zich gewaardeerd. Deze mensen aan het werk zetten kost de gemeente geld, maar de besparingen die het wegvallen van de uitkeringen opleveren, blijken groter. Er is sprake van een positief saldo van 2,7 miljoen euro. Driehonderd mensen die een tegenprestatie hebben gedaan, hebben het afgelopen jaar een betaalde baan gevonden.

Conclusies op hoofdlijnen

28

Verordening Tegenprestatie

Bijna alle gemeenten hebben een verordening in lijn met de eisen die de Participatiewet er aan stelt (peildatum 2015). Circa 5 procent wijkt bewust van de eisen af of geeft er een andere uitleg aan. Dit omdat ze niet overtuigd zijn van nut en noodzaak van een tegenprestatie of het verplichtend opleggen ervan.

Uitvoering en waardering tegenprestatie

Uit klantonderzoek blijkt dat een op de drie bijstandsgerechtigden in de voorgaande twee jaren (peildatum 2016) een vorm van tegenprestatie voor de uitkering geleverd heeft. Voor Wmo-melders geldt dat met een op de vijf melders wordt gesproken over wat iemand een ander of de samenleving te bieden heeft. In hoeveel gevallen daaraan daadwerkelijk een gevolg wordt gegeven is onbekend. Gemeenten die de tegenprestatie in het kader

van de Participatiewet opleggen, doen dat vooral met het oog op activering en het opdoen van werkervaring en werkritme. Veel zetten in op een tegenprestatie in de vorm van vrijwilligerswerk of mantelzorg. Een aantal gemeenten werkt (ook) met een tegenprestatie in de vorm van werken in de buitenruimte of een andere activiteit. Een derde van de gemeenten die de tegenprestatie actief toepast, past bij weigering van een tegenprestatie een maatregel toe en doet dat overwegend incidenteel.

Uit onderzoek van de Rekenkamer in Rotterdam blijkt dat de meeste cliënten van de gemeente de tegenprestatie positief beoordelen: ze krijgen vrienden, ze krijgen contacten en voelen zich gewaardeerd. Van de 12.000 vonden 300 ook een baan. In termen van eigen kracht en zelfredzaamheid gaan zij er dus op vooruit. Een landelijke FNV-enquête leverde een veel minder positief beeld van ervaringen. Dit kan echter het gevolg zijn van de (zelf)selectie van respondenten.



Ondersteunen van burgerkracht rond concrete hulpvraag

Ondersteunen van burgerkracht voor publieke zaak



Hulpvrager
(persoon of
huishouden)



Kwadrant I

Zelfregie en individuele zelfredzaamheid van hulpvrager

Essentie: zelfregie bevorderen en zelfredzaamheid benutten en versterken

Onderzoek n.a.v. hulpvraag (Wmo 2015; Jeugdwet; Participatiewet)
Cliëntondersteuning (Wmo 2015)
Persoonlijk plan, familiegroepsplan

Kwadrant II

Maatschappelijk nuttige activiteiten door hulpvrager om iets voor de samenleving terug te doen

Essentie: wederkerigheid bevorderen

Tegenprestatie naar vermogen Participatiewet)
Onderzoeken en bespreken van mogelijkheid tot inzet voor maatschappelijke nuttige activiteiten (Wmo 2015)

Burgers
in sociale
omgeving



Kwadrant III

Collectieve zelfredzaamheid

Essentie: informele ondersteuning benutten en versterken

Betrekken in onderzoek n.a.v. hulpvraag (Wmo 2015; Jeugdwet)
Opdracht gemeente tot voeren mantelzorg en vrijwilligersbeleid (Wmo 2015)

Kwadrant IV

Initiatieven van een groep burgers om in maatschappelijke noden te voorzien

Essentie: initiatieven van burgercollectieven bevorderen

Right to challenge (Wmo 2015)

3.

Benutten en versterken van het informele netwerk

Begrippen benutten en versterken van het informele netwerk

Het informele netwerk betreft van mantelzorgers, meestal familie, vrienden, buren waarmee een persoonlijke band is, en de vrijwilligers. De taken die deze informele ondersteuners verrichten zijn divers, bijvoorbeeld het regelen van afspraken, koken of eten brengen, vervoer als mensen dat zelf niet meer goed kunnen, gezelschap en emotionele steun bieden, helpen met de administratie, helpen in het huishouden en soms – maar dat zijn dan bijna altijd de mantelzorgers – helpen bij de persoonlijke verzorging.

Beleid en instrumenten

Al aan de vooravond van de decentralisaties in het sociaal domein kondigde de Regering aan een groter beroep te zullen doen op het persoonlijke netwerk van mensen en daar waar mogelijk ook op vrijwilligers.⁵⁹ Dit is vooral in de Wmo 2015 en Jeugdwet uitgewerkt.

31

Persoonlijk netwerk en vrijwilligers

Het gaat hier om inzet van mantelzorgers, meestal familie of vrienden of buren waarmee een persoonlijke band is, en de genoemde vrijwilligers.⁶⁰ De taken die deze informele ondersteuners verrichten zijn divers, bijvoorbeeld het regelen van afspraken, koken of eten brengen, vervoer als mensen dat zelf niet meer goed kunnen, gezelschap en emotionele steun bieden,

⁵⁹ TK 2013/2014.

⁶⁰ In het kader van de Wmo 2015 gaat het bijvoorbeeld om vrijwilligers in zorg en ondersteuning, maar ook om vrijwilligers verbonden aan kerken en moskeeën. De Jeugdwet vat het sociale netwerk iets breder op en rekent tot het informele netwerk bijvoorbeeld ook begeleiders en trainers van sportclubs, scouting, vrijwilligers in buurthuizen of speeltuinverenigingen.

helpen met de administratie, helpen in het huishouden en soms – maar dat zijn dan bijna altijd de mantelzorgers – helpen bij de persoonlijke verzorging. De Participatiewet kent geen expliciete doelstellingen voor het sociale netwerk wanneer iemand een beroep op de overheid doet voor ondersteuning.⁶¹

Het grotere beroep op informele ondersteuning heeft de wetgever willen paren aan beleid om de positie van mantelzorgers en vrijwilligers te versterken, om de mantelzorg en het vrijwilligerswerk te verlichten en om informele en formele ondersteuning en zorg beter te verbinden.

In Hoofdstuk 2 kwam het **onderzoek naar een ondersteuningsvraag in het kader van de Wmo 2015 en Jeugdwet** al aan de orde. Hier komt dat instrument terug, omdat het ook van belang is voor de mantelzorger, en wel op twee manieren (zie hieronder).

Onderzoek naar ondersteuningsvraag

Formeel recht mantelzorger aanwezigheid

Ten eerste is bij wet bepaald dat zij bij het keukentafelgesprek aanwezig kunnen zijn (Wmo 2015) of geraadpleegd worden (Jeugdwet).⁶² Dat geldt voor de Wmo en voor de Jeugdwet.

Verplichting gemeenten om aandacht te geven aan ethische, morele en relationele grenzen

Ten tweede geeft de Memorie van Toelichting op de Wmo 2015 aan dat gemeenten bij dit keukentafelgesprek aandacht moeten hebben voor ethische, morele en relationele grenzen die kunnen spelen in de situatie waarin een beroep op mantelzorg wordt gedaan, en aan de behoeften, mogelijkheden en belastbaarheid van de mantelzorger en het sociale netwerk.⁶³

Daarnaast zet de overheid in op een aantal andere instrumenten om de positie van informele ondersteuners te versterken en hun ondersteuningswerk te verlichten. Verder is ook het recht van cliënt-ondersteuning voor mantelzorgers van belang.

61 Daarbij past wel de kanttekening dat er bij het onderzoek voor een passend traject bij mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt soms ook naar het sociale netwerk wordt gevraagd.

62 De Memorie van Toelichting bij de Jeugdwet (p. 26) geeft aan dat het gesprek over de hulpvraag en een passende oplossingsmix wordt gevoerd met de jeugdige, de ouders en het sociale netwerk (waaronder bijvoorbeeld familie, kinderdagverblijf of de school).

63 Memorie van Toelichting Wmo 2015, pag. 35, 48.

Aanvullende instrumenten: verplichte verordening en gemeentelijke voorzieningen voor ondersteuning van mantelzorgers

Gemeenten moeten in het kader van de Wmo 2015 bij verordening bepalen op welke wijze het college zorgdraagt voor een jaarlijkse blijk van waardering voor de mantelzorgers van cliënten in de gemeente. Het doel daarvan is zowel om mantelzorgers te vinden als hen waardering te geven. Artikel 2.1.2 van de Wmo bepaalt verder dat de gemeenteraad in het beleidsplan op moet nemen hoe mantelzorgers worden ondersteund:

- Zorgen voor brede bekendheid van algemene voorzieningen om mantelzorgers te ondersteunen, voor advisering, het organiseren van cursussen, het beschikbaar stellen van een mantelzorgmakelaar.
- De verplichting om respijtzorg aan te bieden;
- Inspanningen om de samenwerking tussen professionele hulpverleners en mantelzorgers te verbeteren.

In tegenstelling tot de Wmo 2015 vraagt de Jeugdwet van gemeente geen specifieke inspanning voor de ondersteuning van het sociale netwerk.

Toepassing van de instrumenten

Onderzoek naar ondersteuningsvraag

Beperkte aanwezigheid mantelzorgers bij keukentafelgesprek

Mantelzorgers of mensen uit het sociale netwerk aanwezig mogen dus aanwezig zijn bij het onderzoek dat volgt op een hulpvraag. Over hoe vaak dat het geval is zijn verschillende bevindingen.

De evaluatie Hervorming Langdurige Zorg concludeert dat zes van de tien melders bij een gesprek over een Wmo-aanvraag niet alleen zijn; in de merendeel van die gevallen was een partner, familielid of vriend. aanwezig;^{64 65} Bredewold en Verplanke⁶⁶, die rapporteren over 66 gesprekken met hulpvragen van kwetsbare aanvragers in het kader van de Wmo of Jeugdwet melden dat in geen van de gesprekken iemand uit het sociale netwerk aanwezig was.

Ouders in de ZonMw-evaluatie van de Jeugdwet geven aan dat andere familieleden (bijvoorbeeld broers, zussen) of mensen uit het bredere sociale netwerk zelden bij het onderzoek aanwezig waren.⁶⁷ Het beeld is in ieder geval niet eenduidig.

Er zijn verschillende verklaringen waarom mantelzorgers of andere mensen uit het netwerk bij het keukengesprek ontbreken. Eén daarvan is dat mantelzorgers vaak onbekend zijn met het recht om aanwezig te zijn bij een gesprek of op praktische bezwaren stuiten om van dit recht gebruik te maken. Ook kan het

33

64 Evaluatie HLZ, p. 123.

65 SCP Wmo 2015 in praktijk, inrichting van de toegang tot Wmo-ondersteuning p. 81.

66 Bredewold, Femmianne en Loes Verplanke, Ik blijf een kwetsbaar mens met een kwetsbaar netwerk. De moeizame praktijk van het inzetten van sociale contacten, in: Bredewold, Femmianne, Jan Willem Duyvendak, Thomas Kampen, Evelien Tonkens, Loes Verplanke (2018). *De verhuizing van de verzorgingsstaat. Hoe de overheid dichterbij komt*. Amsterdam: Van Genneep.

67 Zie ZonMw (2018), *Eerste evaluatie Jeugdwet*, pag. 238.

'Zowel mogelijk onderbenutting van het sociale netwerk als overbelasting van mantelzorgers'

zijn dat een hulpvrager geen mantelzorgers of sociaal netwerk heeft om op terug te vallen, of niet wil dat ze bij het gesprek aanwezig zijn. Uit de ZonMw-evaluatie van de Jeugdwet is bekend dat met name jongeren liever willen dat hun netwerk niet wordt betrokken.⁶⁸

Onvrede mantelzorgers over oplossingen en ondersteuning

Over de aandacht in het gesprek voor behoeften, mogelijkheden en belastbaarheid van de mantelzorger weten we dat in bijna vier op de tien gesprekken de belasting van de mantelzorger niet aan bod komt en in vier à vijf op de tien gesprekken komt hun ondersteuningsbehoefte niet aan bod.

Twee op de tien mantelzorgers is ontevreden of heel ontevreden over de oplossing voor de melder.⁶⁹ De onvrede betreft vaak het aantal toegekende uren hulp voor hun naaste, maar ook dat de gespreksvoerder niet goed heeft geluisterd of dat de oplossing onvoldoende maatwerk is.

Inzet sociale netwerk geen doorslaand succes

In termen van het benutten en versterken van inzet uit het sociale netwerk (mantelzorgers en vrijwilligers) werken de gesprekken niet altijd volgens bedoeling van de wetgever. Bijna de helft van de ouders in de ZonMw-evaluatie van de Jeugdwet zegt dat niet is gesproken over wat familie, vrienden of andere bekenden zouden kunnen doen om de situatie te verbeteren en ongeveer vier op de tien meldt dat dit wel is gebeurd.

Uiteindelijk valt het resultaat in termen van de inzet van de omgeving ook tegen. Zo blijkt uit de evaluatie de betrokkenheid van het netwerk vaak beperkt tot het bespreken van een behandelplan en eventueel evaluatiemomenten: slechts een klein deel van de ouders is van mening dat de jeugdhulp een positief effect heeft gehad op het aantal mensen in de naaste omgeving (familie, burens, vrienden) dat kan helpen bij de opvoeding – namelijk ongeveer een op de zeven respondenten.⁷⁰

68 ZonMw (2018), *Eerste evaluatie Jeugdwet*, p. 245.

69 SCP, *Evaluatie Hervorming Langdurige Zorg* p. 208

70 ZonMw, *Eerste evaluatie Jeugdwet* p. 146.

Bredewold en Verplanke melden dat 66 geobserveerde gesprekken na een melding van een Wmo- of jeugdhulpvraag van kwetsbare aanvragers, er maar drie resulteerden in meer inzet van het sociale netwerk. Redenen van de hulpverleners om niet naar inzet van het netwerk te vragen bleken divers, waaronder: de professional ziet bij voorbaat al geen serieuze kansen, jongeren zien risico's en houden de boot af; hulpvragers en professionals willen het sociale netwerk beschermen tegen overbelasting.

Daar staat tegenover dat het netwerk – en zeker mantelzorgers – vaak al ingeschakeld zijn, voordat er beroep op de gemeente of professionele ondersteuning wordt gedaan.⁷¹

Dat is ook een bevinding van de auteurs van 'De verplaatsing van de Verzorgingsstaat' - waaronder Bredewold en Verplanke.

Er lijkt dus zowel sprake te kunnen zijn van onderbenutting van het sociale netwerk, als van mogelijke overbelasting van mantelzorgers omdat ze niet of goed gehoord en betrokken worden.

Andere instrumenten

Er zijn ook andere instrumenten, bedoeld om mantelzorgers te ondersteunen en versterken. Die instrumenten worden steeds beter voor het voetlicht gebracht, en ook doorontwikkeld, maar het gebruik valt tegen.

Weinig animo voor aanbod ondersteuning of begeleiding mantelzorgers

In 2017 bood 98 procent van de gemeenten in het kader van de Wmo advies, ondersteuning of begeleiding aan mantelzorgers.⁷² Ook respijtzorg werd in bijna alle gemeenten aangeboden. Maar slechts een op de vier mantelzorgers gebruikt de ondersteuning. Het aandeel mensen dat een cursus of training volgt, gebruikmaakt van lotgenotencontact of materiële of financiële steun is slechts enkele procenten. Een op de vijf mantelzorgers maakt gebruik van respijtzorg. Een op de acht maakt melding van dagopvang of dagbesteding, een op de twintig krijgt steun van een vrijwilliger of een oppas, en een nog kleiner aandeel maakt gebruik van nachtopvang of een logeervoorziening, aldus het SCP.⁷³ Onbekendheid met voorzieningen speelt volgens het SCP een belangrijke rol, maar ook dat mantelzorgers zich niet altijd als mantelzorger herkennen, de hulpvraag van degenen voor wie zij zorgen voor laten gaan en gebrek aan energie en tijd.

35

Ondersteuning sluit niet aan op behoefte

Uit de SCP-evaluatie komt verder naar voren dat mantelzorgers die wel de mogelijkheden kennen, de weg naar ondersteuning moeilijk vinden. Dat is niet verbeterd ten opzichte van 2014. De complexiteit van het zorgstelsel is daar mede debet aan.⁷⁴ Verder worden materiële en financiële voorzieningen, waar ten

71 Zie ook: De Kerk, Mirjam, Alice de Boer, Inger Plaisier en Peggy Schyns (2017). *Voor elkaar?* Sociaal Cultureel Planbureau, Den Haag en De Boer, Alice, Inger Plaisier en Mirjam de Klerk (2019). *Werk en mantelzorg*. Kwaliteit van leven en het gebruik van ondersteuning op het werk. Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag.

72 SCP (2018) *Evaluatie Hervorming Langdurige zorg*, hoofdstuk Informele hulp geven.

73 Het aandeel mensen dat een cursus of training volgt, gebruikmaakt van lotgenotencontact of materiële of financiële steun is slechts enkele procenten. Een op de vijf mantelzorgers maakt gebruik van respijtzorg. Een op de acht maakt melding van dagopvang of dagbesteding, een op de twintig krijgt steun van een vrijwilliger of een oppas, en een nog kleiner aandeel maakt gebruik van nachtopvang of een logeervoorziening, aldus het SCP (2018), *Evaluatie Hervorming Langdurige Zorg*.

74 Pag. 182 in: SCP (2018), *Evaluatie Hervorming Langdurige Zorg*, hoofdstuk Informele hulp. Dit hoofdstuk is gebaseerd op onderzoek eind 2014 en eind 2016. De gegevens zijn verzameld bij een steekproef onder de Nederlandse bevolking, onder wie in beide jaren ongeveer 2500 mantelzorgers, 700 vrijwilligers in de zorg en ondersteuning en 4000 mensen die niet actief zijn in de informele hulp. Daarnaast is gebruik gemaakt van 'De Wmo 2015 in praktijk'.

minste een deel van de mantelzorgers behoefte aan heeft, weinig geboden. Voor een deel van de mantelzorgers, bijvoorbeeld mensen die voor dementerenden zorgen, geldt tot slot ook dat ze zich onvoldoende competent voelen in termen van kennis van de problemen van degenen waarvoor ze zorgen. Een op de zes mantelzorgers in de evaluatie Hervorming Langdurige Zorg van het SCP zegt bepaalde vaardigheden te missen en een op de vijf vindt dat kennis ontbreekt. Het gaat dan bijvoorbeeld om kennis of vaardigheden over hoe met de hulpbehoevende om te gaan of meer praktische kennis over de ziekte. Vooral mensen die iemand helpen met dementie, een verstandelijke beperking, terminale ziekte of een psychisch probleem hebben behoefte aan kennis en vaardigheden. Er zijn duidelijke aanwijzingen dat het vergroten van competenties en het ondersteunen van informele helpers overbelasting helpt te verminderen of zelfs voorkomen.

Al met al kunnen we dus concluderen dat de overheid met de instrumenten in het kader van de Wmo 2015 nog weinig effectief is als het gaat om het versterken van de mantelzorgers-burgerkracht.

Aanzienlijk deel (zorg)vrijwilligers heeft ondersteuning nodig

De instrumenten voor de (zorg)vrijwilligers lijken iets effectiever te zijn. Kwantitatieve gegevens over de ervaren belasting van deze groep zijn niet gevonden, maar er valt wel iets te zeggen over het versterken van hun kracht. Veel gemeenten organiseren ondersteuning voor vrijwilligers via een vrijwilligerssteunpunt. De meeste gemeenten doen ook een en ander op het gebied van deskundigheidsbevordering. Maar voelen vrijwilligers zich voldoende toegerust? Dat lijkt niet het geval. Uit het SCP-onderzoek naar de Wmo-uitvoeringspraktijk blijkt dat een aanzienlijk deel van zorgvrijwilligers zelf veel ondersteuning nodig heeft, omdat ze met een beperking of aandoening te kampen hebben.⁷⁵

Volgens het SCP geeft iets minder dan de helft van de vrijwilligers aan onvoldoende scholings- en cursusmogelijkheden te hebben. Dat geldt vooral voor ongebonden vrijwilligers; gebonden vrijwilligers hebben vaker scholingsmogelijkheden of krijgen coaching. Deze cijfers zijn sinds 2014 niet echt veranderd. Bijna driekwart van de vrijwilligers ontbeert verder een reis- of andere onkostenvergoe-

‘Gebrek aan kennis en vaardigheden bij mantelzorgers, met name voor specifieke doelgroepen’

75 SCP (2018) *Evaluatie Hervorming Langdurige zorg*, hoofdstuk Informele hulp geven.

ding; tegenover een op de twintig van georganiseerde zorgvrijwilligers.

Tot slot nog iets over de afstemming tussen professionals en mantelzorgers. Mantelzorgers zijn vaak tevreden over de samenwerking met professionals en de manier waarop ze de zorg kunnen afstemmen. Toch vindt de helft dat professionals niet voldoende oog voor hen hebben. En een op de acht Wmo-melders is daarover niet tevreden.

Resultaten in termen van informele ondersteuning

Mantelzorgers en zorgvrijwilligers Nederland

De focus ligt op de mantelzorgers en vrijwilligers. Dat is de groep waarover het SCP in de evaluatie Hervorming Langdurige zorg rapporteert.

Meer mantelzorgers en vrijwilligers mobiliseren lukt nog niet

Uit cijfers blijkt niet dat de overheid haar doel bereikt om burgerkracht in de vorm van aantallen mantelzorgers of uren meer te benutten. In 2016 ontving 16 procent van de zelfstandig wonende Nederlanders van 18 jaar of ouder zorg en ondersteuning. Bijna drie kwart daarvan (in uren) wordt gegeven door het sociale netwerk.⁷⁶ Ongeveer 5 miljoen mensen van 16 jaar en ouder leveren die informele ondersteuning; circa 4,5 miljoen daarvan zijn mantelzorgers; verder zijn er ca. 1 miljoen vrijwilligers in de zorg. Als aandeel van de bevolking is deze groep ongeveer gelijk gebleven; alleen in absolute aantallen zijn de cijfers iets gestegen, maar de totale bevolking is ook gegroeid. Er is dus per saldo geen sprake van groei. Ook is er geen toename van inzet van mantelzorgers in termen van het aantal uren dat mantelzorgers voor de zorg van familie of vrienden inzetten.⁷⁷

37

76 Putman, Lisa, Debbie Verbeek-Oudijk, Mirjam de Klerk (2017) *Zorg en ondersteuning in Nederland: kerncijfers 2016*. Ontvangen hulp bij het huishouden, persoonlijke verzorging, verpleging en begeleiding. Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag, p.19.

77 De Kerk, Mirjam, Alice de Boer, Inger Plaisier en Peggy Schuns (2017). *Voor elkaar?* Sociaal Cultureel Planbureau, Den Haag.

Redenen om geen informele zorg te bieden – gebaseerd op SCP (2018)

Evaluatie Hervorming Langdurige Zorg

De bereidheid van mensen om voor hun ouders te zorgen is afhankelijk van andere verplichtingen (vooral het werk) en de reisafstand. Mensen die gevraagd wordt zorg te bieden wegen ook zaken mee zoals de eigen gezondheid, de mogelijkheid om de zorg met broers of zussen te delen en de relatie met de ouder. Dat geldt ook voor het tijdstip waarop hulp nodig is, de urgentie en de (reis)kosten. Ook zien mensen de bui al hangen als ze eenmaal begonnen zijn met helpen: ze worden er in 'meegezogen, zitten er aan vast, en niemand wil of kan de hulp overnemen. Een enkeling vraagt zich af of de ouders wel hulp van hun kinderen willen ontvangen.

Ongeveer 60% van de 'niet-helpers' (mensen die geen mantelzorg geven en geen vrijwilligerswerk in de zorg doen) zei geen tijd te hebben om te helpen, ongeveer 20% zei niet te kunnen helpen in verband met gezondheidsproblemen en 13 procent vond dat ze er niet goed in zijn om iemand te helpen.

In 2016 gaf een kwart van de 'niet-helpers' aan dat ze in staat en bereid waren om te helpen. Dit wil niet overigens niet zeggen dat mensen daadwerkelijk hulp zullen geven als een bekende hulp nodig heeft.

Van het aandeel inwoners op het totaal vond in 2010 nog 41% dat degenen die hulp nodig hebben deze zoveel mogelijk uit hun sociale netwerk zouden moeten krijgen. In 2016 was dat percentage bijna gehalveerd, nog maar 23 procent was die mening toegeedaan.

Ongeveer twee derde van de 16-plussers vond in 2016 zorg voor hulpbehoevende ouders vooral een overheidstaak. Dat laatste wijst niet op minder betrokkenheid van mensen als het gaat om de ondersteuning van mensen, maar wel op andere opvattingen over dit onderwerpen dan de overheid over dit onderwerp.

Verlichting last mantelzorgers laat te wensen over

Cijfers over ervaren belasting zeggen iets over de grenzen van de eigen kracht van mantelzorgers en vrijwilligers. Uit die cijfers over mantelzorgers blijkt dat de gemiddelde ervaren belasting is de laatste jaren niet is verbeterd. Het aandeel mantelzorgers dat zich zwaarbelast voelt is ongeveer 9 procent gebleven. Daarbij gaat het om een gemiddelde. Er zijn namelijk wel bepaalde groepen waarbinnen sprake is van meer overbelasting, zoals de groep mantelzorgers die zorgt voor mensen met dementie. Voelde in 2011 nog 10 procent van deze groep zich overbelast; in 2016 was dat 16 procent. Het SCP noemt ook dat sommige professionals melden dat er groepen zijn die zwaarbelast zijn en dat de belasting mogelijk toeneemt. Het gaat dan vooral om mantelzorgers die zorgen voor mensen met een zware hulpbehoefte die thuis blijven wonen, waar ze voorheen waarschijnlijk zouden worden opgenomen. Ook het SCP meldt in de Evaluatie Hervorming Langdurige zorg dat een deel van de vrijwilligers hun taak zwaar vindt. Dat hangt onder meer samen met het type activiteiten en het type beperkingen van de hulpontvangers, maar er lijkt volgens het SCP steeds meer van vrijwilligers te worden gevraagd. Van gemeenten hoort men dat een meer diverse groep mensen vrijwilligerswerk is gaan doen en dat een aanzienlijk deel van die vrijwilligers

zelf ondersteuning nodig heeft. Al met al vallen ook de resultaten in termen van aantallen mantelzorgers/vrijwilligers en hun belasting tegen. Nu zegt dat niet dat het beleid en de instrumenten helemaal geen vruchten afwerpt. Het kan ook zijn, dat zonder dat beleid de aantallen mantelzorgers lager zouden zijn geweest of de ervaren belasting verder zou zijn gestegen. Maar het verlichten van de last van mantelzorgers laat in ieder geval te wensen over.

Conclusies op hoofdlijnen

Betrokkenheid bij onderzoek

Uit onderzoek blijkt dat mantelzorgers of het netwerk vaak nog niet bij het onderzoek na een aanvraag in het kader van de Wmo of Jeugdwet worden betrokken. Dat heeft waarschijnlijk meerdere oorzaken, zoals dat professionals en netwerk daar te weinig alert op zijn, de hulpvrager wil het niet of er spelen praktische redenen (zaken van planning en beschikbare tijd).

Instrumenten informele ondersteuning

Het blijkt dat mantelzorgers maar beperkt gebruik maken van instrumenten waarmee gemeenten de informele ondersteuning tracht te ondersteunen en stimuleren. Dit komt onder andere door onbekendheid met voorzieningen, de complexiteit van het zorgstelsel en gebrek aan tijd van mantelzorgers.

39

Aantal mantelzorgers en ervaren belasting

Percentages mantelzorgers op de totale bevolking stijgen niet, en de gemiddelde ervaren belasting neemt niet af; en bij sommige groepen (zoals mantelzorgers van mensen met dementie) juist toe. Er zijn zowel indicaties van (mogelijke) onderbenutting van het sociale netwerk en soms van een te groot beroep op het sociale netwerk.

Ondersteunen van burgerkracht rond concrete hulpvraag

Ondersteunen van burgerkracht voor publieke zaak



Hulpvrager (persoon of huishouden)



Kwadrant I

Zelfregie en individuele zelfredzaamheid van hulpvrager

Essentie: zelfregie bevorderen en zelfredzaamheid benutten en versterken

Onderzoek n.a.v. hulpvraag (Wmo 2015; Jeugdwet; Participatiewet)
Cliëntondersteuning (Wmo 2015)
Persoonlijk plan, familiegroepsplan

Kwadrant II

Maatschappelijk nuttige activiteiten door hulpvrager om iets voor de samenleving terug te doen

Essentie: wederkerigheid bevorderen

Tegenprestatie naar vermogen Participatiewet)
Onderzoeken en bespreken van mogelijkheid tot inzet voor maatschappelijke nuttige activiteiten (Wmo 2015)

Burgers in sociale omgeving



Kwadrant III

Collectieve zelfredzaamheid

Essentie: informele ondersteuning benutten en versterken

Betrekken in onderzoek n.a.v. hulpvraag (Wmo 2015; Jeugdwet)
Opdracht gemeente tot voeren mantelzorg en vrijwilligersbeleid (Wmo 2015)

Kwadrant IV

Initiatieven van een groep burgers om in maatschappelijke noden te voorzien

Essentie: initiatieven van burgercollectieven bevorderen

Right to challenge (Wmo 2015)

4.

Benutten en versterken van burgerinitiatieven

Begrippen benutten en versterken van burgerinitiatieven

Burgerinitiatieven zijn initiatieven van een groep burgers om in maatschappelijke noden te voorzien. De overheid wil dit stimuleren en faciliteren.

Beleid en instrumenten

Van de kant van de overheid is er veel aandacht voor burgerinitiatieven. Met de nota Doe-democratie heeft het kabinet Rutte III er op alle beleidsterreinen een stevige impuls aan willen geven. Vanuit de Wmo wordt ingezet op meer ruimte voor burgerinitiatieven in het sociaal domein. Bij amendement is bepaald dat de overheid niet alleen zelf algemene voorzieningen treft, maar ook kan bevorderen dat partijen in de samenleving – waaronder burgers – initiatieven nemen gericht op de zorg voor elkaar.⁷⁸ Met een Right to Challenge

wil de wetgever burgers in positie brengen om voorzieningen op het gebied van zorg en welzijn als burgerinitiatief te organiseren.

41

Instrument Right to challenge

Met een beroep op het Right to Challenge kunnen bewoners een plan of aanpak komen hoe zij denken (een deel van) de zorg van de Wmo beter, slimmer en/of goedkoper kunnen bieden. Het wordt dan ook wel een 'buurtrecht' genoemd. Gemeenten kunnen hun eigen invulling geven aan het Right to Challenge op het gebied van de Wmo. Laten te veel gemeenten dit na, dan komt er alsnog een algemene maatregel van bestuur.

Naar aanleiding van een motie van de Tweede Kamerleden Van Dijk en Voortman, die door de staatssecretaris is opgepakt, is er door LSA, bewoners, Vilans en Movisie

⁷⁸ Amendement van het lid Van der Staaij c.s., TK 2013–2014, 33 841, nr. 41.

een handreiking voor gemeenten en buurt-initiatieven gemaakt om het Right to Challenge zo goed mogelijk te benutten binnen de Wmo: het 'Kompas Right to Challenge'. Daarbij is als kader meegegeven dat er sprake moet zijn van een maatschappelijk initiatief. Dat betekent dat (zorg)instellingen geen 'challenge' kunnen indienen, maar alleen georganiseerde bewoners.

Toepassing van het instrument

Right to challenge wordt bekender maar wordt nog niet zoveel gebruikt

Het ministerie van VWS onderzocht in 2015 de implementatie van het Right to Challenge in 25 gemeenten. Op basis van extrapolatie van gegevens werd geschat dat ongeveer een op de tien van de Nederlandse gemeenten aan de slag zou zijn met Right to Challenge.

Inmiddels zijn er in veel gemeenten moties aangenomen over het Right to Challenge in de Wmo of over buurtrechten in bredere zin, en wordt het Right to Challenge in de Wmo verder vormgegeven.⁷⁹ Recente cijfers laten zien dat er inmiddels 75 gemeenten uitvoerend met het Right to Challenge bezig zijn. In deze gemeenten nemen burgers collectieve voorzittingen en bijbehorend budget van gemeenten over. In hoeverre het specifiek om initiatieven op het gebied van zorg en welzijn is niet aangegeven.⁸⁰

Ter ondersteuning van de implementatie is naast het eerder genoemde 'Kompas Right to Challenge' door vernieuwers een landelijk netwerk met digitaal platform opgericht. (<https://www.righttochallenge.nl/>). Dit netwerk organiseert onder meer trainingen, werkt aan een stappenplan voor het Right to Challenge en publiceert voorbeelden.

Resultaten in termen van burgerinitiatieven

Het is interessant om te weten of er nu een toename is in het aantal initiatieven op het gebied van zorg en welzijn en in hoeverre het Right to Challenge daar aan bijdraagt.

Aantal initiatieven groeit waarschijnlijk

Onderzoek doet vermoeden dat het aantal initiatieven op het gebied van zorg en welzijn groeit, maar cijfers daarover presenteren is problematisch. Evaluatieve rapporten of inventarisaties verschillen in de afbakening van het begrip (wat zij onder de noemer burgerinitiatief scharen) en het ontbreekt soms ook aan (t=0) referenties waardoor de toename niet betrouwbaar is vast te stellen (zie ook kader).

⁷⁹ <https://www.vilans.nl/docs/vilans/publicaties/kompas-right-to-challenge-wmo.pdf>

⁸⁰ <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2018/12/14/kabinet-neemt-5-maatregelen-om-burger-meer-te-zeggen-te-geven-over-leefomgeving>

Burgerinitiatief: diverse definities en diverse praktijken

De term burgerinitiatief kent veel definities. Ira Helsloot en Gaby van Melick verzamelden een aantal verschillende begripsomschrijvingen.⁸¹ Een groot aantal benadrukt het onverplichte karakter van het initiatief, vaak wordt de afwezigheid van een commerciële doelstelling genoemd. In sommige wordt ook een onderscheid gemaakt met maatschappelijke initiatieven. Vrij brede definities omvatten ook initiatieven die nauwelijks van 'regulier' maatschappelijk verantwoord ondernemen kunnen worden onderscheiden. Als voorbeeld noemen ze dat 'onbetaalde burgers betaalde diensten met een maatschappelijke meerwaarde leveren, waarbij wel winst wordt gemaakt maar dat deze wordt gebruikt ter bevordering van datzelfde initiatief'.

Het woord burgerinitiatief is in ieder geval niet eenduidig. Het is ook niet 'onbevlekt'⁸² in de zin dat er geen betrokkenheid van de overheid zou zijn. Vaak geldt – ook voor de initiatieven met een onverplicht karakter waarbij geen sprake is van winst – dat er sprake is van betrokkenheid van de overheid, die stimuleert, financiert of anderszins helpt. Dit gebeurt omdat de eigen kracht niet toereikend is voor het realiseren van het doel waarvoor het initiatief dient. Toch wordt zo'n initiatief dan meestal burgerinitiatief genoemd, tenminste zolang initiatiefnemers en andere betrokkenen 'eigenaar' van het initiatief zijn en dat ook blijven wanneer gemeenten of andere partijen het initiatief mee helpen mogelijk maken.

In rapporten en op websites vinden we onder

de noemer burgerinitiatief een waaier van kleinere en grootschaliger praktijken.

Sommige zijn en blijven klein en informeel, andere groeien na verloop van tijd uit en professionaliseren – bijvoorbeeld als gebruik wordt gemaakt van een Right to Challenge of als commerciële partijen niet de zorg of ondersteuning leveren die gewenst wordt en het initiatief de leemte op gaat vullen. Lang niet alle zijn duurzaam: burgerinitiatieven zijn vaak kwetsbaar omdat ze worden gedragen door een beperkt aantal mensen en vaak (deels) afhankelijk zijn van subsidies.

Voorbeelden van kleinschalige informele burgerinitiatieven zijn een wekelijkse of maandelijkse koffieochtend voor ouderen, buurtcirkels, (online) ruil- of klussendiensten en wooninitiatieven van ouders, of het opzetten van marktplaatsen (websites) die vraag en aanbod bij elkaar brengen.

Tot meer grootschalige en geformaliseerde initiatieven behoren bijvoorbeeld zorgcoöperatieven, wijkondernemingen en bewonersbedrijven, buurthuizen en andere voorzieningen in eigen beheer. Dit soort initiatieven bewegen zich vaak op het snijvlak van maatschappelijke en meer commerciële initiatieven. Uit een verkenning van Platform31⁸³ blijkt dat dit type initiatieven soms als burgerinitiatief zijn ontstaan, maar soms ook door sociale ondernemers zijn gestart en in rapporten of op websites toch onder de noemer burgerinitiatief worden gepresenteerd. Zoals Helsloot en Van Melick ook aangeven, zie hierboven: vaak is niet duidelijk (meer) of het gaat om een burgerinitiatief of sociale onderneming.

81 Van Helsloot, Ira en Gaby van Melick (2015). *Een derde weg ter bevordering van burgerinitiatieven? Een verkenning voor het ministerie van BZK naar een aparte juridische positie voor burgerinitiatieven om veiligheidsbelemmeringen op te heffen*. Uitgave: Crisslab, Renswoude.

82 Eveline Tonkens (2014). *Vijf misvattingen over de participatiesamenleving*. Afscheidsrede uitgesproken bij haar afscheid als Bijzonder Hoogleraar Actief Burgerschap aan de Universiteit van Amsterdam op 1 mei 2014.

83 Tamarah Collij en Lydia Sterrenberg. (2018). *Aan de slag met de coöperatieve samenleving*. Platform31, Den Haag.

Een greep uit de rapporten en cijfers

Kleinschalige initiatieven

In een onderzoek van het SCP uit 2017 werd gekeken naar kleinschalige informele lokale initiatieven.⁸⁴ Daarvoor is aan respondenten gevraagd of er in hun buurt iets werd georganiseerd om mensen met gezondheidsproblemen of ouderdomsklachten te helpen, zoals een eetclub, een boodschappendienst, een klussendienst of koffiemiddagen. Op basis van de resultaten geeft het SCP aan, de indruk te hebben dat het aantal informele buurtinitiatieven is gegroeid, maar dat niet hard kan maken.

Meer professioneel georganiseerde ondersteuningsinitiatieven

Het Aedes-Actiz Kenniscentrum Wonen-Zorg kwam in 2014 op een aantal van 5 initiatieven op het gebied van zorg en welzijn die konden worden gezien als burgeronderneming.⁸⁵ Daarop voortbouwend, maar met een net wat bredere begripsafbakening, leverde een inventarisatie van burgerinitiatieven door Vilans en Movisie⁸⁶ in 2016 een kaart van 320 initiatieven gericht op zorg, welzijn en wonen op. De inventarisatie omvat naast juridische coöperaties op het terrein van zorg, welzijn en wonen ook anders georganiseerde initiatieven waaronder 'naoerzorgpunten', een moderne variant van de vroegere burenhulp. Nederland Zorgt Voor Elkaar kwam eind 2017 met circa vijfhonderd initiatieven op gericht op ontmoeting en welzijnsdiensten, het leveren

zorg of exploiteren zelf zorgwoningen voor ouderen in hun dorp (of hebben de wens om dat te doen).⁸⁷ Veel van de 'serieuze' burgerinitiatieven in de zorg zijn gestart in kleine platelandsgemeenten in de provincie Noord-Brabant waar inwonersaantallen terugliepen en ook het voorzieningenniveau daalde. Inwoners waren ontevreden over het zorgaanbod. Veel van de burgerinitiatieven daar zijn bedoeld om het mogelijk te maken dat mensen die ondersteuning nodig hebben langer zelfstandig thuis of in het dorp kunnen blijven wonen. De initiatieven beginnen vaak klein vanuit het welzijnsaanbod en soms groeien ze uit tot professioneel zorgaanbod, en een van de spelers in de markt.

De aantallen lijken dus te groeien, maar door de verschillen in afbakening, zijn er geen harde uitspraken te doen over groei.

Bijdrage Right to Challenge aan groei vermoedelijk beperkt

Aannemend dat er inderdaad sprake is van groei, speelt het Right to Challenge daarin vermoedelijk nog geen grote rol. Zo is er al een sterke toename van aantallen gerapporteerde zorgcoöperaties in de periode waarop het merendeel van de gemeenten nog niet aan de slag waren met het Right to Challenge. We vermoeden dat de gevoelde urgentie en maatschappelijke betrokkenheid mensen aanzetten om als burgers/inwoners een initiatief te nemen.

84 Mirjam de Klerk Alice de Boer Inger Plaisier Peggy Schyns (2017). *Voor elkaar?* Stand van de informele hulp in 2016 Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag.

85 Beest, R. van, (2014). *Inventarisatie zorgcoöperaties 2014*. Utrecht: Aedes-Actiz Kenniscentrum Wonen-Zorg & Universiteit Utrecht.

86 Zie voor de inventarisatie: <https://www.vilans.nl/artikelen/320-burgerinitiatieven-in-de-zorg-in-kaart-gebracht>.

87 Nederland Zorgt voor elkaar (2017). Uitkomsten verkennerstocht., zie <https://www.nlzorgtvoorelkaar.nl/samenvatting+actieprogramma/rapport+verkennerstocht+en+actieprogramma+zorgzame/handlerdownloadfiles.ashx?idnv=1025496>

Conclusies op hoofdlijnen

Aantal burgerinitiatieven

Met een zekere slag om de arm kunnen we zeggen dat het aantal burgerinitiatieven op het vlak van zorg en welzijn groeit. Daarbij is sprake van een enorme variatie in vormen – van websites en koffiebijeenkomsten tot buurtcirkels, en wonen-zorginitiatieven - en organisatiegraad.

Right to Challenge

In de bovengenoemde groei heeft het Right to Challenge naar alle waarschijnlijkheid geen grote rol gespeeld. Het was een nieuw en onbekend instrument, en het heeft tijd gekost voor het door gemeenten werd opgepakt. Daarbij komt nog dat het Right to Challenge van initiatiefnemers veel kennis, doorzettingsvermogen en organisatievermogen vraagt. Lang niet elk beroep op het Right to Challenge leidt dan ook tot een gerealiseerde Right to Challenge praktijk. De groei in informele en meer georganiseerde burgerinitiatieven zal dus (groten)deels te danken zijn aan andere factoren dan het Right to Challenge.

‘Categorie burgerinitiatieven
dekt verschillende ladingen’



5.

Samenvatting en reflectie

Decentralisaties sociaal domein: drie wetten

Deze publicatie gaat over de voorlopige uitkomsten van rijksbeleid om burgerkracht te benutten en bevorderen. Daarbij ligt de focus op de wetten en instrumenten van de decentralisaties in het sociaal domein: de Wmo 2015, de Jeugdwet en de Participatiewet. De ambitie van deze publicatie is om structuur en overzicht te brengen in kennis over wat er tot dusver, na de decentralisaties, terechtkomt van het streven om burgers meer verantwoordelijkheid te laten dragen voor hun eigen leven, dat van anderen en voor de kwaliteit van de samenleving.

Instrumenten en direct resultaat in termen van zelf- en samenredzaamheid

47

Het onderzoek naar een hulpvraag

Het voornaamste instrument om inzicht te krijgen in de zelfredzaamheid van de hulpvrager en de mogelijkheden van inzet van diens netwerk is **het onderzoek naar een hulpvraag** (in de Wmo: het 'keukentafelgesprek'). Dit vormt de basis voor de gemeentelijke toekenning van ondersteuning om mensen te compenseren voor wat zij zelf en met eventuele hulp van het netwerk niet meer kunnen.

Meeste mensen voeren het gesprek alleen

Uit SCP-onderzoek weten we dat gemeenten met het merendeel van Wmo-melders in gesprek gaan over de hulpvraag (circa 80%). Vier van de tien cliënten voert het gesprek alleen. Observerend onderzoek bij zeer kwetsbare mensen laat zien dat in geen van de 66 keukentafelgesprekken een mantelzorger of cliëntondersteuner aanwezig is.

Beroep op zelfredzaamheid niet eenduidig

Vrijwel alle gemeenten geven aan dat de zelfredzaamheid onderwerp van gesprek is en dat zij aandacht besteden aan wat mensen met hulp uit het netwerk kunnen oplossen. Uit onderzoeken bij de mensen om wie het gaat – Wmo-melders en ouders en jeugdigen – rijst een verschillend beeld van het daadwerkelijke beroep op eigen kracht en het stimuleren van zelfredzaamheid.

Inzet eigen kracht en informele ondersteuning heeft zijn grenzen

Over het directe en uiteindelijke resultaat van de nieuwe onderzoekspraktijk in het kader van de Wmo 2015 en Jeugdwet in termen van zelfredzaamheid weten we nog maar weinig. Er is onderzoek gedaan bij mensen die voorafgaand aan de decentralisaties ondersteuning vanuit de overheid ontvingen. Zij zijn in het jaar na de decentralisaties hun zelfredzaamheid licht hoger gaan waarderen, terwijl ze minder ondersteuning kregen dan voorheen.⁸⁸ Herhaling van dit onderzoek in de daaropvolgende jaren laat zien dat onder de mensen die professionele ondersteuning krijgen, een groeiende groep aangeeft niet of minder zelfredzaam-

heid te zijn. De onderzoekers concluderen hieruit dat overheidssteun steeds meer terecht komt bij mensen die dit nodig hebben. Uit SCP-onderzoek blijkt ondersteuning bij te dragen aan zelfredzaamheid: Wmo-melders die ondersteuning kregen, geven hun zelfredzaamheid een hoger rapportcijfer dan toen ze nog geen ondersteuning kregen (respectievelijk een 6,7 en een 4,8). Het SCP constateert verder dat een deel van de hulpvragers zich ook met overheidssteun niet (goed) kunnen redden.

Verder zijn er zowel aanwijzingen voor onderbenutting van het sociale netwerk (participerend onderzoek) als voor een soms te groot beroep op het sociale netwerk (onderzoek naar belasting van mantelzorgers). In totaal is als aandeel van de bevolking het percentage mantelzorgers niet gestegen.

Geen verlichting druk mantelzorgers

In dit verband is ook relevant dat het SCP⁸⁹ aangeeft dat de gemiddelde belasting van mantelzorgers ongeveer gelijk is gebleven, maar voor bepaalde groepen mantelzorgers, zoals mensen die voor dementerenden zorgen, is toegenomen. Van degenen die werk en mantelzorg combineren, geven vooral de intensieve helpers aan redelijk of veel moeite te hebben met de combinatie. Intensieve helpers met een baan zijn ook substantieel minder tevreden met hun leven dan werkenden die geen mantelzorg geven. Zij, en degenen die het gevoel hebben in een 'mantelzorgklem' te zitten, dat wil zeggen mantelzorgers die zich (moreel) verplicht voelen om zorg te geven en er niet aan kunnen ontkomen, ervaren ook een grote tijdsdruk.⁹⁰

88 In de daaropvolgende jaren is onder de mensen die professionele ondersteuning krijgen, een groeiende groep zich zonder overheidssteun niet (goed) kan redden. Deze bevindingen wijzen erop dat overheidssteun aansluit op wat mensen zelf en samen kunnen oplossen, zoals het beleid beoogt.

89 SCP (2018), *Evaluatie Hervorming Langdurige Zorg*.

90 SCP (2019), *Werk en mantelzorg*.

‘Niet meer mantelzorgers per hoofd van de bevolking’

Om duurzame inzet van informele ondersteuning te bevorderen, zijn gemeenten verplicht een mantelzorg- en vrijwilligersbeleid te voeren. Gemeenten slagen er echter nog niet goed in om de informele ondersteuning van mantelzorgers dan wel vrijwilligers te stimuleren en de belasting die ze ervaren terug te dringen. De weg naar ondersteuning is moeilijk te vinden, niet verbeterd ten opzichte van 2014 stelt het SCP ook. Materiële en financiële voorzieningen, waar tenminste een deel van de mantelzorgers resp. vrijwilligers behoefte aan heeft, worden weinig geboden. Al met al zijn er zijn er zo aanwijzingen dat de inzet van informele ondersteuning door mantelzorgers onder druk staat.

Instrumenten en direct resultaat in termen van zelfregie

Om zelfregie te bevorderen zijn er in het kader van de Wmo 2015 en Jeugdwet drie instrumenten:

1. Het onderzoek naar een hulpvraag, hierboven ook al genoemd.
2. De hulpvrager kan een persoonlijk plan/familiegroepsplan indienen waarmee de

gemeente vervolgens rekening moet houden.

3. De hulpvrager kan een beroep doen op een onafhankelijke cliëntondersteuner om zijn hulpvraag scherp te krijgen of de weg te vinden in het aanbod.

De eerste twee zijn van toepassing op hulpvragen in het kader van de Wmo en de Jeugdwet⁹¹, de mogelijkheid van cliëntondersteuning strekt zich ook uit tot hulpvragen in het kader van de Participatiewet.

Professionals gaan over hulpvragen in het kader van de Wmo 2015 en de Jeugdwet in gesprek met de Wmo-melders respectievelijk ouders en, afhankelijk van de leeftijd, de jeugdigen zelf. In de context van de Wmo blijkt zelfregie met zelfredzaamheid verknoopt: Wmo-melders die tevreden zijn over de deskundigheid van de gespreksvoerder rapporteren een hogere zelfredzaamheid dan degenen die daar ontevreden over zijn. Ouders die te maken hebben met de Jeugdwet zijn in meerderheid positief over de eigen regie, jongeren iets minder.

Cliëntondersteuning en een persoonlijk plan/familiegroepsplan zijn bedoeld om

⁹¹ Ook de Participatiewet kent een *onderzoek*. Dit is echter niet gericht op eigen regie.

hulpvragers en mantelzorgers te ondersteunen in het gesprek over de hulpvraag en de invulling van ondersteuning. Uit onderzoek blijkt dat mensen die cliëntondersteuning gebruiken tevreden zijn en dat mensen die persoonlijk plan en familiegroepsplan maken inderdaad het gevoel hebben zelf richting te hebben gegeven. Daarmee kunnen we zeggen dat het instrument bijdraagt aan zelfregie. Nog weinig mensen zijn echter met de mogelijkheden van cliëntondersteuning en het persoonlijk of familieplan bekend en mogelijk als gevolg daarvan wordt er weinig gebruik van gemaakt. In die zin valt het resultaat van de instrumenten in termen van zelfregie dus tegen. Aan een bredere bekendheid wordt nu overigens door Rijk, gemeenten en bijvoorbeeld Mantelzorg NL (voorheen Mezzo) gewerkt.

Instrumenten en resultaat maatschappelijke inzet

De Wmo 2015 en de Participatiewet zetten in op maatschappelijke nuttige activiteiten vanuit het oogmerk dat burgers “iets terug doen” voor ontvangen ondersteuning dan wel met initiatieven een maatschappelijke bijdrage leveren.

Om de maatschappelijke inzet te bevorderen zijn er drie instrumenten:

- In het onderzoek naar een Wmo-melding wederkerigheid stimuleren (Wmo 2015).
- De tegenprestatie (Participatiewet) waarmee van iemand met een uitkering een maatschappelijke bijdrage zoals mantelzorg of vrijwilligerswerk kan worden opgedragen.
- Het Right to Challenge (Wmo 2015) dat inzet op het overnemen van een voorziening door een initiatief van burgercollectieven.

In het **onderzoek naar een Wmo-melding** wordt met een op de vijf melders ingegaan op wat zij een ander te bieden hebben, maar onbekend is hoe vaak dat tot maatschappelijke inzet leidt.

Van de **tegenprestatie** weten we dat een op de drie bijstandsgerechtigden die levert. Veel gemeenten zetten daarbij in op maatschappelijk inzet in de vorm van mantelzorg of vrijwilligerswerk en een aantal gemeenten organiseert hiervoor activiteiten, zoals werken in de buitenruimte.

Het **Right to Challenge** wordt door steeds meer gemeenten opgepakt, het is onbekend hoe vaak het gebruikt wordt in het kader van

de Wmo 2015. Het heeft naar alle waarschijnlijkheid nog geen grote rol gespeeld in de groei van burgerinitiatieven op het gebied van zorg en welzijn de afgelopen jaren.

Conclusies op hoofdlijnen

Hierboven zijn de conclusies van de meta-analyse van het benutten en bevorderen van burgerkracht samengevat. De onderzoeken die daarvoor zijn benut, hebben hun effect niet gemist. Bij Rijk en gemeenten is op diverse manieren aandacht voor besproken *bottle-necks* bij het gebruik of benutten van instrumenten. Bijvoorbeeld als het gaat om het opsporen van meer mantelzorgers en het meer bekend maken van ondersteuningsmogelijkheden op het gebied van zorgarrangementen of van client ondersteuning, het (helpen) ontwikkelen van nieuwe zorgarrangementen met ondernemers en burgers om mantelzorgers te ontlasten, het motiveren van werkgemers om werk te maken van

mantelzorgvriendelijk HRM-beleid, ondersteuning rondom het Right to Challenge.

Voortvarende aanpak, maar beperkt aandacht voor fundamentele vraagstukken

In praktisch opzicht zijn Rijk, gemeenten en andere betrokkenen redelijk voortvarend aan de slag. Maar meer fundamentele vraagstukken krijgen beperkt aandacht. Vraagstukken als grenzen aan de groei van het aantal mantelzorgers, de bijdrage van het nieuwe beleid aan de tweedeling in de samenleving, beperkingen aan de zelfredzaamheid van mensen, benoemd door het SCP, vooral bij monde van directeur Kim Putters, maar ook door onderzoekskringen rond onder meer de sociologen Eveline Tonkens en Jan Willem Duyvendak, krijgen nog weinig weerklank in het publieke en politiek-bestuurlijke debat.

Het effectief adresseren van deze vraag-

51

‘Fundamentele vraagstukken krijgen beperkt aandacht, dit kan resulteren in een opeenstapeling van praktische oplossingen, zonder reflectie op visie en koers’

stukken zou kunnen uitmonden in wijzigingen in het beleid en de regelgeving. Terwijl de aangedragen praktische oplossingen voor gesignaleerde bottlenecks juist de ingeslagen weg bestendigen. Dat draagt het gevaar in zich dat een opeenstapeling van onsamenvangende praktische oplossingen de inrichting in het sociaal domein gaat bepalen, daarmee voorbijgaan aan de onderliggende principes, redeneringen, en aannames.

Vijf vraagstukken

Toegespitst op burgerkracht dienen zich vijf vraagstukken aan voor de inhoud van een publiek en politiek-bestuurlijk debat:

1. Zelfredzaamheid

Hoe wil de lokale politiek en samenleving omgaan met **zelfredzaamheid**; moet dat altijd en voor iedereen het oogmerk zijn? Of is differentiatie naar doelgroepen en/of leefgebieden wenselijk, of heeft een alternatief begrip de voorkeur, bijvoorbeeld draagkracht?⁹² Op basis van evaluaties van het SCP (zie hoofdstuk 2) is vast te stellen dat het een op de tien hulpvragers ook met ondersteuning niet om zich persoonlijk voldoende te verzorgen en het dagelijks leven te organiseren. En drie op de tien hulpvragers lukt het ook met ondersteuning niet het huishouden te doen. Melders met lichamelijke beperkingen hebben vooral moeite om het huishouden te doen en zich te verplaatsen. Mensen met psychosociale klachten, een verstandelijke beperking of gedragsproblemen hebben vooral moeite om het huishouden te doen en het dagelijks leven te organiseren. Het beleidsdiscours over zelfredzaamheid kan

in die situaties gevoelens of gedachten oproepen van niet volwaardig zijn als mensen niet zelfredzaam zijn en/of dat nooit kunnen worden.⁹³ Daarmee komt zelfredzaamheid op gespannen voet te staan op het overheidsstreven naar een inclusieve samenleving.

2. Zelfregie

Welke ruimte moet er zijn voor burgerkracht in de vorm van **zelfregie**? Het onderzoek naar een hulpvraag in het kader van de Wmo en Jeugdwet wil door dialoog mensen meer regie over ondersteuning geven. Ook cliëntondersteuning en een persoonlijk plan/familiegroepsplan zijn bedoeld om zelfregie te bevorderen. Maar de kaders voor het gesprek over een hulpvraag worden vooral bepaald door rijk en gemeente. Bij de gemeente ligt ook de beslissing voor ondersteuning, die weliswaar in samenspraak met de hulpvrager de oplossingen formuleert, maar dit aan juridische en inhoudelijke kaders toetst. En moet zelfregie niet ook meer leidend worden in het kader van de Participatiewet? Invloed op de invulling van de tegenprestatie, (zie de conclusie in hoofdstuk 3) is immers belangrijk voor de acceptatie en opbrengst ervan. Nu zijn mensen die bijvoorbeeld een activeringstraject ingaan, afhankelijk van de professional die ze treffen in hoeverre er rekening wordt gehouden met hun wensen inzake het activeringstraject dat ze ingaan.⁹⁴

3. Maatwerk

In het verlengde hiervan is ook de vraag: moet **maatwerk** een oplossingenmix inhouden die aansluit bij wat mensen zelf

92 Zie hiervoor: Bas Denters, Jeroen Jonker en Heleen Rijnkels (2019), in Sociaal Bestek, Uitgave 1/2019.

93 Zie hiervoor ook: Bredewold et al. (2018). *De verhuizing van de verzorgingsstaat*.

94 Dorenbos, Ruud en Lydia Sterrenberg (2018). *Gezond participeren aan de randen van het land*. Platform31, Den Haag.

en met hulp uit het netwerk kunnen oplossen? Of gaat het om maatwerk in aansluiting op hoe mensen hun leven en ondersteuning daarbinnen willen inrichten? Dit laatste is van oorsprong een belangrijke pijler onder sociaal werk.⁹⁵ Blijft dit een belangrijke pijler of laten we dat los? Deze vragen zijn onder druk van de bezuinigingsopgave van het Rijk extra prangend. Gemeenten kiezen als gevolg van de bezuinigingsopgave eerder voor de eerste route dan de tweede, en de verdere bezuinigingen in het sociaal domein zullen dit vermoedelijk bestendigen. Daarbij overwegen gemeenten om overheidssteun meer met algemene voorzieningen in te vullen in plaats van met maatwerkvoorzieningen, terwijl SCP-onderzoek laat zien dat hulpvragers in het kader van de Wmo hechten aan maatwerkvoorzieningen.⁹⁶

4. Duurzame inzet informele ondersteuning of betaalbare collectieve oplossingen

Moet de overheid investeren duurzame inzet van informele ondersteuning vanuit sociale netwerken, of juist in het ontwikkelen van betaalbare collectieve oplossingen? Het blijkt nog niet te lukken om hulpvragen meer op te lossen met informele ondersteuning. Gemeenten kunnen gaan investeren in meer, en andere vormen van ondersteuning voor informele hulpverleners. Een alternatief is te investeren in vormen van ondersteuning voor burgerinitiatieven op het gebied van

zorg en welzijn, die een alternatief of aanvulling bieden voor algemene voorzieningen. Het instrument Right to Challenge heeft dit oogmerk, maar het gebruik hiervan is beperkt. Kansrijker zijn kleinschaliger initiatieven die burgers individueel of in groepsverband ontplooiën buiten het georganiseerd vrijwilligerswerk om. Uit onderzoek blijkt dat een uitnodigende overheid meer burgerinitiatieven weet te ontlokken; burgers willen een gedeelde verantwoordelijkheid en vooral ook zeggenschap op voet van gelijkwaardigheid.⁹⁷ Algemene voorzieningen vervangen door burgerinitiatieven heeft als risico dat aanbod verschaalt als initiatieven teloorgaan en dat initiatiefnemers bedoeld of onbedoeld bepaalde mensen of groepen uitsluiten.⁹⁸

5. Ondersteuning voor burgers: bepaalt het budget of bepaalt de behoefte?

Is het beschikbare budget maatgevend voor de ondersteuning die burgers kunnen krijgen of is de ondersteuningsbehoefte maatgevend en moet de begroting sluitend worden gemaakt door bezuinigingen op andere beleidsterreinen? Mag minder overheidssteun leiden tot een verzwarend van lasten voor mantelzorgers en hun werkgevers of moet overheidssteun de ondersteuningsbehoefte volledig afdekken? Hoe gaan we in dat verband om met kwetsbare mensen zonder voldoende eigen middelen en het tekort aan

⁹⁵ <https://www.socialelvraagstukken.nl/voor-restauratie-van-de-verzorgingsstaat-is-het-veel-te-vroeg>

⁹⁶ Zie bijvoorbeeld Isabel Joosen, Jur de Haan en Marieke Koemans (2018). *Aan welke knoppen draaien de gemeenten om de jeugdhulp, Wmo en participatiewet doelen te realiseren*. G40 Themagroep Zorg|Jeugd|Onderwijs.

⁹⁷ Mirjan Oude Vrielink, (2017). *Is de doe-democratie een diplomatendemocratie?* Een verkenning van sociale ongelijkheid. Essay voor het Trendbureau Overijssel, zie: <https://www.trendbureauoverijssel.nl/download/essay-mirjan-oude-vrielink/?wpdmdl=2007>

⁹⁸ <https://www.platform31.nl/nieuws/burgerinitiatieven-vloek-of-zegen-in-een-verdeelde-samenleving>

mantelzorgers in de toekomst?⁹⁹ Zoals Kim Putters aangeeft, dreigt met de bezuinigingen en kanteling in het sociaal domein ook de tweedeling in de samenleving toe te nemen. Dit in termen van *haves* en *havenots* (de mensen die over voldoende middelen beschikken om zelf zorg of extra zorg in te kopen en zij die niet over die middelen beschikken) en de *can* en *cannots* (mensen die wel en niet sociaal vaardig zijn en daarmee ook over netwerken en kennis en vaardigheden beschikken om de weg te vinden in het complexe zorglandschap). Deze ontwikkeling staat haaks op het ideaal van een inclusieve samenleving, en vormt een potentieel gevaar voor de maatschappelijke stabiliteit.

99 De Jong, Andries en Sjoerd Kooiker (2018). Regionale ontwikkelingen in het aantal potentiële helpers van oudere ouderen, 1975-2040. Uitgave: Planbureau voor de leefomgeving, Den Haag. De Klerk, Mirjam, Alice de Boer, Inger Plaisier, Peggy Schyns, Sjoerd Kooiker (2015), *Omvang, aard en kenmerken van mantelzorg en vrijwilligerswerk in de zorg en ondersteuning in 2014*. Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag.

Vaak aangehaalde publicaties

Bredewold, Femmianne, Jan Willem Duyvendak, Thomas Kampen, Evelien Tonkens, Loes Verplanke (2018).

De verhuizing van de verzorgingsstaat. Hoe de overheid dichterbij komt.

Uitgave: Van Gennep, Amsterdam.

De Boer, Alice, Inger Plaisier en Mirjam de Klerk (2019).

Werk en mantelzorg. Kwaliteit van leven en het gebruik van ondersteuning op het werk. Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag.

De Jong, Andries en Sjoerd Kooiker (2018). *Regionale ontwikkelingen in het aantal potentiële helpers van oudere ouderen, 1975-2040.* Uitgave: Planbureau voor de leefomgeving, Den Haag. De Klerk, Mirjam, Alice de Boer, Inger Plaisier, Peggy Schyns, Sjoerd Kooiker (2015), *Omvang, aard en kenmerken van mantelzorg en vrijwilligerswerk in de zorg en ondersteuning in 2014.* Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag.

De Kerk, Mirjam, Alice de Boer, Inger Plaisier en Peggy Schyns (2017). *Voor elkaar?* Sociaal Cultureel Planbureau, Den Haag.

Friele RD. et al. (2018). *Eerste Evaluatie Jeugdwet.* Reeks evaluatie regelgeving: 43. ZonMw, Den Haag.

Kromhout, Mariska, Nora Kornalijslijper, Mirjam de Klerk (2018). *Veranderde zorg en ondersteuning voor mensen met een beperking. Landelijke evaluatie van de Hervorming Langdurige Zorg.* Sociaal Cultureel Planbureau, Den Haag.

MantelzorgNL (2017).

Feiten en Cijfers in het sociaal domein. Werk en mantelzorg. MantelzorgNL, Zeist.

Oude Vrielink, Mirjan (2015). *Bouwen aan burgerkracht in het sociale domein.* Uitgave: Platform31, Den Haag.

Pommer, E. & Boelhouwer, J. (red.) (2016). *Overall rapportage Sociaal Domein. Rondom de transitie.* Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag.

Transitiecommissie Sociaal Domein (2016) Vijfde rapportage TSD: *Transformatie in het Sociaal Domein; de praktijk aan de macht*; Brief van de Transitiecommissie Sociaal domein aan minister Plasterk 30 september.

Van der Ham, Lia, Maaïke den Draak Wouter Mensink Peggy Schyns, Esther van de Berg (2018).

De Wmo 2015 in praktijk – De lokale uitvoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning. Uitgave: Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag.

Colofon

PLATFORM31

Platform31

Postbus 30833
2500 GV Den Haag

070 - 302 84 84
info@platform31.nl
www.platform31.nl

Uitgave

Platform31
Den Haag, mei 2019

Auteurs

Mirjan Oude Vrielink (OVD Advies) en
Lydia Sterrenberg (Platform31)

Redactie

Platform31

Opmaak

Ontwerpstudio NXIX

Fotografie

Beeldbank Platform31

Platform31

Kennis- en netwerkorganisatie
Platform31 ziet de trends in stad
en regio. We verbinden beleid,
praktijk en wetenschap rondom
actuele vraagstukken en komen
tot een aanpak waarmee
bestuurders, beleidsmakers en
uitvoerders direct aan de slag
kunnen. De oplossingen houden
we niet voor onszelf: iedereen
profiteert mee van de resultaten.

Postbus 30833
2500 GV Den Haag
www.platform31.nl

*Hoewel grote zorgvuldigheid is
betracht bij het samenstellen van
dit magazine, aanvaarden Plat-
form31 en de betrokkenen geen
enkele aansprakelijkheid uit welke
hoofde dan ook voor het gebruik
van de in deze publicatie vermelde
gegevens. Alles uit deze uitgave
mag worden vermenigvuldigd en/
of openbaar worden gemaakt mits
de bron wordt vermeld.*

57

Sinds 2015 zijn burgers wettelijk primair verantwoordelijk voor respectievelijk zelfredzaamheid; opvoeden en opgroeien; maatschappelijke participatie en meedoen op de arbeidsmarkt. Dit beleid is vastgelegd in de Wmo 2015 en de Jeugdwet.

De uitvoering van het beleid is bij de gemeenten gelegd. Deze nieuwe taak was niet eenvoudigweg op te nemen in de “dagelijkse routine” van de gemeenten. Ook voor burgers was de hen opgelegde verantwoordelijkheid nieuw.

Drie jaar na de invoering van de nieuwe wetgeving voerden wij een meta-analyse uit van de nieuwe praktijk in het sociaal domein. Deze meta-analyse van wetsevaluaties en ander grootschalig onderzoek vormen de basis voor het in beeld brengen van de instrumenten en de uitwerking van het beleid tot dusver. De effecten en resultaten van het ingevoerde beleid voor alle betrokken partijen zijn inzichtelijk gemaakt.

uitgave

__PLATFORM31__