

Definitieve eindrapportage onderzoek naar de vraag naar cliëntondersteuning

Als het niet lukt om het zelf te regelen



Andersson Elffers Felix



Datum

3 juni 2019

Opdrachtgever

Het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Auteurs

Ruben Keijser, Bram Eindhoven, Irene Niessen, Albert Jan Kruijer, Nienke Schlette, Jop Munneke, Katy Hofstede, Frank Candel, Pieter-Bas van Steenis, Danique van der Burg

Referentie

GV485/eindrapportage

Inhoud

Het onderzoek samengevat	5
Conclusies	5
Aanpak	6
Bevindingen	6
Aanbevelingen.....	7
1 Over dit onderzoek	9
1.1 De onderzoeksvraag	10
1.2 Wat is vraaggestuurd onderzoek?	10
1.3 Over deze rapportage	11
2 Wie hebben we gesproken?	12
2.1 Onderzoek in vier wijken	12
2.2 We zochten naar een specifieke groep.....	12
2.3 Geen duidelijke doelgroepen te onderscheiden.....	13
2.4 Mensen aan het woord over hun behoeften	14
3 Zoeken naar hulp voor een behoefte	17
3.1 Door wie werden mensen bereikt?.....	17
3.2 Wanneer werden mensen wel of niet geholpen?.....	19
4 Welke hindernissen komen mensen tegen?	21
4.1 Hindernis: Ik kan of wil geen hulp vragen	21
4.2 Hindernis: Ik weet niet waar ik aan kan kloppen	23
4.3 Hindernis: Ik krijg niet waar ik behoefte aan heb	24
5 Wat is er nodig om de hindernissen te slechten?	27
5.1 Waar hadden de deelnemers aan het onderzoek behoefte aan?.....	27
5.2 Mogelijke oplossingen voor de hindernissen.....	28
5.3 Oplossingen per hindernis.....	28
6 Wie kan een oplossing bieden?	30
6.1 Oplossingen die naasten en wettelijke vertegenwoordigers kunnen bieden	31
6.2 Oplossingen die vrij toegankelijke professionals kunnen bieden.....	31
6.3 Oplossingen die professionals kunnen bieden die al betrokken zijn.....	32
6.4 Oplossingen die onafhankelijke cliëntondersteuners kunnen bieden	33
6.5 Bij signalering kunnen alle partijen een rol spelen.....	34
6.6 Beslisboom als voorbeeld voor oplossingen	34
7 Conclusie en advies	35
7.1 Beantwoording onderzoeksvraag	35
7.2 Hoe cliëntondersteuning te versterken?	36

Bijlagen	39
A Aanleiding onderzoek	40
B Onderzoeksverantwoording	41
B.1 Selectie van (potentiële) cliënten.....	41
B.2 Bevragen van cliënten	42
B.3 Analyse van behoeften en hindernissen	43
B.4 Analyse van het systeem.....	43
C Wie hebben we gesproken?	45
C.1 Demografische kenmerken van de verschillende interviewlocaties.....	45
C.2 Gevonden behoeften	46
D Samenstelling regie- en klankbordgroep	50
E Voorbeelden beslisbomen	51
E.1 Jongeren en schulden	51
E.2 Autisme en de Wmo	52
E.3 Thuisloze tienermoeders	53

Het onderzoek samengevat

De meeste mensen die zorg, hulp of ondersteuning nodig hebben, krijgen die ook. Toch zijn er mensen die het niet lukt om zelfstandig hulp te regelen. Dat bevestigen de gesprekken die wij voerden met mensen uit vier wijken verspreid over Nederland. Zij vertelden: “Ik heb schulden en krijg mijn administratie niet op orde.”, en “Ik moet naar een revalidatiecentrum maar er is geen plek.”, of “Ik kan geen rolstoeltoegankelijke woning krijgen.”

Cliëntondersteuning kan mensen met zulke vragen de weg helpen vinden naar een oplossing, zo concluderen verschillende eerdere onderzoeken. Het was nog niet duidelijk welke mensen hier het meeste behoefte aan hebben, en wat hun eigenschappen zijn. En welke behoefte aan ondersteuning bij het vinden van zorg, hulp en ondersteuning deze verschillende doelgroepen hebben. Daarom vroeg het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) hier onderzoek naar te doen. Andersson Elffers Felix (AEF) en Instituut voor Publieke Waarden (IPW) onderzochten hoe de vraag naar cliëntondersteuning eruitziet.

Conclusies

De belangrijkste conclusies van dit onderzoek zijn:

De doelgroep van cliëntondersteuning is breed

We vonden allerlei soorten mensen die niet zelfstandig hun hulp en zorg kunnen regelen. Ze passen per definitie niet in één duidelijk hokje, zoals ‘ouderen met een slechte gezondheid’ of ‘jongeren met psychische problemen’. Wat de mensen die we spraken vaak deelden was dat het ging om mensen:

- die kwetsbaar zijn. Ze hadden bijvoorbeeld ernstige psychische problemen of een verstandelijke beperking die snel of vaak voor problemen zorgde
- met complexe behoeften. Door hulpvragen op meerdere terreinen, bijvoorbeeld chronische fysieke problemen en gebrek aan (passende) woonruimte in combinatie met geestelijke problemen lukte het niet gemakkelijk om hulp te vinden
- die weinig of geen anderen kenden die hen konden helpen richting zorg, hulp en ondersteuning. Hun netwerk was klein en hun naasten hadden zelf ook veel problemen.

Deze brede groep ervaart soms tijdelijk, soms langdurig, problemen waardoor ze niet de hulp krijgen die ze nodig hebben. Deze mensen ervaren het systeem als complex.

Mensen hebben uiteenlopende vragen voor cliëntondersteuning

De meesten mensen hebben gedurende een afgebakende periode in hun leven hulp nodig. Bijvoorbeeld als ze ziek werden of na een ontslag en verhuizing opnieuw een netwerk op

moesten bouwen. Of omdat ze alleen de juiste contactgegevens van een professional nodig hadden om zorg te krijgen voor een psychisch probleem. Een deel heeft ook gedurende lange tijd intensieve ondersteuning nodig. Bijvoorbeeld omdat ze zich niet goed kunnen redden op het gebied van financiën, wonen en gezondheid.

Veel verschillende mensen geven cliëntondersteuning

Ondersteuning komt van veel verschillende mensen en instanties. Bijvoorbeeld van bureaus, familieleden, maatschappelijk werkers en huishoudelijke hulpen. De formele onafhankelijke cliëntondersteuning is weinig bekend onder de mensen die er gebruik van zouden kunnen maken. Soms is onafhankelijkheid of specifieke kennis ook niet nodig om iemand verder te kunnen helpen. Onafhankelijkheid betekent in dit geval niet afhankelijk zijn van financiering voor de ondersteuning en geen belang hebben bij de keuze voor bepaalde hulp. In de complexe situaties waarin de meest kwetsbare mensen zitten is dit regelmatig wel nodig.

Aanpak

Vraaggericht onderzoek in vier wijken door heel Nederland

Dit onderzoek richt zich in het kort op de vraag: “Wat zijn de (potentiële) doelgroepen voor het gebruik van onafhankelijke¹ cliëntondersteuning en welke ondersteuningsbehoeften bij het vinden van hulp leven er onder de verschillende doelgroepen?”

We spraken met mensen uit vier wijken in Nederland. In totaal vertelden 92 mensen ons over hun behoefte aan ondersteuning. In het onderzoek zochten we mensen die zorg, hulp of ondersteuning nodig hebben en dat niet (gemakkelijk) zelf konden vinden. Die hebben we benaderd via professionals, maar ook door mensen op straat aan te spreken.

Bevindingen

Mensen redeneren vanuit hun behoeften, niet vanuit het systeem

Mensen kijken niet naar instanties, wetten, rechten en plichten, maar vanuit de problemen die ze ervaren. Ze hebben bijvoorbeeld weinig of helemaal geen kennis van regelingen die een oplossing kunnen bieden. Ze zijn bijvoorbeeld eenzaam en zoeken gezelschap of ze hebben hulp nodig in het huishouden. Voor deze concrete problemen zoeken ze een oplossing. Dat het zorgsysteem is ingericht via verschillende wetten en instanties kan voor hen het vinden van hulp bemoeilijken. Dit is vooral zo als iemand niet binnen één wet of kader valt of als de officiële taal en de wijze van communiceren niet aansluiten op iemands vaardigheden.

Cliëntondersteuning is vooral belangrijk voor de meest kwetsbare mensen

Voor kwetsbare mensen blijkt het soms moeilijk te zijn een beroep te doen op bestaande voorzieningen. Dit geldt vooral als ze zelf niet de vaardigheden hebben om contact te zoeken met professionals. Ondersteuning is daarnaast nodig voor mensen die een hulpvraag hebben waar geen wettelijke regeling voor is of die vraagt om een beroep op verschillende wetten en regelingen. Bijvoorbeeld bij een medisch en sociaal probleem dat meer tijd en ondersteuning vraagt dan artsen kunnen geven. Hierdoor wordt het soms voor hen te ingewikkeld. Deze groep mensen is zo divers dat die niet in één definitie is te omschrijven. Jongeren, ouderen, mensen met een psychisch probleem of langdurige schulden, door het hele land heen zijn er mensen die (tijdelijk) kwetsbaar zijn en het niet altijd zelf redden.

¹ De onafhankelijkheid van cliëntondersteuning is wettelijk vastgelegd. Gemeenten hebben de vrijheid te kiezen hoe ze cliëntondersteuning lokaal organiseren. Dit betekent dat in sommige gemeenten de functie bij het wijkteam belegd is, niet bij een aparte partij.

Mensen zoeken vooral praktische hulp van iemand die ze vertrouwen

Cliëntondersteuning kan een belangrijke rol spelen om meer mensen de ondersteuning te laten vinden die ze nodig hebben. De thema's waarop ze ondersteuning zoeken zijn zeer divers, van zorg tot eenzaamheid. Mensen zoeken praktische ondersteuning, bijvoorbeeld iemand die informatie opzoekt, formulieren invult of met hen meegaat naar gesprekken met instanties. In de praktijk kan bijvoorbeeld een huishoudelijke hulp of een mantelzorger degene zijn die daarbij helpt. Het is voor alle mensen die we spraken belangrijk dat het iemand is die ze vertrouwen. Iemand die ze al langere tijd kennen of iemand die snel vertrouwen wekt doordat die laat blijken hen serieus te nemen. Cliëntondersteuning werkt dan als een middel om het stelsel beter te laten werken. Dit hoeft niet altijd *onafhankelijke* cliëntondersteuning te zijn. De meeste mensen in dit onderzoek kenden deze specifieke functie niet.

Aanbevelingen

Op vijf manieren kan cliëntondersteuning versterkt worden, of kan worden voorkomen dat mensen in de eerste plaats cliëntondersteuning nodig hebben.

Cliëntondersteuners zijn overal; maak er gebruik van

Het zou niet ingewikkeld moeten zijn om zorg, hulp of ondersteuning te zoeken en te krijgen. Mensen die het nodig hebben, kunnen immers vaak geen ingewikkelde procedures aan. In de praktijk is het soms wel te ingewikkeld, en weten mensen niet waar ze aan moeten kloppen.

Het blijkt dat er dan op heel veel plekken mensen zijn die een zetje in de juiste richting kunnen geven. Zorg dus dat deze mensen, professionals in de zorg, op een gemeenteloket of in de wijk, integraal kijken en mensen verder helpen als dat nodig is, ook als ze zich daarbij niet helemaal aan hun taakomschrijving houden. De mogelijkheid om alle kanten van iemands situatie in samenhang te bekijken kan helpen om beter een passende oplossing te vinden. Een concrete manier om de toegankelijkheid van het stelsel te verhogen is om een 'cliëntenreisspecialist' aan te wijzen. Die gaat namens gemeenten na wat er gebeurt met mensen die een of meerdere keren zijn afgewezen bij de gemeentelijke loketten. Dit voorkomt dat mensen het niet zelf redden om de weg te vinden naar hulp voor hun behoeften.

Borg alle relevante functionaliteiten, liefst op meerdere plaatsen

Het is belangrijk dat het aanbod aan cliëntondersteuning elke behoefte dekt. Cliëntondersteuning is immers nodig in verschillende situaties en voor uiteenlopende mensen. Voor al die situaties en mensen moet een passende oplossing zijn. Iemand die mensen helpt met vraagverheldering is niet per se dezelfde als iemand die praktische hulp biedt of die onafhankelijke hulp biedt bij een belangenconflict. Een ondersteuner die iemand met autisme goed kan helpen, is niet per se dezelfde als een naaste of professional die mensen helpt die niet goed kunnen lezen of schrijven. Sommige mensen hebben baat bij een ervaringsdeskundige die optreedt als cliëntondersteuner, terwijl dat voor anderen juist niet helpt.

Lokale verschillen in de inwoners en hun behoeften bestaan altijd. Desondanks is het overal van belang om de kernfunctionaliteiten te borgen. Voor iedereen die niet binnen een hokje past, kan er ook een oplossing worden geboden. Er zijn verschillende mogelijkheden denkbaar om dat te regelen. Denk bijvoorbeeld aan een 'Tussen wal en schip loket' waar professionals cases kunnen melden, die daar met maatwerk worden opgelost. Dergelijke loketten kunnen de signalerende functie van cliëntondersteuning versterken.

Zorg voor betere bekendheid van cliëntondersteuning

Om alle mensen te bereiken die dit nodig hebben, moet cliëntondersteuning de mensen bereiken die hieraan behoefte hebben. Op dit moment blijken veel mensen niet van het bestaan van cliëntondersteuning te weten, of niet te weten dat het ook voor hun is. Betere zichtbaarheid van ondersteuners is dus van belang, juist bij doelgroepen die er baat bij kunnen hebben. Dit kan worden gerealiseerd door cliëntondersteunende professionals (nog) meer outreachend de wijk in te laten gaan. Zo kunnen juist de mensen bereikt worden die geïsoleerd leven of te weinig (taal)kennis hebben om de weg te vinden.

Naast voldoende bekendheid, is het belangrijk dat cliëntondersteuning aansluiting heeft op de professionals in zorg, welzijn, wonen en financiën. Professionals kunnen dan mensen met een vraag doorverwijzen naar cliëntondersteuning. Andersom kunnen cliëntondersteuners dan goed doorverwijzen naar andere professionals die mensen met een behoefte kunnen helpen, bijvoorbeeld een woningcorporatie of schuldhulpverlener.

Borg onafhankelijke cliëntondersteuning

De onafhankelijkheid van cliëntondersteuners is in sommige situaties nodig. Onafhankelijkheid betekent in dit geval dat de ondersteuner geen andere rol heeft, bijvoorbeeld als zorgprofessional of lid van het wijkteam. Ongeacht de lokale keuzes, is er in specifieke situaties een onafhankelijke partij nodig om inwoners bij belangenconflicten te helpen.

Ook als mensen aangeven dat onafhankelijkheid van een cliëntondersteuner voor hen niet belangrijk is, kan onafhankelijkheid belangrijk zijn om tegenwicht te kunnen bieden bij bijvoorbeeld gesprekken met de gemeente, zorgkantoor of met een zorginstelling. Concreet vraagt het borgen van onafhankelijke cliëntondersteuning dat gemeenten deze functie expliciet organiseren.

Signaleer structurele problemen om het stelsel te verbeteren

Cliëntondersteuners, al dan niet beroepsmatig, lopen vaak tegen problemen aan die in het stelsel zitten. Problemen die ze (eigenlijk) niet zelf kunnen oplossen, bijvoorbeeld omdat er een tekort aan woningen is of omdat wetten niet goed op elkaar aansluiten. Ondersteuning op individueel niveau lost het probleem dan niet op. Het is belangrijk dat zij een signaal af kunnen geven over situaties waarin het moeilijk of zelfs onmogelijk is om tot een individuele oplossing te komen. Zo kunnen ook problemen waar meer mensen tegenaan lopen worden verholpen. De mogelijkheden om structurele problemen aan te kaarten kan expliciet onder de aandacht worden gebracht van hulpverleners en naasten. Bijvoorbeeld door als gemeente of lokale ombudsman eens in de paar jaar de wijken in te gaan om vanuit verschillende kanten te horen welke problemen regelmatig terugkomen. Dit kan zeker bij het maken van nieuwe visiedocumenten of uitvoeringsplannen van visies handvatten geven om structurele problemen te verbeteren.

1 Over dit onderzoek

Veel mensen hebben op enig moment in hun leven zorg, hulp of ondersteuning nodig. Als zij daarvoor niet terug kunnen vallen op hun eigen netwerk, doen zij een beroep op de overheid. De overheid heeft voor dit soort vragen een aanbod dat uiteenloopt van hulp bij de huishouding tot zeer specialistische zorg tot ondersteuning bij het vinden van werk. Niet iedereen lukt het echter om de benodigde zorg, hulp of ondersteuning zelfstandig te regelen. Er zijn ook mensen die behoefte hebben aan iemand die met hen reflecteert op hun leven. Cliëntondersteuning kan daarbij helpen.²

Het recht op onafhankelijke cliëntondersteuning is vastgelegd in de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (Wmo) en de Wet langdurige zorg (Wlz). De wetten definiëren dit recht als “ondersteuning door middel van informatie, advies en algemene ondersteuning die bijdraagt aan het ...”

- “versterken van de zelfredzaamheid en participatie en het verkrijgen van een zo integraal mogelijke dienstverlening op het gebied van maatschappelijke ondersteuning, preventieve zorg, zorg, jeugdhulp, onderwijs, welzijn, wonen, werk en inkomen.”³
- “tot gelding brengen van het recht op zorg in samenhang met dienstverlening op andere gebieden.”⁴

De onafhankelijkheid van cliëntondersteuning is wettelijk vastgelegd. Gemeenten hebben de vrijheid zelf te kiezen hoe ze cliëntondersteuning lokaal organiseren. In de praktijk is de functie soms bij een aparte partij belegd en soms bij het wijkteam belegd.

Zorg, hulp of ondersteuning

De verschillende wetten gebruiken verschillende woorden:

- In de Wlz en de Zorgverzekeringswet (Zvw) wordt over het algemeen de term ‘zorg’ gehanteerd.
 - In de Wmo, die uitgevoerd wordt door gemeenten, wordt gesproken over ‘ondersteuning’.
 - In de Jeugdwet, die ook uitgevoerd wordt door gemeenten, wordt de term ‘hulp’ gebruikt.
- Cliëntondersteuners hebben met al deze wetten te maken. Daarom gebruiken wij in deze rapportage vaak de combinatie van de woorden zorg, hulp en/of ondersteuning.

² De Regelhulp, <https://www.regelhulp.nl/ik-heb-hulp-nodig/hulp-bij-regelen-zorg>

³ Wet maatschappelijke ondersteuning 2015

⁴ Wet langdurige zorg

1.1 De onderzoeksvraag

Het ministerie van VWS vroeg ons onderzoek te doen naar de vraag:

“Wat zijn de (potentiële) doelgroepen voor het gebruik van onafhankelijke cliëntondersteuning en welke ondersteuningsbehoeften bij het vinden van zorg, hulp en ondersteuning leven er onder de verschillende doelgroepen?”

Het kabinet wil de komende jaren onafhankelijke cliëntondersteuning versterken.⁵ Daarvoor is inzicht nodig in de behoefte aan onafhankelijke cliëntondersteuning. Het ministerie wilde deze vraag breed bekijken en heeft daarom gekozen voor een vraaggestuurd onderzoek. De vraag was niet alleen om behoeften in kaart te brengen van mensen die al gebruikmaakten van cliëntondersteuning. Het onderzoek moest juist ook in beeld brengen of er doelgroepen niet in beeld zijn, en wat hun behoeften waren.

1.2 Wat is vraaggestuurd onderzoek?

Het ministerie van VWS heeft ons gevraagd het onderzoek vraaggestuurd uit te voeren. We gingen in het onderzoek dan ook uit van wat de mensen zelf vertelden. In de gesprekken hebben we gevraagd naar wat mensen zelf belangrijk vinden.

Het verschil met de meeste andere onderzoeken

Een gebruikelijke manier van onderzoek doen is kijken naar het bestaande aanbod. Welke instanties zijn er allemaal, en hoe gaan deze te werk? Wat vinden hun cliënten daarvan? Deze werkwijze geeft veel inzicht, maar het is lastig om uit te vinden waar mensen écht behoefte aan hebben, zeker als ze geen hulp krijgen of teleurgesteld zijn geraakt in het systeem. We wilden in dit onderzoek juist weten welke mensen het wel en niet lukt om hulp te regelen. Daarom was het een bewuste keuze om ook (kwetsbare) mensen te interviewen die op dat moment geen of geen passende zorg, hulp en ondersteuning kregen.

Hoe hebben we mensen gevonden?

We wilden mensen met verschillende ervaringen en achtergronden spreken. We hebben nagedacht over de mogelijkheid om een landelijke enquête af te nemen, of via cliëntenpanels te werken. Dat heeft echter als nadeel dat niet iedereen vertegenwoordigd is. Juist de mensen die niet in beeld zijn, zijn slecht te bereiken met een landelijke werkwijze.

Daarom hebben we vier wijken geselecteerd en hebben daar mensen benaderd. Deze wijken zijn erg verschillend en liggen verspreid door het land.⁶ We vonden onze gesprekspartners via lokaal werkende instanties, maar ook door mensen op straat aan te spreken.⁷ Op die manier hebben we zoveel mogelijk verschillende mensen gesproken met verschillende behoeften.

We hebben verschillende vragen gesteld: over wat voor behoeften de mensen hadden en of ze problemen hadden bij het vinden van zorg, hulp of ondersteuning voor deze behoefte.⁸ Als bleek dat iemand een ‘legitieme vraag’ had, gingen we dieper met hem of haar in gesprek.

⁵ Kabinet Rutte III, Vertrouwen in de toekomst, 2017

⁶ In bijlage B leggen we uit hoe we deze wijken uitgekozen hebben.

⁷ In bijlage C staat wat voor mensen we gesproken hebben.

⁸ In bijlage B en bijlage C leggen we uit waar we in de wijken mensen gezocht hebben.

Legitieme vragen

Niet alle behoeften op leefdoeinen zijn relevant voor dit onderzoek. We hebben ons specifiek gericht op 'legitieme vragen'. Dat is een vraag waarvan we als samenleving hebben vastgesteld dat we daar hulp bij willen bieden. Dit onderzoek richt zich op legitieme vragen die vallen onder zorg, ondersteuning, wonen, financiële problemen, zingeving, onderwijs of het domein van werk en inkomen.

Mensen die we in de wijken spraken met een behoefte op één of meer van deze gebieden, kwamen in aanmerking voor deelname aan het onderzoek. Er zijn uiteraard grijze gebieden, waarbij lastig aan te geven is of iets wel of niet een legitieme vraag is. Bij 'sociaal contact' zet de overheid zich bijvoorbeeld in voor het verlagen van eenzaamheid van mensen, maar er is geen minimumniveau van sociaal contact vastgelegd waar elk mens recht op heeft.

Wat kunnen we zeggen met vraaggestuurd onderzoek, en wat niet?

Voor dit onderzoek gebruikten we de informatie die we hebben gekregen in de interviews met mensen met een hulpvraag. De interviews leerden ons hoe mensen de zoektocht naar zorg, hulp en ondersteuning zelf hebben ervaren. We geven dus aan wat wel en niet goed ging vanuit het referentiekader van onze gesprekspartners.

We hebben vragen gesteld over de behoeften van mensen, maar ook over hun kenmerken. De mensen die spraken vroegen we bijvoorbeeld naar schulden, opleidingsniveau, inkomen en sociaal netwerk. Met deze informatie konden we onderzoeken wat voor oplossingen werken voor welke doelgroep. We gebruikten de informatie die we van mensen zelf gekregen hebben. Het is dus mogelijk dat iemand die bijvoorbeeld schulden heeft dat niet aan ons verteld heeft. Uiteraard brengt dat beperkingen met zich mee: gegevens zijn immers niet geverifieerd. Het doel van dit onderzoek was echter geen kwantitatieve analyse van alle feiten en cijfers, maar juist een beeld van de ervaringen van mensen zelf.

Er is natuurlijk ook een ander perspectief. Zorgaanbieders, zorgkantoren en gemeenten hebben ook veel informatie over de behoeften van mensen, en vinden er soms iets anders van dan de persoon zelf. Die informatie hebben we niet gebruikt in dit onderzoek. We konden dan ook niets zeggen over de manier waarop het aanbod feitelijk georganiseerd is. Wel geven we inzicht in de manier waarop mensen het ervaren. Tegelijkertijd met dit onderzoek wordt een ander onderzoek uitgevoerd naar de manier waarop het aanbod nu georganiseerd is.

1.3 Over deze rapportage

Tijdens het onderzoek hebben we veel mensen verschillende gesproken. Het waren bijzondere en soms indringende gesprekken met mensen die soms ver afstonden van de taal van wetten en beleid. In de rapportage hebben we geprobeerd om naast de inhoudelijke bevindingen ook het gevoel van deze gesprekken vast te houden.

We hebben geprobeerd bij het schrijven ingewikkelde en beleidsmatige taal zoveel mogelijk te voorkomen. Met het doel de rapportage toegankelijk te houden hebben we onderzoeksmatige details zoveel mogelijk in de bijlagen gezet. We zijn er niet helemaal in geslaagd om het taalgebruik overal eenvoudig te houden. Soms geven ingewikkelde woorden nu eenmaal beter de kern van de zaak weer. Wel hopen we dat deze rapportage u meeneemt naar de wereld van de mensen die we gesproken hebben.

2 Wie hebben we gesproken?

2.1 Onderzoek in vier wijken

We hebben interviews gehouden met 92 mensen. In totaal hebben we in vier wijken⁹ gesproken met:

- 21 mensen in Delfzijl-Noord, in Delfzijl
- 27 in Borculo overige komgebieden, in Berkelland
- 22 in Balboaplein e.o., in Amsterdam
- 22 in Stokhasselt-Noord, in Tilburg

Het waren bijzondere gesprekken, waarbij mensen ons openhartig hebben verteld over hun ervaringen met de overheid. We ontmoetten hen op verschillende plekken in Nederland. Bij hen in de buurt, op pleinen en bij supermarkten. Soms ook in buurtcentra of bij mensen thuis.¹⁰



2.2 We zochten naar een specifieke groep

In dit onderzoek zochten we juist de mensen die het niet lukte om zelf zorg, hulp of ondersteuning te regelen, of waarbij dat in het verleden niet gelukt is. Zoals verwacht komen bepaalde kenmerken dan ook relatief veel voor onder de deelnemers. In het onderzoek kwamen we bijvoorbeeld relatief veel mensen tegen die:

- alleenstaand zijn
- in een sociale huurwoning wonen
- laag en middelbaar opgeleid zijn
- van middelbare leeftijd of ouder zijn

⁹ In bijlage B leggen we uit hoe we deze wijken uitgekozen hebben.

¹⁰ In bijlage C leest u in meer detail met welke mensen we gesproken hebben en wat voor behoeften zij hadden.

- geen baan hebben
- schuldhulpverlening krijgen
- invaliderend fysieke klachten hebben
- een klein netwerk hebben.

Combinaties van deze kenmerken kwamen natuurlijk ook voor. De mensen die deelnamen zijn dan ook geen afspiegeling van de bevolking in Nederland. Dat is ook niet de bedoeling. De meeste mensen in Nederland kunnen immers de weg naar een goede oplossing voor een behoefte die zij hebben goed zelf vinden.

2.3 Geen duidelijke doelgroepen te onderscheiden

Zoals hierboven benoemd, kwamen bepaalde kenmerken relatief veel voor bij de mensen die we gesproken hebben. Het kunnen ouderen en jongeren zijn, mensen die al langer ziek zijn of mensen die moeite hebben na een tegenslag de draad weer op te pakken. Er was geen duidelijke rode draad in de kenmerken van mensen of hun behoeften.

We hadden liever gezien dat we wel een rode draad hadden gevonden. In dat geval was er immers ook een relatief eenvoudige oplossing te vinden. Vanwege de gesproken mensen is het echter logisch dat de rode draad er niet is. In Nederland is er voor veelvoorkomende problematiek in een bepaalde groep immers vaak iets geregeld. Juist de mensen die buiten de grote reguliere groepen vallen, lopen tegen problemen aan.

De groep mensen die we spraken, valt haast per definitie buiten de vaste kaders. Anders was het hen wel gelukt om zelf of via instanties de hulp te krijgen die ze nodig hadden. Drie eigenschappen die wel vaak terugkwamen waren:

- Mensen waren kwetsbaar. Ze hadden bijvoorbeeld ernstige psychische problemen, een verstandelijke beperking of waren boos en teleurgesteld geraakt. Instanties konden hier dan niet goed mee omgaan.
- Ze hadden complexe behoeften. Mensen hadden hulpvragen op meerdere terreinen, bijvoorbeeld chronische fysieke problemen, geen (passende) woonruimte of geestelijke problemen.
- Mensen kenden weinig of geen anderen die hen konden helpen richting zorg, hulp en ondersteuning. Hun netwerk was klein en hun naasten hadden zelf ook veel problemen.

Dit zijn eigenschappen die erg abstract zijn en waarvan bekend is dat ze samengaan met meer problemen, waarbij het ook moeilijker is om aanbod te vinden dat aansluit bij de behoefte die mensen hebben.

Uit de bovenstaande beschrijving kan niet geconcludeerd worden dat cliëntondersteuning alleen nuttig is voor deze ‘klassieke’ groepen, of dat de behoefte aan hulp alleen te maken heeft met kwetsbaarheid. We hebben ook mensen gesproken waarvoor de omschrijving ‘kwetsbaar’ absoluut niet op zijn plaats is. Autonome, krachtige mensen, ook hoogopgeleide mensen, mensen die zeer succesvol waren (geweest) in hun werk. Toch zijn ze onderdeel van dit onderzoek. Het lukte ze namelijk niet (makkelijk) zelf om aanbod te vinden dat aansluit bij hun behoefte.

2.4 Mensen aan het woord over hun behoeften

In de gesprekken noemden mensen uiteenlopende behoeften. We geven enkele voorbeelden. Dat geeft een beeld van de variëteit. Wanneer in een gesprek bleek dat mensen niet verder kwamen, hebben we mensen waar mogelijk een stap verder geholpen.

“Ik heb behoefte aan zorg, hulp of ondersteuning”

De meeste mensen die we spraken, vertelden behoefte te hebben aan allerlei soorten zorg, hulp of ondersteuning. Sommige mensen hadden fysieke problemen door ouderdom, anderen waren nog jong maar hadden, soms al jaren, last van geestelijke problemen.

Zoals verwacht hadden mensen met gezondheidsproblemen meer behoefte aan zorg, hulp en ondersteuning. Dat geldt zeker bij fysieke problemen.

“Mijn vrouw heeft kanker en Parkinson, en zou eigenlijk in een verpleeghuis moeten wonen, maar het lukt me niet om de Wlz-aanvraag rond te krijgen.” – mantelzorger

Verschillende mensen hadden wel een vorm van zorg, hulp of ondersteuning gekregen, maar ervoeren dat niet als passend.

“Nadat ik in huis gevallen was, kreeg ik thuis verpleging voor een wond aan mijn heup. Ik vertelde dat ik echt alleen verpleegd wilde worden door een vrouw, maar er kwam toch steeds een mannelijke verpleger langs. Die stuurde ik weg, dan deed ik het zelf wel.” – oudere vrouw die alleen woont

In andere gevallen stopte de zorg, hulp of ondersteuning eerder dan mensen hun problemen weer zelf konden oplossen.

“Na drie maanden moest iedereen weer aan het werk. Toen hielpen de burens. Zij kwamen geregeld langs en deden boodschappen. Daarom zeg ik altijd: je burens zijn belangrijker dan je familie.” – alleenwonende man

Familie bleek vaak niet genoeg te kunnen bijspringen. Er was een grens aan wat zij konden bieden, en aan wat mensen nog van hun familieleden wilden vragen.

“Ik zoek iemand die me helpt met mijn financiën”

Veel van de mensen die we spraken hadden (ook) behoefte aan hulp op financieel gebied. Vaak was hun inkomen laag, sommige mensen wisten niet wat voor toeslagen of andere financiële ondersteuning ze konden krijgen en veel mensen hadden schulden.

Schulden ontstonden vaak door een tegenslag: mensen waren ontslagen, hun partner ging bij hun weg, of ze kregen ineens lichamelijke of psychologische problemen.

“Ik had na een bedreiging PTSS en andere angsten, zoals angst om mijn huis te verlaten. Toen deed ik de deur niet meer open. En brieven las ik ook niet meer. Schulden bouwden op omdat ik sommige rekeningen niet had betaald. Toen werd er plotseling loonbeslag gelegd en dreigde ik uit mijn huis te worden gezet. Uiteindelijk heb ik via de gezinscoach goede schuldhulpverlening gekregen, waardoor ik in mijn huis kon blijven wonen.” – man die door tijdelijke psychische problemen ook financiële problemen kreeg

In een aantal gevallen verergerde de schuld problemen die er toch al waren.

“De schulden liepen op na mijn studie en een paar jaar op de bank zitten. Toen de deurwaarders langskwamen restte alleen nog de straat om geld te verdienen. Ik heb vijf jaar in de gevangenis gezeten, en heb nu na tien jaar eindelijk hulp voor mijn problemen.” – man in de schuldhulpverlening

Mensen met schulden hebben vaak meer behoefte aan ondersteuning op financieel gebied dan mensen zonder schulden. Dat is echter niet het hele verhaal. Als mensen ondersteund worden bij hun financiën, bijvoorbeeld door een bewindvoerder, komen andere behoeften weer boven. Veel mensen met problematische schulden hadden vaak behoefte aan zorg, hulp of ondersteuning, of aan een (beter passende) woning.

“Ik heb behoefte aan passende woonruimte”

Vershillende mensen noemden als probleem dat ze geen passende woonruimte konden vinden. Dit speelde vooral in Amsterdam, maar ook op andere plekken. We hebben mensen gesproken die geen woning hadden, maar spraken vooral mensen met een woning die niet meer paste bij hun behoeften. Dat kwam vaak omdat er iets was veranderd in hun leven. Ze kregen een kind of gingen scheiden, of werden ziek of moeilijk ter been.

“Ik zit nu vier jaar in een rolstoel en wil graag in een rolstoeltoegankelijke woning wonen, maar die zijn er niet in mijn wijk. Waar ik nu woon, is de keuken en de badkamer te klein en kan ik niet makkelijk naar buiten. – vader van middelbare leeftijd die regelmatig een rolstoel nodig heeft vanwege fysieke klachten

Een veilige en betaalbare woning is een belangrijke basis. Als die er niet is, lukte het mensen niet om aan andere problemen te werken. Vaak vonden mensen met veel verschillende problemen hun woonruimte het belangrijkste probleem om op te lossen. Daarbij liepen ze ertegenaan dat professionals zich soms op andere problemen richtten.

“Ik was zwanger en woonde samen met mijn vriend op een kamer van 10m2. Ik had ook nog geld nodig voor de inrichting, maar toen moest ik zoveel formulieren invullen dat ik zei: 'laat maar'. We moesten alles zelf doen om een echte woning te regelen, maar dat lukte dus niet.” – tienermoeder zonder middelbareschooldiploma

Een woning is voor veel mensen moeilijk te vinden, zeker in Amsterdam. Voor één groep bleek dat nog moeilijker. Dat zijn mensen die na de basisschool niet doorgeleerd hebben. Deze groep had ook vaker moeite met andere basale levensbehoeften, zoals voldoende eten.

“Ik heb behoefte aan sociaal contact”

Alle mensen die we gesproken hebben, vonden sociaal contact belangrijk. Sommige mensen hadden daar geen hulp bij nodig. Het lukte echter niet iedereen om zelf die contacten te leggen en te onderhouden.

“Sinds mijn vrouw is overleden een jaar geleden gaat het niet goed met me. Ik ben een gezelligheidsmens. In de eerste periode ben ik door het ziekenhuis geholpen, maar toen dat stopte kwam ik er zelf niet aan toe om alles te regelen. Uiteindelijk heb ik hulp gekregen, maar ik heb eigenlijk te lang rondgelopen met mijn problemen.” – weduwnaar zonder werk en met chronische fysieke klachten

Mensen die behoefte hadden aan meer sociaal contact, wisten vaak niet waar hoe ze met andere mensen in contact konden komen. Hun partner of vrienden waren weggefallen en ze stonden er ineens alleen voor of wilden hun netwerk niet al teveel belasten. Vooral na een verhuizing moeten mensen vaak sociaal opnieuw beginnen. Soms speelden daarbij ook financiële drempels die het lastiger maakte erop uit te gaan.

“Mijn man is van mij gescheiden, en mijn kinderen zie ik niet vaak. Ik heb weinig contact met andere mensen. In het buurthuis spreek ik wel mensen. Ik loop slecht, dus om daar te komen, heb ik een scootmobiel nodig. Maar dat kan ik niet betalen” – Turkse moeder van 55 jaar

3 Zoeken naar hulp voor een behoefte

Het vorige hoofdstuk liet zien dat mensen allerlei soorten behoeften hebben. Veel mensen, hoewel niet allemaal, gaan dan op zoek naar hulp. In dit hoofdstuk beschrijven we hoe ze dit hebben gedaan en wat de rol van cliëntondersteuning daarbij was.

3.1 Door wie werden mensen bereikt?

Dit onderzoek gaat over mensen die ondersteuning nodig hebben omdat ze zelf de weg naar hulp niet kunnen vinden. De verhalen lieten zien dat ze op verschillende manieren in contact kwamen met mensen die hen verder konden helpen. De onderstaande visualisatie vat de ervaringen van alle 92 mensen samen:

- Enkele mensen hebben geen contact gehad met de instantie die hen had kunnen helpen. Dit zijn de donkerblauwe figuren.
- De meeste mensen zijn bereikt door iemand met cliëntondersteunende taken. Dit zijn vaak mensen die beroepsmatig vanwege een andere reden betrokken zijn, zoals huisartsen, maar dit kunnen ook naasten zijn. Dit is de grote groep grijze figuren.
- Tot slot is een aantal mensen bereikt door onafhankelijke cliëntondersteuning. Het kunnen gemeenten zijn die deze functie financieren, maar onafhankelijke cliëntondersteuning vanuit de Wlz is ook mogelijk. Dit zijn de lichtblauwe figuren.



Wat valt op aan deze categorieën?

De meeste mensen vertelden ons dat ze bereikt zijn door een instantie of dat ze die instantie zelf hebben bereikt. Er zijn maar weinig mensen met een legitieme behoefte helemaal niet bereikt. Wel kostte het soms moeite om dit voor elkaar te krijgen. Mensen kwamen er regelmatig zelf niet uit. Dat hangt uiteraard ook samen met de selectie die we in het onderzoek gemaakt hebben.

Niet bereikt door instanties of naasten

Een klein aantal mensen heeft geen contact met mensen die hen helpen. Vroeger hadden ze misschien contact met een arts of iemand van de gemeente, maar nu niet meer. Dit zijn mensen die teleurgesteld zijn geraakt in instanties. Ze staan vaak wantrouwend tegenover professionals, maar ook tegenover burens en anderen in hun omgeving.

Bereikt door een cliëntondersteunende functie

De meeste mensen zijn ondersteund en verder geholpen door mensen die eigenlijk een andere taak hadden. Een huisarts die iemand in contact heeft gebracht met de schuldhulpverlening. Of een wijkverpleegkundige die iemand in contact bracht met een maatschappelijk werker vanwege eenzaamheid. Zo zijn er meer voorbeelden. Vooral de huisarts blijkt van belang bij sociale problemen als eenzaamheid.

Mensen zijn in de meeste gevallen dus verder geholpen door naasten of door professionals die om een andere reden contact met hen hadden. Dat ging vooral goed bij mensen die één duidelijk afgebakende vraag hadden. Denk aan hulp in het contact met een bewindvoerder, bij het invullen van formulieren of leren omgaan met het digitale loket van de overheid DigiD. Bij vragen op meerdere gebieden lukte het juist vaker niet om alle benodigde hulp te krijgen.

Bereikt door onafhankelijke cliëntondersteuning

Weinig mensen in ons onderzoek zijn naar eigen zeggen ondersteund door de officiële onafhankelijke cliëntondersteuning. De mensen die daar wel over vertelden, hadden vaak al langere tijd serieuze problemen. Soms leefden ze vrij geïsoleerd, en was de cliëntondersteuner de eerste die hen in lange tijd hielp. Daarnaast kwam het voor dat naasten of professionals een probleem zelf niet op konden lossen en dan verwezen naar een onafhankelijke cliëntondersteuner.

Slechts een kleine groep had dus ervaring met onafhankelijke cliëntondersteuning. De meeste mensen wisten niet wat cliëntondersteuning is. De naam zelf zei hen weinig. Zeker in combinatie met 'onafhankelijke' begrepen ze meestal niet wat het inhield. Bij een deel van de mensen bleek ook pas bij doorvragen dat ze door een onafhankelijke cliëntondersteuner waren geholpen. Zij waren zichzelf daar tot dat moment niet van bewust.

Cliëntondersteuners hebben de mensen die hierover vertelden ondersteund in het contact met bewindvoerders of met informatie over de instantie waar ze zorg konden krijgen. Ook hielpen cliëntondersteuners bij gesprekken met de gemeente of het zorgkantoor. De mensen die contact hadden gehad met een onafhankelijke cliëntondersteuner waren hier vaak tevreden over. Zij waardeerden de betrokkenheid en de inzet van de cliëntondersteuner.

De mensen in ons onderzoek die wel van cliëntondersteuning hadden gehoord, wisten vaak niet hoe ze deze konden inzetten. Ze wisten bijvoorbeeld niet dat ze er zelf ook gebruik van konden maken. Ze dachten in plaats daarvan dat cliëntondersteuners alleen voor jongeren waren, juist niet voor jongeren waren of er alleen waren voor mensen met weinig geld.

3.2 Wanneer werden mensen wel of niet geholpen?

Ook als mensen contact kregen met een instantie, lukte het niet altijd om een goede oplossing te vinden. Behoeften werden vaak niet of niet helemaal vervuld. Dit kwam doordat mensen die in contact kwamen met één instantie, vaak meerdere problemen hadden. Soms lukte het niet om meerdere instanties samen te laten werken voor een passende oplossing. Dit is wel een doelstelling van de Wmo.¹¹

“Het loket werk en inkomen hielp me aan een uitkering, maar eigenlijk had ik ook psychologische zorg nodig, en hulp om een baan te vinden. Ik sta nu op de wachtlijst bij de psycholoog.” – werkloze man.

Veel deelnemers bereikt, veel niet goed genoeg geholpen

Alle mensen die we spraken, hebben op een bepaald moment met een instantie contact gehad. Veel van deze mensen zijn in ieder geval voor een deel geholpen. Wel duurde het vaak lang voordat de zorg, hulp en ondersteuning op gang kwam, of doordat ze lang moesten zoeken om de juiste zorg, hulp en ondersteuning te vinden. Er waren ook veel mensen die niet alle zorg, hulp en ondersteuning hebben gekregen die ze eigenlijk nodig hadden. Soms kwam dat ook doordat de officiële doelstelling van de zorg, hulp of ondersteuning anders was dan de meerwaarde in de praktijk.

“Ze [mijn huishoudelijke hulp] was altijd een luisterend oor. Mijn man is overleden, m’n kinderen wonen ver weg of hebben het zelf zwaar. Ik heb wel een nieuwe hulp die mij helpt met schoonmaken, maar ik mis m’n vertrouwde hulp. De andere mensen in de buurt zitten niet op mij te wachten. Aan wie kan ik nu mijn verhaal nog kwijt?”
– oudere vrouw die last heeft van eenzaamheid

Wanneer mensen wel goed geholpen werden

“Na mijn scheiding en de verslechtering van mijn spierziekte had ik hulp nodig. Ik kon me niet meer verplaatsen, dus een scootmobiel was belangrijk om nog de deur uit te kunnen. Ook waren m’n financiën niet op orde. Mijn zus heeft de aanvraag voor hulp bij de gemeente uitgezet, want ik wist zelf niet hoe dat precies werkt. Zij hebben me toen een aantal telefoonnummers gegeven en de huishoudelijke hulp en scootmobiel zijn nu geregeld.” – eenzame alleenstaande man met schulden en chronische fysieke klachten

Veel deelnemers vonden hulp dankzij iemand die hen al langer kende of om een andere reden met hen in contact kwam. Dit waren dus niet per se onafhankelijke cliëntenondersteuners. Veel mensen werden geholpen door iemand uit hun informele netwerk, zoals vrienden of familie. Iemand die de weg weet naar hulp was vaak het allerbelangrijkste voor mensen om uiteindelijk geholpen te worden. Bij voorkeur was dat ook iemand die kan helpen bij verschillende problemen tegelijk en flexibel is.

¹¹ Zie de Wmo 2015. Elke gemeente stelt een plan op voor “een zo integraal mogelijke dienstverlening op het gebied van maatschappelijke ondersteuning, publieke gezondheid, preventie, zorg, jeugdhulp, onderwijs, welzijn, wonen, werk en inkomen”.

“Ik verhuisde van beschermd wonen naar een zelfstandige woning. De overgang was moeilijk, maar uiteindelijk is het dankzij maatschappelijk werk gelukt. Het lukte juist omdat de maatschappelijk werker soms zijn boekje te buiten ging, en dat werkt perfect voor mij. Maatschappelijk werk kan ik vertellen wat ik op m'n lever heb. Maar ze helpen ook als ik een brief niet begrijp of als ik in een dippie zit.” - een vrouw van middelbare leeftijd met psychische problemen en een verslaving

De behoefte(n) van mensen kwamen ook vaak toevallig aan het licht. Een eerdergenoemde huisarts zag bijvoorbeeld dat iemands fysieke klachten veroorzaakt werden door eenzaamheid.

Wie hulp bood, lijkt voor de ervaring weinig verschil te maken voor de kans op succes

Het maakte mensen niet zoveel uit door welke professionals ze geholpen werden. Onafhankelijke cliëntondersteuners, huisartsen of andere medische professionals en ook familie kunnen op veel gebieden allemaal helpen om mensen naar de juiste instantie te verwijzen. Een buurman die de juiste weg wist naar een professional, hielp net zo goed als een cliëntondersteuner die de juiste weg weet. Sommige mensen gaven ook expliciet aan dat het belangrijk was dat iemand goed naar hen luisterde om samen een oplossing te verzinnen.¹²

Het is uiteraard niet vast te stellen of iemand sneller of aan meer passende hulp was gekomen door een andere ondersteuner. Wel gaven de gesprekken aan dat veel problemen door een brede groep ondersteuners opgelost kunnen worden. Veel vragen konden dus door naasten, het wijkteam, huisartsen of onafhankelijke cliëntondersteuners worden opgelost, als die maar de juiste kennis en vaardigheden hebben.

Veel mensen uit de doelgroep hadden behoefte aan een cliëntondersteuner

We hebben mensen gevraagd wat hen nou echt had geholpen bij hun behoefte. Dan gaven ze vaak voorbeelden die lijken op wat de cliëntondersteuning ook doet: iemand die hen hielp bij het vinden van de juiste zorg, hulp en ondersteuning.

Zoals we net hebben besproken hebben de meeste mensen in ons onderzoek dus niet via cliëntondersteuning de juiste hulp gevonden. Ze werden meestal geholpen door andere instanties of vrienden en familie of kennissen. Daarbij was het vooral belangrijk dat iemand hielp om de persoon met een hulpvraag aan de juiste professional te verbinden, of te wijzen op een bepaalde mogelijkheid.

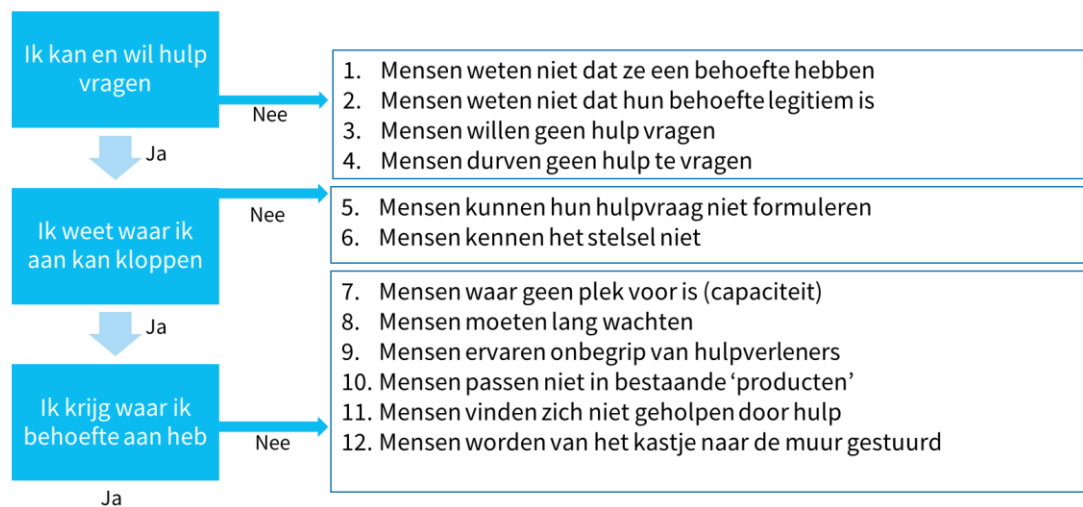
¹² Hoewel mensen het belangrijk vinden dat iemand goed luistert, staat vraagverheldering minder op de voorgrond dan de makelaarsfunctie.

4 Welke hindernissen komen mensen tegen?

Voor het onderzoek hebben we mensen geselecteerd die niet (gemakkelijk) de zorg, hulp of ondersteuning konden vinden waar ze behoefte aan hadden. We zagen dat er drie stappen zijn waarop de zoektocht naar hulp kan vast kan lopen:

- hulp kunnen en willen vragen
- weten waar je heen moet
- hulp krijgen.

Sommige mensen liepen snel door de stappen heen. Anderen liepen op één of meerdere punten vast. Dat kan allerlei oorzaken hebben gehad. Als het op een of meerdere punten niet lukte, vond men niet de juiste zorg. Dat is hieronder weergegeven in een schema.¹³



In dit hoofdstuk beschrijven we de knelpunten één voor één.

4.1 Hindernis: Ik kan of wil geen hulp vragen

De eerste stap die mensen moesten zetten is het willen én kunnen vragen van hulp. Bijna een kwart van de mensen die we hebben gesproken liep hier vast omdat ze geen hulp durfden of wilden vragen.

¹³ Waar 'ik' staat, kan ook sprake zijn van 'we'. In dat geval kent de persoon ook niemand die wel weet waar of hoe om hulp te vragen of te krijgen.

1. “Ik wist niet dat ik een behoefte had”

Een paar mensen wisten niet dat ze een bepaalde behoefte hadden. Het lukte hen niet om hun leven te leiden zoals ze dat wilden, bijvoorbeeld omdat eerdere hulp geen effect had of omdat ze simpelweg “niet gelukkig” waren. Waar dit aan lag, wisten ze niet precies.

“Vroeger kreeg ik hulp met mijn financiën. Hoewel ik alles nu meer onder controle heb, lukt het toch niet om mijn draai te vinden.” - vrouw van middelbare leeftijd die regelmatig problemen heeft op fysiek, psychisch en sociaal gebied

Het ontbreken van inzicht in de eigen behoeften zagen we bij mensen die op meerdere gebieden terugkerende problemen hadden of een lichtverstandelijke beperking hadden.

2. “Ik wist niet dat mijn behoefte legitiem was”

Een reden dat mensen geen hulp vroegen, was omdat ze dachten dat ze een probleem hadden waar je geen hulp voor kan vragen.

“Na een paar jaar op de bank zitten zit je in het moeras en durf je niets meer te doen. Zeker brieven openen niet. Ik wist niet dat je hiermee geholpen kon worden. Nu weet ik dat er heel veel mensen met schulden zijn.” – dertiger die na een gevangenisstraf een grote schuld opbouwde

Er waren verschillende redenen dat mensen niet weten dat hun vraag legitiem is. Veel mensen wisten niet wat er voor verschillende mogelijkheden zijn. Bijvoorbeeld dat ze een vraag hebben waar (gratis) ondersteuning voor te krijgen is. Mensen die geïsoleerd leefden werden logischerwijs niet snel door anderen aangespoord om hulp te zoeken.

“Nadat mijn vrouw overleed en ik met pensioen was gegaan, raakte ik geïsoleerd. Ik leefde alleen van mijn spaargeld. Tot dat opraaakte. Ik wist niet dat ik recht had op AOW of andere hulp.” – oudere man die jarenlang onder de armoedegrens leefde

Migranten ervoeren soms dit probleem omdat ze in het land van herkomst met minder ondersteuning van de overheid gewend zijn. Deze mensen waren gewend om veel problemen zelf op te lossen en wisten niet dat de Nederlandse overheid aanbod heeft voor hun behoefte. Zeker voor mensen die de Nederlandse taal niet spreken, bleek het dan moeilijk om daar achter te komen.

3. “Ik wilde geen hulp te vragen”

We zijn ook mensen tegengekomen die geen hulp wilden vragen. Deze mensen hadden vaak hun vertrouwen in instanties verloren. Soms waren mensen ook te trots om hulp te vragen en wilden ze hun probleem zelf oplossen.

“Ik wil graag verhuizen, maar hoeft geen hulp, ik wil het graag zelf regelen.” – vrouw in de schuldsanering die aangeeft lage verstandelijke vermogens te hebben

Mensen die niet wilden vragen om hulp, waren vaak boos of teleurgesteld. Ze hadden veel negatieve ervaringen met instanties. Ze maakten vaak geen onderscheid tussen verschillende

delen van de overheid. Deze mensen zouden dan ook weinig vertrouwen hebben in de onafhankelijkheid van een onafhankelijke cliëntondersteuner.

4. “Ik durf niet om hulp te vragen”

We hebben mensen gesproken die geen hulp durfden te vragen. Meestal kwam dat omdat mensen zich schaamden voor hun probleem of voor hun onvermogen om er een oplossing voor te vinden. Dat gold zeker voor jongeren en voor mensen die de taal mondeling of schriftelijk niet goed beheersten.

“Ik spreek slecht Nederlands, en dat zorgde voor problemen. Ik werd niet geholpen omdat ik mezelf moest aanmelden voor hulp bij de formulieren. Dat durfde ik niet.” – man met een taalachterstand en oplopende schulden

Ook culturele verschillen speelden een rol. Mensen met een Turkse en Marokkaanse achtergrond gaven aan dat ze het moeilijk vonden om over fysieke en geestelijke problemen te praten. Zeker als een professional niet dezelfde culturele achtergrond had, schaamden ze zich voor hun situatie.

“Mijn man is van mij gescheiden, ik zie mijn kinderen bijna nooit meer. Veel andere contacten heb ik ook niet. Ik loop erg moeilijk en heb niet zoveel geld. Hulp van mensen die niet goed de Turkse cultuur begrijpen vond ik moeilijk.” – vrouw van middelbare leeftijd

Een laatste groep die het vaak moeilijk vond om te vragen om hulp, waren mantelzorgers.

4.2 Hindernis: Ik weet niet waar ik aan kan kloppen

Niet alle mensen die wisten wat hun behoefte was, wisten ook waar ze aan moeten kloppen. Dan liepen ze vast in de tweede fase van het zoeken naar passend aanbod. Ongeveer een kwart van de mensen in het onderzoek hadden geen goed beeld van de manieren waarop ze hulp konden vragen. Daar waren verschillende redenen voor.

5. “Ik wist niet precies wat mijn hulpvraag was”

We spraken mensen die niet goed uit konden uitleggen welke behoefte ze precies hadden. Daardoor begrepen hulpinstanties ze niet goed, en konden ze ook niet goed helpen.

“Toen mijn man bij mij weg ging, waren de boodschappen het enige dat ik zelfstandig kon doen. De grond gaat open, je zakt erdoor heen en je weet niet meer hoe je naar boven moet komen. Ik wist niet wat ik moest doen en wat voor hulp ik nodig had.” – gescheiden vrouw die niet wist wat ze nodig had

Groepen die hun behoefte niet goed konden uitleggen, waren mensen met autisme, mensen met dementie of mensen die niet goed kunnen lezen of schrijven.

6. “Ik weet niet waar ik terecht kan”

We kwamen veel mensen tegen die niet wisten hoe het stelsel van zorg en ondersteuning werkt. Veel van deze mensen hadden niet de mogelijkheid daar informatie over op te zoeken, omdat ze niet konden lezen, of omdat ze niet met een computer overweg konden. Dit

kwamen we het meeste tegen bij jongeren, mensen met een licht verstandelijke beperking. Sommigen konden dit oplossen met hulp van hun omgeving.

“Sinds mijn man overleden is, komt mijn dochter elke week langs met boodschappen en voor klusjes. Maar ik wil niet teveel van haar vragen, ik wil niet dat ze ook zware dingen voor mij gaat doen. Als ik hulp nodig heb, belt of appt ze met Marjo van het wijkteam. Die zorgt dan dat er wijkverpleging of een arts langskomt.” – weduwe op hoge leeftijd

Het netwerk was niet altijd een oplossing. Veel mensen in deze groep hadden niemand in hun omgeving die wél wist hoe het stelsel werkt. Dit was vaak omdat zij een klein sociaal netwerk hadden, bijvoorbeeld omdat zij als statushouder pas net in Nederland waren of recent verhuisd waren vanuit een ander deel van het land.

Het kwam echter ook voor dat mensen wel een groot sociaal netwerk hadden, maar dat niemand in dat netwerk wist hoe het stelsel werkt. Opvallend daarbij was dat hierin duidelijke verschillen waren tussen de wijken. In Borculo waren bijvoorbeeld meer verbindingen tussen mensen die de weg niet of juist wel konden vinden dan in Tilburg.

Deze hindernis kwamen we relatief vaak tegen bij mensen die tijdelijk ondersteuning nodig hadden, bijvoorbeeld omdat ze opeens schulden bleken te hebben. Mensen met meer langdurige problemen vonden vaker een loket waar ze aan kunnen kloppen.

4.3 Hindernis: Ik krijg niet waar ik behoefte aan heb

Ongeveer de helft van de mensen die meededen aan ons onderzoek liep vast in de derde fase: de fase waarin mensen om hulp hebben gevraagd en dan passende zorg, hulp of ondersteuning moeten krijgen. Er zijn verschillende redenen aan te wijzen waarom de zoektocht in deze fase vast kan lopen.

7. “Er is geen plek voor mij” (te weinig capaciteit)

Wachtlijsten waren voor veel mensen een bron van frustratie. Een gebrek aan capaciteit in verzorgingstehuizen was bijvoorbeeld een van de redenen dat mensen niet de juiste zorg krijgen.

“Mijn moeder is sterk aan het dementeren. Haar eigen huis is onveilig geworden, want ze kan bijvoorbeeld zo naar het balkon lopen en ervan af vallen. Dus ze kan eigenlijk niet meer thuis blijven wonen, maar het lukt mij niet om haar op een plek te krijgen waar ze minder gevaar loopt. Ze staat ingeschreven maar ze komt gewoon niet aan de beurt. De wachtlijst is te lang.” – dochter van een oudere vrouw

Vooral voor mensen op zoek naar passende woonruimte of een plek in een verpleeghuis was gebrek aan genoeg plek een probleem. We zijn daarnaast ook mensen tegengekomen die op de wachtlijst voor de GGZ stonden.

8. “Ik moet te lang wachten”

Ook zonder wachtlijst kon het erg lang kan duren voordat de zorg, hulp of ondersteuning op gang komt. Zo moest er soms veel papierwerk gedaan worden voordat iemand zorg, hulp en ondersteuning kon krijgen. Andere mensen moesten lang wachten omdat het enige tijd duurde voordat een instantie voor hen hulp had gevonden.

“Het duurt telkens lang voordat ik geholpen word. Bij het vinden van werk of dagbesteding steeds een half jaar. Voor persoonlijke begeleiding duurde het 3 maanden, dat was snel.” – jonge man is een tijdje zorgmijndend geweest. Nu hij gemotiveerd is, moet hij regelmatig lang wachten tot hij geholpen wordt

We hoorden dit probleem vaak van mensen die niet goed met een computer kunnen werken, van jongeren en mensen met psychische problemen. Deze mensen hadden vaak onvoldoende overzicht over het proces om te begrijpen waar het knel loopt, en kunnen daar dus ook niet op ingrijpen.

9. “Ze begrijpen mij niet”

Veel mensen hadden het gevoel dat de professionals waar ze contact mee hadden hen niet goed begreep. Bijvoorbeeld omdat de professional niet goed luisterde naar “wat mijn echte probleem” is, of “waar ik echt behoefte aan had.”

“Na mijn ontslag ging het bergafwaarts. Ik ging naar de gemeente, maar ze begrepen mijn situatie niet. Ik voelde me steeds heel klein door hun benadering. Ze hebben hun oordeel klaar en kijken niet naar de problemen achter de problemen. Ze volgen teveel procedures en vaste regels terwijl ik gewoon hulp nodig had.” – vrouw van begin zestig die vastliep bij de gemeente

We hebben deze verhalen vooral gehoord van mensen met financiële problemen of een licht verstandelijke beperking. Ook hoorden we dat mensen zich niet begrepen voelden als ze zich moeilijk uit kunnen drukken, bijvoorbeeld omdat ze erg boos of verdrietig zijn of moeite hebben met sociaal contact. Professionals in de toegang kunnen daar niet altijd goed genoeg mee omgaan. Wij hebben bijvoorbeeld van mensen met psychische problemen gehoord dat zij boos werden tijdens het moeizame contact met professionals. Dit kan eraan bijgedragen hebben dat ze niet de hulp hebben gekregen die ze nodig hadden.

Veel mensen gaven aan moeite te hebben met het feit dat veel aanvragen digitaal gedaan moeten worden. Voor mensen die slecht met een computer overweg kunnen, of niet kunnen lezen of schrijven, is dat een grote hindernis. Zij voelden zich niet begrepen, en wisten niet hoe ze om hulp moeten vragen.

10. “Ik voldoe niet aan de eisen om hulp te krijgen”

De voorwaarden waar iemand aan moet voldoen om zorg, hulp en ondersteuning te krijgen, waren soms erg streng. Zo kon iemand een groot probleem ervaren, maar toch niet in aanmerking komen voor zorg, hulp of ondersteuning. Zo hebben we meerdere mensen gesproken die geen hulp bij schulden hadden gekregen omdat hun financiën niet op orde waren. Ze hadden soms al langere tijd grote schulden, maar kregen toch geen schuldhulpverlening.

We hoorden ook van mensen dat zij niet in aanmerking kwamen voor zorg, hulp en ondersteuning omdat hun probleem nét niet groot genoeg was. Naast mensen in de financiële problemen, kwamen we dit het meeste tegen bij mensen met psychische problemen.

Tot slot waren er situaties waarin mensen hulp nodig hebben om aan de voorwaarden voor hulp te voldoen. In sommige gevallen sloten voorwaarden voor verschillende vormen van zorg, hulp of ondersteuning elkaar uit.

“De afgelopen jaren waren zwaar. Ik heb veel emotionele problemen, en kan daardoor niet werken en ik heb een probleem om voedsel op te nemen. Om de zware therapie voor het verwerken van mijn emotionele problemen aan te kunnen, moet ik van de zorgverzekeraar eerst aankomen. Maar om aan te komen heb ik een speciaal dieet nodig dat ik nu niet kan betalen.” – jonge vrouw die vast zit tussen twee oplossingen

11. “De hulp die ik krijg is eigenlijk niet wat ik zoek”

In dit onderzoek hebben we ook met mensen gesproken die wel zorg, hulp of ondersteuning hebben gekregen, maar zich daar niet door geholpen voelden. Dat kwam doordat het aanbod niet passend was of doordat er te weinig geleverd werd. Ze kregen dan bijvoorbeeld niet genoeg uren hulp. Deze problemen zagen we vooral bij ouderen of mensen met een fysieke handicap die thuis zorg, hulp of ondersteuning kregen.

“Mijn MS is op het ene moment heftiger dan het andere moment. Soms kan ik gewoon lopen met een rollator, de dag erna kan ik alleen nog maar naar buiten met een rolstoel. Zo gaat het ook in het huishouden. Soms heb ik meer hulp nodig dan op een ander moment. Het is dus lastig om te bepalen hoeveel uur ik de komende periode nodig heb. Dus ik krijg soms te weinig, soms teveel thuishulp. ” – vrouw van middelbare leeftijd die zolang mogelijk zelfstandig wil blijven wonen

12. “Ze sturen me steeds ergens anders naartoe”

De laatste reden die we tegenkwamen is dat mensen niet de juiste hulp kregen omdat ze van het kastje naar de muur werden gestuurd. Soms wezen instellingen naar elkaar, maar ook financiers geven aan dat een andere financier verantwoordelijk is. Dat zorgde er dan vaak voor dat er uiteindelijk geen oplossing kwam. We kwamen dit probleem vooral tegen bij mensen met meerdere behoeften en mensen met een chronische ziekte. Ook mantelzorgers kwamen dit soms tegen bij het zoeken naar hulp voor de naaste die ze verzorgden.

“Mijn zoon heeft spasmes en moet begeleid worden met een aantal dingen. Nu krijgt hij een PGB waardoor ik hem zelf kan helpen. Ik heb nu tijd en kan hem goed helpen doordat ik verpleegkundige was. Het was wel echt een gevecht om aan te tonen dat hij het PGB nodig had. De gemeente en de zorgverzekeraar schoven verantwoordelijkheden naar elkaar toe, maar kwamen er niet uit en ik sta daartussen.” – moeder van een tienerzoon

5 *Wat is er nodig om de hindernissen te slechten?*

In het vorige hoofdstuk lieten we zien dat er verschillende hindernissen zijn om zorg, hulp en ondersteuning te vinden. Dit hoofdstuk geeft aan welke mogelijkheden zijn om een oplossing te vinden.

5.1 **Waar hadden de deelnemers aan het onderzoek behoefte aan?**

Volgens de deelnemers aan ons onderzoek had een aantal zaken hen erg geholpen. Dit zijn algemene eigenschappen waar elke vorm van ondersteuning voor hen aan zou moeten voldoen. Deze oplossingen vertalen we hieronder in eigenschappen die goede cliëntondersteuning zou moeten hebben. Gevraagd waar zij achteraf gezien behoefte aan hadden waren de belangrijkste zaken:

Praktische ondersteuning

Mensen vinden het belangrijk dat ze praktische ondersteuning krijgen: “het probleem moet worden opgelost”. Dit houdt in dat iemand van aanpakken weet en zich richt op een concrete behoefte die iemand nú heeft en belangrijk vindt. Meestal komt het bespreken van sociale problemen zoals eenzaamheid, onzekerheid en rouwverwerking pas als bijeffect van contact over het oplossen van een praktisch probleem zoals het aanvragen van zorg of het regelen van woonruimte.

Wegwijzer of makelaar

Wegwijzer. Mensen weten vaak niet welke zorg, hulp en ondersteuning bestaat en hoe ze die moeten vinden. Daar hebben ze ondersteuning bij nodig.

Vertrouwen en onafhankelijkheid

Vertrouwen was een kernwoord voor veel mensen. Het is belangrijk dat de cliëntondersteuner vertrouwen wekt en mensen serieus neemt. Vaak was er een vertrouwensband doordat iemand “een bekend gezicht” was. Mensen worden het liefst geholpen door iemand die ze al een lange tijd kennen.

Mensen vinden het aan de andere kant meestal niet zo belangrijk of de ondersteuning onafhankelijk is. Ze hechten vooral waarde aan onafhankelijkheid als het gaat over een belangenconflict. Een voorbeeld hiervan is een conflict tussen de cliënt en de gemeente.

5.2 Mogelijke oplossingen voor de hindernissen

We hebben op basis van de hindernissen en de zaken die mensen zelf aangaven, functionaliteiten opgesteld die mensen verder kunnen helpen. De verhalen die we hebben gehoord bieden daarvoor een goede basis. We hebben immers zowel verhalen gehoord waar het niet lukte, als verhalen waar het wel lukte. Bovendien hebben mensen ons verteld waar ze behoefte aan hadden.

De functionaliteiten die uit de analyse volgen zijn:

- **Vraagverheldering**: iemand helpt om de behoefte van iemand duidelijk te krijgen. Als iemand niet weet dat hij of zij een behoefte heeft, of wat deze precies is.
- **Hulp bij het vinden van** de juiste zorg, hulp en ondersteuning: mensen te helpen bij het vinden van de weg naar zorg, hulp en ondersteuning.
- **Hulp bij praktische zaken**: hulp krijgen bij bijvoorbeeld het lezen van brieven of hulp bij zaken die op de computer geregeld moeten worden.
- **Mensen vinden die buiten beeld zijn**: proactief zoeken naar mensen met een behoefte die nu niet door instanties bereikt worden.
- **Onafhankelijke hulp bieden** bij een (belangen)conflict: onafhankelijk (zonder andere rol, belangen) ondersteuning bieden als iemand niet de goede zorg, hulp en ondersteuning krijgt.
- **Kennis van regels en de ruimte daarin**: op de hoogte zijn van de mogelijkheden die de regels bieden en hardheidsclausules.

Uit eerder onderzoek naar cliëntondersteuning komen vergelijkbare conclusies over mogelijke oplossingen.¹⁴

5.3 Oplossingen per hindernis

Per hindernis die we tegen zijn gekomen, kunnen verschillende functionaliteiten behulpzaam zijn. Die zijn samengevat in onderstaande tabel. Sommige functionaliteiten zijn een oplossing voor meerdere hindernissen, en komen dus op verschillende plaatsen in de tabel terug.

Hindernis	Functionaliteiten die helpen dit op te lossen
1. Mensen weten niet dat ze een behoefte hebben	<ul style="list-style-type: none">– Mensen vinden die buiten beeld zijn– Vraagverheldering
2. Mensen weten niet dat hun behoefte legitiem is	<ul style="list-style-type: none">– Mensen vinden die buiten beeld zijn– Passende informatievoorziening
3. Mensen willen geen hulp vragen	<ul style="list-style-type: none">– Mensen vinden die buiten beeld zijn– Bejegening/Vertrouwen/Contact
4. Mensen durven geen hulp te vragen	<ul style="list-style-type: none">– Mensen vinden die buiten beeld zijn

¹⁴ Zie onder andere onderzoek van de Nationale Ombudsman, <https://www.nationaleombudsman.nl/ondersteuning-of-zorg-nodig-uw-gemeente-staat-voor-u-klaar> en VNG, <https://vng.nl/files/vng/publicaties/2015/20150609-inspiratiedocument-clientondersteuning.pdf>

Hindernis	Functionaliteiten die helpen dit op te lossen
5. Hulpvraag niet kunnen formuleren	<ul style="list-style-type: none"> — Vraagverheldering
6. Het stelsel niet kennen	<ul style="list-style-type: none"> — Hulp bij het vinden van de juiste zorg, hulp en ondersteuning — Signaleren waar het stelsel te ingewikkeld is — Passende informatievoorziening
7. Capaciteitsgebrek	<ul style="list-style-type: none"> — Hulp bij praktische zaken — Signaleren capaciteitsproblemen
8. Lang moeten wachten	<ul style="list-style-type: none"> — Onafhankelijke hulp bieden bij een (belangen)conflict — Signaleren langdurige procedures — Passende informatievoorziening
9. Onbegrip professionals	<ul style="list-style-type: none"> — Hulp bij praktische zaken — Onafhankelijke hulp bieden bij een (belangen)conflict — Signaalfunctie instanties waarbij communicatie moeilijk is
10. Geen passende producten	<ul style="list-style-type: none"> — Hulp bij het vinden van de juiste zorg, hulp en ondersteuning c.q. het beste substituuut — Signaleren ontbreken passend aanbod — Passende informatievoorziening
11. Niet geholpen door hulp	<ul style="list-style-type: none"> — Vraagverheldering — Onafhankelijke hulp bieden bij een (belangen)conflict — Signaleren niet-passende zorg — Kennis van regels en de ruimte daarin
12. Kastje naar de muur	<ul style="list-style-type: none"> — Hulp bij praktische zaken — Onafhankelijke hulp bieden bij een (belangen)conflict — Signaleren elkaar uitsluitende regels — Kennis van regels en de ruimte daarin

Oplossingen op stelselniveau

Sommige problemen kunnen niet goed worden opgelost op cliëntniveau. Als een doelgroep tussen twee wetten in valt of als er een gebrek aan plekken is, kan cliëntondersteuning zelf niet een oplossing bieden. In dat geval is het belangrijk dat cliëntondersteuning signaleert dat er een probleem is en op de goede plaats uit kan leggen waarom iets niet werkt. Zelfs als dit niet direct een oplossing biedt voor de cliënt zelf, kan dit op langere termijn wel het stelsel verbeteren voor mensen met vergelijkbare problemen.

6 Wie kan een oplossing bieden?

In de rapportage beschreven we welke mensen we gesproken hebben, wat hun behoeften waren en welke hindernissen ze tegenkwamen. Ook hebben we in het vorige hoofdstuk beschreven welke functionaliteiten er nodig zijn om elk van deze hindernissen op te lossen. Dat wil niet zeggen dat voor al deze functionaliteiten altijd een onafhankelijke cliëntondersteuner nodig is. Uit de gesprekken blijkt immers dat veel van de functionaliteiten door veel verschillende partijen worden ingevuld en dat dit vaak goed gaat.

We lichten hieronder toe wie welke oplossingen kunnen bieden. Daarbij baseren we ons op de goede voorbeelden die we gehoord hebben in de gesprekken. We onderscheiden vier groepen die ondersteuning kunnen bieden:

- Naasten en wettelijke vertegenwoordigers
- Vrij toegankelijke professionals
- Professionals die al betrokken zijn
- Onafhankelijke cliëntondersteuning.

De tabel hieronder geeft aan welke functionaliteiten door wie ingevuld kunnen worden.

	Naasten en wettelijke vertegenwoordigers	Vrij toegankelijke professionals	Professionals die al betrokken zijn	Onafhankelijke cliënt-ondersteuning
Vraagverheldering	✓	✓	✓	✓
Hulp bij het vinden van het juiste aanbod	✓	✓	✓	✓
Hulp bij praktische zaken	✓	✓		✓
Mensen vinden die buiten beeld zijn	✓	✓		✓
Onafhankelijke hulp				✓
Kennis van regels en ruimte daarin		✓	✓	✓

In de rest van dit hoofdstuk werken we uit wat de voor- en nadelen zijn van het beleggen van functionaliteiten bij de verschillende partijen. Het hangt af van de situatie welke oplossing het meest passend is.

Alle partijen (naasten, maar ook professionals) kunnen signaleren waar het niet werkt. Hoe ze dit doen, verschilt per soort partij. Naasten kunnen bijvoorbeeld de lokale ombudsman bellen of contact opnemen met een gemeenteraadslid. Professionals kunnen via hun instantie een probleem aankaarten. De instantie kan dan aan de slag gaan om het probleem op te lossen of dit probleem bij de verantwoordelijke andere partij aan te kaarten.

6.1 Oplossingen die naasten en wettelijke vertegenwoordigers kunnen bieden

Naasten hebben informeel contact met degene die een behoefte heeft: burens, familie, vrienden, of iemand in de wijk. Wettelijke vertegenwoordigers zijn personen die gemachtigd zijn om namens een wilsonbekwame cliënt beslissingen te nemen. Wettelijke vertegenwoordigers zijn meestal ook naasten van degene die hulp nodig heeft. Zij hebben vaak dezelfde mogelijkheden als naasten. Voor de leesbaarheid van de tekst noemen we ze hier ook simpelweg 'naasten'. Mensen komen in hun zoektocht naar zorg, hulp en ondersteuning vaak als eerste bij naasten terecht. Dat betekent dat dit de snelste en meest eenvoudige weg is als deze mensen de oplossingen kunnen geven.

Een oudere vrouw kreeg steeds meer fysieke klachten en zat eenzaam thuis. *“Ik zat wel te tobben, maar ik dacht dat er mensen waren die meer hulp nodig hadden dan ik.”* Haar buurvrouw maakte zich zorgen en heeft haar naar de huisarts en maatschappelijk werk doorverwezen. Dankzij een kleine ingreep bij de huisarts voelt ze zich nu lichamelijk weer beter. Haar maatschappelijk werker helpt haar met het uitzoeken van de mogelijkheden tot aanpassingen aan haar woning. *“Alle regels zijn zo ingewikkeld, overal heb je een andere instantie voor nodig. Ik dacht dat de huisarts al geld kostte, maar overal zijn potjes voor.”*

Naasten kunnen veel voor anderen betekenen en oplossen. Maar ze zijn natuurlijk niet de oplossing voor alles. Voor mensen die geïsoleerd leven is inzet van naasten bijvoorbeeld geen optie. Daarnaast moet de vraag niet te complex zijn. In dat geval kunnen naasten ondersteuning bieden bij:

- **Vraagverheldering.** Juist mensen die *naast* iemand met een behoefte staan, kennen hem of haar goed. Het past goed bij hun positie om in een gesprek of over langere tijd samen te bekijken waar de vraag aan bijvoorbeeld zorg, hulp en ondersteuning echt uit bestaat.
- **Hulp bij het vinden van het juiste aanbod.** Naasten weten soms meer dan de persoon die zorg, hulp of ondersteuning nodig heeft over de mogelijkheden. Ook kunnen ze soms ondersteunen bij het contact maken met instanties.
- **Hulp bij praktische zaken.** Het invullen van formulieren of online contact onderhouden met instanties is lastig, zeker voor ouderen of mensen die niet goed kunnen lezen en schrijven. Mensen in de directe omgeving die hier zelf meer ervaring mee hebben of meer vaardigheden hebben, kunnen daarom goed helpen.
- **Mensen vinden die buiten beeld zijn.** Familie, vrienden of burens hebben een goede positie om het te zien als het niet goed gaat met iemand. Ze kunnen dan in gesprek gaan met iemand (vraagverheldering) en daarna zo nodig helpen met het vinden van de juiste hulp.

6.2 Oplossingen die vrij toegankelijke professionals kunnen bieden

Onder “vrij toegankelijke professionals” verstaan we professionals waar geen doorverwijzing voor nodig is. Denk bijvoorbeeld aan medewerkers in wijkteams of maatschappelijk werkers. Ook huisartsen en praktijkondersteuners hebben deze rol. Deze voorbeelden werden in het

onderzoek vaak genoemd als waardevolle ondersteuners. Ook wijkcentra, kerken of moskeeën kunnen deze rol vervullen.

Vrij toegankelijke professionals hebben vaak gedurende langere tijd contact. In de voorbeelden die we gehoord hebben, waren ze vaak betrokken bij mensen met meerdere problemen.

Een vrouw is na jaren van huiselijk geweld gescheiden van haar man. Ze is verhuisd naar de andere kant van het land. Ze is eenzaam en ze heeft een persoonlijkheidsstoornis en reuma. Ze zoekt vooral iemand waar ze mee kan praten over haar problemen, maar *“Ik durf niet aan de bel te trekken. Je hebt een grote mond nodig, anders lukt het niet.”* Dankzij contact met iemand van het wijkteam vond ze de weg naar ondersteuning.

De mogelijkheden van vrij toegankelijke professionals verschilt per gemeente. Wijkteams zijn bijvoorbeeld in alle gemeenten anders georganiseerd. Zeker voor mensen waar lastig contact mee te maken is, kunnen specialistische kennis of vaardigheden nodig zijn.

Deze professionals hielpen in de voorbeelden vooral bij het krijgen van de juiste zorg, hulp of ondersteuning. Daarnaast zijn ze goed in positie om mensen te vinden die buiten beeld zijn. Ze hebben immers vaak goede contacten in de haarvaten van de wijk. Waar ze vooral mee kunnen helpen is:

- **Vraagverheldering:** Dankzij ervaring met veel verschillende mensen en situaties kunnen deze professionals vaak goed doorvragen.
- **Hulp bij het vinden het juiste aanbod:** Met kennis van de sociale kaart kunnen hulpverleners zorgen dat iemand bij de juiste instantie terecht komt.
- **Hulp bij praktische zaken:** De laagdrempeligheid kan hier erg bij helpen.
- **Mensen vinden die buiten beeld zijn:** Doordat ze vaak zeer lokaal actief zijn, kunnen deze professionals goed weten wat er speelt in een wijk.
- **Kennis van regels en ruimte daarin:** Als ze goede kennis van (lokale) wet- en regelgeving hebben, kunnen ze mensen helpen die niet weten waar ze terecht kunnen of waar ze recht op hebben. Ze kunnen ook meedenken met mensen die niet binnen de ‘standaard’ hokjes passen.

6.3 Oplossingen die professionals kunnen bieden die al betrokken zijn

Veel mensen krijgen zorg, hulp of ondersteuning op één vlak, terwijl ze wellicht ook behoeften op andere vlakken hebben. Dit zijn bijvoorbeeld fysiotherapeuten, psychologen en specialisten, maar zeker ook de dienst Werk en Inkomen van een gemeente.

Het voordeel van deze professionals is dat zij iemand vaak al langere tijd kennen en een vertrouwensband hebben opgebouwd. Soms kunnen ze ook direct actie ondernemen als ze een hulpvraag zien. Door hun positie kan deze groep professionals helpen bij het verhelderen van de vraag, of mensen doorverwijzen naar de juiste plaats.

Een man van middelbare leeftijd is werkloos en heeft psychologische problemen. Na een verhuizing moesten er veel praktische zaken geregeld worden. Dat is lastig, want hij is snel geprikkeld en wordt boos als iets niet direct lukt. Hij kreeg hulp dankzij iemand van de werk en inkomen-afdeling van zijn gemeente. Deze baliemedewerker *‘gaf me direct een veilig gevoel. Hij had door dat ik vastliep. Hij bracht mij in contact met iemand van het wijkteam die mij nu helpt met vinden van de juiste hulp voor mijn psychologische problemen.’*

Deze professionals kunnen uiteraard niet alle problemen oplossen. Zo moeten ze meestal doorverwijzen, en komen mensen dan soms op de wachlijst terecht. Daarnaast moet er genoeg tijd zijn op spreekuren of tijdens een behandeling om door te kunnen vragen naar andere of achterliggende problemen.

Professionals die al een rol spelen kunnen vooral toegevoegde waarde hebben in de ondersteuning bij:

- **Vraagverheldering:** Doordat een belangrijk deel van hun beroep het doorvragen naar behoeften is, kunnen deze professionals goed onderzoeken wat de vraag van iemand echt is.
- **Hulp bij het vinden van het juiste aanbod:** Doordat ze vaak kunnen verwijzen of contact kunnen leggen met andere professionals, kunnen ze niet alleen informatie verschaffen maar ook daadwerkelijk zorgen dat iemand andere zorg of hulp krijgt.
- **Kennis van regels en ruimte daarin:** Als ze goede kennis van (lokale) wet- en regelgeving hebben, kunnen ze mensen helpen die niet weten waar ze terecht kunnen of waar ze recht op hebben. Ze kunnen ook meedenken met mensen die niet binnen de ‘standaard’ hokjes passen.

6.4 Oplossingen die onafhankelijke cliëntondersteuners kunnen bieden

De functie van onafhankelijke cliëntondersteuners is verankerd in de Wmo en Wlz als degenen die specifiek het doel hebben om mensen te helpen bij vraagverheldering, het vinden van zorg, hulp en ondersteuning, en daarbij onafhankelijk te werk gaan. Onafhankelijkheid bestaat er in ieder geval uit dat de financiering van de ondersteuner niet gekoppeld is aan de ondersteuning die hij of zij geeft én dat de ondersteuner geen belang heeft bij de keuze voor de zorg, hulp of ondersteuning die gegeven wordt.

Alle genoemde functionaliteiten kunnen bij een onafhankelijke cliëntondersteuner belegd worden. Dit is immers de professional die hiervoor is. Daarvoor moeten onafhankelijke cliëntondersteuners wel bekend zijn bij de mensen die ze zouden kunnen helpen. Dat is nu vaak nog niet het geval. Daarnaast is het belangrijk dat deze professionals de juiste vaardigheden hebben om verbinding te maken met mensen die soms teleurgesteld en wantrouwend staan tegenover hulp van instanties.

Een oudere man die we spraken bij de lokale voedselbank vertelde dat hij veel problemen heeft. Hij zit al langer “niet goed in zijn vel” en is boos op de gemeente omdat ze hem niet met zijn financiële problemen helpen. *“Ik heb veel nodig, maar niemand helpt me. Ik wil wel geholpen worden, maar ik loop overal vast. De gemeente wil niet betalen. Ze geven me ook geen woning”* Deze man was boos en had zijn vertrouwen in de vaste instanties verloren.

Cliëntondersteuners werken altijd onafhankelijk. Zij onderscheiden zich daarmee van de andere ondersteuners. Onafhankelijkheid is echter alleen een vereiste als er verschillende belangen spelen. Dit betekent zeker niet dat onafhankelijkheid alleen belangrijk is bij een hoogoplopend conflict of een rechtszaak. Het kan zijn dat iemand het moeilijk vindt zijn of haar eigen perspectief goed te verwoorden tijdens een keukentafelgesprek, waardoor hij of zij bang is dat niet genoeg zorg, hulp of ondersteuning te krijgen. Ook als een professional en de cliënt er samen niet direct uitkomen of er onenigheid is over de hoeveelheid zorg, hulp of ondersteuning, kan onafhankelijkheid meerwaarde hebben.

6.5 Bij signalering kunnen alle partijen een rol spelen

Er is één oplossing waar alle partijen een rol bij kunnen spelen: het signaleren waar het niet werkt richting instanties. Dit is niet een oplossing voor het specifieke individuele situatie, wel voor het oplossen van problemen waar meer mensen tegenaan lopen. We zagen dat sommige problemen niet door professionals opgelost konden worden. Zeker als die problemen vaak voorkomen, kan dit reden zijn om het systeem veranderen. Als dingen steeds opnieuw gebeuren, kan dat namelijk betekenen dat er iets niet goed geregeld is in het stelsel. Denk hierbij bijvoorbeeld aan:

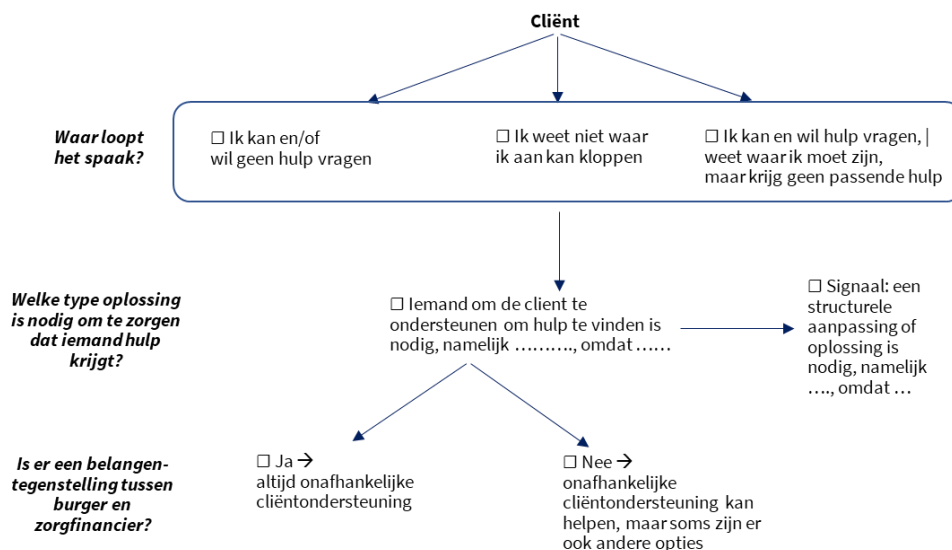
- regels die elkaar uitsluiten
- gebrek aan capaciteit
- brieven die veel mensen niet begrijpen
- afhankelijkheid van DigiD voor mensen die daar niet mee om kunnen gaan.

Een jonge vrouw heeft grote schulden. Ze heeft een bewindvoerder van wie ze wekelijkse krijgt, maar “*daar kan ik niet goed van rondkomen. Het is eigenlijk te weinig om normaal van te kunnen eten.*” Dit probleem speelt bij veel mensen in de schulden. Problemen die vaak terugkomen, kunnen door alle soorten professionals aangekaart worden op stelselniveau. Zo kan het onderliggende probleem opgelost worden.

Om de structurele problemen op te lossen, moeten professionals dit op een hoger niveau aan kunnen kaarten. Cliëntondersteuning kan hier een rol in spelen, omdat ze een overkoepelend beeld hebben dankzij hun weer met veel verschillende cliënten. Ook andere instanties kunnen echter signaleren.

6.6 Beslisboom als voorbeeld voor oplossingen

Mensen kunnen vaak door verschillende naasten en professionals worden geholpen. Elke keuze heeft voor- en nadelen. We hebben op basis van de stappen in de zoektocht naar hulp een beslisboom opgesteld. De stappen kunnen gemeenten en zorgkantoren helpen om systematisch na te denken welke oplossing gekozen kan worden. In bijlage E hebben we drie concrete voorbeelden uitgewerkt waarbij de beslisboom kan helpen om een keuze te maken bij wie een oplossing belegd kan worden.



7 Conclusie en advies

7.1 Beantwoording onderzoeksvraag

Dit onderzoek had als hoofdvraag:

“Wat zijn de (potentiële) doelgroepen voor het gebruik van onafhankelijke¹⁵ cliëntondersteuning en welke ondersteuningsbehoeften bij het vinden van zorg, hulp en ondersteuning leven er onder de verschillende doelgroepen?”

Doelgroepen van cliëntondersteuning

De doelgroep van cliëntondersteuning is breed. Het gaat om alle mensen die niet zelfstandig hun zorg, hulp of ondersteuning kunnen regelen. Ze passen per definitie niet in één hokje, zoals alle ‘ouderen met een slechte gezondheid’ of ‘jongeren met psychische problemen’. Wel zien we relatief vaak de volgende eigenschappen.

- **Mensen waren kwetsbaar.** Ze hadden bijvoorbeeld ernstige psychische problemen, een verstandelijke beperking of waren boos en teleurgesteld geraakt. Instanties konden hier dan niet goed mee omgaan.
- **Ze hadden complexe behoeften.** Mensen hadden hulpvragen op meerdere terreinen, bijvoorbeeld chronische fysieke problemen, geen (passende) woonruimte of geestelijke problemen.
- **Mensen kenden weinig of geen anderen** die hen konden helpen richting zorg, hulp en ondersteuning. Hun netwerk was klein en hun naasten hadden zelf ook veel problemen.

Dat wil niet zeggen dat al deze eigenschappen op iedereen van toepassing waren, of dat alle mensen met deze eigenschappen cliëntondersteuning nodig hebben. Daarom is de doelgroep niet eenduidig afgebakend.

Ondersteuningsbehoeften bij het vinden van zorg, hulp en ondersteuning

We hebben mensen gesproken met uiteenlopende ondersteuningsbehoeften. We zagen een aantal terugkerende problemen in de hindernissen die mensen tegenkwamen bij het vinden van de juiste zorg, hulp of ondersteuning. De mensen die we spraken gaven zelf aan vooral behoefte te hebben aan hulp in de vorm van:

- **Praktische ondersteuning.** Iemand die van aanpakken weet en zich richt op een concrete behoefte die iemand nú heeft en belangrijk vindt.

¹⁵ De onafhankelijkheid van cliëntondersteuning is wettelijk vastgelegd. Gemeenten hebben de vrijheid zelf te kiezen hoe ze cliëntondersteuning lokaal organiseren. Dit betekent dat in sommige gemeenten de functie bij het wijkteam belegd is, niet bij een aparte partij.

- **Wegwijzer.** Mensen weten vaak niet welke zorg, hulp en ondersteuning bestaat en hoe ze die moeten vinden. Daar hebben ze ondersteuning bij nodig.
- **Vertrouwen.** Het is belangrijk dat de cliëntondersteuner vertrouwen wekt en mensen serieus neemt. Mensen worden het liefst geholpen door iemand die ze al een lange tijd kennen.
- **Mensen vinden het meestal niet zo belangrijk of de ondersteuning onafhankelijk is.** Ze hechten vooral waarde aan onafhankelijkheid als het gaat over een belangenconflict.

Uit de verhalen bleek ook hoe belangrijk het is om problemen die cliëntondersteuners oplossen ook in het stelsel op te lossen. Het gaat dan om:

- Laagdrempelig aanbod, waardoor mensen die zorg, hulp of ondersteuning nodig hebben ergens terecht kunnen.
- Eenvoud in wet- en regelgeving, en het oplossen van regels die elkaar tegenspreken.
- Toegankelijke communicatie, ook voor mensen die niet goed kunnen lezen en schrijven, of niet goed met een computer kunnen omgaan.

Op die manier worden meer mensen geholpen zonder dat cliëntondersteuning nodig is. Hoe complexer het stelsel is, hoe meer beroep zal worden gedaan op cliëntondersteuning. Het is daarom belangrijk om te blijven werken aan een systeem dat bij zoveel mogelijk mensen aansluit.

Tegelijkertijd zit er een grens aan systeemoplossingen. Het is niet mogelijk om helemaal tegemoet te komen aan alle behoeften die er bij alle Nederlanders spelen. Zelfs als een groter deel van de mensen bereikt wordt, zal er altijd een groep zijn die niet gemakkelijk de weg naar zorg, hulp of ondersteuning vindt. Voor die groep, waarvoor het systeem niet passend is, kan cliëntondersteuning een uitkomst zijn.

7.2 Hoe cliëntondersteuning te versterken?

Dit onderzoek is vraaggericht. We hebben dus geen onderzoek gedaan naar het bestaande aanbod. Tegelijkertijd geven de mensen die we gesproken hebben wel aan waar ze behoefte aan hebben, of wat hen geholpen heeft. Op basis daarvan geven we onderstaand een aantal aanbevelingen die kunnen helpen om cliëntondersteuning beter aan te laten sluiten bij de mensen die het nodig hebben.

De aanbevelingen zijn vooral gericht op gemeenten, aangezien zij meer mogelijkheden hebben om cliëntondersteuning te borgen in het brede sociale domein. Zorgkantoren kunnen hier uiteraard ook bij aansluiten.

Aanbeveling 1: Cliëntondersteuners zijn overal; maak er gebruik van

Het zou niet ingewikkeld moeten zijn om zorg, hulp of ondersteuning te zoeken en te krijgen. Mensen die het nodig hebben, kunnen immers vaak geen ingewikkelde procedures aan. In de praktijk is het soms wel te ingewikkeld, en weten mensen niet waar ze aan moeten kloppen.

Het blijkt dat er dan op heel veel plekken mensen zijn die een zetje in de juiste richting kunnen geven. Zorg dus dat deze mensen, professionals in de zorg, op een gemeenteloket of in de wijk, integraal kijken en mensen verder helpen als dat nodig is, ook als ze zich daarbij niet helemaal aan hun taakomschrijving houden. De mogelijkheid om alle kanten van iemands situatie in samenhang te bekijken kan helpen om beter een passende oplossing vinden.

Een concrete manier om de toegankelijkheid van het stelsel te verhogen is om een 'cliëntenreis specialist' aan te wijzen. Die gaat namens gemeenten na wat er gebeurt met mensen die een of meerdere keren zijn afgewezen bij de gemeentelijke loketten. Dit voorkomt dat mensen het niet zelf redden om de weg te vinden naar hulp voor hun behoeften.

Aanbeveling 2: Borg alle relevante functionaliteiten, liefst op meerdere plaatsen

Het is belangrijk dat het aanbod aan cliëntondersteuning elke behoefte dekt. Cliëntondersteuning is immers nodig in verschillende situaties en voor uiteenlopende mensen. Voor al die situaties en mensen moet een passende oplossing zijn. Iemand die mensen helpt met vraagverheldering is niet per se dezelfde als iemand die praktische hulp biedt of die onafhankelijke hulp biedt bij een belangenconflict. Een ondersteuner die iemand met autisme goed kan helpen, is niet per se dezelfde als een naaste of professional die mensen helpt die niet goed kunnen lezen of schrijven. Waar de ene cliënt gebaat is bij cliëntondersteuning door een ervaringsdeskundige, helpt dit een ander niet.

Lokale verschillen in de inwoners en hun behoeften bestaan altijd. Desondanks is het overal van belang om de kernfunctionaliteiten te borgen:

- vraagverheldering
- hulp bij het vinden van het juiste aanbod
- hulp bij praktische zaken
- mensen vinden die buiten beeld zijn
- onafhankelijke hulp bieden bij een (belangen)conflict
- kennis van regels en de ruimte daarin.

In aanvulling op deze oplossingen op cliëntniveau, is het ook nodig om de signaleringsfunctie expliciet te beleggen. Zo wordt het bij instanties opgemerkt als er een structureel probleem is.

De genoemde functionaliteiten kunnen op verschillende manieren geborgd worden. De bevolking en het lokale stelsel verschilt per gemeente, en daar moeten cliëntondersteunende functionaliteiten op aansluiten. Wel hebben we in alle gemeenten gezien dat er niet maar één oplossing is.

De meeste ondersteuningsbehoeften hoeven niet via 'traditioneel' aanbod bij één organisatie ingekocht te worden. Dit onderzoek laat zien dat juist naasten en andere professionals een groot deel van de mensen goed kan helpen. Zij hebben ook het voordeel dat ze mensen vaak al langer kennen. Het hangt wel van de situatie en de persoon af wat het beste helpt. Zorg dus voor flexibiliteit in het aanbod van cliëntondersteuning, en beleg deze taak ook bij andere instanties. Dat is de beste manier om goed aan te sluiten bij de behoeftes van de uiteenlopende doelgroepen.

Voor iedereen die niet binnen een hokje past, kan er ook een oplossing worden geboden. Bijvoorbeeld in de vorm van een 'tussen wal en schip loket' waar professionals cases kunnen melden, die daar met maatwerk worden opgelost.

Aanbeveling 3: Zorg voor betere bekendheid van cliëntondersteuning

Om alle mensen te bereiken die dit nodig hebben, moet cliëntondersteuning de mensen bereiken die hieraan behoefte hebben. Op dit moment blijken veel mensen niet van het bestaan van cliëntondersteuning te weten, of niet te weten dat het ook voor hun is. Betere zichtbaarheid van ondersteuners is dus van belang, juist bij doelgroepen die er baat bij kunnen hebben.

Naast voldoende bekendheid, is het belangrijk dat cliëntondersteuning aansluiting heeft op de professionals in zorg, welzijn, wonen en financiën. Zij kunnen dan mensen met een vraag

doorverwijzen naar cliëntondersteuning. Andersom kunnen cliëntondersteuners dan goed doorverwijzen naar andere professionals die mensen met een behoefte kunnen helpen.

Aanbeveling 4: Borg onafhankelijke cliëntondersteuning

De onafhankelijkheid van cliëntondersteuners is in sommige situaties nodig. Onafhankelijkheid betekent in dit geval dat de ondersteuner geen andere rol heeft, bijvoorbeeld als zorgprofessional of lid van het wijkteam. Ongeacht de lokale keuzes, is er in specifieke situaties een onafhankelijke partij nodig om inwoners bij belangenconflicten te helpen.

Ook als mensen aangeven dat onafhankelijkheid van een cliëntondersteuner voor hen niet belangrijk is, kan onafhankelijkheid belangrijk zijn om tegenwicht te kunnen bieden bij bijvoorbeeld gesprekken met de gemeente, zorgkantoor of met een zorginstelling. Concreet vraagt het borgen van onafhankelijke cliëntondersteuning dat gemeenten deze functie expliciet organiseren.

Aanbeveling 5: Signaleer structurele problemen om het stelsel te verbeteren

Cliëntondersteuners, al dan niet beroepsmatig, lopen vaak tegen problemen aan die in het stelsel zitten. Problemen die ze (eigenlijk) niet zelf kunnen oplossen, bijvoorbeeld omdat er een tekort aan woningen is of omdat wetten niet goed op elkaar aansluiten. Ondersteuning op individueel niveau lost het probleem dan niet op. Het is belangrijk dat professionals een signaal kunnen geven over situaties waarin het moeilijk of zelfs onmogelijk is om tot een individuele oplossing te komen. Zo kunnen ook problemen waar meer mensen tegenaan lopen worden verholpen. De mogelijkheden om structurele problemen aan te kaarten kan expliciet onder de aandacht worden gebracht van hulpverleners en naasten. Bijvoorbeeld door als gemeente of lokale ombudsman periodiek de wijken in te gaan om vanuit verschillende kanten te horen welke problemen regelmatig terugkomen. Dit kan zeker bij het maken van nieuwe visiedocument of uitvoeringsplannen van visies handvatten geven om structurele problemen te verbeteren.

Bijlagen

- A. Aanleiding onderzoek
- B. Onderzoeksverantwoording
- C. Wie hebben we gesproken?
- D. Samenstelling regie- en klankbordgroep
- E. Voorbeelden beslisbomen

A Aanleiding onderzoek

Gemeenten en zorgkantoren zijn sinds de decentralisatie van de Wmo in 2015 verantwoordelijk voor de invulling van onafhankelijke cliëntondersteuning. Een inventarisering van het aanbod anderhalf jaar na de decentralisaties laat zien dat zij dit op zeer uiteenlopende wijzen doen voor wat betreft organisatievorm en wat betreft succes in de mate waarin mensen worden bereikt en worden geholpen.¹⁶

Het Kabinet Rutte III heeft in haar regeerakkoord afgesproken om extra middelen te investeren in onafhankelijke cliëntondersteuning. Tot 2021 wordt totaal € 55 miljoen extra besteed. In de jaren daarna gaat het om € 10 miljoen per jaar.¹⁷ Op basis van meerdere onderzoeken wordt bekeken op welke manier deze middelen het beste kunnen worden besteed.

Inmiddels is onderzoek gedaan naar de manier waarop het huidige aanbod kan worden verbeterd. Daarbij zijn ook mensen die van deze ondersteuning gebruikmaakten geconsulteerd. Een van de belangrijkste conclusies is dat er meer duidelijkheid nodig is over wat onafhankelijke cliëntondersteuning precies is, en wat de taken van een ondersteuner precies zijn.¹⁸

De eerdere onderzoeken hebben concrete verbeterpunten opgeleverd, maar ze waren vooral aanbodgericht ingestoken. Het risico van een aanbodgerichte aanpak is dat groepen worden gemist, bijvoorbeeld mensen die wel onafhankelijke cliëntondersteuning nodig hebben maar deze niet weten te vinden. De minister van VWS wenst daarom meer inzicht te krijgen in hoe de vraag naar en het aanbod van cliëntondersteuning er precies uitziet.¹⁹ Dit onderzoek geeft invulling aan het eerste deel van deze vraag.

¹⁶ Movisie, 2016

¹⁷ Kabinet Rutte III, Regeerakkoord 'Vertrouwen in de toekomst', 2017

¹⁸ Vilans, 2016

¹⁹ Kamerbrief 12 juli

B Onderzoeksverantwoording

In het onderzoek hebben we de uitgangspunten vraagsturing, representativiteit en draagvlak vertaald naar een concrete methode om de onderzoeksvraag te beantwoorden. De methodologische uitwerking bestaat uit vijf stappen.



B.1 Selectie van (potentiële) cliënten

Om een zo compleet mogelijk beeld van cliëntondersteuning te krijgen, was voldoende variëteit belangrijk. Het onderzoek is daarom uitgevoerd in vier verschillende wijken. De wijk als geografische afbakening is de meest neutrale variant die alle onderdelen van een samenleving bevat.

Hieronder lichten we kort toe hoe we gekomen zijn tot vier wijken die de verschillende contexten in Nederland vertegenwoordigen.

Criteria voor de wijkselectie

Om een goed beeld te krijgen van de variëteit van de behoeften van de inwoners van Nederland, hebben we wijken geselecteerd op basis van vijf kenmerken:

- Omvang: G4, middelgroot, dorp
- Ligging: Randstad of daarbuiten
- Achtergrond inwoners: merendeel westers of merendeel niet-westers
- Welvaartsniveau: grotendeels op of onder sociaal minimum, grotendeels modaal of grotendeels hogere inkomens
- Leefbaarheid: onvoldoende, zwak of voldoende.

Deze kenmerken zijn objectief meetbaar en zijn beschikbaar op wijkniveau. Wij hebben binnen de wijkselectie gezocht naar voldoende variëteit op deze kenmerken. Op die manier vonden we wijken waarvan we op basis van hun samenstelling konden verwachten dat ze de variëteit van Nederland weerspiegelen.

De wijken moesten gezamenlijk dekkend zijn om alle groepen inwoners en hun verschillende mogelijke behoeften te omvatten. We hebben bewust niet alleen onderzoek gedaan in wijken die op alle kenmerken negatief scoren omdat de behoeften aan ondersteuning in andere wijken mogelijk anders is.

Naast deze harde kenmerken, hebben we voor de definitieve selectie een controle gedaan op de representativiteit van de aanwezige voorzieningen en de politieke kleur van de wijk. Zo wilden we niet alleen maar wijken met uitgebreide of juist ontbrekende eerstelijnsvoorzieningen.

We hebben mensen gesproken in vier wijken. Deze wijken zijn in samenhang geselecteerd. Ze zijn gezamenlijk representatief voor verschillende soorten gebieden in Nederland.

Vinden van mensen met een legitieme behoefte

In de wijken hebben we een zo breed mogelijke selectie mensen benaderd. Dit waren mensen met kleine en grote problemen en mensen die bekend en onbekend zijn bij de instanties. Bij het benaderen van mensen gebruikten we verschillende routes:

- Klassieke vindplaatsen, zoals de huisarts, het buurtcentrum, wijkteam en wijkagent, de gemeentelijke ombudsman, scholen en lokale zorg- en ondersteuningsorganisaties zoals de voedselbank en kringloopwinkel. Zo kregen we mensen in beeld waarvan al een ondersteuningsbehoefte bekend is.
- Daarnaast benaderden we mensen via spilbewoners²⁰, het dorpscafé of de lokale supermarkt. Ook hebben we vrijuit mensen benaderd, bijvoorbeeld op straat en bij voedselbanken. Op creatieve en laagdrempelige manieren legden we contact en gingen we het gesprek aan over de behoefte aan zorgondersteuning. Op die manier kregen we ook mensen in beeld waarvan de vragen nog niet bekend zijn bij formele zorg, hulp en ondersteuning.

B.2 Bevragen van cliënten

Wanneer mensen hadden toegezegd dat zij geïnterviewd wilden worden, gingen we met een individueel gesprek de diepte in. We inventariseerden eerst kort persoonskenmerken, zoals gezinssamenstelling, woon-, werk- en financiële situatie, fysieke en mentale gezondheid, sociaal netwerk en de instanties waar mensen hulp ontvangen.

Het belangrijkste doel van het gesprek was om gezamenlijk achter de kernbehoefte van mensen te komen. Dat betekent dat we niet vroegen naar problemen (bijvoorbeeld neerslachtigheid) of beschikbaar aanbod (e.g. buurthuiskamer), maar naar de dieperliggende behoefte, (e.g. menselijk contact). We hebben gevraagd naar de behoeften over alle leefdoelgebieden: van basisbehoeften zoals voedsel, rust en veiligheid, tot sociale en

²⁰ In veel wijken wonen een paar mensen die veel contacten hebben, en informeel een belangrijke rol hebben in de sociale structuur. Deze spilbewoners hebben we gevraagd naar mensen die we zouden moeten spreken.

psychologische behoeften zoals sociaal contact, daginvulling en zingeving. We vroegen mensen wanneer zij zelf denken geholpen te zijn (en niet direct waarmee).

Met de kernbehoeften in het achterhoofd, zoomden we in op de behoeften en ervaringen van mensen met onafhankelijke cliëntondersteuning. In de interviewvragen maakten we onderscheid tussen mensen die bekend waren met cliëntondersteuning en mensen die het niet kenden. Voor ieder van de groepen zijn immers andere vragen van belang. Onderstaand staan onderwerpen die aan bod kwamen.

Bekend met cliëntondersteuning	Niet bekend met cliëntondersteuning
<ul style="list-style-type: none"> — Aanleiding voor de behoefte aan cliëntondersteuning — Hoe is de cliëntondersteuning gevonden? — Cliëntondersteuning ontvangen en in welke vorm — Effectiviteit en reden daarvoor — Beeld van de ideale cliëntondersteuner (onafhankelijkheid) — Behoeftte aan andere ondersteuning 	<ul style="list-style-type: none"> — Aanleiding voor de behoefte aan cliëntondersteuning — Wel of niet bekend bij instanties — Verloop van het traject — Effectiviteit en reden daarvoor — Beeld van de ideale cliëntondersteuner (onafhankelijkheid) — Behoeftte aan ondersteuning

Uitvragen en verwerken van gegevens

We hebben alle gesprekken *face-to-face* gevoerd. Tijdens het gesprek haalden we drie soorten data op: kenmerken, behoeften en invulling van cliëntondersteuning. Deze gegevens hebben we gecodeerd. De formats hiervoor zijn ontwikkeld op basis van brede kennis en ervaring van het sociaal domein en getoetst bij de regiegroep en de klankbordgroep. Met de formats konden de antwoorden efficiënt verwerkt worden en werd het mogelijk om de data snel en effectief te vergelijken, categoriseren en analyseren.

B.3 Analyse van behoeften en hindernissen

We hebben de interviews geanalyseerd op basis van de behoeften die mensen aangaven te hebben: waar hadden zij het meeste behoefte aan? En kunnen we verschillende doelgroepen onderscheiden die relatief vaak een specifieke behoefte hebben?

Tijdens het onderzoek bleek dat geen duidelijke clusters van behoeften te onderscheiden waren. Wel waren er overeenkomsten in hindernissen. Deze hindernissen hebben wij geanalyseerd om tot een clustering te komen.

B.4 Analyse van het systeem

Op basis van de behoeften en hindernissen, hebben we gekeken wat mogelijke oplossingen zijn voor de hindernissen die mensen tegenkomen. We hebben deze oplossingen vertaald naar verschillende functionaliteiten die cliëntondersteuning kan hebben om mensen verder te helpen.

Deze analyse hebben we gedaan op basis van de input uit de interviews, deskresearch en de ervaringen uit het actieonderzoek die nieuw licht wierpen op bepaalde knelpunten. We zijn over de bevindingen in gesprek gegaan met de klankbordgroep.

Omdat dit een vraaggestuurd onderzoek is, hebben we niet op voorhand het perspectief van het bestaande aanbod gekozen. Samen met de klankbordgroep hebben we op basis van de uitkomsten besproken wanneer cliëntondersteuning de beste optie is, en wanneer alternatieven net zo goed of beter zijn. Daarvoor moesten de functionaliteiten van cliëntondersteuning gedefinieerd worden. Om het onderzoek daadwerkelijk vraaggestuurd te maken, hebben wij dat gedaan aan de hand van concrete casuïstiek.

C Wie hebben we gesproken?

We hebben alleen deelnemers geselecteerd die nu of eerder in hun leven een legitieme ondersteuningsvraag hadden waar ze niet goed geholpen werden. Met ‘legitieme vragen’ bedoelen we vragen waar we als samenleving via de overheid ondersteuning aan willen bieden.

De vier geselecteerde wijken hebben de onderstaande demografische kenmerken.²¹

Wijk	Gemeente	Aantal inwoners gemeente	Inkomen inwoners	Leefbaarheid	Niet-westerse achtergrond
Delfzijl Noord	Delfzijl	25.068	Meerderheid laag	Zwak	24%
Stokhasselt-Noord	Tilburg	212.941	Meerderheid laag	Onvoldoende	52%
Balbaoplein e.o.	Amsterdam	844.947	Gemengd	Zwak	42%
Borculo	Berkelland	44.575	Gemengd	Goed	4%

C.1 Demografische kenmerken van de verschillende interviewlocaties

Hoewel wij mensen vrij hebben benaderd en een breed scala aan vindplaatsen zijn afgegaan om de kans dat we een gevarieerd publiek zouden spreken te vergroten, hebben wij tijdens het onderzoek wel gecontroleerd of we de relevante mensen spraken. Als specifieke groepen ontbraken in het onderzoek, zijn we actief op zoek gegaan naar mensen met deze kenmerken. We hebben daarvoor aan het begin van het onderzoek een lijst opgesteld van relevante kenmerken. Deze lijst hebben we samen met de klankbordgroep nog verder aangevuld. Het

²¹ Gebaseerd op de meest recente CBS data in augustus 2017.

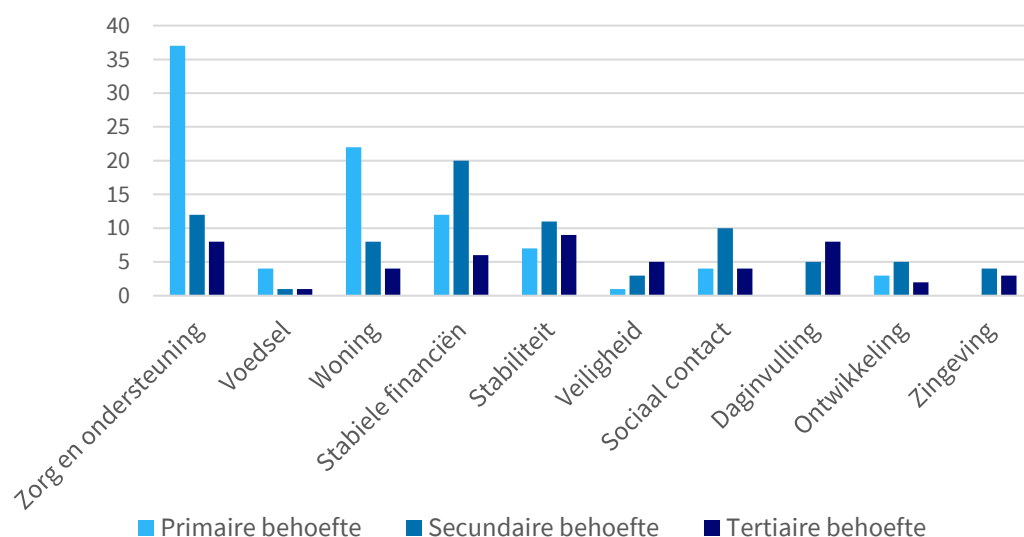
resultaat is samengevat in onderstaande tabel. Het is gelukt om in elk van deze categorieën meerdere deelnemers te spreken.

- Andere culturen
- Arbeids-ongeschiktheid
- Autisme, PDD-NOS
- Diversiteit in opleidingsniveau
- Diversiteit in SES
- Eenzaamheid
- Enkelvoudige vragen / Multiproblematiek op meerdere terreinen (zorg, sociaal, werk&inkomen)
- Ex-gedetineerden | andere mensen in een overgang
- Jongeren & kinderen
- Lichamelijk gehandicapt
- LVB, GGZ, verslaving of combinatie
- Mantelzorgers
- Mensen met dementie
- Mensen met WLZ-indicatie
- Ouderen
- Overlastgevers
- Schulden/ armoede
- Statushouders
- Thuiszitters
- Tijdelijke/ langdurige kwetsbaarheid
- (Vecht)scheiding
- Wettelijke vertegenwoordigers van anderen
- Zorgmijders

C.2 Gevonden behoeften

Veel behoefte aan zorg, hulp en ondersteuning

In hoofdstuk 3 zijn voorbeelden opgenomen van de verschillende behoeften die deelnemers aan ons onderzoek hadden. In deze paragraaf gaan we dieper in op de specifieke behoeften die we zijn tegengekomen en hoeveel deelnemers deze behoeften bij ons hebben aangegeven. Omdat dit onderzoek nadrukkelijk vraaggestuurd van aard is, gaat het om zelfgerapporteerde behoeften waar in het verleden of op dit moment niet naar hun wensen aan voldaan werd. Bijvoorbeeld omdat er helemaal niet in hun behoefte werd voorzien, omdat dit maar gedeeltelijk lukte of omdat het lang duurde voordat dit lukte.



Totaal aan behoeften (meer dan 1 per persoon mogelijk: primaire, secundaire of tertiaire behoefte)

In bovenstaande grafiek worden de verschillende behoeften weergegeven die we bij mensen zijn tegengekomen. Elke categorie heeft drie balkjes, die aangeven of mensen deze behoefte als primaire, secundaire of tertiaire behoefte bij ons hebben aangegeven. Naast de primaire (belangrijkste) behoefte hebben mensen aangegeven als ze nog een of twee andere

behoefden hadden. Een klein deel van de mensen gaf aan op één terrein hulp nodig te hebben. Het grootste deel van de mensen gaf aan ook een tweede of derde behoefte te hebben.

De grafiek laat zien dat de meeste mensen in ons onderzoek vooral behoefte hebben aan zorg, hulp en ondersteuning. Ook geschikte woonruimte, stabiele financiën en in mindere mate stabiliteit van iemands leven en sociaal contact werden regelmatig genoemd.

De verschillende categorieën die we onderscheiden op basis van de gesprekken die we hebben gevoerd, worden hieronder nog even kort toegelicht met voorbeelden.

Zorg, hulp en ondersteuning

Behoeftte aan het ontvangen van (meer) thuiszorg- of hulp. Bijvoorbeeld een moeder met een ziek kind dat geen passende zorg kreeg of de oudere vrouw die thuiszorg wilde krijgen van een andere professional dan degene die dit nu doet.

Voedsel

De mogelijkheid (financieel) om gezond voedsel te kopen. Bijvoorbeeld een jonge vrouw die niet de financiële middelen had om het voedsel te kopen dat ze nodig had vanwege een aandoening.

Woning

Passende woonruimte, zowel een andere woning als aanpassingen van de huidige woning. Dit ging onder andere om een vrouw met dementie wiens huidige woning onveilig was maar geen andere woonruimte kon krijgen, maar ook de oudere man die aanpassingen aan zijn woning nodig had omdat deze niet rolstoeltoegankelijk was.

Stabiele financiën

Voldoende en stabiel inkomen- en uitgavenpatroon. Bijvoorbeeld de man die geen AOW-uitkering kreeg en daarom onder de armoedegrens leefde of de jongere die hulp nodig had bij het op orde krijgen van zijn schulden.

Stabiliteit

Hulp bij het verkrijgen van rust en regelmaat in iemands leven. Deze behoefte hangt sterk samen met behoeften op het gebied van woning en financiën. Zo ook bij een man met ernstige persoonlijkheidsproblematiek die behoefte had aan stabiliteit in zijn levensritme en stabiele verwachtingen voor zijn leven.

Veiligheid

Voorkomen van (nieuw) geweld. We zagen dit onder meer bij een vrouw van middelbare leeftijd die lange tijd in een moeilijke thuissituatie had gezeten doordat ze door haar man mishandeld werd.

Sociaal contact

Informeel psychologische ondersteuning door vriendschappelijke contacten in de straat of van andere naasten of van professionals. Bijvoorbeeld een oudere vrouw die eenzaam was omdat ze geen warm en regelmatig contact kreeg met mensen in haar straat.

Daginvulling

Zinvolle bezigheden gedurende de week zoals vrijwilligerwerk of betaald werk op niveau, maar ook hobby's. Deze behoefte gold bijvoorbeeld voor een statushouder die graag werk deed dat meer op het niveau was waarop hij in zijn geboorteland werkte.

Ontwikkeling

Mogelijkheid tot ontwikkeling op persoonlijk of professioneel gebied. Bijvoorbeeld een migrant die graag een (taal)cursus wilde volgen, maar dit niet kon betalen.

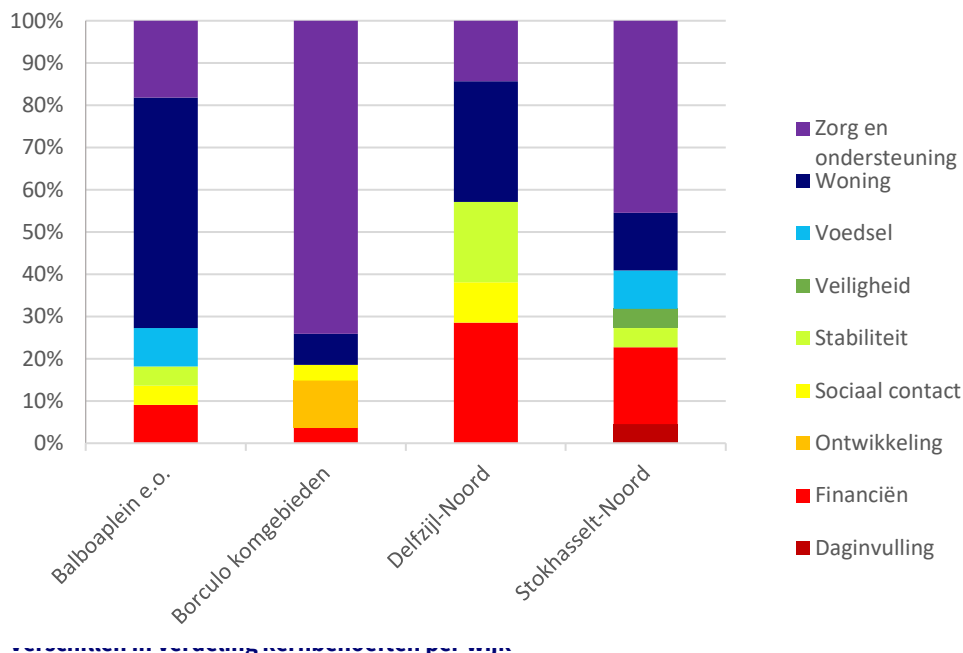
Zingeving

Richting voor invulling van leven. Deze behoefte zagen we bij een vrouw die na een crisistijd zocht naar nieuwe zingeving in haar leven in een nieuwe woonplaats.

Wie heeft welke behoeften?

De behoeften van de mensen verschillen per wijk, zo laat de analyse van de grootste behoefte per persoon zien. De onderstaande grafiek geeft weer waaraan mensen per wijk behoefte hadden als hen gevraagd werd naar de belangrijkste (kern)behoefte.

Het viel op dat mensen uit verschillende wijken ook andere behoeften hadden. De onderstaande grafiek geeft weer hoeveel procent van de mensen een bepaalde behoefte als primaire- of kernbehoefte hebben genoemd.



Op het Balboaplein e.o. hadden mensen vooral behoefte aan passende woonruimte. Dit is niet verrassend gezien de krapte op de woningmarkt en een tekort aan sociale huurwoningen. De behoefte aan woningen werd ook veel genoemd in Delfzijl-Noord. Waar in de Amsterdamse casussen het probleem vaak een gebrek aan passende woonruimte binnen de gemeente was, kwam in Delfzijl juist vaak naar voren dat mensen een woning in een andere gemeente zochten.

Behoefte aan financiële stabiliteit werd het vaakst als primaire behoefte genoemd in Delfzijl-Noord en Stokhasselt-Noord (Tilburg). Dit ligt in de lijn der verwachting, want de onderzochte wijken in beide gemeenten kampen met relatief veel armoede.

De mensen die we in Borculo gesproken hebben, gaven aan het meeste behoefte te hebben aan zorg, hulp en ondersteuning.

Daarnaast werd de behoefte aan ontwikkeling in Borculo als enige wijk veel genoemd. Dit is mogelijk te verklaren doordat aan andere, meer basale, behoeften in deze wijk al voldaan is. Daarnaast zijn de gesproken personen in Borculo over het algemeen ouder dan in de andere wijken, hetgeen een deel van dit verschil met de andere wijken kan verklaren.

D Samenstelling regie- en klankbordgroep

Bij het onderzoek waren een regiegroep en een klankbordgroep betrokken. De regiegroep trad op als opdrachtgever. De klankbordgroep was belangrijk om de inhoudelijke uitkomsten aan te scherpen. Bij de bijeenkomsten van de klankbordgroep waren ook de leden van de regiegroep aanwezig.

Leden regiegroep

- Jelle Rauwerdink, ministerie van VWS
- Chantal Scheele, ministerie van VWS

Leden klankbordgroep

- Huub Beijers, GGZ Utrecht
- Auke Blom, stichting MEE
- Frits Doreleijn, ervaringsdeskundige
- Jacqueline Gomes, PGB
- Marijke Hempenius, leder(in)
- Monika Kegge, ervaringsdeskundige
- Silke Kuijpers PGB
- Elise Luijcx, VNG
- Wilma Van der Scheer, ervaringsdeskundige
- Lisette Sloots, Adviespunt Zorgbelang
- Winny Toersen, Patiëntenfederatie Nederland
- Eric Verkaar, Zorgbelangen Gelderland
- Wendy Verhoeven, Zorgverzekeraars Nederland
- Thom van Woerkom, LOC

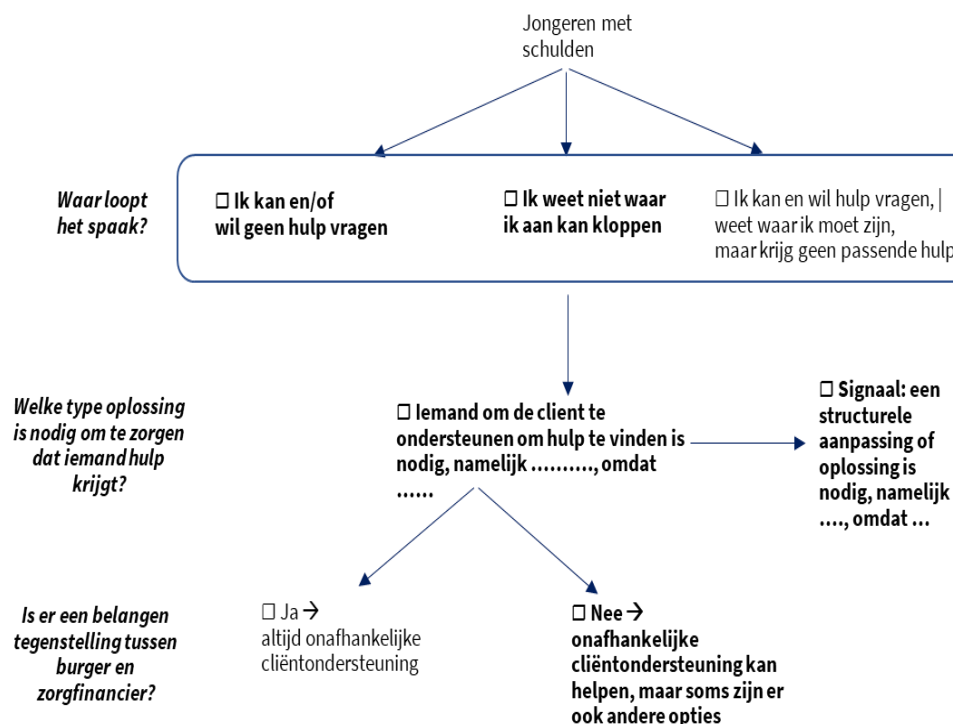
E Voorbeelden beslisbomen

De beslisboom in hoofdstuk 6 hebben we hieronder voor drie voorbeeldsituaties uitgewerkt. Dit is bedoeld als voorbeeld van een manier waarop gemeenten en zorgkantoren na kunnen denken over de inrichting van cliëntondersteuning.

E.1 Jongeren en schulden

In ons onderzoek constateerden we dat sommige jongeren geen hulp zoeken bij schulden. Omdat ze niet weten dat de gemeente een aanbod voor ze heeft. Een jongere zegt daarover: “ik kom nooit in het wijkcentrum, wie wel? Via internet geholpen worden zou ik fijn vinden, dat is anoniemer. Want ik schaam me voor mijn schulden. Als ik op Instagram een post of advertentie over hulp bij schulden voorbij zou zien komen, zou ik eerder de stap hebben gezet.”

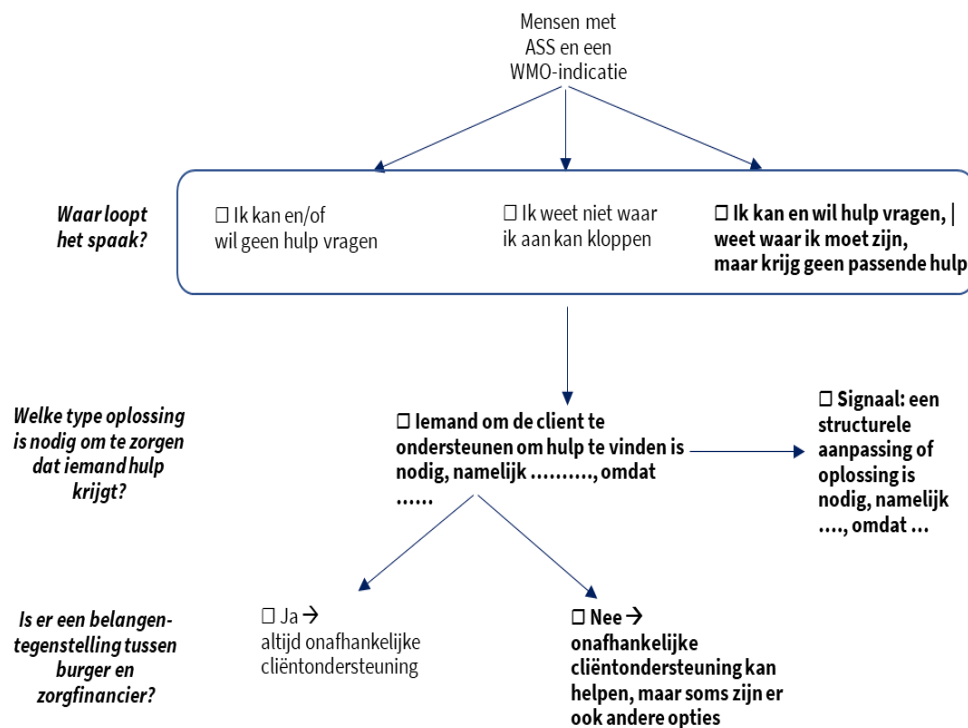
In dit geval zet de gemeente een Instagram-campagne op, met een laagdrempelige website die speciaal voor jongeren met schulden is ingericht. Zo verbetert de toegang tot schuldhulpverlening. De gemeente heeft ook belang bij schuldvrije jongeren, omdat die jongeren vaker hun opleiding afmaken en minder psychische klachten ontwikkelen. Daarom kiest de gemeente ervoor om geen onafhankelijkheid te organiseren.



E.2 Autisme en de Wmo

In ons onderzoek spraken we een moeder met een autisme spectrum stoornis (ASS) die in het verleden door haar ex-man mishandeld is. Ze ondersteunt haar vier volwassen kinderen, waarvan een aantal ook psychische problemen heeft. Zelf redt ze zich wel, zij het met ondersteuning van een individueel begeleider. Een paar uur per week is genoeg. Toch heeft ze ieder jaar stress, tijdens de WMO herindicatie.

De moeder geeft aan dat ze daar niet stevig genoeg voor in haar schoenen staat. De WMO-afdeling van de gemeente stelt telkens dat ze met minder uren toe kan, en een vrijwilliger in kan schakelen als dat nodig blijkt. Maar deze mevrouw heeft gespecialiseerde ondersteuning nodig. Een professional die vaardig is in het omgaan met autisme, en bovendien voor de belangen van mevrouw op kan komen wanneer dat noodzakelijk is. Daarom is in dit geval een onafhankelijke cliëntondersteuner nodig.



E.3 Thuisloze tienermoeders

In ons onderzoek kwamen we verschillende jonge moeders tegen die thuisloos waren geweest of binnen afzienbare tijd thuisloos dreigden te worden. De beschikbare oplossingen, zoals bij vrienden en familie op de bank slapen, waren slechts tijdelijk. Deze moeders gaven aan niet zozeer behoefte te hebben aan een extra professional. Maar in de eerste plaats aan een eigen huis. Met een dak boven je hoofd, kun je je immers inschrijven bij de gemeente. En, indien nodig, een uitkering aanvragen. Zodat de jonge kinderen een stabiliteit kan worden geboden, en de moeders met een opleiding of baan aan een beter perspectief kunnen werken.

In veel gemeenten is er een tekort aan woningen. In dat geval is het niet zinnig om een extra professional in te zetten. Maar eerder om extra huizen te bouwen, kantoorpanden om te bouwen tot woningen, of een oplossing te vinden via particulier verhuur. Zodra een gemeente ziet dat daarmee de rechten van het kind gerespecteerd worden en zorgkosten bespaard worden, delen moeder en gemeente hetzelfde belang.

