



Sociaal en Cultureel Planbureau

# Zien, luisteren en helpen

*Wat gemeenten kunnen doen voor een beter bereik in het sociaal domein*



# Zien, luisteren en helpen

*Wat gemeenten kunnen doen voor een beter bereik in het sociaal domein*

Inger Plaisier

Mark Reijnders

Anne Louise Schotel

*m.m.v.*

Peggy Schyns

Sociaal en Cultureel Planbureau

Den Haag, juni 2024

Het Sociaal en Cultureel Planbureau is een interdepartementaal, wetenschappelijk instituut, dat – gevraagd en ongevraagd – sociaal-wetenschappelijk onderzoek verricht. Het SCP rapporteert aan de regering, de Eerste en Tweede Kamer, de ministeries en maatschappelijke en overheidsorganisaties. Het SCP valt formeel onder de verantwoordelijkheid van de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Het SCP is opgericht bij Koninklijk Besluit op 30 maart 1973. Het Koninklijk Besluit is per 1 april 2012 vervangen door de ‘Regeling van de minister-president, Minister van Algemene Zaken, houdende de vaststelling van de Aanwijzingen voor de Planbureaus’.

© Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag 2024  
Eindredactie en productiebegeleiding: Future Communication, Utrecht  
Opmaak binnenwerk: Xerox, Den Haag  
Omslagontwerp: Xerox, Den Haag  
Foto omslag: ANP | Martine Hoving

### **Copyright**

U mag citeren uit SCP-rapporten, mits u de bron vermeldt.

U mag SCP-bestanden op een server plaatsen mits:

- 1 het digitale bestand (rapport) intact blijft;
- 2 u de bron vermeldt;
- 3 u de meest actuele versie van het bestand beschikbaar stelt, bijvoorbeeld na verwerking van een erratum.

### **Contact**

Sociaal en Cultureel Planbureau

Postbus 16164

2500 BD Den Haag

[www.scp.nl](http://www.scp.nl)

[info@scp.nl](mailto:info@scp.nl)

Via onze website kunt u zich kosteloos abonneren op een elektronische attendering bij het verschijnen van nieuwe uitgaven.

# Inhoud

<b>Voorwoord</b>	<b>5</b>
<b>Samenvatting, beschouwing en handelingsrichtingen</b>	<b>6</b>
Belangrijkste bevindingen	6
Samenvatting	7
Beschouwing en handelingsrichtingen	10
<b>1 Inleiding</b>	<b>20</b>
1.1 Waarom een onderzoek naar niet-bereik?	20
1.2 Probleemstelling	22
1.3 Methode van onderzoek	23
1.4 Leeswijzer	24
<b>2 Wat is niet-bereik?</b>	<b>25</b>
2.1 Ervaringen van mensen die niet bereikt zijn	25
2.2 Definitie	27
2.3 Omvang van niet-bereik	27
2.4 Een dilemma voor gemeenten	28
<b>3 Niet-bereik in bredere maatschappelijke en beleidsmatige context</b>	<b>30</b>
3.1 Maatschappelijke ontwikkelingen op internationaal niveau	30
3.2 Nationale ontwikkelingen en landelijke wet- en regelgeving	32
3.3 Reflecties op beleidsaannames	34
3.4 Conclusie	40
<b>4 Beleid in de drie gemeenten</b>	<b>42</b>
4.1 Een gemeente die inwoners sterk op zelfredzaamheid aanspreekt	43
4.2 Een gemeente die er voor iedereen wil zijn	47
4.3 Een gemeente die de beweging naar de voorkant wil maken	50
4.4 Overeenkomsten en verschillen in de doorwerking van beleidskeuzes	54
<b>5 Niet-bereik en de praktijk van de lokale dienstverlening</b>	<b>56</b>
5.1 Keuzes voor de inrichting en werkwijze van de lokale dienstverlening	56
5.2 Het samenspel van organisaties in het lokale netwerk	61
5.3 Individuele hulpverleners en hun organisaties	67
5.4 Tot slot	73
<b>Literatuur</b>	<b>75</b>

## Voorwoord

Gemeenten kunnen inwoners die dat nodig hebben ondersteunen, bijvoorbeeld bij het huishouden, werk en inkomen of opvoeden van kinderen. Maar het lukt gemeenten niet altijd deze mensen te bereiken. Wat zijn de mechanismen achter niet-bereik? Wat leren die ons over wat gemeenten kunnen doen om niet-bereik tegen te gaan? Op basis van een empirische analyse van beleid in drie gemeenten pleit deze studie voor een paradigmashift in de benadering van niet-bereik. Gemeenten zouden mensen die geen ondersteuning ontvangen die zij wel nodig hebben niet als niet-gebruikers van het aanbod moeten beschouwen, maar vooral als mensen die niet zijn bereikt. Nadenken over bereik stimuleert om actiever op zoek te gaan naar mensen die niet bereikt worden en beter te luisteren naar hun behoeften.

Deze publicatie maakt daarbij gebruik van de in augustus 2023 verschenen bundel *Gezien, gehoord en geholpen willen worden. Ervaringsverhalen over gemiste ondersteuning uit het sociaal domein* (Plaisier et al. 2023), met verhalen van mensen over hun zoektocht naar ondersteuning in het sociaal domein. Hun verhalen worden in dit onderzoek in verbinding gebracht met de systeemwereld in gemeenten. Het onderzoek laat zien dat hoe gemeenten hun dienstverlening inrichten vaak niet goed aansluit op wat inwoners willen en kunnen. In deze publicatie bespreken we hoe gemeenten een betere aansluiting kunnen realiseren, om zo hun bereik te vergroten.

We zijn alle deelnemers aan het onderzoek en Rabia Alkiliç, Ivonne Berkers, Diederik de Klerk, Arijenne van der Leij, Sylvia Mac Gillavry, Lieke Oldenhof, Martha Pol, Olaf Simonse, Ron Staallekker, Eefje Steenvoorden en Saskia Visser als externe deskundigen zeer erkentelijk voor hun bijdrage.

Prof. dr. Karen van Oudenhoven (algemeen directeur)

# Samenvatting, beschouwing en handelingsrichtingen

## Belangrijkste bevindingen

Nog altijd wordt in Nederland een behoorlijke groep mensen die hulp of ondersteuning nodig hebben, niet bereikt. Hierdoor dreigt hun situatie problematischer te worden en worden bestaande ongelijkheden tussen groepen verder vergroot. Het zorgt ook voor toenemend wantrouwen in de overheid als geheel. Daarom onderzocht het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) waarom gemeenten en dienstverleners niet alle inwoners bereiken die in aanmerking komen voor ondersteuning in het sociaal domein, en wat gemeenten kunnen doen om mensen beter te bereiken. Dit kwalitatieve onderzoek werd uitgevoerd in drie (anoniem gebleven) gemeenten.

### **Waarom gemeenten niet iedereen die voor ondersteuning in aanmerking komt, bereiken...**

De drie gemeenten in dit onderzoek proberen op verschillende manieren mensen die ondersteuning nodig hebben te bereiken. Dat lukt echter slechts ten dele. Inwoners die niet bereikt worden zijn vaak mensen met complexe of gestapelde problemen. Oorzaken van niet-bereik in het sociaal domein zijn divers en bevinden zich op maatschappelijk niveau, het niveau van bestuur en beleid, en op het niveau van de dienstverlening. Beleid in het sociaal domein is gestoeld op deels onrealistische aannames en mensbeelden. Bijvoorbeeld dat mensen die hulp nodig hebben daar altijd zelf om zullen vragen. Hieruit volgt dat de dienstverlening vaak is ingericht als een loket, waar mensen hun hulpvraag kunnen stellen en van het aanbod gebruik kunnen maken. En hoewel gemeenten zich inspinnen om het loket laagdrempelig en dicht bij de inwoners in te richten, blijft het een passieve vorm van dienstverlening. Daardoor missen gemeenten mensen die niet zelf om hulp komen vragen. Tegelijkertijd hebben hulpverleners vaak onvoldoende tijd en ruimte om op inwoners die vastlopen in hun problemen af te kunnen stappen, en samen te werken met netwerkpartners in het sociaal domein. Ze worden bij het samenwerken en helpen ook gehinderd door starre en ingewikkelde regels. Personeelstekorten en de wens van gemeenten om op uitgaven te besparen zijn daarbij evenmin bevorderlijk.

### **...en wat gemeenten daaraan kunnen doen**

Gemeenten zouden mensen die geen ondersteuning ontvangen die zij wel nodig hebben, niet als niet-gebruikers van het aanbod moeten beschouwen, maar vooral als inwoners die niet zijn bereikt. Nadenken over bereik stimuleert beleidsmakers en hulpverleners om actiever op zoek te gaan naar mensen die niet zelf de weg naar ondersteuning zoeken of kennen. Door te denken vanuit bereik wordt het bovendien belangrijker om te luisteren naar de behoeften van mensen en de ondersteuning daarbij aan te laten sluiten. Het is dan niet voldoende om de dienstverlening alleen aan te bieden via een loket. Er is ook ruimte nodig om op mensen af te stappen. Een uitgewerkte lokale visie op welke inwoners er bereikt zouden moeten worden, kan richting geven om keuzes voor de dienstverlening te maken. Voorwaarden zijn dat die visie berust op realistische mensbeelden, breed gedragen wordt onder hulp- en dienstverleners, en goed uitlegbaar is aan inwoners. Het sociaal domein is voortdurend in beweging door maatschappelijke ontwikkelingen en veranderende politieke ideeën. Dat vraagt om een lerend systeem waarin zowel ervaringen van hulp- en dienstverleners in de praktijk als van mensen die zelf ondersteuning nodig hadden worden meegenomen als er aanpassingen gedaan (moeten) worden in de dienstverlening wegens politieke of budgettaire keuzes.

## Samenvatting

### Waarom dit onderzoek naar niet-bereik? (hoofdstuk 1)

Het lukt gemeenten niet altijd om alle mensen die dat nodig hebben en daarvoor in aanmerking komen tijdig met passende ondersteuning te bereiken. Wanneer mensen niet de ondersteuning krijgen die zij wel nodig hebben, kunnen hun problemen verergeren. Hierdoor is uiteindelijk duurdere en complexere hulp nodig. Bovendien kan dit hun vertrouwen in de overheid beschadigen. Dat blijkt uit het eerste deelonderzoek naar de leefwereld van mensen: *Gezien, gehoord en geholpen willen worden* (Plaisier et al. 2023). De basis daarvoor vormden ervaringsverhalen van mensen die niet tijdig zijn bereikt met ondersteuning. Dit tweede deelonderzoek gaat over de zogenoemde systeemwereld, dat wil zeggen: het beleid en de dienstverleningspraktijk. De onderzoeksvraag is:

*Waarom bereiken gemeenten en dienstverleners niet alle inwoners die in aanmerking komen voor ondersteuning in het sociaal domein, en wat kunnen zij doen om het bereik van hun ondersteuning te verbeteren?*

Het doel van deze twee deelonderzoeken samen is om beleidsmakers en dienstverleners<sup>1</sup> meer inzicht te bieden in de doorwerking van beleid, het effect van handelen in de uitvoering op de mensen die zij willen bereiken, en hoe mensen dat beleven. Dat biedt hun aanknopingspunten om hun beleid en dienstverlening te verbeteren, zodat zij inwoners beter kunnen bereiken.

### Methode van onderzoek

Dit kwalitatieve onderzoek heeft plaatsgevonden in drie (anoniem gebleven) gemeenten die van elkaar verschillen wat betreft hun grootte en ligging in ons land (zie bijlage A, te raadplegen via [www.scp.nl](http://www.scp.nl) bij deze publicatie). Deze drie gemeenten geven een inkijk in het brede palet aan uitdagingen waar gemeenten voor staan en de keuzes die gemeenten zoal maken voor de inrichting van het sociaal domein. In deze gemeenten zijn interviews gehouden met beleidsmakers en hulpverleners in het sociaal domein over hun inspanningen en ervaringen met het bereiken van inwoners. Daarnaast zijn werkbezoeken afgelegd, beleidsstukken bestudeerd en externe experts geraadpleegd.

### Wat is niet-bereik? (hoofdstuk 2)

In veel gemeenten, en in bestaand onderzoek naar ondersteuning, staat vaak het (niet-)gebruik of de onderbenutting van voorzieningen of hulpaanbod centraal. Dat is wat anders dan het centraal stellen van het bereiken van mensen die behoefte hebben aan ondersteuning. Bij het denken vanuit (niet-)gebruik staat het bestaande aanbod centraal. Denken vanuit bereik legt meer de nadruk op de aansluiting van ondersteuning bij de werkelijke behoeften van inwoners, en vergt een meer vraaggestuurde werkwijze. Aanbodgericht denken is een belangrijke oorzaak van niet-passende of gemiste ondersteuning, terwijl een vraaggestuurde werkwijze de kans op passende en tijdige ondersteuning van mensen verbetert.

Op basis van de ervaringsverhalen uit het eerste deelonderzoek is niet-bereik te definiëren als een situatie waarin gemeenten en dienstverleners er niet in slagen om mensen die zichzelf niet voldoende weten te redden, tijdig en volledig te voorzien van passende ondersteuning voor een menswaardig bestaan. Het fenomeen niet-bereik bestaat uit verschillende elementen:

- Een element van *onzichtbaarheid*: mensen die ondersteuning kunnen gebruiken zijn niet (voldoende) in beeld bij gemeenten en dienstverleners.
- Een element van *onbeschikbaarheid* van ondersteuning: er is geen aanbod voor bepaalde ondersteuningsbehoeften, er is een tekort aan ondersteuning (bv. door wachtlijsten), of dienstverleners zijn in de ontorechte veronderstelling dat mensen niet in aanmerking komen voor ondersteuning.
- Een element van *tijd/timing*: ondersteuning komt te laat of helemaal nooit.
- Een element van *passend* hulpaanbod: hulp is niet (voldoende) toegespitst op de specifieke hulpvraag, er is onvoldoende maatwerk.
- Een element van *onvolledigheid*: wanneer mensen op verschillende leefgebieden hulpbehoeften hebben, maar gemeenten en dienstverleners hen niet op alle fronten weten te bereiken.

<sup>1</sup> Onder dienstverleners verstaan we zowel mensen die voor de gemeente werken en voorzieningen aan inwoners toekennen, bijvoorbeeld klantmanagers of consultants, als hulpverleners die (ook) zelf hulp aan inwoners verlenen, zoals medewerkers van een sociaal wijkteam.

Niet, niet op tijd, of niet passend bereikt worden kan bestaande problemen van mensen verergeren. De ervaringsverhalen laten bovendien zien dat mensen die niet tijdig ondersteund worden, het gevoel hebben dat zij niet gezien en gehoord worden door de overheid.

Niet-bereik vormt een dilemma voor veel gemeenten. Enerzijds willen zij de inwoners die dat nodig hebben ondersteunen, anderzijds kunnen beperkte financiële middelen en personele capaciteit ervoor zorgen dat zij een te groot beroep op voorzieningen willen voorkomen. Het is voor gemeenten lastig om zicht te krijgen op de omvang van niet-bereik. Door middel van statistieken die gemeenten hiervoor gebruiken komen niet alle hulpbehoeften van hun inwoners en aansluitende ondersteuning goed in beeld. Bij inkomensondersteuning lijkt dit over het algemeen beter te lukken dan bij bijvoorbeeld gezondheidsproblemen of eenzaamheid, waar vaak geen goede gegevens over beschikbaar zijn.

### **Niet-bereik in bredere maatschappelijke en beleidsmatige context (hoofdstuk 3)**

Maatschappelijke ontwikkelingen, zoals (de nasleep van) de coronapandemie, een toenemend wantrouwen in de overheid, de energiecrisis en oplopende vrijwilligers- en personeelstekorten hebben invloed op het bereik van mensen in het sociaal domein. Deze invloeden belemmeren de aanpak van niet-bereik, maar er zijn soms ook positieve effecten. Zo kwamen tijdens de coronapandemie en energiecrisis door tijdelijke regelingen voor inkomensondersteuning nieuwe groepen in beeld die eerder moeilijk bereikbaar waren voor gemeenten, zoals zzp'ers.

Naast maatschappelijke ontwikkelingen hebben gemeenten te maken met landelijke beleidsaannames en beleidskaders op basis waarvan zij hun beleid vormgeven, en die niet-bereik deels lijken te verklaren. Nationale wet- en regelgeving en beleid (zoals de Algemene verordening gegevensbescherming, AVG) kunnen de mogelijkheden beperken die gemeenten hebben om gegevens uit te wisselen om daarmee niet-bereik te verkleinen. Ruimere wettelijke mogelijkheden kunnen gemeenten beter in staat stellen om mensen met problemen vroegtijdig op te sporen. Denk aan vroegsignalering in de schuldhulpverlening, of het wetsvoorstel proactieve dienstverlening.

Onrealistische mensbeelden en beleidsaannames in het nationale beleid, bijvoorbeeld over het hulpzoekgedrag van mensen, werken niet-bereik van mensen die de meeste behoefte hebben aan ondersteuning in de hand. Zo blijkt bijvoorbeeld de beleidsaannames dat mensen zelf om hulp zullen vragen in de praktijk weerbarstig te zijn. Hetzelfde geldt voor het beroep op wat in beleidstermen de zelf- en samenredzaamheid van mensen wordt genoemd. Zo is het uitgangspunt van onder meer de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) en de Jeugdwet dat mensen met tijdelijke hulp weer zelfredzaam kunnen worden, of dat zij voldoende hulp kunnen krijgen uit hun eigen netwerk. Dit is echter niet voor alle inwoners haalbaar. Sommige mensen hebben blijvende of toenemende beperkingen en zullen langdurig ondersteuning nodig hebben. Hun eigen netwerken zijn bovendien niet altijd even krachtig om te kunnen voorzien in (langdurige, intensieve) ondersteuning.

De gedachte achter de decentralisatie van het sociaal domein was dat gemeenten dicht bij hun inwoners staan dan de rijksoverheid, en daardoor beter weten wat er speelt. In de praktijk blijkt echter dat de afstand tussen beleidsmakers en inwoners in wijken en de leefwereld van mensen ook op lokaal niveau groot kan zijn.

### **Beleid in de drie gemeenten (hoofdstuk 4)**

De drie onderzochte gemeenten variëren in hun visie en beleid als het gaat om het bereiken van inwoners met ondersteuningsbehoeften. In hun beleidskeuzes spelen politieke voorkeuren en de lokale context van de gemeente en haar inwoners een rol. De beleidskeuzes werken door in de inrichting van toegang tot hun dienstverlening, die in de drie onderzochte gemeenten verschilt. In de bestudeerde beleidsstukken komen de termen 'niet-bereik' en 'bereik' van inwoners eigenlijk nauwelijks voor, maar is er wel aandacht voor zaken als bereikbaarheid en toegankelijkheid van voorzieningen.

Een van de drie gemeenten gaat sterk uit van een veronderstelde hechtheid van de lokale gemeenschap, en dat mensen sterk op elkaar letten. Deze gemeente spreekt haar inwoners (in ieder geval op papier) sterk aan op meedoen en hun zelfredzaamheid. Het initiatief voor het stellen van een hulpvraag ligt in



belangrijke mate bij inwoners zelf. De gemeente maakt de (zoveel mogelijk digitale) weg naar hulp daarbij wel zo inzichtelijk en laagdrempelig mogelijk. Hulpverleners in deze gemeente zien echter dat er specifieke groepen buiten de hechte gemeenschap vallen die niet goed worden bereikt.

Bij de tweede gemeente staat inclusiviteit van alle inwoners hoog in het vaandel. Om inclusiviteit te bevorderen heeft de gemeente gekozen voor fysieke loketten in de verschillende wijken, op plaatsen waar mensen elkaar ontmoeten en ontspannen. Een nadeel hiervan is volgens geïnterviewden dat mensen erg zichtbaar zijn voor buurtgenoten als zij daar met een hulpvraag zouden aankloppen. Verder biedt de gemeente veel ruimte aan initiatieven en creatieve oplossingen van beleidsmakers en hulpverleners om mensen te ondersteunen. Geïnterviewden vinden dit positief maar ervaren ook dat dit leidt tot een veelheid aan kortdurende en steeds veranderende projecten, wat het moeilijk maakt om goed geïnformeerd te blijven over het actuele aanbod.

De derde gemeente zet sterk in op uniformiteit, vindbaarheid en laagdrempeligheid van de wijkteams waar inwoners met hulpvragen terecht kunnen. Van de drie gemeenten wil deze gemeente het meest naar haar inwoners toe bewegen en vroegtijdig mensen bereiken door zichtbaar aanwezig te zijn in wijken op veel verschillende plekken. Er wordt (op papier) veel initiatief van uitvoerenden in het sociaal domein verwacht. In de praktijk is deze manier van werken lastig door de grote toeloop van inwoners met ondersteuningsvragen en gebrek aan tijd.

In de uitvoeringspraktijk van de drie gemeenten lijken de overeenkomsten in houding en gedrag van hulpverleners groter dan de onderlinge verschillen in het beleid op papier zouden doen vermoeden. Naarmate mensen op grotere afstand van (gemeentelijke) beleidsmakers staan en meer in de praktijk van de dienstverlening werkzaam zijn, is er meer kritiek te horen. Die kritiek richt zich met name op aannames achter het beleid. Hulpverleners zeggen bijvoorbeeld dat beleidsmakers soms weinig kennis hebben over de leefwereld van hun inwoners en te hoge verwachtingen hebben van de mogelijkheden en werkwijze van sociale wijkteams en andere hulpverleners.

### **Bereik organiseren in de lokale dienstverlening (hoofdstuk 5)**

Het succes van gemeenten om hun inwoners op tijd en volledig te bereiken met passende ondersteuning als dat nodig is, hangt uiteindelijk af van de uitvoering in de lokale dienstverlening. Op basis van de interviews in de drie gemeenten zijn drie aspecten te onderscheiden die het bereik kunnen bevorderen of juist belemmeren. Dit zijn: 1) de inrichting en werkwijze van de lokale dienstverlening, 2) het samenspel van organisaties in het lokale netwerk, en 3) de facilitering van individuele hulpverleners.

#### **1) Inrichting en werkwijze van de lokale dienstverlening**

Beleidsmedewerkers en hulpverleners denken bij de inrichting van de dienstverlening vaak aan een laagdrempelig – dat wil zeggen goed bereikbaar, veilig en goed bemenst – fysiek loket, of meerdere van zulke loketten dicht in de buurt van mensen. Daarnaast spelen taal en toon van de communicatie over het aanbod van gemeenten, en de middelen een rol: op papier, digitaal (website of app), posters, of via mond-tot-mondreclame. De keuze voor deze middelen moet aansluiten bij de groep die je wilt bereiken. Mogelijk bevordert de loketgedachte (de gedachte dat mensen op vaste punten in de gemeente hun hulpvraag moeten kunnen stellen) het bereik niet altijd. Sommigen vinden dat er meer variatie zou moeten zijn in manieren om mensen te bereiken, en hen te voorzien van ondersteuning. Zij vinden een loket te afwachtend en aanbodgericht. Hulpverleners zouden actiever op inwoners af moeten stappen en achter de voordeur van mensen moeten komen. Vanuit een loket is outreachend werken en vroeg-signalering niet vanzelfsprekend, terwijl dit methoden zijn die ten doel hebben om mensen te bereiken.

#### **2) Het samenspel van organisaties in het lokale netwerk**

Een goed functionerend netwerk van een breed scala aan organisaties verbreedt de blik op mensen en hun ondersteuningsbehoeften, en draagt daarmee bij aan het bereik. Tegelijk is er menskracht en deskundigheid nodig om dit tot stand te brengen en te onderhouden. Volgens deelnemers aan dit onderzoek loont het om te investeren in structurele netwerkverbindingen. Daarbij noemen zij nadrukkelijk ook organisaties uit aanpalende domeinen als onderwijs, medische zorg, veiligheid en volkshuisvesting.

Beter onderling contact en samenwerking tussen relevante partijen kan bijdragen aan oplossingen van complexere problematiek in het sociaal domein, zoals het niet bereiken van mensen in de meest kwetsbare posities. De drie onderzochte gemeenten laten daar verschillende positieve voorbeelden van zien, onder meer door ontschotting tussen organisaties, door verbindingen te leggen tussen huisartsen en wijkteams, en met casuïstiekteams waarin verschillende organisaties bij elkaar komen om te bespreken hoe zij mensen met complexe problematiek kunnen helpen. Al noemen geïnterviewden wel dat er zich daarbij knelpunten voordoen, waaronder beperkingen rond gegevensdeling en een onduidelijke verantwoordelijkheidsverdeling tussen organisaties.

Verder is goede lokale politiek-bestuurlijke samenwerking tussen verschillende domein noodzakelijk, zoals tussen het domein werk en inkomen en het domein zorg, om te voorkomen dat verkokering tussen afdelingen en vormen van dienstverlening ontstaat. Een nauwe samenwerking op beleidsniveau bevordert samenhang in het oppakken van hulpvragen van mensen met problemen in verschillende levensdomeinen. Dat is zeker het geval als dit gebeurt in een systeem waarin betrokkenen van verschillende (uitvoerende, ervaringsdeskundige en bestuurlijke) niveaus kennis met elkaar delen op verschillende beleidsterreinen en van elkaar blijven leren. Daarom is het van belang om tijd in te ruimen voor beleidsmedewerkers en hulpverleners om structureel contacten te kunnen leggen en te onderhouden.

### 3) *Faciliteren van hulpverleners om het juiste te kunnen doen*

Bereik hangt voor een heel belangrijk deel af van de houding, ervaring, kennis en regelmogelijkheden van de hulpverleners die actief zijn in het sociaal domein. De manier waarop zij vanuit hun organisaties ondersteund en gefaciliteerd worden heeft impact op bereik, zo blijkt uit de interviews. Dat gaat onder meer over de tijd en ruimte die zij krijgen om outreachend te werken, de mate waarin het organisaties lukt te investeren in ondersteuning en begeleiding van professionals en vrijwilligers, en de mate van zichtbaarheid in de buurt waar zij hun hulpaanbod op richten. Bezuinigingen, personeelsschaarste, een hoge caseload en rigide regels en procedures belemmeren hulpverleners om te doen wat nodig is. Die zaken belemmeren hen in de ontwikkeling en toepassing van methodieken zoals outreachend werken, en staan leren van elkaar in de weg. Hoewel waarschijnlijk lang niet alle drempels weg kunnen worden genomen, is het goed om nadrukkelijker aandacht te hebben voor goede facilitering van hulpverleners. Zoals uit dit onderzoek naar voren komt, is het belangrijk om daarbij de waardevolle ervaring en kennis van hulpverleners te benutten.

## Beschouwing en handelingsrichtingen

Wat zijn de implicaties van de bevindingen uit dit onderzoek voor beleid en praktijk? Wat zijn handelingsrichtingen voor gemeenten om mensen die ondersteuning nodig hebben (nog) beter te bereiken? Dit onderzoek hanteert een definitie van niet-bereik die gebaseerd is op de ervaringsverhalen van mensen (Plaisier et al. 2023). Volgens deze definitie betekent de aanpak van niet-bereik het vergroten van de *zichtbaarheid* van moeilijk bereikbare groepen, het verbeteren van de *beschikbaarheid* van ondersteuning, en het *tijdig en volledig* ondersteunen van mensen die dat nodig hebben, met *passende* voorzieningen.

Deze beschouwing formuleert handelingsperspectieven aan de hand van vier thema's, namelijk:

- 1) een perspectiefwisseling van (niet-)gebruik naar bereik, 2) het belang van een onderbouwd landelijk beleidskader over bereik, 3) de ontwikkeling van een lokale visie op bereik in de dienstverlening, en 4) kennisuitwisseling tussen beleid, hulpverlening en ervaringskennis. Daar waar nodig en mogelijk verrijken en verbreden we de inzichten uit het huidige rapport met relevante data en inzichten uit andere bronnen.

### *Een perspectiefwisseling van (niet-)gebruik naar bereik*

In Nederland zijn er zo'n 1,3 miljoen volwassenen die te maken hebben met een stapeling van problemen en weinig hulpbronnen hebben (De Klerk et al. 2023). Zij kunnen in vergelijking met anderen minder goed participeren in de samenleving, voelen zich vaker eenzaam, en zijn veel minder tevreden met hun leven. De meesten van hen, ongeveer zeven op de tien, ontvangen wel (enige) vorm van hulp of ondersteuning uit hun eigen netwerk of van professionals (Reijnders et al. 2023). Onder diegenen die hierbij geen ondersteuning krijgen zullen er mensen zijn die zich op de een of andere manier toch weten te redden,

maar een deel ook niet. Goede statistieken over het bereik van sociaaldomeinbrede voorzieningen ontbreken, maar het gaat hoogstwaarschijnlijk om grote aantallen mensen die niet tijdig en volledig bereikt worden met passende ondersteuning.

Hoewel niet iedereen bij hun problemen ondersteuning van de gemeente nodig zal hebben, kan verbetering van het bereiken van mensen die dat wel nodig hebben ervoor zorgen dat hun problemen tijdiger worden verholpen of verzacht. Niettemin lijkt het onvermijdelijk dat er altijd mensen zullen zijn die geen, te laat of onvoldoende ondersteuning ontvangen. En het is ook zeker niet gezegd dat alle ondersteuning die mensen ontvangen altijd even effectief is. Maar streven naar een beter bereik van mensen die ondersteuning nodig hebben kan bijdragen aan het verkleinen van ongelijke kansen tussen groepen mensen in de samenleving en kan het vertrouwen van burgers in de overheid en in instanties verbeteren.

In hun denken en handelen redeneren gemeenten uit dit onderzoek vooral vanuit het (niet-)gebruik van voorzieningen, en minder vanuit het bereiken van mensen die ondersteuning nodig hebben. Daarin zijn de drie onderzochte gemeenten overigens niet uniek, want dit lijkt ook in veel andere gemeenten te gebeuren. Denken vanuit (niet-)gebruik neemt het handelen van inwoners die geen gebruik maken van, of zelfs niet vragen om voorzieningen die de gemeente in haar aanbod heeft, als startpunt. Uit verschillende onderzoeken is bekend dat mensen niet altijd zelf om hulp kunnen of durven vragen. Dit blijken vaak juist de mensen te zijn die de hulp het hardst nodig hebben (Kromhout et al. 2020; Plaisier et al. 2023; WRR 2017).

Bij een perspectiefwisseling in het denken van (niet-)gebruik naar bereik gaan gemeenten actiever op zoek naar mensen die ondersteuning nodig hebben, in plaats van te wachten tot zij zich melden om van een voorziening gebruik te maken. Denken vanuit bereik vraagt inspanning om de *zichtbaarheid* van mensen te vergroten die niet vanzelfsprekend in beeld zijn. Het verhoogt de kans om mensen *tijdig* te bereiken, wellicht al voordat zij zelf een duidelijke hulpvraag hebben geformuleerd. Vanuit het perspectief van bereik is het problematisch als mensen geen ondersteuning krijgen door *onbeschikbaarheid* van voorzieningen vanwege wachtlijsten, ontbrekend aanbod of vanwege hoge eigen bijdragen. Dat zijn zaken die vanuit het perspectief van (niet-)gebruik niet vanzelfsprekend problematisch zijn, omdat het aanbod van voorzieningen vooral als service aan de gebruiker wordt gezien.

Het willen bereiken van inwoners met ondersteuningsbehoeften vraagt om minder te denken vanuit het bestaande aanbod en om meer aansluiting te zoeken bij de behoeften van mensen, om hen beter *passend* en *volledig* te kunnen ondersteunen. Aanbodgericht denken is een belangrijke oorzaak van niet-passende of gemiste ondersteuning. Daar is bijvoorbeeld sprake van wanneer een hulpvraag te nauw wordt opgevat en er alleen beoordeeld wordt of een hulpvrager in aanmerking komt voor specifiek aanbod. Dit terwijl een vraaggestuurd werkwijze uitgaat van behoeften van mensen waar passende ondersteuning bij wordt gezocht, waardoor de aansluiting tussen hulpvraag en ondersteuning verbetert (Den Draak et al. 2013; Plaisier en Den Draak 2021).

Deze zogenoemde kanteling van aanbodgericht naar meer vraaggestuurd werken was destijds een van de uitgangspunten bij de invoering van de Wmo 2015 (VNG 2010). Dit bleek in de praktijk echter moeilijk te realiseren (Kromhout et al. 2020; VNG 2019). Dit onderzoek heeft met voorbeelden uit de drie gemeenten geïllustreerd hoe zij zich inspannen om meer outreachend en vraaggestuurd te werken. Daarbij is tegelijk vastgesteld in lijn met andere onderzoeken dat de mogelijkheid om outreachend te werken beperkt is door capaciteitstekorten in de uitvoering. En bij deze manier van werken is het eveneens van belang om scherp oog te houden voor de morele vraag hoever je kan en moet gaan om mensen te bereiken. Realiseer je dat niet iedereen die ondersteuning nodig heeft, deze zomaar zal accepteren wanneer hulpverleners hen actief op komen zoeken. Soms zit er een limiet aan outreachend werken en bij mensen achter de voordeur komen, en kan je iemand geen ondersteuning gaan opdringen. Het is daarom essentieel om de schaduwkanten en risico's die daarbij spelen goed in acht te blijven nemen (Kampen 2023).

---

## Handelingsrichtingen

### ***Denk vanuit bereik, en ga naar mensen toe die niet vanzelf in beeld komen***

Verschuif binnen het sociaal domein het perspectief: niet het gebruik van voorzieningen zou centraal moeten staan, maar het bereiken van mensen die ondersteuning nodig hebben. Daarbij is het van belang om meer oog te hebben voor de behoeften van mensen bij de vormgeving van de dienstverlening en samen een hulpvraag te formuleren (vraaggestuurd werken). Daarnaast loont het om mensen die nu de weg niet weten te vinden actiever te benaderen (outreaching werken). Een loket met aanbod is niet voldoende, een luisterend oor op plekken waar mensen elkaar ontmoeten kan meer opleveren. Ervaringsdeskundigen horen mogelijk meer dan hulpverleners met alleen beroepskennis. Informele hulpverleners, die niet uit naam van de gemeente werken, kunnen voor sommige inwoners meer vertrouwen wekken dan hulpverleners van bekende instanties. Investeer daarom in het contact met informele hulpverleners, waaronder ook mantelzorgers.

### ***Baken duidelijk af hoever je kan, wil en moet gaan met outreachend werken***

Baken de verantwoordelijkheid ten aanzien van ondersteuning zo scherp mogelijk af. Hoever kun, wil en mag je gaan als gemeente in het bereiken van mensen: waar begint en eindigt de zorgplicht, en waar begint en eindigt de individuele verantwoordelijkheid van mensen die ondersteuning nodig hebben? Het gaat ook om de vraag of je wel of niet achter de voordeur mag kijken: wanneer kan dat wel en wanneer niet? Die grens is lastig te bepalen. De manier waarop het gesprek met mensen wordt gevoerd, en door wie, speelt daarbij een rol. Blijf hierover met elkaar in gesprek, bijvoorbeeld op casusniveau, en betrek hierbij in elk geval ervaringskennis.

---

## ***Het belang van een onderbouwd landelijk beleidskader over bereik***

De drie onderzochte gemeenten variëren in hun aanpak van niet-bereik. Hun lokale context speelt daarbij een belangrijke rol. Gemeenten maken verschillende politieke keuzes, waaraan verschillende mensbeelden en beleidsaannames ten grondslag liggen. De drie gemeenten illustreren deze verschillende perspectieven op niet-bereik en de werkopdracht die zij aan hulpverleners meegeven. Hulpverleners in de kleinschalige gemeente beschrijven hun opdracht als het wijzen van inwoners op hun eigen verantwoordelijkheid en zelfredzaamheid. Hulpverleners in de grootstedelijke gemeente, en in zekere mate in de kleinstedelijke, zien het daarentegen als hun taak om dichterbij de inwoner te gaan staan. Zij gaan daarbij op zoek naar de hulpvragen die niet worden gesteld en gaan na of er ook op andere levensdomeinen mogelijk ondersteuning nodig is.

De ene gemeente verwacht meer van het eigen initiatief en de eigen verantwoordelijkheid van inwoners dan de andere. Deze variëteit wijst erop dat inwoners van verschillende gemeenten mogelijk niet evenveel ondersteuning ontvangen. Hierbij lijkt de woonplaats bepalend te zijn voor de mate waarin iemand met ondersteuning kan worden bereikt. Zulke verschillen kunnen bijdragen aan de bestending, of zelfs vergroting van de gezondheidsverschillen die er op dit moment al zijn tussen groepen mensen (zie ook Bussemaker et al. 2021; Hin en De Hollander 2023).

Op dit moment hebben gemeenten een zekere ruimte om hun eigen beleid vast te stellen (ROB 2021) en hun keuzes af te laten hangen van hun lokale context. Toch is het van belang om meer duidelijkheid te bieden over de vraag in hoeverre gemeenten mogen verschillen in hun bereik. Het ontbreekt nog aan een goed onderbouwd landelijk beleidskader dat daarover helderheid kan verschaffen. Dat zou gemeenten beter in staat kunnen stellen om uitlegbare keuzes te maken over hun (verschil in) aanpak om mensen te bereiken. Bij het opstellen van een dergelijk beleidskader zou het goed zijn als gemeenten aan de rijksoverheid aandacht vragen voor de volgende drie elementen: 1) mensbeelden en aannames achter beleid, 2) reikwijdte: voor wie is ondersteuning bedoeld, en voor wie niet?, en 3) een heldere afbakening van taken en verantwoordelijkheden.

### ***Element 1) Mensbeelden en aannames achter beleid***

Een beleidskader dat gestoeld is op realistische mensbeelden helpt om mensen te bereiken. Mensbeelden zijn veronderstellingen over wat mensen kunnen, willen en hoe ze zich (zouden moeten) gedragen (Gebhardt en Feijten 2022). Onrealistische mensbeelden, veronderstellingen en verwachtingen

maken het beleid in het gunstigste geval minder effectief, maar kunnen ook tot tegengestelde en zelfs perverse effecten leiden. Zo kunnen dominante mensbeelden ertoe leiden dat sommige burgers buiten de boot vallen, omdat het beleid niet aansluit bij wat zij kunnen (Blijleven et al. 2023; Oomkens et al. 2022; Reijnders 2020; Tiemeijer 2021). Het huidige onderzoek sluit aan bij deze bevindingen. Het toont hoe onrealistische mensbeelden in nationale wetgeving doorwerken in gemeentelijke beleidskaders, en hoe deze belemmerend werken voor het bereik van inwoners die ondersteuning nodig hebben.

Een voorbeeld is de verwachting dat inwoners die hulp nodig hebben daar om willen, zullen en kunnen vragen.<sup>2</sup> Het mensbeeld dat daaronder ligt bestaat uit het idee dat mensen rationele, autonome wezens zijn die gebruik zullen willen maken van voorzieningen zodra zij die nodig hebben. Denken vanuit het willen bereiken van mensen, zoals hiervoor is betoogd, vertrekt vanuit een ander mensbeeld. Dat mensbeeld gaat ervan uit dat mensen niet altijd of alleen maar rationeel handelen, maar dat mensen ook emoties en belevingen hebben en in een context leven waardoor zij anders kunnen handelen dan verwacht. Denk aan schaamte om hulp te vragen, gebrek aan wilskracht om complexe problemen zelf op te lossen, trots, wantrouwen of slechte ervaringen met ondersteuning, of een tekort aan zogenoemd doenvermogen door de situatie waarin zij zich bevinden. Ervan uitgaan dat mensen zich altijd rationeel gedragen en dus hulp vragen bij problemen waar zij zelf niet uitkomen, doet geen recht aan de grote diversiteit van mensen en hun verschillende beweegredenen en doenvermogen om wel of geen hulp te vragen. Net zomin als het beeld dat mensen alleen om hulp zullen vragen als zij echt niet anders kunnen. Er zullen mensen zijn die meer ondersteuning vragen dan zij nodig hebben, en mensen die dat juist te weinig of helemaal niet doen.

Een ander voorbeeld is het mensbeeld van de verantwoordelijke, sociale burger die problemen zoveel mogelijk zelf of met het eigen netwerk oplost, en daar soms een steuntje in rug van de overheid bij nodig heeft. Voor een deel van de mensen zal deze aanname juist zijn, maar er is ook een deel voor wie een steuntje in de rug niet voldoende is. Sommigen hebben een klein netwerk of weinig andere persoonlijke hulpbronnen. Zij kunnen wel langdurige ondersteuning nodig hebben, of hebben periodes waarin zelfredzaamheid wordt afgewisseld met periodes waarin zij niet zonder ondersteuning kunnen. Zo wordt er al langer gepleit voor levensloopbegeleiding voor mensen met lichte verstandelijke beperkingen of autisme en bieden sommige gemeenten dit ook al (zie bv. Kroon 2019; Markhorst en Surveen 2021). Er is een grote diversiteit in de zelfredzaamheid van mensen en hun mogelijkheden om te herstellen na een tegenslag en hoe langdurig of intensief hun ondersteuningsbehoefte is. De aanname dat mensen met hulp uit hun eigen netwerk weer redzaam zullen zijn, gaat ook maar ten dele op. Vooral als er langdurige of intensieve hulp gevraagd wordt, is de bereidheid om onderling te helpen minder groot (De Klerk en Boer 2019). Mensen voelen zich tot op zekere hoogte wel verantwoordelijk voor elkaar en zijn vaak welwillend om elkaar te ondersteunen, maar daaraan zitten grenzen (De Boer et al. 2020). Dat betekent dat gemeenten alsnog een vangnet moeten bieden als hulp uit het netwerk afneemt of stopt.

---

## Handelingsrichting

### **Baseer het landelijk beleidskader op realistische mensbeelden en aannames**

Met een landelijk beleidskader – waarin het ook gaat om wie er bereikt moeten worden en wat er van mensen zelf verwacht wordt – kunnen onwenselijke verschillen tussen inwoners van verschillende gemeenten ingeperkt worden. Mensbeelden staan aan de basis van landelijk beleid en werken door in beleid en dienstverlening op decentrale niveaus. Het SCP-rapport *Mensbeelden achter beleid* (Blijleven et al. 2023) maakt duidelijk wat er nodig is om tot meer realistische mensbeelden te komen. Bijvoorbeeld door bij beleidsvorming meer bewust te worden van eigen mensbeelden en die te toetsen aan de werkelijkheid. Het rapport met ervaringsverhalen van mensen die niet (tijdig) zijn bereikt met ondersteuning (Plaisier et al. 2023), en het huidige rapport bieden gezamenlijk een basis om tot realistischere mensbeelden te komen over mensen die ondersteuning uit het sociaal domein nodig hebben. Daarnaast is in elke gemeente ervaringskennis voorhanden van mensen die ondersteuning nodig hebben, en van professionals die hen proberen te bereiken. Onder meer Movisie en de Vereniging van

---

<sup>2</sup> Zo heeft bijvoorbeeld de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 het uitgangspunt dat wie ondersteuning nodig heeft daar zelf om kan vragen.

Nederlandse Gemeenten (VNG) hebben de ervaring en handreikingen om het benutten van die ervaringskennis praktisch vorm te geven (zie bv. Bercken-Boonacker et al. 2019; Van der Kooij en Keuzenkamp 2018). Beleid dat is gebaseerd op kennis van de leefwereld van mensen en realistische mensbeelden houdt rekening met inwoners die niet willen, zullen en kunnen vragen om hulp en met het feit dat de benodigde hulp voor een deel van de mensen niet tijdelijk is.

---

### *Element 2) Reikwijdte: voor wie is ondersteuning bedoeld, en voor wie niet?*

Het tweede element van het landelijk beleidskader gaat over de fundamentele vraag welke mensen gemeenten zouden moeten bereiken met ondersteuning, en welke mensen niet. In het licht van de toenemende druk op de houdbaarheid van het stelsel van zorg en ondersteuning (Plaisier et al. 2023; WRR 2021), is het nodig om de discussie over de afbakening van ondersteuning te voeren, en om keuzes te maken. Al eerder signaleerde het SCP dat de huidige programma's en akkoorden niet voldoende zullen zijn (Plaisier et al. 2023). Dit zijn onder andere het Integraal Zorgakkoord (IZA, TK 2022/2023a), het Gezond en Actief Leven Akkoord (GALA, VWS 2023), de Hervormingsagenda Jeugd (TK 2022/2023b) en het Programma Wonen, Ondersteuning en Zorg voor Ouderen (WOZO, VWS 2022). Duidelijke, goed onderbouwde keuzes zijn nodig, aangezien ondersteuning in het huidige systeem niet altijd en overal voor iedereen beschikbaar is. Bovendien zijn er sterke aanwijzingen dat er sprake is van verdringing: mensen met minder complexe hulpvragen krijgen over het algemeen vaker ondersteuning, en dat gaat ten koste van de ondersteuning voor mensen met complexere problematiek (Reijnders et al. 2023). In de situatie van relatieve schaarste zou het logischer zijn om de prioriteit te geven aan mensen die ondersteuning het hardst nodig hebben (De Klerk et al. 2022; Kromhout et al. 2020).

Om heldere, uitlegbare keuzes te maken, helpt het om in het landelijke beleidskader meer duidelijkheid te geven over wat ondergrenzen van ondersteuning zijn. Wat is een minimumniveau dat gemeenten zouden moeten bieden? In dat kader heeft de Commissie sociaal minimum voorstellen gedaan voor een toereikend inkomensniveau en voor 'een voorspelbaar en toegankelijk stelsel van het sociaal minimum dat uitvoerbaar en houdbaar is' (2023: 199). Dat biedt een aangrijpingspunt voor financiële bestaanszekerheid van mensen. In aanvulling daarop zou het goed zijn om te verkennen wat mogelijke ondergrenzen zijn op andere leefgebieden, en wie er voor ondersteuning bereikt zouden moeten worden. Een zeker bestaan gaat immers over meer dan alleen de financiële positie van mensen, en doet bovendien geen recht aan mensen in de meest kwetsbare situaties, waar problematiek vaak breder en complexer is (Goderis et al. 2023, 2024).

Veel van de ondergrenzen die we als maatschappij van belang vinden, zijn al vastgelegd in wetgeving, de Grondwet, verdragen, (inter)nationale jurisprudentie en EU-wet- en -regelgeving (Verbeek-Oudijk et al. 2023). Toch is daarmee niet alles afgedekt. Het is lastiger om precieze ondergrenzen te bepalen voor meer subjectieve levensdomeinen zoals welbevinden, participatie of redzaamheid. Het is de vraag of het mogelijk is om tot een universele maatstaf te komen, zoals bij een minimuminkomen. Wel is het van belang om hierover met elkaar in gesprek te gaan, en om te leren uit de praktijk over wat mensen met complexe problematiek nodig hebben op verschillende leefgebieden. Dat vraagt in ieder geval om een voortdurende dialoog met burgers, ervaringsdeskundigen, hulpverleners en beleidsmakers (zie ook de laatste paragraaf van deze beschouwing: 'Kennissuitwisseling tussen beleid, hulpverlening en ervaringsdeskundigen').

Er is niet alleen behoefte aan een duidelijkere afbakening van ondergrenzen in het landelijke beleidskader, maar ook aan meer duidelijkheid over (mogelijke) bovengrenzen. Boven een bepaalde inkomensgrens komen mensen niet in aanmerking voor inkomensondersteuning, maar is dit ook vast te stellen voor bijvoorbeeld opvoedondersteuning of hulp bij eenzaamheid? Het vervangen van het abonnementstarief voor Wmo-voorzieningen door een inkomensafhankelijke bijdrage is een voorbeeld van beleid waarin bovengrenzen worden meegenomen (Enneking 2023). Het abonnementstarief dat voor iedereen hetzelfde is, leidde er in de praktijk namelijk toe dat de toegang tot Wmo-voorzieningen onder druk kwam te staan, en dat raakte juist mensen in kwetsbare situaties. Een ander voorbeeld is de discussie over de reikwijdte van de jeugdzorg: voor welke hulpvragen zou er ondersteuning vanuit de overheid moeten zijn, en voor welke niet (TK 2022/2023a)? In ieder geval zou er nadrukkelijker kunnen worden

nagedacht of het echt nodig is om iedereen die daar om vraagt ook hulp te bieden (zie ook Eggink en De Klerk 2024; Plaisier et al. 2023).

Het verkennen, verbreden en verduidelijken van boven- en ondergrenzen zal geen gemakkelijke opgave zijn. Maar wanneer zulke grenzen geheel ontbreken of heel impliciet zijn – zoals nu het geval is – lijkt dat de situatie in de hand te werken waarin vooral mensen met complexere problematiek aan het kortste eind trekken. Op dit moment is er geen expliciet afwegingskader om tot een onderbouwde beslissing te komen over wie wel en wie niet in aanmerking zou komen voor ondersteuning. Wanneer gemeenten en dienstverleners meer duidelijkheid krijgen over de bandbreedte waarin mensen voor ondersteuning in aanmerking komen, helpt hen dat bij het maken van keuzes ten aanzien van hun beleid en de inrichting van de dienstverlening. Het preciezer bepalen van de reikwijdte van ondersteuning maakt de aanpak van niet-bereik doelgerichter. En dat maakt dat gemeenten weliswaar kunnen verschillen in hun aanpak, maar dat de grenzen waarbinnen zij opereren zo duidelijk mogelijk in het landelijke beleidskader zijn omschreven. Zodat inwoners van welke gemeente dan ook in gelijke situaties zoveel mogelijk gelijk behandeld worden.

---

## Handelingsrichting

### ***Voor wie is ondersteuning bedoeld? Zijn er duidelijkere kaders voor ondersteuning?***

Gemeenten kunnen om meer duidelijkheid van de rijksoverheid vragen over kaders voor onder- en bovengrenzen van ondersteuning. Wanneer gemeenten daar meer duidelijkheid over hebben, kunnen zij zelf aan de slag met hun aanpak op het gebied van bereik binnen deze kaders. Deze aanpak sluit aan bij hun eigen politieke voorkeuren en lokale situatie. Zo kunnen zij onderbouwde keuzes maken op wie zij de aandacht vooral richten als het gaat om bereik.

---

### ***Element 3) Een heldere afbakening van taken en verantwoordelijkheden***

Tot slot zouden verantwoordelijkheden en taken rond de aanpak van niet-bereik kunnen worden omschreven in het landelijke beleidskader. Dit rapport illustreert hoe onduidelijkheden over taken en verantwoordelijkheden van overheden en dienstverleners negatief van invloed zijn op het bereik van mensen. Het staat effectieve samenwerking in de weg, waardoor mensen tussen wal en schip belanden en niet de benodigde ondersteuning krijgen. Dit rapport laat zien dat dit onder meer voorkomt bij mensen met complexere psychische problematiek, waar onvoldoende specialistische ondersteuning is vanuit het wijkteam, en een andere partij niet de verantwoordelijkheid heeft (of voelt) om in te springen. Ook ander onderzoek wijst in dit verband op gebrekkige ondersteuning van ggz-patiënten, waarbij onduidelijkheid over verantwoordelijkheden een rol speelt (Te Velde et al. 2018).

Een heldere afbakening van taken en verantwoordelijkheden is nodig zodat alle betrokken partijen, inclusief hulpverleners zelf, weten waar de mogelijkheden en grenzen van hun handelen liggen. Al eerder heeft het SCP gewezen op het belang van een passende handelingsruimte voor professionals in het sociaal domein, zodat zij maatwerk kunnen leveren en echt aan kunnen sluiten op behoeften van inwoners (zie bv. Plaisier en Den Draak 2021; Plaisier et al. 2023).

---

## Handelingsrichting

### ***Afbakening van taken en verantwoordelijkheden ten aanzien van bereik.***

Het is belangrijk voor overheden en dienstverleners om samen af te stemmen wie welke verantwoordelijkheid heeft of krijgt bij de aanpak van niet-bereik, en om duidelijkheid te geven over de bewegingsruimte van hulpverleners. Dat vraagt om een duidelijke definitie van de individuele rollen en verantwoordelijkheden van landelijke en lokale overheden, regionale samenwerkingsverbanden, en (lokale) dienstverleners. En er zijn duidelijke afspraken nodig over hun onderlinge samenwerking. Bijvoorbeeld wie de regie heeft als het gaat om het bereiken van mensen om ze te kunnen ondersteunen, en wat deze regierol betekent. Zo verklein je de kans dat mensen niet bereikt worden, omdat het onduidelijk is welke partij wat doet.

### **De ontwikkeling van een lokale visie op bereik in de dienstverlening**

Bereik kan worden vergroot door het landelijke beleidskader te vertalen naar en aan te laten sluiten bij de lokale praktijk. Zoals dit rapport signaleert, ontbreekt het in de onderzochte gemeenten vaak aan een heldere lokale visie op bereik in het sociaal domein. Met name hulpverleners ervaren dat beleid zoals bedacht vanachter het bureau niet altijd aansluit bij wat zij meemaken in hun dagelijkse werkpraktijk. Een breed gedragen lokale visie leidt tot geïnformeerde keuzes over de inrichting van de toegang en het gebruik van methodieken, kan hulpverleners faciliteren in hun werk, en daarmee leiden tot beter bereik.

---

### **Handelingsrichting**

#### ***Een breed gedragen lokale visie op bereik in de dienstverlening***

Gemeenten kunnen het landelijk beleidskader als uitgangspunt hanteren om tot een lokale visie te komen wat er voor nodig is om de mensen die ondersteuning nodig hebben te bereiken. Daarbij kunnen gemeenten hun keuzes voor hun aanpak maken op basis van hun kennis van het type inwoner, en hun specifieke problematiek en hun politieke voorkeuren. Dit zorgt ervoor dat hulpverleners een duidelijke opdracht hebben op het gebied van bereik. Het is dan ook belangrijk dat deze visie breed gedragen is, en gevoed wordt door de kennis van hulpverleners en ervaringsdeskundigen (zie ook de volgende paragraaf, 'Kennisuitwisseling tussen beleid, dienstverlening en ervaringsdeskundigen').

---

Op basis van deze lokale visie kan een gemeente keuzes maken over de inrichting van de dienstverlening en de communicatie daarover. Het lokale netwerk vraagt om brede, structurele aandacht en investering, zoals de respondenten uit dit onderzoek aangeven. Gemeenten kunnen reflecteren op de samenwerkingsverbanden die zij aan (kunnen) gaan om hun inwoners te bereiken.

---

### **Handelingsrichting**

#### ***Structurele investering nodig in samenwerking tussen organisaties***

Het bereik van mensen kan verbeteren als er meer structurele samenwerkings- en overlegvormen zouden zijn tussen organisaties binnen het lokale sociale domein, en met organisaties uit aanpalende domeinen. Daar zou onder meer in de aanbestedingssystematiek aandacht voor kunnen zijn. Het kan ook lonend zijn voor de samenwerking tussen verschillende domeinen om letterlijk ruimte met elkaar te delen. Zo kan het lonen om het sociaal en medisch domein met elkaar te verbinden door het sociaal wijkteam in een gezondheidscentrum bijeen te laten komen en spreekuur te laten houden.

---

Optimale samenwerking tussen organisaties en hulpverleners in het lokale netwerk kan leiden tot een overzichtelijk, laagdrempelig en goed toegankelijk hulpaanbod. Het is belangrijk om het bestaande bereik van netwerkpartners en informele organisaties structureel te benutten, en niet eenzijdig als gemeente zelf bereik te willen vergroten. Dit onderzoek laat zien dat er organisaties zijn die mensen weten te bereiken waar dat de gemeente zelf niet lukt.

---

### **Handelingsrichting**

#### ***Differentieer in manieren om mensen te bereiken***

Het loont de moeite om lokaal te onderzoeken op welke manieren verschillende doelgroepen het beste te bereiken zijn. Hoe kun je het beste aansluiten bij hun leefwerelden, en zo tot een beter bereik komen? Voor bepaalde mensen werkt misschien een vast loket zo dicht mogelijk in de buurt, maar voor anderen is juist een meer outreachende werkwijze nodig. Denk ook na over passende communicatiemiddelen en het juiste taalniveau. Het kan ook behulpzaam zijn om hierbij samen te werken met communicatiemedewerkers van de gemeente. En betrek hier ervaringsdeskundige burgers bij die weten hoe je kunt aansluiten bij de leefwereld. Houd bij dit alles wel rekening met mogelijke gevoelens van wantrouwen richting de overheid: dat kan ook een



belangrijke barrière vormen bij het bereiken van mensen. Overweeg daarom ook om samen te werken met initiatieven die niet de vlag van de gemeente voeren, en wel (beter) in staat zijn om mensen met wantrouwen te bereiken, zodat ook zij ondersteuning kunnen ontvangen als zij dat nodig hebben.

---

Bij het vertalen van visie naar praktijk om bereik te vergroten, dient door gemeenten tot slot aandacht besteed te worden aan passende methodieken. Een expliciete, strategische positionering ten aanzien van bereik kan het formuleren van strategieën ondersteunen. Zo moeten hulpverleners in een gemeente die sterk inzet op de eigen verantwoordelijkheid en zelfredzaamheid van inwoners de voorwaarden waaronder inwoners voor ondersteuning in aanmerking komen niet alleen goed kennen, maar deze ook goed kunnen uitleggen. Dat kan inwoners met hulpvragen het gevoel geven dat zij ‘gezien, en gehoord worden’ (Plaisier et al. 2023), maar ook het begrip vergroten dat de hulp niet altijd door de gemeente geboden kan worden. Wanneer een gemeente ervoor kiest om inwoners met ondersteuningsbehoeften actief op te sporen, vraagt dat om hulpverleners die voldoende ruimte en tijd krijgen om outreachend te werken, en die weten hoe en waar zij die inwoners kunnen bereiken.

---

## Handelingsrichting

### **Hulpverleners goed faciliteren**

Hulpverleners in het sociaal domein moeten goed gefaciliteerd zijn om hun taak uit te voeren. Dat betekent dat zij voldoende tijd, deskundigheid en handelingsruimte moeten hebben om het goede te doen. Verder zijn zij geholpen met een duidelijke lokale en praktijkgestuurde visie op de dienstverlening, zodat zij een heldere afweging kunnen maken wie zij in de gemeente zouden moeten bereiken, waarom en hoe.

---

### **Kennisuitwisseling tussen beleid, hulpverlening en ervaringsdeskundigen**

Het sociaal domein staat niet op zichzelf, maar maakt onderdeel uit van de samenleving. Het is onderhevig aan allerlei invloeden en krachten, waardoor het altijd in beweging blijft. Het volstaat daarom niet om het sociaal domein op basis van een eenmaal vastgestelde visie in te richten en de werkwijzen vast te stellen, zonder hierbij een proces van evalueren, leren en aanpassen in te richten. Inwoners kunnen immers veranderen, hun hulpbehoefte kan verschuiven, samenwerkingspartners kunnen wisselen, politieke voorkeuren kunnen verlegd worden, nationale kaders kunnen bijgesteld worden, en er kunnen nieuwe maatschappelijke uitdagingen ontstaan, zoals de coronapandemie en de oorlog in Oekraïne hebben laten zien.

Om te kunnen leren is uitwisseling tussen verschillende bestuurs- en uitvoeringslagen in het sociaal domein nodig, en ook met aanpalende domeinen. Voor beleid dat op realistische mensbeelden is gebaseerd, kunnen beleidsmedewerkers niet zonder de kennis en ervaringen van hulpverleners en de inwoners met ondersteuningsbehoeften. Hulpverleners kunnen anderzijds ook veel leren van beleidsmakers. Bijvoorbeeld over wet- en regelgeving en financiële budgetten, en daaruit voortkomende dilemma's voor het beleid. Beleidsmakers, hulpverleners en ervaringsdeskundigen kunnen veel aan elkaar hebben om het beleid en de dienstverlening te verbeteren.

Mensen uit aanpalende domeinen, zoals het onderwijs, het medisch domein, de politie en woningcorporaties, kunnen onderling en met gemeenten hun kennis delen over moeilijk bereikbare inwoners met ondersteuningsbehoeften, of wat er juist goed gaat in het sociaal domein. Ook informele (burger) organisaties, buurtnetwerken en sleutelpersonen in wijken kunnen belangrijke kennispartners zijn. Veel gemeenten proberen al contacten te leggen met actoren in de zogenoemde sociale basis, zoals we ook in dit onderzoek hebben gezien.<sup>3</sup> Door samen op te trekken in een breed en divers netwerk zou de kennis kunnen worden verbeterd over wat werkt en wat niet, met welke inwoners het goed gaat, en met wie niet en hoe mensen kunnen worden bereikt en met welke ondersteuning.

---

<sup>3</sup> In het Gezond en Actief Leven Akkoord (GALA, VWS 2023) bestaat de sociale basis uit de vrij toegankelijke formele en informele activiteiten en voorzieningen gericht op het elkaar ontmoeten en ondersteunen, ontplooiën en ontspannen die zorgen dat mensen kunnen samenleven en meedoen.

Dit onderzoek laat echter zien dat de terugkoppeling van kennis en ervaring vanuit de praktijk een moeizaam proces is, dat vaak niet structureel is georganiseerd. Toch zijn er ook voorbeelden van overheden die daar wel vorm aan geven. Zo zijn er gemeenten die structureel gebruikmaken van ervaringsdeskundigheid door ervaringswerkers in dienst te hebben (Movisie 2021). En denk aan de rol die advies- en cliëntenraden Sociaal Domein hierbij kunnen vervullen – mits die bemenst zijn door mensen met de juiste ervaringskennis. Beter beleid, met concrete oplossingen voor de problemen van mensen, komt alleen tot stand als burgers en overheid echt samen optrekken (Van Oudenhoven-van der Zee 2024). Ook zijn er verschillende methoden ontwikkeld die gemeenten helpen om beter aan te sluiten bij de mogelijkheden en behoeften van inwoners die ondersteuning nodig hebben. Voorbeelden daarvan zijn De Omgekeerde Toets voor professionals in het sociaal domein,<sup>4</sup> of de door de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) ontwikkelde Doenvermogen-toets die beleidsmakers kan helpen bij de beleidsvoorbereiding (Bovens en Keizer 2020). En Gebruiker Centraal is een door de rijksoverheid gefaciliteerde gemeenschap van professionals die de begrijpelijkheid en de (digitale) toegankelijkheid en communicatie van de overheid (waaronder gemeenten) helpt verbeteren.

Daarnaast zijn er verschillende mogelijkheden voor hulpverleners om casuïstiek te bespreken. Sommige gemeenten hebben daarvoor eigen casuïstiekteams ingericht, maar niet iedere gemeente heeft daartoe mogelijkheden, zeker als het een kleine gemeente betreft. Er zijn ook landelijke platforms die te raadplegen zijn voor professionals op beleids- en uitvoerend niveau. Een voorbeeld daarvan is de oorspronkelijk voor de Sociale Verzekeringsbank (SVB) ontwikkelde Garage de Bedoeling om oplossingen te vinden voor knellende regels en uitvoeringsproblemen van beleid (A&O fonds Gemeenten 2019). Deze is ook voor gemeenten toepasbaar. En vanuit City Deal Eenvoudig Maatwerk is het platform 1SociaalDomeinontwikkeld, waarin professionals van verschillende gemeenten elkaar kunnen informeren en raadplegen bij ingewikkelde casuïstiek.<sup>5</sup>

De kennis die wordt opgedaan bij het bespreken van casuïstiek kan door gemeenten en rijksoverheid gebruikt worden om oplossingen te vinden voor de langere termijn. Een voorbeeld daarvan is het programma Vereenvoudiging inkomensondersteuning voor mensen (VIM), dat door de rijksoverheid in samenwerking met de VNG is gestart (TK 2023/2024). In dit programma worden oplossingsmogelijkheden verkend voor urgente knelpunten bij de aanvraag voor inkomensondersteuning. Mogelijk leidt vereenvoudiging van het stelsel tot een beter bereik van mensen die inkomensondersteuning nodig hebben.

---

## Handelingsrichtingen

### ***Richt een infrastructuur voor leren in, en leer van best practices***

Zorg dat beleidsmakers, hulpverleners, en mensen met ervaringskennis met en van elkaar kunnen leren, om zo het bereik van mensen die ondersteuning nodig hebben te kunnen verbeteren. Bijvoorbeeld via lokale casuïstiekteams of door gebruik te maken van landelijke platforms die hiervoor zijn ingericht (bv. 1SociaalDomein, Garage de Bedoeling). Ga daarbij op zoek naar, en leer van best practices.

### ***Blijf in gesprek met elkaar***

Blijf in gesprek met directe collega's, en voer het gesprek met mensen uit andere lagen van het sociaal domein en uit andere gemeenten. Informeer elkaar niet alleen, maar luister ook, ook naar de ervaringen van inwoners. Zoek naar manieren om hen structureel te betrekken. Zorg ervoor dat een doorlopende leercyclus – zowel bottom-up als top-down – structureel georganiseerd en gefaciliteerd is. Het sociaal domein is dynamisch, en wie daarin werkt moet kunnen meebewegen met ontwikkelingen.

### ***Houd zicht op hoe het met mensen in kwetsbare situaties gaat***

Gemeenten lijken nu vooral naar het (niet-)gebruik van voorzieningen te kijken en dan vaak nog specifiek naar inkomensondersteuning en voorzieningen uit de drie 'kernwetten' van het sociaal domein (Wmo 2015, Jeugdwet en Participatiewet). Die dominante focus op (niet-)gebruik zorgt voor een blinde vlek voor mensen die geen

---

<sup>4</sup> Zie: [www.stimulansz.nl/de-omgekeerde-toets-methodiek](http://www.stimulansz.nl/de-omgekeerde-toets-methodiek).

<sup>5</sup> Zie: [www.1sociaaldomein.nl](http://www.1sociaaldomein.nl).

gebruik maken van ondersteuning, maar deze wel nodig hebben. Daarom zou een landelijke monitor via enquêtes wenselijk zijn die als doel heeft om zicht te houden op hoe het met mensen met verschillende (gestapelde) problemen gaat. Daarnaast: met een enquête breng je vaak juist niet de mensen in beeld die de grootste behoefte aan ondersteuning hebben. Doe daarom ook kwalitatief onderzoek onder mensen in kwetsbare situaties. En om op lokaal niveau concreter zicht te krijgen op moeilijk bereikbare mensen, ligt het voor de hand om meer outreachend te werken en samen op te trekken met de velerlei hulpverleners, informele organisaties, sleutelfiguren in de wijk, en anderen die beter zicht hebben op bepaalde groepen mensen dan dat de gemeente dat heeft.

---

# 1 Inleiding

## 1.1 Waarom een onderzoek naar niet-bereik?

Het lukt niet iedereen om zelfstandig deel te nemen aan de arbeidsmarkt, te participeren in de maatschappij, een inkomen te verwerven, of sociale contacten te onderhouden. Voor wie dit niet lukt, is het mogelijk om daarbij via gemeenten – vaak onder bepaalde voorwaarden – ondersteuning te krijgen. Gemeenten hebben de afgelopen decennia steeds meer verantwoordelijkheden gekregen op het terrein van ondersteuning in het sociaal domein. Inmiddels zijn zij verantwoordelijk voor onder meer de uitvoering van de Jeugdwet, de Participatiewet, de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (Wmo 2015), de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs) en de Wet publieke gezondheid (Wpg). Het idee achter deze decentralisatie van verantwoordelijkheden is dat gemeenten deze taken beter zouden kunnen uitvoeren dan de rijksoverheid. Gemeenten zouden dichterbij de burger staan en daardoor beter in kunnen spelen op de behoeften van hun inwoners (TK 2013/2014b). Diverse wetsevaluaties hebben echter aangetoond dat dit lang niet altijd het geval is (Van Echtelt et al. 2019; Friele et al. 2018; Kromhout et al. 2020). Er is sprake van niet-bereik: gemeenten en dienstverleners bereiken niet alle mensen in een kwetsbare situatie tijdig met de juiste ondersteuning, terwijl zij daar wel voor in aanmerking komen (De Klerk et al. 2022; Reijnders et al. 2023).

---

### Kader 1.1 Wat houdt ‘niet-bereik’ in?

De term ‘niet-bereik’ is verwant aan termen als ‘niet-gebruik’ en ‘onderbenutting van voorzieningen’. Die laatste twee termen hebben betrekking op het hulpgedrag van burgers, terwijl niet-bereik uitgaat van het perspectief en handelen van gemeenten en dienstverleners in het sociaal domein. Dit onderzoek richt zich op niet-bereik, oftewel: het fenomeen dat gemeenten en dienstverleners er niet in slagen om mensen die zichzelf niet voldoende weten te redden, tijdig en volledig te voorzien van passende ondersteuning voor een menswaardig bestaan. Deze definitie wordt verder uitgewerkt in hoofdstuk 2.

---

Zo hebben gemeenten bijvoorbeeld niet iedereen in beeld die in aanmerking komt voor een armoede-regeling, blijkt het voor sociale wijkteams vaak nog lastig om outreachend te werken, zijn er lange wachtlijsten in de jeugdzorg, en krijgen mensen met de grootste afstand tot de arbeidsmarkt vaak de minste ondersteuning. Het lijkt er bovendien op dat maatschappelijke ontwikkelingen, zoals de toename van armoede, het bereiken van mensen verder bemoeilijkt (Huijnk et al. 2023). Niet-bereik is dan ook een zorg voor beleidsmakers, omdat hierdoor maatschappelijke doelen, zoals het terugdringen van armoede of eenzaamheid, en het bevorderen van participatie, moeilijker te realiseren zijn. Met dit onderzoek zoeken we daarom antwoord op de vraag waarom gemeenten niet alle inwoners die ondersteuning uit het sociaal domein nodig hebben weten te bereiken en wat zij kunnen doen om dat te verbeteren.

### Implicaties van niet-bereik

Over wat het voor mensen betekent als zij geen adequate ondersteuning ontvangen, terwijl ze zich zonder die steun niet goed weten te redden, is bekend dat zij toenemende problemen kunnen krijgen waarin zij kunnen vastlopen (zie o.a. Plaisier et al. 2023; Reijnders 2020). Als zij niet in staat zijn om hun huishouden op orde te houden, aan hun financiële verplichtingen te voldoen, hun kinderen op te voeden en hun sociale contacten te onderhouden, kan dit leiden tot een sociaal isolement, schulden of huisuitzetting, en hun kwaliteit van leven aantasten (Hernanz et al. 2004). Problemen in verschillende levensdomeinen hangen bovendien vaak met elkaar samen. Zo kan het verlies van een partner tot een inkomensprobleem leiden, gezondheidsproblemen tot verlies van werk, schulden tot dakloosheid, of armoede tot opvoedproblemen. Uit enquête-onderzoek naar de leefsituatie van mensen komt naar voren dat één op de zes volwassenen (waaronder één op de tien ouders van opgroeiende kinderen) te maken heeft met een stapeling van problemen. Zij verkeren daardoor in een kwetsbare positie en kunnen vaak minder

meedoen in de samenleving (Bucx et al. 2023; De Klerk et al. 2023). Dat problemen in het ene levensdomein kunnen leiden tot problemen in een ander domein laten de ervaringsverhalen van mensen in het eerste deel van dit onderzoek naar niet-bereik ook nadrukkelijk zien (Plaisier et al. 2023, zie ook kader 1.2). Bereik hangt samen met bestaanszekerheid. Ondersteuning in het sociaal domein biedt mensen die zichzelf niet weten te redden namelijk (economische en sociale) bestaanszekerheid. Dat wil zeggen dat zij een vangnet hebben voor een menswaardig bestaan, waarin ze over voldoende economische middelen beschikken en sociaal kunnen participeren en daardoor voldoende welbevinden ervaren.

---

### **Kader 1.2 Een onderzoek naar niet-bereik in twee delen**

Dit rapport is onderdeel van een tweeluik over niet-bereik dat is gericht op de leefwereld van burgers en de systeemwereld van het sociaal domein. In het eerste deelonderzoek staan het perspectief van mensen die ondersteuning nodig hebben en hun persoonlijke ervaringen centraal. Op basis van een analyse van vijftien ervaringsverhalen van mensen die niet de ondersteuning ontvingen die zij nodig hadden, zijn rode draden gedestilleerd die een rol spelen bij de toegankelijkheid van de ondersteuning. Die verhalen, rode draden en daaruit voortvloeiende handelingsopties zijn opgetekend in de publicatie *Gezien, gehoord en geholpen willen worden. Ervaringsverhalen uit het sociaal domein over gemiste ondersteuning* (Plaisier et al. 2023).

Dit huidige rapport betreft het tweede deel van het onderzoek: een casuïstiek onderzoek in drie gemeenten dat meer inzicht biedt in het beleid van gemeenten, de systeemwereld van het sociaal domein. Hiervoor zijn beleidsmakers en hulpverleners in het sociaal domein geïnterviewd en beleidsdocumenten bestudeerd. Op verschillende plekken in deze publicatie komen voorbeelden aan bod uit de ervaringsverhalen van mensen over de systeemwereld van het sociaal domein.

---

De ervaringsverhalen van mensen die niet tijdig werden bereikt laten eveneens zien wat er gebeurt als problemen (langdurig) ongeadresseerd blijven en de situatie verergert. Niet alleen het persoonlijk leed wordt dan groter, maar dit kan op termijn ook leiden tot hogere collectieve (zorg)kosten, doordat er meer specialistische hulp nodig is om de problemen aan te pakken. Dit zet vervolgens de houdbaarheid van het sociaal domein nog verder onder druk. Het is daarom zowel vanuit individueel als maatschappelijk oogpunt van belang om niet-bereik beter te begrijpen, en om vervolgens effectiever te kunnen handelen en de schadelijke gevolgen ervan te beperken.

### **Meer kennis nodig over beleid om mensen te bereiken**

Veel onderzoek richt zich op de verschillende soorten drempels en barrières die mensen zelf ervaren bij het zoeken naar en het aanvragen van ondersteuning. Daarbij spelen verschillende factoren een rol, zoals onder meer een gebrek aan kennis (mensen weten niet waar zij terecht kunnen), bureaucratische barrières (ingewikkeld taalgebruik, onpersoonlijke behandeling, onbegrijpelijke formulieren), en psychologische drempels (de behoefte om het gevoel van zelfstandigheid of regie zoveel mogelijk te behouden, eerdere negatieve ervaringen, stigma, wantrouwen, schaamte) (Friele et al. 2018; Madsen et al. 2020; Marangos et al. 2013; Moynihan et al. 2015; Van Oorschot 1996a; Simonse et al. 2023). Dergelijke onderzoeken naar niet-gebruik hebben waardevolle inzichten opgeleverd, die eveneens relevant zijn in de context van deze studie. Maar er zijn belangrijke verschillen tussen niet-gebruik en niet-bereik.

Ten eerste redeneert niet-gebruik vanuit de burger die ondersteuning nodig heeft, maar geen actie onderneemt. Bij niet-bereik zijn de gemeente en dienstverleners primaire actoren die de taak en verantwoordelijkheid hebben om mensen die dat nodig hebben, passend te ondersteunen. Ten tweede is niet-bereik als concept breder dan niet-gebruik: zo kan het zijn dat er een hulpbehoefte is, maar dat een gemeente daar geen ondersteuning voor aanbiedt. Dan is er wel sprake van niet-bereik, maar kan er geen sprake zijn van niet-gebruik. Het vraagstuk van niet-bereik gaat vooraf aan dat van niet-gebruik en onderbenutting. Niet-bereik gaat over de fundamentele vraag of gemeenten en dienstverleners er in slagen om mensen in beeld te hebben die zonder ondersteuning in onvoldoende bestaanszekerheid leven, en hen tijdig en volledig te voorzien van passende ondersteuning.

Eerdere onderzoeken naar niet-gebruik, en ook het deelonderzoek van dit project over niet-bereik (zie kader 1.2) leverden kennis op over de ervaringen van mensen die ondersteuning nodig hebben en belemmeringen die zij ervaren in hun zoektocht daarnaar. Er is echter nog weinig bekend over de beleidskant, het systeem: wat gemeenten en dienstverleners doen – of juist nalaten te doen – om mensen te bereiken die geen ondersteuning krijgen, welke belemmeringen zij ervaren en hoe zij daarmee omgaan. Denk aan de invloed van maatschappelijke ontwikkelingen en beleidsfactoren op niet-bereik in het sociaal domein, en hoe gemeenten daarmee omgaan. Oftewel: wat is de bredere context van het vraagstuk van niet-bereik en hoe werkt dat door in de lokale context? Welk beleid voeren gemeenten, en hoe pakt dat in de praktijk uit? En wat zijn de ervaringen van gemeenten en hun dienstverleners met interventies die het bereik beogen te vergroten?

## 1.2 Probleemstelling

Hoewel gemeenten verplicht zijn om ondersteuning te bieden aan mensen die dat nodig hebben, zijn ze vaak genoodzaakt keuzes te maken in hun dienstverlening. Hun middelen en capaciteit zijn immers relatief schaars. Tegelijk met een budget vanuit het gemeentefonds hebben gemeenten met de decentralisaties meer vrijheid gekregen bij de invulling van hun beleid (ROB 2017). Zij kunnen dus voor een belangrijk deel zelf vorm en inhoud geven aan hun aanpak om meer burgers te bereiken. Bijvoorbeeld door middel van vroegsignalering van schuldenproblematiek, door dienstverleners die outreachend werken, of door het vereenvoudigen van de aanvraag van Wmo-voorzieningen en inkomensregelingen.

Anderzijds kunnen gemeenten er ook voor kiezen om juist bewust bepaalde barrières op te werpen om het voorzieningengebruik in te perken. Dat kunnen zij bijvoorbeeld doen om politiek-ideologische redenen of om kosten te besparen. Verder zijn ook de beslissingen en acties van dienstverleners van invloed op het bereik van mensen die ondersteuning nodig hebben. Zij kunnen ervoor kiezen om zich in meer of mindere mate te richten op de aanpak van niet-bereik. Ook zijn de middelen van gemeenten schaars en kunnen zij de toegang tot hun ondersteuning inperken, om bijvoorbeeld de werkdruk van het personeel te verminderen.

Dit onderzoek heeft als doel om meer zicht te krijgen op ontwikkelingen en factoren die van invloed zijn op niet-bereik, op het beleid, de keuzes en interventies van gemeenten en dienstverleners om mensen met een ondersteuningsbehoefte te bereiken, en wat daarbij slaag- en faalfactoren zijn. Met deze kennis krijgen beleidsmakers en dienstverleners in het sociaal domein meer inzicht in het fenomeen niet-bereik. Ook biedt het hun handelingsopties om inwoners van hun gemeenten die ondersteuning nodig hebben (nog) beter te bereiken. De hoofdvraag luidt als volgt:

*Waarom bereiken gemeenten en dienstverleners niet alle inwoners die in aanmerking komen voor ondersteuning in het sociaal domein, en wat kunnen zij doen om het bereik van hun ondersteuning te verbeteren?*

Om een antwoord op deze hoofdvraag te formuleren, beantwoorden we de volgende deelvragen in de opeenvolgende hoofdstukken:

- 1 Hoe is het fenomeen niet-bereik in het sociaal domein te definiëren?
- 2 Welke contextuele condities, ontwikkelingen en factoren zijn van invloed op het niet-bereik van mensen die ondersteuning nodig hebben?
- 3 Welk beleid voeren gemeenten om inwoners in kwetsbare posities tijdig te bereiken?
- 4 Welke condities en factoren binnen de lokale dienstverlening zijn – direct of indirect – bevorderend of juist belemmerend om mensen te bereiken met ondersteuning?

Tot slot beantwoorden we in de beschouwing van dit rapport de volgende vraag:

- 5 Wat zijn handelingsperspectieven voor gemeenten en andere betrokken actoren om mensen in kwetsbare posities (nog) beter te bereiken?

### Reikwijdte van dit onderzoek

Mensen hebben niet altijd ondersteuning nodig voor hun problemen, maar gedurende de levensloop kunnen situaties ontstaan waarin dat wel (tijdelijk) nodig is. Met name bij overgangen van verschillende levensfasen of bij ingrijpende, levensveranderende gebeurtenissen kan een (tijdelijke of langdurige) situatie ontstaan waarin ondersteuning nodig is om de problemen op te lossen. Bijvoorbeeld in de jongvolwassenheid tijdens de overgang van onderwijs naar werk en het verlaten van het ouderlijk huis naar zelfstandig wonen. Of bij het verlies van een partner, baan of inkomen. Of bij de ontwikkeling van gezondheidsproblemen bij het ouder worden. Aangezien problemen in verschillende levensdomeinen vaak met elkaar samenhangen, hanteert dit onderzoek een breed perspectief op het fenomeen niet-bereik.

Dat betekent dat dit onderzoek zich niet richt op een bepaalde (doel)groep, problematiek of voorziening, maar op het in brede zin bereiken van burgers die ondersteuning vanuit het sociaal domein, soms op meerdere leefgebieden, nodig hebben. Dat maakt ook dat de geïnterviewden in dit onderzoek beleidsmakers, dienstverleners en cliëntvertegenwoordigers actief zijn op verschillende plekken in het sociaal domein. De voorbeelden omtrent niet-bereik zijn dan ook afkomstig uit onder meer de schuldhulpverlening, jeugdzorg, participatiebevordering, het sociaal werk, eenzaamheidsbestrijding en publieke gezondheid.

Dit is een verkennend casusonderzoek naar beleid en dienstverlening rond niet-bereik in het sociaal domein van drie gemeenten. De drie casussen bieden voorbeelden van wat er in gemeenten gebeurt op het gebied van niet-bereik. Dit onderzoek is dan ook niet gericht op een effectiviteitsmeting van interventies in de praktijk, of op het in kaart brengen van het aantal mensen dat wel of niet bereikt wordt. Dit onderzoek geeft inzicht in de manier waarop beleidskeuzes doorwerken in de praktijk. Bevindingen uit dit rapport worden naast de ervaringen van mensen die deze hulp en ondersteuning zochten gelegd (Plaisier et al. 2023). Daarmee maakt het inzichtelijk hoe handelen binnen de systeemwereld van het sociaal domein doorwerkt in de leefwereld van mensen.

## 1.3 Methode van onderzoek

Voorafgaand aan de beide deelonderzoeken naar niet-bereik (zie kader 1.2) is een vooronderzoek uitgevoerd. Dit bestond uit twee elementen: een verkenning van de literatuur en gesprekken met mensen uit de (beleids)praktijk van het sociaal domein. Dat laatste ging om zes gesprekken met acht mensen die als beleidsmedewerker, hulpverlener of cliëntvertegenwoordiger in het sociaal domein werkzaam zijn. Op basis van deze verkenning is ervoor gekozen om dit onderzoek uit te voeren in drie gemeenten. De belangrijkste reden om meerdere gemeenten te bestuderen is om breed te inventariseren wat er gebeurt rond het fenomeen niet-bereik in verschillende contexten, en welke ervaringen beleidsmakers en hulpverleners daarmee hebben, en wat daarvan te leren is.

Daarmee levert dit onderzoek een basis voor de zogenoemde analytische generaliseerbaarheid van de onderzoeksresultaten. Dit onderzoek is casusgericht (in tegenstelling tot onderzoek dat zich richt op variabelen en het vaststellen van causale relaties), en heeft het bieden van een diepgaande en rijke beschrijving en verkenning van het fenomeen niet-bereik als doel (Della Porta 2008). De inzichten uit dit onderzoek hebben niet alleen betrekking op de onderzochte gemeenten, maar zijn breder toepasbaar (Rowley 2002). Ze kunnen bijvoorbeeld gebruikt worden voor toekomstig wetenschappelijk onderzoek en voor beleid en dienstverlening in het sociaal domein. Die kennis en inzichten kunnen relevant zijn voor gemeenten en dienstverleners die vorm en inhoud willen geven aan de aanpak van niet-bereik, of omdat zij zich herkennen in de vraagstukken, spanningsvelden en dilemma's die zich hierbij voor kunnen doen, en het hen kan helpen om te zien hoe andere gemeenten daarmee omgaan.

Voor dit onderzoek zijn drie Nederlandse gemeenten geselecteerd die waarneembaar beleid voeren ten aanzien van niet-bereik, maar variëren in omvang (kleinschalige plattelandsgemeente, kleinstedelijke provinciestad en een grootstedelijke gemeente), geografische ligging en inrichting van het sociaal domein. Deze variatie is belangrijk omdat dit onderzoek het fenomeen niet-bereik zo breed mogelijk wil verkennen. De gemeenten en hun medewerkers zijn in dit rapport geanonimiseerd. In het veldwerk zijn verschillende dataverzamelmethode toegepast en databronnen geraadpleegd. Dat gaat om

semigestructureerde interviews (op locatie), website- en documentenanalyse, en diverse werkbezoeken. De interviews zijn opgenomen en getranscribeerd. Die getranscribeerde interviews zijn vervolgens met behulp van het programma ATLAS.ti gecodeerd en geanalyseerd. Zie bijlage A voor een uitgebreidere toelichting op de methode van onderzoek.

In de slotfase van het onderzoek is met een groep experts (van kennisinstituten en uit de praktijk) gesproken over de bevindingen, waarbij ook handelingsopties zijn aangescherpt die daaruit voortkomen. Zie bijlage B voor de lijst met geraadpleegde deskundigen.

## 1.4 Leeswijzer

Dit rapport doet verslag van het tweede deelonderzoek naar het beleids- en dienstverleningsperspectief van niet-bereik in drie gemeenten. Het eerste deelonderzoek, naar ervaringen van mensen die ondersteuning nodig hadden maar deze niet tijdig vonden (*Gezien, gehoord en geholpen willen worden*, Plaisier et al. 2023), staat hier niet los van. De bevindingen hieruit hebben we meegenomen in dit rapport. Het rapport is waar passend via tekstblokken geïllustreerd met voorbeelden uit dit deelonderzoek. Doel daarvan is om de lezer een beeld te geven van wat niet-bereik voor het dagelijks leven van mensen betekent.

Het volgende hoofdstuk (hoofdstuk 2) gaat dieper in op het fenomeen niet-bereik op basis van bestaande kennis uit eerder onderzoek en het deelonderzoek op basis van ervaringsverhalen (onderzoeksvraag 1). Hoofdstuk 3 gaat over de bredere context van niet-bereik in het sociaal domein in de drie gemeenten, en bespreekt de verschillende contextuele ontwikkelingen en factoren die daarbij volgens de geïnterviewden een rol spelen (onderzoeksvraag 2). In hoofdstuk 4 volgt een schets van het lokale beleid in de drie onderzochte (geanonimiseerde) gemeenten op basis van lokale beleidsstukken en geeft reflecties daarop weer van beleidsmakers en uitvoerenden in het sociaal domein. Daarmee geven we voorbeelden van uiteenlopend beleid en keuzes die gemeenten kunnen maken (onderzoeksvraag 3). In hoofdstuk 5 staat de dienstverlening in de drie gemeenten centraal: wat gebeurt er in de dagelijkse praktijk van het sociaal domein als het gaat om niet-bereik? Welke slaag- en faalfactoren zijn hierbij te identificeren? (onderzoeksvraag 4).

Op basis van deze empirische hoofdstukken zijn in de beschouwing van dit rapport (hoofdstuk Beschouwing en handelingsrichtingen) handelingsperspectieven voor gemeenten en dienstverleners in het sociaal domein beschreven. Wat zouden zij kunnen doen om inwoners met een ondersteuningsbehoefte beter te bereiken? (onderzoeksvraag 5).



## 2 Wat is niet-bereik?

Dit hoofdstuk gaat dieper in op het fenomeen niet-bereik. Wat betekent het voor mensen als zij niet op tijd met passende ondersteuning worden bereikt? Op basis van ervaringsverhalen van mensen die niet (tijdig) zijn bereikt, volgt in dit hoofdstuk een definitie van het fenomeen niet-bereik in het sociaal domein. Verder gaat dit hoofdstuk in op de vraag wat er bekend is over de omvang van niet-bereik. Tot slot volgt een korte schets van het dilemma dat niet-bereik oplevert voor gemeenten.

### Hoofdbevindingen

- Niet-bereik in het sociaal domein houdt in dat mensen die ondersteuning nodig hebben *onzichtbaar* zijn voor gemeenten en dienstverleners, of dat ondersteuning voor mensen die dat nodig hebben *niet beschikbaar* is, of dat de ondersteuning *niet tijdig, onvolledig of niet passend* is.
- Uit onderzoek naar de ervaringen van mensen die niet bereikt worden blijkt dat de gevolgen van niet-bereik verstrekkend kunnen zijn.
- Het is moeilijk om zicht te krijgen op de omvang van niet-bereik. Niet-bereikte inwoners zijn per definitie niet of onvoldoende in beeld. De aandacht van gemeenten voor niet-bereik van inwoners is bovendien beperkt en versnipperd.
- Veel gemeenten vergaren wel informatie over het (*niet-*)gebruik van voorzieningen in het sociaal domein. Daarbij lijken zij zich vooral te richten op inkomensregelingen en ondersteuning uit de drie 'kernwetten' van het sociaal domein (Wmo 2015, Jeugdwet en Participatiewet). Hierdoor hebben gemeenten minder zicht op mensen met andere of complexere hulpvragen.

### 2.1 Ervaringen van mensen die niet bereikt zijn

Gemeenten slagen er niet altijd in om mensen die hulp nodig hebben op tijd met gepaste ondersteuning te bereiken (Kromhout et al. 2020). Een behoorlijke groep mensen maakt ondanks problemen geen gebruik van algemene of individuele voorzieningen die wel voor hen bedoeld zijn (Reijnders et al. 2023; Schellingerhout et al. 2021). Voor mensen die ondersteuning nodig hebben, kan niet-bereik grote gevolgen hebben. Niet, niet op tijd, of niet passend bereikt worden kan ervoor zorgen dat bestaande problemen van mensen verergeren. Mensen hebben bovendien vaak meer dan één probleem (Dibi 2020; De Klerk et al. 2023). Gezondheidsproblemen kunnen zich bijvoorbeeld opstapelen en financiële mogelijkheden of participatiemogelijkheden beperken. Uit het deelonderzoek naar de ervaringen van mensen die niet tijdig of passend bereikt zijn, blijkt dat deze stapeling van problemen kan escaleren tot een uithuiszetting of ernstige psychische nood (Plaisier et al. 2023). Vaak worden mensen pas bereikt als er een situatie is ontstaan die (deels) voorkomen had kunnen worden.

Verder is bekend dat mensen met problemen op meerdere levensdomeinen minder in de samenleving participeren en vaker eenzaam zijn (De Klerk et al. 2023), en minder vertrouwen in andere mensen en in de overheid hebben (Vrooman et al. 2023). De ervaringsverhalen uit het andere deelonderzoek laten zien dat niet-bereik mensen die hulp of ondersteuning zoeken het gevoel geeft dat zij niet gezien en gehoord worden. Negatieve ervaringen, zoals niet teruggebeld worden of niet nagekomen afspraken, verhogen de drempel voor mensen om hulp te vragen en beschadigen het vertrouwen (zie ook Simonse et al. 2023).

Mensen worden ook onvoldoende bereikt door een eenzijdige focus op een strikt afgebakende hulpvraag. De ernst en reikwijdte van hun behoeften worden niet altijd goed ingeschat. Het formuleren van een afgebakende hulpvraag is moeilijk, en doet soms geen recht aan de complexiteit van de situatie waarin mensen die hulp zoeken zich bevinden. De ervaringsverhalen laten bijvoorbeeld zien dat een hulpvraag op het gebied van schulden adequaat geadresseerd wordt, maar dat onderliggende kwetsbaarheden zoals psychische gezondheid, rouw of eenzaamheid makkelijk buiten beeld blijven. Het blauwe kader illustreert hoe dat in het dagelijks leven van Ingrid uitpakt.

### De leefwereld van Ingrid

Na het overlijden van haar man staat Ingrid er plotseling alleen voor. Haar volwassen kinderen wil ze niet lastigvallen. Ingrid belandt in de schulden. Ze komt liever niet uit bed en doet de deur niet meer open. Door haar mentale en fysieke klachten raakt Ingrid arbeidsongeschikt en stopt met werken. Ingrid schaamt zich voor haar situatie en voelt zich eenzaam. Uiteindelijk wordt Ingrid goed geholpen bij haar schulden. 'Maar ik wilde over het verlies praten en dát moet denk ik bij een overlijden meer op de voorgrond staan.' Ingrid had destijds veel behoefte aan een luisterend oor.

Bron: *Gezien, gehoord en geholpen willen worden* (Plaisier et al. 2023: 27-29)

Daarnaast laten de ervaringen van mensen in hun zoektocht naar hulp en ondersteuning zien dat zij niet bereikt worden omdat hun mogelijkheden overschat worden. De meeste mensen tonen veel wilskracht om zelfredzaam te zijn, maar kunnen verstrikt raken in de opeenstapeling van problemen. Zij lopen tegen de grenzen aan van wat zij van hun naasten kunnen vragen. Een sterke focus op zelfredzaamheid leidt ertoe dat van hulpvragers soms meer wordt verwacht dan zij feitelijk aankunnen. Om een hulpvraag te formuleren en deze bij het juiste loket te stellen, is assertiviteit en doortastendheid nodig.

Niet iedereen beschikt over die vaardigheden, vooral niet als problematiek zich heeft opgestapeld, of als er zich een ingrijpende levensgebeurtenis voordoet, zoals echtscheiding of rouw (zie het voorbeeld van Marjolijn). De drempels om hulp te vragen worden vaak onderschat. De ervaringsverhalen laten zien dat de mensbeelden die bij hulpverleners leven niet altijd realistisch en moeilijk te veranderen zijn. Mensen die hun ervaringen met niet-bereik deelden, voelen zich vaak in een hokje geplaatst. Zij hebben bijvoorbeeld in het verleden een diagnose gekregen die hen blijft achtervolgen, of ervaren dat hun uiterlijk niet past bij het beeld dat een hulpverlener van iemand met een ondersteuningsbehoefte heeft. Ook uit ander onderzoek blijkt dat mensen vaak stigma ervaren, en dat problemen als hun eigen schuld worden gezien (Harnacke et al. 2023). Degenen met deze ervaringen kunnen zich daardoor belemmerd voelen om hulp te vragen.

### De leefwereld van Marjolijn

Marjolijn blijft achter met een grote schuld na het plotselinge overlijden van haar man. Ze probeert op tijd om hulp te vragen, maar lijkt overal tussen wal en schip te vallen. Marjolijn vertelt dat ze telkens zelf aan de bel moest trekken bij de gemeente en de bank. En dat terwijl ze op dat moment midden in een proces van ziekte en rouw zit. 'Ik heb de woningbouw een brief gestuurd, maar die verwezen mij weer naar de gemeente.' Marjolijn loopt vast en weet niet waarom ze niet gehoord wordt.

Bron: *Gezien, gehoord en geholpen willen worden* (Plaisier et al. 2023: 30-32)

Uit de ervaringsverhalen blijkt eveneens dat mensen die hulp of ondersteuning nodig hebben, vaak onvoldoende op de hoogte zijn van het aanbod in hun gemeente, of hier te laat achter komen (zie het voorbeeld van Anoushka in het blauwe kader). Mensen in een kwetsbare situatie proberen zich vaak lang zelf te redden waardoor hun problemen kunnen verergeren. Schaamte speelt hierbij een belangrijke rol. De toegankelijkheid en diversiteit in de vorm van informatie vanuit de gemeente sluit niet altijd aan bij de leefwereld van mensen met een ondersteuningsbehoefte. Uit onderzoek blijkt dat ingewikkelde procedures, eisen die aan mensen worden gesteld om fraude te voorkomen, digitalisering en de houding van medewerkers van het loket mensen die hulp zoeken mogelijk kunnen afschrikken (De Klerk et al. 2023; Marangos et al. 2013; Van Mechelen en Janssens 2017).

### De leefwereld van Anoushka

Anoushka raakt op jonge leeftijd fysiek ernstig beperkt in haar dagelijks leven. Haar man stopt met werken om voor haar te zorgen. Anoushka en haar man leven van haar uitkering en haar spaargeld. Maar daar komen ze niet van rond, omdat Anoushka ook voor haar behandelingen moet gaan betalen. 'Ze worden maar gedeeltelijk vergoed. Mijn klacht is zo chronisch en complex, dat het niet op de lijst van de verzekering staat.' Het stel weet niet dat er ondersteuning mogelijk is, en probeert heel zuinig te leven. Anoushka begint tegen haar man te zeggen dat ze zelf al gegeten heeft terwijl dat niet zo is, zodat de boodschappen wat langer meegaan en er meer overblijft voor hem.

Bron: *Gezien, gehoord en geholpen willen worden* (Plaisier et al. 2023: 33-35)

## 2.2 Definitie

Uit de ervaringsverhalen van mensen die niet passend en/of niet tijdig zijn bereikt (Plaisier et al. 2023), is te destilleren dat niet-bereik uit verschillende elementen bestaat:

- Een element van *onzichtbaarheid*: mensen die ondersteuning kunnen gebruiken zijn niet (voldoende) in beeld bij gemeenten en dienstverleners.
- Een element van *onbeschikbaarheid* van ondersteuning: er is geen aanbod voor bepaalde ondersteuningsbehoeften, er is een tekort aan ondersteuning (bv. door wachtlijsten), of dienstverleners zijn in de onterechte veronderstelling dat mensen niet in aanmerking komen voor ondersteuning.
- Een element van *tijdigheid/timing*: ondersteuning komt te laat of helemaal nooit.
- Een element van *passend* hulpaanbod: hulp is niet (voldoende) toegespitst op de specifieke hulpvraag, er is onvoldoende maatwerk.
- Een element van *onvolledigheid*: wanneer mensen op verschillende leefgebieden hulpbehoeften hebben, maar dienstverleners hen niet op alle fronten weten te bereiken.

Op basis van deze verschillende elementen is de volgende definitie te formuleren: er is sprake van niet-bereik wanneer gemeenten en dienstverleners er niet in slagen om mensen die zichzelf niet voldoende weten te redden, tijdig en volledig te voorzien van passende ondersteuning voor een menswaardig bestaan.

Niet-bereik overlapt met termen als 'niet-gebruik' en 'onderbenutting van voorzieningen'. Niet-bereik is echter een breder concept. Niet-gebruik en onderbenutting gaan uit van het bestaande aanbod dat niet wordt benut, terwijl niet-bereik ook ondersteuningsbehoeften omvat waar mogelijk geen aanbod voor bestaat. Daarnaast redeneert de definitie van niet-bereik die dit onderzoek hanteert vanuit de gemeente en dienstverleners als primaire actoren die de taak en verantwoordelijkheid hebben om mensen die dat nodig hebben passend te ondersteunen. Termen als niet-gebruik en onderbenutting leggen de verantwoordelijkheid tot handelen bij de burger. Het vraagstuk van (niet-)bereik gaat vooraf aan dat van niet-gebruik en onderbenutting. Het gaat over de fundamentele vraag of gemeenten en dienstverleners ondersteuning die nodig is wel of niet aanbieden en aan wie, en waarom zij dat dan wel of niet zouden doen.

## 2.3 Omvang van niet-bereik

De 'verborgen' en multidimensionale aard van het fenomeen niet-bereik in het sociaal domein maakt het ingewikkeld om een goed beeld te krijgen van de totale omvang ervan. Desalniettemin blijkt uit verschillende onderzoeken dat een substantieel deel van inwoners niet bereikt wordt door hun gemeente.

In 2016 gaf 8% van de Nederlandse volwassenen aan meer hulp binnen het sociaal domein nodig te hebben dan zij op dat moment ontvingen (Verbeek-Oudijk et al. 2017). Van die groep kregen zes op de tien al enige zorg en ondersteuning, maar vier op de tien helemaal niet. Er bleek vooral behoefte te zijn aan meer hulp bij het huishouden (5%) en begeleiding (3%). Recenter onderzoek onder mensen in kwetsbare situaties wijst uit dat 3% van de mensen die een vorm van Wmo-ondersteuning of thuiszorg

nodig heeft, deze niet krijgt (De Klerk et al. 2023). Dat komt neer op circa 400.000 volwassenen. Een klein deel van hen had wel voor hulp bij de gemeente aangeklopt, maar was afgewezen of kwam op een wachtlijst. Ongeveer de helft van de mensen die geen ondersteuning kreeg, terwijl zij die wel nodig hadden, had niet bij de gemeente om deze hulp gevraagd. Dat kwam bijvoorbeeld doordat zij niet afhankelijk van anderen wilden zijn, bang waren dat het veel geld zou kosten, of doordat ze dachten dat ze er niet voor in aanmerking kwamen. Overigens is hier mogelijk sprake van een onderschatting van het aantal niet-bereikten. Aan een enquête, die gebruikt is voor dit onderzoek, doen mensen in de meest kwetsbare posities namelijk meestal niet mee.

De Nationale ombudsman (2018) maakte een grove schatting over de toegang tot gemeentelijke schuldhulpverlening. Daaruit bleek dat ‘[...] er in alle gemeenten een aanzienlijk verschil is tussen het aantal geregistreerde aanmeldingen met een hulpvraag en het aantal aanmelders dat uiteindelijk een schuldhulpproduct krijgt aangeboden’. Uit andere onderzoeken is bekend dat een aanzienlijk deel van de mensen die in aanmerking komen voor bepaalde vormen van inkomensondersteuning hier geen gebruik van maakt (Van Oorschot 1996b; Slagman et al. 2023; Tempelman et al. 2011). Zo deed de Inspectie SZW (2021) onderzoek naar niet-gebruik van de algemene bijstand, met zijdelingse aandacht voor niet-bereik, namelijk waar het de bijstandsondersteuning voor zelfstandigen betreft. Daaruit bleek dat gemeenten grote moeite hadden met het bereiken van die doelgroep, en dat het aandeel niet-gebruik, met 86%, het hoogst is onder huishoudens met een lid van het huishouden dat zelfstandige is.

Toezicht Sociaal Domein, een samenwerkingsverband tussen vier rijksinspecties,<sup>6</sup> onderzocht in vijf gemeenten – Winterswijk, Amsterdam, Goes, Utrecht, en Weststellingwerf – of mensen met een licht verstandelijke beperking (lvb) makkelijk toegang hadden tot hulp uit het sociaal domein (Reulings 2018). Hieruit bleek dat het uitgangspunt dat mensen zelf actief met een ondersteuningsvraag moeten komen mogelijk tot niet-bereik leidt.

Verder blijkt dat de overheid een aanzienlijk deel van de bevolking niet bereikt met overheidsinformatie en dienstverlening. Schattingen laten onder meer zien dat de overheid in 2021 circa 1 miljoen mensen niet heeft bereikt, omdat zij geen computer of televisie hebben, en 2,4 miljoen mensen worden niet bereikt als de overheid alleen Nederlandse media inzet (Hoevenagel en Joossen 2022).

Deze rapportages laten zien dat een focus op niet-bereik in onderzoek relatief nieuw is. De uitkomsten, hoewel verschillend, tonen tegelijkertijd aan dat niet-bereik omvangrijk kan zijn en onderstrepen het belang van meer onderzoek.

## 2.4 Een dilemma voor gemeenten

Niet-bereik vormt een dilemma voor gemeenten. Enerzijds willen zij dat hun voorzieningen passend en tijdig benut worden. Anderzijds kunnen beperkte financiële middelen en personele capaciteit ook voor overbelasting van hun voorzieningen zorgen. Bestaande financiële prikkels in het systeem compliceren bovendien mogelijk de aanpak van niet-bereik. Het loont bijvoorbeeld niet voor gemeenten om mensen uit de Wet langdurige zorg (Wlz) te houden, en een bijstandsuitkering is soms goedkoper dan ondersteuning bieden op meerdere leefdomeinen. En het blijkt ook dat mensen die langdurig afhankelijk zijn van een bijstandsuitkering vaak geen verdere ondersteuning uit het sociaal domein krijgen (Van Echtelt et al. 2023).

De decentralisaties van 2015 moesten leiden tot meer mogelijkheden voor vroegsignalering en preventief werken, om zo het gebruik van relatief dure maatwerkvoorzieningen te voorkomen en daarmee kosten te besparen (Kromhout et al. 2020). De introductie van laagdrempelige sociale wijkteams moet bijvoorbeeld vroegtijdige en lichte vormen van hulp bieden (Schellingerhout et al. 2021). Daarnaast is sinds 2021 de gewijzigde Wet gemeentelijke schuldhulpverlening van kracht, waarin vroegsignalering van (dreigende) problematische schulden expliciet is vastgelegd als (regie)taak van gemeenten (Theunissen en Reijnders 2021). Er is echter geen garantie dat gemeenten met tijdige ondersteuning het ontstaan van ergere

<sup>6</sup> Dat zijn: Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd, Inspectie van het Onderwijs, Inspectie Justitie en Veiligheid, en Nederlandse Arbeidsinspectie (TSD, zie: [www.toezichtsociaaldomein.nl/over-toezicht-sociaal-domein](http://www.toezichtsociaaldomein.nl/over-toezicht-sociaal-domein)).

problemen kunnen voorkomen en daardoor goedkoper uit zijn (Bucx et al. 2023; De Klerk et al. 2023). Bovendien lijken gemeenten en sociale wijkteams vaak nog weinig toe te komen aan outreachend werken, en is er geen eenduidige verschuiving van zware naar lichte hulp (Reijnders et al. 2023).

Gemeenten lijken slechts in zeer beperkte mate aandacht te hebben voor het fenomeen niet-bereik in het sociaal domein. Gemeenten lijken vooral naar het (niet-)gebruik van voorzieningen in het sociaal domein te kijken. En daarbij lijkt de nadruk vooral te liggen op inkomensvoorzieningen (denk aan armoederegelingen) en ondersteuning die onder een van de 'kernwetten' valt (Wmo 2015, Jeugdwet en Participatiewet). Dat doen gemeenten vaak in de vorm van een monitor. Bovendien lijkt het erop dat daarbij kwantitatieve onderzoeksmethoden domineren (met het gebruik van grootschalige enquêtes, dashboards en monitoring). Echter, dergelijke monitoringsmethoden bieden hoogstens een beperkte blik op de ervaringen en behoeften van de mensen die geen gebruik maken van ondersteuning, die niet bereikt worden.

Als het gaat om het verbeteren van het bereiken van de juiste mensen, op het juiste moment, met de passende ondersteuning, is er bij gemeenten behoefte aan meer kennis over niet-bereik en hoe zij dit zouden kunnen terugdringen.

## 3 Niet-bereik in bredere maatschappelijke en beleidsmatige context

Gemeenten hebben de vrijheid om hun eigen beleid te maken over de uitvoering van het sociaal domein. Het sociaal domein bevindt zich echter niet in een vacuüm. Gemeentelijk beleid op het gebied van niet-bereik wordt beïnvloed – zowel ten positieve als ten negatieve – door externe factoren en ontwikkelingen. Dit hoofdstuk bespreekt deze factoren en ontwikkelingen en brengt in kaart op welke manier deze gemeenten belemmeren of juist faciliteren in hun aanpak van niet-bereik. Dit hoofdstuk gaat eerst in op internationale gebeurtenissen. Daarna bespreekt het ontwikkelingen op het nationale niveau en wet- en regelgeving van de rijksoverheid. Tot slot licht dit hoofdstuk een specifiek aspect van nationaal beleid uit: het bespreekt hoe mensbeelden die aan beleidskaders ten grondslag liggen, gemeentelijke strategieën om niet-bereik tegen te gaan beïnvloeden.

### Hoofdbevindingen

- Bredere maatschappelijke ontwikkelingen, zoals (de nasleep van) de coronapandemie, de energiecrisis, het toenemend wantrouwen in de overheid, en oplopende vrijwilligers- en personeelstekorten hebben invloed op niet-bereik van mensen die ondersteuning nodig hebben in het sociaal domein. Sommigen raakten daardoor verder uit beeld van gemeenten, maar er kwamen ook nieuwe groepen in beeld die ondersteuning nodig hadden.
- Nationale wet- en regelgeving en beleid (zoals de Algemene verordening gegevensbescherming, AVG) kan de mogelijkheden voor gemeenten om niet-bereik te verkleinen, beperken. Daartegenover staat dat ruimere wettelijke mogelijkheden gemeenten in hun aanpak kunnen faciliteren, bijvoorbeeld door hen in staat te stellen mensen met problemen vroegtijdig op te sporen.
- Beleidsaannames en onderliggende mensbeelden in nationaal beleid wringen soms met de uitvoeringspraktijk. Naarmate de afstand tussen beleid en dienstverlening groter is, neemt deze wrijving ook toe. Dit hoofdstuk identificeert de volgende mensbeelden en aannames:
  - Mensen worden geacht zelf om ondersteuning te vragen, maar niet iedereen kan of wil dat.
  - Mensen worden op hun zelfredzaamheid aangesproken, maar sommigen worden daarin overschat.
  - De verwachting dat mensen zich met kortdurende ondersteuning weer zullen kunnen redden is niet voor iedereen realistisch.
  - De gedachte dat mensen op elkaar letten en elkaar helpen kan ertoe leiden dat mensen 'die er niet bij horen' niet worden gezien.
  - Gemeenten staan dicht bij hun inwoners, maar ook hier zijn inspanningen nodig om de afstand tussen beleid en realiteit van de leefwereld van mensen te verkleinen.

### 3.1 Maatschappelijke ontwikkelingen op internationaal niveau

#### 3.1.1 Nieuwe uitdagingen, maar ook zicht op nieuwe groepen

Het (niet-)bereik van mensen die in het lokale sociaal domein ondersteund zouden moeten worden, wordt beïnvloed door verschillende internationale ontwikkelingen. De coronacrisis zorgde bijvoorbeeld voor een verschuiving in prioriteiten in de uitvoering van gemeentelijk beleid. Een welzijnswerker vertelt: 'We weten allemaal hoe de eerste en tweede golf gingen, en hoeveel ellende en zoveel andere taken en problematiek er langskwamen, dat je je eigen opdracht soms heel erg aan de kant moest zetten om mee te helpen in de wijk.'

De ingevoerde coronamaatregelen hinderden ook de samenwerking tussen hulpverleners van verschillende organisaties, omdat zij veel thuiswerkten en elkaar niet meer makkelijk tegenkwamen. En zo was het voor hulpverleners moeilijk om in contact te komen en te blijven met mensen die hulp nodig hadden. Toch heeft de coronacrisis niet alleen negatieve gevolgen voor niet-bereik gehad. Zo zijn in alle drie de gemeenten mensen met problemen die voorheen onzichtbaar waren, nu juist in beeld gekomen. Een geïnterviewde uit de grootstedelijke gemeente geeft het voorbeeld van een groep schoonmakers die al heel lang illegaal in Nederland verbleven, maar in de coronaperiode op straat kwamen te staan en toen – letterlijk – in beeld kwamen bij hulpverleners uit de buurt, en vervolgens hulp konden krijgen.

Hetzelfde geldt voor de aanzienlijke groep zelfstandigen zonder personeel (zzp'ers) die in deze periode in de problemen raakten. Beleidsmedewerkers vertellen dat zzp'ers een lastig te bereiken doelgroep vormen, terwijl bekend is dat een deel van hen tot werkende armen gerekend kunnen worden (Vrooman et al. 2018). Gemeenten hebben vaak geen zicht op wie deze ondernemers zijn. Juist in sectoren waar veel zzp'ers zich in een kwetsbare positie bevinden, is contact met de gemeente vaak minimaal. Dit brengt het risico op langdurige schulden met zich mee (VNG 2018). Velen van hen kwamen tijdens de pandemie bij gemeenten en hulpinstanties op de radar omdat zij in aanmerking kwamen voor de Tijdelijke overbruggingsregeling zelfstandig ondernemers (Tozo). Het bood gemeenten een kans hen te bereiken: 'Dat is eigenlijk een soort geluk. Een van de weinige voordelen van de corona-uitkering, omdat wij dus van de Belastingdienst die gegevens niet kunnen krijgen', aldus een beleidsadviseur uit de grootstedelijke gemeente.

Naast de coronapandemie heeft de oorlog in Oekraïne invloed op de gemeentelijke aanpak van niet-bereik. Hier zien we een vergelijkbaar patroon met de coronacrisis: internationale ontwikkelingen zoals deze zorgen ervoor dat de prioriteiten in de uitvoering van beleid sterk verschuiven. Het opvangen en ondersteunen van vluchtelingen uit Oekraïne komt boven op de al bestaande werkdruk van hulpverleners en vergroot problematiek op het gebied van huisvesting en onderwijs.

Een derde internationale ontwikkeling die effect heeft op niet-bereik in het sociaal domein is de oorlog in Oekraïne, die heeft gezorgd voor een energiecrisis en inflatie. De inflatie en stijgende energiekosten hebben tot grotere en zwaardere armoedeproblematiek geleid en zo de uitvoeringslast van gemeenten verhoogd. In het najaar van 2022 heeft naar schatting een derde van de huishoudens in Nederland moeite om de energierekening te betalen door de alsnog oplopende energieprijzen. Toch heeft deze crisis ook kansen geboden voor bereik. De uitvoering van de energietoeslag voor huishoudens met een inkomen rond het sociaal minimum verhoogde de werkdruk, maar bood zicht op 'nieuwe' hulpbehoevenden die zich vanwege hun energiekosten meldden. Ook bood de energiecrisis een nieuwe manier om bij mensen achter de voordeur te komen. Mensen die energietoeslag kregen en een laag energielabel hebben, ontvingen in een van de onderzochte gemeenten een ansichtkaart met informatie over verduurzamingsmogelijkheden. Als zij daarop ingingen en er een energieconsulent over de vloer kwam, keek die consulent ook naar andere zaken:

*Die consulent die ziet het meteen, die komt binnen en die ziet signalen en denkt: hier is het niet alleen de energienota die lastig is, hier is meer. Die komt nu terug op het werk en zegt: 'Ik was net bij een gezin, moeder met een zoon, die heeft dringend een fiets nodig, want zoon is 10, fietst nog op een kinderfietsje. Hoe kunnen we dit regelen?' [...] Dus het is veel meer dan alleen energie.*

Desalniettemin is het niet gemakkelijk voor gemeenten om iedereen die in aanmerking komt voor de energietoeslag in beeld te krijgen en te houden. Het feit dat de omgang met deze internationale ontwikkelingen ook een positief effect op bereik had, onderstreept het belang van gegevensregistratie voor gemeenten: door toeslagen meldden voorheen onzichtbare doelgroepen zich en konden zo beter worden bereikt.

## 3.2 Nationale ontwikkelingen en landelijke wet- en regelgeving

### 3.2.1 Tekort aan personeel

Naast internationale gebeurtenissen hebben ook ontwikkelingen op nationaal niveau, wet- en regelgeving en bezuinigingen op het niveau van de rijksoverheid invloed op bereik in het gemeentelijke sociaal domein. Ten eerste maken de terugloop van het aantal vrijwilligers en oplopende personeelstekorten bij hulporganisaties het moeilijker om mensen te bereiken. Deelnemers aan dit onderzoek geven aan dat vrijwilligers aantallen onder meer afnemen doordat vrijwilligers te maken krijgen met steeds zwaardere problematiek die zij als belastend ervaren. Ook zijn er tekorten aan bestuursleden van lokale verenigingen en stichtingen die in het sociaal domein actief zijn.

Als gevolg van personeelstekorten ontstaan er naast wachtlijsten ook ‘ketenwachtlijsten’: mensen belanden bij de ene instantie op een wachtlijst, om na doorverwijzing op de wachtlijst van een andere instantie terecht te komen:

*Van schuldhulpverlening zetten ze door naar het wijkteam, dat wijkteam zet dan weer door, die kampt dus natuurlijk ook met een wachtlijst, die zet 't dan weer door naar een vrijwilligersorganisatie. [...] Omdat het gewoon niet anders kan, want er zijn geen mensen.*

– Beleidsmedewerker kleinschalige gemeente

De problematiek rondom wachtlijsten wordt ook door burgers zelf ervaren. Het blauwe kader illustreert hoe het perspectief vanuit beleid in het dagelijks leven van mensen met een hulpbehoefte, zoals Cindy, uitpakt.

#### De leefwereld van Cindy

Cindy heeft een gespecialiseerde behandeling voor haar trauma nodig, maar komt maar niet op de lange wachtlijst bij een behandelcentrum. ‘Ik moet eerst de nazorg regelen bij de ggz en daar kom je dus niet. Het enige wat ik hoor is: “Het personeel is allemaal opgestapt, we hebben geen capaciteit om een intake te doen.”’ Nadat de zorgverzekeraar voor haar bemiddelt, kan ze binnen twee weken terecht voor een intake om de nazorg te regelen. Maar dan duurt het alsnog twintig weken voor de intake bij het traumacentrum, en pas daarna komt ze daar op de wachtlijst voor behandeling.

Bron: *Gezien, gehoord en geholpen willen worden* (Plaisier et al. 2023: 44 -46)

### 3.2.2 Wantrouwen in overheid en instanties

Naast personeels- en vrijwilligerstekorten hebben op landelijk niveau ook een toenemend wantrouwen in de overheid en de gevolgen van het toeslagenschandaal een negatieve uitwerking op het bereiken van mensen. Een beleidsadviseur uit de grootstedelijke gemeente beschouwt wantrouwen in de overheid zelfs als ‘het grootste struikelblok’ voor het bereiken van mensen. Hulpverleners van een gespecialiseerd casuïstiekteam uit die gemeente signaleren ook dat de overheid mensen vanuit wantrouwen benadert:

*R3: Wij hebben ze ook altijd vanuit wantrouwen benaderd. Dat is natuurlijk ook al een slechte zaak geweest.*

*R1: Ja, en door die toeslagenaffaire is dat extreem uitgegroot.*

*R3: Ja, en dan duw je mensen natuurlijk nog verder weg eigenlijk van al je loketjes en je balies om mensen te helpen.*

Hulpverleners komen in hun werk ook meer agressie en frustratie tegen. Volgens een cliëntondersteuner uit de grootstedelijke gemeente komt dat doordat mensen lang moeten wachten op hulp, of doordat ‘dingen niet van de grond komen’. Daarnaast zijn er op locaties van hulpverleningsinstanties (nog strengere) veiligheidsmaatregelen nodig, die de toegankelijkheid van hulp inperken, zoals veiligere, maar fysiek moeilijk bereikbare locaties, vergrendelde deuren en afgeschermdde balies.



### 3.2.3 Zicht op nieuwe groepen en de rol van gegevensbescherming

Internationale gebeurtenissen zoals de coronapandemie en de energiecrisis als gevolg van de oorlog in Oekraïne beperkten bereik, maar boden ook kansen om nieuwe groepen in beeld te krijgen. Het in beeld krijgen, registreren, mogen benaderen en kunnen doorverwijzen van doelgroepen is een belangrijke factor in de aanpak van niet-bereik. Wetgeving rond privacy en de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) bemoeilijken dit voor gemeenten. Privacywetgeving belemmert de gemeente om gerichte ondersteuning te kunnen bieden, omdat gegevensuitwisseling tussen overheidsorganisaties niet altijd mogelijk is. Of zoals deze strategisch beleidsadviseur uit de grootstedelijke gemeente het zegt:

R: *Nou, het rijk weet hoeveel mensen er belasting betalen, dus je zou het via het rijk kunnen doen. [...] Het zou natuurlijk hartstikke fijn zijn dat als we gewoon adressen hebben van mensen waarvan we merken dat ze een laag inkomen hebben, waarvan we zien dat ze nog nooit een uitkering hebben aangevraagd of een armoederegeling hebben aangevraagd. [...] Het zou voor ons al heel fijn zijn als wij dan een keer langs de deuren kunnen gaan. Er zijn wel eens initiatieven geweest dat we langs de deuren gaan, maar dat is wel een losse flodder.*

I: *Dat zou je gerichter kunnen doen?*

R: *Ja, maar dat kan dan niet vanwege de privacy.*

Deelnemers aan dit onderzoek benadrukken dat ze ook op creatieve manieren proberen om te springen met de beperkingen van privacywetgeving in het uitwisselen van informatie tussen organisaties. Beleidsmedewerkers reflecteren echter ook op hun eigen positie. Zo signaleert een beleidsmedewerker: '[...] We verschuilen ons er soms wel achter, "het mag niet van de AVG".'

De verruimde mogelijkheden om mensen met schuldenproblematiek te kunnen opsporen vergroten bereik dan ook. Vroegsignalering bij betalingsachterstanden (zoals geregeld met de wijziging van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening, Wgs) stelt de gemeente in staat te reageren op signalen van bijvoorbeeld woningcorporaties en zorgverzekeraars om vervolgens huisbezoeken uit te kunnen voeren (SZW 2020). Deze methode biedt hulpverleners een ingang om vroegtijdig te laten weten dat ondersteuning beschikbaar is. Zoals een schuldhulpverlener uit de kleinschalige gemeente aangeeft:

*Het is natuurlijk vroegsignalering, dus we zijn er vroeg bij. Dus ik denk dat de kracht zit in het kenbaar maken van: nou, als er dan meer problematiek ontstaat, weet ons dan ook te vinden.*

Op het niveau van nationale politiek is zicht op de mogelijke obstakels van gegevensuitwisseling en het belang van vroegsignalering. De recentelijk voorgestelde Wet proactieve dienstverlening moet het UWV, de SVB en gemeenten in staat stellen om mensen actief te benaderen en te wijzen op uitkeringen en voorzieningen waar zij mogelijk recht op hebben.<sup>7</sup> Deze wet zou het gemakkelijker moeten maken voor gemeenten en organisaties om gegevens uit te wisselen en zo mensen vroegtijdig te bereiken.

### 3.2.4 Aansluiting tussen landelijk beleid en lokale middelen

Ook op andere vlakken zien geïnterviewden dat landelijk beleid nog niet altijd aansluit bij de dagelijkse lokale praktijk. Zo spelen landelijke hervormingen in onder meer de ouderenzorg (o.a. het langer zelfstandig wonen) eveneens een rol bij niet-bereik. Volgens geïnterviewden resulteert het beleid in een toename van het aantal thuiswonende ouderen met een hulpvraag, terwijl ouderen thuis ook moeilijker zijn te bereiken met hulp. Daarnaast zorgen bezuinigingen, zowel vanuit de rijksoverheid als door gemeenten, ervoor dat mensen hun ondersteuning verliezen en vervolgens niet meer bereikt worden. Een welzijnswerker geeft het voorbeeld van bezuinigingen waardoor er in haar (kleinstedelijke) gemeente ineens honderden mantelzorgers zonder huishoudelijke hulp kwamen te zitten en vervolgens groten-deels buiten beeld zijn geraakt. Een andere hulpverlener uit de grootstedelijke gemeente noemt het wegvallen van tolkendiensten:

*Er zijn ook hele tolkendiensten gigantisch wegbezuinigd. Dan denk ik: hoe wil je die mensen bereiken? Als je dit al onmogelijk maakt, hoe kom je dan in gesprek met mensen? Er zijn nou eenmaal heel veel anderssprekende mensen hier.*

<sup>7</sup> Zie: [www.internetconsultatie.nl/wetproactivedienstverleningszw/b1](http://www.internetconsultatie.nl/wetproactivedienstverleningszw/b1).

Daarnaast heeft de invoering van het abonnementstarief een grotere druk gelegd op thuiszorgorganisaties, omdat de vraag naar huishoudelijke hulp in vrij korte tijd enorm toenam. Zoals een beleidsmedewerker uit de kleinschalige gemeente toelicht:

*[...] Bijvoorbeeld bij de Wmo hebben we echt gemerkt dat het een aanzuigende werking had, dat alle mensen nu bijvoorbeeld voor die 19 euro per maand, dat abonnementstarief, huishoudelijke hulp konden krijgen.*

Dat leidt tot schaarste van deze hulpvorm met als gevolg dat mensen soms lang moeten wachten op deze hulp, of minder uren kunnen krijgen dan zij nodig hebben.

### 3.3 Reflecties op beleidsaannames

Uitgangspunten in landelijke wet- en regelgeving sluiten niet altijd goed aan bij de lokale praktijk van het sociaal domein. Deelnemers aan dit onderzoek verwijzen naar onderliggende beleidsaannames in hun verklaringen hiervoor. Analyse van de interviews leverde zes categorieën beleidsaannames in landelijk beleid op die vaak in gemeentelijk beleid worden overgenomen, maar wringen met de uitvoeringspraktijk. Deze wrijving kan een verklaring zijn voor niet-bereik. Soms zijn het onderliggende mensbeelden, of aannames over sociale mechanismen. Ze zijn veelal terug te voeren op beleidskaders die bij de decentralisaties van de Wmo 2015, Jeugdwet en Participatiewet in 2015 door de rijksoverheid zijn meegegeven (TK 2013/2014). Bij medewerkers op het beleidsniveau zien we meer instemming met deze aannames dan bij medewerkers die op het uitvoeringsniveau werken. In de uitvoeringspraktijk zijn de kritische geluiden sterker.

#### 3.3.1 Aanname 1: Wie hulp nodig heeft, kan daar zelf om vragen

De eerste onderliggende aanname in beleid die dit onderzoek identificeert gaat over de verwachting dat wie hulp nodig heeft daar zelf om zal en kan vragen. Deelnemers aan dit onderzoek vinden het idee dat het initiatief voor ondersteuning bij de burger met een hulpbehoefte ligt niet realistisch:

*R1: Er moet een hulpvraag zijn. Dat hoor je heel vaak. [...] Er is geen hulpvraag, dus we gaan niks doen. [...] Iemand moet zelf snappen wat er met hem is. Ik denk dat mensen dat heel vaak helemaal niet kunnen.*

*R2: [...] Iedereen moet zelf zijn eigen vragen kunnen stellen en zelfredzaamheid en eigen regie en zo. Dat soort termen. Wat denk ik voor heel veel mensen, zeker voor veel kwetsbare mensen, natuurlijk allemaal helemaal niet zo eenvoudig is.*

– Hulpverleners grootstedelijke gemeente

#### De leefwereld van Anoushka

Anoushka wil ondanks dat zij ziek is, sterk zijn en niet te veel vragen. Als ze door haar ziekte financiële problemen krijgt, denkt ze er niet aan dat de gemeente haar zou kunnen helpen. Ze voelt zich bij haar aanvraag voor hulp bovendien overschat door de consulent. Door haar jonge leeftijd en uiterlijk ziet ze er niet kwetsbaar en hulpbehoevend uit, terwijl ze ernstig chronisch ziek is.

Bron: *Gezien, gehoord en geholpen willen worden* (Plaisier et al. 2023: 33-35)

Ook mensen die al een eerdere slechte ervaring hebben met de gemeente, zullen niet uit zichzelf met een volgende hulpvraag aankloppen. Daarbij komt dat, als mensen wel een hulpvraag weten te formuleren, ze niet altijd weten waar ze die kunnen stellen. Een hulpverlener arbeidsre-integratie uit een kleinschalige gemeente schetst:

*Ik heb erg het gevoel dat de gemeente denkt dat iedere burger de weg wel weet te vinden, of kan googelen waar ze dan moeten zijn voor diverse problematieken. Terwijl ik in werkelijkheid zie dat zelfs de hulpverlenende instanties vaak van sommige dingen niet eens afweten, laat staan de burger.*

Gemeenten zetten vaak in op digitale mogelijkheden om hulp te vragen, zoals deze beleidsmedewerker uit de kleinschalige gemeente aangeeft:

*[...] Omdat we wel aangeven: via de digitale route gaat het sneller. Dan is er toch wel vaak een kind wat meekijkt, die dan toch met behulp van DigiD gaat inloggen met de ouders. En we hebben hier, dat loopt heel erg fijn, het buurtinformatiepunt en bibliotheken, waar mensen binnen kunnen lopen en ze ook geholpen worden met de aanvraag.*

De gemeente gaat er hierbij van uit dat mensen die digitaal niet vaardig zijn, wel de stap zullen zetten om naar een informatiepunt te gaan. Een medewerker in de sociale basis uit de kleinstedelijke gemeente, waar ook vaste informatiepunten zijn ingericht, vindt dat niet vanzelfsprekend. Volgens deze medewerker is een informatiepunt een laagdrempelige ontmoetingsplek voor mensen waar zij ook buurtgenoten tegen kunnen komen voor wie zij niet zichtbaar willen zijn als zij om hulp vragen:

*Ja, je kan ook denken dat het mooi is dat Informatiepunt 'X' er is, maar aan de andere kant, je gaat naar Informatiepunt 'X' wanneer je hulpvragen hebt. [...] In zo'n volkswijk als daar denkt men: ik ga daar niet aan de grote klok hangen dat ik in aanmerking kom voor een energietoeslag die ik daar wil aanvragen, daar ben ik niet heel trots op. Maar door dezelfde deur ga je ook naar binnen voor een kopje thee. Dat zijn ook wel dingen waar ik soms over nadenk.*

Uit het onderzoek op basis van ervaringsverhalen (*Gezien, gehoord en geholpen willen worden*, Plaisier et al. 2023) blijkt dat mensen te laat weten dat hulp beschikbaar is, maar daarnaast ook vaak een drempel ervaren om zelf om hulp te vragen. Schaamte weerhoudt mensen van het vragen om hulp en voor sommigen is het formuleren en stellen van een eenduidige hulpvraag niet realistisch (zoals o.a. blijkt uit het verhaal van Marco in het blauwe kader).

#### **De leefwereld van Marco**

Marco heeft een sterke behoefte aan een partner, en het formuleren van een andere hulpvraag is lastig voor hem. Hij heeft wel de wens om mee te kunnen doen in de maatschappij en om minder alleen zijn, maar kan dat niet in een andere hulpvraag omschrijven dan dat hij een partner zoekt. Marco vertelt dat hij nu hulpverlening heeft uit verschillende hoeken waar hij ook niet zonder kan. Maar hij vindt dat het zijn problematiek, die hij zelf ook niet goed onder woorden kan brengen, niet oplost.

Bron: *Gezien, gehoord en geholpen willen worden* (Plaisier et al. 2023: 41-43)

Door aan te nemen dat mensen die hulp nodig hebben zelf wel met een hulpvraag zullen aankloppen, wordt een deel gemist van deze mensen die geen hulpvraag kunnen formuleren. Dat kan juist gaan om de groep die de hulp het hardst nodig heeft.

#### **3.3.2 Aanname 2: Burgers willen de hulp die wordt aangeboden**

Een tweede aanname die dit onderzoek identificeert is het idee dat burgers die in aanmerking komen voor hulp en ondersteuning deze ook willen. Dit is volgens deelnemers aan dit onderzoek echter niet vanzelfsprekend. Mensen zijn bijvoorbeeld wel tevreden met hun eigen situatie, zien op tegen het geregeld, of vertrouwen 'het systeem' niet (zie het verhaal van Johan in het blauwe kader). Zonder het aanbod actief onder de aandacht te brengen en mensen ervan te overtuigen dat zij daar baat bij hebben, wordt een deel van de mensen niet bereikt. Tegelijkertijd kan het actief aanbieden van hulp worden ervaren als bemoeizucht. Volgens een hulpverlener in de sociale basis uit de grootstedelijke gemeente is het belangrijk om goed te luisteren naar die behoefte:

*R: Niet iedereen heeft er ook behoefte aan om hier naartoe te komen. We zijn erg geneigd om te zeggen: dit is er, dus iedereen moet er naartoe komen. We trekken de conclusie dat iemand eenzaam is, maar dat hoeft niet altijd zo te zijn. Je moet dat gesprek eerst voeren en daar echt naar kijken of dat daadwerkelijk zo is. Er niet van uitgaan dat omdat iemands partner is overleden, je hem alleen ziet zitten eten of ziet lopen, dat hij meteen eenzaam is. [...]*

I: Dus soms is het ook wel goed om bepaalde mensen niet echt te bereiken?

R: Nee, dat zeg ik niet, nee. Je moet een gesprek voeren met die persoon en er niet van uitgaan: oh, die mensen moeten we bereiken, want het [aanbod] is hier en ze moeten hier naartoe komen.

I: Zit misschien ook een zekere houding in van: wij weten wat goed voor u is?

R: Ja, en dat is helemaal niet zo.

### De leefwereld van Johan

Na zijn herseninfarct moet Johans huis worden opgeruimd, zodat hij weer thuis kan komen wonen na zijn herstel in een revalidatiekliniek. Johan ervaart deze ondersteuning als bemoeizucht. 'Ik voelde mij gelukkig in mijn rotzooi.' Toch vindt hij het wel heel prettig dat zijn maatschappelijke ondersteuner hem helpt met de post en dagelijkse bezigheden.

Bron: *Gezien, gehoord en geholpen willen worden* (Plaisier et al. 2023: 39-40)

De Participatiewet is een voorbeeld waardoor hulpaanbod als bemoeizucht kan worden ervaren. De wet heeft tot doel om zoveel mogelijk mensen zelfredzaam te laten zijn. Dit wil de wet bereiken door zoveel mogelijk mensen in betaalde arbeid te laten participeren, en anders naar vermogen mee te laten doen in beschermt werk of vrijwilligerswerk. Mensen die een bijstandsuitkering ontvangen wil de wet zo snel mogelijk daar weer uit te helpen (Van Echtelt et al. 2023). Dit grote beroep op participatie kan voor mensen een reden zijn om buiten beeld van de gemeente te willen blijven en geen bijstand aan te vragen. Hier kan bijvoorbeeld sprake van zijn bij mensen die andere opvattingen hebben over participatie, of die vanuit culturele of religieuze overtuigingen vinden dat betaald werk of naar school gaan niet voor iedereen (vaak vrouwen) bedoeld is, denkt een van de geïnterviewden:

*Wat voor maatschappij heb je voor ogen? Wil je dat iedereen meedoet? En hoe kun je ervoor zorgen dat als het inderdaad zo is, dat iedereen mee moet doen? [...] Maar vanuit de wet is dat wel een verplichting [...]. Dan kom je in best wel wat conflicten waarin bepaalde groepen een andere positie krijgen en hoe houd je die er bij? Hoe houd je die wel aan boord?*

– Beleidsadviseur en jeugdarts, kleinschalige gemeente

Deelnemers aan dit onderzoek stellen bij mensen die geen hulp lijken te willen wel de vraag of zij echt geen behoefte aan de aangeboden hulp hebben, of dat ze hulp niet willen vragen vanwege obstakels in het systeem. Een beleidsadviseur van een grootstedelijke gemeente geeft het voorbeeld van statushouders die liever een noodpakket via het Rode Kruis of een of andere hulpactie ontvangen, dan dat zij structurele hulp van de voedselbank aanvragen: '[...] Gewoon geen gedoe, niemand vraagt iets, niet kritisch. Want dat doet de officiële voedselbank ook: krijg je een intake, moet je toch al je bewijzen laten zien.'

Voor sommige hulpvormen gelden minder strenge regels en voorwaarden dan voor andere. En voor de ene voorziening moeten andere gegevens verstrekt worden dan voor de andere, legt een hulpverlener uit. Voor burgers is alleen van tevoren niet goed vast te stellen welke regels en voorwaarden dat allemaal zijn, waar zij allemaal inzage in moeten geven. In de onderzochte gemeenten wordt veel gedaan om ervoor te zorgen dat mensen die het financieel zwaar hebben het vertrouwen hebben om toeslagen en voorzieningen te benutten, zodat zij niet in grotere problemen raken. Daarbij moet je voorzieningen ook aan de man brengen legt een beleidsadviseur uit:

*[...] Ik denk dat de overheid soms denkt: ja, we hebben toch iets wat we aanbieden, dat is toch goed? Het is toch haast een tv die je verkoopt op een of andere manier, je moet net als Philips toch echt reclame maken, verleiden. [...]*

– Beleidsadviseur grootstedelijke gemeente

Deze uitspraak over het aan de man willen brengen van voorzieningen is een voorbeeld van aanbodgericht denken. Het houdt er geen rekening mee dat mensen misschien helemaal niet op die voorziening zitten te wachten. Een andere manier van denken is om mensen en hun behoeften centraal te stellen en daar op aan te sluiten. Dat zou betekenen dat je meer op mensen af moet gaan in plaats van ze naar je toe te lokken.

### 3.3.3 Aanname 3: Van mensen kan je zelfredzaamheid vragen

De derde aanname die dit onderzoek identificeert betreft zelfredzaamheid. Gemeenten spreken conform het beleid van de rijksoverheid de zelfredzaamheid van hun inwoners aan. In de uitvoering zien hulpverleners ook dat veel mensen zelfredzaam zijn. Tegelijkertijd zien zij dat er een groep is die weinig of niet zelfredzaam is, en door een sterke nadruk op het aanspreken van zelfredzaamheid niet wordt bereikt.

Een uitgangspunt van de Wmo is dat mensen eerst moeten nagaan welke hulp zij uit hun eigen netwerk kunnen krijgen voordat zij in aanmerking komen voor hulp vanuit de gemeente (TK 2013/2014b). Ook in de Jeugdwet wordt een beroep gedaan op de eigen kracht van de jeugdige en het netwerk (TK 2012/2013). Meedoen in betaald werk en daardoor (meer) zelfredzaam zijn is ook een belangrijk uitgangspunt van de Participatiewet (TK 2015/2016). Die nadruk op zelfredzaamheid komt in de interviews veelvuldig terug:

*Uitgangspunt is inderdaad dat burgers hun problemen zelf oplossen, of met hulp van het eigen netwerk. En als dat niet lukt, dat er wel hulp is. Als het niet lukt, dan hoef je er ook niet alleen voor te staan.*

– Beleidsadviseur kleinschalige gemeente

Er wordt wel gebruikgemaakt van de zelfredzaamheidsmatrix, een instrument om de sterke en zwakkere punten van een hulpvrager in kaart te brengen.<sup>8</sup> Daarbij wordt tevens gekeken of de hulpvrager naast de ondersteuning waar die voor komt ook op andere terreinen ondersteuning nodig heeft. In de interviews is ook kritiek te horen over hoe mensen op hun zelfredzaamheid worden aangesproken. Zo zegt een hulpverlener in de kleinschalige gemeente dat hij het beleid om op zelfredzaamheid in te zetten ondersteunt, maar wel vindt dat je daar randvoorwaarden voor moet regelen:

*Als je ervan uit wil gaan dat een individu zelfredzaam is, dan moet je een functionerend systeem daaromheen hebben. En dat is niet vanzelfsprekend.*

– Hulpverlener kleinschalige gemeente

Hulpverleners op het uitvoeringsniveau uiten de sterkste kritiek op de aanname van zelfredzaamheid in beleid:

*[...] Ja, mensen zijn zelfredzaam, dat hoor ik zo vaak. Dan denk ik, wat is dan zelfredzaam? [...] Kijk, ik kan zeggen dat diegene zelfredzaam is, want dan heb ik niet nog een extra casus.*

– Veiligheidsfunctionaris, grootstedelijke gemeente

*De meeste hulpverleners zijn er al lang overheen, over de zelfredzaamheid en de eigen kracht van burgers, wat er eigenlijk op neerkwam: zoek het uit of los het zelf op. [...] Ik zeg het even expliciet.*

– Hulpverlener grootstedelijke gemeente

Sommige hulpverleners zien dat als hulpverleners mensen aanspreken op zelfredzaamheid, dat dit juist niet-bereik in de hand werkt. Mensen die in aanmerking komen voor ondersteuning kunnen door die houding denken dat ze het zelf moeten doen en daardoor niet om hulp vragen.

*Ik denk echt dat het overgrote deel echt wel zelfredzaam is. [...] Maar ook een groep die dat niet is. En dat dat wel een groep is waarvoor heel veel hulp opgericht wordt die hen niet bereikt.*

– Hulpverlener kleinschalige gemeente

R1: *Dat noemen ze de hulpparadox [...]. Ze zetten in op zelfredzaamheid maar de minst zelfredzamen zullen eigenlijk nooit helemaal zelfredzaam zijn.*

R2: *Dan kun je niet verwachten dat je ze kunt aanspreken op hun zelfredzaamheid.*

R1: *Ja, dus de niet-bereikte groep is eigenlijk de groep minst zelfredzame, dus als je dan uitgaat van hun eigen zelfredzaamheid, dan [...].*

– Hulpverleners informele hulporganisatie, grootstedelijke gemeente

<sup>8</sup> Zie bv. Lauriks et al. (2020) voor meer informatie over dit instrument.

Eerder onderzoek laat al zien dat de zelfredzaamheid van burgers begrensd is, en dat de zelfredzaamheid van mensen wordt overschat (Bredewold et al. 2028; Kampen et al. 2013; Kromhout et al. 2018, 2020; Schyns 2018). Uit de ervaringsverhalen van mensen over hun gemiste ondersteuning in het sociaal domein kwam ook naar voren dat de zelfredzaamheid van mensen vaak wordt overschat, en dat een sterk beroep op zelfredzaamheid mensen kan weerhouden om hulp te vragen, zoals ook blijkt uit het verhaal van Michel.

#### De leefwereld van Michel

Michel wordt als student zijn huis uit gezet en krijgt de indruk dat van hem wordt verwacht zichzelf te redden. Dat lukt hem echter niet: zijn zelfredzaamheid wordt overschat en zijn ADHD/ADD wordt niet meegewogen. Na zijn uitzetting is hij vooral bezig met overleven en zwerft van de ene logeerkamer naar de andere. Hij komt er pas achter dat er wel ondersteuning voor hem is als hij al schulden heeft en problematisch alcohol gebruikt. Door de ontstane situatie heeft hij zijn opleiding niet meer afgemaakt.

Bron: *Gezien, gehoord en geholpen willen worden* (Plaisier et al. 2023: 12-14)

#### 3.3.4 Aanname 4: Met kortdurende ondersteuning worden mensen weer zelfredzaam

De vierde aanname betreft de duur van interventies en ondersteuning. Interventies van gemeenten kunnen erop gericht zijn de zelfredzaamheid van mensen te vergroten, zodat minder ondersteuning nodig is. Hulpverleners zien dat dat niet altijd kan en stellen dat gemeenten zich meer bewust moeten zijn van een groep inwoners die langdurig of zelfs blijvend intensieve hulp nodig heeft. Als de gemeente alleen tijdelijke hulptrajecten voor deze groepen aanbiedt, wordt de kans groter dat ze tussen wal en schip vallen, telkens opnieuw om hulp moeten vragen en niet of niet passend bereikt worden.

De Wmo is gestoeld op de gedachte dat mensen door tijdelijke hulp weer op de rit kunnen worden gezet en zonder hulp verder kunnen (TK 2022/2023c). Ook bij andere ondersteuning zoals de Jeugdwet en Participatiewet is het vergroten van zelfredzaamheid een pijler. Daarmee is de gedachte dat ondersteuning in principe tijdelijk is, om mensen weer in hun kracht te zetten. In de gemeenten wordt ook vaak tijdelijke hulp ingezet met de bedoeling om de zelfredzaamheid te bevorderen of te vergroten, en dat gaat inderdaad vaak goed. Zoals deze medewerkers van een team schuldhulpverlening in de kleinschalige gemeente uitleggen:

R: *En waar we ook naartoe willen, is dat mensen zelfredzaam zijn. Want als ze nu zeg maar het zelf al niet kunnen bepalen, en wij bepalen voor de klant van: jij moet dit en dit doen, dan is het opgelost. Maar als er dan een volgend probleem komt, dan weet je ook niet hoe je het op moet lossen.*

I: *Mensen zelf versterken.*

R: *Inderdaad, er zelf over na gaat denken van: waar zit het nu in, waarom ik maar zo euro heb. Als het vanuit hem komt, dat helpt mensen ook weer echt verder.*

– Schuldhulpverlener, kleinschalige gemeente

Op deze nadruk op het vergroten van zelfredzaamheid is ook kritiek te horen vanuit andere disciplines of organisaties. Zo vinden beleidsmedewerkers uit de sociale basis dat de nadruk op zelfredzaamheid wel is doorgeschooten. En ook hulpverleners van een andere (informele) hulporganisatie uit dezelfde gemeente hebben kritiek. Ze denken dat het vergroten van zelfredzaamheid niet altijd realistisch is:

*[...] Toen hadden wij een interne memo van de wijkteams in handen gekregen, dat ze eigenlijk mensen het liefst zo kortstondig mogelijk, dus in een traject van vier maanden, weer zelfredzaam zouden willen maken. Dat lukt helemaal niet. Ik denk dat ze af moeten van het idee, en dat je gewoon altijd een hele grote groep mensen hebt die je intensief zou moeten begeleiden. Dat is denk ik gewoon zo.*

### 3.3.5 Aanneمة 5: Mensen letten op elkaar (en helpen elkaar)

De vijfde aanname betreft de gedachte dat mensen elkaar in de gaten houden en elkaar ondersteunen of op hulp wijzen als het niet gaat. Een onderliggend mensbeeld is dat mensen verantwoordelijke sociale mensen zijn. Een belangrijke pijler in het rijkoverheidsbeleid voor het sociaal domein is de rol die de omgeving van mensen die ondersteuning nodig hebben kan spelen. Zo zet het programma Gezond en Actief Leven Akkoord (GALA) onder andere in op het versterken van de sociale basis waarin mensen elkaar kunnen ontmoeten, er meer sociale samenhang is en er sterkere sociale netwerken zijn waarin mensen elkaar kunnen ondersteunen (VWS 2023). Maar deze verwachting blijkt niet altijd realistisch. In de praktijk blijkt dat de inzetbaarheid van burenen en familieleden beperkt kan zijn (zie het verhaal van Cindy in het blauwe kader). Bovendien hebben mensen die deze hulp leveren soms ook zelf ondersteuning nodig.

#### De leefwereld van Cindy

Cindy moest vanwege een val aan haar hand geopereerd worden. Na haar operatie vraagt ze een aantal burenen om af en toe voor haar te koken. Maar na een paar maanden kookt ze weer zelf, omdat ze haar burenen niet voortdurend wil belasten en haar burenen zelf ook al op leeftijd zijn. 'Al is het lastig pannen afgieten.' Omdat ze te veel doet, is haar hand weer 'helemaal terug naar af', vertelt ze.

Bron: *Gezien, gehoord en geholpen willen worden* (Plaisier et al. 2023: 44-46)

In de kleinschalige gemeente, die bestaat uit verschillende dorpskernen, zien geïnterviewden de gemeenschapskracht wel degelijk als sterk punt van de lokale samenleving. Mensen letten op elkaar en wijzen elkaar op de hulpmogelijkheden van de gemeente. Zo vertelt een medewerker sociale basis dat het omkijken naar elkaar in een dorp vaak van oudsher aanwezig is – al ziet hij deze aandacht ook verminderen omdat er veel nieuwe mensen in de dorpen komen wonen. Ook in de grotere gemeenten kunnen buurtnetwerken en sociale netwerken een rol spelen in het bereiken van mensen. In de grootstedelijke gemeente vertelt een medewerker van een sociaal wijkteam dat mensen hen vaak weten te vinden via mond-tot-mondreclame, maar hij vindt het niet vanzelfsprekend dat 'de burenen wel op elkaar letten'. Een tweede medewerker sociale basis in de kleinschalige gemeente denkt dat mensen in de meest kwetsbare posities ook vaak geen goed netwerk hebben, en dat dat ook een belangrijke oorzaak is voor niet-bereik. Toch wordt er veel verwacht van wat buurtbewoners met elkaar kunnen gaan doen, vertelt hij. Hij vindt dat op dit moment niet realistisch, omdat hij ziet dat mensen veel zorgen hebben over de energiecrisis, klimaatveranderingen, en de nasleep van corona:

*Maar nu wordt het continu vanuit actief burgerschap benaderd... Wij moeten op onze handen gaan zitten en de buurtbewoners moeten het maar gaan doen. Maar ik zie dat heel veel buurtbewoners op dit moment de ruimte in hun hoofd niet hebben vanwege alle grote levensvragen waar zij zich nu in bevinden.*

– Hulpverlener sociale basis, kleinschalige gemeente

Volgens een medewerker sociale basis van de kleinschalige gemeente is het nodig om dit actief burgerschap meer vanuit het welzijnswerk, samen met vrijwilligers uit de buurt, te organiseren en te ondersteunen. Dat onderschrijft ook deze beleidsadviseur en jeugdarts uit dezelfde gemeente:

*We kunnen er niet van uitgaan dat mensen – zoals het nu is, zoals de maatschappij in elkaar zit en in deze tijd – dat mensen elkaar in de gaten houden en daar naar handelen.*

Deelnemers aan dit onderzoek signaleren dat buurtgenoten soms op elkaar letten en elkaar helpen, maar deze ondersteuning is niet vanzelfsprekend. Gemeenten kunnen hier niet op rekenen, vooral niet als de hulp langdurig en intensief nodig is.

### 3.3.6 Aanneمة 6: De gemeente staat dicht bij de samenleving en heeft mensen in beeld

De laatste aanname betreft de nabijheid van de gemeente bij haar inwoners. Een van de gedachten achter de decentralisaties is dat gemeenten beter dan de rijksoverheid weten wat er bij burgers speelt. Ze staan dicht bij burgers dan de rijksoverheid (TK 2013/2014b). En toch is de afstand tussen beleid en wat er in de wijk gebeurt groot, met name in grote gemeenten met veel diversiteit. Maar zelfs in kleine gemeenten kan de aanname dat door de kleinschaligheid iedereen in beeld is, een valkuil zijn. Sommigen worden daardoor namelijk mogelijk over het hoofd gezien. Het vraagt altijd investering van beleidsmakers te weten voor wie het beleid moet worden gemaakt, vinden geïnterviewden.

In de kleinschalige gemeente is de afstand tussen wethouders en burgers klein. Een medewerker van het wijkteam vertelt: 'De wethouders die staan ook midden in het leven over het algemeen. Dus ze kunnen zomaar op het sportveld aangesproken worden of tijdens het boodschappen doen', vertelt ze. Maar ook in deze gemeente zijn er groepen die niet goed in beeld zijn, zoals arbeidsmigranten, die vaak wel voor (een deel van) de voorzieningen uit het sociaal domein in aanmerking kunnen komen. Medewerkers sociale basis uit deze gemeente vertellen dat er weinig zicht op de grote groep arbeidsmigranten is, 'waar toch van alles speelt'. Zo kunnen beleidsmakers het beeld wel hebben dat ze hun inwoners goed kennen, maar medewerkers in de uitvoeringspraktijk delen dat beeld niet altijd.

Ook in de grootstedelijke gemeente vinden hulpverleners in de uitvoering dat beleidsmedewerkers onvoldoende zicht hebben op de praktijk. Een re-integratieconsulent ziet bijvoorbeeld dat 'de gemeente denkt dat iedere burger de weg wel weet te vinden, of kan googelen naar waar ze dan moeten zijn'. Terwijl het in werkelijkheid zo is dat 'zelfs de hulpverlenende instanties vaak van sommige dingen niet eens afweten, laat staan de burger'. Een medewerker sociale basis ziet bijvoorbeeld dat er bij een aanbesteding niet goed werd gezien welke groep bereikt werd door een heel kleine aanbieder van dagbesteding. Omdat een kleine organisatie minder capaciteit heeft om een mooie onderbouwing voor het aanbod bij de aanbesteding te beschrijven, heeft deze minder kansen dan de grote zorgorganisaties. Ambtenaren beoordelen zo'n plan op papier. 'Het is toch een raar iets om bijvoorbeeld dagbesteding op die manier te beoordelen', vindt ze. 'Je moet feeling hebben met wat er gebeurt met die dagbesteding.' Ze zou willen dat ambtenaren met regelmaat de praktijk bezoeken.

*Waarom is er niet een kwaliteitsgroepje dat vier keer per jaar of vaker aansluit, en zo gewoon een goed beeld krijgt over wat die dagbesteding betekent voor bepaalde doelgroepen? Dat wordt nu niet gedaan.*

Een collega vult haar aan:

*Ik zou ook weleens aan [de wethouder sociale zaken] willen vertellen hoe ik het zie, maar misschien moet ik hem gewoon bellen. [...] Ik vind dat er ook te weinig gebruik wordt gemaakt van de mensen die er al een tijdje rondlopen en die een bepaald denkniveau hebben.*

Gemeenten staan wellicht dicht bij hun inwoners dan de rijksoverheid, maar dat betekent nog niet dat zij vanzelfsprekend weten wat er speelt en daar goed bij kunnen aansluiten. Om beter te weten wat er speelt kunnen gemeenten meer en op structurelere wijze gebruikmaken en leren van ervaringsverhalen en expertise uit de praktijk.

## 3.4 Conclusie

De maatschappelijke context speelt een rol bij verschillende elementen van niet-bereik die we in hoofdstuk 2 identificeerden. Ten eerste zien we hier het *element van onzichtbaarheid* terug; mensen die ondersteuning nodig hebben zijn soms niet in beeld bij gemeenten. Maatschappelijke ontwikkelingen, zoals de coronapandemie en de energiecrisis, verscherpten de noodzaak om mensen met complexe problematiek in beeld te krijgen. Tegelijk boden nieuwe vormen van inkomensondersteuning (zoals Tozo) kansen om nieuwe groepen in beeld te krijgen. Personeelstekorten, bezuinigingen en toenemende complexiteit van problematiek zorgen voor wachtlijsten en verkleinen de mogelijkheden voor bereik en illustreren het *element van onbeschikbaarheid* van ondersteuning. Het *element van timing* wordt in dit



hoofdstuk zichtbaar doordat gemeenten door veranderend beleid en nieuwe wet- en regelgeving op nationaal niveau in staat worden gesteld om gegevens uit te wisselen en mensen via vroegsignalering en proactieve dienstverlening tijdig te bereiken. Door betere mogelijkheden om gegevens uit te wisselen kunnen mensen die op meerdere levensterreinen ondersteuning nodig hebben ook meer *volledig* worden bereikt.

Dit hoofdstuk besteedde ook aandacht aan de aannames en verwachtingen in beleid die het bereik van gemeenten beïnvloeden. Hier zien we het *element van een passend hulpaanbod* terug. Gemeenten zouden dicht bij hun inwoners staan en daardoor beter kunnen aansluiten bij hun behoeften. Maar ook in gemeenten wordt afstand ervaren tussen mensbeelden achter het beleid en de realiteit van inwoners. Bijvoorbeeld als het gaat om de verwachting dat mensen zelf om hulp vragen, dat mensen elkaar (langdurig) zullen helpen of dat alle mensen na kortdurende ondersteuning weer zelfredzaam zullen zijn.

## 4 Beleid in de drie gemeenten

Welk beleid voeren de drie casusgemeenten om hun inwoners met een ondersteuningsbehoefte tijdig te bereiken? En hoe wordt de doorwerking van het geschreven beleid in de praktijk ervaren? Om deze vragen te beantwoorden beschrijven we aan de hand van de drie casusgemeenten wat in beleidsstukken en coalitieakkoorden van de gemeente staat over niet-bereik in het sociaal domein.<sup>9,10</sup> Na deze analyse laten we zien hoe verschillende deelnemers aan dit onderzoek – van beleidsmakers tot dienstverleners in de gemeenten – op het beleid van hun gemeente reflecteren. In hoeverre zijn ze zich bewust van de gemeentevisie en het bestaande beleid, wat vinden ze daarvan en hoe werkt dit door in de lokale uitvoeringspraktijk? Daarmee krijgen we ook zicht op mogelijke bevorderende en belemmerende factoren voor het bereiken van mensen die ondersteuning nodig hebben die samenhangen met de lokale context van gemeenten (deelvraag 4).

### Hoofdbevindingen

- In het beleid op papier van de drie casusgemeenten is er enig oog voor (niet-)gebruik of onderbenutting van voorzieningen, wat iets anders is dan het (niet) bereiken van mensen. Wel is er aandacht voor de toegankelijkheid van de hulp en ondersteuning.
- Daar waar aandacht is voor (niet-)bereik gaat het vooral over inkomensondersteuning, zoals armoederegelingen en schuldhulpverlening. Er lijkt in alle drie de gemeenten (veel) minder aandacht te zijn voor het bereik bij sociale en gezondheidsproblemen.
- De drie gemeenten variëren in de aandacht voor niet-bereik. Een van de drie gemeenten gaat uit van het vertrouwen in de hechtheid van de gemeenschap en het oog hebben voor elkaar. De keerzijde hiervan is dat dit bepaalde groepen (zoals nieuwkomers) kan uitsluiten. De twee andere gemeenten lijken in hun visie en beleid meer oog te hebben voor de diversiteit van inwoners en de complexe problemen die mensen kunnen hebben. In de uitvoering blijft het lastig om die verschillende inwoners goed te bereiken en bij hun behoeften aan te sluiten.
- In de reflecties op het eigen gemeentebestuur zijn de geluiden kritischer als de afstand tot het beleid uit het gemeentehuis groter is, zoals op plekken waar men met de uitvoering bezig is en het directe contact met inwoners heeft.
- In de drie gemeenten zien we verschillen in de beleidskaders en stabiliteit van het beleid om inwoners met ondersteuning te bereiken. In een van de drie gemeenten ervaart men veel ruimte voor innovatie in beleid en nieuwe projecten. Kritiek daarop is dat men daardoor in de uitvoering ook veel meer te maken heeft met koerswijzigingen en veranderingen als er een nieuwe coalitie gaat besturen. In een andere gemeente heeft het beleid recent een ingrijpende koerswijziging doorgevoerd die tot een uniforme werkwijze en betere zichtbaarheid van de dienstverlening in alle wijken van de stad moet leiden. De veranderingen vragen echter veel van de capaciteit van hulpverleners om zich aan te passen, met (tijdelijk) negatieve gevolgen voor het bereik.

<sup>9</sup> Ten tijde van het veldwerk van dit onderzoek (2022) waren de coalitieakkoorden zeer recentelijk opgesteld. Deze akkoorden zijn bestudeerd om iets te kunnen zeggen over in hoeverre er in de gemeente plannen zijn om een nieuwe weg in te slaan in het sociaal domein.

<sup>10</sup> Een overzicht van het type bestudeerde documenten is te vinden in bijlage A.

## 4.1 Een gemeente die inwoners sterk op zelfredzaamheid aanspreekt

### Kader 4.1 De inrichting van de toegang tot het sociaal domein in de kleinschalige gemeente

In de kleinschalige gemeente is het sociaal domein in de eerste plaats bereikbaar via de (Nederlandstalige) website van de gemeente. Daarop is informatie over de ondersteuningsmogelijkheden te vinden en kan een hulpvraag worden gesteld. Voor wie het niet lukt om de hulpvraag zelf online te stellen, zijn er informatiepunten in de verschillende dorpskernen waar men hulp kan krijgen bij het doen van de aanvraag voor ondersteuning. Op de website van de gemeente wordt ook gewezen op cliëntondersteuners die via de lokale welzijnsorganisatie te bereiken zijn en die kunnen helpen bij het aanvragen van ondersteuning. Daarnaast zijn er sociale makelaars in de dorpen en wijken actief die hulpvragen kunnen signaleren, oppakken en kunnen verwijzen naar de juiste plek. Zij zijn te vinden in buurthuizen, maar ook online te benaderen. Er is een centraal georganiseerd groot sociaal-wijkteam waar hulpvragen – van opvoedproblemen tot zorgvragen – worden opgepakt. Inwoners kunnen met dit team telefonisch of per e-mail contact leggen. In het sociaal domein is een overzichtelijk aantal (welzijns-, zorg- en re-integratie)organisaties actief die elkaar snel kunnen vinden.

De komende secties beschrijven het beleid ‘op papier’ in de kleinschalige gemeente, waarop vervolgens door de deelnemers aan dit onderzoek gereflecteerd wordt. Deze gemeente wordt getypeerd door een geloof in zelfredzaamheid en onderlinge hulp in hechte gemeenschappen. In het beleid van deze gemeente staat de eigen kracht van inwoners voorop, ook als zij problemen of beperkingen ervaren. De inwoner moet zelf aankloppen bij de gemeente, waarbij de gemeente tegelijkertijd constateert dat sommige mensen te laat om hulp en ondersteuning vragen. De gemeente investeert vooral in algemene voorzieningen, waarbij ze de burger helpen bij het maken van keuzes en preventieve maatregelen. Ook probeert de gemeente de sociale verbondenheid in de dorpen te behouden en te versterken. Bijvoorbeeld door een sociaal isolement bij mensen die zich eenzaam voelen te voorkomen door hen beter te bereiken en het aanbod in de wijken hierop aan te passen. Specialistische voorzieningen komen pas in zicht als het echt niet anders kan.

In deze gemeente is geen expliciet beleid over niet-bereik binnen het sociaal domein terug te vinden in de beleidsstukken. In een overkoepelend beleidskader en een voortgangsrapportage vinden we wel algemene verwijzingen naar zorgprocessen en het streven om die zo eenvoudig mogelijk in te richten. Ook formuleert de gemeente de ambitie om toegang laagdrempelig te organiseren.

De gemeente heeft aandacht voor (betere) communicatie over voorzieningen en het verbeteren van de toegang. Er is geen communicatiestrategie voor bereik binnen het gehele sociale domein, maar men kijkt per beleidsthema welke doelgroepen er zijn en hoe ze deze mensen bereiken. Doelgroepen zijn onder meer jongeren, ouderen, mensen die in aanmerking komen voor minimaregelingen en laaggeletterden. De website van de gemeente is met behulp van gebruikers uit verschillende doelgroepen (mensen met diverse beperkingen) toegankelijker gemaakt, maar alleen in de Nederlandse taal geschreven. Dat lijkt niet logisch, want er zijn veel arbeidsmigranten in deze gemeente. Deze worden vooral via werkgevers aangesproken. Er bestaan plannen voor een integrale monitor om de voortgang in het bereiken van de gestelde doelen binnen het sociaal domein te volgen.

#### 4.1.1 Coalitieakkoord

Het coalitieakkoord van deze gemeente is het meest eenvoudig en beknopt. In de toon van het akkoord klinkt het streven te willen aanpakken door. Het coalitieakkoord wordt neergezet als een actieprogramma. In die aanpak gaat het vooral over problemen bij jongeren en ouderen op het gebied van wonen en zorg, het tegengaan van armoede in kwetsbare gezinnen, en het voorkomen van overlast door met name arbeidsmigranten. De ambities zijn concreet geformuleerd, soms op ‘straatniveauniveau’. De eigen verantwoordelijkheid van inwoners wordt benadrukt. De term ‘bereik’ komt in dit akkoord voor, in de zin dat de gemeente voor haar inwoners bereikbaar wil zijn. En er wordt gesproken over de ambitie om vooral mensen met dreigende schulden vroegtijdig te bereiken. Het coalitieakkoord lijkt hiermee het bestaande beleid voort te willen zetten, met weliswaar enige aanscherping van de aandacht voor specifieke groepen.

#### 4.1.2 Reflectie op beleid in de kleinschalige gemeente: ‘mensen aanspreken op eigen verantwoordelijkheid’

Het sociaal beleidskader van de kleinschalige gemeente formuleert het centrale doel dat ‘iedereen meedoet’ en wijst inwoners daarbij op hun eigen verantwoordelijkheid, legt een beleidsadviseur sociaal domein uit. De uitdaging daarbij is om de toegankelijkheid van ondersteuning te verbeteren, vertelt ze. Een hulpvraag stellen gaat via de website van de gemeente. In elk dorp is ook een steunpunt (in de bibliotheek) waar mensen hulp kunnen krijgen om die digitale melding te maken. De beleidsadviseur legt uit dat er bij iedere (digitale) melding van een hulpvraag (telefonisch) contact met de hulpvrager wordt gezocht om door te spreken of er ook op andere leefgebieden ondersteuning nodig is. Indien nodig komt de gemeente op huisbezoek, in plaats van de aanvraag op het gemeentekantoor door te spreken.

##### De leefwereld van Ingrid

Na het overlijden van haar man raakt Ingrid in de financiële problemen. Ze blijft het liefst in bed liggen en doet de deur niet meer open. Totdat de hulpverlening bij Ingrid thuis kwam, speelde ze lange tijd mooi weer. ‘Ik hield altijd de schone schijn op en dat heb ik héél lang gedaan.’ Toen ondersteuning alleen op locatie bij een organisatie plaatsvond, zag men niet hoe het echt met Ingrid ging. Ze durfde zich pas open te stellen na persoonlijk contact in haar eigen leefwereld.

Bron: *Gezien, gehoord en geholpen willen worden* (Plaisier et al. 2023: 27-29)

Men wil tevens ‘meer doelgericht denken in plaats van aanbodgericht’. Dat betekent dat de gemeente beter wil aansluiten op de behoeften van inwoners in plaats van of iemand in het aanbod past. De gemeente heeft het streven om meer met de inwoner samen te werken, ‘meer vanuit een gezamenlijk plan: wat is hier nu echt nodig’, legt de beleidsadviseur uit. Daarnaast wil de gemeente meer inzetten op preventie, vooral in de eerste levensjaren.

##### Geloof in zelfredzaamheid en hechte gemeenschappen

Een teamleider schuldhulpverlening van deze gemeente zegt dat er in het beleidskader voor het sociaal domein van deze kleinschalige gemeente een sterke focus op de zelfredzaamheid van mensen is. In deze gemeente wordt dat vooral gedaan door inwoners aan te moedigen om in eerste instantie zelf hun problemen op te lossen, al dan niet met behulp van het eigen netwerk. ‘En als dat niet lukt, dan hoef je er ook niet alleen voor te staan’, vertelt een beleidsadviseur sociaal domein. Daarnaast is ook nadruk op de acceptatie ‘dat het leven niet perfect en maakbaar is’, vertelt ze. Dat er ook mensen zijn die nooit uit zichzelf zouden aankloppen voor ondersteuning wordt in de gemeente onderkend. ‘En dat is ook de reden dat ook bemoeizorg, outreachend werken en cliëntondersteuning zo belangrijk is’, legt de teamleider schuldhulpverlening uit.

Diverse geïnterviewden vertellen dat er in de gemeente hechte buurtgemeenschappen bestaan waar mensen goed op elkaar letten. Sommigen denken dat niet-bereik in deze gemeente daarom niet zo vaak voorkomt. Maar anderen zien juist ook een nadeel van die hechte gemeenschappen. Juist in hechte gemeenschappen voelen mensen met een hulpvraag mogelijk schaamte als zij op een openbare plek om hulp en ondersteuning moeten vragen. Ook vertelt een beleidsmedewerker dat het als nieuwkomer, zoals asielzoeker of arbeidsmigrant, moeilijk is om ertussen te komen. En dat er daarom ‘nog dingen te winnen zijn op onderwerpen als integratie, acceptatie, discriminatie, diversiteit’. Ook arbeidsmigranten kunnen in aanmerking komen voor ondersteuning door de gemeente. Zolang arbeidsmigranten werk hebben, wordt er veel geregeld. Vaak gebeurt dit door de werkgever, legt de eerder genoemde beleidsmedewerker uit: ‘Zodra zij het werk verliezen, maar wel hier blijven, dan zijn wij echt aan zet. Ja, daar zijn we wel mee bezig.’

Een medewerker sociale basis ziet ook dat met name arbeidsmigranten moeilijk worden bereikt, ondanks alle pogingen die hij en zijn collega's zelf hebben gedaan, omdat deze migranten zelf ook een gesloten gemeenschap vormen. In het sociaal wijkteam van de gemeente herkennen medewerkers dat er bij arbeidsmigranten soms veel aan de hand is, maar dat ze toch maar mondjesmaat door hulpverleners worden bereikt. Ze komen volgens hen vooral in beeld als er sprake is van overlast. Zo zegt een hulpverlener van het sociaal wijkteam:

*[...] Ik denk dat er op een bepaalde manier naar gekeken wordt. Ook vanuit politie. Of dat er niet zo snel aan zorg of aan hulpverlening wordt gedacht.*

De bevinding van deze hulpverlener sluit ook aan bij de manier waarop er in het coalitieakkoord over arbeidsmigranten is geschreven. Arbeidsmigranten worden benoemd als een groep bij wie overlast vooral voorkomen moet worden en niet als een groep die tijdig ondersteuning nodig heeft.

Hoewel in diverse interviews wordt benadrukt dat deze gemeente bestaat uit hechte gemeenschappen waar mensen elkaar goed kennen en weten wat er speelt, heeft deze gemeente toch ook aandacht voor het versterken van de sociale basis. Deze gemeente definieert de sociale basis als de algemeen toegankelijke informele ondersteuning in de dorpen. Zo zijn er vanuit de lokale welzijnsorganisatie sociaal makelaars actief.<sup>11</sup> Zij vertellen dat zij de taak hebben om verbindingen tot stand te brengen tussen actoren in het maatschappelijk middenveld, zoals sportverenigingen, scholen, kerken en zorgorganisaties en bedrijven. Daarmee beogen ze meer zicht te krijgen op problemen rond eenzaamheid, financiën en opvoeding. Ze proberen bijvoorbeeld mensen toe te leiden naar vrijwillige opvoedondersteuning of stimuleren bedrijven om mantelzorgvriendelijk beleid te voeren.

#### *Strikt beleid sluit niet altijd aan bij de complexe werkelijkheid*

In tegenstelling tot de beleidsmedewerkers plaatsen medewerkers uit de uitvoeringspraktijk meer kanttekeningen bij het beleid van de gemeente. Zo zeggen medewerkers sociale basis dat ze de omvang en ernst van de problematiek in hun gemeente zien toenemen. De aanname dat mensen dit zelf of met hulp van (vrijwilligers uit) hun omgeving kunnen oplossen, strookt volgens hen niet met de realiteit:

*R1: Dat zijn vaak hele complexe situaties en het idee is daarbij nog vaak, nou ja de buurt en de vrijwilligers en zo kunnen dat opvangen.*

*R2: Zo werkt het niet in de praktijk.*

*R1: [...] Daar hebben ze echt professionele hulpverlening voor nodig.*

Een Wmo-consulent noemt een ander uitgangspunt van de gemeente, namelijk: 'Dat niemand tussen wal en schip mag vallen.' En een medewerker van het sociaal wijkteam, die bij hetzelfde interview aanwezig is, vraagt zich hardop af of dit niet eigenlijk de visie van het wijkteam zelf is, maar andere collega's beamen dat dit van de gemeente komt.<sup>12</sup> Een zorgregisseur bemoeizorg van datzelfde wijkteam heeft moeite met dat uitgangspunt, want:

*Wie bepaalt wat de wal en het schip is? We krijgen ook mensen aangemeld die dan zeggen: waarom ben ik aangemeld? Of dat mensen zeggen: 'Er is gewoon echt niks aan de hand.' [...] Die moet je ook echt wel nog overtuigen.*

<sup>11</sup> Een sociaal makelaar maakt vaak deel uit van een sociaal wijkteam en heeft de taak om verbindingen te leggen tussen verschillende formele en informele organisaties en inwoners in een wijk, zonder zich bezig te houden met individuele casuïstiek (Van der Klauw en Van Egmond 2018).

<sup>12</sup> Deze visie kwam inderdaad terug in een document van de gemeente over de uitvoering in het sociaal domein van enkele jaren geleden.

### De leefwereld van Johan

Johan is sinds zijn scheiding opgehouden met opruimen in zijn huis. Hij ervaart hulp eigenlijk voornamelijk als bemoeizucht. 'Ik voelde mij gelukkig in mijn rotzooi.' Toch vindt hij het wel heel prettig dat zijn maatschappelijke ondersteuner hem, nadat hij een hersenbloeding kreeg, helpt met de post en dagelijkse bezigheden. Ook komt hij via deze ondersteuner wekelijks bij de buurtcirkel in het buurthuis in de wijk, waar mensen uit de buurt samenkomen voor een praatje.

Hij heeft dubbele gevoelens over de hulp die hij krijgt. Aan de ene kant vertelt hij dat de hulp wel goed is voor zijn dagelijks functioneren. 'Maar als ik mijn zin zou krijgen, dan zou het hier binnen no-time een puinhoop zijn. Maar dan ben ik wel gelukkig.'

Bron: *Gezien, gehoord en geholpen willen worden* (Plaisier et al. 2023: 39-40)

Het uitgangspunt dat niemand tussen wal en schip zou moeten vallen vertaalt zich niet direct in een genereus hulpaanbod voor iedere hulpvraag. Dit is echter niet in lijn met een ander uitgangspunt van de gemeente dat genoemd wordt door medewerkers: de sterke nadruk op de zelfredzaamheid van mensen. Niet iedereen met een hulpvraag komt in aanmerking voor de ondersteuning. Een re-integratieconsulent ziet bovendien een verschil in de visie van haar gemeente en die van de organisatie waar ze werkt. Ze beschrijft een gemeentebeleid waarin, in haar woorden 'de broodbaan voor de droombaan gaat' en regels voorop staan. Al ziet ze daarin wel wat verschuiven:

*Ik denk dat het altijd een soort van balansact is, omdat de gemeente ook deels op de rechtmatigheid zit en wij ook wel op doelmatigheid. En dat is balanceren tussen, ja, mag iets, kan iets? Mensen hebben plichten, maar waar geven wij mensen ook de ruimte om even te landen, te aarden, en zich te ontwikkelen? [...] Maar ik merk wel dat de gemeente daarin steeds begripvoller wordt. Zolang wij het hard kunnen maken waarom iets van belang is, of waarom wij sommige keuzes maken met mensen. Dat dat eigenlijk altijd goed gaat.*

– Re-integratieconsulent kleinschalige gemeente

#### 4.1.3 **Samengevat**

In het beleid van de kleinschalige gemeente zien we een sterke nadruk op de eigen verantwoordelijkheid van mensen. Dit komt tot uitdrukking in termen als 'zelfredzaamheid' en 'meedoen'. Inwoners moeten zelf de eerste stappen zetten als zij hulp nodig hebben. Daarnaast verwachten beleidsmakers veel van de onderlinge zorgzaamheid in de dorpen. Niet iedereen maakt deel uit van die hechte gemeenschappen, en de gemeente investeert dan ook in het versterken van de sociale basis.

In de uitvoeringspraktijk staat het uitgangspunt van de gemeente 'geen inwoner tussen wal en schip' centraal. Ook hulpverleners in de uitvoering proberen mensen te bereiken, bijvoorbeeld via de sociale basis en laagdrempelige informatiepunten in de verschillende dorpskernen. Sommige groepen krijgen in beleid specifieke aandacht: ouderen, kwetsbare jongeren en gezinnen. Medewerkers in de uitvoering wijzen ook op arbeidsmigranten als een slecht bereikte groep die soms wel in beeld is bij de politie bij overlast, maar veel minder als mogelijke hulpvragers.

Het beleid in deze gemeente wordt als vrij strikt ervaren, maar sommige hulpverleners zien een beweging in de richting van meer regelruimte en flexibiliteit voor hulpverleners.

## 4.2 Een gemeente die er voor iedereen wil zijn

---

### Kader 4.2 De inrichting van de toegang tot het sociaal domein in de kleinstedelijke gemeente

In de kleinstedelijke gemeente kunnen inwoners met hulpvragen terecht bij informatiepunten in elke buurt. Informatie over de locaties, openingstijden en het soort vragen waarvoor men daar terecht kan staat op de website van de gemeente. De informatie op de pagina van het informatiepunt bestaat uit zowel taal als symbolen. Bij het informatiepunt kunnen inwoners binnenlopen voor een kopje koffie, maar ook terecht bij het spreekuur als zij een hulpvraag hebben. Het informatiepunt is ook telefonisch bereikbaar. Het informatiepunt werkt als een *frontdesk*, waar de vragen van inwoners worden ingeschat, en informatie en advies wordt gegeven. Als het nodig is wordt naar de juiste hulporganisatie doorverwezen en zo nodig een aanvraag voor een maatwerkvoorziening aangevraagd. Achter deze informatiepunten zijn hulporganisaties en het sociaal wijkteam actief die de hulp kunnen bieden.

---

Binnen de kleinstedelijke gemeente staat in het centrale beleidsdocument voor het sociaal domein vooral de verschuiving van een organiserende en verzorgende overheid naar een (veer)krachtige stad centraal. Daarin ligt er nadruk op de zogenoemde zelfredzaamheid van het individu, maar ook op de wens om inclusief te zijn en mensen onderling meer te verbinden. Het is een document van inmiddels tien jaar oud. Geïnterviewden geven aan dat er al enige tijd aan een nieuw document wordt gewerkt.

In een recent onderzoek van de gemeente om zicht te houden op ontwikkelingen in het sociaal domein is er aandacht voor het verbeteren van de toegankelijkheid van voorzieningen, naast de passendheid en snelheid van ontvangen hulp. De gemeente constateert dat een jaarlijks stijgend percentage inwoners niet weet waar zij terecht kunnen voor vragen over hulp en ondersteuning.

Deze gemeente heeft geen algemeen communicatiebeleid geformuleerd rondom het beter bereiken van burgers. De gemeente probeert inwoners in de hele stad met algemene informatie te bereiken in eenvoudige taal en op verschillende plekken, zowel fysiek als digitaal. Wanneer een bepaalde regeling aan andere thema's raakt, worden mensen ook doorverwezen naar andere gemeentelijke regelingen.

#### 4.2.1 Coalitieakkoord

Het coalitieakkoord van de kleinstedelijke gemeente benadrukt de sterke kanten van de gemeente. Het streven is om deze sterke kanten van de gemeente, zoals digitale innovatie, ook in te zetten om de bereikbaarheid van mensen te vergroten. Het coalitieakkoord legt de nadruk op de eigen verantwoordelijkheid van mensen om in de samenleving mee te doen, maar onderstreept ook het belang van inclusiviteit en gelijke kansen. De gemeente is er voor wie meedoen niet lukt. Er wordt niet expliciet gereflecteerd op niet-bereik. Voor mensen met een hulpvraag moet de weg naar hulp duidelijk, eenvoudig en laagdrempelig zijn. Daaruit klinkt ook door dat het initiatief voor de hulpvraag in de eerste plaats bij de inwoners zelf ligt. Van de hulpverlener wordt verwacht dat deze niet vanuit het aanbod denkt, maar de mens centraal zet en kijkt naar wat nodig is. Er is in deze gemeente, net als in de grootstedelijke gemeente, aandacht voor het terugwinnen van vertrouwen bij inwoners die dat (door corona, de toeslagenaffaire enz.) hebben verloren. Uit het coalitieakkoord blijkt dat het college van deze gemeente vooral voort wil zetten, er valt geen koerswijziging uit te lezen. De wens om het vertrouwen van burgers terug te winnen kan eventueel wel betekenen dat men iets wil veranderen in de wijze van contact en communicatie met inwoners.

#### 4.2.2 Reflectie op beleid in de kleinstedelijke gemeente: 'integraal en inclusief'

Beleidsmedewerkers die zich in de gemeente met de Wmo bezighouden, baseren zich op de Wmo-beleidsvisie. Deze visie stamt uit 2015, het moment waarop de decentralisatie werd doorgevoerd, en is nog steeds van toepassing. In dit visiedocument is het motto 'De gemeente voor iedereen' opgenomen. Een beleidsadviseur, die zelf aan de visie heeft meegewerkt, vertelt daarin sterk op integraliteit te hebben ingezet:

*[...] Om te kijken van: hoe krijg je nu die grote, brede wet Wmo, maar ook de belendende domeinen zoals jeugd, werk en inkomen, participatie, een beetje op elkaar afgestemd? En vooral als het echt moeilijk wordt [...], als mensen echt meerdere problemen hebben. De volgordelijkheid die in theorie zou werken, die werkt in praktijk niet altijd.*

Haar collega vult aan dat naast integraliteit ook inclusiviteit voor de gemeente een belangrijke waarde in de beleidsvisie is: 'We zijn er wel voor iedereen, we zijn inclusief.' 'Maar er staat niet heel specifiek in van: hoe gaan we nu mensen bereiken die we moeilijk kunnen bereiken', vervolgt ze. Ze vertelt dat er in de Wmo-visie ook staat dat de zorg terecht moet komen bij degene die die het hardst nodig heeft. Ze vindt het daarom bijvoorbeeld geen goede ontwikkeling dat de inkomensafhankelijke bijdrage in 2019 werd vervangen door een abonnementstarief. Daardoor krijgen ook mensen (huishoudelijke) hulp van de gemeente die best zelf een particuliere hulp kunnen betalen, en komt deze hulp dus niet per se bij mensen die de hulp heel hard nodig hebben.

#### **Mensen met geldproblemen beter bereiken**

In het coalitieakkoord uit 2022 van de kleinstedelijke gemeente is wel afgesproken om aandacht te besteden aan de vraag hoe groepen te bereiken die normaal gesproken niet zo goed bereikt worden, legt een beleidsadviseur uit. 'Maar ik moet er wel bij zeggen, het staat op papier, maar ik weet in de praktijk niet of we het doen', vervolgt hij. Medewerkers schuldhulpverlening vertellen daar wel iets van terug te zien in het beleidskader armoede en schulden. Daarin is opgenomen dat het toegangslot voor hulp bij geldzaken beter bekend moet worden, met het doel om niet-gebruik van regelingen tegen te gaan. 'Vanuit de visie "hoe eerder hulp bij financiële problemen, hoe beter", want dan kunnen we nog proberen zoveel mogelijk te repareren', legt een medewerker schuldhulpverlening uit.

Dat gebeurt door actief te flyeren met het dienstaanbod of door in gesprek te gaan met nieuwe ketenpartners. Daarbij worden ook informele partners betrokken, zoals het seniorenplatform, door te vragen hoe die doelgroep nu beter bereikt kan worden. Maar ook werkgevers en huisartsen moeten betrokken worden. 'De volgende stap is om nieuwe plekken waar geldproblemen van mensen aan het licht kunnen komen te vinden, zodat ze naar ons weten door te verwijzen', legt ze uit. Ze vindt ook dat voor een nieuw doel niet alles ingekaderd moet worden, maar dat er genoeg vrije ruimte, en geld, beschikbaar moet zijn, zodat er maatwerk geleverd kan worden en uitzonderingen kunnen worden gemaakt.

#### **De leefwereld van Anoushka**

Door een chronische aandoening kan Anoushka niet meer werken. Haar echtgenoot zegt zijn baan op om voor haar te zorgen. Anoushka vertelt dat niemand haar op de mogelijkheid van gemeentelijke ondersteuning heeft gewezen: 'Je bent ziek, je kan niet lopen, maar geen van mijn artsen heeft mij gevraagd, ook niet mijn huisarts, hoe het geregeld was bij mij thuis.' Uiteindelijk lopen de financiële problemen zo hoog op dat Anoushka haar avondeten overslaat zodat er genoeg overblijft voor haar man. Uiteindelijk komt haar schoonvader tot de conclusie dat het zo niet langer kan. Op de site van de gemeente kwamen ze terecht bij de Wet maatschappelijke ondersteuning, de Wmo. 'Ook al ben ik juridisch opgeleid, ik dacht: wat is dit? En toen we gingen lezen vond ik nog steeds bepaalde dingen niet helemaal duidelijk. [...] Ik wist helemaal niet wat dit allemaal inhield.'

Bron: *Gezien, gehoord en geholpen willen worden* (Plaisier et al. 2023: 33-35)

Een tweede beleidsmedewerker, die zich bezighoudt met armoedebeleid, wijst er ook op dat de gemeente mensen beter in beeld wil krijgen. Ze vertelt dat het nieuwe college van B&W in het bestuursakkoord heeft afgesproken om – naar voorbeeld van andere gemeenten – een stadspas voor mensen met een laag inkomen in te voeren. Dit zou deze doelgroep ondersteunen, en tegelijkertijd kan het invoeren van de pas het bereik van mensen die voorzieningen nodig hebben verhogen. 'Want zoveel mensen maken dan gebruik van zo'n pas en dan heb je hun gegevens', legt ze vervolgens uit. Dat laat zien dat gemeenten ook op zoek zijn naar creatieve manieren om mensen te bereiken.



In de uitvoeringspraktijk probeert men ook inwoners te bereiken. Zo vertelt een teamleider schuldhulpverlening:

*We stimuleren dat mensen rondom geldzorgen echt bij ons komen. [...] Omdat wij direct een check kunnen doen om te kijken of de inwoner krijgt waar hij recht op heeft, of dat er voorzieningen zijn waar nog een aanspraak op gemaakt kan worden. [...] We zijn er voor alle inwoners, jong, oud, maar we zijn er ook voor ondernemers die geldzorgen hebben. [...] Eigenlijk voor iedereen inderdaad, ja, we zijn er echt voor iedereen.*

Haar collega vult aan dat er in de uitvoering van schuldhulpverlening wel sterk wordt ingezet op zelfredzaamheid van inwoners. 'Dus we vragen de inwoner altijd zelf om in te loggen, middels zijn of haar DigiD. Die kan ook meekijken op het scherm. Er wordt heel erg gestimuleerd om dingen zelf in te vullen', vertelt ze. Als blijkt dat dat allemaal niet lukt worden zaken ook wel overgenomen, bijvoorbeeld door te bellen naar de woningbouwvereniging als er huurachterstand is.

#### *Ruimte voor innovatie en creatieve ideeën...*

Een beleidsadviseur van deze gemeente vindt het belangrijk dat de dienstverlening bij de planvorming wordt betrokken: 'Kijk, je kunt als strateeg denken: oh, leuk idee. Maar als die mensen in de uitvoering er niet achter staan, die moeten het doen.' Ook een andere beleidsmedewerker geeft blijk van een bottom-up visie, in plaats van top-down denken: 'Want je kunt prachtige visies hebben en theorieën, maar ik [...] probeer ook altijd heel erg die praktijk op te zoeken.' Die visie lijkt zich te weerspiegelen in de ervaringen van medewerkers schuldhulpverlening uit de uitvoeringspraktijk, die veel beleidsvrijheid van hun gemeente ervaren. Er is ruimte voor creativiteit en out-of-the-boxdenken, vertellen deze medewerkers. Zij beschrijven de gemeente als vooruitstrevend en ambitieus, waar middelen beschikbaar worden gesteld voor nieuwe ideeën en pilots.

*Daar waar niet per se beleid voor nodig is, kiest de gemeente er ook voor om daar geen beleid op te maken. Snap je? Dat je die vrijheid houdt zonder dat je moet kaderen, zeg maar. Dat je denkt, maatwerk, uitzonderingen, daar moeten we ons van bewust zijn, dat moet kunnen zonder dat je door papierwerk heen moet.*

– Leidinggevende schuldhulpverlening

*Dus het is niet zo one size fits all, het is ook de verschillende gelaagdheden. En we moeten niet als gemeente denken dat wij alleen alles weten, dat geloof ik ook niet.*

– Beleidsmedewerker

#### **De leefwereld van Maaïke**

Maaïke is in haar jeugd zwaar getraumatiseerd en is jarenlang opgenomen geweest. Na goede therapie en de juiste medicatie stabiliseert ze, maar heeft ze geen geschikte woonplek. Verbaal is ze heel sterk, maar emotioneel erg kwetsbaar. Een hulpverlener die out of the box denkt, maakt voor haar het verschil. Ze komt terecht in een woongroep voor begeleid wonen voor mensen met een lichtverstandelijke beperking. Maaïke heeft geen lichtverstandelijke beperking en past hier dus eigenlijk niet. Maar een begeleider uit de jeugdkliniek had contacten bij de woongroep en dacht dat ze hier goed zou passen, gezien haar emotionele functioneren. Hij legde het contact en ze was dezelfde avond nog op de woongroep: 'Hij was gewoon een gevoelsmens, hij dacht: dit voelt goed, dit is een goeie organisatie, Maaïke moet daarheen.' Deze onorthodoxe oplossing voelt voor haar echt als maatwerk, iets wat je volgens Maaïke bijna niet meer in de hulpverlening ziet.

Bron: *Gezien, gehoord en geholpen willen worden* (Plaisier et al. 2023: 50-52)

### ...maar ook behoefte aan langetermijnvisie

Een welzijnswerker geeft aan dat maatschappelijke ontwikkelingen, zoals corona, een beleidsvisie ook kunnen achterhalen: 'Dus er was wel visie en er is visie, maar soms word je door de tijd allemaal ingehaald.' Zij voegt eraan toe dat lokale politieke veranderingen daarbij in de weg kunnen staan:

*Dan gaat de gemeenteraad nog om de zoveel jaar van links naar rechts, daar hebben wij gewoon met aandachtsgebieden allemaal heel veel last van. Wat de een net allemaal optuigt, breekt de ander na vier jaar weer af en dan na vier jaar zetten we ze op. [...] ik word er niet moedeloos van, want ik vind het nog steeds het mooiste werk wat ik kan doen. Maar ik heb wel zoiets van, pfoe jongens, we moeten eens iets meer op de lange termijn gaan zitten.*

### 4.2.3 Samengevat

In het coalitieakkoord en de beleidsstukken worden de sterke kanten van de gemeente benadrukt, zoals kracht van inwoners, een sterke economische positie en digitale innovatie. In deze gemeente overheerst de wens om een gemeente voor iedereen te zijn. Met die gedachte worden de nodige inspanningen verricht om mensen in beeld te krijgen en het ondersteuningsaanbod onder de aandacht te brengen. In deze gemeente wordt veel beleidsvrijheid ervaren, ziet de uitvoeringspraktijk dat beleid dichtbij staat en dat er mogelijkheden zijn om out of the box te denken en nieuwe projecten te starten. Tegelijkertijd bestaat er in deze gemeente ook de behoefte bij beleidsmedewerkers aan een visie die bestand is tegen politieke veranderingen en wellicht ook meer keuzes maakt voor de langere termijn in plaats van te focussen op kortlopende (maar wel innovatieve) projecten. Er werd ten tijde van dit onderzoek aan een nieuwe beleidsvisie Wmo gewerkt, die het document uit 2015 (het jaar van de decentralisatie Wmo) gaat vervangen.

## 4.3 Een gemeente die de beweging naar de voorkant wil maken

### Kader 4.3 De inrichting van de toegang tot het sociaal domein in de grootstedelijke gemeente

In de grootstedelijke gemeente is de toegang tot het sociaal domein belegd bij uniforme sociale wijkteams. Op de website van de gemeente wordt ook iedereen met een hulpvraag verwezen naar de wijkteams en is te lezen waar wijkteams zich bevinden. Mensen kunnen zelf naar het wijkteam toegaan, maar ook telefonisch of per e-mail contact opnemen. De wijkteams zijn in iedere buurt op laagdrempelige plekken beschikbaar, met een herkenbaar logo. De gemeente probeert hiermee meer eenduidigheid aan te brengen in de verschillende wijken van de stad, die elk een eigen karakter hebben en andere typen problemen en andere organisaties die daar van oudsher actief zijn. Inwoners kunnen bij de teams met alle hulpvragen terecht, van inkomensondersteuning tot hulp bij gezondheidsproblemen, of opvoedproblemen. Vragen die het wijkteam niet zelf kan oplossen worden doorgestuurd naar de juiste plek (zoals bij vragen over huisvesting). Hoewel de werkwijze in alle teams hetzelfde is, is de uitvoering belegd bij verschillende welzijnsorganisaties.

In de grootstedelijke gemeente is in de beleidsstukken over het sociaal domein een verschuiving zichtbaar waarbij het uitgaan van de drie afzonderlijke wetten binnen het sociale domein plaatsmaakt voor 'breder kijken' en investeren in de sociale basis. Onder de sociale basis worden laagdrempelige en lichtere vormen van hulp en steun op alle sociale thema's verstaan, die zijn georganiseerd in de wijken van de stad. De aandacht voor de sociale basis is er niet alleen om kosten te besparen, maar ook om kansgelijkheid en sociale cohesie tussen de inwoners te bevorderen. De gemeente zet in op preventie (lichte zorg) als aanvulling op de ondersteuning vanuit het sociaal domein (zwaardere zorg, naast specialistische zorg). Ook is er aandacht voor het overzichtelijker en toegankelijker maken van de talrijke voorzieningen in de sociale basis voor inwoners. Het beleid is er op gericht om het stelsel eenvoudiger en samenhangender te maken.

Het uitgangspunt van de gemeente is dat alle inwoners moeten kunnen meedoen. Gewenste ondersteuning moet dicht bij mensen te vinden zijn en er is dus veel aandacht voor gebiedsgericht werken. Daarmee wordt bedoeld dat wordt uitgegaan van wat er nodig is in de wijken en buurten van de stad, en dat dat per wijk of gebied kan verschillen.

Voor deze verschuiving in beleid lag de focus naast de zogenoemde zelfredzaamheid van de burger en de noodzakelijke kostenbesparing, nadrukkelijk ook op goede ondersteuning aan degenen die het niet zonder hulp kunnen redden. De gemeente sorteert al langere tijd voor op het organiseren van ondersteuning dicht bij de burger, insteken op preventie om zwaardere zorg te voorkomen, en het stimuleren van initiatieven vanuit de wijk. Doelgroepen die de gemeente onder meer extra wil bereiken, zijn jongeren, mensen met een arbeidsbeperking, mensen met gezondheidsklachten, en minima. De keuze voor deze groepen is gebaseerd op uitgebreid onderzoek naar benutting van voorzieningen dat deze gemeente uitvoert.<sup>13</sup> De gemeente spreekt over het bereik van inkomensondersteuning aan minima dat hoog op de agenda staat, maar daarbij wordt gedacht vanuit het bereiken van de voorziening, in plaats van het bereiken van de inwoners.

In het gemeentelijke communicatiebeleid is er veel aandacht voor de doeltreffendheid en toegankelijkheid van de communicatie en voor een toegankelijke en vindbare overheid voor iedereen. In een document hierover staat dat de inwoner centraal staat en er veel aandacht moet zijn voor het optimaliseren van het bereik, de doeltreffendheid en toegankelijkheid, zeker ook met het oog op moeilijk bereikbare doelgroepen. De gemeente monitort wat inwoners vinden van de gemeentelijke communicatie over voorzieningen. Een van de recente bevindingen is dat burgers behoefte hebben aan snellere, directere en meer interactieve communicatie met de gemeente.

#### **4.3.1 Coalitieakkoord**

In het coalitieakkoord van de grootstedelijke gemeente ligt de nadruk op het beter bereiken van bepaalde doelgroepen, zoals de jeugd en mensen die recht hebben op minimaregelingen. De coalitie wil dat deze groepen het aanbod van de gemeente beter benutten. Als het gaat om lichte vormen van Wmo-hulp, wordt juist ten doel gesteld om het gebruik ervan te ontmoedigen voor groepen die eigen middelen hebben om dit zelf te organiseren. In het algemeen wil de coalitie de bekendheid en toegankelijkheid van ondersteuning verbeteren.

Ondanks dat deze gemeente ook financieel zwaar weer tegemoet gaat door bezuinigingen en crises (ten gevolge van corona, crisis op de arbeidsmarkt en de woningmarkt), formuleert het coalitieakkoord een aantal ambities. De gemeente wil vooral dienstbaar zijn en het vertrouwen van inwoners die dat in de gemeente zijn kwijtgeraakt terugwinnen. Het coalitieakkoord staat stil bij het feit dat veel vraagstukken binnen het sociaal domein in de stad complex zijn en met elkaar samenhangen. De ambitie is om deze problemen meer domeinoverstijgend aan te pakken en om meer samen te werken, zonder dat dit concreet is uitgewerkt. Er is veel aandacht voor gebiedsgericht werken, waarbij het sterkst wordt ingezet op die wijken waar de grootste problemen spelen. Van de akkoorden van alle drie de casusgemeenten heeft dit akkoord de meeste aandacht voor de kwetsbaren in de samenleving en wordt het streven naar inclusiviteit van inwoners expliciet benoemd. Van de drie gemeenten lijkt hier het meest sprake van ambities om het beleid in het sociaal domein te veranderen, maar het coalitieakkoord sluit goed aan bij de beweging die ook al in de beleidsvisie van de gemeente is ingezet. Er lijkt in deze gemeente dus eveneens geen drastische koerswijziging aanstaande.

#### **4.3.2 Reflectie op beleid in de grootstedelijke gemeente: 'beweging naar de voorkant'**

Een belangrijk beleidsdoel in het sociaal domein van de grootstedelijke gemeente is het in een vroegtijdig stadium bereiken van mensen, met de bedoeling om ergere problemen te voorkomen. Zo zegt een beleidsadviseur Jeugd: 'Het bereiken van mensen van wie we verwachten dat ze nu of in de toekomst hulp nodig hebben staat echt in onze doelenboom.'<sup>14</sup> Volgens haar probeert de gemeente sinds een jaar of twee een cultuuromslag te maken: om van meer passief reageren op een hulpvraag van mensen,

<sup>13</sup> Dit onderzoek is uitgevoerd met behulp van (registratie)data van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS).

<sup>14</sup> Een doelenboom is een hulpmiddel om het beleid visueel te presenteren in doelen en subdoelen (in de vorm van een boom met bladeren en takken), en de inzichtelijkheid in (het doel en het bereik van) het beleid te vergroten.

nu 'de beweging naar de voorkant' te maken. Dat zeggen ook verschillende andere geïnterviewden uit deze gemeente. Dat betekent in deze gemeente niet alleen meer aandacht voor preventie, maar ook proactief zijn, aan vroegsignalering doen, en mensen helpen bij het formuleren van een hulpvraag.

Van de drie casusgemeenten wordt in deze gemeente niet-bereik het meest duidelijk als probleem gezien in de visie op papier. Maar dat gaat vooral op voor het bereik van specifieke regelingen, met name op het gebied van inkomensondersteuning, zoals minimaregelingen. 'Als mensen geen gebruik maken van minimaregelingen, vinden we dat een noodsituatie. Want daardoor kun je mensen in schulden laten belanden', legt een beleidsadviseur Armoede uit. Een andere beleidsadviseur vertelt dat de gemeente voor ogen heeft om mensen die ondersteuning nodig hebben zo vroeg mogelijk te bereiken, maar dat dit in de uitvoeringspraktijk een uitdaging is: 'Ik denk dat dat wel de visie van de gemeente is om dat zo vroeg mogelijk te doen. Maar hoe doe je dat dan? Dat is eigenlijk het probleem.' Ook een beleidsmedewerker die dichter bij de uitvoeringspraktijk staat geeft aan dat haar gemeente het gebruik van minimaregelingen sterk aanmoedigt, en benoemt ook een doelgroep die de gemeente extra in het vizier wil krijgen.

*We willen een heel proactieve houding, dus je moet 't echt onder de aandacht brengen, alle minimaregelingen. Ik weet dat er in het [gemeente]akkoord ook is opgenomen dat we voornamelijk werkende minima willen bereiken.*

Volgens haar vallen daar ook zelfstandig ondernemers onder. Uit een periodieke monitoring blijkt namelijk dat het bereik van inkomensvoorzieningen vooral onder die groepen slecht is. Deze beleidsmedewerker legt ook uit dat, in de visie van de gemeente, voedselbanken niet nodig zouden moeten zijn, maar dat iedere inwoner genoeg te besteden zou moeten hebben om rond te kunnen komen. Dat lukt weliswaar ook in haar gemeente niet, maar zij denkt wel dat het uniek is wat in haar gemeente gebeurt, en dat andere gemeenten terughoudender zijn in hun inspanningen om mensen voor minimaregelingen te bereiken.

Als het gaat om ondersteuning bij sociale en gezondheidsproblemen, dan wordt juist de zelfredzaamheid van mensen gestimuleerd (ook in het coalitieakkoord). Mensen die ondersteuning nodig hebben moeten zelf om hulp vragen en dus een hulpvraag formuleren. De focus ligt hier dus niet op het beter bereiken van inwoners met hulpvragen. Voor specifieke doelgroepen, zoals jongeren, wordt wel meer proactief beleid gevoerd om hen te bereiken. Een beleidsmedewerker Jeugd en onderwijs legt uit waarom die groep wel actief wordt benaderd. Bij haar team kwamen vaak jongeren van rond de 23 jaar aan de balie met een hulpvraag op meerdere gebieden, zoals sociale problemen, huisvesting, financiën en gezondheid:

*Dan waren die problemen zo gestapeld dat het gewoon heel hard werken is om dat allemaal weer stabiel te krijgen. Eigenlijk wil je daar al eerder bij zijn zodat ze niet op hun 23<sup>e</sup> bij je aan de balie staan en zeggen: 'Oh, help!'*

Ook de specialistische hulp moet de beweging naar de voorkant maken, onder meer in de jeugdzorg. Zo zou er meer expertise in de wijk moeten komen, zodat er een goede triage mogelijk is: '[...] Van dit zijn ernstige dingen waarop snel gehandeld moet worden, en dit is iets wat we vroegtijdig preventief kunnen afhandelen', legt een beleidsmedewerker Jeugd uit.

#### **De leefwereld van Michel**

Michel komt als 23-jarige op straat te staan als hij door de woningbouwvereniging zijn ouderlijk huis uit wordt gezet. 'Je hele leven stort in een keer gewoon in, je hebt niks meer.' Het duurt een poosje voordat hij beseft dat hij hulp kan vragen. Op dat moment is er al sprake van meerdere problemen: geen huis, schulden, geen opleiding en mentaal gaat het ook niet goed: '[...] Ik heb het gevoel dat het heel erg is van: tot hier red je het zelf wel en oh, je hebt het niet zelf gered? Nou, dan kunnen we je wel helpen denk ik. Maar dan is het voor veel mensen eigenlijk al te laat.'

Bron: *Gezien, gehoord en geholpen willen worden* (Plaisier et al. 2023: 12-14)

Een ander aspect van het beleid in de grootstedelijke gemeente dat in de interviews werd benoemd is een brede, samenhangende blik op de aanpak van (complexe) problematiek. Door de grootschaligheid van de gemeente, de (wild)groei van het aantal organisaties dat op wijkniveau diensten aanbiedt in het sociaal domein en de verschillen daarin tussen wijken, stond de vindbaarheid van de juiste ondersteuning steeds meer onder druk en stegen de kosten. De gemeente koos vanwege kostenbesparing en verbetering van de vindbaarheid voor de introductie van uniforme wijkteams die in alle buurten op verschillende laagdrempelige plekken te vinden zijn. ‘Zodat je, als je de buurman niet wil tegenkomen, ook een loket verderop kan kiezen’, legt een beleidsmedewerker schuldhulpverlening uit.

In de wijkteams, in de verschillende loketten op al die verschillende plekken, in alle buurten en wijken, wordt op dezelfde wijze gewerkt, vanuit één visie, en met een en hetzelfde logo. In de uitvoeringspraktijk wordt de zin daarvan onderschreven, al wordt er ook lacherig over gedaan omdat het streven daarnaar ook als geforceerd wordt ervaren:

R1: *Dat is ook een van die leidende principes, dat we allemaal een beetje dezelfde taal gaan spreken want daar gaat het natuurlijk ook heel vaak mis. [...] Zo breed als het kan, ook de jeugdbescherming, onze eigen beleidsmakers. Iedereen moet snappen wat die leidende principes zijn zodat we er allemaal...*

R2: *Hetzelfde in zouden komen te staan.*

R1: *Ja. Ja.*

R2: *Allemaal dezelfde houding hebben.*

R3: *Het is een geloof prediken, bijna.*

– Hulpverleners gespecialiseerd casuïstiek team

Niet iedereen is even enthousiast over het vanuit de gemeente centraal aangestuurde streven naar uniformiteit. De welzijnsorganisaties die de aanbesteding voor deze wijkteams hebben gewonnen en vaak al een lange traditie van werken en hun eigen organisatiecultuur hebben, moeten nu op een uniforme, door de gemeente uitgedachte wijze gaan werken. Dat vraagt veel aanpassingsvermogen van medewerkers, en heeft ook tot veel personeelwisselingen geleid, hoorden we tijdens interviews en ons werkbezoek. Maar daarnaast: ‘Die wijkteams zijn ook ingezet met het oog op kostenbesparing’, merkt een beleidsmedewerker bewindvoering in een gesprek op.<sup>15</sup> ‘In de functieomschrijvingen staat dat men kostenbewust moet werken’, zo licht hij toe. Dat lijkt wat in tegenspraak met de werkwijze in het wijkteam, die volgens andere geïnterviewden wordt toegepast. Bij elke hulpvraag bekijkt men of iemand ook op andere levensdomeinen regelingen en voorzieningen nodig heeft (‘breed kijken’). Dat is arbeidsintensief. ‘Je hebt niet meteen duizenden mensen bereikt, maar langzaam maar zeker ga je mensen die je eerst niet bereikte wel bereiken en dan de hulp geven die nodig is’, volgens een beleidsadviseur. Er worden informele organisaties bij betrokken, vanuit de zorg en de sociale basis, en er wordt gebruikgemaakt van hun vrijwilligers en ervaringsdeskundigen:

*[...] Die dan zeggen: ‘Kom maar bij mij.’ Niet bij de professionele hulpverlener, maar de informele ervaringsdeskundige die dat al eerder heeft meegemaakt: ‘Geef mij de stukken dan maar, dan help ik jou om die aanvraag te doen.’*

– Beleidsadviseur

### **De leefwereld van Kimberly**

Kimberly heeft door negatieve ervaringen in de jeugdzorg weinig vertrouwen in instanties. ‘Daarom zeg ik: je hebt meer ervaringsdeskundigen nodig. Ik denk dat iemand, als ze iemand tegenover zich hebben die weet waar die over praat, die zelf dingen meegemaakt heeft, dat iemand dan ook sneller die drempel overgaat. Weet je wel, in plaats van iemand die altijd thuis bij papa en mama heeft gewoond, niks heeft meegemaakt, in de boeken heeft gestudeerd. [...] In die boeken leer je dan hoe jij standaard moet handelen in situaties, terwijl: het zijn toch weer andere mensen. Ik denk dat dat in Nederland wat menselijker kan.’

Bron: *Gezien, gehoord en geholpen willen worden* (Plaisier et al. 2023: 47-49)

<sup>15</sup> Bewindvoering is een vorm van financieel beheer voor mensen die (volgens het oordeel van de rechter), al dan niet tijdelijk, niet in staat zijn zelf de regie over hun financiën te voeren.

Er is in deze gemeente overigens, naast het aanbrenge van meer uniformiteit in de organisatie door de wijkteams, ook sprake van een gebiedsgerichte aanpak. Zo legt een hulpverlener van een sociaal wijkteam uit dat er in die verschillende buurten van de stad heel diverse mensen wonen en er soms heel andere problematiek speelt. De hoofdoelen voor haar wijk zijn armoedepreventie, eenzaamheidsbestrijding, 'en een heel recent actueel probleem is natuurlijk ook de energiearmoede'.

Medewerkers van een wijkteam in deze gemeente hebben ook kritiek op het beleid vanuit de gemeente. Ze vinden dat de gemeente geen realistische verwachtingen heeft van de inwoners, en ook niet van de mogelijkheden van een wijkteam, zeker in de context van maatschappelijke problemen die spelen. Om te doen wat het beleid graag ziet gebeuren (breed kijken, alle levensgebieden langslopen en mensen in hun kracht zetten), komen de wijkteams capaciteit tekort:

*[...] Volgens mij, als je kijkt naar voor corona en nu, er is zoveel gebeurd, maar diezelfde bewoner moet met het ene [wijkteam] bediend worden. En dat is niet realistisch. Heel veel mensen zijn eenzaam geworden, heel veel mensen zijn dakloos geworden, familierelaties zijn ook stuk gegaan omdat iedereen met elkaar in een huis zat, of juist niet. [...] Financiële problemen, want mensen zijn hun baan kwijtgeraakt, wat hebben we nog meer?*

#### 4.3.3 **Samengevat**

In de grootstedelijke gemeente is vooral veel aandacht voor vroegtijdig, en ook volledig bereik. De gemeente heeft recent veranderingen in het beleid doorgevoerd om de ondersteuning beter bereikbaar te maken en tegelijkertijd kosten te besparen. Met uniforme wijkteams en ruimte voor een wijkgerichte aanpak wil men het bereik van inwoners met hulpvragen en vooral behoefte aan inkomensondersteuning verbeteren. Op de grote inspanning voor meer uniformiteit van de wijkteams wordt wisselend gereageerd, zeker omdat dit samengaat met minder middelen vanwege kostenbesparing. Sommigen zien problemen in de uitvoering die nog voortkomen uit de recente verandering in werkwijze waaraan mensen en organisaties zich moeten aanpassen. Geïnterviewden worden kritischer naarmate zij dichter bij de uitvoering staan. Daar waren geïnterviewden vaker van mening dat er op hogere beleidsniveaus minder realistische verwachtingen en mensbeelden leven. Dat de problematiek van veel inwoners in deze grootschalige gemeente door verschillende recente maatschappelijke ontwikkelingen flink is toegenomen, helpt niet mee. In de uitvoering ervaren hulpverleners capaciteitstekort om te kunnen doen wat nodig is.

## 4.4 Overeenkomsten en verschillen in de doorwerking van beleidskeuzes

Na de analyse van mogelijke beleidsvisies over niet-bereik binnen het sociaal domein valt in de drie gemeenten op dat de termen 'bereik' of 'niet-bereik' (of varianten erop) zelden gebruikt worden in de beleidsstukken of beleidsmonitoren. Het is eerder tussen de regels door en indirect dat een gemeente ernaar verwijst. Bijvoorbeeld door het te hebben over het wegwerken van wachtlijsten, of door de bekendheid van en toegang tot specifieke – meestal inkomensondersteunende – voorzieningen te willen verbeteren. Hierdoor moet de ondersteuning beter *beschikbaar* worden. Of de gemeente wil meer wijkgericht of dicht bij de inwoner en outreachend werken waardoor inwoners beter *zichtbaar* worden. De aandacht voor bereik verschilt ook per voorziening en is vaak gericht op bepaalde doelgroepen. Bij inkomensondersteuning is er in alle gemeenten relatief veel aandacht voor bereik vergeleken met hulpvragen binnen de Wmo. Daardoor is het de vraag of mensen wel *volledig*, dus op meerdere levens-terreinen, kunnen worden bereikt. Een verklaring ligt mogelijk bij het gemak waarmee gemeenten kunnen bepalen welke inwoners in aanmerking komen voor voorzieningen. Bij inkomensondersteuning is dit gebaseerd op objectieve gegevens over inkomen. Bij hulpvragen in andere levensdomeinen, zoals zelfzorg of sociale contacten, is het lastiger te bepalen wie er wel en niet in aanmerking komen voor ondersteuning.

De drie onderzochte gemeenten leggen het initiatief bij de inwoner als er ondersteuning nodig is. In de onderzochte gemeenten lijkt ook het besef toe te nemen dat inwoners om verschillende redenen lang niet altijd zelf om hulp vragen, en dat er juist voor mensen in de meest kwetsbare situaties meer nodig is om hen *tijdig* te bereiken dan een goed werkende website en een loket.

De drie gemeenten verschillen in de mate waarin beleid vastomlijnd is en een grote continuïteit heeft. Dat verschilt van beleid met een duidelijke werkwijze waarin de regels leidend zijn, tot beleid waarin nieuwe ideeën tot nieuwe projecten en experimenten leiden. Maar ook bij de gemeente met de grootste continuïteit in beleid en uitvoering zijn er bij beleidsmakers en in de uitvoering tekenen van beweging te zien naar meer ruimte voor het ingaan op behoeften van inwoners, zodat zij beter *passend* ondersteund kunnen worden.

De keerzijde van een beleid dat ruimte biedt aan nieuwe inzichten en ideeën lijkt te zijn dat projecten en plannen steeds weer kunnen veranderen. Sommige beleidsmedewerkers hebben daarom behoefte aan een meer toekomstbestendig en duurzaam beleidskader, dat minder afhankelijk is van bijvoorbeeld politieke verandering. Een van de drie gemeenten heeft een grote verandering in de organisatie en werkwijze in de dienstverlening voor inwoners doorgevoerd. Dat heeft veel capaciteit van de mensen in de uitvoering gevraagd. De hoop is desalniettemin dat deze veranderingen het bereik van de gemeente op de langere duur ten goede zullen komen.

## 5 Niet-bereik en de praktijk van de lokale dienstverlening

Naast de bredere (internationale) maatschappelijke context en nationale en gemeentelijke beleidskaders die in de vorige hoofdstukken aan bod zijn gekomen, speelt het bereiken van mensen die ondersteuning behoeven zich uiteindelijk af in de praktijk van de lokale dienstverlening. In dit hoofdstuk gaan we op zoek naar condities en factoren van de lokale dienstverlening die volgens de geïnterviewden – direct of indirect – bevorderend of juist belemmerend werken om mensen te bereiken met ondersteuning. Daarbij zijn volgens geïnterviewden de volgende drie aspecten van de dienstverlening van belang: 1) keuzes voor de inrichting en werkwijze van de lokale dienstverlening, 2) het samenspel van organisaties in het lokale netwerk van organisaties, en 3) individuele hulpverleners en hun organisaties.

### Hoofdbevindingen

- Bereikbaarheid van de dienstverlening en goede communicatie daarover zijn cruciaal. De keuze voor een laagdrempelig en uitnodigend fysiek loket lijkt logisch, maar is ook passief en aanbodgericht. Outreachend werken en vroegsignalering zijn andere belangrijke manieren om mensen succesvol (vroegtijdig) te bereiken.
- Een goed functionerend netwerk van een breed scala aan organisaties ‘verbreedt de blik’ op mensen en hun ondersteuningsbehoeften en draagt bij aan het bereik. Er is wel menskracht en deskundigheid nodig om dit tot stand te brengen en te onderhouden.
- Samenwerking op politiek-bestuurlijk niveau draagt bij om het probleem van niet-bereik in samenhang aan te pakken, en de samenwerking op uitvoerend niveau te bevorderen.
- Verkeerde financiële prikkels in het stelsel, onduidelijkheid over regie en verantwoordelijkheidsverdeling tussen organisaties, belangentegenstellingen, en een gebrek aan een gedeelde taal van organisaties kunnen samenwerking in het netwerk belemmeren.
- Ingewikkelde regels en procedures hebben een negatief effect op het bereiken van mensen voor ondersteuning, in de praktijk blijkt het erg lastig om die te vereenvoudigen.
- Het meest directe bereik vindt plaats via individuele hulpverleners die het contact met inwoners zoeken en hebben. Hun kennis, professionele netwerk, en hun regelmogelijkheden om ‘het goede’ te doen, zijn medebepalend voor het bereiken van mensen en de ondersteuning die ze krijgen.
- Het succes in het bereiken van mensen door hulpverleners hangt mede af van de facilitering door de (gemeentelijke) organisaties waar zij in dienst zijn. Zij hebben tijd nodig om outreachend te kunnen werken, contacten in het netwerk te onderhouden en van elkaar te kunnen leren. Daarnaast hebben hulpverleners ruimte nodig om uitzonderingen te mogen maken op regels en procedures.

### 5.1 Keuzes voor de inrichting en werkwijze van de lokale dienstverlening

De drie gemeenten uit dit onderzoek maken elk andere keuzes ten aanzien van de inrichting en werkwijze van hun dienstverlening. Op basis van deze drie voorbeeldgemeenten is het niet mogelijk een volledig pakket aan keuzemogelijkheden voor de inrichting en toegang tot hun dienstverlening te krijgen. Wel zijn er op basis van deze casusgemeenten drie belangrijke elementen van de dienstverlening te onderscheiden die een rol spelen bij het niet-bereik, en waarin elke gemeente keuzes maakt. Dit zijn 1) de toegang tot de dienstverlening, 2) de communicatiemiddelen die een gemeente inzet, en 3) de inzet van methodieken om mensen te bereiken.



### 5.1.1 Een uniform loket of juist niet?

Onder deelnemers van dit onderzoek wordt de gedachte breed gedeeld dat mensen hun hulpvragen niet (alleen) via een website of telefoon moeten kunnen stellen, maar (ook) op vaste plekken in de gemeente bij fysieke loketten terecht moeten kunnen. Denk aan loketten in bibliotheken, gemeentekantoren of op locaties van sociale wijkteams. Diverse geïnterviewden benadrukken hierbij wel dat de loketten laagdrempelig, fysiek goed toegankelijk en goed bemenst moeten zijn. Wanneer niet aan deze randvoorwaarden voldaan wordt, belemmert dat het bereiken van mensen die ondersteuning nodig hebben.

#### *Een loket moet bereikbaar zijn, maar ook veilig voelen*

Bij laagdrempeligheid ligt het voor de hand te denken aan een plek dichtbij waar mensen vaak komen. Een van de gemeenten heeft daarom gekozen voor een loket in een buurtontmoetingsruimte, met ook een sportzaal en een horecagelegenheid, waar veel buurtgenoten samenkomen. Alleen is het niet voor iedereen vanzelfsprekend om op zo'n plek een hulpvraag te stellen, vanwege het risico om een bekende tegen het lijf te lopen. Een andere gemeente koos mede daarom voor veel verschillende locaties, zodat mensen kunnen kiezen of ze in hun eigen straat voor hulp aankloppen, of liever in een wijk verderop waar zij anoniemer zijn en zich veilig voelen.

Het belang van bereikbaarheid wordt ook geïllustreerd door een voorbeeld uit de grootstedelijke gemeente. Deze gemeente heeft een loket waar mensen terecht kunnen voor juridische hulp voor hun Wmo-aanvraag. Het loket moest als gevolg van bezuinigingen noodgedwongen verhuizen naar een fysiek minder goed bereikbare locatie – want slecht aangesloten op openbaar vervoer en bovendien moeilijk bereikbaar voor vervoerders van mindervaliden. Hierover zegt een cliëntondersteuner:

R: [...] *Als je niet goed mobiel bent, of je zit in een scootmobiel of iets. Nou ja, om dan vanaf de hoofdingang naar hier te komen is dan een spannende trip, want die liften zijn niet super breed. [...] En ze zijn hier ook aan het verbouwen op het terrein dus je moet al blij zijn als je niet omver gesjeesd wordt... Kijk, om die drempel dan te verlagen dan ga je meer naar de cliënten toe. We zaten hiervoor in [wijk X]. Maar goed, die ruimte die we hadden is opgeheven... Dat is jammer, want we hadden best wel vaak dat mensen daar gewoon langs kwamen.*

I: *En hier een stuk minder?*

R: [...] *Nee, hier heb je niet dat mensen echt inlopen, hoor. Dat gebeurt echt sporadisch.*

#### *Een loket moet goed bemenst en zichtbaar zijn*

Met alleen een goede locatie ben je er nog niet, zoals het volgende voorbeeld van een wijkteam illustreert. Oorspronkelijk was het namelijk de bedoeling dat hun balie de hele dag open zou zijn. Vanwege personeelsgebrek moest de balie beperktere openingstijden aanhouden, en werd daarmee minder toegankelijk. Dat is ook de ervaring van een jeugdarts die toevallig in de buurt werkte van een gemeentelijk informatiepunt, en erachter kwam dat deze niet bemenst was:

*Maar daar was verder niemand van de gemeente. En er zijn eigenlijk drie mensen bij mij binnengelopen, die vroegen: 'Oh goh, kun je hiermee helpen en hiermee helpen?' Ik zei: 'Ja sorry, er is vandaag niemand van de gemeente.' Dus die mensen die baalden.*

De manier waarop de toegang georganiseerd is kan grote invloed hebben op bereik, en dat kan in vrij subtiele dingen zitten. Zo zag deze jeugdarts uit de kleinstedelijke gemeente dat een inloopspreekuur bij de balie van een verpleegkundige en maatschappelijk werker in een kamer in een school weinig opleverde. Een kleine aanpassing hierin leidde direct tot verbetering van het bereik:

*En sinds kort staan ze op het schoolplein, dus zien ze wat er gebeurt. Ze zien ouders. Ze spreken ouders aan. Ouders beginnen hen aan te spreken, dus dat werkt beter. Gewoon onder de mensen zijn en niet gaan wachten totdat er iemand je kamertje instapt.*

### *Een loket is passief*

Sommige geïnterviewden vinden dat één loket voor de toegang waar inwoners met vragen naartoe kunnen juist te passief is en daardoor niet goed werkt – zeker als dat de enige manier is waarop de fysieke toegang tot hulp is georganiseerd. Twee beleidsadviseurs uit de kleinschalige gemeente zien dat in de praktijk gebeuren:

*R1: Het loket, de loketgedachte, zeg maar, dat is [...] aanbodgericht.*

*R2: En dan merken wij gewoon dat die inwoners in die wijk, die zitten daar helemaal niet op te wachten. Daar moeten we trekken, trekken, trekken.*

Een fysiek loket past goed bij de aanname dat mensen die hulp nodig hebben daar zelf om komen vragen, maar we weten dat dat vaak niet gebeurt (zie § 3.3.1). Een loket is gebaseerd op het perspectief van gebruikmaken van dienstverlening en voorzieningen, en minder vanuit het perspectief van het bereiken van mensen. Ook kan een loket andere wegen naar hulp blokkeren als alles via dat ene loket moet lopen en er geen ‘achterdeur’ is om binnen te komen, bijvoorbeeld via een informele organisatie waar een inwoner met wantrouwen in de overheid wel vertrouwen in heeft. Critici van de loketgedachte lijken dan ook te pleiten voor een meer outreachende werkwijze van organisaties en hulpverleners (zie ook § 5.1.3 in dit hoofdstuk).

### **5.1.2 De rol van communicatie**

Een ander belangrijk element van de toegankelijkheid van de dienstverlening dat in interviews is genoemd, gaat over de rol van communicatie in het sociaal domein. Hulpinstanties in de drie gemeenten zetten verschillende communicatiekanalen in om inwoners te informeren over het hulpaanbod. Dat varieert van klassieke kanalen, zoals een advertentie in een lokale krant, tot aan communicatie via websites en de inzet van sociale media. In dat verband geeft een beleidsmedewerker uit de grootstedelijke gemeente aan dat het om een combinatie gaat:

*Het is natuurlijk obvious dat je een communicatiemix moet hebben, hè. Want als we alles gaan digitaliseren dan sluiten we een hele grote groep mensen uit die dat niet meer... die die toegankelijkheid niet meer hebben.*

### *Een communicatiemiddel moet passen bij de doelgroep*

De keuze voor een bepaald communicatiekanaal heeft onder meer te maken met de doelgroep. Zoals een hulpverlener van een wijkteam uit de grootstedelijke gemeente merkt: ‘Nou, als het telefoonnummer werkt, dan zijn jongeren sneller bereikbaar via WhatsApp.’ In diezelfde gemeente ontvangen jongeren die 18 jaar worden een verjaardagskaart en is er voor hen een app ontwikkeld. In de kleinschalige gemeente geven beleidsmedewerkers aan dat er in de communicatie onder meer aandacht uitgaat naar jongeren die 18 jaar worden, maar dan in het bijzonder naar jongeren die een verstandelijke beperking hebben. Voor hen heeft de gemeente een aparte website gemaakt, legt een beleidsmedewerker uit, ‘die op hun niveau is aangepast’. Op die website kunnen ze terecht voor regelzaken over geld, belastingen, of hulp bij schulden. ‘En dan in begrijpelijke taal.’ Tegelijk zijn de beleidsmedewerkers uit deze gemeente zich ervan bewust dat niet alle jongeren uit die doelgroep de website uit zichzelf zullen vinden. ‘Maar goed’, zo geven zij aan, ‘daar krijgen ze in ieder geval wel een brief over als het goed is’.

### *Digitalisering kan het eenvoudiger maken*

Digitalisering staat vaak in een kwaad daglicht als het gaat om toegankelijkheid van dienstverlening, omdat sommige mensen met hulpvragen niet digitaal vaardig zijn. Meer in het algemeen noemen deelnemers aan dit onderzoek ook positieve effecten van de digitalisering van de dienstverlening op het bereiken van mensen, zoals deze beleidsmedewerker uit de grootstedelijke gemeente:

*We zien ook een toename in het gebruik, dus mensen vragen het ook aan. Anders kregen we ook wel klachten van intermediairs of van mensen, dat het ingewikkeld is. Maar ik hoor dat niet zo vaak meer. Vroeger werd het altijd met de hand gedaan, dat gaat ook steeds digitaler. We horen daar gewoon steeds minder klachten over.*

In de interviews komen meer voorbeelden voorbij waarbij digitalisering het bereik van mensen bevordert. Zo zet een werkbedrijf uit de middelgrote gemeente QR-codes in brieven en folders, waarmee mensen een voorleesfunctie kunnen activeren. Dit is behulpzaam voor mensen met een visuele beperking. Digitalisering maakt bovendien vereenvoudiging van de dienstverlening mogelijk, bijvoorbeeld door in één keer meerdere regelingen tegelijk aan te kunnen vragen. Of zoals een beleidsadviseur armoedebestrijding uit de grootstedelijke gemeente het beschrijft:

*Er wordt gevraagd: heb je een gezin, ben je alleenstaand, heb je kinderen? Dan kun je bij wijze van spreken met één aanvraag verschillende aanvragen doen, bijvoorbeeld verschillende regelingen. Dus het is eigenlijk meteen alles in een keer.*

Een laatste voorbeeld van de positieve kanten van digitalisering komt van een beleidsmedewerker uit de kleinschalige gemeente, en gaat over digitalisering in het onderwijs. Zo is er een digitaal leerlingvolgsysteem, 'waarin eigenlijk alle leerlingen volgbaar zijn. Dus als er geen opleiding is of geen werk, komt dat in het systeem naar boven en worden ze niet losgelaten voordat er iets gevonden is.' Digitalisering is in dit geval een hulpmiddel in het (blijven) bereiken van jongeren.

#### *Digitaal is niet voor iedereen geschikt*

Digitale dienstverlening is echter niet voor alle inwoners even toegankelijk, en het is niet makkelijk om daar verbetering in aan te brengen. Om online formulieren te vereenvoudigen kan de gemeente werken met verkorte, of deels vooraf ingevulde formulieren, die gebruiksvriendelijker en begrijpelijker zijn. Dat mag alleen pas wanneer inwoners eerst expliciet toestemming geven voor het gebruik van hun gegevens, en ze moeten daarvoor dus al in beeld zijn. Een beleidsmedewerker uit de kleinschalige gemeente geeft dan ook aan dat het belangrijk is om ook op andere manieren bereikbaar te blijven:

*Het is belangrijk dat je niet alleen digitaal bereikbaar bent, maar ook dat mensen ergens binnen kunnen stappen of de telefoon kunnen pakken. Dat is natuurlijk toch alweer makkelijker dan met de computer.*

#### *Met de juiste taal bereik je mensen*

De toon van de communicatie is eveneens van belang voor het bereiken van mensen die ondersteuning nodig hebben. Geïnterviewden vertellen dat zij rekening proberen te houden met gevoeligheden of angsten die mensen ervan zouden kunnen weerhouden om gebruik te maken van ondersteuning. Een beleidsmedewerker schuldhulpverlening uit de kleinstedelijke gemeente vindt het bijvoorbeeld belangrijk dat hulp niet stigmatiserend werkt:

*We richten de campagne op iedereen, want als je meteen gaat segmenteren dan zet je ook stempels. En ik denk dat je daar ook weg van wil blijven, want dan blijft het in een verdomhoekje.*

Samen met andere collega's uit de schuldhulpverlening zien zij dat het uitmaakt op welke manier zij communiceren over hun dienstverlening. Zij organiseerden een communicatiecampagne met medewerkers van de afdeling van de gemeentelijke schuldhulpverlening, om over 'de schulddienstverlening, maar ook over bijzondere bijstand, op vijf locaties in de gemeente op straat te gaan flyer. Eigenlijk om onze dienstverlening echt een gezicht te geven, en om te laten zien van: wij zijn ook gewoon mensen.' Volgens hen maakt het uit hoe je je als schuldhulpverlening opstelt: of je vooral de eigen verantwoordelijkheid benadrukt, of dat je juist als gemeente meer een helpende hand uitrekt. De manier van communiceren, de toon, kan verschil maken of je mensen uit de doelgroep wel of niet bereikt.

Daarnaast is de taalkeuze van invloed op het bereik. Zo kiest de grootstedelijke gemeente er bewust voor om – in ieder geval met betrekking tot bepaalde ondersteuningsvormen – in meerdere talen te communiceren, waaronder het Engels en Arabisch. Daarmee heeft de gemeente het landelijk beleid losgelaten om alleen in het Nederlands te communiceren, zo vertelt een hulpverlener. En twee beleidsadviseurs uit de middelgrote gemeente geven eveneens aan dat bepaalde informatie over ondersteuning op websites in meerdere talen beschikbaar is, waaronder het Engels en Arabisch.

### 5.1.3 Methodieken om mensen te bereiken

Twee gangbare methodieken die ten doel hebben om mensen vroegtijdig met lichte hulp te bereiken zijn outreachend werken en vroegsignalering. De gemeenschappelijke gedachte achter beide methodieken is dat door op mensen af te stappen en er zo vroeg mogelijk bij te zijn, zwaardere (duurdere) hulp zoveel mogelijk kan worden voorkomen.

#### *Outreachend werken*

Uit de interviewgesprekken blijkt dat er uiteenlopende beelden en opvattingen bestaan over wat outreachend werken inhoudt. Sommigen zien flyereren, een brief versturen en posters ophangen als outreachend werken, terwijl anderen het hebben over contact zoeken met andere organisaties. En er zijn weer anderen die er juist huisbezoeken ('achter de voordeur komen') en aansluiting bij wijkinitiatieven onder verstaan. En deze hulpverlener uit de grootstedelijke gemeente pakt het als volgt aan:

*Ja, dan ga ik gewoon naar de voedselbank, want ik weet: die cliënt komt bij de voedselbank. En dan ga ik daar gewoon heen, en dan pik ik ook nog een paar andere cliënten mee.*

Verschillende geïnterviewden uit de drie gemeenten geven aan dat zij letterlijk meer zien als zij bij mensen zelf thuis langskomen. Het is in zulke gevallen een effectieve manier van werken om verergering van problemen te voorkomen. Sommigen beschouwen het als een manier om het vertrouwen van burgers terug te winnen, door in een relatief vroeg stadium problemen te signaleren en vervolgens daadwerkelijk op te lossen.

De drie onderzochte gemeenten werken nog relatief beperkt op outreachende wijze. Geïnterviewden geven aan dat privacyregels, maar ook een gebrek aan tijd, capaciteit en financiering, het effectief outreachend werken in de weg staan. Deze manier van werken kost namelijk veel tijd, en komt vaak boven op bestaande taken, terwijl de tijd van veel hulpverleners al schaars is. Daarmee sluiten verwachtingen vanuit beleid (bv. het doen van veel huisbezoeken) niet goed aan bij de uitvoeringspraktijk, die te weinig capaciteit en middelen ervaart om aan de verwachting te voldoen. Hulpverleners werken in een beleidscontext waarin het beheersen van de toegang het uitgangspunt is. Dat betekent dat hulpverleners moeten kiezen welke mensen hun hulp het hardst nodig hebben.

Tot slot klinken er geluiden dat het ook kan ontbreken aan de wil vanuit de professional om outreachend te werk te gaan: sommigen voelen zich meer comfortabel achter het bureau, terwijl anderen gemakkelijker op mensen afgaan.

#### *Vroegsignalering*

De drie gemeenten passen vroegsignalering toe op het gebied van betalingsachterstanden en schulden. Dat komt voort uit de Wet gemeentelijke schuldhelpverlening (Wgs), die vroegsignalering omschrijft als 'een gerichte actie om in contact te komen met burgers met (dreigende) problematische schulden en ze uit eigen beweging hulp aan te bieden' (TK 2019/2020). De ene gemeente is hier al langer mee bezig dan de andere, maar in alle gevallen komt het erop neer dat hulpverleners actief op bezoek gaan bij adressen waar signalen van betalingsachterstanden zijn geconstateerd. Al zien sommige geïnterviewden vroegsignalering in een wat breder perspectief, zoals blijkt uit de omschrijving van deze beleidsadviseur:

*Vroegsignalering is een beetje de overkoepelende term. Dat is gewoon de hele systematiek van signalen binnenkrijgen en die worden onderverdeeld in het meest logische loket die de klant vervolgens kunnen gaan benaderen.*

Hulpverleners zien vroegsignalering als een effectief middel om beginnende betalingsachterstanden op het spoor te komen, en om mensen te helpen. In de grootstedelijke gemeente zien hulpverleners dat al signalen van beginnende betalingsachterstanden binnenkomen, het vaak gaat om mensen die al eerder in beeld zijn geweest. Toch komen er volgens een wijkteammedewerker ook geregeld mensen op de radar die nog niet eerder in beeld waren. Uit de drie gemeenten klinken ook geluiden dat het aantal mensen met betalingsachterstanden toe lijkt te nemen.

Achter signalen van betalingsachterstanden aan gaan is niet voor alle hulpverleners weggelegd. Zo ziet een teamleider van het wijkteam in de grootstedelijke gemeente 'echt hele goede, professionele collega's op alle disciplines', maar die niet het juiste type mens zijn of de sociale vaardigheden hebben om het werk van vroegsignalering te kunnen doen. Een andere belemmering is dat het vanwege privacyregels niet altijd mogelijk is om mensen ook op andere leefgebieden te helpen.

#### **5.1.4 Conclusie: beter bereik vraagt om meer dan een loket**

Gemeenten kunnen hun eigen keuzes maken over de inrichting en middelen die zij inzetten om inwoners te bereiken die ondersteuning nodig hebben. Een fysiek loket moet goed bereikbaar en veilig genoeg zijn zodat mensen er ook naartoe gaan. Maar een loket is ook passief, aanbodgericht gedacht, en gaat uit van de aanname dat mensen zelf om hulp komen vragen. Deze aanname is niet altijd realistisch (zie ook § 3.3). Om mensen erop te wijzen dat zij hulp kunnen krijgen is een variëteit aan communicatiemiddelen nodig. Gemeenten zetten vaak verschillende kanalen in, die passen bij de doelgroepen die zij willen bereiken. Digitale middelen hebben het nadeel dat sommige groepen daar niet mee om kunnen gaan, maar de ervaringen van hulpverleners zijn dat er in de praktijk steeds minder problemen mee zijn. Bovendien zijn er voorbeelden waarbij de inzet van digitale middelen het bereik juist vergroot. Toch is een belangrijke boodschap dat er meer nodig is dan informatie en een werkend loket om meer mensen te bereiken. Naar de mensen toe gaan door outreachend werken en het vroegtijdig oppikken van signalen dat er achter de voordeur iets speelt waar hulp bij nodig is, dragen bij aan het bereik. Door capaciteitsproblemen komen hulpverleners daar niet altijd aan toe.

## 5.2 Het samenspel van organisaties in het lokale netwerk

Het lokale netwerk omvat alle organisaties binnen het gemeentelijke sociaal domein die ondersteuning aan inwoners bieden. Het bestaat in de drie onderzochte gemeenten uit veel verschillende soorten instanties. In de eerste plaats gaat het om organisaties die hulpvragen van inwoners oppakken of oplossen. Dat kunnen gemeentelijke afdelingen zijn waar contact met burgers plaatsvindt, maar ook zorg- en welzijnsorganisaties waaraan de gemeente de dienstverlening heeft uitbesteed. Daarnaast zijn er vrijwilligersorganisaties en informele buurtinitiatieven die mensen met hulpvragen kunnen bereiken, soms zelf hulp bieden, of mensen kunnen doorverwijzen. Verder zijn er stichtingen actief die bijvoorbeeld zorg of mantelzorgondersteuning bieden. En instellingen met een meer algemeen maatschappelijk doel behoren eveneens tot dit netwerk, zoals politie, onderwijsinstellingen, religieuze instellingen, woningcorporaties, verenigingen, bibliotheken, of organisaties in het medisch domein (huisartsen, ziekenhuizen).

Niet al deze organisaties hebben direct hulpverlenerscontact met mensen. Maar sommige organisaties, zoals bibliotheken en onderwijsinstellingen of huisartspraktijken, kunnen wel een belangrijke rol spelen bij het informeren en bereiken van mensen met ondersteuningsbehoefte. Gezamenlijk vormen deze organisaties een netwerk, en hun onderlinge verhoudingen en mate van interactie beïnvloeden volgens geïnterviewden het bereik van inwoners.

#### **5.2.1 Een goed functionerend netwerk voor een beter bereik**

In de gesprekken met beleidsmedewerkers en hulpverleners kwam het belang van een goed functionerend netwerk naar voren. We bespreken in deze sectie factoren die die daar volgens hen een positieve rol in spelen.

##### *Goede netwerkverbindingen tussen breed spectrum van organisaties*

Geïnterviewden benadrukken het belang van een goed functionerend netwerk van dienstverlenende organisaties, om zo beter in staat te zijn om moeilijk bereikbare doelgroepen te bereiken. Voor een goed functionerend netwerk is het nodig om de juiste partijen in het sociaal domein aan elkaar te verbinden. Dit netwerk strekt zich idealiter ook uit tot organisaties uit aanpalende terreinen, zoals het (speciaal) onderwijs, de politie en het medische domein. Ook informele organisaties of initiatieven in de buurt horen daarbij. Zo refereert een beleidsmedewerker uit de kleinschalige gemeente aan vrijwilligers van het sociaal wijkteam die vanuit de huisartsenpraktijk werken, waardoor het makkelijker is voor de huisarts om de verbinding te leggen met het wijkteam. Geïnterviewden noemen de huisarts ook als een belangrijk

centraal punt waar het hulpaanbod zichtbaar en bekend moet zijn: 'want dat is natuurlijk wel de eerste poort waar mensen vaak heen gaan', aldus een cliëntvertegenwoordiger uit de kleinstedelijke gemeente.

Niet alleen is de 'breedte' van het netwerk belangrijk voor de bevordering van bereik, maar ook de 'diepte' ervan; het gaat zowel om een breed scala aan formele en informele partijen, maar ook om de mate van het onderlinge contact en wat daarin wordt gedeeld.

#### *Kennis delen over elkaars aanbod*

In een goed functionerend netwerk zijn organisaties goed over elkaars aanbod en mogelijkheden geïnformeerd, zodat zij daar ook hun cliënten naar kunnen verwijzen. Het blijkt alleen niet eenvoudig voor organisaties en hulpverleners om elkaar goed op de hoogte te houden. Een welzijnswerker bij een mantelzorgorganisatie schetst hoe zij voortdurend het hulpaanbod van haar organisatie onder de aandacht probeert te brengen bij andere instanties:

*Je moet zichtbaar zijn, je moet daarmee doorlopend aan de gang blijven, steeds opnieuw. [...] En steeds opnieuw aandacht geven, van: er zijn kwetsbaren, maar er zijn lotgenotengroepen, er zijn dit, er zijn dat, er zijn wel mogelijkheden.*

Maar volgens deze medewerker van de mantelzorgorganisatie kan het ingewikkeld zijn om de juiste informatie op de juiste manier op de juiste plek – bijvoorbeeld op een website – te krijgen:

*Want het kost ons ontzettend veel tijd om onze steun prominent op de informatiewebsite te krijgen. Nou, dat kost wat gezeur hoor, dat wil je niet weten. En dat is geen onwil, maar het is mankracht die ze niet hebben, of deskundigheid die er niet is.*

Een goed functionerend netwerk bevordert de kennis bij hulpverleners van de lokale sociale kaart: wat zijn de mogelijkheden van ondersteuning in de gemeenten, bij wie moet je daarvoor zijn en hoe kom ik daar? Het delen van zulke kennis gaat niet vanzelf, maar vraagt om investering in tijd en kennis.

#### *Een dekkend hulpaanbod creëer je samen*

Een overzichtelijk, laagdrempelig en goed toegankelijk hulpaanbod, dat zoveel mogelijk aansluit bij de hulpbehoeften van mensen, kan bereik bevorderen volgens deelnemers aan dit onderzoek. Kijkend naar het gehele hulpaanbod binnen hun gemeenten, zien geïnterviewden echter twee gebreken: het hulpaanbod is onvolledig en het is versnipperd. Zo komt het voor dat bepaalde ondersteuningsvormen helemaal niet beschikbaar zijn in de wijk, buurt of zelfs in de gemeente. Soms zijn ondersteuningsvormen bij verschillende organisaties belegd die niet van elkaars bestaan weten, waardoor mensen slechts gedeeltelijke ondersteuning ontvangen. Een jeugdarts uit de kleinstedelijke gemeente ziet veel partijen die met hun hulpaanbod wel iets kunnen betekenen voor hulpbehoevenden, 'alleen het is nog vaak te versnipperd en te weinig in samenhang met elkaar'. Een beleidsmedewerker uit de kleinschalige gemeente ziet die versnippering ook:

*Je hebt nu nog wel heel erg te maken met een heel versnipperd aanbod, [...] maar het helpt uiteindelijk als het bij elkaar gebracht gaat worden. Dat je het meer aan elkaar verbindt, en ook met elkaar kijkt van: wat is er nou echt nodig?*

Een beleidsmedewerker uit de grootstedelijke gemeente ziet het belang van samenwerking met een breed netwerk in structurele verbanden:

*We zouden veel meer toe moeten werken naar samenwerkingsverbanden en allianties, en niet al die losse versnipperde partijen. Ik denk: het begint, we doen pogingen, maar dat zou veel sterker kunnen. Ik denk als we daarnaartoe werken, dat we dan veel meer mensen beter kunnen bereiken.*

### *Structurele samenwerking verbreedt de blik*

In het netwerk gaat het niet alleen om elkaar kennen en weten wat men doet. Het kan ook een stap verder gaan door samen op te trekken in structurele overleggen met een 'brede blik'. De kleinstedelijke gemeente heeft bijvoorbeeld een netwerk waarin tientallen organisaties samenwerken om armoede tegen te gaan. En een ander voorbeeld in deze gemeente is het zogenoemde leefbaarheidsoverleg, toegelicht door een opbouwwerker:

*Een leefbaarheidsoverleg, waarin degenen van de ruimtelijke ordening bij elkaar komen, de wijkagent en de wijkmanager, de woningbouwcoöperaties, en daarin gaan we op casusniveau met elkaar in gesprek. Dus dat is wel iets wat volgens mij super waardevol is. En doordat je ook zo'n goed en kort lijntje met elkaar hebt, weet je elkaar daardoor ook veel sneller te vinden. Wanneer je met elkaar in gesprek bent kun je ook een directe naam noemen: Pietje Puk, daar is diegene van, ik zal hem even een mailtje sturen.*

In de drie onderzochte gemeenten vinden er ook overleggen plaats waar verschillende dienstverleners bij elkaar komen om complexe casuïstiek te bespreken. Die overleggen zijn erop gericht om te bepalen welke ondersteuning het beste past, en hoe dat te organiseren is. Deze casuïstiek gaat weliswaar om mensen die al in beeld zijn, maar dit soort bijeenkomsten kunnen ervoor zorgen dat ook de complexere gevallen de juiste ondersteuning krijgen – en dat daarmee ook het bereik passender wordt. Een medewerker van een wijkteam uit de grootstedelijke gemeente licht toe:

*We hebben vaak genoeg overleg met andere organisaties waarin we casussen bespreken, met elkaar oplossen, met elkaar in contact blijven. [...] Nou, dat komt dus allemaal samen in zo'n overleg, iedereen pakt een stukje op. Om te voorkomen dat deze ene klant te maken heeft met vijf partijen, is er alleen [naam organisatie], zodat zo'n klant ook niet vijf mensen om zich heen heeft.*

Een andere medewerker van dit wijkteam vertelt over intervisiebijeenkomsten:

*Juist voor bepaalde casussen die gewoon heel ingewikkeld zijn, die we natuurlijk samen in kunnen brengen. En daar zijn gewoon heel breed, mensen die aansluiten online, en dan kunnen we kijken: wat is er nu mogelijk? Ook vanuit andere organisaties die hier natuurlijk in kunnen helpen. En dat we met z'n allen kunnen nadenken over zo'n casus die zo ingewikkeld is.*

Verschillende betrokkenen benoemen wel dat zulke overleggen veel tijd en energie kosten, zonder dat het altijd tot passendere ondersteuning leidt:

*Vaak is het zo dat je mensen hebt die wel bij iedereen bekend zijn, maar eigenlijk zegt bij zo'n overleg iedereen: 'Ja, maar wij kunnen daar niets mee. Kun jij daar iets mee?' 'Nee, eigenlijk ook niet.' 'Kun jij...?' 'Nee? Nou, dan houden we dat op de agenda.' En dat is wel heel frustrerend.*  
– Sociaal makelaar kleinschalige gemeente

Het gezamenlijk bespreken van complexe casuïstiek kan dus zorgen voor een beter bereik, maar dit vraagt wel om een duidelijke afbakening van verantwoordelijkheden, en om voldoende tijd en capaciteit van hulpverleners.

### **5.2.2 Oorzaken van suboptimale samenwerking**

Deelnemers aan dit onderzoek noemen een aantal diepgewortelde en structurele oorzaken voor de versnippering en suboptimale samenwerking binnen het lokale netwerk van dienstverleners: verkeerde financiële prikkels in het stelsel, onduidelijke regie en verantwoordelijkheidsverdeling, belangentegenstellingen, en een gebrek aan een gedeelde taal van organisaties.

#### *Verkeerde financiële prikkels in het stelsel*

Ten eerste wordt onvolledigheid en versnippering van het aanbod volgens geïnterviewden in de hand gewerkt door de verkeerde (financiële) prikkels in het systeem. Zo leidt het systeem van aanbesteding en subsidiëring tot onderlinge concurrentie en competitie tussen hulpinstanties. In de grootstedelijke gemeente zijn er bijvoorbeeld uit bezuinigingsoverwegingen met veel minder organisaties contracten

afgesloten bij de aanbesteding voor huishoudelijke hulp. Hierdoor ontstonden er wachtlijsten, en bleven mensen verstoken van hulp die daar wel voor in aanmerking kwamen.

Volgens sommige geïnterviewden delven kleinere partijen vaker het onderspit bij zulke aanbestedingen, en lijken zij vaker naast subsidies te grijpen. Meedoen aan een aanbesteding of een subsidieaanvraag schrijven kost capaciteit van een organisatie, en grote organisaties hebben daar vaak meer ruimte voor dan kleine. Ook kleine organisaties moeten voldoen aan formele subsidie-eisen, die in de praktijk voor hen lastig te vervullen zijn. Dit terwijl kleinere organisaties vaak dicht bij inwoners met een hulpvraag staan, en daarmee juist een belangrijke rol kunnen spelen in het bereiken van mensen.

### *Onduidelijke regie en verantwoordelijkheidsverdeling*

Naast financiële prikkels vormen onduidelijke regie en verantwoordelijkheidsverdeling een structurele belemmerende factor voor bereik. Volgens wijkteammedewerkers uit de grootstedelijke gemeente wordt samenwerking tussen organisaties gehinderd doordat te veel netwerkpartners elkaar als concurrent beschouwen. Er ligt volgens hen een taak voor de overheid die de regierol zou moeten nemen, om de versnippering tegen te gaan.

Die regierol zou de gemeente op zich kunnen nemen door het aantal organisaties dat betrokken is bij de uitvoering te beperken, of meer op samenwerking te sturen. Maar het kan ook zijn dat er iets vanuit de rijksoverheid nodig is, om de nadelige gevolgen van het gebrek aan regie in te dammen. Onduidelijkheid over de verantwoordelijkheidsverdeling tussen betrokken instanties hangt samen met het gebrek aan regie en belemmert samenwerking. Door gebrekkige samenwerking sluit het aanbod niet goed op elkaar aan, weten organisaties en hulpverleners elkaar niet goed te vinden, en is het moeilijker om mensen met een passend aanbod te bereiken.

In de kleinstedelijke gemeente ziet een hulpverlener dat er geen goede afspraken zijn gemaakt over de verantwoordelijkheidsverdeling in de samenwerking tussen ketenpartners. Volgens deze hulpverlener zou de gemeente vaker verantwoordelijkheid moeten nemen over casussen, maar dat gebeurt niet omdat daar te weinig capaciteit voor is. In de grootstedelijke gemeente wordt dat probleem ook ervaren. Zo merkt een hulpverlener op: 'Mensen willen niet heel graag regiehouder worden gemaakt, dus dan kaatst het wijkteam het gewoon weer terug zo van: regel jij dat maar.' In datzelfde wijkteam zien medewerkers ook dat de bestaande verantwoordelijkheidsverdeling en afspraken niet langer passend zijn als gevolg van een toename van mensen met complexere psychische problematiek. Door die toename kan het wijkteam niet meer goed helpen, maar er is ook geen andere organisatie die kan bijspringen. Daardoor raken deze mensen met complexere psychische problematiek tussen de wal en het schip. Deze medewerker beschrijft het als volgt:

*De signalen worden dusdanig schrijnend en heftig dat we eigenlijk niet meer kunnen zeggen: oké, het wijkteam is overal verantwoordelijk voor, of het wijkteam is overal het primaire aanspreekpunt voor. We zien dus een doelgroep ontstaan die eigenlijk te licht is voor de ggz en te zwaar voor het wijkteam.*

### *Belangentegenstellingen*

Geïnterviewden noemen ook belangentegenstellingen tussen verschillende actoren op het politiek-bestuurlijke niveau en in de dienstverlening als belemmeringen voor samenwerking in het sociaal domein. Zo geven beleidsadviseurs uit de grootstedelijke gemeente aan dat het een uitdaging kan zijn om belangen op één lijn te krijgen: 'De wethouder heeft een belang, het college heeft een belang, [...] de maatschappelijke partners hebben belangen. Het is de kunst om daar een maatschappelijk belang van te maken.' Zo probeerden zij bijvoorbeeld de leefbaarheid in de wijken van de stad te verbeteren samen met verschillende partijen, waaronder woningcorporaties:

*Want ook een corporatie heeft een belang, een corporatie heeft een maatschappelijke tak en een commerciële tak. En als wij zeggen: 'Die ruimte, dat zou mooi zijn voor een buurthuiskamer', dan zegt de commerciële tak van de corporatie: 'Hallo, er moet wel geld aan verdiend worden.'*



Het grote aantal partijen dat betrokken is, bemoeilijkt het vertalen van conflicterende belangen in een gezamenlijk doel. Verschillende belangen kunnen ook het perspectief aanvullen en verbreden, waarmee sociaaldomeinbreed naar het bereiken van mensen met hulpvragen kan worden gekeken. Zo benadrukt een beleidsadviseur uit de kleinschalige gemeente bijvoorbeeld het belang en de toegevoegde waarde van belangenbehartiging:

*We hebben ook wel goede, stevige belangenbehartigers hier binnen de gemeente, met een seniorenraad en een platform voor gehandicapten die opkomen voor hun achterban. [...] En daar krijgen we ook belangrijke signalen van waar mensen tegenaan lopen.*

#### **Niet elkaars 'organisatietaal' spreken**

Een welzijnswerker uit de kleinstedelijke gemeente ziet dat mensen in haar gemeente geen hulp krijgen als gevolg van een gebrek aan 'een gedeelde organisatietaal' en kennis van elkaars mogelijkheden: 'Mensen hebben al met tien loketten gebeld, gesproken, geprobeerd, worden van het kastje naar de muur gestuurd.' Als hulpinstanties onderling langs elkaar heen praten, werkt dat negatief uit voor mensen die ondersteuning nodig hebben. Zoals diezelfde welzijnswerker vertelt:

Dan worden ze weer doorverwezen: 'Je moet niet bij ons zijn, maar je moet bij de Zorgverzekeringswet zijn.' Ja, die bellen we, maar zoek maar eens op in het telefoonboek: Zorgverzekeringswet. Staat nergens een nummer van. Maar dan bedoel je dus de thuiszorg, maar de taal spreken ze dan met elkaar niet, en dan ga je al heel erg langs elkaar heen.

In de grootstedelijke gemeente is mede vanwege dit probleem gekozen voor uniforme wijkteams, waar overall dezelfde taal gesproken wordt, en waar het netwerk van hulpinstanties in de wijk goed in beeld is (zie § 4.3.2). In de kleinschalige gemeente zijn de lijnen kort en zijn er veel minder verschillende instanties actief. Bovendien zitten de hoofdkantoren van de uitvoerende organisaties bij elkaar in een gebouw, wat bijdraagt aan het onderlinge contact en het verstaan van elkaars 'organisatietaal'.

### **5.2.3 Wat er nodig is voor een goed functionerend netwerk**

#### **Samenwerking vraagt om bestuurlijk geduld en doorlopende aandacht**

Uit de interviewgesprekken blijkt dat het tijd kost voordat instanties elkaar goed weten te vinden, en zij daadwerkelijk samenwerken om mensen met ondersteuningsbehoeften (beter) te bereiken. De veranderlijkheid van beleid wil deze samenwerking nog wel eens bemoeilijken. De gewijzigde Wet gemeentelijke schuldhulpverlening die het mogelijk maakt om signalen van betalingsachterstanden met elkaar uit te wisselen is hiervan een voorbeeld: 'We zijn daar echt nog in de opbouw, want ik merk dat dat nog heel erg zoeken is, er worden nog weinig signalen doorgezet vanuit gemeentelijke belastingen', aldus een schuldhulpverlener uit de kleinschalige gemeente.

Het lokale hulpnetwerk is bovendien dynamisch: er komen in de loop van de tijd nieuwe partijen bij, en er gaan partijen weg. Deelnemers aan dit onderzoek benadrukken dat gemeenten en dienstverleners elkaar doorlopend op zouden moeten blijven zoeken om de verbinding te leggen. Een beleidsmedewerker uit de grootstedelijke gemeente zegt:

*Ik doe dit werk nu al zes jaar, maar toch elke keer, elk jaar kom ik gewoon nieuwe mensen tegen. Of buurtinitiatieven of organisaties en stichtingen, waar je gewoon mee samen kan werken.*

Beleidsmakers houden volgens geïnterviewden niet altijd rekening met de tijd die implementatie van nieuw beleid en de daarop volgende aanpassing van de dienstverlening kost. In de tijd die het kost voordat nieuwe spelers elkaar weer gevonden hebben, worden mensen met een hulpvraag mogelijk minder goed bereikt.

### Samenwerking vraagt om samenhangend beleid

Geïnterviewden stellen dat onsamenhangend beleid bereik belemmert, bijvoorbeeld wanneer er bij beleidsmakers onvoldoende oog is voor de ‘grondoorzaken’ van sociale problematiek. Een coördinator veiligheid van de grootstedelijke gemeente ziet dat hangjongeren als overlastgevers beschouwd worden, terwijl voor sommigen van hen de reden dat zij op straat zijn een onveilige thuissituatie is, waar geen zicht op is:

*Ik denk dat we veel huiselijk geweld niet in beeld hebben, en ook dat we het effect van huiselijk geweld op andere problematiek... Het feit dat jongeren op straat hangen en daar voor overlast zorgen, waar komt dat vandaan? Komt dat uit de thuissituatie? Dan gaan we die jongens wegsturen op de plek waar ze hangen, maar... wat doen we aan hun thuissituatie?*

Een vergelijkbare situatie is die van de arbeidsmigranten in de kleinschalige gemeente. Zij worden gezien als een groep die overlast veroorzaakt, maar de onderliggende (sociale, financiële) problematieken van mensen waardoor zij overlast veroorzaken zijn niet scherp in beeld (zie § 4.1.2).

### Lokale politiek-bestuurlijke samenwerking

Om goede samenwerking op beleidsniveau en tussen dienstverleners te bewerkstelligen, is ook samenwerking op politiek-bestuurlijk niveau nodig:

*[...] Zodat ze veel meer kunnen sturen op een gezamenlijk ingestoken opdracht [...], en ook zorgen dat er een gezamenlijk gesprek komt. Ik zeg niet dat het niet gebeurt, ik zeg dat het meer kan. [...] Ik vind het een belangrijke voorwaarde om het in de uitvoering te laten slagen.*

– Beleidsmedewerker grootstedelijke gemeente

Een gezamenlijke boodschap vanuit hogere bestuurslagen kan ervoor zorgen dat er ook in de uitvoering in meer onderlinge samenhang gekeken kan worden naar hulpvragen of problemen van specifieke groepen, en kan contact met organisaties uit aanpalende domeinen faciliteren. Niet passend of onvolledig bereik kan worden veroorzaakt doordat mensen met een hulpvraag slechts op één levensdomein bereikt worden. Samenwerking op lokaal-bestuurlijk niveau kan een bredere blik in de uitvoering bevorderen.

### Inzet van netwerkfunctionarissen

Het opbouwen, onderhouden en verdiepen van een netwerk kan bereik vergroten, maar vraagt ook om investering van lokale organisaties, zowel in tijd als in kennis van hun personeel. Daarom maken de drie gemeenten ook gebruik van onder meer netwerkmanagers, gebiedsmakelaars, sociaal makelaars of opbouwwerkers. Hulpverleners uit de kleinschalige gemeente geven aan dat die functie heel belangrijk is om te weten ‘wat er leeft en speelt’ in de verschillende dorpskernen van de gemeente. Zo’n functionaris kan snel inspelen op situaties die zich voordoen en weet partijen aan elkaar te verbinden. Het netwerk bevat bovendien niet alleen het formele netwerk van organisaties, maar ook informele initiatieven, zoals twee medewerkers sociale basis uit de grootstedelijke gemeente hier beschrijven:

*R1: Kijk, wij weten natuurlijk wat er in de wijk gebeurt en zeker aan activiteiten en aanbod, wat er mogelijk is. [...] Maar daarnaast kennen wij heel veel informele organisaties die wij betrekken bij hele simpele, laagdrempelige vragen van bepaalde bewoners. En dan zie je iemand opbloeien. En dan heeft hij weer een bepaald doel en een stukje hoop, maar ook een plekje waar hij heel erg vrolijk naartoe gaat. En dan kun je doorpakken.*

*R2: Hele simpele organisaties die taal of een koffieochtendje organiseren, en gymnastiek of een creatieve ochtend doen voor vrouwen, bijvoorbeeld.*

### 5.2.4 Conclusie: het lokale organisatienetwerk vraagt structurele aandacht en investering

Dat goede onderlinge afstemming en samenwerking in het lokale netwerk van dienstverleners essentieel is om moeilijk bereikbare mensen te bereiken, komt in vrijwel elk interview naar voren. Samenwerking is alleen niet vanzelfsprekend. Het is volgens deelnemers aan dit onderzoek van belang om daarvoor de juiste condities te scheppen. Dat vraagt onder meer om goede, lokale politiek-bestuurlijke samenwerking, en om investering in en het onderhouden van het lokale dienstverleningsnetwerk. En het vraagt bij de implementatie van nieuw beleid om geduld voordat de juiste organisaties elkaar weten te vinden.

Daarnaast kunnen allianties, convenanten of samenwerkingsverbanden tussen organisaties het bereik van, de expertise over, en het aanbod voor specifieke slecht bereikte groepen versterken.

En hoewel samenwerking niet altijd en overal kan, hoeft of moet, zien geïnterviewden dat het netwerk van hulpinstanties en hun hulpaanbod in de drie gemeenten versnipperd is. Dat heeft negatieve gevolgen voor het bereiken van mensen die ondersteuning nodig hebben. Daar liggen volgens hen verschillende zaken aan ten grondslag. Zij zien structurele factoren die de samenwerking binnen het netwerk van hulpinstanties belemmeren, namelijk: verkeerde (financiële) prikkels in het systeem, onduidelijke regie en verantwoordelijkheidsverdeling, en belangentegenstellingen.

## 5.3 Individuele hulpverleners en hun organisaties

Het bereiken van mensen met ondersteuningsbehoeften is uiteindelijk het resultaat van het handelen van hulp- of dienstverleners. Zij zijn daarbij afhankelijk van de organisaties waar zij werken, en dat kan de gemeente zelf zijn, maar het kunnen ook organisaties zijn waaraan de gemeente de dienstverlening heeft uitbesteed. Eerst beschrijven we wat hulpverleners volgens geïnterviewden wel en niet zouden moeten doen. Daarna gaan we in op wat dat betekent voor gemeenten en individuele organisaties waar deze hulpverleners werkzaam zijn.

### 5.3.1 Wat hulpverleners zouden moeten kunnen en doen

#### *Mensenkennis en vertrouwensband*

In meerdere interviews is spontaan het belang genoemd van hulpverleners die zich kunnen inleven in de ander. Daarbij speelt mensenkennis een belangrijke rol. Zodra er contact is gelegd met een potentiële hulpbehoevende persoon, kan het nog een hele uitdaging zijn om diegene daadwerkelijk goed te bereiken met ondersteuning. Twee voorbeelden die illustreren hoe dat in de praktijk speelt: het eerste voorbeeld gaat over een onafhankelijk cliëntondersteuner, die het met een schoondochter moet hebben over de incontinentie van haar gehandicapte schoonmoeder. Dat is van belang, omdat dat mede de hoogte van de zorgindicatie bepaalt, en dus ook bepaalt of deze persoon bereikt wordt met de juiste ondersteuning. En dat is een ingewikkeld gesprek, waar onder meer gevoelens van schaamte meespelen. Maar dankzij mensenkennis, vertelt de cliëntondersteuner, verloopt het gesprek goed en wordt de ondersteuning goed geregeld.

Het tweede voorbeeld gaat over een team dat huisbezoeken aflegt, om na te gaan of mensen zichzelf kunnen redden. Daarvoor passen de teamleden de zogenoemde zelfredzaamheidsmatrix toe.<sup>16</sup> Alleen daarmee ben je er nog niet. Zoals een van de teamleden vertelt:

*Je moet de zelfredzaamheidsmatrix in gaan vullen, maar het is minstens zo belangrijk om goed op de omgeving en andere signalen te letten. Je komt er niet alleen met het afvinken van een lijstje; het gaat er ook om dat je ook andere signalen oppikt en daar vervolgens goed op inspeelt.*

Verder wijzen geïnterviewden op het belang van (het opbouwen van) een vertrouwensband. Een jeugdarts uit de kleinstedelijke gemeente illustreert hoe dat kan uitmaken:

*Het maakt ook een heel groot verschil of de verpleegkundige net nieuw is bij de GGD, of iemand die al jaren in de wijk zit en ouders gewoon kennen van het consultatiebureau en de verpleegkundige. Dat maakt heel veel verschil van hoeveel vragen diegene krijgt en hoeveel die kan bieden.*

De jeugdarts geeft aan hoe dat juist in kwetsbare wijken uitmaakt:

*Wij noemen dat de aandachtswijken, dus waar weer de kwetsbare groepen wonen, waar dat meer speelde. Dus heb je een vertrouwensband, dan spreek je die verpleegkundige aan.*

<sup>16</sup> Dit is een instrument om de mate van zelfredzaamheid van mensen in kaart te brengen (Fassaert et al. 2013).

### Op de hoogte blijven van het veranderende sociaal domein

Het is op verschillende plekken in dit rapport al voorbijgekomen: het sociaal domein staat niet stil. Hulpverleners moeten goed op de hoogte zijn en blijven van het bredere hulpaanbod (de 'grote sociale kaart') en veranderingen in wetgeving, regels en procedures. Daarover zegt bijvoorbeeld een cliëntondersteuner: 'Er gebeuren zoveel wijzigingen in Wmo-land. Je moet daar een beetje up-to-date in blijven.' En om op de hoogte te blijven van het actuele hulpaanbod, is (in)formeel contact met anderen in het sociaal domein cruciaal. En dat is direct ook goed voor de onderlinge samenwerking. Zoals een beleidsadviseur in de grootstedelijke gemeente aangeeft: 'Want sommige partijen kennen elkaar ook niet, terwijl ze natuurlijk gewoon in hetzelfde gebied zitten. Dus het is ook een stukje kennismaking, uitwisseling van: waar ben jij goed in, waar ben jij goed in? Dan kunnen we elkaar helpen.' Elkaar op de hoogte blijven houden van het (veranderende) hulpaanbod is een essentieel onderdeel van het werk.

### Kennis van de (kleine) sociale kaart

De (in)formele professionele netwerkcontacten van individuele dienstverleners vormen onderling een belangrijke factor voor het bereik. Dat wordt soms ook wel 'de kleine sociale kaart' genoemd: de contacten op persoonlijk en lokaal niveau, binnen en buiten formele organisaties, soms ook met bewoners van een buurt die een spilfunctie hebben. Dat werkt op verschillende manieren, van het samen beter weten te vinden en helpen van mensen die ondersteuning nodig hebben tot aan het samenwerken met andere organisaties. Een welzijnswerker geeft aan dat het de truc is om 'net op de radar te verschijnen als er iemand zijn kop op het veld uitsteekt en om hulp vraagt'. Dit is makkelijker als een hulpverlener veel (in)formele contacten heeft. Dan is het makkelijker om bijvoorbeeld contact te leggen met sleutelfiguren in de buurt, en via hen zichtbaar(der) te worden bij mensen die ondersteuning nodig hebben. Zoals deze gebiedsmakelaar vertelt:

*Je hebt natuurlijk bepaalde personen in een gebied die vrij betrokken zijn, overal bekend staan, de sleutelfiguren... Als je daarbij aanhaakt, zien ze je ook wel snel.*

Hulpverleners hebben ook tijd en handelingsruimte nodig om zulke contacten te leggen en te onderhouden.

### Nieuwsgierig zijn om iets nieuws te leren

Hulpverleners die contacten met anderen uit andere disciplines leggen en onderhouden, verbreden daarmee hun blik, en lijken zodoende beter problemen bij mensen te kunnen signaleren. Zij kunnen makkelijker hulp vragen aan collega's van andere disciplines en mensen direct naar de persoon achter 'het juiste loket' doorverwijzen. Uit de gesprekken volgt ook dat hulpverleners een soort nieuwsgierigheid hebben naar zaken die misschien niet direct op hun eigen werkerrein liggen, maar wel relevant kunnen zijn. Zo vertelt een schuldhulpverlener bijvoorbeeld:

*Wat ik heel mooi vind: ik zie ook bij die teams wel nieuwsgierigheid om dingen te leren. Zo was er bijvoorbeeld gisteren bij het [wijkteam] een middag over suicidepreventie, en er was vanuit het team Inkomen een hele grote vertegenwoordiging die daarvan wilde leren. En dan vind ik dat wel heel mooi dat ze daar dan zijn, want dan... Ja, daar staan ook hele duidelijke vragen en gesprekstechnieken natuurlijk centraal.*

### Succesverhalen delen

Een aantal geïnterviewden vindt het belangrijk om succesverhalen zichtbaar te maken in de richting van andere hulpverleners. Wanneer hulpverleners praktische succesverhalen van elkaar zien, en merken dat mensen bereikt worden en echt zijn geholpen, dan motiveert dat, dan helpen ze mensen beter en bereiken ze ook meer mensen. 'Zij denken echt van, hé, ze zien één succesverhaal, nog een succesverhaal. Dus zij denken: als dit bij eentje kan, dan kan het gewoon bij meer.' Het lijkt er bovendien ook op dat andere hulpverleners door dit soort succesverhalen zien welke mogelijkheden en oplossingen er nog meer (kunnen) zijn. Die kunnen zij dan vervolgens ook toepassen in hun eigen werkpraktijk.

### 5.3.2 Wat hulp verlenen belemmert

#### Geen antenne hebben voor verborgen hulpvraag

Het blijft, zeker wanneer het gaat om mensen die terughoudend zijn met het vragen om hulp, belangrijk om een goede antenne te hebben voor de onderliggende hulpbehoefte. Hulpverleners moeten kunnen signaleren wanneer iemand moeite heeft met het formuleren van een hulpvraag. Een hulpverlener uit de kleinschalige gemeente merkt dat dat in de praktijk nog wel eens misgaat:

*Je probeert natuurlijk alles zo te faciliteren dat iemand z'n hulpvraag goed kan formuleren. [...] Alleen, maar dat is gewoon m'n eigen ervaring dat ik weet, zeker als de werkdruk hoog wordt, dat [...], ja, als iemand dan geen hulpvraag hoort [...], dan wordt het toch snel weer bij die persoon zelf teruggelegd. Zo van: 'Maar wat is nou eigenlijk het probleem?'*

Hulpverleners hebben dus ook voldoende tijd en rust nodig om hun werk met aandacht te kunnen doen en open te kunnen staan voor hulpvragen. Verschillende hulpverleners geven aan dat het soms lastig kan zijn om hun aandacht goed te verdelen. Er kan een verkeerde balans ontstaan doordat zij veel tijd kwijt zijn met het bedienen van mensen die heel zichtbaar en veeleisend zijn, en zij vervolgens te weinig tijd overhouden om contact te zoeken met mensen die juist helemaal niet, of minder goed in beeld zijn, maar die ook hulp nodig hebben.

#### Hooggespannen verwachtingen wekken

Om moeten gaan met de soms hooggespannen verwachting dat hulpverleners alle problemen kunnen oplossen, maakt hun werk er niet eenvoudiger op. Hulpverleners geven aan dat de verwachtingen soms hooggespannen zijn wanneer zij mensen doorgestuurd krijgen met de belofte dat hun probleem wel zal worden opgelost. Dit schept bepaalde verwachtingen bij mensen ('Het wijkteam lost het wel op', 'De mensen bij [naam organisatie] lossen al mijn problemen wel voor mij op'). Dit terwijl hun problemen lang niet altijd (helemaal) op te lossen zijn. Toch is die verwachting wel gecreëerd, en dat kan hulpverleners in een lastig parket brengen.

#### In dezelfde cirkeltjes blijven werken

Het komt voor dat mensen wel in beeld zijn, maar dat hulpverleners niet adequaat inspelen op de situatie. Zij blijven steeds in hetzelfde stramien werken, ook als ze weten dat dit niet de juiste aanpak is. Geïnterviewden geven voorbeelden van mensen die in een bepaald ondersteuningstraject zitten, dat niet goed blijkt te werken, maar dat hulpverleners dat desondanks in stand houden. In de praktijk blijken dat soort patronen nog wel eens lastig te doorbreken. Een hulpverlener uit de grootstedelijke gemeente illustreert dat:

*Ik zie gewoon in casuïstiek dat hulpverleners elke keer in hetzelfde kringetje werken. Er komt een zorgmelding. Vangnet gaat langs. Meneer wil geen hulp, dus we laten het, want er is geen hulpvraag. Vervolgens komt er weer een zorgmelding of een overlastmelding, en soms gaan ze zes keer hetzelfde kringetje langs en is er nog steeds geen oplossing. [...] En bij sommigen zit dat gewoon niet in het systeem.*

#### Valkuil: de hulpreflex

Er is een valkuil voor hulpverleners: de hulpreflex. Zoals een hulpverlener uit de grootstedelijke gemeente aangeeft: 'We zijn natuurlijk als hulpverleners heel snel geneigd om het probleem toch een soort te filteren in allemaal: "Oh, maar dan moet je dit, dan moet je dat. Heel vaak is dat niet het perspectief van een cliënt.' Het is daarom een kwestie van een balans weten te vinden tussen doorzettingsvermogen en overtuigingskracht, zonder dat dat uitmondt in 'paternalistisch helpen'; een reflex die nog weleens voorkomt bij hulpverleners.

### 5.3.3 Wat hulpverleners nodig hebben van hun organisaties

#### Voldoende handelingsruimte, tijd en middelen

Als hulpverleners vanuit de organisatie voldoende ruimte, tijd en middelen krijgen, kunnen zij effectiever zijn in het bereiken en helpen van mensen, getuige de verhalen uit de interviews. Het bieden van die ruimte kan op verschillende manieren. Dat gaat onder meer over handelingsruimte. Zo vertelt een teamleider van een sociaal wijkteam uit de grootstedelijke gemeente over de medewerkers uit het team 'dat ze natuurlijk ook de mazen van de wet opzoeken. En soms zeg ik: doe gewoon wat je moet doen, maar vertel niet alles.' De teamleider vervolgt zijn verhaal: 'En als we dan soms in een grijs gebied gaan opereren, ja, soms moet dat. Maar het is wel in het belang van de zorg. Je hebt niet met een product te maken, we hebben met mensen te maken, en dat is wel wat we allemaal primair stellen.'

Daarnaast zijn voldoende tijd en middelen van belang. Dat biedt meer ruimte om eerst het vertrouwen van mensen te kunnen winnen, en hun daarna passende ondersteuning te kunnen bieden. Dat is een kwestie van geduld, zoals een beleidsadviseur uit de grootstedelijke gemeente uitlegt:

*Soms moet je gewoon heel veel tijd investeren om vertrouwen bij die mensen te krijgen, en dat gaat niet vanzelf. Dat moet je heel geleidelijk doen, en af en toe eens mensen helpen of met ze meegaan. [...] Dat werkt al heel goed. Op een gegeven moment kunnen mensen dingen zelf, weet je wel, maar dat duurt even. Sommige mensen zeggen: 'Dan pak je toch gewoon de bus?' Maar de bus pakken is voor sommige mensen al te veel, dat redden ze niet.*

En soms zijn er ook andere oplossingen om de benodigde tijd en capaciteit te vinden om mensen te bereiken met de ondersteuning die nodig is. Bijvoorbeeld door inzet van ervaringsdeskundigen, zoals deze beleidsadviseur uit de grootstedelijke gemeente illustreert:

*Dat deden ze bij [naam project] wel, dan gingen ervaringsdeskundigen gewoon op bezoek. En soms ging het prima, en soms voor wel drie maanden lang lieten er ook mensen niks weten. Maar ze bleven vasthoudend om die mensen te blijven opzoeken en soms besteedden ze samen in totaal 500 uur aan een casus. Daar heeft een wijkteam geen tijd voor.*

#### Kwaliteit en diversiteit van het personeelsbestand

In de gesprekken komen er veel voorbeelden voorbij waaruit blijkt hoe belangrijk kwalitatief goede professionals en vrijwilligers zijn om mensen te bereiken met ondersteuning. Zo zijn er volgens een teamleider van schuldhulpverleners uit de kleinstedelijke gemeente binnen de organisatie mensen met verschillende werkstijlen nodig, die elkaar aanvullen:

*En wat ik als uitdaging wel zie, is van de ene kant het eigenlijk snel en efficiënt afdoen van aanvragen die er liggen, ten opzichte van het type medewerker wat je nodig hebt voor eigenlijk die bredere benadering. Want er zijn ook medewerkers die het heel fijn vinden om productie te draaien, aanvragen af te handelen.*

Een beleidsmedewerker van de grootstedelijke gemeente is zich ervan bewust dat de leefwerelden van medewerkers behoorlijk uiteen kunnen lopen, en dat ambtenaren hun best moeten doen om zich in te leven in wat er speelt in de wijken: 'Ja, je zit hier echt in een toren. En ik ben ook nog wit en hoogopgeleid, en ja, ik hoef me niet zorgen te maken of er vanavond eten op tafel staat. Dus ik geloof wel heel erg in, in de wijk aanwezig zijn.' Volgens een andere beleidsmedewerker uit dezelfde gemeente is het daarom belangrijk om de gemeentelijke organisatie een afspiegeling te laten zijn van de samenleving, want 'wat dat betreft breng je het ook dichterbij de mensen, en dat vind ik wel goed'.

#### Gemeentelijke organisatie: tegengaan van interne verkokering

Uit interviews blijkt dat ambtenaren niet alleen een actieve houding in de richting van de buitenwereld dienen te hebben, maar ook binnen hun eigen gemeentelijke organisatie. Die organisatie bestaat uit verschillende onderdelen die er andere, soms zelfs conflicterende benaderingswijzen op na kunnen houden. Dergelijke interne verkokering vormt indirect een belemmerende factor bij het bereiken van mensen met ondersteuningsbehoeften. Er zijn in de interviews dan ook verschillende initiatieven voorbijgekomen die zulke interne verkokering proberen tegen te gaan. Dat gaat onder meer om trainingen van ambtenaren aan ambtenaren van andere afdelingen, om hun kennis over het aanbod

van voorzieningen en ondersteuning bij te spijkeren. Of het betrekken van communicatieadviseurs bij een informatiecampagne over schuldhulpverlening. Of een schrijfcursus voor ambtenaren, om ervoor te zorgen dat zij in begrijpelijke taal met inwoners communiceren, bijvoorbeeld in brieven over maatwerkvoorzieningen. Toch blijft het binnen een grote gemeentelijke organisatie een uitdaging om elkaar te vinden, zoals een beleidsadviseur merkt:

*Wat ik wel altijd lastig vind van een grote gemeente: het kost heel veel tijd om de juiste collega te vinden. Het zijn zoveel mensen; je moet echt wel zoeken naar mensen en dat kost dan best wel vaak wat tijd, voordat je de juiste persoon hebt. Maar als je hem hebt, dan is vaak de samenwerking wel prima.*

In de kleinschalige gemeente zijn in dit verband juist de korte lijnen genoemd door verschillende geïnterviewden. Zij zien dit als hun kracht, zoals een medewerker arbeidsre-integratie toelicht:

*Dat is denk ik een voordeel van een kleine gemeente zijn. Wij kennen elkaar bijna allemaal van naam, van gezicht, van, ja je weet wie je belt. Wij zitten heel veel bij elkaar inpandig, er zijn heel veel overleggen met de verschillende afdelingen en diensten, instanties, en daardoor leer je elkaar allemaal op hele korte termijn heel goed kennen. En dat maakt de samenwerking heel fijn en heel handig.*

In ieder geval is het duidelijk dat er expliciet aandacht moet zijn om interne verkokering zoveel mogelijk tegen te gaan – en al helemaal als het gaat om interne inconsistenties of tegenstrijdigheden tussen verschillende onderdelen van de gemeentelijke organisatie.

#### **Gemeentelijke initiatieven om bereik van regelingen te vergroten**

In de gesprekken komen praktijkvoorbeelden voorbij van initiatieven van ambtenaren uit de gemeentelijke organisatie die nadrukkelijk bedoeld zijn om moeilijk bereikbare mensen te bereiken. Een beleidsmedewerker geeft als voorbeeld: 'We hebben een klein belteam dat, bijvoorbeeld als mensen een scholierenvergoeding toegekend hebben gekregen, maar nooit gebruikt hebben, dat we opbellen, zeggen hoeveel saldo er nog openstaat.' En een ander voorbeeld is de samenwerking tussen een gemeente en een stichting, die samen met de woningcorporatie bij mensen langs de deur gaat om te vragen of zij ondersteuning kunnen gebruiken. En in de grootstedelijke gemeente proberen medewerkers van een bepaald team het bereik binnen de gemeente in kaart te brengen, op basis van beschikbare registratiedata. Vervolgens organiseren zij in geselecteerde wijken evenementen om het hulpaanbod onder de aandacht te brengen, en proberen zij contact te leggen met organisaties die daar actief zijn. Zoals twee leden van dat team toelichten:

*R2: Ja, en wat wij heel erg proberen en met [naam team] is: we [...] zien in welke wijken het bereik het laagst is, en dat rekenen we dan om naar absolute aantallen. En dan bekijken [naam teamlid] en ik samen van: goh, waar kunnen we in die wijken nog wat betekenen? Want het zijn echt mensen die waarschijnlijk ook niet in een buurthuis komen, zich niet melden bij de wijkteams en daardoor ook nog geen gebruik maken van regelingen en niet bereikt worden. En daar gaan we dan of evenementen organiseren of ...*

*R4: De organisaties benaderen daar.*

*R2: Ja, daar de organisaties benaderen.*

#### **Ingewikkelde regels en procedures verminderen**

Ingewikkelde regels en procedures vormen grote barrières in het bereiken van mensen die ondersteuning nodig hebben. Een welzijnswerker van de kleinstedelijke gemeente ziet dat bijvoorbeeld rond de Wmo-aanvraag:

*[...] Als je kijkt naar welke brieven gemeenten sturen naar klanten van de Wmo, Participatiewet. Nou, dat zijn drie regels waar het eigenlijk om gaat, en anderhalf kantje alleen juridische tekst die waarschuwt wat er allemaal kan gebeuren.*

Of een beleidsmedewerker uit de grootstedelijke gemeente, die het ziet rond de aanvraag van Tozo voor zelfstandig ondernemers (zzp'ers):

*Op het moment dat je niet bekend bent bij ons en we weten je gegevens niet, dan krijg je dus die langere aanvraag, want je moet stukken sturen. Dat kan allemaal digitaal, maar je moet het wel doen, en dat is ingewikkeld.*

Weliswaar zijn er in de drie gemeenten serieuze pogingen om regels te vereenvoudigen en om procedures beter in te richten, maar alsnog kan het voor mensen met een ondersteuningsbehoefte ingewikkeld zijn. Bijvoorbeeld met het opgeven van een inkomen als zzp'er voor inkomensondersteuning: 'Het is al snel ingewikkeld, omdat je papieren moet laten zien. Maar als je zelfstandige bent, dan weet je pas aan het eind van anderhalf jaar wat je inkomen was.' Of een andere beleidsadviseur uit dezelfde grootstedelijke gemeente, die merkt dat armoederegelingen ingewikkeld zijn: 'Armoederegelingen zou ik zeggen, probeer die inderdaad gewoon te vereenvoudigen.' En weer een andere beleidsmedewerker uit die gemeente die zich afvraagt: '[...] of het aanbod van de regelingen goed aansluit op de behoefte van bijvoorbeeld ondernemers of werkende minima, dat weet je niet.' De versimpeling van regels en procedures om het bereik te vergroten blijkt echter vaak nog niet zo eenvoudig. Haar collega ondervindt dat zelf in de praktijk:

*Mensen vinden het heel lastig, de aanvraagformulieren. [...] Ik ben daar continu mee bezig om dat te versimpelen. Maar de mensen die wij al in beeld hebben, sturen we een verkort aanvraagformulier dat alleen maar ondertekend hoeft te worden, met een retourenvelop erbij, zodat ze het gratis kunnen retourneren. Nou, ik denk dat er 25% ook niet op reageert.*

### **Onduidelijke profilering**

Als een hulpinstantie zich niet, of niet op de juiste manier profileert, kan dat problematisch werken in het bereiken van bepaalde mensen. Sommige mensen associëren hulpinstanties met 'de gemeente', al zijn veel van die instanties dat formeel niet. Zeker als mensen wantrouwend staan tegenover de overheid, kan dat drempelverhogend werken (zie ook § 3.2.2). Het kan dan helpen om als organisatie een duidelijk eigen profiel aan te nemen, waardoor mensen niet die (al dan niet terechte) associatie maken, en sneller geneigd zijn om ondersteuning te accepteren. In de praktijk doen sommige organisaties dit al. Een hulpverlener van een informele organisatie uit de grootstedelijke gemeente, die in samenwerking met woningcorporaties bij mensen langs de deuren gaat, vertelt:

*R: En het helpt ook wel echt dat we bijvoorbeeld geen politie-uniformen aan hebben of geen symbool op mijn jasje van de gemeente. We zijn echt, we horen nergens bij, en dat vinden...*

*I: Jullie komen gewoon als persoon?*

*R: We komen gewoon als persoon en dat is heel... dat is prettig.*

### **Niet systematisch leren**

Wat tot slot opvalt, is dat geen van de drie gemeenten op een systematische manier lijkt te leren van beleid en interventies om niet-bereik te verminderen. Er komen weliswaar veel positieve voorbeelden voorbij in de interviews, maar over het geheel genomen lijkt er geen structurele aandacht te zijn om daarvan te leren. Dit terwijl evalueren en leren veel op kan opleveren. Zo haalt een beleidsmedewerker een kritisch extern onderzoek aan naar de effectiviteit van interventies in het sociaal domein, dat veel impact had en tot acties leidde om het hulpaanbod te verbeteren. Of bijvoorbeeld een cliëntondersteuner die aangeeft dat de gemeente de aanvraag voor een persoonsgebonden budget (PGB) eenvoudiger heeft gemaakt, nadat de problemen daarover waren aangekaart:

*Het is fijn dat ze ons serieus nemen in het werk wat we doen én ook wat doen met de adviezen die we geven.*

*Want we hebben wel bepaalde veranderingen ook samen met de gemeente toch uiteindelijk kunnen doorvoeren.*

Dat lijken echter incidentele leermomenten te zijn. Nu is het inderdaad gecompliceerd om goed onderzoek te doen, zoals deze beleidsmedewerker opmerkt:

*Het is voor ons heel lastig dat we nooit goed kunnen onderzoeken wat de causaliteit is van nieuwe aanvragen.*

*Er lopen heel vaak campagnes naast elkaar, waardoor we niet weten wat het gevolg is van een actie die je verricht.*

*Dus wat nou echt succesvol is om mensen te bereiken, is heel lastig te kwantificeren.*



Ondanks dat soort uitdagingen, lijken de drie gemeenten weinig gebruik te maken van de praktijkkennis die aanwezig is, zoals uit de interviews op te maken is. Die waardevolle praktijkkennis blijft daarmee grotendeels onbenut, of dreigt zelfs helemaal verloren te gaan – zeker wanneer ervaren vrijwilligers vertrekken, of professionals stoppen met hun baan. Twee beleidsadviseurs constateren tijdens een interview zelf ook dat zij beter zouden moeten leren van wat er zoal gebeurt:

R3: *Zouden we wel moeten doen.*

R2: *Ik wil net zeggen: dat zouden we best wel wat meer kunnen doen. Daar maak je misschien te weinig tijd voor, maar het kan heel leerzaam zijn.*

#### **5.3.4 Conclusie: goed bereik vraagt om kundige hulpverleners en een sterk netwerk**

Hulpverleners hebben een breed palet aan kennis en kunde nodig om mensen effectief te kunnen bereiken. Je kennis over mensen en het sociale domein op orde houden, je oprecht kunnen inleven in de ander, en het hebben van een brede blik. Dat zijn een aantal belangrijke competenties waarmee hulpverleners het verschil kunnen maken en mensen weten te bereiken, aldus de deelnemers aan dit onderzoek. Om het toeval een handje te helpen, en de kans groter te maken om als hulpverlener moeilijk bereikbare mensen op het spoor te komen, zijn goede (in)formele professionele netwerkcontacten, de zogenoemde kleine sociale kaart, zeer behulpzaam.

Hulpverleners met persoonlijke motivatie en (in)formele netwerkcontacten zijn ook cruciaal voor het functioneren van het organisatienetwerk. In de literatuur staan dat soort personen bekend als *boundary-spanners*, of grenswerkers. Zij leggen verbindingen tussen hun eigen organisatie en mensen en organisaties daarbuiten (Williams 2002). Zij 'begrijpen de behoeften van andere partijen, wat hen in staat stelt om te zoeken naar gedeelde betekenissen en individuele organisatorische belangen samen te smelten met gezamenlijke belangen' (Van Meerkerk 2014: 225).

Weliswaar zijn er netwerkmanagers, gebiedsmakelaars, opbouwwerkers en anderen die een dergelijke netwerkfunctie vervullen, maar er zou meer aandacht moeten zijn voor hulpverleners die dat in feite ook met hun eigen netwerk doen. Eerder onderzoek onderscheidt verschillende netwerkkrollen, waaronder die van *network champion* (Agranoff 2003). Die 'netwerkkampioen' kijkt over de grenzen van de organisatie heen, en is bij uitstek geschikt om contact te leggen met mensen en instanties die wellicht in eerste instantie niet op de radar staan, maar wel relevant kunnen zijn in de aanpak van niet-bereik. Denk aan sleutelfiguren in de wijk, informele buurtnetwerken, online platforms voor burenhulp, goedbedoelenfondsen, en het bedrijfsleven.

In de interviews komen veel aspecten van organisaties aan bod die direct, en soms meer indirect van invloed zijn op hulpverleners en hun bereik van inwoners met een ondersteuningsbehoefte. Dat gaat over de inrichting en het functioneren van de eigen organisatie (o.a. het tegengaan van interne verkokering, een kwalitatief en divers personeelsbestand) en het bieden van voldoende tijd en ruimte voor hulpverleners. Tegelijk vormen ingewikkelde regels en procedures van organisaties een belangrijke sta-in-de-weg voor het bereik. Het blijkt in de praktijk lang niet altijd makkelijk om die te vereenvoudigen – ook al doen gemeenten daar wel serieuze pogingen toe. Tot slot valt op dat, ondanks de praktijkkennis en -ervaring die er is, er in geen van de drie gemeenten sprake lijkt te zijn van een systematische leercultuur.

## 5.4 Tot slot

Welke condities, ontwikkelingen en factoren binnen de lokale dienstverlening zijn van invloed op het (niet-)bereiken van mensen met ondersteuningsbehoeften? Dit hoofdstuk laat zien dat er in de drie gemeenten drie aspecten van de lokale dienstverlening zijn die een cruciale rol spelen: de inrichting van de dienstverlening en de werkwijze, het functioneren van het lokale netwerk, en de handelingsruimte van individuele hulpverleners.

Over het eerste aspect, de inrichting en werkwijze van de lokale dienstverlening, blijkt uit de interviews dat bereikbaarheid van de dienstverlening en de communicatie daarover cruciaal zijn. De keuze voor een laagdrempelig en uitnodigend fysiek loket kan logisch lijken, maar is ook passief en aanbodgericht. Mensen die niet om hulp vragen blijven *onzichtbaar*. Outreachend werken en vroegsignalering zijn belangrijke manieren van dienstverlening waarmee mensen meer succesvol (*tijdig*) bereikt kunnen worden.

Ten tweede verbreedt een goed functionerend netwerk met een breed scala aan organisaties en sleutelpersonen de blik op mensen en hun ondersteuningsbehoeften, en dat draagt bij aan een meer *volledig* bereik. Een goed functionerend netwerk vraagt om voldoende menskracht en deskundigheid om het netwerk tot stand te brengen en te onderhouden. Verder dragen coherent beleid en goede samenwerking op politiek-bestuurlijk niveau bij aan een samenhangende aanpak van niet-bereik, en bevorderen ze de samenwerking op uitvoerend niveau. Versnippering en suboptimale samenwerking in het sociaal domein leiden tot een slechtere aansluiting van het aanbod en verminderen de vindbaarheid. Hierdoor is ondersteuning minder beschikbaar. Oorzaken die daaraan ten grondslag liggen, zijn verkeerde financiële prikkels in het stelsel, onduidelijkheid over regie en verantwoordelijkheidsverdeling tussen organisaties, belangentegenstellingen, en een gebrek aan een gedeelde taal van organisaties.

Tot slot identificeert dit onderzoek verschillende factoren die spelen op het niveau van individuele hulpverleners en hun organisaties. Het meest directe bereik vindt plaats via individuele hulpverleners die het contact met inwoners zoeken en hebben. Hun kennis, professionele netwerk, en hun mogelijkheden om 'het goede' te doen, zijn medebepalend voor het bereik van *passende* ondersteuning. Het succes in het bereiken van mensen door hulp- en dienstverleners hangt ook af van de facilitering door de (gemeentelijke) organisaties waar zij in dienst zijn. Zij hebben tijd nodig om outreachend te kunnen werken, contacten in het netwerk te onderhouden, van elkaar te kunnen leren, en ruimte nodig uitzonderingen te mogen maken op regels en procedures.

## Literatuur

- Agranoff, R. (2003). *Leveraging networks. A guide for public managers working across organizations*. Arlington: IBM Business Consulting Services.
- A&O fonds Gemeenten (2019). *Methodiek 'Garage de Bedoeling' tackelt uitvoeringsproblemen*. Den Haag: A&O fonds Gemeenten. Geraadpleegd 25 april 2024 via [www.aeno.nl/uitval](http://www.aeno.nl/uitval).
- Bercken-Boonacker, S. van den, M. van Boekel, B. Briels, K. Leidorf, S. Makkink, H. Mateman en E. Versluis (2019). *Organiseer ervaringsdeskundigheid. Het VN-Verdrag Handicap in jouw gemeente*. Den Haag/Utrecht: Vereniging van Nederlandse Gemeenten/Movisie. Geraadpleegd 25 april 2024 via [vng.nl/sites/default/files/nieuws\\_attachments/2018/inspiratiebundel\\_organiseer\\_ervaringsdeskundigheid\\_onlineversie.pdf](http://vng.nl/sites/default/files/nieuws_attachments/2018/inspiratiebundel_organiseer_ervaringsdeskundigheid_onlineversie.pdf).
- Blijleven, W., F. de Koning, S. Sarwary en P. Feijten, m.m.v. A. Mangnus en R. Willems (2023). *Mensbeelden achter beleid. Lessen over de rol van mensbeelden bij het LLO-beleid en de covid-vaccinatiestrategie*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Boer, A. de, M. de Klerk, D. Verbeek-Oudijk en I. Plaisier (2020). *Blijvende bron van zorg. Ontwikkelingen in het geven van informele hulp 2014-2019*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Bovens, M. en A. Keizer (2020). *Doenvermogenstoets*. Den Haag: Wetenschappelijk Raad voor het Regeringsbeleid.
- Bredewold, F., J. Duyvendak, T. Kampen, E. Tonkens en L. Verplanke (2018). *De verhuizing van de verzorgingsstaat*. Amsterdam: Van Gennep.
- Bucx, F., E. Eggink en M. de Klerk (2023). *Meer zicht op ouders. Zorgen, problemen en hulpbronnen van minderjarige kinderen*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Bussemaker, J., T. 'S Jongers en R. Vonk (2021). Gezondheidsverschillen voorbij. In: *Tijdschrift voor Gezondheidswetenschappen*, jg. 99, p. 36-39.
- Commissie sociaal minimum (2023). *Een zeker bestaan: Naar een toekomstbestendig stelsel van het sociaal minimum (rapport I)*. Den Haag: Commissie sociaal minimum.
- Della Porta, D. (2008). Comparative analysis: case-oriented versus variable-oriented research. Approaches and methodologies in the social sciences, 198. In: D. Della Porta en M. Keating (red.), *Approaches and methodologies in the social sciences: A pluralist perspective*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Dibi, B. (2020). *Knelpunten en oplossingen voor het sociaal bereik van instanties op wijkniveau*. Utrecht: Bureau Krachtwijken.
- Draak, M. den, W. Mensink, M. van den Wijngaart (Lokaal Centraal bv) en M. Kromhout (2013). *De weg naar maatschappelijke ondersteuning. Een onderzoek naar de kanteling in tien gemeenten (Deelrapport De kanteling in de Wmo)*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Echtelt, P. van, K. Sadiraj, S. Hoff, S. Muns, K. Karpinska, D. Das en M. Versantvoort, m.m.v. L. Putman (2019). *Eindevaluatie van de Participatiewet*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Echtelt, P. van, E. Eggink en K. Sadiraj (2023). *Een brede blik op bijstand*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Eggink, E. en M. de Klerk (2024). Zorg en ondersteuning. In: L. Vermeij, Y. de Kluienaar, M. Reijnders en M. Coenders (red.), *Koersen op kwaliteit van de samenleving. Sociale en Culturele Ontwikkelingen 2024*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Enneking, K. (2023). Inkomensafhankelijke eigen bijdrage Wmo per 2026. In: *Binnenlands Bestuur*, 22 mei 2023. Geraadpleegd 25 april 2024 via [www.binnenlandsbestuur.nl/sociaal/inkomensafhankelijke-eigen-bijdrage-wmo-2026](http://www.binnenlandsbestuur.nl/sociaal/inkomensafhankelijke-eigen-bijdrage-wmo-2026).
- Fassaert, T., S. Lauriks, S. van de Weerd, M. de Wit en M. Buster (2013). Ontwikkeling en betrouwbaarheid van de Zelfredzaamheid-Matrix. In: *Tijdschrift voor Gezondheidswetenschappen*, jg. 91, p. 169-177.
- Friele, R., M. Bruning, I. Bastiaanssen, R. de Boer, A. Bucx, J. de Groot, T. Pehlivan, L. Rutjes, F. Sondeijker, T. van Yperen en R. Hageraats (2018). *Eerste Evaluatie van de Jeugdwet. Na de transitie nu de transformatie*. Den Haag: ZonMw.
- Gebhardt, W. en P. Feijten (2022). *Mensbeelden bij beleid. Bewust worden, bespreken en bijstellen*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Goderis, B., D. Verbeek-Oudijk, C. Geppert en S. Muns (2023). Bestaanszekerheid. In: W. Huijnk, D. Verbeek-Oudijk en R. Willems (red.), *Kwesties voor het kiezen. Maatschappelijke thema's voor de Tweede Kamerverkiezingen 2023* (p. 14-21). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

- Goderis, B. en D. Verbeek-Oudijk, m.m.v. J. Iedema (2024). Bestaanszekerheid. In: L. Vermeij, Y. de Kluizenaar, M. Reijnders en M. Coenders (red.), *Koersen op kwaliteit van de samenleving. Sociale en Culturele Ontwikkelingen 2024*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Harnacke, C., H. Fitzpatrick, H. Felten en R. van Schaijk (2023). *Verkenning Stigma en bestaanszekerheid. Een literatuurstudie*. Utrecht: Movisie.
- Hernanz, V., F. Alherbe en M. Pellizzari (2004). *Take-up of welfare benefits in OECD countries: a review of the evidence*. Parijs: OECD.
- Hin, J. en G. de Hollander (2023). *Gezondheidsachterstanden: kijk ook eens naar de ruimtelijke uitsortering van mensen en voorzieningen*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Hoevenagel, R. en J. Joossen (2022). *Wie bereikt de (Rijks)overheid niet? Literatuurstudie naar inclusieve informatie en dienstverlening van de (Rijks)overheid*. Geraadpleegd 25 april 2024 via [www.communicatierijk.nl/documenten/publicaties/2022/11/11/update-literatuurstudie-mensen-de-rijksoverheid-niet-bereikt](http://www.communicatierijk.nl/documenten/publicaties/2022/11/11/update-literatuurstudie-mensen-de-rijksoverheid-niet-bereikt).
- Huijnk, W., D. Verbeek-Oudijk en R. Willems (red.) (2023). *Kwesties voor het kiezen. Maatschappelijke thema's voor de Tweede Kamerverkiezingen 2023*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Inspectie SZW (2021). *Niet-gebruik van de algemene bijstand. Een onderzoek naar de omvang, kenmerken, langdurigheid en aanpak*. Geraadpleegd 25 april 2024 via [www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2021/06/15/bijlage-iii-inspectie-szw-rapportage-niet-gebruik-algemene-bijstand](http://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2021/06/15/bijlage-iii-inspectie-szw-rapportage-niet-gebruik-algemene-bijstand).
- Kampen, T. (2023). *Help, een sociaal werker achter de voordeur*. In: *Sociale Vraagstukken*, 15 februari 2023. Geraadpleegd 25 april 2024 via [www.socialevraagstukken.nl/help-een-sociaal-werker-achter-de-voordeur](http://www.socialevraagstukken.nl/help-een-sociaal-werker-achter-de-voordeur).
- Kampen, T., I. Verhoeven en L. Verplanke (red.) (2013). *De affectieve burger. Hoe de overheid verleidt en verplicht tot een nieuwe publieke moraal*. Amsterdam: Van Gennep.
- Klauw, M. van der en M. van Egmond (2018). *Sociaal makelaar. De verbinder tussen zorg, welzijn en wijkinitiatief*. Handreiking TNO. Geraadpleegd 25 april 2024 via [www.tno.nl/media/11562/handreiking\\_sociaalmakelaar.pdf](http://www.tno.nl/media/11562/handreiking_sociaalmakelaar.pdf).
- Klerk, M. de en A. de Boer (red.) (2019). *Mantelzorg 2019* (digitaal magazine). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau. Geraadpleegd 25 april 2024 via [magazines.rijksoverheid.nl/scp/scp-specials/2019/02](http://magazines.rijksoverheid.nl/scp/scp-specials/2019/02).
- Klerk, M. de, E. Eggink, P. van Echtelt, M. Kromhout en E. van den Berg (2022). *Uitdagingen in het sociaal domein. Nieuwe gemeentebesturen aan zet*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Klerk, M. de, E. Eggink, I. Plaisier en K. Sadiraj (2023). *Zicht op zorgen. Kerncijfers over de problematiek, hulpbronnen, leefsituatie en ondersteuning van mensen in het sociaal domein*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Kooij, A. van der en S. Keuzenkamp (2018). *Ervaringsdeskundigen in het sociaal domein: wie zijn dat en wat doen ze? Startnotitie*. Utrecht: Movisie. Geraadpleegd 25 april 2024 via [www.movisie.nl/sites/movisie.nl/files/2019-11/Startnotitie-Ervaringsdeskundigen-in-het-sociaal-domein.pdf](http://www.movisie.nl/sites/movisie.nl/files/2019-11/Startnotitie-Ervaringsdeskundigen-in-het-sociaal-domein.pdf).
- Kromhout, M., N. Kornalijnslijper en M. de Klerk (red.) (2018). *Veranderde zorg en ondersteuning voor mensen met een beperking. Landelijke evaluatie van de Hervorming Langdurige Zorg*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Kromhout, M., P. van Echtelt en P. Feijten (2020). *Sociaal domein op koers? Verwachtingen en resultaten van vijf jaar decentraal beleid*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Kroon, K. (2019). *Mensen met een lvb gebaat met integrale levensloopbegeleiding*. Geraadpleegd 25 april 2024 via [www.zorgvisie.nl/mensen-met-een-lvb-gebaat-met-integrale-levensloopbegeleiding/?ipaccess=1](http://www.zorgvisie.nl/mensen-met-een-lvb-gebaat-met-integrale-levensloopbegeleiding/?ipaccess=1).
- Lauriks, S., M. Buster, M. de Wit, S. van de Weerd, T. Kamann, W. van den Boom en T. Fassaert (2020). *Handleiding Zelfredzaamheid-Matrix 2017*. Amsterdam/Rotterdam: GGD Amsterdam/Gemeente Rotterdam. Geraadpleegd 25 april 2024 via [www.zelfredzaamheidmatrix.nl/wp-content/uploads/200303-Handleiding-Zelfredzaamheid-Matrix-2017-v2.0.pdf](http://www.zelfredzaamheidmatrix.nl/wp-content/uploads/200303-Handleiding-Zelfredzaamheid-Matrix-2017-v2.0.pdf).
- Madsen, J., K. Mikkelsen en D. Moynihan (2020). *Burdens, sludge, ordeals, red tape, oh my! A user's guide to the study of frictions*. In: *Public Administration*, jg. 100, nr. 2, p. 375-393.
- Marangos, A., M. Cardol en M. de Klerk (2013). *Niet-gebruik van maatschappelijke ondersteuning*. In: *Tijdschrift voor Gezondheidswetenschappen*, jg. 91, nr. 6, p. 324-331.
- Markhorst, A. en H. Sureveen (2021). *Levensloopbegeleiding VAB en gemeenten. Verslag van een verkenning door VAG en VWS bij gemeenten naar draagvlak voor levensloopbegeleiding VAB*. Utrecht: Vanuit Autisme Bekeken. Geraadpleegd 25 april 2024 via [open.overheid.nl/documenten/ronl-d87acb24-3333-42ec-862b-56f07b1e7f79/pdf](http://open.overheid.nl/documenten/ronl-d87acb24-3333-42ec-862b-56f07b1e7f79/pdf).

- Mechelen, N. van en J. Janssens (2017). *Who is to blame? An overview of the factors contributing to the non-take-up of social rights*. Antwerpen: Herman Delleck Centre for Social Policy, Universiteit Antwerpen.
- Meerkerk, I. van (2014). *Boundary Spanning in Governance Networks: A study about the role of boundary spanners and their effects on democratic throughput legitimacy and performance of governance networks* (proefschrift). Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Moynihán, D., P. Herd en H. Harvey (2015). Administrative burden: Learning, psychological, and compliance costs in citizen-state interactions. In: *Journal of Public Administration Research and Theory*, jg. 25, nr. 1, p. 43-69.
- Movisie (2021). *Gemeenten aan de slag met ervaringsdeskundigheid*. Geraadpleegd 25 april 2024 via [www.movisie.nl/artikel/gemeenten-aan-slag-ervaringsdeskundigheid](http://www.movisie.nl/artikel/gemeenten-aan-slag-ervaringsdeskundigheid).
- Nationale Ombudsman (2018). *Een open deur? Een onderzoek naar de toegang tot de gemeentelijke schuldhulpverlening*. Geraadpleegd 25 april 2024 via [www.nationaleombudsman.nl/system/files/bijlage/Een%20open%20deur.pdf](http://www.nationaleombudsman.nl/system/files/bijlage/Een%20open%20deur.pdf).
- Oomkens, R., L. Salomé, A. Eleveld, S. Kistemaker en H. Bouma (2022). *Hardvochtige effecten op burgers door knelpunten in (uitvoering) wet- en regelgeving binnen de sociale zekerheid*. Zoetermeer/Delft/Amsterdam/Utrecht: Panteia/Muzus/Vrije Universiteit Amsterdam/Hogeschool Utrecht.
- Oorschot, W. van (1996a). Modelling non-take-up: The interactive model of multi-level influences and the dynamic model of benefit receipt. In: W. van Oorschot (red.), *New perspectives on the non-take-up of social security benefits* (p. 7-59). Tilburg: Tilburg University Press.
- Oorschot, W.J.H. van (1996b). Gedeelde verantwoordelijkheid: Over omvang en oorzaken van niet-gebruik van sociale zekerheid in Nederland. In: *Sociale Wetenschappen*, jg. 39, p. 1-32.
- Oudenhoven-van der Zee, K. van (2024). *Burgers gelijkwaardig aan de ontwerptafel van beleid*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Plaisier, I. en M. den Draak (2021). *Passende zorg voor ouderen thuis: knelpunten in kaart*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Plaisier, I., P. Schyns, K. Kadrouch-Outmany, A. Schotel en M. de Klerk (2023). *Gezien, gehoord en geholpen willen worden. Ervaringsverhalen uit het sociaal domein over gemiste ondersteuning*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Reijnders, M. (2020). *Non-take-up of social support and the implications for social policies* (proefschrift). Leiden: Universiteit Leiden.
- Reijnders, M., F. Bucx, R. Schellingerhout en E. Eggink (2023). Adequate ondersteuning van mensen in kwetsbare situaties. In: D. Verbeek-Oudijk, S. Hardus, A. van den Broek en M. Reijnders (red.), *Sociale en Culturele Ontwikkelingen. Stand van Nederland 2023*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Reulings, P. (2018). Hoe toegankelijk is het sociaal domein voor mensen met een licht verstandelijke beperking? In: *Sociaal Bestek*, jg. 2018, nr. oktober/november.
- ROB (2017). *Zorg voor samenhangende zorg. Over zorgwetten die door gemeenten worden uitgevoerd*. Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur.
- ROB (2021). *Rust-reinheid-regelmaat. Evenwicht in de bestuurlijk-financiële verhoudingen*. Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur.
- Rowley, J. (2002). Using case studies in research. In: *Management Research News*, jg. 25, nr. 1, p. 16-27.
- Schellingerhout, R., E. Eggink, J. Boelhouwer en I. Ooms (2021). *Voorzieningen in 3D. Gebruik van voorzieningen in het sociaal domein 2015-2019 vanuit verschillende perspectieven: personen, huishoudens, regio's en trends*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Schyns, P. (2018). Zelfredzaamheid en participatie. In: L. van der Ham, M. den Draak, W. Mensink, P. Schyns en E. van den Berg, m.m.v. P. van Houwelingen en I. van de Velde (red.), *De Wmo 2015 in praktijk. De lokale uitvoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Slagman, A., D. Lauritsen, A. Visser en M. Blom (2023). *Niet-gebruik inkomensondersteunende regelingen SZW. Een synthesestudie*. Den Haag: Significant/APE. Geraadpleegd 25 april 2024 via [www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2023/03/28/synthesestudie-niet-gebruik-inkomensondersteunende-regelingen](http://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2023/03/28/synthesestudie-niet-gebruik-inkomensondersteunende-regelingen).
- Simonse, O., M. Knoef, L. van Dillen, W. van Dijk en E. van Dijk (2023). Psychological barriers to take-up of healthcare and child support benefits in the Netherlands. In: *Journal of European Social Policy*, jg. 57, nr. 3, p. 255-271.
- Tempelman, C., A. Houkes en J. Prins (2011). *Niet-gebruik inkomensondersteunende maatregelen: eindrapport*. Amsterdam: SEO.

- Theunissen, A. en M. Reijnders (2021). *Leren van bestaande interventies: het vroegsignaleren, bereiken en ondersteunen van mensen met betalingsachterstanden*. Leiden/Den Haag/Rotterdam: Vitale Delta. Geraadpleegd 29 maart 2024 via [www.vitaledelta.nl/wp-content/uploads/2021/10/Leren-van-bestaande-interventies.pdf](http://www.vitaledelta.nl/wp-content/uploads/2021/10/Leren-van-bestaande-interventies.pdf).
- Tiemeijer, W. (2021). *Begrensde burgers: Over de bijdrage van gedragswetenschappen aan bestuur en beleid*. Rotterdam: Erasmus School of Social and Behavioural Sciences.
- TK (2012/2013). *Regels over de gemeentelijke verantwoordelijkheid voor preventie, ondersteuning, hulp en zorg aan jeugdigen en ouders bij opgroei- en opvoedingsproblemen, psychische problemen en stoornissen (Jeugdwet)*. Memorie van toelichting. Tweede Kamer, vergaderjaar 2012/2013, 33684, nr. 3.
- TK (2013/2014a). *Regels inzake de gemeentelijke ondersteuning op het gebied van zelfredzaamheid, participatie, beschermd wonen en opvang (Wet maatschappelijke ondersteuning 2015)*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2013/2014, 33841, nr. 3.
- TK (2013/2014b). *Decentralisatiebrief*. Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 19 februari 2013. Tweede Kamer, vergaderjaar 2013/2014, 33400 VII, nr. 59.
- TK (2015/2016). *Uitvoering en evaluatie Participatiewet*. Brief van de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 24 juni 2016. Tweede Kamer, vergaderjaar 2015/2016, 34352, nr. 19.
- TK (2019/2020). *Wijziging van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening ten behoeve van de uitwisseling van persoonsgegevens*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2019/2020, 35 316, nr.3.
- TK (2022/2023a). *Integraal Zorgakkoord: Samen werken aan gezonde zorg*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2022/2023, 31765, nr. 655.
- TK (2022/2023b). *Voortgangsbrief Jeugd*. Kamerbrief van 20 juni 2023. Tweede Kamer, vergaderjaar 2022/2023, 31839, nr. 964.
- TK (2022/2023c). *Zorg en maatschappelijke ondersteuning*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2022/2023, 29538, nr. 350.
- TK (2023/2024). *Modernisering van de Overheid. Vereenvoudiging inkomensondersteuning voor mensen*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2023/2024, 29362, nr. 347.
- Velde, B. te, L. Bos, T. Floor, P. van Linschoten en N. Woestenburg (2018). *Op zoek naar passende zorg: problemen die ggz-patiënten ervaren*. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.
- Verbeek-Oudijk, D., L. Putman en M. de Klerk (2017). *Zorg en ondersteuning in Nederland: kerncijfers 2016. Ontvangen hulp bij het huishouden, persoonlijke verzorging, verpleging en begeleiding*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Verbeek-Oudijk, D., S. Hardus, A. van den Broek en M. Reijnders (red.) (2023). *Sociale en culturele ontwikkelingen. Stand van Nederland 2023*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Vermeij, L., J. Iedema, J. Boelhouwer, I. Ooms en J. Kullberg (2021). *Vier typen gemeenten. Een instrument om de belangrijkste verschillen tussen gemeenten in beeld te brengen*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- VNG (2010). *Kantelen in de Wmo. Handreiking voor visieontwikkeling en organisatieverandering*. Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten.
- VNG (2018). *De ZZP'er in beeld. Voorbereidende klantreis ZZP'ers*. Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten.
- VNG (2019). *De staat van het sociaal domein*. Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten.
- Vrooman, C., E. Josten, S. Hof, L. Putman en J. Wildeboer-Schut (2018). *Als werk weinig opbrengt. Werkende armen in vijf Europese landen en twintig Nederlandse gemeenten*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Vrooman, C., J. Boelhouwer, J. Iedema en A. van der Torre (2023). *Eigentijdse ongelijkheid. De postindustriële klassenstructuur op basis van vier typen kapitaal. Verschil in Nederland 2023*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- VWS (2022). *WOZO. Programma Wonen, Ondersteuning en Zorg voor Ouderen*. Den Haag: Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.
- VWS (2023). *GALA. Gezond en Actief Leven Akkoord. Gemeenten en GGD'en, zorgverzekeraars en VWS zetten gezamenlijk in op een gezond en actief leven met een stevige sociale basis*. Geraadpleegd 25 april 2024 via [open.overheid.nl/documenten/ronl-e8e739b2e77bf92b7bfd78d4569ae4ecbce8dac/pdf](http://open.overheid.nl/documenten/ronl-e8e739b2e77bf92b7bfd78d4569ae4ecbce8dac/pdf).
- Williams, P. (2002). The competent boundary spanner. In: *Public administration*, jg. 80, nr. 1, p. 103-124.
- WRR (2017). *Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- WRR (2021). *Kiezen voor houdbare zorg. Mensen, middelen en maatschappelijk draagvlak*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.



Dit is een uitgave van:

Sociaal en Cultureel Planbureau  
Postbus 16164  
2500 BD Den Haag  
[www.scp.nl](http://www.scp.nl)  
[info@scp.nl](mailto:info@scp.nl)