

De Belofte van Nabijheid

Prof. dr. Evelien Tonkens

**Hoogleraar burgerschap en humanisering van de publieke
sector
Universiteit voor Humanistiek
Utrecht**

mmv. Kernteam: **Femmianne Bredewold, Jan Willem Duyvendak, Thomas
Kampen, Loes Verplanke**

Aangehaakte onderzoekers:

Gercoline van Beek, Vicky Holsgens, Marc Hoijsink, Margo Trappenburg,
Antwerpen, 6 december 2017

Opbouw:

- **Decentralisaties in Nederland**, formeel miv. 2015, op hoofdlijnen
- Kernbelofte: **nabijheid** ->
- **Zelfredzaamheid**
- Meer **ruimte** voor **professionals**
- Werking van de belofte van nabijheid in beleid en praktijk

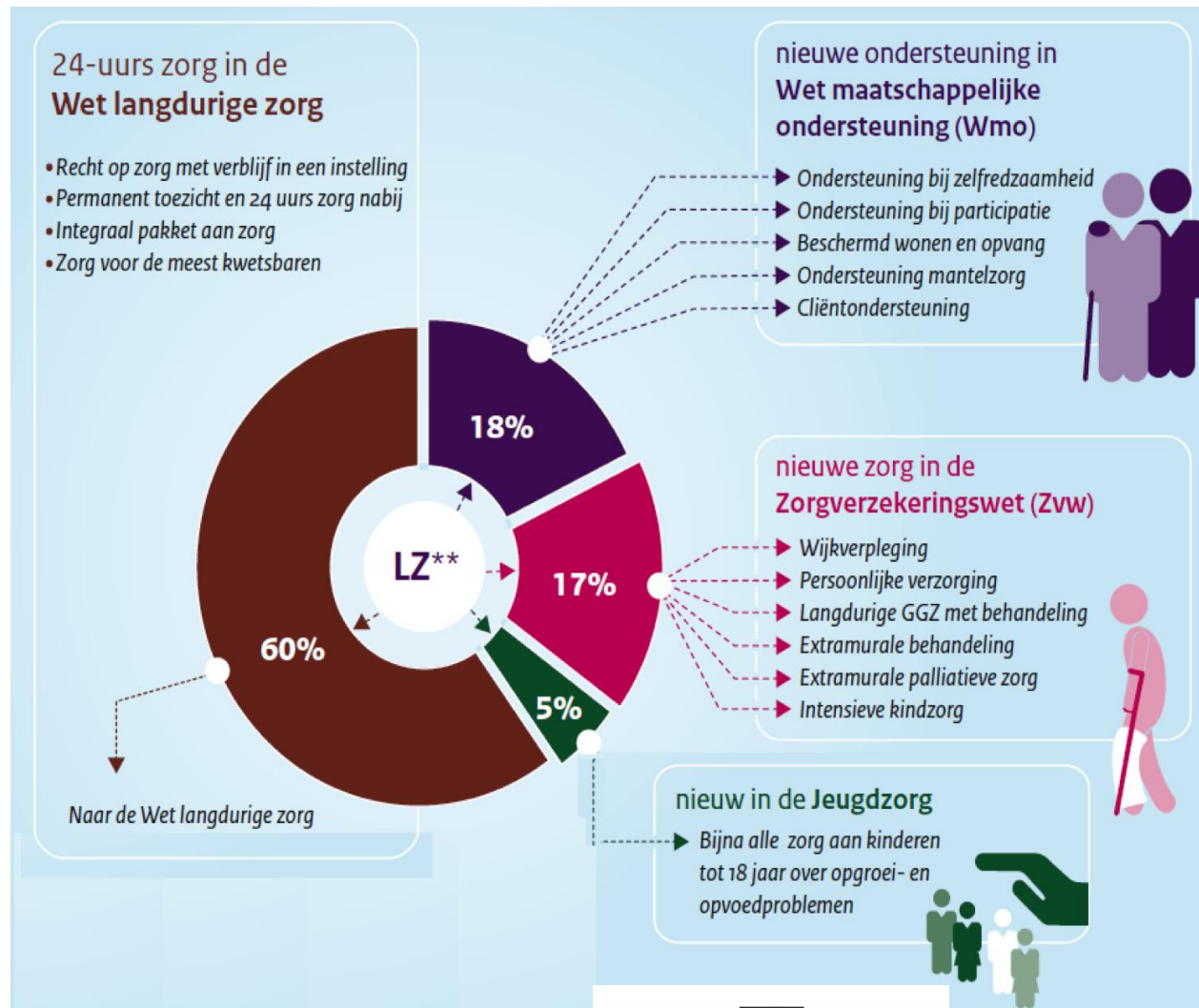


Drie decentralisaties, formeel vanaf 2015

- **Langdurige zorg:**
 - Wet Maatschappelijke Ondersteuning (wmo) vanaf 2007: decentralisatie, extramuralisering en bezuiniging
- **Jeugdzorg:**
 - voorheen (formeel vanaf 2005) bij provincies
- **Arbeidsre-integratie:**
 - Decentralisatie bijstand al in 2004



Decentralisatie **langdurige zorg** (bezuiniging ca. 25%, 1 miljard):



Afname intramurale zorg ouderen gestart voor 2015:

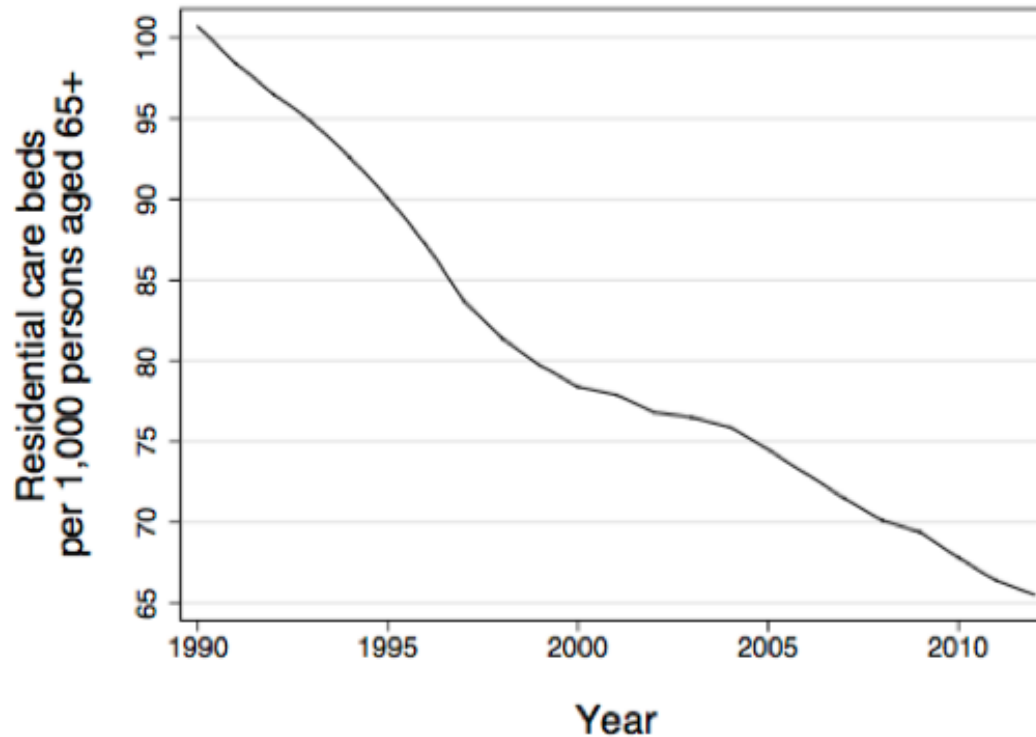


FIGURE 1.1: Beds in residential care settings in the Netherlands.
Source: OECD Health Indicators.

Afname betaalde huishoudelijke zorg idem:

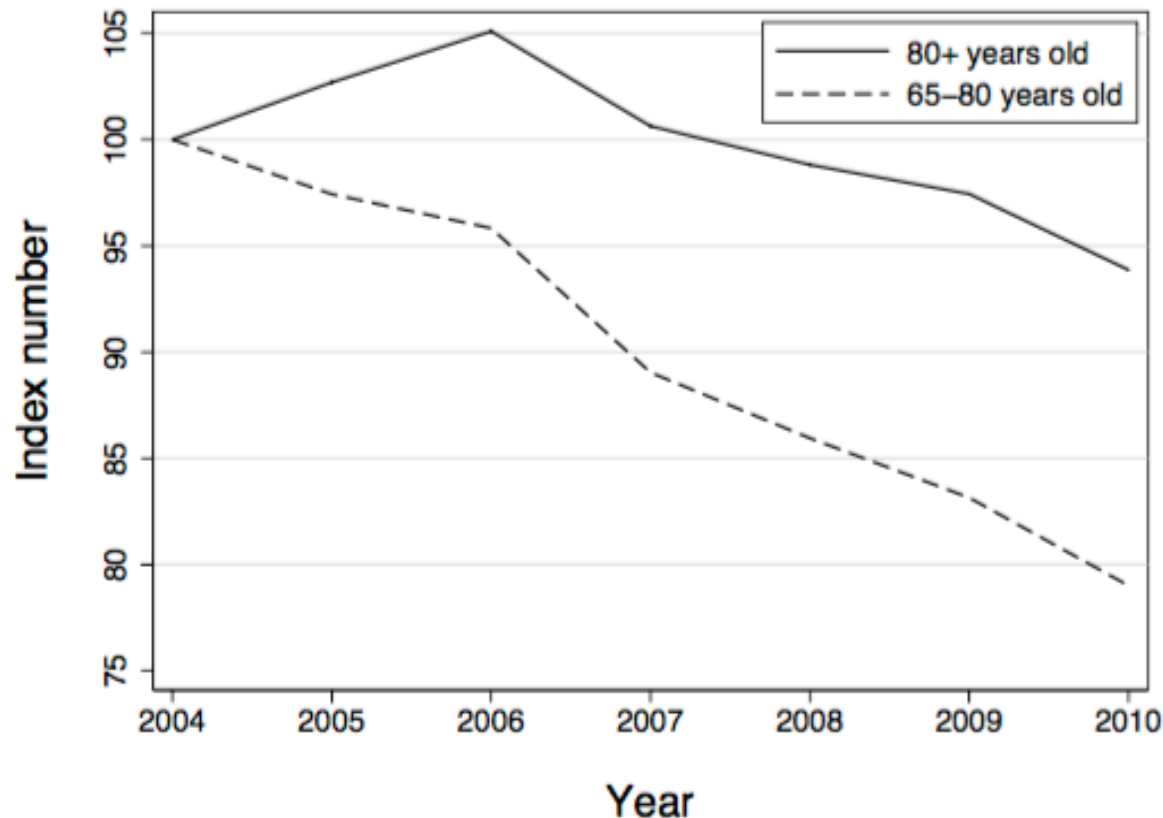


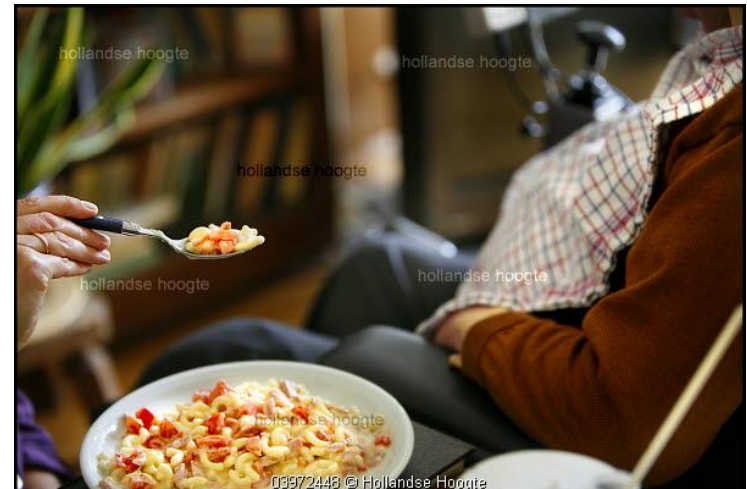
FIGURE 1.2: Share of age group receiving state supported household services, relative to 2004.

Source: Statistics Netherlands.

Toename hulp kinderen

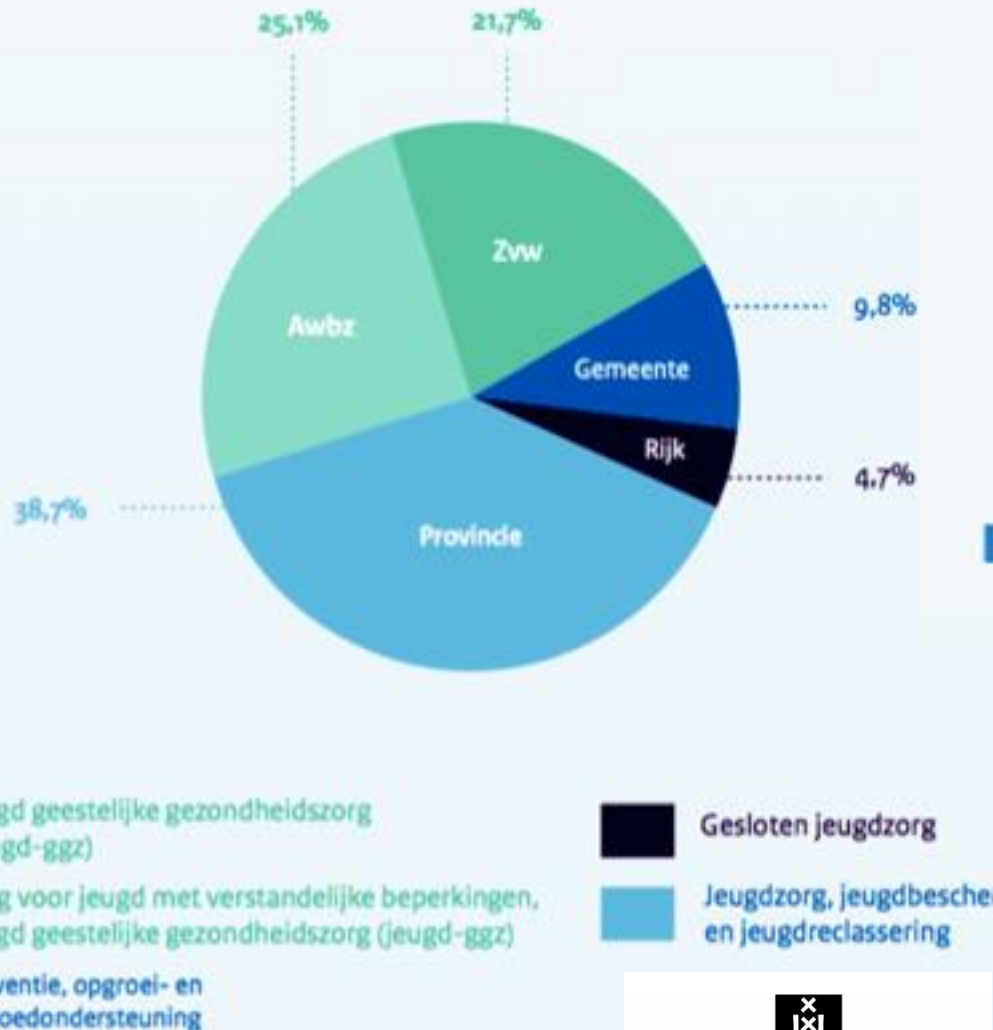
- (volwassen) kinderen van alleenstaande ouderen:

% dat hulp gaf van	2002	2014
zoons	15 %	25 %
dochters	25 %	40%



Decentralisatie **jeugd**

bezuiniging ca. 5 % (1/2 miljard) in 2015 tot 15% in 2017:

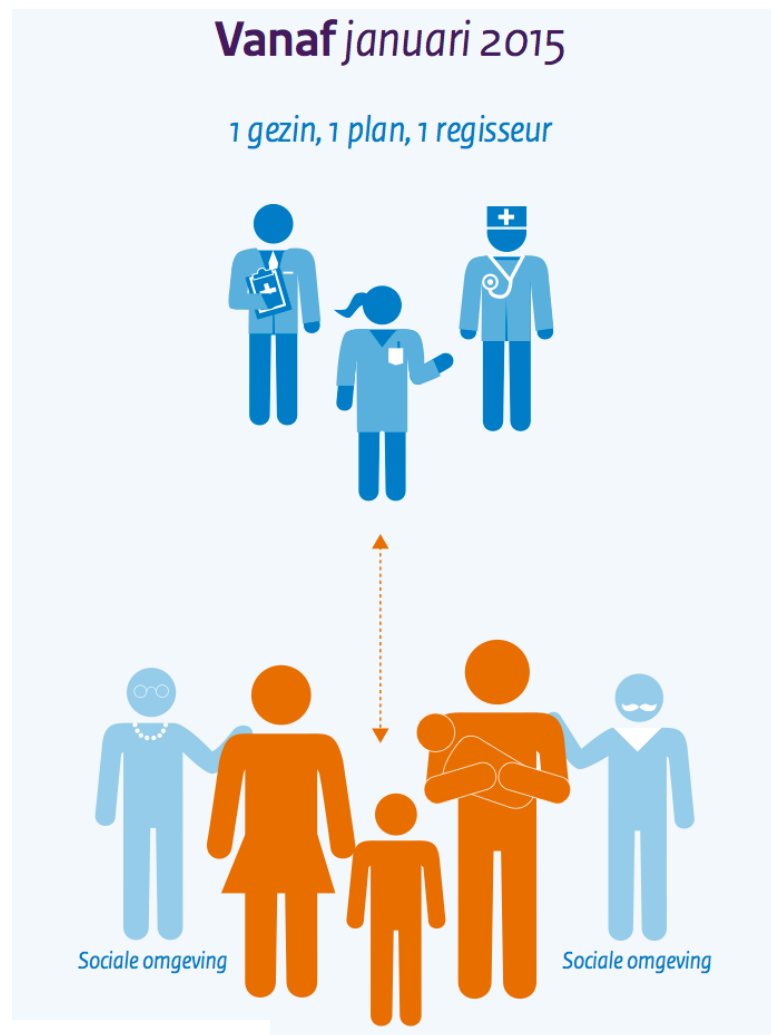
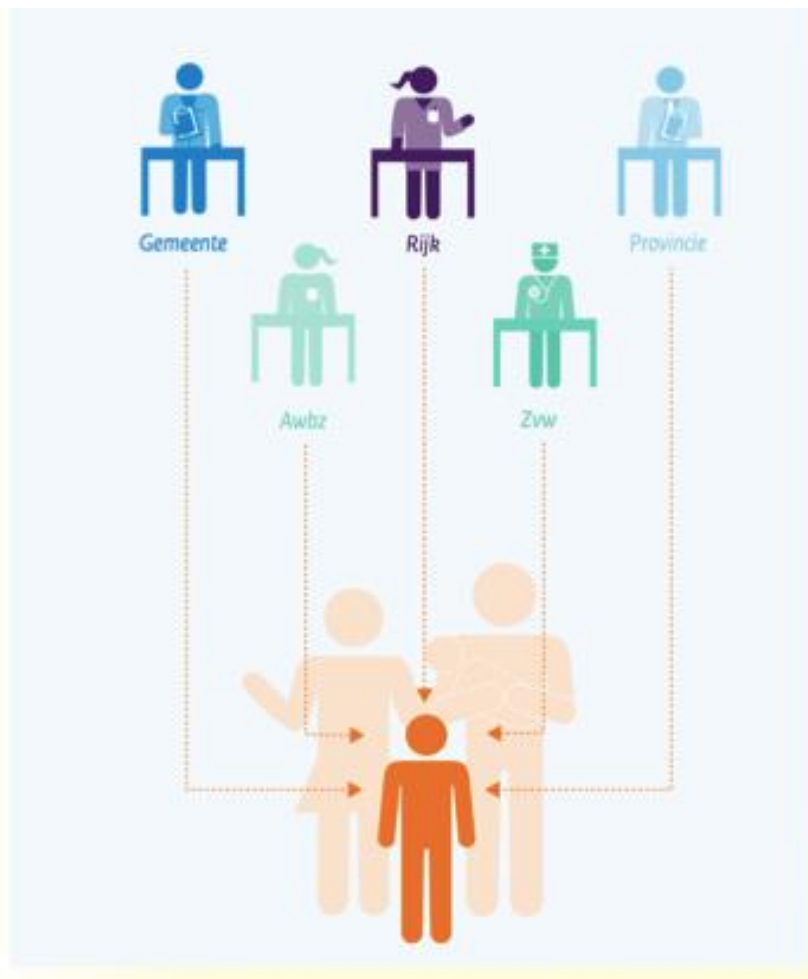


Vanaf januari 2015



Preventie, jeugdhulp (opvoed - en opgroei-ondersteuning, gespecialiseerde zorg (j-lvb, j-ggz)), jeugdbescherming en jeugdreclassering

Decentralisatie **jeugd**:



Decentralisatie **arbeidsre-integratie**

- Bijstand: **tegenprestatie**
- **Afbouw sociale werkvoorziening**, geen nieuwe deelnemers
- **Werkgevers**: 100.000 banen voor mmb
- **Rijk**: 25.000 banen
- **Gemeenten** verantwoordelijk voor activering:
 - 30.000 beschutte werkplaatsen
 - 35 regionale werkbedrijven, tbv re-integratie mmb
- **‘Dagbesteding’** van recht naar voorziening
- Besparing: 1,5 miljard in 2018 (CPB, 26 juni 2014)



Successen en knelpunten:

- Geen grote rampen
- **Jeugdzorg:** hoge werkdruk, wachtlijsten, bureaucratie, financiële tekorten instellingen
- **Langdurige zorg:** o.a.toename eenzaamheid
Arbeidsre-integratie: veel mensen tussen wal en schip
 - Te weinig beschut werk-> gemeenten verplicht dit te bieden sinds 2017

De belofte van nabijheid 2014- 2018

Hoe krijgt de belofte van nabijheid vorm in de drie decentralisaties en wat betekent dit voor de kwaliteit van de professionaliteit en de dienstverlening?

2014- 2018, kwalitatief onderzoek, onderzoeksteam 5 kernleden; 6 steden:

- Analyse **beleidsteksten**
- Participerende **observaties** keukentafelgesprekken sociale wijkteams, trainingen e.d.
- **Interviews** met bewoners en sleutelfiguren
- **Volgen** cliënten
- **Focusgroepen** met professionals, mn leden sociale wijkteams



Belofte van decentralisaties: nabijheid in 4 relaties

1. Overheid – burger
2. Professionals – burgers
3. Professionals onderling
4. Burgers onderling



Belofte van nabijheid professionals en burgers onderling -> **zelfredzaamheid**

- Zelfredzaamheid: *‘Het lichamelijke, verstandelijke, geestelijke en financiële vermogen om zelf voorzieningen te treffen die deelname aan het normale maatschappelijke verkeer mogelijk maken’.*
(TK 2005-2006, 30 131, nr. 65)
- **3 betekenissen:**
- **Autarkie:** zelf doen
- **Naastenhulp:** ‘sociaal netwerk’ vragen
- **Professionele hulp:** om het later het zelf te kunnen doen doen
 - Bijv. naar de dokter gaan

DOMEIN	1 – acute problematiek	2 – niet zelfredzaam	3 – beperkt zelfredzaam	4 – voldoende zelfredzaam	5 – volledig zelfredzaam
Financiën	Geen inkomsten. Hoge, groeiende schulden.	Onvoldoende inkomsten <i>en/of</i> spontaan of ongepast uitgeven. Groeiende schulden.	Komt met inkomsten aan basis behoeften tegemoet <i>en/of</i> gepast uitgeven. Eventuele schulden zijn tenminste stabiel <i>en/of</i> bewindvoering/inkomensbeheer.	Komt aan basis behoeften tegemoet zonder uitkering. Beheert eventuele schulden zelf <i>en</i> deze verminderen.	Inkomsten zijn ruim voldoende, goed financieel beheer. Heeft met inkomen mogelijkheid om te sparen.
Dagbesteding	Geen dagbesteding <i>en</i> veroorzaakt overlast.	Geen dagbesteding maar geen overlast.	Laagdrempelige dagbesteding <i>of</i> arbeidsactivering.	Hoogdrempelige dagbesteding <i>of</i> arbeidstoeleiding <i>of</i> tijdelijk werk <i>en/of</i> volgt opleiding voor startkwalificatie (havo, vwo, of mbo-2).	Vast werk <i>en/of</i> volgt opleiding hoger dan startkwalificatie (havo, vwo, of mbo-2).
Huisvesting	Dakloos <i>en/of</i> in nachtopvang.	Voor wonen ongeschikte huisvesting <i>en/of</i> huur/hypotheek is niet betaalbaar <i>en/of</i> dreigende huisuitzetting.	In veilige, stabiele huisvesting maar slechts marginaal toereikend <i>en/of</i> in onderhuur <i>of</i> niet-autonome huisvesting.	Huishouden heeft veilige, toereikende huisvesting <i>en</i> (huur)contract met bepalingen <i>en/of</i> gedeeltelijk autonome huisvesting.	Huishouden heeft veilige, toereikende huisvesting <i>en</i> regulier (huur)contract <i>en/of</i> autonome huisvesting.
Huiselijke relaties	Sprake van huiselijk geweld, kindermishandeling of verwaarlozing.	Leden van het huishouden gaan niet goed met elkaar om <i>en/of</i> potentieel huiselijk geweld, kindermishandeling of verwaarlozing.	Leden van het huishouden erkennen problemen <i>en</i> proberen negatief gedrag te veranderen.	Relationele problemen tussen leden van het huishouden zijn niet (meer) aanwezig <i>en/of</i> woont alleen.	Communicatie tussen leden van het huishouden is consistent open. Leden van het huishouden ondersteunen elkaar.
Geestelijke gezondheid	Een gevaar voor zichzelf of anderen <i>en/of</i> terugkerende suïcide-ideatie. Ernstige moeilijkheden in het dagelijks leven door geestelijke stoornis.	Aanhoudende geestelijke gezondheidsproblemen die het gedrag kunnen beïnvloeden, maar geen gevaar voor zichzelf/anderen. Moeilijkheden in het dagelijks functioneren door symptomen <i>en/of</i> geen behandeling.	Milde symptomen kunnen aanwezig zijn <i>en/of</i> enkel matige functioneringsmoeilijkheden door geestelijke problemen <i>en/of</i> behandeltrouw is minimaal.	Minimale symptomen die voorspelbare reactie zijn op stressoren in het leven <i>en/of</i> marginale beperking van functioneren <i>en/of</i> goede behandeltrouw.	Symptomen zijn afwezig of zeldzaam. Goed of superieur functioneren in een groot aantal diverse activiteiten. Niet meer dan de dagelijkse besommeringen of zorgen.
Lichamelijke gezondheid	Heeft direct medische aandacht nodig. Een noodgeval/kritieke situatie.	Een (direct/ chronische) medische aandoening die regelmatige behandeling vereist wordt niet behandeld. Matige beperking van (lichamelijke) activiteiten tgv een lichamelijke gezondheidsprobleem.	Een (chronische) medische aandoening wordt behandeld maar behandeltrouw is minimaal. De lichamelijke gezondheidsproblemen leiden tot een lichte beperking in mobiliteit <i>en</i> activiteit.	Erkent behoefte aan hulp voor de (chronische) medische aandoening. Goede behandeltrouw.	Er zijn geen directe of voortdurende medische problemen.
Verslaving	Voldoet aan criteria voor ernstig misbruik/ verslaving. Resulterende problemen zijn zo ernstig dat institutionalisering of hospitalisatie noodzakelijk is.	Voldoet aan criteria voor verslaving. Preoccupatie met gebruiken <i>en/of</i> bemachtigen van middelen. Onthoudingsverschijnselen of afkick-ontwikkend gedrag zichtbaar. Gebruik resulteert in ontwijken of verwaarlozen van essentiële activiteiten van het dagelijks leven.	Gebruik binnen de laatste 30 dagen. Aanwijzingen voor aan middelengebruik gerelateerde sociale, werkgerelateerde, emotionele of fysieke problemen. Gebruik interfereert niet met essentiële activiteiten van het dagelijks leven <i>en/of</i> behandeltrouw is minimaal.	Client heeft gedurende de laatste 30 dagen gebruikt maar er zijn geen sociale, werkgerelateerde, emotionele of fysieke problemen ten gevolge van het gebruik zichtbaar. Geen aantoonbaar voortdurend of gevaarlijk middelengebruik <i>en/of</i> goede behandeltrouw.	Geen middelengebruik/ misbruik in de laatste 30 dagen.
Activiteiten Dagelijks Leven	Ernstige beperkingen op alle of bijna alle gebieden van zelfzorg <i>en</i> complexe activiteiten.	Belangrijk probleem op één of meer gebieden van zelfzorg (eten, wassen, aankleden, naar toilet gaan) <i>en</i> meerdere complexe activiteiten worden niet uitgevoerd.	Voorziet in de meeste maar niet alle basis behoeften van het dagelijks leven <i>en</i> de zelfzorg is op peil, maar één of meerdere complexe activiteiten worden niet uitgevoerd.	Voorziet in alle basis behoeften van het dagelijks leven <i>en</i> alleen ondergeschikte problemen (bijvoorbeeld slordig zijn, gedesorganiseerd).	Geen problemen van deze aard <i>en</i> functioneert goed op alle gebieden.
Sociaal netwerk	Gebrek aan noodzakelijke steun van familie/ vrienden <i>en</i> geen contacten buiten eventuele foute vriendenkring of ernstig sociaal isolement.	Familie/ vrienden hebben niet de vaardigheden/ mogelijkheden om te helpen <i>en</i> nauwelijks contacten buiten eventuele foute vriendenkring. Blijvend, belangrijk probleem als gevolg van actief of passief terugtrekken uit sociale relaties.	Enige steun van familie/vrienden <i>en</i> enige contacten buiten eventuele foute vriendenkring. Duidelijk probleem in maken of onderhouden van ondersteunende relaties.	Voldoende steun van familie/ vrienden <i>en</i> weinig contacten met eventuele foute vrienden.	Gezond sociaal netwerk <i>en</i> geen foute vrienden.
Maatschappelijke participatie	Niet van toepassing door crisissituatie <i>en/of</i> in 'overlevingsmodus'.	Maatschappelijk geïsoleerd <i>en/of</i> geen sociale vaardigheden <i>en/of</i> gebrek aan motivatie om deel te nemen.	Nauwelijks participierend in maatschappij <i>en/of</i> gebrek aan vaardigheden om betrokken te raken.	Enige maatschappelijke participatie (bijv. adviesgroep, steungroep) maar er zijn hindernissen zoals mobiliteit, discipline, of kinderopvang.	Actief participierend in de maatschappij.
Justitie	Zeer regelmatig (maandelijks) contact met politie <i>en/of</i> openstaande zaken bij justitie.	Regelmatig (meerdere keren per jaar) contact met politie <i>en/of</i> lopende zaken bij justitie.	Incidenteel (eens per jaar) contact met politie <i>en/of</i> voorwaardelijke straf <i>of</i> - invrijheidstelling	Zelden (minder dan eens per jaar) contact met politie <i>en/of</i> strafblad.	Geen contact met politie. Geen strafblad

Zelfredzaamheid op papier:

- **Zelfredzaamheidsmatrix** driftig ingevuld
- Opdracht aan SWT soms: iedere cliënt 2 stappen omhoog
- *Niet* naar de dokter: zelfredzaamheid
- Naar de **dokter**:
 - Vroeger: **medicalisering**
 - Nu: toename **zelfredzaamheid**
- Niet *meer* naar de dokter: ook toename zelfredzaamheid
- -> Grote toename zelfredzaamheid!: **Succes verzekerd!**
- Zegt niets over praktijk

Zelfredzaamheid - autarkie en naastenhulp - in de praktijk:

- -> **Taboe** op **afhankelijkheid**
- Zorgafhankelijken **schamen** zich voor afhankelijk
- Doen uiterste best om (expliciete) afhankelijkheid te vermijden



Autarkie en naastenhulp in de praktijk: zeldzaam

zie ook onderzoek SCP:

https://www.scp.nl/Publicaties/Alle_publicaties/Publicaties_2017/Samenvatting_Overall_rapportage_sociaal_domein_2016

- Waardoor?
- **1. Cliënten vragen iets anders**
- Velen niet uit op autarkie of naastenhulp; zoeken **gezelligheid** en (permanente) **steun** bij professionals, want
- Geïsoleerd
- Kunnen leven net (niet) aan
- Verstrikt in bureaucratie



In de praktijk: sociaal wijkteam biedt vaak toch professionele hulp (ipv. autarkie of naastenhulp)

Waardoor?

2. Capaciteit van naasten:

- Wonen te ver weg
- Hebben eigen problemen
- Zijn reeds overbelast
- Zijn afwezig



Waardoor geen autarkie en naastenhulp?

- **3. Aard van de relaties:**
- Relaties door (meer) onderlinge hulp **onder druk**
- *Familierelaties:* **passende intimiteit**
- *Burencontact:* **luchtigheid**
- *Vriendschappen:* **gelijkwaardigheid**



Meer ruimte voor professionals?

- **Belofte van sociale wijkteams ook:**
- Nabijheid -> meer ruimte voor professionals, want
- minder 'schijven, dus minder bureaucratie,
- meer vertrouwen in professionals
- meer efficiëntie

In de praktijk: tegenstrijdige eisen aan professionals

- **Professionalisering en deprofessionalisering** hogere eisen aan professionals maar ook 'generalist': 'kan iedereen', naasten zelfs beter
- Meer **ruimte en vertrouwen**, maar ook meer **bureaucratie en wantrouwen**; explosie van monitoren
- **Generalist: specialist** in alles?
- 'Zelfsturend' maar **niet zelf aan het roer**
- **Professionals redden veel, soms ten koste van zichzelf**
- **Nabij** maar ook op **afstand**:

Verantwoording: monitoren en meetinstrumenten voorafgaan aan decentralisaties

(TransitieBureau en Movisie, mede opgesteld door Significant, mei 2014)

Overzicht monitoren en meetinstrumenten

Monitoren

1. Leefbaarometer
2. Veiligheidsmonitor
3. Decentralisatiemonitor
4. Impactmonitor Decentralisatie
5. Toezichtkaart onderwijsinspectie
6. Wmo-monitor (CAK)
7. Wmo-monitor (CMO Groningen)
8. SGB0 Benchmark Wmo
9. Leefbaarheidsmonitor
10. Stapelingsmonitor
11. GGD-gezondheidsmonitor
12. Jeugdmonitor
13. Benchmark armoede en schulden - Stimulansz
14. Benchmark armoedebeleid - SBGO
15. Benchmark burgeroordelen - KING
16. Benchmark maatschappelijk rendement - Stimulansz
17. Benchmark werk en inkomen - DIVOSA/Stimulansz/SBGO
18. Kwetsbare ouderen in tel - Verweij-Jonker instituut
19. Participatiemonitor - NIVEL
20. Monitor huiselijk geweld - Movisie, NJI
21. Vektis
22. WMO Evaluatie - SCP
23. Wijkscan - ROSSen

Meetinstrumenten

24. Zelfredzaamheidsmatrix
25. Participatieladder
26. Effectenster
27. IPA
28. Zelfstandigheidsmatrix van Axxicom
29. Applicatie 1gezin1plan
30. Medical Outcomes Study Short-Form general Health Form
31. TraZAG
32. Mijn Verbetermeter
33. Tilburg Frailty Indicator
34. Verwijsindex
35. Kwaliteitshuis (overkoepelend project)
36. Instrumenten Jeugdzorg, Zorg en Benchmark GGZ

Kortom:

- Zelfredzaamheid **polyvalent** begrip
- -> succes verzekerd
- Onderscheid autarkie, naastenhulp en professionele hulp
- **Autarkie** ongelukkig ideaal:
 - meer behoefte aan **zorgzaamheid, gezelligheid** en **steun**
- **Naastenhulp** ongelukkig ideaal:
 - Vraag cliënten anders
 - Capaciteit naasten ontbreekt
 - Aard van relaties anders
- **Tegenstrijdige eisen** aan professionals
- Professionals **redden** veel, **in stilte**



Slotconferentie en boek **De belofte van nabijheid** in 2018, zie www.evelientonkens.nl

