

Inleiding

In de Wmo zijn kwetsbare burgers een belangrijke doelgroep, mensen die relatief kwetsbaar zijn voor gezondheidsproblemen, sociaal isolement, of minder bij machte om regie uit te oefenen over hun leven of de zorg die zij nodig hebben. Zij komen ook als eerste in aanraking met de veranderingen in het sociaal domein. Voor zorg, ondersteuning en sociaal contact zullen zij meer aangewezen zijn op familie, vrienden en buurtgenoten. Aandacht en een helpende hand van de naaste omgeving is echter niet altijd vanzelfsprekend of voorhanden.

In dit visiedocument gaan wij nader in op de rol die de gemeente heeft in het versterken van veerkracht en in het voorkomen, waar mogelijk, van (toenemende) kwetsbaarheid van haar inwoners. Dit heeft dus niet alleen betrekking op het bieden van ondersteuning, maar ook op preventie. Met dit document willen wij tevens een kader schetsen voor de diverse beleidsintenties.

Het is een kaderstellende nota, die handvatten geeft om samen met betrokken partijen te werken aan een uitvoeringsnota die in 2016 zal verschijnen. Het beleid richt zich primair op:

- Het versterken van veerkracht (verminderen kwetsbaarheid) door netwerkversterking en een brede benadering over verschillende levensdomeinen;
- Het bijdragen aan het houden van eigen regie, toegang tot mogelijkheden, informatievoorziening;

Kader*Wet Maatschappelijke ondersteuning*

De Wmo is erop gericht dat iedereen met en zonder beperking zoveel mogelijk kan meedoen. De wet regelt dat mensen zo lang mogelijk zelfstandig kunnen blijven wonen en kunnen meedoen in de samenleving. Vertrekpunt daarbij is eigen verantwoordelijkheid, regie en weerbaarheid van inwoners en hun omgeving. Daar waar dat eindigt is de gemeente verantwoordelijk voor ondersteuning.

Participatiewet

De Participatiewet is erop gericht mensen sneller aan het werk te helpen. Ook mensen met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt, ook zij moeten naar vermogen mee kunnen doen. Meedoen in een baan, ook als vrijwilliger, betekent veel: sociale contacten, een duidelijke dagstructuur, meer welbevinden en, bij voorkeur, financiële zelfstandigheid,

Beleidsplan Wmo 2015 en 2016

De gemeente Steenwijkerland stuurt actief op het stimuleren van de eigen kracht van individuele burgers. Soms is de situatie dusdanig dat inwoners niet op eigen kracht – en ook niet met behulp van het netwerk – zelfredzaam zijn of kunnen deelnemen aan de samenleving. In dat geval kan de gemeente hen ondersteunen om de zelfredzaamheid te vergroten.

Beleidsplan Participatie

Alleen in gevallen waarin de zelfredzaamheid van mensen en de participatie niet vanzelf gaat, is er een rol weggelegd voor de gemeente. Deze rol is er primair op gericht om de zelfredzaamheid en de participatie van mensen te vergroten, voornamelijk via activering, ondersteuning en waar nodig bescherming. De centrale vraag is: 'wat hebben inwoners nodig om zelf hun leven en dat van hun kinderen in goede banen te leiden en zich te kunnen ontwikkelen binnen de eigen mogelijkheden, ook als er sprake is van ziekte, werkloosheid, handicap of ouderdom?' Daarbij wordt rekening gehouden met de ondersteuning die inwoners in hun eigen omgeving kunnen mobiliseren.

Beschermd wonen en maatschappelijke opvang

Op basis van de Wmo zijn gemeenten verantwoordelijk voor het bieden van maatschappelijke opvang. Dat betekent het bieden van kwantitatief en kwalitatief afdoende voorzieningen voor hen die op maatschappelijke opvang en beschermd wonen zijn aangewezen. Ondersteuning is gericht op het vergroten

van zelfredzaamheid, het versterken van participatie en op kwaliteit van leven, waarbij ernaar wordt gestreefd inwoners zolang mogelijk in hun eigen leefomgeving te laten verblijven. Waar nodig voorziet de gemeente in de behoefte van een beschermde woonomgeving.

Waar dakloosheid niet is voorkomen, biedt de gemeente maatschappelijke opvang, gericht op snelle, duurzame uitstroom. Maatschappelijke opvang kan uitsluitend als tijdelijk vangnet worden ingezet. Voor onze regio is Zwolle centrumgemeente en als zodanig uitvoerder van de toegang.

Wat zijn kwetsbare inwoners?

Verreweg het grootste deel van onze inwoners is zelfredzaam, geeft zijn eigen leven vorm en weet de weg te vinden in de samenleving. Een veel kleinere groep is niet (meer) volledig zelfredzaam en moet een beroep op ondersteuning van hun netwerk, al dan niet aangevuld met professionele ondersteuning, bijvoorbeeld in het kader van de Wmo. En ten derde heeft aantal inwoners intensieve professionele ondersteuning nodig op een of meer terreinen, bijvoorbeeld omdat zij een beperkte sociale omgeving hebben die hen steunt, omdat hun vermogen tot het voeren van eigen regie gering is of omdat zij hun eigen wensen en behoeften maar beperkt duidelijk kunnen maken. Het kan mensen betreffen die lichamelijk of verstandelijk beperkt zijn, kampen met een psychische aandoening, verslaving, of dak- of thuisloos zijn.

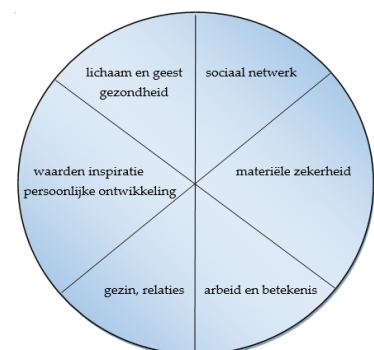
Er is niet één definitie van kwetsbare inwoners, ook omdat het vaak een optelsom is van factoren. Een actieve inwoner kan tot een kwetsbare groep behoren en een kwetsbare inwoner kan een actieve vrijwilliger zijn. In het algemeen is van kwetsbaarheid sprake wanneer de draaglast van een persoon langdurig groter is dan zijn draagkracht. Draaglast kan worden gedefinieerd als 'beperkingen die de zelfredzaamheid ernstig aantasten'. Hierbij kan gedacht worden aan gezondheidsproblemen, problemen met de algemeen dagelijkse vaardigheden of schulden. Draagkracht betekent: hulpbronnen hebben die deze beperkingen kunnen compenseren, zoals inkomen en een sociaal netwerk.

Het hebben van persoonlijke ingewikkelde persoonlijk, sociale, financiële en/of gezondheidsproblemen kan er bovendien voor zorgen dat inwoners er niet in slagen om helder te verwoorden aan welk soort ondersteuning zij behoefte hebben. Dat kan hen ervan weerhouden ondersteuning te zoeken.

Levensdomeinen en regie

Eigen regie is het vermogen om zelf de wijze van inrichting van het eigen leven te bepalen (wonen, werken, sociale contacten) en eventueel de invulling van zorg en/of begeleiding daarbij. Het betekent zelf greep hebben op het leven. Als risicofactoren voor verlies van eigen regie worden gezien: persoons- en persoonlijkheidskenmerken (bv. de invloed van aangrijpende gebeurtenissen), gebrek aan hulpbronnen (bv. bij een laag-economische status), ongezonde leefstijl en gezondheidsproblemen, vooral bij meerdere aandoeningen.

Mensen ervaren welzijn en kwaliteit van leven als zij zelf regie hebben en er een balans is op verschillende levensdomeinen. De levensdomeinen vormen de pijlers van de eigen identiteit. Onbalans op één of meerdere domeinen kan bijvoorbeeld optreden bij het ouder worden. Mensen proberen de onbalans te herstellen, met name door compensatie te zoeken op domeinen waar 'winst' is te behalen. Indien er op teveel domeinen verlies en beperkingen optreden (bijvoorbeeld gezondheidsproblemen, verlies van sociaal netwerk, lager inkomen), kan er een negatieve spiraal ontstaan met als gevolg: vereenzaming, toenemende lichamelijke en psychische problemen. Hierdoor neemt de zelfredzaamheid af en de zorgbehoefte toe.



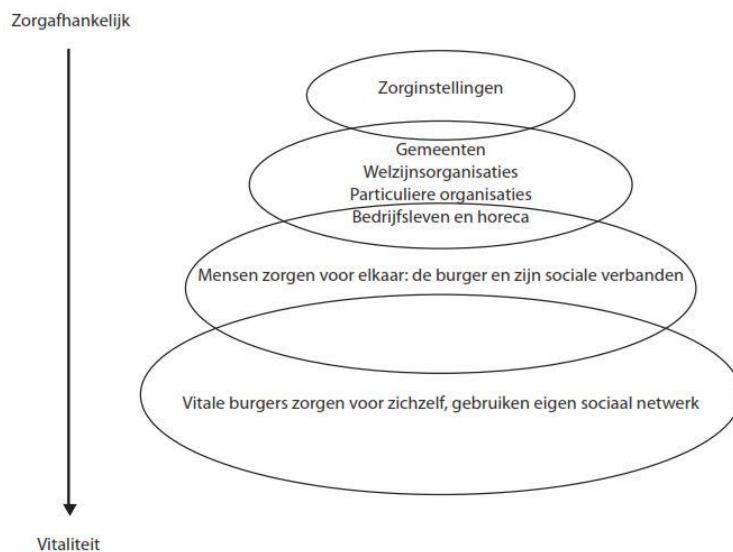
Het is van groot belang om bij de vraag naar ondersteuning breed over verschillende levensdomeinen te kijken, omdat verschillende levensterreinen op elkaar in kunnen werken, zowel positief als negatief. Daarom kijken medewerkers in de toegang naar de mens in zijn geheel, dus naar de leefgebieden in onderlinge samenhang. Daarmee is de toegankelijkheid gewaarborgd voor inwoners met vragen op meerdere leefdomeinen. Maar is ook oog voor hulpbronnen uit andere levensdomeinen.

Steunstructuren en de rol van de gemeente

Het wettelijk kader en beleid is erop gericht dat iedereen met en zonder beperking zoveel mogelijk kan meedoen. De wet regelt dat mensen zo lang mogelijk zelfstandig kunnen blijven wonen en kunnen meedoen in de samenleving. De gemeente gaat daarbij uit van de eigen verantwoordelijkheid, regie en weerbaarheid van haar inwoners en hun omgeving. Dat doet zij samen met vrijwillige en professionele ondersteuners, want zorg voor elkaar gebeurt op veel plekken en in vele vormen, zowel informeel als formeel.

De gemeentelijke verantwoordelijkheid en rol kan afgezet worden tegen een as van vitaliteit. Daar waar er sprake is van vitale burgers die voor zichzelf of elkaar zorgen en sociale verbanden gebruiken, speelt de gemeente geen of nauwelijks een rol. Er is sprake van loslaten. Zij kan hoogstens ingrijpen daar waar het even niet lukt, door bv de ondersteuning van mantelzorg.

van: WMOtogo



De regiefunctie van de gemeente is sterker als de zorgafhankelijkheid groter wordt. Als daar geen initiatieven van inwoners zijn of deze wegvallen en er is geen alternatief voorhanden, dan dreigen kwetsbaren tussen de wal en het schip te raken. Concrete voorbeeld is het Wmo vervoer. Op dit niveau zal de gemeente voldoende zorg moeten dragen voor het waarborgen van de continuïteit. De gemeente kan de rol van facilitator op meerdere manieren oppakken: door het actief versterken van netwerken van inwoners, door het verbinden van contacten met samenwerkingspartners of door zelf alternatieven aan te bieden (al dan niet via co-creatie).

Overheid en zorginstellingen zijn verantwoordelijk voor zorg voor en ondersteuning aan de kleine groep mensen die zeer sterk zorgafhankelijk zijn (vaak met meervoudige fysieke en geestelijke beperkingen). De gemeente heeft een zware rol in de ondersteuning van (zeer) kwetsbare groepen.

Omdat zorgvragers met veel meer hulp zelfstandig zullen (willen) blijven wonen, wordt het overlapgebied tussen gemeente, zorgaanbieder, welzijnsorganisatie, particuliere organisaties etc. groter en gedifferentieerder. Dit betekent ook dat de zelfredzame inwoners een grote rol gaan spelen bij het opvangen van deze zorgvragers.

Focus gemeente ten aanzien van kwetsbare inwoners:

In de samenleving zijn tal van organisaties, verenigingen en inwoners – formeel en informeel – actief op het terrein van maatschappelijke ontwikkeling. Het gemeentelijk beleid op maatschappelijk terrein is een aanvulling. Het is erop gericht om, waar nodig, de sociale infrastructuur te versterken. Dit is niet nieuw. De

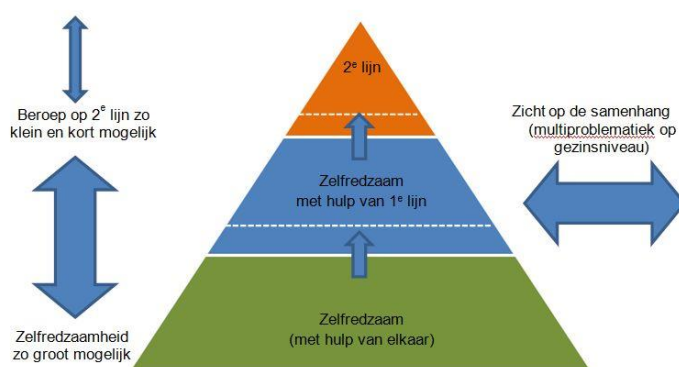
activiteiten en aandacht op bijvoorbeeld het terrein van gezondheid en bewegen, vrijwilligers en mantelzorgers, thuisadministratie en dementievriendelijke gemeente, dragen hier al jaren aan bij.

De verantwoordelijkheid van de gemeente is het versterken van veerkracht en in het voorkomen, waar mogelijk, van (toenemende) kwetsbaarheid van haar inwoners. Dit heeft dus niet alleen betrekking op het bieden van ondersteuning, maar ook op preventie. Wij stellen hierin de volgende focus voor:

- a het versterken van veerkracht (verminderen kwetsbaarheid) door netwerkversterking en levensbrede benadering;
- b het bijdragen aan het houden van eigen regie, toegang tot mogelijkheden, informatievoorziening;

a. het versterken van veerkracht (verminderen kwetsbaarheid)

Met doelgericht beleid streeft de gemeente naar het op zorgvuldige wijze versterken van veerkracht van inwoners, waardoor een groter aantal inwoners (langer) zelfredzaam kan zijn. Wij verwachten dat hiermee uiteindelijk ook het beroep op maatwerkvoorzieningen beperkt zal worden.



Er zijn gebieden op de wereld waar mensen ouder worden dan wij en langer gezond blijven. Deze zogenaamde 'Blue zones' hebben specifieke leefstijlkenmerken gemeen. Als je mensen vraagt hoe ze langer kunnen leven zullen velen antwoorden: gezond eten en regelmatig bewegen. Een cruciale factor van langer gezond zijn in de blauwe gebieden blijkt echter de sociale cohesie in die gebieden. De gemeente wil expliciet inzetten op netwerkversterking voor die individuele inwoners voor wie dit noodzakelijk is en op het ondersteunen en versterken van sociale cohesie op wijk of kernniveau. Hier spelen de gebiedsteams een grote rol op individueel niveau en op wijkniveau.

Zorginstellingen, corporaties, huisartsen, zorgverzekeraars, GGD, welzijn, gemeenten en inwoners maken allen deel uit van de zorginfrastructuur. Om in vangnet en preventie efficiënt en effectief te zijn, is afstemming en samenwerking noodzakelijk. Zo ondernemen bijvoorbeeld 9 op de 10 corporaties in Nederland actie tegen eenzaamheid, waarbij samenwerking de meest gekozen maatregel is.

Bij een vraag naar ondersteuning kunnen verschillende levensterreinen op elkaar inwerken, zowel in positieve zin als in negatieve. Door naar de leefgebieden in onderlinge samenhang te kijken, is ook oog voor hulpbronnen uit andere levensdomeinen. Voor inwoners met vragen op meerdere leefdomeinen is de toegang integraal geregeld. Een brede aanpak over alle levensdomeinen, zoals hierboven beschreven, is in de toegang ingebed.

Rol gemeente: Organisatie van toegang met oog voor alle leefgebieden en hulpbronnen uit alle levensdomeinen
Verbinding informele en formele zorg en samenwerking met ketenpartners: regie waar zaken niet vanzelf gaan, kansen liggen of witte vlekken dreigen

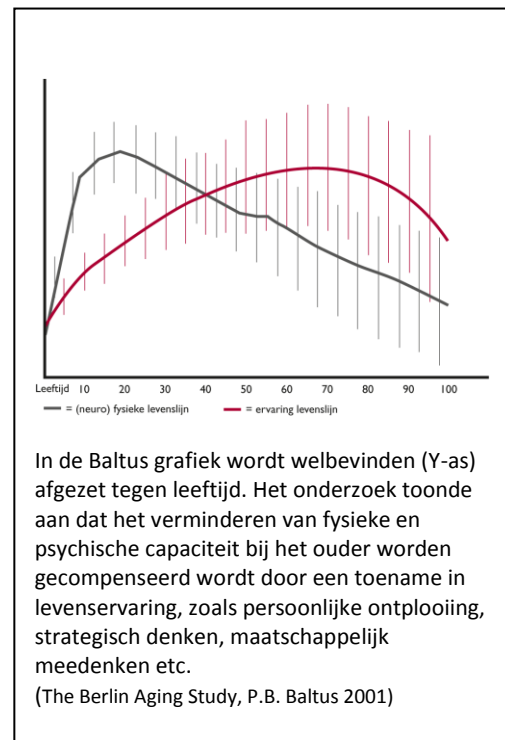
b. eigen regie

Voor de kwaliteit van leven is het (zoveel mogelijk) hebben en houden van eigen regie van groot belang. Zelfsturing vindt gedurende het hele leven plaats en komt onder andere naar voren in de eigen invulling van wat belangrijk is in het leven. Ook al nemen vaardigheden op sommige terreinen af, andere kunnen toenemen. Zo kunnen mensen zich tot op hoge leeftijd ontwikkelen, op voorwaarde dat zij in zichzelf investeren en meegroeien met hun tijd.

Elke inwoner krijgt vroeg of laat te maken met een zorgvraag, van zichzelf of van iemand uit zijn naaste omgeving. Dit geeft onzekerheid en onrust. Toegankelijkheid van (laagdrempelige) informatie is belangrijk, voor antwoorden op vragen als wat kan ik zelf doen, waar moet ik zijn, wat kan ik verwachten en is er iemand die me kan helpen? Een goede organisatie van informatie en toegang tot mogelijkheden is helpend bij het hebben en houden van eigen regie.

Voor sommige inwoners zorgen ingewikkelde persoonlijk, sociale, financiële en/of gezondheidsproblemen ervoor zij er niet in slagen om helder te verwoorden aan welk soort ondersteuning zij behoefte hebben. Dat weerhoudt hen ervan ondersteuning te zoeken. Hier speelt de sociaal werker/gebiedsteam een belangrijke rol. Verbinding met de zorgteam in het gebied (huisarts, praktijkondersteuner huisartsen (poh), wijk-verpleegkundigen) is cruciaal.

Rol gemeente: Stimuleren eigen regie
Informatievoorziening,
cliëntondersteuning, sociale kaart, digitaal informatiepunt
Organisatie van de toegang (gebiedsteams)



In de Baltus grafiek wordt welbevinden (Y-as) afgezet tegen leeftijd. Het onderzoek toonde aan dat het verminderen van fysieke en psychische capaciteit bij het ouder worden gecompenseerd wordt door een toename in levenservaring, zoals persoonlijke ontplooiing, strategisch denken, maatschappelijk meedenken etc.

(The Berlin Aging Study, P.B. Baltus 2001)

Tot slot

Steenwijkerland is rijk aan verenigingen, vrijwilligersorganisaties en vele kernen hebben een sterke sociale cohesie. Zij vormen het hart van de sociale infrastructuur en daarmee vaak ook een eerste vangnet voor kwetsbare inwoners. De invulling van de rol van gemeente zal ook op dit gebied dan ook verder vorm krijgen in dialoog met inwoners en organisaties. Aansluitend op een breed gedragen en vastgesteld visiedocument zal vervolgens een uitvoeringsnota worden opgesteld.

Bronnen

- *Kwetsbare groepen in een inclusieve samenleving*, KING (2015)
- *Sociaal makelen voor kwetsbare ouderen*, Vilans en MO groep (2007)
- *Zelfmanagement bij ouderen*, Vilans (2007)
- *Sociale cohesie maakt het leven langer en gezonder*, Sociale Vraagstukken (2015)
- *Het model van de levensloopbenadering*, Alsem (2005).
- *Participatiebevordering in de Wmo*, Gruijter, Marissing & Nederland (2010).
- *Kwetsbare ouderen in tel. De balans tussen lokale zorgvraag en lokale ondersteuning*, Dekker, Stavenuiter, Tierolf. (2012) Verwey-Jonker Instituut. Wmo Kennis Cahier 14.
- *Zorg en wonen voor kwetsbare ouderen.*, De Klerk (2004) Den Haag: SCP
- *Sociale wijkteams in ontwikkeling*, NJI (2013)
- *Rijk geschakeerd. Op weg naar een participatiesamenleving*, Putters (2014) SCP

Websites:

- VNG – kwetsbare inwoners
- VWS – Loket Gezond leven
- RIVM – OGGZ
- SCP – Kwetsbare ouderen
- Levensloopacademie
- Wmotogo